

**İSTANBUL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI**

DOKTORA TEZİ

**TÜRKİYE’DE AFET YÖNETİMİ VE İDARENİN
SORUMLULUĞU**

**GÜLCAN AZİMLİ ÇİLİNGİR
2502110168**

**TEZ DANIŞMANI
PROF. DR. ZEHREDDİN ASLAN**

İSTANBUL 2019



T.C.
İSTANBUL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

DOKTORA
TEZ ONAYI

ÖĞRENCİNİN;

Adı ve Soyadı : GÜLCAN AZİMLİ ÇİLINGİR Numarası : 2502110168
Anabilim Dalı /
Anasanat Dalı / Programı : KAMU HUKUKU Danışmanı : PROF. DR. ZEHREDDİN ASLAN
Tez Savunma Tarihi : 17.09.2019 Saati : 11.00
Tez Başlığı : TÜRKİYE'DE AFET YÖNETİMİ VE İDARENİN SORUMLULUĞU

TEZ SAVUNMA SINAVI, İÜ Lisansüstü Eğitim-Öğretim Yönetmeliği'nin 50. Maddesi uyarınca yapılmış,
sorulan sorulara alınan cevaplar sonunda adayın tezinin KABULÜNE OYBİRLİĞİ / OYÇOKLUGUYLA karar verilmiştir.

JÜRİ ÜYESİ	İMZA	KANAATİ (KABUL / RED / DÜZELTME)
1- PROF. DR. ZEHREDDİN ASLAN		KABUL
2- PROF. DR. TURAN YILDIRIM		KABUL
3- PROF. DR. GÜL ÜSTÜN		Kabul
4- DOÇ. DR. KAHRAMAN BERK		
5- DR. ÖĞR. ÜYESİ CENK YAŞAR ŞAHİN		Kabul

YEDEK JÜRİ ÜYESİ	İMZA	KANAATİ (KABUL / RED / DÜZELTME)
1- PROF. DR. CEMİL KAYA		Kabul
2- DR. ÖĞR. ÜYESİ MELİH ÇAKIR		

ÖZ

TÜRKİYE’DE AFET YÖNETİMİ VE İDARENİN SORUMLULUĞU

Bu çalışmanın, afeti, afet yönetimini ve afetlerden dolayı idarenin sorumluluğunu eleştirel bir bakışla değerlendirilmesini amaçlayan diğer çalışmalardan başlıca farkı; öncelikle 23.11.2011 tarihinde Van’da meydana gelen, maddi ve manevi anlamda büyük tahribata neden olan depremde, afetin olduğu dönemdeki iklim şartlarının da etkisiyle başta barınma ihtiyacı olmak üzere, kriz yönetimi sürecinde yapılması gereken faaliyetlerin yürütülmesinde, depremi bizzat yaşayan biri olarak, idari anlamda saptanan birçok sorunun olası afetlerde bir daha yaşanmaması için ne gibi çalışmaların yapılması gerektiğinin gözlemlenmesi ve bunun neticesinde özellikle afete müdahale aşamasında yapılması gerekenlerin neler olduğuna ilişkin tespit ve önerileri içermesidir. Bir diğer fark, bu zamana kadar afetlerle ilgili olarak yapılan çalışmaların yalnızca teorik olarak afeti veya afet yönetim sistemini yahut afetlerden dolayı idarenin sorumluluğunu ele alan, tek yönlü bir incelemeyi içermiş olmalarıdır. Bu bağlamda, çalışma, afet, afet yönetimi ve idarenin afet hukukundan kaynaklanan sorumluluğunu çok yönlü bir şekilde ele almakta ve incelemektedir.

Anahtar Kelimeler: Afet, Afet Yönetimi, Afet Hukuku, İdare, Sorumluluk.

ABSTRACT

DISASTER MANAGEMENT AND ADMINISTRATION IN TURKEY

RESPONSIBILITY

The main difference of this study from other studies aiming to animaladversional evaluate disaster, disaster management and responsibility of the administration due to disasters; Firstly, in the earthquake that caused material and moral destruction in Van on 23.11.2011, in the earthquake conditions in the period of the disaster, especially in the need for shelter, in terms of carrying out the activities to be carried out during the crisis management process, as an individual who experienced the earthquake, It is to observe what kind of studies should be done in order to prevent many of the problems identified in possible disasters and to include the findings and recommendations regarding what needs to be done especially in the disaster response stage. Another difference is that the studies conducted so far on disasters only include theoretically a one-way review that deals with the disaster or disaster management system or the responsibility of the administration for disasters. In this context, the study considers and examines the responsibility of disaster, disaster management and administration arising from disaster law in a multidimensional way.

Keywords: Disaster, Disaster Management, Disaster Law, Administration, Responsibility.

İÇİNDEKİLER

ÖZ	ii
ABSTRACT	iv
TABLolar LİSTESİ.....	viii
ŞEKİLLER LİSTESİ.....	ix
KISALTMALAR LİSTESİ.....	x
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

AFET YÖNETİMİ KAVRAMI VE AŞAMALARI

1.1. Afet Tanımı	5
1.1.1. Afet Çeşitleri.....	8
1.1.1.1. Doğa Kaynaklı Afetler	10
1.1.1.1.1. Ani Gelişen Doğa Kaynaklı Afetler	10
1.1.1.2. Yavaş Gelişen Doğa Kaynaklı Afetler.....	23
1.1.2. İnsan Kaynaklı (Teknolojik) Afetler.....	28
1.2. Afet Yönetimi Kavramı Ve Tanımı.....	32
1.3. Afet Yönetimi Aşamaları	40
1.3.1. Risk Yönetimi	42
1.3.1.1. Risk Azaltma Aşaması	46
1.3.1.2. Önceden Hazırlık Aşaması.....	50
1.3.2. Kriz Yönetimi (Stratejik Kriz Yönetimi).....	51
1.3.2.1. Arama-Kurtarma ve İlk Yardım Aşaması	58
1.3.2.2. İyileştirme Aşaması.....	59
1.3.2.3. Yeniden Yapım Aşaması.....	60

İKİNCİ BÖLÜM

AFET YÖNETİMİ ÖRGÜTLENMESİ VE YASAL GELİŞİMİ

2.1. Afet Yönetimi Örgütlenmesinin Yasal Gelişimi	63
2.1.1. Yasal Düzenlemeler	65
2.1.1.1. 3733 Sayılı Erzincan'da ve Erzincan Depreminden Mütteessir Olan	
Mıntikalarda Zarar Görenlere Yapılacak Yapılar Hakkında Kanun	66

2.1.1.2. 4623 Sayılı "Yer Sarsıntılarında Evvel ve Sonra Alınacak Tedbirler Hakkında Kanun"	67
2.1.1.3. 6785 Sayılı İmar Kanunu	67
2.1.1.4. 7269 Sayılı Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun	69
2.1.1.5. Diğer Yasal Düzenlemeler	71
2.2. Afetler ve Kentsel Dönüşüm Mevzuatı	84
2.2.1. Genel Olarak Kentsel Dönüşüm	84
2.2.2. Kentsel Dönüşümle İlgili Yasal Düzenlemeler	87
2.2.3. Afeti Konu Alan Kentsel Dönüşüm Düzenlemeleri	88
2.2.3.1. 6306 Sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun	88
2.2.3.2. 3194 Sayılı İmar Kanunu	96
2.2.3.3. 7143 Sayılı "Vergi ve Diğer Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun" (3194 Sayılı İmar Kanunu Geçici md.16 (İmar Barışı)).....	99
2.2.3.4. 5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun 73.'üncü Maddesi	101
2.2.3.5. 5366 Sayılı Yıpranan Tarihi ve Kültürel Taşınmaz Varlıkların Yenilenerek Korunması ve Yaşatılarak Kullanılması Kanunu	104
2.4. Afeti Konu Alan Diğer Düzenlemeler.....	106
2.4.1. 775 Sayılı Gecekondu Kanunu	106
2.4.2. 2985 Sayılı Toplu Konut Kanunu.....	107
2.5. AFAD Öncesi Afet Yönetim Sistemi.....	108
2.5.1. Afetler Merkez Koordinasyon Kurulu	108
2.5.2. Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi	108
2.5.3. Afet İşleri Genel Müdürlüğü.....	110
2.5.4. Sivil Savunma Genel Müdürlüğü	112
2.5.5. Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı(AFAD)	119
2.5.6. Afet ve Acil Durum Danışma Kurulu.....	126
2.5.7. Afetle İlgili Görev Yapan Diğer Kurum ve Kuruluşlar	126

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

İDARENİN SORUMLULUĞU İLKESİ VE İDARENİN SORUMLULUĞU İLKESİ KAPSAMINDA AFETLERİN DEĞERLENDİRİLMESİ

3.1. İDARENİN SORUMLULUĞU İLKESİ	138
3.1.1.Genel Olarak	138
3.1.2. Kusurlu Sorumluluk (Hizmet Kusuru)	142
3.1.3. Hizmet Kusuru Halleri.....	147
3.1.4. Kusursuz Sorumluluk	152
3.2. RİSK YÖNETİMİ AŞAMASINDA İDARENİN SORUMLULUĞU.....	167
3.3. KRİZ YÖNETİMİ AŞAMASINDA İDARENİN SORUMLULUĞU	176
3.4. MÜCBİR SEBEP VE BEKLENMEYEN HAL KAVRAMLARI BAĞLAMINDA İDARENİN SORUMLULUĞU	189
3.4.1. Genel Olarak	189
3.4.2. Mücbir Sebep Ve Beklenmeyen Hal Kavramları	190
3.4.2.1. Mücbir Sebebin Unsurları	192
3.4.3. Mücbir Sebep ve Beklenmeyen Hal Kavramları Açısından İdarenin Sorumluluğunun İrdelenmesi.....	202
SONUÇ.....	207
KAYNAKÇA	218
ÖZGEÇMİŞ.....	253

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1: Afet türlerine göre, afetlerden zarar gören afetzede ve yerleşim birimi sayısı.	11
Tablo 2: Son Sekiz Yılda Meydana Gelen Afetler Listesi (2010-2017).	12
Tablo 3: Türkiye’de Meydana Gelmiş En Ölümcül On Afet (EM-DAT, 2017).....	14
Tablo 4: Genel Hayata Etkililik/Etkisizlik Kararı Ölçütleri.....	54
Tablo 5. TAMP’ da Afet ve Acil Durumlar	121
Tablo 6 : Afet yönetimi örgütlenmesini tablo üzerinde şu şekilde özetleyebiliriz: .	135

ŞEKİLLER LİSTESİ

Şekil 1: Afet Yönetimi Şeması Kaynak: AFAD, 2018, Afet Yönetimi Aşamaları ...	41
Şekil 2: Kriz Yönetimi Uygulama Süreci.....	53
Şekil 3: Bölgelere göre zorunlu deprem sigortasına katılım oranı (DASK, 2018)....	82
Şekil 4: Türkiye Deprem Tehlike Haritası.....	82



KISALTMALAR LİSTESİ

AADYM	:Afet ve Acil Durum Yönetim Merkezleri
JİCA	:Japan International Cooperation Agency
TDK	:Türk Dil Kurumu
RG	:Resmi Gazete
TBMM	:Türkiye Büyük Millet Meclisi
KHK	:Kanun Hükmünde Kararname
DASK	:Doğal Afet Sigortaları Kurumu
TÜİK	:Türkiye İstatistik Kurumu
ADYM	:Acil Durum Yönetim Merkezi
AFAD	:Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı
TOKİ	:Toplu Konut İdaresi Başkanlığı
KOSGEB	:Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeleri Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı
ISMEP	:İstanbul Sismik Riskin Azaltılması ve Acil Durum Hazırlık Projesi
TABB	:Türkiye Afet Bilgi Bankası
TMMOB	:Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği
AYDES	:Afet Yönetimi ve Karar Destek Sistemi
ZDS	:Zorunlu Deprem Sigortası

TEMA :Türkiye Erozyonla Mücadele, Ağaçlandırma ve Doğal Varlıkları Koruma Vakfı

ÇEKÜL :Çevre ve Kültür Değerlerini Koruma ve Tanıtma Vakfı

DSİ :Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü

AFADEM :Afet ve Acil Durum Eğitim Merkezi

UDSEP :Ulusal Deprem Stratejisi ve Eylem Planı

İDDGK :Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu

GİRİŞ

Kamu hizmeti niteliği taşıdığından şüphe bulunmayan ve bu bağlamda idarenin sorumluluğunu gerektiren afetlerin, ilk olarak kavramsal ve kuramsal çerçevesi çizilmeye çalışılmış, ardından afet yönetiminin tanımı ve afet çeşitleri ile afet yönetimi aşamaları ve idare hukuku açısından afet kavramı ele alınmış, ayrıca merkezi ve yerel düzeyde afet yönetimi örgütlenmesinin ayrıntılı olarak incelenmesi; bunun yanı sıra anayasal ve yasal düzenlemelere ek olarak, ulusal ve uluslararası boyutta örnek yargı kararları eşliğinde idarenin sorumluluğu ilkesinin afet yönetimi sürecine uyarlanması ve afetlerden dolayı idarenin sorumluluğuna ilişkin tespitlerin bir bütün olarak ele alınmaya çalışılmıştır.

Çalışmanın birinci bölümünde, afetlerle ilgili genel kavramlar ve tanımların yanı sıra, afet yönetim sistemi ve afet yönetiminin aşamaları üzerinde durulmaktadır. Bu bağlamda afetler, doğa kaynaklı ve insan kaynaklı olmak üzere iki başlıkta ele alınmaktadır. Afet yönetimi aşamaları ise, risk ve kriz yönetimi aşamaları başlıkları altında ayrıntılı bir şekilde incelenmektedir.

Çalışmanın ikinci bölümünde; Türkiye’de afet yönetimi örgütlenmesinin tarihsel ve yasal anlamda gelişimi ele alınmakta, afet yönetim sistemimizde dönüm noktası olarak değerlendirilen 1999 Marmara depremi öncesi ve sonrası dönemde ülkemizde var olan afet yönetiminin kurumsal yapısı mukayeseli olarak değerlendirilmektedir. Ayrıca, afet sonrası yaşanma ihtimali olan kayıpları en aza indirilmesi amacıyla afete dayanıklı yapıların yapılması, dayanıksız olan mevcut yapıların, özellikle konutların güçlendirilmesi ve depreme dayanıklı hale getirilmesi yönünde bir konut yenileme politikasının geliştirilmesi, izlenmesi zorunluluk arz ettiğinden; 2000 yılı ve sonrası en önemli yasal gelişmelerden biri olarak mevzuatımızda yer alan kentsel dönüşümün ilk olarak genel bir değerlendirilmesi yapılmaya çalışılmış, ardından afet zararlarının ve kentsel risklerin bulunduğu alanlarda. gerçekleştirilen kentsel dönüşüm uygulamaları ve konuya ilişkin yasal düzenlemeler üzerinde durulmuştur.

Çalışmanın üçüncü bölümünde, idarenin sorumluluğu ilkesi ve afetlerde bu sorumluluğun nasıl ele alınması ve uygulanması gerektiği hususu ile idarenin sorumluluğu ilkesi, şartları, sorumluluk çeşitleri ve idarenin sorumluluğu ilkesi kapsamında afetlerin değerlendirilmesi yapılmıştır. Çalışmanın bu bölümünde, idarenin sorumluluğu risk yönetimi ve kriz yönetimi aşamasında, 6306 Sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun kapsamında ve mücbir sebep ve beklenmeyen hal kavramları bağlamında olmak üzere dört başlık altında ayrıntılı bir şekilde ele alınmıştır.

Hem 6306 Sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun kapsamında, hem de mücbir sebep ve beklenmeyen hal kavramları bağlamında önceleri mücbir sebep olarak ele alınıp idarenin sorumluluğu yoluna gidilmeyen, ancak son yıllarda, özellikle 1999 Marmara depremi sonrası, doğa kaynaklı afetlerin mücbir sebep olarak kabul edilmemesi şeklinde idare aleyhine değişen durum, ulusal ve uluslararası hukuk bağlamında örnek kararlarla öncelikle yaşam hakkı ve mülkiyet hakkı kapsamında bu bölümde ele alınmıştır.

Tezin sonuç bölümünde ise; ülkemizdeki afet yönetim sisteminde yapılması öngörülen hukuksal ve idari düzenlemeler, afet öncesinde alınacak önlemler ile ülkemiz afet yönetim sisteminin geliştirilmesi ve etkinleştirilmesi ile idarenin afet dolayısıyla sorumluluğunun nasıl ele alınması gerektiğine ilişkin, yargı kararlarından örneklerle, tespit, değerlendirme ve önerilere yer verilmiştir.

Türkiye’de afete ve afet yönetimi örgütlenmesine ilişkin yasal düzenlemeler, meydana gelen her doğa olayının ardından, o olaya ilişkin özel bir kanunun çıkarılması yoluyla gelişmiş ve afetler meydana geldikten sonra oluşan kriz ortamında, afetlerden etkilenen insanlara bir an önce yardım edilmesi ve yaraların hızla sarılması amacıyla müdahale, iyileştirme ve yeniden yapıma yönelik tedbirlerin alınması çalışmalarına ağırlık verecek hükümlerle genişletilerek bugüne kadar gelmiştir. Sonuçta, zamanla çok dağınık ve çok çeşitli kurum ve kuruluşlar eliyle yürütülmeye çalışılan karmaşık bir yapının oluşmasına neden olmuştur.

Son değişikliklerle, 5902 Sayılı Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'un, 4 Numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle bazı maddeleri yürürlükten kaldırılmadan önce; Afet ve Acil Durum Başkanlığı'nın örgütlenmesi içerisinde başkanlığın merkezi ve yerel düzeydeki teşkilatlanmasına ek olarak, üç kurul daha yer almaktaydı. 5902 Sayılı Kanun'da; Afet ve Acil Durum Yüksek Kurulu, Afet ve Acil Durum Koordinasyon Kurulu ve Deprem Danışma Kurulu olarak düzenlenen bu kurullar ilgili Kararname ile kaldırılarak, "Afet ve Acil Durum Danışma Kurulu" adı altında tek bir kurul şeklinde örgütlenmiştir(4 Numaralı Kararname m.32).

Her ne kadar, AFAD, afetlerle bozulan düzenin yeniden kurulması aşamasındaki faaliyetlerden birinci derecede sorumlu olan bir kurul olsa da; ilgili Kararnameyle, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'na bağlı olan Yapı İşleri Genel Müdürlüğü bünyesinde de afet sonrası oluşan hasarın tespit edilmesinden sorumlu olmak üzere, "Afet Koordinasyon Hizmetleri" adı altında bir daire başkanlığı ihdas edilmiştir. Bu başkanlığın kurulması ile beraber, AFAD'ın tek bir kurum olarak yürüttüğü afet hizmetlerinde bir bölünme ve parçalanma yaşanmaya devam etmiştir.

Anayasa'da yapılan son değişikliklerle beraber, yeni bir kamu örgütlenmesinin söz konusu olması, kurumsal yapı ve ilgili bakanlıklara ek olarak, afet yönetimi sürecindeki bazı iş ve işlemlerden sorumlu olan birimlerin de yeniden tanımlanma ihtiyacını gündeme getirmiştir. İşte bu sebeple, AFAD, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin gerektirdiğı yeni örgütlenme yapısı içerisinde İçişleri Bakanlığı'na bağlı olarak faaliyetlerini sürdürmektedir.

Çalışmamızın merkezini oluşturan afetler, uzun yıllar sorumluluğı kaldıran bir sebep olarak ele alınmış ve mücbir sebep olarak değerlendirilmiş ise de, son yıllarda, özellikle deprem, heyelan, sel gibi mücbir sebep olarak nitelendirilen doğa kaynaklı olayların, ancak normalin üstünde bir şiddete sahip olması durumunda sorumluluğı kaldıracağı kabul edilmeye başlanmıştır. Bu noktada, söz konusu doğa olayının önlenemez ve meydana getireceğı zararın hiçbir şekilde engellenemez derecede olması yani karşı konulamaz olması söz konusu ise de; idarenin zararları en aza indirmek için alması gereken tüm tedbirleri alıp almadığının değerlendirilmesi, sorumluluktan

kurtulması açısından son derece önemlidir. Gerekli tedbirleri almayan idarenin, afetler sonucunda meydana gelen zararlardan sorumluluğunun doğacağı idari yargı yerlerince de kabul edilmekte ve idarece zararların tazmini yoluna gidilmektedir.



BİRİNCİ BÖLÜM

AFET YÖNETİMİ KAVRAMI VE AŞAMALARI

1.1. Afet Tanımı

Köken olarak Arapça bir kelime olan “afet”, doğa olayları sonucu meydana gelen yıkım veya felaket olarak tanımlanmaktadır¹. Afetle ilgili genel bir tanımlama yapılacak olursa; afetin, insanlar açısından fiziki, sosyo-ekonomik ve çevresel kayıpların yanı sıra, olağan hayatı ve insan etkinliklerin sekteye uğramasına sebep olan, toplumun çok büyük bir kesimini etkileyen ve toplumun sahip olduğu yerel olanaklarının ve yerel kaynaklarının kullanımıyla istenilen sonucun alınamayacağı, teknolojik, doğa veya insan kaynaklı eylemlerin sonuçları olduğu söylenebilir. Bu tanımdan hareketle afetin bir olayın kendisi değil, o olayın doğurduğu sonuç olduğunu söyleyebiliriz².

Ayrıca afet, insanların gündelik hayatının normalin dışına çıkmasına sebep olan ve iyileştirme çalışmalarının hızlı ve etkin bir şekilde yapılmasıyla beraber hayatın yeniden eski hale dönmesini sağlayan beklenmedik olaylar olarak da tanımlanmaktadır³. Afet, sosyal bilimlerin yaklaşımına göre ise, fiziksel çevre ile yapılandırılmış çevrenin dinamik ve karşılıklı etkileşimi sonucunda oluşan ve insan yaşamını olumsuz yönde etkileyen beklenmedik olaylardır⁴.

Doğa olaylarının birçoğunun belli zamanlarda ve normal boyutlarda oluştuğunda, zarara sebep olmamaları yanında yararlı neticeleri de bulunmaktadır. Fakat bu olaylar beklenilmeyen bir yerde, zamanda ve güçte meydana geldiğinde zararlı sonuçlar doğurabilmekte, afete dönüşmektedir. Aslında doğa olayları hayatımız

¹ <http://tdkterim.gov.tr/bts/>, (Çevrimiçi), (Erişim Tarihi: 21 Haziran 2016).

² Açıklamalı Afet Yönetimi Terimleri Sözlüğü(AFAD-Sözlük), T.C.Başbakanlık Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı, Kasım, 2014, s.23.

³ WISNER, Benjamin, At Risk; Natural Hazards, People's Vulnerability and Disasters, Routledge, New York 2004, s.10.

⁴ Karancı N., “Afet Zararlarını Azaltmada Psikolojinin Önemi”, Afet Zararlarını Azaltmanın Temel İlkeleri, JICA Türkiye Ofisi Yayınları No:2, Ankara, 2006,s.52.

için bir denge unsurudur. Örneğin, yer kabuğunda meydana gelen belirli seviyedeki bir enerji boşalması büyük depremlerin oluşmasını ve volkan patlamalarını engeller. Aynı şekilde, belirli ölçüde görülen bir yamaç hareketi daha şiddetli bir heyelanı, yoğun kar yağışı ise kuraklığın oluşumunu engelleyen olaylardır. Günümüzde, kuraklık, ormanların yok edilmesi, meraların bozulması, iklim değişiklikleri, bataklık alanlarının bozulması ve kıyı alanlarının insan yerleşmeleri sebebiyle tahrip edilmesi doğa olaylarının afete dönüşmesinde önemli bir etkiye sahiptir⁵.

Afetlerin toplum ve özellikle ekonomi üzerindeki etkileri doğrudan ve dolaylı olmak üzere ikiye ayrılabilir. Afetin doğrudan etkileri; can ve mal kayıpları, yaralanmalar, alt yapıda oluşan hasarlar, hayvanların ve tarım ürünlerinin zarar görmesi, arama-kurtarma ve ilk yardım ile geçici barınma çalışmalarının sebep olduğu giderler, ayrıca tedavi masrafları, temel ihtiyaçlardan beslenme ve barınma giderleri şeklinde kendini gösterir. Afetlerin dolaylı etkilerine ise; işyerleri veya üretim tesislerinin zarara uğramasına paralel olarak üretimde yaşanan kayıplar, sağlık ve eğitim başta olmak üzere devlet hizmetlerinin birçoğunun aksaması sonucu yaşanan hizmet ve gelir kayıpları, hizmetlerin aksamasıyla beraber fiyatların fahiş oranlarda artması, devletin kaynaklarının tümünün, arama-kurtarma, ilk yardım, hasar tespiti ya da geçici barındırma gibi çalışmalara harcanmasının doğurduğu ekonomik sıkıntılar ile afetin sonuçlarından zorunlu göçün yol açtığı diğer sosyal maliyetler örnek verilebilir⁶.

Afetlerin etkisi ülkelerin gelişmişlik düzeylerine göre farklı ölçülerde gerçekleştiğinden gelişmekte olan ülkeler afetlerden daha fazla zarar görmektedir. Ülkemizin de gelişmekte olan ülkeler kategorisinde yer aldığı ve afetlerin yoğun olarak yaşandığı bir ülke olduğu göz önüne alındığında, etkin ve yetkin bir afet yönetim sisteminin mevcudiyeti önem kazanmaktadır. Afetler, ne kadar hazırlıklı olursa da başa çıkma konusunda genellikle yetersiz kalınan büyük çaplı, önemli

⁵Şahin, C. Ve Sipahioğlu Ş., “Doğal Afetler Ve Türkiye”, Gündüz Eğitim ve Yayıncılık, Ankara 2009, s. 7; Turan M., Yiğit Örcen İ., “Doğal Afetler ve Çevre Sorunları”, İnsan Çevre Toplum, İmge Kitabevi, Ankara, 2016, s.486.

⁶ Ergünay, O., “Afet Yönetimi: Genel İlkeler, Tanımlar, Kavramlar”, Acil ve Afet Dergisi, Cilt.2, Sayı.4, Acil ve Afet Derneği, Ankara, 2014, s.5. (Erişim Tarihi: 21.10..2016) <http://www.acat.com.tr/edergi/sayi4/index.html>

olaylardır⁷. Afetlerin büyük çoğunluğunun önceden nerede olacağı bilinmekte, ancak, afetlerin şiddeti, etkisi ve zamanı kestirilememektedir. İşte bu nedenledir ki afetlerin vereceği zararların boyutu tahmin edilememekte; dolayısıyla gelişen teknolojiler sayesinde alınacak çeşitli tedbirlerle afet zararları ancak asgari seviyeye indirilebilmektedir.

7269 Sayılı “Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun’un 1. inci maddesinde “... *genel hayata etkili olacak derecede zarar...*” şeklindeki ifade bize, insan kaynaklı ya da doğa kaynaklı olumsuz olarak nitelendirilebilecek bir olayın idare hukuku açısından “afet” sayılabilmesi için gündelik yaşamı genel olarak ve önemli ölçüde zedelemesi gerektiğini göstermektedir. Bir olumsuz olayın idarece genel hayata etkili olacak derecede zarara sebep olması ve afet olarak kabul edilmesinin hukuki açıdan önemi; bir yandan idarenin yükleneceği yetki ve sorumlulukların yoğunlaşması diğer yandan da afetten zarar görenlerin talep edebilecekleri idari hizmet, yardımlar ve tazminatlar konusunda belirleyici bir rol oynamasıdır⁸.

Oluşan ya da oluşması beklenen afetlerin, oluştuğu yerin genel hayatına etkili olup olmadığı 7269 Sayılı Kanun uyarınca çıkarılan, “Afetlerin Genel Hayata Etkililiğine İlişkin Temel Kurallar Hakkında Yönetmelik⁹” uyarınca tespit edilmektedir. Yönetmeliğin 5. maddesinde; *oluşan afet sonucu çok sayıda ölü veya ağır yaralıların olması, tarım ürünlerinden yarısına yakınının zarar görmüş olması, hayvanların çoğunun telef olması, afetin meydana geldiği yerde faaliyette bulunan yol, su, elektrik veya kanalizasyon gibi kamuya ait tesislerin hasar görerek kullanılamaz hale gelmesi gibi durumlarda eski Bayındırlık ve İskan Bakanlığı’nın şimdiki adıyla*

⁷ Leblebici Ö., “Afetlerde Kamu Yönetiminin Rolü ve Toplum Temelli Afet Yönetimine Doğru”, Hitit Üniversitesi SBE Dergisi, Y.7,S.2,Aralık 2014,s.465.

⁸ Adak, A. “Afet Tehlikesi ve Olgusu Karşısında İdarenin Konumu ve Görevleri”, Prof. Dr. Seyfullah Edis’e Armağan, DEÜHFD, Y.2000, s.182.

⁹ R.G. 21.09.1968 tarih ve 13007 sayı.

Çevre ve Şehircilik Bakanlığı¹⁰'nın takdir yetkisini kullanarak afetin genel hayata etkili olup olmadığına karar verebileceği düzenlenmektedir.

İdarenin sürekliliğini sağlamakla yükümlü olduğu kamu düzenini bozan bir etken niteliğinde olan afetin, gerçekleşmemesi için gerekli önlemleri almak ya da gerçekleşmesi durumunda bozulan kamu düzenini onarmaya, yeniden inşa etmeye yönelik çalışmalar yapmak ve afetten zarar görenlere yönelik özel ve olağandışı hizmetler sunmak idarenin görevlerindendir¹¹.

1.1.1. Afet Çeşitleri

Afetler, temelde doğa kaynaklı ve insan kaynaklı afetler olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Doğa kaynaklı afetler, afete neden olan doğal tehlikenin adı ile anılmakta ve çoğunlukla oluşum nedenleri, oluştukları ortam ile oluşum hızları dikkate alınarak sınıflandırılmaktadır. Bu şekilde bir sınıflandırma yapılmasına rağmen, bazı doğa kaynaklı afetleri tüm yönleriyle sadece bir gruba dahil etmek son derece zordur. Esasen, aralarındaki sebep-sonuç ilişkileri ve iç içe geçmiş olmaları dikkate alındığında, afetlerin mutlak ve kesin bir yöntem kullanılarak sınıflandırılması söz konusu değildir¹². Literatürde çeşitli şekillerde doğa kaynaklı afet sınıflandırılmaları mevcut olsa da¹³ en yaygın kullanılan sınıflandırma türü; deprem, sel/taşkın, heyelan, kaya ve çığ düşmesi, şiddetli rüzgarların sebep olduğu fırtınalar ve büyük çapta yangınları içine alan ani gelişen doğa kaynaklı afetler ile erozyon, kuraklık, heyelan gibi yavaş gelişen doğa kaynaklı afetler şeklindedir. İnsanların sebep olduğu insan

¹⁰ 2011 yılında 6223 Sayılı Kanun ile; Bayındırlık ve İskan Bakanlığı kaldırılarak, Çevre ve Şehircilik Bakanlığının kurulması kararlaştırılmıştır. Çalışmanın bundan sonraki bölümlerinde Bayındırlık ve İskan Bakanlığı yerine Çevre ve Şehircilik Bakanlığı kullanılacaktır.

¹¹ Adak, A., “ Afet Tehlikesi ve Olgusu Karşısında İdarenin Konumu ve Görevleri”, Dr. Seyfullah Edis’e Armağan, DEÜHFD, Y.2000, s.181.

¹²Şahin, ve Sipahioğlu, a.g.e., s.13; Akar S., “Doğal Afetlerin Kamu Maliyesine ve Makro Ekonomiye Etkileri: Türkiye Değerlendirmesi”, Yönetim ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi, Sayı:21, Y. 2013: 185-206, s.187, DOI: <http://dx.doi.org/10.11611/JMER197>, <http://dergipark.ulakbim.gov.tr/yead/issue/view/5000016107> (Erişim Tarihi:16.11.2016).

¹³ Doğal afetleri içsel ve dışsal olarak ikiye ayıran: (Moe ve Pathranarakul, 2006: 398). Doğal afetleri etkilerinin büyüklüğüne göre, büyük, orta ve küçük olarak sınıflandıran: (Sapir, Hargitt ve Hoyois, 2004: 22)”. (Nakleden, Akar, 2016, s. 187).

kaynaklı afetler ise, nükleer veya kimyasal kazalar, büyük çaplı yangınlar, patlamalar, savaşlar gibi olaylar şeklinde sıralanabilir.

Geçmişte dünyanın şekillenmesinde büyük etkisi olan bu tür afetler, günümüzde de çok yaygın bir şekilde görülmekte, büyük can ve mal kayıplarına sebep olmaktadır. Doğa kaynaklı afetlerin bir takım ortak özellikleri mevcuttur. İlk olarak, doğa kaynaklı afetlerin hepsi doğal kökenlidir ve doğal etkenler sonucu oluşur. Bu tür afetlerin meydana gelmesine neden olan etkenler, her ne kadar doğal kökenli olsalar da, insanların çeşitli etkinlikleri yeryüzünün doğal yapısının bozulmasına ve hassas bir denge üzerine oturmuş olan iklim sisteminde bozulmalara neden olmaktadır. Bu noktada, tehlikeli doğa olaylarının oluşmasında insan faktörünün çok önemli bir rol oynadığı da göz ardı edilmemelidir¹⁴. Örneğin, yamaçlardaki kütle hareketlerinin nedeni, aslında yamaç dengesinin bozulmasıdır. Bu bozulma yol, tünel, baraj yapımı gibi insan faaliyetleriyle olabileceği gibi, doğal yollarla da olabilir. Ancak insanların etkili olduğu bu tür afetler az sayıdadır ve oluşumlarında doğal etkenlerin rolü daha fazla olduğundan, bu tür afetler de doğa kaynaklı afetler arasında yer almaktadır¹⁵. İnsan kaynaklı afetler ise, doğal olmayan, doğayla arasında bir sebep-sonuç ilişkisi oluşturulamayan, doğrudan insanların faaliyetlerinden kaynaklanan afetlerdir. Bu afetler, doğal çevreye ve toplumun sosyal yapısına zarar veren, ayrıca büyük oranlarda yaralanma veya ölümlere sebep olan afetlerdir¹⁶.

Afetlerle mücadele yaklaşımlarının giderek değişmesi ve olumlu yönde gelişmesi, afetler sonucu edinilen deneyimler ve geçmiş afetlerden çıkarılan derslerin etkisiyle şekillenmektedir. Deprem, sel, toprak kayması, çığ, hortum vb. doğa kaynaklı afetlerin nerelerde daha az nerelerde daha çok olacağı hala kesin olarak hesaplanamamaktadır. Bilimsel gelişmeler sonucunda afetler hakkında bildiklerimiz aslında sadece tahminlerden ibarettir. Bu gibi felaketlerin insan eliyle engellenmesi mümkün olmadığından, bu süreçte doğa veya insan kaynaklı afetlerin sebep olacağı zararların önceden alınacak tedbirlerle en aza indirilmesi amaçlanmaktadır. Her afet

¹⁴ Şahin ve Sipahioğlu, a.g.e.,s. 355.

¹⁵ Şahin ve Sipahioğlu, a.g.e.,s. 6.

¹⁶ Akyel, R., “Afet Yönetim Sistemi: Türk Afet Yönetiminde Karşılaşılan Sorunların Tespit ve Çözümüne İlişkin Bir Araştırma”, Çukurova Üniversitesi SBE Yayınlanmamış Yüksek Doktora Tezi, Adana, 2007, s.16-17.

etkilediği toplum üzerinde bir takım izler bırakmakta ve ders alınması gereken sonuçlar doğurmaktadır. Özellikle çok geniş bir alanı etkileyen ve ağır hasarların doğumuna sebep olan bazı afetlerin, diğerlerine nazaran etkilemiş oldukları toplumların üzerinde kapanması çok daha güç yaralar açması da kaçınılmaz olmaktadır. Risk azaltma çalışmalarında uygulanabilecek olan en basit kural; önlenbilmesi mümkün olan tehlikelere karşı engelleyici tedbirlerin alınması, önlenbilmesi mümkün olmayan tehlikelere karşı ise koruyucu tedbirlerin arttırılması yönünde çalışmaların yapılmasıdır.

Kısaca özetlenecek olursa; ister doğa kaynaklı ister insan kaynaklı olsun, afetler yaşandığı toplumun yapısında bozulmalara sebep olan; neden olduğu can ve mal kayıpları ile yaralanmaların haricinde önemli sosyo-ekonomik kayıplara da yol açan olaylardır. Türkiye'nin afetleri sıkça yaşayan bir ülke olması ve afetlerin neden oldukları can kaybı yanında önemli ekonomik, sosyal ve çevresel kayıpların da fazla olması; afet kavramını yalnızca bir disiplinin değil birden fazla bilim dalının ortak çalışması ile ele alınması ve incelenmesi gereken bir konu haline getirmektedir.

Tüm bu açıklamalar kapsamında doğa kaynaklı ve insan kaynaklı afet ayrımına detaylı olarak aşağıda yer verilecektir.

1.1.1.1. Doğa Kaynaklı Afetler

Genel olarak doğa kaynaklı afetler, afete sebep olan doğal tehlikenin adı ile anılmaktadır. Bu tehlikeler de oluşum hızlarına göre iki şekilde sınıflandırılmaktadır. Deprem, su baskını, kaya ve çığ düşmesi, orman yangınları, şiddetli rüzgarlar, volkanik hareketler olarak anılan doğa kaynaklı afetler, ani olarak ortaya çıkan doğa olaylarının neden olduğu afetlerdir. Erozyon, kuraklık, heyelan gibi afetler ise, belirli bir süreçte yavaş gelişen tehlikeli doğa olaylarının sebep olduğu afetlerdir.

1.1.1.1.1. Ani Gelişen Doğa Kaynaklı Afetler

Olayın kendisinden ziyade, ortaya çıkardığı sonuçlar olarak algılanan ve algılanması gereken afet olayının etkileri de, doğrudan ya da dolaylı olarak, afetin etkilediği bölgelerde yaşamını sürdüren tüm canlılar üzerinde oluşmaktadır. Doğa ya

da insan kaynaklı bir olayın afet olduğunun kabulü için, insan topluluklarının ve yaşam alanlarının çeşitli zararlar ve kayıplara uğraması ve bunlarla mücadelede yerel imkan ve kaynakların yetersiz kalması ya da insanların gündelik yaşamını olumsuz bir biçimde etkilemesi gerekmektedir¹⁷.

Tablo 1: Afet türlerine göre, afetlerden zarar gören afetzede ve yerleşim birimi sayısı.

Afet Türü	Afetzede Sayısı	Yüzde %	Zarar Gören Yerleşim Birimi Sayısı
Deprem	158.241	55	3.942
Heyelan	59.345	21	5.472
Su Baskını	22.157	8	2.924
Kaya Düşmesi	19.422	7	1.703
Çığ Düşmesi	4.384	2	605
Diğer Afetler	9.237	3	992

Kaynak: Gökçe, O., Özden, Ş., Demir, A., “Türkiye’de Afetlerin Mekansal ve İstatistiksel Dağılımı Afet Bilgileri Envanteri”, Afet İşleri Genel Müdürlüğü Afet Etüt ve Hasar Tespit Daire Başkanlığı, 2008, s. 10-11.

Tablo 1’de, Türkiye’de 1950’li yıllar ile 2008 yılları arasında gerçekleşmiş doğa kaynaklı afetlerin mekânsal ve istatistiksel dağılımına yer verilmiştir. Bu tabloya bakıldığında, ülkemizde gerçekleşen doğa kaynaklı afetler sıralamasında, afetten etkilenen insan sayısına bakıldığında, sıralamada öncelikli olarak depremlerin yer aldığı görülmektedir. Bu bağlamda, depremlerden etkilenenlerin oranı tüm afetlerin içerisinde % 55’i oluşturmakta, depremlerin ardından sırasıyla heyelanlar, su baskınları, kaya düşmesi ve çığ düşmesi gelmektedir¹⁸.

¹⁷ Yılmaz, A., vd., “ e-Journal of New World Sciences Academy Engineering Sciences”, www.newwsa.com, (Çevrimiçi), 2011, 1A0229, 6, (4), 1212-1223, s.1213, (Erişim Tarihi: 20.07.2016).

¹⁸ Songür, D., Afet Sonrası Barınakların ve Geçici Konutların Analizi ve Değerlendirilmesi, İstanbul Teknik Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, 2000, s.113.

Özmen ve Gökçe'nin 2018 yılı "Türkiye'nin Afetselliği"¹⁹ başlıklı çalışmasında ise; 2010 ila 2017 yılları arasında oluşan doğa kaynaklı afetlerin hem mekânsal hem de istatistiksel dağılımı, 2010 yılı ve sonrasındaki farklı kaynaklardan derlenerek oluşturulmuştur. Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı'nın "Türkiye Afet Bilgi Bankası (TABB)", TMMOB Jeoloji Mühendisleri Odası'nın "Doğa Kaynaklı Afetler Yıllığı", "Afet Yönetimi ve Karar Destek Sistemi (AYDES)" ile gazete ve haber sitelerinde yer alan haberlerden elde edilen verilerin bir araya getirildiği son 8 yılda (2010-2017) meydana gelen afet olaylarının mekânsal ve istatistiksel dağılımı aşağıda (bkz. Tablo 2) özetlenmektedir.

