

# Kültürel Miras Alanlarının Korunmasına İlişkin Mevzuatın Afet Riskleri ve Yönetimi Açısından İrdelenmesi

<sup>1</sup>Miray Aslan and <sup>\*2</sup>Hilmi Evren Erdin

<sup>1</sup> Mimarlık Fakültesi, Şehir ve Bölge Planlama Bölümü, Dokuz Eylül Üniversitesi, Türkiye

<sup>\*2</sup> Mimarlık Fakültesi, Şehir ve Bölge Planlama Bölümü, Dokuz Eylül Üniversitesi, Türkiye

## Özet

İnsanlık ve yerleşmeler tarihi açısından geçmiş, günümüz ve gelecek arasındaki bağlantıyı kuran kültür varlıkları ve kültürel miras alanları fiziksel eskimenin yanı sıra afet riskleri karşısında tehlikelere açık ve kırılgan bir niteliğe sahip olup, yok olma tehlikesi ile karşı karşıyadır. Bu noktada kültürel miras alanlarının korunması ve sürdürülebilir olması temelinde söz konusu afet riskleri doğrultusunda koruma planlaması ve afet yönetimine ilişkin dünya genelinde pek çok çalışma yürütülmüş olduğu gözlenmektedir. Ülkelerin ulusal koruma yaklaşım ve politikalarında farklılıklar bulunmakta ve buna bağlı olarak hukuksal ve yönetsel çerçevede farklılıklar ortaya çıkmaktadır. Bu çalışmada ulusal ölçekte Türkiye’de kültürel miras alanlarının korunmasına ilişkin ilgili mevzuatın, afet riskleri ve yönetimi açısından değerlendirilmesi ve kültürel miras alanlarının hukuksal ve yönetsel çerçevede kırılganlığının saptanabilmesi amaçlanmaktadır. Sonuç olarak, bu çalışma ile koruma planlaması çalışmalarında afet riskleri ve yönetimi açısından kültürel miras alanlarını korumaya ilişkin ne tür strateji ve araçların geliştirilebileceğine ilişkin bir değerlendirmenin ortaya konulması söz konusu olabilecektir.

**Anahtar Kelimeler:** Kültürel Miras Alanları, Koruma Planlaması, Afet Riskleri, Afet Yönetimi, Mevzuat

## Abstract

Cultural properties and cultural heritage sites that establish the connection between the past, present and future in terms of the history of humanity and settlements are vulnerable and fragile in the face of disaster risks as well as physical obsolescence and are in danger of extinction. At this point, it is observed that on the basis of the protection and sustainability of cultural heritage sites, many studies have been carried out around the world on protection planning and disaster management in line with the disaster risks in question. There are differences in the national protection approaches and policies of the countries, and accordingly there are differences in the legal and administrative framework. In this study, it is aimed to evaluate the relevant legislation on the protection of cultural heritage sites in Turkey in terms of disaster risks and management, and to determine the fragility of cultural heritage sites in the legal and administrative framework. As a result, with this study, it will be possible to present an evaluation of what kind of strategies and tools can be developed for the protection of cultural heritage sites in terms of disaster risks and management in conservation planning studies.

**Key words:** Cultural Heritage Sites, Conservation Planning, Disaster Risks, Disaster Management, Legislation

## 1. Giriş

Kültürel miras, insanların ve toplumların varlıklarının, kimliğinin, inançlarının, geleneklerinin, sosyal, ekonomik değerlerinin ve sürekliliğinin sembolü olarak barındırdığı tüm değerler ve özgünlüğü ile geleceğe aktarılması gerekli olan somut ve somut olmayan varlıklardır [1]. Ülkemizde Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu içerisinde, “Kültür varlıkları; tarih öncesi ve tarihi devirlere ait bilim, kültür, din ve güzel sanatlarla ilgili bulunan veya tarih öncesi ya da tarihi devirlerde sosyal yaşama konu olmuş bilimsel ve kültürel açıdan özgün değer taşıyan yer üstünde, yer altında veya su altındaki bütün taşınır ve

taşınmaz varlıklardır.” şeklinde tanımlanmaktadır. Evrensel değere sahip olan kültürel miras öğeleri, kuşaktan kuşağa aktararak toplum ve yerleşmelerin kimliğini oluşturmaktadır.

Dünyanın farklı bölgelerinde toplumlara ait olan çeşitli türlerdeki kültürel miras varlıkları ve kültürel miras alanları, tarih boyunca afet türleri ve farklı risklerle karşı karşıya kalmıştır. Afetler, bu alanlar üzerinde büyük zarar ve kayıplara yol açmış, kültürel miras değerlerinin bir kısmının yok olmasına da neden olmuştur. UNESCO Dünya Mirası Listesi’ne kayıtlı olan ya da Geçici Liste’de yer alan kültür varlığı/miras alanlarının tarihsel süreç içerisinde doğal veya insan kaynaklı pek çok afete maruz kaldığını gösteren veriler de bunu destekleyici niteliktedir. Veriler ile dünya için son derece önemli olan kültürel miras değerlerinin afet ve risklerden korunması konusundaki farkındalık giderek artmıştır. Bu doğrultuda dünyada yürütülen afet yönetim çalışmaları kapsamında en önemsenen noktalardan bir tanesi kültürel mirasın korunması olmuştur.

