

T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ VE SİYASET BİLİMİ
(KENT VE ÇEVRE BİLİMLERİ) ANABİLİM DALI

**TÜRKİYE’DE 1980’DEN SONRA KENT PLANLAMASI HİZMETLERİNİN
ÖZEL KESİME GÖRDÜRÜLMESİ EĞİLİMLERİ:
YAPI DENETİM KURULUŞLARI ÖRNEĞİ**

Doktora Tezi

Halil Yılmaz

Ankara-2006

T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ VE SİYASET BİLİMİ
(KENT VE ÇEVRE BİLİMLERİ) ANABİLİM DALI

**TÜRKİYE’DE 1980’DEN SONRA KENT PLANLAMASI HİZMETLERİNİN
ÖZEL KESİME GÖRDÜRÜLMESİ EĞİLİMLERİ:
YAPI DENETİM KURULUŞLARI ÖRNEĞİ**

Doktora Tezi

Halil Yılmaz

Tez Danışmanı

Prof. Dr. Ayşegül MENGİ

Ankara-2006

T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ VE SİYASET BİLİMİ
(KENT VE ÇEVRE BİLİMLERİ) ANABİLİM DALI

**TÜRKİYE’DE 1980’DEN SONRA KENT PLANLAMASI HİZMETLERİNİN
ÖZEL KESİME GÖRDÜRÜLMESİ EĞİLİMLERİ:
YAPI DENETİM KURULUŞLARI ÖRNEĞİ**

Doktora Tezi

Halil Yılmaz

Tez Danışmanı

Prof. Dr. Ayşegül MENGİ

Tez Jürisi Üyeleri

Adı ve Soyadı

İmzası

.....	
.....	
.....	
.....	
.....	
.....	

Tez Sınavı Tarihi

İÇİNDEKİLER

İÇİNDEKİLER	i
KISALTMALAR.....	vii
ÇİZELGELER.....	viii
GİRİŞ	1
Çalışmanın Konusu ve Amacı	4
Tezin Kapsamı ve Temel Varsayımlar	12
Kapsam.....	12
Varsayımlar	15
Yöntem.....	16

BİRİNCİ BÖLÜM

KAMU YÖNETİMİNDE DEĞİŞİM DÖNEMİ: 1980'Lİ YILLAR

VE SONRASI

I. NEO-LİBERAL YAKLAŞIMLAR.....	23
II. 1980'DEN SONRAKİ GELİŞMELER	26
1. Kamu Yönetimi Anlayışında Değişme	28
1.1. Sözleşmeli Personel Uygulaması.....	33
1.2. Yasa Gücünde Kararname Çıkarma Uygulaması	35
1.3. Bağımsız Yönetmelik Otoriteler	37
1.4. Tahkim Yolu	40
1.5. Planlamadan Uzaklaşma	49

1.6. Bağımsız Denetim Kuruluşları	49
2. Kamu Hizmeti Anlayışında Değişme	50
3. Anayasa Mahkemesi Kararlarında Kamu Hizmeti Yaklaşımı	60
4. Özelleştirme Uygulamaları	62

İKİNCİ BÖLÜM

KENT PLANLAMASI HİZMETLERİ

I. KENT PLANLAMASI	79
1.Kent ve Kent Planlaması	80
2.Kent Planlamasının Anayasal ve Tüzel Boyutu	89
3.Kent Planlarının Uygulama Araçları	98
4.Yapı İzni ve Yapı Yasakları	102
II. KENT PLANLAMASI İLE KORUNAN DEĞER OLARAK	
KAMU DÜZENİ	103
1. Kamu Düzeni.....	104
1.1. Kavram.....	104
1.2. Tanım	107
2. Kamu Düzeninin İçeriği	111
2.1. Güvenlik.....	113
2.2. Sağlık	114
2.3. Dirlik-Esenlik	115

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

KENT PLANLAMASI HİZMETİ OLARAK YAPI DENETİMİ

I. YAPI KAVRAMI	116
1.Genel Olarak.....	116
2.Yasalarda Yapı Kavramı	127
2.1.Ceza Yasasında.....	128
2.2.Medeni Yasada	130
2.3.Borçlar Yasasında	131
2.4.Emlak Vergisi Yasasında	132
2.5.İmar Yasasında	134
2.6.Diğer Yasalarda	134
II. YAPI DENETİMİ	136
1.Yapı Denetiminin Tarihçesi	137
2.Yapı Denetiminin Amacı	150
3. Kamunun Yapılaşmaya Karışma Yolları	159
3.1. Planlama	159
3.2. Arsa Politikası.....	163
3.3. Devlet Girişimciliği	169
3.4. Kolluk Denetimi	174
3.5. Zorunlu Sigorta Uygulaması	177
4. Yapı Denetiminin Etkileşim Alanları	181
5. 3194 Sayılı İmar Yasasında Öngörülen Yapı Denetim Sistemi	188
6. İmar Yasasında Öngörülen Yapı Denetim Süreçlerine İlişkin Kurumsal Yapının ve Uygulamanın Sorunları.....	193

7. 4708 sayılı Yasayla Getirilen Yapı Denetim Sistemi	200
8.Yapı Denetiminin Etkinliği	204
9. Kimi Yabancı Ülkelerde Yapı Denetimi Sistemi	

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

YAPI DENETİMİ HİZMETLERİNİN ÖZEL KESİME GÖRDÜRÜLMESİ:

YAPI DENETİM KURULUŞLARI

I. YAPI DENETİMİ HİZMETLERİNİN ÖZEL KESİME GÖRDÜRÜLMESİ

EĞİLİMLERİ	221
1.Yapı Denetimi Hizmetlerinin Özel Kesime Gördürülmesi Deneyimleri.....	222
1.1.Yeminli Özel Teknik Bürolar Deneyimi.....	226
1.2.Yeminli Serbest Mimarlık ve Mühendislik Büroları Deneyimi	228
1.3.Yapı Denetim Kuruluşları Deneyimi	230
1.4.Diğer Deneyimler	232
2.Yapı Denetimi Hizmetlerine İlişkin Anayasa Mahkemesi Kararları.....	237
2.1 Yeminli Serbest Mimarlık ve Mühendislik Büroları Deneyimi	
Nedeniyle İmar Yasasındaki Düzenlemenin İptali İstemiyle	
Açılan Dava.....	237
2.2. 595 Sayılı “Yapı Denetimi Hakkında Yasa Gücünde Kararname”nin	
İptali İstemiyle Açılan Dava.....	239
2.3. 4708 Sayılı “Yapı Denetimi Hakkında Yasa”nın İptali İstemiyle	
Açılan Dava.....	240
3. Anayasa Mahkemesi Kararlarının Değerlendirilmesi.....	242
4.Meslek Odalarının Yapı Denetim Kuruluşlarına Yaklaşımı	245

5.Yapı Denetimi Hizmetinin Liberal Anlayış Açısından Değerlendirilmesi..	250
--	-----

II. HİZMETİ YÜRÜTECEK OLAN YAPI DENETİM KURULUŞLARININ

OLUŞUMU VE ÇALIŞMA ŞEKLİ	254
---------------------------------------	------------

1.Varlıklarına Duyulan Gereksinim	254
---	-----

2.Kuruluş Koşulları.....	260
--------------------------	-----

3.Denetçilere İlişkin Koşullar	262
--------------------------------------	-----

4.Çalışma Şekli ve Görevleri	263
------------------------------------	-----

4.1. Proje Denetimi.....	266
--------------------------	-----

4.2.Yapım Denetimi.....	269
-------------------------	-----

4.3.Sisteminin İşleyişi.....	272
------------------------------	-----

III. YAPI DENETİM KURULUŞLARININ ÖZELLİKLERİ	274
---	------------

1.Yapısal Özellikleri	274
-----------------------------	-----

2.Bağımsız ve Tarafsız Olma Özellikleri.....	275
--	-----

3.İşlevsel Özellikleri	276
------------------------------	-----

4.Aracı Kurum Olma Özellikleri	277
--------------------------------------	-----

5.Güven Kurumu Olma Özellikleri	279
---------------------------------------	-----

6.Şirket Olma Özellikleri	283
---------------------------------	-----

7.Kamusal ve Özel Nitelikleri	286
-------------------------------------	-----

8.Hukuksal Sorumlulukları	289
---------------------------------	-----

8.1.Sorumluluğun Yasada Düzenleniş Şekli.....	289
---	-----

8.2. Hukuksal Sorumluluğun Koşulları	294
--	-----

8.2.1.Yapı Denetim İlişkisinin Kurulması (Hizmet Sözleşmesi) .	302
--	-----

8.2.2.Yapının Ayıplı Olması	306
-----------------------------------	-----

8.2.3.Yapı Hasarının Ortaya Çıkmış Olması	310
---	-----

8.2.4. Nedensellik Bağı	311
-------------------------------	-----

8.3. Sorumluluğa Bağlanan Hukuksal Sonuçlar.....	313
--	-----

8.4.Sorumlu Olan ve Sorumlu Olunan Kişiler	315
--	-----

IV. YAPI DENETİMİ KURULUŞLARININ GELİŞİMİ VE

DENETLENMELERİ.....	317
----------------------------	------------

1. Gelişim	318
------------------	-----

2. Denetim	324
------------------	-----

2.1. Kamu Denetimi.....	324
-------------------------	-----

2.2. Yapı Sahibinin Denetimi.....	329
-----------------------------------	-----

2.3. Mütahhit Denetimi	330
------------------------------	-----

2.4. Yargısal Denetim	331
-----------------------------	-----

V. YAPI DENETİM KURULUŞLARININ ROLÜNE İLİŞKİN

DEĞERLENDİRME	332
----------------------------	------------

1.Yapı Maliyetine Etkisi	332
--------------------------------	-----

2.Yapı Malzemesi ve Yapım Teknolojisine Etkisi.....	333
---	-----

3.Yapı Denetim Hizmetlerinin Yerine Getirilmesindeki Verimlilik ve Etkinliğe Etkisi	334
---	-----

4.Yapının Kalitesine, Sağlamlığına ve Dayanıklılığına Etkisi	338
--	-----

5.Hasardan Doğan Zararların Giderilmesine Etkisi	340
--	-----

6.Özel Durumlar	342
-----------------------	-----

SONUÇ VE ÖNERİLER.....	345
-------------------------------	------------

ÖZET	358
-------------------	------------

ABSTRACT	359
-----------------------	------------

KAYNAKÇA.....	360
----------------------	------------

KISALTMALAR

Age	: Adı geçen eser
Agm	: Adı geçen makale
AÜHFD	: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
AÜSBFD	: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi
BATİDER	: Bankacılık ve Ticaret Enstitüsü Dergisi
BDDK	: Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Üst Kurulu
Bkz.	: Bakınız
C.	: Cilt
DASK	: Doğal Afetler Sigorta Kurumu
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
IMF	: Uluslar arası Para Fonu
RTÜK	: Radyo ve Televizyon Üst Kurulu
S.	: Sayı
s.	: Sayfa
SPK	: Sermaye Piyasası Kurulu
TMMOB	: Türkiye Mimar ve Mühendis Odaları Birliği
TODAİE	: Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü
TOKİ	: Toplu Konut İdaresi
Vd.	: Ve devamı

ÇİZELGELER

Çizelge 1: Yapı Denetimi Uygulanan Pilot Uygulanan İllere İlişkin Bazı Rakamsal Bilgiler (24 Temmuz 2004)	272
Çizelge 2: Yapı Denetim Firma Sayısı, Denetim Alanı ve Denetçi Sayısı	319
Çizelge 3: Denetim Yapılan Pilot İllerin Yüzölçümü	320
Çizelge 4: Türkiye Yüzölçümünün Deprem Bölgelerine Göre Dağılımı.....	321
Çizelge 5: Yapı Denetimi Uygulanan Pilot 19 İl Yüzölçümünün Deprem Bölgelerine Göre Dağılımı.....	322
Çizelge 6: Nüfus Rakamları Açısından Yapı Denetimi Uygulanan İllerin Dağılımı	323
Çizelge 7: Yapı Denetimi Firmalara Hakkında Yapılan Yönetmelik İşlemleri	328

GİRİŞ

Yirminci yüzyılın son çeyreğinin en önemli gelişmelerinden birisi, devletin ekonomik alandaki etkinliğinin azaltılması ve sonunda da el çekmesine ilişkin özelleştirme uygulamalarıdır. Bu çerçevede özelleştirmenin kentsel hizmetlere getirdiği boyut ve yoğunluk da öne çıkmaktadır.

Çağımız ekonomisinin yönlendirilmesinde piyasa mekanizmasının temel katalizör olduğu biçimindeki düşünce önem kazanmıştır. Böyle bir düşüncenin temelinde, insanın siyasal özgürlüğü ile kaynaşmış bireysel özgürlüğünün önünün açılması yatmaktadır. Bu özgürlük ortamının gerçekleşmesi, ancak piyasa ekonomisinin tüm kurum ve kuralları ile birlikte uygulama alanı bulabilmesine bağlıdır. Bireysel girişimciliği benimsetmenin ve yarışmacı bir piyasa ekonomisini kurmanın yolu olarak özelleştirme, kamu yönetimine yerleştirilmeye çalışılmaktadır.

Günümüz dünyasında kamu hizmetlerinin daha etkin, daha verimli ve daha az maliyetle yürütülmesine ilişkin arayışlar yoğunluk kazanmıştır. Bu arayışlara paralel olarak, ülkemizde de özellikle 1980'den sonra yerel kamu hizmetlerinin yürütülmesinde karşılaşılan güçlükler nedeniyle kamu hizmetlerinin kamu kuruluşları eliyle yürütülmesine alternatif oluşturabilecek yol ve yöntemler tartışılmaya başlanmıştır. Ülkemizde yaşanan hızlı kentleşme süreci yerel kamu hizmetlerine olan istemi artırmış, yerel yönetimler hizmetlerin artan çeşitlilik ve yoğunluğunu karşılamak için yeni yöntem arayışına girmiştir. Bu bağlamda devletin yeniden yapılandırılması çabalarında bir artış gözlenmiştir. Serbest piyasa ekonomisi koşullarının geçerli olduğu ekonomik liberalizm, zamanla ülkenin gelişme sürecinin tüm unsurlarıyla dönüştürülmesi amacına yöneltmiştir. Nitekim 1980'li yıllardan

sonra hızla genişleyen özelleştirme anlayışı ve uygulamaları sonucunda, kamu kesiminin çalışma alanı daraltılmaya çalışılmış, bu anlayış çerçevesinde kamu hizmeti anlayışında da değişim yolu açılmıştır. Kentsel planlama hizmetlerinin özel kesime gördürülmesine ilişkin yöneliş bu değişim anlayışının dışında bırakılmamıştır.

Ekonomi yönetimi küreselleşme, özelleştirme, rekabete dayalı, serbest piyasa ortamı söylemleri eşliğinde yürütülen politikalar doğrultusunda belirlenmektedir. Böylece, ülke uluslararası güçlerin yönlendirme girişimlerine teslim olmaktadır. Bu teslimiyet ile birlikte küreselleşmenin dünyayı serbest bir ticaret alanına çeviren aktörleri, az gelişmiş ülkelerin ulusal egemenlik alanlarına kadar girmiş ve kendi kurallarını geçerli kılmaya çalışmıştır. Bu yolla, devlet mal ve hizmet üretimine ilişkin faaliyetlerinden el çektirilmeye çalışılmaktadır. Daha açıkçası, kamu hizmetleri bir bedele bağlanarak özel kesimin yönetim ve yönlendirmesine verilmektedir. Dolayısıyla, gelişme yolundaki ülkelerin uygulamaları yeni pazarların açılmasına yaradığı sürece, liberal yaklaşımla uyumlu olacağı için küresel aktörlerin de ilgi alanı içinde kalmaktadır¹.

1980'lerin başından bu yana gelişmiş ülkelerdeki özelleştirme, deregülasyon, kamusal hizmetlerin özel şirketler eliyle sunulması konusundaki yaklaşımlar ülkemiz için de geçerli olmuştur. Kamu hizmetlerinin özel kesime gördürülmesine, işletmeci kesim ve karlılık açısından başarı olarak bakılabilir. Zira kamunun elindeki bir gücün işletmeci anlayışında olan özel sektörün eline geçmesi bu kesimin kar ve kazancını arttıracaktır. Özel sektörün eline geçen ve kamu hizmeti olarak nitelenen hizmetin sunumunun, sağlıklı ve sürekliliği olan bir sistem içinde yürütülmesi esastır. Ne var

¹ Ayşegül Mengi/Nesrin Algan, **Küreselleşme ve Yerelleşme Çağında Bölgesel Sürdürülebilir Gelişme AB ve Türkiye Örneği**, Siyasal Kitabevi, Ankara 2003, s.71

ki, rekabet ve karın belirleyici unsur olduğu piyasa kurallarında özel kuruluşların, hizmetin sürekliliğini sağlama yükümlülüğü yoktur. Hizmetin kesintiye uğratılarak daha yüklü karla piyasaya sürülmesi mümkündür. Dolayısıyla, bu hizmetlerin kamusal kuruluşlarca yürütülmesinden kaynaklanan temel sorun kamu yönetiminin kendisi olamaz; olsa olsa kamunun yanlış yönetimi olabilir.

Anayasanın 2. maddesi Türkiye Cumhuriyetinin sosyal bir hukuk devleti olduğu hükmünü getirmiştir. Sosyal devlet olmanın gereği, yurttaşların toplumsal durumlarıyla ilgilenmek, toplumsal güvenlik ve minimum bir yaşam düzeyi sağlamakla görevli olmaktır². Dolayısıyla, ekonomik-toplumsal yaşamı düzenlemek ve kamu düzenini sağlamak sosyal devletin görevleri arasındadır. Anayasanın ekonomik hükümler başlığını taşıyan dördüncü kısmının ikinci bölümünde yer alan maddelerde açıklanan hükümler bu çerçevede sosyal devlet ilkesini gerçekleştirmeye yönelik hükümlerdir. Planlama da bu çerçevede devletin ekonomik yaşama karışmasını öngörmektedir. Anayasa, planlamayı devletin ödevi olarak kabul etmiştir (md.166). Planlamanın devlet ödevi olarak kabul edilmesi, planlama çalışmasının kamu hizmeti kavramı içinde değerlendirilmesine yol açmıştır³. Ancak, özellikle 80’li yıllardan sonra yükselmeye başlayan liberal akımlar çerçevesinde sosyal devlet ilkesi, devletin ekonomiye gereğinden fazla karışmasına izin verildiği gerekçesiyle yoğun bir biçimde eleştirilmiştir. Sözü edilen liberal akımın etkisi altında gelişen serbest piyasa ekonomisi ve özelleştirme uygulamaları, toplumsal yaşamın geniş bir alanını kuşatan kamu hizmeti anlayışını sosyal devlet ilkesinin geleneksel anlamı bakımından zorlamıştır. Bu durum ister istemez, sosyal devletin vazgeçilebilir ya da geciktirilebilir bir ilke olup olmadığı sorununu gündeme getirmektedir.

² Mümtaz Soysal, **100 Soruda Anayasanın Anlamı**, Gerçek Yayınları, İstanbul 1986, s.224

³ Turgut Tan, **Planlamanın Hukuki Düzeni**, TODAİE Yayını, Ankara 1976, s. 25

Ülkemiz ekonomik sıkıntılar yaşamaktadır. Kamunun ekonomideki etkinliği bu sıkıntıların nedenleri arasında gösterilmektedir. Ekonomik darboğazın ve geri kalmışlığın çaresi olarak özelleştirme, kaçışı olmayan seçenek olarak sunulmaktadır. Bir yandan kitle iletişim araçları yoluyla toplum bu anlayışa alıştırılmakta, diğer yandan arka arkaya çıkarılan yasal düzenlemeler ile uygulamanın önü açılmaktadır. Böylece süreç tamamlanmaya çalışılmaktadır.

Bu çalışmada, hizmet dağıtımında piyasa koşullarını dikkate alan, müşteri odaklı sunuma dönüşü ifade eden özel sektörün yürüttüğü yapı denetim hizmeti, yeni bir olgu olarak ele alınmaktadır. Bu olgunun önemli aktörü yapı denetim kuruluşlarıdır. İçinde yapı denetim kuruluşlarının bulunduğu yeni yapı denetim sisteminin devletteki, genel değişimin bir sonucu olarak ortaya çıktığı açıktır. Biz burada, bunun kamusal planlama anlayışıyla ne denli bağdaştığı konusunu incelemek amacındayız.

Çalışmanın Konusu ve Amacı

Kent nüfusunun artışında doğum ve ölüm oranları kadar önemli olan bir başka etken de göçtür. Göçlerle meydana gelen nüfus artışının ortaya çıkardığı en önemli sonuçlardan birisi, insanların konut gereksiniminin karşılanması, sağlık sorunlarının giderilmesi ve gittikçe karmaşıklaşan kentsel yerleşim birimindeki toplumsal güvenliğin sağlanmasıdır. Gerçekte göçe ilişkin hareketlilik, insanların yer değiştirmelerinin yanı sıra yapılaşmaya ilişkin sektörde de hareketlilik yaratmaktadır. Zira, artan nüfusla birlikte yapılaşmadan kaynaklanan hareketliliğin kamu denetimi

altında yürütülmemesi durumunda, halk gecekondulaşmaya yönelmekte, bu da kentlerin düzenli ve denetimli gelişmesini engellemektedir.

Gecekondulaşma ile ortaya çıkan durum, kentleşmenin olumsuz bir sonucu olarak kendini göstermektedir. Kent nüfusunun giderek arttığı ülkemizde denetimsiz yapılaşma, konut açığının körüklediği bir sorun niteliğindedir. Çünkü insanların en önemli gereksinimlerinden biri olan barınma gereksinimi, sağlıklı ya da sağlıklı olmayan herhangi bir şekilde karşılanmaya çalışılmaktadır. Konut yapımının büyük oranda kent topraklarında gerçekleştiği gözönüne alınırsa, düzensiz ve plansız kentleşmeyi doğuran gecekondulaşmayla birlikte, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde yetersiz kalınmakta ve bu hizmetlerin gerçekleştirilmesi çabaları sorunlar yumağı haline gelmektedir. Bunun için yapılaşmaya ilişkin planlama, kent ve bölge merkezlerindeki nüfusun dengeli dağılımını etkilediği gibi, altyapı hizmetlerindeki dağılımı da etkilemektedir⁴. Bu ise kente ve kentsel yaşama yön vermeyi ve düzenlemeyi gerekli kılmaktadır.

Daha çok konuta yönelik olan yapılaşma, kentleşmenin yanı sıra bireysel ve toplumsal olarak ekonomik sonuçlar da ortaya çıkarır. Toplumsal açıdan bakıldığında, emek yoğun çabayı gerektiren konut yapımı, köyden kente göçen nitelsiz emek gücüne iş olanakları açmakta ve etkilediği yan sanayi dalları ile ülke için ekonomik yararlar sağlamaktadır⁵. Bireysel açıdan bakılacak olursa, dar gelirli insanların çalışma yaşamlarının önemli bir bölümünü konut edinme çabasına ayırmak zorunda kaldıkları gözlemlenmektedir. Böyle bir zorlu kazanma dönemi sonucunda edinilen konut, ekonomik değer ifade eden bir mal olarak, dar gelirli

⁴ Alfred Van Huyck, “Konutun Ulusal Gelişmeye Katkısı: Daha Çoğu Başarılabilir mi?”, (Çev. Ruşen Keleş), **Konut ve Gelişme**, (Yayıma hazırlayan Ruşen Keleş) Birleşmiş Milletler Türk Derneği Yayını, Ankara, 1987, s. 10.

⁵ Ruşen Keleş, **Kentleşme Politikası**, 8. Baskı, İmge Kitabevi, Ankara 2004, s. 419; Huyck, **a.g.m.**, s. 3-4.

insanlar için tasarruf ve biriktirme yöntemi olmaktadır. Ancak, şüphesiz ki bütün bunların ötesinde konut gereksinimi beslenme, giyim, eğitim kadar yaşamın temel bir zorunluluğu olarak karşımıza çıkmaktadır. Bireyin ödeme gücü olsun ya da olmasın bir ailenin üyesi olması, en azından bir insan olması nedeniyle konuta gereksinimi vardır. Bu da konutu tartışmaya yer vermeyecek kadar önemli bir gereksinim konumuna getirmektedir.⁶

Gerek bireyler, gerekse kamu için önemli sonuçları olan konut gereksinimi ve yapımı, devletin elini kolayca çekebileceği bir alan değildir. Devlet, konut yapımına önem vermek, bu konuda arsa ve altyapı projeleri üreterek yol gösterici çabalara girişmek zorundadır. Yeterli miktarda alanı konut yapımına ayırmak, konut yapımına ilişkin bir sistem oluşturmak ve bunu belli bir plan ve denetim altında yürütmek devletin sorumluluğunda olmalıdır.⁷

Dünya tarihi içinde tüm uygarlıkların önemli merkezi yerleri geliştirdiklerine hiç kuşku yoktur. Bu merkezlerde, zaman içinde temel toplumsal işlevler yerleştirilmiş ve nüfus toplanmıştır. Sanayi devriminin sonuçlarından birisi olan taşımacılığın hızlı ve ucuz hale gelmesi sayesinde, kentler ve bölgeler arasındaki uzaklıklar şaşılacak ölçüde kısalmış, ekonomik ve toplumsal değişiklikler kırsal nüfusu hızla büyüyen kent merkezlerine çekmeye başlamıştır. Böylece yüzlerce yıldan beri birbirine kapalı kalmış toplumların, hızla birbirleri ile ilişkiye girmeleri nedeniyle, kentler ve kırsal alanlar arasındaki ilişki biçimi öncekilerle kıyaslanmayacak biçimde değişmiştir. Sanayi devriminin süreçleri Avrupa'daki kent sisteminin nitel ve nicel boyutlarını da değiştirmiştir. Nüfusun belli merkezlerde toplanmasıyla meydana gelen konut gereksiniminin kentsel alanlarda yol açtığı

⁶ Keleş, **a.g.e.**, s. 414, Huyck, **a.g.m.**, s. 1

⁷ Huyck, **a.g.m.**, s. 9

yapılaşma yoğunluğu büyük değişimler yaratmıştır. Kentler evrim geçirdikçe ve teknoloji daha erişilir hale geldikçe yeni etkinlikler doğmuştur⁸. Nüfusun kentsel yerleşim bölgelerinde toplanmasının yol açtığı yapılaşma ile bilim ve teknolojinin giderek artan gelişme hızı, çok karmaşık toplumsal ilişkileri, etkileşimleri ve fiziksel yerleşim sorunlarını ortaya çıkarmıştır. Böyle bir toplumun işlevselliği ile birlikte kamu düzeninin korunması önceden örgütlendirilmiş bir düşüncenin varlığını zorunlu kılmaktadır. Bu zorunluluğun bir sonucu olarak, kentsel yerleşim alanları bakımından bu yerleri yaşanabilir kılmak ve bu durumu sürdürmenin yeterli koşulu, kentsel gelişmenin planlanmasıdır. Planlama, kamusal nitelik taşıyan hizmetlerin düzenlenmesinde temel araç niteliğindedir. Konut, ulaşım, altyapı, çevre gibi kente özgü olarak ortaya çıkan sorunları çözüme kavuşturmanın yolu, kent planlarının yapılması yoluyla imara ilişkin engellerin ortadan kaldırılmasından geçer. Bu nedenle, sorunların öncelik sırasının belirlenmesi ve kaynakların uygun şekilde kullanılması planlamayı gerektirir.

Her çağda geliştirilen geleceğe ilişkin tasarımlar, o dönemin sorunlarını yansıtan, bunlara çözüm getireceği düşünülen ideal yaşam tasarımlarıdır. Dünya nüfusundaki artış kentsel alanlar üzerinde her gün daha fazla baskı yaratırken, kent plancıları ve hukukçular bu baskıları azaltmak için yeni çözümler bulmak, projeler geliştirmek ve hukuksal düzenlemeler yapmak zorunda kalmaktadırlar. Bir ülkenin akılcı ve planlı gelişmesinin sağlanabilmesinde mali kaynakların, teknolojik araç ve gereçlerin ve yetişmiş insan gücünün varlığının yanı sıra, bunları uygulamak için hukuksal zemin ile istikrarlı bir siyasi iradenin varlığına gereksinim vardır. Hukuksal altyapı, başta Anayasa olmak üzere buna dayalı olarak çıkarılan diğer hukuksal

⁸ Selda Arıt, "Geleceğin Kentleri", **Bilim ve Teknik**, Ocak 1998, Sayı 362, s. 60

düzenlemeler ile oluşturulabilir. Kamu yararının sağlanması için toprak düzenlemesinin ve mülkiyet hakkının kullanımının Anayasanın değişik maddelerinde yer alan toplum yararına aykırı kullanmama kuralı ile uyumlu olması gerekir. Çünkü kent planlamasına ilişkin düzenlemeler kent topraklarını toplum yararına kullandırmayı amaçlamaktadır.

Türkiye’de Cumhuriyetin başlangıcından 1950’ lere kadar, nüfustaki doğal artış çoğunlukla doğduğu yerde kalmıştır. Kırsal alanlardaki tarımsal işgücünün sürekli olarak genişlemesiyle gelen işsizlik, beslenme ve barınma sorunu kent alanlarına küçük çaplı göçleri de beraberinde getirmiştir. Böylece, sanayileşme sonucunda ortaya çıkan göç ve kentleşme hızlanarak, kısa zamanda ülkenin nüfus dinamiğine egemen olmuştur. Bu durum kentlerin çevresindeki arazilerin yağmalanmasıyla gecekondü adı verilen fiziki ve toplumsal açıdan enyetersiz olanaklarla donatılmış kaçak yapılaşmaların, kentleri kuşatmasına kadar gitmiştir. Göçle birlikte ortaya çıkan konut gereksiniminin yetersiz olanaklarla karşılanması karlı bir alan olarak kendini göstermiştir. Barınma gereksiniminin ucuz ve çabuk yoldan giderilmesini sağlayan bu kaçak ve niteliksiz yapılaşma biçimi, kentsel alanlardaki yapı kirliliğini de beraberinde getirmiştir. Bu açıdan denetim, sorunların ortaya çıkmasının önlenmesine olanak sağlar.

Daha 1970’li yıllarda, gelişmekte olan ülkelerdeki ekonomik ve toplumsal sorunların çözümünde, devletleştirmenin önemli bir araç olduğunu açıklayan Dünya Bankası’nın, 1980’lerden sonra özelleştirme politikalarını önermeye başlamasıyla birlikte plan karşıtlığı resmi çevrelerin söylemi haline gelmiştir⁹. Bunun ardından, büyüyen devletten kurtulma arayışını içeren çalışmalara paralel olarak, 1980’lerden

⁹ Ömer Şanlıoğlu, “Türkiye’de Özelleştirmenin Önündeki Başlıca Engeller ve Daha İyi Bir Özelleştirmenin Çerçeve Koşulları”, **A.Ü. Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt:VII, 2003, Sayı 3-4, s. 866.

sonra dışı açılma, liberalleşme ve küreselleşme adı altında yeni kavram, anlayış ve açılımlar öne çıkmaya başlamıştır. Bu değişikliklere paralel olarak, neo-liberalizmin etkisi ve özelleştirme uygulamalarıyla, yönetsel eylemlerin ayrıcalıklı bir aracı durumunda olan kamu hizmeti anlayışının da günümüzde yenilenerek güncellik kazandığı gözlenmektedir. Yerel hizmetlerin yerine getirilmesinde kaynak bulma güçlüğü ve yönetimdeki günlük sıkıntılardan kurtulma istemi bu güncelliğin nedenleri arasında gösterilmektedir. Bu anlayışın başta Dünya Bankası olmak üzere uluslararası mali kuruluşlarca geliştirmekte olan ülkelere önerildiği de bir gerçektir. Bu yeni anlayış çerçevesinde, devlet kendini üretim alanından çektiği gibi sosyo-ekonomik gelişme sürecine karışmayı sağlayan araç ve yöntemleri de terk etmekte, en azından kendini sınırlandırma yolunu seçmektedir. Kendini sınırlandırdığı alanlardaki boşluğu ya tamamen piyasa güçlerine bırakmakta ya da özünde kamusal nitelik taşıyan bu eylem alanını özel kişilerle paylaşma yolunu seçmektedir. Böylece liberalleşme, küreselleşme ve özelleştirme gibi kimi moda akımların etkisi altında, devleti küçültme ve her türlü kamu etkinliğine cephe alma dönemi başlamıştır. Devletin planlamadan elini çekmesiyle birlikte kent planlaması rantiyelerin eline kalmıştır. Rantiye çevreler ise, plan yapmak yerine oldu bittileri plana uydurmaya çalışmaktan öte bir işlev görmemektedirler¹⁰. Çok güzel hazırlanmış olsalar bile, planların kentsel gelişmeyi arkadan izlemesi nedeniyle, doğal yıkım olaylarında kamu yönetimi yara sarmanın ötesinde bir işlev görememektedir¹¹.

Demokratik ve katılımcı bir toplumda en önemli öge olan insanın ve insan yaşamının toplumun güvencesinde bulunması gerekir. Nitekim İnsan Hakları Evrensel Bildirgesinin 22. maddesinde, “*Herkesin bir toplumun üyesi olarak*

¹⁰ Ruşen Keleş, “Siyaset Dışı Planlamadan Planlamasız Siyasete”, **AÜSBF Dergisi**, Cilt 52, Ocak-Aralık 1997, s. 444.

¹¹ Keleş, Kentleşme Politikası, **age**, s. 158.

toplumsal güvenliğe hakkı vardır...” ve 25/1. maddesinde, “*Herkesin, kendinin ve ailesinin sağlık ve gönenci için beslenme, giyim, konut ve tıbbi bakım hakkı vardır...*” denmektedir. İnsan yaşamının her yönüyle korunması, buna ilişkin sistemin oluşturulması ve bu sistemin işleyişine ilişkin inancın yerleşmesine bağlıdır. Bu inanç ve güven, denetim mekanizmalarının oluşturulmasıyla mümkündür. Bunun da en önemli aracı çağdaş endüstri kurallarının üretime konu olan her birimde uygulama alanı bulması ve rantiyeden bağımsız denetim mekanizmalarının kurulup çalıştırılmasıdır. Bu, demokratik ve katılımcı bir toplumun üyesi olan bireyin, yaşamının en önemli bölümünü geçirdiği yapının endüstri standartlarına uygunluğunun denetlenmesiyle sağlanabilir. Yapıya ilişkin denetleme ise, yapı üretiminde uyulması zorunlu standart kural ve yöntemlerin belirlenmesi, üretimin yetkili kişi ve kuruluşlarca yapılması ve uzmanlaşmış tarafsız birimler tarafından denetlenmesiyle gerçekleştirilebilir.

Yapıdan kaynaklanan risk ve zararların azaltılmasına ilişkin hizmet, niteliği itibarıyla kamu güvenliğini, kamu sağlığını ve dolayısıyla, kamu düzenini ilgilendiren bir hizmettir. Böyle bir hizmetin planlanması da kamu düzenini ilgilendirir. Bu hizmetin kamusal niteliğinden soyutlanarak piyasanın işleyiş kurallarına göre düzenlenmesi, salt teknik bir sorun olarak algılanması, can ve mal güvenliğini sağlamaya yönelik hizmette yurttaşın müşteri konumuna sokulması, kuşku yok ki denetimden çok kazanç kapısı açma amacını gündeme getirmektedir.

Yapı denetiminin kalitesini ve başarı derecesini çoğu kere oluşturulan sistemin fiili uygulama koşulları belirlemektedir. Türkiye’de elli yıldır kent planları yapılmasına rağmen, kentlerin düzenli gelişmesi yolunda ilerleme sağlanamamıştır. Son 20 yıl içinde kamuya ait olan plan yapma, uygulama, izin verme ve denetleme

yetkilerinin kamu sektörü dışındaki kuruluşlara devredilmesi ya da bu yetkiyi özel kuruluşlarla paylaşmaya olanak tanıyan düzenlemeler yapılması yoluna gidilmiştir. Bu bağlamda, 24.02.1984 tarihli İmar ve Gecekondu Mevzuatına Aykırı Yapılara Uygulanacak Bazı İşlemler ve 6785 Sayılı İmar Kanununun Bir Maddesinin Değiştirilmesi Hakkında 2981 sayılı yasayla belediyelerle valiliklerin yeminli özel teknik bürolara ıslah imar planlarını hazırlatabilecekleri öngörülmüştür. Yine 03.5.1985 tarih 3194 sayılı İmar Yasasının değişik maddelerinde yeminli serbest mimarlık ve mühendislik bürolarına yetki verilerek imar planlarının kamu sektörü dışındaki kişi ya da kuruluşlara yaptırılmasına ilişkin düzenlemeler yapılmıştır. Diğer taraftan bu düzenlemelerin bir uzantısı olarak, yapı denetimi işi de özel kuruluşlara devredilmeye çalışılmaktadır. Bu amaçla 1999 Marmara depreminden sonra 03.02.2000 tarih 595 sayılı Yapı Denetimi Hakkında yasa gücünde kararname çıkarılmıştır. Kararnameyle hemen bütün yapıların denetimi kamu yönetiminin sorumluluk alanından çıkarılarak yapı denetim kuruluşu adı verilen özel hukuk tüzel kişilerine verilmiştir. Bu kararnamenin iptali üzerine 4708 sayılı Yapı Denetimi Hakkında Yasa (13.7.2001 tarihli RG) çıkarılmış ise de, 595 sayılı kararnamede açıklanan bu hizmet ve işlerin özel sektör kuruluşlarına gördürülmesi eğiliminden vazgeçilmediği anlaşılmaktadır. Bütün bunlar gösteriyor ki, kamusal ve yerel nitelik taşıyan hizmetler özel kuruluşlara gördürülmek istenmektedir.

Buna karşılık Anayasa Mahkemesi, 3194 sayılı İmar Yasasındaki Yeminli Serbest Mimarlık ve Mühendislik Büroları ile ilgili değişiklikleri, yapı ve kullanma izni denetim yetkisini kamunun kolluk yetki ve görevlerinin bir parçası olarak niteleyip, bu yetkinin kamu güvenliği gerekçeleriyle kamuya tanındığını belirterek, bunun özel kuruluşlara devredilmesine ilişkin hükümleri Anayasaya aykırı bulmuş ve

iptal etmiştir. 595 sayılı kararname yönünden ise, yapı denetiminin mülkiyet hakkıyla ilişkisinden dolayı konunun yasa gücünde kararname ile düzenlenmesi Anayasaya aykırı bulunmuştur. Dolayısıyla, yapılan düzenlemelere bütüncül olarak bakıldığında, kamu hizmetleri özelleştirilmeye, asli ve sürekli kamu görevi sayılan hizmet alanları özel kişiler eliyle yürütülmeye çalışılmakta, yerel yönetimlerin görev alanları daraltılmaktadır. Böylece, yasama organının düzenlemeleri ile Anayasa Mahkemesinin iptal kararları arasında bir çatışma ortaya çıkmaktadır. Bu nedenle, kamusal özelliği ağır basan yapı denetimi hizmetlerinin birer özel hukuk tüzel kişisi olan yapı denetim kuruluşlarına devredilmesi isteminin altındaki neden ve gerekçelerin açıklanması gerekmektedir. Dolayısıyla, henüz uygulaması yeni olan 4708 sayılı yasayla getirilen yapı denetim sisteminin işleyişi ile yapı denetim kuruluşlarının sistem içindeki işlevlerine geniş bir çerçeveden bakılması zorunludur. Uygulamada bununla ilgili aksaklıkların saptanması ve çözüme yönelik görüşler, konularına göre sırası geldiğinde tez içinde açıklanmaya çalışılacaktır.

Tezin Kapsamı ve Temel Varsayımlar

Kapsam

Gerçekte ne zaman ya da nasıl gerçekleşeceği önceden tam olarak bilinemeyen doğal yıkım olayları nedeniyle, insanlar sürekli olarak zarar riski altındadırlar. Ülkemizde deprem, heyelan, toprak kayması, çığ düşmesi, sel gibi doğal yıkım olaylarının yol açtığı zararlar ile yapıların yapım tekniğindeki eksiklikten kaynaklanan zararlar oldukça yaygındır. Bu zararların temelinde, doğal

yıkım olaylarının önceden bilinemezliğinin yanı sıra yıkılan yapıların yapılma sürecindeki denetim eksikliğinin de etkisi büyüktür. Bu nedenle, huzurlu ve güvenli bir yaşam sürmenin en önemli yollarından birisi yapı denetiminin sağlanmasıdır. Kentsel yaşamda yapı düzeninin ve estetiğin sağlanması, kent planlamasının önde gelen amaçları arasındadır. İnsanların yaşamlarının önemli bir bölümünü içinde geçirdikleri yapılar hakkında, can ve mal güvenliklerine ilişkin endişe duymadan yaşayabilmeleri de bu amaçların içindedir. Oldukça geniş bir alanı ilgilendiren yapı denetimi hizmetinin özelleştirilmesine ilişkin eğilimleri konu alan bu inceleme, yapı denetimi konusunda ve bu denetimi gerçekleştiren özel kuruluşlar üzerinde yapılmıştır.

Çalışma Giriş ve Sonuç bölümlerinin dışında dört ana bölümden oluşmaktadır.

İlk bölümde, kısa olmak üzere dünya gündemiyle ülkemiz gündemine 1980’li yıllardan sonra yerleşen neoliberal düşünceye ilişkin gelişmeler, bu gelişmelerin kamu yönetimi ve kamu hizmetlerinin gördürülmesi üzerindeki etkileriyle bu etkilerin bir sonucu olarak ortaya çıkan özelleştirme uygulamaları anlatılmıştır.

İkinci bölümde, kent planlaması hizmetleri üzerinde durularak, bu hizmetlerin kamu hizmeti tanımı içindeki yerleri, hukuksal dayanakları ve örgütsel yapıları saptanarak anlatıldıktan sonra, yerel yönetimlerin kent planlaması hizmetlerine ilişkin yetkileri üzerinde durulmuştur. Kamu yönetiminin başta gelen görev ve amaçları arasında bulunan insanların can ve mal güvenliğinin sağlanması, yapı denetiminin de amaçları arasında bulunmaktadır. Dolayısıyla, yapı denetimine ilişkin yetki ve görev kamu düzeninin bir parçası sayılmalıdır. Bu nedenledir ki, bu bölümde kısa da olsa kamu düzeninin açıklanması gerekmiştir.

Üçüncü bölüm, yapı denetiminin işleyişine ilişkin değerlendirmenin yapıldığı bölüm olup, başlangıçta yapı ve yapı denetimi kavramları üzerinde durulmuş, arkasından yapı denetiminin tarihçesi, amacı ile bunun bir parçası olan yapılaşmaya kamunun karışma yolları açıklanmıştır. Yapı denetiminin çok yönlülüğü göz önüne alındığında, yapı denetiminin etkileşim alanları ve etkinliği, sistemin işleyişindeki sorun alanları, insan yaşamının sağlıklı ve düzenli bir ortamda sürdürülmesi için bulunması gerekli unsurlar vurgulanmıştır. Bu alanda çözülmesi gereken sorunlar temel alınarak, daha iyi bir yapı denetiminin nasıl olması gerektiği ve karşılaştırma yapılabilmesi için kimi yabancı ülkelerdeki yapı denetim sisteminin işleyişi açıklanmıştır.

Dördüncü bölümdeki son inceleme alanında, kamu güç ve yetkisinin özel kişilere devri bağlamında, bu çalışmanın ana hedefi olan yapı denetim kuruluşları ele alınmıştır. Yapı denetimine ilişkin görev ve yetkinin özel kesime devri, genel olarak kamu hizmetlerinin ve yerel hizmetlerin devri kapsamında ele alınarak, buna ilişkin yasalaştırma deneyimleri ve Anayasa Mahkemesinin kararları karşılaştırmalı olarak değerlendirmeye tabi tutulmuştur. Ayrıca meslek odalarının görüşlerine de yer verilmiştir. Daha yakından tanımak bakımından tez içinde, bu kuruluşların oluşumu, işleyişi, denetimleri, toplumsal işlevleri ile kısmen de olsa hukuksal durumları açıklanmıştır.

Çalışmanın sonuç bölümünde ise, daha önce ele alınan konular ve varılan sonuçlar başta ortaya konulan varsayımlar bağlamında değerlendirilmiştir. Ayrıca ülkemiz açısından henüz uygulaması yeni sayılan son yapı denetim sisteminin, ne kadar yeterli olduğu sorgulamasında elde edilen sonuçlar ve sorunların çözümü ile nasıl olması gerektiği yönündeki görüşler ortaya konulmuştur.

Bu çalışmanın amacı, ülkemizde son 20-25 yıllık dönem içinde gündeme oturtulan özelleştirme eğilimlerini, yerel yönetimler tarafından yürütülen hizmetler ve özellikle de, kent planlaması hizmetleri açısından değerlendirmektir. Ayrıca kent planlamasının önemli bir ayağı olan yapı denetimi hizmetlerinin işleyiş süreci, şekli, bu sürecin en önemli aktörleri olan yapı denetim kuruluşlarını sağladıkları yarar ve sakıncaları ile birlikte eski sistemle karşılaştırma yapmak suretiyle ortaya koymak ve bir yaklaşım çerçevesi önermektir.

Varsayımlar

Araştırmanın temel varsayımını, yapı denetiminin kamu düzenini ilgilendiren niteliği nedeniyle özel kişilerin inisiyatifine bırakılamayacağı, hizmetin yapısının kamu eliyle yürütülmesini gerektirdiği görüşü oluşturmaktadır.

Araştırmanın temel konusu yapı denetim kuruluşlarıdır. Bu nedenle, bu kuruluşları düzenleyen yasanın temel amacı olan, *can ve mal güvenliğini teminen imar planına, fen, sanat ve sağlık kurallarına, standartlara uygun kaliteli yapı yapılması için proje ve yapı denetimini sağlamaya* (md.1) yönelik bir uygulama içinde olup olmadıkları, uygulamanın günümüz koşullarıyla uyuşup uyuşmadığı, uyuşmuyor ise yapı denetimine ilişkin hizmetin yapısal ve işlevsel özelliklerinin ne olması gerektiği konuları çalışmada yanıtları aranan ana konulardır.

Bu çalışmaya esas olan varsayımı destekleyecek diğer varsayımlar şöyledir:

1- Belde halkının hak ve özgürlüklerini kısıtlayıcı nitelik taşıyan, kamusal gücün kullanılmasını gerektiren ve kamu düzenini ilgilendiren yapı denetim hizmetlerinin özel kişilerin eline bırakılması sakıncalıdır.

2- Denetimin etkinliği denetlenen birimden uzaklaşılarak değil, olabildiği ölçüde ona yaklaşılarak sağlanabilir. Kamu hizmeti niteliği bulunan yapı denetiminde de, kamunun denetim hizmetinden uzaklaştırılmasıyla denetimin etkinliği sağlanamaz.

3- Yapı denetiminin amacı, yapılaşma sürecinin izlenerek can ve mal güvenliğini sağlayan nitelikli yapılar ortaya çıkarmaktır. Yapı denetimi yetkisinin maliyet ve kırtasiyeciliğin azaltılması amacıyla özel sektör kuruluşlarına devredilmesi, ticari kaygıları ön plana çıkaran isteklerdir. Yetkinin özel sektör kuruluşlarına devredilmesi yapı denetimini gerçek amacından uzaklaştırmış, denetimsizliğin ortaya çıkmasına neden olmuştur.

4- Yapı denetiminin ticari ilişkilere ve rekabete açık özel sektör kuruluşlarına bırakılması, bu alanı her türlü gizlilik ve kişiselliğe açık özel ilişki biçimine sokacaktır. Yapı işinde rant arayanları memnun eden bu durum, kamu yararını göz ardı ederek denetimden beklenen verim ve etkinliği azaltacağı gibi güveni de sarsacaktır.

5-Yapı denetiminin özel kuruluşlara bırakılması, nasıl olsa denetleyen bir kuruluş var anlayışı altında, yerel yönetimlerin yapacağı denetimi de etkisizleştirmiştir.

Yöntem

Bu çalışmada, kent planlamasının bir parçası kabul edilerek ele alınan yapı denetimi hizmeti, önceki sistem ile sonraki sistem bağlamında karşılaştırılarak, hizmeti üstlenen özel kuruluşların durumları irdelenecek, uygulamada ortaya çıkan

aksaklıklar ve sorunlar saptanmaya çalışılacaktır. Ayrıca bu kuruluşların bugüne kadar yapılmış olan çalışmalardan yararlanılarak yapısal, işlevsel ve yapılmış herhangi bir araştırmaya rastlanmayan hukuksal niteliklerinin irdelenmesi çalışmanın temelini oluşturmuştur. Liberalleşme yolundaki gelişmelerin bir parçası olan yapı denetim yasasının yorumu yoluyla, tezin inceleme yöntemi bir yerde betimleyici bir özellik göstermektedir.

Çalışma asıl olarak varılan sonuçlar açısından literatür taraması yoluyla saptanan yazılı kaynaklara, yüz yüze yapılan görüşme ve kişisel gözlemlere dayalı monografi yöntemiyle yürütülmüştür. Yazılı kaynak taraması yapılırken genel olarak kamu yönetimi, özel olarak da kent planlaması alanında 1980 ve sonrasındaki kuramsal ve uygulamadaki değişime ilişkin kaynaklara başvurulmuştur. Bu amaçla;

- Türkiye’de yapı denetimi sorununu irdeleyen kaynaklara;
- Konuyla ilgili başta 4708 sayılı Yapı Denetimi Hakkında Yasa’nın yanı sıra diğer hukuksal kaynaklara;
- Özellikle Anayasa Mahkemesinin ve Danıştay’ın kent planlaması, özelleştirme, kamu hizmeti ve yapı denetimine ilişkin kararlarına;
- Yapı denetimine ilişkin yayımlanmış ve yayımlanmamış araştırmalar ile resmi bir takım sayımlamalara;
- Konuyla ilgili meslek odaları, meslek odası üst örgütleri, resmi kurum ve kuruluşların ilgili birimlerinin tutanakları, sivil toplum örgütlerinin süreli yayınları ile sempozyum, açık oturum ve seminerlerde sunulan bildiri ve görüşleri yansıtan tutanak ve belgelere;
- Bazı yapı denetim kuruluşlarının yönetici ve çalışanları, çalışanlarının üyesi olduğu meslek odalarının yetkilileri, yapı denetim kuruluşları birliği yöneticileri, Ankara’da

bir metropol belediyenin yapı denetim işleriyle görevli birimi ve Bayındırlık Bakanlığı örgütü içinde bulunan yapı denetim komisyonu yetkilileri ile yapılan bire bir görüşmelerle doğrudan elde edilen veri ve bilgilere başvurularak, çalışmanın şekillenmesinde veri olarak değerlendirilecektir.

Çalışmada, 1980'den sonra kamu yönetimindeki değişim, kent planlaması, yapı denetimi ve yapı denetim kuruluşları olarak dört ana konu ele alınmaktadır. Kent planlaması ve yapı denetimi konusunda kamu yönetimi yazını taranmıştır. Yapı denetim kuruluşları konusunda bu kuruluşların henüz uzun bir geçmişe sahip olmamaları ve tam olarak oturmuş bir uygulamanın bulunmayışı zaman zaman belirli kabullerin yapılmasını zorunlu kılmıştır. Bu nedenle kamu yönetiminin, yapı denetim firmalarının ve meslek odalarının yetkili elemanları ile yüz yüze görüşmeler yapılmış, bu görüşmelerde yeni rapor ve proje çalışmalarına ilişkin bilgi alınmıştır. Diğer taraftan, iki yüksek mahkemenin özellikle Anayasa Mahkemesinin konuyla ilgili olan kararları seçilerek onlardan yararlanılmıştır. Çalışmada özet olarak, yapı denetiminin kent planlaması içindeki yerinin saptanmasıyla hizmeti yerine getiren yapı denetim kuruluşları üzerinde yoğunlaşmış, hizmetin özel kişiler eliyle yerine getirilmesi yani özelleştirilmesine ilişkin yasal düzenlemeler ile yana Anayasa Mahkemesinin verdiği kararların gerekçeleri karşılaştırılmış, aralarındaki karşıtlık ortaya konulmaya çalışılmıştır. Bu nedenle, konunun açıklanması için daha önce yapılmış çalışmalar gözden geçirilmiş ve Anayasa Mahkemesinin kararlarına başvurulmuştur.

Yapı denetimine ve denetim kuruluşlarına ilişkin olarak yapılan araştırmanın önemli bir bölümü, yapı denetimi hizmet sunumunun kamudan alınarak özel kuruluşlara verilmesindeki nedenlerin irdelenmesi ile hizmetin özel kuruluşlar eliyle

yürütülmesinin yerinde olmadığına dair iddiaların doğrulanmasına ilişkindir. Bu bağlamda, özel kuruluşların yapılarıdaki dayanıklılık, zararların ve zarar risklerinin azaltılması, verimlilik konusundaki etkinliklerinin gözlemlenmesi ve hukuksal yapılarının saptanması da yapılacaktır. Araştırma, yapı denetim kuruluşlarının nasıl çalıştıkları, uygulamada aksayan yönlerinin saptanması ile sorunların giderilmesinde nasıl olmaları gerektiği sorununun giderilmesi amacına yönelik olacaktır.

BİRİNCİ BÖLÜM

KAMU YÖNETİMİNDE DEĞİŞİM DÖNEMİ: 1980'Lİ YILLAR

VE SONRASI

Geçmiş yıllarda ulusal ekonomi ve ekonomik gelişmeler üzerinde denetim olanaklarının üst düzeyde sürdürülmesi merkezden yönetim sisteminin yararlarını savunmayı kolaylaştırıyordu. Keza ülke kaynaklarının daha akılcı ve verimli kullanılması açısından merkezden yönetimin yararlı bir strateji olarak görülmesini sağlıyordu. Bu nedenledir ki, şimdiki özelleştirmeye ilişkin gerekçeler karşısında devletleştirme akımları gelişmişti. Özellikle altyapı hizmetleri kamu tarafından yürütülmeye başlanmıştır. Bu arada ortaya çıkan 1929 krizi ise, ekonomide Keynesyen politikaların ve sosyal devlet anlayışının yerleşmesine neden olarak kamunun eylem alanını daha da genişletmiştir. Ancak zamanla merkezden yönetimin yol açtığı savurganlık, haksız kayırmacılık ve politik karışmalar özelleştirmenin de bir yöntem olarak benimsenmesine yol açtı. Ayrıca yerinden yönetimin dengeli ve etkili bir gelişmenin sağlanmasında yararlı olacağına ilişkin gerekçe, yerel hizmetlerin bağımsız kuruluşlara verilmesiyle daha isabetli kararların oluşumuna hizmet edecek olmasına da gerekçe oluşturmaya başladı. Bu yolla hizmetlerin etkin olarak yürütülmesi, yerel halka yararlı kararların alınması, sorunların yerel düzeyde demokratik anlayış içinde tartışılarak çözülmesi olanakları da açılmış olacaktı.

Hizmetlerin yerel düzeyde yürütülmesinde sivil toplum örgütleri ve yerel yönetimler önemli bir araç durumundadırlar. Ancak zaman içinde yerel yönetim kuruluşlarının kendilerini yenileyememesi ve sorunlar karşısında günün koşullarına

uygun çözüm önerileri getirememesi nedeniyle yeni düzenlemeler yapılması kaçınılmaz olmuştur.

İyi yönetim için yurttaşların beklenmedik sıkıntılarla karşılaşmaması gerekir. Kamu yönetiminin bir uzantısı olan yerel yönetimlerin iyi işlemesi öncelikle geleceği en iyi biçimde planlamalarına bağlıdır. Eğer gelecek iyi planlanırsa beklenmedik sıkıntıların önüne geçilebilir. Geleceğin iyi planlanması geçmişe ilişkin verilerin iyi değerlendirilmesine bağlıdır.

Dünyayı saran 1929 krizi ile işsizlik ve gelir dağılımındaki bozukluklar o günün koşulları içinde yaraların sarılması için devletçi ekonomi eğilimlerini güçlendirmiştir. Bu eğilimin uzantısıyla kamu hizmetlerinin üretim ve sunumundaki kamu payının ve gücünün yüksekliği özel sektörün gelişmesine fırsat tanımamıştır. Bu anlayış 1970 li yıllarda dünya ekonomik sisteminde kendini gösteren işsizlik ve enflasyon krizine kadar sürmüştür. Dünya ekonomik sisteminin içine girdiği yeni krizin ortaya çıkardığı sonuç karların düşmesi olmuştur. Bu yıllardan itibaren Amerika ve İngiltere’de başlayıp dünyayı saran neo-liberal anlayışın devletin ekonomideki etkinliğini eleştirmesiyle birlikte özelleştirme akımının da önünü açmıştır. Bu görüşe göre krizin sebebi sosyal devlet anlayışının genişlemesidir. Sosyal devlet anlayışının uygulamadaki yansıması olan kamu hizmeti alanını o kadar genişletmiştir ki, neredeyse özel sermayeye kar edebileceği alan bırakmamıştır. Sorunu aşmanın yolu kamunun eylem alanının daraltılması ve daraltılan bu alanın dışındaki alanın özel sektör tarafından doldurulmasıdır. Bu amacı gerçekleştirmenin en uygun aracı özelleştirmedir. 1980’li yıllar ve sonrasında dünyanın pek çok ülkesinde kamu hizmetlerinin özel sektör tarafından sunulması gündeme gelmiştir. Bu nedenledir ki, anlayış değişikliği bakımından 1980’li yıllar önceki dönemlere

kıyasla farklılaşmanın işaretlerini vermektedir. Bu dönem tüm dünyada uygulanan ekonomik ve sosyal politikaların uluslararası sisteme uyum sürecinin başlangıcı olmuştur. Uyum sağlamanın en önemli yolu ise özelleştirme programları ile bunların uygulamaya geçirilmesi çalışmalarıdır. Ekonomide yaşanan değişim ve dönüşümlerin kamu hizmeti alanını etkilememesi mümkün değildir. Bu nedenle, ekonomi alanındaki serbestlik ve rekabet, üretimi geliştirecek bu da maliyetin düşmesinin yanı sıra ürünün verim ve kalitesinde artış sağlayacaktır. Bu sistemde pazardaki rekabetin kendiliğinden denetimi gerçekleştirdiği düşünülmektedir¹². Kamu hizmetinin özel kişiler eliyle yürütülmesi sayesinde karar alma süreci hızlanacak ve verimlilik artırılabilecektir. Ayrıca yerel kamu hizmetlerini yerine getiren yerel yönetimlerin siyasi kimliklerinin de bulunduğu gözönüne alınırsa, kamu kaynaklarının kullanımı ve kamusal nitelikli karar alma sürecinin siyasilerin tasallutundan korunması sağlanacaktır. Bu da devlet eliyle kişi zengin etmenin yollarını tıkamış olacaktır¹³. Bunun sağlanması için devletin küçültülmesi önemli geçiş noktasıdır.

Nitekim bütün dünyada baş gösteren bu liberal esintiler Türkiye'yi de etkisi altına almıştır. Böylece, ülkemizde devletin ekonomi içindeki payı tartışılarak devletin küçültülmesi adına özelleştirme girişimleri dile getirilmeye başlanmıştır. Ülkemiz Avrupa Birliğine katılım süreci yaşamaktadır. Bu bakımdan sanayi toplumundan bilgi toplumuna geçiş, halkın artan ve çeşitlenen istekleri, yaşanan krizlerin ekonomik ve toplumsal maliyetinin kamu maliyesine getirdiği ağır yük, teknolojik gelişmeler sonrasında özel sermayedeki hareketlilik artmış ve ülke buna gereksinim duyar hale gelmiştir. Bu nedenle, halkın isteklerine karşı duyarlı,

¹² Yeşeren Eliçin Arıkan, "Kentsel Kamu Hizmetlerinde Etkinlik Arayışları: Fransa", **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C.11, S.4, Ekim 2002, s.78

¹³ Ege Cansen, "Özalcılık Öldü", **Hürriyet**, 17 Nisan 1994

katılımcılığa önem veren, şeffaf, daha küçük ancak daha etkin olacak şekilde kamu yönetiminin çağdaş bir yapıya kavuşturulması gerekir. Bunun için kapsamlı bir yeniden yapılanmanın gerekliliği gündeme getirilmiştir¹⁴. Çağdaş yapı devletteki küçülme olarak algılanmakta, yapısal uyarlama politikalarıyla bu alan düzenlenmeye çalışılmaktadır. Hızla kentleşen geri kalmış ülkelerde önemli boyutlara varan kentsel altyapı açığının giderilmesi, yapısal uyum politikalarının başlıca uygulama alanlarından biri olmuştur¹⁵.

I. NEO-LİBERAL YAKLAŞIMLAR

Bireylerin siyasal ve ekonomik alandaki hak ve özgürlüklerinin güvence altına alınmasını ve devletin ekonomiye karışmasının en az seviyeye indirilmesini savunan liberalizmin temeli sınırlı ve sorumlu devlet anlayışına dayanmaktadır. Bireyciliği esas alan bu anlayış devlete yalnızca adalet, güvenlik ve sağlık gibi temel bir kısım hizmetler dışında mal ve hizmet üretimi bakımından girişim ve ticaret özgürlüğü tanımamaktadır. Liberalizmde mal ve hizmet üretiminin rekabete dayalı, kar amacına yönelik, özel mülkiyet, sözleşme ile ekonomi ve ticari seçim özgürlüğünün güvence altına alındığı piyasa sistemine bırakılması savunulmaktadır. Adam Smith'in "*bırakınız yapsınlar, bırakınız geçsinler*" savsözüyle ünlenen bu anlayış, ekonominin piyasanın doğal işleyiş kurallarına terk edilmesinden yanadır. Ancak, liberal düşünürler arasında zamanla bu temel esaslardan sapmaların olduğu

¹⁴ Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma 2, Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılanma Hakkında Kanun Tasarısı, **Genel Gerekçe**, T.C. Başbakanlık Yayını, Ankara 2003, s.67-75

¹⁵ Cevat Geray, "Kentleşme Sorunlarının Çözümü Açısından Küreselleşme", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, C.10, S. 4 Ekim 2001, s. 9, Birgül Ayman Güler, **Yeni Sağ ve Devletin Değişimi**, İmge Kitabevi, 2. Baskı, Ankara 2005, s. 28

görülmüştür. 1929 ekonomik bunalımının etkisiyle ekonomideki doğal işleyişin ulusal zenginliğe olan getirisinin zayıflaması karşısında, liberal düşünürler liberalizmin yaşaması için devletin ekonomiye karışmasını gerekli görmeye başladılar. Keynes, üretim ve iş alanlarının daralması ve yatırımların azalması nedeniyle, piyasadaki doğal işleyiş kurallarının ekonomiyi durgunluğa götürmesi durumunda devletin alacağı önlemlerle işleyişe karışması gerektiğini ileri sürmüştür¹⁶. Söz konusu dönemde Almanya'nın sanayide diğer batılı ülkelerden geri kalması karşısında, yerli sanayinin gelişmesi için devletin tedbirler alabileceğini savunan ulusalcı korumacılık görüşleri ortaya atılmıştır. Bu açıdan kapitalist ülkelerde arsa spekülasyonunun dar gelirli aileler üzerindeki baskısını ortadan kaldırmak, yeni kentlerin oluşumuna etki etmek, konutu olmayan kiracıları korumak amacıyla toplumsal reform yasaları çıkarılmıştır¹⁷.

Ne var ki, 1970'li yıllarda devletin ekonomiye karışmasını yeniden reddeden neo-liberal görüşler ortaya çıkmıştır. Neo önekinin yeni anlamı taşıdığı göz önüne alınırsa neo-liberalizmin “yeni liberalizm” anlamına geleceği açıktır. Neo-liberalizm klasik liberal anlayışının temel ilkelerini kabul etmektedir. Bununla birlikte devletin, kamusal mal ve hizmet üretimi yoluyla piyasaya müdahale etmekten çekilerek ekonomik dengeleri piyasanın kendi işleyişine bırakması gerektiği ileri sürülmektedir. Bu anlayışa göre devletin rolü, piyasayı tamamlayıcı biçimde koordinatörlük olmalıdır. Friedman, Hayek, Buchanan gibi düşünürler devletin, ekonomik işleyişi piyasa kurallarına terk etmesi gerektiği yönünde bir tür eskiye dönüş sayılabilecek görüşleri savunmaya başladılar. Drucker, günümüzde aynı

¹⁶ Anayasa Mahkemesi; Anayasanın “*Liberal bir iktisadi politika takibine elverişli olduğu kadar karma bir iktisadi politika takibine de müsait*” olduğunu belirtmektedir. (Örneğin, 27.9.1985 tarih, 1985/2-16 sayılı kararı)

¹⁷ Ruşen Keleş, “İdeolojiler, Kent Politikaları ve Üçüncü Dünya”, **Kent ve Siyaset Üzerine Yazılar (1975-1992)**, IULA-EMME, Ankara 1993, s.71

görüşleri savunan düşünür olarak öne çıkmaktadır. Ancak, Drucker'ın karşı çıkmasındaki gerekçeler diğerlerine göre farklılık göstermektedir. Drucker, devletin ekonomiye karışmasıyla bireysel girişim ve ticaret özgürlüğünün zarar göreceği endişesini taşımamaktadır. Ona göre devletin etkinliğinin bulunduğu bütün ekonomik girişimler verimsiz ve başarısızdır. Devletin ahlaki nedenlerle vazgeçemediği ekonomik alandaki faaliyetlerini dolayısıyla, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesini özel kesime bırakması gerekmektedir¹⁸.

Liberal devlet anlayışı kişi özgürlüğünü her şeyin üstünde tutmakta, planlama mekanizmasının alternatifi olarak da ekonomiyi piyasa işleyişine dayandırmaktadır. Planlama kamunun egemenliği olarak ortaya çıkarken, piyasa tüketici egemenliği olarak kendini göstermektedir. Tüketici egemenliğine dayanan anlayışta devletin ekonomiye karışması söz konusu değildir. Neo-liberal politikalar, devletin pek çok alanda özellikle ekonomik alandaki karışması yüzünden bireysel özgürlüklerin sınırlandırıldığını ileri sürerek bireysel özgürlüklerin geliştirilmesi için devletin etkinliğinin belli alanlardan öteye geçmemesini istemektedir¹⁹. Ülkemiz açısından bakıldığında, 1980 den sonra devletin yeniden yapılandırılması ve hizmet alanının yeniden düzenlenmesinde liberal kuramın etkin hale geldiği, devleti bu anlayış içinde toplumun dışında nötr bir konuma yerleştiren uygulamaların yoğunlaştığı gözlenmektedir. Kamunun etkinliğinin sınırlandırılmasını temel alan bu politikalar yapısal uyarılama politikaları olarak adlandırılmaktadır. Bu politikaların amacı, başta özelleştirme olmak üzere sözleşmeli personel uygulaması, hukuksal düzenlemelerde farklılaşmaya gidilmesi, mali piyasalarda serbestleşme ve uluslararası sermayenin

¹⁸ Melikşah Yasin, **Sermaye Piyasası Kurulu ve İşlemleri**, Seçkin Yayınları, Ankara 2002, s. 20-22

¹⁹ Milton Friedman, **Kapitalizm ve Özgürlük**, Altın Kitapları, İstanbul 1988, s.24-31

ulusal piyasalara girişinin kolaylaştırılması gibi bir kısım ekonomik rahatlamalar içermektedir²⁰.

II. 1980'DEN SONRAKİ GELİŞMELER

Devletin yeniden yapılandırılması çabaları hem kamu yönetimi hem de kamu hizmeti anlayışına doğrudan etki yapmıştır. Nitekim 1970 li yıllardan sonra başlayan ve hızla ilerleyen özelleştirmeye ilişkin politikalar sonucu kamu kesiminin daraltılması anlayışı kamu hizmeti anlayışının da değişimine yol açmıştır. Değişim süreci içinde dünyadaki devletleştirme karşıtı politikalara paralel olarak ülkemiz açısından da 1980 yılı ile başlayan dönem, sonradan meydana gelen değişim ve gelişmelerin habercisi olmuştur. Daha sonraki dönemlerde adı '24 Ocak Kararları' olarak anılacak olan 24 Ocak 1980 tarihli kararlar ülkemizde yalnızca ekonomik açıdan değil siyasal ve yönetsel açıdan da çok önemli gelişmelerin başlangıcını oluşturmuştur. Söz konusu kararlar ile ülkede yaşanan yüksek enflasyonun aşağı çekilmesi ve ödemeler dengesindeki açığın kapatılması amaçlanmaktaydı. Bu amacın gerçekleştirilmesi ancak serbest piyasa koşulları altında gerçekleşen serbest rekabet çerçevesindeki işleyişe bağlı kılınmıyordu. Bu amaç kapsamında, denetim yollarının gereği gibi işletilmesi bürokratik engeller olarak nitelendirilerek iktidarın bunlara karşı tavır almasına yol açılmıştır²¹. Bu çerçeve içinde ekonomik liberalizmin ilkeleri yerleştirilmeye çalışılırken söz konusu koşullar ülkeyi tümünden değiştirme ve

²⁰ Birgül Ayman Güler, **Yeni Sağ ve Devletin Değişimi:Yapısal Uyarılama Politikaları**, TODAİE yayını, Ankara 1996, s.3

²¹ Ruşen Keleş, "Demokratik Gelişmemizde Yerel Yönetimler", **Kent ve Siyaset Üzerine Yazılar (1975-1992)**, IULA-EMME, Ankara 1993, s. 46

yönlendirme projesine dönüşmüştür. Bu durum kamu hizmeti alanına da yansımıştır. Bu proje kapsamında ülkede enerji, otoyol, serbest bölge, yerel yönetimler ve diğer alanlarda uygulama çalışmaları başlatılmıştır. Ekonomik politika alanındaki değişiklikler 1983'den sonra zamanın iktidar partisi tarafından katıksız bir liberalizmin ekonomik yaşamdaki etkinliğinin sağlanması için ısrarla sürdürülmüştür. Bu anlayış doğrultusunda yerel hizmetlerin özelleştirilmesi, vakıflaştırılması ve ortaklıklar yoluyla gördürülmesi hizmet anlayışının yeni bir yöntemi olarak benimsenmiştir²². Ülkedeki 1980 sonrası gelişmeler, liberal siyasaların yanı sıra içine düşülen ekonomik krizler ve uluslararası piyasalarla bütünleşme çabaları bağımsız yönetsel otoritelerin hızla artmasına neden olmuştur. Öyle ki, her alanla ilgilenen ve bütün alanları dolduran yönetsel otoriteler ortaya çıkmıştır. Böylece, liberalizmin yansımaları toplum yaşamında görülmeye başlamıştır.

1980 ve sonrası yıllar Türkiye'de pek çok gelişmede olduğu gibi mekan organizasyonunun dönüşümü ile bu dönüşümde etkili olan nüfus ve sermaye dağılımında da önemli değişim yılları olmuştur. Yerleşim yerlerinin kendi doğal artışı ve aldığı göçlerle meydana gelen nüfustaki değişimle ekonomik politikalarındaki değişimin yol açtığı sermaye hareketliliği bunda belirleyici olmuştur. Bu değişim sürecinde, ülkenin o güne kadar izlediği iç piyasaya dönük politikaları dışa ihraç politikalarına doğru yönelmiştir. Telekomünikasyon alanındaki gelişmeler Anadolu kentlerindeki girişimcilerin dış dünya ile doğrudan bağlantı kurabilmesine, serbest ticaret ve bankacılık alanındaki gelişmeler ülkenin dünya pazarlarıyla bütünleşmesine etki ederek küreselleşme süreci halkasına katılmasını sağlamaktaydı.

²² Ruşen Keleş, **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, Cem Yayınevi, 5. Basım, İstanbul 2006, s. 429

Bu gelişmeler ülkenin yerleşme yapısındaki önemli değişimleri de getirmiştir. Değişim sürecini, turizm yatırımlarının desteklenmesiyle yurttaşların dinlence faaliyetlerinin artması, seracılık, özel araba sahipliğinin artışı izleyerek yaşam kalıplarında önemli değişimler meydana getirmiş, kıyılarda dinlence amaçlı olarak ikinci konutların yapılması sonucunu doğurmuştur²³.

1. Kamu Yönetimi Anlayışında Değişme

Kamu kesiminin görevlerinde aşırı genişleme görülmesinden dolayı devletin kamusal hizmetleri yerine getirmesi anlamında görevlerinin yeniden değerlendirilmesi ve bir anlamda devletin küçültülmesi politikaları 1970’li yıllardan başlayarak batılı ülkelerde yoğunluk kazanmaya başlamıştır. Devletin, ekonomik büyümeyi ve özgürlüğü sınırlandıran sorunlara neden olduğu dile getirilmeye başlanmıştır. Bu bağlamda devlete tanınan rolün yeniden gözden geçirilmesi, kamunun hizmet alanının daraltılarak hizmet etkinliğinin artırılması ön planda tutulmuştur.

Yirminci yüzyılın son çeyreği hem siyaset hem de ekonomik değişikliklerin yaşanması açısından bir dönüm noktası olma özelliğine sahiptir. Bu nedenle, ekonomik ve toplumsal yaşamdaki sonuçları itibariyle ulusal hukuk sistemlerinde ve yönetsel yapılanmada önemli değişikliklere yol açmıştır. Değişim ile beraber farklı toplumsal yapıların ürünü olan ulusal hukuk sistemleri arasında uyum sağlama gereksinimi ortaya çıkmış, ekonomi bu konuda öncelikli sırada yer almıştır. Keza

²³ Tekeli İlhan, “Türkiye’de Cumhuriyet Döneminde Kentsel Gelişme ve Kent Planlaması”, **Kent Kooperatifçiliği**, Türkiye Kent Kooperatifleri Merkez Birliği Yayını, Sayı:103-105, Aralık 1998-Şubat 1999 Ankara, s. 34

klasik hukuksal düzenleme türlerinde de farklılaşmanın yaşandığı dikkati çekmiştir²⁴. Böylece, modern liberalizm anlayışı devletin yeniden yapılandırılmasına ilişkin fikirlerle gündeme gelmeye başlamıştır²⁵.

Dış dünyadaki değişim süreci gelişmekte olan ülkelerde yaşanan sorun alanlarının hemen hemen hepsini doğrudan etkilemiştir. Özellikle Uluslararası Para Fonu (IMF) ve Dünya Bankası bunda belirleyici rol oynamışlardır. Gelişmekte olan ülkeler piyasalarını gelişmiş ülkelerin piyasalarına açarken aynı uygulama gelişmiş ülkeler tarafından yapılmamıştır. Böylece gelişmekte olan ülke piyasaları uluslararası piyasalara bağımlı kılınmıştır. Ülkeye gelen sermaye küçük bir krizde (ki çoğu kez yapay olarak meydana getirilen) ülkeyi terk etmekte, bu da zaten oturmuş bir sisteme sahip olmayan bu piyasalarda onarılması güç sorunların ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Türkiye ekonomisinin en önemli belirleyicisi de dış dünyadaki gelişmeler olmuştur. Dünyadaki gelişmelere paralel olarak Türkiye’de bu değişimden payını almıştır. ‘24 Ocak Kararları’ olarak bilinen istikrar programı, öngördüğü ekonomik hedef ve önlemlerle yeni bir dönemin felsefesinin uygulama sürecini de belirlemiştir. Bu sürecin başlamasındaki en önemli etkenler temel olarak enflasyonun düşürülmesi, dövizle olan gereksinimin karşılanması ve dış ödemeler açığının giderilmesi idi. Ekonominin düzeltilmesi amacıyla başlayan süreç gittikçe bütün alanları kapsayacak şekilde hızla yayılmıştır. Bu süreç ülkenin sonraki dönemlerinde ekonominin yanında siyasal ve yönetsel sürecine de egemen olacak olan yeni sağ politikaların can suyu olmuştur.

Devletin yeniden yapılandırılması adına başlayan değişim sürecinde her yönetim kademesi için yeni görev tanımlamalarının yapılması hedef alınmıştır.

²⁴ Turgut Tan, “Ekonomi, Regülasyon ve Bağımsız İdari Otoriteler”, **Sempozyum Bildirileri**, Danıştay Yayınları, Yayın No:72, Ankara 2005, s. 9

²⁵ Mehmet Akif Özer, **Yeni Kamu Yönetimi**, Platin Yayını, Ankara 2005, s. 168

Kamu için yeni kaynak arayışları, kaynak dağıtımı, faaliyetlerin düzenlenmesi, denetimi, anayasal kurum ve kuralların yeniden düzenlenmesi ve kuralların belirleyici işlevleri yeniden sorgulanmaya başlanmıştır. Sorgulamanın içeriği serbest piyasa koşulları altında yani serbestçe yapılan rekabet çerçevesinde belirlenecek bir işlevle gerçekleştirilebilecektir. Bu işlevlerin belirlenmesinde başta gelen etkenler olarak kamu yönetimi ve kamu hizmeti anlayışındaki değişim gelir ki, bu değişim aynı zamanda sorunun alanını da hazırlamış olmaktadır. Böylece, 1980’le başlayan yıllar ülke yönetiminde devletin küçültülmesiyle özel sektörün palazlanarak kamunun önüne geçtiği yıllar olmuştur. Kısaca üretici devlet şekli kabuk değiştirmek suretiyle daraltılarak liberal anlayışların düzenleme alanını kullanmasına fırsat tanınmıştır. Bu dönemde olmak üzere, Türk Parasının Değerini Koruma Yasası’nda 1989 yılında yasa gücünde kararname ile değişiklik yapılmıştır. 1999 yılında yapılan anayasa değişikliğiyle kamu hizmetlerinin özel hukuk sözleşmeleri ile gördürülmesinin yolu açılmış ve çıkacak sorunların çözümünde tahkim yolu benimsenmiştir. Özellikle KİT’ler verimsizlikleri ve siyasi iktidarların seçmenlerine istihdam sağlama alanı olmaları nedeniyle yük olmaktan çıkarılarak devletin küçültülmesinde değişim sürecinin önemli bir boyutunu oluşturmuştur. KİT’ler 1930’lu yıllarda, genç Cumhuriyetin kalkınma hamlelerini gerçekleştirmek ve bölgesel dengesizlikleri ortadan kaldıracak şekilde bir anlamda kentleşmeyi de desteklemek üzere kurulmuştu. Bu süreçte derin nefes alma dönemi olarak görülen özelleştirme Türk ekonomisi için hem hedef hem de çaresizliğin reçetesi gibi sunulmuştur. Yaşanan değişim süreci devlete yeni bakış açısı getirdi. Bunun anlamı, kamu yönetiminin ve bunun somutlaşan bir kişiliği olan devletin, gerçek anlamda koruyan ve kollayan geleneksel sosyal devlet olma özelliğini kaybetmesidir.

Varolan yapı devletin hareketliliğini kısıtlamakta, kamu yönetiminin değişen koşullara uyum sağlamasını zorlaştırmakta dolayısıyla, kamu hizmetleri halkın gereksinim ve beklentilerini yeterince karşılayamamaktadır. Böylece, verimsizlik ve israf kurumları durumuna düşen kamu kurumlarına olan güven de sarsılmaktadır. Diğer taraftan kamu kurumlarının işleyişinde izlenen yöntem ve işlemlerin karmaşıklığı kamu kurumlarının etkin çalışmasını engellemekte, yurttaşlarda sıkıntıya yol açmakta bu da özel sektör ve yurttaşın kamu hizmetlerinden yararlanmasını güçleştirmektedir. Bu sorunlar ülkede yeniden yapılanma arayışlarının hızlandırılmasında hazırlanan gerekçeler olmuştur. Özellikle kamu sektörünün hantal ve kaynakları tüketen yapısı, bürokratik yönetimin hiyerarşik yapılanmasının yol açtığı verimsizlik ve yaşanan olumsuz deneyimlerin yol açtığı bıkkınlık nedeniyle, bürokratik örgütlenmeye alternatif yöntem ve yönetim araçları aranmaya başlanmıştır²⁶. Amaç devletin işlevlerinin kamu hizmetlerinin etkinlik ve verimlilik ilkelerine uygun olarak yerine getirilmesini sağlamak üzere yeniden dizayn edilmesidir. Bu amaç doğrultusunda yerel yönetimler güçlendirilecek, yönetsel ve mali açıdan özerklikleri sağlanacak böylece, belde halkının yaşadığı ortamın düzenlenmesi, bununla ilgili kararların alınması ve uygulamanın denetlenmesindeki etkinlik düzeyi de artırılmış olacaktır²⁷. Tıpkı özel sektörde olduğu gibi gelire dönük amaçlar esas alınmıştır. Bunun içinde değişmez kurallar yerine tanıtıcı ve yol gösterici rehberlerden yararlanılması, merkezi kontrolden uzaklaşılması, ‘*kullanıcı öder*’ gibi piyasa kurallarına başvurulması, esnek çalışma, ödeme düzenlemelerinin geliştirilmesi ve müşteri gereksinimleri üzerinde

²⁶ Hermann Hill, “Yönetimi Yeniden Düşünmek”, (Çev. Ayşegül Mengi), AÜSBF Dergisi Cilt 52, Ocak-Aralık 1997, No:1-4, **Prof.Dr. Cemal Mihçioğlu’na Armağan**, s.492

²⁷ Gülten Kazgan, **Küreselleşme ve Ulus-Devlet Yeni Ekonomik Düzen**, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul 2000, s. 34

odaklaşılması gibi amaçlar bulunmaktadır. Bu amaca ulaşmak için kamunun küçültülmesi, özel sektördeki girişimci mantığının kamuya aktarılması, yerelleşmek, bürokrasiyi azaltmak, özelleştirmek gibi ilke ve yollara başvurulmuştur²⁸. Bu anlayışın bir devamı olarak Büyükşehir Belediye Yasası, Belediye Yasası, İl Özel İdaresi Yasası, Bilgi Edinme Yasası, Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Yasası, Yıpranan Tarihi ve Kültürel Taşınmaz Varlıkların Yenilenerek Korunması ve Yaşatılarak Kullanılması Hakkında Kanun, Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Yasası ve Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Yasa gibi yasalar yürürlüğe sokulmuştur. Ayrıca 5227 sayılı “Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Yasa” cumhurbaşkanı tarafından meclise iade edilmiştir.

Sonuç olarak Türk kamu yönetiminin yüz yüze kaldığı sorunlar siyasi iktidarları yeni arayışlara yöneltmiştir. Bu arayış içinde kamu kesimi ve özel kesim sık sık karşılaştırmaya tabi tutulmuştur. Bu karşılaştırmaya göre özel kesim nasıl serbest piyasa koşulları içinde ve rekabet ortamında karlı olabiliyorsa pekala devlet de aynı mantıkla işletilmek suretiyle karlı ve verimli hale getirilebilir. Böylece, performansın ölçülmesi, çıktının değerlendirilmesi, müşteriye odaklanması, rekabete açık hale gelmesi dolayısıyla, özel sektöre ait yöntemlerin tercih edilmesi ve kaynak kullanımının disiplin altına alınmasıyla profesyonel yönetimin oluşumu sağlanmış olacaktır. Bu mantık özel kesimin işletme mantığının kamu yönetimine taşınması demek olup²⁹ sosyal devletin görevlerinden uzaklaşması anlamına

²⁸ Özer, **age**, s. 243-251

²⁹ Yalın Yönetim (Lean Management), Toplam Kalite Yönetimi (Total Quality Management), Kamu-Özel Kesim İşbirliği (Public Private Partnership), Yeni Kamu Yönetimi (New Public Management) gibi. Bkz. Ayşegül Mengi, “Kamu Yönetimindeki Gelişmeler, Yerel Yönetimler ve Türkiye”, AÜSBF Dergisi Cilt 52, Ocak-Aralık 1997, No:1-4, **Prof. Dr. Cemal Mihçioğlu’na Armağan**, s.506-507

gelmektedir. Yirminci yüzyılın sonunda devlet düzenleyici olmakla birlikte artık vatandaşla yüz yüze olmaktan uzaklaşan bir örgüt konumuna sokulmaktaydı. Bu bakışa göre devlet uluslararası güç ve gelişmelerin etki alanına sokularak klasik rolünden uzaklaşmış, özel sektörün gereksinimlerini karşılayan ve önünü açan bir rol yüklenmiştir. Bu rolün gereği olarak merkezi yönetim özellikle organik olarak küçültülmek ve daraltılmak istenmiştir. Bu amaçla hazırlanan Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Yasa'da hizmet bakanlıklarının sayısının azaltılması, pek çok bakanlığın taşra örgütlenmesinin yasaklanması ve varolan yapının yerel yönetimlere devri öngörülmüştür. Değişim süreci içinde kamu yönetimi açısından öne çıkan uygulamalar şunlar olmuştur.

1.1. Sözleşmeli Personel Uygulaması

Türk kamu yönetimi genel olarak bürokratik örgütlenme modeline sahiptir. Öncelikle katı bir hiyerarşik yapı, kesin bir yetki ve görev paylaşımı, kurallara bağlanmışlık ve itaatkar memurluk söz konusudur. Bu nedenle, karar vericilerle yurttaş arasındaki ilişki kopuk, mesafe fazladır. Hizmete doğrudan muhatap olan yurttaşın yakınmalarını iletebileceği alt basamaktaki kamu görevlileri doyurucu açıklama yapamamaktadır. Keza tüm yurttaşlara eşit davranma ilkesi gereğince kamu yönetimi sıkı kural ve emirlere göre hareket etmek zorunda olup inisiyatif kullanamamaktadır³⁰. Bürokratik yapıda ortaya çıkan bu sorunlara yasa yapma sürecinde görülen hantallık da eklenince bir takım kuralların belirlenmesi işi eylemsel olarak yürütmeye bırakılmak durumunda kalınmıştır. Böylece, kamu karar

³⁰ Mengi, “Kamu Yönetimindeki Gelişmeler, Yerel Yönetimler ve Türkiye”, **agm**, s. 505

ve tercihleri ile ekonomi siyasa ilkelerinin belirlenmesinde, meclisin rolü ve etkinliği azalırken, yürütme organı olarak hükümetin etkisi artmıştır³¹. Sistem kamu hukukunun ortadan kaldırılarak özel hukuka dayalı bir bürokratik yapıya kayma eğilimine girmiştir. Bu dönemde hukuksal olarak izlenen yöntem, yasa yapma yerine yasa gücünde kararnamelere önem verilmesi olmuştur. Bu dönemde çıkarılan yetki yasaları ve doğal olarak yasa gücünde kararnamelerin hedefi, kamu yönetiminin kurumsal yapısı, personel rejimi ve yönetsel yöntemlerin düzenlenmesi olmuştur. Hükümet, yasa gücünde kararname yönteminden yararlanarak Türk personel hukukunun anahtar hükmü niteliğinde olup yasayla düzenleme ilkesi ve olgusunu esas alan Anayasanın 128. maddesine aykırı düzenlemeler yapmıştır. Anayasa Mahkemesinin personel hukukunu ilgilendiren kararlarının hemen tamamının iptal nedeninin Anayasanın 128. maddesi etrafında döndüğü görölmektedir³². Bu dönemde personel rejiminde izlenen yol, klasik bürokrat tipinden ayrılmak suretiyle konusunda özel kesimde uzmanlığı olan kişilerin üst bürokratik görevlerde çalıştırılması olmuştur. Böylece, özel kesimde çalıştığı işletmeye kar ettiren kişilerin aynı yöntemi kamu yönetimine taşıyarak devleti bir işletme gibi yönetmelerine olanak sağlanmıştır. Kamu personel sisteminde memurluk ve kamu işçiliğı yerine sözleşme sistemi yerleştirilmeye çalışılmaktadır. Bu uygulamayla kariyer sisteminden dalgalı istihdam sistemine geçilmiştir³³. Gerçekte serbest piyasa ekonomisi kendi dinamiklerinin işleyişine engel olmayacak yumuşak düzenleme, denetleme ve yaptırım uygulama gibi birçok alanda devlet karışmasını ve denetiminin azaltılmasına ilişkin düzenlemeleri de beraberinde getirmektedir. Bu

³¹ Ahmet Kılıçbay, **Türk Ekonomisi**, Bilim Teknik Yayınevi, 5. Baskı, İstanbul 1999, s. 236

³² Örneğın, 3194 sayılı İmar Yasasında öngörölen ve ruhsat yetkisiyle donatılan yeminli serbest büro elemanlarını kamu görevlisi saymamıştır. (Anayasa Mahkemesinin 11.12.1986 tarih 11/29 sayılı kararı, 18.4.1987 T.li RG)

³³ Özer, **age**, s. 405

durumun kamudaki kırtasiyeciliğin azaltılmasına ve kaldırılmasına olan etkisi inkar edilemez. Ancak uygulamada ne kamu ne de özel sektörde deneyimi olmayan kişilerin de çalıştırılmaya başlanmasıyla düzenlemelerin amacından uzaklaşmıştır. Kamu yönetiminde ayırık bir istihdam türü olan sözleşmeli personel kullanımı yaygınlaştırılarak kendi başına bir kategori haline getirilmiştir. Böylece, özelleştirmenin önünün açılması sağlanmıştır³⁴. Özelleştirme ve sözleşmeleştirme araçları kullanılarak kamu personel sistemindeki eritme ısrarına karşı Anayasa Mahkemesi iptal kararları vermiştir³⁵.

1.2. Yasa Gücünde Kararname Çıkarma Uygulaması

Kamu Yönetimi alanındaki değişimin en belirgin hukuksal görünüşü yasa yapmak yerine yasa gücünde kararname çıkarma yoluna sık sık başvurulmuş olmasıdır. Bakanlar Kuruluna yasa gücünde kararname adı altında düzenleme yapma yetkisi tanınmasının esası, toplumun değişen koşullar karşısında uyum sağlayabilmesi, yasa çıkarmanın zaman alması, ivedilik gerektiren ekonomik konulardaki önlemlerin uzun süre askıda bırakılmasının sakıncalı oluşu ve yasama organının görevini yapamadığına ilişkin iddia ve nedenlere³⁶ dayanmaktadır. Yasama organı kendisine ait olan yasama yetkisini belli konularda düzenleme yapmak üzere yürütme organına devretmektedir. Yasa gücünde kararnamenin diğer düzenleyici işlemlerden farkı yasaya eşit hukuksal güçte oluşudur. Bu eşit hukuksal güç,

³⁴ Güler, **age**, (2005), s.121

³⁵ “Kanunla düzenlenmesi gereken, kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri...ile diğer özlük işleri, 3229 sayılı yasanın...maddesiyle...Bakanlar Kurulu’na bırakılmış olduğundan, bu düzenleme, Anayasa’nın 128. Maddesinin ikinci fıkrasına ve 7. Maddesine aykırıdır.” (AYM.nin 19.3.1987, 5/7 sayılı kararı (RG:12.11.1987)

³⁶ Şeref Gözübüyük, **Anayasa Hukuku**, S Yayınları 2. Baskı, Ankara 1989, s.230, Metin Günday, **İdare Hukuku**, İmaj Yayıncılık, 7. Baskı, Ankara 2003, s. 91

kararnamelerin işlevsel olarak yasama işlevi sayılıp sayılmayacağı açısından tartışmaları ortaya çıkarmaktadır. Yasa gücünde kararnamelerle yürürlükte olan diğer yasalardaki hükümlerin değiştirilmesi veya kaldırılmasına olanak tanınmış olmaktadır. TBMM tarafından verilen yetki ile meclisin yasa koymak, değiştirmek ve kaldırmak yetkisi (Anayasa md. 7, 87) kısacası yasama yetkisi de yürütmeye devredilmiş olmaktadır³⁷.

İlk defa 1961 Anayasasında 1971 yılında 1488 sayılı yasayla yapılan değişiklik sonucu hukuk sistemine giren yasa gücünde kararname çıkarma yetkisi 1982 Anayasası ile daha da genişletilmiş ve serbestleştirilmiştir³⁸. Anayasanın 87. maddesinde, “.... vermek” sözcüğüyle ifade edilen yasa gücünde kararname çıkarma yetkisinin devri TBMM nin görev ve yetkileri arasında gösterildikten sonra 91. madde de kararname çıkarmada yetkiye ilişkin koşullar açıklanmıştır.

1982 yılında çıkarılan 2680 sayılı yetki yasası ile Bakanlar Kurulu kamu yönetimi alanında yasa gücünde kararnamelerle düzenleme dönemini başlatmıştır³⁹. Esasen yasa çıkarmaya zamanın elvermediği zorunluluk ve ivedilik gösteren durumlarda⁴⁰ kullanılması gereken yasa gücünde kararname çıkarma yetkisi meclisin yasa yapma yetkisine göre ayrık bir yol iken, Bakanlar Kurulu bu yetki ile yasama organı yerine asli işlev yüklenmiştir. Öyle ki, Bakanlar Kurulu tarafından 1980-83 döneminde 91, 1983-89 döneminde 186 yasa gücünde kararname çıkarılmıştır. Oysa 1972-80 döneminde çıkarılan kararname sayısı 34 de kalmıştır⁴¹. Anayasadaki düzenleme yetkisinin devri uygulamada artık yürütme açısından düzenleme değil,

³⁷ Günday, **age**, s.92

³⁸ Günday, **age**, s.92

³⁹ Güler, **age**, (2005), s.75

⁴⁰ Anayasa Mahkemesinin 01.02.1990 tarih, 1988/64-1990/2 sayılı kararı.

⁴¹ Serije Sezen, **Devletçilikten Özelleştirmeye Türkiye’de Planlama**, TODAİE Yayınları, Yayın No:293, Ankara 1999, s. 229

yasama yetkisinin devralınması anlamına gelmiştir. 1980 ve süregelen yıllarda yasa gücünde kararname çıkarma yetkisi gerçekten genel bir yasama yetkisini içerecek boyuttadır. Uygulamadaki yasa gücünde kararname çıkarma yoğunluğu adeta hiç yasa çıkarmaya gerek bırakmayarak her alanı yasa gücünde kararname ile düzenlenebilir hale getirmiştir. Böyle bir uygulama ekonomik yaşamın istikrarsızlığına yol açabileceği gibi siyasi iktidarı yasa gücünde kararnameler yoluyla yoğun baskılar yapabilecek konuma getirmektedir. Ortaya çıkan ve sergilenen durum yürütmenin yasamayı dolanması ve işlevsizleştirmesi olarak karşımıza çıkmaktadır. Kamu düzenini ilgilendiren imar ve yapı düzenine ilişkin düzenlemelerin de yasa gücünde kararnamelerle yapılması siyasi iktidara kentleşme alanında rant amaçlı düzenlemeler bakımından hareket yeteneği kazandırmaktadır.

1.3. Bağımsız Yönetmel Otoriteler

Kamu yönetimi uygulamasında ortaya çıkan sorun ve skandallar toplumun yönetime karşı olan güvenini sarsmıştır. Toplumdaki güven bunalımından yararlanan yasama, Anayasanın 167/1. maddesindeki para, kredi, sermaye, mal ve hizmet piyasalarının sağlıklı ve düzenli işlemlerini sağlayıcı ve geliştirici önlemleri almak ve piyasalarda fiili ve anlaşma sonucu doğacak tekelleşme ve kartelleşmeyi önleme görevini anayasal dayanak kabul ederek, 1980’li yıllarda bağımsız yönetmel otoriteler olarak adlandırılan kuruluşları ortaya çıkarmıştır. Amaç, küreselleşme bağlamında ulusal ekonominin günlük politikaların dışına taşınarak uluslararası piyasalara entegre edilmesini sağlamaktır. Kuruluşlar isminde yer alan sözcüklerden hareketle analiz edildiğinde, ‘bağımsız’ sözcüğünün organik ve işlevsel olarak yürütme organı

karşısındaki bağımsızlıklarına, ‘yönetmelik’ sözcüğünün tüzel kişiliği olsun yada olmasın ayrı organ sıfatını haiz olmalarına, ‘otorite’ sözcüğü ise bu kuruluşların düzenleyici veya birel yönetmelik icrai kararlar alıp uygulayabilen kuruluşlar olduklarına işaret etmektedir⁴².

Bu kuruluşlarda klasik kamu yönetimi dışında bir örgütlenme biçimi benimsenmiş ve geniş yetkilerle özellikle belli sektörlerle yönelik karışma ve düzenleme gücü ile donatılmışlardır. Kendi görev alanlarına giren toplumsal ve ekonomik yaşamın para, kredi, mal ve hizmet piyasalarındaki kamusal ve özel kesim etkinliklerine ilişkin faaliyeti düzenlemek, izlemek, denetlemek (gözetim ve denetim), görüş bildirmek (danışmanlık görevi), uyuşmazlık çözmek, aykırı davranışları önlemek ve yaptırımlara bağlamak (yaptırım uygulaması; para cezası ve izin iptali gibi) bu kuruluşların görev ve yetkileri arasındadır. Yönetim yada yargı dışındaki bir güce yaptırım uygulama yetkisi vermek bireylerin ve toplulukların hak ve özgürlüklerini yakından ilgilendirmesi nedeniyle geleneksel kavramlar ve yönetim biçimiyle çatışmaktadır. Bağımsız yönetmelik kuruluşların kuruluş yasaları incelendiğinde hemen tümünün 1050 sayılı Genel Muhasebe Yasası, 2886 sayılı Devlet İhale Yasası, 832 sayılı Sayıştay Yasası ve 6245 sayılı Harcırah Yasası’nın kapsamı dışında tutuldukları görülmektedir⁴³.

Söz konusu kuruluşlar kamu yönetimi anlayışındaki devletin küçültülmesine ilişkin değişimin bir uzantısı olarak ortaya çıkmışlardır. Siyasal iktidarların siyasal nedenlerle alamayacakları veya erteleyebilecekleri kararların alınmasını kolaylaştıracağı düşüncesiyle özelleştirilen kamu hizmetlerine devletin uzak

⁴² Tan, **agm**, s. 14, Erdal Sağlam, “Bağımsız Kurumlar AB Gündeminde”, **Hürriyet** , 14.11.2005, s.10

⁴³ Tan, **agm**, s. 18, John Bell, “Fransa’da Bağımsız İdari Otoriteler”, (Çeviren Cemil Kaya), **Prof. Dr. Baki Kuru Armağanı**, Türkiye Barolar Birliği Yayını, Ankara 2004, s. 408

kalmaması için dışarıdan regüle etmek amacıyla bir tüzel kişilik şeklinde oluşturulmuşlardır. Gerçekte bu kuruluşların ortaya çıkıp gelişimi ile özelleştirme uygulamalarının başlaması arasında koşutluk olduğu gözlenmektedir⁴⁴. Ancak, bürokratik anlayıştaki katılık nedeniyle bu kurumların kendi bağımsız kültürlerini oluşturdukları iddia edilemez.

Hemen hemen tümünün (RTÜK dışında) piyasa ekonomisinin düzenlenmesine yönelik kuruluşlar olduğu görülmektedir. Ekonomiyi düzenlemek yönetsel otoritelerin ortaya çıkışının başlıca nedeni olmuştur. Bu amaçla Sermaye Piyasası Kurulu (SPK)⁴⁵, Radyo Televizyon Üst Kurulu (RTÜK)⁴⁶, Rekabet Kurulu⁴⁷, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu (BDDK)⁴⁸, Telekomünikasyon Kurulu⁴⁹, Şeker Kurulu⁵⁰, Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu⁵¹, Kamu İhale Kurulu⁵², Tütün ve Tütün Mamülleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurulu⁵³ gibi kuruluşların kurulması yoluna gidilmiştir⁵⁴. Bu kuruluşların görevlerine ilişkin işlemleri merkezi yönetimin denetimi dışında tutulmuştur. Dolayısıyla, kendi personelini ve bütçelerini seçip oluşturabilme yetkileri bulunmaktadır. Bu nedenle, işlevsel olarak bağımsız özerk kuruluşlar olup kamu

⁴⁴ Tan, **agm**, s. 10-12, Lütfi Duran, “Türkiye’de Bağımsız İdari Otoriteler”, **Amme İdaresi Dergisi**, Ankara, Mart 1997, s.3-4, Günday, **age**, s. 490-493

⁴⁵ 28.7.1981 tarih 2499 sayılı yasa ile (30.7.1981 T.li RG)

⁴⁶ 13.4.1994 tarih 3984 sayılı yasa ile (20.4.1984 T.li RG)

⁴⁷ 07.12.1994 tarih 4054 sayılı yasa ile (13.12.1994 T.li RG)

⁴⁸ 18.6.1999 tarih 4389 sayılı yasa ile (18.6.1999 T.li RG)

⁴⁹ 29.01.2001 tarih 4502 sayılı yasa ile (29.01.2001 T.li RG)

⁵⁰ 04.4.2001 tarih 4634 sayılı yasa ile (14.4.2001 T.li RG)

⁵¹ 18.4.2001 tarih 4646 sayılı yasa ile (02.5.2001 T.li RG)

⁵² 4734 yasa ile

⁵³ 4733 yasa ile

⁵⁴ AB ilerleme raporunda birçok alanda bağımsız yönetsel otoritelerle ilgili uyarıya yer verildiği görülmüştür. Örneğin; Bağımsız bir ulusal postacılık, düzenleme kurumunun kurulması, Kamu ihale kurumunun kanunu uygulama konusundaki yetki zaafiyetlerinin giderilmesi, Devlet yardımlarının denetlenmesi için bağımsız mekanizma kurulması, Rekabet Kurumunun rekabet karşıtı yasal düzenlemelerle mücadele etme yetkisi alması, Ulaştırma alanında devlet yardımlarını denetleyen bir kurum oluşturulması, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunun bağımsızlığının garanti altına alınması, Merkez Bankası bağımsızlığının güçlendirilmesi, enflasyon hedefini tek başına belirlemesi gibi. (Sağlam, **agm**, s.10)

yönetimi alanındaki değişimin bir uzantısı olarak Anayasanın 123. maddesinde belirtilen klasik yönetsel örgütlenme biçiminin dışında kalmışlardır⁵⁵. Bu durum klasik güçler ayrılığı ilkesinin zayıflamasına neden olduğu gibi bunların ayrı yetki ve örgütlenme biçimi Anayasanın yönetimin bütünlüğü ilkesi karşısında sorun oluşturmaktadır. Öyle ki özerkliğin koordinasyonsuzluk olarak algılandığı bir ortamda bu kurumların sınırsız düzenleme yetkilerine sahip olması yürütme açısından doğacak ciddi sorunların kapısını açmaktadır. Bu kurulların örgütlenme biçimi ve tanınan yetkiler federal bir sistem içinde normal görülebilir ise de, üniter devlet sistemi açısından normal karşılanmamaktadır⁵⁶.

1.4. Tahkim Yolu

Geçtiğimiz yüzyılın son çeyreği ile birlikte yoğunlaşan, siyasal ve ekonomik alanı ilgilendiren uluslararası işbirliğindeki gelişmeler yargı alanındaki yeni yapılanmaların da habercisi olmuştur. Bu yapılanma Türk yargı sistemi içinde de etkisini göstermiştir. Bu etki klasik yargılama biçimine tahkim adı altında bir seçenekle kendini göstermiştir. Tahkim, taraflar arasında doğmuş veya ileride doğabilecek olan, üzerinde serbestçe tasarruf yetkisine sahip oldukları belli hukuksal uyuşmazlıkların devlet yargısı (devlet mahkemeleri) dışında tarafların kendileri tarafından belirlenebilen⁵⁷ ve adına hakem denilen tarafsız özel kişiler eliyle sonuca

⁵⁵ Günday, **age**, s.493-496

⁵⁶ Ali Ulusoy, “Bağımsız İdari Kurumlar”, **Danıştay Dergisi**, Sayı:100, Yıl:1999, s. 3, Ali İhsan Karacan, “Özerk Kurumların Düzenleme Yetkileri ve Anayasa’ya Uygunluk Sorunu”, **Dünya** 18.01.2002

⁵⁷ Ziya Akıncı, “Uyuşmazlıkların Çözüm Yolu Olarak Tahkim”, **Hukuk Kurultayı 2000**, Cilt 3, Ankara Barosu Yayını, Ankara 2000, s.108, Baki Kuru, **Hukuk Muhakemeleri Usulü**, İstanbul 1995, s.1068

bağlanmasını ifade eder⁵⁸. Kısaca tahkim, hukuksal uyuşmazlıkların mahkemeler yerine hakem adı verilen üçüncü kişiler eliyle çözülmesi sistemidir⁵⁹.

Hakem mahkemesinin, devlet yargısına göre avantajları olduğu ileri sürülmüştür. Zira uluslararası ilişkiler yönünden gittikçe daralan ve globalleşen dünyada hukuksal uyuşmazlıklar için hızlı bir çözüm yoludur⁶⁰. Diğer taraftan adli bürokratik sıkıntılar nedeniyle geç çalışan devlet mahkemelerine bir alternatif oluşu ve tarafların uyuşmazlığı çözecek olan hakemler ile yargılama usulünü serbestçe seçme hakkına sahip oluşları nedeniyle uyuşmazlıkların çözümünde en uygun yöntem olarak kendini göstermektedir. Buna karşılık tahkimin Türk yargısının yetkisini ortadan kaldırdığı ve ulusal egemenliğe aykırı olduğuna⁶¹ dair görüşler ileri sürülmüştür.

İkinci dünya savaşının ardından kurulan yeni uluslararası sistem gelişmiş ülkelerdeki sermaye birikimini az gelişmiş ülkelere yatırımlar yoluyla aktarmayı ilke olarak benimsemiştir. Yabancı sermaye, yatırım yaptığı ülkenin ulusal yargı sistemine güvenmemekte onun kendince bilinmeyen bürokratik kurallarına takılmak istememektedir. Ulusal yargının uyuşmazlık üzerindeki etkilerini azaltan, taraf iradelerini öne plana çıkaran liberal bir yargılama anlayışı yerleştirilmeye çalışılmaktadır⁶².

Gelişen dünya ticareti çerçevesinde gerçekleşen uluslararası yatırımlar nedeniyle ortaya çıkan uyuşmazlıkların çözümünde esas olarak “tahkim” yolu

⁵⁸ Süha Tanrıver, “Kamu Hizmeti İmtiyaz Sözleşmeleri ve Tahkim”, **Kemal Oğuzman’ın Anısına Armağan**, İstanbul 2000, s.1069, Ziya Akıncı, **Milletlerarası Tahkim**, Seçkin Yayınevi, Ankara 2003, s. 23

⁵⁹ Nevhis Deren Yıldırım, “Tahkimin Olumlu ve Olumsuz Yönleri”, **ABD**, Sayı:1, Yıl: 2003, s.37

⁶⁰ Akıncı, **agm**, s.108, Yaşar Karayalçın, “**Milletlerarası Tahkimde Muhakeme Usulü**”, Banka ve Ticaret Hukuku Araştırma Enstitüsü Dergisi, BATİDER Yayını, Haziran 1998, C. 19, S.3, s. 5

⁶¹ Şener Akyol, “Milletlerarası Tahkim (Sorunlar-Çözümler-Öneriler)”, **Kemal Oğuzman’ın Anısına Armağan**, İstanbul 2000, s. 61

⁶² Yavuz Kaplan, **Milletlerarası Tahkimde Usule Aykırılık**, Seçkin Yayını, Ankara 2002, s. 203, Halil Yılmaz, “Uluslararası Tahkim Örgütlenmeleri”, **ABD**, Sayı:2, Yıl: 2004, s. 75 vd.

öngörüldüğünden, bu alanda imzalanan çok sayıda uluslararası sözleşmeler aracılığıyla tahkimin kurum ve kuralları geliştirilmiştir. Türkiye’de bu amaçla 1954 yılında 6224 sayılı “Yabancı Sermayeyi Teşvik Yasası” nı kabul ederek elliden fazla ülke ile ikili anlaşma imzalamış, bu anlaşmalardan yirmisekizini onaylayıp iç hukuka dahil etmek suretiyle uyuşmazlıkların çözümünde tahkim yöntemini benimsemiştir⁶³.

Tahkim ile ilgili Anayasal düzenleme, 13.8.1999 tarihinde 4446 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılmasına İlişkin Yasa’yla 47, 125 ve 155. maddelerin sonuna yapılan eklemelerle gerçekleştirilmiştir. Bu değişikliklere (47.madde) göre; *“Devletin, kamu iktisadi teşebbüslerinin ve diğer kamu tüzel kişilerinin mülkiyetinde bulunan işletme ve varlıkların özelleştirilmesine ilişkin esas ve usuller kanunla gösterilir. Devlet, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzel kişileri tarafından yürütülen yatırım ve hizmetlerden hangilerinin özel hukuk sözleşmeleri ile gerçek ve tüzel kişilere yaptırılabilceği veya devredilebileceği kanunla belirlenir.”* Bu maddeye yapılan ekleme ile özelleştirme politikası ve uygulamaları anayasal bir zemine oturtularak, kamu hizmeti olarak kabul edilen pek çok hizmet alanına özel sektörün girmesinin yolu açılmıştır. İmtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerini incelemek, yönetsel uyuşmazlıkları çözümlmek görevi verilen Danıştay, Anayasanın 155. maddesinde yapılan değişiklikle imtiyaz şartlaşma ve sözleşmeleri hakkında iki aylık bir süre içerisinde yalnızca düşünce bildiren bir kurum haline getirilmiştir. Asıl değişiklik ise 125. maddede gerçekleştirilmiştir. Bu değişiklikle; *“Kamu hizmetleri ile ilgili imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerinde bunlardan doğan uyuşmazlıkların milli ve milletlerarası tahkim yoluyla çözülmesi öngörülebilir. Milletlerarası tahkime ancak*

⁶³ Karayalçın, **agm**, s. 24

yabancılık unsuru taşıyan uyuşmazlıklar için gidilebilir” hükmü getirilmiştir. Böylece, imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerinden doğan uyuşmazlıkların nasıl çözümleneceği konusunda çıkan tartışmaların kaynağı kurutularak uluslararası tahkim mekanizmasına anayasal bir dayanak oluşturulmuştur. Bunun yanında 4492 sayılı yasayla değişiklik yapılan 2575 sayılı yasanın 24/1 fıkrasının (j) bendinden sonra gelen cümlesi kamu hizmeti imtiyaz sözleşmelerinde tahkime yer verileceğini, tahkim yolunun sözleşme ve şartlaşmada bulunmaması halinde Danıştay’ın görevli olacağını hüküm altına almaktadır. Diğer yandan, iç hukukumuzda etki eden ticari veya yatırım uyuşmazlıklarının çözümüne ilişkin çeşitli uluslararası tahkim anlaşmaları da (“10 Haziran 1958 Tarihli Yabancı Hakem Kararlarının İcrası Hakkında New York Sözleşmesi”, “21.4.1961 tarihli Milletlerarası Ticari Tahkime ilişkin Avrupa (Cenevre) Konvansiyonu (RG 23.9.1991)”, Washington sözleşmesi olarak bilinen Dünya Bankası (ICSID) sözleşmesi...vb) Anayasanın 90. maddesinin güvencesi altında birer iç hukuk kuralına dönüştürülmüştür.