Tablo 2: Son Sekiz Yılda Meydana Gelen Afetler Listesi (2010-2017).

Afet Türü	Olay Sayısı	Ölü	Yaralı	Hasar Gören Konut Sayısı
Deprem (>4,5)	351	651	>2500	?
Su Baskını/Sel	593	97	104	20743
Heyelan/ Kaya Düşmesi	327	77	54	1301
Çığ Düşmesi	74	30	17	15
Orman Yangını	888	6	8	37
Fırtına/Hortum	47	9	67	189
Toplam	2280	870	>2750	

Kaynak: Özmen, B. ve Gökçe, O., "Türkiye'nin Afetselliği", Türkiye'nin Afet Yönetimi: Sosyal, Siyasal ve Yönetim Boyutuyla, Ed. Şengün, H. vd., Palme Yayınevi, Ankara, 2018, s 26-27.

Tablo 2'ye bakıldığında, hem doğa kaynaklı hem de insan kaynaklı afetlerin sıkça yaşandığı ülkemizde, bu afetler sonucu oluşan can ve mal kayıplarının açık arayla en büyük bölümü depremlerden kaynaklanmıştır. Can ve mal kayıpları açısından depremleri, sel felaketleri ve heyelan/kaya düşmesi izlemiştir. Afetler ve etkileri az gelişmiş ülkelerde gelişmiş ülkelere nazaran çok daha yoğun yaşanmaktadır. Bunun sebebi ise, toplumun düşük gelirli olarak nitelendirilebilecek çok büyük bir kısmının; hızlı, plansız, yeterli altyapıdan yoksun ve çarpık kentleşmenin yarattığı

¹⁹ Özmen, B. ve Gökçe, O., "Türkiye'nin Afetselliği", Türkiye'nin Afet Yönetimi: Sosyal, Siyasal ve Yönetim Boyutuyla, Editörler: Şengün, H., vd., Palme Yayınevi, Ankara, 2018, s.26.

korunaksız bir çevrede yaşamak zorunda kalması ve bu savunmasız geniş kitlelerin karşı karşıya kalmış oldukları sorunlardır²⁰.

Afetlerde en çok zarar gören kesimin düşük gelirli olduğu ve az gelişmiş ülkelerde nüfusun önemli bir bölümü oluşturduğu dikkate alındığında; afetler sonucunda meydana gelen maddi ve manevi kayıpların azaltılması noktasında, afetlere ilişkin bir planlama yapılırken afet öncesinden başlamak üzere, her aşamada düşük gelirli kesimin konumunu iyileştirici ve güçlendirici önlemlerin alınması, kamu ve özel kesimin sivil toplum kuruluşlarıyla birlikte harekete geçmelerinin sağlanması son derece etkili bir yol olarak görülmektedir²¹.

Ani gelişen doğa kaynaklı afetlerden ilki depremdir. Deprem, genel olarak, tektonik kuvvetlerin veya volkan faaliyetlerinin etkisiyle yer kabuğunun kırılmasıyla açığa çıkan enerjinin sismik dalgalar biçiminde genişleyerek yayılması, geçmiş oldukları çevreyi ve genel anlamda dünyayı kuvvetli bir şekilde yerinden oynatması eylemidir²². Depremi, doğal etkenlere bağlı olarak yer kabuğunda meydana gelen ve genellikle yeryüzünde önemli değişikliklere sebep olan, kısa süreli salınım ve titreşim hareketleri olarak da tanımlayabiliriz. Deprem, ani olarak gelişen ve önlenmesi imkanı olmayan, büyük oranda can ve mal kayıplarına neden olan, ayrıca hem kişiler hem de toplum üzerinde sosyal ve psikolojik açıdan büyük olumsuzluklar yaratan bir doğa olayıdır. Bu nedenlerle diğer doğa kaynaklı afetler arasında deprem ayrı bir yere ve öneme sahiptir²³.

Türkiye’de meydana gelen en ölümcül on afete bakıldığında, bunların hepsinin deprem nedeniyle gerçekleştiği görülmektedir. Aşağıda yer alan tabloda ülkemizde meydana gelmiş en ölümcül on afet sıralanmıştır. Tabloya bakıldığında, en ölümcül depremler sıralamasında, ilk sırada 1939 yılında 7.9 büyüklüğünde meydana gelen Erzincan depremi; ikinci sırada ise 1999 yılında 7.4 büyüklüğünde yaşanan İzmit

²⁰ Şenses, F., “ Afetler ve Kalkınma Konusuna Toplu Bakış”, Afetlerle Kalkınma: Tecrübeler, Politikalar ve Beklentiler, Ed: Tiryakioğlu, M., Efil Yayınevi, Ankara, Nisan 2016, s.21.

²¹ Şenses, a.g.e., s.33.

²² AFAD, Sözlük, s.58.

²³ Şahin ve Sipahioğlu, a.g.e, s.26.

Körfezi depremi yer almaktadır²⁴. Türkiye, depremler sonucunda ölümler açısından dünyada üçüncü sırada yer almaktadır²⁵.

Tablo 3: Türkiye’de Meydana Gelmiş En Ölümcül On Afet (EM-DAT, 2017)

Afet Türü	Adı	Tarih	Can Kaybı Sayısı
Deprem	Erzincan Depremi	27.12.1939	32962
Deprem	İzmit Körfezi Depremi	17.08.1999	17127
Deprem	Malazgirt Depremi	29.04.1903	6000
Deprem	Tosya-Ladik Depremi	26.11.1943	4000
Deprem	Burdur Depremi	03.10.1914	4000
Deprem	Bolu-Gerede Depremi	01.02.1944	3959
Deprem	Çaldıran-Muradiye Depremi	24.11.1976	3840
Deprem	Niksar-Erbaa Depremi	20.12.1942	3000
Deprem	Varto Depremi	19.08.1966	2394
Deprem	Lice Depremi	06.09.1975	2385

Kaynak: Özmen, B. ve Gökçe, O., “Türkiye’nin Afetselliği”, Türkiye’nin Afet Yönetimi: Sosyal, Siyasal ve Yönetim Boyutuyla, Editörler: Şengün, H., vd., Palme Yayınevi, Ankara, 2018, s.26.

Depremler en yıkıcı ve en fazla ölüme neden olan felaketlerin başında gelmektedir. İnsanoğlu yeryüzünde ortaya çıkışından bu zamana depremlerle sık sık karşılaşmasına rağmen bilgisizlik, unutkanlık, çaresizlik, kadercilik ve yoksulluk gibi çeşitli nedenlerle bu önemli doğa olayına gereken önemi vermemiştir. Doğada sürekli tekrarlanan bu olaylar her defasında acı felaketlerle kendisini hatırlatmıştır. Deprem felaketine gereken önemin verilmemesinde, yıkıcı ve büyük depremlerin uzun zaman aralıklarında meydana gelmesi de etkilidir. Çünkü yıkıcı ve büyük depremler bir insanın hayatında bir veya iki defa meydana gelmektedir, hatta belki de hiç meydana gelmeyebilmektedir. Deprem, öncesi ve sonrasıyla travmaları devam eden bir süreçtir ve saniyeler içinde olup biten bu doğa olayını, aynı sürede unutmak imkansızdır. Yaşanan acıların kısa sürede unutulması, yaraların sarılması, zararların giderilmesi, ancak önlenemeyen deprem gerçeğinin kabul edilmesi ile başarılabilir²⁶.

²⁴ Özmen ve Gökçe, a.g.m., s.23.

²⁵ Şenses, a.g.e.,s.20.

²⁶ Ersoy, Ş., “2015 Yılında Doğal Kaynaklı Afetleri Dünya ve Türkiye”, TMMOB Jeoloji Mühendisleri Odası Yayınları, 2016.v, s.33.

Depremiñ Şiddetini belirleyen, bir kısmı doğal bir kısmı beşeri olmak üzere pek çok etken mevcuttur. Depremiñ meydana geldiği yerin coğrafı yapısı doğal etkenler; yerleşim yerinin büyüklüğü, nüfusunun yoğun olması ve binaların afete dayanıklılığı ile teknolojik düzeyi ve deprem konusundaki eğitimi, bilinç seviyesi de beşeri etkenler olarak ele alınabilir. Bu nedenle, farklı ölkelerde meydana gelen aynı büyüklükteki bir deprem değişik Şekilde maddi ve manevi kayıplara sebep olmaktadır. Önemli can ve mal kayıplarına sebep olan, ekonomik, sosyal ve psikolojik sorunlar doğuran, ayrıca yıkıcı bir etkiye sahip olan depremin, nerede, ne zaman ve ne kadar büyüklükte meydana geleceğini önceden tahmin etmenin ve önlemenin imkansız olduğu kabul edilmektedir. Ancak, önleme imkanı olmayan bu doğa olayının zararlarını azaltmak, can ve mal kayıplarını en aza indirmek; deprem öncesinde, deprem sırasında ve deprem sonrasında, gerekli önlemleri almak ve gerekli planlamaları yapmak ile mümkündür²⁷.

Genel olarak afetlerin, özelde de depremlerin olası zararlarını azaltabilmek ya da ortadan kaldırabilmek için izlenmesi gereken ilk yol, bu olası zararların olduğu alanların yerleşime açılmaması ve buralarda yapıların yapılmamasıdır; öyle ki depremde görölen can kayıplarının çok büyük bir bölümü yıkılan binalardan kaynaklanmaktadır. Bu bağlamda mevcut zararları azaltmaya yönelik gerekli tedbirlerin alınması son derece önemlidir. Örneğin, imar planlarında yapılarla ilgili birtakım sınırlandırmalar getirilebilir. Ancak ölkemizde meydana gelen doğa kaynaklı afetlerde özellikle depremlerin olası zararlarını azaltmak adına alınan önlemler ve yapılan çalışmalara rağmen, yine de giderilmesi gereken zararlarla karşılaŐıldığđ bir gerçektir. Bu zararlarla mücadele etmenin birbirinden farklı iki tür modeli bulunmaktadır. Bunlardan birincisi, yapılacak farklı düzenlemelerle devletin yani idarenin bu yükü üstlenmesi ve bu Şekilde riskin topluma paylaŐtırılmasıdır. İkincisi ise bu yükü sigorta başta olmak üzere farklı yöntem ve uygulamalarla özel sektöre devredilmesidir.

Yukarıda sözü nü ettiğimiz deprem zararlarıyla mücadele etmenin yollarından birisi hatta en önemlisi olan ve ikinci model içerisinde yer alan Zorunlu Deprem

²⁷ Şahin, Sipahioğlu, a.g.e, s.53.

sigortası (ZDS), depremin ve depremin neden olduğu büyük çapta yangınlar ve patlamalar ile heyelan sonucu meydana gelen maddi zararları teminat altına almaktadır. Buna karşılık ölümler ve yaralanmalar ile her türlü taşınır mal ve eşyaların zarara uğraması ve kaybı, manevi tazminata ilişkin talepler ve enkaz kaldırma çalışmalarının yarattığı maliyetler gibi dolaylı zararların ZDS kapsamında karşılanması mümkün değildir. Ülkemizde özellikle 1999 yılında yaşanan iki büyük depremden sonra, 2000 yılından itibaren ZDS, yukarıda ifade edilen olası zararlarla mücadele etmeyi amaçlayan yollardan biri haline gelmiştir. Aynı zamanda depremle ilgili olası zararların paylaşılmasının da bir aracı olmuştur²⁸. Bu anlamda zorunlu deprem sigortasıyla, depremin ortaya çıkardığı yükün başta sigorta olmak üzere değişik mekanizmalarla özel sektöre devredilmesi sağlanmaktadır. ZDS, ikinci bölüm içerisinde Doğal Afet Sigortaları Kurumu incelenirken ayrıntılı olarak ele alınacaktır.

Diğer ani gelişen doğa kaynaklı afetlerden olan, suların bulunduğu alandan yükselmesi veya farklı bir alandan ortaya çıkarak çoğunlukla kuru olan alanları kaplamasıyla hem fiziksel, hem de sosyo-ekonomik kayıplara neden olarak olağan yaşamı ve insan faaliyetlerini sekteye uğratması olarak tanımlanabilen sel, çoğu zaman yerel imkânlarla dahi olmasının önüne geçilemeyen bir afet türüdür²⁹. Seller, yavaş, hızlı ve ani gelişen seller olmak üzere oluşum hızları dikkate alınarak bir sınıflandırmaya tabi tutulabilir. Genel olarak, bir haftadan daha uzun bir sürede gelişme gösteren seller yavaş sel, bir ya da iki gün gibi çok kısa bir süre içinde ortaya çıkanlar hızlı sel, saat olarak çok kısa bir zaman diliminde ortaya çıkanlar ise ani sel olarak adlandırılır³⁰.

Bir akarsuyun çeşitli sebeplerle yatağından ayrılarak etrafındaki topraklara, yerleşim alanlarına ve canlılara zarar vermek suretiyle etki ettiği bölge içerisindeki güncel sosyo-ekonomik faaliyetleri kesintiye uğratması olayı olarak da tanımlayabileceğimiz sel/su baskını, ülkemizi etkileyen doğa kaynaklı afetler arasında önemli bir yer tutmaktadır. Su baskınlarının oluşumunda en önemli faktör yağıştır. Bir

²⁸ Şahin Y. ve Pehlivan A., Doğal Afet Risklerini Paylaşma Aracı Olarak “Deprem Sigortası”, TMMOB Afet Sempozyumu Bildiriler Kitabı, 2007, Ankara, Mattek Matbaacılık, s.443.

²⁹ Kadioğlu, M.,(Heyelan) “Sel, Heyelan ve Çığ için Risk Yönetimi”, Afet Zararlarını Azaltmanın Temel İlkeleri, JICA Türkiye Ofisi Yayınları No: 2, Ankara, 2008,s. 4.

³⁰ AFAD-Sözlük, s.132.

yerde çok kısa bir zamanda oluşan ve etkili olan, normalin dışında gerçekleşen ani ve şiddetli yağışların su baskınlarına neden olması kaçınılmaz olmaktadır³¹. Zira, ani ve şiddetli yağışların sonucunda, toprak ve bitki örtüsü tarafından tutulamayan veya kontrol altına alınmayan hızla akışa geçerek kontrolsüz bir şekilde akmaya devam eden ve çok kısa bir süre içerisinde çevreyi etkisi altına alan sular, sele/su baskınına sebep olmaktadır. Şiddetli yağışların yanı sıra, karların ani sıcaklık değişimleriyle hızla erimesi, heyelanların etkisiyle barajların yıkılması ve şiddetli rüzgarların neden olduğu büyük fırtınalar neticesinde, sel/su baskını riski artmaktadır³².

Ülkemizde özellikle Karadeniz Bölgesinde meydana gelen, can ve mal kayıplarının yaşanmasıyla sonuçlanan, günlük yaşamı ve ekonomik faaliyetleri etkileyerek ciddi maddi kayıplara sebep olan su baskınlarının oluşumunda yağış koşulları ile şiddetli yağışların, kar erimelerinin ve dolunun etkisi büyüktür. Ayrıca ani sıcaklık değişimleri, rüzgar ve nem de bu doğa olayının oluşmasında etkili faktörlerdendir. Ancak su baskınlarının oluşumu yalnızca doğa şartlarına bağlanarak açıklanamaz. Bunun yanında özellikle akarsu yataklarında yerleşimlerin genişletilmesi, yeni yolların açılması ve yeni tesislerin kurulmasıyla birlikte arazinin yapısı değişime uğramakta, orman ve meralar sorumsuz bir şekilde yok edilmektedir. Bu uygulamaların sonucu olarak suların normal akış düzeni etkilenecek şekilde ve bu durum da su baskınlarının, taşkınların daha sık görülerek can ve mal kayıplarının zaman içinde daha da artmasına sebep olmaktadır³³.

³¹ Geray, C., “Türkiye’de Yıkım (Afet) Olayları Karşısında Önlemler ve Örgütlenmeler”, Amme İdaresi Dergisi, .8, S.3, Y.1975, s.94.

³² Smith, K. ve Ward, R. (1998), Floods. Physical Processes and Human Impacts. John Wiley, Chichester, UK, 382 pp, s.390.

³³Şahin ve Sipahioğlu, a.g.e, s.137.; Erkek, C.(1995), “ Bölgesel Taşkın Zararları ve Taşkın Kontrolü”, Türkiye Mühendislik Haberleri, S.379, Eylül, s.43.

Başta ormanlar olmak üzere, doğal bitki örtüsünün yeterince korunmaması ve ülkemizde kararlı bir ormancılık politikasının izlenmemesi su baskınlarını dolaylı olarak tetikleyen unsurlardır. Doğal bitki örtüsü yok edilen alanlarda eğim ve erozyon nedeniyle tarımsal faaliyetler yapılamamakta ve bu durum su baskınlarının/sellerin oluşumuna zemin hazırlamaktadır. Sel ve su baskınından korunmak veya bunlarla mücadele etmek ve bu afetin insan ve çevre üzerindeki olumsuz etkilerini ortadan kaldırmak amacıyla bazı yasal, idari ve teknik önlemlerin alınması ve uygulanması, ayrıca kararlı bir ormancılık politikasının izlenmesi önem arz etmektedir. Bu bağlamda alınacak önlemler, afet öncesinde, afet sırasında ve afet sonrasındaki süreçlerde uygulamaya konularak, afetin sebebiyet verdiği/vereceği zararların önlenmesinin ya da azaltılmasının sağlanabileceği açıktır. Başka bir anlatımla, tüm dünyada olduğu gibi ülkemizde de toprak, su ve orman gibi doğal kaynakların korunması ve geliştirilmesi su baskınlarıyla mücadelede önemli bir yer tutmaktadır. Bunun için de ülkemizdeki akarsu havzalarının; fiziksel ve iklimsel özelliklerinin su baskınına/sele karşı duyarlılığının belirlenip, beşeri faaliyetlerin buna göre düzenlenmesi ve orman ile mera alanlarının tahribatına yönelik faaliyetlerin önlenmesine yönelik çalışmalara hız verilmesi gerekmektedir.³⁴

Kaya ve çığ düşmesi olayları da ani gelişen doğa kaynaklı afetler arasındadır. Kaya düşmesi, fiziksel veya kimyasal etkilerle bozulmuş veya parçalanmış, değişik boy ve çeşitteki kaya veya zemin parçalarının, kendiliğinden ya da deprem ve şiddetli yağışların etkisiyle eğime doğru süratle yola çıkması olayıdır³⁵. Kaya düşmesi olarak adlandırılan hızlı kütle hareketinin oluşumunda, deprem ayrı bir yere ve öneme sahiptir. Depremin neden olduğu sallanmaların hemen sonrasında, depremin büyüklüğü ile orantılı olarak çok sayıda kaya düşmesi olayına rastlanabilir. Ayrıca insanların çeşitli faaliyetleri sonucu meydana gelen patlamaların neticesinde de kaya düşmesi oluşabilir³⁶.

³⁴ Şahin K., “Çarşamba Ovası ve Yakın Çevresindeki Sel Felaketi (27 Mayıs 2000)”, Türkiye Coğrafya Dergisi, S. 39, İstanbul 2002, s.91; Şahin ve Sipahioğlu, a.g.e., s.142.

³⁵ AFAD-Sözlük, s.99.

³⁶ Şahin ve Sipahioğlu, a.g.e., s.99.

Bitki örtüsü olmayan engebeli, dağlık ve eğimli arazilerde, biriken büyük kar yığınlarının kendiliğinden veya bir etkinin tetiklemesiyle, dengesinin bozulması sonucunda birdenbire ve şiddetli bir şekilde yamaçtan aşağıya doğru kayması olarak tanımlanan çığ/çığ düşmesi olayının oluşumu ise, meteorolojik karakterlidir, genellikle çok hızlı gelişir ve hareket eder. Çığlar, yerleşim birimleri, dağ spor ve turizm tesisleri, karayolları, köy yolları, demiryolları, haberleşme ve enerji nakil hatları, sanayi, askeri ve diğer benzeri tesisler için büyük tehlikeler oluşturduğu gibi can kayıplarına da sebep olurlar³⁷.

Çığ düşmesi sebebiyle her sene çok sayıda insan hayatını kaybetmektedir. Ancak, çığ insan kayıplarına sebep olmasının yanında, çok sayıda hayvanın telef olması, evlerin yıkılması, ormanların yok olması, elektrik ve haberleşme hatlarının harap olması, köprülerin yıkılması, derelerin tıkanıp taşkınların oluşması, kapanan karayollarında bekleyen araçların ve taşıdığı yüklerin yerine geç ulaşması nedeniyle kayıpların meydana gelmesi gibi önemli oranda milli gelir kaybına neden olan sonuçlar da doğurmaktadır. İşte bu nedenle, çığların insan yaşamı üzerine tesiri tahmin edilemeyecek kadar fazla olabilmektedir.³⁸.

Bugünkü teknolojik gelişmeye rağmen, çığ düşmesi gibi meteorolojik karakterli doğal tehditlerden kaçınmamız her ne kadar olanaklı değilse de, bu amaçla geliştirilen yöntemler sayesinde yapılan çalışmalarla, çığ olabilecek konumu ve çığ oluşma anının yakın olup olmadığını belirleyebilmek mümkündür. Bu bağlamda, insanların yerleşim yerlerini belirlerken meteorolojik özellikleri de dikkate alarak hareket etmeleri başta olmak üzere, risk yönetimi ve erken uyarı sistemlerinin de dikkate alınması sayesinde bu tür olayların önceden tahmin edilerek, doğabilecek zararların en az düzeye indirilmesi ve afete dönüşmesi büyük oranda engellenebilmektedir.

³⁷Taştekin, T.A. ,“Meteoroloji ve Çığ”, <http://www.mgm.gov.tr/FILES/arastirma/cigdankorunma.pdf>, (Çevrimiçi), (Erişim Tarihi:15.10.2016); AFAD-Sözlük, s.55.

³⁸ Yavaş Ö. M. ve Şahin D., “Türkiye’de Çığ Afeti Zararlarını Azaltma Çalışmaları”, 5. Dünya Su Forumu Bölgesel Hazırlık Süreci DSİ Yurtiçi Bölgesel Su Toplantıları Kar Hidrolojisi Konferansı Bildiri Kitabı, 27–28 mart 2008, Erzurum, S.141-161, s.151.

Ayrıca, kamu kurum ve kuruluşları³⁹ ile yerel yönetimler ve bunların yöneticilerince meteoroloji kuruluşlarının hazırlamış olduğu hava tahmin raporları dikkatli bir biçimde değerlendirilmelidir. Kurum ve kuruluşlar arasındaki iletişime gereken önem verilerek aşırı yağışlara karşı hızlı ve düzenli bir acil yardım ekibi oluşturulmalıdır. Konu ile ilgili kuruluşlar arasında bilgi alışverişi ve eşgüdüm muhakkak sağlanmalıdır. Bunun yanı sıra bu tür felaketlerin üstesinden gelebilmek için, her şeyi yerel yönetimlerden beklemek de çok gerçekçi ve akılcı bir davranış değildir. İşte bu sebeptir ki, bu alanda faaliyet gösteren sivil toplum kuruluşlarının sayısı artırılmalı, afet yönetiminin her aşamasında aktif bir şekilde rol alması sağlanmalı ve yapacağı hizmetler yasal zemine kavuşturulmalıdır⁴⁰.

Büyük mal ve can kayıplarına yol açan ani gelişen doğa kaynaklı afetlerin arasında yer alan orman yangınları ise, AFAD Sözlüğü' ne göre, klimatolojik bir afettir yani iklim koşullarına bağlı afetlerden birisidir⁴¹. Ormanlar, canlı yaşamına ve doğal dengenin korunmasına sağladığı olumlu nitelikte katkılarla en önemli doğal kaynakların başında gelmektedir. Ancak pek çok ülkede olduğu gibi ülkemizde de ormanların azalması ve yok olmasına, çok büyük can ve mal kayıpları ile, ekonomik ve sosyal sorunlara sebep olan orman yangınlarının oluşumuna zemin hazırlayan etmenleri iki ana başlık altında toplamak mümkündür. Yıldırımlar, kuraklık ve rüzgârlı havalarda kuru dalların birbirine sürtünmesi sonucu çıkan yangınlar doğal etmenleri; yerleşme yeri ve tarım arazisi elde etmek amacıyla, kasıtlı bir şekilde yakılan ormanların yanı sıra, doğaya gelişigüzel atılan cam parçalarının optik özellik göstermesi, çöplerin ateşe verilmesi, enerji nakil hattı arızaları, piknik ve çoban ateşi gibi ihmal, bilgisizlik ve bilinçsizlik nedeniyle çıkan yangınlar ise beşerî etmenleri oluşturur⁴².

Hem doğal hem de beşerî etmenlerle oluşabilecek orman yangınları için, uygun koşulların bulunduğu bir konuma sahip olan ülkemizde, orman yangınlarının esas

³⁹ İlgili kamu kurum ve kuruluşları için bkz: "Afet Yönetimi Kavramı ve Tanımı" syf:33vd.

⁴⁰ Sever R., "Aşırı Kar Yağışlarının Afete Dönüşmesini Engellemek İçin Alınması Gereken Bazı Önlemler", 5. Dünya Su Forumu Bölgesel Hazırlık Süreci DSİ Yurtiçi Bölgesel Su Toplantıları Kar Hidrolojisi Konferansı Bildiri Kitabı, 27-28 mart 2008, Erzurum, s.180.

⁴¹ AFAD-Sözlük, s.105.

⁴² Şahin ve Sipahioğlu, a.g.e., s.376.

nedenini büyük ölçüde insan faktörü oluşturmaktadır. İnsanlar tarafından çıkarılan yangınlar ise önlenabilir nitelikte olduğundan, orman yangınlarının azaltılması için, öncelikle insanların, ormanların önemini kavramış olmaları yani bu konuda bilinçlendirilmeleri gerekmektedir.

Orman kaynaklarının yönetimi üzerinde en etkili düzenleme hiç kuşkusuz Anayasa hükümleridir. Bu hükümler ormanların yönetimiyle ilgili toplumsal uzlaşma hükümleridir. Çıkarılan veya çıkarılacak yasalar ve yönetmelikler için kaynak niteliği taşımaktadır. Bu bağlamda “*Ormanların korunması ve geliştirilmesi*” başlığını taşıyan Anayasa’nın 169. uncu maddesi’nde; ormanların tümünün gözetiminin devlete ait olduğu, mülkiyetlerinin devrolunamayacağı⁴³, devletin ormanların korunması ve sahalarının genişletilmesi için gerekli kanunları koyup, tedbirleri almakla görevli olduğu ve ormanların devle tarafından yönetilip, zarar verici hiçbir faaliyete izin verilemeyeceği⁴⁴ hüküm altına alınmıştır.

Danıştay, ormanın tamamının arsa olarak kabul edilerek yapılaşmaya açılması ve ülkenin doğal kaynaklarından biri olan ormanların harap edildiğini tespit ettiği dava konusu olayda; Anayasa’nın 169. maddesinde devletin ormanlara zarar verme niteliğinde bulunan hiçbir faaliyete izin vermeyeceğinin hükme bağlandığı ve bu husus gözetilmeden ormanın yapılaşmaya açılmasının hukuka aykırı olduğuna hükmetmiştir.

Ani gelişen doğa kaynaklı afetler çok çeşitlidir. Yönü hızı ve şiddetiyle ölçülebilen havanın, yer yüzeyine göre yatay bir şekilde hareket etmesi⁴⁵ olarak tanımlanan rüzgar, yatay ya da yataya yakın olarak doğal yollarla havanın bir yerden başka bir yere taşınması olarak da tarif edilmekte ve bu kategoride yer almaktadır. Canlı ve cansız çevreyi olumlu ya da olumsuz bir şekilde etkileyen ancak gözle görülemeyen rüzgarın, belirli bir yönü ve hızı olmasına rağmen, bu hız hiçbir zaman devamlı aynı hat boyunca ve sürekli olarak aynı seviyede değildir. Rüzgar da, diğer hava kökenli olaylar gibi zaman zaman afete dönüşebildiği için zarara yol açma

⁴³ Y.20.H.D., E. 2009/12865, K. 2009/14625, T. 13.10.2009; Aynı doğrultuda bkz: Y.20.H.D.,E. 2008/7060,K. 2008/12665 T. 10.10.2008, D.6.D., E. 2009/7373, K. 2011/3346, T. 23.9.2011., D.8.D., E. 1994/7528, K. 1996/1096, T. 11.4.1996, www.kazanci.com , Erişim Tarihi: 11.02.2018.

⁴⁴ D.6.D., 09.02.2007 Tarih ve 2006/3763 E., 2007/702K., www.kazanci.com, Erişim Tarihi: 12.02.2018.

⁴⁵ AFAD-Sözlük, s.130.

olasılığı olan, fakat dünyanın doğal dengesi üzerindeki olumlu etkileri sebebiyle de çok yararlı bir doğa olayıdır.

Rüzgarın diğer meteorolojik olaylardan farkı, zarar verici boyuta ulaşarak afete dönüşmesinin yalnızca hızındaki artışa bağlı olmamasıdır. Bazı durumlarda çok hafif rüzgarlar afetin sebebi olurken, kimi durumlarda da şiddetli rüzgarlar afetin oluşumunun önüne geçen bir olay olarak ortaya çıkabilmektedir. Diğer bir deyişle; rüzgarlar, bir yerde meydana gelme tehlikesi olan afetin önüne geçerken, diğer bir yer için ise afet kaynağı veya sebebi olabilmektedir. Ancak, bir yerde esen kuvvetli rüzgarlar, aynı zamanda o yerde önemli neticelere sebep olabilecek hava olaylarının meydana geleceğinin ve bu olayların da hızlı bir seyir izleyerek gelişeceğinin bir işaretidir. İşte bu nedenle, rüzgarlar, diğer hava olaylarından farklıdır⁴⁶.

Rüzgarların oluşum nedenine göre birçok türü mevcuttur. Bu türler içinde en tehlikeli olanı fırtınadır. Fırtına, çok şiddetli esen rüzgarların oluşturmuş olduğu hava hareketleri olarak tanımlanabilir. Ancak, fırtınanın oluşmasına sadece rüzgar neden olmayabilir. Rüzgarın yanı sıra; gök gürültüsü, yağmur, yıldırım, şimşek, kar ve dolu gibi doğa olayları da fırtına oluşumunda etkilidir. Gök gürültüsü ve yağmurun etkisiyle meydana gelen fırtınalar ise, son derece tehlikelidir. Fırtına kendisinin afete dönüşebilecek derecede bir doğal tehlike olmasının yanında, başka doğal tehlikelerin oluşumunda da önemli bir faktördür. Şiddetli fırtınalar deniz ve okyanuslarda çok büyük dalgalara neden olarak, sel ve taşkınlara, deniz kazalarına, binaların yıkılmasına, yıldırım çarpmalarına, ağaçların köklerinden sökülmesine ve daha birçok istenmeyen doğa olayının oluşmasına sebebiyet verebilmektedir⁴⁷.

Ani gelişen diğer doğa kaynaklı afetlerden volkan püskürmeleri, özellikle patlama şeklindeki püskürmeler doğal sebeplere bağlı olarak ani gelişen çok tehlikeli bir diğer doğa olayıdır. Volkan patlamaları, genellikle önceden tahmini ve önlenme olanağı olmadığından, ayrıca çok kısa bir sürede büyük can ve mal kayıplarına sebep olabildiğinden, yıkıcı doğal afetlerdendir. Volkan patlamaları depremlere neden

⁴⁶ Şahin ve Sipahioğlu, a.g.e., s.225.

⁴⁷ <http://www.mgm.gov.tr/arastirma/dogal-afetler.aspx?s=kuvvetliruzgar>, (Çevrimiçi), Erişim Tarihi: 03.11.2016.

olabilir, patlama sonucu açığa çıkan lavlar hızla yayılıp bitki örtüsünü ve tarım ürünlerini yok ederek, doğal ve beşeri çevreye zarar verebilir ve çok sayıda can ve mal kayıplarına sebep olabilir. Ani gelişen bir doğa olayı olan, volkan patlamalarını önlemek mümkün değildir, ancak; diğer doğal afetlerde olduğu gibi yarattığı olumsuz sonuçlarını, zararlarını en aza indirmek ilk olarak volkanlara yakın bölgelerde yerleşim alanları oluşturulmasının önlenmesi etkili bir yol olarak ele alınabilir. Bunun yanı sıra, özellikle bu gibi alanların yakınında bulunmamak, volkan hareketlerini değişik metotlarla gözlemleyerek, volkan patlamalarının ne zaman meydana geleceğini belirlemek ve bu bölgeyi tahliye etmek de etkili önlemlerden bazıları olarak sıralanabilir⁴⁸.

Volkan patlamaları neticesinde meydana gelen tehlikelerin birçoğu zararlı sonuçlara neden olabilir. Bu zararlı sonuçların en tehlikeli olanlarının başında volkanik bulutlar gelmektedir. Bu bulutlar, hava kirliliğine sebep olmasının yanında hava trafiğini de olumsuz yönde etkilemekte ve bu durum hava sahalarının uzun süre kapatılmasına uçuşların yapılamamasına sebep olmaktadır. Zararlı sonuçlardan diğerleri, kül bulutlarının oluşması, toprak kayması, deprem ve alışılmadık hava olaylarının meydana gelmesi olarak sıralanabilir.

1.1.1.2. Yavaş Gelişen Doğa Kaynaklı Afetler

Kuraklık dünyada etkili olan yavaş gelişen doğa kaynaklı afetler arasında ilk sırada yer almaktadır. Bunun nedeni, gıdanın ve içme suyunun tükenmesi halinde diğer tüm sosyal ya da ekonomik sorunlar ya da sıkıntıların önemini yitirmesidir. Kuraklık, iklimin su kaynaklarını, tarımı ve tüm canlı varlıkları etkilemesinin bir yolu olarak karşımıza çıkmaktadır. Ayrıca, sosyo-ekonomik olarak da en kötü sonuçlara sebebiyet veren, yavaş gelişen en sinsi ve en tehlikeli afettir. Ancak, bu kadar tehlikeli ve zararlı bir afet olan kuraklık, maalesef, yarı kurak bir iklim kuşağında yer alan ülkemizde yeterince önem verilmeyen afetlerdendir. Türkiye’de kuraklık, 7269 Sayılı “Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun” da yer verilen afetler arasında sayılmamakla beraber, afet istatistiklerinde de

⁴⁸ Şahin ve Sipahioğlu, a.g.e., s.59, 74.

yer almamaktadır. Bu durum, sosyo-ekonomik olarak büyük zararlara yol açan kuraklığa gereken önemin verilmediğini göstermektedir⁴⁹.

Kuraklık, hava sıcaklıklarının mevsim normallerinin çok üzerine çıkması ve yıllık yağış ortalamalarının da mevsim normallerinin altına düşmesinin sebep olduğu doğa kaynaklı bir afettir. Kuraklığın tanımı her disiplin için farklı şekillerde yapılmaktadır. En basit ve genel anlamda kuraklığı, arz ve talep ilişkisinde meydana gelen su sıkıntısı olarak tanımlamak mümkündür. Belli bir dönemde oluşan yağış miktarının ortalamanın çok altına düşerek azalması sonucu barajlar, göller ve yeraltı su seviyesinin uzun süreli yıllık ortalamalarının altına inmesi, insanların ve diğer canlıların temel ihtiyacı olan suyun yeterli ölçüde sağlanamaması şeklinde de farklı açılardan tanımlanabilmektedir⁵⁰.

Kuraklık, genellikle yağış miktarındaki azalmadan kaynaklanan iklimsel bir olay olup, herhangi bir mevsimde gerçekleşebilir. Doğa kaynaklı afetler içerisinde yavaş gelişen bir afet türü olmasına rağmen, insanlara ve çevreye en fazla zarar veren afet türlerinden olan kuraklığın, basit bir doğa olayı olarak görülmesi son derece yanlış bir yaklaşım olur. İnsan ve insan etkinliklerinin su kaynaklarına olan tabiiyeti sebebiyle insan topluluğu üzerinde çeşitli tesirleri olan, yavaş bir şekilde ilerleyerek belirli bir süreçte meydana gelen bu doğa olayının süresi uzadıkça sonuçları da çok tehlikeli boyutlara varabilmektedir. Esasen yağışın azalmasına bağlı olarak suyun azalması biçiminde beliren kuraklıkla birlikte, üretimin düşmesi, kıtlık, açlık ve ölümlere kadar ulaşan, ciddi çevresel, ekonomik ve sosyal sorunların baş göstermesi kaçınılmazdır⁵¹.

Birbirlerine benzer coğrafya, iklim, nüfus ve gelişim gibi özelliklere sahip olmalarına rağmen, değişik şehir veya bölgelerin, kuraklık riskine karşı göstermiş oldukları duyarlılık birbirinden oldukça farklı olabilir. İnsanların yaşam alanlarında

⁴⁹ Kadioğlu, M.,(Risk Yönetimi), “ Meteorolojik Afetler ve Risk Yönetimi”, Türkiye’nin .Afet Yönetimi, Sosyal, Siyasal ve Yönetim Boyutuyla, Editörler: Şengün, H., vd., Palme Yayınevi, Ankara, 2018, s.79-80.

⁵⁰ Kadioğlu, Risk Yönetimi, s.80; AFAD-Sözlük, s.108.

⁵¹Şahin, C. ve Sipahioğlu Ş., a.g.e., s.308; Kapluhan, E., “Türkiye’de Kuraklık ve Kuraklığın Tarıma Etkisi”, Marmara Coğrafya Dergisi, Sayı: 27, Ocak 2013, <http://www.marmaracografya.com,s.491>, (Çevrimiçi), (Erişim Tarihi:21.10.2016); Kadioğlu ve Özdamar, a.g.e., s.280.

ihtiyaçları olan günlük su ihtiyaçlarını sağlayabilecek su kaynaklarının ve bu kaynakların değerlendirilmesine imkan verecek olan sağlam bir altyapının varlığı; bir bölgenin kuraklığa karşı duyarlılığını azaltarak, neden olacağı olumsuz etkileri minimum düzeyde tutan en önemli etkenlerdir. Kuraklık, can ve mal kaybı gibi zararların yanı sıra çevrenin büyük ölçüde zarar görmesine ve çeşitli sosyo-ekonomik sıkıntıların yaşanmasına neden olan doğa olayı olduğundan; kuraklığın etkilerini belirlerken Tarım ve Orman Bakanlığınca ekonomik, çevresel ve sosyal olguların da tek tek dikkate alınması ve buna uygun bir risk yönetiminin uygulanması gerekmektedir⁵².

Kuraklığa karşı alınabilecek tedbirler çeşitlidir. Bireyden başlayarak, toplumun her kesiminin ve devletin sınırlı doğal kaynak olan “suyu” çok dikkatli bir şekilde kullanması ve değerlendirmesi temel görev olmalıdır. Ayrıca devlet tarafından, kuraklık süresince yapılmasına olanak bulunan değişiklikler için su haklarını düzenleyen kanunların gözden geçirilerek revize edilmesi, su kaynaklarını ve yer altı suyunu yönetecek kanunlara ek olarak, kuraklıkta doğal yaşamın korunması için karar verebilecek otoritelerin belirlenmesi, ayrıca su kaynaklarının korunmasına ilişkin etkili bir devlet politikasının oluşturulması ve özellikle atık suyun evlerde kullanımını kolaylaştıracak standartların tespit edilmesi gibi kamu düzeni ile ilgili tedbirler alınarak kuraklığın oluşumunu engellemeye ve zararlı etkilerini ez aza indirmeye yönelik bir yol izlenmesi son derece önemlidir⁵³.

Doğal kaynakların insanoğlu tarafından özensiz bir şekilde kullanılarak, büyük oranda tahrip edilmesi sonucu, en büyük zararı, doğal bitki örtüsü ve özellikle de ormanlar görmüştür. Doğadaki dengenin en önemli parçası olarak kabul edilen, toprağın aşınma ve bir yerden bir başka yere sürüklenmesinin önlenmesi noktasında koruyucu bir görev gören doğal bitki örtüsünün insan eliyle tahrip edilmesi hatta ortadan kaldırılmasıyla birlikte, toprağın büyük ölçüde hız kazanarak taşınması ve söz konusu dengenin bozulması söz konusu olmakta yani erozyon meydana gelmektedir.

⁵² Kadioğlu, M.(Kuraklık), 2008, “ Kuraklık Kıranı Risk Yönetimi”, Afet Zararlarını Azaltmanın Temel İlkeleri; JICA Türkiye Ofisi Yayınları No: 2, Ankara, s.290.