Kültürel miras alanlarını koruma çalışmalarının afetlere ve risklere karşı bütüncül ve etkin olması, kültürel mirasın sürdürülebilirliği açısından oldukça önem taşımaktadır. Bu noktada afet yönetimine ilişkin çalışmalarda kültürel miras varlıkları ve alanlarına yönelik strateji ve eylemler geliştirilmeli ve kararlar alınırken noktasal ve parçacı değil, bütüncül bir tutum sergilenmelidir. Dolayısıyla bu alanların korunmasına yönelik hazırlanan koruma ile ilgili mevzuatın afet ve risk yönetimine ilişkin kararlar içermesi gerekmektedir. Zira koruma amacı gözetilerek alınan kararların her birinin afet ve risklerini göz ardı etmeden oluşturulması, bu alanlarda daha etkin bir koruma sağlayacaktır. Çalışmada bu etkinliğin sağlanabilmesi adına önemli bir nokta olan kültürel miras alanlarına yönelik koruma ile ilgili mevzuat, afet ve risk yönetimi açısından değerlendirilmiştir. Bu sayede kültür varlıkları ve kültürel miras alanları üzerinde etkili olan mevcut koruma yaklaşımını tanımlayan ve koruma planlamasını biçimlendiren ilgili mevzuatların afet ve risk yönetimi açısından incelenmesi amaçlanmıştır. Bu amaç doğrultusunda kültürel miras alanlarının afet riskleri ve yönetimi açısından değerlendirilmesi ve kültürel miras alanlarının hukuksal ve yönetsel çerçevede kırılabilirliğinin saptanabilmesi hedeflenmektedir. Bu yönü ile çalışma, koruma planlaması çalışmalarına yönelik afet riskleri odaklı risk azaltma ve afet yönetimine ilişkin ne tür strateji ve eylemlerin geliştirilebileceğine ilişkin bir çerçeveyi ortaya koyması temelinde konu ile ilgili yapılacak çalışmalara ve belki mevzuat düzenlemelerine yön verici olarak literatüre katkı sağlamaktadır.

## **2. Kültürel Mirasın Korunmasına İlişkin Dünyadaki Uygulamalar**

Kültürel mirasın korunması konusu özellikle 1980’li yıllarda yaşanan ve ciddi sonuçlara yol açan afetlerle birlikte hız kazanmış ve pek çok ulusal ve uluslararası örgüt konuya ilişkin pek çok çalışma yürütmüştür. Uluslararası Anıtlar ve Sitler Konseyi (ICOMOS), Kültürel Varlıkların Korunması ve Onarımı Araştırma Merkezi (ICCROM) ve Birleşmiş Milletler Eğitim, Bilim ve Kültür Kurumu (UNESCO), kültürel mirasın korunması hakkında kapsamlı çalışmalar yaparak dünyaya yön veren kuruluşları oluşturmaktadır. 1931 Atina Tüzüğü ile başlayan koruma süreci, bu kuruluşların öncülüğünde gerçekleştirilen sempozyum ve kongrelerdeki bildiri ve metinlerle birlikte sürekli hale gelmiştir. Yürütülen bu çalışmalar, evrensel değere sahip kültürel mirasın korunması hakkındaki çalışma yapan ülkelere temel oluşturarak kültürel miras alanlarını koruma altına almaktadır.

Kültürel miras alanları ve öğelerini koruma çalışmaları, farklı yönlerden ele alınmakta ve koruma çalışmaları özellikle bu alanlara yönelik riskler bağlamında şekillenmektedir. Kültürel miras alanlarına ilişkin riskler kaynaklarına göre farklılaşmakta ve riskler fiziksel

çevre kaynaklı riskler, sosyokültürel kaynaklı riskler, politik kaynaklı riskler, ekonomik kaynaklı riskler ve teknik-organizasyonel kaynaklı riskler olarak sınıflandırılmaktadır [2]. ICOMOS'un ülkeler bazında yaptığı risk altındaki kültürel miras araştırmaları, miras öğelerine en fazla hasar yaratan risklerin başında, fiziksel çevre kaynaklı riskler altındaki doğal ve insan kaynaklı afetlerin geldiğini ortaya koymaktadır. Buna benzer verilere, 2015 yılında UNESCO tarafından 144 ülkeye ait olan 1500 kültürel ve doğal miras alanı için alan yöneticilerine yönelik yapılan anket ile ulaşılmıştır. Ankete göre, Biyosfer Rezerv Alanları'nın %89'u, Küresel Jeoparkların %82'si, Dünya Mirası Alanları'nın %96'sı en azından bir doğal afet türüne maruz kalma potansiyeline sahiptir. Aynı anket sonuçlarına göre, yangın ve sel %20 oranı ile Dünya Mirası Alanları için en büyük tehdidi oluşturmaktadır; bunları sırasıyla, toprak kayması (%17), deprem (%9), diğer faktörler (%7), kuraklık (%6), aşırı sıcak (%5), kasırga/fırtına (%5), volkanik patlama (%3), tsunami (%3), çölleşme (%3), kar ve buz kaynaklı tehlikeler (%2) takip etmektedir [3]. Ayrıca kentleşmenin artması, iklim değişikliği ve diğer sebeplerle dünyada afetlerin sıklığının ve etkilerinin artması, kültürel miras alanlarına olan etkilerin ve zararların da artmasına yol açmaktadır. Bugün geçmiş, günümüz ve gelecek arasındaki bağlantıyı kuran kültürel miras değerleri afetlere maruz kalarak yok olma tehlikesi altındadır. Yaşanan bu gelişmelere dayanarak tarihsel süreç içinde dünyada yaşanan afetlerde en çok önemsenen temel konulardan biri de kültürel mirasın korunması olmuştur. Kültürel mirasın korunması ve sürdürülebilir olmasındaki riskler doğrultusunda afet ve risk yönetimine ilişkin ülkelerin farklı hukuksal ve yönetsel politika ve stratejileri bulunmakla birlikte, dünya genelinde pek çok çalışma yürütülmüş ve dönemsel olarak bu çalışmalarda değişimler gözlenmiştir.