Bu değişim süreci içinde iç hukukta, 18.12.1999 tarih ve 4492 sayılı Danıştay Yasası ve İdari Yargılama Usulü Yasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yasa, 20.12.1999 tarih ve 4493 sayılı Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Yasanın Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Yasa, 21.1.2000 tarih 4501 sayılı Kamu Hizmetleri İle İlgili İmtiyaz Şartlaşma ve Sözleşmelerinden Doğan Uyuşmazlıklarda Tahkim Yoluna Başvurulması Halinde Uyulması Gereken İlkelere Dair Yasa, 21.6.2001 tarih ve 4686 sayılı Milletlerarası Tahkim Yasası ile de ulusal hukuka yeni düzenlemeler eklenmiştir. Böylece, kamu hukukunun etkinliği

azaltılarak özel hukukun güçlenmesi ve liberalizasyona engel olan ulusal yargının etkisizliği sağlanmıştır⁶⁴.

1.5. Planlamadan Uzaklaşma

Bir ülkenin akılcı gelişmesinin sağlanabilmesinde; mali kaynakların, teknolojik araç ve gereçlerin ve yetişmiş insan gücünün varlığının yanı sıra bunları uygulamak için hukuksal zemin ile istikrarlı ve süreklilik gösteren bir siyasi iradenin varlığına gereksinim vardır. Bu gereksinim ve gelişmeler planlama yoluyla sağlanabilir. Planlama, belli sonuçlar elde etmek için ekonomik yaşamın hangi unsurlarına ne ölçüde karışılması gerektiğini gösteren bir araçtır.

Planlama çok eski bir kavram olmasına karşın çağımızda planlamaya beşeri olayların yönetilmesinde yüklenen önemli rol ona üstün bir değer kazandırmıştır. Bilim ve teknolojinin giderek artan gelişme hızı çok karmaşık toplumsal ilişkileri ve etkileşimleri ortaya çıkarmaktadır. Böyle bir toplumun işlevselliğini korumak için önceden örgütlenilmiş bir ön düşüncenin varlığı zorunludur. Daha açık bir ifadeyle, toplumun karmaşıklaşması planlamayı vazgeçilmez hale getirmektedir. Planlama öneminden dolayı özel olarak Anayasalarda düzenlenmiştir.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 101. maddesi ile başlayan ikinci bölümü yürütmeye ayrılmıştır. Planlama da Anayasal temelleri olan yürütmeye verilmiş bir görevdir. Anayasada ekonomik, toplumsal ve kültürel kalkınmanın plana göre yapılması ilkesini yürüten kuruluş olarak Devlet Planlama Örgütü gösterilmiştir. Ne var ki, liberal ekonomi anlayışının etkisiyle planlama ilkesinden uzaklaşmıştır. DPT

⁶⁴ Birgül Ayman Güler, “İkinci Dalga: Siyasal ve Yönetimsel Liberalizasyon Kamu Yönetimi Temel Kanunu”, **Kamu Yönetimi**, Panel, Türkiye Barolar Birliği Yayını, Ankara 12 Aralık 2003, s.183

de bu anlayışın bir ürünü olarak piyasa ekonomisi ile bağdaşır duruma getirilerek bir danışma birimine dönüştürülmüştür. Türkiye ekonomisinin geçirdiği yapısal değişim sürecinde planlama işlevi bu dönüşümün önünde bir engel olmaktan çıkarılmıştır. Amerikalılara ait olan “*Bir plandan yoksunsanız, başkalarının planının parçası olursunuz*” atasözünde ifade edildiği üzere, planlama da değişimi gerçekleştirecek yapısal uyarlama politikalarının bir aracı haline getirilmekle, küresel planların bir parçası olarak uygulamaya sokulmak istenmektedir⁶⁵.

Sosyal devlet ilkesini Anayasal bir ilke haline getiren 1961 Anayasası, plan ve planlamayı da devletin görevleri arasına sokmuş ve ulusal yaşamın bir unsuru kabul etmiştir. Anayasanın sosyal devlet ilkesiyle getirdiği sistem karışmacı, düzenleyici ve planlamacı olmuştur. Bu nedenle, devlet ekonomik ve sosyal hakların saptanması ve korunması görevini yüklenmekle kalmamış, ekonomik ve sosyal yaşamın düzenlenmesi konusunda izlenecek yöntemi de belirlemiştir. 1982 Anayasası ise planlamayı sosyal ve ekonomik hükümler başlığı altında tek bir maddede toplayarak planlama görevini devletin temel ödevi olmaktan çıkarmıştır. Planlamanın Anayasadaki yeri ekonomik nitelikli amaçlar gözetilerek belirlenmiştir. Anayasanın 166. maddesinde planlama ve planlamayı yapacak örgütü kurmak devletin görevleri arasında sayılmıştır. Gelişmenin önemli bölümünü oluşturan kentleşmenin ve bundan kaynaklanan sorunların bu planlama içinde yer alması doğaldır. Devlet Planlama Örgütü, kentsel gelişme politikalarının oluşturulması ve uygulanmasında hükümete yardımcı olacak Anayasal bir kuruluştur. Bu alanda belediyelere de önemli görevler düşmektedir.

⁶⁵ Sezen, **age**, s. 257

Kentsel yerleşim alanları bakımından bu yerleri yaşanabilir kılmamanın ve bu durumu sürdürmenin asgari koşulu kentin geleceğinin planlanmasıdır. Kentin geleceğinin planlanması kentin bugününün doğru tanınmasına bağlıdır⁶⁶. Çünkü, kent planlamasına ilişkin düzenlemeler kent topraklarını toplum yararına kullandırmayı amaçlamaktadır. Konut, ulaşım, altyapı, çevre gibi kente özgü olarak çıkan sorunlarla baş etmenin yolu kent planlarının yapılarak imara ilişkin engellerin ortadan kaldırılmasıdır⁶⁷.

Ülkemizde kentleşme, planlama ve imara ilişkin konu ve sorunların çözümüne yönelik iş ve eylemler Anayasaya dayanılarak çıkarılan yasalara göre yürütülmektedir. Çıkarılan tüm yasal düzenlemelere bakıldığında, özellikle 1980’li yıllardan sonra imarla ilgili olmak üzere sektörel bazda düzenlemelerin yürürlüğe konulduğu görülmektedir. Bu düzenlemelerle farklı kurumlara farklı imar yetkileri tanınmasına⁶⁸ karşılık, bunları toplu olarak ele alan çerçeve bir yasa ve bu yasaların tek elden yürütülmesini sağlayacak bir bakanlığın bulunmadığı görülmektedir.

Kentsel planlamaya ilişkin Anayasal kaynaklardan birisi de Anayasanın 115. ve 124. maddeleridir. Anayasanın 115. maddesi Bakanlar Kuruluna, 124. maddesi ise kamu tüzel kişilerine tüzük ve yönetmelik yapma yetkisi vermektedir. Dolayısıyla, Anayasanın bu maddelerine dayanılarak kamu tüzel kişileri kendi görev alanlarını ilgilendiren üst hukuk kurallarının uygulanmasını göstermek ve sağlamak amacıyla tüzük ve yönetmelik yapabileceklerdir. İmara ilişkin planlar da, Anayasanın bu

⁶⁶ Ayşegül Mengi/Ruşen Keleş, **İmar Hukukuna Giriş**, İmge Kitabevi, Ankara 2003, s. 24

⁶⁷ Kemal Görmez, “Büyük Kentlerde Kent Planlaması ve Bazı Sorunlar”, **Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, S.2, 2001, s.134

⁶⁸ 388 sayılı Güneydoğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma Yönetimi Örgütünün Kuruluş ve Görevleri Hakkında Yasa Gücünde Kararname ile merkezi yönetime tanınan imar planı yapma yetkisinin iptali istemiyle açılan davada Anayasa Mahkemesi, merkezi yönetime başka yasalarda da imar planı yapma yetkisi verildiğini, söz konusu bölgede planlama konusunda bütünlüğe gereksinim olduğu gerekçesiyle Anayasanın 7. maddesine aykırılık iddiasını reddetmiştir. (1990/1-21 sayılı kararı), (Mengi/Keleş, **age**, s. 109)

hükümlerine dayanılarak imar yasasının hükümlerini uygulamak amacıyla çıkarılmaktadır. Bu amaçla, kentsel ve bölgesel gelişmeye ilişkin (örneğin İmar Yasası, Kıyı Yasası, Kültür ve Tabiat Varlıkları Yasası, Çevre Yasası, Boğaziçi Yasası gibi yasalara dayanılarak) pek çok yönetmelik çıkarılmıştır. Belediyeler bu amaçla, kentsel gelişmeyi sağlayacak imar planlarının yapımından uygulama ve denetimine kadar çeşitli görev ve yetkilerle donatılmışlardır.

1980’li yıllara gelinmeden önce gelişmeyi sağlamak adına devletin etkin rolü inkar edilemez. Devlet, bu sistemde kendine merkezde kontrolü sağlayan bir rol biçmiştir. Bu rolün gereği olarak etkinliği sağlayan araç da planlama olmuştur. Dolayısıyla, devlet planlama aracılığıyla süreçteki rolünü güçlendirmiştir. Ancak devletin merkezdeki konumu, zamanla sisteme karşı yöneltilen eleştirilerin de odağı haline gelmiştir. Bu nedenle, piyasa egemenliğini ve bireyin özgürlüğünü esas alan liberalizmin önündeki en büyük engel devlet ve onun en önemli aracı olan planlama aşılması gereken bir sorun olmuştur. Ancak liberalizmin hedef çemberi ekonomi ile sınırlı kalmamış, çok daha kapsamlı bir uzanım stratejisi içinde ‘planlama’ etkin konumundan uzaklaştırılmıştır.

Liberal yaklaşım 1980 sonrası dönemde, gelişmenin önünde engel olarak görülen planlamayı anlayış ve kurum olarak geçirdiği sallantı ve dönüşümler sonucu güçsüz ve etkisiz hale getirmiştir. Planlamanın etkisizleştirilmesi planlama anlayışının merkezinde bulunan bir kavramı da zaman içinde eriterek geleneksel konumunu zayıflatmıştır. Bu kavram kamu yararı kavramıdır⁶⁹. Böylece, devletin etkinliğine paralel olarak yükseliş gösteren planlama anlayışı devletin düşüşüne paralel olarak çözülme sürecine girmiş ve etkinlikten uzaklaşmıştır. Yeni dönemin

⁶⁹ Tekin Akıllıoğlu, “Kamu Yararı Kavramı Üzerine Düşünceler”, **Amme İdaresi Dergisi**, C. 24, Sayı:2, Ankara 1991, s. 3 vd.

felsefesi, toplum çıkarlarının bireysel çıkarların toplamına karşılık geldiği varsayımdır. Bu anlayışta, bireyi mutluluğa ve gönence götüren her şey toplumu da mutluluğa ve gönence götürür. Dünya Bankası'nın yakın zamanda "*Planı Bırak Piyasaya Bak (From Plan to Market)*" adıyla yayımlanan yazanağı bunun açık göstergesidir⁷⁰. Dolayısıyla, devlete yöneltilen eleştiriler planlamanın güçlü temellerini de yıkmıştır. Bu ortam içinde planlama bireysel girişim özgürlüğünü engelleyen, toplumu durağanlaştıran ve benzer yapıları ortaya çıkaran konuma oturtulmuştur. Planlamanın salt teknik bir süreç olmaktan çıktığı, kurum ve planıcı olan kişilerin de politik baskıların ve belli rantçıların çıkarlarını sağlama aracı olduğu eleştiriler arasındadır⁷¹.

Kamu yararının düzenin korunması, örgütlenmesi ve geliştirilmesi yanında, sosyal adaleti sağlama gibi bir işlevi bulunmaktadır⁷². Kısaca yeni dönemin bakış açısına göre, kamu yönetiminin özünde yatan kamu yararına karar verme ve gerçekleştirme işlevine esas olan, toplumu bireyin üzerine koyan bir anlayış ve planlama, bireysel özgürlük ve girişimciliği engelleyerek baskıcı bir yapıyı ortaya çıkarmaktadır. Planlama, piyasanın dinamizmini ve kentin kendini sürekli yenileyen doğal yapısını sınırlamaktadır. Kaldı ki, plan olarak yapılan ve para harcanan belgeler rafları dolduran ve bekleyen belgeler olarak kentleri yönlendirmekten uzaktır. O halde, toplumun gelişmesine engel olan böyle bir anlayışın terk edilmesi yerinin de dinamik bireysel piyasa güçlerince doldurulması gerekir. Bu bağlamda

⁷⁰ Ruşen Keleş, "Son 50 Yılda Kentleşme Politikalarımıza Genel Bir Bakış", **Mimarlık ve Kent**, Cumhuriyet Ek, 4 Ekim 2004, s. 6

⁷¹ H.Tarık Şengül, "Planlama Paradigmalarının Dönüşümü Üzerine Eleştirel Bir Değerlendirme", **Planlama**, TMMOB Şehir Plancıları Odası Yayını, Sayı: 2002/2-3, s. 8

⁷² Ruşen Keleş, "Kentleşme ve Kamu Yararı", **Kent ve Siyaset Üzerine Yazılar (1975-1992)**, IULA-EMME, Ankara 1993, s. 98, Akıllıoğlu, **agm**, s.5-6

planlamanın kent mekanını biçimlendirmedeki rolü daraltılarak, ortaya çıkan boşluk piyasa güçlerince doldurulmuştur. Yapı denetim kuruluşları bunun bir başlangıcıdır.

1.6. Bağımsız Denetim Kuruluşları

Türk hukukunda özel sektör işletmelerinin ve sermaye kuruluşlarının iç denetim sistemi yetersiz olduğu gibi Türk Ticaret Yasası ve Vergi yasaları çerçevesinde kamu otoriteleri tarafından yapılan denetim de yetersiz kalabilmektedir. Bu yetersizliğin bir sonucu olarak kamu gelir kaybına uğramaktadır. Kamunun gelir kaybının önüne geçilerek gelirin güvence altına alınması amacıyla denetim alanında yeni düzenlemeler yapılması yoluna gidilmiştir. Bu amaçla 2499 sayılı Sermaye Piyasası Yasasında yapılan değişiklikle bağımsız denetim sisteminin genel çerçevesi çizilmiştir (md.16). Aynı anlayış daha sonra bankacılık ve muhasebecilik mevzuatına da yansıtılmıştır.

Bağımsız denetim bağımsız denetçiler aracılığıyla yapılmaktadır. Kamu tarafından yapılan vergi denetiminin sağlıklı bir şekilde yürüyebilmesi için doğru ve güvenilir bilgilere gereksinim vardır. Bu bilgilerin sağlanmasında bağımsız denetim kuruluşları aracı kılınmıştır. Bu kuruluşların yaptığı denetim, Sermaye Piyasası Kurulu tarafından yapılan denetimin yanında alınmış ek bir önlem niteliğindedir. Denetim sonucu düzenlenen belgeler SPK nun yetkili elemanlarınca bağımsız denetleme kapsamında incelenmiş belgeler olarak kabul edilmektedir.

Bağımsız denetim kuruluşlarının yaptığı denetim sadece görüş bildirmekten ibaret olup, mali tabloların güvenilirliği konusunda ilgilileri bilgilendirme işlevini yerine getirmektedir. Bağımsız denetim yoluyla kamu aydınlatılmakta, böylece

sermaye piyasasında güven, açıklık ve kararlılığın sağlanması beklenmektedir. Kamu yönetimi anlayışındaki değişimin önemli bir bölümü olan denetimde bağımsız kuruluşların aracılığına başvurulması, değişik amaçlara hizmet ediyormuş gibi görünse de asıl amaç yatırımcının hak ve yararlarının korunmasıdır ⁷³.

2. Kamu Hizmeti Anlayışında Değişme

Kamu hizmeti anlayışında meydana gelen değişmeyi açıklamadan önce kamu hizmeti kavramı ve içeriği üzerinde durmakta yarar vardır. Disiplinler arası bir kavram olan kamu hizmeti kavramı yönetim hukukunun özellikle 1980’den sonraki değişim süreci içinde en çok tartışılan kavramlarından birisi olmuştur. Kavramın anayasal yada yasal bir tanımı yapılmadığı gibi yargı kararlarında da tam bir tanımının yapıldığı söylenemez. Ancak öğretilerde çeşitli açılardan tanım yapıldığı görülmektedir. Kamu hizmetini devlet veya diğer kamu tüzel kişileri tarafından veya bunların yakın gözetim ve denetimi altında özel kişi ya da kuruluşlarca kamu yararını gerçekleştirmek amacıyla yürütülen devamlı ve düzenli çalışmalar olarak tanımlanmak mümkündür⁷⁴. Tanımdan iki önemli sonuç çıkmaktadır. Kamu hizmeti, kamu tüzel kişileri tarafından kamu yararını sağlama amacına yönelik olarak yürütülür. Kamu hizmetinin kamu tüzel kişisi tarafından yürütülmesi hizmeti yürüten organı anlatırken, hizmetin kamu yararı amacıyla yürütülmesi kamu hizmetinin varlık sebebini açıklamaktadır. Kamu hizmetinin kamu tüzel kişisi tarafından

⁷³ Aytekin Çelik, **Bağımsız Denetim Kuruluşlarının Hukuksal Sorumluluğu**, Seçkin Yayınları, Ankara 2005, s. 55

⁷⁴ Sıddık Sami Onar, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, 3. Baskı, C.1, İstanbul 1966, s.13, Yılmaz Aliefendioğlu, “Kamu Hizmeti-Kamu Yararı Açısından Özelleştirme ve Anayasa Mahkemesi Kararları”, **Özel Hukuk ve Anayasa Mahkemesi Kararları Sempozyumu**, Banka ve Ticaret Hukuku Araştırma Enstitüsü Yayınları, Ankara 26 Mart 2004, s. 3

yürütülmesi hizmetteki etkinliğin örgüt, personel ve kullanılan kaynaklar itibarıyla devlette olması zorunluluğunu anlatmaktadır. Daha açıkçası kamu hizmetinin yürütülmesinde kamu tüzel kişisi tarafından görevlendirilen unsur ve araçların bütünü anlaşılır. Kuruluş ve kaldırılışı yasayla gerçekleştirilen kamu hizmetinin kamu hizmeti sayılabilmesi için, kamu kuruluşlarınca yada kamu kuruluşlarının sıkı denetimi altında özel kişilerce bir kamu yararına özgülmesi ve kamuya karşı yürütülmesi gerekir⁷⁵. Bir hizmet doğası gereği kamu hizmeti sayılsa bile, ancak kamu tarafından üstlenildiği takdirde kamu hizmeti niteliği kazanır⁷⁶. Hizmetin amacını açıklayan kamu yararı ise, yönetim hukukunda sıkça kullanılan bir kavram olmasına karşın kavramdan ne anlaşılması gerektiği konusunda görüş birliğine varıldığı söylenemez⁷⁷. Ancak kamu yararını saptarken hizmetten yararlananların sağladığı bireysel yararın toplamını kamu yararı olarak algılamak doğru değildir. Kamu yararı bireysel yararlar ve bunların toplamına yaptığı katkıdan çok toplumun bundan ne sağladığı açısından değerlendirilmelidir⁷⁸.

Anayasanın 47,70,71,76,125,127,128,137 ve 155. maddelerinde kamu hizmeti kavramına yer verilmiştir. Anayasanın 70. maddesindeki “*Her Türk kamu hizmetlerine girme hakkına sahiptir*” hükmü kamu hizmetine organik açıdan bakışın bir ifadesidir. Maddi açıdan bakılacak olursa kamu hizmeti, Anayasanın 47. maddesinde yer alan, “*Kamu hizmeti niteliği taşıyan özel teşebbüsler, kamu yararının zorunlu kıldığı hallerde devletleştirilebilir*” hükmünde anlatılan ve kamu yararı bulunan toplumsal bir gereksinimi karşılayan etkinliktir. Nitekim kamu

⁷⁵ Ruşen Keleş, “Kamu Hizmetleri ve Kentbilim”, **Türkiye 12. Dünya Şehircilik Günü Kolokiyumu**, Ankara 16-17-18 Kasım 1988, s. 30, Aliefendioğlu, **agm**, s. 3

⁷⁶ Onur Karahanoğulları, **Kamu Hizmeti**, Turhan Kitabevi, 2. Bası, Ankara 2004, s. 54

⁷⁷ Ruşen Keleş, “Kent ve Çevre Değerleri Bağlamında Kamu Yararı Kavramı”, **Mekan Planlama ve Yargı Denetimi**, (Derleyenler; Melih Ersoy/H.Çağatay Keskinok), Yargı Yayınevi, Ankara 2000, s. 1 vd.

⁷⁸ Keleş, **agm**, s. 1-5

hizmetleri için belirlenen hukuksal rejime tabi tutulan bir etkinlik, şekli açıdan kamu hizmeti olarak tanımlanan hizmettir⁷⁹.

Anayasanın 43, 44, 45, 46, 47 ve 166. maddelerinde adı geçen kamu yararı kavramının da kamu hizmeti kavramı ile yakından ilgisi bulunmaktadır. Öncelikle bir hizmette kamu yararının bulunması onun kamuya ilişkin olduğunun bir göstergesidir. Zira kamu yararı bir faaliyete kamu özelliği kazandırmakta ve yürütülen hizmetin kamusal niteliğini belirlemenin bir ölçüsü olmaktadır⁸⁰.

Düzenlilik ve süreklilik kamu hizmetinin önemli öğelerinden birini oluşturmaktadır. Bunun ülkesel, yöresel veya toplumun bir kesimi için söz konusu olması onun kamu hizmeti olma niteliğini etkilemez. Düzenlilik ve sürekliliğin olmaması toplum yaşamını altüst eder. Kamu hizmeti kavramının gerek öğretide gerekse uygulamalarda devletçe ve öteki kamu tüzel kişilerince genel yönetim esaslarına göre yürütülen hizmetler alanının dışına taşan ve yayılan bir kapsamı olduğu ve bu kapsamın gittikçe genişlediği bir gerçek olarak kabul edilmektedir. Bu nedenle, çağdaş kamu hizmeti kavramına giren hizmetler yalnızca devlet etkinlikleri ile sınırlı kalmamıştır. Günümüzde niteliği gereği kamu hizmeti olarak kabul edilecek bir etkinlik bulmak mümkün değildir⁸¹. Bir etkinliğe kamu hizmeti niteliği kazandıran kamu hizmetini kurmaya yetkili makamdır. Bu da yasa koyucudur. Özel kesim tarafından yürütülen bir etkinliğin belirli bir zaman sonra kamu hizmeti niteliği kazanmasına karar vermek de yasama organının yetkisindedir. Yasama organı bu kararı verirken, bir hizmetin ülke çapında kamu gereksinimini karşılıyor

⁷⁹ Keleş, “Kamu Hizmetleri ve Kentbilim”, **agm**, s. 30, Günday, **age**, s. 282

⁸⁰ DPT, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması, **Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Ankara 2000, s.26

⁸¹ **Anayasa Mahkemesinin** 26.3.1974 tarih 1973/32-1974/11 sayılı kararı, **Anayasa Mahkemesinin** 11.12.1986 tarih 1985/11-29 sayılı kararında aksine nitelemeler bulunmaktadır.

olması, bu hizmetin piyasa koşullarına göre sağlanmasına olanak bulunmaması ve kamunun o hizmetin yokluğundan büyük zarar görmesini gözönüne alır⁸².

Devletin kural koymasının ve kamu adına hareket etmesinin meşruluk kaynağı, ekonomiye ve planlamaya karışma hakkının bir aracı olarak kamu hizmeti, 1980 li yıllardan sonra yeniden tanımlanmasıyla birlikte klasik anlam ve önemi sarsıntıya uğramıştır. Kamu hizmeti üç unsura bakılarak saptanmaya çalışılmaktadır. Organik, şekli ve maddi unsur. Hizmetin zaman içinde kamu dışındaki kişiler eliyle de yürütülmesinin mümkün hale gelmesi nedeniyle maddi unsur değişime uğramıştır. Bir kısım kamu hizmetleri bakımından özel hukuka ait hukuksal kuralların uygulanmasıyla şekli unsur da eski katılığından uzaklaşmıştır. Ancak maddi unsuru oluşturan toplumun ortak gereksinimlerini karşılayan faaliyet ilk ikisi kadar değişime uğramamış, kamu hizmeti anlayışında işlevsel kriter gündeme gelmiştir⁸³.

Kamu hizmetlerine ekonomik açıdan bakan liberal anlayışa göre, devlet kendine ait olmayan daha doğrusu piyasaya ait olan bir alana müdahale ederek o alana ait olan malları çalmıştır. Özel sektör piyasanın belli bir döneminde bu alanlara imkansızlık yada karlı olmayışları nedeniyle girmemiştir. Nitekim cumhuriyet hükümetleri elektrik, demiryolu, karayolu, posta, telefon, telgraf gibi alanlarda bu gerekçeyle üretici olarak görev almak zorunda kalmışlardır. Tarihten kaynaklanan koşullar nedeniyle özel sektörün görev almadığı bu hizmet alanlarının kamu tarafından yürütülmesi, bu faaliyetleri kamu hizmeti yapmaz. Öyleyse koşulların değişmesiyle birlikte bu hizmetlerin özel sektör eliyle yapılması mümkün olduğunda asıl sahibi olan özel sektöre teslimi gerekir. Vural Fuat Savaş, kamu hizmeti

⁸² Turgut Tan, “Kamu Hizmeti, Kriz ve Yeniden Tanımlama”, **I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi** (Birinci Kitap), Danıştay Yayınları Yayın No:53, Ankara 1990, s. 330

⁸³ Tan, **agm**, s. 331-332, Ali D.Ulusoy, “Kamu Hizmeti Anlayışında Yeni Yönelimler: Avrupa Yapılanmasının Kamu Hizmeti Teorisine Etkileri”, **Amme İdaresi Dergisi**, C. 31, S. 2, Haziran 1998, s. 21

tanımındaki belirsizliğin ekonominin kamusal mal tanımında kullandığı “kamusal mal üretimi kamusal hizmeti belirler” ilkesinin hukukçular tarafından benimsenmesiyle aşılabileceğini iddia etmektedir. Savaş’a göre kamu hizmeti kamusal mal üreten hizmettir⁸⁴. Bu anlayış kamu hizmetini tarihsel bir yaklaşımla ele almıştır. Bir kısım kamu hizmetleri kar getirecek niteliktedir. Özel sektörün amacı kar amacıyla hareket etmektir. Kamunun elinde bulunan ve kar getirdiği düşünülen bir kısım hizmet alanlarının kamuda kalması demek karın da kamuda kalması demektir. Bu nedenle, bu hizmet alanlarını elinde tutan kamuya karşı verimsizlik, kırtasiyecilik, kalitesizlik, etkinlikten uzak kalma...vb. gerekçeler altında bir saldırı yapılmaktadır. Dolayısıyla, devletin varlık sebebi ve meşruluk kaynağı sayılan kamu hizmeti yeniden tanımlanarak ve sorgulanarak özel sektörün bu alana girebilmesi için yeni gerekçeler aranmaktadır. Bir kısım kamu hizmetleri ise yük olacak niteliktedir. Özel sektör bu nitelikteki hizmetleri üstlenmek istememektedir⁸⁵. Bu hizmet alanları karlı olmayan fakat toplum için gerekli olan temel hizmet alanlarıdır.

Anayasanın bazı maddelerinde 13.08.1999 tarihinde yapılan değişiklikler kamu hizmeti bakımından önemli yenilikler getirmiştir:

Anayasanın 47. maddesine yapılan ekleme ile kamu hizmetlerinin özel kişilere özel hukuk sözleşmeleri ile gördürülmesine olanak sağlanmıştır. Anayasanın 125. maddesinde yapılan değişiklik nedeniyle kamu hizmet imtiyaz sözleşmelerinden doğan uyuşmazlıkların tahkim yoluyla çözülmesi yolu açılmıştır. Anayasanın 155. maddesinde yapılan değişiklik sonucu, Danıştay’ın kamu hizmet imtiyaz sözleşme

⁸⁴ Vural Fuat Savaş, “Anayasa Mahkemesi ve Özelleştirme”, **Anayasa Yargısı**, Anayasa Mahkemesi Yayınları, Yayın No: 40, Ankara 1998, s. 90-95, Cüneyt Özansoy, “Türkiye’de Kamu Hizmeti Tartışmaları: Bir Hamaset ve Habaset Alanı”, **AÜHFD**, Ankara 1999, s. 91

⁸⁵ Özansoy, **agm**, s. 94

tasarıları üzerindeki yetkisi görüş bildirme düzeyine getirilerek iki aylık bir süre ile sınırlandırılmıştır.

Son yıllardaki uygulamalar çerçevesinde kamu hizmetinin ne olduğu, bir kamu hizmetinin özel kişiye özel hukuk sözleşmesi ile gördürülüp gördürülemeyeceği sorgulanmaktadır. Genel eğilim, alışlagelmiş hizmetlerin kamu hizmeti statüsünden çıkarılmadan özel kişilere gördürülmesidir. Bu nedenle, Anayasanın 47, 125 ve 155. maddelerinde yapılan düzenlemeler ile kamu hizmeti bilinen kimliğinden uzaklaşmıştır⁸⁶.

Kamu hizmetinin en önemli özelliği devlet yada kamu kurumlarınca görülmesidir. Ancak, rekabetten uzak tutulan genel ve yerel kamu hizmetlerinin yerine getirilmesindeki finansman güçlükleri, günlük yönetim biçiminin ortaya çıkardığı sıkıntılardan kurtulma isteği, verim ve etkinliğin düşmesi, uluslararası mali kuruluşların gelişmekte olan ülkelere yaptığı tavsiyeler, aşırı maliyet, hizmetin kalitesindeki düşüklük ve kamu görevlileri açısından ortaya çıkan çeşitli skandallar nedeniyle bu hizmetlerin kamu yönetimleri tarafından yerine getirilmesi sorgulanmaya başlanmıştır⁸⁷. Bu sorgulama kamu yönetiminin yönetilemezlik krizi içinde olduğu savına dayandırılarak devletin ekonomik yaşama karışmasına sınırlama getirilmesinde meşruluk temelleri oluşturulmaya çalışılmıştır⁸⁸. Böylece, sosyal yaşamın düzenlenmesinde devleti devlet yapan karışmanın en göze batan örneği olan kamu hizmetinden devletin elini çekmesi sağlanacaktır. Anayasanın 47. maddesi kamu hizmetinin özel kişiler eliyle gördürülmesi yolunu açmıştır. Klasik yönetim hukuku anlayışında bir etkinliğin kamu hizmeti sayılması için kamu

⁸⁶ Tan, “Kamu Hizmeti, Kriz ve Yeniden Tanımlama”, **agm**, s. 329 vd.

⁸⁷ Mengi, **agm**, s. 505

⁸⁸ Faruk Ataay, **Kamu Reformu İncelemeleri**, Ankara Tabip Odası Yayını, Ankara 2005, s.32

tarafından kamu hizmeti olarak belirlenmesi tek kriter idi⁸⁹. Ancak kamu hizmetinin yürütülüş şeklindeki değişim kamu hizmeti kavramını yönetim hukukunun tarihsel gelişimi içinde durağan olmaktan çıkararak değişken ve nispi bir anlayış çerçevesine sokmuştur⁹⁰. Bir hizmete kamu hizmeti niteliğini veren klasik unsurların liberalleşme süreci içinde artık geçerliliği kalmamıştır. Bir defa bir hizmetin mutlaka yönetsel bir kuruluş tarafından verilmesine ilişkin koşul ortadan kalkmıştır. Bugün tüm kamu hizmetlerinin imtiyaz yada diğer yöntemler kullanılarak özel kişiler eliyle yerine getirilebileceği kabul edilmektedir. Hizmetin özel kişiler eliyle de sunulabilmesi karşısında kimin tarafından sunulduğuna ilişkin ayırıcı unsurun ortadan kalkması ile birlikte hizmet sunumunda yararlanıcılar müşteri konumuna sokulmuştur. Bunun doğal sonucu hizmetin bedelsizlik özelliğinin de ortadan kalkmış olmasıdır. Bunun yerini kar amacı almıştır. Keza bir kuruluş kar amacına yönelmiş ise, işletmenin yönetim biçiminin de bu hedefe uygun bir yöntemi benimsemesi doğaldır.

Anayasanın 47. maddesi ile özelleştirmeye ilişkin engellerin kaldırıldığı söylenebilir. Ancak bu defa her kamu hizmetinin özelleştirilip özelleştirilemeyeceği sorusu akla gelmektedir. Anayasanın ilgili hükümlerine ve Anayasa Mahkemesinin kararına⁹¹ bakılacak olursa özelleştirme ve alan konusunda bir sınır getirilmediği sonucu çıkmaktadır. Bu nedenle, her kamu hizmeti için özelleştirme yapılması mümkün görülmektedir. Keza kamu hizmetlerinin özel kişilere özel hukuk sözleşmeleri ile gördürülmesinin önündeki engellerin de kaldırılmış olduğu

⁸⁹ Ulusoy, **agm**, s. 29

⁹⁰ Ali Ulusoy, “Anayasa Mahkemesinin, Kamu Hizmetlerinin Özel Kişilere Gördürülmesine ve Bunlara İlişkin Uyuşmazlıkların Çözüm Yollarına Yaklaşımı Hakkında Bir Değerlendirme”, **Özel Hukuk ve Anayasa Mahkemesi Kararları Sempozyumu II**, Banka ve Ticaret Hukuku Araştırma Enstitüsü Yayınları, 26 Mart 2004, s. 60

⁹¹ **Anayasa Mahkemesinin** 07.07.1994, 1994/49-1994/45-2 sayılı kararı. Anayasanın 172. maddesi gereğince devlet tüketiciyi koruyucu önlemleri almakla da görevli olduğu için tekelleşme ve kartelleşmeyi önlemeyi ancak özgür rekabet koşullarını sağlayarak gerçekleştirebilir (**Anayasa Mahkemesinin** 09.12.1994 tarih 1994/43/42-2 sayılı kararı)

söylenebilir. Hatta pek çok belediye kamu kuruluşu gibi değil de özel kuruluş gibi yönetilme hevesine kapılarak uyulması gereken kamu yönetim kurallarından soyutlanma eğilimine girmişlerdir⁹². Kentsel hizmetlerdeki kaynak arayışı ve liberal anlayış, yerel yönetimleri yerel kamu hizmetlerinin kamusalılığı gerçeğinden uzaklaştırmaya kadar varırmıştır. Merkezi yönetim de bu anlayış çerçevesinde yaptığı bir yasal düzenleme ile kentin planlanmasına ilişkin hizmetleri yapı denetimi bağlamında özel kuruluşlara bırakabilmiştir. Bu anlayıştan yana olanlar pek çok yerel yönetimin kent planlaması konusunda eleman yeterliliği bir yana hiçbir elemana sahip olmamasını karşı sav olarak ileri sürmektedirler. Ancak pek çok kamu hizmetine bu arada kent planlaması hizmetine yalnızca eleman yokluğundan kaynaklanan engellerin kaldırılması olarak bakılmamalıdır. Böyle bakıldığı takdirde kamu hizmetini yalnızca kamu elemanları tarafından verilen hizmet olduğu gibi dar bir kalıbın içine sokmuş oluruz.

Kamu, piyasanın kamusal malların karşılanmasında etkin kaynak tahsisi yapamaması ve bunları optimal hacimde temin edememesi nedeniyle varlık kazanır. Dolayısıyla, kamunun varlığındaki temel amaç kar değildir. Karı temel amaç olarak almayan kamu, devletin zora dayalı yaptırım gücünü kullanma ayrıcalığını kendinde bulur. Kamu kararlarını siyasal bir süreç içinde alırken, özel kesimin kararlarının oluşumunda etkili olan süreç piyasadır. Bir mal yada hizmetin piyasaya bırakılması onun satılabilir olmasını gerektirir. Satılabilirlik mal ve hizmetin bölünebilmesi ve bedelini ödemeyenlerin hizmetten dışlanmasını öngörür. Hizmetin satılabilmesi ve pazarlanabilmesi teknolojik gelişmeyle bağlantılıdır. Teknolojideki gelişmeler bir dönem içinde pazarlanamayan mal ve hizmeti bir süre sonra pazarlanabilir hale

⁹² Keleş, “Demokratik Gelişmemizde Yerel Yönetimler”, **agm**, s. 46, Keleş, “Kamu Hizmetleri ve Kentbilim”, **agm**, s. 30

getirebilir⁹³. Bu nedenle, özelleştirme bakımından herhangi bir engelin varlığı söz konusu olmamaktadır.

Kamu hizmeti kavramının içinde yer aldığı bağlamda ele alınmasında tanıma bakımından yarar vardır. Esasen kavramın içinde yer aldığı bağlam, toplumsal gereksinimleri karşılayan mal ve hizmet üretiminin sağlanmasıdır. Kapitalist üretim biçimi, toplumsal gereksinimleri karşılayan üretim bağlamında mal ve hizmetlerin serbest piyasa kuralları çerçevesinde sağlanması ilkesini kabul eder. Oysa piyasa bütün toplumsal gereksinimler bakımından, toplumun tatmin edilmesini garanti edemez. Bu nedenle, bu gereksinimlerin bunu sağlayamayan serbest piyasanın dışında bir alanda güvence altına alınması gerekir. Bu güvenceyi kamu sağlar. Güvenliğin güvenceye bağlanması da bu neviden bir hizmet üretimidir⁹⁴. Hizmet üretiminin güvence altına alınması demek, o hizmetin karşıladığı gereksinimin dolayısıyla, kendi varlığının güvenceye bağlanması demektir⁹⁵.

Konuya kent planlaması açısından daha özelinde yapı ve yapı denetimi açısından bakılacak olursa, yapılaşma ve yapılaşmanın denetlenmesiyle ilgili etkinlikler de bir kamu hizmetidir. Çünkü bu etkinlikler, toplumun bütününe dönük olarak düzen ve güvenliği sağlamak gibi (örneğin doğal yıkım olaylarına karşı can ve mal güvenliğinin sağlanması gibi) ortak gereksinimleri karşılayan kamu yararını amaç edinmiş, düzenli ve sürekli etkinliklerdir. Yapı denetimi işlevi bir kamu düzeni işlevi ise, kamu hizmeti olduğunda şüphe yoktur. Kamu hizmetleri devletin işlevleri ile örtüşür⁹⁶. Devletin faaliyetleri tüm toplum üzerinde güç kullanabilme biçiminde ortaya çıkar. Güç kullanımı kamunun kendini yaşatan üretim ilişkilerini güvence

⁹³ Karahanoğulları, **age**, s. 10-12

⁹⁴ Karahanoğulları, **age**, s. 45

⁹⁵ Karahanoğulları, **age**, s. 48

⁹⁶ Karahanoğulları, **age**, s. 17

altına alabilmesi ve sürdürebilmesi için zorunludur. Dolayısıyla, üretim ilişkileri yalnızca maddi güvenlik kavramı ile açıklanamaz. Maddi güvenliği besleyen alanların da güvenceye bağlanması gerekir⁹⁷.

Diğer taraftan piyasa işleyişinin egemen olduğu ekonomik sistemde piyasa doğal işleyişi içinde kendisini disipline edebilir ise de, bu disiplinin sağlanmasında en önemli etken kar ve maliyet unsurlarıdır. Bunu sağlarken piyasanın kendine özgü yaptırımları gündeme gelir. Bunlar örneğin işletmenin devri yada iflası vb. olabilir. Oysa kamu hizmeti sürekliliği, eşitliği ve değişkenliği gerektirir. Piyasanın kendine özgü yaptırımları, yapı güvenliğinin sağlanmasına ilişkin planlama hizmetinin gelecek kuşakların çıkarları gözönüne alındığında süreklilik ve eşitlik açısından kaygı vericidir.

Kamuyu kamu hizmeti kavramından tamamen uzaklaştırmak mümkün değildir. Hizmetin özelliği her zaman özel kişilere gördürülmesi bakımından buna uygun olmayabilir. Yerel topluluğa hizmet amacından uzaklaşarak salt kar amacına yönelmek kamu hizmeti kavramının özüne aykırı bir anlayıştır. Diğer yandan, hizmetin yerine getirilmesine ilişkin teknolojik olanak ve özellikler ile hizmetin eşit, sürekli ve düzenli yerine getirilmesi kamu gücünün karışmasını zorunlu kılabilir. Bu nedenle, Avrupa yapılanmasında da birtakım geleneksel kamu hizmetleri Avrupa Birliği anlaşmalarının dışında tutularak üye devletlerin takdirine bırakılmıştır⁹⁸.

⁹⁷ Karahanoğulları, **age**, s. 60

⁹⁸ Keleş, “Kamu Hizmetleri ve Kentbilim”, **agm**, s. 30, Ulusoy, “Kamu Hizmeti Anlayışında Yeni Yönelimler: Avrupa Yapılanmasının Kamu Hizmeti Teorisine Etkileri”, **agm**, s. 30

3. Anayasa Mahkemesi Kararlarında Kamu Hizmeti Yaklaşımı

Kamu hizmeti anlayışındaki değişimin ortaya çıkardığı kriz Anayasa Mahkemesi kararlarına da yansımıştır. Mahkemenin eskiden verdiği bazı kararlarında; “Devlet mal ve parasının kullanılmasını gerektiren her iş ve hizmette kamu yararı ve kamu hizmeti niteliğinin bulunması zorunludur”⁹⁹ şeklinde genel bir tanım yapma çabası içinde olduğu görülmektedir. Bazı kararlarında ise etkinlik türlerini ayrı ayrı ele alarak kamu hizmetine ilişkin saptamalarda bulunmaktadır¹⁰⁰. Örneğin kararlarında kullandığı “...Çok önemli bir kamu hizmeti olan sağlık hizmeti...”¹⁰¹, “...eğitim ve eğitim hizmetlerine, devletçe öteki kamu hizmetleri arasında önemli bir ağırlık verilmesi zorunluluğu vardır...”¹⁰², “...çağımızda önemli bir kamu hizmeti niteliği kazanan dış ticaretin düzenlenmesi...”¹⁰³, “...radyo-televizyon yayını gibi çağın en ileri teknolojik aşamasını yapmış kamu hizmeti...”¹⁰⁴, “...Elektrik üretimi, iletimi ve dağıtımı ile ilgili etkinlikler kamu hizmetidir...”¹⁰⁵ gibi ifadeler bunlar arasında sayılabilir. Anayasa Mahkemesi sonradan verdiği bir kararında ise kamu hizmetini “toplumun ortak gereksinimlerinin karşılanmasına yönelik, düzenli ve sürekli etkinlikler” şeklinde tanımlamakta¹⁰⁶, toplumsal yaşamın zorunlu gereksinimlerini karşılayan hizmetleri nitelikleri gereği kamu hizmeti olarak

⁹⁹ Anayasa Mahkemesinin 08.10.1974 tarih 1974/17-41 sayılı kararı.

¹⁰⁰ Turgut Tan, “Anayasa Mahkemesi Kararlarında Kamu Hizmeti Yaklaşımı”, Anayasa Yargısı, Anayasa Mahkemesi Yayınları No:21, Ankara 1991, s. 235

¹⁰¹ Anayasa Mahkemesinin 19.4.1988 tarih 1987/16-8 sayılı kararı.

¹⁰² Anayasa Mahkemesinin 12.4.1990 tarih 1990/4-6 sayılı kararı.

¹⁰³ Anayasa Mahkemesinin 11.01.1985 tarih 1984/6-1 sayılı kararı.

¹⁰⁴ Anayasa Mahkemesinin 18.5.1990 tarih 1989/9-8 sayılı kararı.

¹⁰⁵ Anayasa Mahkemesinin 11.12.1986 tarih 1985/11-29 sayılı kararı, Aynı gerekçelerin zaman zaman Danıştay Kararlarına da yansıdığı görülmektedir. Danıştay İdari İşler Kurulu’nun 04.5.2000 tarih 2000/34-28 sayılı kararında bir muhalefet oyunda; “...kamu hizmeti niteliği tartışmasız olan elektrik üretimi, iletimi, dağıtımı işleri...” düşüncesine yer verilmiştir.

¹⁰⁶ Anayasa Mahkemesinin 09.12.1994 tarih 1994/43/42-2 sayılı kararı ve Anayasa Mahkemesinin 16.8.1994 tarih 1994/70/65-1 sayılı kararı

kabul etmektedir. Nitekim, Anayasa'nın 47. maddesinde ki, “*Kamu hizmeti niteliği taşıyan özel teşebbüsler, kamu yararının zorunlu kıldığı hallerde devletleştirilebilir*” hükmünden hareketle özel sektör tarafından yürütülen kamu hizmetinin varlığı sonucunu çıkarmaktadır. Bu yaklaşım bir hizmetin kamu hizmeti olup olmadığının saptanmasında hizmetin niteliğini ölçü olarak almaktadır. Kamu hizmeti niteliğinde olan bir hizmetin özel sektör tarafından yürütülmesinin onun kamu hizmeti niteliğini etkilemeyeceği saptamasında bulunmaktadır¹⁰⁷. Aynı şekilde başka bazı kararlarında kamu hizmeti hakkında, “*Toplumsal yaşamın zorunlu gereksinimlerini karşılayan hizmetler nitelikleri gereği kamu hizmeti olarak görülmüştür*”¹⁰⁸ diyerek aynı sonuca varmaktadır. Mahkemeye göre bu etkinlikler kamu yararına dönük, toplumun ortak gereksinmesinin karşılanmasına yönelik, düzenli ve sürekli etkinliklerdir. Nitekim Anayasa Mahkemesi'nin 26.3.1974 gün 1973/32-11 sayılı kararında, “*...kişilerin su, elektrik, havagazı gibi ihtiyaçlarının karşılanması önemli kamu hizmetlerindendir*” denilerek bu açıkça vurgulanmıştır. Kimi kez Anayasa mahkemesinin kamu hizmeti bakımından örneğin, “*devlet mal ve parasının kullanılmasını gerektiren her iş ve hizmette kamu yararı ve kamu hizmeti niteliğinin bulunması zorunludur*” şeklinde genel bir tanımlama yaptığı görülmektedir. Yüksek mahkemenin kararlarına göre bir hizmetin kamu hizmeti olabilmesi için o hizmetin; Toplumun genel ve ortak gereksinimlerini karşılaması, bu gereksinimlerin toplumsal yaşam için zorunlu, düzenli ve sürekli olması gerekmektedir. Örneğin köprü, tünel, baraj yapımı, içme ve kullanma suyu binası, arıtma tesisi, kanalizasyon, otoyol, demiryolu, deniz ve hava limanları gibi tesislerin yapımı, işletilmesi ve benzeri etkinlikler kamu hizmetidir.

¹⁰⁷ **Anayasa Mahkemesinin** 16.8.1994 tarih 1994/70/65-1 sayılı kararı

¹⁰⁸ **Anayasa Mahkemesinin** 26.3.1974 tarih 1973/32-1974/11 sayılı kararı, **Anayasa Mahkemesinin** 11.12.1986 tarih 1985/11-29 sayılı kararı

Çünkü bunlar toplumun ortak gereksinimlerini karşılamaya yönelik, kamu yararı için yapılan düzenli ve sürekli etkinliklerdir¹⁰⁹.

Anayasa Mahkemesinin imar yasasının yeminli serbest mühendislik ve mimarlık büroları kurulması ve yapı denetimine ilişkin hükümlerini iptal etmesindeki temel etkenin kamu hizmeti ve kamu görevi kavramları etrafında yoğunlaştığı görülmektedir. Bu nedenle, ruhsat ve yapı kullanma izni vermenin asli ve sürekli bir kamu görevi olduğu hususunda duraksama görülmemiştir¹¹⁰. 1980’li yıllardan sonra yasama ve yürütme organı ile Anayasa Mahkemesi arasında özelleştirme uygulamaları nedeniyle hukuksal bir mücadele yaşanmıştır. Anayasa Mahkemesinin iptal kararlarının gerekçelerindeki ısrarı, yasama ve yürütmeyi çıkarılacak düzenlemelerde bu gerekçeleri dikkate almak zorunda bırakmıştır. Bu nedenledir ki, çoğunlukla mahkeme kararlarının gerekçeleri incelemeye dahi gerek görülmeden onaylanmaktadır¹¹¹. Hatta özelleştirme uygulamaları nedeniyle sık sık açılan iptal davaları karşısında mahkemenin hangi hizmetin kamu hizmeti olduğunu belirlemeye yetkili organmış gibi bir izlenimin dahi ortaya çıktığı söylenebilir¹¹².

4. Özelleştirme Uygulamaları

Günlük konuşma dilimize çok hızlı giren sözcüklerden biri de özelleştirmedir. İlk olarak 1983 yılında Webster’s New Collegiate adlı bir sözlükte yer alan "özelleştirme" sözcüğü, çok dar bir biçimde "özel hale getirmek, *sınai veya ticari*

¹⁰⁹ **Anayasa Mahkemesinin** 22.12.1994 tarih 1994/70-65-2, 28.6.1995 tarih 1994/71-23 sayılı kararları.

¹¹⁰ “Yeminli mali müşavirlerce yapılacak tasdik işlemi kamu hizmeti niteliğindedir.” (**Anayasa Mahkemesinin** 19.3.1987 tarih, 1986/5-7 sayılı kararı)

¹¹¹ Savaş, **agm**, s. 80

¹¹² Ulusoy, **agm**, s. 69

hayattaki denetim ve mülkiyeti kamu kesiminden özel kesime aktarmak" olarak tanımlanmıştır¹¹³. Zamanla bu sözcüğe yüklenen anlam genişleyerek kamu yönetimindeki yeni bir düşünce şeklini ve yeni bir bakış açısını simgeler hale gelmiştir. Kısaca, toplumsal gereksinimlerin karşılanmasında kamunun etkinliğinin azaltılması sürecinin bir karşılığı olarak kullanılır olmuştur. Bu bağlamda özelleştirme kendini, devletin ekonomik faaliyetlerdeki rolünün azaltılması süreci olarak başlatıp gittikçe toplumsal gereksinimleri karşılamaya yönelik tüm eylem alanlarını kapsayacak şekilde genişleterek, özel kesimin mal ve hizmet üretiminin bütün kademelerinde görev almasını sağlayan uygulamalar şeklinde kendini göstermesiyle sürdürmüştür. Kamu hizmetlerinin yerel düzeydeki yoğunluğu nedeniyle gelişmeler özellikle yerel yönetimler açısından etkili olmuştur.

Sınai ve ticari nitelikteki kamu hizmetlerinde meydana gelen artış bu hizmetlerin kimin tarafından görüleceği yönünü hizmetin değişmez özelliği olmaktan çıkarmıştır. Kamusal tekellerin kaldırılması yoluyla bir kamusal işletmenin mülkiyetinin, kamusal bir hizmetin finansmanının, yönetiminin veya üretiminin özel kesime devredilmesi özelleştirme kavramına geniş bir alan açmaktadır¹¹⁴. Özelleştirme kavramının önüne açılan geniş alan özelleştirmeyi ekonomi, işletme, yönetim, hukuk ve politika gibi bir çok bilim dalının ilgi alanına sokmaktadır. Özellikle kamu hizmetinin hukuk ve ekonomi yüzüne ilişkin tartışmaları da beraberinde getirmiştir¹¹⁵. Kavramdaki bu çok yönlülük ortak tanımın yapılmasında

¹¹³ E. S. Savas, **Daha İyi Devlet Yönetiminin Anahtarı Özelleştirme**, (Çeviren Ergün Yener), Milli Prodüktivite Merkezi Yayınları No:517, Ankara 2003, s.3

¹¹⁴ Recep Bozdoğan, "Belediye İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme Tartışmaları", **Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildirileri**, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yerel Yönetimler Araştırma ve Eğitim Merkezi Yayını, Yayın No: 12, Ankara 2002, s. 450

¹¹⁵ Keleş, "Konut Kesiminde Özelleştirme Sorunları", **a.g.m.**, s. 174

karşımıza ayrı bir güçlük olarak çıkmaktadır¹¹⁶. Dolayısıyla, her bilim dalı özelleştirme hakkında kendi açısından tanım yapma yoluna gitmektedir. Örneğin geniş açıdan bakılırsa ekonomi bilimi özelleştirmeye devletin ekonomik faaliyetlerinin sınırlandırılması ve ortadan kaldırılması olarak bakarken¹¹⁷ hukuk bilimi kamunun elinde olan girişimlerde kamusal yönetimin özel kesime devredilmesi olarak görmektedir. Bu da ekonomi bilimi açısından özelleştirmede mülkiyetin devrini, hukuk bilimi açısından ise yönetimin devrini öne çıkaran unsur yapmaktadır¹¹⁸. Genel olarak bakıldığında kamu mülkiyetinde bulunan bazı üretim araçlarının, kamusal yatırım ve hizmetlerin kısmen veya tamamen özel kesime devredilmesi işlemi özelleştirme olarak nitelendirilmektedir¹¹⁹. Kamu kurumları tarafından genellikle kar eklenmeksizin maliyetinin altında fiyatlandırılarak yürütülen hizmetlerin serbest piyasa koşullarına uydurulmasıdır¹²⁰. Özelleştirme ekonomik olduğu kadar siyasi bir tercihin de ifadesi olmaktadır.

Avrupa’da çeşitli ülkelerde 1970’lerdeki petrol krizlerini izleyen dönemde kamu hizmetlerinde verim ve etkinliği artırmak için yeni politika arayışlarına girilerek bir önceki dönemin sermaye birikim modeline göre oldukça farklı bir gelişmenin izlendiği dikkati çekmektedir. Bu gelişme hem kamu hizmeti kavramının içeriği hem de bu hizmetin yürütülüş şekli bakımından ortaya çıkmıştır. Sermaye birikiminin önündeki engeller açılarak devletin kamu kuruluşlarından kaynaklanan

¹¹⁶ Şanlıoğlu, **agm**, s. 868, Coşkun Can Aktan, **Türkiye’de Özelleştirme Uygulamaları**, TÜSİAD Yayını, İstanbul 1992, s.9

¹¹⁷ Şükrü Yıldız, “Türkiye’de Özelleştirme Uygulamaları ve Özelleştirmeye Hakim İlkelerden Birisi Olarak Rekabetin Korunması”, **Atatürk Üniversitesi Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt:V, Sayı:1-4, Erzincan 2001, s. 557

¹¹⁸ Yıldız, **agm**, s. 557

¹¹⁹ Emre Dede, “Yerel Yönetimler ve Yap-İşlet-Devret Modeli”, **Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildirileri**, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yerel Yönetimler Araştırma ve Eğitim Merkezi Yayını, Yayın No: 12, Ankara 2002, s.490

¹²⁰ Bilal Eryılmaz, “Belediye Hizmetlerinin Yürütülmesinde Alternatif Yöntemler”, **I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi** (İkinci Kitap), Danıştay Yayınları Yayın No:53, Ankara 1990, s. 893

yüklerinden kurtulması için özelleştirme politikaları başlatılmıştır. Yürütülen politikalar kamunun belli hizmet ve yatırımlardan el çekmesini öngörmektedir. Kamunun el çekmediği yatırım ve hizmetler ise içerik değiştirerek özel sektöre çeşitli yöntemler altında devredilmektedir. Hizmetin yürütülüşünde eşitlik, süreklilik, değişkenlik gibi klasik ilkeler yerini korurken katılım, kalite ve etkinlik gibi ekonomi biliminin ilkelerini ön plana çıkaran yeni ilke ve ölçüler kamu hizmeti yaklaşımında etkili olmaya başlamıştır. Bu değişimin doğal sonucu tüketicinin korunması ve rekabet gündeme gelmiştir.

Son 20-25 yıl liberalizm adına önemli kazanım ve gelişmelerin sağlandığı bir dönemi temsil etmektedir. Engel olarak görülen mevziler dönem içinde birer birer ortadan kaldırılmaktadır. Başta eski Sovyetler Birliği olmak üzere eski doğu bloku ülkelerindeki çözülmenin piyasa kapitalizminin harcı ile hızla inşaa edildiği gözden kaçmamaktadır. Kapitalist batı dünyasındaki refah devletinde meydana gelen benzer bir çözülmenin yerini ise çok daha ileri piyasa koşullarını uygulayan yeni sağ stratejiler almaktadır. Diğer ülkelerde de dış etkilere açık ve bağımlı büyüme anlayışlarının egemen hale geldiği, bu ülkelerin Dünya Bankası ve İMF nin güdümüne girdiği görülmektedir. Dolayısıyla, liberal kapitalizmin sistemi teslim aldığı söylenebilir.

Gelişmelerin arkasındaki nedeni sermayenin yayılma için yeni alan arayışında aramak gereklidir. Gelişmiş kapitalist ülkelerdeki sermaye gücünün kar oranlarının düşmesiyle başlayan ekonomik kriz sürecinden çıkışı sağlayacak temel politika arayışına girilmiştir. Kapitalist sermaye bu çıkışı geliştirmekte olan ülkelere açılmakta bulmuştur. Amaç geliştirmekte olan ülkelerin serbest piyasa ile bütünleştirilmesidir. Bu bütünleştirmenin ortaya çıkaracağı alanlar sermayenin gelişme alanları haline

gelecektir. Ancak bu bütünleştirme önünde bu ülkelerdeki piyasa sistemine göre hareket etmeyen, tüketicileri tatmin etme kaygısı bulunmayan bürokratların başında bulunduğu kamu işletmeleri engel oluşturmaktadır. Engeli aşmak için kamu kesiminin küçültülmesini dolayısıyla, kamu işletmelerini hedef alan özelleştirme politikaları devreye sokulmuştur. Bu politikalar tüm dünyada yeni dünya düzeni adıyla anılan sermayenin yapılanmasını ortaya koyan neo-liberal piyasa modelini hedef alan politikalarlardır. Bu modelde kamu müdahalesi minimize edilerek özelleştirme birincil ve acil ekonomik çözüm olarak sunulmaktadır. IMF ve Dünya Bankası gibi uluslararası kuruluşların geliştirmekte olan ülkelere verdiği krediler dünya ile bütünleşme koşuluna bağlanmış, tüm bu gelişmeler daha demokratik bir yönetim ve ilerleme sürecinin değişmez koşulları olarak sunulmuştur. Ulusal sermayenin yetersizliği ise bunu destekleyen unsur olmuştur.

Dünyadaki özelleştirme ile ilgili genel değişime paralel olarak ülkemizde de 1980'lerden sonra önemli politika değişiklikleri olmuştur. Türkiye'de özelleştirmenin hedefleri 1986 yılında DPT tarafından hazırlattırılan özelleştirme master planı ile belirlenmiştir. Dünya Bankası'nın da desteği ile Morgan Guaranty Trust Company of Newyork (Morgan Bank) kuruluşuna hazırlattırılan planda, üretimde etkinliğin, kalitenin ve çeşitliliğin artırılması, sermaye piyasasının teşvik edilmesi, KİT'lere yapılan sübvansiyonların en aza indirilmesi, çalışanların özelleştirmelerde hisse senedi satın alarak işletmelere ortak olması yoluyla üretimde artışın gerçekleştirilmesi ve pazar ekonomisinin yeniden canlandırılması önde gelen hedefler olarak sıralanırken, devlete özelleştirme yoluyla gelir sağlamak hedefler arasında en sonda yer almaktadır. Kamu mülkiyetinin devri veya işletme hakkının verilmesine ilişkin gerçek anlamda özelleştirme işlemleri KİT'lerin Özelleştirilmesi

Hakkında 3291 sayılı yasanın 1986 yılında yürürlüğe girmesinden sonra başlamıştır. Özelleştirme uygulamalarının 4046 sayılı Özelleştirme Yasası ile kurulan Özelleştirme Yönetiminin yetkisine verildiği 1994 yılına kadar, genellikle yasa gücünde kararname şeklinde yapılan özelleştirme ile ilgili düzenlemelerin pek çoğu Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir. Özelleştirme yönetiminin verilerine göre, 1985 yılından itibaren 240 kuruluştaki kamu hisseleri, 22 yarım kalmış tesis, 5 taşınmaz, 4 elektrik santrali, 6 otoyol, 2 boğaz köprüsü, 48 tesis ile bir hizmet birimi özelleştirmenin hedefi içine alınmış, Ekim 2003 tarihine kadar toplam 167 kuruluştaki hisse senedi veya varlık satış/devir işlemi yapılmış ve bu kuruluşlardan 153 ünde hiç kamu payı kalmamıştır¹²¹. Özelleştirme master planında öngörülen özelleştirme uygulamalarının ve hedeflerinin önemli bir kısmı gerçekleştirilememiştir. Bu nedenle, günümüze kadar yapılan özelleştirmelerin ciddi oranda işletme içi etkinliğin artırılması, kamu açıklarının azaltılması, enflasyon oranlarının indirilmesi, yabancı sermaye girişi gibi alanlardaki etkisinin de oldukça sınırlı kaldığı iddia edilebilir.

Uzun yıllar boyunca özelleştirme yönteminden anlaşılan kamu mal ve hizmetlerinin satışı olmuştur. Türkiye’de rekabetçi piyasa geleneği yeterince gelişmediği için özelleştirme sürecine çok zarar verdiği ileri sürülebilir. Bu alanda engellerin kaldırılması adına 4046 sayılı yasa ile yapılan değişikliğin yanı sıra 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Yasa, 4077 sayılı Tüketicinin Korunması Hakkında Yasa ve 4501 sayılı Uluslararası Tahkime Olanak Sağlayan Yasa hukuksal süreçte önemli gelişmeler olarak sayılabilir¹²². Başlangıçta üretim alanındaki kamu işletmelerini hedef alan özelleştirme politikaları zamanla kamu hizmeti alanlarına doğru yayılarak yerel kamu hizmetleri ve bu hizmetleri yerine getiren kamu kurum

¹²¹ Şanlıoğlu, **agm**, s. 869-876

¹²² Şanlıoğlu, **agm**, s. 869-876

ve işletmelerine doğru ilerlemiştir. Bu bağlamda, kamusal sağlık ve eğitim hizmetleri, elektrik hizmeti ve belediyeler tarafından sunulan su ve toplu taşıma hizmetleri özelleştirmenin başlıca düzenleme alanları olarak dikkati çekmektedir¹²³. Zamanla özelleştirme politikaları hedefe ulaşmada bir araç olmaktan çıkarak başlı başına amaç olmaya başlamıştır¹²⁴. Bu hızlı yayılmanın 1980’li yıllarda özelleştirmeyi yöntem ve politika aracı haline getirmesinden sonra kamu hizmeti kavramı da yeniden değerlendirmeye konu olmuştur¹²⁵. Bu değerlendirme içinde kamu hizmetinin sahip olduğu maddi, şekli ve organik unsurdan, organik unsur zaman içinde değişim geçirerek özelleştirmeye engel olmaktan çıkmıştır. Özelleştirme uygulamaları kamu kesiminin küçültülmesi çabalarının sonucunda bir yöntem olarak ortaya çıkmıştır.

Türkiye’de özelleştirme sürecinin incelenmesi, ilgili yasal düzenlemeler kadar Anayasa Mahkemesi’nin yaklaşımını da incelemeyi zorunlu kılmaktadır. Anayasa Mahkemesi açısından bakıldığında, özelleştirme konusu ilk defa mahkemenin önüne 3974 sayılı TEK’in özelleştirilmesi ile ilgili yasanın iptali istemi ile gelmiştir. Mahkeme özelleştirmeyi “...*kamuya ilişkin hak ve varlıklarla para ile ölçülebilen kamu kaynaklarının, yerli ya da yabancı özel kesime aktarılması*” olarak tanımlayarak, özelleştirme konusunun Anayasada düzenlenmemiş olmasının yasa koyucunun bu konuda düzenleme yapmasına engel oluşturmadığı saptamasında bulunmuştur. Anayasa mahkemesi bu saptamayla birlikte kararlarında yasama ve yürütmeye yol göstermeyi de ihmal etmemiştir. Bu konuda devletleştirmeye ilişkin

¹²³ Serhat Salihoğlu, “Belediyelerde Özelleştirme ve İşçi Hakları”, Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildirileri, **Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildirileri**, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yerel Yönetimler Araştırma ve Eğitim Merkezi Yayını, Yayın No: 12, Ankara 2002, s. 495

¹²⁴ Filiz Kartal, “Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılanması Çerçevesinde Belediye Hizmetlerinin Özelleştirilmesi: Ankara’dan Örnekler”, **Çağdaş yerel Yönetimler Dergisi**, C.9, S. 1 Ocak 2000, s. 58

¹²⁵ Tan, “Kamu Hizmeti, Kriz ve Yeniden Tanımlama”, **agm**, s.329

düzenlemenin yapıldığı 47. maddeye yollamada bulunarak, özelleştirmeyi devletleştirme işleminin tersi bir işlem olarak kabul etmiştir¹²⁶. Mahkeme özelleştirme ile ilgili hukuksal düzenlemelerin iptaline ilişkin kararlarında genellikle hukuksal düzenlemelerin esasına girmeksizin düzenlemeleri yöntem yönünden iptal etmiştir. İptal kararlarında, özelleştirme ile ilgili düzenlemelerin Anayasanın 35. maddesindeki mülkiyet hakkı ile ilgisi nedeniyle yasayla yapılması ve özelleştirilecek her KİT için ayrı bir yasa çıkarılması koşulunu aramıştır. Nitekim Anayasanın 47. maddesinde buna uygun sonradan bir düzenleme yapılmıştır. Ancak mahkeme özelleştirmeyi devletleştirme işleminin tersi bir işlem olarak görürken anayasada devletleştirme için öngörülen “kamu hizmeti niteliğini taşıma” ve “kamu yararının zorunlu kılması” ilkelerinden hiç söz etmeyerek yasama organının özelleştirme konusunda “yararlı”, “gerekli” veya “uygun” görüşünde olmasını yeterli görmüştür. Bu durumda yasama organı yararlı, uygun yada gerekli gördüğü her konuda özelleştirme yapabilecektir¹²⁷.

Savaş, Anayasa Mahkemesinin özelleştirmeyi devletleştirme işleminin tersi bir işlem olarak nitelemesini eleştirerek, devletleştirmede devletin sadece alıcı olduğunu oysa özelleştirmede satıcı kimliğinde olduğunu, devletleştirmenin devletin tek yanlı iradesi ile gerçekleştirilmesine karşılık özelleştirmenin süreci ve sonucu önceden kestirilemeyen bir piyasa işlemi olması karşısında alıcı ve satıcının iradelerinin uzlaşması gerektiğinden yasama organının yapacağı düzenlemelerde esneklik payı bırakması gerektiğini belirtmektedir. İki işlem arasında kurulabilecek karşıt ilişkiyi, devletin iki işlemdeki konumu açısından görmüştür¹²⁸. Devleti günümüz koşulları gözönüne alındığında, ekonomik yaşamı düzenleyen kuralları

¹²⁶ **Anayasa Mahkemesinin** 07.07.1994, 1994/49- 1994/45-2 sayılı kararı, Savaş, **agm**, s.80

¹²⁷ Aliefendioğlu, **agm**, s. 11

¹²⁸ Savaş, **agm**, s. 82-87

belirleyen, bu kurallara uyulmasını kolluk kuvvetleri ve ceza yaptırımı uygulamak suretiyle sağlayan tarafsız bir yönlendirici konuma oturtmuştur¹²⁹. Özelleştirme kamu hizmeti anlayışındaki değişimin bir sonucu olmakla birlikte kamu hizmeti anlayışının değişiminde de özelleştirme akımının büyük etkisi olmuştur. Kamu hizmet alanının rekabete açılmasıyla birlikte bu alanda uygulanan kamu hukuku ilkeleri de yerini özel hukuk kurallarına bırakmaya başlamıştır. Savaş, ülke çıkarları açısından her şeye ve dolayısıyla, özelleştirmeye tek bir noktadan bakarak bütün toplumsal yaşamı ekonomik kurallar üzerine yerleştirmekte, ekonominin yanında bundan çok daha önemli olan ülkenin bağımsızlığı ve ulusal çıkarları gözardı etmektedir.

1980'lerin başından bu yana gelişmiş ülkelerde özelleştirme, deregülasyon, kamusal hizmetlerin özel şirketler eliyle verilmesi yaklaşımları ile şekillenen neo-liberalizmin sosyal yaşamın ve ekonominin normal koşullar altında işlediği varsayımı altında verimli sonuçlar vereceği şeklinde bir felsefesi vardır. Yalnızca regülasyondan ve bürokrasiden kurtarılmış küresel piyasaların dünyanın sorunlarına çare bulabileceği ileri sürülmektedir. Ne var ki, ciddi çatışmalar ve krizlerin ortaya çıkmasıyla bozulan kamu düzeni ortamında neo-liberalizm bir çözüm sistemi getirememektedir. Bu açıdan kamu hizmetlerinin özelleştirilmesi yeni bir tür ahlaki rizikoyu da beraberinde getirmektedir. Bu riziko, önemli bir kamusal hizmeti yerine getiren özel şirketin mali ve yönetim sorunları nedeniyle batmayacak kadar önemli - *“too important to fall”* - olduğu kanısıdır. Şirketlerin batışı kendi tüzel kişiliklerinin ortadan kalkmasının yanında yüklendiği önemli sosyal işlevin de aksamasına yol açacaktır. Bu nedenle, özelleştirme çok sayıda kamusal hizmet yürüten diğer şirketler

¹²⁹ Savaş, **agm**, s. 95

için de benzer bir riskin gerçekleşmeyeceği garantisini vermemektedir. Kamu hizmeti sunan özel bir şirketin hizmetteki rolü ne kadar önemli olursa olsun yurttaşların ve yatırımcıların bilmesi gereken şey, kamu yönetiminin hizmetin yükümlüsü olan özel şirketin mali gücünü ve pay senetlerini garanti etmediğidir. Keza, yapı denetim kuruluşları da esasen bir şirket olmakla birlikte yerine getirdikleri kamu hizmeti işlevi nedeniyle sıradan bir ticaret organizasyonu olarak görülmemelidir.

Özelleştirme, insan gereksinimlerinin karşılanması yoluyla kamu çıkarına hizmet eden uygulamalardaki aksamalar ve mülkiyet kavramının ihtişamı sayesinde bazı avantajları kullanabilmektedir. Günümüzde kamu hizmetini belirleme ölçütlerinde oldukça karmaşık sorunlar yaşanmaktadır. Çünkü kamu ve özel kesim arasındaki farkı ortaya koymak oldukça güç bir iştir. Dolayısıyla, günümüzde yaşanan değişiklikler göstermektedir ki, hizmet veya kamu hizmeti kavramı yalnızca kent içi ulaşımın sağlanması, itfaiye, posta servisi veya çöplerin toplanmasından öte kamudaki üretim, giyim ve gıda gereksinimlerinin karşılanması, tehlikelerin bertarafı, dış tehlikelere karşı ülkenin savunulması ve sosyal güvenliğin sağlanmasını da kapsayacak kadar geniştir. Bu geniş kapsamlılık özelleştirmeye ilişkin eğilimleri de değişik şekillerde karşımıza çıkarmaktadır. Yerel hizmetler açısından su dağıtımı, kamuya ait yapı ve tesislerin inşası, sokakların temizlenmesi, çöp toplama, ağaçların ve bahçelerin bakımı, kamu bina ve tesislerinin bakım ve onarımı ve kent içi taşımacılık hizmetleri için özel firmalarla anlaşılması birer özelleştirme örnekleri olarak kendini gösterebilmektedir.

Her ne kadar yararlı sonuçların alınması için özelleştirmenin rekabeti iyileştirmesi ve piyasaların sağlıklı işlemlerini sağlaması gerekiyor ise de, hizmetlerin

bedele bağlanması konusunda ortaya çıkabilecek mücadele yüzünden hizmetin sürekliliği ilkesinden sapma gibi yaşanması olası rizikolar gözönüne alındığında özelleştirme başlı başına yeterli bir iyileştirme olarak görülmemelidir. Bu nedenledir ki, neo-liberalizmin küresel riskler karşısındaki çözümsüzlüğü ve işlevsel gücünün zayıflığı ona olan inancın yitirilmesine neden olmaktadır. Varolan kamu yönetimi kuruluşlarının işleyişi açısından ortaya çıkan sorun onların varlıklarından ve işlevlerinden kaynaklanan bir sorun değildir. Sorun kamunun daha büyük yada daha küçük olması da değildir. Sorun, kamunun yanlış bir yönetime sahip olması nedeniyle daha iyi bir kamu yönetimine olan gereksinimdir¹³⁰. Kamunun küçültülmesi iyileştirme için bir yöntemdir. Bu yöntemin daha iyi bir kamu hizmeti sunumu sağlayacağına ilişkin güvencesi yoktur. Kamu hizmetinin asıl ögesi kamu yararadır. Özelleştirilen kamu hizmetlerinde kamu yararının nasıl güvenceye bağlandığı belirsizdir. Yürütülen politikalarla devletin küçültülmesi ve piyasa sisteminin egemenliği kurularak özelleştirme bütün unsurları ile yerleştirilmeye çalışılırken, varlığı ve etkileri kaldırılmak istenen kamunun hizmetin bütününe görmesi engellenmiş, bütünlük ve büyüklüğünden gelen çözüm avantajları ortadan kaldırılmış olmaktadır¹³¹.

Genel olarak bakılırsa özelleştirme uygulaması kamusal mal ve hizmetlerin üretiminde “*daha az devlet daha çok piyasa*” anlayışının yerleştirilmesi çabası olarak anlaşılmaktadır¹³². Piyasa sistemi bir hizmet üretme ve yürütme modelidir. Ancak piyasa sistemi önceden planlanan bir hizmet birimi olarak ortaya çıkmamaktadır.

Genellikle kamu kurumlarının hizmette yetersiz kaldığı yada yeterince etken

¹³⁰ Ali İhsan Karacan, “11 Eylül Sonrası Kamu/Özel Tanımı Üzerine Bazı Düşünceler”, **Dünya**, 08.3.2002, Ulusoy, **agm**, s. 32

¹³¹ Özer, **age**, s. 401

¹³² Eryılmaz, **agm**, s. 893, Tünay Köksal, Belediye Hizmetlerinin Özelleştirilmesi Yöntemleri ve Uygulamaları, **Uzmanlık Tezi**, DPT Yayınları, Yayın No: 2328, Ankara 1993, s. 6-9

olamadığı alanlarda bir politik tercih olarak belirlemektedir. Bu açıdan bakılınca kamunun yapı denetimi hizmetinde yeterince etkin olamaması karşısında kamusal etkinliğin kısılması adına denetim kademesinin bir bölümü özel kesime devredilmektedir. Bu anlamda yapı denetim kuruluşları özel kesime devredilen kademeyi dolduran ve görev alan kuruluşlar olarak kendini göstermektedir.

Özelleştirme, serbest piyasa sisteminin alanını genişletmek adına uyguladığı en etkili politikalardan birisidir¹³³. Bu nedenle, kamudaki sorunlar yanında özelleştirmenin güncel ve popülist olmasının arkasında bulunan gerekçelere göz atmakta yarar vardır. Özelleştirme kamu hizmetlerinde etkenlik ve verimliliğin arttırılmasına dayalı görünürdeki sebepler dolayısıyla, hem devletin başarısızlıklarından kurtulmak hem de piyasanın gücünden yararlanmanın bir yöntemi olarak ortaya çıkmaktadır. Aynı hizmeti özel sektörün çoğu zaman daha ucuza üretmesi, politik etkilerden uzak kalınmak istenmesi, bürokratik yapıların hizmeti engellemesi, yurttaşın isteği ve gereksinimi olan hizmet değil, üretilebilen hizmet sunulması gibi sebepler özelleştirmeyi içerden zorlayan gerekçelerdir. Diğer taraftan bir kısım uluslararası anlaşmalar yoluyla IMF ve Dünya Bankası gibi küresel toplumu yönlendiren güçlerin üçüncü dünya ülkelerine baskı uygulamaları ise özelleştirmeye dışardan gelen baskı ve gerekçeler olmaktadır.

Kamunun içine düştüğü ekonomik sorunlar nedeniyle halkın tepkisinden çekinen yöneticiler yanıltıcı muhasebe tekniklerine veya borçlanma yoluna çare olarak başvurur iseler de, bütün bunların çare olmaması karşısında kamunun faaliyetlerini daraltmak veya verimliliği artırma seçeneğini denerler. Özelleştirme,

¹³³ Halis Yunus Ersöz, “Yerel Yönetimlerde Özelleştirme Uygulamaları ve Yaygınlık Derecesi”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, C.10, S.2, Nisan 2001, s. 31

kamu faaliyetlerinde verimliliği arttırma, hizmet kalitesini yükseltme bakımından bir yöntem yaklaşımıdır. Doğal olarak devletin yürüttüğü faaliyetlerin özelleştirilmesinden yarar uman kişi ve gruplar tarafından kamu yöneticileri, daha mükemmel ve etkin bir devlet yönetiminin sağlanması adına özelleştirme konusunda yönlendirilirler¹³⁴.

Başlangıçta kamunun aşırı büyümesine karşı geliştirilen özelleştirme, büyümeden kaynaklanan başarısızlığın da gerekçesini oluşturmaktadır. Nüfus artışı ve kentleşme ile birlikte hizmet istemi de aşırı şekilde artmıştır. Artan hizmet istemini karşılamakta kamu finansman kaynaklarının yetersiz kalması yerel yönetimlerin hizmet sunma kapasitesini olumsuz etkilemektedir. Hizmet istemindeki artış hizmet arzının da artmasını zorunlu kılmış, bunu sağlayamayan kamu verimsizlik ve başarısızlıkla yüz yüze kalmıştır. Bunun en büyük sebebi devletin hizmet sunma bakımından aşırı büyümesidir. Bundan kurtulmanın yolu kamu hizmetinin özel sektör eliyle sunulması daha açıkçası özelleştirilmesidir.

Ülke kaynaklarının özel girişimcilerin eline verilmesinin daha etken kullanılmasına yol açacak olması özelleştirmeden yana olanların ileri sürdüğü bir varsayımdır. Ekonomik ve sosyal işlerle fazla ilgili olan devlet çok büyük ve çok masraflıdır. Piyasa kendi doğasının gereği sosyal ve ekonomik değişikliklere devletten daha duyarlıdır. Devletin ekonomik ve sosyal işlerdeki kontrol ve desteğini çekmesi firma ve bireylere girişim ve kendine güven kazandıracaktır¹³⁵. Piyasadaki rekabet koşulları özel girişimciyi uzun dönemde maliyetlerini azaltmaya, yeni üretim teknolojileri geliştirmeye ve kaliteyi artırmaya zorlayacaktır.

¹³⁴ Savas, **age**, s.5-7

¹³⁵ Kartal, **agm.**, s. 58

Rekabet ortamında firmalar kendilerini yenilemeden varlıklarını sürdüremezler. Bunun için sürekli olarak yeni üretim teknolojilerini, yeni organizasyonları ve daha ucuz girdileri kullanmak zorundadırlar. Söz konusu faktörlerin bileşimi uzun dönemde hizmet ve mal üretimi bakımından düşük bedel demektir. Maliyeti dolayısıyla, mal ve hizmet bedelini düşüremeyen firmalar üretimlerini sürdüremeyecekleri için piyasa rakip firmaların eline geçecektir. Bu da başarısız firmanın piyasadan çekilmesini gerektirmektedir. Bu nedenle, serbest piyasa ortamında gerçekleştirilen üretim ucuzluk ve kaliteyi de beraberinde getirecektir. Ayrıca yerel yönetim hizmetlerinin sunumunda yerel siyasi baskının ve merkezi yönetimin baskısının hizmet üretiminin verimliliğine olumsuz etkide bulunması nedeniyle özel sektörün işin içine sokulması hizmetlerin sunumunda verimliliği artıracaktır. Piyasalaşmanın verimliliği ve yurttaş (müşteriye) karşı olan sorumluluğu arttırdığı iddiası yerel yönetimlere, piyasa yöntemlerini taklit etme yada sorumluluklarının belirlenmesinde ve uygulanmasında özel sektörün uyguladığı yöntemlerin benzerini uygulamak gibi bir yol açmaktadır¹³⁶. Kamu kaynakları üzerindeki baskıyı azaltmanın ve hizmetlerin sunulmasında etkinlik ve verimliliği arttırmanın bir yolu olarak, yerel yönetimin geleneksel sorumluluklarından bir bölümünü özel sektöre kaydırmak, güçlü bir seçenek olarak ortaya çıkmaktadır. Özel sektörün yeni teknolojiler kullanmak suretiyle maliyeti düşürmesi ve verimliliği artırması mümkündür. Ne var ki, kamu hizmeti açısından verimlilik her zaman yerel yönetimin temel amacı değildir. Yerel yönetim hizmet sunumunu yalnızca verimlilik açısından değil, belde halkının gereksinim ve beklentilerini karşılayabilme açısından da değerlendirmek zorundadırlar. Maliyetin düşmüş olması her zaman hizmetin

¹³⁶ Kartal, **agm.**, s. 61

istenildiği gibi yerine getirildiği anlamına gelmemektedir. Bazı mal ve hizmetler açısından rekabet ortamı dolayısıyla, ucuzluk onu tüketenler bakımından bireysel olarak önemli bir etkidir. Ancak kamu güvenliğinin söz konusu olduğu bir kısım mal ve hizmetler bakımından aynı şey söylenemez. Bu durumda güvenilirlik ve sağlamlık ucuzluktan daha önemlidir. İnsanların can ve mallarını korudukları yapıların sağlamlığı bakımından ele alınacak olursa denetimdeki güvenilirlik ucuzluktan daha önemlidir.

Devletin kendisine gelir sağlama yöntemleri arasında vergi toplamak en başta gelenidir. Vergilerin teknik olarak toplanmasındaki güçlükler ve vergi toplamanın politikacıları sevimsiz göstermesi kamuya gelir sağlamak açısından özelleştirmeyi bir seçenek haline getirebilmektedir. Dolayısıyla, ülkenin dış kredi güvenilirliğinin kalmadığı ve devletin mali bunalımlara girdiği dönemlerde özelleştirme devlete gelir sağlamanın yolu olabilir¹³⁷. Bu açıdan KİT'leri satarak özel kuruluşlar haline getirmek, hem bu kurumların oluşturduğu borç yükünden kurtulmak hem de bunlardan vergi toplamak ülkemizde de uygulanan kaynak toplama yöntemi olmuştur. Konuya kent planlaması açısından bakıldığında, kamu hizmeti niteliği ağır basan yapı denetiminin özel sektöre devredilmesinde amaç kar etmek yada kamuya kaynak yaratmak olmamalı, kamu yararının korunması ve piyasa fiyatlarının tüketiciyi mağdur etmemesi gözetilmelidir¹³⁸.

Savas'ın yaptığı ayrıma göre özelleştirmenin gerekçeleri, pragmatik, ideolojik, ticari ve popülist baskılarla açıklanabilir. Pragmatik baskı uygulayanlar, kamu yöneticilerini daha mükemmel ve etkin bir devlet yönetiminin sağlanması adına

¹³⁷ M.Hulki Cevizoğlu, **Türkiye'nin Gündemindeki Özelleştirme**, İlgı Yayınları, İstanbul 1989, s. 31

¹³⁸ Keleş, Yerinden Yönetim ve Siyaset, **age**, s. 432

özelleştirmeye zorlarlar¹³⁹. Devletin ekonomik yaşamdaki rolünden rahatsız olan liberaller devletten kurtulmanın bir yolu olarak özelleştirmeyi ideolojik baskı olarak kullanırlar. Özelleştirmeye en büyük destek ticari amaç peşinde koşanlardan gelmektedir. Özellikle büyük yatırımlar, endüstri tesisleri ve KİT'lerin işletme veya mülkiyeti özel kesime devredildiği takdirde verimliliğin daha iyi gerçekleştirilebileceğini belirterek özelleştirmeden rant uman iş çevreleri baskı uygulamaktadırlar. Ticari amaç içinde olanların beklentileri kamu harcamalarından daha fazla pay alarak daha fazla iş yapmaktır¹⁴⁰. Popülist baskılar ise, yurttaşların toplumu ilgilendiren karar ve uygulamalara daha fazla katılmasını amaçlayan gruplarca oluşturulan baskılardır. Popülistler, çok geniş olan kamusal ve özel bürokrasinin gücünün azaltılması, insanlara kendi ortak gereksinimlerinin tatmin edilmesinde daha fazla yetki verilmesi yoluyla daha mükemmel bir topluma ulaşmak hedefindedirler¹⁴¹. Ancak asıl baskı uluslararası anlaşmalar yoluyla uluslararası kuruluşlardan gelmektedir. Özellikle, gelişmekte olan ülkeler gelişmiş ülkelerle yaptıkları ticari anlaşmalar (bunların başında GATS (The General Agreement on Trade in Services; Hizmet Ticareti Genel Anlaşması) anlaşmaları gelmektedir.) yoluyla bu baskıyı yaşamaktadır. Başka bir baskı aracı ise Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne girme çabalarının sonucu olarak ortaya çıkmaktadır. Örneğin Avrupa Birliği Antlaşmasının 3/a maddesinde açıklanan, "Üye devletlerin ve topluluğun aktiviteleri, serbest rekabetin olduğu açık piyasa ekonomisinin ilkeleri ile uyumlu olarak sürdürülen ekonomi politikasına göre yürütülmelidir" hükmü ülke ekonomisini Avrupa Birliği standartlarına uydurulması bakımından bu baskıyı uygulayabilmektedir.

¹³⁹ Savas, **age**, s.5-7

¹⁴⁰ Savas, **age**, s.11-12

¹⁴¹ Savas, **age**, s.13-14

Küresel sistemin başrol aktörleri olan IMF ve Dünya Bankası gibi kredilendirme kuruluşları geliştirmekte olan ülkelere açtıkları kredilerde özelleştirmeyi bir koşul olarak öne sürmektedirler. Açıkçası kredi bulmanın yolu özelleştirmeden geçmektedir. Geliştirmekte olan ülkeler dışardan gelen bu baskılara karşı koyacak ekonomik ve siyasi güce sahip olmadıkları için özelleştirme kaçınılmaz bir yöntem olarak bu ülkelerin geleceğinde belirleyici olmaktadır¹⁴².

¹⁴² Güler Birgül Ayman, “Küreselleşme Zamanında Yerelleşme Yerel Yönetim ve Tarih İpoteği”, **Kent Kooperatifçiliği**, Türkiye Kent Kooperatifleri Merkez Birliği Yayını, Sayı:136-138, Ankara Ekim-Kasım-Aralık 2001, s. 27

İKİNCİ BÖLÜM

KENT PLANLAMASI HİZMETLERİ

I. KENT PLANLAMASI

Günümüzde serbest piyasa uygulamalarının yaygınlaşmasından söz edilirken kent planlaması alanına ilişkin hukuksal düzenlemelerde de değişikliğe gidildiği dikkat çekmektedir. Öte yandan Anayasa Mahkemesinin yapılan hukuksal düzenlemeler nedeniyle verdiği kararların önemli bir yer tuttuğunu görmekteyiz. Özellikle 1980'den sonra verdiği kararlarla yüksek mahkeme kent planlaması bağlamında yapı denetimi düzenine ilişkin kurallara değişik açılardan yorum getirmiş bulunmaktadır.

Kent planlaması alanına ilişkin örgütleniş ve işleyişin hukuk kurallarına bağlanması, kent planlaması sisteminin kamu düzenini yakından ilgilendirmesi karşısında yapı denetimi açısından da işleyiş ve örgütlenme biçimi itibarıyla ortada bir kamu düzeni sorununun varlığı kendini hissettirmektedir. Yapı ne kadar sağlam olursa olsun dere yatağına yapılan yapı sel, heyelan ya da deprem nedeniyle yıkılacaktır. O halde dere yatağındaki yapının denetlenmiş olması onun yıkım olaylarına karşı sağlam olması için tek başına yeterli değildir. Yapının dere yatağına yapılmasının önlenmesi için ayrıca kentin planlanması gereklidir.

1.Kent ve Kent Planlaması

Kentsel yerleşim biriminin planlanmasına girmeden önce kent olgusunun tanımının yapılmasında yarar vardır. Tarihin bütün dönemlerinde yüklendiği anlamlar itibariyle dinamik bir kavram niteliğindeki kent kavramı için bugüne kadar değişik ölçüler kullanılarak pek çok tanım yapılmıştır. Bu tanımlarda yönetsel, demografik, ekonomik, sosyolojik ve karma nitelikli bakış açıları dikkati çekmektedir. Yönetsel sınır ölçütünün kullanıldığı tanıma göre, belli bir yönetsel örgüt biriminin sınırı içinde kalan alana kent, dışında kalan alana ise köy denilmektedir. Türkiye İstatistik Kurumu tarafından yapılan yayınlarda kent ve köy yönetsel birimlerinin nüfus oranı belirlenirken, bu yerleşim birimlerini çevreleyen sınır ölçütünden yararlanıldığı görülmektedir. Kent tanımlamaları konusunda demografik ölçütün de sıkça kullanıldığına rastlanmaktadır. Daha çok hukuksal düzenlemelerde başvuru olan bu ölçüt (Örn. 442 sayılı Köy Yasası md.1) kalkınma planlarında da kullanılmaktadır¹⁴³. Devlet Planlama Örgütü tarafından hazırlanan kalkınma planlarında genellikle nüfusu 10000 den fazla olan yerleşim yerlerine kent denildiği görülmektedir. DPT'nin 1980'li yıllardan sonra yaptığı planlarda birim olarak kullanılan nüfus miktarının arttırılarak 20000 nüfuslu yerlerin kent kavramı içine dahil edildiği anlaşılmaktadır¹⁴⁴. Tanımlamada esas alınan bir diğer ölçüt ise toplumbilim ölçütüdür. Toplumbilimciler kenti, toplumsal bakımdan benzerlik göstermeyen bireylerden oluşan geniş, yoğun nüfuslu, kompleks bir işbölümünün bulunduğu süreklilik arzeden yerleşim yerleri olarak görmektedirler¹⁴⁵. Ölçüt olarak ekonomik işlevleri referans alanlar tarım dışı üretimin yapıldığı, denetlendiği ve

¹⁴³ Keleş, Kentleşme Politikası, **age**, s.106

¹⁴⁴ Keleş, **age**, s.106

¹⁴⁵ Keleş, **age**, s.107

dağıtımın koordine edildiği yeri kent olarak tanımlamaktadırlar¹⁴⁶. Kentin, birbirine sıkıca bağlı işlevsel bağlantıları olan bir takım özelliklerin ürünü olan yeni, değişik bir toplumsal düzeni ifade ettiği ileri sürülerek karma nitelikli tanımlar yapılmaktadır. Bu nedenle, kent genellikle bir değişim, tüketim ve endüstri merkezi olarak ele alınmaktadır. Bazı düşünürler ise kenti bir planlama birimi olarak ele almaktadırlar. Nitekim böyle bir kent tanımında nüfus, nüfusun sektörel dağılım oranları, yapısal alanlardaki yoğunluk, altyapı kuruluşu, toplumsal davranış ve eylemler ölçüt alınmaktadır. Birim olarak alınan bu yer bir veya daha çok belediye sınırları içinde yada bunların sınırları dışında kalabilir. Ancak kırsal ve tarımsal yaşam tarzından ayrılmakla bir bütün olarak kent, planlama için uygun bir birim oluşturur. Kendine özgü toplumsal, ekonomik ve gelişme sorunları bulunur. Kent böyle bir bölgenin topraklarını ifade etmek için kullanılmaktadır¹⁴⁷. Kentbilim Terimleri Sözlüğünde ise kentin, *“sürekli toplumsal gelişme içinde bulunan ve toplumun yerleşme, barınma, gidiş-geliş, çalışma, dinlenme, eğlenme gibi gereksinimlerinin karşılandığı, pek az kimsenin tarımsal uğraşlarda bulunduğu, köylere bakarak nüfus yönünden daha yoğun olan ve küçük komşuluk birimlerinden oluşan yerleşme birimi”*¹⁴⁸ olarak tanımlandığı görülmektedir.

Kent ve kentleşme birbirinden farklı alanları ifade eder. Kentleşme 20. Yüzyılın en önemli ekonomik ve sosyal olgularından birisidir. Özellikle yüzyılın ikinci yarısı gelişmekte olan ülkeler açısından hızlı bir kentleşme dönemi olmuştur. Kentleşmeye dar ve geniş olmak üzere iki biçimde bakılabilir. Dar anlamda bakılacak olursa kentleşme kentlerde yaşayan nüfusun ve kent sayısının artmasıdır.

¹⁴⁶ Keleş, **age**, s.108-111, **Türkiye’de Kentleşme**, Mimarlar Odası, Ankara 1971, s. 24, Birsen Gökçe, **Türkiye’nin Toplumsal Yapısı ve Toplumsal Kurumlar**, 1. Baskı, Savaş Yayınları, Ankara 1996, s. 67-69

¹⁴⁷ Keleş, **age**, s. 108-111

¹⁴⁸ Ruşen Keleş, **Kentbilim Terimleri Sözlüğü**, Ankara 1998, s. 75

Ancak kentleşmenin yalnızca nüfus hareketi olarak görülmesi onun eksik kavranmasına yol açar. Bu nedenle, geniş anlamda kentleşme, bir yerleşmede tarımsal olmayan üretim oranının artması ile tüm üretimin yoğunlaşması sonucu büyüklük, yoğunluk, birörneklik ve bütünleşme derecelerinin artması olayıdır¹⁴⁹. Ekonomik gelişme ve toplumsal değişimin getirdiği etkilerle kent sayısında artış ve büyüme meydana gelmiştir. Kent, toplumun örgütlenme biçimi, işbölümü ve uzmanlaşmasını artırarak insanların davranış ve ilişkilerinde kente özgü değişimlere yol açan bir nüfus birikimi sürecidir¹⁵⁰.

Ülkemizde 1950' li yıllardan sonra tarımdaki makineleşmenin de etkisiyle açığa çıkan tarımsal nüfus, kırların iticiliği ile kentlere yönelmiş, kentlerin çok yönlü ve ağır sorunlarla karşılaşması kaçınılmaz olmuştur. Kentlerde yoğun göçün neden olduğu baskı, barınma sorununu ortaya çıkarmıştır. Bu sorunu sağlıklı atlatamayan kentlerin yanıtı kaçak yapılaşma ve gecekondu biçiminde kendini göstermiştir. Bayındırlık ve yapı kurallarına aykırı biçimde başkalarının toprakları üzerine yapılan gecekondu türü yapılar kentsel mekanın planlamaya ilişkin kurallarını dışlayarak kentin olumsuz bir yüzünü sergilemektedir¹⁵¹. Zaman zaman ülkemize özgü olarak bir niyet mektubu gibi seçim öncesinde halka dağıtılan tapu tahsis belgeleri de kent planlamasını bozarak bu olumsuz yüzü özendirici bir işlevi yerine getirmiştir¹⁵². Toplumsal bir hareket olarak ortaya çıkan gecekondu türü sağlıklı kentleşmeye yerel yönetimler çözüm bulamamıştır. Merkezi yönetim ise köklü çözümler bulmak yerine, çıkardığı aflarla bunu özendirici hale getirip bundan siyasal rant ummuştur. Doğal olmayan nüfus artışının dışında bir nüfusla karşı karşıya kalan kentler doğal

¹⁴⁹ Mimarlar Odası, **age**, s. 8

¹⁵⁰ Keleş, Kentleşme Politikası, **age**, s. 22, Keleş, "Kentleşme ve Kamu Yararı", **agm**, s. 88

¹⁵¹ Keleş, Kentleşme Politikası, **age**, s.560 vd.

¹⁵² Cevat Geray, "Gecekonducuya Mavi Boncuk", **Cumhuriyet**, 19.10.1984

olmayan kentleşme hızına zorlanmıştır. Yoğun ve doğal olmayan nüfus artışıyla yüz yüze kalınması buna hazır olmayan kentleri içinden çıkılmaz sorunlar yumağı içine çekmiş, planlamaya ilişkin tasarım ve uygulamaları yavaşlatmıştır. Bu sorunlar, kentin sadece nüfustan ibaret olmadığını planlamanın da kentin olmazsa olmazı olduğunu göstermeye yeterli olmuştur.

Kırsal nüfusu köyünden iten ekonomik faktörler, teknolojiye gelişmeler, bazı kentler için verilen siyasal kararlar ve bir takım sosyo psikolojik nedenlere bağlı olarak gelişen kentleşme olgusu yarar ve katkılarının yanısıra pek çok olumsuzluğu da beraberinde getirmiştir. Kent, kırsal yörelerin itici faktörlerinin ortaya çıkardığı göçü istihdam edecek güvenilir ve sürekli iş olanakları sağlayamamaktadır. Bu durum kentlerde yeterli verimlilik ve üretkenlikten yoksun, niteliksiz nüfus yoğunlaşmasına neden olmaktadır. Diğer taraftan kentteki fiziksel sorunlar belki de kentleşme hızının meydana getirdiği en önemli sorun olarak kendini göstermektedir. Zira, doğal gelişmenin üzerinde bir nüfusla yüz yüze gelen kentler, bu artışa paralel olarak yerleşim sorununa çözüm üretememektedirler¹⁵³.

Bir kentin düzenli gelişmesi için artan nüfusun yerleşim sorunu karşısında yeterli arsa, alt yapı ve konut sağlaması gerekir. Hızlı nüfus yoğunlaşmasına çare bulunmadığı için kente göç edenler iyi yada kötü barınma sorununu kendi olanakları ile çözmeye çalışmaktadırlar. Ekonomik olarak güçsüz olan bu insanlar nüfus artışına hazırlıklı olmayan kentin genişleme alanlarını işgal etmekte ve bu alanlardaki doğal kaynakları israf etmektedirler. Alt yapısı hazır olmayan yerlerin işgali çevre kirliliğine yol açmakta, kent çevresindeki yeşil alanlar, ormanlar, jeolojik yapısı yerleşim açısından sakıncalı bölgeler yasalar aşarak işgal edilmektedir. Ortaya

¹⁵³ Keleş, **age**, s.26 vd.

çıkan fiziksel görüntü gecekondular olarak adlandırılmaktadır. Bu şekilde artan kentsel nüfusun özellikle 1950'lerden sonra Türkiye'nin büyük kentlerini daha da büyüttüğü görülmektedir. Bu açıdan kentin planlanması kaçınılmazdır. Planlama yönetsel bir işlev olarak *"içeriği ne olursa olsun, önceden saptanmış hedef ya da hedeflere, yine önceden saptanmış sürede ulaşmak için izlenecek yön ve yöntemleri belirleme eylemi"*¹⁵⁴ şeklinde tanımlanmaktadır. Bu eylem, araştırma, hazırlama, plan, uygulama, izleme ve değerlendirme aşamalarından oluşan bir kararlar dizisidir¹⁵⁵.

Endüstri devrimi sürecinde düzensiz gelişen yerleşmeler sorunların artışıyla da beraberinde getirmiştir. Modern kent planlaması endüstri devriminin batı Avrupa'da kentleşmeyi hızlandırmasıyla ortaya çıkmıştır. Temelinde bu hızlı kentleşmenin sorunlarına çözüm arayışı bulunmaktadır. Kent yoksullarının konut, eğitim ve sağlık gibi asgari gereksinimlerinin karşılanması zorunluluğu ve kent estetiğine ilişkin kaygılar kent planlamasına olan ilgiyi artırmıştır¹⁵⁶.

Türkiye'de kent planlamasının geçmişi 1848 yılında çıkarılan Ebniye Nizamnamesi ile başlar. Ancak hemen belirtmek gerekir ki, zamanın kent planlamasına ilişkin denemeleri bazı kentlerin haritalarının çizilmesinin ötesine geçememiştir. İkinci Dünya Savaşı sonrasında yaşanan hızlı kentleşme acil olarak çözülmesi gereken sorunların baskısını artırmıştır. 1946'lara gelindiğinde gecekonduların ilk ipuçları ortaya çıkmaya başlamış, planlamadan beklentilerin düzey ve niteliği de değişmiştir.

¹⁵⁴ Ömer Bozkurt / Turgay Ergun /Seriye Sezen, **Kamu Yönetimi Sözlüğü**, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü yayını, Ankara 1998, s. 206 , (Plan TDK sözlüğünde; Bir işin, bir eserin gerçekleştirilmesi için uyulması tasarlanan düzen, bir kentin bir yapının, bir makinenin çeşitli bölümlerini gösteren çizim, olarak tanımlanmaktadır. Bkz. **Türkçe Sözlük**, Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu yayını, Cilt 2, Ankara 1988, s.1190)

¹⁵⁵ Keleş, **age**, s. 158 vd., Halil Kalabalık, **İmar Hukuku**, Seçkin Yayınları, Ankara 2003, s.23

¹⁵⁶ Görmez, **agm**, s.134

Kent planlaması yalnızca imar inşaat planı yapma sürecine indirgenen mekansal bir etkinlik değildir. Aynı zamanda toplumsal yaşantımızı da yönlendiren bir etkinliktir. Dolayısıyla, toplumsal yaşantımız bir şekilde mekansal etkinlik ve düzenlemelere koşut olarak şekillenmektedir. Bu nedenle, kentsel planlamanın sınırları diğer toplumsal bilimlerin alanlarını da aşındırmaktadır. Bunun için kent planlamasında pek çok etkenin gözönüne alınması gerekmektedir. Bu çerçevede kent planlaması mevcut tarihsel, kültürel ve doğal değerlerin korunması, ortak ve uygarca yaşayışı kolaylaştıracak tedbirlerin alınması, tedbirlerin etkinliğinin sağlanması için denetim yapılması, izin ve yasaklar koyarak uymayanlar hakkında yaptırım uygulama gibi kolluk faaliyetlerini içermektedir¹⁵⁷. Bu içerik planlamayı, kamu hizmetlerinin düzenlenmesinde temel araç konumuna getirmektedir. Amaç toplumsal, ekonomik, estetik, güvenlik ve genel sağlığın korunması ve gerçekleştirilmesidir¹⁵⁸. Kent planlaması yerleşme alanlarının geleceğe dönük olarak denetim altına alınması, insanların sağlıklı, rahat ve güzel yerleşmelerde yaşamasını sağlamak amacıyla yapılmaktadır¹⁵⁹. Planlama, gelişmenin kendi yasaları ile değil insan iradesi ile yönlendirilebileceğini varsayar. İnsan iradesinin ürünü olan yaptırımları içerir. Kamuya ait alanların özel kesime aktarılmasıyla planlanacak alan daralacağı için özelleştirme ile planlama birbirini dışlayan kavramlar olarak ortaya çıkar.

Ülkemizde yıllardır çok güzel kent planları yapılmaktadır. Ne var ki, sorun kentlerin planlanmaması değildir. Gelişme fiili koşullar çerçevesinde belirlenmekte,

¹⁵⁷ Yıldızhan Yayla, “Şehircilikte Hukuki Araçlar Üzerine”, **Türkiye 12. Şehircilik Günü Kolokiyumu**, 16-17-18 Kasım 1988 Ankara, s. 85, Yayla kent planlamasını; “*şehirsel yerleşmelerin, mevcut ve gelecekteki tabii, kültürel, iktisadi ve sosyal şartlarla bir düzen içinde bağdaştırılması için gerekli işlem ve eylemlerle, örgütlenme çabalarının tümü*” şeklinde tanımlanmaktadır. (Yıldızhan Yayla, **Şehir Planlamasının Başlıca Hukuki Meseleleri ve İstanbul Örneği**, İÜ Yayınları, İstanbul 1975, s. 9)

¹⁵⁸ Cevat Geray, **Şehir Planlamasının Başlıca Tatbik Vasıtaları**, SBF, Ankara 1960, s.90

¹⁵⁹ Keleş, **age**, s. 170

planlama arkadan gelmektedir. Planlamanın işlevi fiili durumun onaylanması olmaktadır¹⁶⁰. Dolayısıyla, sorun yapılan planların uygulanmamasından kaynaklanmaktadır.

Kentleri sırf toprak kullanımı ile ulaşım ağının düzenlendiği alanlar olarak gören anlayışın zaman içinde değişime uğrayarak kenti birçok ögeden oluşan ve sürekli gelişen bir toplumsal sistemin işlevler bütünü olarak ele almaya zorlandığı anlaşılmaktadır. Sistemin bütünü kentlerin, insanların gereksinimlerinin sorunsuz karşılandığı rahat ve gönenç içinde yaşamlarını sürdürdükleri yerleşimler haline gelmesini amaçlamaktadır. Kentsel alan içindeki arazi parçasının ne amaçla kullanılacağı (konut, sanayi, turizm..vs.), bu kullanımın yoğunluğu, bu yoğunluk içindeki yapı dağılımı, yapıların yüksekliği, büyüklüğü ile yapısal alandaki donatıların ne ve nasıl olacağı kentsel planlamanın önemli bir parçasıdır. Plan Yapımına Ait Esaslara Dair Yönetmeliğin 1. maddesi, imar planı yapmaktan amacın; İnsan, toplum, çevre ilişkilerinde kişi ve aile mutluluğu ile toplum yaşamını yakından etkileyen fiziksel çevreyi sağlıklı bir yapıya kavuşturmak olduğunu göstermiştir. Yatırımların yer seçimi ve gelişme eğilimlerini yönlendirmek, toprağın korunma, kullanma dengesini en akılcı biçimde belirlemek de bu amaçlar arasındadır¹⁶¹.

İnsan yaşamının her yönüyle korunması buna ilişkin sistemin oluşturulmasının yanı sıra bu sistemin işleyişine ilişkin inancın da yerleşmesine bağlıdır. Planlama geleceğe yönelik kestirimleriyle inşa ve imar faaliyeti bakımından güven ve istikrar sağlar¹⁶². Bu inanç ve güven, denetim mekanizmalarının oluşturulması ile mümkündür. Bunun da en önemli aracı, çağdaş endüstri kurallarının üretime konu olan her birimde uygulama alanı bulması ve bağımsız denetim

¹⁶⁰ Keleş, **age**, s. 154

¹⁶¹ Resmi Gazete Tarihi: 02.11.1985, Sayısı: 18916

¹⁶² Geray, **age**, s.14

mekanizmalarının kurulup çalıştırılmasıdır. Demokratik ve katılımcı bir toplumun üyesi olan bireyin yaşamının en önemli bölümünü geçirdiği yapının endüstri standartlarına uygunluğunun denetlenmesi bu mekanizmanın önemli bir parçasıdır. Bu açıdan denetim, sorunların ortaya çıkmasının önlenmesine ve kamu düzeninin sağlanmasına olanak sağlar. Türkiye’de elli yıldır kent planları yapılmasına rağmen kentlerin düzenli gelişmesi yolunda mesafe alınamadığının görülmesi üzerine son 20 yıl içinde kamuya ait olan plan yapma, uygulama, izin verme ve denetleme yetkilerinin kamu dışı kuruluşlara devredilmesi ya da bu yetkinin özel kuruluşlarla paylaşılmasına olanak tanıyan düzenlemeler yapılması eğilimine girilmiştir.

İnsanların yaşamlarının önemli bir bölümünü içinde geçirdikleri yapıların sağlam ve güvenilir olması rahat yaşamının bir gereğidir. Dolayısıyla, içinde yaşadığı yapının sağlam olmadığı düşüncesinin doğuracağı endişe bu rahat yaşam olanaklarını ortadan kaldıracaktır. Öyle ise yapıların sağlam ve güvenilir olması kentsel planlamanın önemli bir parçasıdır. Kentleşme geniş bir anlatımla insan ve doğa arasında düzen kurma sanatıdır. Bu düzenin bir plana dayalı olması yaşam koşullarının da sağlıklı olması demektir. Kent planlarının toplumsal ve ekonomik açıdan ucuz, adil, esnek, kapsamlı, ileriye dönük, toplum yararını ön planda tutan, uygulanabilir olması önemlidir. Sürekliliği olan bir faaliyete olan gereksinimin koordine edilmesini sağlayan en iyi çözüm o faaliyetin kurumsallaşmasını sağlamaktır. Bu nedenle, planlamaya olan gereksinimin kaçınılmazlığı kurumsallaşmayı zorunlu hale getirmiştir.

Gelişen teknoloji ve ekonomi, planlamanın kapsamını ve işlevini de genişletmiştir. Bu da kentin gelişmesini etkileyecek tüm bölgesel, fiziksel, ekonomik ve sosyal unsurların araştırılarak, gereksinimleri karşılayacak arazi kullanımı ve

ulaşım ağını da kapsayacak şekilde düzenlemeler yapılmasını zorunlu kılmıştır. Bu zorunluluk kentte yer alan her türlü etkinlik için bir alan belirlenmesine kadar gitmiştir. Böylece nazım plan adı verilen planlar yapılmıřtır¹⁶³.

Ülkemiz açısından konu ele alındığında bir plan kademelendirmesi yapılacak olursa, DPT tarafından hazırlanan kalkınma planlarının kapsayıcılık açısından en genel planlar oldukları anlaşılır. Ne var ki, bu planlar fiziksel boyuttan yoksundur. Daha çok sektörel durum saptaması, hedef ve programlar için getirilen  nerileri kapsar. Buna karşılık yerleşim açısından gerçek bir fiziksel plan kademesi bölge planı,  evre düzeni planı, nazım imar planı ve uygulama imar planı olarak karşımıza çıkar. Kentteki bir alana öncelikle o alanla ilgili bir bölge planı,  evre düzeni planı, nazım plan veya uygulama planı uygulanacaktır. İmar planlamasındaki başlıca amaç arazi kullanılışını şekillendirmektir. Bu şekillendirme içinde nerelerin kullanım içinde yada dışında kalacağı, kullanım içinde kalan yerlerde konut, ticaret, sanayi vb. bölgelerin nasıl yapılanağı ve bu bölgelerin nerelerde yer alacağı gösterilir. Bu işlem nazım imar planlarında yapılır. Dolayısıyla, nazım imar planları, arazi parçalarının genel kullanılış biçimlerini ve başlıca bölge tiplerini göstermeye yarayacağından uygulama imar planlarının altyapısını oluřturur¹⁶⁴. Uygulama imar planı, nazım imar planına uygun olarak hazırlanan halihazır haritalardan oluşur. Bu haritaların üzerine çizilen yolların genişlikleri, yapı adaları, kat yükseklikleri ve sayıları, yapı düzeni, alt yapı donatım alanları ve uygulama etaplarının ayrıntısı planda gösterilir.