⁵³ İpek, Ş. İ., “Türkiye’de kuraklığa karşı alınacak tedbirlerin kuraklık planlaması kavramı açısından değerlendirilmesi”, TMMOB 2. Su Politikaları Kongresi Bildiriler Kitabı,20-22 Mart 2008, s.496; Kadioğlu(Risk Yönetimi), s.84.

Erozyon, *"Toprağın aşınmasını önleyen bitki örtüsünün yok edilmesi sonucu koruyucu örtüden yoksun kalan toprağın, su ve rüzgârın etkisiyle aşınması ve taşınması olayı"* olarak tanımlanabilen bir doğa olayıdır⁵⁴.

Son yüzyılda, nüfusun ve insanların besin maddelerine olan ihtiyacının hızla artmasına paralel olarak, özellikle tarımsal bilgidен yoksun çiftçilerimizin tarıma elverişli olup olmadığına bakılmaksızın, artan besin ihtiyacını karşılamak amacıyla, özellikle eğimli arazilerdeki doğal meraları bozarak yeni tarım alanları kazanmaya yönelik yapmış oldukları tahribatlar, erozyon riskinin artması ve bunun doğal sonucu olarak verimli toprakların giderek yok olması ile sonuçlanmıştır. Bu durum, kaçınılmaz olarak, orman varlığımızın giderek azalması, verimli toprakların üretkenliklerinin yok olma noktasına gelmesi ve erozyon riskinin artmasına neden olmuştur. Ayrıca, ülkemizde sıkça meydana gelen orman yangınları da erozyon riskini arttıran bir etken olarak karşımıza çıkmaktadır⁵⁵.

Verim gücünden yararlanılması amacıyla, toprağın, tarım alanı, orman ya da mera olarak değerlendirilmesi en temel arazi kullanım şekilleri olarak sıralanabilir. Arazinin doğru kullanımı, belli özelliklere bağlı olarak belirlenen kapasitesine uygun olarak kullanılmasıdır. Arazinin orman statüsünde olması ve orman olarak korunması gereken bir arazide tarım yapılması arazinin kapasitesi dışında kullanılması, erozyonu yaratan en önemli faktörlerdendir. Erozyonla mücadele açısından alınması gereken önlemler genelde yapısal, kültürel veya idarî niteliktedir. Yapısal önlemler, erozyonun meydana getirdiği zararları önlemek hedefini taşıyan, çeşitli tür ve nitelikteki yapıları içine almaktadır. Kültürel önlemler, toprağın erozyona karşı korunması amacıyla daha çok otsu bitkilerin kullanılarak bu şekilde ormanın ve bitki örtüsünün genişletilmesi çalışmalarını kapsamaktadır. İdari önlemler ise, erozyonun oluşumuna neden olan farklı uygulamaların kontrol altına alınması amacıyla devletçe gerçekleştirilen her türlü destekleme, düzenleme ve yasaklama gibi önlemleri içermektedir⁵⁶.

⁵⁴ AFAD-Sözlük, s.72.

⁵⁵ Çelebi, H., "Memleketimizde Erozyonu Önlemek İçin Gerekli Tedbir ve Tavsiyeler", Atatürk Üniversitesi Ziraat Fakültesi Dergisi, C.3, S.2(1972),s.201.

⁵⁶ Görcelioğlu, E., "Erozyona Karşı Alınabilecek Önlemler", Açıköğretim Fakültesi, Ünite 7, s.4.

Yavaş gelişen doğa kaynaklı afetlerden diğeri, yer kayması olarak da bilinen heyelan olayıdır. Heyelan, çeşitli boyutlardaki taşların ve toprağın yer çekiminin etkisiyle birlikte kaymasıyla oluşan bir doğa olayıdır. Bu çeşit yer kayması olaylarında, depremlerin etkisi oldukça fazladır. Depremlerin yanı sıra, meydana gelen ve geniş bir alanı etkileyen yangınlar neticesinde doğal bitki örtüsünün büyük oranda zarar görmesi, volkan patlamaları, şiddetli yağışlar ve insan eliyle yapılan tahribatlar da heyelana neden olabilmektedir. Ayrıca, yamaçlarda meydana gelen çatlaklar ve eğilen ağaçlar, büyük kaya parçalarının ve toprağın aşağı doğru yavaşça kayması da heyelanın oluşumuna ilişkin uyarı işaretleridir⁵⁷.

Ülkemizin coğrafi yapısı ve jeolojik özellikleri ile arazinin yanlış kullanımı nedeniyle oldukça sık yaşanan ve çoğu zaman da tekrarlanarak afete dönüşen heyelan; insan ölümleri, hayvan ve toprak kaybı, yapı hasarları ve ulaşımın aksaması gibi önemli etki ve sonuçları olan, çok sık ve yaygın olarak görülen, şiddetine ve etki ettiği alanın özelliğine göre yüksek oranda can ve mal kayıplarıyla sonuçlanan doğa olayları arasındadır. Heyelan oluşma riski belirli bir eğime sahip olan yamaçlarda daha fazladır. Eğimli yamaçların oluşmasına sebep olan unsurlar ise çeşitlidir. Örneğin, bazı faylar eğimli yamaçların oluşmasını kolaylaştırdığından heyelan riskini artırır. Ayrıca insanların çeşitli amaçlar için yaptıkları hafriyat gibi etkinlikler neticesinde de denge açısına ulaşmış olan yamaçların doğal eğimi yani dengesinin bozulması ile birlikte heyelanların oluşumu hızlanır⁵⁸.

Orman alanları, doğal çevrenin korunması noktasında oldukça önemli bir yere sahip olduğu için, tahrip edilen ormanların yaratacağı çevresel sorunlar tüm dünyada endişe uyandırmaktadır. Bu endişeye rağmen ve tüm dünyada insan nüfusunun artmasıyla birlikte, doğal çevreye verilen zararlar gün geçtikçe artmakta ve buna paralel olarak afetlerin sayısı, büyüklüğü ve sıklıklarında artış gözlenmektedir. Dağlık bölgelerde yer alan dik yamaçlarda, toprak erozyonu, heyelan ve çığ gibi doğa kaynaklı afetlerin oluşumunu, geniş ve iyi gelişmiş bir bitki örtüsüne sahip olan orman alanının gözle görülür bir şekilde azalttığı herkesçe bilinen bir gerçektir. Dağlık

⁵⁷ Kadioğlu(heyelan), a.g.e., s.34.

⁵⁸ Şahin ve Sipahioğlu, a.g.e., s.92.

alanlarda yaşayanlar açısından da, bir çok afete karşı koruyucu bir özelliğe sahip olması, ormanların en önemli işlevlerinden biri olarak kabul görmektedir. Ormanların doğa kaynaklı afetlere karşı etkin bir koruma sağlaması, afetlerin tüm zararlarına karşı tam koruma sağladığı şeklinde yorumlanmamalıdır. Ancak sağlamış olduğu bu koruma yine de, insan nüfusu açısından oldukça hayati öneme sahiptir. Öyle ki ülkemizde yer alan dağlık alanlarda da doğa kaynaklı afetlerin neden olduğu zararların azaltılması açısından ormanların sağladığı korumaya duyulan ihtiyaç oldukça önemlidir.⁵⁹

Özellikle engebeli ve dik yamaçlarda meydana gelen aşırı yağışlara bağlı olarak heyelanların yaygın bir şekilde olduğu görülmektedir. Bu durum, yağışların miktarı ile meydana gelen heyelan arasında doğru orantılı bir ilişkinin bulunduğunu gösterir niteliktedir. Ani sıcaklık artışıyla beraber meydana gelen kar erimeleri veya kar yağışı sonrası karlar henüz erimeden yağmurların şiddetini arttırmasıyla birlikte, yamaçlarda suyun artarak toprağı doygun hale getirip ağırlaştırması ve kayması ile sonuçlanarak heyelanları tetiklemektedir.

1.1.2. İnsan Kaynaklı (Teknolojik) Afetler

İnsanoğlu, tarih boyunca tehlike ve risklerle sıklıkla karşı karşıya gelmiştir. Uzun çabalar ve emekler neticesinde ortaya çıkarılan uygarlıklar, savaş, tehlikeli salgın hastalıklar ya da meydana gelen afetlerin etkileri sonucunda yitip gitmişlerdir. Sanayileşme ile beraber kentsel toplumun gelişmesi ve tüm dünyaya yayılmaya başlamasıyla birlikte, daha önceki dönemlerde kırsal kesime yayılmış ve daha az sayıda kişiyle bir arada yaşamış olan insan toplulukları, kentlerde yoğunlaşmaya ve büyük kitleler halinde yaşamaya başlamışlardır. İşte insan kitlelerinin yaşamış oldukları mekanların niteliklerinin değişmesi sonucunda, hem insanların birbirleriyle olan ilişkilerinde hem de insan ile doğa arasındaki bağlarda değişimler yaşanmış, bu değişimin devamında ise, insanlığın karşı karşıya kaldığı tehlike ve risklerin yanı sıra ortaya çıkan zararlar da şekil değiştirmiştir. İnsanlığın uzun tarihsel sürecinde meydana gelen doğa kaynaklı afetler, sanayileşmenin ortaya çıkardığı olumsuz

⁵⁹ Eker, R., Aydın, A. “Ormanların heyelan oluşumu üzerindeki etkileri “, SDÜ Orman Fakültesi Dergisi, 2014, 15: 84-93, s.84.

neticeleri de beraberinde getirerek daha da yıkıcı boyutlarda etkisini göstermeye başlamıştır⁶⁰.

Sanayileşme ile birlikte doğa kaynaklı afetlere ek olarak, insanoğlunun daha önce hiç karşılaşmadığı bir afet çeşidi ortaya çıkmaya başlamıştır. Teknolojik afetler olarak da adlandırılan bu afet türü, “insan kaynaklı afetler” dir. Bu afet çeşidi, insanların bir kısmına refahı getirmekle beraber aynı zamanda bu refahın bedelini de ödetmektedir. Ancak bu afet çeşidinin yarattığı sorunlar ve bu sorunların yaratmış olduğu hesaplaşma durumu bu düzeyde kalmamakta, teknolojik gelişmelere paralel olarak refaha kavuşan ve refah içerisinde yaşamaya başlayan toplumlar gelişmemiş ya da gelişmekte olan diğer toplumları ve bu toplumda yaşayan insanları tehlikeye atarak, bu durumun faturasını onlara ödeterek, risk ve tehlike ortamının doğmasına zemin hazırlamak gibi bir sonuca neden olmaktadır⁶¹.

Bir yandan politik, diğer yandan insan etkenlerinin aktif olarak yer aldığı savaşlar, iç çatışmalar, terör eylemleri, yaşanan büyük göçler, endüstriyel kazalar gibi olaylar ve bunların doğurmuş olduğu sonuçların tümü⁶² şeklinde tanımlanabilen teknolojik afetler, sosyal yapıyı ve doğayı bozarak, toplumda büyük çapta can ve mal kayıplarının yaşanmasına sebep olan, geri kazanılması çok zor olan çevresel bozulmaların yaşanmasına neden olan olaylardır⁶³.

Teknolojik afetler’ in bir diğer tanımı, 2014-2023 yıllarını kapsayan AFAD’ ın ”Teknolojik Afetler Yol Haritası” isimli belgesinde yer almaktadır. İlgili belgeye göre teknolojik afetler, insan faaliyetleri veya doğa kaynaklı afetlerin etkin duruma getirmesi sonucu ortaya çıkan, endüstriyel, nükleer, maden, ulaşım ve taşımacılık, deniz kirliliğine neden olan kazalar, biyolojik olaylar ve siber tehditler gibi can

⁶⁰ Gündüz, İ., “Dünya’da ve Türkiye’de Afet Yönetimi”(Afet), Erdem Yayınları, İstanbul, 2009, s.3.

⁶¹Gündüz, Afet, s.27.,Güler, E. “Afet Yönetimi: Cumhuriyet Dönemi Afet Yönetimi Mevzuatı ve Uygulaması”, (Gazi Üniversitesi SBE, Kamu Yönetimi Bilim Dalı Yayınlanmamış Doktora Tezi), Ankara, 2012, s.35.

⁶² AFAD-Sözlük, a.g.e.,s.91.

⁶³ Şengün, H., “Afet Yönetimi Sistemi Ve Marmara Depremi Sonrasında Yaşanan Sorunlar”, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara, 2007, s.43.

kaybına, hastalıklara, sosyal, ekonomik ve çevresel bozulmaların yaşanmasına neden olan afet ya da acil durumlar olarak tanımlanmaktadır⁶⁴.

Son yıllarda hızlı nüfus artışına ek olarak, teknolojinin gelişmesi ve çevre kirliliğinin artması, ayrıca çarpık kentleşmenin hızla yayılması gibi faktörlerin etkisiyle teknolojik afetlerin yaşanma sıklığı ve sayısı ülkemizde de dünyadakiyle orantılı olarak artış göstermiştir. Özellikle sanayi alanlarının deprem riskinin yüksek olduğu bölgelerde yer alması, kara yolu ve demir yolu ulaşım ağlarının bu bölgelerin içerisinden geçmesi, arıtma merkezileri ve barajların doğru yerde kurulmaması veya gerekli erken uyarı sistemlerinin kurulamamış olması gibi durumlar teknolojik afetlere zemin hazırlamaktadır.⁶⁵ Bu tür afetlerin bir kısmı, maden, cephane patlamaları, büyük çaplı yangınlar, araç kazaları, gaz ve kimyasal kaçaklar, nükleer kazalar, tehlikeli salgın hastalıklar gibi ani gelişen afetler olarak ortaya çıkarken; bir kısmı ise, hava, su ve çevre kirlenmesi, savaşlar, terör olayları, küresel ısınma gibi, yavaş gelişen insan kaynaklı afetler olarak ortaya çıkmaktadır. Yavaş ortaya çıkan insan kaynaklı afetlerin etkileri ise çoğunlukla sürekli olmaktadır⁶⁶.

İnsan kaynaklı afetlerden korunmak için, insan hatalarından doğabilecek zararların önüne geçen yasaların çıkarılmasının yanı sıra, afet eğitiminde toplumun ihtiyaçları çok iyi tanımlanmalı ve bu ihtiyaçları karşılayacak bir planlama-uygulama-değerlendirme süreci yaşanmalıdır. Bu aşamada ise, yöneticilerin yani karar vericilerin afet yönetimi açısından eğitilmeleri vazgeçilmez bir ihtiyaç olduğundan, mevcut bürokratik-idari yapılanma ihmal edilmemelidir. Bilindiği üzere günümüzde politik ve ekonomik-sosyal koşullar hızla değişmektedir. Yalnızca bu sebeple bile yöneticilere yani karar vericilere karşılaştıkları sorunları araştırma ve ihtiyaç duydukları bilgilere ulaşma konusunda olanaklar temin edilmelidir⁶⁷.

⁶⁴ T.C. Başbakanlık Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı(AFAD), 2014-2023 Teknolojik Afetler Yol Haritası Belgesi, Eylül 2014, www.afad.gov.tr, Erişim Tarihi: 15.05.2019.

⁶⁵ Ertürkmen, C., “Afet Yönetimi”, (Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Ve Siyaset Anabilim Dalı Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Ankara, 2006, s.18.

⁶⁶ Güler, a.g.e, s.34.

⁶⁷ AKIN, Demir, “Eğitim Ne Kadar Önemli?”, TMMOB Afet Sempozyumu Bildiriler Kitabı, 5 Aralık 2007, Ankara, Mattek Matbaacılık, s.46.

2014 yılında , AFAD’ın, mevzuat kapsamında sahip olduğu yetki ve görevleri doğrultusunda, çeşitli kurum ve kuruluşlar arasında koordinasyonu sağlamak ve teknolojik afetlerin önlenmesi, bu tür afet risklerinin ve zararlarının azaltılması ve son tahlilde teknolojik afetlerin etkin bir şekilde yönetiminin sağlanması amacıyla konuyla ilgili bulunan kurumların sorumluluklarını içeren ve kurumların da katılımıyla “2014-2023 Teknolojik Afetler Yol Haritası Belgesi” hazırlanmıştır. Bu belge ile çeşitli amaçların gerçekleştirilmesi hedeflenmektedir. Adı geçen belgede, afetin izlenmesi amacıyla, erken uyarı sistemlerindeki rolleri belirlemek, sivil korunma ve insani yardım sağlama yeteneğinin geliştirilmesini sağlamak, ülke düzeyinde uygulanacak afet yönetimi çalışmalarına yönelik afet öncesi risk ve zararın azaltılmasına ilişkin planları hazırlatmak, risk değerlendirme sonucunda, zararın ortaya çıkma olasılığını azaltma veya ortadan kaldırma veya şiddetini azaltmaya yönelik faaliyetlerin ulusal boyutta uygulanmasını yönlendirmek gibi amaçlar yer almaktadır ⁶⁸.

Afetin, insanlar ve çevre üzerinde yarattığı maddi/manevi zarar ve kayıplar gibi doğrudan etkilerinin yanında, yaşanan bu zarar ve kayıpların meydana getirdiği dolaylı etkileri de yadsınamayacak kadar fazladır. Afetlerin yarattığı doğrudan etkileri; can kaybı, uzuv kaybı, ağır yaralanma, sakat kalma, yapılarda ve altyapıda oluşan hasarlar, eşyaların zarar görmesi, hayvanların, tarım alanları ve tarım ürünlerinin kaybı ile afet sonrası arama-kurtarma, acil yardım, hasar tespit çalışmaları, müdahale ve yeniden inşa faaliyetlerinin ülke ekonomisine verdiği büyük kayıplar olarak sıralanabilir.

Bunun yanı sıra afetler; turizm, ticaret, üretim ve hizmet sektörlerinin kısa veya uzun vadede iş yapamaz duruma gelmesine sebep olmasıyla beraber, büyük ölçüde gelir kayıplarının yaşanmasına sebep olmakta, ayrıca eğitim, sağlık, ulaştırma vb. çeşitli sektörlerde oluşan zararlar hizmet kayıplarını kaçınılmaz hale getirmektedir. Ayrıca üretim ve hizmet azalması ile birlikte fiyat artışları da yaşanarak, sosyal dengenin bozulmasıyla sonuçlanmaktadır. Sosyal dengenin bozulmasının yol açabileceği düzensizliğin beraberinde getireceği güvenlik sorunlarına ek olarak, hırsızlık, yağmacılık, vb. olayların aşırı derecede artmasının yanı sıra, afetlerin işsizliğe, zorunlu göçe, sakatlanan ve kimsesiz kalanlarla, buna bağlı olarak psikolojik

⁶⁸ AFAD,(Teknolojik Afetler),s.16.

sorunlar yaşıyanların yol açtığı/yol açacağı sosyal maliyetler gibi dolaylı etkileri de göz ardı edilemez⁶⁹.

Modern sanayi toplumunun içinde barındırdığı risk ve tehlikeler sebebiyle afetlerin en fazla etki ettiği mekanlar kentler dir. Kentsel toplumun karşı karşıya kaldığı tehlikenin büyüklüğünü ve etkisini artıran etken ise, toplumun bu tür afetlere hazırlıklı olmamasıdır. Afetlerin insan hayatında alışılmışın dışında karşılaşılan olaylar olması nedeniyle, yönetimin de alışılmışın dışında bir işlevi yerine getirebilecek şekilde oluşturulması gerekmektedir. Afet sonrası olağan hayatın dışında uygulanmak amacıyla oluşturulan, görev, yetki ve sorumluluk anlayışlarının da farklı şekilde oluşturulduğu bu yönetim yapılanması ise süreklilik arz etmeyen bir yapılanmayı içinde barındırmak durumundadır. İşte afetlerle mücadelede devletin bu farklı yönetim yaklaşımı “afet yönetimi” olarak adlandırılmaktadır⁷⁰.

1.2. Afet Yönetimi Kavramı Ve Tanımı

Afet müdahale sistemi olarak da adlandırılan afet yönetimi, öncelikle afetlerin oluşumunun engellenmesi, afetlerin meydana gelmesi durumunda afetin neden olduğu zararlarının en aza indirilmesi, afet sonucunu doğuran olaylara çabuk ve etkili bir şekilde müdahale edilip afetten etkilenenler için daha güvenilir bir ortamın oluşturulabilmesi amacıyla, toplumun her kesiminin katılımı ve çabalarıyla gerçekleştirilen topyekûn bir mücadele sürecini ifade etmektedir. Başka bir ifadeyle; afet öncesi alınması gereken tedbirler başta olmak üzere, afetin gerçekleşmesi ihtimalinde yani afet esnasında ve sonrasında alınması lazım gelen tüm önlemler ve yapılması gereken çalışmaların planlanarak yönlendirilmesi, afetten sorumlu olan tüm kurum ve kuruluşların eşgüdümlü bir şekilde çalışmasını sağlamak amacıyla desteklenmesi ile bunun etkin olarak uygulanabilmesi için sahip olunan imkân ve kaynakların belirlenen stratejik hedefler ve öncelikler dikkat alınarak kullanılmasını

⁶⁹ AFAD-Sözlük, s.35-36.

⁷⁰ Gündüz, Afet, s.27.

gerektiren çok yönlü, düzenli, disiplinli ve toplumun her kesiminin katılımıyla gerçekleştirilen bir yönetim süreci olarak karşımıza çıkmaktadır⁷¹.

Bu süreç içerisinde, risk yönetimi olarak adlandırılan afet riskinin azaltılması, afetlere karşı önceden hazırlıklı olunması, kriz yönetimi olarak ifade edilen afetlere müdahale edilmesi, her türlü iyileştirme ve yeniden yapım şeklinde ana aşamalara ayrılabilen faaliyetlerin sürekliliğinin sağlanması, bir önceki aşamada yapılanların başarısının bir sonraki aşamada yapılacak faaliyetlerin başarısını etkilemesi sonucunu doğuracaktır.

Afet yönetimi tanımlamaları literatürde farklı şekillerde yapılmaktadır. En kapsamlı ve kapsayıcı tanımlamaya göre, afet yönetimi; afete neden olabilecek olayların önüne geçilmesi veya afetlerin sebep olacağı olası zararların azaltılmasını sağlamak amacıyla risk ve kriz yönetimi aşamalarında yapılması planlanan çalışmaların, toplumun her kesimini kapsayacak şekilde koordine edilmesi, özellikle afetin önlenmesine yönelik çalışmaların desteklenerek gerekli yasal ve kurumsal düzenlemelerin gerçekleştirilmesi veya revize edilmesi ve etkili bir uygulamanın sağlanabilmesi amacıyla toplumun tüm kurum ve kuruluşlarına ilaveten sahip olduğu kaynakların da bu ortak amaçlar doğrultusunda yönetilmesidir⁷². Afet yönetimi ayrıca, afetin her aşamasında yapılması gereken faaliyetlerin belli bir düzen ve uyum içerisinde yapılması ve yönetilmesi şeklinde daha dar kapsamlı olarak da ele alınmaktadır⁷³.

Başarılı bir afet yönetimi planlaması yapılarak ve uygulamada olumlu neticeler alınabilmesi için afet yönetiminin kapsamlı bir tanımının yapılması gerekliliğine dikkat çeken Gündüz'e göre ise afet yönetimi; *"Kentsel ve kırsal alanda yaşamakta olan tüm toplumun doğal, insan ürünü veya teknolojik nitelikteki afetlere karşı,*

⁷¹ AFAD-Sözlük,s.33.

⁷² DPT Müsteşarlığı Doğal Afetler Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara, 2000, s.18.; Ergünay, O.(Sempozyum),(2008), "Afet Yönetiminde Kurumsal Yapılanma ve Mevzuat Nedir? Nasıl Olmalıdır?," İstanbul Depremine Beklerken Sorunlar ve Çözümler Bildiriler Kitabı, 20 Eylül 2008 CHP İstanbul Deprem Sempozyumu, İstanbul, s.100.; Akdağ, S., E. "Mali Yapı ve Denetim Boyutlarıyla Afet Yönetimi"(Çevrimiçi), T.C. Sayıştay Araştırma, İnceleme Çeviri Dizisi, Mart 2002, Ankara. <http://dergi.sayistay.gov.tr/icerik/der44-45m3.pdf> Erişim Tarihi:20.12.2016.

⁷³Yılmaz, A. ,”Türk Kamu Yönetiminin Sorun Alanlarından Biri Olarak Afet Yönetimi”(Afet Yönetimi), Pegem A Yayıncılık, Ankara, 2003, S.42.

koruyucu önlemlerden başlayarak, afete hazırlık, afete müdahale ve afetle mücadele ile afet sonrası yapılacak tüm ekonomik, sosyal ve kültürel çalışmaların planlanması, bunların yasal ve yönetsel metinlerle düzenlenmesi, uygulanması, koordine edilmesi ve bu çalışmaların tümünün denetlenmesi faaliyetlerinin bütünüdür”⁷⁴.

Afet yönetimi, afetlerin önlenmesi ve zararlarının azaltılması amacıyla bir afet olayının, afetin öncesi ve sonrasında yapılacak çalışmaların planlanması, yönlendirilmesi, koordine edilmesi, desteklenmesi ve uygulanabilmesi amacıyla, toplum içerisinde faaliyet gösteren tüm kurum ve kuruluşların, sahip olduğu kaynakların belirlenen ortak hedefler yönünde yönetilmesini gerektiren çok geniş bir kavramdır. Bu nedenle de literatürde kapsamlı afet yönetimi kavramı daha yaygın olarak kullanılmaktadır⁷⁵. Afetle mücadele tüm kaynakların tek bir amaç doğrultusunda ele alınması zorunluluktur. Afet yönetimi, afet öncesi mümkün olduğunca zarar ve riskleri azaltmak, ortadan kaldırılamayan riskler için hazırlanmaktadır. Afet sırasında, kendinden emin ve ayakları yere basan, karmaşadan uzak bir müdahalede bulunulması, afet sonrasında etkin ve adaletli bir şekilde yaraların sarılması demektir. Yani afeti bütünsel olarak düşünen, resmin tamamını görmeyi hedefleyen bir bakış açısıdır⁷⁶.

Literatürde yapılan tanımlamalardan yola çıkarak, afetlerle mücadele yaklaşımlarının evriminin doğal olarak afet deneyimleri ve geçmiş afetlerden edinilen bilgi ve alınan dersler ile geliştiği de dikkate alındığında; afet yönetimini, afetler meydana gelmeden önce riskleri en aza indirmek, afetlerin meydana gelmesine yol açacak nitelikte bulunan ve bertaraf edilmesi mümkün olmayan riskler için ise hazırlıklı olmak şeklinde tanımlayabiliriz.

Deprem, sel, toprak kayması, çığ, kaya düşmesi vb. doğa kaynaklı afetlerin nerelerde daha az nerelerde daha çok olacağı halen kesin olarak hesaplanamamaktadır. Bilimsel gelişmeler sonucunda afetler hakkında bildiklerimiz aslında sadece

⁷⁴ Gündüz, Afet, s.28.

⁷⁵ Ergünay, O., “Afete Hazırlık ve Afet Yönetimi”, Türkiye Kızılay Derneği Genel Müdürlüğü Afet Operasyon Merkezi Yayını, Ankara, 2002,s.31.

⁷⁶ Ergüder C., “Entegre Afet Yönetimi Sistemi ve İlkeleri, Afet Yönetiminin Temel İlkeleri, ed. Mikdat Kadioğlu – Emin Özdamar, Ankara: JICA Türkiye Ofisi Yayın No:1, 2005, s.1.

tahminlerden ibarettir. Bu gibi felaketlerin insan eliyle engellenmesi mümkün olmadığından, bu süreçte doğa veya insan kaynaklı afetler sonucunda oluşabilecek zararların önceden alınacak tedbirler neticesinde en aza indirilmesi amaçlanmalıdır. Her afet etkilediği toplum üzerinde bir takım izlerle birlikte ders alınması gereken sonuçlar da bırakmaktadır. Ancak özellikle geniş bir alanı etkileyen ve ağır hasar veren kimi afetler diğerlerine göre etkiledikleri toplumlar üzerinde kapanması daha güç yaralar açmaktadır⁷⁷.

Afet yönetimi; yalnızca bir disiplinin değil birden fazla bilim dalının ortak çalışması ile ele alınması ve incelenmesi gereken bir konudur. Ayrıca, afetlerin olası etki ve sonuçları toplumun her kesimini ilgilendirir; belirli bir kesim ya da kurumun çabalarının ötesinde birliktelik ve ortak mücadele gerektirir. Dolayısıyla, afet yönetiminde, kamu kurum ve kuruluşları, özel sektör, akademik kuruluşlar, sivil toplum kuruluşları, medya ve bireyler olmak üzere toplumun her kesimi ve uluslararası kuruluşlar da önemli rol oynar. Etkili bir afet yönetimi için ortak bir duyarlılıkla her bir kurumun sorumluluk üstlenerek koordinasyon ve işbirliği içinde olması gerekir⁷⁸.

1982 Anayasası'nın "Devletin temel amaç ve görevleri" başlıklı 5.maddesinde; Devletin Türk milletinin bağımsızlığını ve bütünlüğünü, ülkenin bölünmezliğini, Cumhuriyeti ve demokrasiyi korumak, kişilerin ve toplumun refah, huzur ve mutluluğunu sağlamakla görevli olduğunu düzenlemektedir. Maddenin devamında, devletin görevleri, kişinin temel hak ve hürriyetlerini sınırlayan siyasal, ekonomik ve sosyal engelleri kaldırarak, insanın maddi ve manevi varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlamak ifadesi yer almaktadır.

Afet yönetimi kamu görevlileri eliyle yürütülmesi gereken ve kamu hizmeti kapsamında değerlendirilen bir aşamadır. Bu alanda gerçekleştirilen hizmetlerin hem mevzuata hem de hukuka uygun bir şekilde gerçekleştirilmesi gerekmektedir. İdarenin, mevzuatın uygulanması kapsamında sorumluluğu, hayatın bir an önce normale, yani afetten önceki durumuna getirilmesini sağlayacak önlemleri almaktır.

⁷⁷ Press F., Hamilton R. M., "Mitigating Natural Disasters", Science, Vol.284, Issue:5422, 1999. <http://science.sciencemag.org/content/284/5422/1927>, Erişim Tarihi: 20.10.2016.

⁷⁸ Türkiye Afet Yönetimi Strateji Belgesi, 10.06.2015, s.11-12.

Bu önlemler alınırken, sosyal devlet ve hukuk devleti ilkelerinden ödün verilmemesi zorunluluk arz etmektedir⁷⁹. Ayrıca, Anayasa'nın; "Sağlık Hizmetleri ve Çevrenin Korunması" başlıklı 56.maddesi; herkesin, sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkına sahip olduğunu, çevreyi geliştirmek, çevre sağlığını koruma ve çevre kirlenmesini önlemenin devletin ve vatandaşların ödevi olduğunu düzenlemektedir. İlgili madde kapsamında, devletin, üzerine düşen ödevi, herkesin hayatını, beden ve ruh sağlığı içinde sürdürmesini sağlamak amacıyla, kamu ve özel kesimlerdeki sağlık ve sosyal kurumlardan da yararlanarak, aynı zamanda onları denetleyerek yerine getireceği de yer almaktadır.

Devletin varlığını etkin olarak sürdürebilmesi gereken öyle alanlar vardır ki, bu alanlar kamu idaresinin kazanç elde edeceği bir etkinlik olarak görülemez. İşte afetler de bu alanlardan biri, belki de en önemlisidir. Afete maruz kalan insanların kurtarılıp, olağan yaşantılarına dönebilmesi amacıyla kamu hizmetlerinin en etkili şekilde sunulması ve erişilebilir olması afete dayalı kriz hallerinde en önemli faaliyetler olarak karşımıza çıkmaktadır. İdari rejim sisteminin geçerli olduğu Türkiye gibi ülkelerde afete dair mevzuat, idare hukukunun konusunu oluşturmakta ve topluma sunulacak kamu hizmetinin de bu bağlamda ele alınması gerekmektedir⁸⁰.

İdari nitelikteki kamu hizmetlerinin özellikle afet gibi kriz durumlarında olağan zamanlarda olduğu kadar düzenli bir şekilde yerine getirilemese bile, topluma sunulmaya devam edilmesi zorunluluk arz etmektedir. Kamu hizmetinin kanunların öngördüğü haller haricinde kesintisiz ve devamlı olarak verilmesi durumu kamu hizmetine hakim olan ilkelerden devamlılık ilkesi ile açıklanmaktadır. Söz konusu ilke gereği, devlet, kriz durumlarında, idari nitelikteki kamu hizmetlerini sunma noktasında hazırlıklı olma ve bu hizmeti kesintisiz bir şekilde planlama sorumluluğu altındadır.

Afet yönetimine ilişkin faaliyetler, idarece ya da onun denetimi ve gözetimi altında yerine getirilmesi gereken nitelikte faaliyetlerdir. Nitekim, Anayasa' nın 5'inci maddesindeki, “ *kişilerin ve toplumun refah, huzur ve mutluluğunu sağlamak*”

⁷⁹ Şengün, H., “ Afet Yönetiminin Kurumsal Yapısı ve Afet Hukuku”(Afet Hukuku), Türkiye'nin Afet Yönetimi: Sosyal, Siyasal ve Yönetim Boyutuyla, Ed. Şengün, H. vd., Palme Yayınevi, Ankara, 2018, s.149.

⁸⁰ Leblebici, a.g.e., s.462.

ifadesine dayanarak, idarenin afetlere ilişkin yürüteceği faaliyetlerin de devletin temel amaç ve görevleri arasında olduğu şeklinde bir yorum yapılabilir⁸¹. Bu bağlamda idare, afet yönetimi ile ilgili mevzuat kapsamında, afet yönetimine ilişkin faaliyetleri ulusal ölçekte planlamak, koordine etmek ve uygulamakla bu yöndeki amaç ve görevlerini yerine getirmiş olmaktadır. Bu bağlamda doğa kaynaklı ve insan kaynaklı afetlerde görevli ve sorumlu kuruluşları aşağıdaki gibi ele alabiliriz.

Doğa kaynaklı afetler içerisinde yer alan depremlerin zararlarının azaltılması, toplumu olası depremlere karşı hazırlama ve bu afete dayalı yapıların inşasını sağlama görev ve sorumluluğu, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'na aittir. Ayrıca ülke genelinde depremle ilgili standartları belirleme ve denetimi sağlama yükümlülüğü de ilgili mevzuat gereği bu bakanlığın sorumluluğundadır. Bu konuda merkezi yönetim birimi olan Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın yanında belediye ve köy gibi yerel yönetim birimlerine de önemli görevler düşmektedir⁸².

7269 Sayılı “*Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun*” un 2’nci maddesiyle, su baskını ve sele karşı koruma önlemlerini almak görevi, Tarım ve Orman Bakanlığı'na⁸³ aittir. Ülkemizdeki bütün su kaynaklarının plânlanması, yönetimi, geliştirilmesi ve işletilmesinden sorumlu ve Tarım ve Orman Bakanlığına bağlı, kamu tüzel kişiliğini haiz olan bir kurum olan; Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü kurulmuştur. DSİ Genel Müdürlüğü 6200 Sayılı Kanun’la 18 Aralık 1953 tarihinde kurulmuş ve 1954 yılında teşkilatlanmıştır.

Çığ olan illerde, lokal olarak çığın zararlarını azaltmak veya çığ sonrası ilk aşamada yapılacak olan acil yardımlardan sorumlu olan kurumlar; Sivil Savunma Arama Kurtarma Ekipleri, 112 Acil Yardım, Polis, İtfaiye, Jandarma, muhtarlıklar,

⁸¹ Şahin, A. U.(2014), “ Afet Yönetimi Faaliyetlerinin Kamu Hizmeti Kavramı Çerçevesinde Değerlendirilmesi”, Tesam Akademi Dergisi, Temmuz, 1(2), s. 12.

⁸² Gündüz, İ., “Afetleri Yönetmek”, İstanbul, Eylül, 2014, s.133.

⁸³ Olağanüstü Hal (OHAL) kapsamında yayınlanan “*Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında 703 Numaralı Kanun Hükmünde Kararname*” ile Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı ile Orman ve Su İşleri Bakanlığı birleştirilerek yeni ismi, Tarım ve Orman Bakanlığı olmuştur.(9 Temmuz 2018 Tarihli ve 30473 Sayılı Resmî Gazete - 3. Mükerrer)

belediyeler, kaymakamlıklar gibi valilik bünyesindeki kurumlar ile bölgeye en yakın Askeri Birliklerdir⁸⁴. Ülkemizde orman yangınlarının önlenmesi ve zararlarının azaltılması 6831 sayılı Orman Kanunu⁸⁵ gereğince, Tarım ve Orman Bakanlığı'nın temel görevleri arasındadır. Orman yangınları, doğru meteorolojik tahminler yapılarak, önceden tahmin edilebilir ve yangın müdahale ekipleri alarma geçirilerek, yangın zararları azaltılabilir⁸⁶.

Küresel iklim değişiklikleri, kuraklık ve çölleşme gibi doğa kaynaklı olan ve dahası toplumsal etkileri oldukça fazla olan hizmetleri yürütmek ve 5403 Sayılı Toprak Koruma Kanunu ile verilen görevleri yerine getirmek amacıyla, 2018 yılında "1 No'lu Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi' nin 417. maddesiyle "Tarım Reformu Genel Müdürlüğü" kurulmuştur⁸⁷.

Şiddetli yağışların etkisiyle bitki örtüsünün azaldığı ya da yok olduğu alanlarda oluşan seller/taşkınlar ve bunun sonucu olarak da yerleşim alanlarında meydana gelen zararlar; toprağın ve su kaynaklarının korunmasını sağlayarak, erozyon, sel/taşkın ve heyelan gibi afetlerle mücadele etmek üzere görevlendirilmiş çeşitli kuruluşlar mevcuttur. Öncelikli olarak ağaçlandırma, erozyonun kontrol altına alınması ve orman içerisinde yer alan meraların ıslah edilmesi, orman içerisinde kesilmesi gereken ağaçların, doğal denge göz önüne alınarak düzenlenmesi ile ilgili çalışmaları yapmakla görevli olan kurum, Tarım ve Orman Bakanlığı'dır. Bunun yanı sıra, tarımsal alt yapının düzenlenmesi, tarımsal üretimin arttırılması, kırsal alanın yaşanabilir hale getirilmesi görevi, Tarım ve Orman Bakanlığı' nın merkezi birimi olarak faaliyet gösteren Tarım Reformu Genel Müdürlüğü'ne aittir.

Toprağın korunması, geliştirilmesini sağlamak amacıyla 2005 yılında yürürlüğe konulan 5403 Sayılı "Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanunu", 2014

⁸⁴

⁸⁵ 6831 Sayılı Orman Kanunu, 31.08.1956 Tarih, R.G. Tarihi 08/09/1956,Sayı: 9402.

⁸⁶ Ergünay O., "Türkiye'nin Afet Profili", TMMOB Afet Sempozyumu Bildiriler Kitabı, 2007, Mattek Matbaacılık, s.13.

⁸⁷ 10.07.2018 Tarih ve 30474 Sayı; <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2018/07/20180710.htm>, Erişim Tarihi: 21.02.2019.

yılında yapılan bazı değişikliklerle halen yürürlükte⁸⁸. Kanun kapsamında, her ilde, valinin başkanlığında, kamu kurum ve kuruluşları, üniversiteler, kamu kurumu niteliğini haiz meslek kuruluşları ile sivil toplum kuruluşlarının yerel temsilcilerinin katılımıyla, kanunda yer alan amaçların gerçekleştirilmesi amacıyla, “Toprak Koruma Kurulu” adı altında bir kurul oluşturulmuştur⁸⁹.

Bu kuruluşlara ek olarak Tarım ve Orman Bakanlığı’na bağlı Çölleşme ve Erozyonla Mücadele Genel Müdürlüğü, Toprak Su ve Çölleşmeyle Mücadele Araştırma Enstitüsü Müdürlüğü ile Türkiye Erozyonla Mücadele, Ağaçlandırma ve Doğal Varlıkları Koruma Vakfı (TEMA), Çevre ve Kültür Değerlerini Koruma ve Tanıtma Vakfı (ÇEKÜL), Türkiye Tabiatını Koruma Derneği gibi sivil toplum kuruluşları da çölleşme ve erozyonla mücadelede kamuoyunun oluşturulmasında ve halkın bilgilendirilmesi ve bilinçlendirilmesinde büyük katkılar sağlamaktadır.⁹⁰

1982 Anayasası’nın 44. üncü maddesinde, *devletin toprağın verimli olarak işletilmesini koruma ve geliştirme ve erozyonla kaybedilmesini önlemek amacıyla gerekli tedbirleri alacağı*; 169. uncu maddesinde ise *ormanların korunması ve alanlarının genişletilmesi için her türlü yasal tedbirleri alacağı* emredici bir şekilde düzenlenmiştir. Ulusal mevzuat kapsamında, 6831 sayılı Orman Kanunu, 4122 sayılı Milli Ağaçlandırma ve Erozyon Kontrolü Seferberlik Kanunu, uluslararası mevzuat ve Türkiye’nin taraf olduğu “Çölleşme ile Mücadele Sözleşmesi”, “Biyolojik Çeşitlilik Sözleşmesi” ve “İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi” gibi uluslararası sözleşmeler erozyonla mücadelede önemli katkılar sağlamaktadır⁹¹.