Kültürel miras alanlarına yönelik afet ve risklerinin yönetimine ilişkin çalışmalar II. Dünya Savaşı sonuna dayanmakla birlikte, esas kırılma noktası, 1960'larda Yukarı Nil Bölgesi'nde inşa edilmesi düşünülen ve Aswan Barajı'nın suları altında kalacak olan Abu Simbel Tapınağı ile Floransa ve Venedik'de 1966 yılında yaşanan sel felaketidir [3]. Dünyada sanat tarihi açısından önemli bir noktada olan Floransa kentinde yaşanan sel felaketinin ardından Uffizi Müzesi ve daha pek çok eser olumsuz etkilenmiş ve onarılamayacak düzeyde hasar görmüştür. 1995 yılında yaşanan Japonya'daki Büyük Hanşin ya da halk arasında bilinen adıyla Kobe Depreminin ardından da pek çok kültürel miras öğesi zarar görmüş ve Japonya'nın sivil mimarlık eserlerini oluşturan ahşap yapılar büyük ölçüde yok olmuştur [4]. 1998 terörist saldırısı sonucu Kandy'de Sacred Tooth Relic Tapınağı (Sri Lanka) hasar almış, 2001 yılında silahlı çatışma ve vandalizm sebebiyle Afganistan'da bulunan Bamiyan Budaları yok edilmiş, 2002'de çıkan yangında Edinburgh Eski Kenti'nde (Birleşik Krallık) hasarlar oluşmuş, aynı yıl Prag'da yaşanan aşırı yağış ve beraberinde gelen sel, kentin tarihi merkezine zarar vermiştir. 2004 Asya'da gerçekleşen tsunami ile Sumatra Tropikal Yağmur Ormanı Mirası (Endonezya) olarak adlandırılan alanda ekosistemdeki değişimlere bağlı olarak kuraklaşma artmış yine 2006 yılında Endonezya'da gerçekleşen depremde Prambanan Tapınağı Bileşikleri hasar almıştır [5]. 2009 yılında İtalya'da yaşanan Assisi Depremi, ülkedeki önemli sivil yapıların ağır hasar görmesine sebep olmuştur. Nepal'de 25 Nisan 2015 günü meydana gelen 7,8 büyüklüğündeki deprem, Katmandu Vadisi'ndeki UNESCO tarafından dünya mirası ilan edilmiş olan yedi alandan en az dördünde büyük tahribata neden olmuştur. Fransa'nın önemli değerlerinden bir tanesi olan Notre Dame Katedrali'nde restorasyon sırasında meydana gelen yangın ile yapının çatısı çökmüş ve kulelerinde de hasarlar meydana gelmiştir. Bütün bu yaşanan afetler küresel ölçekte afet politikaları, afet yönetimi ve risk azaltma ile ilgili çalışmalarda, kültürel miras alanlarının korunmasına yönelik çalışmaların ön plana çıkmasına sebep olmuştur (Tablo 1).

Tablo 1. Kültürel miras alanları ile ilişkili afet ve risk yönetimi kapsamında yapılan çalışmalar

Yıl	Kültürel Miras Alanlarında Afet Risk Yönetimi Kapsamında Yapılan Çalışmalar
1954	Silahlı Çatışma Durumunda Kültür Varlıklarının Korunmasına İlişkin Lahey Sözleşmesi
1972	Dünya Doğal ve Kültürel Mirasın Korunmasına İlişkin Sözleşme, UNESCO
1985	Depreme Eğilimli Bölgelerde Kültür Varlıklarının Korunmasına Yönelik Önleyici Tedbirler Uluslararası Kursunun Nihai Önerileri, Üsküp, Yugoslavya
1986	Sismik Bölgelerdeki Tarihi Binalarda Konutların Yapısal ve Fonksiyonel Rehabilitasyonu Uluslararası Çalıştayın Sonuçları ve Önerileri
1987	Tarihi Kentlerin ve Kentsel Alanların Korunması Tüzüğü
1990	Uluslararası Doğal Afet Zararlarının Azaltılması On Yılı Kabul Edilmesi
1996	Uluslararası Mavi Kalkan Komitesi
1997	Kültürel Miras İçin Riske Hazırlık Üzerine Kobe/ Tokyo Bildirgesi
1998	Radenci Deklarasyonu
1998	Mimari Miras Yapılarının Restorasyonu ve Analizi İçin ICOMOS Bilimsel Komitesi Bildirisi
1998	ICCROM Riske Hazırlık: Dünya Kültür Mirası için Bir Yönetim El Kitabı
2000	Miras @ Risk Raporları İlk Sayısı
2005	Dünya Miras Komitesi Kobe Deklarasyonu Kabulü
2005	Kobe/ Hygo Konferansı Hygo Eylem Planı 2005-2015
2006	DMA Risk Yönetimi Çalışma Grubu
2008	Dünya Miras Varlıklarında Afet Riskinin Azaltılması Uluslararası Çalıştayı, Olimpiya Yunanistan
2010	Risk Yönetimi Hazırlama Rehberi
2011	Tarihi Kentlerin ve Kentsel Alanların Korunması ve Yönetimiyle İlgili Vanetta İlkeleri,Paris
2015	Sendai Afet Risk Azaltma Çerçevesi
2017	Tarihi Yapıların Deprem Risk Yönetimi Üzerine Uluslararası Sempozyum

Kaynak: Tablo, Kültür Varlıklarında Risk Yönetimi; Gelişimi, Güncel Durum ve Öneriler ve Kültürel Miras Alanlarında Afet Yönetimi: İznik Örneği çalışmalarından yararlanılarak yazarlar tarafından hazırlanmıştır.

Afet ve riskleri dikkate alarak belirlenen uluslararası koruma çalışmaları, özellikle 1960'lardan sonra hız kazanmış ve tüm dünyada olduğu gibi kriz yönetimi odaklı olmuştur. Bu durum, 1990'lı yıllardan itibaren yerini risk azaltma ve risk yönetimi odaklı çalışmalara bırakmış ve çalışmalar bu ekseninde yaygınlık kazanmıştır. Kültürel miras alanlarının afet ve risklerine karşı olan kırılganlığı ve korunmasının önemi dikkate alınarak geliştirilen, koruma sürecinde hepsinin ayrı katkı sağladığı bu çalışmalar, kültürel miras alanlarının yanı sıra insan yaşamı ve ekosistemin korunması gibi konuları da dikkate almaktadır. (Tablo 1).