İmar planı yapım süreci analiz, sentez ve plan kararlarının üretilmesi aşamaları olmak üzere üç aşamalı bir süreçten geçmektedir. Bu aşamalara

¹⁶³ Keleş, **age**, s. 218

¹⁶⁴ Yücel  nal, **Türk şehir Planlama Hukuku**, Yetkin Yayınları, Ankara 2003, s. 76-77

başlanmadan önce hazırlık olmak üzere, öncelikle bölgeye ilişkin tüm sosyal, ekonomik, jeolojik ve demografik bilgiler içeren yasanın ifadesine göre halihazır haritalar üretilir. Bu haritalar elde edilen bilgilerin üzerine işleneceği bir altlık görevini üstlenir. Yasa, imar planlarının bu haritalar üzerine çizilmesini zorunlu kılmıştır¹⁶⁵. Plancı bu haritaların hazırlanmasında elde edilen bilgi ve verilere uymak zorunda olduğu gibi imar planlarını üst düzey planlara uygun yapmak zorundadır. Hazırlanan imar planları arazinin kullanılış projeleridir. Bu projede yerleşme, konut, ticaret, turizm, sanayi bölgelerine ilişkin arazinin işlevleri gösterilir. Ayrıca söz konusu kullanım alanı ve işlevlerin gerçekleşmesi için ne kadar bir alana gereksinim olduğu, nüfus yoğunluğunun ne kadar olacağı, ulaşım sistemi ile ülke bütünlüğünü kapsayan planlara olan entegrasyonu gösterilir. Toplanan bilgilerden arazi kullanımı nedeniyle konut yerleşme alanları, bu alanlardaki konutların kaliteleri, yükseklikleri, yapı cinsi, yapı adalarındaki doluluk boşluk oranları, yapıların özellikleri, kamu yapılarının konum ve büyüklüklerinin arazi paftaları üzerinde gösterimi sağlanır¹⁶⁶.

2. Kent Planlamasının Hukuksal Boyutu

Kent planlamasına ilişkin sorunlara yaklaşım konusunda Anayasa ve yasal temeller bulmak mümkündür. 1982 Anayasasının hükümleri incelendiğinde bir kısım maddelerinin doğrudan doğruya kent planlamasını ilgilendirdiği bir kısım maddelerinin ise dolaylı olarak kent planlaması ile ilgili olduğu görülmektedir.

Kentsel gelişmenin denetim altına alınması için planlama gerekli ve zorunludur. Anayasanın 56. maddesinde, herkesin sağlıklı ve dengeli bir çevrede

¹⁶⁵ Keleş, **age**, s.210, Ünal, **age**, s. 80

¹⁶⁶ Ünal, **age**, s. 87

yaşama hakkına sahip olduğu çevreyi geliştirmek, çevre sağlığını korumak ve çevre kirlenmesini önlemenin devletin ve yurttaşların ödevi olduğu, 57. maddesinde ise devletin, kentlerin özelliklerini ve çevre koşullarını gözeterek bir planlama çerçevesinde konut gereksinimini karşılayacak önlemleri alacağı, ayrıca toplu konut girişimlerini destekleyeceğinden söz ediliyor. Anayasanın sözü edilen maddelerinde belirtilen amaçların gerçekleştirilmesi için yerleşme yerleri ve bu yerlerdeki yapılaşmanın plan, fen, sağlık ve çevre koşullarına uygun olarak biçimlenmesini sağlamak üzere 3194 sayılı İmar Yasasının değişik maddelerinde düzenlemeler yapılmıştır. Ülkemizde imar planı yaptırma görevi 1930 yılında yürürlüğe giren 1580 sayılı Belediye Yasası ile belediyelere verilmiştir. Belediyelerin imar planı yaptırma zorunluluğunun doğması için nüfus kriteri esas alınmıştır. 3194 sayılı İmar Yasasına göre belde nüfusunun 10000 i geçmesi halinde imar planı yaptırmak zorunludur. Az olan yerlerde ise plan yapmanın gerekli olup olmadığına belediye meclisi karar verir.

Yerleşim açısından gerçek bir fiziksel plan kademesi bölge planı, çevre düzeni planı, nazım imar planı ve uygulama imar planı olarak karşımıza çıkar. İmar planları; nazım imar planı, uygulama imar planı ve çevre düzeni planı olmak üzere üç tür plandan meydana gelir (3194 s.y. md.5). İmar Yasası, bölge planları hakkında 8. maddesinde bir tanım yapmıştır. Buna göre bölge planları “*sosyo-ekonomik gelişme eğilimlerini, yerleşmelerin gelişme potansiyelini, sektörel hedefleri, faaliyetlerin ve alt yapıların dağılımını belirlemek üzere hazırlanan*” planlardır. Buradaki tanımın fiziksel planlamanın ötesinde bir politik program niteliğinde olduğu anlaşılmaktadır.

İmar yasası çevre düzeni imar planını “*ülke ve bölge plan kararlarına uygun olarak konut, sanayi, tarım, turizm, ulaşım gibi yerleşme ve arazi kullanılması*

kararlarını belirleyen plan”(md.5) olarak tanımlamaktadır. Amaç farklı arazi kullanım kararları arasında uyum sağlamaktır. Bu planlar yerleşme taleplerinin çevre değerleri korunarak karşılanması için yol gösterici özelliğe sahiptir. Nazım imar planı, yasadan çok yönetmeliklerle tanımlanmaya çalışılmıştır. Bu plan türü kentteki toprak parçalarının kullanılış biçimlerini ve başlıca bölge tiplerini göstermeye yarar¹⁶⁷. Nazım imar planı ve uygulama imar planlarının bulunması halinde bölge planı ve çevre düzeni planı kararlarına uygunluğu sağlanır.

Yerel planlama yapmaya yetkili makam ve merciler 3194 sayılı İmar yasasında gösterilmiştir. İmar yasasının “*Planların hazırlanması ve yürürlüğe konulması*” başlıklı 8. maddesinde “*mevcut ise bölge planı ve çevre düzeni plan kararlarına uygunluğu sağlanarak, belediye sınırları içinde kalan yerlerin nazım ve uygulama imar planları ilgili belediyelerce yapılır veya yaptırılır. Belediye meclisince onaylanarak yürürlüğe girer*” hükmü yer almaktadır.

İmar planlarının belediye ve mücavir alan içerisinde belediyeler, dışında ise valiliklerce yapılması kuraldır. Belediye yada valilik bu planları ya kendileri yaparlar yada yaptırırlar. Kendilerinin yapması plan yapmaya yetecek sayıda ve nitelikte elaman bulunması durumunda mümkündür. Eğer yeterli eleman yoksa ihale suretiyle yaptırılır. Bunların dışında belediyeler ya da valilik imar planlarını iller bankası genel müdürlüğüne yetki vererek yaptırabilir. Bazı durumlarda ise yasada gösterilen kurallar dahilinde imar planları merkezi yönetim tarafından yapılır. Belediye sınırlar içinde kalan yerlerin imar planları belediye meclisinin onayıyla, belediye ve mücavir alan dışında kalan yerlerle ilgili planlar ise valilik tarafından yapılmakta yada ilgilinin kendisi tarafından yaptırılan planlar valilikçe uygun

¹⁶⁷ Keleş, **age**, s. 218

görüldüğü takdirde aynen veya değiştirilerek onaylanarak yürürlüğe girmektedir (İmar Yasası md.8). Planlar onay tarihinden itibaren belediye başkanlığınca tespit edilen ilan yerlerinde bir ay süreyle halka ilan edilir. Bir aylık ilan süresi içinde planlara itiraz edilebilir. Bu süre içinde planlara bir itiraz yapılırsa 15 gün içinde belediye meclisince incelenerek kesin karara bağlanır. Onay tarihinden itibaren valilikçe tespit edilen ilan yerinde bir ay süreyle ilan edilir. Bir aylık ilan süresi içinde planlara itiraz edilebilir. İtirazlar valiliğe yapılır. Valilik itirazları ve planları onbeş gün içerisinde inceleyerek kesin karara bağlar. Onaylanmış planlarda yapılacak değişiklikler de yukarıdaki usullere tabidir. İmar planları alenidir. Bu aleniyeti sağlamak ilgili yönetimlerin görevidir. İzin imar planlarında kamuya tanınan en önemli yetkidir. Esasen belediyelerin görev ve yetkileri imar planının yaptırılması, onaylanması ve uygulamasını kapsar. Plan yapmak tek başına yeterli bir eylem sayılmaz. Bu planının uygulanabilmesi için uygun bir yerleşim dokusu ile altyapının da hazırlanmış olması gerekir. İmar yasasının 10. maddesine göre planın onaylanmasından itibaren belediyeler üç ay içinde bu planı uygulamak üzere imar uygulama programı hazırlamak zorundadırlar. Belediyeler bu programlara göre arazinin plana uygun şekilde arsa haline dönüşmesi için parselasyon planları aracılığıyla yapı adaları oluşturur.

Kent planlamasında merkezi yönetimin de bir takım görev ve yetkileri vardır. Bu konuda merkezi yönetimin dağınık ve değişik alanlara ilişkin olmak üzere pek çok biriminin yetki paylaşımına girdiği görülmektedir. Buna göre en başta Bayındırlık ve İskan Bakanlığı olmak üzere, Turizm Bakanlığı, Çevre ve Orman Bakanlığı ve Kültür Bakanlığı bu konuda yetkilendirilmiştir. Ayrıca bölgesel olarak

Özel Çevre Koruma Alanları Başkanlığı, Özelleştirme Yönetimi, GAP Yönetimi gibi kuruluşlar da imar planları konusunda yetkilendirilmiş olan merkezi kuruluşlardır.

Bayındırlık Bakanlığının İmar Yasasının 9. ve 45. maddeleri ile 3820 sayılı Kıyı Yasasından kaynaklanan yetkileri bulunmaktadır. Turizm merkezi ilan edilen yerlere ait nazım planları bakanlıkça onaylanır. Turizm Bakanlığının 2634 sayılı Turizmi Teşvik Yasası uyarınca turizm bölgelerine ait uygulama imar planlarını onaylama yükümlülüğü bulunmaktadır. Uluslararası anlaşmalara göre özel çevre koruma bölgelerine ait imar planlarını hazırlamak ve onaylamak özel çevre koruma alanları başkanlığına aittir. 4046 sayılı Özelleştirme Yasasının 19. ve 41. maddeleri gereğince Özelleştirme Yüksek Kurulu özelleştirme programı kapsamında kalan arsalarla ilgili imar planı ve değişikliklerini onama yetkisine sahiptir. Kültür Bakanlığının 2863 sayılı yasadan kaynaklanan yetkileri vardır. Koruma amaçlı planlar yerel koruma kurullarında incelenir. Bakanlıkça bu konuda görüş bildirilir. Yerel yönetimler bu görüşe göre uygulama yaparlar. Milli park sınırları içinde kalan yerlerin planlarını hazırlamak Çevre ve Orman Bakanlığına aittir. Orman içi planlama çalışmalarında da bakanlığın görüşü alınır. GAP projesi kapsamına giren illerdeki imar planlarını onaylama yetkisi GAP yönetimine verilmiştir. Bunun dışında Maliye Bakanlığı, İller Bankası, Boğaziçi İmar Yüksek Koordinasyon Kurulu, koruma kurulları ve valiliğin de planlamanın çeşitli kademelerinde görev ve yetki aldıkları görülmektedir.

Kent planları herhangi bir merkezi örgüt tarafından denetlenmemektedir. Tüm yetkileri elinde bulunduran belediyenin elinde yetkilerinin karşılığı olan bu sorumluluğu taşıyacak teknik kadro ve mali olanaklar bulunmamaktadır. Uygulamada planların zaten iller bankasına yada özel kişilere yaptırıldığı

düşünüldüğünde belediyenin yaptırılan planların onaylamasında hangi ölçütlere başvuracağı konusunda açıklık yoktur.

Belediye sınırları 5593 sayılı Belediye Yasası (md.5,6,7) hükümlerine göre tespit edilir. Mücavir alan İmar Yasasının 5. Maddesinde “*imar mevzuatı bakımından belediyelerin kontrol ve mesuliyeti altına verilmiş olan alanlar*” olarak tanımlanmaktadır. Planlama açısından belediyeleri ilgilendiren temel kurallar 03.4.1930 tarihinde yürürlüğe giren 1580 sayılı Belediye Yasasında gösterilmiştir. Bu yasa 24.12.2004 tarihinde yürürlüğe giren 5272 sayılı Belediye Yasası ile yürürlükten kaldırılmıştır. Ancak 5272 sayılı yasa hakkında açılan dava nedeniyle Anayasa Mahkemesi bu yasayı iptal etmiş, uygulamadan kalkması için verilen altı aylık sürenin dolması ile söz konusu yasanın geçerliliği kalmamıştır. Ortada yasal bir boşluk doğmaması açısından 13.7.2005 tarihinde yayınlanan 5393 sayılı Belediye Yasası kabul edilmiştir¹⁶⁸. Yasanın 1. maddesi amacını; “*Belediyenin kuruluşunu, organlarını, yönetimini, görev, yetki ve sorumlulukları ile çalışma usul ve esaslarını düzenlemek*” olarak açıklamıştır. Aynı yasa 3. Maddesinin a bendinde belediyeyi; “*belde sakinlerinin mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi*” olarak tanımlamıştır. 4. Maddede ise, “*nüfusu 5.000 ve üzerinde olan yerleşim birimlerinde belediye kurulabilir. İl ve ilçe merkezlerinde belediye kurulması zorunludur. İçme ve kullanma suyu havzaları ile sit ve diğer koruma alanlarında ve meskun sahası kurulu bir belediyenin sınırlarına 5.000 metreden daha yakın olan yerleşim yerlerinde belediye kurulamaz*” hükmü getirilmiştir. Yasanın 48. Maddesi belediye örgütünün, yazı işleri, mali hizmetler fen

¹⁶⁸ Yasanın bazı maddeleri hakkında Anayasa Mahkemesi 22.9.2005 tarih 2005/95 Esas sayılı dosyası üzerinden yürütmeyi durdurma kararı vermiştir.

işleri ve zabıta birimlerinden oluşacağını belirtmektedir. Beldenin fiziki, coğrafi ve nüfus yapısı, ekonomik sosyal ve kültürel özellikleri ile gelişme potansiyeli dikkate alınarak gerektiğinde sağlık, itfaiye, imar, insan kaynakları, hukuk işleri ve gereksinime göre diğer birimlerin oluşturulabileceğini öngörmektedir. 53. Maddede yangın, sanayi kazaları, deprem ve diğer doğal afetlerden korunmak ve bunların zararlarını azaltmak amacıyla afet ve acil durum planları yapılacağını da hüküm altına almıştır.

5393 sayılı yasanın belediyelerin planlama yetkileri açısından getirdiği değişikliklere bakılacak olursa; Yasanın 41. maddesi, belediyelerin kalkınma planı ve bölge planı bağlamında geliştirdikleri ilke, esas, yatırım kararları ve yatırım programları gözönüne alınmak suretiyle kendi bütçe ve programlarına esas oluşturacak eylem planı niteliğinde stratejik plan hazırlamalarını öngörmektedir. 73. maddede nüfusu 50.000 nin üzerinde olan kentler için belediyelerin kentsel dönüşüm ve gelişim projeleri yapma ve uygulama yetkileri düzenlenmiştir. Gecekondu bölgelerinin, imarlı olmakla birlikte ekonomik ömrünü tamamlamış, deprem gibi doğal afete maruz kalmış bölgelerdeki riskli alanların ve koruma alanlarının düzenlenmesi bakımından belediyelere önemli bir yetki tanınmış olmaktadır¹⁶⁹.

Stratejik planlama yeni belediye yasasının getirdiği bir kavramdır. Bu kavram üzerinde biraz durmakta yarar vardır. Stratejik planlamanın anlamı konusunda yasada bir açıklık yoktur. Öğretide ise kavram konusunda bazı görüşler ileri sürülmüştür. Stratejik planlama varolan durum, hedefteki durum ve bunun nasıl

¹⁶⁹ Anayasa Mahkemesi 5162 sayılı yasa ile değiştirilen 2985 sayılı Toplu Konut Yasasının 4. maddesinin anayasa Aykırılığı iddiası ile açılan iptal davasında; “Ülkenin konut sorununu çözmek üzere kurulan Toplu Konut İdaresi Başkanlığı’na, gecekondu dönüşüm projesi uygulanacak alanlarla, toplu konut alanlarında çevre ve imar bütünlüğünü bozmayacak şekilde imar planı yapma yetkisinin verilmesi sosyal devlet olmanın gereğidir.” (**Anayasa Mahkemesinin** 08.12.2004 tarih 2004/61-123 sayılı kararı)

yapılacağı konusundaki planlamayı ifade etmektedir. Bu olgu genelde vizyon olarak adlandırılmaktadır. Stratejik planlama kurumsal stratejik planlama ve mekansal stratejik planlama olarak ele alınabilir. Kurumsal stratejik planlama kurumun geleceğinin planlanması sürecini içerir. Liberal düşünceye ilişkin gelişmelerin ve yöntemlerin kamu yönetimi ve kamu hizmetlerinin gördürülmesi üzerindeki etkilerinin bir sonucu olarak kurumsal stratejik planlama özel sektörden kamuya aktarılmış bir kavramdır. Özel sektörün performansını nasıl arttırabilirim sorusuna yanıt bulmak için ortaya çıkmış bir yaklaşımdır. 1980'lerden sonra özel sektör yöntemlerini kamuya aktarma çabalarının bir sonucu olarak stratejik planlama da kamunun ilgi alanına girmiştir. Mekansal stratejik planlama ise kentin geleceğinin planlanmasıdır. Mekansal stratejik planlama bir anlamda kent planlamasıdır¹⁷⁰.

Anakent belediyeleri açısından belirtilen yetkiler 27.6.1984 tarihinde yürürlüğe giren 3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Yasa ile düzenlemeye tabi tutulmuştur. Ancak 23.7.2004 tarihinde yayınlanan 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Yasası ile 3030 sayılı yasa yürürlükten kaldırılmıştır. Anakentler bakımından 3030 sayılı yasa yürürlükten kaldıran 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Yasası metropol belediyeler açısından hiyerarşik bir yapılanma getirmiştir. Yasanın 7. Maddesinin a bendine göre anakent belediyeleri ilçe ve ilk kademe belediyelerinin görüşlerini de alarak anakentin stratejik planını, yıllık hedeflerini, yatırım programlarını ve bunlara ilişkin bütçesini hazırlayacaktır. Aynı maddenin b bendine göre, çevre düzeni planına uygun olmak koşuluyla anakent ve mücavir alan sınırları içinde 1/5000 ile 1/25000 arasında bulunan her ölçekteki

¹⁷⁰ Anlı Ataöv, **Stratejik Planlama ve Belediyeler**, Türkiye Belediyeler Birliği ve Konrad Adenauer Vakfı işbirliği ile düzenlenen 6 Mayıs 2005 tarihli toplantıda yapılan konuşma., Bahar Gedikli, **Stratejik Planlama ve Belediyeler**, Türkiye Belediyeler Birliği ve Konrad Adenauer Vakfı işbirliği ile düzenlenen 6 Mayıs 2005 tarihli toplantıda yapılan konuşma.

nazım imar planını yapmak, yaptırmak, onaylamak ve uygulamak anakent belediyesinin yetkisindedir. Anakent içindeki belediyelerin planlarını ve bu plandaki değişiklikleri onaylamak, uygulamasını denetlemek, nazım imar planlarının yürürlüğe girmesinden itibaren bir yıl içinde uygulama imar planlarını ve parselasyon planlarını yapmayan ilçe ve ilk kademe belediyelerinin uygulama imar planlarını ve parselasyon planlarını yapmak yada yaptırmak yine anakent belediyelerinin yetkileri arasında sayılmıştır. Geniş yetkilerle donatılan anakent belediyeleri imar planlarını, parselasyon planlarını ve her türlü imar uygulamasını yapmak ve ruhsata bağlamak ve 775 sayılı yasa ile belediyelere verilen yetkileri kullanmak gücüne de sahip olmuşlardır. Görüldüğü gibi 3030 sayılı yasaya göre anakent belediyelerinin yetkileri ilçe ve ilk kademe belediyelerine göre genişlemiştir. İmar uygulaması ve yapı faaliyetlerinin denetiminde ilçe belediyelerinde olan bazı görevler anakente verilmiştir. Bu durumu yerellik ilkesi ile bağdaştırmak güç olacaktır.

Kent planlaması bakımından, “kentin gelişimine uygun olarak yeniden inşa ve restore edilerek bu bölgelerde konut, ticaret, kültür, turizm ve sosyal donatı alanları oluşturulması, doğal afet risklerine karşı tedbirler alınması, kentin tarihi ve kültürel dokusunun yenilenerek korunması ve kullanılması” amacıyla 16.06.2005 tarihinde 5366 sayılı Yıpranan Tarihi ve Kültürel Taşınmaz Varlıkların Yenilenerek Korunması ve Yaşatılarak Kullanılması Hakkında Yasa kabul edilmiştir (Resmi Gazete:05.7.2005 tarih, 25866 sayı). Yasa sit alanı ilan edilen kent bölgesi ve koruma alanlarını kapsamaktadır. Tarihi eserlerin, kültürel ve doğal varlıkların yerel yönetimler tarafından yenilenmesine olanak sağlamaktadır. Yasaya göre kentin hem fiziksel koşullarının iyileştirilmesi hem de toplumsal, kültürel ve ekonomik

yaşamının geliştirilmesi/korunması amacıyla dönüşüm projeleri yapılabilecektir. Dönüşüm projesinin, dönüşüm kararının amacıyla uyumlu olması gerekir. Örneğin; deprem riskine karşı önlem almak için yapılacak kentsel dönüşüm projelerinde, depreme uygun olarak inşa edilmiş yapıların yıkılması ve kamulaştırılması öngörülemez¹⁷¹. Ancak aynı alanların korunması ile ilgili 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarının Korunması Hakkında Yasa hükümleri bakımından yetki çatışması doğması olasılığı yüksektir. Keza koruma amaçlı imar planları dışında kentsel dönüşüm projelerinin hazırlanması yeni kurulları ortaya çıkaracak bu da planlama ve uygulama bakımından bütünlüğün bozulmasına yol açacaktır.

3. Kent Planlarının Uygulama Araçları

Ülkemizde çok güzel planlar yapılmakta olmasına karşın uygulamada sorunlar yaşanması uygulama araçları bakımından bir sorun yaşanıp yaşanmadığı sorusunu akla getirmektedir. Dolayısıyla kent planlarının uygulanması en az yapılması kadar önemli olmaktadır. Sayın Keleş'in yaptığı ayrıma göre başlıca uygulama araçları; Akçal araçlar, imar izlenceleri, kamulaştırma, belediyelerin kolluk ve düzenleme yetkileri, ruhsat verme yetkileri ve cezalandırma yetkileri olarak karşımıza çıkmaktadır.

Planların uygulanmasından kaynakların sorunların önemli bir kısmı kaynak sorunu ile ilgilidir. Planların uygulanması için yapılacak yatırımlara çeşitli kurum ve bakanlıkların bütçelerinde yer verilir. Bu kurum ve kuruluşların bütçelerine bağlı yıllık programlarında planda önerilen kullanımlar gerçekleştirilir. Planları

¹⁷¹ Melikşah Yasin, "Kentsel Dönüşüm Uygulamalarının Hukuki Boyutu", **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, Sayı: 60, Eylül/Ekim 2005, s. 124

uygulamakla yükümlü belediyelerin akçal yetkileri ise yasalarda belirtilen vergi, resim ve harç toplamak, katılma payları ile borç para almak yada karşılıksız yardımlardan ibarettir. Vergilerin başında emlak vergileri gelmektedir. Planların uygulanmasında belediyelere genel bütçeden kaynak aktarılabileceği gibi çeşitli fon ve kamu bankalarından yardım ve ödünç para aktarımı da yapılabilir¹⁷².

İmar izlenceleri, kent planının uygulanması için yapılacak işlerin önem ve önceliğini, süresini ve gerekli akçal yükü gösterir. Kent planlarının onaylanmasından sonra belediyeler, kendi bütçelerini göz önüne alarak beş yıllık izlenceler hazırlamak zorundadırlar. Kent planlarının süresi, imar izlenceleri süresine bölünerek her dönemde yapılması gereken işler sıralanır. İmar izlencelerinin hazırlanması belediye olanaklarına göre yapılacak işlerin önceliğinin belirlenmesine yarar. İzlenceler belediye meclisince kabul edilerek kesinleşir. Kesinleşen izlenceler kent planlarının uygulanmasını zorunlu kılar. Bu açıdan izlencelerin gerçekçi olmasında yarar vardır. Ne var ki, izlencelerin uygulanmasında güçlüklerle karşılaşmakta tam bir uygulama gerçekleştirilememektedir. Akçal yetersizlikler, tüzel durumdan kaynaklanan sorunlar, çıkar gruplarının baskıları bunda etkili olmaktadır¹⁷³. Bu nedenle, planlar fiili durumları izleyen belgeler olmaktadır. Ortaya çıkan bu sorunlar yapı denetim yetkisinin özel kişilere devredilmesinin de gerekçeleri arasında yer almıştır.

Uygulama araçlarından olan kamulaştırma, Anayasanın 36. maddesinin tanıdığı yetki gereği özel iyelikte bulunan taşınmaz malların kamu yararı nedeniyle kamu yönetimleri tarafından karşılığı peşin ödenmek suretiyle tek taraflı bir yönetsel işlemle kamu iyeliğine alınmasıdır. Kamulaştırmaya konu olan taşınmazın iyeliğinin yabancı kişilerde olmasının hiçbir etkisi yoktur. İmar Yasası, imar izlenceleri

¹⁷² Keleş, **age.**, s. 190

¹⁷³ Keleş, **age.**, s. 191

kapsamında bulunan ve kent planlarında kamu hizmet alanları içinde bulunan taşınmazların kamu iyeliğine geçirilmesinin bir yöntemi olarak kamulaştırmayı önermektedir (md.10,13,33). Yönetimin yürütmekle yükümlü olduğu kamu hizmeti veya girişimi için gerekli olan taşınmazın kamulaştırılmasında kamu yararı var demektir. Kent planları, belediye ve mücavir alanlar ile bu alanların dışında kalan yerlerde kamu ve toplum yararını gerçekleştirecek hukuksal çerçevenin oluşturulması amacını taşır. Bu nedenle, kent planlarının uygulanması amacıyla kamulaştırma yapılmasında kamu yararı bulunmaktadır.

Belediyeler, belde halkının rahat, güvenli, sağlıklı bir ortamda yaşaması ve toplum düzeninin korunması için ayrıca kolluk ve düzenleme yetkilerine sahip kılınmışlardır. Bu yetkilerin kent planlaması ile ilgili olanları ise, bölgeleme ve yerbölümleme yoluyla düzeni sağlama ve denetlemedir.

Kent topraklarının kullanılışı ve gelişmesini yönlendirmek amacıyla, kent topraklarını bugünkü ve gelecekteki kullanma biçimlerine göre bölgelere, semtler ayırmak olarak tanımlanan bölgeleme, belde halkının genel durumunda iyileştirme için yapılır. Bölgeleme yetkilerinin bir kısmı olumlu bir kısmı ise olumsuz içeriklidir¹⁷⁴. Olumlu içeriğe sahip bölgeleme ile belli kentsel işlevler kentin gelişme yönünde gelişmesi için özendiricidir. Olumsuz bölgeleme yetkileri ise, kent halkının sağlık ve güvenliği için tehlike oluşturacak kullanışları önler. Bu açıdan belediyelerin deprem bölgelerindeki yapılaşmaları önleme ve sınırlamaya ilişkin yetkileri olumsuz içerikli bölgeleme yetkisidir. Bölgeleme yetkileri kullanım, yükseklik ve yoğunluk unsurları kullanılarak yapılır.

¹⁷⁴ Keleş, **age.**, s. 198

Yerbölüm, kent planına uygun olarak üzerinde yalnız bir yapının yapılabileceği belirlenmiş toprak parçasını, yerbölümleme ise toprağı bu parçalara ayırma işleminin adıdır¹⁷⁵. Bu nedenle, yapı işlerini kent planına uygun bir şekilde yürütmek, kent topraklarını yapıya elverişli duruma getirmek dolayısıyla, kenti bu plana uygun bir şekilde geliştirmek için toprak parçaları imar parseli durumuna sokulmak üzere parçalara ayrılır, birleştirilir, yeniden bölünür ve dağıtılır. Amaç, imar planına uygun olarak inşaat alanları oluşturmak ve düzgün imar parselleri elde etmektir¹⁷⁶. Yerbölümleme işlemi isteğe bağlı yada istek dışı yapılır. Bunun için taşınmaz sahibine herhangi bir bedel ödenmez. Yerbölümleme işleminin malikin isteğinin dışında da yapılabilmesinin nedeni kent planlarının kamu düzenine ilişkin olmalarından kaynaklanmaktadır. Bu nedenle, kent planlarının uygulanması ve bunlara uyulması kişilerin istek ve rızalarına bırakılamaz. Bunun için planlara uymayanlar hakkında bir takım önlemlerin alınması ve yaptırımların getirilmesi gerekmektedir. Söz konusu yönetsel yaptırımlar yerel yönetimlerin kent planlarının uygulanmasını sağlayan en önemli araçlardandır. Cezalandırmaya ilişkin hükümler konusuna göre 5237 sayılı Türk Ceza Yasası, İmar Yasası, Kıyı Yasası gibi değişik yasalarda yer almaktadır. Kurallara aykırı yapılan yapıların yıkılması ile yapı sahipleri, müteahhitler, yapı denetim kuruluşları ve denetçiler hakkında akçal ve hürriyeti kısıtlayıcı cezaları içermektedir.

¹⁷⁵ Keleş, **age.**, s. 200

¹⁷⁶ Kalabalık, **age.**, s.171

4. Yapı İzni ve Yapı Yasakları

Kent planlarının uygulanmasını sağlamak amacıyla yönetimlerin elinde bulunan en önemli güçlerden birisi de yapı yapmanın izne bağlanması ve yapı yapmanın sınırlandırılmış olmasıdır. Birey yada grupların kamuyu ilgilendiren herhangi bir eylemde bulunabilmeleri için yönetimden izin almaları gerekir. Yapı yapmak yalnızca bireylerin konut sahibi olmalarını ilgilendiren bir eylem değildir. Konut sahibi olmanın ötesinde kamuyu da ilgilendiren bir eylem olarak ortaya çıkmaktadır. Kamuyu ilgilendiren böyle bir eyleme başlamakta herhangi bir sakınca olmadığına kamu yönetiminin izin vermesi gerekir. Yapı ruhsatı (izni), taşınmaz malikinin taşınmazı üzerine kent planlarına uygun yapı yapmaya başlayabilmesi için yetkili makamlarca verilmiş izindir. Yapı izni, yapı yapmaya başlamanın imar kural ve kent planlarına aykırı bir durum olmadığı anlamına gelir. Dolayısıyla, yapı yapmayı kamu yönetiminin kolluk alanındaki birel işlemlerinden olan izne bağlamanın amacı kamu düzeni ve kamu güvenliğini sağlamaktır¹⁷⁷. Yapı iznini, İmar Yasasına göre belediye ve mücavir alanlar içinde ilgili belediye yönetimi, dışında ise valilik verir.

Kamu yönetimi kamu düzenini ve yararını korumak için kent planlarının uygulanmasını sağlamak üzere yapı yasakları yoluyla kişilerin mülkiyete ilişkin haklarını kullanmasını sınırlandırabilir. Bu amaç çerçevesinde, kent planlarına göre kamu hizmetlerine ayrılmış yerlerde, koruma alanları, sit alanları ve milli parklarda yapı yapmak yasaklanmıştır. Kentin gelişme bölgesi olarak ayrılmış alanlarda yapı yapmak için altyapının tamamlanmış olması koşulu bulunmaktadır. Bazı bölgeler

¹⁷⁷ Mustafa Yılmaz, **İmar Yaptırımları ve Yargısal Korunma**, Seçkin Yayınları, Ankara 2002, s. 85

toplum yararına kullanılmak ve bozulmasını önlemek amacıyla yapılaşma bakımından sakıncalı görülmüştür. Bunun için Boğaziçi, kıyılar ve özel çevre koruma bölgelerinde, içme suyu kaynakları ile karayolu çevresinde belli yapıların yapılması yasaklanmıştır.

II. KENT PLANLAMASI İLE KORUNAN DEĞER OLARAK KAMU DÜZENİ

Yeryüzü üzerindeki mülkiyetten doğan ve malikin yetkilerini kısıtlayan ödevlerin bir bölümü, taşınmaz üzerine yapılacak olan yapılar açısından karşımıza çıkmaktadır. Taşınmaz malikinin taşınmazına dilediği gibi yapı yapabilme hakkından söz edilmesi bir yerde kamu düzeni ve kamu yararı ile çatışabilmektedir. Kamu düzeni ve kamu yararının söz konusu olduğu yerde, kişisel yarar ve çıkarların ikinci planda tutulması zorunluluğu doğmaktadır. Bu nedenle, yapıya ve yapım sürecine kamunun karışması gerekmekte, bundan da kamuya çeşitli ödevler yüklenmektedir. Kamu, kamu düzeninin sağlanması ve kamu yararının elde edilmesi için denetim görevini yerine getirmek zorundadır. Dolayısıyla, yapıların çeşidine ve amacına göre hangi özellikleri taşıması gerektiğine ilişkin kurallar koymak ve kurallara uygun yapı yapılıp yapılmadığını denetlemek zorundadır.

Kent planlaması ile kamu düzeninin korunması arasında yakın ilişki vardır. Kent planlarının yapılması ve uygulanmasıyla korunan değerlerin en başta geleni kentin güvenliği ve sağlığı dolayısıyla, kamu düzenidir. Kentin gelişmesini planlamak, toprağın kullanılmasını yönlendirmek, mülkiyeti sınırlamak, can ve mal güvenliğine ilişkin önlemler almak ve uygulamak kamu düzeninin bir parçasıdır. Bu

nedenledir ki, kamu düzenini ilgilendiren bir konunun özel kuruluşlarca düzenlenmesi söz konusu olamaz. Kent planlaması bir kamusal görev olarak merkezden ya da yerinden yönetim birimlerine, ya da her ikisine birden verilmiş bir kamu görevi olarak kabul edilmektedir¹⁷⁸. Danıştay bir kararında, kent planlarının amacı ile güvenlik ve sağlık arasındaki ilişkiyi şöyle açıklamaktadır; *“Planlanan yörenin bugünkü durumunun, olanaklarının ve ilerideki gelişmesinin gerçeğe en yakın şekilde saptanabilmesi için coğrafi veriler, beldenin kullanılışı, donatımı ve mali bilgiler gibi konularda yapılacak araştırma ve anket çalışmaları sonucu elde edilecek bilgiler ışığında, çeşitli kentsel işlevler arasında var olan ya da sağlanabilecek olanaklar ölçüsünde en iyi çözüm yollarını bulmak belde halkına iyi yaşama düzeni ve koşulları sağlamak amacıyla kentin kendine özgü yaşayış biçimi ve karakteri, nüfus, alan ve yapı ilişkileri, yörenin gerek çevresiyle ve gerekse çeşitli alanları arasında olan bağlantıları, halkın sosyal ve kültürel gereksinimleri, güvenlik ve sağlığı ile ilgili konular göz önüne alınarak hazırlanır.”*¹⁷⁹

1. Kamu Düzeni

1.1. Kavram

Üzerinde çok durulan kavramlardan birisi olan kamu düzeni kavramı içerik olarak zamana, mekana ve koşullara göre değişim gösterir. Bu nedenle, özü itibarıyla hukuksal bir nitelik taşımadığı için bütün zaman ve koşullar için nesnel bir tanım yapmak mümkün değildir. Ancak çok genel bir tanım yapılacak olursa, bireylerin

¹⁷⁸ Cevat Geray, “Kent Planlamasının Yasal Çerçevesi ve Araçları”, **K.F. Arık’a Armağan**, AÜSBF, Ankara, 1973, s. 96

¹⁷⁹ Danıştay 6. Dairesinin 23.5.2000 tarih, 1999/5620-3259 sayılı kararı

sosyal bir varlık olarak toplum içinde güvenlik, esenlik ve sağlıklı bir ortamda yaşamlarını sürdürebilmelerini ifade eder. Tanım içinde yer alan üç unsur düzenli bir toplum yaşamının asgari koşullarını oluşturur¹⁸⁰. Böyle bir ortamın sağlanması genel olarak yönetimin özel olarak da yönetimin içinde yer alan kolluğun görevidir¹⁸¹. Kamu düzeninin esasını toplumsal ilişkiler bütünlüğü içindeki dengede aramak gerekir. Belli koşullarda sağlanan denge ortamı zaman, mekan ve koşulların değişmesi halinde başka bir ortam için geçerli olmayabilir. Statik koşulların varsayımsal dengesi sayılan kamu düzeni boşluk doldurucu, varolan düzenin devamını sağlayan kurallar ve rejimin doğrulayıcısı bir kavram olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu nedenledir ki, çeşitli yasal düzenlemelerde de görüldüğü üzere polisiye güvenliğin sağlanması, mahkemelerin görev ve yetki kurallarının saptanması, temel hakların sınırlandırılmasına kadar geniş bir yelpazenin gerekçesini oluşturmaktadır¹⁸².

Kamu düzeni kavramı, kamunun egemenliğini sürdürdüğü ve kamusal gücün uygulama olanağının bulunduğu alanlarla ilgili bir kavramdır. Bu nedenle, kamu düzeni kavramının karışma alanı son derece geniştir. Bu alan, bireylerin hukuksal statülerine karışmanın kaçınılmaz olduğu her alan olabileceğinden bireyin bu alandaki dokunulmaz haklarının korunması önemli hale gelmektedir. Kamu düzeni ve özgürlükler birbirine zıt kavramlar gibi görünse de, demokratik toplum düzeninde bu iki temel unsur arasında bir uzlaşma bulunmaktadır. Öncelikle özgürlüklerin kullanılabilmesi için kamu düzeninin sağlanmış olması gerekir. Keza asgari ölçüde de olsa özgürlüğe yer vermeyen bir toplum düzeninin sürmesi beklenemez. Bu

¹⁸⁰ Köksal Bayraktar, **Suç İşlemeğe Tahrir Cürmü**, İstanbul Üniversitesi Yayınları No: 2387, İstanbul 1977, s. 92

¹⁸¹ Halil Yılmaz, **Yetkili Mercilerin Kararlarına Uymama**, Seçkin Yayınları, Ankara 1999, s. 24

¹⁸² Yılmaz, **age**, s. 25

gerekliliğin sonucu olarak, özgürlüğü herkesin eşit olarak yararlanabileceği tam bir kamusal niteliğine kavuşturmak gerekir. Yönetim bir yandan özgürlükler hukukunun gereği olarak kişilere eşit davranmak diğer yandan da kamu düzenini bozacak olayları engelleyici önlemleri almak zorundadır¹⁸³.

Kamu düzeni kavramı niteliği gereği zamana ve koşullara göre değişiklik gösterir. Dolayısıyla, kamu düzenine aykırı durumları önceden belirlemek mümkün olmadığı için yasa koyucunun kamu düzenine aykırı durumları önceden tek tek saptayarak bunu yasalaştırması beklenemez. Kamu düzeni ile ilgili yapılacak değerlendirmede öncelikli konuların saptamasını yapmak gerekir. Zira bu konular denge durumunun sağlanmasında birinci derecede rol oynayacaktır. Bu durum uygulayıcılara geniş takdir hakkı tanımaktadır. Ne var ki, takdir hakkındaki bu genişliğin kamu düzenine karışma alanını genişletmekte de olumsuz olarak kullanılması mümkündür. Nitekim gerek iç hukukta gerekse uluslararası belgelerde kamu düzeni kavramı özgürlükleri sınırlamanın meşru değeri kabul edilmektedir¹⁸⁴.

Topluluk içinde yaşamak zorunda olan insan diğer insanlarla olan ilişkilerinde belli kurallara uymak ve sorumluluk almak zorundadır. Topluluk düzeninin sürdürülmesi topluluk üyesi bireylerin karşılıklı çıkar dengelerinin korunmasını gerekli kılar. Sağlıklı ve sürekli bir toplumsal düzen ancak bu dengenin sağlanmasıyla mümkündür. Düzen, bu dengelerin sağlandığı dolayısıyla, düzensizliğin bulunmadığı an ve mekandır. Düzen, hem varolan durumun korunması hem de değişim ve gelişimin uyum içinde sağlanmasını ifade eder. Bu düzenin sağlanması toplumun bütünü üzerinde otorite kurabilmiş üst bir hukuksal varlığa

¹⁸³ **Danıştay** 10. Dairesi, 04.10.1995 tarih 1994/1035-4101 sayılı kararı

¹⁸⁴ Fazıl Hüsnü Erdem, "TCK'nun 312. Maddesinin Koruduğu Hukuksal Değerin Kısa Bir Analizi: Türk Devlet Düzeni V. Demokratik Kamu Düzeni", **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C.52, Sayı:1, Ankara 2003, s. 41

gereksinim gösterir. Bu varlık devlettir. Bireylerin güvenlik gereksiniminin karşılanması amacıyla doğan devlet, aynı zamanda toplumun düzenini sağlamakla da görevlidir. Kamu düzeni şüphesiz hukuk kuralları çerçevesinde sağlanacaktır.

Kamu düzeni kavramı uygulamada farklılaşmalara gidilmesine yol açmaktadır. Kavram uygulama ile birlikte içerik olarak genişleyerek alt konulara ilişkin kamu düzeni uygulamalarını ortaya çıkarmaktadır. Örneğin, ekonomik kamu düzeni, çevre kamu düzeni gibi¹⁸⁵. Bu oluşum kamu düzeni kavramı hakkında sokaktaki düzenin sağlanmasının ötesinde bir anlayışı ortaya çıkarmıştır. Yapılaşmaya ilişkin uygulama ise, yapı ya da imar kamu düzeni anlayışını ortaya çıkarmaktadır. Yapıya ilişkin kamu düzeninin bozulması izleri ve etkileri hemen ortadan kaldırılamayan kalıcı bir kargaşa halidir. Zira, kentleşme ilkelerine aykırı bir yapılaşma kalıcı bir kamu düzeni ihlalidir. O halde böyle bir ortamda kamu düzeninin sağlanması günlük piyasa işleyişi ilkeleri ile değil kamusal planlama ile sağlanabilir.

1.2. Tanım

Kavramın içeriğindeki değişkenlik tanım yapmayı güçleştirmektedir. Dolayısıyla, kavramla ilgili değişik görüşler ileri sürülmüştür. Duran, kamu düzeni hakkında yönetimin zabıta veya kolluk faaliyetlerinin konusu veya amacı, Onar ise kamuyu ilgilendiren ve belirsiz çıkarlara dayanan düzen ifadesini kullanmaktadır. Kamu düzeni kavramı kendisine çok anlam yüklenmiş bir kavramdır. Dolayısıyla, kavramın geniş yorumu kamu yararı kavramı ile çakışma alanları meydana

¹⁸⁵ İbrahim Ö. Kaboğlu, “Hak ve Özgürlükler Anlayışındaki Gelişmelerin Anayasaya Yansıtılması Sorunu”, **Anayasa Yargısı**, Anayasa Mahkemesi Yayınları, Ankara 1995, s. 250

getirebilmektedir. Geniş yorum esas alındığında, kamu düzeninin yalnızca toplumdaki kargaşanın önlenmesi olarak anlaşılması eksik bir anlayış olacaktır. Kargaşayı doğuran ve etken olan sebeplerin önüne geçilmesi bu anlayışı tamamlayan unsurdur. Bu ise düzenin korunması amacıyla önlem alınması demektir. Önlem, planlama boyutunu içinde barındıracak kadar geniş bir kavramdır. Planlama dolayısıyla, önlem alınması düzenin korunmasını sağlayan en önemli unsurdur. Kamu düzeni kavramı hukuk düzeni kavramından daha geniş kapsamlı bir kavramdır¹⁸⁶. Yönetim imar bakımından kamu düzenini korumak ve sağlamak amacıyla bir takım izin ve yasaklamalara gidebilir¹⁸⁷. Yapı yapmak için yönetimden yapı ruhsatı almak bunlar arasındadır.

Danıştay’a göre kamu düzeni, “*kamunun maddi düzeninin, güvenliğinin ve sağlığının korunmasıdır. Bu kavram aynı zamanda kolluk güçlerinin müdahale alanının sınırlarını belirler. Kamunun maddi düzeni, iyi düzen olarak anlaşılır ve toplum halinde yaşayışın alışlagelmiş sakıncalarını aşan ölçüde rahatsızlıkların, düzen bozukluklarının önlenmesini yada giderilmesini ifade eder*”¹⁸⁸. Yargıtay’a göre ise, “*toplum hayatının huzur ve güvenlik içinde yürümesini sağlayan düzenin bütünü olup, toplumsal yaşamın güvenliği için zorunlu bir koşul olarak ortaya çıkmaktadır*”¹⁸⁹.

Yönetimin başlıca görevi kamu düzenini korumaktır. Kamu düzeni denilince klasik olarak üç unsur akla gelmektedir. Bunlar dirlik/esenlik, sağlık ve güvenliktir. Çoğu kere yasalarda emniyet veya asayiş gibi sözcüklerle anlatılan güvenlik, genel

¹⁸⁶ Nusret İlker Çolak, **Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu ve ABD Örneği**, Seçkin Yayınları, Ankara 2003, s. 23

¹⁸⁷ Metin Kıratlı, **Koruyucu İdari Hizmetler**, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, Ankara 1973, s.7

¹⁸⁸ **Danıştay** 10. Dairesi, 08.02.1996 tarih 1994/4473-386 sayılı kararı

¹⁸⁹ Erdem, **agm**, s. 38

ve genele açık yerlerde yaşam ve mal varlığı itibarı ile tehlikesizliği ifade eder. Tehlike doğuran eylemin nereden yada kimden geldiğinin önemi yoktur. Dolayısıyla, tehlike yapay olarak beşeri unsurlardan kaynaklanabileceği gibi sel, yangın, fırtına, deprem, toprak kayması, çığ düşmesi gibi doğal nitelikli de olabilir¹⁹⁰. Bu nedenle, doğal yıkım olaylarına karşı bireyin içinde yaşadığı yapının sağlam olup olmaması güvenlik unsurunu yakından ilgilendirir. Tehlikesizlik durumu bireyin ve toplumun fiili bir tehlikenin varlığından uzak kalmasının yanı sıra böyle bir tehlikenin var olabileceğine ilişkin korku, endişe ve kanaatlerden de uzak kalmasını gerektirir¹⁹¹. Kamu düzeninin sağlandığından bahsedebilmek için güvenliğin sağlanmış olması tek başına yeterli bir etken değildir. Ayrıca bireyin ve toplumun huzurunun sağlanmasına ilişkin dirliğin ve esenliğin de sağlanması gerekir. Dirlik ve esenliği bozucu eylemler genel olarak insandan kaynaklanan yapay nitelikli eylemlerdir. Öyle ki, kavram niteliğine bakılmaksızın herhangi bir düzenin korunması ve sürdürülmesinde başvurulmuş meşru mücadele aracı olarak kullanılmaktadır¹⁹².

Kamu düzeni kavramı açısından ele alınması gereken bir başka unsur ise bunun kamu yararı kavramı ile olan bağlantısıdır. Kamu yararı kavramının toplumun değişik sınıf ve katmanları ile ele alınıp değerlendirilmesinde yarar vardır. Ancak ele alınış biçimi ne olursa olsun kentleşme daha somut bazda yapılaşma ile ilgili sorunların çözümünde kamu yararının varlığı yadsınamaz bir gerçektir. Bu açıdan soyut ve genellenmiş bir kamu yararı anlayışı geçerliliğini yitirmiş sayılır. Kamu yararı kavramının gerçekten uygulamada bir işe yarayabilmesi kavramın

¹⁹⁰ Yılmaz, **age**, s. 26

¹⁹¹ Yılmaz, **age**, s. 29

¹⁹² Erdem, **agm**, s. 42

somutlaştırılarak ele alınmasını gerekli kılar¹⁹³. Bu açıdan kamu yararı kavramı toplumdaki güven ve sağlığın korunmasını somut olarak ele aldığı ölçüde toplumdaki kamu düzenini karşılayan bir unsur haline gelecektir. Öyleyse, kamu yararı ve kamu düzeni kavramları biri diğerinin nedeni ve sonucu olan kavramlardır¹⁹⁴.

Yapıya ilişkin kurallar bireyleri, toplumu ve malvarlıklarını doğal yıkım olaylarına karşı maddi tehlikelerden koruyucu nitelikte dolayısıyla, kamu düzeninin sağlanmasına yönelik kurallardır. Kent planlaması kurallarının her birisi, özellikle kentin gelecekteki toprak kullanılışı ve hangi işlevlerin kent topraklarının neresinde gerçekleştirileceğine ilişkin düzenlemeyi yaptığı için kentsel yerleşim birimindeki kamu düzeninin sağlanması amacına hizmet eder. Zira toplumun can ve mal varlığını tehdit eden unsurların bertaraf edilmesi yerleşim yerlerinin fiziksel gelişiminin denetim altında tutulmasını gerekli kılar. Keyfi ve düzensiz yerleşim ile ortaya çıkan çarpık ve sağlıklı kentleşme kamunun sağlığını ve güvenliğini tehdit edeceği için kamu düzeni bozulacaktır. Örneğin tek başına mükemmel olan iki ayrı yapının uyumsuz bir şekilde yan yana bulunması kargaşa doğurabilir¹⁹⁵. Bu nedenledir ki, yapılaşmanın yalnızca teknik açıdan değil toplumsal açıdan da belli bir düzen içinde bulunması gereklidir. Buna ilişkin düzenlemeler imar yasalarında yer alır. Bu konu 3194 sayılı İmar Yasasının 1. maddesinde “*yerleşme yerleri ile buralardaki yapılaşmaların, plan, fen, çevre, sağlık şartlarına uygun olarak teşekkülünü sağlamak*” olarak ifade edilmiştir. Yerleşime ilişkin arazi kullanım planları ile yapım

¹⁹³ Ruşen Keleş, “Kent ve Çevre Değerleri Bağlamında Kamu Yararı Kavramı”, **agm**, s. 8-9

¹⁹⁴ Bayraktar, **age**, s. 93

¹⁹⁵ Geray, **age**, s. 11

sistemleri, eskilerin yenilenmesi, sağlamlaştırılması bu amaç içerisinde olup bütün bunlar bina ölçeğinde uygun mimarlık ve mühendislik tekniği ile sağlanabilir¹⁹⁶.

Düzen, kuralsız ve örgütsüz olamaz. İnsanların toplum halinde yaşayabilmeleri için belirli bir düzen gerekmektedir. Yaşamın her alanında olduğu gibi yapılaşmada da belirli bir düzenin varlığı gereklidir. Bu nedenle, devletin varlığı ile kamu düzeni iç içedir. Böyle bir düzen ortamı kurallarla sağlanacaktır. Kuralların içeriği alınan önlem ve planlarla doldurulur. Bu ortamın devamında kamunun da yararı vardır. Bireylerin ve toplumun sağlık ve güvenliğini sağlamakla yükümlü yönetim bunu sağlamak için plan yapar, kural koyar ve önlem alır. Asıl olan önlem almaktır. Zira hastalığı önleyici önlemleri almak, yara sarmaktan daha az maliyetli ve sağlıklıdır. Öyleyse, plansızlığın doğuracağı kargaşanın dolayısıyla, kamu düzeninin bozulmasının önlenmesi kamu düzeni açısından gereklidir. Bunda kamu yararı da vardır. O halde doğal yıkım olayları nedeniyle ortaya çıkan ve çarpık yapılaşmadan kaynaklanan zararların artışının önlenmesi kamu düzeni ile yakından ilgilidir. Yapılaşmanın belli bir düzen içinde tutulmamasından toplum içinde en fazla güç sahibi olanlar ve düzensizlikten rant sağlayanlar yararlanır¹⁹⁷. Devletin temel işlev ve görevleri arasında bulunan yapıya ilişkin güvenliğin, kamuyu dışlayarak kişiselliğin etkili olduğu kuruluşlara bırakılması doğru değildir.

2. Kamu Düzeninin İçeriği

Yönetimin yürüttüğü kamu hizmeti faaliyeti ile kolluk faaliyetinin birbirinden farklı olup olmadığı kimi kez tartışma konusu olmuştur. Bu konuda Özay, kolluk

¹⁹⁶ Betül Şengezer/Hatice Kansu, “Afetler İmar Mevzuatı Hukuki Sorunlar”, **Deprem ve Hukuk**, İstanbul Barosu Yayınları, İstanbul 2000, s. 15

¹⁹⁷ Yılmaz, İmar Yaptırımları ve Yargısal Korunma, **age**, s. 19

faaliyetinin de bir kamu hizmeti faaliyeti olduğunu, bu hizmetin yalnızca kendine özgü kurallar dahilinde yerine getirildiğini dolayısıyla, ikisi arasında gerçekçi bir ayrım olmadığını ileri sürmektedir¹⁹⁸. Diğer taraftan Duran, yönetimin kolluk faaliyeti ile konulan kurallara uyulması konusunda bireylere negatif bir yükümlülük yüklemesine karşılık kamu hizmetinin toplumun gereksinimlerinin tatminini hedef alan ve böylece, bireylere yarar sağlayan hizmet sunumu olduğunu ifade ederek ikisi arasındaki farkı açıklamaktadır¹⁹⁹. Yayla ise, ikisi arasında bir fark aramak yerine her ikisinin de toplumsal bir gereksinimi karşılayan bir faaliyet oluşuna dikkat çekmektedir²⁰⁰. Bu konudaki ayrımı Gözübüyük/Tan şu şekilde ortaya koymaktadır. Kolluk faaliyeti yönetim tarafından doğrudan kamusal yönetim biçimlerine göre gerçekleştirilirken, kamu hizmeti faaliyeti özel yönetim biçimine göre gerçekleştirilir. Yönetimin kar amacı gütmeyeceği ve herhangi bir sözleşmenin konusu yapılamayan kolluk faaliyetinden vazgeçmesi söz konusu olamaz. Oysa kamu hizmeti yönetsel sözleşmeye konu edilebileceği gibi karşılığında belli bir bedel alınması da söz konusu olabilir. Kamu düzeninin korunması yönetimin vazgeçemeyeceği, sözleşmeye konu edilemeyen ve bir bedel karşılığı yapılmayan yönetsel bir faaliyet olması nedeniyle kolluk niteliği ağır basan bir faaliyettir²⁰¹. Nitekim Anayasa Mahkemesi de yapı denetimine ilişkin yönetsel faaliyetin bir kolluk faaliyeti olduğu gerekçesiyle bunun özel kuruluşlar eliyle yerine getirilmesini amaçlayan 595 sayılı yasa gücünde kararnameyi iptal etmiştir. Buna göre kolluk eylemlerinin yöneldiği amaçlar ölçü olarak alınacak olursa; güvenlik, sağlık ve

¹⁹⁸ İlhan Özay, “İdari Kolluk Eylemlerinde Amaç”, İHFM, **Atatürk’e Armağan**, C.XLV, S.1-4, 1982, s. 229

¹⁹⁹ Lütfi Duran, **İdare Hukuku Ders Notları**, İstanbul Üniversitesi Yayınları No:2956, İstanbul 1982, s. 245

²⁰⁰ Yıldızhan Yayla, **İdare Hukuku I**, Filiz Kitabevi, İstanbul 1990, s. 66

²⁰¹ Şeref Gözübüyük/Turgut Tan, **İdare Hukuku I, Genel Esaslar**, Turhan Kitabevi, Ankara 1998, s. 433-434

dirlik/esenliğin sağlanmasının kamu düzeninin içeriğini sağlayan unsurlar olduğu ortaya çıkacaktır.

2.1. Güvenlik

Toplumsal yaşamın bireylere kazandırdığı bir kısım hak ve değerler risk ve tehlikeleri de ortaya çıkarmıştır. Bu risk ve tehlikelerin önlenmesi, toplumca uyulması zorunlu kuralların konulması, tanınması ve herkes tarafından uyulması, uyulmaması halinde yaptırım uygulanması ile mümkündür. Güvenlik unsuru, tehlikesizlik durumunu ifade eder. Bu *“birey ve toplulukları tehdit eden değişik kaza ve olayların önlenmesinde anlam kazanır. Kamuya açık yerlerde dolaşım sorunlarının bütününe ilişkin bir anlam taşır”*²⁰². Tehlikesizlik yalnızca yaşam varlığına karşı değil aynı zamanda mal varlığına karşı olan tehlikesizliği de ifade eder. Tehlike yada zararın kimden geldiğinin önemi yoktur. Keza tehlikenin fiili varlığı kadar, ortaya çıkacağına ilişkin endişe ve kanaatlerin de ortadan kaldırılması gerekir. Zira ortada bir tehlike ve zarar olmamasına rağmen olacağına ilişkin korku, birey ve toplumu manen yıpratarak toplumsal kargaşaya sebep olacağı için kamu düzeni bozulacaktır. Bu nedenle, iyi planlanmamış bir yapılaşmanın doğuracağı tehlike ve bundan kaynaklanan zarar riski bireylerin yaşamlarının önemli bir bölümünü geçirdikleri yapıların içinde güvenlik içinde olamamaları demektir. Yapıdaki güvenliğin gerçekleşmesinde kamunun yararı vardır. Bu nedenledir ki, trafik, iş kazası, yangın gibi tehlikelere karşı kurulan örgütsel birimler ve alınan zabıta önlemleri kamu düzeninin korunması amacına yöneliktir²⁰³. Yapılardan

²⁰² **Danıştay 10. Dairesi**, 08.02.1996 tarih 1994/4473-386 sayılı kararı.

²⁰³ Kıratlı, **a.g.e.**, s.34

kaynaklanacak tehlikelere karşı alınacak önlem iyi bir planlamadan geçer. Bu nedenle, iyi bir yapı planlamasından beklenen kamu yararı, kamu düzenini koruyucu bir işlevi de yerine getirmektedir²⁰⁴.

2.2. Sağlık

Sağlık unsuru güvenlik unsurunun bir parçası sayılabilir. Diğer taraftan sağlık kamu düzeninin korunmasına ilişkin en önemli unsurdur. Anayasanın 56. maddesi, herkesin sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkına sahip olduğunu anayasal güvence altına almıştır. Anayasanın 23. maddesinde, sağlıklı ve düzenli bir kentleşmenin sağlanabilmesi için en temel haklardan olan yerleşme hürriyetinin engellenebileceği belirtilmiştir. Sağlık yalnızca tıbbi bakım ve tedaviden ibaret değildir. Önemli olan hastalık durumunun ortaya çıkmasına yol açan koşul ve unsurların ortadan kaldırılmasıdır²⁰⁵.

Sağlık, hastalıkların ve hastalık tehlikesinin yokluğu demektir. Önemli olan hastalığı doğuran sebep ve koşulların ortaya çıkmasına engel olmaktır. Söz konusu olan sağlık ortamının sağlanmasında, tek tek bireyler yerine toplum esas alınır. Bu ise genele ait olan yol, su, hava, toprak, mal ve hayvanların sağlıklı bir çevre oluşturacak şekilde bulundurulması demektir. Bu bağlamda toplumun ruh sağlığı üzerinde etkili olan çevresel boyuttaki estetik bozuklukları da sağlık unsuru içinde kabul etmek gerekir.

²⁰⁴ Yılmaz, Yetkili Mercilerin Kararlarına Uymama, **age**, s. 28-29

²⁰⁵ Yılmaz, **age**, s. 30

2.3. Dirlik-Esenlik

Bireylerin ve toplumun huzurlu bir yaşam sürdürebilmelerini ifade eder. Bu ise dış dünyadan gelen ve kaynaklanan her türlü rahatsızlık verici unsurlardan arındırılmış olağan bir yaşam ortamının gerçekleşmesi durumudur. “*Kamu dirliği, toplumda düzensizliğin yada kargaşanın yokluğu, aksine barış halinin varlığı anlamına gelir*”²⁰⁶. Dolayısıyla, böyle bir ortamın bozulmasına yol açan her türlü bireysel yada toplumsal eylemler kamu düzenini de bozabilir. Böyle bir eylemin doğal yıkım olaylarından kaynaklanması da mümkündür. Deprem, sel, yangın gibi doğal yıkım olayları birey ve toplumda tedirginlik doğuran, barınacak yer endişesine yol açan ve bireylerin geleceğini karartarak umutsuzluğa sevk eden olaylardır. Rahat ve huzuru bozan, plansızlıktan kaynaklanan her türlü düzensizlik ve karışıklık kamu düzenini de bozan etkenler sayılır²⁰⁷. Dolayısıyla, olağan yaşam ortamını değiştiren bu tür olaylar nedeniyle yönetimin önlem alması kaçınılmazdır. Zaman zaman meydana gelen şiddetli doğa olayları karşısında kişilerin barındıkları yapının sağlam olmadığına ilişkin kaygı onların dirlik ve esenliğini bozacaktır.

²⁰⁶ **Danıştay 10. Dairesi**, 08.02.1996 tarih 1994/4473-386 sayılı kararı.

²⁰⁷ Günday, **age**, s. 248

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

KENT PLANLAMASI HİZMETİ OLARAK YAPI DENETİMİ

I. YAPI KAVRAMI

1.Genel Olarak

İnsanın yaşadığı çevreyle ilişkisi insanlık tarihi ile birlikte başlar. İnsanın çeşitli doğal etkenlerden ve tehlikelerden korunmak amacıyla çevresini kendi gereksinimlerine uygun biçimde düzenlemesiyle birlikte düşünce ve mekan arasında meydana gelen karşılıklı etkileşim, düşünce ile yapı arasına da yansımıştır. Bu açıdan değişik kültürlerde ve farklı çağlarda yapılan yapılar o tarihsel ve toplumsal kesitte insan ile çevresi arasındaki ilişkilerdeki anlam ve işlevin yansıtılması bakımından önemli bir varlıktır.

İnsanlık tarihinin ulaşım ve iletişim teknolojisinde kat ettiği gelişmeler, yapım teknolojisine de yansiyarak klasik yapı yapım tarzı, şekli ve kullanımını bilinen alışkanlık ve sürecin dışına taşımıştır. Yerleşik bir yaşam sürmek için yapı yapmak zorunlu olduğu gibi, kültür ve sanatın gelişmesi de yapı yapımını gerekli kılar. Yeryüzünün neresinde bir yapı varsa orada yaşam var demektir. Denilebilir ki yapılar yaşam biçimini belirler, yaşam biçimi yapılara yansır.

Yapı denetimi açısından bir çıkış noktası yakalayabilmek için yapının tanımlanmasında yarar vardır. Yapıyı ilgili her bilim kendi bakış açısına göre tanımlamaktadır. Günlük konuşma dilinde yapı, bina kavramının karşılığında

kullanılmaktadır. Bina, “*oturmak veya başka maksatla kullanılmak üzere inşa edilmiş yapı*”²⁰⁸ olarak tanımlanırken mühendislik bilimi değil toplumsal bilimler açısından insan gereksinimleri gözönüne alınmıştır. Öte yandan yapı sözcüğü anlatım konusundan bağımsız olarak kullanıldığında, bu sözcüğün genel olarak algılanan ortak anlam alanının teknik bir alanı ifade ettiği bunun da inşaat alanını ilgilendirdiğidir²⁰⁹. Yalnızca fiziksel varlığına bakarak yapıyı tanımlamaya kalkmak insan elinin bir ürünü olan bu varlık için herkesi tatmin eden uygun bir tanım ortaya çıkarmayacaktır. Bu nedenle, yapıya herkesin ne dediği noktasından değil, yapı denetimi bağlamında hukukun ne dediği ve ne anladığı açısından bakarak konuyu daraltmış olacağız. Hukukun en önemli özelliği sorunu kurallar bağlamında çözmesidir. Bu kurallar yasal düzenleme içinde yer bulabildiği oranda geçerli hale gelir. Sözcüğün yasal düzenlemelerde sıkça kullanılması, bu sözcüğün yapı denetimi alanında da ortak algılanma biçiminin saptanması gerekliliğini ortaya çıkarmaktadır. Ancak 4708 sayılı yapı denetimi hakkındaki yasada yapının tanımı yapılmamıştır. Hukukun, kendi alanı içindeki kullanımına göre yapıdan maksadın; genel olarak toprağa bağlı, az yada çok kapalı, insanların girmesine elverişli insan veya hayvanların oturma, barınma veya ekonomik gereksinimlerini gidermeye yarayan, insan eliyle (suni olarak) yapılmış mekanları ifade ettiği söylenebilir²¹⁰. Staudinger’e

²⁰⁸ **Meydan Larousse**, Sabah Yayıncılık, Üçüncü Cilt, s. 201, (Yapı: “barınmak veya başka amaçlarla kullanılmak için yapılmış her türlü mimarlık eseri, bina”, bkz. **Türkçe Sözlük**, Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu yayını, Cilt 1, Ankara 1988, s.191)

²⁰⁹ TÜİK tarafından 24 Nisan-30 Eylül 2000 tarihleri arasında yapılan 4. Bina Sayımı’nda belediye sınırları içinde 7.835.675, belediye mücavir sınırları içinde 224.971 olmak üzere toplam 8.063.646 binanın bulunduğu tespit edilmiştir.

²¹⁰ Seyfullah Edis, “Kendi Malzemesi İle Başkasının Taşınmazında İnşaat (Gecekondu Sorunu Dahil)”, **Medeni Kanunun 50. Yılı**, AÜHF Yayınları No:408, Ankara 1977, s. 294, Andreas Von Tuhr, **Borçlar Hukuku** 1-2, (Çev. Cevat Edege), Yargıtay Yayınları No:15, Ankara 1983, s. 403, Mustafa Reşit Karahasan, **Sorumluluk Hukuku**, Beta Yayınları, İstanbul 1995, s. 583, Nevzat Koç, **Bina ve Yapı Eseri Maliklerinin Hukuki Sorumluluğu**, D.E.Ü. Hukuk Fakültesi Yayın No:10, Ankara 1990, s. 59, Halil Kalabalık, **İmar Hukuku**, Seçkin Yayınları, Ankara 2002, s. 301, Ali Naim İnan, **Borçlar Hukuku**, AÜHF Yayınları No: 479, Ankara 1984, s. 297 Ankara 1984, s. 297, Safa Reisoğlu, **Borçlar Hukuku**, Beta yayınları, Ankara 1995, s. 156, M. Ali Erten, **Türk Hukukunda**

göre yapı “*insanların, hayvanların ve şeylerin korunmasına veya barınmasına tahsis edilmiş ve insanların girişine açık, etrafı çevrilmiş özel inşa eserleri*” dir²¹¹. Keleş ise yapıyı (binayı) “*duvarlar yada sütunlar üstüne oturtulmuş bir çatısı bulunan insanların, hayvanların ve malların barınması yada başka ihtiyaçları karşılamaları amacıyla yapılmış bir mimarlık ürünü*”²¹² şeklinde tanımlamaktadır. Tanım ve nitelermelerden ortak unsurlar çıkarmak mümkündür.

Yapı, elle dokunulup gözle görülebilen dolayısıyla, mekanda yer kaplayan maddi bir varlık olmalıdır. Bu varlık maddi olarak ortaya çıkar ve kendini o şekilde devam ettirir. Diğer taraftan, yapı bir şekil olarak algılanamıyorsa bu varlığın eşya olarak kabul edilmesi de mümkün değildir. Keza sınırları da bilinmiyor demektir. Denetime konu olabilmesi için hukuksal anlamda yapı olarak nitelenen varlığın dış dünyada başkalarınca seçilip tanınabilen, belirlenmiş, saptanabilir sınırlara sahip olması gerekir. Böyle olmayan bir varlık günümüz koşulları içinde hukuksal yönden yapı olarak nitelenemeyeceği gibi denetiminin yapılması da mümkün olmayacaktır.

Yapı denetimi hakkındaki yasanın 1. maddesinde yapı yaklaşık maliyeti; “*Binalarda, Bakanlıkça her yıl yayımlanan mimarlık ve mühendislik hizmet bedellerinin hesabına esas yapı yaklaşık birim maliyetlerine ilişkin ilgili mevzuatta belirtilen birim maliyet ile yapı inşaat alanının çarpımından elde edilen bedeli; binalarda yapılacak değiştirme, güçlendirme ve esaslı onarım işlerinin ve bina dışında kalan yapılarda ise yapının keşif bedeli*” olarak tanımlanmaktadır. Tanımda

Yapıların Neden Oldukları Zararlardan Dolayı Sorumluluk, Banka ve Ticaret Hukuku Araştırma Enstitüsü Yayınları, Ankara 2000, s. 64, Aydın Zevkliler, **İmar Kurallarına Aykırı ve Zarar Verici İnşaat**, AÜHF Yayınları No: 463, Ankara 1982, s. 136

²¹¹ M. Ali Erten, **Bina ve İnşaa Eseri Sahiplerinin Sorumluluğu**, Banka ve Ticaret Hukuku Araştırma Enstitüsü Yayınları, Ankara 2000, s. 90,

²¹² Keleş, Kentbilim Terimleri Sözlüğü, **age**, s. 131

‘bina dışında kalan yapılarda’ ifadesinin neyi anlattığı açık olmamakla birlikte yapı ve binanın farklı olduğu sonucu çıkmaktadır.

Yapının her şeyden önce arza bağlı olması gerekir²¹³. Arza bağlılık yapının belirli yada belirlenebilen sınırlara sahip olmasını zorunlu kılar. Bu zorunluluktan çıkan sonuç yapının sabit olması gerektiğidir. Kolayca yer değiştiren, biçim değiştiren dolayısıyla, sabit olarak nitelenemeyen bir varlık yapı değildir. Buradaki sabitlik toprakla bağlılık noktasındaki sabitliktir. Yoksa bir yapıya örneğin bir konuta sonradan balkon yapmak, çatısını değiştirmek veya bir kat eklemek onun uzay boşluğunda kapladığı alan ve sınırdaki bir değişikliğe yol açmakla birlikte temelinde bir değişikliğe yol açmaz. Bu nedenle, yapının temelindeki sabitlik aranan unsur olmalıdır. Buna karşılık sabitlik unsuru yapının bir daha kaldırılmamak üzere yapılması anlamına da gelmez. Yapıdan dolayı bir sorumluluğun söz konusu olması ve denetlenebilmesi için geçici bir süre için sabit olma yeterli sayılabilir²¹⁴. Bu anlamda asansör ve teleferik hareket halinde olan bir tesis olmakla birlikte, bu tesisin hareketi sabit bir bütünlüğün içindeki hareketlilik²¹⁵. Toprağa bağlılık doğrudan yada dolaylı olabilir. Toprak içinde temel kazarak yapı yapılabileceği gibi doğrudan yada zemine sağlam kazıklar çakılarak su üzerinde yapı yapılmasında olduğu gibi dolaylı bağlılık da olabilir. Yapı olarak nitelenen yapının mutlaka toprağın üstünde olması gerekmez. Toprağın tamamen yada kısmen altında olması da mümkündür²¹⁶.

Kullanım işlevi ne olursa olsun yapının sabit olmaması onun yapı olarak nitelendirilmesini gerektirmez. TMK.nun 728. maddesinde belirtilen kulübe, büfe,

²¹³ Fikret Eren, “Borçlar Kanunu Açısından İnşaat Sözleşmeleri”, **İnşaat Sözleşmeleri Seminer**, Banka ve Ticaret Hukuku Araştırma Enstitüsü Yayını, Ankara 1996, s. 53, Koç, **a.g.e.**, s. 64, Erten, Bina ve İnşaa Eseri Sahiplerinin Sorumluluğu, **age**, s. 91, Zevkliler, **age**, s. 138

²¹⁴ Ahmet M. Kılıçoğlu, **Borçlar Hukuku**, Turhan Kitabevi, Ankara 2002, s. 224, “*Portatif evler, seyyar dükkanlar bina vasfında sayılır*” YCGK.nun 25.1.1993, 1993/6-347-7 (Nazif Kaçak, **Yargıtay İctihatları Külliyyatı**, Ankara 1999, s. 455)

²¹⁵ Kılıçoğlu, **a.g.e.**, s. 224

²¹⁶ Erten, **a.g.e.**, s. 6, Karahasan, **a.g.e.**, s. 583

çardak, baraka ve benzeri hafif varlıkların toprakla olan bağlarının kolayca ayrılmasına elverişli olması yapı olarak nitelenmelerine engel olmaktadır. Yasa bu tür varlıkları taşınır yapı ve mal olarak algılamakta, ancak yapı yada yapı benzeri bir varlık olarak nitelendirmemektedir. Bunların taşınır olarak nitelenmesi, taşınmaz olarak nitelenen yapı gibi tapu kütüğünde gösterilmelerini de gerektirmemektedir. Bu nitelikteki varlıkların niteliğinden çok bunları yapanın bu varlıkların geçiciliği yönündeki istekleri ön plana çıkmaktadır²¹⁷. Yasa bu isteği '*kahıcı olması amaçlanmaksızın*' şeklinde ifade etmiştir.

Sorumluluk hukuku arza bağlılık unsuru bakımından bahçe duvarı, çit, parmaklık, elektrik direği, enerji nakil hatları gibi eserleri de yapı kavramı içinde görmektedir. Sorumluluk hukukunun amaçları ile sınırlı nitelemenin konusu olan bu yapılar yapı denetiminin konusu olan yapı sayılmaz. Söz konusu yapılar yapı tanımında açıklanan kapalılık unsuruna sahip değildir. Kapalılık unsurundan soyutlanmış bu tür eserlerin yapı sayılması yalnızca sorumluluk hukuku açısından önem arz etmektedir. Dolayısıyla, BK.nun 58. maddesi anlamında sorumluluğu belirleyebilmek için bu tür eserler de yapı kavramı içinde mütalaa edilmiştir.

Toprağa bağlı olma unsurunun aranması, mobil araç ve tesisleri yapı olmaktan çıkarır. Zira bu tür varlıklar arzla kolayca ayrılmayan bir bağla bağlı değildir. Arza doğrudan doğruya bağlı olmamak bu varlıkları yapıdan (binadan) çok inşaat tanımına yaklaştırır²¹⁸. Bazı koşullardan soyutlanmak, inşaat kavramının yapı kavramından daha geniş bir alanı içine almasına yarar. Bu nedenle, inşaat yapının bir bölümündeki eylemin adı da olabilir. Hafriyat yapma, yapının belli bir bölümünün değiştirilmesi, ekleme yapılması, onarılması hatta yıkılması inşaat kavramına dahil

²¹⁷ M.Kemal Oğuzman/Özer Seliçi, **Eşya Hukuku**, Filiz Kitabevi, İstanbul 2001, s. 368

²¹⁸ Edis, **a.g.m.**, s. 296

edilebilir²¹⁹. İnşaat sözcüğünün kapsama alanının genişliği yapı kavramını da içine alabilmektedir. Keza yapı insan, hayvan ve eşyaların barınma ve korunmasına yarayacak şekilde dar bir alana sokulabilirken inşaat kavramı bu nitelikleri taşımayan dolayısıyla, tamamlanmamış yapıları da kapsayan bir kavramdır²²⁰. Bu nedenle, yapı inşaatın bir şekline karşılık oluşturur. Yapı da önemli olan unsur, insan ve eşyayı hacim olarak çevreleyen, içindeki canlı ve eşyayı dış etkilere karşı koruyan bir eser olma niteliğinin ön plana çıkmasıdır²²¹. İmar hukuku binayı, bitirilmiş ve kullanılmaya hazır yada halen kullanılan yapı olarak görmektedir²²². Bitirilmemiş olan oluşum yapı olarak algılanmamaktadır²²³. Bu açıdan imar kurallarına uyulmadan yapılar bitirilerek kullanılmaya başlanan gecekondu türü varlıklar İmar Yasası anlamında tamamlanmış olmadığı için yapı (bina) değildir. Zira gecekondu varolan imar düzenini bozan bir yerleşim biçimidir. Yapının tamamlanmış olmasından ne anlamak gerektiği konusunda Yapı Denetimi Hakkındaki 595 sayılı Yasa Gücünde Kararnamenin 3. maddesinde yapılan tanımdan yararlanılabilir. Sözü edilen madde yapım süresini "*Yapı sahibinin, yapı ruhsatını aldığı tarih ile yapı kullanma iznini aldığı tarih arasındaki dönem*" olarak tanımlanmıştır. Bundan çıkan sonuç, yapı kullanma izninin alındığı tarihte yapı tamamlanmış sayılmaktadır²²⁴.

²¹⁹ Eren, **a.g.m.**, s. 56

²²⁰ Galip Sermet Akman, **Taşkın İnşaat**, İstanbul Üniversitesi Yayınları No:3046, İstanbul 1982, s. 25, Yılmaz, İmar Yaptırımları ve Yargısal Korunma, **age**, s. 85

²²¹ Akman, **a.g.e.**, s. 26

²²² Yılmaz, İmar Yaptırımları ve Yargısal Korunma, **a.g.e.**, s. 85

²²³ "...Çanak antenlerin ruhsatsız olarak taban betonu atılıp yerleştirildiği anlaşılmaktadır. Taban betonlarının 3194 sayılı yasanın 5. Maddesinde yer alan yapı tanımının kapsamında kaldığı açıktır." (**Danıştay 6. Dairesinin** 16.4.1992, 1990/2740-1658 sayılı kararı)

²²⁴ "...Gerçekte kural olarak; inşaat sözleşmesinin dayanağı plan ve projelerde tasarı olarak belli olan yapı projeye uygun olarak inşa edilmiş amacına uygun olarak kullanım imkanı verecek biçimde bütün eksiklikler giderilmiş inşaat sahibinin herhangi bir ek iş inşaat işine girişmesine gerek kalmadan proje ve planlarına göre derhal kullanmaya elverişli tarzda inşaat yapılmışsa bitmiş demektir. Kaldı ki; kamu düzeni ve yararı yönünde yerleşim merkezlerinde yapılan yapıların gözetim ve denetimi yönetimin görevidir. Bunun doğal sonucu imar yasasına tabi yapılarda inşaatın bitirilmesi gününün kullanma izni verilmesi tarihi olmasını gerektirir. Kullanma izni yapının belediye fen işlerince teknik

Yapı insan eliyle yapılmış olan varlıktır²²⁵. İnsan eliyle yapılmış olma koşulu yapıdan kaynaklanan hukuksal sorumluluğu belirlemek için zorunlu bir unsurdur. Dolayısıyla, doğal olarak oluşan ve yapıyla benzerlik gösteren oluşumların, insan eliyle yapılmamaları nedeniyle yapı olarak nitelendirilmeleri mümkün değildir. Buna karşılık başlangıçta insan eliyle yapılmamış olmakla birlikte sonradan insan eliyle şekil verilen doğal oluşumlar yapı kavramı içinde sayılabilir. Örneğin bir kaya bloku, akarsu, tepe, mağara, geçit vs.nin insan eliyle biçimlendirilerek onların doğal oluşum biçimlerine eklenen insan emeği, onları yapı haline getirebilir.

Yapının yapımında kullanılan malzemenin hafif yapı sayılmamak kaydıyla yapının belirlenmesinde ayırt edici özelliği yoktur. Yapı denetimi hakkındaki yasada denetime konu yapının ahşap, betonarme veya çelik olmasına ilişkin bir koşul yoktur. Yapının saptanmasında, az katlı yada çok katlı olmasının da bir önemi yoktu²²⁶. Salt hukuk açısından bakıldığında yapının planlı olup olmaması, altyapı hizmetlerinden yararlanıp yararlanmaması, kullanılıp kullanılmaması, eski yada yeni oluşunun, bulunduğu yerleşim yerindeki yönetsel birim türünün, belli bir amaca tahsis edilip edilmemesi ve sahibinin kim olduğunun önemi yoktur. Ne var ki, yapı denetimi açısından bakıldığında denetime konu olan yapının plansız olması düşünülemez. Sahibinin kamu olması onu yapı denetimi hakkındaki yasa hükümlerine tabi olmaktan çıkaracaktır. Ayrıca yapının köy yerleşim yerinde bulunması denetim zorunluluğu dışında kalmasına yaramaktadır.

İnsan unsurunun bulunduğu bir oluşum zorunlu olarak o oluşuma verilen bir emeğin varlığını gerektirir. Bu emeğin genellikle maddi olmakla birlikte fikri bir

kurallara ve ruhsat alınmış projeye uygunluğu sağlıkla ilgili yasalara uyulup uyulmadığı anlaşıldıktan sonra verilmektedir.” (Y.15. HD.nin 18.04.1983 tarih 1983/438-964 sayılı kararı)

²²⁵ Zevkliler, *age*, s. 141, Eren, *a.g.m.*, s. 53, Koç, *a.g.e.*, s. 65

²²⁶ “Emlak Vergisine Matrah Olacak Vergi Değerlerinin Takdirine İlişkin Tüzüğün” 6. maddesine göre, kat mülkiyeti kurulmuş bağımsız bölümlerin de bina kavramı içinde düşünülmesi gerekir.

emek olması da mümkündür. Yapı bu açıdan aynı zamanda eser niteliğindedir. Emek harcanan bir eser başkalarının haksız eylemlerine karşı sahibinin karşı koymasında çıkarı olduğunu gösterir. Yapının ekonomik ve toplumsal bir değer ifade etmesi nedeniyle yapıya yapılacak haksız eylem kamu çıkarlarını da ihlal eder niteliktedir. Sorumluluk hukuku açısından yapının tamamlanmış olup olmaması önemli değildir²²⁷.

İnsan eliyle yapılmış olma, yapılane insan bilgi ve zekasına ilişkin unsuru katar. Dolayısıyla, insan tarafından yapılan yapının, alet ve malzeme kullanılarak bilimin az yada çok etkisini gösterdiği tekniğe sahip olmasını da gerektirir. Bu nedenle, doğal olarak meydana gelen ve bulunduğu doğal ortamın bir parçası olarak görülen kaya, tepe, akarsu hatta dikili ağaçlar yapı kavramına girmez²²⁸. Bu varlıkların doğal yapılarının esaslı şekilde değiştirilmesi söz konusu olmadıkça, insan yada hayvan barınmasında veya diğer ekonomik amaçlarla kullanılması bunlara yapı niteliğini kazandırmaz.

İnsanın yaptığı her işte amaçsız olmayacağı düşünüldüğünde, yapının da amacı olan bir faaliyetin ürünü olduğu sonucuna varılabilir. Yapının yapılmasındaki temel amaç onun kullanılması amacıdır²²⁹. Kullanmaya ilişkin amacın meşru yada gayri meşru olması yapının yapı olarak nitelenmesi açısından ayırıcı özellik göstermez. Yapının yapımına başlangıçta var olan amaç sonradan değiştirilebilir. Önceden var olan kullanmaya ilişkin amaç sonradan nitelik değiştirebilir. Bu anlamda yapının tahsisli olup olmaması da önemli değildir. Önceden kullanım amaçlı

²²⁷ Kılıçoğlu, **a.g.e.**, s. 223, Erten, Bina ve İnşa Eseri Sahiplerinin Sorumluluğu, **age**, s.93

²²⁸ İnan, **a.g.e.**, s. 298, Kılıçoğlu, **a.g.e.**, s. 224

²²⁹ 26.05.1981 tarih 2464 sayılı Belediye Gelirleri Yasasının mükerrer 44'üncü maddesinin l'inci fıkrasında; Belediye sınırları ve mücavir alanlar içerisinde bulunan ve belediyelerin katı atık toplama ve kanalizasyon hizmetlerinden yararlanan konut, işyeri ve diğer şekillerde kullanılan binalar çevre temizlik vergisine tabidir denilmiş; 2'nci fıkrasında ise bu vergiden muaf tutulan binalar örnek olarak belirtilmiş ve bunlar içerisinde genel ve katma bütçeli yönetimlere ait binalar ve münhasıran bunların hizmetlerinde kullanılan binalar ve bunların ekleri de sayılmıştır.

yapılan yapının sonradan kullanılmaması, atıl bırakılması yapının yapı niteliğini etkilemez.

Yapıların çoğu koruma işlevini yerine getiren niteliği haizdir. Koruma, canlı ve eşyayı doğa kuvvetlerinin zarar veren etkileri ile insanların (hırsızlık, gasp vb.) ve diğer canlıların eylemlerine karşı oluşturulmuş bir işlevdir. Koruma amaçlı yapılan yapıların büyük çoğunluğu konuttur. İnsan doğanın soğuk, sıcak ve diğer etkilerinden korunmak, barınmak, dinlenmek, gereksinimlerini gidermek, uyumak, bedenini korumak için konut yapar ve kullanır. Ancak, koruma amaçlı yapılan yapılar konuttan ibaret değildir. Korumanın kapsamı insana yönelik olabileceği gibi hayvan ve eşyaya yönelik de olabilir. Ürünlerin konulduğu depolar, ambar ve samanlıklar, makine veya tohumların konulduğu diğer kapalı alanlar korumaya yönelik yapılardır. Bunun dışında koruma amaçlı yapı belli bir ortamın, başka bir yapının, doğanın, tesisin güvenliğinin korunması amacıyla yapılmış da olabilir. Kapalılık koruma işlevini sağlamaya yönelik olmalıdır²³⁰.

Yapılar korumanın dışında başka ekonomik işlevleri yerine getiren mekanlar olarak inşa edilebilirler. Koruma dışında yapıların yerine getirdikleri en önemli işlev, hizmet işlevidir. Koruma da bir hizmet işlevidir. Koruma işlevi yapıların öne çıkan bir özelliğidir. Hizmet işlevi çok yönlü ele alınabilir. Fabrika üretim hizmeti işlevini yerine getirirken (küçükbaş hayvan yetiştirilen kümesler, büyükbaş hayvan ahırları, mantar üretimi yapılan yapılar...vs.), spor salonları sağlık hizmeti, dinsel içerikli yapılar ise ibadet hizmetini yerine getirir. Okul, adliye yapısı gibi yapılar ise hizmet sektörünün kendi alanındaki işlevlerinin yerine getirilmesinde yararlanan yapılardır. Yapının işlevi koruma ve hizmet ile sınırlı değildir. Yapılar başka işlevlerin yerine

²³⁰ Akman, **a.g.e.**, s. 26, Erten, Bina ve İnşa Eseri Sahiplerinin Sorumluluğu, **age**, s. 92

getirilmesinde de kullanılabilirler. Yapının yapımındaki ve kullanımındaki amaç, ona yapı niteliğini kazandıran asli bir unsur değildir. Yapının amaçsız yapılması yada kullanılmaması, sahip olunan yapı özelliğinin kaybına neden olmaz. Nitekim TCK.nun 170. maddesinde söz edilen ‘*yapı çökmesi*’ olayında yapının kullanılıyor olması koşulu aranmamıştır.

İnsan eliyle yapılmış bir oluşumdan söz edildiğine göre bunun belli bir şekle sahip olması gerekir. Amaçsız davranamayacağı beklenen insanın yapı olarak meydana getirdiği şeklin anlamlı bir şekil olması gerekir. Bu şekil, mutlaka bilinen plan ve malzemenin kullanılması ile meydana getirilen bir şekil olmak zorunda değildir²³¹. Yapı denetimi hakkındaki yasada buna ilişkin bir sınırlandırma getirilmemiştir.

Yapı olarak nitelenen varlığın şekil olarak kapalı olması gerekir. Kapalılık asgari olarak yapının dam ve duvarlara sahip olması ile gerçekleşir. Anlamlı bir kapalılık, dam ve duvarlardan oluşan unsurlar itibariyle kapalılığı ifade eder. Dam ve duvarları içeren kapalılık konut gibi yapılarda zorunludur. Ancak hayvan yada eşyanın barınma ve korunması işlevini yerine getiren yapılar yönünden her iki unsurun (dam-duvar) bir arada bulunması koşulu her zaman aranmayabilir²³². Diğer taraftan kapalılığa ilişkin unsurlar yapıda varolmakla birlikte malikin istediği gibi kapanabilir olmasının önemi yoktur. Önemli olan kapanabilir niteliğe sahip olmaktır. Kapalılık kilitli olması demek değildir²³³. Fakat kapalı olmakla birlikte köpek kulübesi, kümes yada diğer küçük evcil hayvanlar için yapılan yer ve benzerleri ile küçük bir jeneratörün korunması için yapılan korunağın da yapı olarak nitelenmesi

²³¹ Kılıçoğlu, **a.g.e.**, s. 223

²³² “...Taşınmaz zemininin hafredilerek tesfiye edilmesi, etrafının briket ve kuru taş duvarla çevrilmesi ve tekerlekli ahşap yazıhane konulmasının” imar yasası kurallarına göre yapı tabiri içinde sayıldığı hk. (**Danıştay 6. Dairesinin** 25.5.1993, 1992/4210-2148 sayılı kararı)

²³³ Akman, **a.g.e.**, s. 26

mümkün değildir. O halde yapıdan bahsedebilmek için kapalılığın yanı sıra yapının insanların girmesine elverişli özellik göstermesi de aranan unsur olmalıdır²³⁴. Tek başına kapalılık yapıyı yapı haline getirmez. Böyle bir yapı insanın içine girmesine elverişli değilse istenen şekle sahip değil demektir. İnsanın girmesine elverişli yapı, gerek genişlik gerekse sağlamlık itibarıyla bunu sağlamalıdır. Girmeye elverişli olmak insanın içinde kalması, oturması, yaşaması koşulunun aranması demek değildir. Büyüklük açısından bakıldığında yapı denetimi hakkındaki yasa tek parselde, bodrum katı dışında en çok iki katlı ve toplam ikiyüz metrekareyi geçmeyen müstakil yapıları denetim dışında tutmuştur.

Yapı tek parça halinde fabrikasyon bir üretim değildir. Daima bir kısım eklentileri de içerir. Tek parçalık bir unsur olmadığı için daima üzerinde değişiklikler yapmaya elverişli bir görünüm arzeder. Değişik bileşkenlerden oluşur. Bu nedenledir ki, yapı ile bağlantı halinde olan merdiven, sahanlık, balkon, çatı, baca ..vb. bağlantısız olarak tek başına anlamlı şekil ve kullanım ifade etmeyen eklentiler yapı olarak nitelenemeyecektir. Bunlar yapının ayrılmaz parçası (mütemmim cüzü) olabilir. Dolayısıyla, yapılışı ve halihazır kullanma şekli itibarıyla yapının ana amacına makul şekilde hizmet eden unsurlardır. Birleşen unsur yapının ayrılmaz parçası (mütemmim cüzü) ise, bağlı olduğu asıl yapı içinde sayılmalıdır. Söz konusu bölüm tamamlayıcı parça (teferruat) niteliğine sahip ise asıl yapıdan ayrı düşünülmesi gerekir²³⁵.

²³⁴ Akman, **a.g.e.**, s. 27, Erten, Bina ve İnşa Eseri Sahiplerinin Sorumluluğu, **age**, s. 91

²³⁵ Koç, **a.g.e.**, s. 60

2.Yasalarda Yapı Kavramı

Değişik yasal düzenlemelerde yapı kavramına işaret edilmiştir. Yapı kavramına başlıca Borçlar Yasasının 58., Medeni Yasanın 718, 722, 723, 724, 725. 726, 736, 738, 823, 824, 825, 836. maddelerinde, İmar Yasasının 5., Ceza Yasasının 112, 142, 152, 170, 184, 307. maddelerinde yer verildiği görülmektedir. Bazı düzenlemelerde yapı terimi kullanılırken, bazı düzenlemelerde ise bina sözcüğüne yer verilmiştir. Bu nedenle, yasal düzenlemelerdeki yapı, bina anlamında kullanılıp anlatılmıştır.

Hukuk kurallarına bir bütün olarak bakıldığında, yapı kavramına ilişkin unsurlar belirlenebilirken yapı ve bina kavramının bir birinden farklarına ilişkin ayrımın yapılmadığı görülmektedir. Dolayısıyla, yasa koyucu yapı ve bina kavramları arasında bilinçli bir ayrım yapmamış, bazı yerlerde bu iki kavramı birbirinin yerine kullanmıştır. İmar ve Emlak Vergisi Yasasının dışında yapıya(binaya) ilişkin bir tanım yapmaktan kaçınılmıştır. Özellikle sorumluluk hukuku açısından tanım yapılmaması nedeniyle doğabilecek boşlukların uygulamanın yaptığı yorumla doldurulmaya çalışıldığı görülmektedir. Yasa yapma tekniği açısından kavram tanımı yapmak her zaman olumlu sonuçlar vermeyebilir. Zira tanım yapmakla gerçekleştirilen sınırlandırma, yasanın sonradan ortaya çıkan gelişmelere uyum sağlamasına engel teşkil edebilir.

Hukuk, yüzeysel mekanın yapı biçimindeki düzenlemesini bir disiplin altında tutmayı ve yönlendirmeyi 3194 sayılı İmar Yasası bağlamında ele almıştır. İmar Yasasının disiplin altında tutma ve yönlendirme işlevi kamusal düşüncelerle kentsel yerleşimi planlamak, kenti yaşanabilir, kontrol edilebilir, saptanabilir bir yer haline

getirmek ve gelişimini yönlendirmek amacını gütmek olup toplumsal yarar gözeten bir düzenlemedir. Kısaca İmar Yasasındaki düzenlemenin amacı geleceğe yöneliktir. Buna karşılık Ceza Yasasının yapı kavramını ele almasında aynı düşünce ve amaçlar yoktur. Ceza Yasası yapı kavramını ele alırken kentsel gelişim ve planlama ile ilgilenmez. Yasa kamusal yararı, cezalandırılabilirlik ve cezanın oran ve miktarını belirlemede gözetir. Özel ilişkileri düzenleyen Medeni Yasa ve Borçlar Yasası ise yapı kavramına temas ederken kamuya kendiliğinden hareket olanağı vermez. Bireyler, yapı olarak nitelenen varlıktan kaynaklanan bir zarar görmedikçe yada zarar olsa bile buna rıza gösterdiği sürece, kamu bununla ilgilenmez. Bu anlamda, İmar Yasası dışında diğer yasal düzenlemelerin mekandaki yapı düzenlemesine bir etkisi yoktur. Ancak günümüz insanına daha büyük oranda iş ve yerleşim olanakları sunan ekonomik, siyasal ve kültürel yaşama öncülük yapan bir mekan konumunda olan kentlere olan akınla birlikte yapı yapımındaki artışa karşın düzenli kentleşmenin sağlanması için yapı yapımında kamu karışmacılığı zorunludur. Yasadaki denetime konu olan yapının tanımlanmasında yarar vardır. Yapı denetimi hakkındaki 4708 sayılı yasa böyle bir tanım vermemiştir. Yürürlükte bulunmayan 595 sayılı yasa gücünde kararnamede tanımı yapılan yapının 4708 sayılı yasadaki yapıdan bir farkı yoktur. Bu kararnamede yapılan tanım ile yapının hukuksal olarak yapılan yapı tanımındaki unsurların çakıştığı görülmektedir.

2.1. Ceza Yasasında

Yapı kavramına yeni ceza yasasının değişik maddelerinde (112, 142, 152, 170, 184, 307. maddeleri) yer verilmiştir. Yapı ceza uygulaması yönünden,

kullanılan ve daha çok korumaya yönelik bir işlevi yerine getiren varlık olarak gündeme gelmektedir. Ceza yasasının 184. maddesi, yapı kullanma izni alınmamış yapıdan söz ederken, yapıyı kullanıma elverişli ancak hukuksal olarak tamamlanmamış yer olarak kabul etmektedir. Keza 112. madde ‘*oturulan yer*’ derken yapının kullanılan bir yer olduğunu açıklamakta, 142. maddedeki düzenlemede ise yapının korumaya yönelik bir işlev ifa ettiği dolayısıyla, kullanılan bir yer olarak nitelendiği görülmektedir. Yasanın diğer maddelerinde de benzer hükümler vardır. 152. maddede hizmete tahsis edilen yapıdan bahsedilmektedir. Ancak 170. madde de sözü edilen ‘*yapının çökmesi*’ olayı onun mutlaka kullanılıyor olmasını gerektirmemektedir. Bu metruk bir yapı da olabilir. Yapı her zaman bir konutu işaret etmeyebilir (md. 307).

Uygulama ceza hukuku açısından yapıyı(binayı), “ *başkalarının girme hakkı bulunmayan, başkalarının girmesine izin verilmediğini gösterecek biçimde dış dünyadan ayrılmış, yanları muhkem surette yapı malzemesi ile örtülmüş, üstü kapalı geçici veya sabit yapılardır*”²³⁶, “*Yapı, başkasının girme hakkı bulunmayan, yanları yapı malzemesi ile örülmüş üstü kapalı dış dünyadan ayrılmış geçici veya sabit mekan*”²³⁷ şeklinde nitelendirmektedir. Bu nitelemeye göre kapalı, üstü örtülü her yapı yapı kavramı içinde yer alıp, küçüklük ve büyüklük önemli olmadığı gibi sabit olma koşulu da aranmamaktadır²³⁸. Yargıtay bir kararında hırsızlık suçu açısından, başkasının girme hakkının bulunmadığının açıkça belli olmadığı düşüncesinden

²³⁶ YCGK.nun 02.5.1994, 1996/128 (Seydi Kaymaz/H. Tahsin Gökcan, **Uygulamada Sulh Ceza Davaları**, Adil Kitabevi, Ankara 2002, s. 446)

²³⁷ YCGK.nun 25.1.1996, 1996/6-347-7 (Kaçak, **a.g.e.**, s. 454)

²³⁸ YCGK.nun 25.1.1993, 1992-6/1993-7 (Kaymaz/Gökcan, **a.g.e.**, s. 447)

hareketle, kapı ve penceresi bulunmayan yerin yapı niteliğini taşımadığına karar vermiştir²³⁹.

2.2. Medeni Yasada

Medeni yasada yapı kavramının bina kavramından daha sık kullanıldığı belirgin şekilde öne çıkmaktadır. Bu belki de yasa da dilde özleştirme ile ilgili bir anlayışın sonucu olabilir. Yasada yapı sözcüğü ile ifade edilen şey çoğu kere bina olabilmektedir. Yasanın 722, 723, 724, 725. maddelerinde bahsedilen yapı sözcüğü ile arazi üzerinde, insan eliyle malzeme kullanılarak yapılmış değer ifade eden bir varlık anlatılmak istenmektedir. Yapının arazinin altında yada üstünde olması mümkündür (md. 826, 726). Yapının sırf taşınmaz olarak anlaşılması koşulu da yoktur (md. 718).

Yapı terimi bir şeyin yapılması eylemini ifade eden sözcükten doğmaktadır. Dolayısıyla, yapı henüz bitmemiş olan bir süreci ifade ederken bina daha çok bitmiş bir yapı olarak algılanmaktadır (md.738). Bina, yapıya göre daha özel bir kavramdır. Dolayısıyla, yapı binadan başka bir şey de olabileceği için (md. 893, 726), yapı kavramı bina kavramından daha geniştir. Medeni Yasanın bazı maddelerinde ise yapı, oturulan yeri ifade etmek için kullanılmıştır (md. 823, 824, 825).

²³⁹ Y. 6. CD.nin 1.2.1990, 9649/527 (Kaçak, **a.g.e.**, s. 455), “Bina, hukuksal olarak başkasının oraya girme hakkı bulunmayan yapıdır. Bina içinde yapılan hırsızlığın vasıflı hırsızlık kabul edilmesinin sebebi, bina ve müştemilat gibi özel engellerin bertaraf edilmesi ve failin adı geçen engelleri aşmak suretiyle suçu işlemesidir. Amaç, bina içindeki değerlerin korunmasıdır. “(YCGK.nun 22.06.1992 tarih, 1992/163-187 sayılı kararı)

2.3. Borçlar Yasasında

Borçlar Yasasının 58. maddesi, “*Bir bina veya imal olunan herhangi bir şeyin maliki, o şeyin fena yapılmasından yahut muhafazadaki kusurundan dolayı mesul olur*” hükmü ile yapı yada binaya ilişkin bir tanım vermemektedir. Borçlar yasasındaki bu düzenleme yapıya ilişkin tanım yapmayı atlayarak, yapı sahibinin sorumluluğunu saptamak amacıyla konulmuş bir hükümdür. Ancak sorumluluğa gidebilmek için yapı olarak nitelenen varlığın ne olduğunun belirlenmesi gerekmektedir. Yasada buna ilişkin bir açıklık olmaması karşısında, sorumluluk hukuku açısından yapının tanımlanması öğreti ve uygulamaya kalmaktadır. Yargıtay, Borçlar Yasasının 58. maddesi anlamında malikin sorumluluğunu belirleyebilmek için yasadaki ‘*imal olunan herhangi bir şey*’ ifadesinden hareketle köprü, duvar, elektrik-telefon direkleri, boru hattı, lokomotif ve vagonlardan oluşan katar ve tramvayları da yapı eseri olarak nitelemektedir²⁴⁰. Dolayısıyla, uygulama lokomotif gibi sabit olmayan tesisleri bu kavram içinde sayarak sorumluluk açısından boşluk doğmasını önlemek istemiştir. Bununla ilgili olarak 4.5.1966 tarih ve 1966/6-4 sayılı içtihadı birleştirme kararında; Maden imtiyazı sahibinin, imtiyaz alanı içinde ocak açıp cevher çıkartması sırasında meydana gelecek boşlukları tutan her türlü tesisi, zemin üzerindeki toprağı ve yapıları olduğu gibi tutacak şekilde yapmak zorunda

²⁴⁰ Koç, **a.g.e.**, s. 66, Baz istasyonları konteynerlerinin İmar Yasasının 5. maddesi uyarınca yapı olduğu ve ruhsata tâbi olması gerektiği ileri sürülerek açılan dava nedeniyle Danıştay; “02.07.2004 tarih ve 25510 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 5189 sayılı Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun’un 5. maddesiyle 406 sayılı Kanun’a eklenen ek 35. maddenin 2. fıkrasında, “Elektronik haberleşmeyle ilgili alt yapı oluşumunda kullanılan direk, kule, kulübe, konteynır, anten, dalga kılavuzu, enerji nakil hattı, alt yapı niteliğindeki tesisler gibi her türlü taşınır, taşınmaz mal ve teçhizat kanun hükümlerine ve Kurum tarafından çıkarılan yönetmeliklere uygun olarak kurulmak ve Kurumdan gerekli izin, ruhsat ve sertifikaları almak şartıyla, 3194 sayılı İmar Kanunu ve İmar Kanununa dayanılarak çıkarılan yönetmeliklerde belirtilen yapı ruhsatıyesine ve yapı kullanma iznine tâbi değildir” hükmü karşısında baz istasyonu konteynerlerinin yapı olmadığına karar vermiştir.(**Danıştay 13. Dairesinin, 2005/216-1578 sayılı kararı**)

olduğu, bu tesislerin iyi yapılmaması sonucu toprağın dayanıklılığı azalır ve arsa kullanılmaz hale geldiği takdirde, tesis sahibinin BK. md. 58 uyarınca tazminatla sorumlu olduğu belirtilmiştir. Yargıtay bu kararında boşlukları tutan her türlü tesisi, yasanın yapı veya imal olunan herhangi bir şey ifadesindeki varlık olarak nitelemiştir²⁴¹.

Borçlar Yasasının 58. maddesi malikin sorumluluğu açısından “bina” ve “diğer inşa eseri” şeklinde bir ayırım yapma gereği duymuştur. Yasanın ifadesine göre inşa eseri ile bina kavramı aynı şey değildir. Sorumluluk hukuku açısından inşaat, yapı, inşa eseri, yapı eseri gibi kavram ve sözcüklerin birbirlerinin yerine kullanıldıkları görülmektedir²⁴². Yasanın 355. maddesinde düzenlenmiş bulunan istisna sözleşmesi açısından bakıldığında ise, yapının da bir eser olduğu sonucu çıkmaktadır. Yasada maddi malları ifade etmek için kullanılan şey sözcüğünün içine yapı da girmektedir. Ancak yapı bire bir eser sözcüğüne karşılık gelmez. Zira eser sözcüğünün kapsamına maddi varlığı olmayan emek ürünleri de girer. İnşaat ise esas itibarı ile maddi nitelikte eserleri ifade eder. İnşa eseri kavramına yapı kavramına göre daha genel ve kapsamlı bir kavram olarak bakılmaktadır²⁴³.

2.4. Emlak Vergisi Yasasında

Yapı tanımı İmar Yasası dışında ayrıca 1319 sayılı Emlak Vergisi Yasasının 2. maddesinde yapılmıştır. Yasa ‘Bina Tabiri’ başlıklı 2. maddesinde yapıyı; “yapıldığı madde ne olursa olsun, gerek karada gerek su üzerinde sabit inşaatın

²⁴¹ 4.5.1966 T. 1966/6-4 sayılı YİBK. (Esat Şener, **Tüm Yargıtay İçtihadı Birleştirme Kararları**, Seçkin Yayınevi, Ankara 2000, s. 461)

²⁴² Eren, **a.g.m.**, s. 53

²⁴³ Erten, Bina ve İnşa Eseri Sahiplerinin Sorumluluğu, **age**, s. 90

hepsini kapsar” şeklinde tanımlamıştır. Yasa genel bir yapı tanımı yapmak yerine Emlak Vergisi Yasasının uygulanması nedeniyle tanımlama gereği duymuştur. Burada da yapının yapıldığı yer ve sabitlik unsuru üzerinde durulmuştur. Tanımlamada yapının karada yada suda yapılması açısından bir ayırım yapılmamıştır. Ancak yasada bunun sabit inşaat olması koşulu aranmıştır. Sabitlikten amaç yapının bağlantısının sağlandığı zeminden kolayca ayrılıp yer değiştirememesidir. Daha açıkçası zeminin değil zemin üzerindeki inşaatın sabitliği ve durağanlığı koşuldur. Yasanın tanımında da görüleceği üzere yapıya sabit inşaat denmektedir. Dolayısıyla, yapı inşaat olarak tabir edilen varlık yada eylemin belli bir bölümünü oluşturur. Bu ise tamamlanmış bölümüdür.

Emlak Vergisi Yasası yapıyı vergilendirme bağlamında ele almıştır. Bu açıdan bakılacak olursa yasa koyucu hukuken yapı sayılamayacak birtakım arazi parçalarını yapı ile birlikte ele almıştır. Yasanın 2/2. maddesindeki; “*Bu kanunun uygulamasında Vergi Usul Kanununda yazılı bina mütemmimleri de bina ile birlikte nazara alınır*” ifadesi gereği 213 sayılı Vergi Usul Yasasının 305. maddesinde kullanılan anlatım şekline göre, yapıların işgal eylediği saha dahilindeki yapıların mütemmimatından olan arazi, ticaret ve sanata tahsis edilmiş olan ve bunlarla birlikte aynı işte kullanılan arazi ve bunlarla birlik teşkil eden avlu, bahçe ve sair arazi yapının mütemmimatındandır. Diğer taraftan 2. maddede yüzer havuz ve sair yapılar, çadırlar, nakil araçlarına takılıp çekilebilen seyyar evler ve benzerleri yapı sayılmamıştır. Buna karşılık 4. ve 5. maddelerde yapı sayılan bazı oluşumlar vergilendirmenin dışında tutulmuştur. Yasanın 9. maddesi emlak vergisi kapsamını açıklarken vergi yükümlülüğünün doğması için yapının tamam ve kullanılabilir durumda olmasını aramıştır.

2.5. İmar Yasasında

Yapının(binanın) yasal olarak ortak bir tanımı yapılmamakla birlikte, 3194 sayılı İmar Yasasının 5. maddesi imar hukuku açısından tanımlama gereği duymuştur. Yasa binayı; *“kendi başına kullanılabilen, üstü örtülü ve insanların içine girebilecekleri ve insanların oturma, çalışma, eğlenme veya dinlenmelerine veya ibadet etmelerine yarayan, hayvanların ve eşyaların korunmasına yarayan yapılardır”* şeklinde tanımlamıştır. İmar Yasasının yapı başlıklı 20. maddesindeki düzenleme, yapı kavramına medeni hukuk ve borçlar hukukundan daha değişik ve geniş bir anlam vererek tüm bina ve tesislerin yanı sıra inşaat, hafriyat, küçük çıkıntılar, ek onarım ve değişiklik yapma işlemlerini dahi yapı kavramı içinde görmüştür²⁴⁴.

Yargıtay İmar Yasası bağlamında binaya (yapıya); *“İmar Yasasına göre bina kendi başına kullanılabilen üstü örtülü ve insanların içine girebilecekleri oturma, dinlenme, çalışma ve ibadetlerine yarayan, eşya ve hayvanlarını koydukları yerlere denir. Somut olayda bina, subasmanına değin yapılmış, tamamlanmamış olup, 3194 sayılı İmar Yasası tanımı kapsamına girmemektedir”*²⁴⁵ şeklinde yaklaşmaktadır.

2.6. Diğer Yasalarda

Yapı ve bina kavramının sıkca kullanıldığı düzenlemelerden birisi de 595 sayılı Yapı Denetimi Hakkındaki Yasa Gücünde Kararnamedir. Yapılan düzenleme

²⁴⁴ Eraslan Özkaya, **İmar Kanunu Şerhi ve Mevzuatı**, Seçkin Yayınevi, Ankara 2000, s. 403

²⁴⁵ YHGK.nun 7.7.1993, 1993/14-396-509 (Kaçak, **a.g.e.**, s. 454)

ile imar ve yapı denetimi işlerine bir disiplin getirilmek istenmiştir. Kararname yapıyı, “*sabit, zemine doğrudan veya dolaylı olarak bağlı, geçici veya sürekli, canlı barındıran, geçici veya daimi bina ve tesisler ile bunlara bağlı eklerini, altyapı tesislerini ve bütün bunların her türlü inşaat, tesisat, imalat, sondaj, değiştirme, güçlendirme ve esaslı onarımını kapsayan yapım işleri*” olarak tanımlamıştır. Bu kararname daha sonra Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiş, yerine 4708 sayılı Yapı Denetimi Hakkında Yasa yürürlüğe konulmuştur. Sonradan çıkarılan bu yasada yapı yada binaya ilişkin bir tanımlama yapılmamıştır. Halen yürürlükte bulunmayan 6875 sayılı İmar Yasasının 10. maddesinde ise yapı, “*karada ve suda daimi ve muvakkat, resmi ve hususi, yer altı ve yerüstü inşaatı ile bunların ilave değişikliklerine ve tamirlerine, sabit ve müteharrik tesislerine şamildir*” şeklinde tanımlanırken²⁴⁶, aynı dönemde çıkarılan İmar Tüzüğü’nün 1. maddesinde ise köprü, tünel, rıhtım, yol, telgraf, telefon, kanalizasyon, elektrik, havagazı gibi yer altı ve yer üstüne yapılan oluşumlar yapıya örnek olarak gösterilmiştir.