Son olarak; teknolojik yani insan kaynaklı afetler içerisinde yer alan nükleer kazalardan sorumlu olan kurum Türkiye Atom Enerjisi Kurumu iken; tehlikeli salgın

⁸⁸ 6537 Sayılı “ Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun”, R.G. 15.05.2014 Tarih, Sayı:29001.

⁸⁹ 6537 Sayılı Kanun m. 5.

⁹⁰ Doğan, Orhan, “Türkiye’de Erozyon Sorunu Nedenleri ve Çözüm Önerileri”, Bilim ve Aklın Aydınlığında Eğitim, S. 134, Nisan 2011, s.67.

⁹¹ Orman ve Su İşleri Bakanlığı, Erozyonla Mücadele Eylem Planı, 2013-2017, <https://arastirma.tarimorman.gov.tr/konyatopraksu/Lists/KutuMenu/Attachments/8/EROZYON%20M%C3%9CCADELE%20EYLEM%20PLANI%20%202013-2017.pdf>, Erişim Tarihi: 20.02.2019.

hastalıklar konusundaki sorumluluk ise Sağlık Bakanlığı'na aittir. Uluslararası belgelerin bir çoğunda, afetler arasında sayılan hortum, asit yağmuru, sıcak hava dalgası, deniz ve göllerin su seviyelerinin birden aşırı derecede yükselmesi, demiryolu kazaları, gemi kazaları gibi afetlere ilişkin, ülkemizde herhangi idari bir kuruluşa direkt sorumluluk verilmediği gibi bu tür olaylar herhangi bir mevzuat kapsamında da ele alınmamıştır.⁹²

Afet yönetim süreci; ilk olarak afetlerin ortaya çıkmasının engellenmesi, engellenemeyen afetlerin ise zararlı sonuçlarının azaltılması amacıyla, afete neden olabilecek her türlü tehlikelerin ve risklerin yeterince bilinmesi, olaylar meydana gelmeden önce bu tehlike ve riskleri önleyecek önlemlerin alınması veya söz konusu tehlikenin olumsuz etkilerinin azaltılması şeklinde topyekûn bir mücadele sürecini ifade eder. Bu süreç süresince toplum içerisinde yaşamını devam ettiren bir kişiden, en üst kademede yer alan makama kadar, herkesin görevleri ve sorumlulukları bulunmaktadır⁹³. İşte belirtilen sebepler doğrultusunda, afetlerin meydana getirdiği olumsuzlukları tüm yönleriyle ortadan kaldırmak için, afet yönetim sisteminin işbirliği içerisinde ve başarılı bir şekilde yürütülmesi büyük bir öneme sahiptir.

1.3. Afet Yönetimi Aşamaları

Afet yönetimi bir süreç dahilinde yaşanmakta ve bu süreç boyunca hem afetlerin meydana gelişi hem de afete müdahalenin, doğa kaynaklı ya da insan kaynaklı afet ayrımı yapılmadan, aşamalara ayrılarak ele alınması gerekmektedir. Afet yönetimi, çok yönlü ve çok aktörlü bir yönetim sürecini ifade etmektedir. Afet öncesi risk yönetimi ve afet sonrası kriz yönetimi olmak üzere iki ana faaliyet alanı söz konusudur. Risk yönetimi kendi içerisinde risk azaltma ve önceden hazırlık; kriz yönetimi ise, iyileştirme ve yeniden inşa olmak üzere iki başlık altında incelenmektedir.

⁹² Kadioğlu, M., (Temel İlkeler) "Modern, Bütünleşik Afet Yönetimin Temel İlkeleri", Afet Zararlarını Azaltmanın Temel İlkeleri, JICA Türkiye Ofisi Yayınları No:2, Ankara 2008, ss.1-34, s.6.

⁹³ Ergünay, O., "Afet Yönetimi: Genel İlkeler, Tanımlar, Kavramlar", Acil ve Afet Dergisi, Cilt.2, Sayı.4, Acil ve Afet Derneği, Ankara, 2014, s.70.

Afet zararlarını azaltma sistemi olarak da adlandırılabilen risk yönetimi ve afete müdahale sistemi şeklinde de ifade edilebilen kriz yönetimi ve birbirini bütünleyen iki yönetim aşaması arasında amaçlar, kapsam ve düşünüş şekilleri açısından çeşitli farklar vardır. Afet yönetimi afetler meydana gelmeden önce, afet sırasında ve sonrasında gerçekleştirilmesi lazım gelen, teknik, hukuki ve idari iş ve işlemleri belirleyerek bunların uygulamaya geçirilmesini sağlayan bir yönetim anlayışıdır. Afetlerin olumsuz etkilerini en aza indirmek için de çalışan afet yönetimi sistemi ile tehlike ve risklerin afete dönüşmeden önlenmesi amacıyla yönelik olarak önlemlerin alınıp gerekli çalışmaların bir plan dahilinde yapılması noktasında faaliyet gösteren⁹⁴ risk yönetimi” sisteminin bir bütünlüğe kavuşturulması; afet öncesinde, afetler meydana geldiği anda ve daha sonrasında yapılması gereken çalışmaların ayrıntılanması ile mümkündür⁹⁵.



Şekil 1: Afet Yönetimi Şeması Kaynak: AFAD, 2018, Afet Yönetimi Aşamaları

⁹⁴ Özkul, B. ve Karaman, E., “ Doğal Afetler İçin Risk Yönetimi”, TMMOB Afet Sempozyumu Bildiriler Kitabı, Ankara, TMMOB İnşaat Mühendisleri Odası Yayını 5-7 Aralık 2007,Mattek Matbaacılık, s.256.

⁹⁵ Uzunçibuk, L.(2012), “ Afet ve Risk Yönetimi İle İlgili Kavram ve Tanımlar”, İstanbul Bülten TMMOB HKMO İstanbul Şubesi Yayını, Cilt:1, Sayı:2, s.33; TAŞTAN, Bekir, Aydınoglu, Ç., A., “ Afet Yönetiminde Çoklu Tehlike ve Risk Kavramı”, Coğrafyacılar Derneği Uluslararası Kongresi Bildiriler Kitabı, 4-6 Haziran 2014, Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi, s.100.

Şekil 1’de de görüldüğü üzere, modern bir afet yönetimi şemasında iki ana aşama yer almaktadır. Bunlardan ilki afet öncesi çalışmaları kapsayan ve risk yönetimi olarak adlandırılan aşamadır. Bu aşamada risk azaltma ve afete hazırlıklı olma faaliyetleri gerçekleştirilmektedir. Bu modele göre, afetler meydana gelmeden önce yapılan risk azaltmaya yönelik çalışmalar afet yönetiminin en önemli aşamasını oluşturmaktadır. Afet bilincine erişmiş olan gelişmiş ülkelerde gerçekleştirilen risk azaltma ve afete hazırlıklı olma faaliyetlerinin sonucu olarak, afet zararlarının neden olduğu maddi ve manevi kayıpların çok düşük düzeylerde kalması söz konusu olmaktadır. Afetlerin yaşanmasının ardından yürütülen çalışmalar, kriz yönetimi olarak adlandırılmaktadır. Bu aşamada arama-kurtarma ve ilk yardım başta olmak üzere, hasar tespit çalışmaları ile iyileştirme ve yeniden yapım gibi faaliyetler planlanmakta ve gerçekleştirilmektedir.

1.3.1. Risk Yönetimi

Risk, bir olayın belli şartlar dahilinde ya da belli bir büyüklükte meydana gelmesi neticesinde neden olacağı olumsuz sonuçların toplamı ya da doğurabileceği kayıp olasılığı olarak tanımlanabilir⁹⁶. Aynı zamanda afetin nasıl meydana geldiğini de tanımında barındıran risk kavramı, esas olarak, afetin meydana gelme olasılığı ve afete uğrayan insan topluluğunun yapısının sahip olduğu unsurların dağılımı ile bu unsurların ne derece etkilendiklerini belirleyen faktörlerin birleşmesi ile oluşmaktadır. Risk, belli bir tehlikenin, gelecekte belirli bir zaman diliminde meydana gelmesi ihtimalinde, insanlara, yerleşim alanlarına ve doğal çevreye vereceği kayıpların olasılığı ya da bir zarara uğrama tehlikesi, zarar görme olasılığı olarak da tanımlanmaktadır⁹⁷. Sonuç itibarıyla, riskin gerçekleşmesi için, belli büyüklükte tehlike içeren olayın ve bundan etkilenmesi muhtemel olan değerlerin mevcudiyetinin yanı sıra, bu değerlerin tehlikelerden etkilenme oranlarının da önceden tahmin edilebilmesi gerekmektedir⁹⁸.

⁹⁶ AFAD, Sözlük, s.28.

⁹⁷ Türk Dil Kurumu, Güncel Türkçe Sözlük, <http://www.tdk.org.tr/TR/Genel>, (Erişim Tarihi: 23.12.2016).

⁹⁸ Uzunçibuk, L., “Afet ve Risk Yönetimi İle İlgili Kavram ve Tanımlar”, İstanbul Bülten TMMOB HKMO İstanbul Şubesi Yayını, Cilt:1, Sayı:2, 28-36, 2012, s.29.

Risk yönetimi; belirlenen tehlike ve risklerin, bir afet halini almadan atlatılması amacına yönelik önlem ve çalışmaların bir plan kapsamında yerine getirilmesidir. Muhtemel afetlerin yapılacak çalışmalarla önceden tahmin edilmesine ek olarak, afetlerin gerçekleşme olasılıkları ile risk altında bulunan bölgelerde yaşayan topluluklar üzerindeki etkilerinin ve riskin azaltılmasına ilişkin geçerli ölçütlerin neler olabileceğinin belirlenmesiyle birlikte, tehditleri azaltmayı sağlayan devlet politikalarının gerçekleştirilmesi gibi konuları kapsamaktadır. Risk Yönetimi aşamasında yapılan çalışmalarda, öncelikle afet riskleri belirlenmekte, buna paralel olarak çeşitli risk senaryoları hazırlanmakta, afetlerden korunma ve risk azaltmaya yönelik alınabilecek önlemlerin seçimi yapılarak sonuçların güncel harita ve grafiklerle ortaya konulması sağlanmaktadır. Tüm bu çalışmalar yapılırken, kullanılabilecek durumda olan kaynaklar ve imkânlar belirlenmekte, afetlerden korunmanın sağlanması yönünde ne gibi önceliklerin olduğunun tespiti yapılarak bu konuda kararlar alınıp uygulamaya geçilmektedir. Risk yönetimi aşamasında, afet tehlikesinin ortaya çıkması durumunda meydana gelecek kayıpların belirlenmesi son derece önemlidir⁹⁹.

Risk yönetimi aşaması, afetlere karşı hazırlıklı olmayı, gerekli önlemleri toplumun tüm paydaşlarının aktif katılımıyla önceden ele almayı, zarar görülebilirlik çerçevesinde muhtemel her türlü risk analizini yapmayı içermektedir. Ayrıca muhtemel afetler göz önünde bulundurularak değerlendirmesi yapılmış risklerin kabul edilebilir seviyeye indirgenmesi risk yönetimi aşamasının ana unsurlarındandır¹⁰⁰. Bu bağlamda, afetlerin olumsuz etkilerine karşı koyabilmek için yapılacak faaliyetler belirli bir sıra ile gerçekleştirilir. Bu faaliyetler hem afet öncesi hem de afet sonrasında gerçekleştirilebilecek faaliyetlerdir ve afet yönetim sistemi içerisinde cereyan etmektedir. Afetlerin gerçekleşmesinden önceki faaliyetler “risk yönetimi” olarak adlandırılır ve önceden hazırlık ile risk azaltma gibi aşamalardan oluşur. Bu aşamalar yoluyla afetlerin olumsuz etkilerinden kaçınarak, onların azaltılması hedeflenir¹⁰¹.

⁹⁹ Özkul-Karaman, a.g.m., s.256; Uluğ, a.g.m., s.6.

¹⁰⁰ Günhan, E., “ Afet Risk Yönetimi Ve sürdürülebilir Kalkınma”, Afetlerle Kalkınma: Tecrübeler, Politikalar ve Beklentiler, Ed: Tiryakioğlu, M., Efil Yayınevi, Ankara, Nisan 2016, ss.327-342, s.329.

¹⁰¹ Kadioğlu, M., “Afet Yönetimi: Beklenilmeyeni Beklemek En Kötüsünü Yönetmek”, Marmara Belediyeler Birliği Yayını, İstanbul, 2011, s.52.

Afetlerin kaynaklarını, yerleşim alanları üzerindeki etkilerini ve bu etkilerin ortadan kaldırılabilir veya azaltılabilir olanlarını, bunu başarabilmek için ise, hangi yollara başvurulabileceğini ve bu yolların hangi kurum veya kuruluşlar tarafından yaşama geçirilebileceğini tespit etmeye yönelik zihni bir faaliyeti ifade eden afet planlaması sonucunda ortaya “afet planı” adı verilen bir belge çıkmaktadır¹⁰². İşte, ortaya çıkan bu afet planında yapılması gerekenler kademeli olarak şu şekilde olmalıdır:

İlk olarak, hem insan kaynaklı hem de doğa kaynaklı risklerin neler olduğu tespit edilmelidir. Diğer bir deyişle, neye karşı mücadele edileceğinin bilinebilmesi için, bir risk haritası çıkarılmalıdır. Riskin kaynağını yok etmek veya bu kaynaktan uzak durmak için gerekli önlemler alınmalıdır. Örneğin, birinci derece deprem bölgesi olan ve deprem yaratma ihtimali yüksek olan fayların hemen üzerinde yerleşime müsaade edilmemelidir. Risklerin tamamen ortadan kaldırılması her zaman mümkün olmadığı için, risklerin azaltılması yönünde çalışmalara ağırlık verilmez. Risklerin azaltılmasında kent planları önem arz etmektedir. Nitekim kent planlarının, afet risklerinin olmadığı alanlarda yerleşimi öngörme, mevcut yerleşim yerlerinde ise, afet riskine dayanıklı yapı yapılmasını sağlama gibi işlevleri söz konusudur. İşte, bu işlevlerin yerine getirilebilmesi için, kent planları afetleri de dikkate alarak yapılmalıdır. Her ne kadar yapılan kent planlarıyla risklerin azaltılması söz konusu olsa da, risklerin hiç olmadığı alanlarda yaşamak, bugünün dünyasında, mümkün gözükmemektedir. Bu sebeple, risklerin tamamen ortadan kaldırılması mümkün olmadığından, afet sonrası ortaya çıkan maddi kayıpların kimler tarafından karşılanacağına risklerin dağıtılması yoluyla karar verilir. Risklerin dağıtılmasında başvurulabilecek en etkili yol ise, hiç kuşkusuz sigorta sistemidir¹⁰³. Afetlere ilişkin sigorta sistemi çalışmanın ilerleyen bölümlerinde ayrıntılı olarak ele alınacaktır.

AFAD’ ın Açıklamalı Afet Yönetimi Terimleri Sözlüğü’ nde, risk yönetimi, tehlike ve risklerin bölge veya yerleşim birimi ölçeğinde belirlenmesi, analiz edilmesi, risklerin azaltılabilmesi için her türlü olanak ve kaynakların seferber edilmesi, riskleri

¹⁰² Şahin, Y.(Kentleşme), “ Kentleşme Politikası”, Ekin Yayınevi, 2017, s.259.

¹⁰³ Şahin, Kentleşme, s.259-261 arası.

azaltmaya yönelik uygulanabilecek politika ve eylem planlarının hazırlanarak yaşama geçirilmesi süreci¹⁰⁴ olarak tanımlanmaktadır. 5902 Sayılı “Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı ile İlgili Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun”¹⁰⁵ da benzer bir tanım yer almaktadır. Afetler gerçekleşmeden önce afete ilişkin olası afet senaryolarının hazırlanması, afet riskin azaltılabilmesi amacıyla genel politikaların ve stratejik planların, her türlü uygulama planlarının belirlenmesi ve hayata geçirilmesi çalışmaları bu süreç kapsamında ele alınabilir.

Afet zararlarının azaltılması olarak da adlandırılan risk yönetimi aşaması; afet meydana gelmeden önce, devlet tarafından belirlenen afet risklerinin azaltılması amacına yönelik olarak alınması gereken önlemler ve yapılması gereken çalışmaların bir plan dahilinde gerçekleştirilmesini de içerir. Risk yönetimi ile afet riskleri belirlenirken aynı zamanda çeşitli risk senaryolarının hazırlanarak afetlerden korunma ve risk azaltma önlemlerinin seçilmesi ve bu amaçla kullanılabilecek kaynak ve imkânların tespitinin yapılması yönünde kararlar alınıp uygulamaya geçilmektedir¹⁰⁶.

Türkiye’de afet risklerinin bölgelere eşit bir şekilde dağılmadığı söylenebilir. Afet risklerine ilişkin olarak var olan bu bölgesel dengesizlikler, bir bütün olarak afetlerle mücadele ve afet risklerinin azaltılması yönünde gerçekleştirilen stratejileri etkileyen unsurların başında yer almaktadır. Günümüzde az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin yanı sıra gelişmiş ülkelerin de temel sorunlarından biri olarak kabul edilen bu tür bölgesel dengesizliklerin belirlenmesi bölgede yaşanan iklim, bölgenin sanayileşme oranı, küreselleşme ve nüfus artışı gibi değişken faktörlerce sağlanmaktadır. Ancak, ortak risk faktörleriyle mücadele etmenin sağlanması amacıyla, tüm bölgeleri içine alan, uygun politikaların üretilmesi ve uygulanması,

¹⁰⁴ AFAD(Sözlük), s.30.

¹⁰⁵ R.G: 09.07.2018 tarih ve 30473 (3. Mükerrer), 703 Nolu Kanun Hükmünde Kararname’nin 62 nci maddesiyle, “Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunu” nun adı “Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı ile İlgili Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun” şeklinde değiştirilmiştir.”

¹⁰⁶Özkul, Karaman, a.g.m , s.256.

ayrıca bu amaçla kurumların birbirleriyle bağlantılı çalışmalar yapmaları bir gereklilik halini almaktadır¹⁰⁷.

1.3.1.1. Risk Azaltma Aşaması

Afet öncesi aşamalardan ilki olan risk azaltma aşaması, afet tehlikesinin ve risklerinin önlenmesi veya afetlerin büyük kayıplara sebep olmaması için gerekli tüm faaliyetlerin yapıldığı ve yeni bir afet olana kadar devam eden aşamadır. Bu aşamada yürütülen faaliyetlerin ülke, bölge, il ve yerleşim birimi bazında olmak üzere çok geniş bir uygulama alanı bulunmaktadır. Can ve mal kayıplarının önüne geçmek amacıyla alınması gereken tüm önlemler ve bu yönde yapılması gereken çalışmaların tümü bu aşamada belirlenmekte ve uygulanmaktadır¹⁰⁸. Önlenebilir tehlikelere karşı önleyici tedbirler alarak afetlerin gerçekleşmesine engel olunması, önlenemeyenlere karşı ise koruyucu tedbirleri artırma yönünde çalışmaların yapılması faaliyetlerinin risk azaltma aşamasının en basit kuralı olduğu söylenebilir.

Risk azaltma, risk yönetiminin en önemli aşamasını oluşturur. Bu aşamada gerçekleştirilen faaliyetler, arama-kurtarma, ilk yardım, hasar tespit ile iyileştirme aşamalarından oluşan kriz yönetimi süreci içerisindeki faaliyetlerden hem kavram hem de uygulama şekilleri açısından ayrılmaktadır. Risk azaltma aşamasındaki faaliyetler, farklı alanlarda faaliyet gösteren çeşitli kurum ve kuruluşların ortak hedefler ve amaçlar etrafında toplanıp emek vermesinin gerektiği, uzun soluklu bir çalışmayı gerektirmektedir. Bu sebeple, toplumu oluşturan herkesi ilgilendiren, toplumun her bir bölümünün sağlayacağı yardımlar ve çabalarla başarılı sonuçlar elde edilmesi kaçınılmaz olacaktır. Özetle, afet risklerinin önlenmesi ve yaratacağı büyük kayıpların önüne geçilmesi amacıyla alınması gereken toplumsal önlemlerin ve yapılması gereken faaliyetlerin risk azaltma aşamasında yapılması oldukça önemlidir¹⁰⁹.

¹⁰⁷Karaca, F.; Öz H.R. ve Öztürk İ., “Hiyerarşik Kümeleme Analizi Yöntemi İle Türkiye’deki 81 İlin Afet ve Olağandışı Durum Riskleri Açısından Sınıflandırılması”,(Çevrimiçi) 29 Haziran 2011, http://www.acilafet.org/upload/dosyalar/risk_analizi_makale.pdf, 26.01.2017.

¹⁰⁸ Taştan, B., Aydınoglu, Ç., a.g.e., s.100.

¹⁰⁹ Kadioğlu, (Temel İlkeler), s.16.

Risk yönetiminin en iyi ve en doğru şekilde uygulanması durumunda dahi, risklerden tamamen kurtulmak mümkün değildir. Ancak, risk tamamen ortadan kaldırılamasa da azaltılabilir ve geriye kalan risk “önlenemez risk” olarak tanımlanır. Burada önemli olan husus, önlenemez riski mümkün olduğunca en düşük düzeye indirebilmektir. Zira, risklerin en düşük düzeye indirilmesinin başarıldığı noktada, zarar görebilirlik de o derece azalmış olacaktır¹¹⁰. Risk azaltma aşaması esasen; toplumun sağlığı, emniyeti ve refahını olumsuz yönde etkileyebilecek, muhtemel bir afette neler yapılacağına önceden kararlaştırıldığı ve bir risk azaltma programının uygulandığı aşamadır¹¹¹. Afet tehlikesinin mümkün olduğu kadarıyla önlenmesi veya can ve mal kayıplarının artmaması için gerekli önlemlerin alınmasına yönelik faaliyetlerin bu aşamada yapılması, en uygun hareket tarzı olarak karşımıza çıkmaktadır¹¹². Ayrıca, muhtemel afetlere karşı, toplumsal, kurumsal ve eğitim nitelikleri ön plana çıkarılmış bir afet kültürünün oluşturulması, yerleşim yerlerinin afet risk hesaplamalarının yapılması, yapılaşmada ve denetimde yüksek standartların uygulanması ve bunları gerçekleştirebilmek için ekonomik, sosyal ve yasal kriterlerin ortaya konulmasını da içine alan bir süreci de kapsamaktadır¹¹³.

Afetler meydana gelmeden önce risk azaltma faaliyetleri kapsamında, başta kamu görevlileri olmak üzere toplumun her kesiminin afetlere karşı eğitilmesi ve bilinçlendirilmesi çok önemli bir yer tutmaktadır. Risk azaltma aşamasında gerçekleştirilen eğitim faaliyetlerinin amacı, toplumda afet bilincini ve kültürünü yerleştirmek olmalıdır. Ülkemiz gibi gelişmekte olan ülkelerde vatandaşların afetler konusunda yeterince bilinçli olmamaları gerçeği karşısında, söz konusu eksikliği gidermek ve toplumda afet bilincini oluşturmak amacıyla; eğitim çalışmaları kapsamında okul öncesi dönemden başlayarak, afetlerle ilgili temel bilgilerin eğitim yaşamında verilmesinin sağlanması başta olmak üzere, hem devlete hem de özel kişilere ait olan radyo ve televizyon kanallarının yayın sürelerinin belli bir kısmını

¹¹⁰ Günhan, a.g.m., s.335.

¹¹¹ William L. Waugh, Jr., *Terrorism and Emergency Management - Policy and Administration*, USA: Marcel Dekker, Inc., 1990, s. 15

¹¹² Güler, E., “Afet Yönetimi: Cumhuriyet Dönemi Afet Yönetimi Mevzuatı ve Uygulaması”, Ankara, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, 2012, s.66.

¹¹³ Yaylacı C.T., “Türkiye’deki Afet ve Acil Durum Yönetimi Uygulamaları: Bir Alan Araştırması İşletme Anabilim Dalı Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, 2015, s.27.

afetlerin anlatıldığı yayınlara ayırması ve özellikle halk eğitim merkezlerinin programlarına afetlerin de dahil edilmesi gibi çok yönlü ve farklı faaliyetler gerçekleştirilebilir¹¹⁴. Bu kapsamda, afetler konusunda farkındalık düzeyinin artırılması ve deprem başta olmak üzere yaşanabilecek tüm afetlere ortak bir anlayışla hazırlanabilmesi sağlanmış olacaktır. Afetlere hazır bireylerin çoğalması için, bireyleri yetiştiren ailelerin bilinçlendirilmesi öncelikli hedeflerdendir. Ayrıca, hem kamuya hem de özel teşebbüslere ait bulunan kurum ve kuruluşların katkılarıyla birlikte afetlere daha dirençli hale gelinmesi sağlanabilecektir¹¹⁵.

Ülkemizde toplumu afetlere karşı bilinçlendirmek ve sivil savunma hizmetlerinin gerektirdiği eğitim ve öğretimleri yapmak üzere, 7126 sayılı Sivil Savunma Kanunu'nun 23 ve 32' nci maddeleri gereğince, 1960 yılında, İçişleri Bakanlığı Sivil Savunma Genel Müdürlüğü'ne bağlı olarak "Sivil Savunma Koleji" kurulmuştur. 2009 yılında, 5902 Sayılı "Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun"un yürürlüğe girmesiyle beraber "Sivil Savunma Koleji", "Afet ve Acil Durum Eğitim Merkezi" (AFADEM) adını almıştır. Kurum, AFAD' a bağlı Planlama ve Zarar Azaltma Dairesi Başkanlığı bünyesinde yer almakta olup, afet ve acil durumlarla ilgili eğitim hizmetlerine yönelik etkin, verimli, süratli ve sürdürülebilir hizmet sunan bir birim olarak faaliyet göstermekte ve önemli bir ihtiyacı karşılamaktadır¹¹⁶.

Yaşanan deneyimler sonucu, afetlerin neden olduğu kayıp ve zararların sosyo-ekonomik gelişmeyle olan ilişkisi her geçen gün daha iyi anlaşılmış, kalkınmayı engelleyici etkileri sık sık yaşanan afetlerde görülmüş ve bu durum afetlerin ülkelerin kalkınma planlarında önemli konular arasında yer almasına neden olmuştur. Bu kapsamda ülkemizde, Onuncu Kalkınma Planına Hazırlık çalışmalarıyla ilgili olarak Başbakanlık tarafından 2012 yılında hazırlanan genelge¹¹⁷ ile Kalkınma Bakanlığı tarafından belirlenen konularda özel ihtisas komisyonları ve çalışma grupları

¹¹⁴ Yılmaz, Afet Yönetimi, s.47.

¹¹⁵ T.C. Kalkınma Bakanlığı Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018), Afet Yönetiminde Etkinlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara 2014, s.55, www.kalkinma.gov.tr , Erişim Tarihi: 21.02.2019.

¹¹⁶ <https://afadem.afad.gov.tr/tr/18129/Hakkimizda>, Erişim Tarihi: 20.02.2019.

¹¹⁷ R.G., 05.06.2012 tarih ve 28314 Sayı.

kurulması kararlaştırılmıştır¹¹⁸. Kurulan komisyonlardan biri de “Afet Yönetiminde Etkinlik” komisyonu olarak belirlenmiştir. Afet Yönetiminde Etkinlik komisyonunun amacı, afet yönetimindeki mevcut durumun ayrıntılarıyla ortaya konularak, var olan aksaklık ve eksikliklerin son yıllarda yaşanan afetlerden çıkarılan dersler ve kazanılan deneyimler doğrultusunda daha etkili bir afet yönetiminin nasıl olması gerektiği konusunun enine boyuna değerlendirilmesidir.

Değerlendirmeler sonucu elde edilen görüş ve bilgiler ışığında, hem ülkemizin afet yönetimi konusundaki onuncu kalkınma planı hedefleri (2014-2018), hem de uzun vadeli kalkınma hedeflerinin (2023) belirlenmesi söz konusu olmaktadır. Ayrıca, temel politikalara yönelik hedef, strateji ve eylemlerin gerçekleştirilmesi için yapılması gereken çalışmalar da ortaya konulmaktadır. Afet Yönetiminde Etkinlik Komisyonu’nun hazırlamış olduğu raporda; afet zararlarının en aza indirilmesini hedefleyen temel politikaların bir bütün olarak ele alındığı, toplumun afetlere karşı daha duyarlı ve dirençli hale geldiği ve yerleşim yerlerinin sağlıklı, güvenli ve afetlere dayanıklı olacak şekilde oluşturulduğu bir ülke olma yolunda yapılması gerekenlerin neler olduğu ve bu amaç doğrultusunda hedeflenen politikaların uygulamaya geçirilmesi için ne gibi çalışmaların yapılması gerektiği gibi hedef ve amaçlar yer almaktadır¹¹⁹.

AFAD ve Deprem Danışma Kurulu işbirliğiyle, depremlerin neden olabileceği fiziksel, ekonomik, sosyal, çevresel zarar ve kayıpları önlemek veya bunların etkilerini azaltmak amacıyla Afet Yönetimi Konusunda Hazırlanan Strateji Belgeleri ve Yapılan çalışmalar sonucu Ulusal Deprem Stratejisi ve Eylem Planı (UDSEP-2023) hazırlanmıştır. 2012-2023 yılları arasını kapsayan UDSEP-2023 planı Afet ve Acil Durum Yüksek Kurulu’nun 09.08.2011 tarihli toplantısında kabul edilmiş ve yürürlüğe girmiştir¹²⁰. Planın amacı, depremin zararlarına karşı koyabilen, daha güvenli, sağlıklı, depreme karşı hazırlıklı yeni yaşam alanlarının oluşturulmasını sağlamaktır. Planın ülkemiz açısından en büyük afet sorunlarından biri olan deprem

¹¹⁸ Onuncu Kalkınma Planı Hazırlıkları ile İlgili 2012/14 Sayılı Başbakanlık Genelgesi.

¹¹⁹ Afet Yönetiminde Etkinlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu, s.1.

¹²⁰ R.G. 18.08.2011 tarih ve 28029 Sayı. Ulusal Deprem Stratejisi ve Eylem Planı (2012-2023) ile İlgili Afet ve Acil Durum Yüksek Kurulunun 9/8/2011 Tarihli ve 2011/1 Sayılı Kararı.

afetini merkez alarak düzenlenmesi söz konusu olsa da, burada yer alan ve geliştirilen işlem ve eylemlerin temelde diğer afetler için de uygulanma olanağı olan eylemler olduğu söylenebilir. UDSEP-2023 stratejik planının başarısı birey, toplum ve ülke olarak sahiplenilmesine, desteklenmesine ve belirtilen eylemlerin hayata geçirilmesine bağlıdır.¹²¹.

1.3.1.2. Önceden Hazırlık Aşaması

Bir önceki aşama olan risk azaltma evresinde uygulanan çalışmalar, yerine getirilen faaliyetler ve alınmış olan önlemlere karşın afeti doğuran tehlikelerin ve risklerin tam anlamıyla yok edilmesi olanaksızdır. Bu nedenle, meydana gelme olasılığı olan afetlere karşı hazırlıklı olunması, can ve mal kayıplarının en alt düzeye çekilmesinin sağlanması için gerekli çabaların gösterilmesi, acil duruma ilişkin planlamaların yapılması, geliştirilmesi, güncellenmesi, bu acil durum planlarında görevler üstlenen personelin uygulamalı eğitimlerle bilgi seviyelerinin artırılması, arama-kurtarma ve ilk yardım çalışmalarının koordineli bir şekilde gerçekleştirilmesi ve geliştirilmesi ile daha geniş bir alana yayılması, acil yardım için gerekli olan araç ve gereçlerin yığılması, toplumun afetlere hazırlıklı olması bilincinin geliştirilmesi gibi çalışmalar önceden hazırlık aşamasında yapılmaktadır¹²².

Önceden hazırlık aşamasının amaçları; toplumun afetlerden en az zararla ve fiziksel kayıplarla kurtulabilmesi için gerekli teknik, idari ve yasal tüm önlemleri olaylar meydana gelmeden önce almak, mümkün olan hallerde olayları önlemek, mümkün olmayan hallerde ise kurtarma, ilk yardım ve iyileştirme çalışmalarının zamanında, hızlı, verimli ve etkili bir şekilde yapılmasını sağlamak, toplumun her kesiminin olayların etkilerinden en az zararla kurtulabilmesi için gerekli bilgilerle donatılmasını sağlayacak eğitim programları uygulamak ve toplumda bir risk azaltma kültürü oluşturmak şeklinde sıralanabilir¹²³.

¹²¹ AFAD, Ulusal Deprem Stratejisi ve Eylem Planı, (2012-2023), s.9, <https://www.afad.gov.tr>, Erişim Tarihi: 21.03.2018.

¹²² Gazozcu, S., “Evlerde Uygulamalı Deprem Eğitimi Projesi”, Sivil Savunma, Sayı 184, Yıl 2006, ss.16-18; Erkan A., “Afet Yönetiminde Risk Azaltma ve Türkiye’de Yaşanan Sorunlar”, DPT Uzmanlık Tezleri Sosyal Sektörler ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü, Ankara, 2010, s.10.

¹²³ Erkal, T., Değerliyurt, M., “Türkiye’de Afet Yönetimi”, Doğu Coğrafya Dergisi S.22, s.22.

1.3.2. Kriz Yönetimi (Stratejik Kriz Yönetimi)

Kriz, bir toplumun veya kuruluşun hayatının belli bir döneminde yaşamış olduğu zor bir durum ve bunalım dönemini ifade eden, belirsizlik ve zarar görme olasılığı içeren bir kavramdır¹²⁴. Türk Dil Kurumu'na göre kriz, *bir ülkede veya ülkeler arasında meydana gelen, toplumun veya bir kuruluşun hayatında ortaya çıkan, yaşanan zor bir dönemi ifade eden bunalım hali*¹²⁵ olarak tanımlanmaktadır. AFAD Sözlüğü' ne göre, olağan ve alışılmış olan *düzeni bozucu, toplum yaşantısında olumsuz sonuçlar doğurma ihtimali yüksek olan fiziksel, sosyo- ekonomik ve politik olayların ortaya çıkması hali*¹²⁶dir. İdari açıdan ise, devletin ve milletin bölünmez bütünlüğü ile millî menfaatlere yönelik düşmanca tutum ve davranışların, Anayasa ile kurulan hür ve demokratik düzeni veya temel hak ve özgürlükleri ortadan kaldırmaya yönelik şiddet hareketleri, doğa kaynaklı afetler, tehlikeli salgın hastalıklar ve büyük çaplı yangınlar gibi olayların, ayrıca ağır ekonomik bunalımların ve büyük nüfus hareketlerinin ortaya çıktığı durumlar olarak tanımlanabilir.

Afetlerin krizlere yol açan temel unsurlardan olduğu düşünüldüğünde, meydana gelen afetin büyüklüğü ve etkisine göre afet yönetimi kriz yönetimine dönüşebilmektedir. Ancak, her afet sonrası kriz yönetimi aşamasına geçilmesi söz konusu olmadığından, her afetin aynı zamanda bir kriz kaynağı olduğu yönünde bir yaklaşım yanıltıcı olur. Afetler her ne kadar krizlere yol açan temel unsurlardan biri olsa da, afetlerin büyüklüğünü ya da etkisini belirleyen belli başlı hususların değerlendirilmesiyle, meydana gelen afetlerin krize neden olup olmadığı hususu açıklığa kavuşturulacaktır. Ayrıca, meydana gelen bir afetin kriz olarak nitelendirilebilmesi için; yerleşimin yoğun olduğu alanlarda oluşması ve önemli ölçüde can ya da mal kayıplarına neden olması gerekmektedir¹²⁷.

Kriz halinin devamı süresince uygulanan ve krizden önceki duruma dönmeyi hedefleyen geçici bir yönetim biçimi olmasının yanı sıra, krizin neden olacağı zararları

¹²⁴ Uluğ, A., “Nasıl Bir Afet Yönetimi?”, TMMOB İzmir Kent Sempozyumu, İzmir, 2009, s.5.

¹²⁵ http://tdk.gov.tr/index.php?option=com_gts&arama=gts&guid=TDK.GTS.5bbca453b64b56.89968363, Erişim Tarihi: 07.10.2018.

¹²⁶ AFAD-Sözlük, s.107.

¹²⁷ Yılmaz, Afet Yönetimi, s.8.

asgari düzeye indirebilecek etkili bir afet sonrası planlaması olarak tanımlanabilen kriz yönetimi afet yönetimine göre daha geniş kapsamlıdır ve bir süreç yönetimidir¹²⁸. Kriz yönetiminin, sürekliliğinin söz konusu olmaması, belirli bir zamanla sınırlı olarak var olması, krizi gerektiren olay ve sebeplerin ortadan kalkmasıyla birlikte sonlandırılması gibi bir takım özellikleriyle afet yönetiminden ayrılmaktadır. Afetlerin neden olduğu krizleri diğerlerinden ayıran en temel özellik, afetlerin belirtilerinin olmamasıdır. Afetlerin belirtilerinin olmaması sebebiyledir ki, erken uyarı sistemi ya da afetleri önleme mekanizmaları istenilen sonuçları vermemektedir¹²⁹. Bu bağlamda, afet yönetiminin kriz yönetiminin bir alt dalı olarak ele alınması, daha planlı ve koordine bir kriz yönetim sisteminin oluşturulması yönünde çalışmalara ağırlık verilmesi zorunluluk arz etmektedir.

Afetler oluştuktan sonra yapılan çalışmaların yer aldığı kriz yönetimi sürecinde, öncelikle afetin genel hayata etkili olup olmadığına dair karar verilmekte ve bu karar uyarınca afetin meydana geldiği yerde çalışmalar planlanmaktadır. Ardından hasar tespiti, geçici barınma, hak sahiplerinin belirlenmesi, yeni yerleşim yerlerinin belirlenmesi ve kalıcı konutların yapımı, devir ve temlik gibi aşamalardan oluşan bir süreç başlamaktadır. Afetlerin meydana gelmesinden sonra kriz yönetimi kapsamında yapılacak iş ve işlemler aşağıdaki sürece uygun bir şekilde planlandığı ölçüde başarılı olabilmektedir¹³⁰.

¹²⁸ Arpat S. R., “Acil Durum ve Kriz Yönetimi: NATO, AB, ABD, Birleşik Krallık Analizleri ve Türkiye Modeli”, Gece Kitaplığı, 2016.

¹²⁹ Brundage, Richard Wm., “Crisis Management – An Outline For Survival”, <http://www.crisisnavigator.org/atincme.html>, Erişim Tarihi: 09.05.2017; TUTAR, H.(2004), “Kriz ve Stres Yönetimi”, Seçkin Yayıncılık, Ankara, s.28.; AKYEL, R., “Afet Yönetim Sistemi: Türk Afet Yönetiminde Karşılaşılan Sorunların Tespit Ve Çözümüne İlişkin Bir Araştırma”, Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Adana, 2007, s.35; ALAĞAÇLI, S.(2006), “Kriz ve Afet Yönetimi Türkiye Örneği”, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi”, Kocaeli Üniversitesi SBE, Kocaeli, s.31, Tutar, a.g.e., s.28.

¹³⁰ Turan, M. Ve Giyik, C., “ Van Depremi Örneğinde Afet Sonrası Yeniden Yerleştirme ve İskan Uygulamaları”, Türkiye’nin Afet Yönetimi, Sosyal, Siyasal ve Yönetim Boyutuyla, Editörler: Şengün, H., vd., Palme Yayınevi, Ankara, 2018, s.387.



Şekil 2: Kriz Yönetimi Uygulama Süreci

Kaynak: (Turan ve Giyik, a.g.m., s.385.)

Afetzedelerin durumları, meydana gelen can ve mal kayıpları, büyükbaş veya küçükbaş hayvan kayıpları ile varsa tarımsal ürün kayıpları da dikkate alınarak 7269 sayılı Kanun ve buna bağlı mevzuat uyarınca afetin genel hayata etkili olup olmadığına karar verilmektedir. Bazı durumlarda afete uğramış veya uğraması muhtemel olan yerleşim yerlerinde konut, ahır ve işyerleri ile altyapı ve üstyapı tesisleri, tarımsal ürünler ve hayvansal varlıklar afetten etkilenmemiş olabilir. Bu durumda afetin o yerin hayatına etkisiz olduğuna dair “genel hayata etkisizlik kararı” alınmaktadır. “Afetlerin Genel Hayata Etkililiğine İlişkin Temel Kurallar Hakkında Yönetmelik”¹³¹ hükümlerine göre genel hayata etkililik ya da etkisizlik kararı şekilde gösterilen ölçütlere göre belirlenmektedir. Yönetmelik hükümleri uyarınca, belirtilen sayıda konutun veya binanın yıkılması veya bir daha oturulamayacak, kullanılamayacak

¹³¹ R.G. 21.09.1968 tarih ve 13007 Sayı.

derecede ağır hasar görmesi halinde afetin o yerin genel hayatına etkili olduğu kabul edilerek karar verilmektedir.