Ülkelerin bu konudaki çalışmalarının yasal dayanak kolunun bir kısmını koruma mevzuatları oluşturmakta ve mevzuatlar, bu alanlarda koruma planlaması ve afet yönetiminin entegre yürütülüp yürütülmediği hakkında fikir vermektedir. Dünya genelinde ülkelerin koruma mevzuat ve yasaları farklılık göstermekte ve her ülkenin kendine ait kararları bulunmaktadır. Kültürel miras değerleri uluslararası yasal anlaşmalar ve ulusal mevzuatlar ile koruma altında olsa da bu alanların afet risklerine karşı dirençli hale getirilmeleri söz konusu mevzuatın yanı sıra yerel ve merkezi yönetimlerin sorumluluğu ve görevleridir.

### 3. Türkiye'deki Koruma Mevzuatında Afet ve Riskleri

Dünya ülkelerinde olduğu gibi Türkiye'de de kültürün sürdürülebilir olması, önemsenen bir konu olmakta ve bu kapsamda koruma politikalarına önem verilmektedir. Türkiye'de kentlerin tarihsel karakterlerini korumak amacıyla yapılan bilinçli çabalar, 1960'lı yılların ikinci yarısında başlatılmıştır [6]. 1970li yılların başında 1710 sayılı Eski Eserler Yasası, 1980li yılların başında da 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu, uygulamadaki sorunlarına rağmen pasif korumacılıkta etkin olmuştur [7]. Bu kanunun amacı korunması gerekli taşınır ve taşınmaz kültür ve tabiat varlıkları ile ilgili yapılacak işlem ve

faaliyetleri düzenlemek olarak ortaya konulmuş ve söz konusu Kanun'da "koruma" kavramı, muhafaza, bakım, onarım, restorasyon, fonksiyon değiştirme işlemleri olarak tanımlanmıştır. Ancak afetler kültür varlıkları üzerinde önemli tehlike ve riskler oluşturmakta, kültürel miras alanlarını kırılgan bir hale getirmektedir. Dolayısıyla koruma kavramının afetler ve afet riskleri açısından politika, yönetim, planlama ve mevzuat gibi farklı açılardan ele alınması gereken bir çerçevesi de bulunmaktadır.

### 3.1. Afetler Açısından Koruma Politikaları

Ülkemizde kültürel miras alanları üzerinde zarara yol açan afetler arasında özellikle deprem, sel, su baskını, heyelan, fırtına ve çığ afetleri öne çıkmaktadır. Kültürel miras alanları bakımından zenginlik taşıyarak özel bir konuma sahip olan ülkemizdeki koruma politikaları, bu alanlar üzerinde önemli bir tehlike oluşturan afet risklerini çoğu zaman göz ardı etmektedir. Kamu kurumlarına kendi görev alanlarına ilişkin amaç, hedef, ilke ve politika koyan Kalkınma Planlarından On birinci Kalkınma Planında (2019-2023), "Yurt içi ve yurt dışındaki kültür mirasımız, toplumun kültür, tarih ve estetik bilincini geliştirecek, kültür turizmüne katkı sağlayacak ve afet riskini dikkate alacak şekilde korunacak, taşınmaz vakıf kültür varlıklarına vakfiye şartları doğrultusunda işlevsellik kazandırılacaktır." denilmekte ve afet yönetimi içerisinde hem sahip olduğu kültürel miras alanları hem de sahip olduğu afet riskleri çerçevesinde İstanbul ile ilgili "İstanbul'da yer alan kültür ve tabiat varlıklarının afetlere karşı dayanıklı hale getirilmesi sağlanacaktır." ifadelerine yer verilmektedir [8]. Kalkınma planlarına yansıyan bu ifadeler, kültürel miras alanlarının afet riskleri açısından ele alınması, korunması ve dayanıklılığının arttırılması açısından önemlidir. Ancak Türkiye'nin birçok ilinde çeşitli ve zengin kültürel miras alanlarının bulunması sebebiyle, İstanbul özelinde geliştirilen bu farkındalığın diğer illeri de kapsayacak içerikte tariflenmesi ve sahip oldukları kültürel miras alanları özelinde illere özgü kararların kalkınma politikaları dahilinde ele alınması da gerekmektedir.

Kültürel miras alanlarını korumaya ilişkin afet ve risk azaltma çalışmalarının birçoğu oldukça önemli olmasına rağmen bölgesel ölçekte kalması ve mevzuatta yer edinememesi bakımından eksik kalmaktadır. İzmir ili için Planlama ve Risk Azaltma Dairesi tarafından oluşturulmuş olan 'İl Afet Risk Azaltma Planı' buna örnek oluşturmaktadır. Planda olası afetlerin yaşanması halinde önemli simgesel kültürel miras alanlarından bazılarının zarar görebileceğine değinilmiş, bu durumlara ilişkin senaryo örnekleri verilmiş ve afet tehlike haritalarında zarar görebilecek kültürel miras alanlarının da değerlendirilmesi gerektiğine vurgu yapılmıştır. Bu yönleri ile önem taşıyan çalışmanın amaca yönelik hedefleri içerisinde de kültürel mirasların korunması, afet riskleri çerçevesinde yer bulmuştur. Planın 27 hedefinden bir tanesi olan 9. hedefin 'İlin doğal, tarihi ve kültürel varlıklarını afetlerin etkilerinden korumak için önlemler almak, kültürel miras olan ormanların ve ekolojik çevrenin olumsuz etkilenmesini azaltmak' şeklinde olması da bunu destekleyici niteliktedir. Planda bu hedefe konu olan kültürel miras alanlarına yönelik 20 eylemden oluşan bir tablo bulunmaktadır. Tabloda kültürel miras alanlarına yönelik eylemler için afet türü, eylemi gerçekleştirecek ve destekleyecek kurum ve eylemin gerçekleşeceği döneme ilişkin bilgiler de bulunmaktadır [9]. Uygulanması halinde İzmir'deki kültürel miras alanlarının korunmasına katkı sağlayacak bu planın tüm illerde yürütülebilmesi için ülke genelindeki mevzuatlarda yer bulması gerekmektedir. Bütüncül bir korumanın sağlanması, ancak bu planların yapılmasına ilişkin zorunlulukların mevzuatta yer bulması ve tüm illerdeki kültürel miras alanları için hedef ve eylemlerin detaylı olarak ele alınması halinde mümkün olacaktır.