213 sayılı Vergi Usul Yasasının 63. maddesinde, ‘yeni bina inşaa edilmesi’ ifadesi kullanılmıştır. Bundan maksadın varolan yapılara(binalara) eklemeler yapılması veya sabit yapıya asansör yada kalorifer tesisleri konulmasının yeni inşaat hükmünde olduğunun anlatımıdır. Bu anlamda asansör kendisi hareket halinde olan bir tesis olmakla birlikte, bu tesisin hareketi sabit bir bütünlüğün içinde gerçekleşmektedir. Ne var ki, bir yapı içinde yada ona bağlı olması nedeniyle ondan ayrılarak yapı olacak kadar bir bağımsızlığa sahip değildir. Dolayısıyla, yasanın ifadesi ile yapı kavramından çok inşaat kavramına daha yakındır.

²⁴⁶ Bayındırlık ve İskan Bakanlığı’nca üzerinde çalışılan Planlama ve İmar Yasası Tasarısı Taslağının Tanımlar başlıklı 2. Maddesinde Yapı: “Karada ve suda, daimi veya muvakkat, resmi ve hususi yer altı ve yerüstü inşaatı ile bunların ilave, değişiklik ve tamirlerini içine alan açık veya kapalı sabit ve müteharrik tesislerdir” şeklinde eski İmar Yasasındaki tanıma uygun olarak tanımlanmıştır.

634 sayılı Kat Mülkiyeti Yasası ise 1. maddesinde, tamamlanmış bir yapının kat, daire, iş bürosu, dükkan, mağaza, mahzen, depo gibi bölümlerinde ayrı ayrı ve başlı başına kullanılmaya elverişli olanları üzerine bağımsız mülkiyet kurulabileceğine işaret ederken İmar Yasasının 5. maddesindeki yapı tanımına uygun örnekler vermektedir.

II.YAPI DENETİMİ

Bir yönetim işlevi olarak denetim, gerçekleşen eylem ile planlananların karşılaştırılması ve sapma halinde sapmaların nedenlerini bulma, bunları giderme sürecidir. Denetim, yönetimin evrensel anlam ve kapsamı içinde kalır²⁴⁷. Denetim kavramı içerik çeşitliliğine sahiptir. Bu nedenle, kesin bir anlamı yoktur. Kullanıma ve bağlama bağlı olarak çok farklı anlamlara gelebilmektedir. Bir yandan basit olarak soruşturma ve teftişi ifade ederken diğer yandan yönetim, komuta, hakimiyet, regülasyon anlamlarını taşıyabilmektedir²⁴⁸. Denetim kavramı neyin denetlendiğine göre değişim göstermekle birlikte, en genel anlamıyla; *“bir faaliyetin sonuçlarının mümkün olduğu kadar planlara uygun olmasını sağlamak amacıyla standartlar konması, elde edilen sonuçların bu standartlarla karşılaştırılması ve uygulamaların plandan ayrıldığı noktalarda düzeltme önlemlerinin belirlenmesi olarak”*²⁴⁹

²⁴⁷ Şeref Gözübüyük, **Yönetim Hukuku**, Ankara 1995, s.1-2

²⁴⁸ Elisenda Malaret, “Demokratik Denetim ve Katılım”, **Uluslararası Anayasa Hukuku Kurultayı**, Türkiye Barolar Birliği Yayını, Ankara 9-13 Ocak 2001, s.417, (Denetlemek; “Bir işin doğru ve yönetime uygun olarak yapılıp yapılmadığını incelemek, murakebe etmek, teftiş etmek, kontrol etmek” **Türkçe Sözlük**, Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu yayını, Cilt 1, Ankara 1988, s.354)

²⁴⁹ Recep Sanal, Türkiye’de Yönetimsel Denetim ve Devlet Denetleme Kurulu, **Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayını**, Ankara 2002, s. 4

tanımlanmaktadır. Kamu yönetim sözlüğünde ise denetim, *“Örgütün beklenen başarı ölçütlerine ne ölçüde ulaştığını saptamak üzere, bu ölçütlerle yapılan işlerin karşılaştırılması”*, bir diğer anlam olarak *“Yapılan işlemlerin örgütsel amaçlarla, yönetsel kurallara ve hukuka uygunluğunun araştırılması”*²⁵⁰ şeklinde tanımlanmaktadır.

Denetim kavramına yapı denetimi açısından bakıldığında, yapıdaki denetimin bir sonuç denetimi olmadığı görülür. Yapılan yada yapılması gereken denetim, süreç ve önleyici denetimdir. Yapı denetiminde denetim işleminin etkinliği denetlenen faaliyetin düzeltilmesine yönelmiştir. Denetim işlevinin esası karşılaştırmaya dayanır. Karşılaştırma, yapılması gereken ile yapılan arasında yapılır. Yapılması gereken iş yapının plan, fen, sanat ve sağlık kurallarına uygunluğudur. Bu nedenle, etkin bir denetimde planlama aracına dayanılması önkoşuldur. Plan doğrultusunda belirlenen amaçların gerçekleştirilmesine çalışılır. Gerçekleşen durum ile gerçekleşmesi hedef alınan sonuçların karşılaştırılması denetim yoluyla yapılır²⁵¹.

1.Yapı Denetiminin Tarihçesi

Yaşamın önemli bir bölümünün içinde geçtiği, can ve mal güvenliği ortamının kaynağı, insan ilişkilerine ve mahremiyete olanak sağlayan yapılar tıpkı bugün olduğu gibi geçmişte de insan yaşamının odaklandığı yerlerden olmuştur. Can ve mal güvenliğini sağlayan yapılar bazı doğal felaketlerden dolayı can ve mal varlığının zarar görmesinin nedeni de olabilmektedir. İnsan yaşamı için böylesine

²⁵⁰ Bozkurt/Ergun/Sezen, **age**, s. 62

²⁵¹ Sanal, **age**, s.4

önemli olan yapıların zararlı etkilerinin önlenmesi için yapımında dikkat edilmesi gereken konular bakımından geçmişteki uygulamalara göz atmakta yarar vardır.

İnsanlık, yazgılarının rehberliğinden kurtularak yaşama seküler olarak bakıp aklın rehberliğini fark ettiğinde planlama da tarih sahnesine çıkmıştır. Bu fark ediş insanın yaşamın kendi halinde gidişine karşı tavır almasına ve içinde bulunduğu nesnel koşulların dönüşümünü sağlamaya yönelik kurgularını da devreye sokmuştur. Bu dönem aydınlanma çağı olarak adlandırılan yeni bir çağın başlangıcı idi. İnsanlık böyle bir çağı inkar etmediği takdirde planlamayı da inkar edemeyecektir²⁵².

Ortadoğu ve Akdeniz bölgesi tarımsal faaliyetlerin ilk ortaya çıktığı yerler olarak kentleşme ve örgütlü toplumun dolayısıyla, devletin de ortaya çıktığı yerler olmuştur. İlk çağlarda görülen kentleşme olayı da nehirlerin çevresinde meydana gelmiştir²⁵³. İnsanoğlu çok eski çağlardan beri güvenilir ve sağlıklı yapılar içinde yaşamak istemiştir. Bu güvenliği başlangıçta kendi sağlamaya çalışmış ise de, kentleşme ve örgütlenme ile birlikte güvenlik, toplumsal bir sorun ve görev olarak kendini göstermiştir. Yaşamın bir yapının içinde geçirilmeye başlanması ile yapının kullanıcıları veya sahiplerinin yapının yapım sürecinde görev alan kişilerin hatalarına karşı korunmasına dair ilk saptamalar M.Ö. II. Yüzyılda Hammurabi yasalarına kadar uzanmaktadır. Anayasal ve yurttaşlık görevlerinin karışımının bir metni olarak o dönemin Mezopotamya uygarlıklarında hazırlanmış bulunan 3800 yıllık Hammurabi yasalarının bulunduğu yazıtların bir bölümünde yapı dayanımı kavramından söz edilmektedir. Anılan yazıtlarda yapı yıkılıp mal ve can kaybına yol açması halinde, yapan kimse ağır yaptırımlarla sorumlu tutulmaktadır. Kendine

²⁵² İlhan Tekeli, **Kent Planlaması Konuşmaları**, TMMOB Mimarlar Odası Yayınları Ankara 1991, s. 1

²⁵³ İlber Ortaylı, **Türkiye İdare Tarihi**, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayını, Ankara 1979, s. 7

tanrılık atfetmiş olan Babür kralı Hammurabi'nin 284 maddelik ünlü yasasının iki maddesi müteahhitlik hizmetlerinden kaynaklanan zararlarla ilgili olup, bu maddelerde; *“Bir usta, bir kişi için yeterince güçlü olmayan bir ev yapar ve yaptığı ev çöküp de ev sahibinin ölümüne neden olursa öldürülür”, “Eğer dayanıklı olmadığı için çökerse, evi kendi malzemeleri ile tekrar yapmak zorundadır”,* şeklinde yapımcının cezalandırılacağı belirtilmiştir²⁵⁴. O dönemin koşulları içinde uygulamanın esasının kısasa kısas anlayışına dayandığı anlaşılmaktadır.

Antik çağların sonraki dönemlerinde farklı toplumlarda, yapıların sağlamlığı ve güvenliği yazılı kurallara bağlanmamış olmakla birlikte toplumsal bakımdan üzerinde durulan bir konudur. Yapı işlerinin gelişimine paralel olarak önem kazanan yapı güvenliği ile yapı denetimi diyebileceğimiz uygulamalar ilk kez Eski Yunan ve Roma dönemlerinde görülmeye başlanmıştır. Özellikle yazılı hukukun ortaya çıktığı, ihtişam ve iktidarın gücünün yapılara yansıdığı Roma döneminde yapı güvenliğine yasal düzenlemelerde önemle yer verildiği bilinmektedir. Yapımda gerekli özenin gösterilmesini teminen yapımı tamamlanan kemerin kalıbı sökülürken, sorumlu mühendisin kemerin altında bulunması öngörülmüştür²⁵⁵. Mühendislik ve yapı sanatının altın dönemlerinden birini yaşatan Roma imparatorluğunda yalnızca konutların değil, toplumsal hizmet yapılarının da bol miktarda yapıldığı dönem olmuştur. Günümüze kadar varlığını koruyabilmiş o döneme ait Colloseum, Pantheon kilisesi gibi büyük yapılar büyüklükleri ile hayranlık uyandırmaktadırlar. Dönemin teknoloji ve yapı bilgisi düzeyindeki zaafiyet, yapıların genelde olması gerekenden daha kalın boyutlu yapı elamanları ile yapılmasına neden olmuştur.

²⁵⁴ D. Ali Açık, Yapı Denetiminin Kalite Üzerine Etkisi ve Konya Örneği, **Selçuk Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Konya 1998, s. 13-14, Polat Gülkan, **Yapı Denetimi**, Tartışmalar, Türk Belediyecilik Derneği Yayını, Ankara 1999, s. 19

²⁵⁵ Açık, **agt**, s. 14

Diğer taraftan aynı gerekçe yapıların yapımındaki açıklıkların küçük olmasını da gerektirmiştir. Gözetilen bu unsurlar bu dönemde yapıların aşırı denebilecek sağlamlıkta yapılmalarına yol açmıştır. Aynı dönemde Alman birliğinin oluşması ile yapılan yasal düzenlemeler de, yapı kalitesine ve denetimine önem verildiği anlaşılmaktadır. 1300 senelerinde Münih'te inşaat kurallarına uymayan ve kötü malzeme kullanarak inşaat yapan kalfanın ilk önce zifte batırılması, üzerine tavuk tüyleri yapıştırılması ve boyunduruğa vurularak kent dışına atılması söz konusu idi²⁵⁶. Yakın dönemlere bakıldığında, yapıya ilişkin kalite ve sağlamlığın medeni yasalar bağlamında düzenlemeye tabi tutulduğu görülmektedir. Nitekim XIX. yüzyılın ilk dönemlerinde Napolyon yasalarında yapı kalitesine ve denetime yer verildiği görülmektedir. Burjuva devrimleri yapı sağlamlığının garanti altına alınması arayışlarını da geliştirmiştir. Artan nüfus ve toplumsal yaşamda daha çok hizmet üretmeye başlayan devlet köprü, tünel, sınai tesisi, stadyum, konser salonu ve diğer ortak kullanıma açık toplumsal yapıların çokluğu bu yapılar bakımından kalite ve denetime de önem verilmesini zorunlu hale getirmiştir.

Geçmişten günümüze doğru gelindiğinde Osmanlı ülkesinde yapıların sağlamlığı ve güvenliğine ilişkin günümüze yansımış yazılı bir belgeye rastlanmamaktadır. Ancak o döneme ait, sağlamlığını günümüze kadar sürdürebilen bugün dahi büyük bir sanat eseri olarak takdir toplayan özellikle Mimar Sinan'a ait yapılar bulunmaktadır. Bu yapılara bakılacak olursa, özellikle dini yapılarda yapı kalitesi ve güvenliğine, yapabilirlik ve sağlamlık ölçülerine önem verildiği anlaşılmaktadır²⁵⁷. Bu dönem yapılarında açıklıkların ve yüksekliklerin sınırlı tutularak kesit boyutun geniş tutulduğu göze çarpmaktadır.

²⁵⁶ Açıkel, **agt**, s. 14

²⁵⁷ Açıkel, **agt**, s. 16

Türk kentlerindeki konutlar genellikle ahşaptan ve özensiz yapılarıdır. Dolayısıyla, sık sık yangınlar çıkıyordu. Kargir bina malzemesinin pahalı oluşu ve kentsel ulaşımın ilkeliliği nedeniyle halk kargir bina yapımına yönelik olarak çıkarılan hükümlere de uymuyordu. Bu yüzden mimarlık sanatı da konut yapımında kendini gösterememiştir. Mimarlık ancak mabet, hamam, imaret gibi kamusal niteliği olan yapılarda kendini ifade olanağı bulabilmiştir. 19. Yüzyıla kadar Osmanlı'da kentlerin gelişmesine ilişkin bir imar hukukunun oluşmaması nedeniyle kentlerdeki imar düzeni kural dışı ve spontane olarak gelişmiştir²⁵⁸. Osmanlıda azınlıkların yerleştirildiği mahallelerde binalar sıkışık nizam gözetilerek yapılmıştır. Genel bina ve konut bölgelerinin büyümesi arzu edilmeyen bir gelişmedir. Bu nedenle, onarıma da izin verilmemektedir. Kentsel alandaki yapıların yönetimi ve hizmetlerinin görülmesi devletin bütçesinin gücünü aştığı için esnaf ve mahalle sakinleri bu görevleri yerine getirmekteydi. Osmanlı kentlerinde yapı işlerinin düzenlenişi ve örgütlenişi, alt yapı tesisleri, ulaşım teknolojisinin düzeyi, mekan organizasyonu, yapı malzemesinin niteliği ve azınlık mahallelerindeki mekan sınırlaması gibi nedenlere bağlı olarak gelişme göstermiştir²⁵⁹. Osmanlı ülkelerinde yapım işlerini yapan esnafın denetimi devletin uzmanlaşmış görevlilerince yerine getirilmekteydi. Bu görev 19. yüzyıla kadar imparatorluğun saray örgütü içinde bulunan hassa mimarlar ocağı ve hassa baş mimarı tarafından yapılmaktaydı. Yapılara ilişkin kuralların belirlenmesi ve yapı faaliyetlerinin denetlenmesi bu kurumun göreviydi²⁶⁰. Hassa mimarları hassa baş mimarına bağlı olarak çalışır, eyaletler içinde ayrıca mimarlar görevlendirilirdi. Bunların görevi yalnızca sarayın ve kamuya ait binaların

²⁵⁸ Kalabalık, **age**, (2003), s. 29

²⁵⁹ Ortaylı, **age**, s. 220-225

²⁶⁰ "Hassa Mimarlar Ocağı'ndan Mimarlar Odası'na", **Mimarlık ve Kent**, Cumhuriyet Ek, 4 Ekim 2004, s. 2

yapım ve onarımı ile sınırlı değildi. Ayrıca diğer beledi imar denetimini de yapmaktaydılar. Mimarlar yapı işlerinde yalnızca teknik bakımdan sorumludurlar. Denetimde işçi ve usta sayısına, ücretlere, yapı malzemesinin kalite ve fiyatına bakılır, bunların dışındaki mali işlere şehremini bakardı. İl örgütünde bulunan belediye meclislerinde ebniye mühendisleri bu işlere bakar, bunların bulunamaması halinde kalfalar bu görevi yerine getirirdi. Hassa mimarlarına vakıflara ait bina ve tesislerin onarımını yönetmek ve teknik bakımdan denetlemek gibi ek görevler de verilmekteydi.

Kentlerin su yolu, lağım gibi alt yapı tesislerinin bakımı, korunması, inşa ve onarımındaki denetim ile su yolu üzerine usulsüz yapılan binaların yıktırılmasına karar vermek hassa mimarlarının hem görevi hem de yetkisindedir. Kadılar hassa mimarlarının bu konulardaki görüşüne başvurarak inşaatın durdurulmasına yada yıktırılmasına karar verirler. Dolayısıyla, Osmanlı'da kentlerin imar düzeninin sağlanması kadı ile hassa mimarlarının en önemli görevlerindendir. Yapı düzenine uymayan binalara izin verilmez, yapılmışsa yıktırılırdı. Örneğin yapıların şahnişinlerinin geniş olmaması, sokakların kapanmaması, sokakların daraltılmaması, sur diplerine bina yapılmaması, dabbağhane ve çömlekçilerin konut bölgesinde bulunmamasına dikkat edilirdi. Teknik ve mali işlerin denetimini yapan şehreminilik ve mimarbaşılığı II. Mahmut tarafından 1831'de Ebniye-yi Hassa müdürlüğü adı altında merkezi bir organda birleştirildi ²⁶¹.

Doğal yıkım olaylarından etkilenen insanlara yardım etmek dinsel ve toplumsal bir gelenek olarak çok eski tarihlere kadar uzanmaktadır. Ancak bu iyi niyetli yardım ve girişimler yıkım olaylarının sonrasında, mağduriyetin ortaya

²⁶¹ Ortaylı, **age**, s.229

çıkardığı acıma hislerinin de etkisiyle yara sarma biçiminde gerçekleşmiş, yıkım öncesine ait zararların azaltılmasına ilişkin çalışmalar ya yapılmamış yada etkili olmamıştır. Doğal yıkım olaylarının zararlarını azaltmak amacıyla ilk kez 1848 yılında Avrupa'daki kentsel gelişmelerden esinlenilerek "Ebniye Nizamnamesi" adı altında İstanbul'u kapsayacak şekilde yapılaşmaya ilişkin bazı kurallar getirilmiştir. Bu nizamname ahşap bina yapımını yasaklıyor, bütün yapıların kâgir olmasını zorunlu kılıyordu. 1850-60 yılları arası yeni planlama anlayışı girişi ve kurumsallaşması açısından değişimin hızlandığı bir dönem olmuştur. Bu dönemde mevzi planlar yapılmaya başlamıştır. Bunlar büyük yangınlardan sonra yangın yerlerinin düzenlenmesi amacıyla yapılmıştır. Bunlardan ilki Luigi Storari'nin 1854'te Aksaray yangın yeri için yaptığı planlardır. Daha sonra her yangın yeri için bu tür planlar yapılmıştır²⁶². 1864 yılında ise Turuk ve Ebniye Nizamnamesi (Yollar ve Binalar Tüzüğü) yürürlüğe girmiştir. 1877 yılında Osmanlı, Rus savaşını yitirmiş, savaş sonrasında elden çıkan topraklardan büyük bir göç olmuştur. Savaş göçmenlerinin yerleştirilmesinde kente bakış açısında önemli bir değişimin işareti vardır. Osmanlı kentlerinde görülen, "göçmen mahalleleri" denilen grid planlı mahalleler 1877 sonrasında ortaya çıkmaya başlıyor. Çıkarılan nizamnamenin uygulama alanı bütün imparatorluk sınırlarını kapsayacak şekilde genişletilmiştir. 1882 de ise Ebniye Yasası ile belediye örgütü olan yerlerdeki alt yapılar ve yolların düzenlenmesi konusu yapılarla birlikte ele alınmaya başlanmıştır. Bu dönemde yavaş da olsa planlamada bir derinleşme olduğunu söyleyebiliriz. Belediye olgusu bütün imparatorlukta yaygınlaşıyor, yangın yerlerinde mevzi imar planı yapılması da çoğalıyor. Bu yasanın bazı maddelerinin satırları arasında arsa spekülasyonunun

²⁶² İlhan Tekeli, "Türkiye'de Kent Planlaması Düşüncesinin Gelişimi", Mimar Yunus Aran anısına düzenlenen dizi konferansların 22.sinde, Mimar Sinan Güzel Sanatlar Üniversitesi'nde yapılan konuşma, <http://www.yapi.com.tr> (10.9.2006)

başladığının ipuçlarını görüyoruz²⁶³. Kısaca Osmanlı'da bir kent kurmanın önemi anlaşılmaya başlanmıştır²⁶⁴.

Ülkemiz bakımından yapıların teknik sorumluluğu ve denetimi geçmişte, geleneksel olarak inşaatı yapan ustaların üzerindeydi²⁶⁵. Cumhuriyet döneminde yerleşme ve yapılaşmaya ilişkin esaslar 1923 yılında Türkiye Cumhuriyeti'nin ilk hükümetinde kurulan Mübadele İmar ve İskan Bakanlığının kuruluşu ile başlamış ancak bu bakanlık bir yıl sonra kaldırılmıştır. 1924 yılında 442 sayılı Köy Yasasında köy tüzel kişiliğine tehlikeli yapıları yıkma yetkisi verilmiştir. Aynı yıl 486 sayılı Umuru Belediyeye Müteallik Ahkam-ı Cezaiye Hakkında Yasa ile izinsiz yapılan yapıların belediyelerce yıktırılacağı hükme bağlanmıştır. 1930 yılında yürürlüğe giren 1608 sayılı yasa ise usul ve koşullara aykırı yapıların belediye tarafından durdurulabileceği hükme bağlanmıştır.

Cumhuriyetin kent planlama düşüncesinin gelişerek bunun kurumlarının oluşturulması ise ancak 1930'lu yılların ilk yarısında gerçekleşiyor. Bu yıllarda arka arkaya olmak üzere, 1930 yılında 1580 sayılı Belediyeler Yasası ve 1593 sayılı Umumi Hıfzıssıhha Yasası çıkarılmıştır. Belediye yasası ile belediyelere yerleşme ve yapılaşmaları denetleme ile konut inşası görevi verilmiştir. Bu iki temel yasayı, Yapı ve Yollar Yasası, Belediye Bankası Yasası, mühendislik ve mimarlık mesleğinin görülmesine ilişkin yasanın çıkması izliyor. İmparatorluk döneminden kalan Ebniye Yasası bir iki maddesinin dışında 2290 sayılı Belediye Yapı ve Yollar Yasası ile değiştirilerek imar planlarının hazırlanması, yeni yapılacak yapılar, yollar, ruhsat alınması, fenni sorumluluk ve yapı denetimi gibi konulara ilişkin yeni esaslar

²⁶³ Tekeli, "Türkiye'de Kent Planlaması Düşüncesinin Gelişimi", <http://www.yapi.com.tr> (10.9.2006)

²⁶⁴ Yayla, Şehir Planlamasının Başlıca Hukuki Meseleleri ve İstanbul Örneği, *age*, s. 25

²⁶⁵ Zerrin Alataş Yener, "Afet Yönetiminde Hukuksal ve Kurumsal Yeniden Yapılanma: Yapı Denetimi", Yayınlanmamış Doktora Tezi, *Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü*, Ankara 2003, s. 83

getirilmeye çalışılmıştır. 1939 yılında meydana gelen Erzincan depremi nedeniyle ilk kez 1940 yılında 3773 sayılı “*Erzincan’da ve Erzincan Depreminden Müteessir Olan Mıntikalarda Zarar Görenlere Yapılacak Yapılar Hakkında Kanun*” çıkarılmıştır. Bu yasanın amacı deprem sonrası oluşan hasarların giderilmesi ve mağdurlara mali yardım yapılması olmuş fakat yapıların denetimine ilişkin bir hüküm getirilmemiştir. Olaya özgü yasa çıkarılması bundan sonra gelenek haline gelmiştir. Bu nedenledir ki, 1939-1944 yılları arasında meydana gelen depremlerin yol açtığı can ve mal kaybının ardından bu kez 1944 yılında 4623 sayılı “*Yer Sarsıntılarında Evvel ve Sonra Alınacak Tedbirler Hakkında Kanun*” çıkarılmıştır²⁶⁶. Bu yasa ile ilk kez deprem öncesi önlemlerin alınması gündeme gelmiştir. Ülkenin deprem alanları saptanmış, bu bölgelerdeki yapılar için özel kurallar getirilmiş, acil yardım ve kurtarma programlarının hazırlanması, belediyelerin yeni gelişme alanları için jeolojik etüdler yaptırmaları zorunlu hale getirilmiştir. Ayrıca sorumluların belirlenmesi esaslara bağlanmıştır. Bu yasa aynı dönem için diğer pek çok ülkelerdeki yasalara göre daha ileri düzeyde hükümler içermektedir. Nitekim 1945 yılında Türkiye’nin ilk deprem bölgeleri haritası ile yasanın uygulanmasına ilişkin yönetmelik hazırlanmıştır. O dönemde meydana gelen büyük su baskınları nedeniyle 1943 yılında ilk defa “*Taşkın Suları ve Su Baskınlarına Karşı Korunma*” yasası çıkartılmıştır. Halen yürürlükte bulunan bu yasanın amacı afet zararlarının azaltılmasıdır²⁶⁷. 1953 yılında Bayındırlık Bakanlığı bünyesinde deprem bürosu kurulmuştur. Ülkenin depremlerden gördüğü büyük zararlar dikkatin depremlerin üzerinde yoğunlaşmasına neden olmuş, yapı denetimi de depremle bütünleşir hale gelmiştir. Bunun yanında

²⁶⁶ Erhan Karaesmen/Nalan Boyacı Yakut/Endam Güngör, Deprem ve Kurumsal Yapılanma, Türk Müteahhitler Birliği Yayını, Yayın No:13, Ankara 2004, s. 56, Oktay Ergünay, Tartışmalar, **Yapı Denetimi**, Tartışmalar, Türk Belediyecilik Derneği Yayını, Ankara 1999, s. 26

²⁶⁷ Ergünay, **age**, s. 25

1953 yılında 6200 sayılı yasa ile yer üstü ve yer altı sularının zararlarını önlemek ve bunlardan çeşitli yönden yararlanmak amacıyla DSİ ayrı bir tüzel kişilik şeklinde örgütlenmiştir. Ancak ekonomideki canlanma, artan nüfus ve göç olayları nedeniyle yapılaşmanın hız kazanması ayrı bir imar yasasının çıkarılmasını zorunlu hale getirmiştir. Zamanına göre ileri sayılabilecek 6785 sayılı İmar Yasası 1956 yılında yürürlüğe sokulmuştur. Yasayla yerleşme yerlerinin belirlenmesinde doğal yıkım risklerinin gözönüne alınmasına, fenni sorumluluk ve yapı denetiminin sağlanmasına önem ve öncelik verilmeye çalışılmıştır. Fenni mesuliyet kurumunun hukuksal temeli 6785 sayılı yasadır. Ancak her nedense ülkemiz açısından çok güzel plan ve yasalar yapılmasına rağmen aynı güzellik ve kararlılık yasaların ve planların uygulanmasına yansıtılamadığından doğal yıkım olayları için ayrı ayrı çıkarılan yasalarla yaraların sarılması yoluna gidilmesi uygulaması sürdürülmüştür. 1953 yılında 6188 sayılı Bina Yapımı ve İzinsiz Yapılan Yapılar Hakkında Yasa çıkarılmış ise de, bu yasa 1966 yılında çıkarılan 775 sayılı Gecekondu Yasası ile yürürlükten kaldırılmıştır. Sorunun çözümü 1958 yılında 7116 sayılı yasa ile Bayındırlık Bakanlığından ayrı olarak İmar ve İskan Bakanlığının kurulması yoluyla gerçekleştirilmeye çalışılmıştır. Aynı dönemde 7126 sayılı Sivil Savunma Yasası çıkarılmıştır. Yine 1956 yılında 7269 sayılı “*Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Yasa*” çıkarılmıştır. Bu yasa ile 4623 sayılı yasa yürürlükten kaldırılmıştır. Her doğal yıkım için yasa çıkarmak yerine, sorun bir bütün olarak ele alınarak genel bütçe dışında bir “afetler fonu” oluşturulmuştur. Dolayısıyla, bu yasa deprem dışındaki heyelan, kaya, çığ düşmesi, yangın, fırtına gibi diğer doğal yıkım olaylarını da öngörmüştür. O dönemde 7269 sayılı yasa diğer bazı ülkeler tarafından da örnek alınmıştır. Devam eden yıllarda örneğin 2090 sayılı, tarımsal afetler için

1571 sayılı deprem fonu yasası ve 1051 sayılı yasada değişikliğe giden yeni yasalar çıkarılmıştır. Çıkarılan yeni yasalarla yıkım olaylarının yol açtığı zararlar için ek gelir kaynakları aranmıştır. Bu yasaların hemen hepsi yardımların esaslarını belirlerken, yapı denetimine ilişkin hüküm getirmemiştir. Batı ülkelerinin yapı denetimi konusunda 1950'li yıllarda uyguladığı modernleşme süreci ülkemiz bakımından gelişen koşullar çerçevesinde 1970'li yıllardan sonra yaşanmaya başlanmıştır. 1983 yılında çıkarılan 2960 sayılı Boğaziçi Yasası ile Boğaziçi alanının imar faaliyetlerinin düzenlenmesi ve denetlenmesi amaçlanmıştır. Bu yasa ile Boğaziçi İmar Yönetim Kurulu ve Boğaziçi imar müdürlüğüne verilen imar yaptırımı uygulama yetkisi anakent ve ilçe belediye organlarına devredilmiştir. Sonraki yıllar açısından gerçekleşen en önemli gelişme halen yürürlükte bulunan 3194 sayılı İmar Yasasının 03.5.1985 yılında çıkarılması olmuştur.

Bu dönemde gerçekleştirilen kurumsal düzenlemelerin seyrine bakılacak olursa; 1945 yılında 4759 sayılı yasa ile belediyelere kentsel planlama hizmetleri konusunda kaynak olmak üzere iller bankası kurulmuştur. İller bankası ile meydana getirilen kaynak kapasitesinin yetersizliği üzerine 1948 yılında 5237 sayılı Belediye Gelirleri Yasası çıkarılmıştır. Kent planlaması alanında etkili bir sivil toplum kurumu olarak 1954 yılında 6235 sayılı yasa ile Türk Mühendis ve Mimarlar Odaları kurulmuştur. Nitekim planlamanın yasal disiplin altına alınması amacıyla 1956 yılında 6875 sayılı İmar Yasası yürürlüğe konulmuştur. 1958 yılında 7116 sayılı yasa ile İmar ve İskan Bakanlığının kurulması ile gelişmelerin yürütmeye ilişkin tarafı tamamlanmıştır. Bakanlık varolan yetkilerini 1959 yılında çıkan 7296 sayılı Afetler Yasası ile güçlendirmiştir. Ne var ki, yasal alandaki olumlu gelişmeler yine yasal

yollarla popülist eğilimlere boyun eğmiş filli gelişmeler af yasaları ile meşrulaştırılmıştır.

1961 Anayasasının sosyal devlet ilkesini kabul etmesi ile devlet kendini yalnızca klasik hürriyetlerin güvencesi olmanın ötesinde zorunlu maddi finansman gereksinimlerini de karşılamakla görevli saymaya başlamıştır. Bu anlayış kamunun konut gereksiniminin giderilmesinde de kendini görevli saymasını gerektirmiştir. 1970’li yıllarda sermayenin değişen koşullar karşısında güçlenerek kentte yapı sunum biçimlerini denemesine olanak sağlamıştır. Anayasanın planlama konusundaki uygulamaya yansıyan ciddiyeti, bir planlama kategorisi olan kent planlamasına da ciddiyet ve saygınlık kazandırmıştır. Planlamanın kurumsallaşması kent planlarının da salt fiziki planlar olmanın ötesine geçerek ekonomik ve toplumsal boyutları da bir etken olarak gözönüne alınması gerekliliğini ortaya koymuştur. Kentleşme sorunlarının üstesinden gelebilmek için kapasitesi geliştirilmesi gereken bir kurum varsa oda belediyelerdir. Ne var ki, kentlerin yaşadığı sıkıntılarla baş edemeyen yerel yönetimler merkezi yönetimlere çok daha bağımlı hale gelmiştir. Merkeze bağıllık, çözümlerinde merkezden beklenmesine yol açmıştır. Bu dönemde kentsel arsa üretimi açısından 1164 sayılı yasayla Arsa Ofisi kurulmuştur.

Doğal yıkım olaylarının nedensellik yükünün yerel yönetimlerde kalması üzerine merkezin bulduğu çözüm yapı denetiminin özel sektöre devredilmesi olmuştur²⁶⁸. Temel kaygı yapı sahiplerine kentsel yaşamda güvence sağlamak, yapı hasarları bakımından sorumluyu saptamaktır. Böylece, bireylerin maddi nitelikli taleplerinin muhatabı olmaktan kurtulmak mümkün olacaktır. Bu yasal gerekçenin ardında, özel sektöre çalışma alanı açılması, kamunun bu hizmet alanından çekilmesi

²⁶⁸ Tekeli, “Türkiye’de Cumhuriyet Döneminde Kentsel Gelişme ve Kent Planlaması”, **agm**, s.24-31

gibi yan gerekçeler uygulamayla işlerlik kazanmıştır. Böylece, toplumun korkularının güvencesi olan yapı denetiminin ticarileşmesi gündeme gelmiş, yapı yalnızca barınak olmaktan çıkarak kentin oluşan rantından yapı denetimi yoluyla nemalanmayı sağlayacak bir yatırım aracı haline getirilmiştir.

Ülkemiz dünyanın en önemli deprem kuşaklarından birisi üzerinde yer almaktadır. Hızlı gelişme gösteren kentleşme olgusu tarihsel olarak deprem etkisinin daha çok hissedildiği bölgelerin yetkililerce tam bir duyarsızlıkla yerleşime açılması ile sürdürülmüştür. Kentleşmenin hızı yeni yerleşme alanlarındaki olası tehlikelerin varlığını gündemden düşürmüştür. Yapı denetimi konusunun bu kadar güçlü bir şekilde gündeme oturmuş olmasının nedeni son yıllarda doğal afetlerin toplumda bıraktığı derin izler ve bundan kaynaklanan acı ve sıkıntıların yaygın iletişim olanakları ile geniş kitlelere kolaylıkla ulaşabilmesidir.

595 Sayılı Yasa Gücünde Kararname ile yasal bağlamda ele alınan yapı denetimi konusu daha öncede, Erzincan Depremi Rehabilitasyon ve Yeniden Yapılandırma Projesi kapsamında Orta Doğu Teknik Üniversitesi İnşaat Mühendisliği ve Şehir ve Bölge Planlama Bölümlerinden bazı öğretim üyelerinin katılımlarıyla hazırlanmış bulunan Mayıs 1998 tarihli “3194 Sayılı İmar Kanunu ve Yönetmeliklerinin Revizyonu Tasarısı” başlıklı ön rapor çalışması ile gündemde bulunmaktaydı²⁶⁹. Geniş kapsamlı bir tarama çalışması niteliğinde olan rapor, getirilmesi öngörülen önlemler bağlamında, raporu hazırlayanların mesleki ilgi alanlarını tam olarak yansıtacak şekilde; doğal afetlere karşı imar planları düzeyinde ve daha sonra hesap sorulabilecek şekilde, yapı üretim süreci sorumlularının sıkı bir kaydının nasıl tutulması gerektiği konularında yoğunlaşmaktadır. Bu raporun

²⁶⁹ Türkiye’de Afetlere Karşı Dayanıklılığı Sağlayacak Yeni Bir Yerleşme ve Yapılaşma Denetim Sistemi Önerisi, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı Teknik Araştırma ve Uygulama Genel Müdürlüğü, Ankara 1999

kavramlarını devraldığı anlaşılan 595 sayılı kararname ve onu izleyen 4708 sayılı yasada sağlıklı, güvenilir ve esenlikli bir yapıyı çevrenin nasıl elde edileceği sorununa çözüm getirilmesi yaklaşımından daha çok, yapım süreci yükümlülerinin ceza riski ile terbiye edilmesi yaklaşımı gözlenmektedir.

2.Yapı Denetiminin Amacı

Toplu halde ve toplum içinde yaşamak zorunda olan bireyin giderilmesi gereken en önemli gereksinimlerinden birisi barınmadır. Barınma gereksiniminin karşılanamaması birey ile toplumun sağlık ve güvenliği açısından giderilmesi güç zararların doğmasına yol açabilir. Bu nedenle, sosyal devlet anlayışının bir yansıması olarak 1982 tarihli T.C. Anayasası konutu, konut hakkı başlığı altında anayasal bir düzenlemeye konu etmiştir. İnsan Hakları Evrensel Bildirgesinin 25/1. maddesinde ise; *“Herkesin, kendinin ve ailesinin sağlık ve gönenci için beslenme, giyim, konut ve tıbbi bakım hakkı vardır...”* denmektedir.

Konut hakkı, nasıl olursa olsun insanın başını sokmaya yarayacak dört duvarla bir çatıdan ibaret yapının teminine ilişkin bir hak olarak algılanmamalıdır. Hakkın içerdiği en genel anlam; bireyin sağlam, kaliteli, çağdaş, doğal yıkım olaylarına dayanıklı ve korumalı bir yapıya sahip olmak olarak kabul edilmelidir. Böyle bir hakkı sağlamanın yolu, yapıdan kaynaklanan olumsuzlukların ortaya çıkmasına engel olunması, var olan olumsuzlukların düzeltilmesi ile mümkündür²⁷⁰. Ne var ki, ekonomik niteliği ağır basan bir kamu hizmeti olarak konut için sağlanan hakların tüzel durumu ile fiili durumu arasındaki uçurum, hakkı kağıt üzerindeki

²⁷⁰ Şebnem Akipek/Erkan Küçükgüngör, “Yapı Denetimi ve Yapı Denetim Kuruluşları”, **Hukuk Dergisi**, Türkiye Noterler Birliği Yayını, Sayı 108, 15 Kasım 2000, s. 2

anlamının ötesine taşıyamamaktadır²⁷¹. Hakkın sağladığı güven ortamının gerçekleştirilmesi etkili bir yapı denetimi sisteminin oluşturulmasına bağlıdır. Etkili bir yapı denetim sistemi proje aşaması ile başlayıp yapının tamamlanmasına kadar devam eden planlı bir sürecin uygulanması demektir. Bunun için yapı denetimi üç ayak üzerinde duran bir kütle olarak düşünülmelidir. Yapı üretiminde kullanılan malzemeler de dahil asgari düzeyini belirleyen uyulması zorunlu standart kural ve yönetmelikler saptanıp yaptırımlarla desteklenmeli, üretim ve denetimde uzmanlaşma sağlanmalı, çağdaş bağımsız kamusal niteliği haiz denetim kurumları tarafından tarafsız teknik denetim yapılmalıdır. Ayrıca bu unsurlar alt unsurlarla bütünleştirilmelidir²⁷². Yapı denetimi;Yer seçimi, zemin etüdü, projenin ve yapının denetlenmesi gibi çok boyutlu bir mekanizmadır. Bu mekanizmanın işleyebilmesi için ilgili tüm tarafların üzerine düşen sorumlulukları yerine getirmesi zorunludur²⁷³.

Yapı denetiminin amacı yasal olarak da açıklanmıştır. Amaç 4708 sayılı yasanın 1. maddesinde ve bu yasanın uygulanması için çıkarılan Yapı Denetimi Usul ve Esasları Yönetmeliği'nin 1. maddesinde; “*can ve mal güvenliğini teminen, imar planına, fen, sanat ve sağlık kurallarına, standartlara uygun kaliteli yapı yapılması için proje ve yapı denetimini sağlamak*” olarak gösterilmiştir. Yapı denetiminin özü afetlerden kaynaklanan yapı hasarlarının önlenmesi ya da en aza indirilmesidir. Dolayısıyla, ilgili düzenlemeden yapı denetiminin temelinde etkili olan unsurların saptanması mümkündür. Gerçekten yasanın yapımındaki anlam ve kapsamının doğru bir şekilde saptanması ancak o düzenlemenin amacının saptanması ile mümkündür. Yapı denetimi alanına ilişkin ortada normatif bir düzenleme

²⁷¹ Ruşen Keleş, “Konut Kesiminde Özelleştirme Sorunları”, **Kent ve Siyaset Üzerine Yazılar (1975-1992)**, IULA-EMME, Ankara 1993, s. 170

²⁷² Cemal Gökçe, “Yapı Denetimi ve Mustafa Ürgüplü”, **İstanbul Bülten**, Sayı 71, İstanbul 2004, s. 8

²⁷³ İlhan Sungur ile yapılan söyleşi, **Dünya**, 19.8.2002

bulunmaktadır. Bu düzenlemeye bakıldığında yapı denetiminin amacının bazı alt konulara ayrılması mümkündür.

Kamu düzenini korumak devletin görevidir. Önceki bölümlerde anlatıldığı üzere güvenlik, sağlık, esenlik kamu düzeninin unsurlarındandır. Güvenlik, toplumun ve insanların can ve mallarının doğal ve yapay tehlikelere karşı korunmasını anlatır. İmar mevzuatında bu tehlikelere karşı güvenliğin sağlanmasına yönelik düzenlemeler vardır. Toplumun can ve mal varlığını tehdit eden etmenlerin önlenmesinde yerleşim yerlerinin fiziksel gelişiminin denetlenmesi önemli hale gelmektedir. Sel, heyelan, kaya düşmesi, çığ gibi doğal afetlere karşı yapı ölçeğinde yasal olarak önlem almak mümkün görünmemektedir. Söz konusu riskleri taşıyan alanlar 7269 sayılı Afet Yasasının 14. maddesi gereğince “imara yasak bölge” ilan edilir ve o arazi üzerine yapı yapılmaz. Yasanın 2. maddesi uyarınca ülkenin afet riskine sahip bölgesi risk gerçekleşmeden önce afet bölgesi ilan edilerek haritası çıkarılır. Türkiye’nin adı geçen afetler bakımından genel bir afet haritası yoktur. İmar bakımından riskli alanlar ancak bölgesel olarak saptanmakta ve imara yasak bölge olduğu ilan edilmektedir. Bu bağlamda Türkiye’nin ancak deprem bölgeleri haritası yapılabilmektedir²⁷⁴.

Deprem yönetmeliğine uygun olarak tasarlanmış ve yapılmış bir yapının depremden zarar görme olasılığını yok etmek mümkün değildir. Yapı denetiminin amacı deprem ve diğer doğal afetler nedeniyle yapılarda meydana gelebilecek zararların hem ortaya çıkmasını önlemek hem de kaçınılması mümkün olmayan zararları en aza indirmektir. Yapı denetiminin öncelikli amacı yapı zararlarının ortaya çıkmasını önlemektir. Yapıların fen, sanat ve sağlık kurallarına uygun

²⁷⁴ Türkiye’de Afetlere Karşı Dayanıklılığı Sağlayacak Yeni Bir Yerleşme ve Yapılaşma Denetim Sistemi Önerisi, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı Teknik Araştırma ve Uygulama Genel Müdürlüğü, Ankara 1999, s.3-11

yapılması güvenlik ve estetik bakımdan yaşanabilir yerler olmasını sağlamaya yöneliktir. Yönetmelikte açıkça “*can ve mal güvenliğini teminenyapı denetimini sağlamak*” şeklinde bu amaç gösterilmiştir. Yapıdaki can ve mal güvenliğinin sağlanması yalnızca yapının proje ve yapım denetimi ile sınırlı değildir. Ayrıca inşaatta kullanılacak malzemenin de kalite, sağlamlık ve yerindelik bakımından denetimini gerektirmektedir. Ancak sistem sigorta yoluyla mali güvenceye kavuşturulmamıştır.

Yapıların çoğu koruma işlevini yerine getirirler. Koruma amaçlı yapılan yapıların büyük çoğunluğu ise konuttur. İnsan doğanın soğuk, sıcak ve diğer etkilerinden korunmak, barınmak, dinlenmek, gereksinimlerini gidermek, uyumak, bedenini korumak için konut yapar ve kullanır. Dolayısıyla, yapılar bu özelliklerinden dolayı can güvenliğini sağlarlar. Ancak, yapılar konuttan ibaret değildir. Can güvenliğinin yanı sıra ürünlerin, yapı içinde bulunan eşyaların her türlü doğal ve yapay risklere karşı güvenliklerinin sağlanması da amaçlar arasındadır. Kayıpların tazmin edilmesindeki yasal yol ve yöntemler önemli olmakla birlikte göz önünde bulundurulması gereken daha önemli yaklaşımın kayıpların önlenmesi doğrultusunda olması gerekir. Bu açıdan can ve mal güvenliğinin sağlanmasına ilişkin amacın tam ve sağlıklı olarak işletilmesi bir sonraki amaç olan sorumluların saptanması ve tazminat amacının sağlıklı işlemlerini kolaylaştıracaktır.

Güvenliğe yalnızca birey açısından bakmak eksik bir bakış olur. Zira, birey yaşamı açısından üyesi bulunduğu toplumun güvencesinde bulunma olgusunu taşımadığı sürece tam anlamıyla güvende sayılmaz. İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi’nin 22. maddesinde de belirtildiği üzere “*Herkesin bir toplum üyesi olarak toplumsal güvenliğe hakkı vardır...*” İnsan yaşamının her yönüyle korunması, bireyin

kendini özgürce geliştirebilmesi, toplumun kültürel yaşamına katılması ve bilimsel teknolojik gelişmelerden yararlanmasına ilişkin kanalların açık tutulması, haksız rekabet ve tekelci oluşumlara karşı korunması ile mümkündür²⁷⁵. Yapı denetimine ilişkin hizmetin özel sektör tarafından üretimi çok fazla ekonomik güç kazandığı takdirde çok fazla politik güç de kazanmış olacaktır²⁷⁶.

Diğer taraftan can ve mal güvenliğini sağlamaya yönelik bir denetim işlevi estetik değerleri dışarda bırakamaz. Her yerleşim merkezinin kendi doğal ve kültürel değerleri içinde bir bütün oluşturduğu bir gerçektir. Anayasanın 57. maddesinde de “*şehirlerin özelliklerini ve çevre şartlarını gözeterek bir planlama*”dan söz edilmektedir. Yalnızca güvenliğin amaç edinildiği bir yapılaşma tek tip apartmanların bulunduğu yerleşmeleri ortaya çıkaracaktır. Böyle bir yapılaşma arsa ve arazi rantlarını çoğaltırken, tasarımsız ve özensiz binaların yan yana sıralanmasından başka bir şey olmayacaktır. Bunun ortaya çıkaracağı sonuçlardan daha kötüsü, ulusal kültür ve karakteri yansıtmayan kentlerin kendilerine has kimliklerinin de yok edilmesi olacaktır. Kentsel ve yapısal çevrede mimari uyumsuzlukla kentsel kimliğe sırt çevirmek estetik kirlenmeye yol açar. Bu kirlenme toplumun ruh sağlığı üzerinde etkili olacaktır.

Deprem gibi bazı doğal yıkım olaylarının ne zaman yada nasıl meydana geleceği henüz önceden tam olarak bilinmemektedir. Ancak bu tür olayların yol açacağı zararların boyutunu önceden tahmin etmek mümkündür. Ülkemiz topraklarının %95’i deprem riski taşıyan bölgelerden oluşmaktadır. Söz konusu bölgelerin ülke kalkınmasının temelini oluşturan tesislerin bulunduğu alanlar olduğu düşünülürse buralarda meydana gelecek yıkımların yol açacağı zararların ülkeyi ne

²⁷⁵ Gökçe, **agm**, s. 8

²⁷⁶ Süleyman Yaşar, **Özelleştirme**, Creative Yayıncılık, 1997, s. 53

denli zorda bırakacağı tahmin edilebilir. Diğer taraftan kamusal zararların yanında devlet, bireylerin yıkımlardan görecekları zararları sürekli karşılamak zorunda kalmaktadır. Sorumlular ise bir türlü saptanamamaktadır.

Ülkemizde afet zararlarını azaltmak amacıyla afet öncesi uzun dönemli hazırlıklar Afet Yasası hükümlerine göre yürütölmektedir. Afet yönetmeliğı depreme karşı yapılması gerekli hazırlık ve alınması gerekli önlemlerin teknik olanlarını kapsamaktadır. Afet sırasında konutu ve işyeri yıkılan veya ağır hasar görenlerden o bölgede kendilerine ve eşlerine ait ikinci sağlam bir konut olmayanlar, istekleri halinde haksahibi olurlar. Kendilerine yasanın 29. maddesi gereğince bina yaptırılır ve kredi verilir. Az ve orta derecede hasar gören yapıların onarımı de devlet tarafından finanse edilerek yapı sahibi borçlandırılır. Düşük faizli ve uzun vadeli olan bu borçlandırma esasen bir hibe niteliğindedir. Devlet yardım yaparken hasarlı yapıların ruhsatlı olup olmadığını bakmamaktadır. Bu yolla, yürürlükteki hukuk kuralları ve teknik kurallara uygun yapılmayan yapıların sahipleri de, bu kurallara uyulmaması nedeniyle meydana gelen zararları devlete tazmin ettirtmektedirler. Devlet, teknik olarak sorumlu olmadığı bir zararın bedelini ödemek zorunda bırakılmaktadır²⁷⁷.

Özel hukuk kişileri açısından Borçlar Yasasının 58 ve Medeni Yasanın 730. maddesindeki hükümler dışında sorumluluğı belirleyecek hüküm bulunmayışı çoğı kere meydana gelen zararların giderilememesi ile sonuçlanmaktadır. İşte düzenlemenin getirilmesinde gözönüne alınan en önemli amaçlardan birisi de meydana gelen zararın tazmininin sağlanması açısından sorumluları belirleyebilmektir. Yapı denetimi, denetim yapanın kimliğini, sorumluluğı ve

²⁷⁷ Türkiye’de Afetlere Karşı Dayanıklılığı Sağlayacak Yeni Bir Yerleşme ve Yapılaşma Denetim Sistemi Önerisi, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı Teknik Araştırma ve Uygulama Genel Müdürlüğü, Ankara 1999, s.3-13

sorumlunun saptanmasını sağlar. Bu amaç yasanın 3. maddesinde “*yapı denetim kuruluşları, denetçi mimar ve mühendisler, proje müellifleri, laboratuvar görevlileri ve yapı müteahhidi ile birlikte yapının ruhsat ve eklerine, fen ,sanat ve sağlık kurallarına aykırı, eksik, hatalı ve kusurlu yapılmış olması nedeniyle ortaya çıkan yapı hasarından dolayı yapı sahibi ve ilgili idareye karşı, kusurları oranında sorumludurlar*” şeklinde ifade edilmiştir. Süreç içinde sorumlusu belirlenmemiş bir etkinlik bırakılmamaya çalışılmıştır. Meydana gelen zararlardan dolayı sorumluların belirlenerek tazminat isteme olanaklarının açık olması yapının yapımındaki kusur ve hatalara karşı birer tüketici olan mal sahipleri ve kullanıcılarda tüketici bilincinin gelişmesini de sağlayacaktır.

Kentleşmenin ortaya çıkardığı sorunlar karşısında alınacak tutum bakımından klasik olarak iki yol vardır. Birincisi sorunların ortaya çıkmasını beklemek ve çıktığında bu sorunların giderilmesine yönelik tedbirlere başvurmak, ikincisi ise sorunların çıkmasını beklemeden bu sorunların çıkmasını önleyici yol ve yöntemleri önceden planlama yoluyla uygulamaya koymaktır²⁷⁸. Yapı denetimi açısından sorun ele alındığında, denetimin özel kuruluşlara bırakılarak serbest piyasa koşulları içinde çözümün kendi kendini üretmesini beklemek yada yapılaşmanın kamusal yolla önceden planlanarak etkili bir yapı denetimi işleyişini sağlamak seçeneği karşımıza çıkmaktadır. Birinci yol yıkım olayları meydana geldiğinde devlete ve topluma daha fazla yara sarma görevi yükleyeceğinden tercih edilen bir yol olmamalıdır. Yapılaşma faaliyeti toplum yaşamını doğrudan ilgilendirmektedir. Bireyler yaşamlarının önemli bir bölümünü yapıların içinde ve arasında geçirmektedir. Ülke ve devlet, varlığının devamını sağlayan zenginlik ve değerlerini yapıların içinde

²⁷⁸ Geray, **age**, s. 12

korumaktadır. Bu nedenle, can ve mal güvenliği yapılar aracılığı ile olmaktadır. Bu açıdan yapının meydana gelmesini sağlayan faaliyet, birey ve kamu açısından taşıdığı önem nedeniyle denetlenmelerini zorunlu hale getirmektedir. Bir faaliyetin denetleniyor olması o faaliyetteki hatalara karşı sürekli olarak düzeltici etki yapacaktır. Bu yolla kaynak israfına neden olan plansız, projesiz, kalitesiz ve kontrolsüz yapılaşmanın önüne geçilebilecektir. Yönetmelikte bu amaç, “...*imar planına, fen, sanat ve sağlık kurallarına, standartlara uygun kaliteli yapı yapılması...*” şeklinde açıklanmıştır.

Yapılaşmayı denetim altında tutmanın en etkin yolu her türlü inşaat ve imar faaliyetinin önceden izne bağlanmasıdır. İzin uygulamadaki ismiyle ruhsat, denetimin kamusal bir işlemle belgelendirilmesi olarak kendini gösterir²⁷⁹. Yapı denetimi, yapı sahiplerinin yapılarını istedikleri gibi kullanmalarına sınırlama getirir. Amaç, düzenli ve sağlıklı yapılaşma yoluyla kentleşmeye katkıda bulunmaktır. Yapı denetimi, düzenli kentleşmeye ilişkin amacın gerçekleştirilmesinde kamunun elindeki en önemli araç durumundadır. Yapı yapmaya zorlama, yapı yasağı ve yönetsel yaptırım uygulama gibi yollar denetleme yetkisinin bir sonucu olarak ortaya çıkmaktadır.

Yapılaşmada kontrolü ele geçirmek bakımından bir kısım yapılar denetim kapsamı dışında bırakılmıştır. Yapı denetimi hakkındaki 4708 sayılı yasanın 1. maddesi uyarınca; “*3194 sayılı İmar Kanunun 26 ıncı maddesinde belirtilen kamuya ait yapı ve tesisler ile 27 nci maddesinde belirtilen ruhsata tabi olmayan yapılar ile tek parselde, bodrum katı dışında en çok iki katlı ve toplam ikiyüz metrekareyi geçmeyen müstakil yapılar*” denetim kapsamı dışında tutulmuştur. Kamu yapılarının

²⁷⁹ Geray, **age**, s. 144

denetim dışında tutulmasının nedeni, bu yapılarda belirli bir proje disiplini, kontrollü, sorumluluk taşıyan bir organizasyonun varolduğu düşüncesidir²⁸⁰. Meydana gelen doğal yıkım olaylarında en çok hasar gören kamu yapılarının yasanın kapsamı dışında tutulması yasanın amacı ve uygulanırılığı açısından ciddi bir eksikliktir.

Ulusal ve bireysel güvenliğin yapı bağlamında sağlanması yapının tanınmasına bağlıdır. Yapıda güvenliğin sağlanması ve planlanmasının en önemli altyapılarından birisi yapı hakkında bilgi altyapısının oluşturulmasıdır. Bu da yapı varlığının kendi geçmişini, doğru ve yanlışlarını anımsamasına yardımcı olan dolayısıyla yapının yapım süreci, yapım tekniği, kullanılan malzemenin uygunluğunun bilinmesi ve değerlendirilmesine bağlıdır. Yapı hakkındaki bilgilerin saklanması dolayısı ile yapı belleği, yapının anımsanmasını, karşılaştırma yapmayı, özeleştiride bulunmayı ve bu yolla doğrunun bulunmasına yardımcı olur²⁸¹. Yangın, sel, su baskını, toprak kayması, deprem gibi doğal yıkım olaylarının olumsuz etkilerine karşı alınacak önlemler ve yıkım sonrası çalışmalar bakımından yapının kimliğinin bilinmesi zorunludur. Çünkü yıkımın etkilediği alan, bu alandaki yapı sayısı ve niteliği bilinmeden yıkım sonrası planlı hareket etmenin olanaksızlığı açıktır. Yapı denetimi yapıya bu kimliği sağlar.

Denetimin amacı yapıların kalitesini arttırmaktır. Kalite denetimi sayesinde yatırım kaynaklarının israfının önüne geçilebilir. Türkiye’de yapıların gerek tasarımı gerekse yapımı aşamasında ciddi sorunlar yaşanmaktadır. Ruhsatlı yapıların dahi çok önemli bir bölümünün gerekli teknik koşulları taşımadığı dolayısıyla, gerçek anlamda mühendislik ve mimarlık hizmetinden yararlanmadığı ve denetlenmediği

²⁸⁰ Hakkı Ustaömer, “Yapı Denetimi Uygulamaları”, **Türkiye İnşaat Sanayicileri İşveren Sendikası Çözüm Arama Konferansları 1-2**, İntes İnşaat Sanayii Yayınları No:2, Ankara 2002, s.60

²⁸¹ Ali Cengizkan, “Türkiye Konut Yönetimi Belleği Oluşturulmalıdır”, **Konut Kurultayı**, Şehir Plancıları Odası yayını, İstanbul 22-23-24 Mayıs 2002, s. 203

ileri sürülmektedir²⁸². Yapıların denetlenmesi bu hataları ve eksiklikleri en az seviyeye indirecektir.

3. Kamunun Yapılaşmaya Karışma Yolları

3.1. Planlama

Tarih boyunca uygarlıkların ortaya çıkması güzel kentlerin kurulup kurulmadıklarına bakılarak saptanmıştır. Bu bakımdan güzel kentlerin kurulması için ciddi bir planlama ve uygulama yapmak zorunludur. Kent planları kamu yönetimlerinin yapılaşmaya karışmasında bir araç işlevi görmektedir. Kentsel planlamanın bulunmadığı bir yerde kamunun düzeni sağlamak adına yapılaşmaya karışmasında önemli bir araç elinden alınmış demektir. Göçlerle meydana gelen nüfus artışının ortaya çıkardığı barınma sorunu, gittikçe karmaşıklaşan kentsel yerleşim birimindeki toplumsal güvenliği de tehdit eder hale gelmiştir. Zira, artan nüfusla birlikte yapılaşmanın kamu denetimi altında yürütülmemesi gecekondulaşmayı ortaya çıkarmakta, bu da kentlerin düzenli ve denetimli gelişmesini engellemektedir.

Aslında kentte yaşayan nüfusun giderek artmasıyla kaçak yapılaşma, gelir seviyesi düşük ailelerin karşılanamayan konut gereksiniminin ortaya çıkardığı bir sorun niteliğindedir. Çünkü insanların geçimini sağladıkları kentte yaşayabilmeleri için konut olarak kullanacakları bir yapıya gereksinimleri vardır. Konut yapımı büyük oranda kent topraklarında gerçekleşmektedir. Düzensiz ve plansız kentleşmeyi

²⁸² Türkiye’de Afetlere Karşı Dayanıklılığı Sağlayacak Yeni Bir Yerleşme ve Yapılaşma Denetim Sistemi Önerisi, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı Teknik Araştırma ve Uygulama Genel Müdürlüğü, Ankara 1999, s.3-24

doğuran gecekondulaşma ile birlikte, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde yetersiz kalınmakta ve bu hizmetlerin gerçekleştirilmesi çabaları sorunlar yumağı haline gelmektedir. Bu ise kente ve kentsel yaşama yön vermeyi ve düzenlemeyi gerekli kılmaktadır.

Birey için olduğu kadar kamu için de önemli bir sorun olan konut gereksinimi ve yapımı, devletin elini kolayca çekebileceği bir alan değildir. Devlet, denetimsizliğin ortaya çıkaracağı kamu düzeni sorununu önlemek için konut yapımına önem vermek, bu konuda arsa ve altyapı projeleri üretmek yol gösterici çabalara girişmek, yeterli miktarda alanı konut yapımına ayırmak, konut yapımına ilişkin sistem oluşturmak zorundadır. Kamunun yapılaşmaya belli bir plan çerçevesinde karışmaması ortaya rant kavgasını çıkarmaktadır. Yapılara hizmet götürülememesi, maddi güvenliğin ve yapı güvenliğinin sağlanamaması nedeniyle bozulan kamu düzeni devletin varlığını tartışılır hale getirecektir. Sonradan girişilecek çabalar yara sarmaktan öteye gitmeyecektir. O halde konut sorununun yaşandığı toplumda kamu düzeninin korunması önceden örgütlendirilmiş bir düşüncenin varlığını zorunlu kılmaktadır. Bu zorunluluğun bir sonucu olarak kentsel yerleşim alanları bakımından bu yerleri yaşanabilir kılmak ve bu durumu sürdürmenin asgari koşulu kentsel planlamanın bir parçası olan yapılaşmaya kamunun karışmasını gerektirmektedir. Planlama, kamusal nitelik taşıyan hizmetlerin düzenlenmesinde temel araç niteliğindedir.

Toplumsal ilişkilerdeki yoğunluk ve karmaşıklık nedeniyle kamu yöneticileri problemlere günlük çözümler üretmek yerine uzun vade içindeki amaçlar gözetilerek çözüm bulmak zorundadırlar. Bu nedenle, sorunların öncelik sırasının belirlenmesi ve kaynakların uygun şekilde kullanılması planlamayı gerektirir. Marmara

bölgesinde yaşanan deprem, planlamanın önemini bir kez daha ortaya koymuştur. Yatırımların ve nüfusun deprem riski taşıyan bölgelere yığılması plansızlığın bir sonucu olmuştur. Yapılaşmadaki yer seçimi kararları, bilimsel araştırmalardan çok arazi mülkiyeti ve diğer etmenlerin etkisi altında verilmektedir. Dolayısıyla, kentler yapılaşmaya uygun olmayan zeminler üzerinde, tarım alanlarında, ormanlık alanlarda, kıyı alanlarında kendiliğinden gelişmelerini sürdürmektedir. Varolan planları biçimlendiren etkenin bilim değil rant olması sonradan ortaya çıkacak sorunlara çare olamamaktadır.

Ülkemizde kent planlaması ve yapılaşmaya ilişkin faaliyetleri düzenleyen temel yasa 3194 sayılı İmar Yasasıdır. Belediyelerin kentsel planlamaya ilişkin görev ve yetkilerini 3194 sayılı İmar Yasası ile Belediye Yasasından çıkarmak mümkündür. Belediyeler kentsel gelişmeyi yönlendirecek olan imar planlarını yapmak, onaylamak, uygulama programlarını düzenlemek, planları uygulamak, toprak kullanımı ve yapı işlerini denetlemekle görevlidirler (3194 sayılı yasanın 6,7,8,9. maddeleri). Yasanın 5. maddesinde nazım imar planı, uygulama imar planı ve çevre düzeni planı olmak üzere üç tür plana yer verilmiştir. Yasanın amacı yerleşme yerleri ile bu yerlerdeki yapılaşmaların; Plan, sağlık ve çevre koşullarına uygun oluşumunu sağlamaktır. Bu amaçla hazırlanan imar planları plansız kentleşmeyi engellemeyi amaçlar. Plan yapılırken bireylerin rızalarına gereksinim yoktur.

Belediye mücavir alan sınırları içinde ve dışında kalan yerlerde yapılacak planlar ile inşa edilecek resmi ve özel bütün yapılar İmar Yasasının kapsamı içindedir. Kamunun planlama yoluyla yapılaşmaya karışmasındaki temel amaç kamu yararıdır. Zira imar planları bir Danıştay kararında da açıklandığı gibi, “İnsan,

*toplum, çevre ilişkilerini kişi ve aile mutluluğu ile toplum hayatını yakından etkileyen fiziksel çevreyi sağlıklı bir yapıya kavuşturmak, yatırımları yer seçimlerini ve gelişme eğilimlerini yönlendirmek ve toprağın korunma ve kullanım dengesini en rasyonel biçimde belirlemek üzere hazırlanır.”*²⁸³ Belediye sınırları içinde yapılacak ve yapımı süren her türlü yapılar ile varolan yapılardaki değişiklik için belediyeden izin alınması gereklidir. Ayrıca kamu yönetimi imar planlarının uygulanması için 7269 sayılı Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle İlgili Yasa, 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Yasası, 2873 sayılı Ulusal Parklar Yasası, 2960 sayılı Boğaziçi Yasası ile 2918 sayılı Karayolları Trafik Yasası hükümleri çerçevesinde belli alanlar için yapı yasakları getirebilir²⁸⁴.

1980’lerde anakent belediyelerinin kurulması ile yeni imar yasası bölge planlamasını unutturmuştur. Yarışan kentler anlayışı içinde güçlü belediyeler kural tanımazlıkla yatırımları kendi kentine çekmek için çaba harcamıştır. Bu çaba bölgeler arası dengesizlikleri daha da artırmıştır. Kentlerin tarihi, doğal, kültürel özellikleri göz ardı edilerek alınan kararlar kentlerin tüm özgün niteliklerini yok etmiştir. Yarışma ortamı kapsamlı bir planlamaya zaman tanımamıştır. Yatırım ve çevre politikaları oluşturulamamıştır. Devletin konut edindirme politikalarının 1980’den sonra özellikle lüks konut üretimine yönelmesi orta gelir gruplarını kendi konutlarını üretmeye zorlamıştır²⁸⁵. Dolayısıyla, kentsel planlama da yatırımcıların yönlendirmesine kalmıştır.

Kaçak yapılaşmanın ve bundan kaynaklanan sorunların varlığını ve onun nedenlerini soruşturmayan kamu yönetimi yapılaşmaya ilişkin varolan sorunları arka

²⁸³ **Danıştay 6. Dairesinin**, 21.6.2000 tarih, 1999/1533-4161 sayılı kararı.

²⁸⁴ Mengi/Keleş, **age**, s. 61

²⁸⁵ Ahmet Turgut/P.Pınar Özden, “Deprem ve Planlamada Yasal Çerçeve”, **Deprem ve Hukuk**, İstanbul Barosu Yayınları, İstanbul 2000, s.30-32

arkaya çıkarılan yasalarla meşrulaştırmak için formül üretmek zorunda kalmaktadır. Ancak kaçak yapıların ruhsat yoluyla meşrulaştırılması sorunların devamına açık uç bıraktığı gibi kentsel ve yapısal planlamayı da gerçekleştirmiş olmamaktadır. Bu durum rantiyenin kontrolü altına girmek demek olmaktadır²⁸⁶. Kamu İmar Yasası, Belediye Yasası ve Yapı Denetimi Hakkında Yasa aracılığıyla kentsel planlamanın bir parçası olan yapı denetimini sağlamaya çalışmaktadır.

3.2. Arsa Politikası

Bilimsel teknik gelişmeler ve sanayileşme kenti tanımlayan özelliklerin çoğalmasına neden olmuştur. Artan özellikler toplumların kültürel, siyasi, ekonomik ve toplumsal yaşamlarında, ilişki biçim ve türlerinde köklü değişimleri de beraberinde getirmiştir. Bu süreçte kırsal alanda çözülme gerçekleşirken, kentlerde yoğunlaşma ortaya çıkmaktadır. Göçle kentlere gelen nüfusa kent merkezlerinde planlı yerleşim alanı bulunamaması karşısında ekonomik gücü zayıf olan insanlar kendi yaşam alanlarını yasadışı yollarla oluşturmaya başlamışlar ve kent topraklarını işgal etmişlerdir. Çıkarılan yasalarla işgal hukuksal zeminde meşrulaştırılarak çözülmüştür. Böylece, 1966 da çıkarılan 775 sayılı yasa, 1978 de İmar ve İskan Bakanlığı tarafından sanayi alanları için getirilen af, 1983 yılında 2805 sayılı yasa, 1984 de 2981 sayılı yasa ve 1987 yılında 3290 sayılı yasaların getirdiği imar afları ile fiilen işgal edilmiş olan kamu arazilerinin mülkiyeti işgal eden kişilere aktarılmıştır.

Toprağın üretilemeyen ve taşınamayan mal olması nedeniyle, elinde bulundurana tekel niteliğinde bir ayrıcalık ve üstünlük kazandırmaktadır. Gelişmemiş

²⁸⁶ İlhan Tekeli, "Gecekonduları Planlama Sorunları ve Yolları", **Türkiye'de Kentleşme Yazıları**, Turhan Kitabevi, Ankara 1982, s. 232

ülkelerdeki yoksul halk yarınlarnı güvenceye bağlamanın yolunu arsa ve konut sahibi olmakta aramaktadır. Böylece, sermayesini yatırım yerine toprağa bağlayanlar bu değer artışından rant beklentisi içine girmektedirler. Kent rantiyesinin engellenmesi, hızlı kentleşmenin ortaya çıkardığı yapı gereksiniminin giderilmesi için gerekli olan teknik ve sosyal altyapının hazır olduğu toprak parçalarının kamu tarafından düzenlenmesi ile mümkündür. Kentsel toprakların imara uygun duruma getirilmeleri, yetkili kamusal organların kararları ile mümkün olmaktadır. İmara uygun duruma getirilen kent toprakları, tarımsal niteliğinden kentsel alana dönüşürken altyapı hizmetleri götürülmekte, imar hakkı tanınıp kat yükseltme hakkı verilmekte ve bu yolla bir değer üretilmektedir. Üretilen değerın sahipliği sorun olmaktadır²⁸⁷. Kamu tarafından yürütülecek arsa politikası özel kişilerin arsa yatırımlarından bekledikleri çıkarları da ortadan kaldıracaktır. Bu amaçla 1969 yılında 1164 sayılı Arsa Ofisi Yasası ile Arsa Ofisi Genel Müdürlüğü kurulmuştur²⁸⁸. Ofisin aşırı değer artışlarından etkilenmeyen ucuz arsa üretme işlevi, halk yerine kent topraklarının kimi açıkgozlere peşkeş çekilmesi şeklinde yansımıştır. Bu haksızlık kent topraklarının rant aracı haline gelmeden önce kamu yönetimleri tarafından satışa sunulması ile önlenabilir.

Belediyeler düzenli kentleşmeyi sağlamak, beldenin konut, sanayi ve ticaret alanı gereksinimini karşılamak, kentsel gelişme alanlarında arsa spekülasyonunu önlemek amacıyla imarlı ve altyapılı arsalar üretmek, toplu konut yapmak, satmak ve bunun için çeşitli yollarla arazi temin etmek yetkisine sahiptir (Eski 1580 sayılı

²⁸⁷ Ruşen Keleş/Cevat Geray/Cahit Emre/Ayşegöl Mengi, Kentsel Toprak Rantının Kamuya Kazandırılması, **Türkiye Kent Kooperatifleri Merkez Birliği Yayını**, Ankara 1999, s. 21

²⁸⁸ Önce İmar ve İskan Bakanlığı'na bağlı olarak kurulan Arsa Ofisi Genel Müdürlüğü 1994 yılında 542 sayılı yasa ile Maliye Bakanlığı'na, 1999 yılında da Devlet Bakanlığı'na bağlanmıştır. Kuruluşun ayrı bir tüzel kişiliği ve döner sermayesi bulunmaktadır. Arsa Ofisi Genel Müdürlüğü çalışmalarını 28.6.2001 tarihinde çıkan 4698 sayılı yasa ile kurulan Konut Müsteşarlığı çatısı altında sürdürmekte iken ayrı bir yasa ile varlığına son verilmiştir.

Belediye Yasasının 15/68, Yeni 5393 sayılı Belediye Yasasının 69. maddesi)²⁸⁹. Tanınan bu yetki yerel yönetimlere toprak stoku yaparak keyfiliğe ve öznelliğe dayalı politikalara karşı önlem alma olanağı sağlamaktadır. Yetkilerin sağladığı olanaklardan olumlu sonuçlar alınabilmesi için kamu yönetiminin bütününe yayılan uzman ve dürüst yöneticilerin işin başına getirilmesi gerekmektedir.

Bugün Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerdeki kentleşme sürecinde ekonomik, teknolojik, siyasal, sosyo-psikolojik nedenlerin yanı sıra ekonomik cazibe merkezi haline gelen kent ve çevresi, kırsal alandan akın eden binlerce kişinin yerleştiği bölgeler olmuştur. Kırsal alandan kent merkezlerine olan hızlı ve plansız göç kent kimliğinin oluşmasını olumsuz yönde etkilemiştir. Kentsel gelişme sürecindeki etkenlerin merkezi karar organlarınca ülke genelinde yanlış yönlendirilmesi bölgesel dengesizliklerin ortaya çıkmasına yol açan nedenler arasındadır. Ayrıca istemli ve zorunlu göç olgusu terk edilen bölge pazarlarının daralmasına, varolan yatırımların işlevsiz kalmasına ve gelişme dinamiklerinin yitirilmesine neden olmaktadır. Diğer taraftan göç alan bölgelerdeki hızlı kentleşme kentlerin çevresinde bulunan toprakların değerinin artmasına yol açarak rantiyeye prim kazandırmaktadır.

Nüfus artışı ile yapıların artışı arasında doğru orantılı bir etkileşim vardır. Bulunulan bölgenin gelişmişlik seviyesi, coğrafi durumu, iklim koşulları, etnik ve

²⁸⁹ İçişleri Bakanlığı ve Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'nca, belediyeler tarafından arsa, konut ve işyerleri üretilmesi, tahsisi, kiralanması ve satışına ilişkin usul ve esasları düzenlemek üzere "Belediyelerin Arsa, Konut ve İşyeri Üretimi, Tahsisi, Kiralaması ve Satışına Dair Genel Yönetmelik" çıkarılmıştır. (29 Eylül 2005 tarihli RG).Yönetmeliğin 5. maddesi; Düzenli kentleşmeyi sağlamak, beldenin konut, sanayi ve ticaret alanı ihtiyacını karşılamak amacıyla belediyeler tarafından imarlı ve alt yapılı arsalar üretilir. Belediyeler tarafından öncelikle dar gelirli için farklı büyüklüklerde sosyal konutlar üretilir. Sosyal konutlar dışında, belediyelerce konut üretilip satılabilir. Bu satışlardan elde edilecek gelirden sosyal konutların finansmanına katkı sağlanabilir. Arsa temininde, konut ve işyeri yapımında kredi kuruluşları, Toplu Konut İdaresi Başkanlığı ve diğer ilgili kamu kurum ve kuruluşlarıyla ortak projeler yapılabilir.

dini oluşumu ile nüfus arasında bağlantı olduğu da bir gerçektir. Ekonomik, siyasal ve güvenlik nedenleriyle göç sonucu kentlerde düzensiz ve hızlı nüfus artışı yaşam maliyetini arttırmakta ve yeni yeni sorunların ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Sorunlar özellikle konut, su, enerji, ulaşım, kanalizasyon, atık toplama gibi belediye hizmetlerinin yetersizliği ile kendisini hissettirmektedir. Eğitim, sağlık ve kültürel hizmetlerdeki sürekli yatırım gereksiniminin karşılanamaması az gelişmiş bölgelerdeki gelişmeyi engellemektedir. Az gelişmiş bölgelerdeki insan ve sermaye kaynaklarının bölge dışına yönelmesi ise dengeli kalkınmayı önlemektedir. Kentlerin yaşadıkları sorunları tanımlama, bu sorunları kavrama, sorunların çözüm yollarının bilincine varma ve çözümü için uğraş verme sürecinin başarılı olabilmesi planlamaya yönelinmesi ile sağlanabilir²⁹⁰.

Kent planlamasını belirleyen temel kurum taşınmaz mülkiyetidir. Bu taşınmaz arsadır. Kentleşme ve kentsel toprakların değerlendirilmesi hiç bir şekilde birbirinden ayıramazlar. Bu nedenle, belediyelerin taşınmaz politikası imar planlaması ile bütünleştirilmelidir. Kentleşmenin getirdiği yerleşim sorunlarının başlıca olumlu çözümü kentsel arazi kullanımının planlanması ile gerçekleştirilebilir. Kentsel arazi kullanımının planlanması kentsel toprak kullanım düzeltiminin uygulanmasını formüle eder, sistemleştirir. Kentsel arazi kentsel genişleme alanı içinde alt yapı ile donatılmış ve imar geçmiş toprak parçasıdır. Kentsel arazinin temel işlevi, içerisinde kentsel faaliyetin gerçekleştirileceği yapılar için yer sağlamasıdır²⁹¹. Bu açıdan özellikle kamu arazilerinin gerekli sosyal ve teknik altyapılarının arttırılarak kamu yararına dönük olarak değerlendirilmesi gerekir. Bu arazilerin kamu

²⁹⁰ Keleş/Geray/Emre/Mengi, *age*, s. 18

²⁹¹ İlhan Tekeli, "Mülkiyet Kurumu, Kamu Yararı Kavramı ve İmar Planları Üzerine", *Türkiye 12. Dünya Şehircilik Günü Kolokyumu*, Ankara 16-17-18 Kasım 1988, s. 40

elinde tutulması suretiyle fiyat artışının önlenmesi ve yeterli konut üretimine ayrılması gerekir. Bunun için planlama kararları arazi düzenlemesi ile birleştirilmelidir. Bu işleme öncülük eden İmar Yasasının 18. maddesi geliştirilmeli ve güçlendirilmelidir. Örneğin %40 ile sınırlı tutulan arazi ve arsa düzenlemesi ortaklık payının içine yalnızca yol, otopark, yeşil alan, cami ve karakol alanları dahil edilmiştir. Bu alanlara eğitim, sağlık kültür gibi kentsel yaşamda gerekli olan konuların da katılması, özellikle finansal kaynak açısından olumlu bir gelişme sağlayacaktır. Paylı satışların İmar Yasasınca yasaklanmasına karşın yaratılan hileli durumlarla alınan mahkeme kararlarına sığınarak cebri icralar gerçekleştirilmekte böylece, tek tapu kütüğü sahifesinde yer alan arazi paylı mülkiyetle küçük parçalara ayrılmaktadır. Plansız gerçekleştirilen bu bölünme sonucu meydana getirilen paylı parselasyon ile çarpık kentleşmenin zemini hazırlanmaktadır. Dolayısıyla, arazinin bölünmesi (ifrazı) nin yalnızca planlama kararı ile olması sağlanmalıdır. Topraktaki özel mülkiyet hakkının kentsel gelişmeyi yönlendiren rant aracı olması ve bu rantlara el koymayı belirleyen bir hak olmaktan mutlaka çıkarılması gerekir. Bu anlamda kentsel toprak rantları toplumsal bir değer olarak algılanmalı ve bu rantlar topluma geri dönmelidir.

Anayasanın 35. maddesi hükmü gereği taşınmaz mal mülkiyeti ancak kamu yararı amacıyla yasayla sınırlanabilir. Mülkiyet hakkının kullanılması toplum yararına aykırı olamaz. Bu nedenle, kent topraklarının kullanılması açısından toplum yararına öncelik tanıyan önlemlerin alınması gerekmektedir. Anayasanın bu maddesi gerek arazi spekülasyonu gerekse daha başka biçimlerde arazinin toplum yararına aykırı olarak kullanılmasını engellemektedir. Belediyelerin kent topraklarının kullanım, paylaşım ve imara açılmasındaki denetim görevini gereği gibi yerine

getirememeleri nedeniyle ekonomik ve toplumsal adalet dengesinin bozulmasına yol açılmaktadır²⁹². Özellikle imar planlarının yapılıp uygulanması, sağlıklı ve düzenli bir kentsel gelişmenin sağlanmasında belediyelere önemli görevler yüklemektedir²⁹³. Zira, imar planlamasıyla gerçekleştirilen mülkiyet ve toprak düzenlemesine ilişkin yetkiler, toplumsal adalet ve kentleşmeye doğrudan etki eden yetkililerdir. Bu yetkilerin kullanılmasıyla taşınmazın konumu, yararlandığı altyapı hizmetleri, taşınmaz kullanımına getirilen kısıtlamalar ve kentsel toprakların değeri belirlenmektedir²⁹⁴.

‘Arsa Ofisi ve Toplu Konut Yasasında Değişiklik Yapılması ile Arsa Ofisi Genel Müdürlüğünün Kaldırılması Hakkındaki’ 08.12.2004 tarih 5273 sayılı yasa ile 1164 sayılı Arsa Ofisi Yasası hükümleri değişikliğe uğramıştır. Söz konusu yasa ile Arsa Ofisi Yasasının adı ‘Arsa Üretimi ve Değerlendirilmesi Hakkında Kanun’ olarak değiştirilmiş, Arsa Ofisi Genel Müdürlüğü örgütü kaldırılmış, personeli Bayındırlık ve İskan Bakanlığı’na devredilmiştir. Yasanın amacı arsaların aşırı fiyat artışlarını önlemek üzere tanzim, alış ve satışı yapmak, konut, sanayi, eğitim, sağlık ve turizm yatırımları ve kamu tesisleri için arazi ve arsa sağlamak olarak değiştirilmiştir. Arsa ofisi genel müdürlüğü örgütü kaldırıldığı için bu görevleri yerine getirmek toplu konut yönetimi başkanlığına verilmiştir.

Ülkenin yaşadığı konut sorununun çözülmesi amacıyla kurulan Toplu Konut Yönetimi Başkanlığı’na, gecekondü dönüşüm projesi uygulanacak alanlarla, toplu konut alanlarında çevre ve imar bütünlüğünü bozmayacak şekilde imar planı yapma yetkisinin verilmesi sosyal devlet olmanın gereğidir. Toplu Konut Yönetimi Başkanlığı’na verilen imar planı yapma yetkisi yerel yönetimleri imar planı yapma

²⁹² Keleş/Geray/Emre/Mengi, **age**, s. 19

²⁹³ Keleş/Geray/Emre/Mengi, **age**, s. 19

²⁹⁴ Keleş/Geray/Emre/Mengi, **age**, s. 46

konusunda tamamen devre dışı bırakmamaktadır. Yasa, Belediye meclislerine veya valiliklere Toplu Konut Yönetimi Başkanlığı'nca yapılan yada yaptırılan imar planlarını aynen yada değiştirerek onaylama yetkisi vermektedir. Bu nedenle Anayasa Mahkemesi, imar planı yapmanın anayasada yerel yönetimlerce karşılanması öngörülen yerel ortak gereksinimler kapsamında bulunması nedeniyle, Toplu Konut Yönetimi Başkanlığı'nın yetkilendirilmesinin Anayasanın 127. maddesine aykırılığı iddiasını reddetmiştir²⁹⁵.

Yukarıda yapılan açıklamalardan da anlaşılacağı üzere, kent toprakları üzerinde gerçekleştirilen değer artışına haksız yere el koyan özel mülk sahipliğinin benzeri yapılar üzerinde tekrarlanmaktadır. Yapı denetim kuruluşları yapı üzerinde denetim yoluyla üretilen değer ve kazancın sahibi olmaktadır. Bunlar özel kuruluşlardır. Dolayısıyla, kamusal işlev olan denetim yasal yollarla özel kişilere kazanç ve rant aracı haline getirilmektedir. Yapıların denetlenmesinden beklenen yarar yalnızca bireysel yarar olarak sınırlandırılmaz. Yapı denetimi aynı zamanda kamu ve ulusal çıkarları da ilgilendirir. Ne yazık ki, bu değer artışı ve gelir kamuya dönmemektedir.

3.3. Devlet Girişimciliği

İkinci dünya savaşından sonraki yıllar toplumsal ve ekonomik yıkımlar gözönüne alınarak kamu hizmetlerinin bir bütün olarak ele alındığı yıllar olmuştur. Devlet, özellikle kamu hizmeti ve kamu görevi anlayışının genişlemesi nedeniyle, dünyanın her yerinde toprakla yakından ilgilenmek zorunda kalmıştır. Sosyal devlet

²⁹⁵ **Anayasa Mahkemesinin** 08.12.2004 tarih 2004/61-123 sayılı kararı (26.10.2005 tarihli RG).

anlayışının yaygınlaşması ve toprağa olan gereksinme büyük bir anlam ve içerik değişikliğine uğramıştır. Kent topraklarına bakış açısı ile konut sorununu çözme girişimleri arasında yakın ilişki bulunmaktadır²⁹⁶. Bu açıdan kamunun konut üretimine bakışı da bu anlayış içinde ele alınmıştır. Dünya savaşlarından harabe halinde çıkan ülkelerin yönetimleri, gerek yapım faaliyetini yürütmek suretiyle gerekse bir takım plan, program, destekleme ve özendirme hizmetleri sunmak suretiyle imar ve yapılaşmaya aktif olarak karışmaya başlamıştır²⁹⁷. Ancak 1980’li yılların başından itibaren dünya ekonomisindeki genel gerileme ile birlikte konut üretimine ilişkin toplumsal politikalarda da değişim yaşanmıştır. Bu nedenle, konut yapımı doğrudan bir kamu hizmeti olmaktan çıkarılmıştır. 1990’lı yıllar ise, konuta yönelik politikaların kapsayıcı ve genele yönelik olmaktan çıkarak tamamlayıcı ve özele yönelik bir nitelik kazandığı yıllar olmuştur²⁹⁸. Konut istem ve üretimindeki hızlı düşüş ile birlikte konut kesiminde yaşanan bunalıma devlet kendi öncülüğünde ve denetiminde yeni bir finans yöntemi bulmuştur. Amaç, konutun üretken bir yatırım alanına dönüştürülmesidir. Böylece, konut yatırımlarından ekonomik bunalımdan çıkışta yararlanılabilecektir. Bu nedenle, kalkınma planlarının hepsinde konutla ilgili bölümlere yer verilmiştir²⁹⁹. Yapı denetimi bakımından da ortaya çıkan sorunlara çözüm arayışları zaman zaman beş yıllık kalkınma planlarına yansımıştır.

Örneğin;

-Üçüncü beş yıllık kalkınma planında; “*ticari amaçla yapılan konutların daha sıkı denetlenmesini sağlayacak yasal ve idari tedbirlerin alınacağı*”,

²⁹⁶ Fehmi Yavuz, **Kentsel Topraklar**, AÜSBF.si Yayınları No:452, Ankara, 1980, s. 19- 42

²⁹⁷ Lütfi Duran, “İdare Hukuku ve İmar Konuları”, **Türkiye 12. Dünya Şehircilik Günü Kolokiyumu**, Ankara 16-17-18 Kasım 1988, s. 49

²⁹⁸ Ayten Alkan, **Türkiye’de 1980’den Sonra Dar Gelirlilerin Konut Sorunu ve Konut Kooperatifleri**, Türkiye Kent Kooperatifleri Merkez Birliği Yayını, Ankara 1998, s. 69-70

²⁹⁹ Keleş, Kentleşme Politikası, **age**, s. 446

-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 Yasasının planlarını yapan, yaptıran ve aykırı hareket edenlerin sorumlulukları ve bu kişilere uygulanacak yaptırımların açıklıkla ortaya konulacağı”,* belirtilmiş olmasına rağmen uygulamada etkili bir önlem olarak kendini gösterememiştir.

Son olarak dokuzuncu kalkınma planında yapı denetimine İnşaat, Mühendislik-Mimarlık, Teknik Müşavirlik ve Müteahhitlik Hizmetleri başlığı altında yer verilmiştir. Kalkınma planında; *“Kamu yatırımlarında bağımsız teknik müşavir kullanılması sağlanacak, etkin bir yapı denetimi için gerekli sorumluluk sigortası sistemi kurulacaktır”* sözlerine yer verilmiştir³⁰⁰.

Kamunun konut yapımına olan karışması 1984 yılında 2985 sayılı Toplu Konut Yasası'nın yürürlüğe sokulması ile sürdürülmüştür. Yasanın amacı *“konut gereksiniminin karşılanması, konut yapımının bağlı olacağı esasların düzenlenmesi, ülkenin koşullarına ve yapı gereçlerine uygun endüstriyel yapım tekniklerinin, araç ve gereçlerinin geliştirilmesi ve devletin yapacağı desteklemeler için bir toplu konut fonunun kurulması”* olarak belirlenmiştir.

³⁰⁰ Resmi Gazetenin 01 Temmuz 2006 tarih 26215 mükerrer sayısında yayınlanmıştır.

Hızlı nüfus artışı ve kentleşme, konut açığının her geçen gün biraz daha büyümesine neden olmaktadır. Gereksinimin ulaştığı boyutun karşısında sağlıklı bir konut varlığının geleneksel tek tek üretim yönetimi ile gerçekleştirilmesi hemen hemen olanaksızdır. Özellikle kentlerde sosyal ve teknik altyapısı ile birlikte kısa zamanda çok sayıda konutun üretilmesine olanak verecek teknoloji ve örgütlenme süreçlerine gereksinim vardır. Giderek artan konut açığının kapatılması ve her yıl ortaya çıkan konut gereksiniminin karşılanabilmesi için toplu konut üretiminin teşvik edilmesi gerekmektedir³⁰¹. Konut sorunuyla karşılaşan ülkelerin çoğu kar amacı gütmeyen, çağdaş anlamda toplu konut kuruluşları ile kent dışında veya çevresinde yeni yerleşim alanları oluşturarak ya da kent içinde yeni konutlar yaparak, eskilerini yenileyerek bu sorunun çözümüne eğilmektedirler. Kent planlaması ve yapılaşmasından önce kentin topografyası ve çevresi ile diğer koşulları, politik, toplumsal, bölgesel veri ve kaynaklarını dikkate alan bir altyapı planı hazırlanmalıdır. Kentlerin gelişme alanlarında planlama yeniden yapılmalıdır. Bu aşamalarda ekolojik planlama ilkeleri de devreye sokulmalıdır.

Yapıya ilişkin kamusal karışma yapının yapımına başlanmadan ve yapım süreci içindeki karışmadır. Bu karışma esasen 3194 sayılı İmar Yasasının yapı denetimine ilişkin hükümleri çerçevesinde gerçekleşmektedir. İmar yasaları kentlerin sağlıklı gelişmesi, yapıların yeterli ışık ve hava almasının sağlanması teknik ve sağlamlık niteliklerine sahip kılınmaları amacıyla belediyelerden yapı izni alınmasını

³⁰¹ “Globalleşme ya da küreselleşme adı verilen süreçte sosyal devletin en çok tartışıldığı ve sorgulandığı bir dönemde konut hakkı örneği sosyal devlet gereğini bir kez daha ortaya koymuş bulunuyor” diyerek devletin yapılaşmaya olan karışmasını konut yönünden değerlendirmektedir. İbrahim Ömer Kaboğlu, “Deprem ve Yasama Organının Anayasal Sorumluluğu”, **Deprem ve Hukuk**, İstanbul Barosu Yayınları, İstanbul 2000, s.39

zorunlu kılar³⁰². Sistem yasanın değişik maddelerinde açıklanan yapı ruhsatı ve yapı kullanma izni verilmesi süreçlerini kapsamaktadır. Konunun yalnızca imar yasası bağlamında ele alınması halinde aslında Türkiye’de yapı denetimi olarak adlandırılabilen bir düzenekten söz etme olanağı yoktur. Çünkü yasanın konuyu ilgilendiren maddeleri ve bunu tamamlayan düzenleyici işlemlerinin yapı ruhsatı ve kullanma izni süreçleri tutarlı bir yapı düzeneği oluşturmak amacına dönük değildir. Sistem yapı ruhsatı verilmesiyle ilgili işlemlerin gerekli belgelerin tamamlandığının kontrolü ve onayından ibaret olmaktadır. İnşaatin yapımı sırasında onaylı projeye uygunluğunun kontrolü teknik uygulama sorumlusu denilen kişiye bırakılmaktadır. İşlem sırf yasa hükmünün yerine getirilmesini sağlamaya dönük olmakta, tutarlı bir inşaat kontrolü yapılmamaktadır³⁰³.

Toplu Konut Yasasında 5273 sayılı yasa ile değişiklikler yapılmıştır. Toplu konut yönetimi başkanlığının görevleri arasında, bireysel veya toplu konut kredisi vermek, köy mimarisinin geliştirilmesine, gecekondu alanlarının dönüşümüne, tarihsel doku ve yöresel mimarisinin korunup yenilenmesine yönelik uygulamalar yapmak, bu konudaki projeleri kredilendirmek ve gerektiğinde tüm kredilerde faiz sübvansiyonu yapmak gösterilmiştir. Ek madde ile TOKİ tarafından yapılacak veya yaptırılacak yapılara, imar planlarında o amaca özgülenmiş olmak, uygulama imar planı ve mevzuata aykırı olmamak üzere mimari, statik, tesisat ve her türlü teknik sorumluluğun başkanlık tarafından üstlenilmesi ve mülkiyetin belgelenmesi kaydıyla başkaca belge istenmeksizin başvuru tarihinden itibaren onbeş gün içinde avan projeye göre yapı ruhsatı vermek yetkisi verilmiştir.

³⁰² Ruşen Keleş, “Kentleşme ve Kamu Yönetimi Sorunları”, **Kent ve Siyaset Üzerine Yazılar (1975-1992)**, IULA-EMME, Ankara 1993, s. 138

³⁰³ DPT, Özel İhtisas Komisyonu Raporu, **adı geçen rapor**, s. 111

3.4. Kolluk Denetimi

İnsanların ortak yaşamlarını sürdürebilmeleri için belli bir düzen ve disipline gereksinim vardır. Yönetim toplum düzenini korumak ve sağlamakla görevlidir. Yönetimin toplum güvenliğini (kamu düzenini) korumak ve sağlamak için yaptığı tüm eylemlere kolluk eylemleri denmektedir. Kamu düzeninin anlam ve içeriği önceki başlıklar altında anlatıldığından yeniden açıklanmasına gerek görülmemiştir. Yönetim kolluk yoluyla birey ve toplulukların sağlık ve yaşam haklarını güvence altına almakta, varlık ve huzurlarının sağlanmasına ilişkin kamusal yetkiler kullanmakta, tutum ve davranışlarını denetlemekte, gerektiğinde sınırlandırabilmektedir³⁰⁴.

Anayasanın “*Sağlık Hizmetleri ve Çevrenin Korunması*” başlıklı 56. maddesinde, “*Sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkı*”ndan söz edilmektedir. Anayasanın “*Konut Hakkı*” başlığını taşıyan 57. maddesinde ise, “*Devlet, şehirlerin özelliklerini ve çevre şartlarını gözeterek bir planlama çerçevesinde, konut gereksinimini ihtiyacı karşılayacak tedbirleri alır, ayrıca toplu konut teşebbüslerini destekler*” denilmektedir. Sözü edilen Anayasa maddeleri bütünüyle incelendiğinde; “*Sağlıklı ve dengeli çevre*” kavramına, doğal güzelliklerin korunduğu, kentleşme ve sanayileşmenin getirdiği hava ve su kirlenmesinin önlenmesi bir çevre kadar, belli bir plan ve programa göre düzenlenmiş çevrenin de gireceği kuşkusuzdur. Keza konutun insanlar için olan önemi gözönüne alındığında devletin konut yapımını destekleyici ve planlayıcı rolünü dışlamak mümkün değildir. Yapılaşmanın çağdaş kentleşme ve

³⁰⁴ Keleş, Kentleşme Politikası, *age*, s. 194, Günday, *age*, s. 245

çevre koşullarını gözetmesi zorunludur. Yapıya ilişkin planlama kent planlamasının bir parçasıdır. Kentlerin ve yapıların yeryüzünde yaşamı zorlaştıran bir işlev yüklenmemeleri için çevre ile uyum içinde bulunmaları Anayasanın belirtilen maddesinde devletin ödevi olarak gösterilmiştir. Bu amacın bir parçası olan 3194 sayılı İmar Yasasıyla ülkemizde planlama ilk defa bir sisteme bağlanmış ve planlamanın gelişmeyi önceden yönlendirmesi ilkesi getirilmiştir. İmar Yasası Anayasanın 56. ve 57. maddeleri ile birlikte değerlendirildiğinde Anayasa koyucunun, yapılarla bütünleşen çevrenin belli bir program ve plan dahilinde düzenlenmesini istediği, yerleşimde dengeye önem verdiği sonucu çıkmaktadır.

Devletin, Anayasanın 56. ve 57. maddelerinde öngörülen görevlerini yerine getirebilmesi ancak belli bir plan ve program çerçevesinde, yerleşme ve yapılaşma eyleminin sürekli olarak kamu gözetim ve denetimi altında tutulmasıyla gerçekleşebilir. Çünkü gerek sağlıklı ve dengeli bir çevre meydana getirilmesi ve gerek konut gereksiniminin bir plan çerçevesinde karşılanabilmesi öncelikle yapılacak yapıların plana uygunluğunun denetlenmesiyle sağlanabilir. Bu denetimin günümüz koşulları içindeki yasal olan en etkin araçlarından biri kuşkusuz yapılaşma eyleminin izne bağlanmasıdır. İzinsiz yapılaşma kaçak yapılaşma demek olup sağlıklı bir yaşama çevresinin oluşumuna yol açar. Kamu düzeninin sağlanması zorunluluğu özgürlükleri sınırlar. Bu sınırlama içinde yerleşme özgürlüğü ve konut yapımının sınırlanması da vardır³⁰⁵.

İzin (ruhsat) verme yetkisi, yönetime yapı yapımının önceden denetlenmesine olanak sağlayan bir yetkidir. Öte yandan Anayasanın 56. maddesi herkesin, sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkına sahip olduğunu, çevreyi geliştirmek, çevre

³⁰⁵ Kaboğlu, “Deprem ve Yasama Organının Anayasal Sorumluluğu”, *age*, s.40

sağlığını korumak ve çevre kirlenmesini önlemeyi devlete ödev olarak yüklemektedir. Bu ödevin gerçekleştirilmesinde her türlü yapının güvenliği bakımından denetimini sağlayabilmek için izin sistemine bağlanması zorunludur. İzin ve bildirim kamu düzeninin sağlanması amacıyla başvuru en önemli kolluk yöntemidir. İzin yoluyla yönetim özel kişilerin eylemlerini önceden denetleyebilmekte ve gerektiğinde bu izni vermeme yoluyla eylemi engelleyebilmektedir. Amaç bir hakkın kullanılmasının engellenmesi olmayıp, belli faaliyetlerin yürütülmesi nedeniyle ortaya çıkabilecek kamu düzenine aykırı davranışları engellemenin bir yöntemi olarak yönetimi yetkilendirmektir. Devletin Anayasa'nın sözü edilen maddelerinde öngörülen denetim görevini yeterince yapamaması onun kamusal güvenliği ve sağlığı dolayısıyla, kamu düzenini sağlayamaması sonucunu doğurmaktadır. Bu nedenle, yapıya başlama (ruhsat) ve yapı kullanma izni vermenin aslî ve sürekli bir kamu görevi olduğu konusunda duraksamaya yer yoktur.

İzinle (ruhsatla), yapıların imar planına ve hukuk kurallarına uygunluğu denetlenmektedir. İzinle sağlanmak istenen amaç kamu yararının gerçekleştirilmesidir. Devlet denetim amacına yapıların izne bağlanması ile ulaşabilmektedir. Denetim yoluyla çarpık kentleşmenin getireceği kamusal tehlikeler önlenabilir. Bu nedenle, yapı denetimi ve yapı izni verme yetkisi kolluk niteliği ağır basan bir kamu görevidir. Kamunun yapılaşmaya karışmasının bir yolu olan izin yetkisinin kamu yönetiminden alınarak kamu düzeninin zedelenmemesi ve kamu yararının gerçekleşmesinin engellenmemesi gerekir. Kamunun bu yetkiden yoksun bırakılması yönetimin kamu düzenini sağlama yetkisinin ortadan kaldırılması anlamına gelecektir. 4708 sayılı Yapı Denetimi Hakkındaki Yasa ile imar kolluğu

faaliyetleri içinde yer alan ve yapı izni verme, vermeme ya da yapıyı durdurma, yıkma işlemleri yerel yönetimlerin yetkisinden çıkarılmamıştır. Ancak, kolluk yetkisinin sonucu olarak ortaya çıkan ve yapı denetiminin ilk aşamasını oluşturan önceden denetim olanağı, özel kuruluşlara devredilmekle kamunun kolluk gücü zayıflatılmıştır. Getirilen yasal düzenleme kamuyu “*kentlerin özelliklerini ve çevre koşullarını gözetten bir planlama yapması*” olanağından yoksun bırakacak, her bir özel kuruluş tarafından yapılan uygulamalar birbirlerine bitleştirildiğinde bir bütün meydana getirmeyecektir.

3.5. Zorunlu Sigorta Uygulaması

Depremlerin yol açtığı zararların yüksek oluşu karşısında çok tartışılan konulardan birisi de sigorta olmuştur. Sigortacılık modern kapitalist ekonomilere özgü tasarruf kaynağı olan en önemli kurumlardan birisidir. Sigorta şirketlerine ödenen primlerle biriken paralar, ülkenin uzun vadeli finansman kaynağı olarak kullanılmaktadır. Sigorta, işlevi gereği meydana gelen yıkıcı olaylar sonucu varlıklarını kaybedenlere tazminat ödeyerek, ortaya çıkan toplumsal yaraların ekonomik sıkıntılar yaşamadan sarılmasına olanak sağlar. Bu nedenle sigorta, zarar gerçekleşikten sonra çaresine bakmak yerine o zararın gerçekleşmemesi için çare geliştirmenin yolu olarak karşımıza çıkmaktadır³⁰⁶. Dolayısıyla sigorta, hukuksal bir kurum olarak ileride doğması olası zararların giderilmesi amacıyla taraflar arasında

³⁰⁶ Ege Cansen, “Devlet Sigorta Yaptırmaz”, **Hürriyet**, 15 Eylül 1999

yapılan özel bir sözleşme³⁰⁷ olup, önceden yapılan ödemelerle doğacak zararın giderilmesinin güvence altına alınması amacını taşır.

Sigortanın kaynağı yasa veya sözleşme olabilir. Yasakoyucu toplumu derinden etkileyen büyük zararlara karşı görece zayıf konumda olanların korunmasını onların serbest iradelerine bırakmayarak yasalarla zorunlu sigorta uygulaması getirebilir (zorunlu mali sorumluluk sigortası gibi)³⁰⁸. Yasakoyucunun tarafların iradelerini aşarak yaptığı yasal düzenleme ile yapılardan kaynaklanması olası zararların karşılanmasını öngören zorunlu sigorta uygulaması, kamunun yapılaşmaya karışmasının bir yolu olarak karşımıza çıkmaktadır. Kamu müdahalesinin bir sonucu olan zorunlu deprem sigortasının, kendisine özgü bir yapısının bulunması nedeniyle, Sigorta Denetimi Yasasına tabi olarak faaliyetini yürüten diğer sigorta şirketlerinden farklı bir hukuksal statüye sahiptir. Zorunlu yapı sigortası uygulaması deprem riskinden doğacak zararlara karşı bir güvence oluşturmakla birlikte dolaylı olarak ülkemizdeki imar ve yapılaşma alanındaki niteliğin yükseltilmesine de olumlu katkısı olmuştur³⁰⁹.

Gelişmekte olan ülkelerin halkı günlük gereksinimlerin etkisi altında düşünür. Başını sokacağı bir ev kurmak onun acil olan gereksinimidir. Deprem veya diğer doğal olaylar ona göre şimdilik uzak ve önemsiz olasılıklardır. Güne göre düşünen zihinler buna alışır ve gelecek hakkında kaygısızlaşır. Şimdiki zamanın acil gereksinimleri uzun vadeli planlar yapmaya engel olmaktadır. Dolayısıyla sigortacılığın uzaktaki bir riske şimdiden para ayırma kuralına uymak onun için

³⁰⁷ Enver Alper Güvel/Afitap Öndaş Güvel, **Sigortacılık**, Seçkin Yayınları, Ankara 2002, s. 24

³⁰⁸ Atilla İnan, “Zorunlu Deprem Sigortası”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, TODAİE, C.9, S.2, Nisan 2000, s.92

³⁰⁹ Devlet Planlama Teşkilatı, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, **Konut Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Ankara 2001, s.125

kolay olmamaktadır³¹⁰. Bu nedenle, bir ülkede halk binalarına deprem sigortası yaptırmaya bilincinde değilse, devlet binaların depreme dayanıklı yapılıp yapılmadığını denetler ve kamu gücünü kullanarak halkın kurallara uymasını sağlamaya çalışır. Bu amaçla afet fonu kurabilir. Doğal yıkımlar gerçekleşmeden önce fonda topladığı vergilerle yıkım anında oluşan zararı karşılar, fondaki para yeterli gelmezse yeni yükümlülükler getirir.³¹¹ Ancak ülkemizin yaşadığı Marmara bölgesi depreminin verdiği büyük hasar, deprem mağdurlarının zararlarının fonlardaki paralarla giderilmesine yetmemiştir. Depremden zarar görenlerin acıklı durumu, çıkarılan ek vergi yasalarına rağmen zararların giderilememesi, devletin bu zararları gidermek için katlandığı sıkıntılar, kampanyalar ve mağdurlara yapılan yardımların yeterli gelmemesi zorunlu deprem sigortasına olan gereksinimi gün ışığına çıkarmıştır³¹².

Türkiye'nin deprem bölgesi içerisinde olması nedeniyle sürekli zarar riski altında bulunması, ekonomik sıkıntılar yaşayan halkın olağanüstü ek vergi yasaları ile getirilen mali yükümlülüklerle karşı duyduğu tepkiler, vergileme işinin olağanüstü zamanlarda çıkarılan yasalarla değil, süreklilik ve kurumsallık kazanacak biçimde düzenlenmesi gereksinimini doğurmuştur. Bu amaçla acil çözüm bulma gayreti içerisinde 587 sayılı yasa gücünde kararnameyle deprem sigortası yürürlüğe sokulmuştur. Devlet tarafından egemenlik gücüne dayanılarak deprem riskinin karşılanması ve bunun toplumun tamamının katılımıyla sağlanması amacıyla kurulan, kar amacı gütmeyen ve meydana gelebilecek depremler sonrası devletin 7269 sayılı yasadaki yükümlülüklerini ortadan kaldıran zorunlu deprem sigortasına ilişkin olarak yetki yasasına dayanılarak çıkarılan 587 sayılı yasa gücünde kararname uyarınca düzenlenen Zorunlu Deprem Sigortası Genel Şartları ile bu

³¹⁰ Taha Akyol, "Afet ve Zaruret", **Milliyet**, 18.8.2004

³¹¹ Cansen, **Hürriyet**, **agm**, 15 Eylül 1999

³¹² İnan, **agm**, s. 92

sigortanın uygulanmasında kamu yararına, hizmet gereklerine ve hukuka aykırılık bulunmamaktadır³¹³.

Kararnamenin 1. maddesiyle, deprem yıkımı sonucu meydana gelen kayıp ve hasarlar nedeniyle uğranılan maddi zararların karşılanması amacıyla zorunlu deprem sigortası yaptırma yükümü getirilmiştir. Kararnamenin 9. maddesine göre sigorta yaptırma zorunluluğu bina maliklerine ve intifa hakkı sahiplerine yüklenmiştir. Söz konusu kararnameyle deprem sigortası sisteminin kurumsallaştırılması için organizasyon ve yönetimden sorumlu olmak üzere Hazine Müsteşarlığının bağlı bulunduğu bakanlık nezdinde kamu tüzel kişiliğini haiz kısa adı DASK olan doğal afetler sigortası kurumu kurulmuştur. Bu kurum zorunlu deprem sigortası kapsamındaki binaların sigortasının yapılması için gerekli organizasyonun sağlanması, bu konuda varolan sigorta şirketlerinin görevlendirilmesi, sigorta yapmak ve yasalarla kendisine verilen diğer görevleri yerine getirmek üzere, binaların sigorta ettirilmesinin sağlanması ve sistemin işleyişinin denetimi alanında görevli kılınmıştır. Bu kurumun nam ve hesabına zorunlu deprem sigortası sözleşmesi yapmaya kurumun izin verdiği sigorta şirketleri yetkilidir. Doğal afetler sigorta kurumu kamu otoritesi kullanarak gelir elde etmekle donatıldığı için kamu kurumu niteliğindedir. Yine yasa gücünde kararname uyarınca sigorta bedellerinin ödenmemesi halinde kamu gücü kullanılabilir (Kamu Alacakları Tahsil Usulü Hakkında Yasa hükümlerine göre)³¹⁴.

Kararnamenin 12. maddesi uyarınca zorunlu deprem sigortasının uygulaması konusunda ilgili valilik veya belediye ile tapu sicil müdürlüklerinin kayıtlarından yararlanılacaktır. Ayrıca valilik, belediye ve tapu sicil müdürlükleri, zorunlu deprem

³¹³ **Danıştay 11. Dairesinin** 14.01.2005 tarih, 2001/2549-183 sayılı kararı

³¹⁴ Keleş, **age**, s. 664, İnan, **agm**, s. 95

sigortası yaptırılmayan ve priminin ödenmiş olduğu belgelenmeyen sigortaya tabi binaların tapu tescil işlemleri dahil hiçbir işlemini yapamayacaklardır.