Tablo 4: Genel Hayata Etkililik/Etkisizlik Kararı Ölçütleri

Hane	Nüfus	Yerleşim Birimi	Konut/Bina Sayısı
100 haneye kadar		Köy	1/10 konut
100 haneden fazla		Köy	10 konut
	5.000’e kadar	İlçe/İl	20 bina
	5.000-10.000	İlçe/İl	25 bina
	10.000-30.000	İlçe/İl	30 bina
	30.000-50.000	İlçe/İl	40 bina
	50.000’den fazla	İlçe/İl	50 bina

Kaynak: Afetlerin Genel Hayata Etkililiğine İlişkin Temel Kurallar Hakkında Yönetmelik, “Zarar Durumu” Başlıklı 2. maddesi.

İlgili Yönetmeliğe göre, nüfusu 15 binden fazla olan il ve ilçelerin mahalle (yani muhtarlık) teşkil eden kesimlerinde en az 10 binanın yıkılması veya onarımı mümkün olmayacak derecede ağır hasar görmesi halinde de afet o yerin genel hayatına etkili sayılabilmektedir (md.3). Türkiye’de, bu ölçütlere göre afet sonrası iyileştirme faaliyetleri planlanmakta ve hak sahipliği işlemleri yürütülmektedir.

7269 Sayılı Kanun’un 29. uncu maddesi kapsamında hazırlanan, “Afet Sebebiyle Hak Sahibi Olanların Tespiti Hakkındaki Yönetmelik”¹³² uyarınca; afetin yıkıcı etkisiyle, mülkiyetindeki taşınmazı yıkılmış olan veya ağır hasar görerek oturulma imkanı kalmayan yahut mülkiyetinde bulunan konutu muhtemel bir afete maruz kalan, afet gören yerlerin bitişiğinde veya yakınında bulunması nedeniyle üzerinde bina yaptırılmak üzere Çevre ve Şehircilik Bakanlığınca tespit edilip imar planına dahil edilen veya bu konutları için kıymet belgesi verilen afete maruz kalanlar

¹³²R.G.,28.08.1968 Tarih ve 12988 Sayı, www.resmigazete.gov.tr.

hak sahibi sayılmakta ve bu kişilere yeniden konut yaptırılmakta veya konut kredisi verilmesi söz konusu olmaktadır¹³³. Yönetmeliğin 3.maddesinde yer alan hak sahibi deyimi, afete maruz kalanların yıkılan veya oturulamayacak derecede ağır hasar gören taşınmazlarla olan mülkiyet ilişkilerini ve yeniden yapılması planlanan taşınmazlardan veya verilecek konut kredisinden yararlanabilme durumlarını ifade etmektedir.

Afet sonucunda doğrudan zarar görülmesinin yanında, sosyal devlet ilkesi bağlamında, afetin doğrudan sonucu olmasa da, zararlı sonuçlarının bertaraf edilmesine yönelik olarak yürütülen ve afetten ayrı bir şekilde değerlendirilmesi mümkün olmayan, enkaz kaldırma çalışmalarının sonucunda konutları oturulamayacak derecede ağır hasar gören veya yıkılan ilgililerin de, olağan yaşam standartlarına kavuşturulması bakımından, anılan Yönetmelik hükümleri uyarınca hak sahibi kabul edilmesi söz konusudur¹³⁴. Yönetmeliğin 10. Maddesi gereğince, afet sonucunda, işyerleri yıkılmış ya da ağır derecede hasar görmüş kişiler de afetzedelere tanınan haklara sahip olabilir; ayrıca bu kişilere yine aynı türden işyerine sahip olabilmeleri için kredi verilmesi gündeme gelebilir¹³⁵. Ancak, afetten zarar gördükleri tespit edilen veya zarar görmeleri muhtemel bulunan kimselerden, kendisine veya eşine ait o yerde müstakil başka konutu veya dairesi bulunanlar hak sahibi sayılmazlar ve bu gibilere yeniden konut yapılmaz ve konut kredisi verilmez¹³⁶.

Hak sahibi ebeveyni ile birlikte oturan evli kişilerin bulunması halinde, sadece ebeveyne ait olmak üzere yalnızca bir konut verilirken(m.5); ebeveynine ait başka bir konutta ebeveyninden ayrı olarak oturmakta olan evli kişilerden her biri ise, ayrı ayrı olmak üzere hak sahibi sayılırlar(m.6)¹³⁷. Konut ve işyerlerine ilişkin mülkiyet ilişkisi, dolayısıyla hak sahipliğinin tespiti ve isbatı, Yönetmeliğin 14.maddesi gereğince, sırasıyla, tapu senedi, vergi kaydı veya diğer resmi belgelerle yapılabilmektedir. Bu belge ve kayıtların bulunmaması ihtimalinde, mahalle veya köy

¹³³ Yönetmelik m.4.

¹³⁴ D.11D. 24.02.2004 Tarih, 2002/920 E., 2004/893 K. www.kazanci.com, Erişim Tarihi: 13.05.2019.

¹³⁵ D.11D. 24.11.2004 Tarih, 2004/1984 E., 2004/4752 K.; D.11.D. 09.03.2004 Tarih, 2002/5249 E., 2004/1085 K.; 10.04.2006 Tarih, 2004/3715 E., 2006/1761 K., www.kazanci.com, Erişim Tarihi:11.05.2019.

¹³⁶ Yönetmelik m.9.

¹³⁷ D.11D. 24.03.2004 Tarih, 2002/5081 E., 2004/1478 K. www.kazanci.com, Erişim Tarihi: 13.05.2019.

muhtarlıklarından alınacak ilgili mülki amire onaylatılmış, resmi belge niteliğinde olan ikametgah belgesi ile ispatlanabilir¹³⁸.

1999 yılında meydana gelen Marmara depreminde, afet bölgesinde bulunan konutunun oturulamayacak derecede ağır hasara uğradığı tespit edilen, ancak bu hasar tespitine dayalı olarak yapılan hak sahipliği başvurusu, deprem esnasında davacının konutta oturmadığı ve konutunu depremden önce terk ettiği gerekçesiyle idare tarafından kabul edilmeyen davacının idari işlemin iptali istemiyle açmış olduğu davada, yerel mahkemece davanın reddi kararı verilmiştir. Davanın reddi kararı, bozma talebiyle Danıştay'ın önüne gelmiştir¹³⁹. Danıştay, ilk olarak, Afet Sebebiyle Hak Sahibi Olanların Tespiti Hakkında Yönetmeliğin 3. Maddesinde yer alan hak sahipliği deyiminden, afetzedelerin, yıkılan veya oturulamayacak derecede ağır hasar gören binalarla olan mülkiyet ilişkilerini ve yeniden yapılacak binalardan veya +verilecek krediden yararlanabilmenin anlaşılması gerektiği ve aynı Yönetmeliğin "Kendilerine Ait Konutları Zarar Görenlerin Durumu" başlıklı 4. maddesinde, afet sebebiyle, kendilerine ait bulunan konutları yıkılan veya oturulamayacak derecede ağır hasar gören afetten etkilenen kişilerin hak sahibi sayılacağı ve bu kişilere yeniden konut yaptırılacağı veya konut kredisi verileceğinin hükme bağlandığının tespitini yapmıştır.

Mevzuat hükümlerinin incelenmesinin ardından, hak sahibi olabilmek için, ilgililerin kendilerine ait konutlarının afet nedeniyle yıkılmış veya oturulamayacak derecede ağır hasar görmesinin yeterli olduğuna ve fiilen oturmanın zorunlu olmadığına, mülkiyet ilişkisinin ispatlanması ve hasar görmeden önce binanın oturulabilecek nitelikte bulunması şartıyla, ilgililerin hak sahibi olarak kabul edilmesi gerektiğine değinmiştir. Olayda, oturulamayacak derecede ağır hasarlı olduğu tespit edilen konutun, depremden önce konut vasfını yitirmiş olması nedeniyle terkedildiğine dair yapılmış bir tespitin söz konusu olmadığı ve davacının yıkılan konutta fiilen

¹³⁸D.11D. 16.06.2008 Tarih, 2007/7561 E., 2008/6677 K.; D.11.D., 21.04.2010 Tarih, 2008/9086 e., 2010/3491 k.; D.11.D., 05.07.2010 Tarih, 2008/907 E., 2010/6186 K., www.kazanci.com, Erişim Tarihi: 13.05.2019.

¹³⁹ D.11.D., 23.04.2004 Tarih, 2002/5081 E., 2004/1478 K., www.kazanci.com, Erişim Tarihi: 13.05.2019.

oturmadığının belirtilerek hak sahibi olarak kabul edilmemesinin hukuka aykırı olduğu gerekçesiyle, mevzuata uygun bir biçimde, yerel mahkemece verilen davanın reddi kararının bozulması yönünde hüküm kurmuştur.

Danıştay'ın konuyla ilgili kararlarından bir diğerinde, 1999 yılında meydana gelen Marmara depreminde babasına ait konutun oturulamayacak derecede ağır hasarlı olduğunun tespiti üzerine hak sahibi kabul edilen davacının, hak sahipliğinin geri alınmasına ilişkin işlemin iptali istemiyle yerel mahkemece açılan davada, mahkemece hasar tespit raporunda ismine yer verilmediği ve yurt dışında çalışması nedeniyle ebeveynine ait başka bir konutta sürekli oturmadığı gerekçesiyle, hak sahipliğinin alınan yeni bir kararla iptal edilmesine ilişkin idari işlemde hukuka aykırı bir durumun bulunmadığına ve davanın reddine karar verilmiştir.

Kararın, Danıştay'da temyizi üzerine; Danıştay, ilk olarak, Afet Sebebiyle Hak Sahibi Olanların Tespiti Hakkında Yönetmeliğin 6. maddesinde, ebeveynine ait başka bir konutta ebeveyninden ayrı olarak oturmakta olan evli kişilerden her birinin, ayrı ayrı olmak üzere hak sahibi sayılacaklarının hükmüne bağlandığını ve hak sahibi olmak için, evli ve ebeveynine ait başka bir konutta ebeveyninden ayrı oturmanın yeterli kabul edildiğini; ayrıca ikamet etme veya oturma süresi yönünden bir koşul getirilmediğini; sonrasında, davacının evli olduğunun ve bu işlemin iptali istemiyle bakılmakta olan davanın açıldığını tespit etmiştir. Bu durumda, babasına ait olan konutun davacıya tahsis edilmesi, bu konutun davacının dışında başka bir şahıs tarafından kullanıldığına ilişkin bir durumun mevcut olmaması, konutun davacı tarafından yılın belirli dönemlerinde kullanıldığının belirtilmesi ve ayrıca ilgili Yönetmeliğin 6. maddesinde yurt dışında geçici olarak ikamet edenlerin hak sahibi olamayacağı yönünde bir düzenlemenin yer almaması karşısında, Danıştay, davacının hak sahipliğinin verilen ikinci bir kararla geri alınması şeklinde tesis edilen dava konusu işlemin hukuka aykırı olduğuna ve davanın reddine karar veren ilk derece mahkemesi kararının bozulmasına hükmetmiştir¹⁴⁰.

¹⁴⁰ D.11.D., 23.11.2011 Tarih, 2011/13330 K., 2011/3463 E. 23.11.2011, www.kazanci.com, Erişim Tarihi: 13.05.2019.

Ebeveynine ait başka bir konutta ayrı olarak oturmakta olan evli kişilerin, hak sahibi olduklarını düzenleyen Yönetmeliğin 6.maddesi açık bir hükümdür. Başkaca bir şarta gerek olmadan kişinin hak sahipliğini açıkça düzenlemektedir. Ayrıca, Yönetmeliğin 14.maddesinde, konut ve işyerlerine ilişkin mülkiyet ilişkisinin sırasıyla, tapu senedi, tasarruf belgeleri, vergi kayıtları ve elektrik, su faturası gibi diğer resmi belge ve kayıtlarla kanıtlanacağı da yer almaktadır. İlgili düzenlemede, yurt dışında geçici olarak ikamet edenlerin hak sahibi olamayacağı yönünde bir ifadenin bulunmamasına rağmen, yerel mahkemece, kişinin yurt dışında yaşaması gerekçe gösterilerek kurulan idari işlemde hukuka aykırılığın söz konusu olduğu açık bir biçimde görülmektedir. Yönetmeliğin hak sahibi olmak için, evli ve ebeveynine ait başka bir konutta ayrı oturmayı yeterli kabul eden, ayrıca ikamet etme veya oturma süresi yönünden bir koşul getirmeyen 6.maddesi ile mülkiyet ilişkisinin kanıtlanma usulünü düzenleyen 14.maddesi bağlamında; yurtdışında geçici olarak ikamet eden ve ebeveynine ait evi yılın belirli dönemlerinde kullanan kişinin hak sahipliğinin olmadığı yönünde verilen kararın Danıştay tarafından bozulmasının mevzuata uygun bir karar olduğu görülmektedir.

1.3.2.1. Arama-Kurtarma ve İlk Yardım Aşaması

Afetlerden sonra meydana gelen karmaşa ortamında iyi ve koordineli bir şekilde gerçekleştirilen arama-kurtarma ve ilk yardım faaliyetleri ile, kriz yönetimi aşaması başarılı bir şekilde atlatılabilir. Özellikle afet zamanlarında altyapı hasarları ve kullanım yoğunluğu gibi nedenler ile haberleşme kesintiye uğramakta ve iletişim sağlanamamaktadır. Afet ve acil durumlarda iletişimin aksamadan sürmesi afet bölgesine ivedilikle ulaşılması noktasında son derece önemlidir. Ayrıca, afetin meydana gelmesini izleyen ve afetin meydana gelmesinden çok kısa bir süre sonra başlayıp, afetin şiddetine bağlı olarak en çok 3 günlük (ilk 72 saat) dönemde öncelikli hedef, enkaz altından mümkün olduğunca çok sayıda afetzedenin canlı bir şekilde çıkartılması ve bu kişilere ilk yardımın ivedi olarak yapılması olmaktadır¹⁴¹. Ülkemizde bu alanda yapılan çalışmalar ve mevcut idari yapılanma başarılı bir şekilde

¹⁴¹ Geray, C., “Yıkım (Afet) Olaylarında Kurtarma, İlk Yardım, Konutlandırma ve Yerleştirme Önlemleri”, Sivil Müdafaa Dergisi, C..20 , S.7 s.21.

devam ettirilmektedir. İllerde vali, ilçelerde kaymakam başkanlığında “kriz merkezleri” oluşturularak bu süreç iyi bir şekilde yürütülmektedir¹⁴².

Her afetin ardından arama-kurtarma ve ilk yardım çalışmalarının yanında içinde bulunulan ve normal yaşam standartlarından tamamen farklı olan durumdan çıkılıp, normale dönülebilmesi için çalışmaların başlatılması da gerekir. Bu süreçte, öncelikle müdahale aşamasında görevli bulunacak personelin tespit edilmesi, halka afetle ilgili olarak gerekli uyarıların yapılması, gerekirse afetin meydana geldiği bölgede yaşamını sürdürenlerin güvenli alanlara gönderilerek afet bölgesinin tahliye edilmesi, halkın bilgi sahibi olması adına gelişmelerden devamlı haberdar edilmesi ve sağlık yardımlarının sağlanması gibi çalışmalar yapılmaktadır. Yapılan faaliyetlerde temel amaç; mümkün olduğunca kısa bir sürede fazla sayıda insanın hayatının kurtarılması, yaralı olanların tedavisinin sağlanması ve afete uğrayanların yeme, içme, barınma, korunma gibi yaşamsal ve öncelikli ihtiyaçlarının en uygun yöntemlerle karşılanmasıdır¹⁴³.

Ülkemizde, özellikle 1999 Marmara depreminin ardından kazanılan acı deneyimlerin ardından, İçişleri Bakanlığına bağlı olarak faaliyet gösteren Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı’nca, illerde doğrudan valiye bağlanan İl Afet ve Acil Durum Müdürlükleriyle, Afet ve Acil Durum Arama ve Kurtarma Birlik Müdürlükleri aracılığıyla yürüttüğü arama-kurtarma, ilk yardım faaliyetlerinin iyi bir seviyeye ulaştığı söylenebilir.

1.3.2.2. İyileştirme Aşaması

Afet sonrası aşamalardan ilki olan iyileştirme aşaması, bir afetın meydana gelmesinin hemen ardından, afetın etkilerinin ortaya çıkmasıyla beraber başlayıp, afetın büyüklüğüne göre, yeniden yapım aşamasına geçilene kadarki evrede devam eden faaliyetleri kapsar ve zararları azaltmaya, toplumu eski haline döndürmeye yönelik faaliyetler bu aşamada hız kazanır.

¹⁴² Uluğ, a.g.m.,s.5.

¹⁴³ Kadioğlu, (Temel İlkeler), s.30.

Bu aşamada yürütülen faaliyetlerin temel amacı, afete maruz kalan yerleşim alanlarında her türlü iletişim ve haberleşme ihtiyaçlarının karşılanması, afet sonucu konutları yıkılan ve oturacak başka bir konutu olmayan kişilere yaşamlarını idame ettirmelerini sağlayacak geçici yerleşim yerlerinin temin edilmesi, sosyo-ekonomik faaliyetler gibi yaşam için büyük önem taşıyan etkinliklerin asgari seviyede yerine getirilebilmesi amacıyla yapılması lazım gelen tüm çalışmaların yerine getirilmesi¹⁴⁴ ve aynı zamanda hem resmi hem de gayri resmi bütün sistemlerin ve özellikle toplumun afet öncesi koşullara, normal hayata döndürülmesidir¹⁴⁵. İyileştirme, bütün sistemler normale veya normale yakın bir duruma gelene kadar devam etmektedir.

Bu aşamada kurtarma ve ilk yardım faaliyetlerinin yavaşlamasını takiben; aşevleri, yardımların dağıtımının planlanması, geçici barınma alanlarının oluşturulması, geçici iskan çalışmalarının koordinasyonunun yapılması ve afetten önceki duruma nazaran daha yüksek yaşam standartlarını yakalamak gibi faaliyetler ön plana çıkmaktadır¹⁴⁶.

1.3.2.3. Yeniden Yapım Aşaması

Yeniden yapım aşaması, krizin sona erdiği, fakat olumsuz etkilerinin devam ettiği ve bunların ortadan kaldırılmaya çalışıldığı dönemdir. Bu dönemde kriz kontrol altına alınmış olsa da, krizin olumsuz etkileri halen devam etmektedir. Devam eden bu olumsuz etkileri ortadan kaldırmak amacıyla uzun ya da kısa vadeli önlemlerin alınması ise zorunluluk arz etmektedir. Afetten zarar görenlerin tüm etkinliklerinin afetten önceki durumdan daha ileri bir seviyeye getirilmeye yönelik faaliyetlerin yapıldığı süreci ifade eden yeniden yapım aşamasında, afetten etkilenen bina ve tesislerin tekrar inşa edilmesi, bozulan sosyo-ekonomik bütünlüğün eski hale getirilmesi yönünde çalışmalar yapılması gibi etkinliklerin gerçekleştirilmesi zorunluluğu bulunmaktadır¹⁴⁷. Söz konusu faaliyetler afetin büyüklüğüne bağlı olarak

¹⁴⁴ Akyel, a.g.e., s.36; Ergünay,(Sempozyum),s.99.

¹⁴⁵ Yahşi, A., S., “Afet Yönetimi ve Bandırma Örneği”, Akdeniz Üniversitesi SBE İşletme Ana Bilim Dalı Yüksek Lisans Tezi, Antalya, 2007, s.60.

¹⁴⁶ Güler, Tez, a.g.e., s.72.

¹⁴⁷ Taş, Ş., Erdal, M., “ Afet Yönetiminde Sürdürülebilirlik”, 2nd International Sustainable Buildings Symposium (ISBS), Bildiriler Kitabı, Gazi Üniversitesi, 28-30 Mayıs 2015,Ankara, s.1074; Güler,Tez, a.g.e., s.72;

birkaç yıl devam edebilmekte ve bu zaman zarfında toplumsal açıdan gerekli bulunan, risk azaltma aşamasında başlanılan birtakım faaliyetlere de devam edilmesi gerekebilmektedir. Bunun amacı, afet nedeniyle bir şekilde zarar gören insan topluluklarının ileride benzer olaylarla karşılaştıklarında aynı olumsuz sonuçlarla yüz yüze gelmelerine engel olmaktır¹⁴⁸.

Gelişmiş ülkelerde afetin yarattığı fiziksel zararların etkileri çok kısa bir zaman diliminde giderilebilirse de, hayatta kalanlar üzerinde yaratmış olduğu psikolojik hasarların etkisi yıllarca sürebilmektedir. Ancak ülkemiz gibi gelişmekte olan ülkelerde, fiziksel zararların etkileri ve bu zararlarının giderilmesi ve zarara uğrayanların resmi olarak hak sahipliğinin tespiti yani yeniden yapım aşaması olarak adlandırılan aşama zaman alabilir. Bu süreçte hayatın hızlı bir şekilde normale dönebilmesi devletin, yerel yönetimlerin ve sivil toplum kuruluşlarının birlikte hareket etmesiyle mümkündür¹⁴⁹.

Özellikle, sivil toplum kuruluşları, kamu kuruluşlarıyla ortak hareket edebilme, kendi içerisinde eşgüdümü kaybetmeme ve bütünlüğü bozmama adına etkin bir role sahiptir. Ülkemizde son yıllarda meydana gelen 1999 Marmara ve 2011 Van depremleri sonrası sivil toplum kuruluşlarının sergilemiş oldukları üstün çabaların, bir çok afetzedenin hayatının kurtarılması sonucunu doğurduğu görülmüştür.¹⁵⁰ STK'ların afetler özelinde gelişiminin en belirgin sebebinin, halihazırda faaliyet gösteren kamu idaresinin tüm imkânlarıyla çaresiz kaldığı büyük afetler sonrasında, toplumsal duyarlılığa sahip ve kendiliğinden ortaya çıkan gönüllülerin kısıtlı imkânları çerçevesinde, kamunun müdahalesine kadar ortaya koydukları çabalar olduğu söylenebilir.. Zira, söz konusu STK'lar, afet süresince yaşam kurtarmadan, beslenme ve barınmaya, haberleşmeden ulaşım kadar birçok farklı alanda kamunun müdahalesi

¹⁴⁸Ergünay, O., “Afet Yönetimi: Genel İlkeler, Tanımlar ve Kavramlar”(Çevrimiçi), https://www.academia.edu/1983074/Afet_Y%C3%B6netimi_Nedir, Ankara, 2009, s.9, Erişim Tarihi: 12.05.2017.

¹⁴⁹The Johns Hopkins, Red Cross, Red Crescent, The Johns Hopkins and the International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, “Public Health Guide For Emergencies”, Second edition 2008, Disaster Definitions, <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Forward.pdf>, s.29.

¹⁵⁰ Yenilmez İ. M., “ Afet Planlama ve Müdahalesinde Sivil Toplum Kuruluşlarının Rolü ve Önemi”, Afetlerle Kalkınma: Tecrübeler, Politikalar ve Beklentiler, Ed: Tiryakioğlu, M., Efil Yayınevi, Ankara, Nisan 2016, ss.343-364, s.353.

gerçekleşinceye kadar hayati öneme sahip işler gerçekleştirmişlerdir. Böylesi büyük depremler, afet yönetim sürecini daha iyi planlamak ve özellikle arama kurtarma faaliyetlerinde hızlı bir şekilde organize olmak ve eşgüdüm içerisinde hareket etmek gerekliliğini ortaya koymuştur.

Sonuç olarak, afet yönetim sürecinde, meydana gelen afetler sonrası kriz yönetimi aşamasının tamamlanıp, insanların ve toplumun afetten önceki normal yaşantılarına dönmesini takiben, ivedi bir şekilde muhtemel yeni afetler için, tekrardan risk yönetimi aşamasına ilişkin çalışmalara geçilmesi zorunluluk arz etmektedir. Bu şekilde, gelişen teknoloji ve kazanılan deneyimlerin ışığında yapılacak olan yeni “Risk Yönetimi” çalışmaları, gelecekte yaşanacak olası bir afetin zararlarını ortadan kaldırabilir veya en azından en az seviyeye düşürebilir¹⁵¹.

¹⁵¹ Uluğ, a.g.m., s.5.

İKİNCİ BÖLÜM

AFET YÖNETİMİ ÖRGÜTLENMESİ VE YASAL GELİŞİMİ

2.1. Afet Yönetimi Örgütlenmesinin Yasal Gelişimi

Kamu yönetiminin önemli bir alanını oluşturan afet yönetimi, toplumun sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşamasını kesintiye uğratan ya da ortadan kaldıran, kaynağı doğa olabileceği gibi teknoloji veya insan da olabilen tehditlere karşı planlama ve örgütlenme sürecini etkin ve verimli bir şekilde yönetmeyi kapsamaktadır¹⁵². Kaynağı ne olursa olsun, afetlerin yönetilmesi hem risk yönetimini, hem acil durum yönetimini hem de kriz yönetimini içine almaktadır. Bu açıdan, her bir sürecin kendine has yasal ve yönetsel altyapısı, uygulamaları ve hukuki sonuçları bulunmaktadır¹⁵³.

Türkiye’de afete ve afet yönetimi örgütlenmesine ilişkin yasal düzenlemeler, meydana gelen her doğa olayının ardından, o olaya ilişkin özel bir kanunun çıkarılması yoluyla gelişmiş ve afetler meydana geldikten sonra oluşan kriz ortamında, afetlerden etkilenen insanlara bir an önce yardım edilmesi ve yaraların hızla sarılması amacıyla müdahale, iyileştirme ve yeniden yapıma yönelik tedbirlerin alınması çalışmalarına ağırlık verecek hükümlerle genişletilerek bugüne kadar gelmiştir. Sonuçta, zamanla çok dağınık ve çok çeşitli kurum ve kuruluşlar eliyle yürütülmeye çalışılan karmaşık bir yapının oluşmasına neden olmuştur¹⁵⁴.

Türkiye’de afet yönetiminde rol alan kuruluşlar arası koordinasyon ve işbirliğini sağlama rolü, 15 Temmuz 2018 tarihine kadar, Başbakanlığa bağlı olarak görev yapan, ancak; aynı tarihte yayımlanan 4 Numaralı “Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi¹⁵⁵” ile İç İşleri Bakanlığı’na bağlanan, Afet ve Acil

¹⁵² Karaman, Z.T., “ Afetlerde Hızlı Çevresel Etki Değerlendirmesi ve Afet Yönetiminde Kritik Sorgulamalar”, Afet Yönetimi, Ed. Özgür Önder ve Murat Yaman, Ekin Basın Yayın Dağıtım, Bursa, 2017.

¹⁵³ Şengün, Afet Hukuku, s.135.

¹⁵⁴ Taş, Ş. ve Erdal, M., “Afet Yönetiminde Sürdürülebilirlik”(Sustainability In Disaster Management), ISBS, 28-30 Mayıs 2015, 2nd International Sustainable Buildings Symposium, Ankara, s.1075.

¹⁵⁵ 15.07.2018 Tarih ve 30479 Sayı.

Durum Yönetimi Başkanlığınca yerine getirilmektedir. AFAD, bu rolüyle ülkenin genelinde afet yönetimi ile ilgili faaliyetlerin düzenlenmesi, yönlendirilmesi ile her türlü destekleme ve denetleme işlerini yerine getirmektedir. Afet ve acil durumların sebep olduğu zararlardan korunmak, afet risklerini en aza indirmek, afetlerin meydana gelmesinin ardından yapılması gereken faaliyetler hakkında tavsiye ve önerilerde bulunmak, gerçekleştirilecek politikaları belirlemek yetki ve görevi ise, Afet ve Acil Yardım Danışma Kurulu'nundur. Bu kurulla ve ihtiyaca göre oluşturulabilecek diğer danışma kurulları ile diğer paydaşlar arasındaki eşgüdüm AFAD aracılığıyla gerçekleştirilmektedir.

Kamu kurumlarının, afet yönetiminin hayata geçirilmesinde kritik bir noktada yer aldığı ve önemli bir rol üstlendiği söylenebilir. Bu noktada, afet yönetiminin tüm süreçlerinde kendi görev alanlarında sorumluluk üstlenerek afetlerin etkilerini en aza indirmeye çalışmak, tüm hizmet ve yatırımlarını afet risklerini gözeterek gerçekleştirmek durumunda olduğu görülmektedir. Ayrıca, yerel yönetimler, sorumluluğundaki bölgenin ve toplumun güvenliğini ve sürdürülebilirliğini sağlamak üzere afet risklerini belirleyip, bu duruma göre yerel düzeyde olmak üzere plan ve stratejiler geliştirerek afet yönetimine ilişkin tüm süreçlerde aktif rol oynamaktadır. Paydaşlarla yerel düzeyde işbirliği yapılması noktasında da görev ve sorumlulukları mevcuttur. Afet yönetiminde başarılı sonuçlar alınabilmesi için, sivil toplum kuruluşlarının da özellikle, özerk ve esnek yapıları dikkate alındığında, afetlerle ilgili çok çeşitli alanlarda kapsamlı çalışmalar yürüterek, afet yönetiminin her sürecine katkıda bulunmaları son derece önemlidir.

Kamu kurumları, yerel yönetimler ve sivil toplum kuruluşlarının yanı sıra, akademik kuruluşlar, bilhassa bilimsel çalışmalar, AR-GE çalışmaları ve eğitim programları ile; özel sektör ise, yatırımlarını ve faaliyetlerini risk azaltma ve afete hazırlık aşamalarını güçlendirme çerçevesinde gerçekleştirerek afetlerin etkilerinin azaltılması noktasında önemli katkılar sunmaktadır. Kamu kurumlarının yanında özel sektör de, özellikle gerektiğinde imkanlarının tümünü seferber ederek afet yönetimi kapasitesini artırma gücünü elinde bulundurmaktadır. Aynı şekilde medya, afet kültürünün oluşturulmasında kritik bir rol üstlenmektedir. Toplumun her kesimine

ulaşarak afet bilincinin oluşturulmasında ve afetlerle ilgili bilgilerin paylaşılmasında önemli bir araç olan medyanın, afetlerin sağlıklı yönetilebilmesi açısından bilgi paylaşımının doğru ve tarafsız gerçekleştirilmesi koşuluyla, önemli bir işlevi söz konusudur. Ayrıca, uluslararası kuruluşlar, bilgi ve tecrübe paylaşımını sağlayan, ortak proje geliştirme imkânı sunan ve uluslararası yardımların koordinasyonunu sağlayan önemli paydaşlar olarak afet yönetim sürecinde önemli bir boşluğu doldurmaktadır.

Anadolu topraklarının günümüze kadar sayısız afetlere özellikle büyük çaplı depremlere maruz kaldığı bilinmektedir. Tarih boyunca, Pamukkale (Hierapolis), Truva ve Efes örneklerinde olduğu gibi, bazı medeniyetlerin tarih sahnesinden silindiği veya yerlerinin değiştiğine dair birçok örnek bulunmaktadır. Bu nedenle ülkemizde afetlerin önlenmesi ve afetlerin neden olacağı olası zararların azaltılması konusundaki çalışmaları tarihsel bir bakış açısı içerisinde özetlemekte yarar görölmektedir¹⁵⁶.

2.1.1. Yasal Düzenlemeler

Afet yönetimi aslında bir risk azaltma problemidir. 17 Ağustos 1999 tarihinde ülkemizde yaşanan ve yüzyılın felaketi olarak adlandırılan Marmara Depremi, on binlerce can kaybının yanı sıra uzun süre etkisini devam ettiren ekonomik sorunlara neden olarak, risk azaltma aşamasındaki çalışmaların ne derece önemli olduğunu acı bir şekilde gözler önüne sermiştir. Bu deprem sonrasında ülkemiz afet yönetim sistemi üzerinde ciddi tartışmalar yürütölmüş; idari ve yasal pek çok yeni düzenleme yapılmak suretiyle afet yönetim sistemimiz, önemli değişikliklere uğramıştır. Marmara Depremi'nden sonra, büyüklüğü ve sonuçları itibariyle ülkemizde meydana gelen en büyük deprem; 2011 yılında, Van'ın Erciş ilçesinde yaşanmış olan 7,2 şiddetindeki depremdir. Bu yönüyle Erciş Depremi, 1999 Marmara Depremi sonrasında, kurumsal ve yasal değişikliklerin afet yönetim sistemimiz üzerindeki etkilerinin değerlendirildiği ilk büyük deprem olma özelliğini taşımaktadır.

¹⁵⁶ Boduroğlu, H.,M., Doğal Afetler Özel İhtisas Komisyonu Raporu, “Doğal Afet Yönetiminde Etkinlik”, Trakya Kalkınma Ajansı, 2013, s.15-16.; (10/66, 67, 68, 69, 70) Esas Numaralı Meclis Araştırması Komisyonu Raporu, <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem21/yil01/ss308.pdf>, Erişim Tarihi: 25.02.2019.

2.1.1.1. 3733 Sayılı Erzincan’da ve Erzincan Depreminden Mütteessir Olan Mıntıkalarda Zarar Görenlere Yapılacak Yapılar Hakkında Kanun

Afetlere ilişkin yasal düzenlemelere bakıldığında; Osmanlı’dan günümüze değin yönetimlerin afetlere bakışının, devamlı surette afet olayının meydana gelişinden sonra oluşan zararların ortadan kaldırılması, tazmini ya da yıkılan konutların yeniden inşasına şamil olduğu, risk yönetimi aşamasında alınması gereken tedbirlere gereken önemin verilmediği görülür. Ayrıca ülkemizde yaşanan, önemli can ve mal kayıplarına sebep olan her afet sonrası, yeni bir yasal düzenleme yoluna gidildiği, afet yönetimine ilişkin yasal düzenlemelerin bu şekilde ortaya çıktığı ve geliştiği de görülmektedir. Şöyle ki; 1939 yılında Erzincan depreminden sonra, 1942 yılında yaşanan Niksar Erbaa, 1943 yılında yaşanan Adapazarı Hendek ve 1943 yılında yaşanan Tosya Ladik depremleri ile 1944 yılında yaşanan Bolu Gerede depremi binlerce kişinin yaralanması ve ölmesi, aynı şekilde binlerce evin yıkılması ve kullanılamaz hale gelmesine neden olmuştur.

Kısa aralıklarla yaşanan bu depremler, afetin doğurduğu olumsuz sonuçların yalnızca yıkılan evlere alternatif yeni evler yaparak ortadan kaldırılamayacağı, ülkemizde ivedilikle afet zararlarının azaltılmasına yönelik yeni yasal düzenlemelerin yapılması gerekliliğini ortaya çıkarmıştır. Bu nedenle, 1939 Erzincan depreminin ardından, afetlere ilişkin doğrudan düzenlemeler içeren ilk kanun olma özelliğine sahip olan, 3733 Sayılı Erzincan’da ve Erzincan Depreminden Mütteessir Olan Mıntıkalarda Zarar Görenlere Yapılacak Yapılar Hakkında Kanun¹⁵⁷ yürürlüğe konulmuştur. 3773 Sayılı Kanun ile afet sonrası evi yıkılan afetzedelere ayni ve nakdi yardım yapılması ile ilgili olarak ayrıntılı düzenlemelere yer verilmiştir¹⁵⁸.

¹⁵⁷ R.G. 25.01.1940 Tarih ve 4416 Sayı.

¹⁵⁸ Aktel, M., “5902 Sayılı Yasa İle Türkiye’de Afet Yönetiminde Oluşan Değişim”, Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, No.27, Kütahya, 2010, s.170; I.ERGÜNAY, O.(Afet Mevzuatı), “1999 Depremleri Afet Mevzuatını Nasıl Değiştirdi: Mevzuat Açısından Neredeyiz?”, Türkiye Deprem Mühendisliği ve Sismoloji Konferansı 11-14 Ekim 2011 , ODTÜ, Ankara, s.2-3.

2.1.1.2. 4623 Sayılı "Yer Sarsıntılarında Evvel ve Sonra Alınacak Tedbirler Hakkında Kanun"

1944 yılında 4623 Sayılı "Yer Sarsıntılarında Evvel ve Sonra Alınacak Tedbirler Hakkında Kanun"¹⁵⁹ ile afetlere ilişkin yasal düzenlemelere devam edilmiştir. Afet yönetim sistemimizin temelini oluşturan 4623 Sayılı Kanun ile; deprem riski altında bulunan bölgelerin belirlenmesi, riskli alanlarda yapılacak binalar için yönetmeliklerle bazı özel yaptırımların getirilerek bunları uygulamanın zorunlu tutulması, acil durumlarda uygulanması amacıyla il ve ilçe bazında önceden ilk yardım ile arama-kurtarmaya ilişkin programların hazırlanması; ayrıca özellikle deprem afeti sırasında yapılması gereken işlemler konusunda, kamu yöneticilerinin ve halkın görev ve sorumluluklarının neler olduğu gibi konular ayrıntılarıyla düzenlenmiştir¹⁶⁰. Ancak ilgili Kanun'da daimi iskân çalışmaları ile ilgili hükümler bulunmamaktadır. Bu konunun çözümü için eskiden uygulandığı gibi, afetin yaşandığı bölgenin sosyo-ekonomik yapısına bağlı olarak, ayrı ayrı afet yardımı kanunları çıkarma yolunun tercih edildiği görülmektedir¹⁶¹. Nitekim ilgili Kanun uyarınca; 1945 yılında, Bayındırlık Bakanlığı'nca ilgili üniversitelerle işbirliği yapılarak, Türkiye'nin ilk deprem bölgeleri haritası ile Türkiye Yer Sarsıntısı Bölgeleri Yapı Yönetmeliği hazırlanmıştır.

1953 yılında, Bayındırlık Bakanlığı Yapı ve İmar İşleri Reisliği bünyesinde bir Deprem Bürosu kurulmuş, 1955 yılına gelindiğinde ise, DE-SE-YA (Deprem-Seylap-Yangın) şubesi olarak varlığını sürdüren büro, kapsam dahilindeki afetlerin zararlarının azaltılmasına yönelik çalışmaları yerine getirmeye devam etmiştir.¹⁶²

2.1.1.3. 6785 Sayılı İmar Kanunu

1956 yılında yerleşim yerlerinin afet tehlikesinin de dikkate alınarak tespit edilmesine ilişkin ayrıntılı düzenlemelerin yer aldığı ilk kanun olma özelliğine sahip

¹⁵⁹ R.G. 22.07.1944 Tarih ve 5763 Sayı.

¹⁶⁰ Ergünay, Afet Mevzuatı, s.3.

¹⁶¹ JICA, Türkiye'de Doğal Afetler Konulu Ülke Strateji Raporu, http://www.deprem.gov.tr/Sarbis/DDK/5d8ce590ad8981c_ek.pdf, Erişim Tarihi: 25.06. 2018.

¹⁶² Yılmaz, a.g.e., s.77.

6785 Sayılı “İmar Kanunu¹⁶³” yürürlüğe konulmuştur. 3194 Sayılı “İmar Kanunu”¹⁶⁴ nun yürürlüğe girmesiyle, 6785 Sayılı Kanunla kıyaslandığında, önemli değişikliklerin yapıldığı görülmektedir. Özellikle, nüfusun hızla artması, köyden şehre yaşanan göç sonrası ortaya çıkan düzensiz kentleşme ve gecekondulaşmanın beraberinde getirdiği sorunların çözümüne ilişkin faaliyetlerin yapılabilmesi, İmar Kanunu’nda köklü bir değişiklik ihtiyacının doğmasına neden olmuştur. 3194 sayılı İmar Kanunu ile yeni düzenlemeler getirilmiştir. 3194 Sayılı İmar Kanunu’nu 6785 Sayılı Kanun’dan ayıran en önemli özelliğin, merkezi otoritenin sahip olduğu yetkinin yerel yönetimlere verilmesi olduğu söylenebilir.