### 3.2. Afetler Açısından Koruma Yönetimi

Diğer taraftan koruma politikalarının üretilmesi kadar, bu politikaların uygulanmasında yetki ve sorumluluk sahibi kurum ve kuruluşların konuyu ele alışları ve uygulamaları da büyük önem taşımaktadır. Bu kapsamda ülkemizde koruma ile ilişkili kurum ve kuruluşlar merkezi ve yerel yönetim düzeyinde farklılık göstermektedir. Merkezi düzeyde Kültür ve Turizm Bakanlığı, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı ve AFAD gibi kurumlar ön plana çıkarken, yerel düzeyde büyükşehir belediyeleri, belediyeler, valilikler ve Kültür ve Turizm Bakanlığı'na bağlı Kültür Varlıklarını Koruma Bölge Kurulu kararları ön plana çıkmaktadır. Ayrıca meslek odaları ve üniversiteler de politikaların üretilmesi ve uygulanması konusunda aktif olan paydaşlar arasında yer almaktadır. Merkezi ve yerel düzeydeki bu paydaşlar, sorumlu kuruluşları oluştursa da görevlerine ilişkin kanunlarda kültürel miras alanlarının korunmasına yönelik net bir görev tanımının bulunmadığı gözlenmektedir. AFAD tarafından hazırlanan Türkiye Afet Müdahale Planı'nda yaşanacak afetler sonrasında kültür varlıklarına müdahale konusuna değinilmiş ancak çalışma müdahale ile sınırlı kalmıştır. Yine AFAD tarafından hazırlanan Ulusal Deprem Stratejisi ve Eylem Planı'nda kültür varlıklarına yönelik deprem riskinin azaltılması ifade edilmiştir. Bu çalışma, risk azaltmaya önem vermesi bakımından önemli olsa da yalnızca deprem afeti odaklı olması bakımından yetersizdir. Plan kapsamında bu bölgelerde envanter çalışması yapılmak istenmiş ancak deprem bölgesinde bulunan kültürel miras değerlerinin fazla olması sebebi ile tamamlanamamıştır. Ardından bu bölgelerde uluslararası kurallara uygun standartlar belirlemeye yönelik çalışmalar yürütülmesi öngörülmüştür. Tarihi yapılar için deprem risklerinin yönetimi kılavuzunun bulunması da yine Türkiye'de depremin daha çok benimsendiğinin bir göstergesi olmaktadır. Depremde Hasar Gören Tescilli Taşınmaz Kültür Varlıkları ile Sit Alanları ve Etkileşim-Geçiş Sahalarındaki Yapılarda Yapılacak Uygulamalara İlişkin Kültür Varlıklarını Koruma Yüksek Kurulu İlke Kararı, deprem bakımından oldukça riskli olan ülkemiz için önemli diğer bir dayanak oluşturan belirleyicidir. Deprem sonrası zarar gören yapılara müdahale biçimleri ve tadilat biçimlerinin belirtildiği kararlar ile uygulamada yön verici olması bakımından önemli bir çalışma olsa da bu iki çalışma da tek tip afete odaklı bir karar olması bakımından eksiklikler içermektedir. Bu kararların kültürel miras öğeleri üzerinde risk oluşturan farklı afet tipleri bakımından ele alınarak yaygınlaştırılması ve müdahale biçimlerinin açıkça ortaya konması, bütüncül bir yaklaşıma zemin oluşturacaktır.

### 3.3. Afetler Açısından Koruma Planlaması

Bu noktada koruma ile ilişkili kurum ve kuruluşların yasal dayanağını oluşturan, kültür ve tabiat varlıklarını korumaya ilişkin mevzuat ve kapsamı büyük önem taşımaktadır. Çalışmalara bu çerçeveden bakıldığında koruma yaklaşımına ilişkin çerçevenin koruma amaçlı imar planları ile araçsallaştırıldığı izlenmektedir. Dolayısıyla koruma amaçlı imar planına ilişkin düzenleyici mevzuatın afet ve risk konusunu nasıl ele aldığı ve yorumladığı önem taşımaktadır. Koruma Amaçlı İmar Planı, kültürel miras alanlarının korunabilmesine ilişkin temel dayanaklardan birini oluşturur. Koruma Amaçlı İmar Planı, miras alanlarında 2863 Sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu uyarınca belirlenen alanlarda miras değerlerinin sürdürülebilirlik ilkesi çerçevesinde korunabilmesi hedefi doğrultusunda koruma esaslarının ve planlama esaslarının belirlendiği planlardır. Koruma Amaçlı İmar Planı, Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu ve Koruma Amaçlı İmar Planları ve Çevre Düzenleme Projelerinin Hazırlanması, Gösterimi, Uygulaması, Denetimi ve Müelliflerine İlişkin Usul ve Esaslara Ait Yönetmelik içerisinde "Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu uyarınca belirlenen sit alanlarında, alanın etkileşim geçiş