587 sayılı yasa gücünde kararnamenin 2. maddesi ile zorunlu deprem sigortasının kapsamı belirlenmiştir. Buna göre 634 sayılı Kat Mülkiyeti Yasasındaki bağımsız bölümler, tapuya kayıtlı ve özel mülkiyete tabi taşınmazlar üzerinde mesken olarak inşa edilmiş binalar, bu binaların içinde yer alan ve ticarethane, büro ve benzeri amaçlarla kullanılan bağımsız bölümler ile doğal afetler nedeniyle devlet tarafından yaptırılan veya verilen kredi ile yapılan meskenler zorunlu deprem sigortasına tabi tutulmuşlardır. Buna karşılık kamu kurum ve kuruluşlarına ait binalar ile köy yerleşik alanlarında yapılan binalar bu yasa gücünde kararnamenin kapsamında görülmemişlerdir. Zorunlu deprem sigortası olanlara tazminat ödenmesiyle 7269 sayılı yasa uyarınca devlet hasar gören binalar açısından sorumluluktan kurtulmuş olmaktadır. Zararların karşılanması bir sisteme bağlanması karşısında sistemin kurallarına uymayanlar da devletten yardım alamayacaklardır³¹⁵. Ne var ki, 595 sayılı kararnamenin bir devamı olarak çıkarılan 587 sayılı kararname 595 sayılı kararnamenin Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmesi ile dayanaktan yoksun kalmıştır. Yapı denetimini yeniden düzenleyen 4708 sayılı yasada sorumluluğu teminat altına alacak sigorta sistemi kabul edilmemiştir.

4. Yapı Denetiminin Etkileşim Alanları

İnsanlar doğanın yıkıcı etkilere yol açan güçlerini engellemek bakımından aciz kalabilmektedirler. Ancak bu güçlerin meydana getirdiği zararları azaltmak

³¹⁵ İnan, **agm**, s. 98

ellerindedir. Zararlı sonuçların azaltılmasında afet öncesi önlem almak afet sonrası harekete geçmekten çok daha az maliyetli, kolay ve planlanabilir niteliktedir. Yapım tekniğindeki yanlışlıklar ve yol açtığı zararlar ise planlama ile en aza indirilebilir. Diğer taraftan yapının sırf yapım tekniğindeki yanlışlıklar nedeniyle yıkılmasından dolayı meydana gelen zararlara karşı sorumlu bulmak çoğu kere zor değildir. Ancak yapının doğal afet sonrası yıkılmasında yıkımın doğal afet nedeniyle mi yoksa yapımındaki eksiklik yada yanlışlık nedeniyle mi yıkıldığını belirlemekte güçlükler çıkabilmektedir. Çünkü doğal afet sonrasında hasar meydana gelmesi sorumluluktan kaçmanın en kolay yoludur. Ne var ki ortada zararın kimin tarafından karşılanacağı belli olmayan bir hasar bulunmaktadır. Sorumlu kişinin bulunamaması devleti neticede böyle bir sorumluluğun altına sokmaktadır.

Türkiye yüzölçümünün büyük bir bölümü (%90'dan daha fazlası) deprem kuşağında ve riski altındadır. Türkiye'de doğal afetler ve özellikle deprem zararlarını azaltma konusu, imar hukuku kuralları içinde kendine hiçbir zaman yer bulamamıştır. İmar hukukuna ilişkin kurallar, deprem risklerini bertaraf edecek ya da azaltacak bir yapıda kurgulanmış değildir. Türkiye kentleri bu açıdan yüksek risk taşımaktadır. Bu konuda çıkarılmış bulunan Afetler Yasası ise, afet sonrası acil ve 'yara sarma' dönemlerinde yapılması gerekenleri düzenleyen, kimi imar ve zarar azaltma konularında hükümler içeren bir düzenlemedir. İmar ve planlama konusundaki temel yasa olan İmar Yasası doğal afetleri hiç dikkate almaksızın normal yapılar için hazırlanmış bir yasadır³¹⁶. İmar Yasasında yer verilmemiş bulunan deprem ve afetler konusunda ayrıntılı düzenlemeler yapılması, yapı ve kentsel ölçeklerde risklerin belirlenmesi ve giderilmesi, sorumlularının

³¹⁶ Mengi/Keleş, **age**, s.71

belirlenmesiyle bu konularda izlenecek yöntemler açısından Afetler Yasası ile bağlantı kurulması önemli yasal düzenleme gereksinimleri olarak durmaktadır. 1999 yılında meydana gelen ve büyük hasara yol açan depremler bunun en büyük kanıtıdır. Bu nedenle konu üzerinde ciddi olarak düşünülmesi gerekmektedir.

Doğal afet zararlarının azaltılması ancak kent planlaması ve yapı üretimi süreçlerinin denetim altında sürdürülmesinin güvenceye alınmasıyla mümkündür. Yerel toplumsal örgütlenmenin ve katılımın sağlanması, öğretici programlar hazırlanması veya sigorta uygulamalarının getirilmesi ancak bunu tamamlayan unsurlar olabilir. Bunun üzerine Türkiye’de ilk kez bir strateji değişikliğine gidilerek, zarar azaltma amaçlı ve deprem öncesi dönemlerde uygulanacak yol ve yöntemlere ilişkin olmak üzere kimi düzenlemeler yapılmıştır. 595 sayılı Yapı Denetiminde Yasa Gücünde Kararname (10.4.2000 tarih, 24016 sayılı RG), bunun Anayasa Mahkemesi tarafından iptali üzerine 4708 sayılı Yapı Denetimi Hakkında Yasa, 601 sayılı yasa gücünde kararname (RG mükerrer sayı 29.06.2000), 587 sayılı yasa gücünde kararname ve bu kararnameyle yürürlüğe giren Zorunlu Deprem Sigortası (RG 27.12.1999) bunlar arasındadır. Ayrıca kurumsal olarak da Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğü(583 sayılı yasa gücünde kararname; RG 22.11.1999, 600 sayılı yasa gücünde kararname; RG 14.6.2000), Sivil Savunma Arama Kurtarma Birlik Müdürlükleri (586 sayılı yasa gücünde kararname; RG 27.12.1999, 596 sayılı yasa gücünde kararname; RG 28.4.2000; Yönetmelik: 21.7.2000, RG 24116) oluşturulmuştur. Konunun önemi anlaşılmasına rağmen getirilen düzenleme ve yapılanmanın sorunlara çözüm getirip getirmediği tartışmalıdır. Yapı sahibi ile yapı denetim kuruluşu arasında özel hukuk ilişkisi içinde yürütülecek hizmet sözleşmesi

yapılması esasına bağlanan yapı denetiminin bir anlamda özelleştirilmiş olduğu söylenebilir³¹⁷.

Yapı denetimi ile ekonomi arasında yakın ilişki bulunmaktadır. Yapı denetimi ile ekonomi arasındaki ilişki, hem sorunların ortaya çıkması, hem sorunlara çözüm bulunması ve hem de sorunlar ortaya çıkmadan önlenmesi bakımından görülmektedir³¹⁸. Kentler, kırların iticiliği ile kentlerin çekiciliğinin etkisi altında yoğun göç almıştır. Kentsel kültüre hazır olmayan yoksul ailelerce kentin henüz altyapısı hazırlanmayan gelişme alanlarına denetimsiz yapılar yapılmıştır. Dolayısıyla, denetimsiz yapılar aynı zamanda ekonomik yoksulluğun bir ürünü olarak ortaya çıkmıştır.

Yerleşmelerin ve yapılaşmanın fen, sağlık ve çevre koşullarına uygun oluşumunu sağlayan yapı denetimi özel iyeliğe konu yapı üzerinde bireysel ve toplumsal olarak ekonomik sonuçlar ortaya çıkarır. Kamusal bir hizmet olarak yapı denetimi uygulaması iyelik hakkının kullanımına kamu yararı amacıyla sınırlamalar getirir. Bu sınırlamalar daha çok yapının oluşum süreci ile ilişkilidir. Yapı sahibi açısından yapıya artı değer kazandıran ya da değer kaybına yol açan plan dışı süreçleri denetim yoluyla kısıtlamaktadır. Plan dışı uygulamanın denetim yoluyla engellenmesi plana uygun hareket eden diğer yapı sahiplerinin dolaylı olarak ekonomik kayıplarını da engellemiş olmaktadır.

Çevre sorunlarının en büyük nedeni ve etkeni insan faaliyetleridir. İnsanın bir plana dayanmadan doğada yaptığı gelişigüzel yerleşim biçimi çevreye verilen zarar bakımından en acımasız davranıştır. Azgelişmişlik, plansızlık, ekonomik yetersizlik ve bilgi yetersizliği insanın yerleşim konusunda çevresel değerleri rahatça

³¹⁷ Mengi/Keleş, **age**, s.74

³¹⁸ Ayşegül Kaplan, **Küresel Çevre Sorunları ve Politikaları**, Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayınları, Ankara 1999, s. 48

çiğnemesine yol açmaktadır. Çevrenin korunması için bilgisizliğin yol açtığı toplumsal aldırmaazlığın üstesinden ancak insandaki değerler sisteminin değişmesi ile gelinebilecektir³¹⁹.

Yapıların artışı ile nüfus arasında da doğru orantılı bir etkileşim vardır. Göçlerle meydana gelen nüfus artışının ortaya çıkardığı barınma sorunu kentsel yerleşim birimindeki toplumsal güvenliği de tehdit eder hale gelmiştir. Göçle kentlere gelen nüfusa kent merkezlerinde planlı yerleşim alanı bulunamaması karşısında ekonomik gücü zayıf olan bu insanlar kendi yaşam alanlarını yasadışı yollarla oluşturmaya başlamışlar ve kent topraklarını işgal etmişlerdir. Çıkarılan yasalarla işgal hukuksal zeminde meşrulaştırılmıştır. Kalıcı yasal çözümlerin yanı sıra belediyeler kentsel gelişmeyi yönlendirecek olan imar planlarını yapmalı, izlencelerini düzenlemeli, uygulamalı, toprak kullanımı ve yapı işlerini denetlemelidirler.

Tanzimat fermanı memlekette yol, köprü yaptırılması, tarım ve sanatların geliştirilmesi, zenginlik ve ilerlemenin sağlanmasının yönetimin görevi olduğu ve bu işlerin yasalarla düzenlenip memurlar eliyle görüleceği hükümlerini içermekteydi. Böylece, tanzimat fermanı ile birlikte hukukumuzda giren kamu hizmeti kavramı daha sonra 1876 tarihli anayasada merkezi yönetim ve taşra yönetiminin görevleri sayılırken temel alınmıştır. Devletin sosyal niteliğini öne çıkaran 1961 Anayasası ise her faaliyetin kamu hizmeti sayılmasına yol açmıştır³²⁰.

Anayasada ve yasalarda kamu hizmetinin tanımı kapsamı ve sınırları çizilmemiştir. Ancak, anayasaya göre ulusal güvenliği sağlamak (md.5), kamu düzenini korunmak (md.5), adalet hizmetlerini sağlamak (md. 36,40), ormanları

³¹⁹ Kaplan, **age**, s. 49

³²⁰ Tekin Akıllıoğlu, “Noterlik Hukuku Açısından Kamu Hizmeti ve İdari Vesayet Kavramları”, **Noterlik Hukuku Sempozyumu:III-IV-V**, NOTEV Yayını, Ankara 1999, s. 11

korumak, yönetmek ve işletmek (md. 169), çevre sağlığını korumak ve çevre kirlenmesini önlemek (md. 56/2) zorunlu kamu hizmetidir. Kent planlaması hem kamu düzeni hem çevre sağlığı içine girmekle bir kamu hizmeti sayılmalıdır. Ne var ki, yapı denetimi bir kamu hizmeti sayılmakla birlikte özel kişilerce gördürülmesine anayasal bir engel bulunmamaktadır. Zira Anayasanın 47/4. maddesi gereğince zorunlu kamu hizmeti sayılan ulusal güvenliğin sağlanmasına ilişkin hizmet köy korucuları ve özel güvenlik görevlileri vasıtasıyla yerine getirilebilmektedir. Diğer taraftan yine zorunlu kamu hizmeti sayılan adalet hizmetleri tahkime ilişkin düzenlemelerle özel kişilere gördürülebilmektedir.

Klasik olarak bilinen kamu hizmeti ilkelerine bakıldığında, bu ilkelerin yapı denetimi hizmetindeki yansımaları araştırılacaktır. Konuyu öğretide ayrıntılı olarak araştıran Karahanoğulları'nın yaptığı ayırımdan yararlanılacaktır. Bu ilkeler; süreklilik, eşitlik, uyum ve karşılıksızlık ilkeleridir. Ayrıca bu ilkelerin açıklamasına girilmeyecektir. Bu ilkeler açısından bakıldığında yapı denetim hizmetinin belirgin özelliği kendini kamu hizmeti olarak göstermektedir. Yaşamın yapıyla olan bağlantısının sürekliliği gözönüne alındığında, birey ve toplumun can ve mal güvenliği anlamında yapı denetim hizmetleri sürekliliği olan bir gereksinimi karşılar. Bunun yanında, hizmetten yararlanmada, yararlananlar açısından farklı uygulamalara gidilememesi, artan nüfus ve kentleşme ile ortaya çıkan yapı gereksinimindeki değişim ve artışa uyum göstermesi beklenen bir hizmettir. Ayrıca yoğunlaşan kamu yararı amacı ve kamu düzenini sağlama işlevi nedeniyle parasız sunulması gereken bir hizmettir. Dolayısıyla, yapı denetim hizmetlerinden yararlanmayı özel hukuk sözleşmesi bağlamında bedele bağlamak hizmetin niteliğine uygun düşmemektedir. Hizmetin bedele bağlanması demek bedel ödemeyenlerin hizmetten dışlanması

anlamına geleceğinden kaçak yapılaşmaya yol açacaktır. Diğer yandan, yüksek gelir düzeyine ve ranta sahip bölgelerdeki yapılar da bedel uygulanabilir ise de, bedel ödeyemeyen diğer kesimlerde yaşayan insanların hizmetten dışlanması kabul edilemez.

Yapı denetimi yönetimin yaptırım gücüne dayanarak yürüttüğü kolluk faaliyetleri içinde yer alır. İzin ise yapılan denetimin hukuk kurallarına uygun olduğunu gösteren resmi bir belge olup iznin (ruhsatın) denetimden ayrı düşünülmesi olanağı yoktur. Kamuya ait olan bir hizmetin özelleştirmeye konu olabilmesi için Anayasanın 128. maddesinin kapsamından çıkarılması gerekir. Bu nedenle, yönetim izin yetkisini elinde bulundurup bunun dayanağını oluşturan denetim yetkisini özel kişilere devretmesi olanaklı değildir. Denetleme ve izin yetkilerinin farklı otoritelerde bulunması yönetimin bütünlüğü ilkesi ile uyumlu bir uygulama olmamaktadır.

Diğer taraftan Anayasanın bazı hükümlerinden hareketle yapı denetiminin bir kamu hizmeti olduğuna ilişkin çıkarımlarda bulunmak mümkündür.

a. Planlama, anayasal bir kamu hizmeti olarak devletin görevidir (md.166).

Yapı denetimini planlamanın dışında tutmak mümkün değildir.

b. Anayasanın 47/4. maddesinde belirtilen “*idarece yürütülen yatırım ve hizmetler*”in kapsamına kamu hizmetleri de girmektedir. Planlama yönetimce yürütülen bir yatırım ve hizmettir.

Nitekim öğretilerde bazı hizmetler anayasal olarak kamu hizmeti kabul edilmektedir. Bunlar; kamu düzeni, dış güvenlik, adalet, temel eğitim ve öğretim ve sosyal güvenlik hizmetleridir. Bu açıdan bakılırsa yapı güvenliğinin kamu düzeni ve sağlık unsuru ile olan bağı koparılamaz. Anayasa mahkemesinin kararlarında da, bir

takım hizmetler önemli görülerek kamu hizmetine örnek gösterilmiştir. Örneğin sağlık, eğitim ve öğretim, dış ticaretin düzenlenmesi, su, havagazı, ve elektrik hizmetleri³²¹. Bunların önemli olarak nitelenmesini gerektiren ölçütler yapı denetimi hizmetleri için de geçerlidir. Bu nedenle, yapı denetimi bir kamu hizmeti olup kamudan ayrı düşünülemez.

5. 3194 Sayılı İmar Yasasında Öngörülen Yapı Denetim Sistemi

Ülkemizde son elli yıldır yaşanmakta olan kentleşme ve bu kentleşmenin getirdiği sorunlar bağlamında yürürlükte bulunan imar sisteminin öngördüğü planlama yaklaşımı, arsa ve konut politikaları, gerek mevzuat açısından gerekse kurumsal olarak tartışmalara konu olmuştur. Tartışmalar, özellikle yapı güvenliğine ilişkin sorunlar hakkında son onbeş yılda özellikle de 1999 Marmara depreminden sonra hem mesleki örgütlerin hem de devletin gündeminde yoğunlaşmıştır. Yapılan araştırmalara göre ülke genelinde konut stokunun %38'inin inşaat ruhsatının bulunmadığı, %67'sinin ise yapı kullanma izninin bulunmadığı saptanmıştır³²². Keza anakentlerde bulunan yapı stokunun yarısından fazlasının kaçak olduğu görülmüştür. Ülkemizde arka arkaya yaşanan iki büyük depremde izinsiz olduğu kadar izinli yapılar da yıkılmıştır. Adı geçen depremlerin yol açtığı hasarın bulunduğu yerleşim alanlarında 3194 sayılı İmar Yasasının öngördüğü yapı denetim sistemi uygulanmaktaydı. Söz konusu depremin yol açtığı hasarın yapılarda meydana getirdiği hasarın büyüklüğü uygulanan yapı denetim sisteminin yetersizliklerini de

³²¹ Ulusoy, “Anayasa Mahkemesinin, Kamu Hizmetlerinin Özel Kişilere Gördürülmesine ve Bunlara İlişkin Uyuşmazlıkların Çözüm Yollarına Yaklaşımı Hakkında Bir Değerlendirme”, **agm**, s. 46, **Anayasa Mahkemesinin** 1987/16, 1990/4, 1984/6, 1973/32, 1994/43, 1994/71 esas sayılı kararları

³²² T.C. Başbakanlık Proje Uygulama Birimi, İmar Mevzuatı Uygulaması Analizi Danışmanlık Hizmetleri, **Nihai Raporu**, Ankara 2005, s. 55

ortaya koymuştur. Esasen bu yapı denetim sisteminde proje denetimi yerel yönetimlere, yapım işlerinin denetimi ise fenni mesule bırakılmıştır³²³. Sistem kısaca proje denetimi, inşaat denetimi ve yaptırım olmak üzere üç bölüm olarak incelenebilir.

Ülkemizin yapım işinde yaşadığı en büyük talihsizliklerden birisi de proje konusudur. Proje yapmak ve onun denetimini gerçekleştirmek yapı sahipleri tarafından boşuna harcanan para olarak görülmüştür. Böyle olunca gerçek bir projeye sahip yapılar ortaya çıkmamıştır³²⁴. Sistemin genel işleyiş biçimi yapı sahipleri tarafından yaptırılan mimari ve mühendislik projelerinin incelenmesi, onaylanması, ruhsat işlemleri ve ruhsata aykırı yapıların saptanması ile bunlara uygulanacak işlemler bütününden oluşmaktadır. Bu sisteme göre, özel mülkiyette bulunan tüm yapıların yapım sürecinin başlaması için mimari, statik ve diğer mühendislik projelerinin onaylanması ve ruhsat alınması zorunluluğu vardır. Belediye ve mücavir alan sınırları içinde yapılacak özel mülkiyete konu yapılar için belediyeden, belediye ve mücavir alan sınırları dışındaki yapılar için ise valilikten yapı sahipleri tarafından yapılacak yazılı başvuru ile izin alınması gerekir. Ruhsatlı yapılar açısından taşıyıcı sistemi etkilemeyen bazı önemsiz onarım ve değişiklikler dışında herhangi bir değişiklik yapılması da yeniden izin alınmasını gerektirmektedir. Yapım sürecinde belediye ve valiliklerin inşaatı durdurma ve yıktırma yetkisi bulunmaktadır.

Şuanda yürürlükte bulunmayan 1580 sayılı Belediye Yasasının “*Belediyelerin Vazifeleri*” başlıklı 15/12. maddesinde; Yapı, onarım ve ek yapımlar için izin vermek, yasaya aykırı, izinsiz veya izne aykırı olan yapıları önlemek, düzelttirmek veya yıktırmak, tehlikeli yapıları yıktırmak belediyelerin görevleri arasında

³²³ Ergünay, **Özel Notlar**.

³²⁴ Ustaömer, **age**, s.60

sayılmıştır. Ancak bu yasa 07.12.2004 tarihinde çıkarılan 5272 sayılı Belediye Yasasıyla yürürlükten kaldırılmıştır. 5272 sayılı Belediye Yasasının Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmesi üzerine 03.7.2005 tarihinde 5393 sayılı Belediye Yasası yürürlüğe girmiştir. Bu yasanın “*Belediyenin Görev ve Sorumlulukları*” başlıklı 14. maddesinin a bendi, “*İmar, su ve kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel alt yapı....hizmetlerini yapar veya yaptırır.*”, “*Belediyenin Yetkileri ve İmtiyazları*” başlıklı 15. maddesinin c bendi ise “*Gerçek ve tüzel kişilerin faaliyetleri ile ilgili olarak kanunlarda belirtilen izin veya ruhsatı vermek*” hükmünü içermektedir.

Kamu tarafından yapılan yapılar için izin alınması zorunluluğu bulunmamaktadır. Bu yapılar hakkında imar planına uygun olması kaydıyla avan proje üzerinden izin verilir ve sorumluluk ilgili kamu kurumuna ait olur. Mevcut yasal düzenlemeler yapıların proje denetimini yerel yönetimlere bırakmıştır. Yasal bir zorunluluk bulunmamasına rağmen zaman zaman ilgili meslek odalarının da, belediyelerle yaptıkları anlaşmalar gereğince yapının proje denetimi aşamasına vize uygulaması yoluyla katıldıkları olmuştur. Yapı izni almak için belediye ya da valiliğe dilekçe ile başvuru yapılacaktır. İzne konu olan yapılar maliki adına tapusu olan arazi yada arsa üzerinde bulunan yapılardır. İzin (ruhsat) verme inşaat başlamadan önce yapılan proje denetimi olarak adlandırılabilir kamusal bir işlemdir. Dolayısıyla, yapıların mimari, teknik ve tesisat projelerinin incelenmesi sürecini kapsar. Proje yapma yetkisi 38. maddeye göre “fen adamı” olarak isimlendirilen kişilere verilmiştir. Belediye sınırları içinde bulunan bir yapının inşaatına başlamak için başvuru dilekçesine eklenecek belgeler 3194 sayılı yasanın 22. maddesinde sayılmıştır. Dilekçeye tapu, mimari proje, statik proje, elektrik ve tesisat projeleri,

resim ve hesaplara röperli veya yoksa ebatlı kroki eklenmesi gerekmektedir. İzin işlemleri istenen belgelerin kontrolünden sonra eksiklik yoksa başvuru tarihinden itibaren otuz gün içinde ruhsatın verilmesiyle tamamlanır. Yapı yapmak isteyen bireylerin yapıya başlayabilmeleri böylece, kamu kurumları tarafından belgelenmiş olmaktadır. Eksiklik bulunduğu takdirde durum onbeş gün içinde başvuru sahibine yazı ile bildirilir. Yasanın 27. maddesine göre belediye ve mücavir alan sınırları dışında bulunan köy ve mezralarda, köy nüfusuna kayıtlı olup sürekli oturanların yaptıracakları konut, hayvancılık veya tarımsal amaçlı yapılar için inşaat ve iskan ruhsatı aranmaz. Ancak yapının fen ve sağlık kurallarına uygun olması ve muhtarlıktan izin alınması gerekmektedir. Bu yapılar proje aşamasında ise hiçbir denetimden geçmemektedir.

Sunulan belgelere göre proje denetimi yapılarak belediyeden yapı yapma izin belgesi (ruhsat) alınıp yapı yapmaya başladıktan sonra önemli bir denetim aşaması da, inşaatın projeye uygun yapılıp yapılmadığının denetlenmesidir. İnşaat su basmanı seviyesine ulaştığında belediyeye yapılan başvuru üzerine inşaatın imar mevzuatına uygun yapılıp yapılmadığı denetlenir. Onay verilmesi durumunda temel üstü ruhsatı alınarak inşaatı devam edilir. İnşaat başladıktan sonra inşaatın tüm aşamalarında fen ve sanat kurallarına uygunluğu 1985 yılında çıkarılan 3194 sayılı İmar Yasasına göre piyasa koşulları içerisinde serbest çalışan fenni mesul (teknik uygulama sorumlusu) denilen mühendis ve mimarlar tarafından denetlenmektedir³²⁵. Yapının uygulama sırasındaki denetimini yapan fenni sorumlu yapı sahibi veya yüklenici tarafından seçilmekte ve ücreti bunlar tarafından ödenmektedir. Denetimin bu aşamasında fenni sorumlu inşaatın projeye uygun olarak yapılmasından sorumlu olan kişidir. Bu

³²⁵ (Bu kişilerin mühendis veya mimar olmasına dahi gerek bulunmamaktadır) Haluk Sucuoğlu, “İmar Kanunu Değişmeli”, **Milliyet** 26.8.1999, İlhan Sungur ile yapılan söyleşi, **Dünya**, 19.8.2002

kişinin diğer önemli bir sorumluluğu ise inşaat çalışma sahasındaki güvenliğin sağlanmasıdır. Fenni sorumlunun yapının proje mühendisi olmasına bir engel olmadığı gibi sorumluluğunun saptanmasında inşaatın büyüklüğünün de bir önemi yoktur. Fenni sorumlu denetimde kendi teknik bilgileri ile tek başına kalmaktadır. Yapıyı, daha önce alınan yapı izni ve eklerine uygun olarak yaptırmakla yükümlüdür. Herhangi bir sorumluluk söz konusu olduğunda, denetim sorumluluğunun kapsamı, bu alanda çalışan kişinin kendinde bulunması gerekli ortalama teknik bilgiler çerçevesinde değerlendirilecektir. Denetimin yöntemi bakımından ayrıca yasal bir süreç belirlenmemiştir. Yapı tamamen bittiği takdirde kullanılabilmesi için inşaat ruhsatı veren belediyeye başvuru yapılır. Başvuru tarihinden itibaren otuz gün içinde belediye kendi elamanlarına yapının ruhsat ve eklerine uygun yapıp yapılmadığının kontrolünü yaptırır. Denetlemenin olumlu sonuçlanması durumunda yapı kullanma izni verilir.

Yasanın 31, 32, ve 42. maddeleri, kullanma izni alınmamış yapılar ile ruhsatsız veya ruhsat ve eklerine aykırı olarak başlanan yapılara uygulanacak işlem ve ceza hükümlerini içermektedir. İncelendiğinde 31. maddede kullanma izni bulunmayan yapıların izin alınıncaya kadar elektrik, su ve kanalizasyon hizmetlerinden yararlanamayacağı hükme bağlanmıştır; 32. maddeye göre, ruhsat alınmadan yapımına başlanan yapıların mühürlenerek inşaatı durdurulur, yapı projesine uygun hale getirilip izin alınmaması halinde belediye ve valilikçe yıktırılır. Yıkım masrafları yapı sahiplerinden tahsil edilir. Yıkım sırasında belediye sınırları içinde zabıtanın dışında ise jandarmadan yardım alınır. 42. madde gereğince izinsiz ya da izne aykırı yapının sahibine veya müteahhide belediye encümeni ve il idare kurulu tarafından para cezası kesilir. Fenni sorumlu hakkında da kısmen para cezası

uygulanması mümkündür. Proje denetiminde belediye ve valiliğe herhangi bir yasal sorumluluk yüklenmemiştir.

6. İmar Yasasında Öngörülen Yapı Denetim Süreçlerine İlişkin Kurumsal Yapının ve Uygulamanın Sorunları

Sistemin kamu ayağını oluşturan belediye ve valilikler teknik eleman ve donanım yetersizliğinden kaynaklanan sebeplerle proje denetimi dahi yapamazken yapım işlerini hiç denetleyememektedirler. Yapı denetim hizmeti yerel yönetim örgütlenmeleri içinde üretilerek topluma sunulmaktadır. Örgütün verimli ve etkili hizmet sunabilmesinin ön koşulu örgütsel yapının amaçlar doğrultusunda biçimlendirilmiş olmasıdır. O halde örgüt yapısı ile amaçlar arasında uyum sağlandığı takdirde istenilen sonuçlar elde edilebilecektir³²⁶. Burada irdelenmesi gereken sorun, yapı denetiminin özel kişiler eliyle gördürülmesi olduğuna göre, örgüt yapısı ile karşılaşılan sorunlar arasında bir ilişki bulunduğu sonucuna ulaşılabilir. Ancak kurulacak ilişki, hiçbir zaman karşılaşılan tüm sorunların örgüt yapısından kaynaklandığı anlamına gelmez. Bu nedenle, örgüt yapısında yapılacak bazı değişiklikler sorunların çözümünü kolaylaştıracaktır. Burada üzerinde duracağımız konu tek tek sorunları sıralamak yerine önemli görülen bazılarını ele almak olacaktır.

Bireylere günlük gereksinmelerini karşılayacak ortak yerel hizmetleri bulundukları yörenin özelliklerine göre yerel yönetim birimlerinin götördükleri düşünüldüğünde, yerel yönetimler halka daha yakın birimler olarak kendini göstermektedir. Yurttaşların yerel hizmetlere bu arada özellikle kent planlamasına

³²⁶ Aykut Polatoğlu, “Kent Yönetiminde Sorun Alanları ve Örgütlenme”, **Türkiye 12. Dünya Şehircilik Günü Kolokiyumu**, Ankara 16-17-18 Kasım 1988, s.187

katılımı ve işbirliği olanaklarının zorlanması hizmetlerin verim ve etkinliğinde önemli role sahiptir. Katılımın şekli ve oranı bölgeye ve ortaya çıkan uygulamaya bağlıdır ³²⁷. Yurttaşların ve kuruluşların, imar sisteminde tanımlanan planlama ve denetim etkinliklerine her düzeyde katılması, bu etkinliklerin bir toplumsal uzlaşma süreci içinde sürdürülmesi, doğal afet tehlikelerine karşı uyanık kalınması, sorumlulukların paylaşılması, toplumda özdenetimin gerçekleştirilmesi açılarından büyük değer taşımaktadır. İmar kararlarına çeşitli katılım biçimlerinin kurgulanması, planlama ve yapılaşmada seçeneklerin geliştirilmesi ve kararların alınması süreçlerinde ilgili tarafların katılımı saydamlığı sağlayacaktır. İmar sistemi kapsamında, doğal tehlikelerin ve kentsel risklerin bertaraf edilmesi amacıyla, yerel örgütlenme biçimlerinin ve ‘Mahalle Afet Yönetimi’ türünde yerel örgütlenmelerin desteklenmesi sağlanmalıdır ³²⁸. Belediyeler, varolan yapı denetim sistemi içinde hizmetin hiçbir aşamasında halkın katılımına olanak sağlayacak biçimde örgütlenmiş değildir. Bu açıdan bakılınca yeni yapı denetim sistemi içinde görev alan özel kuruluşların katılım yollarını açtığı düşünülebilir. Zira parayı veren işi yaptırır mantığı içinde, bir bedel karşılığında hizmet yapan özel kuruluşları, bedeli ödeyen yurttaşın (yapı sahibi olması gerekirken uygulamada müteahhit ücret ödemektedir.) denetleyebileceği sonucuna şeklen varmak mümkündür.

Teknik ve uzman personel yetersizliği, altyapı ve planlama eksikliği sistemin işleyişindeki yanlışlıkların dolayısıyla, çarpık kentleşmenin en önemli sebeplerindendir³²⁹. Yapı denetim hizmetini üstlenen yerel yönetimlerin bu amacı gerçekleştirebilmesinde sahip olduğu insan gücünün niteliği ve niceliği önemlidir.

³²⁷ Ayşegül Kaplan, “Kent Planlamasına Katılım-Olanaklar ve Sınırlar”, **AÜSBFD**, cilt 46, Sayı 3-4, Haziran-Aralık 1991 den Ayrı Baskı, Ankara 1991, s. 277-281.

³²⁸ Ulusal Deprem Konseyi Raporu, www.belgenet.com.tr, (23.8.2006)

³²⁹ Feral Eke, “3194 Sayılı İmar Yasasına Eleştirel Bir Bakış”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt: 9, Sayı:3, Temmuz 2000, s. 63

Denetim gibi teknik bir konuda halka etkili bir hizmet sunabilmek, teknik bilgi birikimine sahip nitelikli elemanların çalıştırılmasına bağlıdır. Küçük belediyeler bir yana büyük sayılabilecek belediyeler dahi bu açıdan yeterli elamana sahip değildir. Böyle bir personeli istihdam edecek yeterli kaynağa da sahip değildirler. Özellikle deprem güvenliğinin sağlanmasında deprem yönetmeliğinin uygulaması ve kontrolünü sağlayacak, statik proje denetimi yapabilecek inşaat mühendisi yoktur. Bu yetersizlik, sistemin işlemesini aksatan önemli bir sorun alanı olmaktadır. Bir araya gelecek birden fazla küçük belediyenin ortak teknik personel kullanarak bu sorunu çözmeleri mümkündür³³⁰.

Türkiye’de doğal afetler ve depremle ilgili kurumlar, gerek kendi içlerindeki etkinlikler, gerekse aralarındaki işbirliği ve tamamlayıcı dayanışmayı gerçekleştirmeleri açısından yetersizlikler taşımaktadırlar. Ayrıca bu alanda çoklu yetki örtüşmeleri ve yetki boşlukları bulunduğu bilinmektedir. Söz konusu sakıncaları giderilemeyen, donanım ve nitelikli personel sıkıntıları çeken kuruluşların etkin olmaları da beklenemez. Varolan kuruluşların yaşadıkları sıkıntılar ve olanaksızlıklar başarısızlığın nedeni gösterilerek yeni kuruluşların eklenmesi çözüm yerine donanım ve personel sorunlarını pekiştirecektir. Başbakanlık, İçişleri Bakanlığı, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı’nın ilgili birimleri arasında dağılan bu yapılanma, Doğal Afet Sigortaları Kurumu, araştırma kuruluşları ve diğer birimlerin de katılmasıyla daha da geniş bir yelpaze oluşturmuştur. Bu sorunun aşılması için; yapı denetimi ve afetler konusunda oluşturulacak yapılanmanın siyaset üstünde tutulması, yeni kurumlar oluşturarak yetki ve sorumluluk alanlarının karmaşılaştırılması yerine var olan kurum ve birimlerin niteliklerinin ve

³³⁰ Polatoğlu, **agm**, s. 189

olanaklarının geliştirilmesi, bu kurumların birbirlerini işlevsel olarak tamamlayacak biçimde gerçekçi görev tanımlarının yapıldığı bir sistemin oluşturulması gerekmektedir³³¹.

İmar planlarının hazırlanması, onanması ve yürürlüğe sokulması ile yükümlü yerel yönetimler, alınan kararların uygulanmasında kaynak sıkıntısı ve yaptırım zorluklarıyla karşı karşıya kalmaktadırlar. Bunun için imar hukuku kuralları içinde bulunan kamulaştırma, arazi ve arsa düzenleme (18. madde) yetkileri dışında, özellikle yüksek risk taşıyan kentsel alanları tanımlama, bu alanlarda ivedi müdahaleyi sağlayacak çağdaş araçların geliştirilmesi gerekir. Kentsel alanlarda 18. madde hükümlerinin genişletilmesi ve değer artışına bağlı olarak tekrar uygulanması, imar hakkı aktarımı, 39. madde (mail-i inhidam) durumunun afetler ve deprem açısından kullanımı ve yapı sahiplerine yıkım duyurusu yapılması, yüksek riskli alanlarda etkin sonuçlar sağlayabilir. Birden fazla iyelikli yapılarda 634 sayılı Kat Mülkiyeti Yasasının ilgili hükümlerinin aşılması ‘çoğunluk ile karar alınabilmesi’, ya da eylem planlama alanlarında kamunun koşul aranmaksızın bu tür yapılarda uygulama yapma yetkisi fiziki müdahale olanaklarını artıracak, plan kararları uyarınca taşınmazlarda kira denetimi ve taşınmaz vergilerinde ayrıcalıklı uygulama yetkileri ise kamunun mali araçlar yoluyla denetim gücünün genişletilmesini sağlayabilir³³².

Gerek kent planlarının, gerekse yapıların projelendirme ve uygulama aşamalarında yönetsel ve teknik denetimin eksiksiz yerine getirilebilmesi, güvenli çevreler oluşturmaın temel koşuludur. Bu denetimin tarafsız ve aralıksız olarak yerine getirilmesi amacıyla kamu ve özel kesimin üstlenmesi gereken

³³¹ Ulusal Deprem Konseyi Raporu, www.belgenet.com.tr, (23.8.2006)

³³² Ulusal Deprem Konseyi Raporu, www.belgenet.com.tr, (23.8.2006)

sorumlulukların açıklığa kavuşturulması ve denetim işlerinin en yetkin kadrolarca yürütülebilmesi sağlanmalıdır. İmar sistemi kapsamında verilen mesleki hizmetlerde ve bu hizmetlerin denetiminde ‘yetkinlik’ tanımlamasının güvenli sonuçlar elde edilmesinde küçümsenemeyecek katkıları vardır. Hizmetleri sağlayan meslek adamlarının niteliklerinin denetimi, sonuçların da denetimidir. Bu nedenle, ‘mesleki yetkinlik’ ve ‘mesleki sorumluluk sigortası’ gibi güveni pekiştiren mekanizmalar, Türkiye’de fiziki çevrenin gelişmesinde güçlü ve olumlu etkenlerdir. Mesleki denetim sürecinde meslek odaları tam yetki ve sorumluluk üstlenerek rol almalıdırlar. Ancak, denetim yetkilerinin yürütülmesinde, özel kuruluşlar yanında kamu organları da etkin görevler almalıdırlar. Bu yolla, ülkenin güncel gerçekleri içinde, kaçak yapılaşmayı engelleyen ve gereken yıkım uygulamalarını yerine getiren kararlılık elde edilebilmelidir³³³.

Yerel yönetimler imar yetkilerine rağmen teknik denetimden uzaktırlar. Hukuksal altyapıdan kaynaklanan sorumsuzluk kamu yönetiminde denetimsizliği tetikleyen etkenler arasındadır. Denetimi yapan kamu kurumlarının denetimdeki eksiklikleri konusunda herhangi bir sorumluluk taşımamaları denetimin etkinliği ve ciddiyeti konusunda zaafiyet ortaya çıkarmaktadır. Bu zaafiyet gerekli denetimden yoksun yapılardan oluşan kentlerin sorunlarının başlıca sebeplerinden birisidir. Yerel yönetim yetkilileri, yaptıkları teknik yanlışlar ve ihmallerden ötürü sorumluluk üstlenmelidirler. Deprem zararlarını azaltmada plan kararlarının ve yapı izinlerinin teknik gereklerin yerine getirilerek alındığına ilişkin denetim belgelerinin saklanması zorunluluğu, sorumlu kuruluş ve kişiler kimliğinde tutulmalıdır³³⁴.

³³³ Ulusal Deprem Konseyi Raporu, www.belgenet.com.tr, (23.8.2006)

³³⁴ Ulusal Deprem Konseyi Raporu, www.belgenet.com.tr, (23.8.2006)

Denetimden kaynaklanan sorun olarak öncelikle fenni mesulün ücretini aldığı yapı sahibi veya müteahhidi denetlemesi yaşamın olağan kurallarına aykırıdır. Öte yandan bu kişilerin faaliyetlerinin hiçbir denetime tabi olmamasının yanı sıra bu kişilere yaptırım yetkisinin tanınmamış olması uygulamada etkili denetim yapılmasının önündeki başlıca engeller olmuştur³³⁵. Ortaya çıkan denetim boşluğu nedeniyle yapım işlerinin denetimi piyasada bu alanla ilgili eğitimi olmayan usta, kalfa ve yapsatçıların anlayış ve yeteneğine bağlı kalarak sürdürülmektedir. İmar Yasasında yapıyı yapan kişinin veya yüklenicinin tanımı bulunmamaktadır. Bu kişilerin yapıyı sattıkları kişilerle olan ilişkileri ve onlara karşı olan sorumlulukları özel hukuk hükümleri kapsamında ticari bir ilişki olarak yürümektedir³³⁶.

Yapı sahipleri açısından bakıldığında, amacına ulaşmış yapı kavramının net olarak anlaşıldığını ve bunun bilincine varıldığını söylemek güçtür. Yapıya ticari meta olarak bakmanın getirdiği anlayışın sonucu olarak kar sağlamak için bir çok yapıya ruhsat dışında kaçak kat çıkma, balkon çevirme, genişletme uygulamalarına rastlanmaktadır. Yasakoyucu da zaman zaman çıkardığı af yasaları ve verdiği gecekondlu tapularıyla bu uygulamaları desteklemiş olmaktadır.

Denetim işleminin en önemli ayağını oluşturan yurttaşın bakışı ise, etkin yapı denetimi açısından iç açıcı değildir. Etkin yapı denetimi üretimi kısıtlayıcı, disiplinler bir kırtasiyecilik olarak görülmektedir. Yapı sahibi olan yurttaş (aynı zamanda tüketici) ve yüklenici, yapı güvenliğinin terk edilmesini yurttaşın tanınan kolaylık olarak algılamaktadır. Ne yazık ki, siyasi kimliğe sahip, oy hesaplarından kendini sıyıramamış belediyeler de etkin bir yapı denetiminin kurallarını uygulamak yerine yapı sahiplerine kolaylık sağlamayı tercih edebilmektedirler. Belediyeler yeterli

³³⁵ Sucuoğlu, “İmar Kanunu Değişmeli”, **Milliyet** 26.8.1999, Sungur, Söyleşi, **Dünya** 19.8.2002

³³⁶ Sucuoğlu, “İmar Kanunu Değişmeli”, **Milliyet** 26.8.1999

denetim yapmamalarından ötürü doğabilecek zararlardan dolayı etkin bir yasal yaptırım altında değildirler. Bayındırlık Bakanlığı tarafından hazırlanan İmar Yasası uygulamasının İç İşleri Bakanlığı'na bağlı belediyelerce denetlenmesi yaptırım uygulama gücünü zayıflatmaktadır³³⁷.

Yapının büyük ya da küçüklüğüne bakılmaksızın inşaat aşamasının tüm teknik sorumluluğunu üstlenen fenni sorumluya bu görevin verilmesinde diploma dışında ayrıca bir nitelik aranmamaktadır. Mimar ya da mühendis niteliğine sahip olması yeterli görülmektedir. Kamu adına denetimi üstlenen belediye mühendisleri için de belirli bir iş deneyimi aranmamaktadır. Yeni mezun mühendislerin bu işi üstlenmelerini engelleyen yasal bir hüküm yoktur. Mesleki yetersizlikler bakımından bir başka sorun alanı ise inşaat işçiliğidir. İnşaat işçilerinin niteliği konusunda herhangi bir mesleki yeterlilik aranmamaktadır. Bu niteliksizlik, kamu kurumlarının sorumsuzluğu ile birleştiğinde denetimden kurtulmak zor olmamaktadır. Mimar ya da mühendisin müteahhide bağlı olarak çalışması ise adeta denetimsizliğe davetiye çıkarmaktadır³³⁸.

Dayanıklı yapı tasarımı ve uygulamalarının başarısı, bu alanda çalışan insanların ve teknik elemanların üniversite eğitimlerinin iyileştirilmesi ve meslek içi eğitimi izlencelerinin yürütülmesine bağlıdır. Bu bağlamda 601 sayılı yasa gücünde kararname ile getirilen meslek içi eğitimin meslek odaları tarafından yürütülmesi hükmü 595 sayılı kararnamenin iptali ile yürürlükten kalkmış, 4708 sayılı yasa ile yeniden gündeme alınmamıştır.

Yapılardan kaynaklanan can ve mal kayıplarının önde gelen nedenlerinden birisi de, inşaat müteahhitliğinin bir sisteme bağlanmamış olmasıdır. Özel iyeliğe ait

³³⁷ Sucuoğlu, “İmar Kanunu Değişmeli”, **Milliyet** 26.8.1999

³³⁸ Alataş Yener, **agt**, s. 87

inşaatların müteahhitliğini üstlenen kişiler için herhangi bir ‘mesleki-kurumsal yeterlik’ aranmamaktadır. Systemsizlik nedeniyle mesleki bakımdan yetersiz ve niteliksiz kişilerin inşaat müteahhitliği alanına girmesine engel bulunmamaktadır. Sonuçta inşaat, tamamen ticari bir faaliyet alanı olarak denetimsiz bir biçimde yürütülmektedir³³⁹.

Kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşu olan TMMOB’ne 6235 sayılı kuruluş yasası ve onu izleyen 7303 sayılı yasaya göre, “Belediyelerle işbirliği yaparak yapıların proje ve uygulamaları konusunda mesleki denetim yapma görev ve yetkisi” verilmiştir. Bu yetki uyarınca zaman zaman bazı belediyelerin denetim konusunda meslek odaları ile anlaştıkları görülmektedir³⁴⁰. Ancak 1994 seçimlerinden sonra oluşan siyasi ortam nedeniyle meslek odaları ile belediyeler arasında yapılan protokoller belediyeler tarafından tek yanlı olarak iptal edilmiştir³⁴¹.

7. 4708 Sayılı Yasayla Getirilen Yapı Denetim Sistemi

Marmara bölgesinde 1999 yılında meydana gelen depremlerin yol açtığı yüksek can ve mal kaybı, yapıların güvenliğine ilişkin tartışmaları yoğun bir şekilde kamu oyunun gündemine taşımıştır. Her ne kadar bazı inşaat müteahhitleri hakkında yasal kovuşturma başlatılmış ise de mevcut yasal düzenlemelerin öngördüğü hukuksal ve cezasal yaptırımlar bu kişiler hakkında etkin bir caydırıcılık ortaya koyamadığı gibi mağdurlar açısından zararlarını karşılamaya yetecek tazminatı da sağlayamamıştır. Bu etkisizlik kamu oyunu da tatmin etmediği için ülkemizde yapı denetimi konusunda yeni yasal düzenlemelerin yapılması çalışmaları başlamıştır.

³³⁹ Ulusal Deprem Konseyi Raporu, www.belgenet.com.tr, (23.8.2006)

³⁴⁰ Enis Berberoğlu, “Belediye Yerine Yapı Polisi Var”, **Hürriyet** 11.09.1999

³⁴¹ 22.4.1994 tarih ve 2209 sayılı genelge.

Yeni yapı denetim sisteminde yeni kuramsal araçlara gereksinim olduğu gerçeğinden hareketle yapıların etkili denetimi için bağımsız, deneyimli, yetkili ve sorumlu kuruluşlar oluşturulması ve yapıların hem proje hem de uygulama aşamasında denetiminin aynı kuruluşlar eliyle yürütülmesi hedeflenmiştir³⁴². Bu çalışmalardan ilki 10.4.2000 tarihinde yürürlüğe giren 595 sayılı yasa gücünde kararname olmuştur. Bu kararnamenin öngördüğü sistem yeterli uygulama süresi bulamadan kararname Anayasa Mahkemesince iptal edilmiştir. Daha sonra 4708 sayılı Yapı Denetim Yasası 13.7.2001 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Yasa belediye ve mücavir alan sınırları içinde ve dışında kalan tüm özel yapıların denetimini kapsamaktadır. Bu yasa ile yapıların denetimi özel kuruluşlara bırakılmıştır.

Yasa uyarınca yapıların imar kurallarına ilişkin uyum ve işleyiş bakımından yapımlarının denetimi özel kuruluşlar aracılığıyla sağlanmış olacaktır. Depremden kaynaklanan zararların kamuoyunda yol açtığı infialin de etkisiyle hazırlanan düzenlemenin arkasındaki düşünce, özel kişilerin ve özel hukukun yapı denetimi alanındaki etkinliğinin artırılmasıdır. Bu yolla kalite, saydamlık, verimlilik ile halka yakınlık ve halkın katılımı sağlanmaya çalışılmış, yapı sahiplerinin örgütsel bürokrasideki sıkıntıları azaltılmak istenmiştir.

Özel kuruluşların yapı denetim işinde yer almaları ve yapı denetiminin özel hukuk alanına sokulması ile denetim alanında değişen koşullara uyum sağlanmış ve böylece bürokratik hantallıktan kurtulunmuş olacaktır. Sistemin kamu açısından getirdiği yenilik; Denetim yetkisinin bütünüyle devredilmediği gözönüne alındığında kamu kesimi ile özel kesim arasında işbirliğine gidilmiş olmasıdır. Özel kişilerin bireysel ve kurumsal sorumluluğu esası getirilmiş, kamu mali dolayısıyla, yara sarma

³⁴² Oktay Ergünay, “Ülkemizde Yapı Denetiminin Gelişimi ve 595 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname İle Getirilen Yeni Yapı Denetim Sistemi, **Yayımlanmamış Özel Çalışma**, s.4

sorumluluğundan kurtarılmak istenmiştir. Denetimin özel kuruluşlara verilmesiyle yapı sahipleri hizmet bedeli ile yükümlü tutulmuş ve denetimdeki kaynak sıkıntısı önlenmek istenmiştir. Özel kuruluşların başarı oranı ve seviyesinin yerel yönetimleri etkilemesi böylece, yükselen başarının yerel yönetimler üzerinde reform ve modernleşme bakımından baskıyı artırıcı unsur olması beklenmektedir. Bu kamu kuruluşlarının özel kuruluşlarla rekabete sokulması anlamına gelmektedir.

Yapı denetiminde özel kuruluşlardan yararlanmanın kamu dışındaki kişiler açısından getirdiği yenilik ise; Özel kuruluşlar arasında oluşan rekabet ortamının ürün ve hizmet kalitesini yükselteceği beklentisidir. Böylece hizmetin değişen nesnellik ölçütleri, hizmetin değerlendirilmesindeki ölçütleri de zorunlu olarak değiştirecektir. Hizmetin kalite ve verimsizliği konusunda başarısızlığa ilişkin kamuya mal edilen gerekçeler özel kuruluşlar tarafından ileri sürülme nedeni olamayacaktır. Ancak denetimde özel kuruluşların yer almasının yurttaşlar açısından faturası hizmetin bir bedele bağlanmış olmasıdır. Böylece, yurttaşlar yerel nitelikli yapı denetim hizmetinin tüketicisi dolayısıyla, müşterisi durumuna gelmektedirler.

Diğer taraftan bakılacak olursa bölgeler arası dengesizlikler, özel kişiler arasındaki akçal hesapların işin içine girmesini ve kamu hizmetinde pazarlığı gündeme getirmektedir. Her ne kadar hizmet bedelinin ödenmesinde banka aracı kılınmakta ise de, özel kişiler arasındaki ikili ilişkiler hesaptaki paranın haricen iadesine engel olamamaktadır. Hizmet sunumundaki para ilişkisi bireysel çıkar ilişkilerini de ortaya çıkarmaktadır. Bireysel çıkar kişinin bir durum, davranış yada etkinlik sonucunda sağladığı bireysel yararların toplamını anlatır³⁴³. Kırtasiyeciliğin azaltılması, maliyetin düşürülmesi, denetçiler üzerinde etkili olabilme istekleri

³⁴³ Keleş, “Siyaset Dışı Planlamadan Planlamasız Siyasete”, **agm**, s.436

bireysel çıkarları insan yaşamının güvenliğinin önüne çıkarabilmektedir. Yapıların imar kurallarına ilişkin uyum ve işleyişi bakımından denetimlerinin özel kuruluşlara verilmesiyle planlamadaki kamu denetiminin egemenliği kırılmış olacaktır. Böylece, yapı planlaması kamunun bilgi ve denetim tekeli dışında kesinleşecektir. Ayrıca yerel yönetim ve yapı denetim kuruluşlarının denetim sürecindeki işlevleri nedeniyle kendine özgü olarak ortaya çıkan denetim, tedbir, karar, planlama ve yatırımlar birbirine entegre olmuş bir bütünü meydana getirmeyeceklerdir. Her yerleşim merkezinin kendi doğal ve kültürel değerleri içinde bir bütün oluşturduğu gerçeği göz ardı edilmiş olacaktır. Bu nedenle, Anayasa'nın 57. maddesi uyarınca devletin, kentlerin özelliklerini ve çevre koşullarını gözeterek bir planlama yapması olanağı kalmayacaktır.

Yapı Denetim Yasası ile ülkemizde planlama ilk defa işin içinde özel kişilerin de bulunduğu bir sisteme sistemin ürünü olan hizmet de bir bedele bağlanmıştır. Bu yapı planlamasıyla ilgili ilke ve kararların mekâna yansımada özel hukuk kişilerinin yetkilendirilmesi anlamına gelmektedir. Hizmet bedeli esasına dayalı denetimin getirilmesi suretiyle kentlerin gelişmesinde kamu dışı planların yönlendirmesinden söz edilebilir. Ancak yapı denetiminde yerel yönetimlerin planlama konusundaki tüm yetkileri yapı denetim kuruluşlarına devredilmiş değildir. Yasanın içeriğinden anlaşılacağı üzere belediyeler yapı denetimine, kamu yönetimi de yapı denetim komisyonu aracılığı ile yapı denetim kuruluşlarına müdahalede bulunabilmektedir.

Kısaca yeni yapı denetim sisteminde; Öncelikle bir hizmet sözleşmesinin kurulması gerekmektedir. Hizmeti yüklenen kuruluşlar yönetsel ve hukuksal (md.3/4) yönden 3194 sayılı yasada açıklanan fenni mesul hükümlerine tabi

olmaktadır (md.3/1). Diğer taraftan ceza yaptırımları ile uygulama desteklenmiştir. Denetim açısından getirilen bir başka kural ise kullanılan malzemelerin laboratuvar incelemesinden geçirilecek olmasıdır. Yapı denetim kuruluşlarına bazı durumlarda ihtar görevi yüklenmiştir. Yapı denetim kuruluşlarının denetlenmesi amacıyla yapı denetim komisyonu kurulmuş, denetçiler hakkında sicil tutulması esası getirilmiştir. Ayrıca yapı denetiminde çalışanların niteliklerine ilişkin kurallar ile denetimin aşama ve ilkeleri belirlenmiştir. Hizmet bedelleri açısından pazarlık yolunun önlenmesi için hizmet bedeli yasal olarak sabit bir orana bağlanmıştır. Denetlenen yapılara sertifika verilmesi de bir başka yeniliktir.

8. Yapı Denetiminin Etkinliği

Bir yapı denetim sisteminden beklenen etkinliğin sağlanması için bazı etkinlik kriterlerinin belirlenmesi gerekir. Takdir edilmelidir ki, yapı denetiminde etkinliğin sağlanması tek unsura bağlanamaz. Tam bir etkinliğin sağlanması zamana bağlıdır. Bu zaman içinde sistemle bağlantısı olan meslek odalarının, sigortacılık sektörünün ve kamunun yakın işbirliği ve ciddiyetine gereksinim vardır. İyi bir yapı denetim sisteminde³⁴⁴;

1.Doğal yıkım olaylarının 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,

³⁴⁴ Ergünay, **Yayınlanmamış Özel Çalışma**, s.4

4.Sektörde çalışanların niteliklerinin ve mesleki saygınlığının artması ve yapı sektöründeki nitelikli meslek sahiplerinin çalışma alanlarının genişlemesi,

5.Tüketici bilincinin gelişmesi ve tüketicinin korunması,

6.Yapı sektöründe kusurlu davranışlara karşı caydırıcı yaptırımlar getirilmesi ve uygulama konusunda adalete olan güvenin arttırılmasına yer verilmesi gerekir. Ayrıca sistemin izlenmesi, kaçak yapılaşma konusunda af çıkarılmaması ve kolluk gücü ile desteklenmesi gerekir.

Kent planlaması sisteminde kamu ve özel yönetim ilişkileri ekseninde birbirinden ayrı atılan adımların ve edinilen deneyimin öncelikle ortak bir iletişim havuzunda toplanması daha sonra bu çalışmaların eşgüdümlemesi ve planlanması gerekmektedir. Doğru ve güvenilir olmayan verilere dayalı çözümler sağlıklı sonuçlar vermemektedir. Yerel yönetimler yetkileri gereği bölgesel düzeyde daha fazla bilgiye ve tecrübeye sahiptirler.

Yerel yönetimlerin kırtasiyecilikten yoğun biçimde etkilenmeleri nedeniyle hizmetlerin sunumunda kırtasiyeciliğin tıkanma meydana getirdiği noktalarda pratik çözüm üreten yapıya kavuşturulmaları gerekir. Buna çözüm olarak yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması çerçevesinde yapı denetim hizmetlerinden yüksek verim almak, kırtasiyecilikten kurtulmak ve sorumluluktan kaçmak için görevlerinin önemli bir kısmı özel amaçlı ve özel hukuk hükümlerine göre işletilen şirket biçiminde örgütlenmiş kuruluşlara aktarılmıştır. Ancak hizmetlerin özelleştirilmesinde denetim açısından bir risk de bulunmaktadır.

Doğal afetler ve özellikle deprem nedeniyle meydana gelen yıkıcı etkiler genel olarak azgelişmiş ülkelerde ortaya çıkmaktadır. Azgelişmiş ülkelerin yönetim fonksiyonları, ekonomik, toplumsal ve siyasal kapasiteleri bunda etkili olmaktadır.

Kamu yönetimlerine yöneltileen eleştirilere karşı sorumluluk kabul etmek yerine devletin kutsallığı, devleti yıpratmama ve afetin büyüklüğü gibi gerekçelere sığınarak ortaya çıkan sonuç normalleştirilmeye çalışılmaktadır. Toplumdaki dayanışma ruhu canlandırılmaya çalışılarak zararları giderme yolları aranmaktadır. Afet zararlarından rant kapmaya çalışanların olayı başka yöne çeken açıklamaları gündemi oluştururken afetin zararlarının azaltımını öngören yapı denetiminin etkinliği bu aşamada göz ardı edilmektedir. Afet sonrasında sorumluluğun birkaç müteahhide yüklenmesi de doğru bir değerlendirme ve çözüm olamamaktadır.

Bir sorunun çözümüne yönelik önlemlerin alınmasının ardından o sorunun yeniden çıkmasına engel olmak için önlemlerin etkili olup olmadığının izlenmesi önemlidir. Kamu açısından etkililik aynı zamanda düzenlemek ve denetlemekle mümkündür. Toplumdaki yaygın kanaat, kamunun aldığı önlemleri, yetersizlikler nedeniyle personel ve teknik yönden izlemeyeceğidir. Özellikle inşaatın mühürlenmesi yada yıktırılmasından sonra, izlenmemesi nedeniyle insanlar yeniden yapının yapımını sürdürme çabasına girmektedirler³⁴⁵.

Yapı denetimindeki etkinliği kıran bir başka neden de imar aflarıdır. İmar affı, yürürlükte olan kurallara uyulmadan yapılan yapıların, çıkarılacak yasada belirtilen koşullara uyanlarının yasa öncesi hukuka aykırı durumlarının bağışlanması ve varolan durumun korunması, başka bir anlatımla hukuka aykırı olarak gerçekleşen fiili durumun af yasasıyla hukuksallaştırılmasıdır³⁴⁶. Bu hukuksallaştırma kamu

³⁴⁵ Yılmaz, İmar Yaptırımları, **a.g.e.**, s.141

³⁴⁶ Aydın Aybay, “İmar Affı”, **Türkiye 12. Dünya Şehircilik Günü Kolokiyumu** 16-18 Kasım 1988, Ankara 1990, s. 70

yararını sağlamak amacıyla üretilen imar planlarına aykırı gelişmeleri özendirerek toplumsal düzeni bozmaktadır³⁴⁷.

İmar kurallarının etkinliğini ve caydırıcılığını yok eden, hukukun o ana kadar bilinen yerleşik kurallarını çiğneyen, adeta kurallara uyanları cezalandıran imar afları hukuk devleti anlayışını zedeleyici bir özellik sergilemektedir. İmar affı olarak nitelenen yasaların imar hukuku içinde bir gelenek haline gelmesi kurallara uyanların inancını kırmakta, uymayanları af beklentisi içine sokmakta, siyasi rant baskısı ise yönetimi açık açık hukuksuzluğa yöneltmektedir. Bu durum gecekondular ve kaçak yapılaşmayı ticari meta ve kazanç yöntemi haline getirmektedir. Kimi kez villa türü gecekondulara rastlanması özellikle turizm ve sanayi sektöründe yaygınlaşması kaçak yapılaşmanın barınaksızlığın bir sonucu olmadığını göstermektedir. Bu nedenle, kaçak yapılaşma özellikle 1980'lerden sonra kentsel rantı el koymanın bir aracı niteliğini almıştır. Gelişen fiili durumlara göz yumularak imar aflarının çıkarılması yapıların denetimine ilişkin özen ve kararlılığı da yok etmektedir. Fiili durumlar cezalandırılmalı, cezalar ise derhal uygulanmalıdır. Her nasılsa yapılmıştır, yıkılması milli servete zarar verir, yıkmak yerine fiili durumu hukuksallaştırıp para cezası uygulamak suretiyle hem servetin kaybolmasının önlenmesi hem de kamuya gelir sağlanması zihniyeti terk edilmelidir. Zira böyle bir gerekçe kaçak yapılaşmanın ardını kesmeyecektir. Geçmiş deneyimler afların, suçları affedilenlerin yeniden suç işlemelerini engellemediğini buna karşılık toplumda ve kentte geri döndürülmesi güç yaraların ve kötü geleneklerin yerleşmesine neden olduğunu göstermektedir.

İmar affı olarak bilinen yasalardan ilki 1948 yılında başkentteki konut sorununu çözmek için çıkarılan adında af yönüne değinmeyen 5218 sayılı yasa ile

³⁴⁷ Ruşen Keleş, **İmar ve Gecekondular Affı**, toplantı konuşması, Türk Belediyecilik Derneği, Ankara 1996, s.12-13

başlamış ve günümüze gelinceye değin 15 kez aynı nitelikte yasa çıkarılmıştır. Yine aynı yıl 5228 sayılı Bina Yapımını Teşvik Yasası, 1949 yılında 5431 sayılı Ruhsatsız Yapıların Yıkıtılmasına ve 2290 sayılı Belediye Yapı ve Yollar Yasasının 13. maddesinin değiştirilmesine dair yasa, 1953 yılında 6188 sayılı imar affı yasası ile imarlı kesim dışındaki kaçak yapılara göz yumuluyor ve gecekondu mahalleleri meşrulaştırılıyordu. Birinci imar kongresinin ardından 1956 yılında 6785 sayılı İmar Yasası yürürlüğe girmiştir. Bu yasayı 1963 yılında 327 sayılı af yasası ile 31 Aralık 1962 tarihine kadar yapılmış olan kaçak binaların affedilmesi izlemiştir. 1966 yılında çıkarılan 775 sayılı Gecekondu Yasası 20.7.1976 tarihine kadar inşa edilen gecekonduları affediyordu. 15.5.1976 tarihinde çıkarılan 1990 sayılı yasa ile 01.3.1976 dan önce yapılan gecekonduları affediliyordu. Af yasaları çıkarmak 1980 yılından sonra da hız kesmemiştir. Tarihsel bir sıralama yapacak olursak;

Mart 1983 yılında çıkarılan 2805 sayılı yasa ile 02.6.1981'den önceki gecekonduları ile 01.10.1983'ten önceki imar mevzuatına aykırı yapılar affedilmiştir. Bu yasa ile ruhsatsız sanayi ve turizm yapıları da affedilmekle yasanın gerekçesine göre yurttaşlar arasında eşitlik sağlanması amaçlanmıştır.

Kasım 1983 yılında çıkarılan 2960 sayılı yasa ile af süresi genişletilmiştir.

Mart 1984'de çıkarılan 2981 sayılı yasayla imar mevzuatına aykırı yapılar affedilmiştir. Bu yasa ile ilk defa yeminli bürolar kurulması, tapu tahsis belgesi verilmesi gibi uygulamalar başlatılarak yurttaşların başvuruları çabuklaştırılmıştır.

Haziran 1984'de çıkarılan 3016 sayılı yasayla 775 sayılı yasanın bazı maddeleri değiştirilmiştir.

Aralık 1984 yılında çıkarılan 3086 sayılı yasa ile yasada belirlenen koşullarla kaçak yapılar bağışlanmıştır.

Mayıs 1986’da 3290 sayılı yasa ile 2981 sayılı yasanın bazı maddeleri değiştirilmiştir.

Mayıs 1987 tarihinde çıkarılan 3366 sayılı yasa ile 2981, 3290 ve 775 sayılı yasaların bazı maddeleri değiştirilmiştir.

Mart 1988 de çıkarılan 3414 sayılı yasa ile 775 sayılı yasada değişiklikler yapılmıştır.

2005 yılında uygulamaya başlanan 5237 sayılı TCK. nun 184/5. maddesindeki; “ *Kişinin, ruhsatsız ya da ruhsata aykırı olarak yaptığı veya yaptırdığı binayı imar planına ve ruhsatına uygun hale getirmesi halinde, bir ve ikinci fıkra hükümleri gereğince kamu davası açılmaz, açılmış olan kamu davası düşer, mahkum olunan ceza bütün sonuçlarıyla ortadan kalkar*” şeklindeki düzenlemenin de üstü örtülü af niteliğinde olduğu söylenebilir.

Yapı denetimindeki etkinliğin sağlanmasında yapı polisi bir çözüm olabilir mi? Ülkemizde geçmişte ve bugün, içinde yapı polisi olarak adlandırılan kişilerin yer aldığı bir sistem uygulaması olmamıştır. Ancak insanların can ve mal güvenliğini ilgilendiren yapıların fen ve sanat kurallarına uygunluğu ile sağlık kurallarına uygunluğunun denetimi açısından belli niteliklere sahip kişilerin sistem içinde yer almasında yarar vardır. Alman denetim sisteminde kamu adına görev yapan denetim örgütü vardır. Hasarın azaltılması ve giderilmesini amaçlayan bu sistemde sivilleşmiş yapı polisi örgütü önemli bir yere sahiptir. Yapı polisine geniş yetkiler tanınırken yapı polisi olmak için çok sıkı koşul ve nitelikler aranmıştır. Kanada’da yapı polisine yapıların çizim ve örnekleri için veri istemek, belge istemek, bilgi ve açıklama istemek, üçüncü bir uzmanla bilgi alışverişinde bulunmak, test yapmak, numune

almak gibi geniş yetkiler tanınmıştır³⁴⁸. İngiltere’de yapı polislerinin ilgilileri bilgilendirebilen ve iyi rapor yazabilen kişiler olması gerekmektedir. Bunun için kendi dilini iyi kullanması, teknik yönden ise yapı elemanlarının yapım ve işleyiş sistemlerini anlayabilmesi koşulları aranmaktadır³⁴⁹.

Yapılacak yasal düzenlemeler açısından yabancı ülkelerdeki uygulamalar da gözönüne alınarak kamu adına görev yapacak özel eğitimden geçirilmiş belli özelliklere sahip uzmanlardan oluşan, ücretini kamudan alan, meslek örgütlerinin de katkısının bulunduğu yapı polisi örgütünün kurulmasında yapı denetimi adına yarar görülmektedir. Bu örgüt, tüm ülkede yapılar hakkında veri amacıyla ve tekrar kullanılma olanağı da gözetilerek rapor hazırlayacaktır. Yapı polislerinin isim, imza ve uzmanlıklarını gösterir raporlarında, yapıların oturulup oturulmadığı, endüstri yapısı olup olmadığı, kat ve daire sayıları, yaşları, amaçları, bölgeleri, kullanılan malzeme gibi özellikleri belirtilmek suretiyle sınıflara ayrılması ve yapı belleğinde saklanması mümkün olacaktır³⁵⁰. Böylece, ülkenin yapı belleği oluşturularak doğal yıkım olaylarında meydana gelen hasarların saptanması ve sorumlular hakkında işlem yapılabilmesi konusunda kırtasiyecilik ve bilgisizlik engeli aşılmış olacaktır.

9. Kimi Yabancı Ülkelerde Yapı Denetimi Sistemi

İşleyiş şekilleri farklılıklar göstermekle birlikte gelişmiş ülkelerde yapı denetimine ilişkin bir sistemin yerleştirilmiş olduğu görülmektedir. Sanayileşmiş batılı toplumlarda ekonomik ve teknolojik gelişme ile kentleşme süreçleri aynı

³⁴⁸ **Code And Guide Part 7 (Plumbing) Of The Ontario Building Code**, Ontario Building Branch Ministry of Housing, Ontario 1993

³⁴⁹ H.S. Staveley and P.V. Glover, **Surveying Buildings**, Butterworths, London 1983

³⁵⁰ H.S. Staveley and P.V. Glover, **Surveying Buildings**, Butterworths, London 1983

dönem ve paralellikte gerçekleşmiştir. 1950’li yıllarda teknolojik gelişmelerdeki hıza koşut olarak duyulan yoğun yapı gereksinimi teknik ve malzeme bakımından yapı denetimi konusundaki geleneksel uygulamaların da terk edilmesi sürecini başlatmıştır. Bu süreç hukuksal gelişmelerle desteklenmiştir³⁵¹. Avrupa Birliği’ne üye ülkeler 1990 yılında İngiltere’nin öncülüğünde The Consortium of European Building Control adı altında Avrupa çapında ortak hedeflerin gerçekleştirilmesi amacı ile Avrupa Yapı Denetimi Ortak Girişimi’ni oluşturmuşlardır. Avrupa birliği ülkeleri bakımından uygulamaya bakıldığında Belçika’nın bir sentez uygulaması olduğu bir yana bırakılırsa başlıca iki sistem öne çıkmaktadır. Bunlardan ilki “sıkı ve ciddi bir kamu denetimi” anlayışında olan Almanya’nın uyguladığı sistem, diğeri ise gelişmiş şekli Fransa’da uygulanan “sigorta ağırlıklı denetim” sistemidir. Avrupa Birliği’ne dahil olan diğer ülkeler bu iki sistemin benzeri ya da karışımı olan sistemleri uygulamaktadırlar³⁵². Yunanistan dışındaki ülkelerde yapı denetimi sistemi medeni yasalar çerçevesinde şekillenmiştir. Belçika, İspanya, Fransa ve Lüksemburg gibi ülkeler yapı denetimini tamamen özel kişi, büro yada kuruluşlar eliyle yürütmekte, yerel yönetimleri bu sistemin içine dahil etmemektedirler. Buna karşılık diğer ülkelerde denetimde özel kişi ve kuruluşlar dışarıda bırakılmamakla birlikte sistemin temelinde kamu kurumlarının etkinliği söz konusudur³⁵³.

Yapı denetimini en iyi uygulayan ülkelerden biri Fransa’dır. Fransa’daki sistemin esası toplumsal bilinç, tüketici bilinci ve tabandan gelen etkilerle oluşmuştur. Yapı yaptıran kişilerin teknik konularda yeterli bilgiye sahip olamayacakları varsayımına dayanmaktadır. Bu nedenle, yapı sahiplerinin korunmaları gereklidir. Bu korumada, proje ve yapımcıların yaptıkları hizmetler

³⁵¹ Alataş Yener, **a.g.t.**, s. 84-85

³⁵² T.C. Başbakanlık, **Nihai Raporu**, s. 73

³⁵³ T.C. Başbakanlık, **Nihai Rapor**, s.73

sigorta ile desteklenmiştir. Ayrıca yeni malzeme ve yapım yönteminde onay uygulaması zorunluluğu getirilmiştir. Yapıların denetimi özel denetim kuruluşları tarafından yapılmaktadır. Yapı denetim şirketi mal sahibi adına devreye giren bir kurum olmakla birlikte temel işlevi sigortacı ile müteahhit arasındaki teknik ve garanti sağlanmasına ilişkin düzene yardımcı olmaktır³⁵⁴. Sistemin özü yetkililerce daha az kontrol, müteahhitler için daha fazla sorumluluk olarak özetlenebilir.

Yapı denetim sistemin en köklü uygulamalarına sahip olan Fransa, yapı denetimi sistemini Medeni Yasa çerçevesinde ele almıştır³⁵⁵. İlk defa 1930' lu yıllarda uygulamaya başlanmıştır. Medeni yasada *“iş sahibine sözleşme ile bağlı olan tüm mimar, mühendis, teknisyen ve diğer kişiler”*, *“yapı yapan ya da yaptıran bütün kişiler”* ve *“yapı sahibini temsilen işverenle benzer bir görev yapan kişiler”* in sorumluluğu getirilmiştir. Bu sorumluluk yasada *“...zemin hatasından veya başka bir hatadan yapının sağlamlığını tehlikeye atan ve onu oluşturan elemanlarının veya ekipmanlarının birini etkileyerek onların kullanılmasını olanaksız kılan hasarlardan dolayı yapı sahibine veya satın alana karşı sorumludurlar”* şeklinde hükme bağlanmıştır³⁵⁶.

Yapıya ilişkin sabit elemanlarda ve unsurlarda meydana gelebilecek hasarlardan dolayı mal sahibi, yapımcı kişi yada kuruluş, yapım sürecinde etkinliği bulunan teknik personel ile malzemeyi üretenler, değilse ithalatını yapanlar sorumlu tutulmuştur³⁵⁷. Ayrıca yapının su, kanalizasyon gibi alt yapısında meydana gelecek

³⁵⁴ Akipek/Küçükgüngör, **a.g.m.**, s.4, Oktay Ergünay/Engin İnan/Hüseyin Güler, **“Bilgi Teknolojileri (IT) Kullanılarak Ulusal Yapı Denetim Sistemi Tasarlanması, Kurulması ve Geliştirilmesi Hakkında Özel Rapor”**, Ankara 2004, s.5

³⁵⁵ Thierry Lebourg, **“Decennial Liability and Insurance The French Experience”**, Scor Business Solution the 22nd of September 2000, İstanbul, pp.9,10

³⁵⁶ T.C. Başbakanlık, **Nihai Raporu**, s. 78

³⁵⁷ T.C. Başbakanlık, **Nihai Raporu**, s. 78

hasarlara karşı yapımcı şirket ile ekipmanların üreticisi, değilse ithalatçısı sorumlu kılınmıştır. Yasadaki hukuksal sorumluluk ceza yaptırımlarıyla da desteklenmiştir³⁵⁸.

Yapı denetim sisteminde 170 m2.nin üzerindeki özel yapılarda sigorta yaptırma zorunluluğu getirilmiştir. Sigorta sisteminde iki çeşit yol izlenmektedir. Zorunlu sigorta ve ihtiyari sigorta. Yapının asıl yapı elemanları ile sıhhi ve elektrik tesisatı gibi güvenilirliğini ve amaca uygunluğunu sağlayan sabit elemanların, kesin kabulden itibaren on yıl süre ile sigortalanması zorunludur. Bunun yanında aynı amaca doğrudan etki etmeyen doğrama, yer döşemesi, musluk vb. sistemler yapının kesin kabulünden itibaren iki yıllık, çevresel güvenliğe etki eden su, kanalizasyon ve alt yapıdan kaynaklanan hasarlar ise on yıllık süre için isteğe bağlı sigorta kapsamındadır³⁵⁹. Olağandışı olaylar sonucu meydana gelen hasarlar sigorta kapsamında tutulmamıştır³⁶⁰. Ayrıca deprem, kasırga, sel, yer kayması gibi “Force Majoure” sayılan doğal yıkım olaylarından meydana gelen hasarlar, zorunlu sigorta kapsamı dışına çıkarılmıştır. Ancak bazı bölgelerde depreme karşı daha sıkı inşaat kuralları getirilmiştir. Bunların uygulaması kamu binaları için zorunludur³⁶¹.

Fransa’daki yerleşik yapı denetim sistemi kurumlaşmayı da beraberinde getirmiştir. Bu kurumlaşmada yer alan başlıca kurum ve kişiler şunlardır; Sigorta şirketleri, denetim şirketleri, teknik elamanlar ve belediyelerdir. Sigorta şirketi yada mal sahibi yapıyı proje ve inşaat bakımından denetimini sağlamak üzere bir denetim şirketine başvurarak denetlettikten sonra on yıl için sigortalamaktadır. Ayrıca yapım süreci içinde görev alan teknik ve yönetici personel de işe başlamadan önce

³⁵⁸ T.C. Başbakanlık, **Nihai Raporu**, s. 79

³⁵⁹ Devlet Planlama Teşkilatı, **Konut Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, s.124, T.C. Başbakanlık, **Nihai Raporu**, s. 78

³⁶⁰ Erhan Karaesmen/Halil İzmir/Nalan Boyacı, **Yapıda Denetim-Sorumluluk ve Sigorta**, İntes Yayınları, Ankara 1989, s. 25

³⁶¹ Marc Bernardın, “Fransa’da Uygulanan Zorunlu Yapı Denetim Sigortası”, (Çev. David Kohen), **Sigortacı**, Yıl:15, Sayı :209, 1-15 Eylül 1999, s.16

sorumluluk sigortası yaptırmak zorundadırlar. Böylece, yapı denetiminin sigorta desteği alabilen uzmanlarca yürütülmesi sağlanarak güvenceye alınmaktadır³⁶².

Sistemin etik, teknik ve yasal çerçevesinin oluşturulmasında Federation Nationale du Batiment (Ulusal Bina Federasyonu) esas kuruluştur. Projenin ve uygulamanın denetimi ülke genelinde örgütlenmiş bağımsız SOCOTEC adlı denetim şirketleri eliyle yürütülmektedir. Denetim Şirketleri tüm ülke çapındaki binaların proje ve inşaatını teknik bakımdan denetlemek üzere altı ayrı gruba ayrılmışlardır. Sigortacı ile yapımcı arasındaki kontrol ve teknik garanti sağlanmasında aracılık hizmeti vermektedirler³⁶³. Bu kuruluşlar projelerin onaylanması ve şantiye alanındaki işlerin onaylanan projelere uygun yapılıp yapılmadığı, kullanılan malzemenin standartlara uygun olup olmadığını yerinde denetlemekle sorumludurlar³⁶⁴. Teknik elemanlar mal sahibi adına hareket ederek yapıyı inşaat aşamasındaki aksaklıklardan korumak ve bu konuda mal sahibini bilgilendirmekle görevli ve sorumludurlar. Belediyeler ise yapıyı imar kuralları, genel yerleşim düzeni, mimari proje ve çevre koşullarına uygunluğu bakımından inceleyerek inşaat ruhsatı vermektedirler³⁶⁵.

Almanya'daki sistemin başarılı işleyişinde toplumun sisteme olan güveni önemli rol oynamaktadır. Denetim, projelendirmeden başlayarak inşaatın bitimine kadar süren sıkı bir aşamadan geçmektedir. Yapı, yapımının bitiminden itibaren beş yıl süreyle yüklenici tarafından garanti edilmektedir. Yönetimin federatif yapısı eyaletlerdeki bölgesel denetimin önceliğine yer vermektedir. Sistemin özü

³⁶² T.C. Başbakanlık, **Nihai Raporu**, s. 79, D.P.T.,**Konut Özel İhtisas Komisyonu Raporu**,s.123

³⁶³ T.C. Başbakanlık, **Nihai Raporu**, s. 79, D.P.T.,**Konut Özel İhtisas Komisyonu Raporu**,s.123, Ergünay/İnan/Güler, **age**, s.5

³⁶⁴ Thierry Lebourg, "Technical Inspection in the French Construction Industry", **The French Market Newsletter Scor Items**, No:17, February 1999, p.1

³⁶⁵ T.C. Başbakanlık, **Nihai Raporu**, s. 80, Hülya Demir (Pelenk), "Türkiye'de Yapı Denetim Sisteminin Oluşturulması Üzerine Bir Araştırma", Yayınlanmamış Doktora Tezi, **Yıldız Teknik Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü**, İstanbul 1996, s. 153

yetkililerce daha çok kontrol, müteahhitler için daha az sorumluluk olarak özetlenebilir.

Almanya’da yapı denetim sisteminin geçmişi 1930’lu yıllara dayanmaktadır. Sistemin esası yapım sürecinin çok sıkı biçimde denetlenmesine dayanmaktadır. Denetim yerel yönetimler bünyesinde gerçekleştirilmektedir. Bunun için yerel yönetimler içinde ayrıca inşaat müdürlükleri oluşturulmuştur. Yapım işinin başlamasından oturma izninin alınmasına kadar geçen süreçte denetleme ve onay işleri mal sahibi yada yükleniciyle birlikte yürütülmektedir. Prüflingenieur adı verilen özel denetim bürolarındaki mühendisler bu denetimi yapmaktadırlar³⁶⁶. Aynı denetim mühendisi, bir yapının proje ve denetim görevini birlikte üstlenemez³⁶⁷. Rapor bu mühendisler tarafından incelendikten sonra inşaat müdürlükleri tarafından onay verilmektedir³⁶⁸.

Sisteme olan güven Almanya’da zorunlu sigorta sisteminin gelişmesini engellemiştir. Ancak yine de özel mülkün sigortalanması yaygın bir uygulamadır. Sigortalanan yapı, denetim mühendisinin onayından geçmek zorundadır. Yapı denetim mühendisleri mesleki faaliyet sırasında üçüncü kişileri verecekleri zararlar nedeniyle kasko sigortası ve mesleki sorumluluk sigortası yaptırmak zorundadırlar³⁶⁹.

Almanya’da denetim, sistemin içinde farklı işlev ve sorumluluklar altında birbirini tamamlayan bir dizi kurum ve kişilerin her birinin sistem içinde belirlenmiş rolleri ile yürütülmektedir. Almanya’daki yapı denetim sisteminde yer alan başlıca

³⁶⁶ D.P.T.,**Konut Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, s.122

³⁶⁷ Serkan Bayraktar, “Yapı Denetiminin Dünyadaki Uygulamaları ve Türkiye’deki Gelişim Süreci”, **Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi**, İstanbul Teknik Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü, İstanbul 2001, s. 21

³⁶⁸ T.C. Başbakanlık, **Nihai Raporu**, s. 74, Açıklık, **a.g.t.**, s. 53

³⁶⁹ Ergünay/İnan/Güler, **age**, s.4

kurum ve kişiler şunlardır; Mal sahibi, mimari proje büroları, yüklenici, statik proje büroları, şantiye şefi, yerel yönetim inşaat müdürlükleri, denetim büroları, yapı denetçileri, denetim mühendisleri, denetim mühendisleri birliği, eyalet statik büroları (Ladesprüfamt Für Baustatik), yapı enstitüsü (Institut Für Bautechnik) ve sigorta kurumları.

Denetim yasal olarak belediyelerin yükümlüğü altındadır. Belediye bu yükümlülüğünü Prüffingenieur (özel büro)'lara verdiği yetkilendirme aracılığıyla yerine getirmektedir. Prüffingenieur'ların seçiminde denetim, uzmanlık ve kişisel özelliklere ilişkin ciddi referansların bulunması aranmaktadır. Ayrıca bu kişiler uzmanlık sınavından geçmektedirler. Bu kuruluşlara yetkiyi içişleri bakanlığı vermektedir. Ancak belediyelerin kendi bünyelerindeki yapı denetçileri vasıtasıyla yapıdaki imar kurallarına ve çevreye uyumun kontrolünü yapmalarına bir engel yoktur. Kamu yapıları açısından belediye onayı gerekmemeyle birlikte her özel yapı için belediyeden izin alınması gerekmektedir. Sistemde yüksek öğrenim görmüş, uzun bir staj devresi geçirmiş, açılan sınavı kazanmış bir teknik personel kamudan çok sivilleşmiş örgütsel yapısı içinde yapı polisi olarak denetimde önemli yetki ve görevler üstlenmiştir. Denetim mühendisleri tarafsız jüriler tarafından seçilmektedir. Bunlar yapı polisinin değerlendiremediği projeleri onaylar ve inşaatı denetlerler. Onay verdikleri proje ve inşaatların yapısal güvenliğinden de sorumludurlar. Yapı polisi gerekli koşulları taşımayan inşaatı durdurabilir, inşaatı yetersiz gördüğü teknik personelin değiştirilmesini ve şantiyede uzman personel bulundurmasını gerekli görebilir. Yine istediği takdirde malzemelerin deneyini yaptırabilir. Özellikle malzemelerin standardı inşaatı uyulması zorunlu kurallardandır³⁷⁰. Bunların yapı

³⁷⁰ Karaesmen/İzmir/Boyacı, **a.g.e.**, s. 33, Açıklık, **a.g.t.**, s. 54

polisi olarak adlandırılmaları, polisiye tedbirlere başvurmalarından kaynaklanmaktadır³⁷¹.

Mimari proje büroları yapı denetçilerinin istekleri doğrultusunda hareket ederek mimari projeleri hazırlar ve yapıyı mal sahibi adına kontrol eder. Yapım işini üstlenen yüklenici kullanma izninin alınmasından itibaren beş yıllık süre içinde yapıda meydana gelecek hasarlardan sorumludur. Yapım süreci içinde hasarın oluşumunda diğer kişi ve kuruluşların hatası bulunması halinde kusur oranlarına göre sorumluluk paylaşılır. Denetim kurumlarının talimatlarına uyulması zorunludur³⁷². Denetim mühendisi ve dairelerin talimatlarına uymak zorunda olan statik proje büroları statik hesaplara ilişkin sorumluluğu taşımaktadırlar. Şantiye şefi ise yükleniciye bağlı olarak çalışır ve yapının mimari ve statik projelere uygun olarak inşaatının yürütülmesinden sorumludur. Yerel yönetim inşaat müdürlükleri (alt denetim kurumları) bazı küçük yapılar dışında özel iyeliğe ait tüm yapıların onay ve denetim işlerine bakmaktadırlar. Denetim daireleri (prüfamt) büyük belediyelerin bünyesinde küçük ve teknik yönden fazla özellik göstermeyen yapıların denetim işini yürütürler. Yapı denetçileri kendilerine ayrılan sorumluluk bölgesindeki yapıların proje aşamasında mimari projelerini, yapım aşamasında ise üretimini denetlemekle yükümlüdürler. İsterlerse inşaatı durdurabilirler. Almanya'daki yapıların önemli bir kısmı inşaat müdürlükleri adına bu kurumlar tarafından yapılmaktadır. Denetim kamu adına yapılmaktadır. Denetim mühendisi olmak için, en az on yıl inşaat mühendisi olarak çalışmak gerekmektedir. Ayrıca en az iki yıl şantiye şefliği deneyimi bulunmalıdır. Referans alınması da önemlidir. Teknik özelliğe sahip

³⁷¹ Öznur Aslanmartin Dizdar, “Yapıda Denetim ve On Yıllık Sorumluluk Sigortasının Önemi”, **Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi**, Marmara Üniversitesi Bankacılık ve Sigortacılık Enstitüsü Sigortacılık Ana Bilim Dalı, İstanbul 2001, s. 101

³⁷² T.C. Başbakanlık, **Nihai Raporu**, s. 76

yüksek yapılar ile uygulaması yaygın tip projelerin denetimi Eyalet Statik Bürolarına (üst denetim büroları) verilmiştir. Bu kurumların ayrıca denetim daireleri, mühendis ve projeyi gerçekleştirenler arasında çıkacak anlaşmazlıkları hakem sıfatıyla çözmek görevi de bulunmaktadır. Yapı Enstitüsü ise bilimsel araştırmalar yapmaktadır³⁷³.

Belçika'daki sistem ise esasen Almanya ve Fransa'da uygulanan sistemlerin bir karışımı olarak ortaya çıkmaktadır. Tek katı geçen ve alanı 150 m2 den fazla olan kamu ve özele ait tüm yapılar projeden başlayarak sonuna kadar her aşamada denetime tabi tutulmaktadır. Ülkenin coğrafi alanı tek bir yapı denetim firmasının faaliyette bulunmasına olanak sağlamaktadır. Denetim şirketi tarafından onaylanmamış projelere yerel yönetim tarafından yapı izni verilmez. Müteahhitlerin kalite kontrolünü ulusal konstrüksiyon konfederasyonu yapmaktadır. Sigorta zorunlu değildir. Ancak uygulama yaygınlık kazanmıştır. Yapının tamamlanmasından sonra sigorta işi başlamaktadır. On yıllık bir süre için sigorta geçerlidir. SECO'nun denetlediği yapıların yaklaşık ¾ ü sigortalanmış durumdadır.

Kamuya ait büyük ve önemli yapıların yarıya yakını yapıyı yaptıran kamu biriminin kendi bünyesindeki kontrol mekanizmaları tarafından denetlenmektedir. Geriye kalan yapılar ise ülkedeki tek denetim firması olan SECO (yapı güvenliği denetim bürosu) tarafından denetlenmektedir. Yapı için inşaat ruhsatı almak konusunda yalnızca mimarlar başvuru yapabilmektedir. Mimari, statik proje incelemeleri bütün olarak SECO'nun yetkisine bırakılmıştır. Denetim hizmeti maliyetin %1 i civarındadır. Mühendislik bürosunun tasarım projelerini SECO'ya vermesiyle denetim süreci başlar. Uygulama sırasında da zaman zaman SECO tarafından denetlemeler yapılmaktadır³⁷⁴.

³⁷³ T.C. Başbakanlık, **Nihai Raporu**, s. 77-78

³⁷⁴ T.C. Başbakanlık, **Nihai Raporu**, s. 83

Amerika’da kıta Avrupa’sı ülkelerinde olduğu gibi tek bir yapı denetim sistemi modeli kullanılmamaktadır. Amerika’daki sistem pratik bir sistemdir. Tüm yapılar mimarların sorumluluğu altında yapılmaktadır. Mimar yapının bütün tasarım işlerini alır ve inşaatı tüm aşamalarında koordine eder. Buna göre mimari projeleri hazırlar, Yapı ve Güvenlik Dairesi’nden (Department of Building and Safety) inşaaata başlamak için izin alır, ön denetimi, inşaat süresince mesleki kontrollüğü ve yapı kalitesinin denetimini yapar. Sistem yapı kalitesi bağlamında mesleki sorumluluk ve tüketici hakları çerçevesinde özel sektörün ağırlıklı etkisi altında yürütülmektedir. İmar durumunun uygunluğu yerel yönetimler tarafından yapılmaktadır. Sistem mimar veya mühendislerin çok iyi eğitilmesi, karşılıklı güven, mesleki ahlak kurallarına sıkı sıkıya bağlılık kuralları üzerinde yürümektedir.

Yapı denetim sistemi içinde; Yapı Geliştirme Şirketleri (Developing Company), Yapım İşleri Yönetimi Grubu (Construction Management Group), Yapı Denetim Büroları, Sigorta Şirketleri ve Kent Yönetimleri aktif rol oynar. Mal sahibi 150 metrekareyi geçen inşaatlarda bir mimari proje ve yapım işleri yürütücüsü belirlemek zorundadır. Küçük yapıların projeleri Professional Engineer adı altında kurumsallaşan kurumlar tarafından onaylanmaktadır. Professional Engineer olabilmek için mühendis yada mimarlık eğitiminden sonra en az dört yıllık mesleki uzmanlık çalışma dönemi, sınav ve referans gerekmektedir. Yönetim daha büyük yapıların projelerinin onaylanması işini yapı denetim bürolarına devrederek yürütmektedir. Projelerin onaylanmasıyla birlikte yönetim, denetimi serbest denetim bürolarına yaptırmaktadır. Bu büroları açabilmek için Professional Engineer olmak zorunludur. Proje denetimleri Unified Building Code (Tek Tip Yapı Yasası) hükümlerine göre yapılmaktadır. Amerika’da başlı başına yapıların sigortalanmasına

ilişkin bir işlem yapılmamaktadır. Sigorta yasal bir zorunluluk değildir. Ancak %98 gibi yüksek bir oranda sigorta yaptırılmaktadır. İnşaat sırasında doğabilecek zararların ve yapının kalitesizliği nedeniyle ortaya çıkacak zararlara karşı sigorta yaptırılmaktadır³⁷⁵.

Japonya’da denetim esasen yerel yönetimlerin yetkisindedir. Yerel yönetimler yapıları denetlemekle görevli yeterli sayıda mühendis veya mimar bulundurmak zorundadırlar. Ancak uygulamada sistemin en önemli unsuru mimardır. Uygulamanın denetimi mal sahibi tarafından bulunan, imar başkanlığınca verilmiş sertifika ile yetkinliği belirlenmiş olan kişilerce yapılmaktadır. Proje hazırlanmasını ve inşaatın kontrolörlüğünü mimar yerine getirir. Belediye inşaat sırasında yapıyı kontrol etmez. İnşaat bittikten sonra inşaat projeye uygun olduğu takdirde belediye tarafından oturma izni verilir. Yapının inşaatında ve kontrolünde görev alanlar yapının ana unsurlarından kaynaklanabilecek hasarlara karşı on yıl süreyle dayanışmalı olarak (müteselsilen: zincirleme) sorumludurlar³⁷⁶.

³⁷⁵ T.C. Başbakanlık, **Nihai Raporu**, s. 86-87, D.P.T.,**Konut Özel İhtisas Komisyonu Raporu**,s.121, Akipek/Küçükgüngör, **a.g.m.**, s. 4, Karaesmen/İzmir/Boyacı, **a.g.e.**, s. 38-42, Bayraktar, **a.g.t.**, s. 23

³⁷⁶ Akipek/ Küçükgüngör, **a.g.m.**, s. 5, Ergünay/İnan/Güler, “Bilgi Teknolojileri (IT) Kullanılarak Ulusal Yapı Denetim Sistemi Tasarlanması, Kurulması ve Geliştirilmesi Hakkında Özel Rapor”, **age**, s.7

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

YAPI DENETİMİ HİZMETLERİNİN ÖZEL KESİME GÖRDÜRÜLMESİ:

YAPI DENETİM KURULUŞLARI

I. YAPI DENETİMİ HİZMETLERİNİN ÖZEL KESİME GÖRDÜRÜLMESİ EĞİLİMLERİ

Kamudan özele yönelme, son yarım yüzyılda küreselleşmeden yana olanların dünya gündemine yerleştirdikleri bir anlayış olmuştur. Küreselleşmenin bu denli etkin ve yaygınlaşmasının arkasında, uluslararası sermayenin yeryüzündeki egemenliğini güçlendirmesi bulunmaktadır. Güçlenen uluslararası sermayenin etkileri kamu hizmeti anlayışının da hızla değişmesine neden olmuştur. Bu değişime paralel olarak kamu hizmetinin, kamu kuruluşlarınca yerine getirilmesi kuralı, yerini hızla özelleştirme eğilimlerine bırakmıştır. Kamu hizmetlerindeki geleneksel kamu yararı anlayışı da, özelleşme ile birlikte yerini sermaye sahiplerinin çıkarlarına bırakmıştır. Dolayısıyla, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde özel hukukun etkileri görülmeye başlanmıştır.

Küresel sermayenin, kamuyu ekonomik ve toplumsal yaşamdaki etkinliğinden uzaklaştırması, kentsel hizmetlerde de etkilerini göstermiştir. Kentsel kamu hizmetlerinin özel kesime gördürülmesi eğilimleri hizmetlerde eşitsizlik ve adaletsizlikleri de artırıcı etkiler yapmaktadır. Kentsel hizmetlerdeki eşitsizlik ve adaletsizliklerin en önemli sebebi planlama karşıtı anlayışlardır³⁷⁷. Küreselleşme ile

³⁷⁷ Keleş, Kentleşme Politikası, **age**, s.53-55

birlikte, kamunun bir kısım kentsel hizmetler üzerindeki egemenliği tamamen kalkmış bir kısım hizmetler üzerinde ise azalmıştır. Kamu azalan egemenliğini özel sektörle paylaşmak zorunda kalmıştır. Yapı denetimi hizmeti de kamunun özel sektörle paylaşmak zorunda kaldığı hizmetler arasındadır. Geline aşama birden bire ortaya çıkmamıştır. Geline aşama geçmişten beri yürütölen bir kısım deneyimlerin sonucudur.

1. Yapı Denetimi Hizmetlerinin Özel Kesime Gördürölmesi Deneyimleri

Ölkemizde yapı denetimi alanındaki özelleştirme eğilimleri, bu hizmet alanının yürütölmesindeki yaklaşımın değışmesine paralel olarak incelenebilecek bir konudur. Şu anda yürürlükte bulunmayan 1580 sayılı Belediye Yasasının “*Belediyelerin Vazifeleri*” başlıklı 15/12. maddesinde; Yapı, onarım ve ek yapımlar için izin vermek, yasaya aykırı, izinsiz veya izne aykırı olan yapıları önlemek, düzelttirmek veya yıktırmak, tehlikeli yapıları yıktırmak belediyelerin görevleri arasında sayılmıştır. 5393 sayılı Belediye Yasasının “*Belediyenin Görev ve Sorumlulukları*” başlıklı 14. maddesinin a bendi, “*İmar, su ve kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel alt yapı....hizmetlerini yapar veya yaptırır.*”, “*Belediyenin Yetkileri ve İmtiyazları*” başlıklı 15. maddesinin c bendi ise “*Gerçek ve tüzel kişilerin faaliyetleri ile ilgili olarak kanunlarda belirtilen izin veya ruhsatı vermek*” hükmünü içermektedir. Sayılan hükümlerden söz konusu hizmet alanına kamu odaklı bir yaklaşım gösterildiğı anlaşılmaktadır. Kent planlaması daha özelinde yapı denetimi faaliyetinin kamusal bir işlev sayılmasının altındaki neden yapı denetiminin kamu hizmeti bağlamında ele alınmasında yatmaktadır. Yapı denetimi hizmeti bir kamu

hizmeti ise, bir hizmete kamu hizmeti niteliği veren unsur yada özelliklerin yapı denetimi hizmetinde bulunup bulunmadığına bakmak gerekmektedir. Daha açıkçası kamu hizmetine kamusal nitelik veren dayanakların yapı denetimi hizmeti içindeki varlığı ve etkinliği aranmalıdır. Burada yirminci yüzyılın başından beri temel bir sorun olarak ele alınan kamu hizmeti kavramının tahlilinin yapılması gündeme gelmektedir. Yirminci yüzyıl ile birlikte sorun alanı olan kamu hizmeti yüzyılın son çeyreğinde ağırlaştırılmış sorun alanı kategorisine girerek bir kriz odağı haline gelmiştir. Ancak kamu hizmeti nedir, ne olmalıdır, hangi bağlamda ele alınmalıdır gibi alanların sorgulanması tez konumuzun alanını, amacını aşacak şekilde genişletmek olacağından, bu konulara ilişkin teorik tartışmalardan kaçınılacaktır. Kamu hizmeti kavram ve anlayışının normatif yansımaları ile uygulamaya ilişkin veriler ve yargı kararları, değerlendirmede temel çıkış noktaları olacaktır. Bu açıdan, kamu hizmeti anlayışının değerlendirilmesinde klasik ilkelere göndermelerde bulunulacaktır. Bu bağlamda kamu hizmeti ayrı bir başlık altında incelenmek yerine, yapı denetim hizmeti içindeki görünüşüne göre değerlendirmede bulunulacaktır.

Yapı denetim faaliyetinin niteliğini esasen, bu hizmete duyulan gereksinim nedenlerinde aramak gerekir. Bir başka açıdan, yapı denetimi faaliyetinin yokluğunun ortaya çıkaracağı sorun alanının tespiti ile ikinci aşamada bu sorun alanını çözme yükünün kimin üzerinde olduğuna bakmak gerekecektir.

Devletin, toplumsal ilişkilerin düzenli işlemesi ile birey ve toplumun maddi güvenliğinin ve geleceğinin teminat altına alınması yükümü geçmişten bugüne yadsınamayan bir yükümlülüktür. Daha açıkçası devlet kamu düzenini sağlama yükümlülüğü altındadır. Böyle bir yükümlülüğün kaçış devletin varlığının da

sorgulanması sonucuna götürür. Kaçınılamaz bir görev olarak kamu düzenini sağlamak, doğası gereği zorunlu olarak zorlama gücüne ve karakterine sahiptir.

Yasama organının bir faaliyeti kamu hizmeti olarak kabul etmesi için gerekli koşullar nedir?

1-Bir faaliyetin kamu hizmeti olarak kabul edilmesi için öncelikle yasama organının o faaliyetin gerçekleştirilmesinde önemli derecede kamu yararı görmesi gerekir. Kamu yararı dar anlamda, iyelik hakkının sınırlarının belirtilmesinde ve bu hakkın özüne yapılacak karışmanın bir ölçüsü, geniş anlamda ise toplum yararı olup, gerçekten gelişmekte olan bozuk düzenli bir ülkenin, toplumsal adalet ilkelerine uygun kalkınma gereksinimlerine yanıt veren bir kavram olarak kullanılmaktadır³⁷⁸. Dolayısıyla, kamu hizmeti kavramı salt hukuksal olmaktan çıkıp sosyolojik, ekonomik ve siyasal boyutları da olan bir kavram haline gelmektedir.

2-Her kamu hizmeti yapı, araç gereç, personel gibi kamuya dolayısıyla neticede vergiler yoluyla bireylere yüklenen bir harcama ve maliyet getirmektedir. Diğer taraftan bir faaliyetin kamu tarafından yüklenilmesi özel girişim özgürlüğünü kısıtlamaktadır. Ne var ki, söz konusu hizmet özel girişim tarafından yeterli ve düzgün bir biçimde sunulamıyorsa kamu hizmeti kapsamında kamu tarafından sunulması gerekir.

3-Kamu hizmeti olarak kabul edilen faaliyetin özel faaliyetlere uygulanan hukuksal rejimden tamamen farklı bir rejime tabi olması gerekir³⁷⁹.

Özel faaliyet üzerinde uygulanan kolluk denetimi kamu düzenini sağlamaya yönelik bir denetim olmakla birlikte, faaliyet sadece dışsal yönden kamu düzenini koruma amacına bağlı kalınarak denetlenmektedir. Oysa, gerçekte kamu hizmeti

³⁷⁸ Keleş, “Kent ve Çevre Değerleri Bağlamında Kamu Yararı Kavramı”, *agm*, s. 2-3

³⁷⁹ Ali Ulusoy, **Kamu Hizmeti İncelemeleri**, Ülke Kitapları, İstanbul 2004, s. 14

olarak kabul edilen faaliyetler üzerinde yönetimin uyguladığı denetim, faaliyetin içeriğine nüfuz edebilen bir denetimdir. Yönetim birer özel kuruluş olan yapı denetim kuruluşları üzerinde denetim yetkisine sahip ise de bu denetim, kuruluşun denetimde uyguladığı yöntemlere, denetim hızına, denetimde harcanan zamana karışmamakta, dolayısıyla, hizmetin içeriğine nüfuz edememektedir. Ancak denetimin yapılıp yapılmadığına bakılmaktadır. Uygulamada şikayet olmadığı takdirde böyle bir denetimin etkinliğinin de bulunmadığı ortadadır.

Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı'nın 'Kamu Hizmetlerinin Gördürülmesi' başlıklı 11. maddesinde;

“Kamu hizmetlerinin daha etkili ve verimli olarak yerine getirilebilmesi amacıyla, merkezi idari ile mahalli idareler, kendilerine ait hizmetlerden yetkili organlarının kararı ile uygun görülenleri, ilgileri itibariyle üniversitelere, noterlere, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına, hizmet birliklerine, özel sektöre ve alanında uzmanlaşmış sivil toplum örgütlerine gördürebilir. Bu durumda idarenin sorumluluğuna ilişkin hükümler saklıdır” şeklindeki düzenleme yetki devri açısından önemli bir sorun oluşturmaktadır. Hüküm yalnızca yerel yönetimlere bir yetki devrini değil aynı zamanda genel olarak hizmet yönünden de bir desantralizasyon öngörmektedir. Yani hem merkezi yönetim, hem de yerel birimler sahip oldukları her türlü yetkiyi, herhangi bir sınırlama olmaksızın özel sektöre devredebileceklerdir. Buradan, yerel yönetimlerin kolluk yetkilerini de bir sınırlama olmaksızın özel şirketlere devretmesine olanak sağlandığı sonucu çıkmaktadır. Tasarının 11. maddesindeki düzenleme böyle bir sonucun çıkmasına elverişli görünüyor. Bunun anlamı Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı yasalaşmış olsaydı, 4708 sayılı yasaya gerek kalmaksızın yerel yönetimler kolluk niteliği ağır

basan yapı denetimi hizmetlerini özel sektöre devredebileceklerdi. Yapı denetimi hakkındaki yasa ile yapılan işte budur. Hızlı artan kent nüfusunun belediye hizmetlerinin birim maliyetlerini arttırması, kırtasiyecilik, verim ve etkinlikten yoksunluk ve mali sorumluluktan kaynaklanan gerekçelerle yapı denetimine ilişkin kamu hizmeti de, hizmetin kamu otoritesinin yakın denetimi altında (yapı denetim komisyonları aracılığıyla) bir özel hukuk tüzel kişisi olan yapı denetim kuruluşu tarafından yerine getirilmesi yasayla öngörülmüştür. Yöntem olarak özel kuruluşların kamu hizmetini yürütmesine ilişkin yetkilendirme yasa ile getirilmiştir³⁸⁰. Böylece, kamu yapı denetiminde icraat alanından düzenleyici ve gözetleyici pozisyona çekilmiştir.

1.1. Yeminli Özel Teknik Bürolar Deneyimi

İmar ve gecekondur mevzuatına aykırı olarak inşa edilmiş ve inşa halindeki bütün yapılar hakkında uygulanacak işlemleri düzenlemek ve bu işlemlere dair başvuru, tespit, değerlendirme, uygulama ve duyuru esaslarını ve ilgili diğer konuları belirlemek amacıyla 2981 sayılı İmar Affı Yasası 08.3.1984 tarihli resmi gazetede yayınlanarak yürürlüğe girmiştir. Popülist politikaların bir ürünü olarak ortaya çıkan yasa “yıkım” sözcüğüne yer vermemiştir. Yasanın ruhsata bağlanamayan yapılar için herhangi bir çözüm getirdiği söylenemez. Yasaya göre ruhsatsız yapılar için yapılacak bir işlem bulunmadığı için bu yapıların varolan durumlarını sürdürmelerine göz yumulmuş olmaktadır. Bu yasa ile birlikte gecekondur ve imar affı kapsamında bulunan yapılarla ilgili, yasanın öngördüğü işlemleri hızlandırmak üzere adı

³⁸⁰ Ulusoy, **age**, s. 35

‘*yeminli*’ sözcüğü ile başlayan büroların kurulması dönemi de başlamış oldu. Bu başlangıç daha sonra aynı isimle başlayan büroların kurulmasını içeren bir kısım yasaların çıkarılmasına neden olmuştur. 2981 sayılı yasa ile ilk defa mevzuata giren yeminli büroların, bu yasa bağlamındaki işlevi iş sahiplerini af uygulamasına hazırlamaktır. Af kapsamına giren yapı sahiplerinin başvuru dilekçelerinin doldurulmasında bu büroların yardımcı olmaları öngörülmüştür. Yasanın uygulama içeriğine giren yapıların tespit ve değerlendirme belgeleri başvuru sahipleri tarafından bu bürolar aracılığıyla doldurulacaktır. Ayrıca belediye ve valiliklerce bu bürolara ıslah imar planları da yaptırılabilirdi (md.13). Ancak afla ilgili kamusal yetkileri kullanmak yine kamusal makamların üzerinde kalmaktaydı. Böylece, 2981 sayılı yasa ile birlikte “*ıslah imar planı*” kavramı da planlama uygulamasına yeni bir kavram olarak girmiş oldu. Ne var ki, bu büroların yönetim içindeki işlevini ve hukuksal niteliğini belirlemek güç olmuştur. Özel hukuk kişisi olarak kurulan ve bir kısım kamusal işlevleri yerine getiren bu kuruluşlar yönetimin bütünlüğü ve geleneksel yapısına uygun olmadıkları gibi yerine getirdikleri bir kısım kamusal işlevler de kamu hizmetinin o güne kadar bilinen yöntemlerine uygun değildi. Diğer taraftan ücret, eşit adalet ve diğer işlemler yönünden halk bu kuruluşların hizmet şekli ve sonuçlarından memnun kalmamıştır³⁸¹.

Özellikle 1980’li yıllardan sonra ıslah imar planı deneyimine ilişkin yasal düzenlemelerle getirilen serbest yapılaşma düzeni kısa zamanda, yapıların gecekondumu, ruhsatlı yapı mı olduğunun saptanmasının yapılamadığı bir aşamaya gelmiştir. Geline aşamaya bakıldığında, planlamanın etkin olmadığı ortaya çıkmış, varolan yapılar donatısız bir fiziki mekan görüntüsü oluşturmuştur. Yapılan araştırmalar,

³⁸¹ Keleş, “Kentleşme ve Kamu Yönetimi Sorunları”, **agm**, s.139, Tekin Akıllıoğlu, “(Yeni) İmar Kanunu ve Yönetim Hukuku”, **Amme İdaresi Dergisi**, sayı:2, Haziran 1986 s. 36, Tan, “Anayasa Mahkemesi Kararlarında Kamu Hizmeti Yaklaşımı”, **a.g.m.**, s. 238-244,

3194 sayılı yasaya göre kullanma ruhsatı alanların yapı ruhsatı alanlara olan oranını %52 olarak göstermektedir. Bundan çıkan sonuç, 3194 sayılı yasaya göre yapı ruhsatı alanların yapısını yasal biçimde tamamlamadıkları için kullanma ruhsatı alamamış olmalarıdır. Buna karşılık 2981 sayılı yasaya göre yapı ruhsatı alanların kullanma ruhsatı alma oranı %98'dir. Demek ki kaçak yapılaşmada kullanma ruhsatı almak daha kolay olmaktadır. Marmara depreminden büyük hasar gören Kocaeli, Sakarya, Bolu bölgesinde de 2981'e göre ruhsat alanların oranının yüksekliği dikkat çekmektedir³⁸².

1.2.Yeminli Serbest Mimarlık ve Mühendislik Büroları Deneyimi

İmar Yasası imar uygulamaları konusunda yetkiyi belediye ve valiliklere verirken, ruhsatlandırma ve uygulamanın denetiminde “*yapı ruhsatı ile ilgili görevler*” yüklenen yeminli bürolara yer verilmiştir. Bundan anlaşılmaktadır ki, iki kamu yönetimi olan belediye ve valiliğin üstlendiği yapı izni verme yetkisi bunların yanında 3194 sayılı yasanın 21. maddesinin ilk fıkrasında aynen, “*Bu Kanun kapsamına giren bütün yapılar için 26 ncı maddede belirtilen istisna dışında belediye veya valiliklerden veya yeminli serbest mimarlık ve mühendislik bürolarından yapı ruhsatı alınması mecburidir*” hükmü ile yeminli bürolara da tanınmaktadır.