Afetler meydana gelmeden önce gerekli önlemleri alma, meydana geldikten sonra ise her türlü plan ve programı yapma görevlerini yerine getirmek üzere 7116 Sayılı “İmar ve İskan Vekaleti Kuruluş ve Vazifeleri Hakkında Kanun¹⁶⁵” ile İmar ve İskan Bakanlığı’nın Bayındırlık Bakanlığı’ndan ayrı bir bakanlık olarak kurulması ve afetlerle ilgili bu görevlerin Bayındırlık Bakanlığı’ndan alınarak İmar ve İskan Bakanlığı’na devredilmesi en önemli gelişmelerden biri olarak karşımıza çıkmaktadır. Aynı yıl içerisinde 7126 Sayılı “Sivil Müdafaa Kanunu¹⁶⁶”nun yürürlüğe girmesi ile afetler meydana geldikten sonra yapılması gereken arama-kurtarma ve ilk yardım çalışmaları da kanun kapsamına dahil edilerek afet yönetim sisteminin gelişimine önemli katkılar sağlanmıştır¹⁶⁷. Yine, aynı yıl içerisinde çıkarılan 7126 Sayılı “Sivil Savunma Kanunu” ile devletin savaş ve seferberlik hallerindeki görev ve sorumlulukları ile afetlerde arama-kurtarma ve ilk yardım gibi görevlerle görevlendirilmiş olan İçişleri Bakanlığı bünyesinde faaliyet göstermek üzere “Sivil Savunma Genel Müdürlüğü” kurulmuştur.

¹⁶³ R.G. 16.07.1956 Tarih ve 9359 Sayı.

¹⁶⁴ R.G. 09.05.1985 Tarih ve 18749 Sayı.

¹⁶⁵ R.G. 14.05.1958 Tarih ve 9906 Sayı.

¹⁶⁶ R.G. 13.06.1958 Tarih ve 9931 Sayı.

¹⁶⁷ Kemaloğlu, M., “Türkiye’de Afet Yönetiminin Tarihi ve Yasal Gelişimi”, Akademik Bakış Dergisi, S.52, Kasım-Aralık 2015, Uluslararası Hakemli Sosyal Bilimler E-Dergisi(Çevrimiçi), s.128, <http://www.akademikbakis.org>, Erişim Tarihi: 22.05.2018; Öztürk, N., “Türkiye’de Afet Yönetimi: Karşılaşılan Sorunlar Ve Çözüm Önerileri”, Çağdaş Yerel Yönetimler, C.12, S.4, Ekim 2003, s.51.

2.1.1.4. 7269 Sayılı Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun

1959 ve sonrasındaki dönem, ülkemizde meydana gelen afetin yol açtığı zararların azaltılmasına yönelik yasal gelişim ve değişimlere paralel olarak, önemli kurumsal yapılanmaların ve siyasi değişikliklerin de yaşandığı yıllar olmuştur. 1959 yılında yayımlanan, afetin yol açtığı zararları azaltmak için, afet öncesinde, sırasında ve sonrasında yapılacak olan çalışmaların düzenlendiği, 7269 Sayılı “Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun¹⁶⁸” yıllar içerisinde yapılan bir takım değişikliklerle halen yürürlüktedir. Kanun, deprem, büyük çaplı yangınlar, su baskınları, seller, heyelan, kaya ve çığ düşmesi gibi afetlerde; yapıları ve kamu tesisleri genel hayata etkili olacak derecede zarar gören veya görme ihtimali bulunan yerlerde alınacak tedbirlerle yapılacak yardımlar hakkında uygulanmaktadır.

Söz konusu Kanun’un en önemli özelliği, afetlerin olumsuz sonuçlarını azaltmayı amaçlayan daha önce yürürlüğe konulmuş kanunların tümünü bir çatı altında toplaması ile afet öncesinde, afet sırasında ve sonrasında yapılan çalışmalarını belirli bir bütçeye dayandırmasıdır. 7269 Sayılı Kanun’la daha önceleri genel bütçeden karşılanan afet zararlarının artık “afet fonu” adı altında bir fondan karşılanarak, çalışmalara devamlılık kazandırılması sağlanmıştır.

Anayasanın 119. maddesi uyarınca, doğal afet, tehlikeli salgın hastalıklar ve ağır ekonomik bunalım sebebiyle ilan edilen olağanüstü hallerde, vatandaşlar için, para, mal ve çalışma yükümlülüklerinin kanunla getirilebileceği düzenlenmektedir. Burada sözü edilen “mal yükümlülüğü”, Anayasamızın 121. maddesinin 2. Fıkrasında düzenlenen ve “*İdarenin olağanüstü ve geçici nitelikte kolektif gereksinimlerin karşılanması amacıyla ve mevzuatta öngörülmüş yönetime bağlı olarak, bireylere ya bir hizmeti yerine getirmek ya da onun taşınmaz malının kullanılmasını, taşınır*

¹⁶⁸ R.G. 25.05.1959 Tarih ve 10213 Sayı.

malının da mülkiyetini veya sadece kullanımını İdareye terk etmek konusunda yüküm altına sokulması” şeklinde tanımlanan “istimval” in karşılığıdır

Anayasanın 119.’uncu maddesi doğrultusunda çıkarılmış bulunan 25.10.1983 tarih ve 2935 sayılı Olağanüstü Hal Kanunu, istimvalleri ayrıntılı olarak düzenlemiştir¹⁶⁹. Bu Kanun dışında, 7269 Sayılı Kanun’ da da düzenlenen istimval, olağanüstü halin ilan edilmesine gerek olmamasına rağmen meydana gelen felaketten dolayı acil müdahalenin gerektiği durumlarda yapılmaktadır. Örneğin, bir bölgede selin oluşması ya da orman yangının çıkması sebebiyle halkın kurtarılması ve temel ihtiyaçlarının karşılanması yanı sıra, afetin çevresel zararlarının önlenmesi için idare, kişilere istimval kapsamında mal ve çalışma yükümlülüğü getirilebilmektedir¹⁷⁰.

Son olarak, 7269 Sayılı Kanun’da, 1968 yılında 1051¹⁷¹, 1981 yılında 2479¹⁷², 1985 yılında 3177¹⁷³, 1995 yılında 4133¹⁷⁴ Sayılı Kanunlarla, özellikle 1960’lı yıllarda çok sayıda afet yaşanması ve afet yönetimine ilişkin ortaya çıkan aksaklıklar ve yeni ihtiyaçlar doğrultusunda, değişiklikler yapılmıştır¹⁷⁵. 7269 Sayılı Kanun’un 1’inci maddesi kapsamında yayımlanan meydana gelen veya olası afetlerin o yerin genel hayatına etkili olup olmadığının tespitine ilişkin esasları içeren “Afetlerin Genel Hayata Etkililiğine İlişkin Temel Kurallar Hakkında Yönetmelik¹⁷⁶” ve 7269 Sayılı Kanun’un 4’üncü maddesi gereğince, Afetlere İlişkin Acil Yardım Teşkilâtı ve Programları Hakkında Yönetmelik¹⁷⁷ ile yasal düzenlemelere devam edilmiştir.

¹⁶⁹ Kaplan, Gürsel, “Kamu Kurumları ve Tüzel Kişileri Arasında Taşınmaz Mal Devri ve Yargısal Denetimi”, Maltepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Ayferi Göze’ye Armağan, Y.2004,Sayı: 2004/1–2, s.168.

¹⁷⁰ Öztunç, H., “Türk İdare Hukukunda İstimvalin Hukuki Rejimi” İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul 2015, s.28.

¹⁷¹ R.G. 17.07.1968 Tarih ve 12952 Sayı.

¹⁷² R.G. 25.06.1981 Tarih ve 17281 Sayı.

¹⁷³ R.G. 11.04.1985 Tarih ve 18722 Sayı.

¹⁷⁴ R.G. 25.07.1995 Tarih ve 22354 Sayı.

¹⁷⁵ Öztürk, a.g.e, s.50.; Ergünay, (Afet Mevzuatı), s.3.

¹⁷⁶ R.G. 12.09.1968 tarih ve 13007 sayı.

¹⁷⁷ R.G. 08.05.1988 tarih ve 19808sayı.

2.1.1.5. Diğer Yasal Düzenlemeler

13 Aralık 1983 tarihinde Bakanlar Kurulu'nca "Bayındırlık ve İskan Bakanlığı Teşkilat ve Görevlerine İlişkin 180 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname" benimsenmiştir¹⁷⁸. Kararnameyle; deprem araştırmaları, afet sonrası uygulama hizmetleri ile inşaatlarının, bağlı ve ilgili kuruluşlara kendi kuruluş kanunları ile verilmiş iş ve hizmetlerin yürütülebilmesini sağlamak amacıyla Bayındırlık ve İskan Bakanlığı¹⁷⁹ adı altında yeni bir bakanlığın kurulması yoluna gidilmiştir. Kararnamenin 2.maddesinde Bakanlığın görev ve yetkileri; deprem, büyük çaplı yangınlar, sel/su baskını, heyelan, kaya ve çığ düşmesi gibi afetlerden önce ve sonra konutların yoğunlukta olduğu alanlarda alınacak tedbirler ve yapılacak yardımların tespit edilerek en doğru şekilde uygulanmasını sağlamak ve gerektiğinde bu konularla ilgili olarak bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşlarıyla işbirliği yapma şeklinde sıralanmıştır.

2985 Sayılı Toplu Konut Kanunu,¹⁸⁰ 1984 yılında yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Konut ihtiyacının karşılanması amacıyla konut inşaatını yapanların uyacağı usul ve esasların düzenlenmesi, konut yapılması planlanan bölgenin şartlarına uygun inşaat teknikleri ile araç ve gereçlerin kullanılması ve devletin bu konuda yapacağı desteklemeler¹⁸¹ Kanun kapsamında ele alınmaktadır. Ayrıca Kanunda kamu tüzel kişiliği bulunan ve Başbakanlığa¹⁸² bağlı olarak "Toplu Konut İdaresi Başkanlığı"¹⁸³ nın kurulacağı da yapılan düzenlemelerle hüküm altına alınmıştır.

1985 yılına gelindiğinde, o zamanki adıyla, İmar ve İskan Bakanlığı, şimdiki adıyla Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nca Afetler Sebebiyle Edinilen Bina Arsa ve Arazilerden Artakalanların Değerlendirilmesine Dair Yönetmelik¹⁸⁴ yürürlüğe

¹⁷⁸ R.G. 14.12.1983 Tarih ve 18251 sayı.

¹⁷⁹ 2011 yılında Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'nın kaldırılarak, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı İhdas edilmiştir R.G. 17.08.2011 Tarih ve 28028 Sayı.

¹⁸⁰ 17.03.1984 Tarih ve 18344 Sayı.

¹⁸¹ 2985 Sayılı Kanun m.1.

¹⁸² 02/07/2018 tarihli ve 703 sayılı KHK'nin 155 inci maddesiyle, bu fıkra da yer alan "Başbakanlığa" ibaresi "Çevre ve Şehircilik Bakanlığına" şeklinde değiştirilmiştir.

¹⁸³ 05.05.2004 Tarih ve 5162 Sayılı Toplu Konut Kanunu'nda ve Genel Kadro Ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Eki Cetvellerin Toplu Konut İdaresi Başkanlığına Ait Bölümünde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun.

¹⁸⁴ R.G. 13.10. 1985 Tarih ve 18897 Sayı.

konulmuştur. Yönetmelikte, 7269 Sayılı Kanun veya afete ilişkin düzenlemeler içeren diğer kanunlara göre edinilen arsa veya araziler ile yapılan veya yaptırılan binalardan, türlü sebeplerle artakalanların değerlendirilmesi ve buna ait uygulamaların esaslarının neler olacağı ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. 1988 yılında; devletin kaynaklarının tümünü afetten önce planlaması, afet gerçekleştikten sonra devlet örgütünün afetin olduğu bölgeye mümkün olduğunca kısa sürede ulaşmasını ve afetten zarar gören vatandaşlara etkili bir şekilde acil yardım ve gerektiğinde yaralılara ilk yardım yapılmasını sağlamak amacıyla “*Afetlere İlişkin Acil Yardım Teşkilatı ve Planlama Esaslarına Dair Yönetmelik*¹⁸⁵” Resmi Gazete’ de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

1992 Erzincan depremi sonrasında ise, 3838 Sayılı Erzincan, Gümüşhane ve Tunceli İllerinde Vuku Bulan Deprem Afeti İle Şırnak ve Çukurca’da Meydana Gelen Hasar ve Tahribata İlişkin Hizmetlerin Yürütülmesi Hakkında Kanun¹⁸⁶ çıkarılmıştır. İlgili Kanun’da yer verilen, afetler sebebiyle oluşan sosyo-ekonomik ve çevresel kayıpların iyileştirilmesine yönelik hükümlerle, afetlerden etkilenen bölgelerdeki fiziksel kayıpların giderilmesini içeren 7269 Sayılı Kanun genişletilerek daha işlevsel bir duruma getirilmiş bulunmaktadır. 1999 yılı öncesi yaşanan son büyük afet, 1995 yılında meydana gelen Dinar depremi olmuştur. Dinar depreminin ardından, yalnızca Erzincan Depreminden etkilenen bölgeleri kapsayan 3838 Sayılı Kanun yürürlükten kaldırılarak, meydana gelen büyük afetler sonrası can ve mal kaybına uğrayan, maddi anlamda büyük zararlarla karşı karşıya kalan diğer afet bölgeleri için de benzer bir kanuni düzenleme yapılması gerekliliği ortaya çıkmıştır. Bu maksatla 23 Temmuz 1995 tarihinde, afet türlerinin hepsini içine alan ve afetlerin meydana geldiği tüm bölgelerde uygulanmak üzere, 4123 Sayılı Tabii Afet Nedeniyle Meydana Gelen Hasar ve Tahribata İlişkin Hizmetlerin Yürütülmesine Dair Kanun¹⁸⁷ yürürlüğe konulmuştur. 4123 Sayılı Kanun’un eksiklikleri görülerek, ilgili Kanun 01 Ekim 1995 tarihinde meydana gelen Dinar depreminden sonra, 4133 Sayılı Kanun’la değiştirilmiş ve bazı yeni maddeler eklenerek uygulanmaya devam edilmiştir.

¹⁸⁵ R.G. 08.05.1988 Tarih ve 19808 Sayı.

¹⁸⁶ R.G. 05.09.1992 Tarih ve 21336 Sayı.

¹⁸⁷ R.G. 25.07.1995 Tarih ve 22354 Sayı.

Afet yönetimi sisteminde köklü değişikliklere sebep olan 1999 yılı Marmara depremi öncesi afet yönetimi örgütlenmesine bakıldığında, genel olarak, Başbakanlık, Bayındırlık Bakanlığı ve İçişleri Bakanlığı, temel görevleri yerine getirmekte; diğer bakanlıklar ile kurumların, sınırlı ölçüde sorumluluk üstlendiği ve afetlerle ilgili olarak kendi görev alanları kapsamında çeşitli faaliyetleri yerine getirdikleri görülmektedir. Ayrıca bu dönemde, afet öncesinde ve afet sırasında görevli olmak üzere bazı kurullar oluşturulmuştur. Bu kurullar, afetlerle ilgili politikaların ve genel uygulamaların belirlenmesi ile ilgili en üst karar organları konumundadır. Afet yönetiminde afet çalışmalarının yürütülmesinde genel görevli olan bakanlıklar ve merkezi yönetim tarafından oluşturulan sürekli veya geçici nitelikte kurullar¹⁸⁸ çalışmanın sonraki başlıklarında ayrıntılarıyla ele alınmıştır.

2. Zorunlu Deprem Sigortası ve 6305 Sayılı Doğal Afet Sigortaları Kanunu

1999 yılında yaşanan Marmara depreminin ardından konutları yıkılan veya ağır hasar gören kişilerin barınma ihtiyacı nedeniyle yapılan kalıcı konutların maliyetinin kamu finansmanına ciddi yükler getirmesi nedeniyle, kamunun yüklerini hafifletmek amacıyla, zorunlu deprem sigortasına ilişkin esasların yer aldığı 587 Sayılı KHK yürürlüğe girmiştir¹⁸⁹. Bu KHK ile, zorunlu deprem sigortası iş ve işlemlerinin yürütülmesi amacıyla, kamu tüzel kişiliği bulunan, dünyada gelişmekte olan ekonomilerde uygulanmaya başlanan ve bir kamu-özel sigorta işbirliği niteliğinde bulunan Doğal Afet Sigortaları Kurumu (DASK) kurulmuştur. Dünya Bankası'nın teknik ve finansal katkılarıyla, Hazine Müsteşarlığı temsilcileri ve Dünya Bankası uzmanları tarafından hazırlanan¹⁹⁰ ve özgün bir sistem olan DASK, 6305 Sayılı¹⁹¹ Afet Sigortaları Kanunu ile de daha sağlam bir yasal çerçeveye kavuşturulmuştur. Yeni Kanunla birlikte; bir yandan tapu ve konut kredisi işlemlerine ek olarak elektrik ve su abonelik işlemlerinde de, zorunlu deprem sigortasının yapılması zorunlu hale

¹⁸⁸ Gündüz, a.g.e., s.87-95 arası.

¹⁸⁹ R.G. 27.09.2000 Tarih ve 23919 (Mükerrer) Sayı.

¹⁹⁰ Gurenko E., Lester, R., Mahul O. and Gonulal O.S., “ Earthquake Insurance in Turkey: History of Turkish Catastrophe Insurance Pool “, Washington: The World Bank Publication, 2006, s.18 vd.

¹⁹¹ 18.05.2012 Tarih ve 28296 Sayı.

getirilmiş, diğer yandan deprem dışındaki afetler için de DASK tarafından teminat sunulması mümkün hale gelmiştir¹⁹².

Depremle birlikte özellikle ciddi boyutlarda maddi kayıplar yaşayanlar için, afetin hissettirdiği acıların biraz da olsa hafifletilmesini sağlayacak ekonomik desteğin, kısa sürede ve tam olarak sağlanabilmesi, kaynak ihtiyacının boyutu ve bu durumun devletin imkanlarını da zorlayarak dış yardımı zorunlu kılma ihtimalini doğurması gibi faktörler, DASK'ın ortaya çıkışını hızlandırmıştır¹⁹³. Afet yönetim sisteminde, afet sonrası meydana gelen zararların nasıl ödeneceği en büyük sorunlardan biri olarak karşımıza çıkmaktadır. Dünyanın çeşitli ülkelerinde afetlere karşı birbirinden farklı tedbirler alınmaktadır. Gelişmiş ve ekonomik açıdan güçlü olan ülkelerde, sigortacılık sistemi yaygın olarak kullanılmakta, meydana gelme ihtimali olan afet zararları, afetlere karşı tasarlanmış olan sigorta sistemleri tarafından karşılanmaktadır. Buna karşılık, gelişmekte olan ve ekonomik açıdan zayıf ülkelerde ise, bu tür zararların devlet tarafından karşılanması beklenmekte ve genellikle sigorta dışındaki finansal yöntemler tercih edilmektedir. Afet sonrası meydana gelme ihtimali olan zararların devlet tarafından karşılanması durumu, toplumda sigorta kavramının yerleşmesine büyük bir engel teşkil etmektedir. Ekonomisi zayıf olan ülkeler açısından, devletin, bir zarar oluştuğunda, bu zararı karşılayacağı ve sigorta satın almanın gereksiz olduğu inancı hakim olduğundan, bu durum bir yandan toplumda sigorta algısının yaygınlaşmasına engel teşkil eder, diğer yandan da devlet bütçesi üzerine olağandışı bir yük yüklenmesine neden olur¹⁹⁴.

Depremın olumsuz sonuçlarından, afetin yaşandığı ve acının yoğun bir şekilde hissedildiği bölgeler başta olmak üzere, afetin gerçekleştiği ülkede yaşamını sürdüren insanların hemen hemen hepsi dolaylı da olsa belli ölçülerde etkilenmektedir. Deprem sigortası sayesinde ülke ekonomisinden doğrudan ya da dolaylı olarak olumsuz anlamda etkilenmiş olan bireylerin hepsinin menfaati teminat altına alınmış

¹⁹² Taylan, A., “Zorunlu Deprem Sigortası ve Kentsel Risk Yönetimi”, Planlama Dergisi, TMMOB Şehir Plancıları Yayını, Sayı:2007/2, Yıl: 2007, s.23.

¹⁹³ Gürlek, Y., “ Türkiye’de ve Dünya’da Deprem Sigortacılığı”, İstanbul Teknik Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Haziran 2006, s.38.

¹⁹⁴ Erkan Başbuğ, B.B., “ Afet Ekonomisi ve Sigorta”, Türkiye’nin Afet Yönetimi: Sosyal, Siyasal ve Yönetim Boyutuyla, Ed. Şengün, H. vd., Palme Yayınevi, Ankara, 2018, s.251.

olmaktadır¹⁹⁵. Topraklarının büyük bir kısmı deprem kuşağında yer alan ülkemizde afet zararlarının karşılanması amacıyla, yapılan ilk sistematik uygulama, deprem sigortasına ilişkin olmuştur. Deprem sigortasını düzenleyen 6305 Sayılı Afet Sigortaları Kanunu kapsamında, sigorta şirketlerince teminat verilemediği durumlarda depremin yanı sıra, sel/taşkın, heyelan, şiddetli fırtınalar, dolu, kaya ve çığ düşmesi gibi doğa kaynaklı afetler için de, kamu yararının gerektirmesi hâlinde sigortacılık ilkeleri de gözetilerek Doğal Afet Sigortaları Kurumu tarafından sigorta teminatı verilmesi mümkündür¹⁹⁶.

6305 Sayılı Kanun'un amacı; binalarda deprem sonucunda oluşabilecek maddi ve bedeni zararların karşılanması amacıyla yaptırılan zorunlu deprem sigortası ile sigorta şirketlerince teminat verilmediği ya da teminat verilmesi noktasında güçlükler bulunan deprem dışındaki diğer afetler ve afet riskleri sonucu meydana gelebilecek her türlü zararın giderilmesini sağlamak için sunulacak sigorta ve reasürans teminatlarına ilişkin usul ve esasların belirlenmesidir¹⁹⁷. DASK' ın temel amaçları ise; zorunlu deprem sigortası kapsamındaki tüm konutların ödenebilir bir prim karşılığında sigortalanması, devletin depremlerden kaynaklanan malî yükünün azaltılması, sigorta yoluyla risk paylaşımının sağlanması, sigorta sisteminin sağlıklı yapıların yapılması noktasında önemli bir araç olarak kullanılması ve özellikle deprem sonucu meydana gelen hasarların giderilmesi için uzun vadede kaynakların tek bir yerde toplanmasının sağlanması şeklinde sıralanabilir¹⁹⁸.

Zorunlu Deprem Sigortası, belediye sınırları içerisinde yer alan konutların yararlanması maksadıyla geliştirilmiş bir sigorta sistemi olmasının yanında, hem sigortanın kapsamını düzenleyen Zorunlu Deprem Sigortası Genel Şartları¹⁹⁹ hem de 6305 Sayılı Afet Sigortaları Kanunu kapsamında, özel mülkiyette bulunan ve tapuda kaydı bulunan taşınmazlar üzerine yapılmış olan binalar, 634 Sayılı Kat Mülkiyeti

¹⁹⁵ Ünal, A., "Doğal Afet Sigortacılığının Türkiye ve Dünyadaki Uygulaması", Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi, İstanbul, 2004, s.16.

¹⁹⁶ 6305 Sayılı Kanun m.7/2.

¹⁹⁷ 6305 Sayılı Kanun m.1.

¹⁹⁸ Doğan B., "Türkiye'de Afet Yönetim Politikalarının Analizi: Paydaşlar, Etkinlik ve Sorunlar", Sakarya Üniversitesi 6. Kamu Politikaları Çalıştay Bildiriler Kitabı, 16-18 Eylül 2015, s.7; Gürlek, a.g.e.,s.39.

¹⁹⁹ 13.05.2011 Tarih ve 27933 Sayı.

Kanunu kapsamında yer alan bağımsız bölümler ile bu bağımsız bölümlerin yer aldığı binalarda bulunan büro ve ticarethane gibi amaçlarla kullanılan bölümler, yaşanan afetler sonucu konutları yıkılanlara verilen krediyle veya devlet tarafından yaptırılan konutlar²⁰⁰ ile bu şartları taşıyan kat irtifakının kurulduğu, tapu kütüğünde "arsa vs." niteliğinde kayıtlı bulunan ve tapu tahsis işleminin henüz yapılmadığı kooperatif evleri için de uygulanmaktadır. Buna karşılık, kamu kurum ve kuruluşlarına ait olan, köyün içerisinde inşa edilen, ticari veya sınai amaçla kullanılan binalar²⁰¹ zorunlu deprem sigortasına tâbi değildir.

DASK, muhtemel bir depremin ardından, sigorta sahiplerinin depremden önceki yaşantılarına kaldıkları yerden devam edebilmeleri amacıyla zorunlu deprem sigortası kapsamında ödemeler yapmaktadır. “*Deprem geçecek, hayat devam edecek...*”²⁰² diyen DASK, her yıl inşaat maliyetlerindeki artışa göre belirlediği azami bir tutarda teminat sağlamaktadır. Sosyal devlet olmanın gereklerinin yerine getirilmesini sağlayan zorunlu deprem sigortası, mal üzerindeki zararlara ilişkindir. 6305 Sayılı Kanun’da, sigorta kapsamında maddi ve bedeni zararların karşılanacağına ilişkin bir ibare yer alıyor olsa da, 6305 Sayılı Kanun’un amacını düzenleyen 1.maddenin gerekçesi yalnızca deprem sonucu oluşabilecek maddi zararların zorunlu deprem sigortası ile karşılanabileceği şeklindeki yorumu destekler niteliktedir²⁰³.

Zorunlu Deprem Sigortası Genel Şartları’ nın A.3 maddesinde²⁰⁴ de, ölümü de kapsayacak şekilde tüm bedeni zararların teminat dışında kaldığı açıkça düzenlenmektedir. 6305 Sayılı Kanun’un geçici 2. maddesi gereğince, Kanun’da ifade edilen yönetmelik ile diğer düzenlemelere ilişkin hükümlerin yeni düzenlemeler yapılıncaya kadar, Kanun’da yer alan hükümlere aykırı olmamak şartıyla uygulanacağını hüküm altına almıştır. Diğer düzenlemelerin içerisine 587 Sayılı KHK gereğince çıkartılan Zorunlu Deprem Sigortası Genel Şartlarının da girdiği aşıkardır. Ayrıca, eğer söz konusu madde, deprem sonucu oluşan bedeni zararların da

²⁰⁰ 6305 Sayılı Kanun m.10/f1, ZDS Genel Şartları A.1.

²⁰¹ 6305 Sayılı Kanun m.10/f.2., ZDS Genel Şartları A.2.

²⁰² Dask (2018), Doğal Afet Sigortaları Kurumu, <https://www.dask.gov.tr/zorunlu-deprem-sigortasi-teminat-ve-kapsami.html>, Erişim Tarihi: 10.02.2018.

²⁰³ <https://www.tbmm.gov.tr/d23/1/1-0643.pdf>, Erişim Tarihi: 01.03.2019.

²⁰⁴ R.G.13.05.2011 Tarih ve 27933 Sayı.

karşılanmasını içerecek biçimde yazılmaya çalışılmışsa -içermediği madde gerekçesinde de belirtilmiştir- o halde yeniden düzenlenecek olan zorunlu deprem sigortası genel şartlarının, 6305 Sayılı Kanun tarafından çizilen hukukî çerçevede ele alınarak hazırlanması sağlanmalı ve bedeni zararların sigorta kapsamında olduğu açıkça düzenlenmelidir²⁰⁵.

DASK, her yıl yapı maliyetlerindeki artışa paralel olarak belirlenen azami bir tutara kadar teminat sunar. Azami teminat tutarının tespitinde mevcut yapı stokunun büyük bir kısmını oluşturan binaların yeniden inşa bedeli (arsa değeri hariç) dikkate alınır. Sigorta yaptıranların teminat tutarları (sigorta bedeli), bu azami teminat tutarını geçmemek üzere, meskenlerinin büyüklüğüne ve yapı tarzına göre belirlenir. Eğer meskenin değeri DASK tarafından verilen teminat tutarını aşıyorsa, sigortalı, aşan kısım için sigorta şirketlerinden isteğe bağlı olarak konut sigortası yaptırabilir. 2019 yılı itibariyle, DASK tarafından verilen azami teminat tutarı, bütün yapı tipleri için 215 Bin TL olarak hesaplanmıştır²⁰⁶. Bu oran, evin değeri ne olursa olsun, zorunlu deprem sigortası yaptırıp, zarara uğrayan sigortalı tarafından alınabilecek azami tutardır. Azami teminat tutarında, deprem sonucu yıkılan konutun arsa değeri hariç tutularak yeniden inşa edilmesi durumundaki maliyeti dikkate alınmaktadır. Azami teminat tutarının da dikkate alınması koşuluyla, sigortalının teminat tutarının meskenin büyüklüğü ve yapı tarzına göre belirlenmesi söz konusu olmaktadır²⁰⁷.

ZDS; depremler, depreme bağlı yangınlar, depreme bağlı patlamalar, depreme bağlı heyelanlar ve depreme bağlı tsunamiler sonucunda sadece konutlarda meydana gelen yapısal zararları ödemeyi amaçlamaktadır²⁰⁸. Ayrıca, DASK'ın, ihtiyaç duyulması halinde ve sigorta şirketleri tarafından teminat verilmediği durumlarda, depremin yanında sel, heyelan, şiddetli fırtına, dolu, kaya ve çığ düşmesi gibi doğa kaynaklı afetler için de sigorta teminatı vermesi mümkün hale gelmiştir. Bu bağlamda,

²⁰⁵ Barlas, N., “Afet Sigortaları Kanunu’na Göre Zorunlu Deprem Sigortası Sözleşmesinin Tarafları”, EÜHFD, C. XV, S. 3–4, Y. 2011, s.116.

²⁰⁶ “Zorunlu Deprem Sigortası Tarife ve Talimat Tebliğinde Değişiklik Yapılmasına İlişkin Tebliğ”, R.G. 07.09.2019 Tarih ve 30881 Sayı.

²⁰⁷ Dask (2018), Doğal Afet Sigortaları Kurumu, <https://www.dask.gov.tr/zorunlu-deprem-sigortasi-istatistikler-2.html>, Erişim Tarihi: 08.02.2018; Erkan, a.g.e., s.254.

²⁰⁸ Erkan, a.g.e., s.253.

ilerleyen dönemlerde, ülkemizde depremlerin olduğu kadar sellerin de son derece sık yaşandığı ve büyük hasarlara neden olduğu dikkate alındığında, özellikle sel riskinin de doğrudan kapsama alınmasıyla ilgili çalışmaların yapılması öngörülmektedir²⁰⁹.

Dünya’da, afetlerin neden olduğu maddi zararların boyutunun çok büyük olması sebebiyledir ki, bazı ülkelerde sigorta sektörü, riskleri devletle birlikte yüklenmektedir. Dünya uygulamasına bakıldığında, örneğin İspanya ve Fransa’da doğal afet sigortası yaptırmak zorunludur ve devletin sınırsız garantisi altındadır. Amerika Birleşik Devletlerinde, sel riskinin doğrudan devlet tarafından üstlenilmesi düzenlenmiştir. İsviçre’de, sigorta poliçelerinde doğal afetin teminat kapsamına alınması zorunludur, ancak devletin kesin olarak garanti vermesi söz konusu değildir²¹⁰. Bu belirsizlik nedeniyle, ülkede, sigorta şirketleri ortak programlar geliştirmektedir. Türkiye’de afet sigortasına ilişkin olarak yapılan düzenlemelerde ise, sigorta şartlarının oluşmasının sağlanmasında yaşanan güçlükler, afet riskinin beklenilenden daha fazla oluşması ve sigorta poliçesi sahiplerinin oluşturduğu havuzun beklenilenden daha küçük olması, doğal afetlerde daha elverişli ve uygun fiyatlarla sigorta teminatının verilmesine engel oluşturmaktadır. Devletin her yıl bütçede büyük bir kaynak ayırmak zorunda kalması nedeniyle, doğal afetlere karşı devlet destekli bir sigorta sisteminin geliştirilmesi uygun bir yol olarak karşımıza çıkmaktadır²¹¹.

DASK’ ın kurulması, Türk sigorta hukukunda sigorta sözleşmeleri alanında sigortacıların kamu hukuku ve özel hukuk şeklinde bir ayrıma tabi tutulmasına neden olmuştur. Kamuya ait sigorta kurumları genelde sosyal sigorta kurumları anlamında kullanılıyor olsa da; sigorta korumasının veriliş şeklinin önemli olduğu sosyal ve özel sigorta şeklinde yapılan ayrımın temelinde, sigortayı sağlayanın organizasyon şekli dikkate alınmamaktadır. DASK’ın, özel sigorta alanında risk taşıyıcısı konumunda ve sigorta sözleşmesi akdetmeye yetkili bir kurum olduğu, yani sigorta teminatı bir özel

²⁰⁹ T.C. Kalkınma Bakanlığı “Afet Yönetiminde Etkinlik” Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Onuncu Kalkınma Planı 2014-2018, Ankara 2014, s.61.

²¹⁰Çekici, E., “Doğal Afetler ve Türk Sigorta Sektöründe Risk Transferi”, Öneri, C.9, S.36, Temmuz 2011, ss.53-62, s.59.

²¹¹ Yongalık, A, “Zorunlu Deprem Sigortası”, BATİDER C. 21, S. 2., 2001, ss. 151-17, s.156

hukuk sözleşmesinin konusunu oluşturduğu için özel sigortalar alanında faaliyet gösteren bir kamu sigortacısı olduğu söylenebilir²¹².

Ancak, öğretide, DASK'ın kamu sigortacısı şeklinde faaliyet göstermesi eleştirilmektedir. Eleştirilerden ilki, özel sigortaların kamu kuruluşları tarafından değil; özel hukuk tüzel kişileri tarafından sunulmasının gerekli olduğuna ilişkindir. Ayrıca ülkemizde gerçekleştirilen özelleştirme faaliyetlerinin kapsamına bakıldığında, zorunlu deprem sigortasının sağlanması için bir kamu tüzel kişisinin kurulması garip bir durum olarak değerlendirilmektedir²¹³. Ancak özellikle afet risk yönetimi aşamasında, sigortanın uygulanabilirliği açısından devletin afet sigortalarına müdahale etmesi kaçınılmaz bir yöntem olarak karşımıza çıktığından, bu görüşe katılmak mümkün değildir. Sigortacılığın çok yaygın olmadığı Türkiye gibi ülkelerde devlet tarafından reasürans desteği alınmasından ziyade daha çok sigortayı doğrudan doğruya kendisinin sunması yolunun tercih edildiği görülmektedir.

Eleştirilerden ikincisi, zorunlu deprem sigortasının sigorta hukukunun temeline aykırı bir düzenleme olduğu yönündedir. Ülkemizde uygulanan diğer zorunlu sigorta sistemlerinde sigortacı konumunda herhangi bir kamu kurumu değil; özel sigorta mevzuatı çerçevesinde faaliyet gösteren ve anonim ortaklık şeklinde kurulan özel sigorta şirketleri bulunmakta ise de, zorunlu deprem sigortasına ilişkin mevzuatta özel sigorta şirketleri bu sigortayı ancak DASK'ın temsilcisi sıfatı ile yapabilmektedir. Ayrıca, diğer zorunlu sigorta türlerinde biriken fonları idare edebileceği düşünülen özel sigorta kurumlarının zorunlu deprem sigortasında birikecek fonları da yasal çerçevede yönetebileceği; bu sigorta koluna ilişkin olarak kamu iktisadi teşebbüslerine benzer bir kurumun kurulmasının özel sigortacılık prensiplerine aykırılık teşkil edeceği de ifade edilmektedir²¹⁴.

Doğa kaynaklı afetler alanında sigortacılık faaliyetlerinin sorunları dikkate alındığında ve DASK'ın yapısı değerlendirildiğinde bu görüşe de katılmak mümkün değildir. Çünkü deprem sigortası kapsamındaki riskler sigortacılık ilkelerinden bazı

²¹² Yongalık, a.g.m.,s.157; Somer, M., “Zorunlu Deprem Sigortasının Özel Sigorta Hukukuna İlişkin Bazı Yönlerden Değerlendirilmesi”, Sigorta Hukuku Dergisi, S.1, 2001, s.120.

²¹³ Bozer, A., “Zorunlu Deprem Sigortası”, BATİDER, C. 21,S. 1, 2001, s.248.

²¹⁴ Kayıhan, Ş., “Zorunlu Deprem Sigortası”, EÜHFD, C.8.,S.1-2, 2004, ss. 497-516, s. 504.

noktalarda ayrılmaktadır. Bu nedenle bu işin yalnızca doğal afet risklerini yönetmek üzere kurulmuş olan ve sigortacılık alanında bazı ayrıcalıklara sahip olan ve kamu gücü yetkileriyle donatılmış olarak çalışan bir kamu kurumu tarafından yerine getirilmesi daha uygundur. Diğer taraftan sigortanın bir kamu sigortacısı tarafından sunulması sigortanın yaygınlaşması açısından da son derece önemlidir. Sigorta sistemimizdeki diğer zorunlu sigortalar en az sigorta ettiren kadar üçüncü kişilerin menfaatini korumaya yönelik sorumluluk sigortalarıdır. Aksi halde bu sigortaları yaptırmakla mükellef olan kişilerin karşılaştığı yaptırımlar çok daha ağır olacaktır. Ancak zorunlu deprem sigortasının doğrudan teminat altına aldığı menfaat, sigorta ettirenin menfaati olduğu için bu zorunluluğun yaptırımları sigortanın hızla yaygınlaşmasını sağlayacak kadar ağır yaptırımlar değildir. Bu nedenle zorunlu olmakla birlikte kontrol noktaları sınırlı olan zorunlu deprem sigortasının denetimi, bu sigorta bir kamu sigortacısı tarafından sunulduğunda daha etkili bir şekilde sağlanabilecektir.

Afet sonrasını etkileyen ve afet öncesinde belirlenmesi gereken önemli konulardan biri de, mülkiyet hakları ile alakalıdır. Zorunlu deprem sigortası, binaların tümünün sigorta ettirilmesine değil, binalarda bulunan bağımsız bölümlerin ayrı ayrı sigorta ettirilmesine ilişkin zorunluluk taşımaktadır. Üstelik, kimi durumlarda, sigorta yaptırmak zorunlu olmadığı için bir binada tüm hak sahiplerinin değil, yalnızca bir kısmının sigortalı olduğu görülmektedir. Bu durum, afet sonrasında mülkiyet haklarında bir takım karışıklıklara sebep olabilmektedir. Afet sebebiyle bir bina zarara uğradığında, binadaki tüm konut sahipleri sigortalı değilse, binanın bazı bölümlerini güçlendirmek ve diğer bölümlerini ise sigortalı olmadığı için olduğu gibi bırakmak teknik açıdan mümkün olmayacaktır²¹⁵.

634 Sayılı Kat Mülkiyeti Kanunu²¹⁶'nda, apartman yönetiminin, anagayrimenkulü sigorta yaptırma kararı alabileceği ve diğerlerinin de bu karara uymak zorunda bırakılacağı ve prim ödemelerine arsa payları oranında katılacakları

²¹⁵ Gülkan, P. (2002), "Setting the Stage for Urban Risk Mitigation: Seismic Risks and Compulsory Insurance Policy Issues in Turkey", Second Annual IIASA-DPRI Meeting, Integrated Disaster Risk Management: Megacity Vulnerability And Resilience, July 29-31, Laxenburg, Austria.

²¹⁶ R.G.,02.07.1965 tarih 12038 sayı

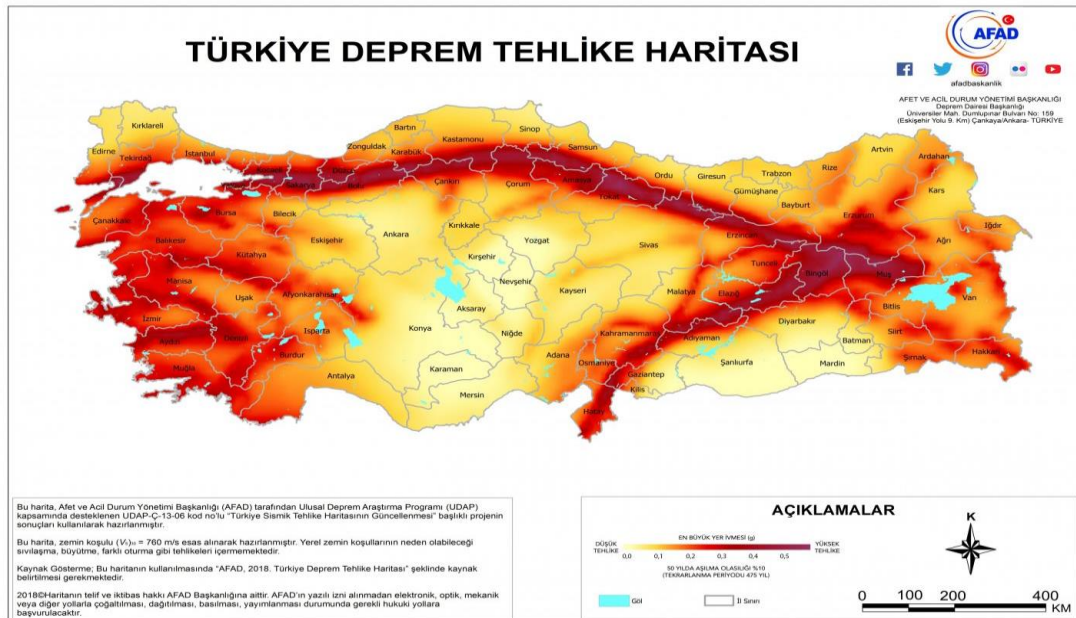
belirtilmiştir. Bunun yanı sıra, kat maliklerinin anagayrimenkulü sigortasıyla giderilemeyecek olan zararlarının karşılanması için, kendi bağımsız bölümlerini ayrıca kendi ad ve hesaplarına sigorta ettirebilecekleri saklı tutulmuştur (madde 21). Ana yapının harap olması durumunda ise, anagayrimenkul üzerindeki kat mülkiyeti kendiliğinden sona erecek, gerek o gayrimenkul ve gerekse harap olan bölümler için alınan sigorta bedeli üzerinde ortak mülkiyet hükümleri uygulanacaktır (madde 47).