sahasını da göz önünde bulundurarak, kültür ve tabiat varlıklarının sürdürülebilirlik ilkesi doğrultusunda korunması amacıyla arkeolojik, tarihi, doğal, mimari, demografik, kültürel, sosyo-ekonomik, mülkiyet ve yapılaşma verilerini içeren alan araştırmasına dayalı olarak; halihazır haritalar üzerine, koruma alanı içinde yaşayan hane halkları ve faaliyet gösteren iş yerlerinin sosyal ve ekonomik yapılarını iyileştiren, istihdam ve katma değer yaratan stratejileri, koruma esasları ve kullanma şartları ile yapılaşma sınırlamalarını, sağlıklaştırma, yenileme alan ve projelerini, uygulama etap ve programlarını, açık alan sistemini, yaya dolaşımı ve taşıt ulaşımını, altyapı tesislerinin tasarım esasları, yoğunluklar ve parsel tasarımlarını, yerel sahiplilik, uygulamanın finansmanı ilkeleri uyarınca katılımcı alan yönetimi modellerini de içerecek şekilde hazırlanan, hedefler, araçlar, stratejiler ile planlama kararları tutumları, plan notları ve açıklama raporu ile bir bütün olan nazım ve uygulama imar planlarının gerektirdiği ölçekteki planlar” şeklinde tanımlanmaktadır [10]. Her ne kadar plan tanımı içerisinde yer almasa da, afet ile ilgili olarak Yönetmeliğin “Plan Hazırlama Esasları” maddesi içerisinde, “i) Koruma amaçlı imar planlarında tescilli kültür varlıkları ile sit alanları içindeki faaliyetlerin ve yapı stokunun deprem, sel baskını, heyelan, yangın, kaya düşmesi ve benzeri afetlere karşı daha dayanıklı ve güvenli hale getirileceğine ilişkin hedefler, stratejiler ve uygulama esasları getirilir ve bunlar plan açıklama raporu ve plan notlarına işlenir.” ifadesi ile koruma amaçlı imar planının afetler karşısında daha dayanıklı ve güvenli olmasına ilişkin hedef ve stratejileri içermesi gerektiği belirtilmektedir [10]. Bu noktada afet kavramı farklı boyutlarıyla ele alınmış, hedef ve stratejilerin belirlenmesinde afet risklerinin deprem, sel baskını, heyelan, yangın, kaya düşmesi vb gibi farklı afetler için ele alınması gerektiğinin ifade edilmiş olduğu izlenmektedir. Bu yaklaşım risk azaltma odaklı bir yaklaşımın öne çıktığını gösterdiğinden, kriz yönetimine daha çok önem verilen ülkemiz için önemli bir nitelik taşımaktadır. Ancak bu maddenin özellikle risk durumu gözetilerek kültürel miras alanlarında sırayla uygulanması gerekmektedir. Aynı zamanda uygulanacak planlama esasları ve stratejilerin etkin olabilmesi, farklı riskler taşıyan bölgelerde farklı şekilde geliştirilmesi ile sağlanabilecektir.

Koruma Amaçlı İmar Planı hazırlanırken, Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği'nin de yasal dayanak olarak geçerli olduğu bilinmektedir. Bu yönetmelikte bulunan genel planlama esaslarında afet ve risklere ilişkin (madde 7) ‘Planlarda afet, jeolojik ve doğal veriler esas alınır.’ ifadesi yer almakta; araştırma ve analiz bölümünde (madde 8) ‘afet ve diğer kentsel risklerin yüksek olduğu yerleşmeler veya yapıli kentsel çevre için, gerekli görülmesi halinde kentsel risk analizleri veya sakinim planlaması çalışmaları yapılır.’ ifadeleri bulunmaktadır [11]. Burada risk kavramının geçmesi ve çalışmaların bu doğrultuda yapılmasına ilişkin maddelerin yer alması risk odaklı bir yaklaşım yürütülmesi gerektiğinin farkındalığı açısından önemlidir. Ancak bu veya diğer yasal dayanak oluşturan yönetmelik maddelerinde direkt olarak kültürel miras alanlarına değinilmemesi bakımından eksik kaldığı ifade edilebilir. Aynı zamanda afet ve riskler ile ilişkili bu maddelerin ayrıntılı olarak yönlendirici karar ve stratejileri içermemesi, tavsiye niteliğinde olması uygulamada sorunların ortaya çıkmasına sebep olabilmektedir.

#### **3.4. Afetler Açısından Koruma Mevzuatı**

2863 Sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu, kültür miras alanlarının korunmasında önemli diğer bir yasal dayanaktır. Bu kanunda afet ve riske ilişkin bir ifadenin olmadığı görülmektedir. Yalnızca bu kanunun Ek-6 maddesinde afet yaşanan bölgelerde müdahaleye ilişkin bir ifadeye yer verilmiştir [12]. Bu da koruma politikalarında önemli bir yere sahip olan bu kanunun içeriğinin afetler ve riskleri bakımından yeterli düzeyde

olmadığını göstermektedir. 2012 yılında yürürlüğe giren 6306 sayılı “Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun” ile afet riski altındaki alanlar ile riskli yapıların bulunduğu arsa ve arazilerde iyileştirme, tasfiye ve yenilemelere dair usul ve esasları belirlemek amaçlanmıştır. Ancak bu yasanın koruma alanından ziyade kentsel dönüşüm ve yenilemeye referans olan bir içeriğe sahip olduğu görülmektedir. Yasanın planlamaya ilişkin maddelerinin bulunduğu 6. bölüm 18. maddesinde ‘Uygulama alanında, 21/7/1983 tarihli ve 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu ile 16/6/2005 tarihli ve 5366 sayılı Yıpranan Tarihi ve Kültürel Taşınmaz Varlıkların Yenilenerek Korunması ve Yaşatılarak Kullanılması Hakkında Kanun kapsamında kalan alanlardan bulunması hâlinde, alanın sit statüsü de gözetilerek, Kültür ve Turizm Bakanlığının görüşü alınır’ ifadesine yer verilerek bu alanlardaki uygulamalara yönelik Kültür ve Turizm Bakanlığı’nın görüşünün ve denetiminin gerekliliği ortaya konulmaktadır [13].