Ayrıca İmar Yasasının 24. maddesinde yapılan düzenleme ile yeminli büroların tarafsızlığını, ciddilik ve güvenilirliğini sağlayıcı, bunlara görece olarak güvence veren, yönetimce gözetim ve denetimlerini içeren hükümlere yer verilmekte, ücretleri tarifeye bağlanmaktadır. Bu düzenlemede; *Yeminli serbest mimarlık ve*

³⁸² Betül Şengezer, “Konut Sorunu Planlama ve Deprem”, **Konut Kurultayı**, Şehir Plancıları Odası Yayını, İstanbul 2003, s.480

mühendislik bürosu kurabilmek için en az oniki yıllık fiili meslek tecrübesinin olması, birden çok yeminli serbest mimarlık ve mühendislik bürosu kurulmasının bakanlığın iznine bağlı olması, yeminli serbest mimarlık ve mühendislik bürosu kurulamadığı veya kurulmuş büro kapandığı takdirde, çevre ilçelerden bir yetkili büronun bakanlıkça görevlendirilebileceği, Yeminli serbest, mimarlık ve mühendislik bürolarına inşaatın durdurulması veya yıktırılması görevlerinin verilemeyeceği, imar planı ve projesi hazırlayamayacakları, fennî sorumluluk üstlenemeyecekleri, müşavirlik ve müteahhitlik yapamayacakları, görevlerini ifa ederken devlet memuru sayılacakları ve işledikleri suçlar dolayısıyla devlet memuru gibi cezalandırılacakları, büroların görev sürelerinin tespiti ve denetiminin bakanlığa ait olduğu belirtilmiştir. Düzenlemedeki ilginçliklerden birisi de meslek deneyimi aranırken süre olarak oniki yılın esas alınmasıdır. Daha sonraki dönemlerde çıkarılacak olan düzenlemelerde de bu süre esas alınmıştır. Bu konuda açıklayıcı bir gerekçeye rastlanmamıştır.

Yapılan düzenlemeden çıkan sonuca göre, birer özel hukuk kişisi olan yeminli serbest mimarlık ve mühendislik bürolarına kamu hizmetini yerine getirme görevi yüklenmiş olduğu görülmekle, yüklendikleri bu görev bakımından Anayasada adı geçen kamu hizmeti görevlileri kavramının içine girdikleri söylenebilir. Zira yönetim hukuku bakımından kamu hizmetinin yürütülebilmesi için özel hukuk sülhelerinin yetkilendirilmesi mümkündür. İmtiyaz yöntemiyle kamusal yetki kullanabilen kuruluşlar buna örnek olarak gösterilebilir. Söz konusu yeminli bürolar gerçek kişilerden oluşan tüzel kişiliğe sahip özel hukuk kuruluşlarıdır. Yönetim yasal bir düzenleme ile bu kuruluşları yapı izni verme yetkisiyle donatmıştır. Verilen yetkilerden dolayı bu büroların, sayın *Keleş*'in ifadesi ile bir tür “İmar Noterliği”

işlevi yüklendikleri şeklinde algılandıkları söylenebilir. Ancak bir farkla, büroların görevi işlemi yaptıktan sonra yapıların verilen izne uygun yapılıp yapılmadıklarının denetlenmesi şeklinde de sürmektedir. Yönetime ait yapı izni verme yetkisinin yönetim yanında özel kuruluşlarca da paylaşılmasında, paylaşıma açılan alandaki yetkinin yönetim hukuku bakımından niteliksel saptaması öne çıkmaktadır. Söz konusu bürolar özel hukuk hükümlerine göre kurulup statü kazanmalarına karşın yapılan hizmet özelliği ve sonuçları itibarıyla kamu hukuku dokusuna sahiptir. Zira bürolar bir kolluk faaliyeti niteliğinde olan yapı izni verme yetkisiyle donatılmışlardır. Yapı yapma ve kullanma izni verme yetkisi devlet yetkisinde olan kolluk yetkilerinin kullanılmasını içeren bir yetkidir. Böyle bir yetkinin birer özel hukuk tüzel kişisi olan yeminli serbest mühendislik ve mimarlık büroları aracı kılınarak kullanılması bu büroları kamusal alana ilişkin yetkilerin kullanımı konusunda paylaşımcı kılmak demektir. Nitekim Anayasa Mahkemesi diğer deneyimler başlığı altında sonraki anlatımda açıklanan, diğer alanlara ilişkin yeminli bürolara dair düzenlemeleri de aynı gerekçelerle iptal etmiştir³⁸³.

1.3.Yapı Denetim Kuruluşları Deneyimi

Yapıların yıkım olaylarına karşı dayanıklı yapılmasını sağlayacak denetim sistemi arayışları hep olmuştur. Daha önce bir proje çerçevesinde ODTÜ tarafından hazırlanan yeni imar yasası taslağı içinde de bir sistem öngörülmüştü. Hazırlanan taslakta inşaat denetleme fonksiyonları mümkün olduğu kadar belediye imar

³⁸³ Keleş, “Kentleşme ve Kamu Yönetimi Sorunları” **a.g.m.**, s. 139, Akıllıoğlu, “(Yeni) İmar Kanunu ve Yönetim Hukuku”, **a.g.m.**, s. 36, Tan, “Anayasa Mahkemesi Kararlarında Kamu Hizmeti Yaklaşımı” **a.g.m.**, s. 238-244

dairelerinden alınıp kamu adına onaylama yetkisi belediyelerde kalmak kaydıyla sorumluluk üstlenen özel kişi ve kuruluşlara aktarılacaktı.

Yapıyla ilgili yetkilerin özel kuruluşlara verilmesine ilişkin düzenlemeler 1999 yılında meydana gelen depremde sonra yapı denetiminin özel şirketler eliyle gerçekleştirilmesine dair 595 sayılı yasa gücünde kararnamenin 10.7.2000 tarihinde yürürlüğe girmesi ile devam etmiştir. Kararnamenin yürürlüğe girmesinden sonra yapı denetim kuruluşları sivil toplum örgütlerinin yoğun eleştirilerine hedef olmuştur. Eleştiri olarak, belediyelerin ruhsat başvurularına; *“gidin bir denetim şirketiyle sözleşme yapın, denetim parasını da bankaya yatırın ve sözleşme sureti ile banka makbuzunu aynı şirketçe onaylanmış projenizle birlikte getirin”* dendiği, belediyelerin de nasıl olsa denetleyen bir kuruluş var diyerek kaçak yapılaşmaya karşı olan hoşgörülü yaklaşımlarına gerekçe buldukları, böylece, yerel yönetimlerin yapacağı denetimin etkisizleştirildiği belirtilmektedir. Bu durum eskisinden daha denetimsiz bir ortamı doğurmaktadır. İlçe ve belde merkezlerinde bulunan yapıların denetimi ise irtibat büroları eliyle yapılacağından etkin denetimin nasıl sağlanacağı sorun olmaktadır³⁸⁴. Kararname ile getirilen sistem, yapı denetiminde kamuyu dışlayan bir anlayışı yansıtmaktadır.

Kararnamede meslek odalarına tanınan yetkiler ve kapsamlı düzenlemeye karşı odaların tepkileri üzerine merkezi yönetim Anayasa Mahkemesinin kararnameyi iptal etmesini fırsat bilerek kısa zamanda 4708 sayılı yasayı çıkarmıştır. Yapı Denetimi Hakkındaki 4708 sayılı yasa bir tepki yasası olarak çıkmıştır. Bu yasa odaların kurs düzenleme (uzmanlık için) ve uzmanlık belgesi verme gibi yetkilerini (ki odalara gelir sağlamaktaydı) kaldırırken sigorta (daha önceki 587 sayılı

³⁸⁴ Oktay Ekinci, “Yapı Denetiminde Fiyasko”, **Cumhuriyet**, 01.8.2000

kararname) ve meslek uzmanlığına (601 sayılı kararname) ilişkin düzenlemeleri de yasanın içeriğine katmaktan vazgeçmiştir. Yapı denetimi yasayla özel şirketlere devredilirken sivil toplum örgütleri ve meslek odalarına hiçbir etkinlik ve işlerlik verilmemiştir. Özel şirketlere verilen denetim yetkisinin anlamı kamuya ait olması gereken kolluk yetkisinin özel şirketlere devri anlamına gelmektedir.

Yapı denetim kuruluşları deneyimi bakımından 595 sayılı yasa gücünde kararname ile 4708 sayılı yasa arasında önemli farklılıklar olduğu göze batmaktadır. Örneğin zorunlu mali sorumluluk sigortası, yapı denetim il/ilçe komisyonları, uzman mühendis veya mimar belgesi vermeye ilişkin meslek odalarının yetkileri, şantiye şefi çalıştırma zorunluluğu gibi düzenlemeler uygulama güçlükleri nedeniyle 4708 sayılı yasa ile kaldırılmıştır. Ayrıca denetim ücreti oranında indirim gidilmiş, sorumluluk süresi uzatılmış ve ceza hükümleri getirilmiştir. Şirketin sermayesinin tamamının mimar ve mühendisleri ait olması esası getirilmiştir.

1.4. Diğer Deneyimler

Toplumsal yeniden liberalleşmeye yöneldiği 1980'li yıllar döneminde, adı yeminli ifadesiyle başlayan özel hukuk kuruluşlarına kamusal yetki devredilmesine ilişkin düzenlemelerin sıkça yapıldığı ve Anayasa Mahkemesi tarafından bu düzenlemelerin hemen hemen aynı gerekçelerle iptal edildiği görülmüştür. Bu süreç içinde 3213 sayılı Maden Yasasında yapılan değişiklik ile yeminli teknik büro adında yeni tip kuruluşların kurulmasının öngörüldüğü görülmektedir. Maden Yasasının 48. maddesinde; *“denetim ve gözetim dışında yönetmelikle tespit edilen görevleri yürütmek üzere, gerektiğinde yeminli teknik bürolar bakanlığın izni ile kurulabilir”*

hükmü getirilmiş ve kurulan büronun elamanlarının niteliği, büro sayısı, büro elamanlarının suç işlemesi halinde izlenecek yöntem aynı madde de açıklanmıştır. Yeminli teknik büro ise 3. madde de tanımlanmıştır. Buradaki tanıma göre yeminli teknik büro; *“denetim ve gözetim dışında yönetmelikte belirtilen görevleri yürütmek üzere kurulmuş, çalışma alanlarında ihtisas sahibi olmuş devlet güvenliği açısından sakıncası bulunmayan mühendis ve personelden oluşan büro”* dur. Ancak teknik büroların hangi görevleri yapacakları yasada açıklığa kavuşturulmamıştır. Maden yasasındaki değişiklik yapan yasanın Anayasaya aykırılığı iddiası ile açılan dava nedeniyle Anayasa Mahkemesi, yasal düzenlemeyi Anayasanın 124. maddesine aykırı bulmuştur. Diğer taraftan kamu hizmeti göreceğinde kuşku bulunmayan bu büroların personelinin memur veya kamu görevlisi olması gerekmektedir. Bu nedenle, mahkeme düzenlemenin Anayasanın 128. maddesindeki, kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür, hükmüne de aykırılık oluşturduğu sonucuna varmıştır³⁸⁵.

Adında yeminli sıfatı bulunan kuruluşlar uygulaması 213 sayılı Vergi Usul Yasası ile sürdürülmüştür. Yapılan düzenleme ile özel hukuk kişisi olan yükümlülerin mali tablolarını ve beyannamelerini ilgili mali mevzuat hükümleri, muhasebe prensipleri ve denetim standartları açısından onaylamakla görevli yeminli mali müşavirlik kurumu ihdas edilmiştir. Yeminli mali müşavirlerin niteliğinin saptanması açısından yaptıkları hizmetin bir *“kamu hizmeti”* niteliğine sahip olup olmadığının açıklığa kavuşturulması gerekmektedir. Yeminli mali müşavirler yaptıkları onayla ilgili işlemlerden sorumludurlar. Yeminli mali müşavirlerin, Maliye ve Gümrük Bakanlığı'nın varolan vergi denetim personelinin sahip olduğu görev ve

³⁸⁵ **Anayasa Mahkemesinin** 24.12.1986 tarih, 1985/20-30 sayılı kararı

yetki ile donatılmaları, kamu yönetimine tanınan teftiş ve inceleme yetkisinin kullanılmasına engel oluşturmamaktadır. Yeminli mali müşavirler tarafından onaylaması yapılan belgeler, ayrıca gerek görülmedikçe bakanlığın yetkili elemanlarınca incelenmiş belge niteliğine sahip olacaktır. Bu nedenle, yeminli mali müşavirlerce yapılacak onaylama işlemi “*kamu hizmeti*” niteliğindedir. Ancak mali müşavirlerin memur olmadıkları açıktır. Çünkü bu kimseler, yönetimin sürekli ve değişmez kamu hizmetleri kadrosunda yer almış, bürokratik hiyerarşi içinde bulunan, devletten maaş alan elemanları değildir. Aksine müşavirlik yaptığı, gerçek ve tüzelkişilerle özel hukuk hükümlerine göre sözleşme yapıp ücretle çalışan serbest meslek sahibi olan kişilerdir. Ancak kendilerine niteliğini yukarıda açıkladığımız onaylama yetkisi verilmiş olması nedeniyle bir kamu yetkisi kullandıkları ve yaptıkları hizmetin de bir kamu hizmeti olduğunda kuşku yoktur. Öte yandan devlet ve yeminli mali müşavir arasındaki ilişki bir kamu hukuku ilişkisi olarak ortaya çıkmaktadır. Çünkü yeminli mali müşavirlerin görevlendirilmesi özel hukuk sözleşmesi ile değil bir yasayla olmaktadır. Anayasa Mahkemesi kuruluş şekli, atama yöntemi, özlük hakları, sahip oldukları onama yetkisi ve yapılacak görevin niteliğini gözönüne alarak yeminli mali müşavirleri ve yeminli mali müşavirler kurulunun hizmetini bir kamu hizmeti saymaktadır. Bu nedenle, mali müşavirler ile kurul üyelerinin de bir “*kamu görevlisi*” olmaları gerektiği saptamasından hareketle yeminli mali müşavirlik ve yeminli mali müşavirler kurulu ile ilgili düzenlemeyi Anayasanın “*kamu hizmeti görevlileriyle ilgili hükümler*” inin “*Genel ilkeler*” başlığını taşıyan 128. maddesi ile 7. maddesine aykırı bularak iptal etmiştir³⁸⁶.

³⁸⁶ **Anayasa Mahkemesinin** 19.3.1987 tarih 1986/5-1987/7 sayılı kararı.

Sayın *Keleş* henüz 3194 sayılı yasa çıkmadan önce çıkarılması düşünülen bir yasa hazırlığını gözönüne alarak kaleme aldığı makalesinde, yapı izin ve denetimine ilişkin yetkilerin özel hukuk kişilerine devri konusundaki düşüncelerin Türkiye’de çok da yeni olmadığını belirterek şu açıklamalarda bulunmaktadır: “*Yeni İmar Yasası taslağının dayandığı felsefe şöylece özetlenebilir: belediyeler, imar planlaması sürecindeki türlü görevlerinin yerine getirilmesinde etkisiz kalmışlar, “sorumsuz davranışlar” sergilemişlerdir. İmar mevzuatına ve planlara aykırı yapılaşmayı özendirdikleri bile olmuştur. Bu nedenle,, bu konulardaki yetki ve sorumlulukların belediyelerden alınması ve “imar işleri kurullarına” verilmesi gerçekçi olacaktır. Bu kurullar, belediye temsilcileriyle, merkezi yönetimin taşradaki temsilcilerinden oluşacak ve en büyük mülki amirlerin sorumluluğu altında çalışacaklardır. Yapı izin ve denetim işleriyle, yasalara ve planlara aykırı yapıların durdurulma ve yıkma işlemleri ve fenni sorumlulukların gereğinin yapılması da, bir yerel yönetim görev olmaktan çıkarılmaktadır. Yasa taslağı, bu amaçla, belediyelerde görevli teknik personelin ve her türlü araç ve gereçlerin de, il ve ilçelerde oluşturulacak söz konusu “kurullara” devredilmesini öngörmektedir.*”³⁸⁷

Kamu gücünün özel kişiler tarafından kullanılabilmesine ilişkin yetkilendirmelerden sonuncusu 4691 sayılı Teknoloji Geliştirme Bölgeleri Yasasının 4. maddesi uyarınca, “*Arazi kullanımı, yapı ve tesislerin projelendirilmesi, inşası ve kullanımıyla ilgili ruhsat ve izinler yönetici şirket tarafından verilir ve denetlenir*” ve 5. maddesi uyarınca “*Yönetici şirket, kamu yararı gerekçesi ile adına kamulaştırma yapan veya yaptıran bir özel hukuk tüzel kişiliğidir...*” şeklindeki düzenlemedir. Yasaya göre yönetici şirket arazi kullanımını belirleyecek, yapı ve tesisleri

³⁸⁷ Ruşen Keleş, “İmar Planlamasında Merkeziyetçilik ve Yerellik”, **Kent ve Siyaset Üzerine Yazılar (1975-1992)**, IULA-EMME, Ankara 1993, s.146-147

projelendirecek, yapı ve tesislerin inşası ve kullanımıyla ilgili ruhsat ve izinleri verecek ve denetleyecektir. Cumhurbaşkanı tarafından yasanın iptali istemi ile Anayasa Mahkemesine dava açılmıştır. Anayasa Mahkemesi, arazi kullanımı ile yapı ve tesislerin projelendirilmesinin ruhsat öncesi ve ruhsat alınabilmesinin önkoşulu olan aşamalar olduğunu, yapı ve tesislerin inşası, kullanımıyla ilgili ruhsat ve izinlerin verilmesi ve denetlenmesinin ise yapı ve tesislere ruhsat verilmesi ve yapım sırası ve sonrasındaki denetim ve sorumlulukları kapsadığı nitelemesinde bulunmuştur. Ruhsat ve izinlerin bir özel hukuk tüzel kişisi olan yönetici şirket tarafından verilip denetlenmesini Anayasanın 128. maddesine aykırı bulmuştur³⁸⁸.

Deneyimlerin hepsi Anayasa Mahkemesi'ne intikal edenlerden ibaret değildir. Danıştay kararlarına konu olan uygulamalar da bulunmaktadır. Örneğin Araç Muayene Hizmetlerinin Görülmesi İşinin Devredilmesine Yönelik 4046 sayılı yasanın 15. maddesi uyarınca hazırlanan sözleşme hakkında Başbakanlık Özelleştirme Yönetimi Başkanlığınca istenen görüş üzerine Danıştay tarafından verilen karara karşı oy kullanan üye hakim Selçuk Hondu gerekçesinde; *"Trafığe çıkan araçların belli aralıklara denetiminin yaptırılmasında ve bunun sonucu olarak da can ve mal kaybının önlenmesinde kamu yararının bulunduğu, buna yönelik denetim hizmetinin de bir kamu hizmeti olduğu açıktır"*³⁸⁹ düşüncesine yer vermiştir.

Yine Belediye ve özel idarelerin özel firmalar tarafından ücret karşılığında denetlenip denetlenemeyeceği konusunda ortaya çıkan duraksamanın giderilmesi amacıyla istişari görüş istemi üzerine Danıştay; Belediye ve özel idarelerin ücret karşılığı bağımsız denetim kuruluşlarına veya özel firmalara denettirilmelerinin yasal dayanağının bulunmadığı ve bir kamusal yetkinin kullanılmasına ilişkin

³⁸⁸ **Anayasa Mahkemesinin** 16.10.2003 tarih 2001/383-92 sayılı kararı

³⁸⁹ Danıştay İdari İşler Kurulu'nun 15.6.2005 tarih, 2005/1-1 sayılı kararı (Danıştay Dergisi Sayı:110)

konulardaki denetlemelerin ancak, yasalarla belirlenen kamu denetim elemanlarınca yapılabileceği görüşüne varmıştır³⁹⁰.

2. Yapı Denetimi Hizmetlerine İlişkin Anayasa Mahkemesi Kararları

2.1. Yeminli Serbest Mimarlık ve Mühendislik Büroları Deneyimi

Nedeniyle İmar Yasasındaki Düzenlemenin İptali İstemiyle Açılan Dava

3194 sayılı İmar Yasasındaki mimarlık ve mühendislik bürolarının yapı izin belgesi verebileceklerine ve bazı yapıların izin dışında bırakılmasına ilişkin düzenlemenin Anayasaya aykırılığı gerekçe gösterilerek doksan milletvekili tarafından Anayasa Mahkemesi'ne iptal davası açılmıştır. Mahkeme iptal istemindeki yöneme ilişkin gerekçeleri yerinde görmemiştir.

Mahkeme, polis örgütü tarafından yerine getirilen tabanca izni ve pasaport verme gibi kimi görevlerin özel dedektif bürolarına bırakılamayacağını örnek göstererek kolluk görevi niteliğindeki yapı denetiminin özünü oluşturan yapı ve kullanma izinlerini verme yetkisinin de özel kişilere devredilemeyeceği sonucuna varmıştır. Mahkemeye göre, herhangi bir kamu kuruluşunda belli bir kadroyu doldurarak, ücretini ve benzeri haklarını devletten ya da belediyeden almayan kişiler bu görevi ifa ederken devlet memuru veya kamu görevlisi olamayacaklardır. Yapı ruhsatı ve yapı kullanma izni vermek belediyelerin ve valiliklerin kolluk faaliyetleri içinde yer alan, genel yönetim esaslarına göre yürütmekle yükümlü

³⁹⁰ Danıştay 1. Dairesinin 29.9.1995 tarih, 1995/194-197 sayılı kararı

oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği aslî ve sürekli görevlerdendir. Bu itibarla yeminli büro elemanlarının Anayasanın 128. maddesinde nitelikleri belirtilen memurlar ve “kamu görevlileri” deyimini kapsamına girmemektedir. Mahkeme, bu hizmetin ancak memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle yürütülmesi gerektiğini belirterek yasal düzenlemeyi Anayasanın 128. ve 129. maddelerine aykırı bulmuştur.

Diğer taraftan mahkeme 26. maddedeki düzenlemeyi Anayasanın 56. maddesinin birinci ve ikinci fıkralarında belirtilen; *“Herkes, sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkına sahiptir. Çevreyi geliştirmek, çevre sağlığını korumak ve çevre kirlenmesini önlemek Devletin ve vatandaşların ödevidir”* hükmünden hareketle iptal etmiştir. Dava konusu 26. maddenin üçüncü fıkrasında belirtilen her türlü sanayi kuruluşuna, mimari, statik, elektrik ve tesisat projeleri gibi yapının hem iç hem de dış çevre güvenliği bakımından önem taşıyan belgeler aranmaksızın sadece avan projeye göre ruhsat verilmesine olanak sağlanması devletin Anayasanın sözü edilen maddelerinde öngörülen denetim görevini yeterince yapamaması sonucunu doğuracaktır. Sanayi kuruluşlarının çevre sağlığının bozulması ve çevre kirliliği bakımından verecekleri zararın önlenmesi bu kuruluşlara tanınan ayrıcalığın ortadan kaldırılmasıyla mümkündür. Bu nedenle, sözü edilen maddenin üçüncü fıkrasını Anayasaya aykırı bulmuştur.

Kararın gerekçesinde yapılara izin alma zorunluluğu getirilmesindeki amacın kamu yararı olduğu, bu kuraldan ayrılmanın kamu düzeni, güvenliği ve esenliğini zedeleyerek kamu yararının gerçekleşmesini engelleyeceği, yapı sahibinin inşaata başladığını ilgili yönetime bir dilekçe ile bildirmesi yeterli görülmekle, yönetimin kolluk yetkisinin sonucu olarak ortaya çıkan ve yapı denetiminin ilk aşamasını oluşturan önceden denetim olanağının ortadan kaldırıldığı belirtilmiştir. Yapının

küçük ve önemsiz olduğu düşüncesi kamu düzeni, kamu güvenliği gibi gerekçelerle getirilmiş olan ruhsat alma zorunluluğundan ayrılmayı gerektirecek haklı bir neden olamaz. Ruhsatın toplumda düzeni ve güvenliği sağlamaya yönelik araçlardan biri olması karşısında yapılacak inşaatın büyüklüğü ya da küçüklüğü tek başına ruhsat alma zorunluluğunu etkileyen bir faktör olarak düşünülemez. Devletin Anayasanın 56. ve 57. maddelerinde öngörülen görevlerini yerine getirebilmesi, sağlıklı ve dengeli bir çevre yaratılması ve konut gereksiniminin karşılanabilmesi belli bir plan ve program çerçevesinde sürekli gözetim ve denetim ile gerçekleştirilebilir. Bu nedenle, öncelikle yapılacak yapıların plana uygunluğunun denetlenmesinin gerektiği, bu denetimin etkin araçlarından birinin de izin sistemi olduğu belirtilerek 3194 sayılı yasanın yeminli serbest mimarlık ve mühendislik bürolarına ilişkin hükümlerinin anayasaya aykırı olduğu sonucuna varılmıştır³⁹¹.

2.2. 595 Sayılı “Yapı Denetimi Hakkında Yasa Gücünde Kararname”nin

İptali İstemiyle Açılan Dava

Ülkemizin yaşadığı iki büyük depremin ardından, İmar Yasasına göre ruhsata bağlanan yapı yapılması ve kullanılması için bir denetim sistemi oluşturulmak üzere ilk defa ayrı bir düzenleme yapılması yoluna gidildiği görülmüştür. Bu düzenleme yasa gücünde kararnameyle gerçekleştirilmiştir. Anayasa Mahkemesi açılan iptal davası üzerine, esasa girmeksizin kararname biçimindeki düzenlemeyi yöntem bakımından iptal etmiştir. Bakanlar Kuruluna yasa gücünde kararname yapma yetkisi veren Anayasanın 91. maddesi, “...sıkıyönetim ve olağanüstü haller saklı kalmak

³⁹¹ **Anayasa Mahkemesinin** 11.12.1986 tarih 1985/11-29 sayılı kararı

üzere, anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleri ile dördüncü bölümünde yer alan siyasi haklar ve ödevler kanun hükmünde kararnamelerle düzenlenemez” hükmünü içermektedir. Mahkeme yapı denetimine ilişkin kuralları arazi üzerinde yapılan inşaata ve inşaatın sürecine ilişkin olması nedeniyle mülkiyet hakkıyla doğrudan ilgili görmüştür. Yaptığı yorumla, yapının zorunlu olarak denetime bağlı tutulması, yapının kullanılması için denetim sonucuna göre faaliyetlerin her aşamasında tutanak ve gerektiğinde rapor düzenlenmesi koşulu getirilmesi, asgari haddi kararnamede belirtilen parasal yükümlülüklerin öngörülmesi gibi konuları taşınmazın mülkiyetine ait düzenlemeler olarak nitelemiştir. Kısaca, yapı denetimi kurallarını Anayasanın 91. maddesinin birinci fıkrasında belirtilen yasa gücünde kararnamelerle düzenlenmesi olanaklı bulunmayan ikinci kısım ikinci bölümünde yer alan mülkiyet hakkıyla ilgili olduğu sonucuna varmıştır. Söz konusu kararnamenin esasa girilmeksizin yöntem bakımından iptal edilmesi nedeniyle mahkemenin yapı denetim kuruluşları hakkındaki yaklaşımını saptamak olanaklı olmamıştır.

2.3. 4708 Sayılı “Yapı Denetimi Hakkında Yasa”nın İptali İstemiyle

Açılan Dava

595 sayılı Kararnamenin iptalinden hemen sonra bu alanda boşluk bırakmamak düşüncesi ile yasa yapma çalışmasına başlanmış ve 29.6.2001 tarih 4708 sayılı yapı denetimi hakkında yasa ortaya çıkarılmıştır. Ortaya çıkan belge bu kez kararname değil yasa biçimini almıştır. 595 sayılı kararnamenin özü

değiştirilmemekle birlikte denetimin işleyişindeki güvenceler kaldırılarak sistem 4708 sayılı yasaya aktarılmıştır.

Anamuhalefet partisi, 595 sayılı kararnamenin iptal gerekçesi yayınlanmadan yeni bir düzenleme yapılamayacağını, yasada yapı denetim kuruluşlarına verilen görevlerin yerel yönetimlere ait kamu hizmeti niteliğinde görevler olduğunu, Anayasanın 127. maddesi değiştirilmeden yasada öngörülen çeşitte bir yapılanmaya ve görev tarifine gidilemeyeceğini, yasanın ülkenin sadece belli bir kısmında uygulanmasının eşitlik ilkesini zedeleyeceğini belirterek yasanın tümünün iptaline karar verilmesi istemiyle Anayasa Mahkemesine dava açmıştır. Mahkeme yöneme ve yasanın belli illerde uygulanmasına ilişkin iptal istemi gerekçelerini yerinde görmemiştir. Esasa ilişkin olarak ise, imar kolluğunun 3194 sayılı yasa kapsamında özel yönetsel kolluk şeklinde düzenlendiği, imar yasasındaki fenni mesul kurumunun yerini yapı denetim kuruluşlarının aldığı, bu kuruluşların merkezi yönetimden alınan izin belgesi ile faaliyet gösterecek ve faaliyetlerinin merkezi yönetim tarafından denetlenecek olmasının bu kuruluşlara yerel yönetimlerin yerine geçme yetkisi vermediği ve yerel yönetimlerin imar yasasındaki yapı denetim yetkilerinin kaldırılmadığı gerekçelerine yer verilmiştir. Kamuya ait yetkilerin özel kuruluşlara devri konusunda, “ *imar kolluğu faaliyetleri içinde yer alan ve yapı ruhsatı verme, vermeme ya da yapıyı durdurma, yıkma işlemleri yerel yönetimlerin yetkisinde olup, dava konusu düzenlemeyle yapı denetim kuruluşlarına yönetsel işlem yapma yetkisi verilmiş değildir. Başka bir anlatımla, yapı denetim kuruluşları, kamu gücü kullanmadan teknik inceleme yapmak ve bu konuda ilgili yerlere rapor, görüş ve bilgi vermekle görevlendirilmişlerdir. Buna göre, yapı denetim kuruluşlarının*

hizmetleri devletin genel yönetim esaslarına göre yürütmekle yükümlü olduğu asli ve sürekli görevler arasında bulunmamaktadır” denilerek iptal istemi reddedilmiştir³⁹².

3. Anayasa Mahkemesi Kararlarının Değerlendirilmesi

Mahkeme 3194 sayılı yasa ile ilgili kararında kolluk yetkisinin özel kişilere devri sorunundan hareket etmektedir. Oysa Maden Yasası ve Vergi Usul Yasası ile ilgili kararlarında kamu hizmeti kavramından hareket etmekte, onaylama işleminin kamu hizmeti olduğu, kamu hizmetinin özel kişilerce yerine getirilemeyeceği düşüncesine dayanmaktadır. Kolluk konusuna hiç girmemektedir.

Kolluğun genel amacı kamu düzenini sağlamaktır. Kamu düzenini sağlama görevi özel kişilere devredilemez. Dolayısıyla, devlet kamu hizmetini yürütmek, verimliliği artırmak, etkinliği sağlamak, kırtasiyeciliği azaltmak gibi amaçlarla bile olsa kamu düzenini sağlama görev ve yetkisini özel kişilere devredemez. Kaldı ki, gelir sağlamak amacının kamu gücünün devri için gerekçe olamayacağı çok açıktır. Devletin varlık ve işleyişinin nedeni hiçbir zaman gelir olmamıştır. Öyleyse, özel kişilerin bireyselleşen amaçlarını gerçekleştirmek için, kamuya özgü yetkiler devredilemez. Aslında kolluk faaliyeti de bir kamu hizmetidir. Ancak arada önemli farkların olduğu göz ardı edilemez. Kolluk yetkisi doğrudan yönetim tarafından kullanılır ve yerine getirilir. Yönetim bu yetkiden vazgeçemez ve yerine getirmekten kaçamaz. Bu nedenle, kolluk hizmetinde sözleşme yapılamaz. Mahkeme, yapı ve kullanma izni vermenin yönetimin kolluk faaliyetleri içinde yer alan aslî ve sürekli bir kamu görevi olduğu saptamasını yaptıktan sonra, bu hizmetin ancak memurlar ve

³⁹² **Anayasa Mahkemesinin** 26.6.2002 tarih 2001/377-59 sayılı kararı

diğer kamu görevlileri eliyle yürütülmesi gerektiğini dolayısıyla, birer özel hukuk kişisi olan yeminli serbest mimarlık ve mühendislik büroları tarafından yapılamayacağı gerekçesine dayanmıştır. Büro elemanları ile merkezi yönetim arasında statüer bir ilişki yoktur. Bir başka deyişle memurlar ve diğer kamu görevlileri için 128. maddenin ikinci fıkrasında öngörülen nitelik, atanma, aylık ve ödenekler ile diğer özlük işlerinin yasayla düzenleneceğine ilişkin kuralın yeminli büro elemanları yönünden uygulama olanağı bulunmamaktadır. Bu nedenle, yeminli büro elemanları Anayasanın 128. maddesinde belirtilen kamu görevlileri deyimini kapsamına girmemektedir. Kamu görevlisi kavramı iki ögeyi içermektedir. Birincisi görevlinin bu kamu görevini yüklenmesi, ikincisi ise bu görevi karşılığı devlet bütçesinden maaş, ücret, ödenek vb. ad altında göreviyle ilgili maddi bir tutarın ayrılmasıdır. Bu yüzdendir ki avukatlar ve diğer kamu hizmet grupları bir kamu hizmeti yapmalarına rağmen bu hizmetlerinin karşılığı devlet bütçesinden karşılanmaz. Bu nedenle, bunlar kamu görevlisi olarak kabul edilmemektedirler³⁹³.

595 sayılı kararnameye karşı açılan davada, mahkeme esasa girmeksizin yöntem yönünden düzenlemeyi iptal etmiştir. Zira Anayasanın 91. maddesi, mülkiyet hakkına ilişkin temel hakların kararnameyle düzenlemesine izin vermemektedir. Ancak mahkeme, yapı denetimi faaliyeti ile mülkiyet hakkı arasında ilişki kurulması bakımından biraz geniş yorum yapmıştır. Anayasanın ve medeni yasanın mülkiyete ilişkin düzenlemelerini liberal bir anlayış çerçevesinde yorumlamıştır. Yapı denetimine ilişkin kurallar, arazi üzerinde yapılan inşaata ve inşaatın sürecine ilişkin olması nedeniyle mülkiyet hakkıyla doğrudan ilgili görülmüştür. Hatta karara karşı bir kısım üyeler; *“Maddelerin birlikte incelenmesinden, 3194 sayılı İmar Yasasına*

³⁹³ **YHGK**.nun 14.9.1983 tarih 1714/803 sayılı kararı.

göre ruhsata bağlanan yapı yapılması ve kullanılması için bir denetim sistemi oluşturulduğu anlaşılmaktadır. Bu denetimin mülkiyet hakkı ile doğrudan bir ilişkisi bulunmamaktadır. Çünkü yapı yapmayı ve kullanmayı ruhsat adı altında izne bağlayarak mülkiyet hakkına sınırlama getiren 3194 sayılı yasadır. Ruhsat verilebilmesi için yapılacak denetimin yeni bir mülkiyet hakkı düzenlemesi olduğu kabul edilemez. Tersine bir anlayış mülkiyet hakkı kapsamının Anayasanın 35. Maddesinin ve 91. Maddesinin öngörmediği biçimde genişletilmesi sonucunu doğurur“ gerekçesiyle muhalif kalmışlardır. Mahkemenin söz konusu düzenlemeyi esasa girmeksizin yöntem bakımından iptal etmesi nedeniyle yapı denetim kuruluşları hakkındaki bakışı saptanamamıştır.

Anayasanın yerel yönetimlere ilişkin 127. maddesinin beşinci fıkrasındaki; *“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 usul ve esaslar dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir”* hükmü ve Yönetimin bütünlüğü ve kamu tüzel kişiliği başlığını taşıyan 123. maddesinin birinci fıkrasında belirtilen *“idare kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir”* hükmü karşısında kamu gücünün ve yetkisinin devrini içeren yapı denetim yasasının Anayasa’ya aykırı olduğu söylenebilir. Yapı denetim kuruluşları yaptıkları görevin niteliği itibarıyla yönetimin bütünlüğü içinde yer almaktadırlar. Kamu görevlerinde birliğin sağlanması ve yerel hizmetlerin yönetimin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi ilkesi özel sektör kuruluşlarının kamuya ait yapı denetim yetkisini devralmaları ile bozulmaktadır. Diğer taraftan kamuya ait denetim yetkisini kullanan ve bu yetkisinden dolayı kamusal (örneğin, yapı denetim

bedellerinin haczedilememesi gibi) bir takım korunma şemsiyelerinden yararlanan yapı denetim kuruluşlarının bu yetkisi kaynağını anayasadan almayan bir devlet yetkisidir. Bu nedenle, varlıkları Anayasa'nın 6. maddesine de aykırılık oluşturmaktadır³⁹⁴. Mahkemenin 3194 sayılı yasa bağlamında yapılan düzenleme ile 595 sayılı kararname şeklindeki düzenlemeyi iptal etmesi arasında bir tutarlılık gözlenirken, 4708 sayılı yasaya karşı açılan iptal davasını reddetmesinde önceki kararları ile aynı tutarlılığı göstermediği anlaşılmaktadır. 4708 sayılı yasaya karşı açılan iptal isteminin reddine karşılık aynı koşulları taşıyan, kamu gücünün özel kişiler tarafından kullanılabilmesine ilişkin yetkilendirmenin bir örneği olan 4691 sayılı Teknoloji Geliştirme Bölgeleri Yasasının 4. ve 5. maddelerindeki düzenlemeler hakkında iptal kararı verilmiştir. İptal kararında 3194 sayılı yasayla ilgili düzenlemeyi iptal ederken kullandığı gerekçenin aynısını kullanmıştır.

4.Meslek Odalarının Yapı Denetim Kuruluşlarına Yaklaşımı

Meslek odalarının yapı denetim kuruluşlarına ilişkin yaklaşımına geçmeden önce bu odaların işlevine değinmekte yarar vardır. Odalar, belli bir mesleğin sosyo-ekonomik sistem içindeki yerinin belirlenmesi, işlevinin artırılması, meslek mensupları arasındaki dayanışmanın geliştirilmesi, meslek ilkelerinin korunması ve o mesleğin toplumun iyiliği için en üst düzeyde hizmet vermesini sağlamak üzere kurulmuştur. Bu amaçla üyelerinin mesleğin etik ilkelerine uyup uymadığını izler,

³⁹⁴ “Kamuya özgü denetim işlevinin özel kesime devredilmesi Anayasaya aykırı düşmektedir.” (Cevat Geray, “Kent Kooperatifleri Açısından Yapı Denetimi”, **Kent Kooperatifçiliği**, Türkiye Kent Kooperatifleri Merkez Birliği Yayını, Sayı: 118-120, Nisan-Mayıs-Haziran 2000 Ankara, s.4)

onları meslekle bağdaşmayan davranışları konusunda uyarır, haklarında disiplin amaçlı kararlar alır, uygun davranışta bulunmayanları gerekirse ihraç eder.

Meslek odaları, 595 sayılı kararnameyle adlarını duyuran yapı denetim kuruluşlarının yapı denetimi yapmasının kamu yararı ilkesi ile çeliştiğini, meslek odalarının denetimden dışlandığını, bir kamusal alan olan yapı denetiminin kar amacı güden özel şirketlere devredilmesiyle bu alanın bilimsel ve hukuksal güvencelerden yoksun kılındığını iddia ederek, imar sürecinin yeni rant ilişkilerine açılarak denetimsizliğe olanak sağlandığını açıklamışlardır³⁹⁵. Mesleki ve bilimsel denetimin meslek odasının disiplini altında yürümesini, mimar ve mühendislerin müteahhidin ücretli elemanı olmaktan çıkartılarak kamusal bir hizmet statüsü içinde görev yapmalarını sağlayacak oluşumun bu kararname ile belirsiz bir geleceğe ertelendiği³⁹⁶ açıklamasında bulunmuşlardır.

Kamu yönetimi tarafından yerine getirilmesi gereken yapı denetiminin özel sektör eliyle bir bedele bağlanarak yapılması, bu meslek alanını konusıyla ilgisi olmayan hatta çelişen bir başka meslek alanına bağlamıştır. Bu yeni alan ticarettir. Böylece yapı denetimi kazanç kapısı haline getirilmiştir. Acil bir düzenleme için yasal boşluk bulunmamaktadır. Bu konuda tüm tarafları içine alan kapsamlı bir çalışma yapılması gerekmektedir. Planlama, tasarım, üretim ve denetimin bir bütün halinde ele alınması gerekir. Mimar ve mühendislerin mesleki yeterliliğinin kendi odası tarafından belirlenmesi ve belgelenmesi gerekir. Oysa, yapılan düzenlemede meslek odaları ve birlik görüşünün alınmadığı, odaların yapı üretim ve denetim süreci dışına çıkarıldığı görüşünü ileri sürmüşlerdir³⁹⁷. Getirilen düzenlemeler 1980

³⁹⁵ Mimarlar Odası Genel Merkezinin Basın Açıklamaları

³⁹⁶ Mimarlar Odası Genel Merkezinin Açıklamaları

³⁹⁷ TMMOB.nin, Mimarlar Odasının ve Şehir Plancıları Odasının Açıklamaları

sonrasında uygulanan neo-liberal politikaların bir uzantısıdır. Ekonomi üretimden adım adım uzaklaştırılarak rant eksenine oturtulmuştur. İmar hukukunda planlama, toprak kullanımı, çevre, kentleşme, ulaşım, altyapı ve yapı yapımı ile ilgili süreçlerin kamu adına denetiminin bir bütünlük içinde ele alınması gerekir. Oysa yapı denetim yasası yapıyı tek başına ele almıştır. Yapı üretimi tümüyle kamusal denetim alanının dışına çıkarılmış ve yerel yönetimlere ait yetkiler özel kuruluşlara devredilmiştir. Proje müellifi ile denetim kuruluşu arasındaki uyumsuzluğun çözümü açık değildir. Dolayısıyla, yasanın yapı güvenliğini sağlamanın ötesinde tekelleşme eğilimindeki kuruluşlara kazanç sağlama, iş olanağı yaratma amacına yönelik olduğu belirtilmiştir³⁹⁸.

Özel sektörün yaptığı denetim hizmeti konut maliyetlerinde artışa yol açmıştır. Kamu yapı denetiminden uzaklaşmıştır. Sorunların özel kuruluşların daha önce bu süreçte olmamasından değil, kamunun yeterince denetim yapmamasından kaynaklandığı belirtilmiştir³⁹⁹. Bu nedenle, kararname yapı üretiminde kamu denetimini kaldırarak bu işleri sermaye şirketleri eliyle piyasa koşullarına terk etmektedir.

Denetim, tasarım ve planlama kararlarıyla başlar. İmar planları ile ürün oluşturma arasındaki ilişkiler bütününcü inceler. Dolayısıyla, depreme dayanıklı, güvenli, teknik ve hukuksal koşullara uygun bir yapı oluşturma sürecini amaçlar. Proje müellifine yapı denetiminde yer verilmemesi, yapı müteahhidinin sorumluluk dışı bırakılması, uzman mimar ve mühendis tanımı yapılmaması, sorumluluk süresinin kısa tutulması, yapı denetiminde yabancı ortak alınmasına engel bulunmaması eleştirilmektedir. Denetime imar planlaması aşamasından başlanması

³⁹⁸ Mimarlar Odası ve Makine Mühendisleri Odasının Açıklamaları

³⁹⁹ Şehir Plancıları Odası Genel Merkezinin Basın Açıklamaları

gerekir. Mimar ve mühendislerin mesleki hizmetlerini işverenin ücretli elamanı olarak değil, kamu görevlisi anlayışı ve güvencesi içinde vermeleri gerekir. Ücret inşaat sahiplerince ödenecek denetim harçlarıyla oluşan bir fondan karşılanmalıdır. Yapı üretiminde meslek odalarının etkin konuma getirilmesi, yapı denetiminin kişisel sorumluluk üstlenilerek yapılması, deprem dışında diğer yıkım olaylarını da dikkate alan bir yaklaşım gösterilmesi ve sigorta sistemi getirilmesi önerisinde bulunmaktadır⁴⁰⁰.

Şirketleşme şekli bakımından, “sorumluluğun kişisel çerçevede değil de, şirketin belirsiz yapısı içinde eritilmesine, sorumluluk sigortasının da bu kapsamda hatalı biçimlendirilmesine, mesleki deneyim ve olgunluğu içeren yetkinlik tanımı yerine uzmanlık gibi kapalı bir kavramdan hareket edilmesine, meslek odalarının yerinin ve yetkilerinin açıkça tanımlanmamasına, yasada müteahhit tanımının getirilmemesine”⁴⁰¹ karşı çıkmıştır. İnşaat mühendisleri odasının 23.12.2002 tarihinde yaptığı basın açıklamasında, 4708 sayılı yasanın sorunların çözümü konusunda yeterli hüküm içermediği belirtilmekle birlikte, diğer meslek odaları gibi yapı denetiminin özel kuruluşlara bırakılmasına karşı açık tepkisinin olmadığı sonucu çıkmaktadır. Sorunların çözümüne yönelik bazı önerilerde bulunmaktadır. Buna göre, 4708 sayılı yasa 3194 sayılı İmar Yasası ve 3030 sayılı Yasa Kapsamı Dışında Kalan Belediyeler Tip İmar Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik ve diğer ilgili yönetmeliklerle birlikte değerlendirilerek yeniden düzenlenmelidir. Yapılacak olan bu düzenlemede meslek odalarının kamusal denetim görevinin asgari olarak iptal edilen 595 sayılı Yasa Gücünde Kararname düzeyine getirilmesi gerekir. Mühendislerin sicilleri bağlı oldukları meslek odalarınca

⁴⁰⁰ Elektrik Mühendisleri Odası Genel Merkezinde Yüz Yüze Yapılan Görüşme

⁴⁰¹ İnşaat Mühendisleri Odası Genel Merkezinin Basın Açıklamaları

tutulmalıdır. Yasada yer alan denetçi mimar ve mühendisliğin üniversitelerin ve ilgili meslek odalarının vereceği meslek içi eğitimle sağlanabileceğini, dolayısıyla bu yetkinin meslek odalarında olması gerektiğini, yasada yer almayan sigorta uygulamasının yeniden düzenlenmesi ve yapı sürecine uygun sigorta anlayışının getirilmesi gerektiği ileri sürülmektedir.

İnşaat mühendisleri odasının yasaya sıcak bakmasının nedeni yapı denetiminde inşaat mühendislerine çok önemli bir rol veriliyor ve onlara ciddi bir iş alanı yaratılıyor olmasındadır. Söz konusu denetim imar denetimi olmayıp yapı denetimidir. Bu nedenle, diğer mühendislerin devre dışı kalması ve inşaat mühendislerinin devreye girmesi normaldir. Türkiye'nin acil bir denetim mekanizmasına olan gereksinimi, iyi olmamakla birlikte bu yasa tarafından giderilmiştir. Daha önceki denetim sisteminde TUS (Teknik Uygulama Sorumlusu) unvanı verilen kişilerin de özel kişiler olması nedeniyle ortada özelleşen bir şey olmadığı gerekçeleri gösterilmiştir⁴⁰². TMMOB ise bu yasaya karşıdır. Diğer mühendislerin denetim sürecinden ayıklanmasının sakıncalı olduğu, denetimin özel firmalara bırakıldığı, onları denetleyecek bir merciinin bulunmadığı ve yasanın tek başına yeterli olmayıp, imarla ilgili genel düzenleme yapılması gerektiği ileri sürülmüştür⁴⁰³.

⁴⁰² Karaesmen/Boyacı Yakut/Güngör, **age**, s. 161

⁴⁰³ Sevinç Yavuz, "Aralarına Kara Kedi Girdi", **Hürriyet**, 27.6.2000

5.Yapı Denetimi Hizmetinin Liberal Anlayış Açısından Değerlendirilmesi

Liberal sistem birey ile eşya arasındaki ilişkide sahibine eşya üzerinde sınırsız, mutlak ve tekelci bir hak tanır. Sistem açısından mülkiyet hakkı kişiye bağlı, dokunulamaz, vazgeçilmez, zamanaşımına uğramaz kutsal bir haktır. Fransız İnsan ve Vatandaşlık Hakları Beyannamesinde de mülkiyet hakkının bu nitelikleri sayılmıştır. Keza Roma hukuku ile birlikte malik mülkü üzerinde dilediği gibi kullanma, yararlanma ve tasarruf yetkisini kazanmıştır.

Bireysel hak ve özgürlüklerin bir simgesi olarak mülkiyet (iyelik) hakkı liberal kapitalist toplumun üstün değerleri arasındadır. Bu değer in oluşumunda kamusal karışmanın mümkün olduğunca aza indirilmesi arzu edilen bir düzeydir. Yasa koyucunun getireceği en küçük sınırlama dahi mülkiyet hakkını zedeler. Toprak mülkiyetinin kamunun değil bireylerin elinde olması, kentlerin imarında ve planlanmasında yüksek gelir kümelerinin etkin olmalarına olanak verir. Toprak ve konut, geniş ölçüde ticarete konu edilir. O kadar ki, sistem arsa değerlerinin spekülasyon sonucu artmasından yarar umar⁴⁰⁴. Gerek sonuç ve gerekse süreç itibariyle bireyin mülkiyet hakkının ortaya çıkmasını engelleyen her türlü karışma, liberal anlayışın özüne aykırıdır. Bu saptamaya göre ‘yapı’da sonuç itibariyle, bir karışma gözlenmez iken, yapım sürecindeki kamusal denetim liberal anlayışa aykırı olacaktır. O halde yapıdaki mülkiyet hakkının bireysel özgürlükler açısından saflaştırılması, yalnızca sonucun değil yapım sürecinin de saflaştırılması ile gerçekleştirilebilir. Yapının denetimindeki kamusal etkilerin kaldırılması bu amacın bir parçası olacağından yapı denetiminin özel kuruluşlara bırakılması gerekir.

⁴⁰⁴ Keleş, Kentleşme Politikası, age, s. 87

Yapı denetiminin özel kuruluşlara bırakılmasıyla ekonomik açıdan bir değer ortaya çıkarılmaktadır. Bu değer yapının denetimi nedeniyle özel kuruluşlara ödenen bedelin yapı maliyetine katılmasıdır. Böylece, ekonomiye parasal bir girdi sağlandığı gibi denetimi yapacak özel kuruluşlar nedeniyle önemli bir kesime istihdam olanağı da sağlanmış olacaktır. Yapım maliyetlerinin denetim giderleri nedeniyle artması, liberal anlayış açısından üstün bir değer olan malın (yapının) değerlenmesini ve işsizliğin önlenmesine katkı sağlayıcı bir işlevi yerine getirmektedir.

Yapı denetiminin özel kuruluşlara bırakılmasına ilişkin yasanın kapsamına bakıldığında, denetimi yapılacak olan yapıların özel kişilere ait yapılar olduğu görülmektedir. Bunların çok önemli bir miktarı ise konuttur. Konut kamu malı olmayıp özel maldır. Zira, konutun sağladığı yararların çoğu bireyin özel yararıdır. O halde her şeyiyle özel yarara hizmet eden bir mala ya da hizmete kamunun yapacağı karışma bireyin özel çıkarlarına karışma sayılır. Birey bu karışma ile kendi özel değerlerini ve zevklerini yapıya yansıtamaz. Ayrıca bireyin seçim olanakları da daraltılmaktadır. Bu nedenle, yapı denetimine yapılan her kamusal karışma bireysel özgürlüğe yapılan karışmadır. Kaldı ki, her şeyi ile birey ve özele ait olan bir alana kamunun yapı denetimi yoluyla karışması mülkiyet özgürlüğüne, serbestliğine ve girişimciliği ortaya çıkaran serbest piyasaya karışma anlamına gelir. Özü itibariyle özel varlıkların piyasası serbest piyasadır. Yapı denetimi de serbest piyasa yöntemleri ile yapılmalıdır.

Yukarıda açıklanan liberal anlayışın karşısında yapı denetimine kamunun karışmasının gerekliliğine ilişkin görüşler de ileri sürülebilir. Zira, konut gibi yapı denetimine konu olan varlıklar günlük gereksinimleri gideren ve kolayca edinilip elden çıkarılabilen varlıklar olmayıp uzun ömürlü varlıklardır. Dolayısıyla, alt geçim

grupları için uzun birikimin sonunda elde edilen bedelle kazanılabilmektedir. Böylesine zorlu ve uzun bir sürecin sonunda elde edilebilen konutun (yapının) edinim ve denetimi serbest piyasanın acımasız kurallarına bırakılırsa piyasaya egemen olan rantçı tekeller pek çok toplumsal kesimi mağdur edebilir. Böyle bir sonuç kamuyu ilgilendirecektir. Önlem alınması için pek çok kişinin mağdur olması beklenmemelidir. Zira, doğal yıkım olaylarında önemli bir kesimin zarar görmesi toplumsal krizlerin doğmasına yol açabilir. O halde özel mülkiyete ait olsa bile kamu en azından yapı güvenliği, rantların engellenmesi ve maliyet açısından yapı denetimine karışmalıdır.

Bir başka açıdan bakılınca zorunlu tüketim malı olarak yapının sağlık koşulları açısından uygunluğunun kamuca denetlenmesinde yarar vardır. Kentleşme, serbest piyasaya bırakılamayacak kadar kamuca yönlendirilmesi zorunlu bir gelişme alanıdır. Kaldı ki serbest piyasa kuralları gereği yapı denetim kuruluşları rekabetten kaynaklanan nedenlerle resmi rakamların altında bir bedelle denetim hizmeti verebilmekte bu da denetimde kullanılan elemanların niteliğini ve denetimin kalitesini etkilemektedir. Bu gerçek, paran varsa iyi denetim yoksa kötü denetimi ortaya çıkarmaktadır. Devletin, can ve mal güvenliğini ilgilendiren bir konuda bir kesimin mağduriyetine yol açacak bir uygulamaya izin vermemesi gerekir. Yapı denetiminin özelleştirilmesi toplumdaki eşitsizlikleri büyötmektedir. Bireye önem veren liberalizm açısından da bireyin zarar görmesi istenen bir sonuç değildir. Ancak özelleştirme yoluyla bireye önem veren liberalizm bireyin zarar görmesine neden olmaktadır. Ayrıca hizmetin özel kesimce daha iyi kalitede sunulacağının bir güvencesi yoktur. Denetimde kar amacı olmayan kamunun hizmet dağıtımında ödeme gücü olanla olmayan arasında ayırım yapması söz konusu değildir.

Konuta gereksinimi olan yurttaşın inşaatın denetim sürecini kendisinin kontrol etmesi güçtür. Piyasa koşullarına göre çalışan özel kuruluşlar, kendilerini toplumsal bir sınır ve engelle bağlı saymamaktadırlar. Bu açıdan kamusal planlamanın getireceği sınırlamalar özel kuruluşlar için engelleyici unsurlar haline gelmektedir. Zira, planlamayı dışlayan ve planlamanın kurallarını engel olarak gören serbest piyasa anlayışı, kent topraklarının tüketim ve yapılaşmasını denetlemeyeceğinden kapitalist liberal sistem kent sorunlarını çözmek konusunda yetersiz kalmaktadır.

Günümüzde liberalizm anlayışının yansıması olarak yasaların oluşum sürecine bakılacak olursa, gerçekten bir kısım yasaların konu üzerinde yeterince araştırma yapılmadan, uzmanların ve bu konuda uzmanlaşmış bulunan meslek örgütlerinin görüşlerine başvurulmadan aceleyle çıkarılmış olduğu görülecektir. Liberal eğilimlerin güçlendiği 1980'li yıllarda yönetimin yasama organını devre dışı bırakan hızlı ve çok sayıda yasa yapma çabası, yasa yapma tekniğinin ve o alanın kendine özel ilkelerinin kontrol edilmesini güçleştirmiştir. Bu durum uygulamalar arasında dengenin kaybolmasına ve çok fazla yasanın gözönüne alınmak zorunda kalınması sebebiyle verilerin kaybına neden olmaktadır. Yapı denetimi kamu düzenini ilgilendirmiş olmasına rağmen özel şirketler eline verilmektedir. Yapı denetimi alanı ile ilgili birden fazla yetkili merci ortaya çıkarıp her mercie ayrı yetkiler verilmesi işlerin karışmasına yol açacaktır. Diğer taraftan birden fazla birbirinden bağımsız merciinin bulunması veri güvenliğini ortadan kaldıracaktır. Bu durum yasaların uygulanabilirliği açısından ciddi sıkıntıları da beraberinde getirmektedir.

II. HİZMETİ YÜRÜTECEK OLAN YAPI DENETİM KURULUŞLARININ OLUŞUMU VE ÇALIŞMA ŞEKLİ

1. Varlıklarına Duyulan Gereksinim

Kent planlaması ve bu arada etkin bir yapı denetiminin en önemli unsurlarından birisi de risk azatılımı kapsamında yapı güvenliğinin oluşturulmasıdır. Türkiye 1950 sonrası yaşadığı hızlı kentleşme sürecinde, nüfusun ve ekonomik etkinliklerin birkaç büyük kentte toplanması, kentlerin sağlıksız gelişmesi, yapı teknolojilerindeki eksiklikler, kentsel ekonomiden kaynaklanan olumsuzluklar, fiziksel planlamanın yetersizliği ile altyapı ve çevresel bozulmalardan kaynaklanan risk altındadır. Sayılan tüm bu etkenlerin bir araya gelmesi, ülkemizde kentleri doğal afetler karşısında hasar görmeye açık yerleşimler haline getirmektedir. Başta deprem olmak üzere ülkemizin karşı karşıya bulunduğu tüm doğal, teknolojik ve insan kaynaklı afetler karşısında yapıların daha güvenli hale getirilmesi ve olabilecek kayıpların azaltılması için etkin bir yapı denetim sisteminin oluşturulmasına olan gereksinim ortadadır⁴⁰⁵. Bugünkü koşullarda, kapsamlı yapı denetimi hizmeti sunmaya yönelik bir altyapının yerel yönetimler bünyesinde bulunmayışı pek çok yerel yönetimde yapı denetimi hizmetlerinin sunumunda sıkıntılar çıkmasını kaçınılmaz yapmıştır. Ülkemizde yapı denetimi hizmetleri ile ilgili en büyük problemlerden birisi yerel yönetimlerin elinde yapılarla ilgili yeterli, doğru, güvenilir verilerin bulunmaması ve yeterli eleman çalıştırılamamasıdır. Diğer taraftan belediyeler finansman, teknik donanım ve uzman personel gerektiren hizmetlerin

⁴⁰⁵ F. Neval Genç, “Doğal Afetler ve Yerel Yönetimlerde Acil Durum Yönetimlerinde Acil Durum Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması”, Yerel Yönetimler Kongresi, **Bildiriler Kitabı**, (Editörler; Ali Akdemir/Mahir Gümüş/Hamit Palabıyık/Sefer Şener), 3-4 Aralık 2004, Çanakkale, s.719

sunumunu gereği gibi yerine getirememektedirler. Bu nedenle, gelişen dünyada yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması sürecinde son yirmi yıldır kent planlaması hizmetlerinin gördürülmesinde yapı denetimi hizmetlerinin desantralizasyonu esasına dayalı yeni kararlar alınmış ve kısmen uygulamalar başlatılmıştır.

Yapıların denetimine ilişkin sistemin temelini planlama çalışmaları oluşturmaktadır. Yapı denetimi gerçekleşmesi olası hasarlara karşı asıl olarak önceden (afet öncesi) çözüm üreten bir sistemdir. Bu nedenle henüz herhangi bir acil durumun olmadığı afet öncesinde yapılanmanın ve yapı denetiminin her durumda planlanması mümkün ve olanaklıdır. Yapı denetiminin hasar (afet) anı ve hasar (afet) sonrası için hasar gören yapılara özgü bir çözümü yoktur. Ancak yapılan hataların fark edilmesi ile bir sonraki yapılanmada bu hataların tekrar edilmemesi bakımından yarar sağlayabilir. Yapı denetiminin hasar sonrası için sağladığı bir başka yarar ise yapıların kimliğinin belirlenmesindeki kolaylıktır.

Bir yandan yapılaşmada nasıl en ucuza mal edebilirim kaygısı diğer yandan işsizlerin istihdam kapısı olan inşaat sektörü çalışanlarında nitelik aranmaması, yapılar bazında riskli ortamlar meydana getirmektedir. Dolayısıyla, yasal düzenlemelerin yeterliliği kadar uygulanması ve bu konuda gösterilecek irade de önemli olmaktadır. Yasaların uygulanmasında gösterilecek zayıflık kurumlara olan güveni azaltmaktadır. Bu durum yasaları delmenin mutlaka bir yolunun bulunduğu gibi afet zararlarının artmasına zemin hazırlayan yol ve yöntemlerin arayışını çoğaltmaktadır. Zaman zaman bu arayışlarda başarıya ulaşılması bir sonraki yanlış uygulamaya gerekçe ortamı hazırlamakta ve bu olumsuz uygulamada büyüyerek devam etmektedir⁴⁰⁶.

⁴⁰⁶ Hikmet Yavaş, “Doğal Afetlerde Kriz Yönetimi: Yerel Bir Uygulama Örneği Olarak İzmir Yerel Gündem 21 İşbirliğinde Doğal Afet Kaynaklı Bütünleşik Kriz Yönetimi Deneyimi”, Yerel Yönetimler

Yapı denetim kuruluşlarına olan gereksinim yapı denetimine olan gereksinimden kaynaklanmaktadır. Yapı denetimi yapıların gerek tasarım gerekse uygulama aşamasında insanların can ve mal güvenliğinin sağlanması amacıyla yapı sahiplerinin korunmasını amaçlar. Yapı sahipleri yapıların ruhsat ve eklerine, fen, sanat ve sağlık kurallarına aykırı, eksik, hatalı ve kusurlu yapılmış olmasından dolayı korunurken, denetimi yapan yapı denetim kuruluşlarının sorumlulukları da belirlenmiş olmaktadır.

Anayasanın 56. maddesi ile temel haklardan olan sağlık hakkı güvence altına alınmıştır. Anayasanın 56. maddesinin birinci fıkrasında, herkesin sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkına sahip olduğu; üçüncü fıkrasında, devletin, herkesin beden ve ruh sağlığını korumak üzere gerekli hizmetleri planlayıp yönlendireceği; dördüncü fıkrasında, bu amaçla kamusal ve özel kesimlerdeki ilgili sağlık ve sosyal kurumları denetleyeceği düzenlenmiştir. Anayasanın 13. maddesinde de genel sağlığın, kamu düzeninin, kamu yararının korunması amacı ile temel hakların dahi yasayla sınırlanabileceği düzenlenmiştir. Anayasada öngörülen haklardan birisi de, 57. madde de ifadesini bulmaktadır. Bu madde de, *”Devlet, şehirlerin özelliklerini ve çevre şartlarını gözeten bir planlama çerçevesinde, konut ihtiyacını karşılayacak tedbirleri alır, ayrıca toplu konut teşebbüslerini destekler”* denmektedir. Kişinin bireysel güvenliği Anayasanın 17. maddesi ile güvenceye bağlanmış temel haklardandır. Bu maddede yer alan düzenlemeye göre, kimsenin yaşamı, maddi ve manevi varlığı ile vücut bütünlüğüne zarar verilemez ve bunlar tehlikeye düşürülemez. Nitekim kişinin toplumsal güvenliğine yönelik olarak İnsan Hakları Evrensel Bildirgesinin 22. maddesinde, *“Herkesin bir toplumun üyesi olarak*

toplumsal güvenliğe hakkı vardır...” ve 25/1. maddesinde, “Herkesin, kendinin ve ailesinin sağlık ve gönenci için beslenme, giyim, konut ve tıbbi bakım hakkı vardır...” denilmektedir.

Yapı denetim kuruluşlarının kurulmasına ilişkin yasanın genel gerekçesinde de açıklandığı üzere; Ülke topraklarının %96 sının deprem kuşağında bulunması, nüfusun %98 inin bu topraklarda yaşaması, nüfusun hızla artması ve nüfusun bu bölgelere göç etmesi, denetimsiz kentleşme, sanayileşme, yoğun kaçak yapılaşma, sık sık başvurulmuş imar afları ülkemizdeki deprem ve diğer afet risklerini her geçen gün artırmaktadır. Yaşanan doğal yıkım olaylarındaki hasarların büyüklüğünün nedeni, uygulamada etkili bir yapı denetiminin sağlanamaması, ülkemizde yerleşme ve yapılaşmada imar yasasına göre getirilen denetim kurallarına yönetimlerce uyulmaması olarak gösterilmiştir. Yasanın amacı deprem riski bağlamında sağlam yapılar yaparak can ve mal güvenliğinin sağlanması adına yapı denetim alanını düzenlemektir. Aynı yargı yalnızca bireysel sağlık açısından değil genel sağlık yönünden de geçerlidir. Bireylerin can ve mal güvenliği ile sağlığının korunmaması, sonuçta genel güvenliği ve sağlığı tehdit edip bozar. Bu nedenle, yasanın çıkmasında kamu yararı ve toplumsal gereksinimler etkili olmuştur. O halde tek tek yapılara ilişkin güvenliğin sağlanması yalnızca bireysel açıdan değil toplumsal açıdan da bir zorunluluktur. Korumadaki topluma yönelik yayılma yurt ekonomisinin korunmasını da kapsamaktadır. Bu koruma mal ve para israfını önleyecek, yapılardaki kaliteyi artıracak ve tüketici bilincinin artmasını sağlayacaktır. Ancak gerekçenin bu açıdan eksik olduğu söylenebilir. Zira, yapıların yıkılmasına ve hasarlara yalnızca depremler yol açmamaktadır. Gerekçeye bağlı kalınacak olursa, yapı denetiminin amacı depremden kaynaklanan hasarların azaltılmasına ilişkin denetime hasredilmektedir.

Oysa sel baskını, heyelan, toprak kayması, çığ düşmesi, kaya düşmesi, yangın, fırtına gibi afet olaylarının yanı sıra hava koşulları ve yapının yapım tekniğinden kaynaklanan bozukluklar da yapılarda yıkıma ve değer kaybına sebep olabilmektedir.

Depremde yıkılan yapıların çoğunun projelerinde herhangi bir olumsuz unsur bulunmamasına rağmen, uygulamada gerçeğin kağıt üzerindeki gibi pratiğe geçirilmediği pek çok kez sonradan saptanmaktadır. Bu nedenle, proje gerçeği ile yapının görünen gerçeği arasındaki bağın ciddiyetle kurulmasının ancak bağımsız ve uzmanlaşmış kuruluşlarca denetim yoluyla gerçekleştirilebileceği varsayımı ile yapı denetim kuruluşlarının kuruluş gerekçesi oluşturulmuştur. Yapı denetim kuruluşları, yapı denetimine ilişkin hizmet sözleşmesinde oldukça önemli bir yere sahiptir. Zira, hizmet sözleşmesinin konusunu oluşturan yapı denetim faaliyeti, yalnızca yapı denetim kuruluşlarınca yerine getirilmektedir. Yapıların denetimine ilişkin hizmet sözleşmesi iki tarafa borç yükleyen sözleşme olmasına rağmen, konuya ilişkin düzenlemeler incelendiğinde yükümlülüklerin büyük bir bölümünün yapı denetim kuruluşları için düzenlendiği görülmektedir.

Yapı denetim kuruluşlarının öne çıkan özellikleri bağımsızlıkları ve alanlarına ilişkin uzmanlıklarıdır. Bağımsızlık bu kuruluşların en önemli özelliğidir. Zira bu kuruluşlara denetim piyasasında gereksinim duyulmasının nedenlerinden birisi de kamunun hiyerarşik yapılanmasından, duyarsızlığından ve sorumsuzluğundan kaynaklanan hantallığının ve verimsizliğin bağımsızlık yoluyla aşılmasının hedeflenmesi idi. Bağımsızlık hem müşteriden, hem de kamu yönetimi sisteminin hiyerarşik yapılanmasından bağımsız olmayı, uzmanlık ise üstlenilen denetim hizmetini yerine getirebilecek birikime ve personele sahip olmayı ifade etmektedir. Belediye başkanının bir siyasi partinin gösterdiği adayı olarak seçilmesi

belediye personelinin de aynı partiye yakın kişilerden oluşturulmasına yol açmaktadır. Bu nedenle, 3194 sayılı yasaya göre yapı denetimini yapan belediye çalışanlarının tarafsız olamayacağı varsayımı karşısında, yapı denetim kuruluşlarının tarafsızlık ve partizan olmayan bir kimlikle, uzmanlaşmış bağımsız denetim yapıyor olmaları bu açıdan önemlidir.

Yönetmelik açıdan bakıldığında 4708 sayılı yasa ile, Anayasanın 127. maddesini değiştirmeden bu hükmeye aykırı olarak, denetim kuruluş yada komisyonu adı altında özel yetkili görev ve yapılanma biçimi getirildiği görülmektedir. Böyle bir örgütlenme biçiminin amacı yapı denetim kuruluşlarını belli bir alanın uzmanlık kuruluşları olmaları yönünde önünü açmaktır. Ancak bu kuruluşların üçüncü kişilerle olan ilişkilerinin tamamen özel hukuk hükümlerine göre yürütülmekte oluşu kuruluşları kamusal olmaktan çok özele yaklaştırmaktadır. Zira denetim kuruluşu sözleşme ilişkisine girmedikçe denetim hizmetini reddetme serbestliğine sahiptir. Bu nedenle, yapı denetim kuruluşlarının serbestlik ve rekabet esası üzerine çalışmaları para kazanma unsurunu öne çıkarmaktadır. Zira, kamu giderek hareketlenen ve çıkış arayan sermaye karşısında, artık sosyal devlet olmanın getirdiği maliyet ve harcamalardan kendini her şeyi özelleştirerek kurtulmak istemektedir. Bu bağlamda yapı denetim kuruluşlarının kurulması, devletin sermayenin akışkanlığının önündeki tüm engellerin kaldırılmasından yana olan davranışını göstermektedir. Bu davranış kentsel ve çevresel değerlerin korunması ve yönetiminde kamuyu ya tamamen devre dışı bırakmayı yada kamunun yanına yeni bir aktör ekleme şeklinde kendini göstermiştir⁴⁰⁷. Böylece, küreselleşmenin gereksinimlerinin giderilmesi amacının gerçekleşmesi yolunda bir gelişme sağlanmıştır.

⁴⁰⁷ Ruşen Keleş, “Küreselleşme-Yeni Dünya Düzeni-Karşısında Kooperatif Eylem”, Tartışmalar, **Türkiye Kent Kooperatifleri Merkez Birliği 15. Teknik Kongresi**, Ankara 2000, s. 86

2. Kuruluş Koşulları

Yapı denetim hizmetinin yürütülmesi için ilgili mevzuat gereği özel hukuk hükümlerine tabi bir sermaye şirketinin bulunması gerekmektedir. Yapı denetim şirketleri kuruluşu, yapısı, işleyişi bakımından özel hukuk hükümlerine tabi diğer sermaye şirketlerinden kısmen farklılıklar göstermektedir.

4708 sayılı yasa, kurulması gereken şirketin türü konusunda bir açıklama içermemektedir. Ancak yapı denetim şirketleri ilgili oldukları 4708 sayılı yasa gereği ve yerleşik uygulama, özel hukuk hükümlerine tabi limited veya anonim şirket olarak kurulduklarını göstermektedir. Normal olarak kurulan şirketin kuruluşu için gerekli koşul ve sermaye neyse yapı denetim şirketleri için de aynı koşullar geçerlidir. Ancak yasa ek olarak bu şirketlerin kurucularının mühendis olmalarını, nama yazılı ödenmiş sermayelerinin tamamının mimar veya mühendislere ait olması ve özellikle kuruluş amacının münhasıran yapı denetimi ile ilgili hizmet vermek ve uğraşmak üzere kurulmuş olmalarını aramaktadır (md. 2). Faaliyet konusundaki sınırlama gereği şirketin kuruluş sözleşmesinde faaliyet alanına inşaat yapım işi yazılamaz. Ancak müşavirlik, danışmanlık gibi işletme konularının yazılmasına engel yoktur⁴⁰⁸. Kurucu olmak için Yapı Denetimi Uygulama Usul ve Esasları Yönetmeliği'nin 4. maddesi uyarınca, kurucuların mühendis veya mimar olma zorunluluğu aranmıştır⁴⁰⁹. Yapı denetim kuruluşlarının ortakları; mimar, inşaat, makine ve elektrik mühendislerinden oluşur. Şirket sermayesinin tamamının mimar

⁴⁰⁸ Hakkı Ustaömer/Oktay Ergünay, 595 Sayılı Yapı Denetimi Kararnamesi, **TMMOB Etkinlik Kitapları 13 Forum**, TMMOB İnşaat Mühendisleri Odası Ankara Şubesi Yayını, Ankara 2000, s. 25

⁴⁰⁹ Yapı Denetimi Uygulama Usul ve Esasları Yönetmeliği md. 4/1. (12 Ağustos 2001 tarih ve 24491 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır.)

veya mühendislere ait olması koşulu bulunmaktadır. Ancak, kurucular arasında sermaye dağılımında bağlayıcı bir oran bulunmadığı gibi tamamının kurucu mühendis yada mimarlardan birisine ait olmasına da bir engel yoktur. Yönetmeliğin 5. maddesine göre, şirket ortaklarında mimar ve mühendis diploması dışında bir koşul aranmamaktadır. Dolayısıyla, fakülteyi yeni bitirmiş birkaç mühendisin yanlarına gerekli nitelikleri taşıyan (yönetmelik 5 ve 9. md.) mühendis ve mimarları olarak bir denetim şirketi kurmaları mümkündür. Yapı denetimi açısından bakıldığında, bu durum yetkin olmayan kişilerin yönetiminde olan bir denetim organizasyonunu ortaya çıkarmaktadır. Bu organizasyonun sermaye esasına göre kurulmuş, kar amacına yönelmiş bir şirket olmasına hiçbir engel yoktur. Kurucular için nitelikli koşulların aranmaması yapı denetim şirketini sermayenin eline teslim etmektedir. Dolayısıyla, ticarileştirmektedir.

Yapı denetim kuruluşları bakanlıktan aldıkları izin belgesi ile çalışabilirler. Şirket olmaları nedeniyle tüzel kişiliğe sahiptirler. Yapı denetim faaliyetinde bulunmak isteyen kuruluşlar, izin belgesi alabilmek için görev yapacağı ili belirten dilekçe ve eki belgelerle birlikte Bayındırlık ve İskan Bakanlığına başvuru yapmaları gerekir. Ekli belgelerin neler olduğu yönetmeliğin 5. maddesinde sayılmıştır. Bunlar, kuruluşun ödenmiş sermayesinin nama yazılı hisselerinin tamamının mimar ve mühendislere ait olduğunu ve yalnızca yapı denetimini faaliyet konusu olarak seçtiğini gösteren ticaret sicili gazetesi, ticaret veya sanayi odasına kayıt belgesi, şirket ortaklarının noter onaylı imza sirküleri, şirket ortaklarının ve kurucu mühendislerin denetim sorumluluğunu üstleneceğine dair taahhütnameleri, denetici belgeleri, nüfus cüzdan örnekleri ve ikametgah belgesidir. Bakanlıkta bulunan Yapı Denetim Komisyonu yapacağı incelemede, başvuruda bulunan kuruluşun gerekli

koşulları taşıdığını ve belgelerinin tam olduğunu tespit ederse, kuruluşu yapı denetim kuruluşu yapacak kuruluşlar listesine alır ve kuruluşu yapı denetim faaliyetinde bulunabilmesi için bir izin belgesi verir. Kurulacak yapı denetim kuruluşu sayısı bakımından herhangi bir sınırlama getirilmemiştir.

4708 sayılı yasanın 2/2. maddesi 1. cümlesi: *“Yapı denetim kuruluşlarının nama yazılı ödenmiş sermayelerinin tamamının, mimar veya mühendisler ile ait olması zorunludur”* hükmünü içermektedir. Yapı denetim kuruluşlarının ödenmiş sermayelerinin nama yazılı olması zorunluluğu, yapı denetim kuruluşu sermayesine hakim olan kişilerin bilinmesi amacıyla getirilmiştir. Ayrıca ödenmiş sermayenin tamamının mimar veya mühendisler ile ait olması zorunluluğu bu kuruluşları kar amacına yönelmiş birer ticaret şirketi olma görüntüsünden çıkarma amacına yöneliktir. 4708 sayılı yasanın 2/3. maddesine göre: *“Yapı denetim kuruluşunda görev alacak denetçi mimar ve mühendisler ile yardımcı kontrol elemanlarında ve laboratuvar görevlilerinde aranacak nitelik ve deneyim ile bu kişilere belge verilmesi, yapı denetim kuruluşunun ve laboratuvarların çalışma usul ve esasları Bakanlıkça hazırlanacak yönetmelikle düzenlenir.”*

3.Denetçilere İlişkin Koşullar

Yapı denetim kuruluşlarının kuruluşu ilişkin koşullarının dışında denetçilere ilişkin bir takım koşulların da bulunması gerekmektedir. Denetçi mimar/mühendis belgesi almak için; diploma veya mezuniyet belgesi, ilgili meslek odasına kayıtlı olduğunu gösterir belge, meslekte fiilen en az 12 yıl çalıştığına dair belge, laboratuvar görev alacak denetçi mühendis için en az 12 yıllık fiili meslek süresinin

en az üç yılının meslek içi ihtisas alanında geçirildiğine dair ilgili kurum veya kuruluşlardan alınmış belge, nüfus cüzdanı, adli sicil belgesi, fotoğraf, ikametgah belgesi alınması gerekmektedir. Kamu çalışanı olan mimar veya mühendisler mesleki deneyimlerini görev yaptıkları kurumlardan alacakları belge ile, serbest veya özel kesimde çalışan mühendis ve mimarlar ise çalıştıkları özel alan ile ilgili uzmanlıklarını ait olduğu kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarından alacakları onaylı belge ile belgelendireceklerdir. Yapılacak denetim hizmetinde uzman olan kişiler imza yetkisine sahiptirler. Denetim sorumluluğunu üstlenecek kuruluşun yönetmelik gereğince enaz, bir denetçi mimar, bir proje denetçisi inşaat mühendisi, üç yapı denetçisi inşaat mühendisi, iki denetçi makine mühendisi ve bir denetçi elektrik mühendisinden oluşması gerekmektedir.

Aranan koşulların yeterliliği yetkin bir denetçi olmak açısından sorgulamaya açıktır. Denetçilerin, deneyimlerini mesleğinde fiilen en az 12 yıl çalıştığına dair ilgili kurum ve kuruluşlardan alınacak belgelerle (yönetmelik. 9/e md.), kanıtlamaları istenmesine karşılık, ‘fiili çalışma’ kavramı ve bu belgelerin hangi uzmanlık alanlarını içerdiği konusunda bir açıklık yoktur. Denetim elemanlarının çalışma alanlarının açık bir şekilde tanımlanmasında yarar vardır.

4. Çalışma Şekli ve Görevleri

Yapı denetim kuruluşlarının temel görevi yapının teknik denetimini yerine getirmektir. Planlamadan ayrı düşünülemeyen denetim boyutu, planların uygulamaya yansıma biçimini oluşturmaktadır. Yapı denetim hizmeti, yapı denetim kuruluşu ile yapı sahibi veya vekili arasında yapılan hizmet sözleşmesi hükümlerine göre

yürütülür. Yapı sahibi, yapım işi için anlaşma yaptığı yapı müteahhidini vekil tayin edemez (4708 sayılı yasa md. 2). Hizmet sözleşmesi iş hukukuna özgü bir sözleşmedir. Sözleşme ile ilgili olarak hukuksal sorumluluk bölümünde kısmen irdeleme yapılacağı için burada sözleşme içeriğine girilmemiştir. Kuruluşlar çalışma biçimini dolayısıyla, denetim görevlerini inşaat öncesi proje denetimi ve inşaat süresince olmak üzere iki aşamada yürütürler. Yasa ve yönetmelik hükümleri incelendiğinde, yapı denetim kuruluşlarının esas görevinin yapının, proje ve yapım aşamasında incelenmesi, kontrol edilmesi ve nitekim denetlenmesi olarak özetlenebilir. Kuruluşların çalışma yöntemi onların görevlerini de göstermektedir. Bu görev yapı denetimi hakkındaki 4708 sayılı yasanın 2. maddesi ile yönetmeliğin 6. maddesinde gösterilmiştir. Yasanın güncelliğini ve uygulanırlığını korumak için maddeye sözcük sözcük bağlı kalınarak yapılan yorum her zaman adil sonuçlar vermeyebilir. Kuralların yorumu yapılırken, kuruluş günündeki amaç ve uygulanacağı tarihin gözönüne alınmasında yarar vardır. Yasa ve yönetmeliğin dışında uygulamada yanlış yorumlamalara yol açmamak için bakanlıkça bir çok genelge yayımlanmıştır. Ancak genelgelerin yasa değişikliği şeklinde uygulamanın önüne gelmesi hukuk kurallarının uygulama hiyerarşisine aykırıdır. Dolayısıyla, yasal yolla oluşturulamayan sistemin, olaya özgü çıkarılan genelge ve sorularla işletilmesi, yasa koyucunun yerine geçilerek yorum yapmak anlamına gelecek ve yasal güvence ortadan kaybolacaktır. Yasa ve yönetmelik hükümlerine bakıldığında, yapı denetim kuruluşlarına denetleme görevinin sonucu olarak yüklenen edim biçimi; Vermek, bildirmek, belgelendirmek, uyarmak, yaptırmak şeklinde ortaya çıkmaktadır.

Yapı denetim kuruluğu söz konusu edimleri içeren görevlerini yönetime karşı yerine getirmektedir. Oysa hizmet sözleşmesi yapı denetim kuruluğu ile yapı sahibi arasında yapılmaktadır. İnşaatın denetimi yapı sahibi adına bir anlamda müteahhidin denetimi şeklinde gerçekleşmektedir. Bu nedenle, yapı denetim kuruluğunun yapı sahibine karşı bilgilendirme görevi bulunmaktadır. Her yükümlölük bir hak doğuracağından bu göreve karşılık yapı sahibinin de bilgi alma hakkı vardır. Bilgi verme ve bilgi alma işleminin kapsamı yapının proje ve yapım aşamasını kapsar. Yasada yer almamış olmasına rağmen hizmet sözleşmesinin en önemli özelliği bağımlılık unsurudur. Zira direkt olmasa dahi dolaylı olarak ekonomik yönden yapı denetim kuruluğu yapı sahibine karşı bağımlıdır. Yapı sahibinin yapı denetim kuruluğuna denetim konusunda emir ve talimat verebileceğine ilişkin yasada bir açıklık yoktur. Kuruluğun denetim yükümlölüğü yasadan kaynaklanmaktadır. Yaşanan teknolojik gelişmeler özel uzmanlık gerektiren yapı denetiminde ekonomik bağımlılıktan kaynaklanan uyma borcunu kısıtlamaktadır. Bu nedenle, denetçilerin yapı sahibinin emir ve talimatlarına uymak zorunluluğu bulunmamaktadır. Ancak yasal olarak olanak bulunmasa da fiili olarak yapı denetim kuruluğları ticari faaliyetin sahibi ve ekonomik gücü olan müteahhide bağılı olabilmektedir. Yasanın getirdiği sistem kendi mantığı içinde tutarlı olmakla birlikte, denetim işlevinin çok yönlölüğü karşısında dar ve işlevsiz kalmaktadır. O zaman, denetim mantığını bütünlüklü olarak ele almak gerekir. Bunun anlamı şudur; İmar yasasının bu bütünlük içinde gözden geçirilmesi, ihale yasasının ve yerel yönetimler yasasının da aynı mantıkla bütünlüklü olarak ele alınmasıdır. Denetim bu bütünlük içinde işleyen

mekanizmanın bir ayrıntısı olarak ortaya çıkmaktadır. Denetime böyle bir bütünlük içinde yaklaşılması halinde amacına ulaşabilir⁴¹⁰.

Denetimin uygulama biçimi ve kriterleri kalite anlayışını da ortaya koymaktadır. Yapının kalitesi, servis ömrü boyunca yükler altındaki dayanımı, mimari, estetik, işlevsellik ve ekonomik olma koşullarını yerine getirebilmesine bakılarak saptanabilmektedir. Ne var ki, yapılaşmanın denetim kalitesi ve derecesindeki saptamayı çoğu kere fiili koşullar belirlemektedir. Şayet kuruluş denetim görevini aksatıyor ya da kötüye kullanıyor ise bu durumu yapı denetim komisyonuna bildirmek mümkündür.

4.1. Proje Denetimi

Sistemin genel işleyiş biçimi, yapı sahipleri tarafından yaptırılan mimari ve mühendislik projelerinin incelenmesi, onaylanması, ruhsat işlemleri ve ruhsata aykırı yapıların tespiti ile bunlara uygulanacak işlemler bütününden oluşmaktadır. Aslında denetim sistemi, projelendirme ve inşaat sürecinin her aşamasında işleyen, hazır olunması gereken, sürekli, alışılmış, olağan bir sistemler bütünü olmalıdır. Zira proje, yapı sahibinin kendi zihninde canlandığı resmin gerçeğe dönüştüğünü görmesiyle sona eren bir süreçtir. İnşaat sektörü proje ve eklerinin tekrarlanamaz niteliği, ön fizibilite, tasarım, ihale, inşaat, inşaat sonrası bakım ve işletme, yenileme gibi pek çok aşamayı içermektedir. Mal sahibi, proje müellifi, yüklenici, taşeron, malzeme üreticileri, çevre örgütleri, kamu kuruluşları gibi örgütlenme biçimi ve tarafları bünyesinde barındırmaktadır. Dolayısıyla, söz konusu aşamalar ve taraflar arasındaki

⁴¹⁰ Cemal Gökçe, “Yapı Denetimi Ne Getiriyor”, Tartışmalar, 15. Teknik Kongre, **Türk Kent Kooperatifleri Merkez Birliği**, Ankara 26-29 Ekim 2000, Ankara, s. 30

karmaşık yapı, bağ ve ilişkiler denetimde uzmanlaşmış personel çalıştırmayı gerektirmektedir⁴¹¹. Zemin özelliklerini dikkate alan, mimari, statik ve betonarme olarak standartlara, yönetmeliklere, şartnamelere, meslek kurallarına uygun yapılan proje yapının kalitesini de olumlu olarak etkilemektedir. Ancak, proje ve zemin etüdlerinin denetimini yapacak elemanların nitelik ve denetim kuralları yasa ve yönetmelikte gösterilmemiştir. Bu nedenle, proje müellifinin de işin içine çekilmesi gerekir. Bu sisteme göre özel mülkiyette bulunan tüm yapıların yapım sürecinin başlaması için mimari, statik ve diğer mühendislik projelerinin onaylanması ve ruhsat alınması zorunluluğu vardır. Yapı denetim kuruluşları proje denetimi aşamasında yapının;

a) Bakanlıkça hazırlanan Mühendislik ve Mimarlık Proje Düzenleme Esasları, imar planı, ilgili yönetimin imar yönetmelikleri ile diğer yönetmelik, şartname ve standartlara uygunluğunu,

b) Proje müelliflerince hazırlanan uygulama projelerinin ve hesaplarının ilgili mevzuata uygunluğunu,

c) Bakanlıkça hazırlanarak 28/6/1993 tarihli ve 393 sayılı genelge ile yürürlüğe konulmuş olan Zemin ve Temel Etüdü Raporunun Hazırlanmasına İlişkin Esaslar'a uygun olarak bir jeoteknik raporun olup olmadığını ve temel sisteminin bu rapora uygunluğunu,

d) Taşıyıcı sistemin öncelikle Afet Bölgelerinde Yapılacak Yapılar Hakkındaki Yönetmelik ile TS 500 ve yürürlükteki standart, şartname ve esaslara göre projelendirildiğini,

⁴¹¹ Murat Kuruoğlu, “İnşaat Proje Yönetimi ve İş Fırsatları”, **Hürriyet**, Yapı Ürünleri Eki, 28.02.2006

e) 8/5/2000 tarihli ve 24043 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Binalarda Isı Yalıtımı Yönetmeliği'ne uygunluğunu kontrol eder.

Dolayısıyla, proje müellifi tarafından yapılan uygulama projesinin jeoteknik raporlara uygunluğu, taşıyıcı sistemin Afet Bölgelerinde Yapılacak Yapılar Hakkında Yönetmelik, Binalarda Isı Yalıtım Yönetmeliği, İlgili bakanlığın mühendislik ve mimarlık proje düzenleme esaslarına, imar planına ve diğer yönetmelik, şartname ile standartlara uygun olup olmadığına ilişkin esaslara göre yürütülür⁴¹².

4708 sayılı Yapı Denetimi Hakkında Yasanın “*Yapı Denetim Kuruluşları ve görevleri*” başlıklı 2/4. maddesinde yapının proje aşamasında; Vermek, bildirmek, yaptırmak, şeklinde özetlenebilecek edimler yapı denetim kuruluşlarının görevleri arasında sayılmıştır. Buna göre;

Vermek Görevi; Yapı denetim kuruluşları yapı denetimini üstlendiğine dair ilgili yönetime taahhütname vermek, yapı ruhsatının ilgili bölümünü imzalamak (2/b), yapıların tüm denetim hizmetlerine ilişkin belgelerin bir nüshasını ilgili yönetime vermekle yükümlüdür (2/e).

Bildirmek Görevi; Yapı denetim kuruluşları proje müelliflerince hazırlanan, yapının inşa edileceği arsa veya arazinin zemin ve temel raporları ile uygulama projelerini ve hesaplarını inceleyip ilgili yönetime uygunluk görüşü (2/a) ile yapıya ilişkin bilgileri bakanlığa bildirmekle yükümlüdür (2/b). Ruhsat ve eklerin aykırı uygulamayı, üç iş günü içerisinde ilgili yönetime bildirmek zorunda olan kuruluşların bazılarının, ne yazık ki müteahhit ile birlikte sorunu çözme yoluna gitmek istedikleri gözlenmektedir. Bunun nedeni, yapı denetim ücretinin müteahhit tarafından ödenmesidir. Sözleşmenin gerçek tarafı olan yapı sahibi ise yanlış uygulamalardan

⁴¹² Akipek/Küçükgüngör, **agm**, s. 10

çoğu kere haberdar değildir⁴¹³. Bildirimle sınırlı tutulan sorumluluk karşısında, yapı denetim kuruluşlarına bu konuda yetki tanınmamıştır.

Yaptırmak Görevi; Yapı denetim kuruluşu yönetmeliğin 6. maddesindeki (a,b,c,d,e) işleri yaptırmakla görevlidir. Rapor ve projelerde saptanan eksiklik ve yetersizliklerin giderilmesini sağlamakla yükümlüdür.

4.2.Yapım Denetimi

Sunulan belgelere göre proje denetimi yapıldıktan sonra yapının yapılmaya başlanmasıyla önemli bir denetim aşaması olan yapının projeye uygun yapılıp yapılmadığının denetlenmesi gerekmektedir. Proje ne kadar iyi olursa olsun, yapıda kullanılacak malzemenin doğru seçimi, iyi bir işçilikle yerine yerleştirilmesi sağlıklı bir yapı için önemlidir. Kuruluş yapıyı daha önce alınan yapı izni, mevzuat, proje ve eklerine uygun olarak yaptırmakla yükümlüdür. Yapım aşamasına geçildikten sonra inşaatın tüm aşamalarında mevzuat, standart ve teknik kurallara uygunluğu denetlenir. Yapı denetim kuruluşunun diğer önemli bir görevi ise inşaat çalışma sahasındaki güvenliğin sağlanmasıdır.

İnşaat devam ederken yapı denetim kuruluşu inşaatı kullanılan malzemenin, imalatın, beton dökümünün kalite ve uygunluğunu, çalışanların yeterliliği, iş güvenliği ve işçilerin sağlığı açılarından denetler⁴¹⁴. Yapı denetim kuruluşu bu görevlerini yerine getirirken inşaatı durdurma yetkisi yoktur. İnşaatın durdurulmasına ilişkin yetkiler yasadaki ilgili yönetime verilmiştir. Yasaya göre ilgili yönetim belediyeleri ifade ettiğinden, inşaatı durdurma yetkisi de belediyelere aittir (md. 5/3).

⁴¹³ Ethem Oklaz, “**Yapı Denetimi Uygulamaları**”, Türkiye İnşaat Sanayicileri İşveren Sendikası Çözüm Arama Konferansları 1-2, İntes İnşaat Sanayii Yayınları No:2, Ankara 18 Mart 2002, s. 74

⁴¹⁴ Akipek/Küçükgüngör, **agm**, s. 10

Dolayısıyla, yapı denetim kuruluşları denetim işlevinde ‘uyaran kuruluşlar’ konumunda kalmaktadırlar.

Yapım aşamasında;

a) Yapının taşıyıcı sistemindeki beton, beton çelik çubuk, duvar elemanları vb. malzeme ve imalatın, standart ve şartnamelere göre bakanlıkça izin belgesi verilen özel veya kamu kuruluşlarının laboratuvarlarında muayene ve deneylerini yaptırarak raporlarını ilgili yönetime verir.

b) Beton kalıbı ve demir donanımı kontrol edilerek Örnek-5'e uygun tutanak düzenlenmeden beton dökümüne izin verilmez. Beton, yapı denetim kuruluşunun yardımcı kontrol elemanlarının gözetiminde dökülür. Beton numuneleri, döküm yerinde yardımcı kontrol elemanlarının nezaretinde deneyi yapacak laboratuvar teknik elemanlarınca alınır, alınan numuneler belirlenen laboratuara, bu laboratuvar teknik elemanı tarafından götürülür. Beton dökümünü müteakip Örnek-6'ya uygun tutanak düzenlenir. Bu tutanakları ve deney raporlarını düzenleme tarihinden itibaren üç iş günü içinde ilgili yönetime verir.

c) Yapı denetim kuruluşu, yazılı uyarısına rağmen ruhsat ve eklerine aykırı iş yapan işçi ve ustanın durumunu ilgili yönetime bildirir.

d) Yapının ruhsat eki projelerine uygun olarak kısmen veya tamamen bitirildiğini belirten ve denetçi mimar ve mühendisler tarafından imzalanan raporu ilgili yönetime verir.

e) Yapı kullanma izninin alınmasını müteakip, yapı denetim kuruluşu yapı denetimine ait diğer bilgi ve belgeleri ilgili yönetime verir.

Yasa yapının yapım aşamasında; Vermek, bildirmek, yaptırmak, uyarmak ve belgelendirmek şeklinde özetlenebilecek edimleri yapı denetim kuruluşlarının görevleri arasında saymıştır:

Vermek Görevi; Yapı denetim kuruluşları yapının ruhsat ve eklerine uygun olarak kısmen veya tamamen bitirildiğine dair ilgili yönetime rapor vermekle yükümlüdürler (2/h).

Bildirmek Görevi; Denetim sırasında yapıda standartlara ve teknik şartnameye aykırı kullanılan malzeme ve imalatı bir rapor halinde ilgili yönetim ve il müdürlüklerine bildirmek (2/e), iş güvenliği ve işçi sağlığına ilişkin uyarılara uymayan yapı müteahhidini ilgili bölge çalışma müdürlüğüne bildirmek (2/f), ruhsat ve eklerine aykırı yapılan uygulamayı (2/g) ve uygulamayı yapan işçi-ustayı (6/c) ilgili yönetime bildirmekle yükümlüdürler.

Yaptırmak Görevi; Zemin, malzeme ve imalatla ilgili muayene ve deneyleri şartname ve standartlara uygun olarak laboratuarlarda yaptırmak (2/d,ı), (6/a), beton dökümü, beton numunesi alma, götürme, tutanak düzenleme işini yapmak veya kendi elamanına yaptırmakla yükümlüdürler (6/b).

Uyarmak Görevi; İş yerinde iş güvenliği ve işçi sağlığı konusunda gerekli tedbirlerin alınması için yapı müteahhidini yazılı olarak uyarmakla yükümlüdürler (2/f).

Belgelendirmek Görevi; Yapım işlerinde kullanılan malzemeler ile imalatın proje, teknik şartname ve standartlara uygunluğunu kontrol etmek ve sonuçlarını belgelendirmekle yükümlüdürler (2/d).

Çizelge 1: Yapı Denetimi Uygulanan Pilot Uygulanan İllere İlişkin Bazı Rakamsal Bilgiler (24 Temmuz 2004)

	Devam Eden İnşaat		Bitmiş İnşaat		Y.D. Kuruluşu	Görev Alan Personel	
İL	Adet	Alan (m ³)	Adet	Alan (m ³)	Adet	Denetçi	Yrd. Kont.
Adana	663	1.119.943	217	222.027	11	171	81
Ankara	7.618	15.418.151	1.439	2.294.123	128	1.993	951
Antalya	3.211	4.588.332	1.081	1.293.249	20	408	307
Aydın	1.430	1.019.912	323	163.037	5	90	65
Balıkesir	1.724	1.125.301	439	223.152	10	139	87
Bolu	395	265.011	56	61.319	2	37	17
Bursa	2.094	2.873.949	526	881.195	19	321	200
Çanakkale	806	491.490	159	67.951	2	47	37
Denizli	1.604	1.478.819	511	418.062	6	103	103
Düzce	343	216.851	92	73.638	1	20	24
Eskişehir	1.029	924.192	238	242.952	3	71	61
Gaziantep	300	598.088	66	80.552	2	56	33
Hatay	933	826.039	200	162.976	3	74	56
İstanbul	10.808	17.014.962	1.234	2.361.871	132	1.915	1.154
İzmir	4.912	4.283.812	1.239	1.101.903	35	575	318
Kocaeli	2.443	2.263.670	567	663.442	11	220	170
Sakarya	1.574	938.668	398	389.738	4	72	73
Tekirdağ	1.619	1.556.649	274	519.308	8	127	102
Yalova	329	184.582	108	68.802	0	13	18
Diğer						276	1
Toplam	43,835	57,188,421	9,167	11,289,297	402	6,452	3,857

Kaynak: Bayındırlık Bakanlığı Yapı İşleri Genel Müdürlüğü

4.3. Sisteminin İşleyişi

Yeni yapı denetim sistemine göre yapı yaptırmak isteyen kişinin aşağıdaki şekilde hareket etmesi gerekecektir⁴¹⁵.

⁴¹⁵ Ergünay, **Özel Notları**, s.6

1-Öncelikle yapı sahibi, ilgili yönetimden yapı alanı ile ilgili imar durumunu alıp yapısının mimari, betonarme (statik) ve tesisat projelerini ilgili mühendislere hazırlattıktan sonra istediği bir yapı denetim kuruluşu ile bir hizmet sözleşmesi imzalayacaktır.

2-Sözleşmenin imzalanmasından sonra yapı denetiminin ilk taksidini ilgili yönetime yatıracak ve proje müelliflerince hazırlanmış olan proje ve eklerini yapı denetim kuruluşuna verecektir.

3-Yapı sahibi yapısını inşa edecek bir yapı müteahhidi bulacaktır.

4-Yapı denetim kuruluşu sunulan projelerin denetimini yaparak, mevzuata aykırı bir durum gördüğü takdirde, bu eksikliklerin giderilmesini proje müellifinden isteyecektir. Aykırılık görmediği takdirde yapının inşaat aşamasında kendi sorumluluğu altında denetleneceğini ilgili yönetime bir dilekçe ile bildirecektir.

5-Yapı sahibi veya adına yapı denetim kuruluşu imar mevzuatı gereğince istenen belgelere ek olarak, yaptığı sözleşme örneğini ilgili yönetime vererek yapı ruhsatı alabilecektir.

6-Yapı ruhsatı alındıktan sonra yapı denetim kuruluşu yapı sahibi adına uygulamanın denetimini yapacaktır. Yapı kısmen veya tamamen bittikten sonra ilgili yönetime rapor verecektir. Bunun üzerine yönetim yapı sahibine yapı kullanma izni verecektir. Yapı kullanma izninin verilmesini müteakip denetlenerek inşa edilmiş yapılara ilgili yönetim tarafından yapı sertifikası verilir. Sertifika yapının görünür bir yerine asılır (Yasa 7. md.,Yönetmelik 17.md.). Böylece, denetim görmüş ve güvenli olduğu düşünülen yapıların satın alacak tüketiciler tarafından tanınması sağlanmış olacaktır.

III. YAPI DENETİM KURULUŞLARININ ÖZELLİKLERİ

1.Yapısal Özellikleri

“Yapı denetim kuruluşu” sözcük dizini incelendiğinde, üç sözcüğün üç özelliği yansıttığı görülecektir. Yapı sözcüğü denetimin konusunu, denetim sözcüğü kuruluşun işlevsel özelliğini, kuruluş sözcüğü ise kuruluşun ayrı bir tüzel kişiliği olan bir organ niteliğinde olduğunu göstermektedir. Yapı denetim kuruluşları, bir yandan kurumsal olarak kamusal örgütlenme dışındaki yapılanmaları, öte yandan da bağımsız ve tarafsızlıkları açısından ayrı ayrı değerlendirilebilir. Bu özellikleri kısaca, bağımsız ve tarafsız özel kuruluş oldukları şeklinde özetlenebilir. Yapı denetim kuruluşları şirket olarak örgütlenmiş olup çalışanları da kamu görevlisi değildir. Yapı denetim kuruluşlarının faaliyetleri konusunda, yargısal denetim dışında ayrıca şikayet üzerine vesayet türü bir denetime tabi oldukları söylenebilir. Ancak bu kuruluşların merkezi yönetimle aralarında hiyerarşik bir ilişki olmamasına rağmen, ilgili bakanlığın, ki bayındırlık ve iskan bakanlığının, denetimine tabi olduğu kabul edilmektedir. İşlem ve faaliyetlerinden dolayı bakanlık yönetsel yaptırım uygulayabilmektedir. Ayrıca ilgili oldukları 4708 sayılı yasanın uygulanması konusunda bakanlığın çıkardığı genelgelere tabi oldukları görülmektedir. Çok kısa zamanda çıkarılan yasa nedeniyle yeterli ve ayrıntılı düzenleme getirilmediği anlaşılmakla ortaya çıkan uygulama boşluklarının genelgelerle giderilmeye çalışıldığı gözlenmektedir.

2. Bağımsız ve Tarafsız Olma Özellikleri

Bağımsızlık, statüko ile ilgili bir durum olmasına karşın, tarafsızlık davranışsal bir durumu ifade etmektedir. Denetim kuruluşlarının kamusal bir hiyerarşi içinde yer almamaları, iş almaları ve denetim yapmaları için izin yada onay (icazet) gereksinimlerinin olmaması onları bağımsız kılmaktadır. Ancak tarafsızlık için aynı şeyi söylemek mümkün değildir. Hemen şunu belirtmekte yarar vardır ki, yapı denetim kuruluşlarının tarafsızlığını garanti eden bir sistem yasada oluşturulmuş değildir. Tarafsızlıktan amaç yalnızca yönetsel yapılanma içinde yer almamaları değildir. Bu kuruluşların tarafsız çalışmalarının temel güvencesi, yapılanma biçimlerinden kaynaklanan amacın ticari nitelik taşımaması gerektiğidir. Kuruluşun ekonomik gelirinin denetlenen kişiden beslenmesi, bu kuruluşları ister istemez denetlenen kişiye ekonomik bakımdan bağımlı hale getirmektedir. Denetçilerin bağımsızlığını ve tarafsızlığını sağlamanın yöntemlerinden biri de bu kişileri denetlenenlerden etkilenmeyen ekonomik güvencelere bağlamaktır. Ancak uygulamada yapı denetim kuruluşlarının değişik biçimlerde bazı müdahalelerin etki alanına girdiklere dikkat çekmektedir. Ticari biçimde örgütlenme ister istemez şirketin kuruluş amacını kazanç getirici faaliyete çevirmektedir. Kazanç getirici faaliyet içinde yer almak kuruluşun denetleme amacını ikinci plana atabilmektedir. Toplumsal olarak yapı denetimi konusundaki vurdumduymazlık bir yana kuruluşların kamu tarafından denetimindeki yetersizlik ve yapı sahibi tarafından denetlenmemesi denetimin arka plana atılmasını desteklemektedir.

3. İşlevsel Özellikleri

Bu kuruluşlar denetim yapmakla birlikte denetlenen konu ve birim konusunda herhangi bir değerlendirme yapma yetkilerine sahip değildirler. Keza, denetim sonucunda saptanan yanlışlar konusunda yaptırım uygulama yetkileri bulunmamaktadır. Bu nedenle denetlemenin ana konusu olan yapı denetimi alanında;

a-) Düzenleme yetkileri bulunmadığı için yapı denetim kuruluşlarının kendi görev alanında düzenleyici kural koyma yetkileri de yoktur.

b-) Gözetim ve denetim yetkileri bulunmaktadır. Yapı denetim kuruluşları, kendi yasalarının tanıdığı yetkiler çerçevesinde fen, sanat ve sağlık kurallarına uyulup uyulmadığını izlemek ve gözetlemek durumundadırlar. Bu amaçla gerekli gördüğü test ve deneyleri yaptırabilir, bu konuda elde edilen bulguları rapor ederek ilgili kamu kurumuna bildirebilirler.

c-) Danışmanlık işlevleri vardır. Yapı denetim kuruluşları hizmet sözleşmesi yaptıkları yapı sahiplerine denetlenen yapı ile ilgili konularda bilgi vermek, uyarılarda bulunmak suretiyle bir danışmanlık işlevi de yerine getirmektedirler. Yapı denetim şirketinin muhatabı müteahhit değil yapı sahibidir. Ancak yapı sahibi bu işin ciddiyetinin farkında değildir. Yapı sahibi yap-satçı müteahhidi tanımaktadır.

d-) Yaptırım uygulama yetkileri bulunmamaktadır.

e-) Uyuşmazlık çözme işlevi bulunmamaktadır. Zira bu kuruluşlar hizmet sözleşmesi yaptığı yapı sahibi adına hareket etmekle birlikte, yapı sahibi ile yüklenici arasında çıkan uyuşmazlıkları çözen bir statüye sahip değildir. Her ne kadar yaptığı hizmet sözleşmesi bağlamında görev ifa etmekte ise de kamu adına yerine getirdikleri işlev, onları uyuşmazlık çözen, çıkarları bağdaştıran kuruluşlar olmaktan

çıkarmaktadır. Yapılarla ilgili olarak ruhsat vermenin kamu yönetiminin kolluk yetkilerini ilgilendirmesi nedeniyle, ruhsat vermenin esasını oluşturan ve ona kaynaklık eden yapıyı denetlemenin bundan ayrı düşünülmesi mümkün değildir. O halde yapıya ruhsat vermek bir kolluk yetkisi dolayısıyla bir kamusal etkinlik ise, denetlemenin de bir kamusal etkinlik olması karşısında, kamuya ait yetkilerin bu kuruluşlara devredildiği sonucu çıkmaktadır⁴¹⁶. Bu saptamanın ortaya çıkardığı ikinci bir teknik sorun ise, anayasadaki ‘yönetimin bütünlüğü ilkesi’ karşısında bu kuruluşların konumunun belirlenmesinden kaynaklanmaktadır.

4. Aracı Kurum Olma Özellikleri

Yapı denetim kuruluşları halkın planlamaya katılımını sağladığı kadar kamu erkinin kolluk gücünü kullandığı ruhsat işleminde kamu ile özel kişiler arasında köprü görevini de gerçekleştirir. Yapı sahiplerinin planlamaya ve denetime katılımı yıllarca beklenen bir özlem olmuştur. Yaşanan depremler nedeniyle meydana gelen can ve mal kaybı halkın yapılaşma konusunda yerel yönetimlere olan güvenlerinin kaybolmasına yol açmıştır. Halkın oturduğu yapılara güven duymalarını sağlamak için bir takım yasal düzenlemeler yapılarak yürürlüğe konulmuştur. Yapı denetimindeki karar sisteminin kamunun tekeline alınarak, içine başka bir aktörün katılması katılımcılık ilkesine işlerlik kazandırmamaktadır. Zira yapı denetim kuruluşlarının karar sistemi içinde yer almalarını içeren formül demokratik

⁴¹⁶ Cevat Geray, “Kent Kooperatifleri Açısından Yapı Denetimi”, **Kent Kooperatifçiliği**, Türkiye Kent Kooperatifleri Merkez Birliği Yayını, Sayı: 118-120, Nisan-Mayıs-Haziran 2000 Ankara, s.4, Aydın Gülan, “İdare Hukuku ve Doğal Afetler”, **Deprem ve Hukuk**, İstanbul Barosu Yayınları, İstanbul 2000, s.196

değildir⁴¹⁷. Çünkü kent planlamasına katılımı toplumsal kesimlerin, sivil toplum örgütleri ve meslek örgütlerinin katılımı yerine sermaye tercih edilmektedir. Diğer taraftan yapıların denetimine ilişkin karar ve sonuçlar yalnızca ilgililerine bildirilmekte ancak hiçbir geri bildirim alınmamaktadır.

Aracılık yaklaşımında en önemli unsur bilgi olup, yanlış karar alınmasını önlemek için yapıyla ilgili teknik konularda zamanında, tam ve doğru olarak yapı sahibinin bilgilendirilmesi esastır. Bu esasa göre yapılan düzenlemelerdeki amaç müteahhitlerin eylem ve işlemleri hakkında her türlü bilginin sağlanarak yapının mevcut durumu ve risklerinin yapı sahipleri tarafından yeterince algılanmasına ve ölçülmesine olanak sağlamaktır. Yani yapı sahibinin bilgisel eşitsizlik anlamındaki mağduriyeti nedeniyle korunması sağlanmakta, yapı sahibi varolan bilgiler ışığında yapım işinin sürdürülmesi konusunda müteahhitle arasındaki ilişkileri ve stratejileri gözden geçirebilmektedir.

Yapı denetim kuruluşlarının ortaya çıkışlarındaki gerekçelerden biri, hızlı kentleşmenin getirdiği yapılaşma etkinliğindeki artış ile yeterli kaynak ve personele sahip olmayan belediyelerin her inşaatı ayrıntılı denetleme yapmalarındaki güçlüklerdir. Buna karşılık yapı denetim kuruluşlarının sayılarının çokluğu, yardımcı eleman çalıştırma olanakları, yeterli zaman ayırmak suretiyle bire bir ve gerçek kaynağına ulaşarak elde edecekleri bilgilere bağlı olarak düzenledikleri rapor ve belgeleri daha kısa zamanda yönetime sunabilmeleri mümkündür. Yapı denetim kuruluşlarının bu özellikleri belge ve bilgi toplama bakımından onlara yapı sahibi, müteahhit ve yönetim arasında aracı kurum olma işlevini yüklemektedir. Bilgi ve belge toplama ile uygulamanın rapor edilmesi açısından yapı denetim kuruluşlarını

⁴¹⁷ Güler, Panel, **age**, s.215

kamudan farklı kılan bir neden de, resmi ve bürokratik anlayıştan ayrılan alternatif bakış açısı getirmiş olmalarıdır.