Uygulanan politikalar ve yapılan yasal düzenlemeler sonucunda, afetleri kader olarak görme eğilimi yerine, afetlerin önlenmesi yönünde çalışmalara ağırlık verilmiş, afetlerin hem insan kaynaklı hem de doğa kaynaklı olduğu gerçeği fark edilmeye başlanmıştır. 6305 Sayılı Afet Sigortaları Kanunu kapsamında, zorunlu deprem sigortası yaptırılmamışsa, devletin sunduğu kredi avantajının yanı sıra depremde binanın zarar görmesi durumunda yapılan diğer yardımlardan da yararlanılamayacaktır. Ayrıca banka kredisi yoluyla konut alımlarında, elektrik, su ve doğal gaz aboneliği işlemlerinde, ilgili kuruma gidildiğinde, söz konusu işlemler için zorunlu deprem sigortasının yaptırıldığına dair belgenin sunulması istenmekte, aksi takdirde; konut kredisinin verilmesi, elektrik, su ve doğal gaz aboneliklerinin başlatılması işlemleri askıya alınmaktadır. Yapılan bu değişikliklerle, depreme karşı sigorta yaptırılmasının ne derece önemli olduğunun kavranması ve sigortalılık oranının artırılması amaçlanmış ve amaçlanan hedeflerin elde edilmesinin büyük oranda gerçekleştirilmesi söz konusu olmuştur.

Şöyle ki, 1999 Marmara depreminin etkilediği İstanbul ve Kocaeli gibi iki önemli ili içine alan ve birçok deprem uzmanının çok yakın bir gelecekte yine büyük bir depremin beklendiğini ifade ettiği Marmara bölgesinde DASK sigortalılık oranı yüzde 60,60 oranındadır. Ülkemiz genelinde ise, zorunlu deprem sigortası uygulamasına katılım oranı, yasal ve kurumsal anlamda gerçekleştirilen değişiklikler sayesinde yüzde 50,50'ye ulaşmıştır.

BÖLGE	KONUT SAYISI	SİGORTALI KONUT SAYISI	POLİÇE DAĞILIMI	SİGORTALILIK ORANI	PRİM	PRİM ORANI
<u>MARMARA</u>	6.014.550	3.644.984	%40,80	%60,60	558.129.122	%46,90
<u>İÇ ANADOLU</u>	3.332.500	1.580.026	%17,70	%47,40	114.966.309	%9,70
<u>EGE</u>	2.616.350	1.335.634	%15,00	%51,00	227.116.997	%19,10
<u>AKDENİZ</u>	2.236.030	983.718	%11,00	%44,00	120.746.813	%10,10
<u>KARADENİZ</u>	1.693.780	729.933	%8,20	%43,10	87.019.729	%7,30
<u>GÜNEY DOĞU ANADOLU</u>	991.460	358.968	%4,00	%36,20	37.097.206	%3,10
<u>DOĞU ANADOLU</u>	777.020	290.713	%3,30	%37,40	45.757.461	%3,80
TOPLAM	17.661.690	8.923.976	%100	%50,50	1.190.833.636	%100

Şekil 3: Bölgelere göre zorunlu deprem sigortasına katılım oranı (DASK, 2018)



Şekil 4. Türkiye Deprem Tehlike Haritası

Kaynak: AFAD, 2018, Türkiye Deprem Tehlike Haritası.

Depremlerin ve genel anlamda afetlerin meydana getireceği kayıpların önceden tasarlanmış ve oluşturulmuş risk azaltma politikaları ile önlenmesi mümkündür. Öncelikle, kısa vadede; DASK sisteminin geliştirilmesi ve sigortalılık oranının artırılması noktasında devlet desteğinin sağlanması zorunluluk arz etmektedir²¹⁷. Ayrıca, AFAD ve ilgili kamu kurumları tarafından halk arasında yeterli farkındalığın sağlanması, sigortalılık oranının artırılması yönünde yeni yasal düzenlemelerin yapılması, zorunlu deprem sigortasının kapsamının genişletilmesi, sigortanın yaptırılmaması durumunda konut sahiplerine bir yaptırım uygulanmasının önünün açılması ve deprem gerçeğine uygun bir afet yönetimi politikasının izlenmesi yararlı adımlar olarak sıralanabilir²¹⁸.

Uzun vadede ise, daha güvenli yaşam alanlarının planlanması, mevcut üretim tesislerinin güvenli bölgelere nakledilmesi, modern kentlerin inşa edilmesine yönelik yeni projelerin hayata geçirilmesi sağlanmalıdır. Bu noktada en kritik görev yerel yönetimlere düşmektedir. Yerel yönetimlerin; imara açılacak bölgelerin doğru belirlenmesi, bu bölgelerde zemin etütlerinin yapılması, imar için uygun olan bölgelere yönelik akılcı ve modern imar projelerinin hazırlanması, riskli bölgelerdeki mevcut yaşam alanlarının güvenli bölgelere nakledilmesi konusunda gerekli kaynakların yaratılması gibi hususlara azami derecede önem vermesi de son derece önemlidir²¹⁹.

4452 Sayılı Yetki Kanunu'na dayanılarak hazırlanan son düzenleme, 595 Sayılı “Yapı Denetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname²²⁰” dir. 595 Sayılı KHK’ nın amacı; yapılarda can ve mal güvenliğini sağlamak, plansız, kontrolsüz ve kalitesiz yapılaşmayı önleyerek kaynak israfını ortadan kaldırmak, çağdaş norm ve standartlarda yapı üretmek ve bunun için yapı denetimini sağlamak, yapıda meydana

²¹⁷ GÜNHAN, E., “ Afet Risk Yönetimi Ve sürdürülebilir Kalkınma”, Afetlerle Kalkınma: Tecrübeler, Politikalar ve Beklentiler, Ed: Tiryakioğlu, M., Efil Yayınevi, Ankara, Nisan 2016, s.336.

²¹⁸ Erkan, a.g.e., s.254.

²¹⁹ Günhan, a.g.m., s.337.

²²⁰ R.G. 10.04.2000 tarih ve 24016 Sayı.

gelen hasarlar nedeniyle zarara uğrayan kişilerin haklarını korumak ve doğması muhtemel zararların tazmin edilmesini temin etmektir²²¹.

Marmara depreminin ardından başlayan kurumsal değişim ve dönüşüm sonrasında, eşgüdüm sağlanması gereken kurumlar arasında afetlerle ilgili yetki ve sorumlulukların yeniden tanımlanması ihtiyacı, afet ve acil durumlarda yetki ve koordinasyonun tek bir elde toplanmasını gerekli kılmıştır. Bu doğrultuda afetlerle ilgili olarak görev yapan Sivil Savunma Genel Müdürlüğü, Afet İşleri Genel Müdürlüğü ve Türkiye Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğü kapatılmış, 2009 yılında çıkarılan 5902 sayılı “Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun” ile Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı kurularak yetki ve sorumluluklar tek bir çatı altında toplanmıştır²²².

2.2. Afetler ve Kentsel Dönüşüm Mevzuatı

Çalışmanın konusunun afetleri kapsaması nedeniyle, bu bölümde öncelikle genel olarak kentsel dönüşüm kavramı ele alınacak, sonrasında ise, afet zararlarının ve kentsel risklerin bulunduğu alanlarda gerçekleştirilen kentsel dönüşüm uygulamaları ve konuya ilişkin yasal düzenlemeler üzerinde durulacaktır.

2.2.1. Genel Olarak Kentsel Dönüşüm

2000 yılı ve sonrası, önemli yasal gelişmelerden biri kentsel dönüşümün mevzuatımızda yer alması olmuştur. Kentsel dönüşüm genel olarak; yapılaşma sürecinde imar planı bulunmayan ya da imar planlarına aykırı olarak yapılanmış yerlerin, imar planlama faaliyetlerinin temel amaçlarına uygun hale getirilmesi için iyileştirilmesi ve eskiyen, bozulan kent dokusunun yenilenmesinin toplu adıdır. Türk Dil Kurumu Türkçe Sözlüğü’nde²²³ kentsel dönüşüm, “imar planına uymayan,

²²¹ Fani, a.g.e., s.29.

²²² <https://www.afad.gov.tr/tr/2211/AFAD-Hakkinda>, Erişim Tarihi: 27.07.2017.

²²³

http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_gts&arama=gts&guid=TDK.GTS.5bd06d7cd90f34.01728573, Erişim Tarihi: 24.10.2018.

ruhsatsız binaların yıkılıp, planlara uygun olarak toplu yerleşim alanlarının oluşturulması” şeklinde tanımlanmaktadır.

Kentsel dönüşümün İmar Terimleri Sözlüğü’ nde, “*Kamu girişimi ya da yardımıyla, yoksul komşulukların temizlenmesi, yapıların iyileştirilmesi, korunması, daha iyi barınma, çalışma ve dinlenme koşulları, kamu yapıları sağlanması amacıyla, yerel tasarımlar ve izlenceler uyarınca, kentleri ve kent öteklerinin tümünü ya da bir bölümünü, günün değişen koşullarına daha iyi çevre verebilecek duruma getirme*” olarak tanımlandığı görülmektedir²²⁴. Doktrinde ise, farklı tanımlamalara sahip olmasının yanı sıra, içerisinde yenileme, koruma, sağlamlaştırma, yeniden canlandırma gibi kavramlar barındıran ve bu özellikleriyle dinamik bir yapıya sahip olan kentsel dönüşüm; toplumsal, ekonomik ve kültürel amaçlarla kent parçalarının kullanım biçimine dışarıdan yapılan bir müdahale sonucu gerçekleşmektedir²²⁵.

Kentsel dönüşümün tanımı; kentsel gelişmenin toplumsal, ekonomik ve mekânsal olarak yeniden ele alındığı ve kentteki sorunlu alanların düzenli, sağlıklı ve estetik bir hale getirilmesi için kentlerin yıkımı, yeniden yapımı, canlandırılması veya yeniden yapılandırılması için proje üretilmesi ve uygulama yapılması olarak da yapılmaktadır²²⁶. Kentsel dönüşüm uygulamaları, özellikle, gecekondular alanlarında, kent merkezlerinde, sanayi alanlarının kent merkezlerini terk etmesi sonucu ortaya çıkan alanlarda ve son olarak afet zararlarının ve kentsel risklerin bulunduğu alanlarda karşımıza çıkmaktadır.

Afetler ve kentleşme arasında iki yönlü bir ilişki söz konusudur. Bir yandan, kentleşme şekli, afetlerin olma olasılığını artırabilir. Bu sebeple, bir ülkede nasıl bir kentleşmenin olduğu sorusunun cevabı, aynı zamanda o ülkede meydana gelebilecek afetler hakkında da bir düşüncenin oluşmasına imkan verecektir. Diğer yandan, afetler kentleşmenin şeklini etkileyebilir. Şöyle ki; kentlerin kuruluşu ve gelişimi yalnızca bilimsel kurallar ışığında gerçekleşmemiş; bilhassa ilk kentlerin oluşumunda

²²⁴ Ünal E., Duyguluer F., Bolat E., “İmar Terimleri Sözlüğü”, TODAİE, Ankara, 1998, s. 103.

²²⁵ Keleş, a.g.e.,s.414.

²²⁶ Özden, P.P., “Kentsel Yenileme”, İmge Kitabevi, Ankara, 2008, s.44; Öngören, G., “Kentsel Dönüşüm Hukuku”, Öngören Hukuk Yayınları, Yayın No.5, İstanbul, Haziran 2017, s.3; Çaptuğ, M., “İdare Hukuku Açısından Kentsel Dönüşüm”, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2016, s.18.

deneyimler son derece önemli bir bilgi kaynağı olmuştur. İnsanlar ilk olarak bir yere yerleşmiş ve orada yapılaşma başlamış ancak sonraları meydana gelen afetler neticesinde kentin yerleşme ve yapılaşma şekli değişmiş ya da kent o yerden başka bir yere taşınmak zorunda kalmıştır. Örneğin, İstanbul çok eski dönemlerden beri depremlerin yaşandığı bir şehir olması nedeniyle, bu duruma uygun yerleşme ve yapılaşmanın gerçekleştirilmeye çalışıldığı bir kent haline gelmiştir. Aynı şekilde Van ve Erzincan kentleri de çok eski tarihlerde bugünkü yerlerinden daha aşağılarda bir yere kurulu iken, afetlerin etkisiyle daha yukarı kotlarda kurulmuştur.²²⁷

Depremleri önleme olanağı olmasa da, depremler sonucu meydana gelen kayıpları en aza indirmek mümkündür. Ülkemizde özellikle son yıllarda, acı deneyimlerle yaşanmış ve fark edilmiş olan deprem gerçeği, kentsel dönüşüm ihtiyacını ortaya çıkaran en önemli faktörlerden biri haline gelmiştir²²⁸. Afet sonrası yaşanma ihtimali olan kayıpları en aza indirmek için, öncelikle depreme dayanıklı yapıların yapılması, depreme dayanıksız olan mevcut yapıların, özellikle konutların güçlendirilmesi ve depreme dayanıklı hale getirilmesi yönünde bir konut yenileme politikasının geliştirilmesi, izlenmesi zorunluluk arz etmektedir. Depremin yanı sıra, heyelan, sel, çığ ve kaya düşmesi gibi diğer afetlerle ilgili verilerin de toplanıp, hangi bölgelerin yerleşime uygun olduğunun tespit edilmesi, plansız yerleşimlerin önüne geçilmesi, özellikle dere yatakları içerisindeki her türlü yapı, muhtemel bir taşkında doğrudan zarar göreceğinden dere yataklarının kesinlikle imara açılmamasının sağlanması son derece önemlidir. Ancak, tüm risklere rağmen, imara açılmış olan bölgeler söz konusuysa, o bölgelerdeki mevcut yerleşim yerlerinin daha güvenli alanlara taşınması sağlanmalı, ayrıca, bir çok ülkede olduğu gibi ülkemizde de sel, çığ ve heyelan yataklarının önceden belirlenerek bu yönde risk haritalarının hazırlanması çalışmalarına öncelik verilmelidir²²⁹.

²²⁷ Şahin, Y., “Kentleşme Politikası”, Ekin Kitabevi, Bursa, 2017, s.258-259.

²²⁸ Özden, P. P., “Kentsel Yenileme: Yasal- Yönetimsel Boyut, Planlama ve Uygulama”, İmge Yayınevi, Ankara, 2008, s.291.

²²⁹ Geray, C., “Kent, Yerel Yönetimler ve Toplu Konut Mevzuatı”, Ed: Doğan, H.,H.,Palme Yayınevi, C.1, Ankara, 2018, s. 391; Kadioğlu,Heyelan, s.268.

2.2.2. Kentsel Dönüşümle İlgili Yasal Düzenlemeler

Kentsel dönüşümle ilgili yasal düzenlemeler; 6306 Sayılı “Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun”, 5393 Sayılı “Belediye Kanunu” nun 73.’üncü maddesi ve 5366 Sayılı “Yıpranan Tarihi ve Kültürel Taşınmaz Varlıkların Yenilenerek Korunması ve Yaşatılarak Kullanılması Hakkında Kanun” şeklinde sıralanabilir. Kentsel dönüşümde yer veren ve afeti konu alan diğer yasal düzenlemeler ise; 3194 sayılı İmar Kanunu, 775 Sayılı Gecekondu Kanunu ve 2985 Sayılı Toplu Konut Kanunu olarak karşımıza çıkmaktadır.

Bu bağlamda kentsel dönüşümde kanun düzeyinde doğrudan yer veren dört farklı düzenleme mevcuttur²³⁰. Bu düzenlemelerden ilki, coğrafi bir sınırlamayla, belli bir yerin kentsel dönüşümünü konu edinen, 5393 Sayılı Belediye Kanunu’nun 73.’üncü maddesidir. Diğer yasal düzenlemeler ise, kentsel dönüşüm uygulamalarını coğrafi sınırlamadan daha çok konu bakımından ele almaktadır²³¹.

Şöyle ki; 5366 Sayılı Yıpranan Tarihi ve Kültürel Taşınmaz Varlıkların Yenilenerek Korunması ve Yaşatılarak Kullanılması Hakkında Kanun’da, “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 kullanılması²³²” ön planda tutulurken; 6306 Sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun’da ise, “afet riski altındaki alanlar ile bu alanlar dışındaki riskli yapıların bulunduğu arsa ve arazilerde, fen ve sanat norm ve standartlarına uygun, sağlıklı ve güvenli yaşama

²³⁰ Kaplan, O., “İdare Hukuku Yönünden Afet Riski Altındaki Alanların Kentsel Dönüşüm Süreci”, Oniki Levha Yayınları, İstanbul, Ekim 2017, s.37.

²³¹ Kaplan, a.g.e., s.40.

²³² 5366 Sayılı Kanun m.1/1.

çevrelerini teşkil etmek üzere iyileştirme, tasfiye ve yenilemelerin²³³ yapılması öne çıkmaktadır.

Ayrıca, 5366 Sayılı Yıpranan Tarihi ve Kültürel Taşınmaz Varlıkların Yenilenerek Korunması ve Yaşatılarak Kullanılması Hakkında Kanun ve 6306 Sayılı Sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanunla, kentsel dönüşüm faaliyetlerinde Toplu Konut İdaresi'ne son derece önemli görev ve yetkiler verilmektedir²³⁴. Kentsel dönüşümüne ilişkin mevcut hukuki düzenlemelere bakıldığında, her birinde, kendi amaçları doğrultusunda kentsel dönüşüm alanı ile bu alanın sahip olması gereken asgari ölçütlerin tayin edildiği görülmektedir²³⁵. Bu hukuki düzenlemeler içerisinde yer alan; 775 Sayılı Gecekondu Kanunu, 3194 Sayılı İmar Kanunu ve 2985 Sayılı Toplu Konut Kanunu, afet konulu olmasalar da kentsel dönüşümü konu almakta ve afetlerle mücadelede dolaylı olarak fayda sağlamaktadırlar.

2.2.3. Afeti Konu Alan Kentsel Dönüşüm Düzenlemeleri

2.2.3.1. 6306 Sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun

Marmara bölgesinde 1999 yılında meydana gelen iki büyük depremin ardından başlayan kentsel dönüşüm çalışmaları, 2005 yılında çıkarılan iki yasal düzenlemenin başarılı sonuçlar vermemesi üzerine yeniden ele alınmıştır²³⁶. Kentsel dönüşüm, yalnızca fiziksel bir planlama çalışması değil, aynı zamanda o yörede yaşayan nüfusun sosyo-ekonomik ve kültürel özellikleriyle de ilgili uygulama alanında ortaya çıkan yasal ve yönetsel sorunlarına ilişkin kapsamlı bir uygulamadır²³⁷. 2011 yılında, biri 23 Ekim diğeri 9 Kasım'da yaşanan Van ve Erciş depremleri sonucunda çok fazla yapının zarar görmesi ve yıkılması neticesinde; afet riski altındaki bölgelerde yapıların

²³³ 6306 Sayılı Kanun m.1.

²³⁴ Üstün, a.g.e., s.186.

²³⁵ Çaptuğ, a.g.e., s.125.

²³⁶ Bkz. syf:110-115 arası.

²³⁷ Kentsel Risklerin Azaltılması, "Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Çalışmaları", İSMEP Rehber Kitaplar, Haziran 2014, s.45.

dönüştürülmesi, afet riski altındaki alanlar ile bu alanlar dışındaki riskli yapıların bulunduğu arsa ve arazilerde, fen ve sanat norm ve standartlarına uygun, sağlıklı ve güvenli yaşam çevreleri oluşturularak iyileştirme, tasfiye ve yenileme çalışmalarının yapılması amacıyla, 6306 Sayılı “Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun” yürürlüğe girmiştir²³⁸.

Afet amaçlı kentsel dönüşümde uygulanacak temel ve özel bir kanun niteliğinde olan 6306 Sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun iki tür alanı kapsamaktadır. Bu alanlardan ilki, zemin yapısı sebebiyle, ikincisi üzerindeki yapılaşma sebebiyle can ve mal kaybına yol açma riski taşıyan alanlardır. 6306 Sayılı Kanun, 5366 Sayılı Yıpranan Tarihi ve Kültürel Taşınmaz Varlıkların Yenilenerek Korunması ve Yaşatılarak Kullanılması Hakkında Kanun ile 5393 Sayılı Belediye Kanunu’nun 73.maddesindeki özel düzenlemelerden farklı olarak çok daha kapsamlı ve ayrıntılı bir kentsel dönüşüm uygulaması öngörmektedir²³⁹. Ayrıca 6306 Sayılı Kanun kapsamında yürütülmesi planlanan kentsel dönüşüm uygulamalarının ayrıntıları, usul ve esasları “6306 Sayılı Kanunun Uygulama Yönetmeliği²⁴⁰” ile düzenlenmiş bulunmaktadır.

6306 Sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun kapsamında dönüşüme tabi tutulacak olan yerler; riskli yapılar ve riskli alanlardır. 6306 Sayılı Kanun m.2/d -ve Uygulama Yönetmeliği²⁴¹ m.3/g- kapsamında riskli yapı; “*riskli alan içinde veya dışında olup ekonomik ömrünü tamamlamış olan ya da yıkılma veya ağır hasar görme riski taşıdığı ilmî ve teknik verilere dayanılarak tespit edilen yapı*” olarak tanımlanmaktadır. Madde metninden de anlaşılacağı üzere, bir

²³⁸ R.G. 31.05.2012 Tarih ve 28309 Sayı.

²³⁹ Şahin, C., “Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkındaki Kanun’a Yönelik Bazı Eleştiriler”, Kentsel Dönüşüm Hukuku, Ed: Yasin, M., Şahin, C., İstanbul Üniversitesi S.S.ONAR İdare Hukuku ve İlimleri Araştırma ve Uygulama Merkezi, No:2013/1, s.51.

²⁴⁰ R.G. 15.12.2012 Tarih ve 28498 Sayı. Bu yönetmeliğin adı “Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanunun Uygulama Yönetmeliği” iken 25/7/2014 tarihli ve 29071 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan “Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanunun Uygulama Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik” ile metne işlendiği biçimde değiştirilmiştir.

²⁴¹ Bundan sonra Uygulama Yönetmeliği olarak anılacaktır.

yapının riskli yapı olarak tespit edilmesi noktasında, riskli bir alanda bulunma zorunluluğu bulunmamaktadır. İlgili madde metni kapsamında riskli yapılar;

-Ekonomik ömrünü tamamlamış olan,

-Yıkılma veya ağır hasar görme riski taşıdığı bilimsel ve teknik verilere dayanılarak tespit edilmiş yapı olarak düzenlenmektedir.

Buna göre, bir binanın yıkılma veya ağır hasar görme riski taşıdığı ya da ekonomik ömrünü tamamladığı bilimsel ve teknik verilere dayanılarak tespit edilmişse, riskli yapı olduğu kabul edilecektir. Riskli yapı tanımında geçen “ekonomik ömrünü tamamlamış yapı” ifadesi ile ne anlatılmak istendiği, hem 6306 Sayılı Kanun’da hem de Uygulama Yönetmeliği’nde açıkça belirtilmemiştir. Teknik ve fiziki sebeplerle doğrudan kullanım olanağı kalmamış ya da tamiri mümkün veya ekonomik olmadığı için kullanılmasında bir fayda olmayan yapıların, ekonomik ömrünü tamamlamış yapı niteliğinde olduğu şeklinde bir tanım yapılabilir²⁴². Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun ile Kanun’un Uygulama Yönetmeliği’nde yer alan düzenlemelerden, bir yapının riskli olduğunun kabulü için biri seçimlik olmak üzere iki şartın gerçekleşmesi gerektiği ortaya çıkmaktadır²⁴³.

644 Sayılı KHK²⁴⁴, nın 6.maddesi’nde belirtilen hizmet birimleri arasında yer alan ve görevleri 6306 Sayılı Kanun’ un 19. maddesinde yeniden düzenlenerek “Altyapı ve Kentsel Dönüşüm Hizmetleri Genel Müdürlüğü” adını alan Genel Müdürlüğün; mahallî idarelerin altyapı sistemlerinin çevre düzeni ve imar planlarına uygun olarak planlanmasına, gecekondü alanlarına ilişkin iyileştirme, yenileme ve dönüşüm uygulamalarına ilişkin usul ve esasları belirleme ile dönüşüm alanı ilan edilen alanlardaki yapıların tespit edilerek arasa ve arazi düzenleme işlerinin yapılmasını sağlamak gibi görevleri bulunmaktadır.

6306 Sayılı Kanun gereğince; riskli yapıların tespiti ile tahliyesi ve yıktırılması, riskli yapı tespiti yapmak üzere başvuran kurum ve kuruluşların lisanslandırılması,

²⁴² Kaplan, a.g.e., s.75.

²⁴³ İnal, E., “Kentsel Dönüşüm Hukukunda Riskli Yapı”, Oniki Levha Yayınları, Aralık 2017, s.18.

²⁴⁴ R.G. 04.07.2011 Tarih ve 27984 (Mükerrer) Sayı.

lisanslı kurum ve kuruluşların faaliyetlerinin denetlenmesi ve bu kurum ve kuruluşların ilgili mevzuatlarında öngörülen idari ve cezai yaptırımlara ilişkin işlemlerinin yürütülmesiyle görevli olmak üzere, “Altyapı ve Kentsel Dönüşüm Hizmetleri Genel Müdürlüğü” ne bağlı olarak “Riskli Yapılar Dairesi Başkanlığı” ihdas edilmiştir.

Günümüzde fiziksel çevrenin gün geçtikçe bozulması, gecekondulaşmanın ve plansız yapılaşmanın artması, doğal ve tarihi mirasın kaybolma tehlikesi, kentin sahip olduğu kimliğin bir bütün olarak zedelenmesi, ekonomisinin kötüye gidişi ve kentsel yoksulluğun artması gibi sorunlara çözüm bulma arayışıyla kentler harekete geçmişlerse de, sorunların oldukça kapsamlı ve karmaşık bir yapıda olması, çözümün de aynı şekilde kapsamlı ve pratik olması zorunluluğunu beraberinde getirmiştir. Bu zorunluluk sebebiyle, kenti kapsayan sorunların çözümünde farklı uzmanlık alanlarının bir arada eşgüdümlü bir şekilde çalışması gerekmektedir²⁴⁵. Riskli yapıyı tespit etme yetkisi, 6306 Sayılı Kanun’un Uygulama Yönetmeliği’nin 6. maddesi ’ne göre; Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, Belediyeler, Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğü, Bakanlık tarafından yetkilendirilen Üniversiteler ve Bakanlık tarafından lisans verilen kurum veya kuruluşlara aittir. Çevre ve Şehircilik Müdürlükleri, İl Özel İdareleri, Belediyeler, bakanlıkça yetki verilen üniversiteler ve bakanlıkça lisans verilen kurum ve kuruluşlara aittir. Uygulamada, riskli yapı tespitinin ağırlıklı olarak, Bakanlıkça lisans verilen kurum veya kuruluşlarca yapıldığı görülmektedir.

Uygulama Yönetmeliği’nde, 2014 yılında yapılan değişiklikle, Bakanlık tarafından lisans verilen özel firmalar bünyesinde riskli yapı tespitine ilişkin raporların hazırlanmasıyla görevli olmak üzere görevlendirilen mühendislerin, mühendislik alanlarıyla ilgili olarak meslek odalarındaki üyelik durumlarının devam etmesi ve meslekte fiilen en az beş yıldır çalışıyor olmaları, bakanlık tarafından veya bakanlıkça uygun görülen kurumlar tarafından gerçekleştirilen eğitim programlarında yer almaları, eğitimin sonunda yapılan yazılı sınavını geçerek katılım belgesi almaya hak kazanarak bu hususları belgelendirmeleri gerekmektedir. Uygulamaya bakıldığında, riskli yapının tespiti işleminin yaygın olarak, bakanlık tarafından lisanslandırılmış özel

²⁴⁵ İSMEP Rehber Kitaplar, a.g.e., s.45.

kurum ve kuruluşlarca yapıldığı görülmektedir. Bu bağlamda, özel kurum ve kuruluşun seçilmesi işleminde, ilgili Yönetmelik hükmü de dikkate alınarak, riskli yapıyı tespit edecek mühendisin, en az “5 yıl tecrübeli olması, bağlı olduğu odaya ilişkin kaydının halen devam ediyor olması” gerekmektedir²⁴⁶.

Riskli yapı tespiti için bu kurum ve kuruluşlara başvuran ilgilinin, başvurusunu sahip olduğu lisans belgesinin kontrolünü yaparak yapması yararına olacaktır. Ayrıca, Yönetmeliğin 7.maddesi’nde riskli yapının tespiti aşamasında çıkan masrafların, başvuruda bulunan bina maliki ya da maliklerince karşılanacağı düzenlenmektedir. 6306 Sayılı Kanun kapsamında kamuya ait olan binalara da riskli yapı tespit işleminin yaptırılması ve kamunun mülkiyetinde bulunan binanın riskli olduğunun belirlenmesi ihtimalinde, taşınmazın kayıtlı olduğu tapu kütüğüne risk şerhinin konulması ve ardından ilgili mevzuat kapsamında yıkılması mümkündür. Riskli yapı olarak tespiti yapılan binaların lojman niteliğinde olması durumunda ise, lojmanda ikamet eden kiracı konumdaki kişilerin de bina malikleri gibi yapılan yardım ve desteklerden yararlanması mümkündür.

6306 Sayılı Kanun kapsamında dönüşüme tabi tutulacak olan bir diğer yer, riskli alanlardır. Alan ölçeğinde dönüşüm uygulamasına başlamak için öncelikle, riskli alan ilanına ilişkin bir karar alınması gerekmektedir²⁴⁷. 6306 Sayılı Kanun’un 2.’nci maddesinin ç bendi ve Uygulama Yönetmeliği’nin 3.’üncü maddesinin f bendinde riskli alanın tanımı yapılmıştır. İlgili düzenlemelere göre; zemin yapısı ya da üstündeki yapılaşmanın özelliği dolayısıyla, can ve mal kaybına neden olma tehlikesi bulunan ve Cumhurbaşkanınca²⁴⁸ kararlaştırılan alanların riskli alan olduğu kabul edilmektedir.

Riskli alan tespiti için toplanması gereken belgelerin neler olduğunu düzenleyen Uygulama Yönetmeliği’nin 5.maddesinin b bendinde, riskli alan tespit

²⁴⁶Kentsel Dönüşüm Sürecinde Riskli Yapı Tespiti ve Hukuki Sonuçları, <https://www.hukukihaber.net/kentsel-donusum-surecinde-riskli-yapi-tespiti-ve-hukuki-sonuclari-makale,5266.html>, Erişim Tarihi: 16.03.2019.

²⁴⁷ Akıncı, a.g.e., s.621.

²⁴⁸02/07/2018 tarihli ve 700 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 196 ncı maddesiyle bu bentte yer alan “Bakanlık veya İdare tarafından Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının görüşü de alınarak belirlenen ve Bakanlığın teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca” ibaresi “Cumhurbaşkanınca” şeklinde değiştirilmiştir.

edilirken hazırlanan dosyada alanda daha önceden meydana gelmiş afetlere ilişkin bilgi ve belgelerin de yer alması gerektiğine ilişkin düzenleme 2017 yılında mülga edilmişse de, söz konusu mülga işleminin yerinde olmadığı kabulü gerekmektedir. Zira, riskli alan tespit edilirken hazırlanan dosyada, o alanda daha önceden meydana gelmiş olan afetlere ilişkin verilerin yer almaması, can ve mal güvenliği açısından büyük bir eksikliktir. O alanda geçmiş yıllarda meydana gelmiş olan afetlerin büyüklüğünün, sebep olduğu yapı hasarları, can ve mal kayıpları bir alanın hem kentsel dönüşüme uygunluğu noktasında hem de riskli alan olarak tespitinde önemli bir rol oynayacağı açıktır.

Bir yerde alan ölçeğinde kentsel dönüşüm uygulamasına başlamak için riskli alan ilan edilmesi zorunludur. Danıştay'ın, afete maruz kalma tehlikesi ile karşı karşıya olan bir bölgeye ilişkin olarak, 6306 Sayılı Kanun'a istinaden alınmış olan "riskli alan" kararını, ortada somut ve bilimsel veriler ışığında alınmış bir karar olmaması gerekçesiyle hukuka uygun bulmadığı yönünde verdiği kararı;

*".....uyuşmazlığa konu alanın 6306 Sayılı Kanun'da belirtilen "riskli alan" özelliğini taşıdığına dair düzenlenen raporun alanda bulunan yapılarla ilgili olarak üzerindeki yapılaşma sebebiyle can ve mal kaybına yol açma riski taşıdığına dair somut herhangi bir bilgi içermediği sonucuna ulaşıldığı, ayrıca alanın 1. Derece Sit Alanı olması dolayısıyla Kültür ve Turizm Bakanlığı'nın da görüşünün alınması zorunlu iken bu lazıme uyulmadığı anlaşılmış olduğundan, dava konusu Bakanlar Kurulu kararında hukuka uyarlık görülmemiştir"*²⁴⁹ şeklindedir.

Taşınmazın yasal sahibi olan gerçek veya özel hukuk tüzel kişileri ile Toplu Konut İdaresi (TOKİ) veya idare²⁵⁰nin bakanlıktan riskli alan tespit talebinde bulunabilmesi mümkündür. Bakanlıkça, uygun görülen TOKİ veya idareye ait olan tespit talepleri, Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının görüşü alınarak, teklif

²⁴⁹ D.14.D.,10.09.2013 Tarih ve 2013/1493 E. 2013/5670 K., Akıncı, a.g.e., s.623.

²⁵⁰ 6306 sayılı yasanın 2/I-b maddesinde idare; "Belediye ve mücavir alan sınırları içinde belediyeleri, bu sınırlar dışında il özel idarelerini, büyükşehirlerde büyükşehir belediyelerini ve Bakanlık tarafından yetkilendirilmesi hâlinde büyükşehir belediyesi sınırları içindeki ilçe belediyelerini ifade eder" şeklinde tanımlanmıştır.

olarak Cumhurbaşkanına sunulmaktadır²⁵¹. Riskli alan tespit talebinde bulunan, taşınmazın yasal sahibi gerçek veya özel hukuk tüzel kişileri ise, riskli alan tespitine ilişkin bilgi ve belgeleri içeren dosyayla birlikte Bakanlık veya idareden riskli alan tespit talebinde bulunabilir. İdare bu talepleri bakanlığa iletir ve bakanlıkça uygun görülen talepler, Cumhurbaşkanına sunulur²⁵².

Riskli alan ilan edilmesi yoluyla kentsel alanlarda dönüşüm yapılacak olması, dönüşümün gerçekleştirileceği alanda hayatını sürdüren kişilere, en azından dönüşme sürecinde, yeni bir yerleşim alanının bulunmasını zorunlu kılacaktır. Bu noktada karşımıza rezerv yapı alanı çıkmaktadır. Kanunda, afet riski altındaki alanların dönüştürülmesi esnasında, ihtiyaç duyulan yeni yapılaşma alanlarının karşılanmasına yönelik olarak, alternatif yapılaşma alanlarının tespit edilmesi öngörülmektedir. 6306 sayılı Kanun'un 2.maddesinin c fıkrasındaki düzenlemeye göre, rezerv yapı alanı; 6306 Sayılı Kanun uyarınca gerçekleştirilecek uygulamalarda yeni yerleşim alanı olarak kullanılmak üzere belirlenen alanlar şeklinde tanımlanmaktadır.

Çevre ve Şehircilik Bakanlığı rezerv yapı alanı belirleme konusunda yetkili olmakla beraber, Maliye Bakanlığının da görüşünün alınması gerekmektedir. Bakanlığın rezerv yapı alanını kendiliğinden belirleme yetki ve görevi, mahalli müşterek ihtiyaçların en yakın idarece karşılanması gerekliliğine uygun düşmemektedir. Çevre düzeni, nazım imar ve uygulama imar planlarını yapmış olan mahalli idarelerin görüşlerine başvurulmaksızın rezerv yapı alanı ilan edilmesine imkân veren bu yetkinin, gereğinden fazla merkeziyetçi bir yaklaşım taşıdığı şeklinde yorumlanabilir²⁵³. 6306 Sayılı Kanun kapsamında, riskli yapı tespitinin süresi içerisinde maliklerce yaptırılmaması durumunda, Bakanlık tespitini yaptırılmasını idareden isteyebileceği gibi, tespiti kendisi de bizzat yaptırabilir. Bakanlığın bu yetkisi, tahliye ve yıkım gibi işlemlerin yerine getirilmemesi durumunda da geçerlidir²⁵⁴. İşte, Bakanlığın aslında doğrudan yetkiye sahip olmadığı bu gibi

²⁵¹ Uygulama Yönetmeliği m.5/3f.

²⁵² Uygulama Yönetmeliği m.5/4f.

²⁵³ Çolak, N. ,İ., "Kentsel dönüşüm Mevzuatının Hukuksal Değerlendirmesi", s.21, http://www.imarkadastro.com/userfiles/file/Makaleler/Makale_110.pdf, Erişim Tarihi: 11.12.2018.

²⁵⁴ 6306 Sayılı Kanun m.5/4.

durumlarda, son çare olarak devreye girerek kentsel dönüşüm sürecinde yönetimi elinde bulundurması söz konusu olmaktadır²⁵⁵.

Anayasa’da merkezi idarenin yerine getireceği hizmet ve görevlerin neler olduğu belirtilmemiştir. Bu nedenle merkezi idarenin görev ve yetkileri sınırlandırılmamıştır. Ancak daha önce de ifade edildiği üzere, Anayasa’nın 127.maddesinin 1.fıkrasında yerel yönetimlerin yerine getireceği hizmet ve görevlerin, “mahalli müşterek” nitelikteki ihtiyaçlarla sınırlı olduğu kabul edilmiş ve bu durum Anayasal güvence altına alınmıştır. İşte, bu düzenleme gereğince, merkezi idare ile yerel yönetimler arasında kurulmuş olan dengenin, mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçların karşılanmasına yönelik, aslında yerel yönetimlerce yerine getirilmesi gereken hizmet ve görevlerin, 6306 Sayılı Kanun’un Çevre ve Şehircilik Bakanlığı’nı yetkili olarak ön plana çıkaran hükümleri uyarınca Bakanlığa verilmesinin, hem Anayasa’ya hem de hukuka uygun olmadığı ortadadır²⁵⁶.

6306 Sayılı Kanun’da afet kapsamına nelerin girdiği belirtilmemiştir. Ancak, ülkemiz açısından afet kapsamına öncelikle depremin girdiğini söyleyebiliriz. Deprem dışında sel, aşırı yağmurdan kaynaklanan su baskını ve toprak kayması, heyelan, kaya düşmesi, orman yangını gibi olaylar da 6306 sayılı Kanun doğrultusunda kentsel dönüşüm uygulanabilecek ortamları sağlar nitelikte afetlerdir²⁵⁷. 6306 Sayılı Kanun’da, bir taşınmazın afet nedeniyle yok olması durumunu düzenleyen bir hüküm mevcut değildir. Bu sebeple taşınmazın afet sonucu yok olması durumunda, Türk Medeni Kanunu hükümleriyle 7269 Sayılı Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun hükümleri göz önünde bulundurularak işlem tesis edilmesi söz konusu olacaktır²⁵⁸.

Türk Medeni Kanunu’nun 717.maddesi’ne göre, bir taşınmazın tamamen yok olması taşınmaz mülkiyetinin sona ermesine neden olur. Buna karşılık, örneğin bir sel baskını sebebiyle taşınmazın geçici olarak sular altında kalması, yani geçici olarak yok

²⁵⁵ Çaptuğ, a.g.e., s.85.

²⁵⁶ Çaptuğ, a.g.e., s.88; Akıncı, a.g.e., s.595.

²⁵⁷ Öngören, a.g.e., s.24.