Kültürel miras öğelerinin koruma ve kullanma dengesi içerisinde gelecek nesillere aktarılmasına yönelik olan ve diğer çalışmalara göre daha spesifik bir kanun olan ‘Yıpranan Tarihi ve Kültürel Taşınmaz Varlıkların Yenilenerek Korunması ve Yaşatılarak Kullanılması Hakkında Kanun’ farkındalık sağlaması ve içerdiği maddeler bakımından önem taşımaktadır. Kanun içerisinde afet risklerine, kanunun amacını oluşturan madde 1 içerisinde ‘Bu Kanunun amacı, büyükşehir belediyeleri, büyükşehir belediyeleri sınırları içindeki ilçe ve ilk kademe belediyeleri, il, ilçe belediyeleri ve nüfusu 50.000’in üzerindeki belediyelerce ve bu belediyelerin yetki alanı dışında il özel idarelerince, yıpranan ve özelliğini kaybetmeye yüz tutmuş; kültür ve tabiat varlıklarını koruma kurullarınca sit alanı olarak tescil ve ilan edilen bölgeler ile bu bölgelere ait koruma alanlarının, bölgenin gelişimine uygun olarak yeniden inşa ve restore edilerek, bu bölgelerde konut, ticaret, kültür, turizm ve sosyal donatı alanları oluşturulması, tabii afet risklerine karşı tedbirler alınması, tarihi ve kültürel taşınmaz varlıkların yenilenerek korunması ve yaşatılarak kullanılmasıdır.’ ifadesi ile değinilmiştir [14]. Kanunda korumaya konu olan alanlardaki afet riskine karşı tedbirler alınması gerektiği belirtilmiş ve bu amaç ile oluşacak yenileme alanlarındaki standartlar ve esaslara yer verilmiştir. Bu açıdan riskler doğrultusunda yenileme alanlarının tespit edilerek müdahale yöntemlerinin gerçekleştirilmesi, bu alanları korumada son derece faydalı olabilecektir. Aynı zamanda kanunda uygulamaya ilişkin bulunan madde 3’te ‘Yenileme alanlarında yenileme projelerinin uygulanması sırasında tabii afet riski taşıdığı Bayındırlık ve İskân Bakanlığınca belirlenen bölgelerde gerekli tedbirleri almak üzere il özel idareleri ve belediyeler yenileme projelerinde tasfiye de dahil olmak üzere gerekli düzenlemeleri yapabilir, yasaklar koyabilir. Bu konudaki esas ve usuller yönetmelikte belirlenir.’ açıklaması bulunmaktadır [14]. Bu açıklama ile yenileme alanlarında uygulamalar gerçekleştirirken afet risklerine karşı gerekli tedbirlerin alınması gerektiğine yer verilmektedir. Kanuna ilişkin yönetmeliğin üçüncü yani Yenileme Alanının Tespiti ve Onaylanması Yenileme Alanı Tespitine İlişkin Hazırlıklar bölümünde yer alan madde 8’de ‘Yenileme alanının tespitinde, tarihi ve kültürel özellikler ile afet riskleri dikkate alınır.’ ifadesi yer almaktadır [14]. Bu ifade yenileme alanları belirlenirken, tarihi ve kültürel özellikler ile afet risklerinin bir arada ele alınması bakımından önem taşımaktadır.

(658 nolu İlke Kararı) Arkeolojik Sitler, Koruma ve Kullanma Koşulları’nda bulunan ek bent: (27/04/2016 tarih ve 29696 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 07/04/2016 tarih ve 562 sayılı İlke Kararı) ile ‘Kamu düzeni veya güvenliğinin olağan hayatı durduracak veya kesintiye uğratabilecek şekilde bozulduğu ya da doğal afet yaşanan yerlerde, yapılmasında zorunluluk bulunan geçici uygulamalara ilişkin, zemine en az müdahale edilecek şekilde hazırlanan ve süresi belirlenen projelerin ilgili koruma bölge kurulunda



değerlendirilebileceğine, projesi koruma bölge kurulunca uygun görülen geçici uygulamaların Kültür ve Turizm Bakanlığınca oluşturulacak bilim kurulu denetiminde yapılabileceğine,' ilişkin madde eklenmiş ve bu madde kapsamında doğal afet yaşanması durumunda yetki karmaşasını önlemek adına sorumluluk alanları belirlenmiştir [15].

Türkiye’de kültürel miras alanlarına yönelik yürütülen mevzuat kapsamındaki kanun, yönetmelikler, ilke kararları gibi düzenlemeler, planlar ve çalışmaların bazıları bu alanları afet risklerinden korumaya ilişkin maddelere yer vermektedir. Bu kapsamda afet riskleri farklı çerçevelerden ele alınmış olup bir kısmında yalnızca konuya değinmekle yetinilmiştir. Bunun yanında daha detaylı ve kapsamlı olarak uygulamaya yönelik maddelere yer veren açılımları da bulunmaktadır. Farklı türdeki örnekler incelendiğinde mevzuatın eksik kaldığı yönlerin tamamlanabilmesi ve konuya ilişkin farkındalığın artması ile mevzuat içerisinde daha çok yer bulması, toplumsal kimliğimizi oluşturan kültürel miras alanlarının afet risklerine karşı dirençli olabilmesi için son derece önemlidir.