5. Güven Kurumu Olma Özellikleri

Güvenilir olmak ticari yaşamda tutunabilmek açısından bulunması gereken özelliktir. Güvenlik, insanların can ve mal varlığını ilgilendiren yapılar bakımından ticari geleceğin ötesinde bir öneme sahiptir. Güvenilir olmak sıfatı sahibine bir toplumsal statü sağladığı kadar kendisiyle alışveriş yapılabilir, borç verilebilir, kefaleti kabul edilir, yaptığı iş sağlamdır gibi nitelemelere ilişkin önemli sonuçlar da doğurur. Bir kişiye duyulan güven yaygınlaşırsa, bu kişi ile girilen ilişkilerde karşı tarafa psikolojik olarak rahatlık sağlar. Bir hizmetin ayrı bir örgütlenme biçiminde yürütülmesi ve işlemlerinin ayrıntılı ve bağlayıcı olarak düzenlenmiş olması işlemi yapanı ve hizmeti yürüten seçeneksiz bırakacağından, işlemi yapan kurumun inanılabilirliğini sağlar.

Yapı denetimi işi diğer faaliyetlerden farklı olarak bir güven faaliyetidir. Bu açıdan yapı denetim yapılanmasında bu güveni sağlamaya yönelik ilkelerin geçerliliğinin sağlanması gerekir. Kullanılan denetim yetkisinde hukuka ve doğruluk ilkelerine uygun davranılmalı, ilişkinin hem kamu hem de özel kişi tarafında varlığı olağan olan güven duygusunu zedelememeye özen gösterilmelidir. Yapılan düzenleme ile kamuya özgü, yerel nitelikli, kamu görevlileri eliyle yerel yönetim birimlerince yürütülmesi gereken yapı denetim görevi ve yetkisi özelleştirilerek, özel kimlikle organize olmuş tüzel kişiliğe sahip yapı denetim kuruluşlarına devredilmiştir. Olaya güven unsuru açısından bakıldığında, yasa koyucu yapı

denetimi işinde halkın kamu yönetimine güvenmediği, özel kuruluşların daha güvenilir olduğu varsayımından hareketle yapı denetiminin özel kuruluşlara devrini öngörmüştür. Yerel nitelikli olan ve özel kişilere devredilen yapı denetim uygulaması özel kuruluşlara bırakılırken, merkezi yönetime komisyon aracılığı ile bu kuruluşları denetim yetkisi tanınmış, görevin olması gereken sahipleri yerel yönetimler bu yetkiden yoksun bırakılmıştır⁴¹⁸.

Yapı denetim kuruluşlarının güven duygusunun ortaya çıkışının bir belirtisi olarak kendilerine ait denetim ücretini belirleme, indirim yapamama ve bu konuda aracı kullanamama ilke ve kurallarının uygulamada çiğnendiği gözlenmektedir. Denetim kuruluşlarının ücretlerini fiilen denetledikleri müteahhitlerden almaları ve ücret konusunda harici pazarlığa girmeleri tarafların denetim kuruluşlarının yaptıkları denetim işlevinin yasa ile ortaya çıkarılmış bir formalite olarak algılamalarına neden olmakta, denetime olan güven denetim kuruluşlarının varlığında sarsılmaktadır. Varolan yasal çerçeve toplumun yapı denetim kavramına duyması gereken güveni sağlayamamıştır⁴¹⁹.

Yapı denetim kuruluşlarının yapı güvenliği nedeniyle çalışanlarının nitelikleri özel bir önem kazanmaktadır. Bu nedenle, yapı denetim kuruluşlarının ortaklarının tamamının mimar, inşaat mühendisi, makine mühendisi ve elektrik mühendislerinden oluşması koşulu getirilmiştir (yönetmelik md.4). Yapı denetim kuruluşunda görev alan yardımcı kontrol elemanlarının tamamının mühendis olması zorunludur (yön. 7/2). Ayrıca nama ödenmiş sermayelerinin tamamının mimar veya mühendisler ait olması zorunludur (yasa 2/2). Kuruluşun denetçi mimar ve mühendislerinin, denetim

⁴¹⁸ Cevat Geray, “Yapı Denetiminin Özelleştirilmesi Anayasa Mahkemesinden Döndü”, **Kent Kooperatifçiliği**, Türkiye Kent Kooperatifleri Merkez Birliği Yayını, Sayı:130-132, Ankara Nisan-Mayıs-Haziran 2001, s. 15

⁴¹⁹ Karaesmen/Boyacı Yakut/Güngör, **age**, s. 192

faaliyeti süresince başkaca mesleki ve inşaat işleri ile ilgili ticari faaliyette bulunmaları yasaktır (3/5). Yapı denetçisi inşaat mühendisi ve yardımcı kontrol elamanları, sadece bir il sınırları içerisinde görev yapabilirler (7/4). Laboratuvarlarda görev alacak denetçi mühendisler için 12 yıllık fiili meslek süresinin en az üç yılını meslek içi ihtisas alanında çalışması koşulu (9/f) bulunmaktadır. Kuruluşun mimar ve mühendislerinin yapı denetimine ait sicilleri tutulmaktadır (md.7).

Yasanın, sorumluluklar ve yapılamayacak işler başlıklı 3. maddesine göre, *“...yapı denetim kuruluşu denetim faaliyeti dışında başka ticarî faaliyette bulunamaz. Bu kuruluşun denetçi mimar ve mühendislerinin, denetim faaliyeti süresince başkaca meslekî ve inşaat işleri ile ilgili ticarî faaliyette bulunmaları yasaktır.”* Yasanın *“...denetim faaliyeti dışında başka ticarî faaliyette bulunamaz...”* şeklindeki ifadesi, bu kuruluşların denetim faaliyeti dışında olmakla birlikte ticari olmayan başka faaliyetlerde bulunabilecekleri anlamının çıkmasına yol açmaktadır. Yani ticari olmamak kaydıyla denetim faaliyeti dışındaki faaliyetler için bir yasak getirilmediği sonucu çıkmaktadır. Yasanın *“...denetim faaliyeti dışında başka ticarî faaliyette bulunamaz...”* şeklindeki kötü ifadesinden çıkan bir başka anlam ise, denetim faaliyetinin de bir ticari faaliyet olduğu ancak bu ticari faaliyet dışında başka ticari faaliyette bulunulmasının yasaklandığıdır. Keza denetçi mimar ve mühendislerin denetim faaliyeti süresince başkaca meslekî ve inşaat işleri ile ilgili ticarî faaliyette bulunmaları yasaklanırken, mesleki ve inşaat dışındaki ticari faaliyetlerin serbest bırakıldığı sonucu çıkmaktadır.

Yapı denetim kuruluşu, katma değer vergisi hariç yaptığı hizmetlerden dolayı yapı sahibinden başka ad altında ayrıca hiçbir bedel talebinde bulunamaz (md.5). Yapı malzemesi üreten veya imal eden kuruluşlar ürettikleri veya imal ettikleri

malzemeleri test etmek üzere kurdukları laboratuvarlarda yapı denetimine ilişkin muayene ve deneyleri yapamazlar (8/3).

Getirilen bir başka sınırlama ise alan sınırlamasıdır. Yapı denetçisi inşaat mühendisi ve yardımcı kontrol elemanları, yalnızca bir il sınırları içerisinde görev yapabilirler. Diğer denetçi mimar ve mühendisler ile yardımcıları için bu şart aranmaz. Yapı denetim kuruluşundan ayrılmak isteyen denetçi mimar ve mühendisler, bu isteklerini noter kanalıyla Bakanlığa ve yapı denetim kuruluşuna bildirirler. Bu durumda, bildirim Bakanlığa tebliğ tarihinden itibaren üç ay içerisinde bir başka yapı denetim kuruluşunda görev alamazlar (yönetmelik md.7). Ayrıca 3194 sayılı yasanın 26. maddesinde belirtilen kamuya ait yapı ve tesisler ile 27. maddesinde belirtilen ruhsata tâbi olmayan yapılar ile tek parselde, bodrum katı dışında en çok iki katlı ve toplam ikiyüz metrekareyi geçmeyen müstakil yapılar yasal olarak denetim dışında bırakılmıştır. Bu nedenle, küçük yerleşim yerlerinde yapılacak yapıların denetim kuruluşunca cazip görülmeyerek alınmaması halinde zorla denetim sözleşmesi yapma olanağı bulunmamaktadır⁴²⁰.

Denetimi yapılan inşaat alanı bakımından da bir sınırlandırma getirilmiştir. Yönetmeliğin 7. maddesinde, yapı denetim kuruluşlarında görev alan denetçi mimar ve mühendisler ile yardımcı kontrol elemanlarının her birisi için denetleyebilecekleri en yüksek alanın miktarı gösterilmiştir⁴²¹.

⁴²⁰ Ustaömer/Ergünay, **age**, s. 23

⁴²¹ a) Denetçi mimarlar; mimari projenin ve yapının bu projelere uygun yapılıp yapılmadığının denetimini yaparlar. Denetim yetkisi sınırları 360.000 m2 toplam inşaat alanıdır.

b) Proje denetçisi inşaat mühendisleri; jeoteknik raporuyla birlikte yapı statiği ve betonarme-çelik-ahşap-yığma yapı hesabı ve projelerinin denetimi ile görevlidir. Denetim yetkisi sınırları 360.000 m2 toplam inşaat alanıdır.

c) Yapı denetçisi inşaat mühendisleri; yapı denetimini yaparlar. Denetim yetkisi sınırları 120.000 m2 dir.

d) Denetçi makina mühendisleri; proje ve yapı denetimini yaparlar. Denetim yetkisi sınırları 120.000 m2 dir.

6. Şirket Olma Özellikleri

Denetim kuruluşu yönetsel bir işlem olan yapının ruhsat ve eklerine uygun olarak tamamlanmasını denetlerken kamu yararına dönük olan işlevine özel yararlar karışmaktadır. Çünkü, denetimi yapan kuruluş özel bir kuruluştur. Denetimi eylemsel olarak gerçekleştiren çalışanları da özel kuruluşa bağlı ve direktiflerine göre çalışan kimselerdir. Yasaya göre, yapı denetim kuruluşu fenni mesuliyet hükümlerine göre hareket etmektedir. Bu açıdan bakıldığında, fenni mesul olan denetim kuruluşu işveren konumundadır. Fenni mesulün işveren konumuna getirilmesi yapı denetimini asıl niteliği olan kamusalıktan uzaklaştırmaktadır.

Yapı denetiminde kamuya yararlı olmak ve bu amaç çerçevesinde faaliyet göstermek temel hedefler arasında olmalıdır. Yapı denetim kuruluşlarının kar amacı gütmemesi gerekmele birlikte, bazı kuruluşların karlılık esasına göre çalıştıkları ve elde edilen karları aynı amaç doğrultusunda yatırıma çevirdikleri görülmektedir. Ticari sermaye şirketi tüzel kişiliği altında faaliyet gösteren ve bu kimlikle kendilerini ticaret siciline tescil ettiren yapı denetim kuruluşları çalışmalarını da şirket ciddiyetinde yürütmektedirler. Bugün itibarı ile gözlenen büyük yapı denetim kuruluşları bir işletme gibi personel çalıştırmakta, denetim işinde pazarlık yapabilmektedirler.

Depremin meydana getirdiği yıkımların temelinde bilime ve tekniğe aykırı olarak gelişen ve arsa rantına dayanan yerleşim politikaları bulunmaktadır. Belediyelerin de meydana gelen zararlarda kusuru vardır. 6235 sayılı Türk Mühendis

e) Denetçi elektrik mühendisleri; proje ve yapı denetimini yaparlar. Denetim yetkisi sınırları 120.000 m2 dir.

ve Mimar Odaları Birliği yasasına göre belediyelerin bir inşaatın yapımına izin vermeden önce projeleri mimar ve mühendis odalarına onaylatması gerekiyor. Bu yasal gerekliliğe uygulamada uyulmamaktadır. İstanbul'da bulunan 32 belediyeden yalnızca beşinin buna uyduğu anlaşılmaktadır⁴²². Bu açıdan çürük binaların yapımına izin veren belediyelerin sorumluluğu bulunmaktadır. Uygulama, TMMOB'nin Anayasanın 135. maddesi ve 6235 sayılı yasayla tanımlanmış olan yetkilerini kısıtlayarak özerk ve kamusal nitelikli yapı denetimi alanını özel kişilerin kontrolü altına almaktadır. Bu anlayış planlamayı kamusal işlevinden sıyrıp özel sektör için rant sağlayabileceği bir alana çevirmiştir. Çabaların sonucu olarak yapı denetim kuruluşları kurulmuş, yapı denetimi özelleştirilerek ticarileşmiştir. Böylece, kamu kudreti şirket çıkarlarını kollayan kişiler tarafından kullanılabilir. Yapı denetiminde aktör değiştirilmiştir.

Yapı denetimindeki aksaklıklar sorununa her meslek grubu kendini merkeze koyarak yaklaşmaktadır. Bu yaklaşım daha işin başında sorunu çözümsüzlüğe götürmektedir. Sonunda kamuya yararlı iş yapan sigorta şirketleri de yapı denetimi gibi hassas bir alanda, kendi ticari kimliklerinden uzaklaşmamakta, yapı denetimi alanındaki sigorta faaliyetini yüksek risk nedeniyle ticari çıkarları açısından göze alamamaktadırlar.

Yasada kapsamı belirtilen yapıların yapı denetim kuruluşlarının zorunlu denetimine tabi tutulmuş olması, işbirliği ve piyasanın egemenlik altına alınıp tekel oluşturma olanakları kuruluşların bir başka yönünü açığa çıkarmaktadır. Zorunlu başvuru kuruluşları olmaları yapı denetim kuruluşlarını kamuoyu ve yönetime karşı baskı grubu oluşturmalarına yol açabilecektir. Ayrıca yapılar hakkındaki belge

⁴²² Erkan Çelebi, "Belediyelerin Çoğu İnşaat Uzman Onayını Ciddiye Almıyor", **Hürriyet**, 12.9.1999

yoluyla ve fiili gözlemler sonucu elde edilen bilgi tekeli bunu güçlendiren etkenler olmaktadır. Yapı denetim kuruluşları bu yönüyle Kegley ve Raymond'un hükümet dışı kuruluşlar için yaptığı bilgi tacirleri (information-brokers) ve görgü tanıkları (whistle blowers) konumuna geldikleri⁴²³ nitelemesi yapı denetim kuruluşları için de geçerli sayılabilir. Organizasyon açısından bakıldığında, yapı denetim kuruluşlarının bireysel güç ve çabalarını dernekleşerek birleştirdikleri, piyasayı denetim altında tutmaya çalıştıkları görülmektedir⁴²⁴.

Gerçekte denetimi fiziksel varlığı olmayan şirketler değil kişiler yapar. Çünkü denetim, bilgi ve yetkinlik kişiye özel niteliklerdir. Bu nedenle, tüzel kişiliğin denetim işinde muhatap alınması doğru değildir. Şirketin denetim işinde muhatap alınması ticari kaygıyı kamu yararı ve teknik kaygıların önüne geçirmektedir. Kaldı ki, bir süre sonra şirket sıfatı taşıyan kuruluşun değişik nedenlerle kapanması halinde ortada sorumlu kalmayacaktır. Bu nedenle, sorumluluk şirkete değil kişiye yani mimar ya da mühendise ait olmalıdır⁴²⁵.

Denetim bağlamında ortaya çıkması olası bir başka sorun alanı da denetimi yapan şirketin hizmetinin karşılığı olan ücret alacağıdır. Yasal olarak yapı sahibi ancak uygulamada müteahhit, yapıyı denetleyecek firmayı seçmektedir. Rekabet ortamında denetim kuruluşları denetim pazarında yer edinebilmek yada daha fazla pay alabilmek için yasal bedellerin altında bir bedelle denetim işini alabilmektedirler. Bedelin düşüklüğü denetimin kalitesini de düşürecektir. Ayrıca kuruluşun kendi ücretini veren kişiyi denetlemesinin gerçekçi olması aranmamalıdır. Bunun için yapı sahipleri tarafından yatırılan denetim ücretlerinin ortak bir havuzda toplanması,

⁴²³ Charles W. Kegley & Gregory A. Raymond, **Exorcising the Ghost of Westphalia: Building World Order in the New Millenium**, Printice Hall, New Jersey, 2002, s. 164

⁴²⁴ Yapı denetim kuruluşları, "Yapı Denetim Kuruluşları Birliği" adı altında dernekleşmişlerdir.

⁴²⁵ Erdal Çetin, "Denetim", **Sabah**, 04.8.2000

denetim firmasının havuza dahil olan kuruluşlar arasından yapı sahibinin iradesine bırakılmadan seçilmesinde yarar vardır. Sistem, denetim kuruluşunun parasını aldığı kişiyi denetlemenin zaafiyetlerinden kurtulacaktır. Böylece, yapı sahibinin yada müteahhidin kendi finansman kaynaklarından bağımsız bir denetim kuruluşuna denetimden kaçınma yollarını dikte ettirmesi ve onu yönlendirmesi mümkün olmayacaktır. Öte yandan, herhangi bir resmi kamu kuruluşuna bağlı olmayan bir yapı denetim eyleminin belli amaçlara ulaşacağını beklemeye olanak bulunmamaktadır.

7. Kamusal ve Özel Nitelikleri

Yapı denetim kuruluşlarının yaptığı yapı denetimi faaliyeti kamusal bir faaliyettir. Yapı denetim yasa ve yönetmeliğinde bu kuruluşların kamusal nitelikleri yanında özel niteliklerini öne çıkaran hükümler de bulmak mümkündür.

1-Yapı sahibi ile yapılan hizmet sözleşmesi özel nitelikli bir sözleşme olmasına rağmen, denetim kuruluşu yapı sahibinin istemlerine göre hareket eden bir kuruluş değildir. Onun istediği malzemenin kullanılmasına yada istediği biçime izin veremez. Denetimin fen, sanat ve sağlık kurallarına göre yapılması öngörülmüş, bu konuda ayrıca takdir yetkisi tanınmamıştır.

2-Denetimde çalışan kişilerin meslekten olması koşulu getirilmiştir.

3-Denetim elemanları için uzmanlık aranmaktadır.

4-Şirketin devamında mirasçıların meslekten olma zorunluluğu ortaya çıkmaktadır.

5-Denetim ücreti piyasa koşullarına göre değil, yasada belirtilen orana göre saptanmaktadır.

6-Denetim kuruluşlarının kuruluş amaçları, yapı denetimi amacıyla sınırlandırılmıştır.

7-Kamunun yönetsel denetimine bağlanmışlardır.

8-İşledikleri suçlardan dolayı cezalandırılmaları bakımından kamu görevlisine benzetilmişlerdir.

9-Fenni mesuliyeti kamu yönetimine karşı üstlenmişlerdir.

10-Denetim faaliyeti dışında başka bir faaliyette ve ticari faaliyette bulunamazlar.

11-Yönetmeliğin 13. maddesine göre, yapı denetim kuruluşlarının hizmet bedellerinin karşılanması amacıyla, il özel idareleri ve belediyeler (bunun il özel yönetimleri veya belediyeler şeklinde anlaşılması gerekir.) adına bankada açılan yapı denetim hesabı başka amaçlarla kullanılamaz. 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Yasa'da belirtilen borçlar da dahil olmak üzere haczedilemez ve hesaba tedbir konulamaz. Buradaki temel düşünce borçlu kuruluşun paralarının haczinin engellenmesi yoluyla, yapı denetim hizmetlerinin sürekli ve düzenli yürümesini sağlamaktır. Denetim ücretinin haczedilememesi onlara kamusal korunma şemsiyesi sağlamaktadır. Ancak bu özellik hukuksal olarak eleştiriye açıktır. Haczedilemezliğin yasa kuralı ile değil de yönetmelikle düzenlenmesinin hukuk tekniği açısından ne derece doğru olduğu ayrıca tartışmaya açık bir konudur.

Kişiye, hukuka uygun araç ve yollardan yararlanarak hakkına kavuşması olanağı tanınmasının hukuk devletinin vazgeçilmez bir gereği olduğu tartışmasızdır (An.md.36). Bu düzenleme, kesinleşmiş haciz kararına karşın alacaklının hakkına

kavuşmasını engellemektedir. Böylece, denetim kuruluşlarının borçlarını ödememeleri durumunda devletin yetkili icra organlarınca borçlunun paralarının haczedilmesi yolu ile alacaklının hakkına kavuşması olanağı ortadan kaldırılmış olmaktadır. Yapı denetim kuruluşları kamu hizmeti veren kuruluşlar olmakla birlikte ticari kimliklerinin göz ardı edilmesi mümkün değildir. O halde amaçlar arasında kamu hizmetinin yerine getirilmesinin sağlanmasının yanı sıra kuruluşun ticari faaliyetini kolaylıkla yürütebilmesini sağlamak da vardır. Kamu hizmetine özgülenmiş kamu gelirlerinin haczedilmelerinin engellenmesinde kamu yararının varlığından söz edilebilirse de, özel kuruluşların paraları için aynı gerekçeye dayanılmaz. Diğer taraftan hukuksal olarak hesaba haciz konulamaz ise de hesaptan paranın çekilmesinden sonra her an haciz konulması mümkündür. Bu nedenle, kuruluşların,

11-Dilediği yapı sahibine hizmet götürüp götürmemekte serbest olmaları,

12-Çalışma dairesini istediği saat ve tarihlerde açıp kapatabileceği gibi herhangi bir gerekçe göstermeksizin işletmenin faaliyetine tamamen son verebilmeleri,

13-Rekabet ve haksız rekabet yasağının olmaması gibi özellikleri ise denetim kuruluşlarının piyasaya çalışan meslek ve kuruluş olma özelliklerini öne çıkarmaktadır.

8. Sorumlulukları

8.1. Sorumluluğun Yasada Düzenleniş Şekli

Türk hukuk sisteminde sorumluluğun kaynağı sözleşmeye, sebepsiz zenginleşmeye veya haksız eyleme dayanır. Sözleşmeye dayanan sorumluluk ancak taraflar arasında geçerli bir sözleşme ilişkisinin varlığına bağlıdır. Taraflar arasında herhangi bir sözleşme ve sebepsiz zenginleşmeden kaynaklanan bir ilişkinin bulunmadığı durumlarda başkasına verilen hukuka aykırı zararın kaynağı haksız eylem sorumluluğudur. Haksız eylemden kaynaklanan sorumlulukta kusur yada kusursuz sorumluluk esası kabul edilmiştir. Kusur açısından bakıldığında Türk hukukunda sorumluluğun asıl kaynağı kusura dayalı olmasıdır. Bu sorumluluk çeşidinde zarar verenin, sorumluluğuna hükmedilebilmesi için eyleminden dolayı sorumluluğunun onun kusuruna bağlanmış olması gerekir. Dolayısıyla, kusur yoksa eylemden dolayı sorumlulukta söz konusu olmayacaktır (BK. nun 41. md.). Buna karşılık kusursuz sorumluluk ayrı bir özellik gösterir. Zararın meydana gelmesinde kişinin kusuru bulunmasa dahi zarardan sorumlu tutulabilmektedir. Bu sorumluk çeşidinin ayrı bir özellik göstermesi nedeniyle ancak yasada açıkça belirtilmiş olduğu durumlarda uygulama olanağı bulabilecektir.

Zarar verenin sözleşme gereği sorumlu tutulabilmesi için ise, taraflar arasında sorumluluğun kaynağını ve dayanağını oluşturan bir sözleşme bulunmalıdır. Ayrıca bu sözleşmenin kurucu ve geçerliliğine ilişkin koşulların gerçekleşmiş olması gerekir. Sözleşme ile meydana gelen ilişkide taraflar bu sözleşmenin kendilerine yüklediği yükümlülükleri yerine getirmemeleri durumunda bundan doğacak zararları

tazmin etmek zorundadırlar. Sözleşmeden kaynaklanan sorumluluk sorumlu olan kimseye kendisine ait bütün kusurların sonuçlarına katlanma yükümü gerektirir (BK 98). Sözleşmenin tarafının sözleşmeden kaynaklanan yükümlülüğünü yerine getirmemesi, hiç yerine getirmeme, gecikerek yerine getirme ve gereği gibi yerine getirmeme şeklinde olabilir. Borcun gereği gibi yerine getirilmemesine ayıplı ifa denir. Sorumluluğun sözleşmeye dayandığı durumda, alacaklı borçlu (yükümlü) nun kusurunu ispat yükü altında değildir. Borçlu (yükümlü) sözleşmenin kendisine yüklediği borçtan kaynaklanan zararın sorumluluğundan kurtulmak için kendi kusursuzluğunu kanıtlamakla yükümlüdür. Bu yükümlülük BK.nun 96. maddesinin, *“Alacaklı hakkını kısmen veya tamamen istifa edemediği takdirde borçlu kendisine hiç bir kusurun isnat edilemeyeceğini ispat etmedikçe bundan mütevellit zararı tazmine mecburdur”* şeklindeki hükmünden kaynaklanmaktadır. Bunun anlamı sözleşmeye dayalı sorumlukta sorumlu kişinin zararın doğumunda hiçbir kusurunun bulunmadığını kanıtlamakla yükümlü olmasıdır. Yapı sahibi lehine tanınmış olan bu ispat kolaylığı yalnızca sorumluluk nedenine özgülenmiştir. Yani yapı sahibi denetim kuruluşunun kusurunu ispat yükümü altında değildir. Buna karşılık yapı sahibi ortaya çıkan yapı hasarında, kendi zararının varlığını ve miktarını ispat etmek zorundadır⁴²⁶.

Sözleşmeden kaynaklanan sorumlulukta borçlu borcun ifası yada bir hakkın kullanılmasında yardımcı kişi kullanmış ise, yardımcısının karşı tarafa verdiği zararlardan dolayı BK.nun 100. maddesi gereği kusursuz sorumludur. Yasada ayrıca özel bir hüküm getirilmediği takdirde sözleşmeye dayalı sorumlulukta zamanaşımı süresi BK. nun 125. maddesi gereği kural olarak on yıldır.

⁴²⁶ **Serozan Rona**, Borçlar Hukuku Genel Hükümler, Üçüncü Cilt, 4. bası, Filiz Kitabevi, İstanbul 2006, s. 201

Yapı denetim kuruluşlarının hukuksal statüleri bakımından tüzel kişilik sahibi olmaları ilk göze batan özellikleridir. Bir kuruluşa tüzel kişilik vermek demek, ona devlet tüzel kişiliği dışında hukuken ayrı bir irade verip bağımsız hareket edebilme yeteneği tanımak demektir. Bu özellik, bu kuruluşlara başkasına danışmadan kendi özgür iradesi ile hareket edebilme, bir takım işlemler yapabilme ve bağımsız karar alabilme yetkisi kazandırmaktadır. Bu nedenle, bu kuruluşlar diğer kişilerle sözleşme yapabilir, işbirliğine girebilir, temsilcilik açabilir, yardımcı elaman çalıştırabilir, alacaklı ve borçlu olabilirler. Tüzel kişiliğin doğal sonucu olarak, yargı mercileri önünde davacı ve davalı olarak temsil edilme hak ve ehliyetine sahiptirler. Bu yetkilerin karşılığında tüzel kişiler eylem ve işlemlerinden dolayı sorumluluk üstlenmek durumundadırlar. Tüzel kişiler ve çalışanları kusurlu eylemlerinden kaynaklanan maddi zararlar nedeniyle yapı sahibi ile yönetime karşı sorumludurlar.

Yapı denetim kuruluşlarının sorumluluğu yapı denetimi hakkındaki yasanın 3. maddesinde düzenlenmiştir. Bu maddeye göre; *“Bu Kanunun uygulanmasında, yapı denetim kuruluşları imar mevzuatı uyarınca öngörülen fennî mesuliyeti ilgili idareye karşı üstlenir. Yapı denetim kuruluşları, denetçi mimar ve mühendisler, proje müellifleri, laboratuvar görevlileri ve yapı müteahhidi ile birlikte yapının ruhsat ve eklerine, fen, sanat ve sağlık kurallarına aykırı, eksik, hatalı ve kusurlu yapılmış olması nedeniyle ortaya çıkan yapı hasarından dolayı yapı sahibi ve ilgili idareye karşı, kusurları oranında sorumludurlar. Bu sorumluluğun süresi; yapı kullanma izninin alındığı tarihten itibaren, yapının taşıyıcı sisteminden dolayı on beş yıl, taşıyıcı olmayan diğer kısımlarda ise iki yıldır.”* Ayrıca yine aynı madde uyarınca; *“Yapı denetim kuruluşlarının yöneticileri, ortakları, denetçileri, mimar ve*

mühendisleri ile proje müellifleri, laboratuvar görevlileri ve yapı müteahhidi; bu kanunun uygulanmasından dolayı ortaya çıkan yapı hasarından sorumludur.”

Yapı denetim kuruluşu tüzel kişiliğinin yanı sıra denetçi mimar ve mühendis, proje müellifi, laboratuvar görevlileri gibi teknik elamanlarla birlikte teknik olmayan yapı denetim kuruluşu yöneticisi, ortağı ve yapı müteahhidi de yasanın uygulanmasından dolayı ortaya çıkan yapı hasarından sorumlu tutulmuşlardır. Yapı denetim kuruluşlarının hukuksal sorumluluğuna yol açan nedenlerin başında yapı denetiminin, denetim ilke ve kurallarına uygun olarak yapılmaması gelir. Denetim raporlarındaki yanıltıcı bilgi ve uygulamalar, raporun gerçeği yansıtmaması denetimin denetim ilke ve kurallarına uygun yapılmadığını gösterir. Yasada kusurlu sorumluluk kabul edilmiştir. Yasa ilgilileri kusurları oranında sorumlu tutmuştur. Kusur oranının kimin tarafından nasıl belirleneceği açıklanmamıştır. Kusur oranının belirlenmesi, sorun yargıya intikal ettiğinde bilirkişi incelemesini gerektirecektir. Dolayısıyla, yasada adı geçen kişiler kusurları bulunmadığını ispat ettikleri takdirde sorumluluktan kurtulmaları mümkün olacaktır. Her ne kadar genel hükümlerde (Borçlar Yasasının 55. ve 58. maddeleri) kusursuz sorumluluk halleri düzenlenmiş ise de, adı geçen yapı denetimi hakkındaki yasanın özel bir düzenleme olması karşısında bu yasanın hükümleri öncelikle uygulanacaktır. Keza, Medeni Yasanın 50. maddesindeki düzenlemede, 4708 sayılı yasada hüküm bulunmayan hallerde uygulama alanı bulabilecektir. Buradaki sorumluluğun temeli denetim kuruluşları ve kuruluşta çalışan mimar ve mühendislerin objektif özen gösterme yükümlülüğünü çiğnemesi esasına dayanmaktadır⁴²⁷. Kusurun belirlenmesinde, sorumludan beklenen ve göstermesi gereken özenin derecesi önemli olmaktadır. Gerekli özenin gösterilip

⁴²⁷ Erten, Türk Hukukunda Yapıların Neden Oldukları Zararlardan Dolayı Sorumluluk, **age**, s. 63

gösterilmediği normal ve ortalama bir insanın aynı durum ve koşullarda yapacağı davranışı gözönüne alınarak saptanmalıdır. Söz konusu sorumluluk açısından ortalama bir yapı denetim kuruluşunun ortalama yapı denetim işlevinde göstermesi gereken davranışı gözönüne alınacaktır.

Denetim kuruluşunun denetim borcu, alelade bir denetim borcundan çok daha farklıdır. Denetim kuruluşu normal bir denetim yaptığını belirterek sorumluluktan kurtulamaz. Ayrıca denetim işinin ayrı bir meslek ve uzmanlık alanı haline getirilmiş olması nedeniyle gösterilmesi gereken özenin derecesi de o oranda artmaktadır. Mesleğin niteliği, yapı denetimi konusunda iyi bir bilgiyi ve uzmanlığı gerekli kılmaktadır. Mesleğini profesyonelce icra eden uzman denetçiler genellikle bilinen ve kabul edilen kural ve yöntemleri, bilim ve tekniğin değişmez kurallarını bilmedikleri takdirde sorumlu olurlar. Mimar ve mühendisler meslekleri ile ilgili mevzuatı, mesleğin temel fen ve sanat kurallarını bilmek, değişiklikleri izlemek, izlediği denetim işini zamanında yapmak zorundadırlar. Bilgisizliği ya da beceriksizliği nedeniyle, bu derece özen göstermeyen meslek mensubunun davranışının kusurlu olarak nitelenmesi gerekir. Zira, yasanın 3. maddesinde ifade edildiği üzere, kuruluşlar ile mimar ve mühendisler yapının ruhsat ve eklerine, fen, sanat ve sağlık kurallarına uygun, tam hatasız ve kusursuz yapılması için özen gösterme yükümlülüğünü yerine getirmemiş olmaktadır. Yapıların güvenliği amacıyla öngörülmüş olan teknik, sanat ve sağlık kuralları kusuru belirleme bakımından önemli bir işlevi yerine getirmektedir. Tekniğin bilinen kuralları denetçilerin denetim borcu açısından subjektif ölçülerin kullanılmayacağını göstermektedir. Diğer taraftan yapı denetim kuruluşlarının, yapı denetim hizmetlerinin ifası bakımından vazgeçilmez ve zorunlu unsuru haline getirilmiş

olmaları nedeniyle denetimde kişiselliğe yer vermek mümkün değildir. Yapı denetim kuruluşunun denetim borcunu tam ve gereği gibi yerine getirmemesi hukuksal sorumluluğunun yanında aykırı davranışı ceza kuralları ile de yaptırıma bağlanmıştır.

8.2. Hukuksal Sorumluluğun Koşulları

Türk hukukunda yapı denetim kuruluşlarının sorumluluğu konusu 4708 sayılı yasa da özel olarak düzenlenmiştir. Ancak yapılan bu düzenlemede yapı denetim kuruluşlarının sorumluluğu açıkça tanımlanmamıştır. Keza bu sorumluluğun yerine getirilmemesinin karşılığı olan ceza yaptırımları öngörülmeyle birlikte tanımlanmayan sorumluluk karşısında ceza yaptırımlarının uygulanırlığı da açık değildir. Bu yetersizlik gerek yapı denetim kuruluşları gerekse diğer üçüncü kişiler açısından sorumluluk nedeniyle bazı durumlarda hukukun genel hükümlerine başvurma zorunluluğunu ortaya çıkarmaktadır.

Yapı denetimi bir süreç denetimidir. Denetim, yapının yapım sürecine bağlı olarak sürdürülür. Bu yasanın uygulanmasında yapım süresi; Yapı sahibinin, yapı ruhsatını aldığı tarih ile yapı kullanma iznini aldığı tarih arasındaki dönemi ifade etmektedir (md.1/d). Denetim kuruluşu, yapının ruhsat ve eki projelerine uygun olarak kısmen veya tamamen bitirildiğine dair ilgili yönetime rapor vermekle yükümlüdür (md.2/h). Sorumluluk süresi, yapı kullanma izninin alındığı tarihten itibaren başlayacaktır. Kural olarak sözleşmenin dayanağı plan ve projelerde tasarı olarak belli olan yapı projeye uygun olarak inşa edilmiş, amacına uygun kullanım olanağı verecek biçimde bütün eksiklikler giderilmiş, yapı sahibinin herhangi bir ek inşaat işine girişmesine gerek kalmadan proje ve planlarına göre derhal kullanmaya

elverişli tarzda yapılmışsa bitmiş demektir. Bunun doğal sonucu imar yasasına tabi yapılarda inşaatın bitirilmesi günü kullanma izni verilmesi tarihi olması gerektiğinden kullanma izni, yapının belediye fen işlerince teknik kurallara, ruhsat alınmış projeye uygunluğu ve sağlıkla ilgili yasalara uyulup uyulmadığı anlaşıldıktan sonra verilir⁴²⁸. Yasada belirtilen onbeş yıllık süre doluncaya kadar yapıda herhangi bir hasar meydana gelmemesine karşın bu süreden sonra yapının denetiminden kaynaklanan bir hata nedeniyle bir hasar meydana geldiği takdirde 4708 sayılı yasa hükümlerine göre denetim kuruluşlarının sorumluluğuna gidilemez ise de, Borçlar Yasasının genel hükümlerine göre zamanaşımı süresi içerisinde sorumlu tutmak mümkündür. Yapı denetim kuruluşlarının sorumluluğunun düzenlendiği yapı denetimi hakkındaki yasanın “*sorumluluklar ve yapılamayacak işler*” başlıklı 3. maddesine göre sorumluluğun esasları;

Yasada bu sorumluluk; Bu yasanın uygulanmasında, yapı denetim kuruluşları imar mevzuatı uyarınca öngörülen fennî mesuliyeti ilgili yönetime karşı üstlenir şeklinde açıklanmıştır. Yapı denetim kuruluşları fenni mesuliyeti (teknik sorumluluğu) ilgili yönetime karşı üstlenmişlerdir. Fenni mesullük (teknik sorumluluk) toplumsal ve teknik gereksinimin bir sonucudur. İlgili yönetimin neresi olduğu 4708 sayılı yasanın 1/b maddesinde gösterilmiştir. İlgili yönetim: “*Belediye ve mücavir alan sınırları içindeki uygulamalar için büyükşehir belediyeleri ile diğer belediyeleri, bu alanlar dışında kalan alanlarda valilikleri, yapı ruhsatı ve kullanma izin belgesi verme yetkisine sahip diğer idareleri*” ifade etmektedir. İmar Yasasının 28. maddesinde teknik sorumlunun (fenni mesulün) görevi; Yapıyı ruhsat ve eklerine uygun olarak yaptırmak, yapı ruhsat ve eklerine aykırı ise bu durumu ruhsat veren

⁴²⁸ Y.15. HD.nin 18.04.1983 tarih 1983/438-964 sayılı kararı

organa bildirmek gibi kamu yararının gerçekleşmesi amacıyla yönelik olarak yapılaşma sürecini kamu adına izlemek ve denetlemek ve ona karşı sorumlu olmak şeklinde belirlenmiştir. Yasanın 38. maddesinin ikinci fıkrasında ise *"Yapıların, mimari, statik ve her türlü plan, proje, resim ve hesaplarının hazırlanmasını ve bunların uygulanmasıyla ilgili fenni mesuliyetleri, uzmanlık konularına ve ilgili kanunlarına göre mühendisler, mimarlar ile görev ve sorumlulukları yönetmelikle düzenlenecek fen adamları deruhte ederler"* kuralı yer almaktadır. Teknik sorumluluk (fenni mesuliyet), denetim kuruluşunun yaptığı işin kamuyu ilgilendiren yönünü ve kamuya karşı olan sorumluluğunu ortaya koymaktadır. Yapı denetim kuruluşlarının kamuya karşı sorumlu tutulması kamu güvenini sağlama amacıyla hizmet eder. Toplumun inanma ve bireyin aldatılmama hakkı kamu güvenini oluşturur. Zira, bir yapının yapılması olayında, kentleşme koşulları da göz önünde tutulmalıdır. Bir yapının yapımı tek başına yapı sahibi ile arasındaki mülkiyet ilişkisinin ötesinde başka yapıların da etki alanına aldığı, insanların ortak kullanımına ait cadde, sokak, kaldırım gibi ortak sahaları etkiler. Fazla sayıda bağımsız bölümden meydana gelen yapılarda ise yararlananların çokluğu, bu tür yapılarda gerek mülkiyet gerekse diğer nedenlerle kişilerin ve yapının kullanım şeklinin zaman içinde sürekli olarak değişkenlik göstermesi gibi olgular ile yapının niteliği, konumu, özgülendiği amaç gibi unsurlar yapının kamuyu ilgilendiren yönünü ortaya koymaktadır. Böylece, denetim kuruluşu yapı denetimi yaparken kamusal ve toplumsal sorumluluk da üstlenmiş olmaktadır. Denetim kuruluşu ile ilgili yönetim arasında sözleşmeye dayanan bir ilişki kurulmadığı için bu sorumluluk sözleşmesel bir sorumluluk değildir. Yasadan kaynaklanan bir sorumluluktur.

İmar Yasası yapılaşmanın kamu açısından plan, sağlık ve çevre koşullarına uygun gelişmesini amaçlamaktadır. Söz konusu olan kamusal amaç, yapı ruhsatı alınmasını (m.21), yapının ruhsat ve eklerine uygun yapılmasını (m.20), ruhsatsız veya ruhsat ve eklerine aykırı olarak inşa edilen yapılarda ruhsata aykırılık giderilemiyorsa inşaatın derhal durdurulmasını ve sonuçta yapının yıktırılmasını (m.32), ruhsat alınmadan veya ruhsat veya eklerine yada imar mevzuatına aykırı olarak yapılan yapının sahibine ve yükleniciye ceza uygulanmasını (m.42) öngörmektedir. Bu amaca uygun olmayan davranışlara girildiği takdirde kamusal yaptırımlar devreye girecektir⁴²⁹.

Yasanın sorumluluğu belirleyen hükmü, *“Yapı denetim kuruluşları, denetçi mimar ve mühendisler, proje müellifleri, laboratuvar görevlileri ve yapı müteahhidi ile birlikte yapının ruhsat ve eklerine, fen, sanat ve sağlık kurallarına aykırı, eksik, hatalı ve kusurlu yapılmış olması nedeniyle ortaya çıkan yapı hasarından dolayı yapı sahibi ve ilgili idareye karşı, kusurları oranında sorumludurlar. Bu sorumluluğun süresi; yapı kullanma izninin alındığı tarihten itibaren, yapının taşıyıcı sisteminden dolayı on beş yıl, taşıyıcı olmayan diğer kısımlarda ise iki yıldır”* şeklindedir. Buradaki sorumluluk ‘sonuca’ bağlanmış bir sorumluluktur. Bu sonuç yapı hasarının

⁴²⁹ “...Deprem nedeniyle oluştuğu ileri sürülen zararların tazmini istemiyle açılan bu davada, yapının üzerinde bulunduğu zeminin özelliği, zemin durumuna göre depreme dayanıklılığının kontrolü, yapı kullanma izni bulunup bulunmadığı, imar planları ve inşaat ruhsatlarının hangi idarelerce yapıldığı ve verildiği, yapıların imar açısından denetlenmesi, afete uğramış ve uğrayabilecek bölgeler ile yapı ve ikamet için yasaklanmış afet bölgelerinin tespit ve ilan edilip edilmediği, afet bölgelerinde yapılacak yapılarla ilgili kuralları, yapı tekniklerini, projelendirme esaslarını, ülkenin deprem haritalarını hazırlamak konusunda idarelerin üzerlerine düşen görev ve yetkileri yerine getirip getirmediği, denetim ve kontrol görevlerini yapıp yapmadığı hususları ayrı ayrı irdelenmeli ve idarece gerekli önlemlerin alınıp alınmadığı belirlenmeli ve bunun sonucuna göre; idarenin belli bir hareket tarzı izleyip izlemediği veya hareketsiz kalıp kalmadığı ortaya konulmalıdır. Olaya bu açıdan bakınca yukarıda yapılan belirleme sonucu olayda idarelerin hareketsizliği söz konusu olmakla öğretide de kabul edildiği gibi idarenin bu hareketsizliğinin "olumsuz eylem" olarak kabulü gerekmektedir. Bu durumda, uğranıldığı ileri sürülen zarar idarenin "olumsuz eyleminden" kaynaklandığından mahkemece 2577 sayılı Yasanın 13. maddesi uyarınca davanın süresi içerisinde açılıp açılmadığı hususunun değerlendirilmesi gerekirken davanın süreaşımı nedeniyle reddi yolundaki kararda isabet görülmemiştir.”(**Danıştay 6. Dairesinin** 12.4.2004 tarih 2004/1477-2115 sayılı kararı)

ortaya çıkmasıdır. Yapı hasarı ortaya çıkmadığı sürece bu tür sorumluluğa gitmek mümkün olmayacaktır. Yasa koyucu burada sorumluları, sorumluluk nedenlerini ve süresini açıklamıştır. Diğer sorumluluk şekilleri için süre getirilmemiştir. Yasada hüküm bulunmayan hallerde genel hükümlere başvurulacaktır. Bu konu aşağıda açıklanmıştır.

Yapıda, yapı kullanma izni alındıktan sonra, ilgili yönetimden izin alınmadan yapılacak esaslı değişiklikten doğacak yapı hasarından, izinsiz değişiklik yapan sorumludur. Yapı denetimi hakkındaki Yasa yapı kullanım izni alındıktan sonra yapıda esaslı değişiklik yapılmasını yönetimden izin alınmasına bağlamıştır. Esaslı değişikliğin ne olduğu açıklanmamıştır. Yapı denetim kuruluşu; Yazılı uyarısına rağmen yapı sahibi tarafından önlemleri alınmayan, parsel dışında meydana gelen ve yapıda hasar oluşturan yer kayması, çığ düşmesi, kaya düşmesi ve sel baskınından doğan hasarlardan sorumlu değildir. Yapının bulunduğu alanın imara açılmadan önce doğal afet haritaları hazırlanacağı için böyle bir durum varsa yapılaşmaya açılmaması gerekir. Yapının dışındaki parselde meydana gelmesi olası yer kayması, çığ düşmesi, kaya düşmesi ve sel baskını için yasa yapı denetim kuruluşuna uyarı görevi yüklemiştir. Denetim kuruluşu yapı sahibini bu doğal yıkım riskleri konusunda yazılı olarak uyarmakla yükümlüdür. Yasaya göre yapı sahibi, yapı üzerinde mülkiyet hakkına sahip olan gerçek ve tüzel kişileri (md.1/c) ifade etmektedir. Uygulamada çoğu kere gerçek yapı sahibi ile görünüşteki yapı sahibi farklı olabilmektedir. Bu uyarıya rağmen yapı sahibi doğal yıkım risklerine karşı gereken önlemleri almaması durumunda doğan zararlardan denetim kuruluşu sorumlu değildir. Yasa, ‘yapıdaki zararlardan’ ifadesini kullanmamış ise de kast edilen hasar, yapı hasarıdır.

Denetim kuruluşuna yüklenen bir başka uyarı görevi ise 2. madde de gösterilmiştir. Yasanın 2. maddesine göre yapı denetim kuruluşu iş yerinde, iş güvenliği ve işçi sağlığı konusunda gerekli önlemlerin alınması için yapı müteahhidini yazılı olarak uyarmak, uyarıya uyulmadığı takdirde durumu ilgili bölge çalışma müdürlüğüne bildirmekle yükümlü kılınmıştır (md.2/f). İşveren söz konusu işyerinde mevzuatın öngördüğü (Yapı İşlerinde İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği Tüzüğü'nün 2. maddesi, 3. maddesi, 4. maddesi ("*Her işveren, yapı işlerini, fenni yeterliği bulunan kişilerin, teknik gözetimi ve sorumluluğu altında yürütecektir.*"), 13. maddesi, 107. maddesi, 523. maddesi, 529. maddesinde yazılı hükümler) önlemleri almakla yükümlüdür.

Yasada “Yapı denetim kuruluşlarının yöneticileri, ortakları, denetçi mimar ve mühendisleri ile proje müellifleri, laboratuvar görevlileri ve yapı müteahhidi; bu kanunun uygulanmasından dolayı ortaya çıkan yapı hasarından sorumludur” şeklinde genel bir sorumluluk şekli ortaya çıkarılmıştır. Yapı denetim kuruluşlarının yanı sıra denetçi mimar ve mühendis, proje müellifi, laboratuvar görevlileri gibi teknik elamanlarla birlikte teknik olmayan yapı denetim kuruluşu yöneticisi, ortağı ve yapı müteahhidi de yasanın uygulanmasından dolayı ortaya çıkan yapı hasarından sorumlu tutulmuşlardır. Sorumluluk yapı hasarı sonucuna bağlanmış bir sorumluluktur⁴³⁰. Ancak buradaki düzenleme yasa tekniği açısından birinci fıkradaki

⁴³⁰ “Davaya konu edilen olayda, 1979 yılında yapılıp tamamlanan ve 17.8.1999 tarihinde meydana gelen deprem nedeniyle yıkılan binanın, Yapı İşleri Genel Teknik Şartnamesine ve Afet Bölgelerinde Yapılacak Olan Yapılar Hakkındaki Yönetmeliğe uygun yapılmadığı tartışmasıdır. Demek oluyor ki davacı, 1979 yılında yapılan ancak deprem sonucu yıkılan bina nedeniyle uğradığı zararı istemektedir. Sorumluluk Hukukunun genel kuralı gereğince, bir kimsenin haksız eylem nedeniyle sorumlu olabilmesi için, öncelikle hukuka aykırı bir eylemin bulunması, bir zararın meydana gelmesi, zararın meydana gelmesinde kusurun bulunması ve haksız eylemle zarar arasında da uygun illiyet bağının olması zorunludur. Somut olayda davalıların, Yapı Yönetmeliklerinde öngörülen koşullara uymamakla, hukuka aykırı davrandıkları açıktır. Zararın var olduğu da tartışmasıdır. Tartışma, davalıların zararın meydana gelmesinde kusurları olup olmadığı ve zararlar hukuka aykırı eylem arasında uygun illiyet bağının bulunup-bulunmadığı noktasında toplanmaktadır. Davacı iddiasında,

davalıların yönetmeliklere uygun yapı yapmadıklarını, meydana gelen depremin etkisiyle binanın yıkıldığını, yapı hukuksal düzenlemelerde öngörülen kurallara uygun yapılsaydı yıkımın, bunun sonucu olarak da zararın doğmayacağını, bu yüzden davalıların kusurlu olduklarını ileri sürmüştür. Öncelikle, davalıların zararın meydana gelmesinde kusurları olup-olmadığı irdelenmelidir. Gerçekten yapının öngörülen koşullarda yapılmadığı açıktır. Demek oluyor ki, davalıların hukuka aykırı davranışları, böylece kusurları bulunduğu da sabittir. Zararla, hukuka aykırı eylem arasında, uygun illiyet bağının bulunup bulunmadığı koşuluna gelince, dava konusu zararlandırıcı sonuç, depremin meydana gelmesi ile gerçekleşmiştir. Başka bir anlatımla zarar, davalıların yönetmeliklere aykırı davranışının etkisi, ancak deprem nedeniyle oluşmuştur. Şu durumda burada tartışılması gereken konu, zararlandırıcı olan sonuca, yönetmeliklere uygun davranmamanın etkisi olup-olmadığı üzerinde durmak gerekir. Dosyaya sunulan bilirkişi raporunda, yapının yönetmeliklere uygun olmadığı, belirtilmiş ise de, depremin etkisi tartışılmamıştır. Çünkü mahkeme, istemi zamanaşımı nedeniyle reddetmiştir. Bu bağlamda deprem olmasaydı, zararda meydana gelmezdi biçimindeki olgu gözönünde tutulduğunda, sanki zararın salt depremin varlığının bir sonucu olduğu düşünülebilir. Ancak görünürdeki sonuç böyle ise de, gerçek durum, davalıların binayı depreme dayanıklı durumda yapmamalarıdır. Eğer bina, yazılı bulunan yapı yönetmeliklerine ve teknik koşullara uygun yapılsaydı, buna karşın deprem nedeniyle yıkılsaydı, bu durumda, zararlar hukuka aykırı eylem arasındaki illiyet bağı kesilmiş olacağından davalıların sorumluluklarına gidilmeyecekti. Hiç deprem olmasaydı, davalıların yıllarca önce işledikleri hukuka aykırı eyleminden dolayı, zararda olmadığı için eldeki davaya konu edilen biçimde bir ödence davası açamayacaktı. Diğer bir anlatımla, davalıların hukuka aykırı eyleminin, ileride bir zarar doğuracağı varsayımı ile bu nitelik ve kapsamda sorumluluklarına gidilmeyecekti. İstem zamanaşımına uğrayıp uğramadığı sorununa gelince, BK.nun İkinci Fasıl'ın başlığı "Haksız muamelelerden doğan borçlar" başlığını taşımakta olup, 41-60. maddeleri kapsamakta ve haksız eylemlerden doğan düzenlemeleri içermektedir. Bu fasılın içinde yer alan 60. madde ise, "Mürürüzaman" başlığını taşımaktadır. Anılan bu madde de, haksız bir eylem sonucu meydana gelen zarar nedeniyle zarar görenin, zararı ve zarar vereni öğrendiği günden itibaren bir yıl ve her durumda, zararın meydana gelmesini sağlayan eylemden itibaren de on yıl içinde istemde bulunmasını öngörmüştür. Devamında ise, haksız eylemin suç teşkil etmesi durumunda, bu sürelerin ceza yasasında öngörülen sürelerle bağlı olacağı hüküm altına alınmıştır. Yine aynı maddenin, "...zararı müstelzim fiilin vukuundan itibaren..." biçimindeki düzenlemede hukuka aykırı eylemin yanında zararında gerçekleşmesinin öngörüldüğü anlaşılmaktadır. Diğer bir anlatımla, hukuka aykırı eylemin varlığına karşın, zarar gerçekleşmemişse, zamanaşımı süresinin başlaması söz konusu olmayacaktır. Somut olayda, hukuka aykırı eylem daha önce, zarar ise depremin oluşumu ile gerçekleşmiştir. Maddenin bu düzenleniş biçimi, somut olaya uygulandığında, şöyle bir sonuca varmak gerekir. Bir kimsenin, ödence isteminde bulunabilmesi için öncelikle bir zararın olması ilk koşuldur. Çünkü davanın hukuki nedeni ödence olunca, öncelikle bunun var ve miktarının da belli veya belirlenebilir olması gerekir. Öte yandan ve en önemli koşul, bu zararın tazminat olarak istenebilir bir duruma da gelmesidir. Davaya konu edilen olayda olduğu gibi, davalının hukuka aykırı eylemi, yapının yapıldığı tarihte gerçekleşmiştir. Ancak o tarihte davacının eldeki davaya konu ettiği tür ve kapsamda bir zararı doğmamıştır. Böyle bir zarar olmayınca, davacının eldeki gibi böyle bir dava açma olanağı da bulunamayacağı doğaldır. Zamanaşımı, harekete geçememek durumunda bulunan kimsenin aleyhine işlemez. Yapıyı yapan davalılar ile, yapıyı yaptıran iş sahibi arasında düzenlenen yapı sözleşmesinde, yıkılan binanın var olan durumuna göre yapılması öngörülmüşse, yapı sahibinin de sözleşmeye göre bir istemi olmayacaktır. İş sahibinden binayı o haliyle devir alanında bir istemi bulunmayacaktır. Çünkü böyle bir sorumluluk, sözleşmeden kaynaklanmaktadır. Bunun içindir ki, binadaki gizli ayıplar için öngörülen sürelerin, dava konusu olayda uygulama olanağı olamaz. Biri haksız eylem, diğeri sözleşmeden kaynaklanan sorumlulukla ilgilidir. Bundan dolayı da, yanları ve hukuki sorumluluğunun nedenleri ayrı olan iki düzenlemeyi, aynı hukuki sonuca bağlamak düşünülemez. Hukuki düzenleme ve eldeki bu olgulara göre, binanın yapımı, yönetmeliğe aykırı olmasına karşın, o tarihte zarar doğmadığından davacının anılan tarihte bir talep hakkı da olmayacaktır. Bir hakkın, bu bağlamda ödence isteminin doğmadığı bir tarihte, zamanaşımının başlatılması hakkın istenmesini ve elde edilmesini güçleştirir, hatta olanaksız kılar. Binanın yapım tarihinde, davalının hukuka aykırı olan eylemi gerçekleşmiştir. Ancak ortada henüz bir zarar bulunmamaktadır. Somut olayda olduğu gibi, her hukuka aykırı eylem, zararın oluşmasına neden olmayabilir. Binanın yapımı sırasındaki hukuka aykırılık eylemi nedeniyle, depremin oluşumu sonucu zarar doğmuştur. O halde mahkemece yapılacak iş, somut olayın özelliği oluş biçimi de gözetilerek

düzenlemenin tekrarı niteliğinde olmuştur. Dolayısıyla, gereksiz bir tekrardan başka bir şey değildir.

Yapı denetiminde 4708 sayılı yasa hükümlerinin uygulanması sırasında görevini geciktiren veya kötüye kullanan yapı denetim kuruluşunun ortakları, yöneticileri, mimar ve mühendisleri, yapı müteahhidi, proje müellifi ile laboratuvar görevlisi olan kişiler hakkında ceza tehdidi uygulaması ile yapı denetiminin etkinliği sağlanmak istenmiştir⁴³¹. Yapı denetimi hakkındaki 4708 sayılı yasanın 9. maddesi görevini kötüye kullanan veya görevini geciktiren ilgililer hakkında Türk Ceza Yasasının görevi kötüye kullanmaya ve görevi geciktirme suçuna ilişkin 257. maddesinin uygulanmasını öngörmüştür. TCK.nun 257. maddesi; *(1) Kanunda ayrıca suç olarak tanımlanan haller dışında, görevinin gereklerine aykırı hareket etmek suretiyle, kişilerin mağduriyetine veya kamunun zararına neden olan ya da kişilere haksız kazanç sağlayan kamu görevlisi, bir yıldan üç yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılır. (2) Kanunda ayrıca suç olarak tanımlanan haller dışında, görevinin gereklerini yapmakta ihmal veya gecikme göstererek, kişilerin mağduriyetine veya kamunun zararına neden olan ya da kişilere haksız bir kazanç sağlayan kamu görevlisi, altı aydan iki yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılır. (3) İrtikap suçunu oluşturmadığı takdirde, görevinin gereklerine uygun davranması için veya Bu nedenle, kişilerden kendisine veya bir başkasına çıkar sağlayan kamu görevlisi, birinci fıkra hükmüne göre cezalandırılır, şeklindedir. Verilen cezaların paraya çevrilmesi ve ertelenmesi olanağı yoktur.*

belirlenecek ödenceye hükmetmektir. Bu yönün gözetilmemiş olması bozmayı gerektirmiştir. (Yargıtay 4. Hukuk Dairesi'nin 03.02.2005 tarih 2004/7039-746 sayılı kararı)

⁴³¹ 4708 sayılı yasanın 9. Maddesi 765 sayılı TCK.nun 3. bab 4. faslına göre cezalandırmayı öngörmüş ise de bundan amaç 5237 sayılı yasadır.

8.2.1. Yapı Denetim İlişkisinin Kurulması (Hizmet Sözleşmesi)

Yapı denetim kuruluşlarının, denetim etkinliğinden kaynaklanan sorumluluğu yasadan kaynaklanan sorumluluktur. Denetim işi taraflar arasında borçlar hukuku anlamında bir sözleşme ilişkisinin kurulmasına bağlı kılınmıştır. Yapı Denetimi Hakkında Yasanın 2. maddesine göre yapı denetim hizmeti; yapı denetim kuruluşu ile yapı sahibi veya vekili arasında imzalanan hizmet sözleşmesi hükümlerine göre yürütülür. Denetim kuruluşları hizmet sözleşmesi yapma yada yapmama özgürlüğüne sahip olmakla birlikte, sözleşmenin yapılmasıyla yapacaklar iş ve işlemler (Yasanın 5. maddesinde yapı denetimi hizmet sözleşmesinin yapı sahibi ile yapı denetim kuruluşu arasında yapılacağı belirtilmektedir. Bu sözleşmede; taahhüt edilen hizmetin konusu, yeri, inşaat alanı, süresi, varsa yapı sahibi ile yapı müteahhidi arasında imzalanan sözleşmede yer alan yapının fizikî özellikleri, yapı denetiminde görev alacak teknik personel listesi, yapı denetimi hizmet bedeli ve diğer yükümlülükler yer alacaktır.), bunların nasıl yapılacağı ve yapılan işin karşılığında alınan ücretin en az oranı tarafların iradesine bırakılmayarak emredici yasa hükümleri ile belirlenmiştir. Dolayısıyla, yapı denetim kuruluşuyla fenni mesuliyete ilişkin yapılan hizmet sözleşmesi kamusal yetki ve özellikler taşıyan bir sözleşmedir. Yapı denetim hizmetinin yürütülebilmesi için bu sözleşmenin yapılması zorunludur. Sözleşme kurucu unsurdur.

Yapı denetimine ilişkin hizmet sözleşmesi tam iki tarafa borç yükleyen, karşılıklı ve sürekliliği olan bir sözleşmedir. Tarafların asli edimlerine bakılacak olursa, şirket yapının denetimini yapı sahibi ise ücret ödeme edimini yüklenmektedir. Şirket sözleşme gereği, yapı sahibinin ödeyeceği bir bedel karşılığında yapıyı

denetlemeyi borçlanır. Şirketin denetim borcu, denetlenen yapıya yapı kullanma izni alınması ile sonlanır. Bu açıdan şirket belirli bir iş görmeyi dolayısıyla, belirli bir hizmet edimini üstlenmektedir. Şirketin bu hizmetine karşılık, yapı sahibi de şirkete belirli bir ücret ödemek zorundadır. Bu ücret parayla ödenir ve belli bir oranı peşinen belediye'deki hesaba yatırılır. Ücret unsuru sözleşmede kararlaştırılır. Hizmetin en az miktarı yapı yaklaşık maliyetinin %3 üdür⁴³². Yapı denetim kuruluşu, katma değer vergisi hariç yaptığı hizmetlerden dolayı yapı sahibinden başka ad altında ayrıca hiçbir bedel isteminde bulunamaz. Uygulama Yönetmeliğinin 14. maddesinin son fıkrasındaki “..yapı sahibi taksidini veya kısmi taksidini peşin olarak yatırmadan, müteakip bölümün devamına ilgili idarece izin verilmez” şeklindeki ifade, yapı denetim ücretinin kimin tarafından ödeneceğini açıklanmaktadır. Yapı denetiminin şirket açısından karşılıksızlığı söz konusu olamaz. Ücret yoksa yapı denetim hizmet sözleşmesinin varlığından söz edilemez.

Yapı denetim hizmet sözleşmesinde borçlanılan denetim borcu, uzun zamana gereksinim gösterir. Şirketin borcu bir inşaat yapmak olmadığı gibi, varolan yapıda değişiklik yapmak, eklemelerde bulunmak, onarmak yada yapıda yıkım gerçekleştirmek de değildir. Şirketin borcu yapının imar planlarına, projeye, fen, sanat ve sağlık kurallarına uygun yapılmasını sağlamaktır. Bunu yaparken kendisi yapımı gerçekleştirmez. Yapılanı izler, doğru olanı onaylar yanlış olanı onaylamaz

⁴³² Bu %3 ile yapı denetim kuruluşları personelin ücretini, vergi ve sigortalarını, ofis kiralarnı ödeyecek, diğer direkt ve indirekt giderlerini karşılayacak ve bu rakamın içinde yapı hasarı riski ve kuruluşun karı da dahil olacak. Bu çok gerçekçi görünmemektedir. 10 bin metrekarelik bir inşaat, diyelim ki 3 milyon dolara mal oldu, bunun %3'ü 90 bin dolar eder. İnşaat 24 ay sürse, yapı denetim kuruluşunun eline ayda 4200 dolar geçecektir. Yapı denetim kuruluşu bu rakamın ne kadarını yapı hasarı riski olarak bir kenara koyacaktır. Gelirin bu seviyede olması, yapı denetim kuruluşunu personel bütçesinden kısıntı yapmaya zorlamaktadır. Bu da, daha az kalifiye eleman dolayısıyla, yeterli olmayan denetim riskini ortaya çıkaracaktır.(Rıfat Kutay, “**Yapı Denetimi Uygulamaları**”, Türkiye İnşaat Sanayicileri İşveren Sendikası Çözüm Arama Konferansları 1-2, İntes İnşaat Sanayii Yayınları No:2, Ankara 18 Mart 2002, s.77)

ve uyarır. Yapı denetim hizmet sözleşmesi niteliği itibarıyla karşılıklı rızaya dayalı bir sözleşmedir. Her iki tarafta diğeri ile bu sözleşmeyi yapıp yapmamakta serbesttir. Sözleşmenin geçerliliği için yazılı olarak yapılması gerekmektedir. Zira, 5. maddede ki “*bu sözleşmenin bir sureti taahhütname ekinde ilgili idareye verilir*” hükmü gereğince, yönetime verilebilecek bir sözleşmenin varlığından, yazılı olması gerektiği anlaşılmaktadır (yönetmelik md.12). Bunun için örnek 8 olarak belirtilen sözleşme, yönetmeliğin eki niteliğinde çerçeve bir sözleşmedir. Noterde yapılması ispat açısından kolaylık sağlamakla birlikte zorunlu değildir.

Hizmet sözleşmesi kavramı esasen borçlar hukukuna özgü bir sözleşme türü olup Borçlar Yasasının 313. maddesinde, “*Hizmet sakdi , bir mukaveledir ki, onunla işçi, muayyen veya gayrimuayyen bir zamanda hizmet görmeyi ve iş sahibi dahi ona bir ücret vermeyi taahhüt eder*” biçiminde tanımlanmıştır. Hizmet sözleşmesinden söz edilebilmesi için hizmet görenin hizmet görülene karşı bağımlı çalışması gerekir⁴³³. Bu, denetim kuruluşunun hizmetini yapı sahibine özgüleyip onun direktiflerine göre yürütmesi anlamına gelir. Fakat ilgili yasadan, yapı denetimine özgü hizmet sözleşmesinde denetim kuruluşunun tam anlamıyla yapı sahibinin direktiflerine göre hareket etmesi gerektiği sonucu çıkarılamamaktadır⁴³⁴. Zira gerek

⁴³³ Aydın Zevkliler, **Borçlar Hukuku Özel Borç İlişkileri**, Seçkin Yayınları, Ankara 2002, s. 308

⁴³⁴ Yargıtay yüklenici tarafından ödenen yapı denetim masrafından kimin sorumlu olacağı konusunda çıkan bir uyuşmazlık üzerine verdiği kararında özetle; Yanlar arasındaki sözleşme, gerek kararnamenin ve gerekse yönetmeliğin yayımlandığı tarihlerden sonra 2.6.2000 tarihinde imzalanmış olup, inşaatlarda yapı denetimi masrafı alınacağı konusu, her iki tarafın da bilgisindedir. Kaldı ki; tacir sıfatını haiz olan ve yapacağı işin gereği ilgili mevzuatı arsa sahibinden daha iyi bilmesi gereken yüklenicinin sözkonusu harcamaların yapılacağını bilmediğini ileri sürmesi yaşamın olağan akışına uygun düşmemektedir. Sözleşmede inşaatın başından sonuna kadar gerekli bütün masrafların yüklenici tarafından karşılanacağı kabul edilmiştir. Sözleşme, kat karşılığı inşaat yapımını içermekte olup, bu tür sözleşmeler götürü bedelli olarak kabul edilmekte ve arsa sahibince tapuda yapılacak pay devri dışında bir bedelin yükleniciye ödenmeyeceği benimsenmektedir. Aksine bir hüküm olmadığı sürece arsa sahibinin pay devri dışında bir yükümlülüğü olmadığından, dava konusu edilen yapı denetim masraflarının da yüklenicinin sorumluluğunda olduğunun kabulü zorunludur. Bu nedenlerle sabit olmayan davanın reddi yerine tarafların yapı sahibi olduklarının kabulüyle masrafın paylaşılması doğru olmamıştır, kararı vermiştir. (Yargıtay 15. Hukuk Dairesi’nin 10.10.2002 tarih 2002/2609-4538 sayılı kararı)

Çalışma usul ve esasları ve gerekse ücret tam anlamıyla tarafların özgür iradelerine bırakılmamıştır. Bayındırlık ve İskan Bakanlığı’nca çıkarılan 12.08.2001 tarihli Yapı Denetimi Uygulama Usul ve Esasları Yönetmeliği’ne göre denetimin nasıl yapılacağı ve ücretin nasıl ve ne miktarda ödeneceği saptanmıştır. Böyle bir saptama yoluna gidilmesinde, yapı denetiminin tamamen tarafların özgür iradelerine göre yürüten bir iş ilişkisi olmaması, denetimde kamusal çıkarlarında ön planda tutulması nedeni bulunmaktadır. Bu anlamda her ne kadar adı hizmet sözleşmesi olsa da hizmet sözleşmesine özgü bağımlılık unsurunun tam anlamıyla işlemesi de söz konusu olmayacaktır.

Denetim kuruluşu ile yapı sahibi arasındaki hizmet sözleşmesi karşılıklı edimleri içeren bir sözleşme karakterine sahip ise de, özünde fenni sorumluluğu üstlenen denetim kuruluşunun yükümlülüğü öncelikle kamuya karşı olan bir yükümlülüktür. Zira denetim kuruluşunun görevlerinden olan yapının ruhsat ve eklerine uygun olarak tamamlanmasındaki, ruhsat ve ekleri kamusal bir işlemdir. Denetim kuruluşu yapı sahibi adına hareket ederken aynı zamanda kamu adına da hareket etmektedir. Dolayısıyla, kamusal sorumluluğunu yerine getirdiği oranda, yapı sahibine karşı olan yükümlülüklerini de yerine getirmiş olmaktadır⁴³⁵. Yapı denetimine ilişkin hizmet sözleşmesine, kendi alanına ilişkin bir özel sözleşme olarak bakılacak olursa, sözleşmenin feshi koşullarının açık olmaması uygulamada sorunların çıkmasının da hazırlayıcısı olmaktadır. Dolayısıyla, yapı sahibinin, bir anlamda müteahhidin sözleşmeyi sona erdirmeye keyfiyetine sahip olduğu söylenebilir. Bu keyfilik, müteahhidi ciddi olarak denetlemeye kalkan denetim firmasının işine son verilebilmesi riski demektir. Bu risk denetim firmasının iş yapabilme kapasitesi

⁴³⁵ Güney Dinç, “İmar Yasası’ndan 595 Sayılı KHK’ye Fenni Mes’uliyet”, **İzmir Barosu Dergisi**, Sayı:4, Ekim 2000, s. 61

ve işini ciddiyetle yapabilme gücünü kırdığı gibi bir tüketici konumunda olan yapı sahibinin de haklarının korunmaması anlamına gelmektedir. Uygulamada yapı sahiplerine sorumluluk verilmemesi denetime karşı tamamen ilgisiz kalmalarına yol açmaktadır. Bu nedenle, arsa sahibi ile müteahhit arasında kurulan ticari ilişkide her iki tarafa da yapının kalitesine ilişkin izleme sorumluluğu yüklenmelidir.

8.2.2.Yapının Ayıplı Olması

Yasa, yapının ruhsat ve eklerine, fen, sanat ve sağlık kurallarına aykırı, hatalı ve eksik yapılmış olması nedeniyle doğacak yapı hasarından dolayı sorumluluğu düzenlemektedir. Bu anlamda yapı denetim kuruluşunun sorumlu tutulabilmesi için, denetim ayıbının yapının bitirilmesinden sonra ortaya çıkması koşulu yoktur. Yapının bitirilmesinden önce asıl yapım aşamasında alınması gereken bazı denetim işlevlerinin yerine getirilmemiş olması bu anlamda eksik, hatalı ve kusurlu denetim sayılır.

Yapı hasarının ortaya çıkması için yapının kullanım amacına özgülenmiş olması koşulu yoktur. Yapı hasarı fen, sanat ve sağlık kurallarına aykırılıktan ileri gelebileceği gibi (teknik yapı yöntemlerine uyulmaması; kötü malzeme kullanılması; benzeri yapılarda bulunması gereken özelliklere uyulmaması; gerekli ölçülere uyulmaması) yapının eksik, hatalı ve kusurlu yapılmasından da doğabilir. Bütün bu ayıpların olup olmadığının anlaşılması yapı hasarının ortaya çıkması koşuluna bağlanmıştır.

Yapının yapımının bitmesinden sonra bilim ve teknikteki ilerleme nedeniyle ortaya çıkan yeni yapım yöntemleri ve tekniğin göz önünde tutulmamış olmasından

doğın bir zararın varlığı ileri sürölerek yapı denetim kuruluşunun sorumluluğuna gidilemez. Zira, yapı bilinen teknik ve güvenlik kurallarına göre yapılp denetlenerek kullanılmaya elverişli duruma getirilmiş ise, eski yapım ve denetim yönteminin değıştirilerek yeni yapım ve denetim yöntemine dönölmesi istenemez⁴³⁶.

Yapının denetimindeki eksik, hata ve kusurlar belirlenirken, o olayın özellikleri; yapının özellikleri ve kullanılış biçimi, yapının özgülleme amacı yargıç tarafından göz önünde tutulmalıdır. Yapının plan ve projelerinin eksiksiz yapılmış; yapı ruhsatının yöntemine uygun biçimde alınmış ve imar müdürlüğünce onanmış olması, yapı denetim kuruluşunu sorumluluktan kurtarmaz.

Bir kimsenin hukuksal sorumluluğundan bahsedebilmek için aranacak temel koşul, sorumlu tutulacak kişinin işlediğı bir eylemin bulunmasıdır. Kendisinden tazminat istenecek kişinin bir eylemi yoksa sorumluluğı da söz konusu olmayacaktır. Hukuksal anlamda kişiye bağlanabilecek eylem, yapma ya da yapmama şeklinde ortaya çıkan iradi bir davranıştır. Eylem aktif bir davranışta bulunma şeklinde olabileceğı gibi gerekli davranışta bulunmama şeklinde de olabilir. Davranışta bulunmamanın kişiye kusur olarak yüklenebilmesi için, o davranışta bulunma yükümlölüğünün bulunması gerekir. Örneğın, belli zaman dilimleri arasında hastaya verilmesi gereken bir ilacın hastabakıcı tarafından verilmemesi, yapılması gereken bir davranışın yapılmaması gibi. Bu şekilde ortaya çıkan eylemlerin geciktirme suretiyle yapıldığını söylemek mümkündür. Yapı hasarları bakımından yasada sorumlulara açıkça bağlanan bir davranış kuralı gösterilmemiştir. Ne var ki denetim borcunun bir özen borcu olduğı sonucuna varıldığı takdirde denetim borcuna aykırı eylem; Denetimin hiç yapılmaması, eksik yapılması, yerinde ve zamanında

⁴³⁶ Zevkliler, İmar Kurallarına Aykırı ve Zarar Verici İnşaat, **age**, s.145

yapılmaması, kötü yapılması yada özensiz yapılması şeklinde ortaya çıkabilir. Yasanın amacına ilişkin, “*can ve mal güvenliğini teminen, imar planına, fen, sanat ve sağlık kurallarına, standartlara uygun kaliteli yapı yapılması için proje ve yapı denetimini sağlamak*” hükmüyle getirilen kurala aykırı olarak 3. maddesindeki, yapının ruhsat ve eklerine, fen, sanat ve sağlık kurallarına aykırı, eksik, hatalı ve kusurlu yapılmış olması sorumluların olumsuz davranışı olarak görülmektedir. Adı geçen kişiler yapının fen, sanat ve sağlık kurallarına aykırı yapılmasına bilerek yada bilmeyerek ‘verme, bildirme, yaptırma, uyarma, belgelendirme’ şeklinde ortaya çıkan görevlerini yapmayarak sebebiyet vermektedirler. Sorumlu bu davranışları ya tamamen yerine getirmemekte yada gereği gibi yerine getirmemek suretiyle yapması gereken aktif davranışı yapmamaktadır.

Yapı müteahhidi ile birlikte denetim kuruluşlarında çalışan gerçek kişiler de yasanın uygulanmasından dolayı ortaya çıkan yapı hasarından sorumlu tutulmuşlardır. Söz konusu sorumluluğun temelinde, yapı denetim kuruluşu ve çalışanlarının belli şekilde hareket etme yükümlülüğünün bulunması gösterilebilir. Bu hareket tarzı, denetim kuruluşunun denetim edimini, yapının ruhsat ve eklerine, fen, sanat ve sağlık kurallarına uygun, tam, hatasız ve kusursuz ifa etmesidir. Yasa koyucu fen, sanat ve sağlık kurallarının tarifini yapmamıştır. Bu sebeple, denetim kuruluşunun edim yükümlülüğünün belirlenebilmesi için, bu kavramların incelenmesi gerekir. Fen, sanat ve sağlık kurallarına aykırılık inşaatın kötü yapılması demektir. Bunun için, inşaatla benzer işler için uyulması gereken ve yapıldığı tarih itibarıyla bilim, fen ve tekniğin elverdiği kural ve olanakların kullanılıp kullanılmadığına bakılacaktır. Sanat kurallarına aykırılık, yapının tarzından ve

yapının özgülendiği amaca uygun yapılıp yapılmadığına bakılarak saptanabilir⁴³⁷. Hukuk, fen, sanat ve sağlık kurallarına uygun yapıların güvenli olduğu kabul edilir. Bu kuralların uygulanması bakımından ulusal hukukta bir kural bulunup bulunmadığına bakılır. Böyle bir düzenleme bulunamadığı takdirde yapının fen, sanat ve sağlık kurallarına uygunluğu ulusal veya uluslararası standartlara, bunların da bulunmaması durumunda söz konusu yapı sektöründeki iyi uygulama kodları veya bilim ve teknoloji düzeyi ile genel uygulamalara ilişkin beklentiler ve iyiniyet kuralları dikkate alınarak değerlendirme yapılmalıdır. Ayrıca yapı denetim kuruluşlarının aynı zamanda birer tacir olmaları nedeniyle TTK.nun 20. maddesinin *“Her tacirin, ticaretine ait bütün faaliyetlerinde basiretli bir iş adamı gibi hareket etmesi lazımdır”* ifadesine göre dikkat ve özen derecesinin bir başka açıdan da ağırlaştırılmış olduğu sonucuna varmak mümkündür.

Meslek, fen ve sanat kuralları yasa, yönetmelik ya da standart olarak zaman zaman ilgili bakanlık ve Türk Standartları Enstitüsü tarafından yayınlanmaktadır. Ülkemizde ilgili bakanlıklar görev ve örgütlenme yasalarıyla veya kendi yetki alanlarında olan sektörlerle ve ürünlerle ilgili olarak teknik kurallar hazırlamakta ve uygulamaktadırlar. Örneğin Plan Yapımına Ait Esaslara Dair Yönetmelik, Büyükşehir Belediyelerinin İmar Yönetmelikleri, Belediyeler Tip İmar Yönetmeliği, Otopark Yönetmeliği, Plansız Alanlar Tip İmar Yönetmeliği, sığınaklarla ilgili yönetmelik gibi.

Fen, sanat ve sağlık kurallarına aykırılık yapıda farklı şekillerde görülebilir ise de, genellikle maddi (fiziki) olarak kendini gösterir. Yapının daha güvenli üretilmesinin mümkün olması veya güvenliğe yönelik daha yüksek malzeme ve

⁴³⁷ Erten, age, s. 68

teknolojinin uygulanmaması söz konusu yapının güvenli olmadığı anlamına gelmez. Ancak bu alanla ilgili asgari kriterlerin yapıda uygulanıp uygulanmadığı mutlaka araştırılmalıdır. Yapının normal ve makul kullanım amacı, yapının büyüklüğü, yeri, şekli, kullanılan malzeme, denetim tarihi gibi ölçüler gözönüne alınarak fen, sanat ve sağlık kurallarına göre yapılan değerlendirmede, bir kimsenin o yapıdan haklı olarak bekleyebileceği güvenliği sağlamayan yapı güvensiz yapıdır. Yapılan değerlendirmede subjektif beklenti ve ölçütler gözönüne alınmayacaktır.

8.2.3.Yapı Hasarının Ortaya Çıkış Olması

Sorumluluk için denetim kuruluşunun kusurlu olarak yaptığı iş ve işlem nedeniyle yapıda bir zarar doğmuş olmalıdır. Yasada yapı hasarı olarak ifade edilen şey, yapı sahibinin yapıda hukukça korunan bir hak ve çıkarının bozulması ile zarara uğraması anlamında kullanılmaktadır. Denetim kuruluşu (denetçi..vb.) nun sözleşmeden kaynaklanan hizmet borcuna aykırı davranışı yada haksız eylemi nedeniyle alacaklı yapı sahibinin bir zarara uğramış olması gerekir. Yasanın 1. maddesinde yapı hasarı tanımlanmıştır. Buna göre yapı hasarı; Kullanımdan doğan hasarlar hariç, yapının fen ve sanat kurallarına aykırı, eksik, hatalı ve kusurlu yapılması nedeniyle yapıda meydana gelen ve yapının kullanımını engelleyen veya yapıda değer kaybı oluşturan her türlü hasardır. Yapı denetim kuruluşunun veya mimar-mühendislerin kusurlu sorumluluklarının doğması için yapıda meydana gelen hasarın yapının kullanımını engellemesi yada yapıda değer kaybına sebep olması gerekir. Yasanın yaptığı tanımdan hasarın yalnızca maddi zararı kapsadığı anlaşılmaktadır. Estetik bozukluk da değer kaybı oluşturacağından yapı hasarı olarak

nitelenmelidir. Zararın meydana gelmesi için yapının mutlaka yıkılmış olması koşulu yoktur. Ayrıca bahsedilen kurallara aykırılık nedeniyle yapı sahibinin yapmak zorunda kaldığı masraf ve yüklendiği borçlar da zarar kavramı içindedir⁴³⁸. Zarar görenin, manevi tazminat istemleri yönünden Borçlar Yasasının genel hükümlerine başvurması gerekecektir. Tazminat istemleri yönünden zararın yapıda meydana gelmiş olması gerekir. Sorumluluk yapının yapılışından kaynaklanan kusurları kapsamaktadır. Yapının kullanımından kaynaklanan hasarlar bu yasa kapsamına alınmamıştır. Ayrıca yapıdaki değişikliklerden dolayı meydana gelen hasarlardan da ilgili kişiler sorumlu tutulmamıştır.

8.2.4. Nedensellik Bağı

Yapı sahibinin uğradığını iddia ettiği zarar ile denetim kuruluşunun borca aykırı eylemi arasında uygun sebep-sonuç bağının kurulabilmesi gerekir. Bu ilişkinin zarar gördüğünü iddia eden kişi tarafından kanıtlanması gerekir. Yapıda meydana gelen hasar yapının ruhsat ve eklerine, fen, sanat ve sağlık kurallarına aykırı, eksik, hatalı ve kusurlu yapılmış olması nedeniyle ortaya çıkmalıdır.

Sözleşmeye aykırılık nedeniyle doğan sorumluluk, kusura dayanan bir sorumluluktur. Kusur, zarar ve sorumluluğu kusurlu kişiye yüklemeyi haklı göstermenin en belirgin sebebidir. Bu nedenle, denetim kuruluşunun sorumlu tutulabilmesi için aykırı davranışının kusura dayanması gerekir. Kusurlu sorumlulukta, hasarın oluşumunda payı olan birden fazla neden ve kişi arasında ilgililerin her birinin katkısının ne oranda olduğunun kanıtlanması güçtür. Ancak,

⁴³⁸ Oğuzman M.Kemal/Öz M.Turgut, **Borçlar Hukuku Genel Hükümler**, Filiz Kitabevi, İstanbul 1995, s. 492

burada ispat yükü bakımından bir farklılık ortaya çıkmaktadır. Haksız eylem sorumluluğunda zarar gören kişi zarardan sorumlu tutulanların kusurunu kanıtlamakla yükümlü olmasına karşın, sözleşmeye aykırılık nedeninden doğan sorumlulukta ispat yükü ters çevrilmiştir. Sorumluluğun özel olarak düzenlendiği 4708 sayılı yasada hüküm bulunmayan durumlarda genel hüküm niteliğinde olan Borçlar Yasası hükümlerine başvurulacaktır. Denetim kuruluşunun ispatla yükümlü tutulması, ispat olanaklarının yapı sahibine göre denetim kuruluşu için daha kolay olması gerekçesine dayandırılabilir. Zira, denetim normal olarak denetim kuruluşunun egemenlik alanında meydana gelmekte ve çoğu kere yapı sahibi yapıdaki hasarın denetim kuruluşunun kusurundan kaynaklandığını bilecek durumda değildir.

Hizmet sözleşmesi gereği denetim kuruluşu yapı sahibine karşı denetim hizmetinde özenle davranmak zorunda olup, en hafif kusurundan bile sorumludur. O nedenle denetçinin denetim kavramına giren bütün kusurları, hafifte olsa sorumluluğun unsuru olarak kabul edilmelidir. Yaşam deneyimlerine ve işlerin normal akışına göre denetim kuruluşunun gerekli girişim ve davranışlarda bulunması ve başarılı sonucu engelleyecek davranışlardan kaçınması özen borcunun içeriğini oluşturur. Yaptığı iş itibarıyla, denetim kuruluşunun aynı zamanda tacir olması bir yana, yapı sahibine bağımlı çalışmaması, işin uzmanı olması da gözönüne alındığında sorumluluğu bir işçiye göre daha ağır kabul edilmelidir. Bir yandan yapı sahibinin diğer yandan kamunun zarara uğramasına neden olmaktan kaçınması denetim kuruluşunun özen borcu gereğidir.

Denetim kuruluşu sorumluluktan kurtulabilmek için nedensellik bağıını kesen sebepleri kanıtlamak zorundadır. Denetim kuruluşu sözleşme hükümlerine uygun

davranmış olsa dahi yapının hasar göreceğini ispat ettiği takdirde bundan doğan zararlardan sorumlu olmaz. Doğal yıkım olaylarının meydana getirdiği hasar ve yıkımlardan dolayı deprem yönetmeliğinde, olabilecek depremler bakımından yapıların kabul edilebilir riskleri gösterilmiştir. Küçük depremlerde yapının hiç hasar görmemesi, orta büyüklükte depremlerde taşıyıcı sistemin hasar görmemesi, çok büyük depremler için taşıyıcı sistemin hasar görebileceği öngörülmüştür. Buna göre çok büyük bir depremde, kuralına uygun yapılan yapının gördüğü hasar nedeniyle yapı denetim kuruluşu sorumlu tutulamayacaktır. Kurallara uymakla birlikte yönetmeliğe göre kabul edilebilir riskin ötesinde bir hasar oluşmuş ise denetim kuruluşu bu hasarı ödemekle yükümlüdür⁴³⁹.

Sorumluluk bakımından ortaya çıkan önemli bir sorun ise, denetimde kullanılan yardımcı elamanların kusurlarından kaynaklanan sorumluluktur. Yapı denetimi hakkındaki yasa denetimde yardımcı eleman kullanılabileceğinden bahsetmektedir. İfa yükümlülüğü bakımından yardımcı eleman kullanma zorunluluğu yoktur. Yardımcı ile denetim kuruluşu arasındaki ilişki genel olarak bir sözleşme ilişkisine dayanmaktadır. Buradaki yardımcıları temsilci değildir. Yapı denetim kuruluşunun yardımcının eyleminden doğan sorumluluğunun sebebi, denetim borcunun yerine getirilmemesinden kaynaklanmaktadır.

8.3. Sorumluluğa Bağlanan Hukuksal Sonuçlar

Tazminat sorumluluğu açısından, denetim kuruluşunun denetim borcunu yerine getirmemesinin dolayısıyla, borcun gereği gibi ödenmemesine bağlanan

⁴³⁹ Ustaömer/Ergünay, **age**, s.44

sonuçları üç grupta toplamak mümkündür. Bunlar; Yerine getirme ve zorla icra, tazminat istemi ve sözleşmeden dönmedir. Yapı sahibi yerine getirme mümkün olduğu sürece denetim kuruluşundan denetim borcunun yerine getirilmesini isteyecektir. Ancak tamamlanmış bir yapıda yapının yeniden denetimi olanağı ortadan kalkmıştır. Zira yapının yapım süreci içinde yapılması gereken denetim yapılmadığı için sonradan tamamlanması olanaklı değildir. Geriye sözleşmeden dönme ve tazminat isteme yolu kalmaktadır. Bu aşamada sözleşmeden dönmenin de bir anlamı yoktur. Bu nedenle, yapı sahibi açısından başvurulacak yol tazminat istemektir.

Yasada zararın hesaplanmasına ilişkin bir yöntem gösterilmemiştir. Tazminat istenirken zararın nasıl hesaplanacağı sorunu ortaya çıkmaktadır. Yasada hüküm bulunmaması nedeniyle zarar, sözleşmeye aykırılık nedeniyle doğan zararların tazmin edilmesine ilişkin genel bir hüküm niteliğinde olan BK.nun 96. maddesine göre hesaplanacaktır. Buna göre BK. nun 98. maddesince yapılan yollama nedeniyle haksız eylemlerdeki sorumluluğa ilişkin hükümler burada da aynen uygulama alanı bulacaktır. Dolayısıyla, BY. nın 42-44. madde hükümleri uygulanacaktır. Haksız eylemlerde olduğu gibi zararın varlığını ispat yükümlülüğü tazminat davasını açan yapı sahibine ait olacaktır. Denetim kuruluşunun kusurunun derecesi ki, kast, ağır ihmal veya hafif ihmal şeklinde ortaya çıkabilir, hükmedilecek tazminat miktarının takdirinde önem taşır.

Sorumluluk bakımından yasanın 3. maddesi iki ayrı süre kabul etmiştir. Bu sorumluluğun süresi; Yapı kullanma izninin alındığı tarihten itibaren yapının taşıyıcı sisteminden dolayı on beş yıl, taşıyıcı olmayan diğer kısımlarda ise iki yıldır. Yapı denetim kuruluşunun denetim borcunu tam ve gereği gibi yerine getirmemesi

hukuksal sorumluluğunun yanında aykırı davranışı ceza kuralları ile de yaptırıma bağlanmıştır. Sorumluluk hukuku açısından İtalya, Hollanda Yunanistan ve Portekiz dışındaki tüm Avrupa ülkelerinde, proje müellifi mimar ve mühendisler, yapının bitiminden sonraki 5-10 yıllık süre içinde yapı hasarlarına karşı sorumlu sayılmışlardır⁴⁴⁰.

8.4. Sorumlu Olan ve Olunan Kişiler

Sorumlular yapının ruhsat ve eklerine, fen, sanat ve sağlık kurallarına aykırı, hatalı ve kusurlu yapılmış olmasına sebebiyet vermekten dolayı yaşamın güvenli bir ortamda sürmesini sağlayacak yapı kurallarını çiğnemektedirler. Dolayısıyla, hukuk düzeninin koyduğu yasak ya da emirleri içeren kurallar çiğnenmektedir. Yapmamanın hukuka aykırılığı hukuk düzeni içinde özel olarak eylemciye yapma borcu yüklenmesine bağlıdır. Yapının yapım amacının gerektirdiği teknik kurallara uyulmaması yapıyı denetleyeni hatalı duruma getirir. Eylem ile hukuk kuralı arasında bir çatışma, bir uyumsuzluk varsa, eylem hukuka aykırı demektir.

Yasanın 3. maddesinde sorumlu kişiler belirtilmiştir. Yapı denetim kuruluşları, denetçi mimar ve mühendisler, proje müellifleri, laboratuvar görevlileri, yapı müteahhidi, yapı denetim kuruluşlarının yöneticileri, ortakları, denetçi mimar ve mühendisleri ile proje müellifleri, laboratuvar görevlileri ve yapı müteahhidi bu yasanın uygulanmasından dolayı ortaya çıkan yapı hasarından sorumludur. Yapıda, yapı kullanma izni alındıktan sonra, ilgili yönetimden izin alınmadan yapılacak esaslı değişiklikten doğacak yapı hasarından, izinsiz değişiklik yapan sorumludur. Yapı

⁴⁴⁰ T.C. Başbakanlık, **Nihai Raporu**, s. 73

denetim kuruluğu, yazılı uyarıya rağmen yapı sahibi tarafından önlemi alınmayan, parsel dışında meydana gelen ve yapıda hasar oluşturan yer kayması, çığ düşmesi, kaya düşmesi ve sel baskınından doğan hasarlardan sorumlu değildir (md.3). Tüzel kişi olan yapı denetim kuruluşlarının kusuru organlarının eylemlerine bakılarak saptanır. Organın eylemi tüzel kişinin eylemi sayılır. Yapının ruhsat ve eklerine, fen, sanat ve sağlık kurallarına aykırı, hatalı ve kusurlu yapılmış olması nedeniyle ortaya çıkan yapı hasarlarından dolayı sorumluluklarının saptanabilmesi açısından yapının üretim ve denetimi ile ilgili tüm belge ve raporların yapı denetim kuruluşunca saklanması, yetkili kuruluşlarca istenilmesi halinde sunulabilmesi gerekir.

Yapı denetiminin denetim ilke ve kurallarına uygun yapılmaması, kuruluşların hem ilgili yönetime karşı hem de yapı sahibine karşı hukuksal sorumluluğunu doğurur. İlgili yönetim ile yapı sahibinin kim yada neresi olduğu yasanın 1. maddesinin tanımlara ilişkin b ve c bendlerinde gösterilmiştir. Yasada belirtilen ilgili yönetim kamusal, yapı sahibi ise özel sorumlu olunan kişileri işaret etmektedir. Denetim hizmeti nedeniyle üçüncü kişilerin zarar görmesi durumunda bu zararın genel hükümler çerçevesinde denetim kuruluşundan istenebilmesi gerekir⁴⁴¹.

⁴⁴¹ “Davacı vekili, müvekkili kooperatifin inşaatlarının 23.8.1992 tarihli genel kurul kararı uyarınca emanet usulü ile yapımını üstlenen ve aynı zamanda yönetim kurulu üyeleri olan davalıların inşaatın yapımında gerekli özeni göstermediklerini ve çalışan kişileri denetlemediklerini, bu yüzden hatalı imalat nedeniyle binanın ana yapısını etkileyecek çatlaklar meydana geldiğini, inşaatın fenni mesulü davalı Ertuğrul'un da görevini gereği gibi yapmayarak kusurlu davrandığını, 9.1.1997 tarihi itibarıyla zararın 36.378.249.893 TL olduğunu, 20.10.1996 tarihli genel kurul toplantısında kooperatifi zarara uğratan kişiler hakkında sorumluluk davası açılmasına karar verildiğini ileri sürerek 36.379,249.893. TL nin 9.1.1997 tarihinden itibaren reeskont faizi ile birlikte davalılardan müteselsilen tahsiline karar verilmesini talep ve dava etmiştir.

Davalılar Erol ve Atilla vekili o dönemde yönetim kurulu üyeleri olan müvekkillerinin zararın oluşmasında kasıt ve ihmallerinin bulunmadığını, TTK'nün 320. maddesine göre yönetim kurulunun sorumlu tutulabilmesi için kasıt ve ihmalinin aranması gerektiğini, E Blok inşaatının hatalı yapılmasından fenni mesul davalı Ertuğrul'un sorumlu olduğunu kontrollük hizmetlerini gereği gibi yapmadığını, müvekkillerinin sorumlu tutulamayacağını, talep edilen tazminatın fahiş olduğunu savunarak davanın reddini istemiştir.

Davalı Ertuğrul, inşaatın yapımı sırasında müvekkilinin gerekli ikazları-yaptığını, sorumluluğunu savunarak davanın reddini istemiştir.

IV. YAPI DENETİM KURULUŞLARININ GELİŞİMİ VE DENETLENMELERİ

Doğal yıkım olaylarından kaynaklanan can kaybı ve yapı hasarlarının yüksekliği karşısında, soruna çözüm getirmek adına alınan önlemlerin bir yansıması olarak ortaya çıkan yapı denetim kuruluşları aynı zamanda sermaye hareketleri ve özelleştirme eğilimleri ile de yakından ilgilidir. Yapı denetim kuruluşları, 1980’li yıllarda başlayan ve 24 Ocak kararlarıyla atılan adımların yol açtığı kamu yönetimi ve kamu hizmeti anlayışındaki değişimin denetim alanına yansımış yeni bir biçimdir. Bu biçimin ortaya çıkışında geçmişteki benzer deneyimlerin etkilerini görmek mümkündür. Ancak bu biçimin içinde kurumsallaşma adına yeterli ve tutarlı ilkelere dayanan, toplumsal içeriği ağır basan bir anlayışın izlerini bulmak güçtür. Çünkü 1999 yılında ülkemizin yaşadığı büyük depremin ardından, yapı sektörünün diğer aktörlerinin katılımı olmadan, yeterli araştırma yapılmadan, yasalar ve kurumlar arasında tutarlı ilke, koordinasyon sağlanmadan bir sistem denemeye konulmuştur. Yapı denetim kuruluşlarını öne çıkaran uygulama, bir sistem oluşturmak adına olumlu bir adım gibi görünse de, henüz geçmişinin yeni olması ve

Diğer davalı davaya cevap vermemiştir. Mahkemece iddia, savunma, dosyadaki kanıtlar ve bilirkişi raporuna göre, davacı kooperatifin inşaatının hatalı yapımı nedeniyle uğranılan zarardan yönetim kurulu üyeleri olan davalıların gerekli özeni göstermediklerinden TTK.nün 336. maddesi gereğince sorumlu oldukları, keza bu zarardan fenni mesul olan davalı Ertuğrul'un da müştereken-sorumluluğunun bulunduğu hatalı yapılan E Blok inşaatının yıkılıp yeniden yapılması nedeniyle uğranılan zararın 33.953.963.767 TL tutarında olduğu gerekçesiyle bu meblağın dava tarihinden itibaren yasal faizi ile birlikte davalılardan müştereken ve müteselsilen tahsiline karar verilmiştir.

Kararı, davalılar Atilla ve Erol vekili temyiz etmiştir.

Dava dosyası içerisindeki bilgi ve belgelere, mahkeme kararının gerekçesinde dayanılan delillerin tartışılıp, değerlendirilmesinde usul ve yasaya aykırı bir yön bulunmamasına ve davalılar emanet usulü ile kooperatif inşaatı yaptırma ile görevlendirildiklerine göre kendilerinin kullandığı adam veya adamların kusurlarından kooperatife karşı sorumlu olup bunların daha sonra çalıştırdıkları ve kusurları olduğunu iddia ettikleri kişiye rücu haklarının bulunmasına göre mümeyyiz davalıların temyiz itirazlarının reddi ile kararın onanması gerekmiştir.” (Y.11. HD.nin 15.06.2000 tarih 2000/3621-5567 sayılı kararı)

denetimi yapılan yapılarla ilgili olarak kamu oyunu ilgilendiren ciddi doğal yıkım olaylarının gerçekleşmemesi nedeniyle yapı hasarları ve sorumluların saptanması açısından sistemin sonuçları hakkında kestirimde bulunmak mümkün olmamaktadır.

1. Gelişim

Yapı denetim kuruluşlarının yapı denetim sistemi içindeki konumunun algılanabilmesi için yapı denetim kuruluşları hakkında sayısal verilerin yol göstericiliğinden yararlanılacaktır. Çizelge 2’ de yapı denetimi hakkındaki yasanın uygulandığı illerde bulunan yapı denetim şirketi, denetçi, denetlenen alan ve tüm ülkedeki toplam denetlenen alan içindeki yerine ilişkin sayısal veriler görülmektedir.

Çizelge 2: Yapı Denetim Firma Sayısı, Denetim Alanı ve Denetçi Sayısı

İL	Denetlenen Alan	Yapı Denetim Firmaları Sayısı	Denetçi Sayısı	İş Sayısı	Yardımcı Kontrol Elemanları Sayısı	Toplam Den. Alan İçindeki Yeri %
Adana	3.439.924	18	349	1594	210	2,55
Ankara	30.019.140	177	3079	13064	1820	22,27
Antalya	13.423.706	40	774	7570	734	9,96
Aydın	3.288.233	6	194	3132	166	2,44
Balıkesir	2.519.419	12	213	3016	153	1,87
Bolu	599.082	2	47	575	40	0,44
Bursa	7.597.438	27	558	5426	443	5,64
Çanakkale	1.142.133	3	70	1321	71	0,85
Denizli	3.140.942	12	219	2684	198	2,33
Düzce	705.590	3	39	652	46	0,52
Eskişehir	2.760.082	7	210	2256	182	2,05
Gaziantep	2.894.140	8	148	1218	159	2,15
Hatay	2.379.832	8	173	2103	120	1,77
İstanbul	39.112.762	222	3519	22697	2720	29,02
İzmir	10.430.378	53	977	8.778	665	7,74
Kocaeli	4.987.262	14	377	3.866	359	3,70
Sakarya	1.944.121	5	122	2.002	123	1,44
Tekirdağ	4.034.477	12	171	3.557	233	2,99
Yalova	367.861	0	15	369	26	0,27
Toplam	134.786.522	629	11.254	85.880	8.468	100,00

Kaynak; Bayındırlık Bakanlığı Yapı İşleri Genel Müdürlüğü

Halen 4708 sayılı yasanın uygulandığı pilot 19 ilde 07.12.2006 tarihi itibarıyla 600'ün üzerinde yapı denetim firması ile 11254 denetçi mimar/mühendis tarafından yaklaşık 134.786.522 metrekare alan denetlenmektedir. Yapı denetim kuruluşlarının sayısı ile illerin nüfus çokluğu doğru orantılıdır. En çok nüfusa sahip olan İstanbul'da kurulan denetim kuruluşu sayısı 222'dir. Nüfus sıralamasında ikinci

sırada bulunan Ankara’da kurulan denetim şirketi sayısı ise 177’dir. Nüfus sıralamasında üçüncü sırada yer alan İzmir, denetim kuruluşu sayısı bakımından da üçüncü sırada yer almaktadır. Nüfusun yoğun olduğu iller yapılaşmanın da çok olduğu yerleşim yerleri olduğundan ortaya çıkan tabloda bir terslik bulunmamaktadır. Ancak bu illerin seçiminde deprem riskinin yüksekliğinin yanında yapı denetim kuruluşlarının iş yapabilme kapasiteleri de gözden uzak tutulmamıştır.

Çizelge 3: Denetim Yapılan Pilot İllerin Yüzölçümü

İL	Yüzölçümü (km2)
ADANA	14,045.56
ANKARA	25,401.94
ANTALYA	20,790.56
AYDIN	7,904.43
BALIKESİR	14,472.73
BOLU	8,323.39
BURSA	10,886.38
ÇANAKKALE	9,950.43
DENİZLİ	11,804.19
DÜZCE	2,592.95
ESKİŞEHİR	13,902.03
GAZİANTEP	6,844.84
HATAY	5,831.36
İSTANBUL	5,315.33
İZMİR	12,015.61
KOCAELİ	3,625.29
SAKARYA	4,880.19
TEKİRDAĞ	6,342.30
YALOVA	850.46
Pilot il toplamı	185,779.97
Türkiye Yüzölçümü	783,562.38
Yapı Denetimi uygulanan yüzölçümünün Türkiye yüzölçümüne oranı	23.71%

Kaynak: Bayındırlık Bakanlığı Yapı İşleri Genel Müdürlüğü

Yapı denetim yasasının uygulandığı illerin toplam yüzölçümü 185,779.97 km2’dir. Bu rakam Türkiye’nin toplam yüzölçümün % 23.71’ine karşılık

gelmektedir. Yasanın uygulandığı illerde toplam 33,018,279 kişi yaşamaktadır. Bu rakam Türkiye'nin toplam nüfusunun % 48.70'ini oluşturmaktadır. Yapı denetim yasanının uygulandığı illerin % 33.31'i birinci derece deprem bölgesinde; % 30.98'i ikinci derece deprem bölgesinde; % 17.94'ü üçüncü derece deprem bölgesinde; % 2.15'i ise beşinci derece deprem bölgesinde yer almaktadır. Oysa Türkiye'nin yüzölçümünün % 98,452.74'ü birinci derece deprem bölgesinde yer almaktadır. Denetlenen alanın birinci derecede deprem bölgesinde bulunan alana oranı % 12.56'dır. Bu oran ikinci derecede deprem bölgesinde bulunan alan bakımından % 7.03, üçüncü derecede deprem bölgesinde bulunan alan bakımından % 0.87, dördüncü derecede yer alan alan bakımından ise % 3.24 olarak ortaya çıkmaktadır.

Çizelge 4: Türkiye Yüzölçümünün Deprem Bölgelerine Göre Dağılımı

Türkiye Yüzölçümü	783,562.09	Genele Oranı %
1. Dererce Deprem Bölgesi Yüzölçümü	261,013.12	33,31
2. Dererce Deprem Bölgesi Yüzölçümü	242,741.12	30,98
3. Dererce Deprem Bölgesi Yüzölçümü	140,565.18	17,94
4. Dererce Deprem Bölgesi Yüzölçümü	107,212.59	13,68
5. Dererce Deprem Bölgesi Yüzölçümü	16,834.41	2,15
		100,00

Kaynak: Bayındırlık Bakanlığı Yapı İşleri Genel Müdürlüğü

Yasanın amacı deprem zararlarının azaltılması ise, birinci ve ikinci derecede deprem bölgesinde yer alan illerin yasanın uygulanması bakımından öncelikli olması yasanın gerekçesi ile uyumludur. Ne var ki, dördüncü derece deprem bölgesinde yer alan illerde de uygulama yapılmasına karar verilmiştir. Bu açıdan değerlendirme yapıldığında Adana, Ankara, Antalya, Eskişehir, Gaziantep illerinin merkezi birinci

derece deprem bölgesinde değildir. Yapı denetim kuruluşlarının faaliyette bulunduğu iller bina sayısı bakımından da en üst sırada bulunan illerdir. Türkiye’de İstanbul toplam bina sayısı içerisinde % 11.1 ile birinci sırada yer almaktadır. Bunu % 6.7 ile İzmir, % 4.9 ile Ankara, % 4.3 ile Konya ve % 3.4 ile Bursa izlemektedir. Kullanım amaçları bakımından binaların % 74.9 unu konut amaçlı binalar oluşturmaktadır. Hem konut hem de konut dışı amaçlar için kullanılan bina sayısı ise % 12.1 lik bir paya sahiptir. Dolayısıyla, konut olarak kullanılan bina sayısı % 87’lik bir orana sahiptir.

Çizelge 5: Yapı Denetimi Uygulanan Pilot 19 İl Yüzölçümünün Deprem Bölgelerine Göre Dağılımı

Türkiye Yüzölçümü	783,562.09	Genele Oranı %
1. Dererce Deprem Bölgesi Yüzölçümü	98,452.74	12,56
2. Dererce Deprem Bölgesi Yüzölçümü	55,080.45	7,03
3. Dererce Deprem Bölgesi Yüzölçümü	6,844.84	0,87
4. Dererce Deprem Bölgesi Yüzölçümü	25,401.94	6,24
5. Dererce Deprem Bölgesi Yüzölçümü	0	0
		23,71

Kaynak: Bayındırlık Bakanlığı Yapı İşleri Genel Müdürlüğü

Çizelge 6: Nüfus Rakamları Açısından Yapı Denetimi Uygulanan İllerin Dağılımı(2000)

ADANA	1,849,478
ANKARA	4,007,860
ANTALYA	1,719,751
AYDIN	950,757
BALIKESİR	1,076,347
BOLU	270,654
BURSA	2,125,140
ÇANAKKALE	464,975
DENİZLİ	850,029
DÜZCE	314,266
ESKİŞEHİR	706,009
GAZİANTEP	1,285,249
HATAY	1,253,726
İSTANBUL	10,018,735
İZMİR	3,370,866
KOCAELİ	1,206,085
SAKARYA	756,168
TEKİRDAĞ	623,591
YALOVA	168,593
Pilot il toplamı	33,018,279
Türkiye Yüzölçümü	67,803,927
Yapı Denetimi uygulanan illerdeki nüfusun Türkiye nüfusuna oranı	48,70 %

Kaynak: Bayındırlık Bakanlığı Yapı İşleri Genel Müdürlüğü

Geçmişte büyük kayıpların yaşandığı illerden olan Erzincan, Bingöl, Tokat, Burdur gibi iller yapılaşma seviyesi bakımından daha düşük dolayısıyla, ticari kapasitesi düşük illerdir. Yasa koyucunun bazı illeri sistem dışında bırakmasında Anayasa Mahkemesinin kararında da belirtildiği üzere eşitlik açısından bir aykırılık yoktur. Ne var ki, can ve mal kayıplarının azaltılması yanında ticari kaygıların da ön plana çıkarılması yapı denetiminde sermayenin hareketliliği için önemli bir gerekçedir. Dolayısıyla, kentleşmenin hızı, yönü, biçimi ve düzeyinin yapı denetim

kuruluşlarının coğrafi dağılımında etkili olan değişkenler arasında olduğu söylenebilir. Denetim kuruluşlarının en çok kentleşmiş bölgeler olan Marmara ve Ege bölgeleri ile İç Anadolu ve Akdeniz bölgelerinin gelişmiş illerinde toplandığı görülmektedir. Çizelgelerde de görüldüğü üzere, söz konusu iller ulaşım olanaklarının da yüksek olduğu illerdir. Değişik nedenlerle nüfuslarındaki aşırı artış ve kaçak yapılaşmanın yüksek olduğu ancak gelişmişlik seviyeleri bakımından ticari kapasiteleri düşük olan illerin sistemin dışında bırakılmalarının başka açıklaması olmasa gerektir.

2. Denetim

2.1. Kamu Denetimi

Hiyerarşik denetim, aynı tüzel kişilik içindeki denetimi ifade eder. Kaynağını hiyerarşi yetkisinden alır. Yapı denetiminde, kamusal örgütlenme hiyerarşisi içinde yer almayan bir tüzel kişilik kamusal alanda işlem yapma yetkisi kazanmıştır. Bu tüzel kişilik yapı denetim kuruluşudur. Bu tüzel kişiliğe hem kamusal alanı denetleme hem de bir özel hukuk kişisi olarak istediğini yapabilme yetkisi vermek yönetimin bütünlüğünü bozar. Kamu örgütlenmesi içinde yer almayan bir tüzel kişiliğe kamu düzenini ilgilendiren bir alanda kamusal yetkileri kullanma yetkisi tanınırken, bu kuruluşun denetimini şikayet mekanizmasının işleyişine bırakmak, yönetimin bütünlüğünü zayıflatır. Bu nedenle, bu denetim kuruluşunun denetlenmesi gerekir. Yasa koyucu bu örgütlerin izlenmesine ilişkin sistemini de kendi mantığı içinde kurmuştur. Bu kuruluşların izlenmesi görevini, merkezde bulunan yapı denetim komisyonuna bırakmıştır. Bu haliyle yapı denetim kuruluşları yerinden yönetim ilkesine ve yönetimin bütünlüğü ilkesine aykırıdır.