#### **4. Sonuç**

Uluslararası alanda kültür varlıkları ve kültürel miras alanlarında afet yönetimi ve risk azaltmaya yönelik yapılan çalışmaların, benzer bir şekilde ulusal ve yerel ölçekte yürütülmesi ve uygulanabilir olması için mevzuatlar önemli bir yönlendiricidir. Bu doğrultuda kültürel miras alanlarını kapsayan ve güvence altına alan koruma mevzuatlarının, bu alanlara ilişkin önemli bir risk unsuru olan afet tehlikeleri ve afet yönetimi bakımından yeterli olup olmadığı büyük önem taşımaktadır. Bu kapsamda bugün Türkiye’de koruma politikaları içerisinde afet ve risklerine yeterli düzeyde yer verilmediği ve uygulamalara yönelik yeterli ve kapsamlı bir çerçevenin bulunmadığı izlenmektedir. Buna bağlı olarak koruma politikalarının oluşturulması, uygulanması ve izlenmesinden sorumlu kurum ve kuruluşların yeterli düzeyde ilke ve kararlar geliştiremediği izlenmektedir ki, bu uygulama araçları olan planlama faaliyetleri ile onu yönlendiren mevzuata da yansımaktadır. Bir başka ifadeyle, afet ve risk yönetimi açısından oluşturulan çerçevenin çok sınırlı olduğu ve bunun kültürel miras alanlarındaki riskleri azaltmak konusunda yetersiz kaldığı görülmektedir.

Kültürel miras alanlarının afet ve risklere karşı korunabilmesi ve kırılganlığının azaltılabilmesi için bu alanlara, bütüncül bir bakış açısı ve bölgede risk oluşturan tüm afetler açısından bütünleşik ve çok yönlü yaklaşılması gerekmektedir. Bununla birlikte belirlenen riskler doğrultusunda risk azaltmaya yönelik stratejiler ve eylemler belirlenerek kırılganlıkların afete dönüşmesi engellenmelidir. Bu kapsamda afet riskleri ve yönetimi açısından yalnızca belirli afet türleri, belirli iller veya kültürel miras alanları gözetilerek değil, tüm kültürel miras alanlarını afet riskleri bakımından bütünleşik olarak ele alacak ve koruyacak ve buna ilişkin ilke, kriter ve standartları belirleyecek bir çerçevenin tanımlanmasına ve buna mevzuat içerisinde yer verilmesine ihtiyaç bulunmaktadır. Ancak bu sayede koruma planlaması içerisinde afet risklerine karşı kültürel miras alanlarının dayanıklılığının arttırılması ve bu konuda bir standardın sağlanması söz konusu olabilecektir.

#### **Kaynakça**

[1] <http://www.icomos.org.tr/> Erişim Tarihi: 10.06.2022

- [2] Busch Evren Uzer Von, Kentsel Kültür Mirasına Yönelik Risk Azaltımı İçin Bir Yönetim Modeli Önerisi: İstanbul- Büyükkada Örneği, 2010
- [3] İstanbul Tarihi Alanları Alan Başkanlığı. Kültür Varlıklarına Yönelik Afet Risklerinin Yönetimi. 1 Baskı. İstanbul, Mayıs 2019
- [4] Uzer Evren, Gülersoy Nuran Zeren. Kentsel Kültür Mirası İçin Risk Analizi, Büyükkada Örneği. İtü Dergisi/A, 2011;10:1-15-26.
- [5] Oktay Sinem, Taş Nilüfer, Taş Murat. Kültürel Miras Alanlarının Korunması ve Afet Yönetimi İlişkisi. Resilience Dergisi. 2020;4.2-305-321
- [6] Tercan Binali, Koruma Politikaları: Tarihi, Kültür ve Doğa Varlıklarının Afetlere Karşı Korunması. Yüzüncü Yıl Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi. 2018;40- 299-318.
- [7] Tunçer Mehmet. Dünden Bugüne Kültürel Miras ve Koruma. Gazi Kitabevi, 2017.
- [8] On Birinci Kalkınma Planı (2019). Erişim Adresi: <https://www.sbb.gov.tr/kalkinma-planlari/>. Erişim Tarihi: 03.07.2022
- [9] İzmir İl Afet Risk Azaltma Planı. Erişim Adresi: <http://www.izmir.gov.tr/il-afet-risk-azaltma-plani>. Erişim Tarihi: 06.07.2022
- [10] Koruma Amaçlı İmar Planları ve Çevre Düzenleme Projelerinin Hazırlanması, Gösterimi, Uygulaması, Denetimi ve Müelliflerine İlişkin Usul ve Esaslara Ait Yönetmelik (26/7/2005). T. C. Resmi Gazete (Sayı: 25887). Erişim Adresi: <https://www.mevzuat.gov.tr/File/GeneratePdf?mevzuatNo=9171&mevzuatTur=KurumVeKurulusYonetmeliği&mevzuatTertip=5>. Erişim Tarihi: 03.07.2022
- [11] Mekansal Planlar Yapım Yönetmeliği (14/6/2014). T. C. Resmi Gazete (Sayı: 29030). Erişim Adresi: <https://www.mevzuat.gov.tr/File/GeneratePdf?mevzuatNo=19788&mevzuatTur=KurumVeKurulusYonetmeliği&mevzuatTertip=5>. Erişim Tarihi: 02.07.2022.
- [12] Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu (21/7/1983). T. C. Resmi Gazete (Sayı: 18113). Erişim Adresi: <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.2863.pdf>. Erişim Tarihi: 03.07.2022.
- [13] 6306 Sayılı Kanunun Uygulama Yönetmeliği (15/12/2012). T. C. Resmi Gazete (Sayı: 28498). Erişim Adresi: <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=16849&MevzuatTur=7&MevzuatTertip=5>. Erişim Tarihi: 04.07.2022.
- [14] Yıpranan Tarihi ve Kültürel Taşınmaz Varlıkların Yenilenerek Korunması ve Yaşatılarak Kullanılması Hakkında Kanun (16/6/2005) T. C. Resmi Gazete (Sayı: 25866). Erişim Adresi: <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5366.pdf>. Erişim Tarihi: 05.07.2022.
- [15] (658 nolu İlke Kararı) Arkeolojik Sitler, Koruma ve Kullanma Koşulları (5.11.1999). Erişim Adresi: <https://teftis.ktb.gov.tr/TR-263742/658-nolu-ilke-karari-arkeolojik-sitler-koruma-ve-kullanma-kosullari.html>. Erişim Tarihi: 05.07.2022