Türkiye’de olumsuz denetim uygulamalarının önlenmesi kamu düzeninin sağlanmasından yükümlü olan devletin sorumluluğundadır. Yapı Denetim Yasasına kadar kamusal denetim, yapı sorumlularının kayıt altına alınması şeklinde yerine getirilmekteydi. Sistemin gereksinimleri karşıladığı ve sorunlara çözüm getirdiği söylenemez. Yeni yasal düzenlemeye göre yapı denetim kuruluşlarının kamu olarak ilgili yönetimin ve bakanlığın denetimi altında olduklarına yasanın değişik maddelerinde işaret edilmiştir. İlgili yönetimin ve bakanlığın neresi olduğu ise yasanın tanımlara ilişkin ikinci maddesinde açıklanmıştır.

Bu yasanın uygulanmasında, yapı denetim kuruluşlarının imar mevzuatı uyarınca öngörülen fennî mesuliyeti ilgili yönetime karşı üstlendikleri açıklanmıştır. İlgili yönetim, yapı denetim kuruluşunun yapı denetimi hizmet sözleşmesinde yer alan hükümlere uymaması durumunda yapı denetimi komisyonuna bildirimde bulunur (md.3). Yapı denetim kuruluşlarının ve bu kuruluşların mimar ve mühendislerinin yapı denetimine ait sicilleri, ilgili yönetim (belediye) tarafından verilen sicil raporlarına göre yapı denetimi komisyonunca tutulur (md.7). Yönetmeliğin 16. maddesinde ki, olumsuz sicillerin somut bilgi ve belgelere dayandırılması zorunludur, hükmünün uygulanması oldukça güçtür.

Bakanlığın denetim yetkisi ise yasanın 10. maddesinde “*Bakanlık, bu kanunun uygulanmasında yapı denetim kuruluşlarının işlem ve faaliyetlerini denetleme yetkisine sahiptir*” şeklinde belirtilmiştir. Bakanlık bu denetim yetkisini yapı denetim komisyonu aracılığıyla kullanmaktadır. Bu komisyonda kamu kurumundan seçilmiş üyeler bulunmaktadır. Yapı denetim komisyonu (md.4); Bakanlıkça görevlendirilecek, konu ile ilgili en az genel müdür yardımcısı seviyesinde bir başkan ile en az şube müdürü seviyesinde dört üyeden oluşur. Ayrıca 4 yedek üyesi de bulunmaktadır. Yasa ve yönetmeliğin uygulama sorumluluğu

verilen komisyonun görevleri yasa (4. madde) ve yönetmelikte (11. madde) gösterilmiştir. Görevleri arasında, mimar ve mühendislere denetçi belgesi vermek, yapı denetim kuruluşlarına izin belgesi vermek, kuruluşların çalışmalarını denetlemek, denetçi mimar ve mühendislerin sicillerin tutmak, taraflar arasındaki uyuşmazlıkları çözüme kavuşturmak, uyuşmazlık konuları ve yakınmalarla ilgili olarak ilgili yere elaman göndermek, eğitim programları düzenlemek, yapıya ilişkin bilgi formları düzenleyip onaylamak bulunmaktadır. Herhangi bir doğrudan mali kaynağı yoktur. Bu komisyonun görevi inşaatı denetlemek değildir. Denetim görevini yapan yapı denetim kuruluşlarının, denetçi mühendis, mimar ve yardımcı kontrol elemanlarının denetimini bu komisyon yerine getirmektedir. Komisyon denetim kuruluşlarının denetçi mühendis ve mimarlarının sicillerini tutmaktadır. Yapı denetim kuruluşlarının sicillerini ise belediyeler vermektedir. Denetim görevini kötüye kullanan mühendis yada mimarların sicilleri bağlı oldukları odalara bildirilecektir. Ayrıca denetim kuruluşları hakkındaki disiplin işlemlerini yürütür. Bu yetkilerinin bir sonucu olarak 4708 sayılı yasa hükümlerine aykırı hareket eden yapı denetim kuruluşu hakkında 8 inci maddeye göre işlem yapılmak üzere bakanlığa teklifte bulunur. Yasanın 8. maddesinde bakanlık tarafından uygulanabilecek yaptırımlar gösterilmiştir. Buna göre;

1-Yapı denetim kuruluşlarından, bu yasada öngörülen esaslara göre denetim görevini yerine getirmediikleri anlaşılanların veya son üç yıl içerisinde üç defa olumsuz sicil alanların yada 3 üncü maddenin son fıkrası ile 6 ncı maddenin birinci fıkrası hükümlerine aykırı hareket ettiği belirlenenlerin denetim faaliyeti, bakanlıkça bir yıla kadar durdurulur ve belgesi geçici olarak geri alınır. Durdurma ve denetim belgesinin geçici olarak geri alınması yaptırımı birlikte uygulanır. Denetim faaliyeti geçici olarak durdurulan veya izin belgesi iptal edilen yapı denetim kuruluşu

hakkındaki bu karar ilgili yönetime bildirilir ve denetimini üstlendiği yapıların yapım işinin sürdürülmesine izin verilmez.

2-Durdurma kararı Resmî Gazetede ilan edilir ve sicillerine işlenir.

3-Denetim etkinliğinin geçici olarak durdurulmasına neden olan mimar ve mühendisler bu süre içerisinde başka ad altında dahi olsa hiçbir denetim etkinliğinde bulunamaz.

4-Geçici durdurmaya neden olan mimar ve mühendisler bakanlıkça ilgili meslek odasına bildirilir. Meslek odaları, bu kişiler hakkında kendi mevzuatına göre işlem yapar. Böylece, mesleki etik denetimine de olanak sağlanmıştır.

5-Faaliyeti üç defa durdurulan yapı denetim kuruluşunun denetim etkinliğine son verilir ve izin belgesi bakanlıkça iptal edilir.

6-İzin belgesi iptal edilen yapı denetim kuruluşunun, kusurları mahkeme kararı ile kesinleşen mimar ve mühendislerinin başka bir yapı denetim kuruluşunda görev almaları durumunda, görev aldıkları bu kuruluşa izin belgesi verilmez, verilmişse iptal edilir.

İlgili yönetim yada bakanlığın uygulama yetkisine sahip olduğu yukarıda açıklanan yaptırımları birer yönetsel işlem niteliğinde olduğundan, yönetimin bu işlemlerine karşı bu işlemde zarar görenler idare mahkemesinde işlemin iptali ve yürütmenin durdurulması istemiyle dava açabilirler. Yapı denetimi etkinliğinin tarafları yargı yoluyla haklarını koruyabilirken, kamusal denetim yapı üretimi sırasında taraf olarak bulunmayan üçüncü kişilerin haklarını korumak için yapılmalıdır.

Yapı denetim kuruluşları hakkında yapılan şikayetler ve bunun üzerine yapılan işlemlere ilişkin sayısal veriler grafikte gösterilmiştir.

Çizelge 7 : Yapı Denetim Firmaları Hakkında Yapılan Yönetsel İşlemler

Yapılan İşlemler	2004 Yılı	2005 Yılı	2006 Yılı
Müdürlüğümüze intikal eden şikayet sayısı	-	600*	202
Cevap verilen evrak sayısı	-	560*	381 (173)
Valiliklere işlem yapılmasını için gönderilen yazı sayısı	-	184*	256 (124)
Teftiş Kurulu Başkanlığına gönderilen soruşturma amaçlı iş sayısı	-	129*	38 (8)
Yasaklama için alınan Makam Olur'u sayısı	-	27*	3 (2)
Geçici Durdurma Kararı Resmi Gazetede yayımlanan firmalar	8***	18	29
Geçici Durdurma Kararının Bakanlık Makamı tarafından belirlenmesi süreci devam eden firmalar	-	35**	13
Yapı Denetim İzin Belgesi iptal edilen firmalar (3 defa geçici durdurma kararı sonucu)	0	1	0
Tasfiye nedeniyle belgesi iptal edilen firmalar	2	2	0
Vefattan dolayı belgesi iptal edilen denetçiler	-	14	1
Yapı Denetim İzin Belgesi iptali süreci devam eden firmalar	-	-	2
Firmalara yazılan uyarı yazısı sayısı	-	11*	9 (3)
Bilgi edinme görüş talebine verilen cevap sayısı	-	70*	52 (18)
Diğer yazışmalar	-	139	23 (21)

* 2005 Yılıının son iki ayı itibariyle

** 31.12.2005 tarihi itibariyle yapılan tespit

*** 1 firmaya verilen geçici durdurma kararı, Ankara 5. İdare Mahkemesi kararı ile yürütmesi durdurulmuştur.

Parantez içindeki rakamlar, 2006 yılında girişi yapılmış yazıların cevap sayısıdır.

Kaynak: Bayındırlık Bakanlığı Yapı İşleri Genel Müdürlüğü

Tüm ülkedeki yapı denetim kuruluşlarının merkezde bulunan sınırlı sayıda eleman ile denetlenmesi mümkün değildir. Ayrıca bakanlığın, kuruluşları rutin bir denetimi söz konusu değildir. Yapı denetim komisyonu ancak şikayet üzerine harekete geçebilmektedir. Kamu denetimini yapan komisyon özerk bir yapıya sahip değildir. Komisyon üyeleri bakanlık bünyesinde çalışan kamu görevlileridir.

2.2. Yapı Sahibinin Denetimi

4708 sayılı Yapı Denetimi Hakkındaki yasa hükümleri incelendiğinde yapı sahibinin; Yapı üzerinde mülkiyet hakkına sahip olan gerçek ve tüzel kişi olduğu (md.1); Yapı denetim hizmetinin, yapı denetim kuruluşu ile yapı sahibi veya vekili arasında akdedilen hizmet sözleşmesi hükümlerine göre yürütüleceği (md. 2, 5); Sözleşmede, taahhüt edilen hizmetin konusu, yeri, inşaat alanı, süresinin yer alacağı (md.5); Yapı denetim kuruluşu ve diğer çalışanların ortaya çıkan yapı hasarlarından dolayı kusurları oranında yapı sahibi ile yönetime karşı sorumlu oldukları (md.3) açıklanmıştır. Söz konusu yasa hükümlerine göre, yapı denetim kuruluşu ile yapı sahibi arasında sözleşmesel bir ilişki bulunmaktadır. Kuruluş sözleşme ile yapı sahibine karşı denetim hizmetlerinin yerine getirilmesi bakımından yükümlülük altına girmektedir. Yani sözleşmedeki hükümlere göre kuruluş yapının fen, sanat ve sağlık kurallarına uygun yapılması bakımından yapı sahibinin müteahhide karşı teknik danışmanlığını üstlenmektedir. Kuruluş bu yükümlülüğünü yerine getirmediği takdirde yapı sahibi sözleşmeden kaynaklanan bir borç altına girmiş olmaktadır. O halde yapı sahibi sözleşmenin kendisine tanıdığı haklar bağlamında denetim kuruluşunun sözleşme hükümlerine uyup uymadığını fiilen denetleme ve neticede

yargı organları önünde hak arama yetkisine sahiptir. Özel hukuk bakımından, taraflar arasında kurulan sözleşme ilişkisi nedeniyle, yapı denetim hizmetini sözleşmeye uygun yerine getirmeyen kuruluş hakkında tazminat davası açılabileceği gibi bundan kaynaklanan bir hasarın ortaya çıkması durumunda 4708 sayılı yasanın denetim kuruluşunun sorumluluğuna ilişkin hükümlere göre işlem yapılabilecektir. Taraflar arasındaki ilişkinin bir özel hukuk sözleşmesinden kaynaklanmış olması nedeniyle sözleşmenin feshi de seçenekler arasındadır.

Yapı sahibinin denetim kuruluşunu denetimi yönünden ortaya çıkabilecek önemli bir sorun, denetim kuruluşunun raporlarının gerçeği yansıtmaması durumudur. Yapı denetim kuruluşu bir yönetsel kamu kuruluşu olmadığı için, yaptığı işlemler ve dolayısıyla, düzenlediği rapor ve tutanaklar da yönetsel bir işlem değildir. Bu nedenle, bu raporların iptali istemiyle yönetsel yargı kuruluşlarında dava açma yolu kapalıdır. Ancak, gerçeği yansıtmayan rapor düzenlemek suç oluşturacağından cezai sonuçlar bakımından C. Savcılığına şikayette bulunulabilir. Ayrıca yapı denetim komisyonuna da yönetsel bakımdan gereğinin yapılabilmesi için şikayet edilebilir.

2.3. Müteahhit Denetimi

Yapı denetim kuruluşu ile yapı sahibi arasında yapılan hizmet sözleşmesi fiilen denetim kuruluşu ile müteahhit arasında gerçekleşmektedir. Uygulamada denetim kuruluşunun ücretini müteahhit ödemektedir. Yapı sahibi ile müteahhit arasında yapılan anlaşmalarda, müteahhidin edimleri arasına yapı denetim kuruluşunun ücretini ödemek de katılmaktadır. Dolayısıyla, müteahhit kendini

denetleyen kuruluşun ücretini ödemektedir. Yasal olarak müteahhidin denetim kuruluşunu denetlemesine ilişkin bir hüküm bulunmamaktadır. Müteahhidin kendini denetleyecek kuruluşu seçmesi ve onun ücretini ödemesi karşısında yapılan denetimin ne kadar sağlıklı olacağı tartışmaya açık bir konudur.

2.4. Yargısal Denetim

Kendisine tüzel kişilik verilen ve bağımsız hareket etme yeteneği kazanan her kuruluşun, kendi iradi davranışlarının sonucundan sorumlu olması kaçınılmazdır. Yargısal denetim, eylem suç oluşturmadıkça kendiliğinden harekete geçen bir sistem değildir. Denetim kuruluşunun eylem ve işlemlerinden zarar gören taraf bu zararının sorumlusunu saptamak ve zararın tazminini sağlamak için yasada belirtilen kurallar çerçevesinde yargı mercileri önünde hak arayabilir. Dolayısıyla, yukarıda sorumluluk bölümünde anlatıldığı üzere yargı özel hukuk ilişkilerinden kaynaklanan zararların tazmininde bir yol olarak karşımıza çıkmaktadır. Bunun için tespit davası açılabileceği gibi zararın tazmini de istenebilir. Bu zarar maddi zararlara ilişkin olacaktır. Yasada manevi zararın tazminine ilişkin bir hüküm bulunmamaktadır. Ancak yasaklayıcı bir hüküm de bulunmadığı için manevi zararların tazmininin istenmesine engel bulunmamaktadır.

V. YAPI DENETİM KURULUŞLARININ ROLÜNE İLİŞKİN DEĞERLENDİRME

1. Yapı Maliyetine Etkisi

Bina yapımında en önemli etken onun yapım maliyetidir. Maliyetin saptanmasında yapıda kullanılan malzeme ve hizmet bedelleri etkili olmaktadır. Bu da yapının satış bedeline esas alınmaktadır. Yapı denetim işini yapan bir sektörün ortaya çıkmasıyla yapının maliyetinde bir değişme ortaya çıkmaktadır. Yasa koyucu tarafından özel sektöre devredilen yapı denetim hizmeti bir bedele bağlanmıştır. Yasa koyucu yapı denetiminin ticari etkinliğe esas tutulmaması için hizmet bedelini piyasanın kendi doğal koşullarına bırakmak yerine yasal bir kuralla belirleme yolunu seçmiştir.

Yapı denetim hizmet bedeli yapı sahibi ile denetim kuruluşu arasında yapılan hizmet sözleşmesi ile saptanır (5.md.). Yapı denetim hizmetleri için yapı denetim kuruluşuna ödenecek hizmet bedeli, en az bedelden az olmamak koşuluyla, projenin özellikleri ile yapının bulunduğu bölgenin fizikî, ekonomik ve sosyal özellikleri dikkate alınarak bu sözleşmede gösterilir. En az hizmet bedeli, yapı yaklaşık maliyetinin % 3'üdür. Yapım süresi iki yılı aşan yapılarda bu oran, her altı ay için % 10 artırılır, iki yıldan kısa süren yapılarda ise her altı ay için % 5 azaltılır. Yapı denetim kuruluşu, katma değer vergisi hariç yaptığı hizmetlerden dolayı yapı sahibinden başka ad altında ayrıca hiçbir bedel isteminde bulunamaz. Hizmet bedelinin belirlenmesinde en az sınır yasa koyucu tarafından belirlenmekle birlikte üst sınır konusunda tarafları bağlayan bir hüküm bulunmamaktadır.

Yapı yaklaşık maliyeti yasanın 1/f maddesinde tanımlanmıştır. “*Binalarda, Bakanlıkça her yıl yayımlanan mimarlık ve mühendislik hizmet bedellerinin hesabına esas yapı yaklaşık birim maliyetlerine ilişkin ilgili mevzuatta belirtilen birim maliyet ile yapı inşaat alanının çarpımından elde edilen bedeli; binalarda yapılacak değiştirme, güçlendirme ve esaslı onarım işlerinin ve bina dışında kalan yapılarda ise yapının keşif bedelini*” ifade eder. Yapı yaklaşık maliyetinin belirlenmesi yönetmeliğin 14. maddesinde açıklanmıştır. Buna göre yapı denetimi hizmet bedeli, yapı yaklaşık maliyeti ile hizmet bedellerine esas oranların çarpımı ile elde edilen bedeldir. Bu bedele proje ve yapı denetimi ile her türlü muayene ve deney ücreti dahildir.

Yapı yaklaşık maliyeti, bakanlıkça her yıl yayımlanan Mimarlık ve Mühendislik Hizmet Bedellerinin Hesabında Kullanılacak Yapı Yaklaşık Birim Maliyetleri Hakkında Tebliğ’de belirlenen birim maliyetinin yapı inşaat alanı ile çarpımından bulunur. Yapı maliyetine eklenen bu bedel yapının bedelini de artırmaktadır. Ancak bakanlık tarafından her yıl yayımlanan yapı yaklaşık birim bedelleri sanılanın aksine düşük kalmaktadır. Bunun yapı maliyetine etkisi de düşük olmaktadır.

2. Yapı Malzemesi ve Yapım Teknolojisine Etkisi

Yasanın yürürlüğe girmesiyle birlikte yapıda kullanılan malzemelerin teknolojik açıdan yeterliliğinin ve standartlara uygunluğunun saptanması için laboratuvar kurulması hükme bağlanmıştır. Yapıda kullanılan yapının taşıyıcı sistemindeki beton, beton çelik, çubuk, duvar elemanları vb. malzeme ve imalatın,

standart ve şartnamelere göre bakanlıkça izin belgesi verilen özel veya kamu kuruluşlarının laboratuvarlarında muayene ve deneyleri yaptırılır. Ayrıca test edilen malzemeler yapı denetim elamanlarının nezaretinde kullanılacaktır.

Beton numuneleri, döküm yerinde yardımcı kontrol elemanlarının nezaretinde deneyi yapacak laboratuvar teknik elemanlarınca alınır, alınan numuneler belirlenen laboratuvara, bu laboratuvar teknik elemanı tarafından götürülür. Dolayısıyla test edilen ve uzmanlar gözetiminde kullanılan yapı malzemelerinin yapının yapım teknolojisine olumlu katkıda bulunması beklenmektedir. Ancak, yapım işinde gerçek muhatap konumunda olan müteahhide daha fazla maliyet ve kırtasiye işi çıkarılmaması uğruna denetim kuruluşları yasal zorunluluklara uymayabilmektedirler.

3. Yapı Denetim Hizmetlerinin Yerine Getirilmesindeki Verimlilik ve Etkinliğe Etkisi

Hizmetlerin yerine getirilmesinde kamu sektörü mü yoksa özel sektör mü daha iyidir sorusunun bir kamu politikası olarak gündeme getirilmesinden bu yana, konu karşıt taraflar arasında aydınlatıcı olmaktan çok ateşli tartışmalara neden olmuştur. Bu nedenle, diğer hizmetlerde olduğu gibi yapı denetiminde de hizmetin kamu yada özel sektör tarafından yerine getirilmesine ilişkin tartışmalar verim ve etkinlik karşılaştırması yapmayı arka plana atmıştır.

Hizmet değerlendirmesinde etkinlik bir ölçü olarak karşımıza çıkar. Verimlilik ise az girdi ile çok çıktı elde edilmesi süreci olup, daha çok ekonomik bir terim olarak bilinir. Kişi, firma ve kuruluşlar kendilerine düşen rolü yerine getirebildikleri oranda verimlilik sağlanabilir. Piyasada etkililik ve etkenliğin

belirlenmesinde müşterinin seçimi olduğunu göstermesi bakımından rekabet temel belirleyicidir. Ancak hizmetteki verim ve etkinliğin derecesi yalnız rekabet ile anlaşılabilen bir süreç değildir. Verim ve etkinlik aynı zamanda üretim sürecindeki teknik özelliklere bağlı olarak değişim gösterir.

Yapı denetimi hizmetinin serbest piyasaya bırakılmasıyla özel kuruluşlar arasındaki rekabetin denetimde verim ve etkinliği artıracak varsayılmıştır. Ne var ki uygulamaya, yapı yapımındaki yer seçimi ölçütlerine uymadaki vurdumduymazlık anlayışının hakim olması, kamusal ve özel yatırım projelerinde denetim etmeninin belirleyici işlevinin hesaba katılmamış olması, kaynak yetersizliği, denetim birimleri arasındaki eşgüdüm sorunları, etkinliğe ve verimliliğe elverişli bir denetim sisteminin işlemlerini engellemektedir. Diğer taraftan etkili ve verimli bir yapı denetiminin gerçekleşmemesinin kaynakları arasında, kentleşmenin düzensizliği ve çarpıklığı ile ekonomik sistemin niteliği önemli bir neden olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu nedenle, öncelikli olarak yerleşim yerlerinin seçimindeki düzensizliğin önüne geçilmesi gerekir. Bu düzensizlikte belediyelerin sorumluluk payı büyüktür.

Denetimdeki etkinlik söz konusu olduğunda görünmez elin, piyasa mekanizmasının işleyişine dışarıdan karışması olumlu yönde gelişmemektedir. Piyasa başarısızlıkları nedeniyle denetimin etkinliğinin sağlanamaması denetim sorunlarına neden olmakta, piyasadaki aksaklığın düzeltilmesi kamusal karışma gereksinimini ortaya çıkarmaktadır. Varolan sistem içinde denetimin etkinliği ancak karşılıklı çıkar çelişkilerinin kurulmasıyla sağlanabilir. 4708 sayılı yasada bu çelişkinin kurulmadığı görülmektedir. Denetim hizmetinde sigorta ilişkisinin kaldırılması bu etkinliği kırmıştır. Yapı denetiminde kusurlu sorumlu bulunsa dahi

sigortanın olmayışı tazminat sorumluluğuna ilişkin etkinliğin uygulamada gerçekleşmesini güçleştirmektedir. Yapı denetiminde zorunlu sigorta uygulamasının devreye sokulması, sigorta şirketlerini başarısız denetim kuruluşları için ödemek zorunda kalacağı tazminatlar nedeniyle bir sonraki dönemde bu kuruluşların sigortasını yapmakta ihtiyatlı davranmaya yada hiç sigorta yapmamaya götürecektir. Sigorta yaptırmakta zorlanan kuruluşun piyasada iş bulması ve yapması güçleşeceğinden, iş bulmak isteyen yapı denetim kuruluşu daha iyi denetim yapmaya zorlanacaktır. Zira çıkar çelişkisi içinde bulunan taraflardan birisinin yetersizliği veya sorumsuzluğu diğer tarafın çıkarları aleyhine sonuç doğuracağından, sigortalılık sistemin başarılı işleyişinde etkili olacaktır. Ayrıca denetim kuruluşu sigorta şirketinin denetimine de tabi olacağından, sigorta şirketi sigorta edeceği kuruluşlar konusunda daha seçici davranacaktır. Denetim kuruluşları kendilerini sigorta ettirebilmek için işlerinde daha özenli davranacaklar, sigorta şirketleri ise haksız yere tazminat ödememek için ciddi çalışan kuruluşlarla anlaşacaklar, ciddi kuruluşlar konusunda seçici olabilmek için kuruluşları denetleyecek, bunun için teftiş birimlerini artıracak yada teftiş yapan şirketlerle anlaşacaklardır. Bankalar da kredi verirken sigortalı inşaatları ve denetim kuruluşlarını tercih edeceklerdir. Dolayısıyla, piyasanın çıkar çatışması içinde olan birimleri birbirlerini denetlemiş olacak, bu denetim ilişkisi güvenli yapıları ortaya çıkaracaktır. Bu nedenle, 595 sayılı kararnamedeki sigorta sisteminin 4708 sayılı yasaya göre daha ileri düzeyde bir düzenleme olduğu söylenebilir.

Verim ve etkinlik açısından varolan uygulamalara bakıldığında henüz özel firmaların yaptığı denetimlerin test edildiği söylenemez. Keza denetim kuruluşlarının denetlediği yapıların doğal yıkım olaylarına maruz kalmaması ve büyük zararların

çıkamamış olması, denetimin tam, doğru verimli ve etkin yapıldığının sonucu olarak algılanmamalıdır. Fiili durum olarak, denetimin verim ve etkinliği yerine piyasadan iş kapabilme, bunun için projenin kendileri tarafından hazırlanması, düşük ücretle personel çalıştırma, denetimde yasal oranların altında bedelle çalışma, denetlenen yapıya uğramama gibi yol ve yöntemler kullanılmakta, bu da denetimden çok ticari kaygıları ön plana çıkarmaktadır. Güçlü müteahhitlik firmalarının denetimden kaçmak için kendi denetim şirketlerini kurmalarına bir engel bulunmaması nedeniyle de, bu denetim kuruluşlarının yapacağı denetimin verim, etkinlik ve güvenilirliği olmayacaktır⁴⁴².

Dolayısıyla, verim ve etkinlik bunların gerisinde kalmaktadır. Ayrıca özel sektörün yapı denetiminde kamudan daha başarılı olduğuna ve halkın kamudan olan memnuniyetsizliğinin özel sektör tarafından giderildiğine ilişkin sağlıklı bir araştırma yapılmış değildir. Bu nedenle, yapı denetim kuruluşları kamuya karşı güçlü ve ciddi bir alternatif olarak kendilerini kanıtlayamamışlardır. Her hizmet için her yöntemin kullanılıp kullanılamayacağı çok tartışılan bir konudur. İşin yasal boyutu bir kenara bırakılırsa, toplumun bazı gereksinimlerinin karşılanması için kamunun üretici olması ve o hizmet alanında kamusal davranışın varlığı gereklidir. Geniş bir tüketici kesiminin bulunduğu yapı piyasasında etkin yaptırım uygulayabilen kamu erkinin kullanılması kaçınılmazdır.

⁴⁴² Melih Aşık, “Ölçüyü Kaçırmak”, **Milliyet**, 16.5.2000

4. Yapının Kalitesine, Sağlamlığına ve Dayanıklılığına Etkisi

Yurttaş için daha iyi hizmet, yalnızca daha ucuz bir hizmet demek değildir. Ucuzluğun tek ölçü olarak ortaya konulması yapıdaki kalite, sağlamlık ve dayanıklılık değerlendirmesi bakımından yanlış bir sonuca götürür. Çünkü daha ucuz hizmet ancak o ana kadar varolan standartları koruduğu veya daha da iyisi yükselttiği takdirde kalite, sağlamlık ve dayanıklılık bakımından anlam ifade edebilir.

Kalite kavramının genel anlayış içindeki yeri pahalı, lüks, az bulunan, üstün kavramları ile eşleşebilir ise de, teknik formasyonu olan kişiler açısından standartlara ve istenen özelliklere uygunluğu ifade eder⁴⁴³. Sağlam ve dayanıklı yapı, imar planlarının hazırlanmasından projelendirmeye ve yapının inşasına, çalıştırılan personel, kullanılan yapı malzemesi ve işçilik ile bunların denetimindeki kalite ile sağlanabilir. Bu hem proje, hem yapı üretiminde hem de denetimde rol alan kişilerin yeterli bilgi ve deneyimi, gelişen teknolojinin sunduğu yapı yöntemleri, malzemeleri ve uluslararası standartlara uygunluk ile gerçekleştirilebilir. Sektörel analizler yapıdaki üretim hatalarının çok az bir kısmının teknik sebeplerden kaynaklandığını, çoğunun ise yönetim yapılarının uygunsuzluğundan, eğitim eksikliğinden ve düşük maliyetle üretimi gerçekleştirmeye ilişkin ticari baskılardan kaynaklandığını göstermektedir⁴⁴⁴.

Yasa ve eklerinde yapı denetiminin aşamaları, kullanılacak elemanlar, malzeme kontrolü, yetki ve sorumluluk, denetimin denetimini yapacak üst kurul açıklanmıştır. Getirilen düzenleme yetersiz olmakla birlikte yapı denetiminin belli bir kalite, sağlamlık ve dayanıklılığa ulaşmasını sağlayıcı hüküm bulunmaktadır. Hukuk

⁴⁴³ Açıkel, **agt**, s.43

⁴⁴⁴ Açıkel, **agt**, s.43,

kuralları ile öngörülen yapı denetim mekanizmasının işletilmesi halinde yapı üretim ve denetiminde eskiye oranla kalite, sağlamlık ve dayanıklılığın artacağında kuşku yoktur. Kaliteli, sağlam ve dayanıklı yapı her zaman daha fazla emek ve malzeme harcamasını gerektireceğinden kalitesiz, sağlam olmayan ve dayanıksız yapı için harcanacak emekten daha pahalıdır. Yapı üretiminde ucuza elde edip pahalıya satmak kar amacı güden firmalar için kısa vadede istenen sonuç olacağından, denetim elemanlarının tam bir denetime dönük çalışmasının engellenmesi yolları denenecektir. Bu nedenle, yapı denetim sistemi kalitesiz, sağlıklı olmayan ve dayanıksız yapıdan rant umanların beklentilerini engelleyecek şekilde kurulmalıdır. Yukarıda etkinlik ve verimlilik bölümünde anlatıldığı üzere, denetim sistemi içinde, birbirlerinin çıkarlarını engelleyen aktörlerin yer alması kaçınılmazdır. Bunun için yapı üretim sistemi, denetimi de içerecek şekilde bir bütün olarak ele alınmalıdır. Yapıda yanlış malzeme kullanımı yada yapım hatasının saptanması yerine yanlışın ve hatanın engellenmesine, sürekli iletişime, belgelendirmeye, iş başında bulunmaya önem verilmeli, personelde sorumluluk bilinci ile denetim elemanlarına karşı güvenin oluşturulması sağlanmalıdır. Bütün bunların gerçekleşmesi için denetim elemanının ticari baskılardan uzak kalması dolayısıyla, müteahhitle olan ücret bağının kesilmesi gerekmektedir.

Yapı denetiminin özel sektöre devredilmesinden yana olanların olaya yalnızca ekonomik ve kırtasiyecilik açısından bakmaları kısa süreli bir bakış olur. Ekonomik olmak yurttaş açısından beklenen bir durum olmakla birlikte, uzun sürede kamusal amaçlar göz önüne alınmalıdır. Yapı denetiminde özelleştirme söz konusu olduğunda, ekonomikliğin yanı sıra sürekliliğin temin edilmesi, tekellerin oluşmasının engellenmesi ve hizmet kalitesinin aralıksız kontrolünün de sağlanması

gerekecektir. Uygulamaya bakıldığında özel kuruluşların yapı denetimini en hızlı, verimli ve ucuz yollardan çözdüğü şeklindeki varsayım, bütün hizmetlerin kamu tarafından yerine getirilmesinin yurttaşlar için tek doğru çözüm olduğu şeklindeki görüş ile aynı ölçüde geçersizdir.

5. Hasardan Doğan Zararların Giderilmesine Etkisi

Yapı denetimi hizmetinin piyasaya açılması, bir yandan diğer kamu hizmetleri ile birlikte ulusal piyasaları uluslar arası piyasalarla entegre etme gerekçesine dayanırken, diğer taraftan yapılarda doğal afetler nedeniyle meydana gelen hasarlardan kaynaklanan zararların kamu bütçelerine getirdiği yükün azaltılması amacını taşımaktadır. Kamunun (Belediye) yapı denetim görevi, yasa ile kamu dışında ayrı bir tüzel kişiliğe sahip üçüncü kişiye(yapı denetim kuruluşları) bırakılmıştır. Yapı denetimine ilişkin göreve kamunun (Belediye) yanı sıra yeni bir güç odağı katılmış, yapı denetimi sırf kamunun yerine getireceği bir görev olmaktan çıkmıştır. Yapı denetiminin özel kuruluşlara bırakılmasından dolayı kamuya herhangi bir gelir elde edilmemiştir. Ancak yapılan özelleştirme tam bir özelleştirme olmamıştır. Zira yapı denetiminde kamunun yetkileri tamamen kaldırılmamıştır. Bu yetkileri paylaşan kamu dışı bir aktör devreye girmiştir. Bir tür yetki devri yapılmıştır. Bu nedenle, kent planlamasına ilişkin görevin ifası kamunun sorumluluğu altındadır. Risk ve sorumluluk ise özel kişi ile kamu arasında paylaşılmıştır.

Denetimsizliğin ortaya çıkardığı kötü tablolardan sonra, yapılan düzenlemenin olumlu bir gelişme, iyi yada kötü bir yerden başlanmasının ileri bir

adım olduğu düşünülebilir. Ancak düzenleme, yapı denetim sistemini kent planlamasının diğer unsurları ile birlikte ele almayıp yalnızca kendi içinde değerlendirmiştir. Sistemde yapı denetim kuruluşlarına sorumluluk yüklenirken, yapıyı kötü yapanın sorumluluğu yeterli açıklıkta düzenlenmemiştir. Bir benzetme yapılacak olursa denetim kuruluşunun sorumluluğu trafik kazasından dolayı kazayı yapan sürücüye değil denetimi yapmayan polise sorumluluk yüklenmesine benzemektedir.

Devlet, doğal yıkım olaylarından kaynaklanan tazminat ve maddi giderleri yapı denetim kuruluşlarının üstüne yıkmak istemektedir. Ancak devlet, riskli alanları yerleşime açmakla meydana gelen yıkımlardan en başta sorumlu olan kişidir. Diğer taraftan riskli alanları yerleşime açma yarışı, planlamayı rantta kaydırmanın tipik şekli olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu kaymada, denetiminde güçlük bulunan belediyelerin de payı bulunmaktadır⁴⁴⁵. Hasar sonrası zararların giderilmesi sorumluların saptanması ile yargısal bir sürecin başlaması anlamına gelir. 4708 sayılı yasa zararların tazmininde kusurlu sorumluluk ilkesine yer vermiştir. O halde, zararın ne kadarının denetim kuruluşları tarafından tazmin edileceği kusur incelemesini gerektirecektir. Kusur oranının saptanması özel bir teknik bilgiyi gerektirmektedir. Bu da yargının yıllardan beri bitmeyen sorun alanlarından olan bilirkişi incelemesi sürecini başlatacaktır. Diğer taraftan denetim kuruluşlarının sorumluluğu saptanmakla birlikte zararın büyüklüğünün şirketin bunu karşılama

⁴⁴⁵ Fazıl Sağlam, Tartışmalar, **Deprem ve Hukuk**, İstanbul Barosu Yayınları, İstanbul 2000, s.92, 595 sayılı kararnamenin iptali ile 4708 sayılı yasanın yürürlüğe girdiği 13.7.2001 tarihi arasındaki birkaç aylık kısa sürede belediyeler tarafından verilen ruhsat sayısı 32 bin ile 35 bin arasındadır. Bunun anlamı denetimden kaçış demektir. (Mehmet Ünal “Yapı Denetimi Uygulamaları”, Türkiye İnşaat Sanayicileri İşveren Sendikası Çözüm Arama Konferansları 1-2, İntes İnşaat Sanayii Yayınları No:2, Ankara 18 Mart 2002, s. 65)

kapasitesini aşması veya denetim şirketinin herhangi bir nedenle kapanması durumunda etkili bir sonuç alınması mümkün olmayacaktır.

6. Özel Durumlar

Yapı denetim kuruluşları özel kişilere ait yapıları fen, sanat ve sağlık kuralları ile plan, proje ve mevzuata uygunluğu bakımından denetleyecektir. Kuruluşlar denetim işlerini yerine getirirken plan ve projeyi değiştirme yetkisine sahip değildir. Yapı denetim yasasında özürlü ve yaşlı vatandaşlarla ilgili bir hüküm yoktur. Yapı denetim kuruluşlarına bu yönde yüklenmiş bir görev de bulunmamaktadır. Özürlü, 5378 sayılı Özürlüler ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında yasanın 3. maddesinde; *“Doğuştan veya sonradan herhangi bir nedenle bedensel, zihinsel, ruhsal, duysal ve sosyal yeteneklerini çeşitli derecelerde kaybetmesi nedeniyle toplumsal yaşama uyum sağlama ve günlük gereksinimlerini karşılama güçlükleri olan ve korunma, bakım, rehabilitasyon, danışmanlık ve destek hizmetlerine ihtiyaç duyan kişi”* olarak tanımlanmıştır. Özürlüler yasası ile 634 sayılı Kat Mülkiyeti Yasasının 42. maddesinin birinci fıkrasından sonra gelmek üzere aşağıdaki fıkra eklenmiştir. *“Özürlülerin yaşamı için zorunluluk göstermesi hâlinde, proje tadili kat maliklerinin en geç üç ay içerisinde yapacağı toplantıda görüşülerek sayı ve arsa payı çoğunluğu ile karara bağlanır. Toplantının bu süre içerisinde yapılamaması veya tadilat talebinin çoğunlukla kabul edilmemesi durumunda; ilgili kat malikinin talebi üzerine bina güvenliğinin tehlikeye sokulmadığını bildirir komisyon raporuna istinaden ilgili mercilerden alınacak tasdikli proje değişikliği veya krokiye göre inşaat, onarım ve tesis yapılır. İlgili*

merciler, tasdikli proje değişikliği veya kroki taleplerini en geç altı ay içinde sonuçlandırır. Komisyonun teşkili, çalışma usûlü ile özürünün kullanımından sonraki süreç ile ilgili usûl ve esaslar Bayındırlık ve İskan Bakanlığı ile Özürliüler İdaresi Başkanlığı tarafından müştereken hazırlanacak yönetmelikle belirlenir.”

Bireylerin özel yaşamlarına ayırdıkları konutları ile özel kişiler tarafından yapılan toplumsal etkinliğe ayrılmış yapılardaki kullanım ve toplumsal etkinliklere katılımda yaş ve bedensel yeteneklerin engel olmaktan çıkarılması en temel haklardandır. Bu hakkın elde edilmesinin imar planlarının yapımı ve onaylanması ile ilgisi vardır. Dolayısıyla, yerel yönetimlerin desteğine olan gereksinim açıkça ortaya çıkmaktadır. Anakent (5216 sayılı) ve Belediye (5393 sayılı) yasasında özürliülere ilişkin açık bir hüküm yer almamaktadır. Söz konusu belediye yasası belediyelerin stratejik planlama yapacağını belirtmektedir. Esneklik, genellik, ulaşılmak istenen bir vizyon ve bunun günümüz koşullarında katılımlı süreçlerle belirlenmesi diyebileceğimiz stratejik planlama, toplumun gerek yaş ve gerekse bedensel engelli grubunun kendi iradeleri ile yaşamlarını sürdürebilme olanaklarına erişebilmelerini öngörür.

Yerel yönetimler kendi imar yönetmeliklerinde engelli kimseler için hükümler koyabilmektedirler. Yapının fen, sanat ve sağlık kurallarına uygunluğu yapılarda inşaat ve kullanım izin aşamasında ilgili standartlara uygunluğu ile yakından ilgilidir. Yapıların bu standartlara uygunluğunu sağlamak, uygulamaları denetlemek ve bütünlüğü sağlayıcı önlemleri almak belediyelerin görevidir. Nitekim 3030 Sayılı Yasa Kapsamı Dışında Kalan Belediyeler Tip İmar Yönetmeliği ve Plansız Alanlar İmar Yönetmeliği'nde (Ayrıca örneğin, Ankara Büyükşehir Belediyesi İmar Yönetmeliğinin 7 ve 8. maddelerine göre, özürliülerin yaşamlarını

kolaylaştırmak amacıyla yapılarda özürlülerle ilgili TSE standartlarına uyulması zorunluluğu getirilmiştir.) özürlülerin yaşamlarını kolaylaştırmak amacıyla yapılarda ilgili TSE standartlarına uyulması zorunluluğu getirilmiştir.

SONUÇ VE ÖNERİLER

Yaşanan sorunlar karşısındaki çözümsüzlük, sistemi ya yeni sorunlara karşı uygun reaksiyonlar gösterebilen işlevsel ya da aktörlerin değişimini de içine alacak şekilde kurumsal düzenlemeler yapılması için açılıma zorlar. Kentsel hizmetler içinde yapı denetim hizmetlerine yönelik özelleştirme çabaları 1980’li yılların ortalarına rastlamaktadır. Yaşanan iki büyük depremin ardından bu çabaların sonucunu almak için fırsat çıkmıştır. Yapılan düzenlemeyle yapı denetiminin aktörleri ve işlevlerinde değişime gidilerek, yapı denetim hizmetinin yerine getirilmesi şirket biçiminde örgütlenmiş olan yapı denetim kuruluşlarına verilmiştir. Deprem nedeniyle meydana gelen can ve mal kaybından kaynaklanan acıların büyüklüğü ve tazeliği ise düzenlemede toplumsal kabul sorunu çıkarmamıştır. Ne var ki, yapı denetimine ilişkin sorunlar bitmemiştir.

Ülkemizde yapı denetiminin etkin biçimde gerçekleştirilmesinin önündeki en büyük engellerden birisi, yapı denetiminin günün koşulları içinde hem bireysel hem de toplumsal yönden geri bırakılabilir olduğu yönündeki düşünce eğilimidir. Günün koşullarına göre yaşamaya ve düşünmeye alışmış bir toplumda geleceğe ait harcamalar boşa yapılmış harcama olarak algılanmaktadır. Çünkü ortada henüz bir tehlike yokken, gelecekte tehlike olacağı varsayımıyla alınacak önlemler için yapılan harcamalar boşa yapılmış harcamalardır.

Karşılaşılan bir başka zorluk, nüfus artışı ve göçlerle kentsel yerleşim alanlarında meydana gelen büyümenin getirdiği siyasal önceliğin, tutarlı bir yapı denetimi politikasını geride bırakmasıdır. Bu siyasal öncelikte özellikle imar afları,

ülkemiz açısından hala genel ve yerel politikanın önemli aracı olarak kullanılabilmektedir. Söz konusu imar afları ve denetimsizlik, yalnızca yoksul kesimlere değil, varlıklı ve seçkin kesime de çıkar yada kar sağlayabilmektedir. Bu nedenle, yapı denetiminin etkinliğinde önemli bir engel olan seçim politikaları, her dönemi yeni bir başlangıç kabul ederek eskinin yanlışlarına sünger çekmektedir. Bu anlayış, yapıların güvenliğine verilen önemi azaltmakta, bu da doğal yıkım olaylarının yol açtığı hasarda toplumsal maliyeti yükseltmektedir.

Yapıların denetiminde özel şirketlerin aracılığına başvurulmasının politik boyutu bulunmaktadır. Yapı denetimine ilişkin politikalar, liberal anlayışın etkisi altında, çıkarların uzlaştırılması sorununun çözümü olarak ortaya çıkmıştır. Zira yapı denetiminden beklenen kamusal yarar, özel yararlarla bütünleştirilerek bir bedele bağlanmak suretiyle özel şirketlerin sunumuna bırakılmıştır. Yapı denetiminin özel kişiler eliyle gerçekleştirilmesinden beklenen olumlu yansımaların tam anlamıyla gerçekleştiği söylenemez. Özellikle rekabet, uygulamaya yapı kalitesini artırmak yerine, denetim bedelinin indirimi ve denetimsizlik olarak yansımıştır. Bu yansıma olağan karşılanmalıdır. Zira, birer şirket mantığıyla kurulan ve çalışan yapı denetim kuruluşlarının öncelikli amacı ekonomiktir. Ekonomik alanda rekabetin sağlayacağı öncelikli sonuç, denetim bedelinde indirim olacaktır. Bu sonuç, denetimi bir yük ve bürokratik engel olarak algılayan toplumsal ve müteahhit anlayışı ile bütünleştğinde ortaya denetimsizlik çıkmaktadır. Yapı denetim şirketlerinin denetim yaptığı illerdeki uygulamalara bakıldığında, denetimin özel sektör eliyle yürütülmesinin sağladığı katkının, kamu bürokrasisinden ve kamunun sorumluluktan kurtulması olarak görüldüğü söylenebilir. Diğer bir algılanış biçimi ise, şirketlerin pek çok insanın

ekmek kapısı olduğudur. Hizmet kalitesine yönelik değerlendirmeler ise, hep ikinci planda kalmaktadır.

Yeni yapı denetim sisteminden olan en önemli beklenti, denetimsizliğin ortadan kaldırılmasıdır. Yoksul çevreler, yoksulluğun bir sonucu olarak, nasıl olursa olsun barınacak bir yer bulma düşüncesiyle, varlıklı çevreler ise varsıllığın bir sonucu olarak, istediği yer ve şekilde yapı sahibi olmak için kaçak yapılaşmaya yönelmektedirler. Hükümet, yoksul kesime karşı oy kaygısı ile varlıklı kesime karşı ise, sermayenin gücü nedeniyle direnime gösterememektedir. Bu nedenle, yapılaşmaya ilişkin alanda politikacıların etkili olması, rant beklentileri nedeniyle teknik gereklilikleri ikinci plana atabilmektedir. Bu da, gelecek dönemlerde sorunların çıkmasına neden olduğu için, ülkede kamu yönetim ve yöneticilerine olan güven sarsılmıştır. Bu güvensizlik ortamı, politik ve yerel etkilerden uzak, bağımsız bir denetime olan gereksinimin ortaya çıkmasının gerekçelerinden birisidir. Bu nedenle, yapı denetiminin bağımsız kurumlara bırakılması bazı açılardan yararlıdır. Özellikle kamudaki bürokratik yapılanmanın neden olduğu sıkıntıların aşılması, yapı denetiminin yerel politik baskılardan etkilenmemesi ve bu alanın uzmanlaşmış kurumlara bırakılması teknik sorunların çözümünü kolaylaştıracaktır. Ancak oluşturulan denetim sistemi ve denetim kuruluşları varolan durumları itibariyle bir takım sakıncaları da beraberinde getirmiştir. Bu sakıncaların en önemlisi, bunların üzerinde denetim sağlayacak etkin bir kurumsallaşmanın oluşturulamamış olmasıdır. Bu etkisizlik toplumun duyarsızlığı ile birleştiğinde, bu kuruluşların da yerel yönetimlerdeki aymazlık anlayışını benimsemeleri gecikmemiştir.

Yapıya ilişkin sorunların çözümünün değişik uzmanlık alanlarını ilgilendirmesi, bütüncül olarak bilgilerin merkezileşmesi ve işlerin bir elden

yürütülmesi bakımından, yapı denetiminin kamu tarafından yürütülmesinde yarar vardır. Başka bir deyişle, bu alanda bütün etkinlikler ve harcanacak çabanın en olumlu sonucu elde edebilmesi, ancak etkin bir eşgüdüm ile gerçekleştirilebilir. Aksine bu alanda birden çok merciinin yetkili kılınması, eşgüdüm sorunundan kaynaklanan hareketsizliği ortaya çıkaracak, yapıya ilişkin planlamanın organlar arasında bölünmesi, işlevlerin bölünmesine yol açacağından, yapı denetimindeki organik bütünlük bozulacak ve kamu bundan büyük zarar görecektir.

Yapı denetiminin amacı yapıların fen, sanat ve sağlık kurallarına uygun yapılıp yapılmadıklarının yapım süreci içinde saptanmasıdır. Ne var ki, yapı denetiminin ticari ilişkilere açık, kurucuları için nitelik, çalışanları için uzmanlaşma yerine diploma tarihi üzerinden geçen sürenin yeterli görüldüğü ve çalışanları arasında gerçekçi bir görev bölüşümü koşulunun aranmadığı özel kuruluşlara bırakılması, yapı denetimini her türlü gizlilik ve kişiselliğe açık ilişki biçimine sokarak sübjektif niyetlerin gerçekleşmesi amacının aracı durumuna getirmektedir. Bu durum, yapı işinden rant beklentisi olanları memnun etmesine karşın, yapı denetimindeki kamu yararını göz ardı ederek denetimden beklenen verim, etkinlik ve güveni sarsmaktadır. Bu açıdan, yapı denetiminin özel sektöre devredilmesinden yana olanların, olaya yalnızca ekonomik ve bürokratik açıdan bakmaları kısa süreli bir bakış olur. Diğer taraftan, yapı denetiminin özel kişilere bırakılmasıyla kamu açısından ekonomik bir getiri sağlanmadığı gibi kamusal deneyim birikimi de yok edilmektedir. Buna karşılık, kamu gücünün yapı denetim kuruluşlarına devri, özerk aracı bir otoriteyi ve yeni çıkar odaklarını ortaya çıkarmaktadır.

Şirketlerin denetim işlevinin birer aracı durumuna gelmesinde, günümüzde ekonomik alanda görülen gelişmeler ve bu alandaki anlayışların büyük etkisi

olmuştur. Her şeyden önce denetimi yapan kuruluşlar ve çalışanları, özel hukuk hükümlerine göre iş yapan, serbest piyasanın koşullarına tabi dolayısıyla, para kazanmanın birinci amaç olduğu örgütlerdir. Bu amaç içerisinde daha fazla kar elde edebilmek için maliyetleri düşürmek çekinilecek bir unsur olmayacağından, maliyeti yükselten her türlü iyileştirmenin ikinci planda kalması mümkündür. Bu çerçevede, çalışan personelin niteliği, denetimdeki objektiflik ve işverene bağlılığın ortaya çıkaracağı olumsuz gelişmelerin denetime yansımaları kaçınılmaz olacaktır. Bu ortamda, çoğu kere denetimin fiilen gerçekleştirilmesi, olması gerektiği gibi olması veya yapması gereken kişiler tarafından yapılması mümkün olamamaktadır. Bu durumun kontrolü ise merkezde bulunan sınırlı sayıda kamu görevlisi tarafından yapılamamaktadır.

Denetim kuruluşlarının kamusal örgütlenme dışında birer özel kişi olarak yer almaları, denetimde zorlayıcı tedbirlerin uygulanmasından kaçışın en önemli sığınağıdır. Denetlenen yapının mülkiyeti, uygulamada müteahhide uzanmaktadır. İnşaat yapıp satmak suretiyle para kazanmayı bir meslek haline getiren müteahhit, yapı denetimini maliyet ve bürokratik açıdan yük olarak gören kişidir. Bu nedenle, denetimin iki tarafında yer alan, ticari kimliğe sahip müteahhit ve denetim kuruluşunun, ortak noktada buluşmaları geç ve güç olmamaktadır. Bu ortak nokta, yapının denetimindeki özensizlik olarak kendini göstermektedir. Diğer taraftan, aynı noktada kamunun ve özel kişilerin çatışan yararları ile de karşılaşmaktadır. Çatışma, zayıf denetimin ortaya çıkardığı toplumsal güvenlik endişesi ve bunun doğuracağı can ve mal kayıplarının önlenmesindeki kamusal yarar ile müteahhit ve denetim kuruluşunun ticari kazançlarına ilişkin özel yararları arasındadır.

Bu kuruluşlar süreklilik bakımından kurumsallaşamamıştır. Yapı denetim şirketi kurucu veya ortaklarının vefatı durumunda, şirket kendi varlığını devam ettirememesi riski taşımaktadır. Çünkü mirasçılar mühendis değilse şirket ortağı olamayacaklardır.

Yasanın hükümleri denetim işlevinin tam anlamıyla yerine getirilmesi, çıkan sorunlara çözüm bulunması bakımından yeterli değildir. Konu genelgelerle düzenlenmeye çalışılmaktadır. Yapı denetim kuruluşlarının işlevinde kamusal boyutlar bulunsun bile, yapı denetim kuruluşları esas itibarıyla kuruluş biçimi, kurucu ve çalışanları, işlev biçimleri, dinamik ve sürekli değişim gösteren piyasa koşulları, bu kuruluşları özel hukuk alanının unsurları içinde göstermektedir. Ancak, yoğun olarak kamusal güvenliği ilgilendiren yapı denetimi alanı, özel hukukun serbest piyasa koşullarına elverişli bir nitelik taşımamaktadır.

Yapı denetimi ile ilgili yasal düzenlemelerin yaşama geçirilmesi çabalarının evrimi, genelde kamu yönetiminde yaşanan değişimin yönü ile paralellik göstermektedir. Bu paralelliği kamu yönetimini etkileyen toplumsal ekonomik koşullardan ayrı düşünmek olası değildir. Bir başka deyişle, yapı denetiminin geldiği bugünkü aşama, büyük ölçüde kamu yönetimindeki değişimlerin etkisi altında biçimlenmiştir. Yapı denetimindeki değişimin, sorunlara çözüm getirmenin yanında ve daha ötesinde liberal ideolojinin yerleştirilmesinin bir ürünü olduğu sonucuna varılmaktadır. Denetim, kamu yönetiminin temel dayanaklarından. Kamunun denetim yetkisinin dışarıda bırakılması, hesap verebilirlik ilkesinin de dışarıda bırakılmasıdır. Görülen odur ki, kent planlaması konusunda atılan adım, denetim yetkisinin dışarıda bırakılmasıyla gereğinden ileri atılan bir adım olmuştur. Yapılan düzenleme ve uygulamalar, kamu yönetiminin denetim işlevi ve kurumlarının

dışarıda bırakılmasıyla uluslararası sermaye hareketlerinin önünde bir engel olmaktan çıkarılması amacını ön plana çıkarmaktadır⁴⁴⁶. Ülkemizin yapı denetimi açısından yakın dönemde geçirdiği dönüşüm iki noktayı öne çıkarmaktadır: İlki; Yapı denetimine ilişkin süreç içinde sistem kamu gücünü zayıflatarak bireysel taleplerin karşılandığı özel kişiler arası bir işleme dönüşmüştür. Özel şirketler tarafından denetim yapılmakta, bu denetim kamu yönetimi tarafından onaylanmaktadır. Yeni sistem yapı denetiminin amacını ortadan kaldırmaktadır. İkincisi ise yapı denetimindeki bütüncül anlayışın kaybolarak yerine kolaylaştırıcılığın getirilmiş olmasıdır. Kolaylaştırıcı olmak yanlış bir bakış açısı değildir. Ancak bu bakış açısı hemen ve isteğe göre yapı denetimi yaklaşımını getirdiği takdirde yanlışlık ortaya çıkmaktadır. Bu yaklaşım çerçevesinde özel kişilerin yapı denetimine müdahalesi, deneyim ve ilkeleri derinden yaralamıştır.

595 sayılı yasa gücünde kararnamenin iptal edilmesinden sonra, çok kısa bir süre içerisinde yeterli olgunluk sağlanmadan 4708 sayılı yasa bir tepki görünümünde çıkarılmıştır. Sistem ticari bir yapılanmayı getirmiştir. Yapı denetim kuruluşlarının bir ticari şirket olarak örgütlenmeleri bireysel mesleki sorumluluğun kolektif sorumluluk haline dönüşmesine yol açmaktadır. Ticari yaklaşımlar sonucu, yapı sahibi masraflardan kaçınabilmek için yapıdaki bütün yetkilerini müteahhide devredebilmektedir. Uygulamada proje müellifi ve yapı denetim kuruluşu da müteahhit tarafından belirlenmektedir. Dolayısıyla, yapı denetim kapsamı altında çalışan bütün denetçiler, kontrol elemanları, laboratuvar ve diğer şantiye çalışanları doğrudan müteahhidin denetimi altına girmekte böylece, yapı üretim süreci bütünüyle yapı müteahhidinin denetimi altına girme tehlikesi içinde bulunmaktadır.

⁴⁴⁶ Keleş, Yerinden Yönetim ve Siyaset, **age**, s. 491

Yapı sahibinin gizli vekili olarak müteahhit, yapı denetim kuruluşu ile ücrette indirim pazarlığı yapabilmektedir. Bunun anlamı, yapı denetiminin fiilen ortadan kalkmasıdır. Yapı denetim kuruluşu, rekabette etkinlik sağlayabilmek için yapıya ilişkin her türlü projeyi ücretsiz olarak hazırlamayı önermektedir. Bu durumda, denetlenecek projeyi hazırlayan da denetleyen de aynı kişi olmaktadır. Bu durum proje denetiminin de fiilen ortadan kalkması anlamına gelmektedir. Bu gelişmeleri önlemek, tüketicinin de içinde bulunduğu tüm tarafların, yapı üretimi sürecine etkin şekilde katılımı ve birinin kazanımının diğerinin kaybı olacak şekilde, kurumsallaşmış çıkar çelişkileri yapılandırması ile sağlanabilir. Buna göre;

Yapı denetiminin etkinliğini sağlayabilmek için yapı üretimine katılanların çıkar çelişkisi içinde olmalarının koşulları yaratılmalıdır. Bu açıdan, sigorta şirketleri devreye sokulabilir. Yapı denetim kuruluşları sorumluluk üstlenseler dahi, denetimsizliğin yol açtığı zararları karşılayacak ekonomik güce sahip değildirler. Bu nedenle, sigorta sisteminin kurulması zorunludur. Tazminat ödemek zorunda kalacak olan sigorta, kendiliğinden denetim kuruluşlarını denetleyecek, dürüst çalışmayan denetim kuruluşlarını sigorta etmeyecek yada çok yüksek bedellerle sigorta edecektir. Bu da denetim kuruluşlarının daha özenli denetim yapmalarını sağlayacaktır.

Yapım sürecinin kurumsallaşması için teknik şartname ve standartlar birincil önemdedir. Yapım sürecinin işleyişi ve teknik standartlar, tüm tarafların bilgisine ve denetimine açık olmalıdır. Sigorta kuruluşları, kullanıcı ve proje müellifine, standartlar sistemi ile yapının denetim bilgisi aktarılmalıdır. Bunun için tarafların birbirlerini sorgulama haklarının bulunması gerekir. Bu amaçla, meslek içi eğitim, yapı denetimiyle ilgili standartların ve işleyişin eğitimi üzerine yapılandırılmalıdır.

Sonradan oluşabilecek olumsuzluklardan zarar görme olasılığı bulunan üçüncü kişilerin haklarının korunması amacıyla kamu yapı denetiminin içinde yer almalıdır. Yapı denetimi hakkındaki 4708 sayılı yasanın iptali için açılan davayı mahkeme, kamusal denetim yetkisinin devredilmemiş olduğu gerekçesiyle reddetmiştir. Mahkeme red gerekçesinde, denetimle ilgili ruhsat ve benzeri yapılanmalara verilen onay mekanizmasının kamusal yetki altında tutulduğunun üzerinde durmuştur. Bundan, teknik çalışmaların kamusal alan dışında yerine getirilebileceği anlamı çıkmaktadır. Yapım sürecine onay vermek ve yapı tamamlandıktan sonra kullanma izni vermek yetkisini elinde bulundurmak, yapı denetiminin kamu tarafından yerine getirilmesi anlamında yeterli görülmüştür. Bu saptamaya göre tam anlamıyla bir yapı denetiminin yapıldığını söylemek mümkün değildir. Kamusal denetimin varlığı en azından üçüncü kişilerin haklarını korumak, bütün sorumlu ve sorumlulukları kayıt altına almak amacıyla gereklidir. Ayrıca yapı sahibi genel olarak kamusal denetimin amaçlarına en uzak olan taraftır. Yapı sahibi, yapım işine çoğu zaman tamamlandıktan sonra üçüncü kişilere satılması amacıyla girdiği için bir ticari girişimci konumundadır. Bu nedenle, yapı sahibinin ticari çıkarlarını en ön planda tutması, yapı denetimi giderlerini en aza indirme çabası içinde olması kaçınılmazdır. Bu durumda, yapının tamamlanmasından sonra kullanacak olanların, yapım süreci sırasında haklarını korumak kamuya kalmaktadır. Bu saptama bizi çıkar çelişkilerinin kurulabilmesi için başka aktörler bulmaya yöneltmektedir. Bunun için genel olarak proje müellifinin yapı denetiminin içinde olmasının katkı sağlayacağı düşünülebilir. Ayrıca sigorta kuruluşları da iyi yapılmayan denetim nedeniyle zarar riski altında bulunacakları için, yapının yapım

sürecine ve denetleyenlere karşı kendi özel denetimlerini oluşturma gereğini duyacaklardır.

Yapı Denetimi Hakkındaki Yasada ve 595 Sayılı Yasa Gücünde Kararnamede öngörülen yapı denetiminin, hangi ölçütlere göre yapılacağı konusunda herhangi bir hüküm yer almamaktadır. Denetim, denetimle yükümlü meslek insanlarının kendi bilgi ve deneyimlerinin öznelliğine terk edilmektedir. Bu sorunun aşılabilmesi için, yapım sürecine ticari getiri elde etmek amacıyla katılan taraflarla çıkar çelişkisi içinde bulunan, kullanıcı, sigorta kurumları gibi tarafların bilgi edinme sistemlerinin oluşturulması gerekmektedir. Bu da doğru ve iyi olarak tanımlanan yapıyla ilgili standartların belirlenmesine bağlıdır. Denetimin hangi ölçütlere göre yapılması gerektiğinin kesin olarak belli olmadığı durumlarda, yeterli yada doğru denetim konusunda denetim elemanları birbirleriyle zıt görüşlere sahip olabilmektedir. Bu çelişki çoğu zaman mahkemelerde çözümlenmek üzere teknik bilirkişiler önüne taşınmaktadır. Bütün bu sorunların giderilebilmesi için, inşaat yapım süreçleri için belirli uygulama yöntemleri ve tekniklerinin teknik uygulama standardı halinde tanımlanıp yapı denetim kuruluşlarının uygulamaları için bir yönetmelik halinde belirlenmesi gereklidir. Diğer taraftan, bilgi edinme yollarının açık tutulması sayesinde yapı her zaman denetlenebilecektir. Yetersiz ve eksik şekilde denetlendiği her zaman kontrol edilebilen bir yapı, kaçınılmaz olarak rant kaybına uğrayacaktır. Rant kaybını göz ardı edebilecek herhangi bir ticari yaklaşım mümkün değildir.

Yasalarda yapım süreci ile ilgili teknik gereklilikler konusunda herhangi bir hüküm bulunmamaktadır. Yapım alanında genel olarak teknik şartname ve standartlar konusundaki açıklık nedeniyle, teknik uygulama standartları için, proje

müelliflerinin telif haklarına sahip olduğu proje eki şartnamelerin geliştirilmesi, inşaat malzemesi üreticilerinin ürün uygulama prospektüslerinin geliştirilmesi, eğitim kurumlarının akademik çalışmaları, enstitü ve ticari diğer kurumların çalışmaları, yurtdışında geliştirilmiş bulunan standartlardan uyarlamalar, uluslararası zorunlu standartlar bu konuda kaynak olabilir.

Yapı denetiminde nasıl bir işleyiş öngörülürse öngörölsün, denetimin sağlığı eninde sonunda insan faktörüne dayanmaktadır. Ülkemiz açısından da sorunun çoğu kere sistemle ilgili değil, sistemin temel unsuru olan insan faktörü veya toplum değerleri ile ilgili bir sorun olup olmadığı akla gelmektedir. Bunun gereğı olarak, denetim görevlileri “yeterli” veya “yetkin” olsalar bile, Yapı Denetim Yasası kapsamında, tarafların çıkar çelişkileri içerisinde birbirlerini denetleme sistemi mutlaka oluşturulmalıdır. Ayrıca yapım sürecine katılan bütün tarafların süreci benzer kavramlarla izleyebilmeleri ve yapım süreci teknik standartlarının herkes için aynı anlamı taşıyabilmesi için eğitimin verilmesi gereklidir. Bu eğitimin, oluşturulacak yapı denetim enstitüsü tarafından verilmesi mümkündür.

Ticari tüzel kişilik olarak tanımlanmış bulunan yapı denetim kuruluşlarının varlıklarını sürdürebilmek için belirli bir iş hacmine sahip olmaları gerekmektedir. Bu iş hacmi, tüm çalışanların ücretleri ve kuruluşun genel giderlerini karşılamasının ötesinde ticari şirkete uygun bir kâr sağlamak durumundadır. Bu iş hacmi yakalanamadığı takdirde, denetim kuruluşu varlığını sürdürebilmek konusunda, ya rekabet şansını arttırabilmek için enaz bedelden daha fazla indirim yapmak ya da giderlerini azaltmak yoluna gidecektir. Her iki durumda, çalışan personelin ücret düzeyini düşürecektir. Bu durum, yapı denetiminde çalıştırılan elemanların niteliği

ile denetimin niteliğini olumsuz olarak etkilemektedir. Ücret standardı konusunda temel alınan birimlerin yüksek tutulmasında yarar vardır.

Yapının taşıyıcı olmayan kısımlarında herhangi bir afete bağlı olmaksızın meydana gelen hasarların sorumluluğu, dolayısıyla tazmin edilmesi yükümlülüğü, tamamıyla yapı denetim kuruluşu ve dayanışmalı olarak diğer yapı sorumlularının üzerinde olmalıdır. Yapım süreci sırasında yapı sorumlularının hataları, eksikleri ve geri bırakmaları sonucu birbirlerine verecekleri zararların giderilmesi çıkarılacak yasa kapsamında öngörülen sigortadan karşılanması yerine, genel sorumluluğa ilişkin yasa hükümleri kapsamında karşılanmalıdır.

Yapıların denetlenmesindeki gereklilik denetleyenlerin de sıkı bir şekilde denetlenmesi üzerinde yoğunlaşmaktadır. Bu bakış, yapı üretimine katılanlara olan güvensizlikten kaynaklanmaktadır. Bu güvensizlik, özel kuruluş çalışanlarına kamu çalışanlarından daha az değildir. Şüphesiz ki, her şeye rağmen kamusal denetim, yapı üretimi sırasında orada bulunabilme olanağı olmadığı için sürece katılamayan tarafların haklarının korunması için gereklidir. Yapı denetim kuruluşları yapı denetimine ilişkin kamu hizmetlerinin birer ifa biçimi ve aracı olan yeni tip kuruluşlardır. Yapı denetim kuruluşlarının hizmeti, alan kapatıcı hizmet ifası olarak görülmemeli ve kamunun elinde uygulama süreci içinde yeterli kontrol ve nüfuz olanakları olmalıdır.

Pozitif hukuk kurallarıyla oluşturulan yeni kurumsal yapının varlığı tek başına yasada öngörülen amacın gerçekleştirilmesi için yeterli olamamaktadır. Yasal statü oluşturulurken denetimin etkinliği için, bağlantı içinde olunan diğer fiziksel ve kurumsal koşulların hazırlanıp hazırlanmamış olması, denetimin toplumsal ortamda başarı durumunu arttırmakta yada azaltmaktadır. Bugün için yapı denetim

kuruluşlarını destekleyen sigorta, meslek örgütlerinin katkısı ve eğitim gibi kurumsal oluşumların 4708 sayılı yasadan çıkarılması, denetim kuruluşlarının işlevlerini etkisizleştirdiği gibi, toplumsal güvenini de yitirmesine yol açmıştır. Sonul amaç olarak bakıldığında, yapı denetimindeki kamuya ait yetkilerin özel sektöre devredilmesiyle amacın, yapı denetiminin güçlendirilmesi değil de, liberalizmin yerleştirilmesi olduğu ortaya çıkmaktadır.

ÖZET

1980'den sonraki gelişmelere bakılacak olursa, özelleştirme liberal uygulamaların kaçınılmaz bir durağı olarak saptanmıştır. Son dönemdeki yasal düzenlemeler incelendiğinde, genellikle yapı denetim sürecinin örgütlenme açısından ele alındığı, yerleşik düzen içerisindeki yapı denetim sistemi başarısızlığın gerekçesi olarak gösterilerek denetim süreci içinde kamu yönetiminin etkisinin azaltılmaya çalışıldığı görülmektedir. Yapı denetiminin geldiği bugünkü aşama, büyük ölçüde kamu yönetimindeki değişimlerin etkisi altında biçimlenmiştir. Ancak yoğun olarak kamusal güvenliği ilgilendiren yapı denetimi alanının, özel hukukun serbest piyasa koşullarına sokulmaya çokta elverişli bir nitelik taşımadığı görülmektedir.

Dört bölümden oluşan bu çalışmada, öncelikle yapı denetiminin bugünkü yapısının meydana gelmesinde etkili olan kamudaki değişim olgusu ve sonuçları ele alınmıştır. İkinci bölümde kent planlaması, üçüncü bölümde ise yapı denetimi üzerinde durulmuştur. Dördüncü bölüm, yapı denetim hizmetinin özel kesime gördürülmesine ilişkin deneyimler, anayasa mahkemesi kararlarının etkisi ve yapı denetim kuruluşlarının anlatıldığı bölüm olmuştur. Son bölümde, bu kuruluşların ortaya çıkış gerekçelerini karşılayan bir uygulama içinde bulunup bulunmadıkları, kurumsal ve işlevsel olarak değerlendirilerek sorunların saptanması ve çözüm önerilerinde bulunulmuştur.

ABSTRACT

When we look at the developments after the year of 1980, it is possible to conclude that privatization has been an inevitable step of liberalization. On the other hand, when the legislative regulations in the recent years are examined, it can be determined that the building inspection process is dealt with respect to getting organized and for that reason there has been an effort to reduce the influence of public administration in the inspection process based on the justification that the building inspection system in the settled arrangement is the main reason of failure. The present phase that the building inspection has reached is shaped largely under the impact of the changes in public administration. However, the field of building inspection, which is related to the public security intensively, is deemed to have a nature that is not very adoptable to the free market conditions of private law.

In this study, composed of four chapters, primarily, the concept of change in public sector that has a major impact on the realization of present structure of building inspection and its consequences are examined. In the second chapter, the city planning and in the third chapter, building inspection is studied. The fourth chapter includes the experiences relating to the building inspection services by the private sector, the impacts of the decisions by the Constitutional Court as well as the information on the building inspection organizations. In the final part, it is argued whether these organizations activate in correspondence with the justification for their existence with an institutional and functional perspective, the problems in the light of this assessment are specified and possible solutions are proposed.

KAYNAKÇA

AÇIKEL, D. Ali, Yapı Denetiminin Kalite Üzerine Etkisi ve Konya Örneği, **Selçuk Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Konya, 1998

AKILLIOĞLU, Tekin, “Kamu Yararı Kavramı Üzerine Düşünceler”, **Amme İdaresi Dergisi**, C. 24, Sayı:2, Ankara 1991, s. 3-15

AKILLIOĞLU, Tekin, “(Yeni) İmar Kanunu ve Yönetim Hukuku”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 19, Sayı:2, Haziran 1986, s.93-100

AKILLIOĞLU, Tekin, “Noterlik Hukuku Açısından Kamu Hizmeti ve İdari Vesayet Kavramları”, **Noterlik Hukuku Sempozyumu:III-IV-V**, NOTEV yayını, Ankara, 1999, s. 11-18

AKINCI, Ziya, **Milletlerarası Tahkim**, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2003

AKINCI, Ziya, “Uyuşmazlıkların Çözüm Yolu Olarak Tahkim”, **Hukuk Kurultayı 2000**, Cilt 3, Ankara Barosu Yayını, Ankara, 2000, s. 107-113

AKİPEK, Şebnem/KÜÇÜKGÜNGÖR, Erkan, “Yapı Denetimi ve Yapı Denetim Kuruluşları”, **Hukuk Dergisi**, Türkiye Noterler Birliği Yayını, Sayı 108, 15 Kasım 2000, s. 1-18

AKMAN, Galip Sermet, **Taşkın İnşaat**, İstanbul Üniversitesi Yayınları No:3046, İstanbul, 1982

AKYOL, Şener, “Milletlerarası Tahkim (Sorunlar-Çözümler-Öneriler)”, **Kemal Oğuzman’ın Anısına Armağan**, Beta Yayınevi, İstanbul, 2000, s. 51-69

AKYOL, Taha, “Afet ve Zaruret”, **Milliyet**, 18.8.2004

ALİEFENDİOĞLU, Yılmaz, “Kamu Hizmeti-Kamu Yararı Açısından Özelleştirme ve Anayasa Mahkemesi Kararları”, **Özel Hukuk ve Anayasa Mahkemesi Kararları Sempozyumu II**, Banka ve Ticaret Hukuku Araştırma Enstitüsü Yayınları, 26 Mart 2004, s. 3-23

ALKAN, Ayten, **Türkiye’de 1980’den Sonra Dar Gelirlilerin Konut Sorunu ve Konut Kooperatifleri**, Türkiye Kent Kooperatifleri Merkez Birliği Yayını, Ankara, 1998

ARIKAN, Yeşeren Eliçin, “Kentsel Kamu Hizmetlerinde Etkinlik Arayışları: Fransa”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C.11, S.4, Ekim 2002, s.74-87

ARIT, Selda, “Geleceğin Kentleri”, **Bilim ve Teknik**, Ocak 1998, Sayı 362, s. 58-63

ASLANMARTİN, Dizdar Öznur, “Yapıda Denetim ve On Yıllık Sorumluluk Sigortasının Önemi”, Yayınlanmamış yüksek lisans tezi, **Marmara Üniversitesi Bankacılık ve Sigortacılık Enstitüsü Sigortacılık Ana Bilim Dalı**, İstanbul, 2001

AŞIK, Melih, “Ölçüyü Kaçırmak”, **Milliyet**, 16.5.2000

ATAAY, Faruk, **Kamu Reformu İncelemeleri**, Ankara Tabip Odası Yayını, Ankara 2005

ATAÖV, Anlı, Stratejik Planlama ve Belediyeler, Türkiye Belediyeler Birliği ve Konrad Adenauer Vakfı işbirliği ile düzenlenen **6 Mayıs 2005 tarihli toplantıda yapılan konuşma**

AYBAY, Aydın, “İmar Affı”, **Türkiye 12. Dünya Şehircilik Günü Kolokiyumu**, 16-18 Kasım 1988, Ankara, 1990, s. 70-72

BAYRAKTAR, Köksal, **Suç İşlemeğe Tahrik Cürmü**, İstanbul Üniversitesi Yayınları No:2387, İstanbul, 1977

BAYRAKTAR, Serkan “Yapı Denetiminin Dünyadaki Uygulamaları ve Türkiye’deki Gelişim Süreci”, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, **İstanbul Teknik Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü**, İstanbul, 2001

BELL, John, “Fransa’da Bağımsız İdari Otoriteler”, (Çeviren Cemil Kaya), **Prof. Dr. Baki Kuru Armağanı**, Türkiye Barolar Birliği Yayınları:55, Ankara, 2004, s. 403-416

BERBEROĞLU, Enis, “Belediye Yerine Yapı Polisi Var”, **Hürriyet**, 11.09.1999

BERNARDIN, Marc, “Fransa’da Uygulanan Zorunlu Yapı Denetim Sigortası”, (Çev. David Kohen), **Sigortacı**, Yıl:15, Sayı :209, 1-15 Eylül 1999

BOZKURT, Ömer /ERGUN, Turgay /SERİYE, Sezen, **Kamu Yönetimi Sözlüğü**, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayını, Ankara, 1998

BOZLOĞAN, Recep, “Belediye İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme Tartışmaları”, **Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildirileri**, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yerel Yönetimler Araştırma ve Eğitim Merkezi Yayını, Yayın No: 12, Ankara 2002, s. 439-459

CANSEN, Ege, “Devlet Sigorta Yaptırmaz”, **Hürriyet**, 15 Eylül 1999

CANSEN, Ege, “Özalcılık Öldü”, **Hürriyet**, 17 Nisan 1994

CENGİZKAN, Ali, “Türkiye Konut Yönetimi Belleği Oluşturulmalıdır”, **Konut Kurultayı**, Şehir Plancıları Odası Yayını, İstanbul 22-23-24 Mayıs 2002, s. 203-215

CEVİZOĞLU M.Hulki, **Türkiye’nin Gündemindeki Özelleştirme**, İlgi Yayınları, İstanbul, 1989

CHARLES, W. Kegley /GREGORY, A. Raymond, **Exorcising the Ghost of Westphalia: Building World Order in the New Millenium**, Printice Hall, New Jersey, 2002

CODE AND GUIDE PART 7 (PLUMBING) OF THE ONTARIO BUILDING CODE, Ontario Building Branch Ministry of Housing, Ontario, 1993

ÇELEBİ, Erkan, “Belediyelerin Çoğu İnşaatta Uzman Onayını Ciddiye Almıyor”, **Hürriyet**, 12.9.1999

ÇELİK, Aytekin, **Bağımsız Denetim Kuruluşlarının Hukuksal Sorumluluğu**, Seçkin Yayınları, Ankara, 2005

ÇETİN, Erdal, “Denetim”, **Sabah**, 04.8.2000

ÇOLAK, Nusret İlker, **Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu ve ABD Örneği**, Seçkin Yayınları, Ankara, 2003

ÇOLAK, Nusret İlker, **Avrupa Birliği Uyum Sürecinde İdari Reformlar İngiltere ve Türkiye Örneği**, Seçkin Yayınları, Ankara, 2005

DEDE, Emre, “Yerel Yönetimler ve Yap-İşlet-Devret Modeli”, **Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildirileri**, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yerel Yönetimler Araştırma ve Eğitim Merkezi Yayını, Yayın No: 12, Ankara, 2002, s. 461-493

DEMİR, Hülya (Pelenk), “Türkiye’de Yapı Denetim Sisteminin oluşturulması Üzerine Bir Araştırma”, Yayınlanmamış Doktora Tezi, **Yıldız Teknik Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü**, İstanbul, 1996

DİNÇ, Güney, “İmar Yasası’ndan 595 Sayılı KHK’ye Fenni Mes’uliyet”, **İzmir Barosu Dergisi**, Sayı:4, Ekim 2000, s. 60-68

DPT, **Bölgesel Gelişme Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, DPT Yayını, Ankara, 2000

DPT, **Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, DPT Yayını, Ankara, 2000

- DPT, **Konut Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, DPT Yayını, Ankara, 2001
- DPT, **Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, DPT Yayını, Ankara, 2001
- DURAN, Lütfi, **İdare Hukuku Ders Notları**, İstanbul Üniversitesi Yayınları No:2956, İstanbul, 1982
- DURAN, Lütfi, “İdare Hukuku ve İmar Konuları”, **Türkiye 12. Dünya Şehircilik Günü Kolokyum**, Ankara 16-17-18 Kasım 1988, s. 49-51
- DURAN, Lütfi, “Türkiye’de Bağımsız İdari Otoriteler”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 30, Sayı: 1, Ankara, Mart 1997, s. 3-10
- EDİS, Seyfullah, “Kendi Malzemesi İle Başkasının Taşınmazında İnşaat (Gecekondu Sorunu Dahil)”, **Medeni Kanunun 50. Yılı**, AÜHF Yayınları No:408, Ankara, 1977, s. 293-317
- EKE, Feral, “3194 Sayılı İmar Yasasına Eleştirisel Bir Bakış”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt: 9, Sayı:3, Temmuz 2000, s. 57-68
- EKİNCİ, Oktay, “Yapı Denetiminde Fiyasko”, **Cumhuriyet**, 01.8.2000
- ERDEM, Fazıl Hüsnü, “TCK’nun 312. Maddesinin Koruduğu Hukuksal Değerin Kısa Bir Analizi: Türk Devlet Düzeni V. Demokratik Kamu Düzeni”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C.52, Sayı:1, Ankara, 2003, s. 37-62
- EREN, Fikret, “Borçlar Kanunu Açısından İnşaat Sözleşmeleri”, **İnşaat Sözleşmeleri Seminer**, Banka ve Ticaret Hukuku Araştırma Enstitüsü Yayını, Ankara, 1996, s. 45-58
- ERGÜNAY, Oktay, **Yapı Denetimi**, Tartışmalar, Türk Belediyecilik Derneği Yayını, Ankara, 1999, s. 25-34

ERGÜNAY, Oktay, “Ülkemizde Yapı Denetiminin Gelişimi ve 595 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname İle Getirilen Yeni Yapı Denetim Sistemi, **Yayımlanmamış özel çalışma**

ERGÜNAY, Oktay /İNAN, Engin /GÜLER, Hüseyin, “Bilgi Teknolojileri (IT) Kullanılarak Ulusal Yapı Denetim Sistemi Tasarlanması, Kurulması ve Geliştirilmesi Hakkında Özel Rapor”, **Özel Çalışma**, Ankara, 2004

ERSÖZ, Halis Yunus, “Yerel Yönetimlerde Özelleştirme Uygulamaları ve Yaygınlık Derecesi”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, C.10, S.2, Nisan, 2001, s. 31-50

ERTEN, M. Ali, **Bina ve İnşa Eseri Sahiplerinin Sorumluluğu**, Banka ve Ticaret Hukuk Araştırma Enstitüsü Yayınları, Ankara, 2000

ERTEN, M. Ali, **Türk Hukukunda Yapıların Neden Oldukları Zararlardan Dolayı Sorumluluk**, Banka ve Ticaret Hukuk Araştırma Enstitüsü Yayınları, Ankara, 2000

ERYILMAZ, Bilal, “Belediye Hizmetlerinin Yürütülmesinde Alternatif Yöntemler”, **I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi (İkinci Kitap)**, Danıştay Yayınları Yayın No:53, Ankara, 1990, s. 885-912

FRIEDMAN, Milton, **Kapitalizm ve Özgürlük**, Altın Kitapları, İstanbul, 1988

GEDİKLİ, Bahar, Stratejik Planlama ve Belediyeler, Türkiye Belediyeler Birliği ve Konrad Adenauer Vakfı işbirliği ile düzenlenen **6 Mayıs 2005 tarihli toplantıda yapılan konuşma.**

GENÇ, F. Neval, “Doğal Afetler ve Yerel Yönetimlerde Acil Durum Yönetimlerinde Acil Durum Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması”, **Yerel Yönetimler Kongresi, Bildiriler Kitabı**, (Editörler; Ali Akdemir/Mahir Gümüş/Hamit Palabıyık/Sefer Şener), 3-4 Aralık, 2004, s.717-727

GERAY, Cevat, “Kent Kooperatifleri Açısından Yapı Denetimi”, **Kent Kooperatifçiliği**, Türkiye Kent Kooperatifleri Merkez Birliği Yayını, Sayı: 118-120, Ankara, Nisan-Mayıs-Haziran 2000 s. 4-10

GERAY, Cevat, “Kent Planlamasının Yasal Çerçevesi ve Araçları”, **K.F. Arık’a Armağan**, AÜSBF, Ankara, 1973, s.95-124

GERAY, Cevat, “Kentleşme Sorunlarının Çözümü Açısından Küreselleşme”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, C.10, S. 4 Ekim 2001, s. 7-22

GERAY, Cevat, “Gecekonducuya Mavi Boncuk”, **Cumhuriyet**, 19.10.1984

GERAY, Cevat, **Şehir Planlamasının Başlıca Tatbik Vasıtaları**, SBF, Ankara, 1960

GERAY, Cevat, “Yapı Denetiminin Özelleştirilmesi Anayasa Mahkemesinden Döndü”, **Kent Kooperatifçiliği**, Türkiye Kent Kooperatifleri Merkez Birliği Yayını, Sayı:130-132, Ankara Nisan-Mayıs-Haziran 2001, s. 15-16

GÖKÇE, Birsen, **Türkiye’nin Toplumsal Yapısı ve Toplumsal Kurumlar**, 1. Baskı, Savaş Yayınları, Ankara, 1996

GÖKÇE, Cemal, Yapı Denetim Kararnamesi Beklentilere Cevap Verebilecek mi, **İstanbul Bülten**, TMMOB inşaat Mühendisleri İstanbul Şubesi Aylık Yayın organı, Yıl: 11, Sayı:47-48, Mart-Haziran, 2000

GÖKÇE, Cemal, “Yapı Denetimi Ne Getiriyor”, Tartışmalar, **15. Teknik Kongre**, Türk Kent Kooperatifleri Merkez Birliği, Ankara 26-29 Ekim, 2000, s. 29-34

GÖKÇE, Cemal, “Yapı Denetimi ve Mustafa Ürgüplü”, **İstanbul Bülten**, Sayı 71, İstanbul, 2004

GÖRMEZ, Kemal, “Büyük Kentlerde Kent Planlaması ve Bazı Sorunlar”, **Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, C. 3, S.2 Güz 2001, s.133-139

GÖZÜBÜYÜK, Şeref, **Anayasa Hukuku**, S Yayınları 2. Baskı, Ankara, 1989

GÖZÜBÜYÜK, Şeref, **Yönetim Hukuku**, Ankara, 1995

GÖZÜBÜYÜK, Şeref/TAN, Turgut, **İdare Hukuku I**, Genel Esaslar, Turhan Kitabevi, Ankara, 1998

GÜLAN, Aydın, “İdare Hukuku ve Doğal Afetler”, **Deprem ve Hukuk**, İstanbul Barosu Yayınları, İstanbul 2000, s. 190-196

GÜLER, Birgül Ayman, “İkinci Dalga: Siyasal ve Yönetimsel Liberalizasyon Kamu Yönetimi Temel Kanunu”, **Kamu Yönetimi**, Panel, Türkiye Barolar Birliği Yayını, Ankara, 12 Aralık 2003, s.181-220

GÜLER, Birgül Ayman, “Küreselleşme Zamanında Yerelleşme Yerel Yönetim ve Tarih İpoteği”, **Kent Kooperatifçiliği**, Türkiye Kent Kooperatifleri Merkez Birliği Yayını, Sayı:136-138, Ankara, Ekim-Kasım-Aralık 2001, s. 25-30

GÜLER, Birgül Ayman, **Yeni Sağ ve Devletin Değişimi:Yapısal Uyarılama Politikaları**, TODAİE yayını, Ankara, 1996

GÜLER, Birgül Ayman, **Yeni Sağ ve Devletin Değişimi**, İmge Kitabevi, 2. Baskı, Ankara, 2005

GÜLKAN, Polat, Yapı Denetimi, **Tartışmalar**, Türk Belediyecilik Derneği Yayını, Ankara, 1999, s.15-22

GÜNDAY, Metin, **İdare Hukuku**, İmaj Yayıncılık, 7. Baskı, Ankara, 2003

GÜVEL, Enver Alper /GÜVEL, Afitap Öndaş, **Sigortacılık**, Seçkin Yayınları, Ankara, 2002

“HASSA MİMARLAR OCAĞI’NDAN MİMARLAR ODASI’NA”, Mimarlık ve Kent, **Cumhuriyet Ek**, 4 Ekim 2004

HERMANN, Hıll, “Yönetimi Yeniden Düşünmek”, (Çev. Mengi, Ayşegül), **AÜSBF Dergisi**, Cilt 52, Ocak-Aralık 1997, No:1-4, s. 491-503

HUYCK, Alfred Van, “Konutun Ulusal Gelişmeye Katkısı: Daha Çoğu Başarılabilir mi?”, (Çev. Keleş, Ruşen), **Konut ve Gelişme**, (Yayıma hazırlayan Ruşen Keleş,), Birleşmiş Milletler Türk Derneği Yayını, Ankara, 1987, s. 1-12

İNAN, Ali Naim, **Borçlar Hukuku**, AÜHF Yayınları No:479, Ankara, 1984

İNAN, Atilla, “Zorunlu Deprem Sigortası”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, TODAİE, C.9, S.2, Nisan 2000, s. 91-99

JİCA, **Afet Yönetiminin Temel İlkeleri**, JİCA Türkiye Ofisi Yayın No:1, Ankara, 2005

KABOĞLU, İbrahim Ömer, “Deprem ve Yasama Organının Anayasal Sorumluluğu”, **Deprem ve Hukuk**, İstanbul Barosu Yayınları, İstanbul, 2000, s. 37-43

KABOĞLU, İbrahim Ö. “Hak ve Özgürlükler Anlayışındaki Gelişmelerin Anayasaya Yansıtılması Sorunu”, **Anayasa Yargısı**, Ankara, 1995

KAÇAK, Nazif, **Yargıtay İçtihatları Külliyyatı**, Adil Yayınevi, Ankara, 1999

KALABALIK, Halil, **İmar Hukuku**, Seçkin Yayınları, Ankara, 2003

KAMU YÖNETİMİNDE YENİDEN YAPILANMA 2, **Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılanma Hakkında Yasa Tasarısı**, Genel Gerekçe, T.C. Başbakanlık Yayını, Ankara, 2003, s.67-75

KAPLAN, Ayşegül, “Kent Planlamasına Katılım-Olanaklar ve Sınırlar”, **AÜSBFD**, cilt 46, Sayı 3-4, Haziran-Aralık 1991 den Ayrı Baskı, Ankara, 1991, s. 277-288

KAPLAN, Ayşegül, **Küresel Çevre Sorunları ve Politikaları**, Mülkiyeliler Birliği Yayınları, Ankara, 1999

KAPLAN, Yavuz, **Milletlerarası Tahkimde Usule Aykırılık**, Seçkin Yayını, Ankara, 2002

KARACAN, Ali İhsan, “11 Eylül Sonrası Kamu/Özel Tanımı Üzerine Bazı Düşünceler”, **Dünya**, 08.3.2002

KARACAN, Ali İhsan, “Özerk Kurumların Düzenleme Yetkileri ve Anayasa’ya Uygunluk Sorunu”, **Dünya**, 18.01.2002

KARAESMEN, Erhan /İZMİR, Halil /BOYACI, Nalan, **Yapıda Denetim-Sorumluluk ve Sigorta**, İntes Yayınları, Ankara, 1989

KARAESMEN, Erhan /YAKUT, Nalan Boyacı /GÜNGÖR, Endam, **Deprem ve Kurumsal Yapılanma**, Türkiye Müteahhitler Birliği Yayını, Ankara, 2004

KARAHANOGULLARI, Onur, **Kamu Hizmeti (Kavram ve Hukuksal Rejim)**, Turhan Kitabevi, 2. Bası, Ankara, 2004

KARAHASAN, Mustafa Reşit, **Sorumluluk Hukuku**, Beta Yayınları, İstanbul, 1995

KARAYALÇIN, Yaşar, “Milletlerarası Tahkimde Muhakeme Usulü”, **Banka ve Ticaret Hukuku Araştırma Enstitüsü Dergisi**, BATİDER Yayını, Haziran 1998, C. 19, S.3, s. 1-52

KARTAL, Filiz, “Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılanması Çerçevesinde Belediye Hizmetlerinin Özelleştirilmesi: Ankara’dan Örnekler”, **Çağdaş yerel Yönetimler Dergisi**, C.9, S. 1 Ocak 2000, s. 58-80

KAYMAZ, Seydi /GÖKCAN, H. Tahsin, **Uygulamada Sulh Ceza Davaları**, Adil Yayınevi, Ankara, 2002

KAZGAN, Gülten, **Küreselleşme ve Ulus-Devlet Yeni Ekonomik Düzen**, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2000

KELEŞ, Ruşen, “Demokratik Gelişmemizde Yerel Yönetimler”, **Kent ve Siyaset Üzerine Yazılar (1975-1992)**, IULA-EMME, Ankara, 1993, s. 35-49

KELEŞ, Ruşen, “İdeolojiler, Kent Politikaları ve Üçüncü Dünya”, **Kent ve Siyaset Üzerine Yazılar (1975-1992)**, IULA-EMME, Ankara, 1993, s. 65-87

KELEŞ, Ruşen, “İmar Planlamasında Merkezîyetçilik ve Yerellik”, **Kent ve Siyaset Üzerine Yazılar (1975-1992)**, IULA-EMME, Ankara, 1993, s. 146-156

KELEŞ, Ruşen, “**İmar ve Gecekondu Affı**” konulu toplantı konuşması, Türk Belediyecilik Derneği, Ankara, 1996

KELEŞ, Ruşen, “Kamu Hizmetleri ve Kentbilim”, **Türkiye 12. Dünya Şehircilik Günü Kolokyumu**, Ankara 16-17-18 Kasım 1988, s. 30-32

KELEŞ, Ruşen, “Kent ve Çevre Değerleri Bağlamında Kamu Yararı Kavramı”, **Mekan Planlama ve Yargı Denetimi** (Derleyenler; Melih Ersoy/H.Çağatay Keskinok), Yargı Yayınevi, Ankara, 2000, s. 1-14

KELEŞ, Ruşen, **Kentbilim Terimleri Sözlüğü**, Ankara, 1998

KELEŞ, Ruşen, “Kentleşme ve Kamu Yararı”, **Kent ve Siyaset Üzerine Yazılar (1975-1992)**, IULA-EMME, Ankara, 1993, s. 88-120

KELEŞ, Ruşen, “Kentleşme ve Kamu Yönetimi Sorunları”, **Kent ve Siyaset Üzerine Yazılar (1975-1992)**, IULA-EMME, Ankara, 1993, s.121-145

KELEŞ, Ruşen, **Kentleşme Politikası**, 8. Baskı, İmge Kitabevi, Ankara, 2004

KELEŞ, Ruşen, “Konut Kesiminde Özelleştirme Sorunları”, **Kent ve Siyaset Üzerine Yazılar (1975-1992)**, IULA-EMME, Ankara, 1993, s. 170-195

KELEŞ, Ruşen, “Küreselleşme-Yeni Dünya Düzeni-Karşısında Kooperatif Eylem”, Tartışmalar, **Türkiye Kent Kooperatifleri Merkez Birliği 15. Teknik Kongresi**, Ankara, 2000, s. 85-89

KELEŞ, Ruşen, “Siyaset Dışı Planlamadan Planlamasız Siyasete”, **AÜSBF Dergisi**, C. 52, No: 1-4, Ocak-Aralık 1997, s. 435-445

KELEŞ, Ruşen, “Son 50 Yılda Kentleşme Politikalarımıza Genel Bir Bakış”, Mimarlık ve Kent, **Cumhuriyet Ek**, 4 Ekim 2004

KELEŞ, Ruşen, **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, Cem Yayınevi, 5. Basım, İstanbul, 2006

KELEŞ, Ruşen/GERAY, Cevat/EMRE, Cahit/MENGİ, Ayşegül, **Kentsel Toprak Rantının Kamuya Kazandırılması**, Türkiye Kent Kooperatifleri Merkez Birliği Yayını, Ankara, 1999

KILIÇBAY, Ahmet, **Türk Ekonomisi**, Bilim Teknik Yayınevi, 5. Baskı, İstanbul, 1999

KILIÇOĞLU, Ahmet M., **Borçlar Hukuku**, Turhan Kitabevi, Ankara, 2002

KIRATLI, Metin, **Koruyucu İdari Hizmetler**, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, Ankara, 1973

KOÇ, Nevzat, **Bina ve Yapı Eseri Maliklerinin Hukuki Sorumluluğu**, D.E.Ü. Hukuk Fakültesi Yayın No:10, Ankara, 1990

KÖKSAL, Tünay, Belediye Hizmetlerinin Özelleştirilmesi Yöntemleri ve Uygulamaları, **Uzmanlık Tezi**, DPT Yayınları, Yayın No: 2328, Ankara, 1993

KURU, Baki, **Hukuk Muhakemeleri Usulü**, İstanbul 1995

KURUOĞLU, Murat, “İnşaat Proje Yönetimi ve İş Fırsatları”, **Hürriyet**, Yapı Ürünleri Eki, 28.02.2006

- KUTLU, Meltem, Deprem ve İdarenin Sorumluluğu, **AİD** Aralık, 1999
- KUTAY, Rifat, “Yapı Denetimi Uygulamaları”, **Türkiye İnşaat Sanayicileri İşveren Sendikası Çözüm Arama Konferansları 1-2**, İntes İnşaat Sanayii Yayınları No:2, Ankara 18 Mart 2002, s.76-78
- MALARET, Elisenda, “Demokratik Denetim ve Katılım”, **Uluslararası Anayasa Hukuku Kurultayı**, Türkiye Barolar Birliği Yayını, Ankara 9-13 Ocak 2001, s.415-432
- MENGİ, Ayşegül, “Kamu Yönetimindeki Gelişmeler, Yerel Yönetimler ve Türkiye”, **AÜSBF Dergisi** Cilt 52, Ocak-Aralık 1997, No:1-4, s. 505-514
- MENGİ, Ayşegül /ALGAN, Nesrin, **Küreselleşme ve Yerelleşme Çağında Bölgesel Sürdürülebilir Gelişme AB ve Türkiye Örneği**, Siyasal Kitabevi, Ankara, 2003
- MENGİ, Ayşegül/KELEŞ, Ruşen, **İmar Hukukuna Giriş**, İmge Kitabevi, Ankara, 2003
- MEYDAN LAROUSSE, Sabah Yayıncılık, Üçüncü Cilt, 1995
- OĞUZMAN, M.Kemal/ÖZ, M.Turgut, **Borçlar Hukuku Genel Hükümler**, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1995
- OĞUZMAN, M.Kemal / SELİÇİ, Özer, **Eşya Hukuku**, Filiz Kitabevi, İstanbul, 2001
- OKLAZ, Ethem, “Yapı Denetimi Uygulamaları”, **Türkiye İnşaat Sanayicileri İşveren Sendikası Çözüm Arama Konferansları 1-2**, İntes İnşaat Sanayii Yayınları No:2, Ankara, 18 Mart 2002, s. 73-75
- ONAR, Sıddık Sami, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, 3. Baskı, C.1, İstanbul, 1966

ORTAYLI, İlber, **Türkiye İdare Tarihi**, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü yayını , Ankara, 1979

OZANSOY, Cüneyt, “Türkiye’de Kamu Hizmeti Tartışmaları: Bir Hamaset ve Habaset Alanı”, **AÜHFD**, Ankara 1999, s.85-100

ÖZAY, İlhan, “İdari Kolluk Eylemlerinde Amaç”, **İHFM**, **Atatürk’e Armağan**, C.XLV, S.1-4, 1982

ÖZER, Mehmet Akif, **Yeni Kamu Yönetimi**, Platin Yayını, Ankara, 2005

ÖZKAYA, Eraslan, **İmar Kanunu Şerhi ve Mevzuatı**, Seçkin Yayınları, Ankara, 2000

POLATOĞLU, Aykut, “Kent Yönetiminde Sorun Alanları ve Örgütlenme”, **Türkiye 12. Dünya Şehircilik Günü Kolokyumu**, Ankara 16-17-18 Kasım 1988, s. 187-190

REİSOĞLU, Safa, **Borçlar Hukuku**, Beta yayınları, Ankara, 1995

SAĞLAM, Erdal, “Bağımsız Kurumlar AB Gündeminde”, **Hürriyet**, 14.11.2005

SAĞLAM, Fazıl, **Deprem ve Hukuk**, Tartışmalar, İstanbul Barosu Yayınları, İstanbul 2000, s. 91-93

SALİHOĞLU, Serhat, “Belediyelerde Özelleştirme ve İşçi Hakları”, **Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildirileri**, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yerel Yönetimler Araştırma ve Eğitim Merkezi Yayını, Yayın No: 12, Ankara, 2002, s. 495-501

SANAL, Recep, **Türkiye’de Yönetmelik Denetim ve Devlet Denetleme Kurulu**, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü yayını, Ankara, 2002

SARIASLAN, Halil/EROL, Cengiz, **Türkiye’de KİT’lerin Özelleştirilmesi Sorunu ve Sistematik Bir Yaklaşım Önerisi**, TOBB Yayını, Ankara, 1993

- SAVAS, E. S., **Privatization - The Key to Better Government** - New Jersey, Chethem House, P-1, Inc. 1987, pp.3-12. (Türkçesi; Daha İyi Devlet Yönetiminin Anahtarı Özelleştirme, Çeviren Ergün Yener, Milli Prodüktivite Merkezi Yayınları No:517, Ankara, 2003
- SAVAŞ, Vural Fuat, “Anayasa Mahkemesi ve Özelleştirme”, **Anayasa Yargısı**, Anayasa Mahkemesi Yayınları, Yayın No: 40, Ankara, 1998, s. 79-98
- SEROZAN, Rona, **Borçlar Hukuku Genel Hükümler**, Üçüncü Cilt, 4. bası, Filiz Kitabevi, İstanbul, 2006
- SEZEN, Seriya, **Devletçilikten Özelleştirmeye Türkiye’de Planlama**, TODAİE Yayınları, Yayın No:293, Ankara, 1999
- SOYSAL, Mümtaz, **100 Soruda Anayasanın Anlamı**, Gerçek Yayınları, İstanbul, 1986
- STAVELEY, H.S. and GLOVER, P.V., **Surveying Buildings**, Butterworths, London, 1983
- SUCUOĞLU, Haluk, “İmar Kanunu Değişmeli”, **Milliyet**, 26.8.1999
- SUNGUR, İlhan ile yapılan söyleşi, **Dünya Gazetesi**, 19.8.2002
- ŞANLIOĞLU, Ömer, “Türkiye’de Özelleştirmenin Önündeki Başlıca Engeller ve Daha İyi Bir Özelleştirmenin Çerçeve Koşulları”, **A.Ü. Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt:VII, Sayı: 3-4, Erzincan, 2003, s. 865-888
- ŞENER, Esat, **Tüm Yargıtay İçtihadı Birleştirme Kararları**, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2000
- ŞENGİZER, Betül, “Konut Sorunu Planlama ve Deprem”, **Konut Kurultayı**, Şehir Plancıları Odası Yayını, İstanbul, 2003, s. 477-484

ŞENGEZER, Betül /KANSU, Hatice, “Afetler İmar Mevzuatı Hukuki Sorunlar”,
Deprem ve Hukuk, İstanbul Barosu Yayını, İstanbul, 2000, s. 14-27

ŞENGÜL, H.Tarık, “Planlama Paradigmalarının Dönüşümü Üzerine Eleştirel Bir
Değerlendirme”, **Planlama**, TMMOB Şehir Plancıları Odası Yayını, Sayı: 2002/2-3,
s. 8-30

TAN, Turgut, “Anayasa Mahkemesi Kararlarında Kamu Hizmeti Yaklaşımı”,
Anayasa Yargısı, Anayasa Mahkemesi Yayınları No:21, Ankara, 1991, s. 233-252

TAN, Turgut, “Ekonomi, Regülasyon ve Bağımsız İdari Otoriteler”, **Sempozyum
Bildirileri**, Danıştay Yayınları No:72, Ankara, 2005, s. 9-38

TAN, Turgut, “Kamu Hizmeti, Kriz ve Yeniden Tanımlama”, **I. Ulusal İdare
Hukuku Kongresi (Birinci Kitap)**, Danıştay Yayınları Yayın No:53, Ankara ,1990,
s. 329-335

TAN, Turgut, **Planlamanın Hukuki Düzeni**, TODAİE Yayını, Ankara, 1976

TANRIVER, Süha, “Kamu Hizmeti İmtiyaz Sözleşmeleri ve Tahkim”, **Kemal
Oğuzman’ın Anısına Armağan**, Beta Yayınevi, İstanbul, 2000, s. 1061-1089

T.C. BAŞBAKANLIK PROJE UYGULAMA BİRİMİ, İMAR MEVZUATI
UYGULAMASI ANALİZİ DANIŞMANLIK HİZMETLERİ, **Nihai Raporu**,
Ankara, 2005

TEKELİ, İlhan, “Gecekonduları Planlama Sorunları ve Yolları”, **Türkiye’de
Kentleşme Yazıları**, Turhan Kitabevi, Ankara, 1982, s. 201-238

TEKELİ, İlhan, **Kent Planlaması Konuşmaları**, TMMOB Mimarlar Odası
Yayınları Ankara, 1991

TEKELİ, İlhan, “Mülkiyet Kurumu, Kamu Yararı Kavramı ve İmar Planları Üzerine”, **Türkiye 12. Dünya Şehircilik Günü Kolokyum**, Ankara, 16-17-18 Kasım 1988, s. 37-46

TEKELİ, İlhan, “Türkiye’de Cumhuriyet Döneminde Kentsel Gelişme ve Kent Planlaması”, **Kent Kooperatifçiliği**, Türkiye Kent Kooperatifleri Merkez Birliği Yayını, Sayı:103-105, Ankara, Aralık 1998-Şubat 1999, s. 24-36

TEKELİ, İlhan, “Türkiye’de Kent Planlaması Düşüncesinin Gelişimi”, Mimar Yunus Aran anısına düzenlenen dizi konferansların 22.sinde, Mimar Sinan Güzel Sanatlar Üniversitesi’nde yapılan konuşma, <http://www.vapi.com.tr> (10.9.2006)

THIERRY, Lebourg, “Decennial Liability and Insurance The French Experience”, **Scor Business Solution** the 22nd of September 2000, İstanbul

THIERRY, Lebourg, “Technical Inspection in the French Construction Industry”, **The French Market Newsletter Scor Items**, No:17, February 1999

TMMOB, Mimarlar Odası Ankara Şubesi, Ankara, 1971

TURGUT, Ahmet/ÖZDEN, P.Pınar, “Deprem ve Planlamada Yasal Çerçeve”, **Deprem ve Hukuk**, İstanbul Barosu Yayını, İstanbul, 2000, s. 28-33

TÜRKÇE SÖZLÜK, Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu Yayını, Ankara, 1988

ULUSAL DEPREM KONSEYİ RAPORU, www.belgenet.com.tr, (23.8.2006)

ULUSOY, Ali, “Anayasa Mahkemesinin, Kamu Hizmetlerinin Özel Kişilere Gördürülmesine ve Bunlara İlişkin Uyuşmazlıkların Çözüm Yollarına Yaklaşımı Hakkında Bir Değerlendirme”, **Özel Hukuk ve Anayasa Mahkemesi Kararları Sempozyumu II**, Banka ve Ticaret Hukuku Araştırma Enstitüsü Yayınları, 26 Mart 2004, s. 59-79

ULUSOY, Ali, “Bağımsız İdari Kurumlar”, **Danıştay Dergisi**, Yıl:29, Sayı:100, Ankara ,1999, s. 3-17

ULUSOY, Ali D., “Kamu Hizmeti Anlayışında Yeni Yönelimler:Avrupa Yapılanmasının Kamu Hizmeti Teorisine Etkileri”, **Amme İdaresi Dergisi**, C. 31, S. 2, Haziran 1998, s. 21-40

ULUSOY, Ali, **Kamu Hizmeti İncelemeleri**, Ülke Kitapları, İstanbul, 2004

USTAÖMER, Hakkı, “Yapı Denetimi Uygulamaları”, **Türkiye İnşaat Sanayicileri İşveren Sendikası Çözüm Arama Konferansları 1-2**, İntes İnşaat Sanayii Yayınları No:2, Ankara 18 Mart 2002, s.59-63

USTAÖMER, Hakkı /ERGÜNAY, Oktay, **595 Sayılı Yapı Denetimi Kararnamesi**, TMMOB Etkinlik Kitapları 13 Forum, TMMOB İnşaat Mühendisleri Odası Ankara Şubesi Yayını, Ankara, 2000

ÜNAL, Mehmet, “Yapı Denetimi Uygulamaları”, **Türkiye İnşaat Sanayicileri İşveren Sendikası Çözüm Arama Konferansları 1-2**, İntes İnşaat Sanayii Yayınları No:2, Ankara 18 Mart 2002, s. 64-66

ÜNAL, Yücel, **Türk Şehir Planlama Hukuku**, Yetkin Yayınları, Ankara, 2003

VON TUHR, Andreas, **Borçlar Hukuku 1-2**, (Çev. Cevat Edege), Yargıtay Yayınları No:15,Ankara, 1983

YASİN, Melikşah, “Kentsel Dönüşüm Uygulamalarının Hukuki Boyutu”, **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, Sayı: 60, Eylül/Ekim 2005, s. 105-137

YASİN, Melikşah, **Sermaye Piyasası Kurulu ve İşlemleri**, Seçkin Yayınları, Ankara, 2002

YAVAŞ, Hikmet, “Doğal Afetlerde Kriz Yönetimi: Yerel Bir Uygulama Örneği Olarak İzmir Yerel Gündem 21 İşbirliğinde Doğal Afet Kaynaklı Bütünleşik Kriz

Yönetimi Deneyimi”, **Yerel Yönetimler Kongresi, Bildiriler Kitabı**, (Editörler; Ali Akdemir/Mahir Gümüş/Hamit Palabıyık/Sefer Şener), 3-4 Aralık 2004, Çanakkale, s.729-742

YAVUZ, Fehmi, **Kentsel Topraklar**, AÜSBF Yayını, No:452, Ankara, 1980

YAVUZ, Sevinç, “Aralarına Kara Kedi Girdi”, **Hürriyet**, 27.6.2000

YAYLA, Yıldızhan, **İdare Hukuku I**, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1990

YAYLA, Yıldızhan, “Şehircilikte Hukuki Araçlar Üzerine”, **Türkiye 12. Şehircilik Günü Kolokiyumu**, 16-17-18 Kasım 1988 Ankara, s. 85-88

YAYLA, Yıldızhan, **Şehir Planlamasının Başlıca Hukuki Meseleleri ve İstanbul Örneği**, İstanbul, 1975

YAŞAR, Süleyman, **Özelleştirme**, Creative Yayıncılık, Ankara, 1997

YENER, Zerrin Alataş, “Afet Yönetiminde Hukuksal ve Kurumsal Yeniden Yapılanma: Yapı Denetimi”, Yayınlanmamış doktora tezi, **Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü**, Ankara, 2003

YILDIRIM, Nevhis Deren, “Tahkimin Olumlu ve Olumsuz Yönleri”, **ABD**, Sayı: 2003/1, s. 36-45

YILDIZ, Şükrü “Türkiye’de Özelleştirme Uygulamaları ve Özelleştirmeye Hakim İlkelerden Birisi Olarak Rekabetin Korunması”, **Atatürk Üniversitesi Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt:V, Sayı:1-4, Erzincan 2001, s. 557-575

YILMAZ, Halil, “Uluslararası Tahkim Örgütlenmeleri”, **ABD**, Sayı: 2004/2, s.75-104

YILMAZ, Halil, **Yetkili Mercilerin Kararlarına Uymama**, Seçkin Yayınları, Ankara, 1999

YILMAZ, Mustafa, **İmar Yaptırımları ve Yargısal Korunma**, Seçkin Yayınları, Ankara, 2002

ZEVKLİLER, Aydın, **Borçlar Hukuku Özel Borç İlişkileri**, Seçkin Yayınları, Ankara, 2002

ZEVKLİLER, Aydın, **İmar Kurallarına Aykırı ve Zarar Verici İnşaat**, AÜHF Yayınları No: 463, Ankara 1982