²⁵⁸ Kandaloğlu, N., “Kentsel Dönüşüm”, Ege Basım ve Yayın, İstanbul, Mart 2016, s.385.

olma durumunda ise, taşınmaz mülkiyeti sona ermemektedir. Ancak deprem ya da toprak kayması sonucu taşınmazın tamamı yok olmuşsa, bu durumda taşınmaz mülkiyeti sona ermekte ve taşınmazın tapu kaydı kapatılmaktadır. Taşınmazın tamamının değil bir kısmının yok olması halinde ise, taşınmaz mülkiyeti sona ermemekte, fakat tapudaki kayıtlarda taşınmazın kalan kısmının yüzölçümünün düzeltilmesi işleminin yapılması gerekmektedir²⁵⁹.

7269 Sayılı Kanun'un 18. inci maddesi' ne göre, afete uğrayan yerlerde ilgili idarenin talebi doğrultusunda tapu-kadastro idaresince ivedilikle ve kısmi olarak afet kadastro yapılması öngörülmüştür. Bu kapsamda yapılacak olan kadastro, bünyesinde kendine özgü yasal kuralları barındıran ve taşınmazın kısmen veya tamamen yok olması durumunda uygulanan özel bir kadastro biçimi olması sebebiyle genel kadastrodan ayrılmaktadır²⁶⁰. Afet kadastrolarına ilişkin çalışmalar Çevre ve Şehircilik il müdürlüklerince belirlenen ve zeminde gösterilen yeni yerleşim sahalarının sınırları içinde yapılan ve bu sınırlar dışındaki taşınmaz malların kadastroya tabi tutulmadığı çalışmalardır. Afet bölgesi ilan edilen saha, birden fazla çalışma alanı sınırı içerisinde kalıyorsa, öncelikle idari sınırlara göre çalışma alanı sınırının Afet Bölgesi olarak belirlenen sahaya isabet eden bölümünün belirlenmesi ve hangi parça hangi idari sınırlar içinde kalıyorsa o yerden kadastroya tabi tutulması gerekmektedir²⁶¹.

2.2.3.2. 3194 Sayılı İmar Kanunu

1985 Tarihli 3194 Sayılı İmar Kanunu²⁶², kentsel dönüşüm olgusunu dolaylı bir şekilde ele alan bir düzenlemedir²⁶³. 3194 Sayılı İmar Kanunu'na göre nüfusu 10 bini geçen her kentte imar planı yapılması zorunludur. Mevcut düzenlemeler ışığında, imar planlarını yapma yetkisi, mahalli müşterek nitelikte bir ihtiyaç olarak, belediye

²⁵⁹ Kandaloğlu, a.g.e., 386.

²⁶⁰ Toker, K., "Türkiye'de Çeşitlerine Göre Kadastro Süreçlerinin Analizi", Proceedings of the World Cadastre Summit 2015, İstanbul, s.440, http://web.itu.edu.tr/tahsin/tahsin/Book-WCadastre_files/Session%204-3.pdf, Erişim Tarihi: 24.10.2018.

²⁶¹ Kadastro, bir ülkedeki her çeşit arazi ve mülk yerinin, alanının, sınırlarının ve değerlerinin devlet eliyle belirlenip plana bağlanması işidir, www.tdk.gov.tr, Erişim Tarihi: 16.05.2019.

²⁶² R.G. 09.05.1985 Tarih ve 18749 Sayı.

²⁶³ Çaptuğ, a.g.e., s.57.

sınırları ile mücavir alanda belediyelere aittir; belediye ve mücavir alan dışında kalan yerlerde yapılacak planlar ise valilik veya ilgilisince yapılır veya yaptırılır. Valilikçe uygun görüldüğü takdirde onaylanarak yürürlüğe girer.²⁶⁴ 3194 Sayılı İmar Kanunu imar plânı konusunda, yerel yönetimlerin yetkilerini bir yönüyle arttırmıştır. Şöyle ki, 3194 sayılı Yasa'nın 8/b maddesinde, nazım ve uygulama imar plânlarının, bölge plânı ve çevre düzeni plân kararlarına uygun biçimde, ilgili belediyelerce yapılması ve yaptırılması ve belediye meclisince onaylanarak yürürlüğe konulması esası getirilmiştir.

3194 Sayılı İmar Kanunu'nun 9'uncu maddesine 3394 Sayılı Kanun ile eklenen "İmar Plânlarında Bakanlığın Yetkisi" başlığını taşıyan ilk fıkrasında ise; merkezî yönetimin gerekli gördüğü hallerde yerel yönetimlerin yerine geçerek plânlamayı parsel düzeyine kadar düzenleme yetkisi verilmektedir. İmar plânı hususunda belediyelere verilen bütün yetkilerin, Başbakanın onayı ile geçici olarak Bayındırlık ve İskân Bakanına verilebileceği ile ilgili getirilen ilgili düzenleme, yerel yönetimlerin kanunla kendilerine verilen plânlama yetkilerini yerel gereksinimlere göre kullanmalarını imkansız duruma getirmektedir. Anayasa Mahkemesi, merkezi idare ile yerinden yönetim kuruluşları arasında bir denetim ilişkisi kurulacaksa bunun idari vesayet yetkisi şeklinde olabileceğini, bu yetkinin de yerel yönetimlerin etkisini ortadan kaldıracak, etkisiz kılacak biçimde kullanılamayacağını belirttiikten sonra, *"İdari vesayetin ayrık bir türü olan, yasa ile yerel yönetime bırakılan işlemlerin yerine geçme yolu ile merkezi yönetimce yapılması, ancak kapsam ve sınırlarının yasada açıkça belirtilmesi, bu yetkinin yerel yönetimin yasalarla kendisine verilen görevi yerine getirmekten kaçınması, bunda çok gecikmesi gibi kamu yararı ya da haklı bir nedene dayalı olması ve anayasal ölçütler dışına çıkmamasına bağlıdır"* diyerek düzenlemenin Anayasaya aykırı olduğuna ve iptaline karar vermiştir²⁶⁵.

Yerel imar plânlarının düzenlenmesinin her aşamasında; insan unsurunun ve mahalli müşterek ihtiyaçların ön plânda yer aldığı göz önüne alındığında, Anayasanın 127. maddesindeki yerinden yönetim ilkesinden hareketle, "imar plânlaması"nın

²⁶⁴ 3194 Sayılı İmar Kanunu m.8/b; Şahin, Kentleşme, s.129.

²⁶⁵ AYM, E.1990/38, K.1991/32, 26.9.1991: R.G. 28.11.1991 Tarih ve 21065 Sayı.

mahalli müşterek ihtiyaçlara uygun olarak yerel yönetimler tarafından yapılmasının gerekliliği ortaya çıkmaktadır. Kanun’da, merkezî yönetime yerel yönetimlerin yerine geçerek plânlamayı parsel düzeyine kadar düzenleme yetkisi verilmesi, yerel yönetimlerin kanunla kendilerine verilen plânlama yetkilerini mahalli müşterek ihtiyaçlara göre kullanmalarını imkansız hale getirmesine neden olacağından Anayasa Mahkemesince iptalinin önemi ortaya çıkmaktadır²⁶⁶.

Ülkemizde, İmar Kanunu ile özellikle plansız yapılaşmanın önüne geçilmesinin amaçlandığı söylenebilir. Şöyle ki, Kanun’un 1.maddesi’nde, Kanunun yerleşme yerleri ve bu yerlerdeki yapılaşmaların; plan, fen, sağlık ve çevre şartlarına uygunluğunu sağlamak amacıyla düzenlendiği ifade edilmektedir. İdarelere, İmar Kanunu’nun 18. maddesi²⁶⁷ çerçevesinde, binalı ve binasız arazilerin, maliklerinin rızası aranmaksızın, düzenlenmesine imkan tanınmakta, plansız yapılaşan alanların, yeniden düzenlenerek, özellikle yol, yeşil alan, park, okul alanı gibi kamusal alanlarının oluşturulması fırsatı verilmektedir. Ayrıca, zaman içinde imar planlarında bir takım yetersizliklerin çıkması ve yeni ihtiyaçların belirmesi halinde, imar planlarının değiştirilmesi de mümkün hale gelmektedir²⁶⁸. Ancak Kanun, kentsel dönüşüm uygulamalarının ölçeğinin nasıl ve ne şekilde uygulanacağı, uygulama süresinin ne olacağı, uygulama alanında olması gereken teknik ve sosyal koşullar gibi verilerin ne olacağına dair bilgilerin eksikliği nedeniyle yetersiz kalmaktadır²⁶⁹.

²⁶⁶ Baş Bereket Z., Demirkol S., “Kentsel Dönüşümün, 6306 Sayılı Yasa Kapsamında Hak Ve Özgürlükler Açısından Ele Alınması”, TBB Dergisi, 2013, S.108, s.43.

²⁶⁷ İmar Kanunu m.18 “*İmar hududu içinde bulunan binalı veya binasız arsa ve arazileri malikleri veya diğer hak sahiplerinin muvafakatı aranmaksızın, birbirleri ile, yol fazlaları ile, kamu kurumlarına veya belediyelere ait bulunan yerlerle birleştirmeye, bunları yeniden imar planına uygun ada veya parsellere ayırmaya, müstakil, hisseli veya kat mülkiyeti esaslarına göre hak sahiplerine dağıtmaya ve re’sen tescil işlemlerini yaptırmaya belediyeler yetkilidir..*”

²⁶⁸ Yasin, a.g.e., s.112; Çaptuğ, a.g.e., s.58.

²⁶⁹ Genç, F. N., “Türkiye’de Kentsel Dönüşüm: Mevzuat ve Uygulamaların Genel Görünümü”, Yönetim ve Ekonomi, 2008, C.15, S.1, s.123.

2.2.3.3. 7143 Sayılı “Vergi ve Diğer Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun” (3194 Sayılı İmar Kanunu Geçici md.16 (İmar Barışı))

2018 yılında İmar Barışı olarak adlandırılan ancak esas olarak imar affı olan 7143 Sayılı “Vergi ve Diğer Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun”²⁷⁰ yürürlüğe girmiş ve ardından 3194 Sayılı İmar Kanunu’na geçici madde 16 eklenmiştir. Aynı yıl “Yapı Kayıt Belgesi Verilmesine İlişkin Usul ve Esaslar”²⁷¹ da yayımlanmıştır. İmar Barışı olarak adlandırılan düzenleme, esas olarak 31.12.2017 tarihinden önce yapılmış ruhsatsız veya ruhsat ve eklerine aykırı yapıları kapsamaktadır. Söz konusu düzenlemede; bu tür yapılara verilecek Yapı Kayıt Belgesinin yapının yeniden yapılmasına veya kentsel dönüşüm uygulamasına kadar geçerli olduğu ve yapının depreme dayanıklılığı hususunun malikin sorumluluğunda olduğu da belirtilmektedir.

İmar Barışı’nın yürürlüğe girmesiyle, devlet organlarının meydana gelen afetlere karşı özellikle risk yönetimi aşamasında üzerine düşen sorumlulukları yerine getirmesi noktasında var olan eksikliklerinin tamamlanması veya düzeltilmesi bir yana bu konuda daha da geriye gidildiğinin tespitini yapan uygulamacılar²⁷²; afet risklerine hazırlık gerekçesi ile kaleme alınan geçici 16.madde²⁷³ metninin, kendi içerisinde çeliştiğini, kaçak yapılaşmayı teşvik eden, kaçak yapıyı yaptırımsızlaştıran, binanın yeniden yapılmasına kadar geçerli olduğu için binaların yenilenmemesi tercihinin neden olabilecek hükümler içerdiğini ifade etmektedirler. Ayrıca, riskli yapıların kaçak bir şekilde kullanımlarına devam etme arzusu ile yenilenmeden olduğu gibi kalmalarını teşvik eden İmar Barışı olarak adlandırılan Yasa’nın, ilk olarak

²⁷⁰ 18.05.2018 Tarih ve 30425 Sayılı R.G.

²⁷¹ 06.06.2018 Tarih ve 30443 Sayılı R.G.

²⁷² Saraç, a.g.m.

²⁷³ Yasaya bakıldığında: “Afet risklerine hazırlık kapsamında ruhsatsız veya ruhsat ve eklerine aykırı yapıların kayıt altına alınması ve imar barışının sağlanması amacıylaYapı Kayıt Belgesi alan yapılara, talep halinde ilgili mevzuatta tanımlanan ait olduğu abone grubu dikkate alınarak geçici olarak su, elektrik ve doğalgaz bağlanabilir.Yapı Kayıt Belgesi verilen yapılarla ilgili bu Kanun uyarınca alınmış yıkım kararları ile tahsil edilemeyen idari para cezaları iptal edilir.” ibareleri yer almaktadır.

ruhsatsız ya da ruhsata aykırı afet riski taşıyan binaların artmasına neden olacağına, sonrasında, devletin vatandaşın yaşam hakkına ilişkin yükümlülüklerinin bir yana bırakılması sonucunu doğuracağına ve imar barışı adı altında çıkarılan imar affı başta olmak üzere, yapı denetim sisteminde yapılan düzenlemelerin özellikle Yapı Ruhsat Formu Standardı²⁷⁴nda mühendisler ve mimarların imzalarının kaldırılmasının zararlı sonuçlar yaratacağına dikkat çekmektedirler.²⁷⁵

Anayasa Mahkemesi'nin “*Yapı ruhsatı ve yapı kullanma izni verilmesi ve denetlenmesinin genel idare esaslarına göre yürütülmesi gereken asli ve sürekli bir kamu hizmeti olması nedeniyle memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle gerçekleştirilmesi gerekirken, dava konusu kuralla, ruhsat ve izinlerin bir özel hukuk tüzel kişisi olan yönetici şirket tarafından verilip denetleneceğinin öngörülmesi, Anayasa'nın 128. maddesine aykırıdır*²⁷⁶” şeklindeki kararından anlaşılacağı üzere, yapı kayıtlarının oluşturulması idarenin kolluk yetkileri içerisinde ve bu yönüyle idarenin asli görevlerinden biridir, ayrıca afete karşı alınacak önlemler de kamu hizmeti niteliği taşımaktadır²⁷⁷. Anayasa Mahkemesi'nin de ifade ettiği üzere idare, imar kolluk yetkileri kapsamında yürüttüğü denetim ve kontrol yükümlülüğünü özel kişilere devredemez ve bu yükümlülüklerini yerine getirmekten kaçınamaz. Buna göre, idare afetlere karşı bir yandan, kolluk yetkileri kapsamında önlem, denetim ve kontrol faaliyetleri yürütürken, bir yandan da kamu hizmetleri aracılığıyla afetlere karşı güvenli, sağlıklı ve düzenli kentler ve kentleşme yöntemleri geliştirmelidir²⁷⁸.

İdarenin afet riski altındaki yapıları tespit etmesi, kamu güvenliği açısından gerekli önlemleri alması ve gecikmesinde sakınca bulunduğu tespit edilerek inşaat ve fen kuralları gereği hemen yıkımı gereken yapıları yıkması veya yıktırması gereklidir. Buna karşın İmar Kanunu geçici m.16, yapı kayıt belgesine başvuranlar açısından

²⁷⁴ R.G. 02.05.2018 Tarih ve 30409 Sayı (mükerrer)

²⁷⁵ <http://www.arkitera.com/haber/30297/yeni-yapi-ruhsati-formu-standardi-yururluge-girdi>, <https://emlakkulisi.com/yapi-ruhsati-formu-standardi-tebliği-mimarları-nasil-etkileyecek/574370>, <http://www.hurriyet.com.tr/mimar-ve-muhendislerden-imar-barisi-elestiris-40873909>, Erişim Tarihleri: 05.04.2019.

²⁷⁶ R.G.19.01.2006 Tarih ve 26054 Sayı (16.10.2003 Tarih ve 2001/383 E., 2003/92K.)

²⁷⁷ Şahin, U., a.g.m., s.12.

²⁷⁸ Özlüer, Özkaya, I., “İmar Barışı Düzenlemesine Hukuki Bir Yaklaşım”, İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi –İNÜHFD- Cilt:9 Sayı:2 Yıl 2018, s.318.

binanın afetlere karşı dayanıklı olup olmadığı yönünden inceleme ve tespit süreci işletilmeksizin, yalnızca "kayıt altına alma" ile sınırlı bir amaç öngörmektedir. Yasa'ya göre afet riski karşısında alınacak önlemler söz konusu olduğunda özel kanun niteliğinde olan 6306 sayılı Kanun'un amacına ve idarenin "önleyici" tedbirler alması yükümlülüğüne aykırı olarak, ruhsatsız ve ruhsata aykırı yapılar açısından denetim görevi tarihi belirsiz bir geleceğe ertelenmektedir. Bu durum İmar Barışı olarak adlandırılan Yasa'da Yapı Kayıt Belgesinin kentsel dönüşüm uygulamasına kadar geçerli olduğunun belirtilmesi yoluyla ifade edilmiştir. İdarenin, afet riskine karşı önlem alması ve afet süreçlerine ilişkin tedbir alma yükümlülüğünü içeren kolluk yetkilerini, Yapı Kayıt Belgesi alınan yapılar açısından kentsel dönüşüm uygulaması sonrasına ertelemesinin yaratacağı belirsizliğin imar kamu düzeni açısından da sıkıntılar yarattığı kuşkusuzdur²⁷⁹.

2.2.3.4. 5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun 73.'üncü Maddesi

2005 yılında çıkartılan 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun Kentsel Dönüşüm ve Gelişim Alanı başlıklı 73. maddesi, kentsel dönüşümüne imkan veren önemli düzenleme bir düzenleme olarak karşımıza çıkmaktadır. Kentsel dönüşüm konusunda ülke genelinde toplu uygulama yapılabilmesi için, 1999 Marmara depreminden bu yana yapılan çalışmalar, 2005 yılında Belediye Kanunu' nun 73. maddesinde yapılan değişiklikle sonuç vermiş; söz konusu değişiklikle, kentsel dönüşümün yasal altyapısı oluşturularak kentsel dönüşüm, bu alanda asıl görevli kurum olan belediyelerin yasalarında yerini almıştır. 2010 yılına gelindiğinde ise, Belediye Kanunu'nun 73. maddesi yeniden düzenlenmiştir²⁸⁰.

Yeni düzenlemeyle Belediye Kanunu'nun 73.maddesi'nin birinci fıkrası; "... *belediye meclisi kararıyla; konut alanları, sanayi alanları, ticaret alanları, teknoloji parkları, kamu hizmeti alanları ve her türlü sosyal donatı alanları oluşturmak, eskiyen kent kısımlarını yeniden inşa ve restore etmek, kentin tarihi ve kültürel dokusunu*

²⁷⁹ Özlüer, a.g.m., s.317.

²⁸⁰ 5998 Sayılı "Belediye Kanununda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun", R.G. 24.06.2010 Tarih ve 27621 Sayı.

korumak veya deprem riskine karşı tedbirler almak amacıyla kentsel dönüşüm ve gelişim projeleri uygulayabilir” halini almıştır. Belediyelerin kentsel dönüşüm ve gelişim konusunda kararlar alması ve projeler geliştirmesi, söz konusu maddede yer alan konularla sınırlı olup, ilgili maddede belirtilmeyen konularda ise kentsel dönüşüm ve gelişim projesi hazırlanması söz konusu değildir²⁸¹.

Ayrıca, kamunun mülkiyetinde veya kullanımında olan yerlerde kentsel dönüşüm ve gelişim proje alanı ilan edilebilmesi ve uygulama yapılabilmesi için, ilgili belediyenin talebi ve Cumhurbaşkanınca bu yönde karar alınması gerekmektedir. 2010 yılında Belediye Kanunu’nda yapılan söz konusu değişikliklerle, kentsel dönüşüm konusunda bir yandan belediyelerin yetkileri arttırılırken diğer yandan uygulamaya yönelik işlemler ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiştir. Belediye Kanunu’nun 73.maddesinin ikinci fıkrası’nda; kentsel dönüşüm ve gelişim proje alanı olarak ilan edilecek alanın; üzerinde yapı olan veya olmayan imarlı veya imarsız alanlar olması, yapı yükseklik ve yoğunluğunun belirlenmesi, alanın büyüklüğünün en az 5 en çok 500 hektar arasında olması ile bu alanların etaplar halinde yapılabilmesi hususlarının takdiri münhasıran belediye meclisinin yetkisinde bulunmaktadır. Ancak ilgili maddede, kentsel dönüşüm projelerinin uygulanabileceği alanlar göreceli olarak kapsamlı bir şekilde tanımlanmış olsa da, bir alanın kentsel dönüşüm ve gelişim proje alanı olarak ilan edilebilmesi için sadece alanın büyüklüğüne yönelik sayısal bir kısıtlama getirilmesi, dönüşüm alanı kararının belediye meclisince verilmesi ve dönüşüm konusunda uzmanlara danışılmaması gibi düzenlemeler sorun oluşturabilecek hususlar olarak karşımıza çıkmaktadır²⁸².

Aynı maddenin 3.fıkrası’na göre; büyükşehir belediye ve mücavir alan sınırları içerisinde, kentsel dönüşüm ve gelişim projesi alanı ilan etme, büyükşehir belediyelerinin yetki ve görevlerindendir. Büyükşehir belediye meclisinin elverişli görülmesi durumunda, ilçe belediyelerinin sınırları içerisinde kalmak şartıyla kentsel dönüşümüne ilişkin projeler uygulayabilmesi mümkündür. 2004 yılında çıkartılan 5216

²⁸¹ Çaptuğ,a.g.e.,s.75

²⁸² Aydınli, H. İ., Turan, H., “Kuramsal ve Yasal Çerçeve de Türkiye’de Kentsel Dönüşüm”, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 28 / 2012, s.67; Özden, P. P., “Kentsel Yenileme”, İmge Kitabevi, Ankara, 2008, S.321.

Sayıllı B y k    r Belediyesi Kanunu²⁸³’nda, b y k    r belediyelerine kentsel dönüşüm ve gelişim projelerini uygulama yetkisinin verildiğine ilişkin h    mler yer almaktadır.     le ki, belediyeler tarafından hazırlanan ve usulüne uygun olarak yürürlüğü giren kentsel dönüşüm ve gelişim projeleri, bizzat belediye tarafından uygulanabileceği gibi, projelerin uygulanması kamu kurumlarına veya özel hukuk kişilerine de bırakılabilir.

Anayasa’nın 123.maddesi’nde; idarenin kuruluş ve görevlerinin, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayandığı düzenlenmiş; 127.maddesinin 1.fıkrasında ise, yerel yönetimlerin il, belediye ve köy halkının “mahalli müşterek” niteliğindeki ihtiyaçlarını karşılamak üzere oluşturulan kamu tüzel kişileri olduğu h    me ba  lanmı  tır. Bu düzenlemelerle, yerel yönetimlerin sadece mahalli müşterek ihtiyaçların karşılanması amacıyla görevlendirilebileceği, yerine getirecekleri hizmet ve görevlerin de “mahalli müşterek ihtiyaçlarla sınırlı” olması gerektiği kabul edilmiş bulunmaktadır²⁸⁴.

Bu düzenlemeler doğrultusunda, yerel yönetimlerin mahalli müşterek nitelikte olmayan hizmet ve görevleri üstlenmesi ve yerine getirmesi anayasal açıdan mümkün olmadığı gibi, aynı şekilde merkezi idarenin de mahalli müşterek nitelikteki hizmetleri yürüterek bu nitelikteki ihtiyaçları karşılamaya yönelik yetki kullanması Anayasa’ya aykırı bir durum oluşturacaktır. Mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçların neler olduğu ve bu kriterin nasıl belirleneceği hususuna Anayasa Mahkemesi’nin eski bir kararında²⁸⁵ yer verilmiştir. Kararda “mahalli müşterek ihtiyaç” kavramı; “*herhangi bir yerel yönetim biriminin sınırları içinde yaşayan kişi, aile, zümre ya da sınıfın özel çıkarlarını değil, aynı yörede birlikte yaşamaktan doğan eylemli durumların yarattığı, yoğunlaştırdığı ve güncelleştirdiği, özünde yerel ve kamusal hizmet karakterinin ağır bastığı ortak beklentiler*” olarak tanımlanmış ve mahalli müşterek nitelikteki hizmetlere ilişkin kriterlerin neler olduğuna yer verilmiştir.

²⁸³ R.G., 23.07.2004 Tarih ve 25531 Sayı.

²⁸⁴ Gözübüyük, Tan, C.II, s.147;   aptu  , a.g.e., s.82.

²⁸⁵ AYM, 22.06.1988 Tarih ve 1987/18 E., 1988/23 K., R.G. 26.11.1988 Tarih, 20001 Sayı.

Anayasa Mahkemesi'nin yapmış olduğu “mahalli müşterek ihtiyaç” tanımından; başta kentsel dönüşüm ve gelişim projelerinin hazırlanması olmak üzere, kentsel dönüşüm faaliyetlerinin büyük bir kısmının, o bölgede yaşayanların ihtiyaçları doğrultusunda yerel yönetimlerce gerçekleştirilmesi gereken mahalli müşterek nitelikteki faaliyetlerden olduğu sonucuna varılabilir. Ancak, afet riski altındaki alanlarda yapılacak uygulamalar açısından, afet riskinin tüm ülke bakımından söz konusu olması nedeniyle bu faaliyetlerin mahalli müşterek ihtiyaç olarak nitelendirilerek tüm yetki ve görevlerin yerel yönetimlere bırakılması da mümkün değildir²⁸⁶.

2.2.3.5. 5366 Sayılı Yıpranan Tarihi ve Kültürel Taşınmaz Varlıkların Yenilenerek Korunması ve Yaşatılarak Kullanılması Kanunu

Şehirlerin zaman içerisinde yıpranan ve eskiyen kısımlarının yeniden düzenlenmesi ve değiştirilmesi, kültürel mirasın gelecek nesillere aktarılması, kentin tarihi ve kültürel dokusunun korunması, kentsel dönüşümün önemli amaç ve işlevlerindendir. Yapıların zamanla yıpranması ve eskimesi, bir yandan güvenlik açısından bir risk oluştururken, diğer yandan hem şehirlerin kimliklerinin korunması hem de tarihi eserlerin kanunlar ile özel olarak koruma altına alınması, bunların yenilenmesi ve varlıklarının devam ettirilmesi açısından zorunluluk arz ettiğinden, kentin tarihi dokusunun korunması ve eskiyen yapıların yenilenmesi son derece önemlidir²⁸⁷. Bu gerekçelerle, 2005 yılında kentsel dönüşüm konusunda Belediye Kanunu'nun ardından ikinci temel kanun olarak 5366 Sayılı “Yıpranan Tarihi ve Kültürel Taşınmaz Varlıkların Yenilenerek Korunması ve Yaşatılarak Kullanılması Hakkında Kanun²⁸⁸” çıkarılarak, “*şehrin yıpranan ve özelliğini kaybetmeye yüz tutmuş, Kültür veya Tabiat Varlıklarını Koruma Kurullarınca/Komisyonlarınca sit alanı olarak tescil ve ilan edilen kent bölgeleri ile bu bölgelere ait koruma alanlarının, kentin gelişimine uygun olarak yeniden inşa ve restore edilerek bu bölgelerde konut,*

²⁸⁶ Çaptuğ, a.g.e., s.83.

²⁸⁷ Yasin, M., “Kentsel Dönüşüm Uygulamalarının Hukuki Boyutu”, TBB Dergisi, S.60, Y.2005, s.109.

²⁸⁸ R.G. 05.07.2005 Tarih ve 25866 Sayı.

ticaret, kültür, turizm ve sosyal donatı alanları oluşturulması, tabii afet risklerine karşı tedbirler alınması, kentin tarihi ve kültürel dokusunun yenilenerek korunması ve yaşatılarak kullanılması” amaçlanmıştır.

Ayrıca, Anayasa’nın “Tarih, Kültür ve Tabiat Varlıklarının Korunması” başlıklı 63.maddesinde yer alan “devlet, tarih, kültür ve tabiat varlıklarının ve değerlerinin korunmasını sağlar, bu amaçla destekleyici ve teşvik edici tedbirleri alır” şeklindeki düzenleme gereğince; devlete yüklenmiş bir ödev niteliğinde olan, aynı zamanda kamu hizmeti niteliği de taşıyan, tarihi ve kültürel mirasın korunması faaliyetleri, kentsel dönüşümü de kapsamaktadır²⁸⁹.

5366 Sayılı Kanun, il özel idareleri ve belediyelere, yenileme alanlarında yenileme projelerinin uygulanması sırasında afet riski taşıdığı Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından belirlenen bölgelerde, yenileme projelerinde tasfiye dahil olmak üzere, konuyla ilgili gerekli tüm düzenlemelerin yapılması ve gerektiğinde yasakların konulması konusunda geniş yetkiler sunmaktadır²⁹⁰. 5366 Sayılı Kanun’un 6.maddesi uyarınca, Kanunun uygulanmasına ilişkin olarak “Yıpranan Tarihi ve Kültürel Taşınmaz Varlıkların Yenilenerek Korunması ve Yaşatılarak Kullanılması Hakkında Kanunun Uygulama Yönetmeliği²⁹¹” yayımlanmıştır. İlgili Yönetmeliğin 28. ve 29. maddelerinde, afet riski taşıyan yenileme alanlarında yapılacak iş ve işlemler ile uygulanacak yasaklara dair usul ve esaslara ilişkin ayrıntılı düzenlemelere yer verilmektedir. Yönetmeliğin 28.maddesi’ ne göre; yetkili idareler, yenileme projelerinin uygulanması sırasında afet riski taşıdığı Çevre ve Şehircilik Bakanlığınca belirlenen bölgelerde gerekli tedbirleri alabilir, gerekli düzenlemeleri yapabilir veya gerektiğinde yasaklar koyabilir. Uygulama sırasında, bu amaca yönelik olarak, eğer mevcutsa Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından hazırlanmış olan afet etütleri esas alınır. Bu etütlerin bulunmaması ihtimalinde ise etütler yetkili idare tarafından yapılır ya da yaptırılır.

²⁸⁹ Çaptuğ, a.g.e., s.29; Üstün, a.g.e., s.51.

²⁹⁰ 5366 Sayılı Kanun m.3.

²⁹¹ R.G. 14.12.2005 Tarih ve 26023 Sayı.

Yönetmeliğin 29.maddesi'ne göre; ortaya çıkan afet riskinin yenileme projelerinin uygulanmasını imkansız hale getirmesi halinde, yetkili idare yenileme alanındaki uygulamanın tamamını veya bir kısmını tasfiye edebilir. Afet riski nedeniyle tasfiyeye karar verilmesi durumunda, yetkili idare, riskin bulunduğu bölgelerde riskin niteliğine uygun önlemleri alabilir, gerek görülmesi halinde yapılaşma, kullanım ve işletmeyi sınırlayabilir veya yasaklayabilir. Ayrıca, tasfiye esas ve usulleri yetkili idarelerin meclis kararıyla belirlenir. Tasfiye usul ve esaslarının belirlenmesi yetkisinin yetkili idarelerin meclislerine bırakılmış olması, hem 5366 Sayılı Kanun'da hem de ilgili Yönetmelikte mahalli idarelere geniş bir takdir yetkisinin verildiği şeklinde yorumlanabilir²⁹².

2.4. Afeti Konu Alan Diğer Düzenlemeler

2.4.1. 775 Sayılı Gecekondu Kanunu

775 Sayılı Gecekondu Kanunu²⁹³ ile gecekonduların iyileştirilmesi, iyileştirme imkanı olmayanların yıkılması, gecekondualarda oturanlara arsa tahsis edilmesi, teknik ve maddi açıdan yardımların gerçekleştirilmesi gibi çeşitli yollarla kentin yapılaşma ve konut sorununun çözülmesi hedeflenmektedir. Ancak, hedeflerin gerçekleştirilmesi noktasında, ülkemizde gecekonduların arsa çözümünde benimsenen yanlış politika nedeniyle, Kanun, çarpık yapılaşma için bir çözüm sunamamış, gecekonduların tasfiyesini sağlayamamış ve yeni gecekondu yapımının önüne geçememiştir²⁹⁴. Dahası, kanun koyucunun affı ile afete dayanıklı olmayan, sağlıksız ve yetersiz binaların yasal hale gelmesi söz konusu olmuştur²⁹⁵. Gecekondu Kanunu, afetlerin önlenmesi bir yana afetlerin meydana gelmesi ihtimalinde afet zararlarının doğması veya artmasına, ayrıca idarenin sorumluluğunun doğmasına neden olabilecek bir düzenleme olarak karşımıza çıkmaktadır.

²⁹² Üstün, a.g.e., s.126.

²⁹³ R.G. 30.07.1966 Tarih ve 12362 Sayı.

²⁹⁴ Üstün, G., “ Kentsel Dönüşüm Hukuku”, XII Levha Yayınları, İstanbul, Kasım 2014, s.182.; Çaptuğ, a.g.e., s.58.

²⁹⁵ Ayrıntılı eleştiri için bkz: syf 187-188.

2.4.2. 1985 Sayılı Toplu Konut Kanunu

1984 tarihli 1985 sayılı Toplu Konut Kanunu²⁹⁶, konut sorununun çözümü, kaçak yapılaşmanın önlenmesi ve şehirleşmenin daha planlı bir şekilde gerçekleştirilmesini sağlamaya yönelik kanunlardan biridir. 1985 Sayılı Kanun ile kurulması öngörülen Toplu Konut İdaresi (TOKİ)'nin kaynaklarının hangi amaçla kullanılacağı ve Kanun kapsamında yürütülecek faaliyetler Toplu Konut Kanunu'nun 2. maddesinde öngörülmüştür. Kanun'un Ek 7.maddesi'ne göre ise; TOKİ Başkanlığı, gecekondulu bölgelerinin tasfiye edilmesine veya bu bölgelerin daha iyi duruma getirilerek yeniden kazanılması amacıyla gecekondulu dönüşüm projelerinin geliştirilmesi, inşaat uygulamaları ve finansman düzenlemelerinin yapılması gibi yetkilere sahiptir. Toplu Konut Kanunu'nda öngörülen amaçlara bakıldığında, amaçların yalnızca altyapı ve konut gibi fiziksel sorunlara ilişkin olduğu görülmektedir. Ancak fiziksel boyutunun yanı sıra, sosyal, ekonomik ve kültürel yönü de bulunan kentsel dönüşümün gerçekleştirilmesinde bunun tek başına yeterli olmadığı ortadadır²⁹⁷. Bu eksikliğe rağmen, Kanun'da yer alan düzenlemeler ve ilgili kanunla toplu konut idaresine tanınan yetkiler kentsel dönüşüm projelerinin gerçekleştirilmesinde önemli katkılar sağlamaktadır²⁹⁸.

Kentsel dönüşüm uygulamalarında yalnızca TOKİ değil, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ve belediyeler de yetkili ve görevlidir. 1985 Sayılı Toplu Konut Kanunu'nun yanı sıra, 644 Sayılı Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK²⁹⁹ ve 6306 Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun kentsel dönüşüm konusunda ilgili Bakanlığa oldukça geniş yetkiler vermektedir. Bu yetkilere; riskli yapıların tespitinin Bakanlıkça hazırlanacak yönetmelikle belirlenmesi, riskli yapılar üzerinde tasarrufların kısıtlanması, imar haklarının tapulaştırılması, kent tasarımlarının yapılması ile TOKİ'ye ya da idareye yani belediyeye yetki devri ve bu iş ve işlemlerden hangilerinin TOKİ ya da idare tarafından yapılacağının belirlenmesi gibi yetkiler örnek olarak verilebilir. Kanunla Bakanlığa

²⁹⁶ R.G. 08.03.1984 Tarih ve 18335 Sayı.

²⁹⁷ Yasin, M., "Kentsel Dönüşüm Uygulamalarının Hukuki Boyutu", TBB Dergisi, S.60, Y.2005, s.115.

²⁹⁸ Üstün, a.g.e., s.186; Çaptuğ, a.g.e., s.60.

²⁹⁹ R.G. 04.07.2011 Tarih ve 27984 Sayı.

verilen görevlere bakıldığında; kentsel dönüşüm faaliyetlerinde asıl yetkili olan ve TOKİ ile idarenin alacağı rolün de asıl belirleyicisi olan kurumun Çevre ve Şehircilik Bakanlığı olduğu görülmektedir³⁰⁰.

2.5. AFAD Öncesi Afet Yönetim Sistemi

2.5.1. Afetler Merkez Koordinasyon Kurulu

Afetler Merkez Koordinasyon Kurulu'nun kuruluş, görev ve çalışma usulleri Afetlere İlişkin Acil Yardım Teşkilatı ve Planlama Esaslarına Dair Yönetmelik³⁰¹ kapsamında düzenlenmiştir. Kurul; devletin sahip olduğu tüm güç ve kaynakların her birini, afet meydana gelmeden önce planlamak, afetin meydana gelmesi durumunda ise, devletin ve ilgili birimlerinin afet bölgesine süratle ulaşarak ve afetten zarar gören kişilere en etkin ilk ve acil yardım faaliyetlerinin yapılmasını sağlamak amacıyla, acil yardım teşkilatının kuruluş ve görevlerini düzenlemek amacıyla oluşturulmuştur³⁰².

Kurulun, afetlerle ilgili Başbakanlıkça ya da eski adıyla Bayındırlık Bakanlığınca verilen talimatları uygulamak, afet bölgesi ilan edilen bölgelerdeki valiliklerle iletişime geçerek sorunların ve ihtiyaçların giderilmesini sağlamak, ülke içinden ya da dışarıdan gelen yardımların toplanması ve koordinasyonunu sağlamak gibi çeşitli görevleri mevcuttur³⁰³.

2.5.2 Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi

Kriz durumlarında faaliyet göstermek üzere oluşturulan bir kurul olan Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezinin, örgütlenmesi, düzenlenmesi, çalışma usul ve esaslarının belirlenmesine ek olarak, krize neden olan olayların en kısa sürede ortadan kaldırılması amacıyla yapılması gereken faaliyetlere yön verilmesi ve krize ilişkin faaliyetlerin yürütülmesi, Genelkurmay Başkanlığı ile ilgili Bakanlık, kamu kurum ve

³⁰⁰ Hacıbrahimoğlu, N., “Kentsel Dönüşüm Yöntemleri”, Kentsel Dönüşüm Hukuku, Ed: Yasin, M., Şahin, C., İstanbul Üniversitesi S.S.ONAR İdare Hukuku ve İlimleri Araştırma ve Uygulama Merkezi, No:2013/1, s.94.

³⁰¹R.G. 08.05.1988 Tarih ve 19808 Sayı.

³⁰² Yönetmelik, m.1.

³⁰³ Gündüz, Afet, s.98.

kuruluşları arasında eşgüdümü ve işbirliğini sağlayarak krizin en az zararlarla atlatılmasını sağlamak amacıyla, 1996 yılında Başbakanlık Kriz Merkezi Yönetmeliği³⁰⁴ yürürlüğe konulmuştur. Bu yönetmelikle afet olayları da düzenlemeye konu edilmiş ve afet sonrası aşamalardan olan afete müdahale aşamasında 7269 Sayılı Kanun'da yer alan merkezi ve yerel düzeydeki örgütlenme yapısına yeni yapıların eklenmesi söz konusu olmuştur³⁰⁵. Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi³⁰⁶; Kriz Koordinasyon Kurulu ile Kriz Değerlendirme ve Takip Kurulu ve Sekreteryaya olmak üzere üç organdan oluşmakta ve merkez, çalışmalarını bu organlar aracılığıyla yürütmektedir.

Kriz Koordinasyon Kurulu; adından da anlaşılacağı üzere, kriz yönetimi aşamasında, gerekli konularda ilgili makamlarla işbirliği halinde olan en üst kuruldur. Başbakanlık Kriz Merkezi Yönetmeliği'nin 8.maddesi'ne göre; Kurul'un görevleri; Kriz Değerlendirme ve Takip Kurulu'ndan gelen bilgi ve önerileri değerlendirmek, kriz yönetimiyle ilgili gerekli konularda kararlar alıp, bunların uygulanmasını sağlamak, krizi doğuran olayların özellikleri dikkate alınarak, lüzumu halinde Genelkurmay Başkanlığı ve ilgili Bakanlığın görüşünü alarak, gerekli görülen il ve ilçelerde "Kriz Merkezleri" kurulmasına karar vermektir. Ayrıca, kriz yönetimi için, gereken konularda ilgili makamlarla işbirliği yapmak, lüzum görülmesi durumunda olağanüstü hal başta olmak üzere, sıkıyönetim³⁰⁷, seferberlik ve savaş hali ilan edilmesini teklif etmek gibi görevleri de mevcuttur.

Kriz Değerlendirme ve Takip Kurulu, krize sebep olan olayların ortadan kaldırılması ve önlenmesi için Kriz Koordinasyon Kurulu tarafından verilen yetkiler çerçevesinde teknik ve bürokratik çalışmaların yürütülmesinden sorumlu olan kuruldur. Başbakanlık Kriz Merkezi Yönetmeliği'nin 9.maddesi'ne göre; krize ait her türlü bilgi ve belgeyi değerlendirmek, değerlendirme sonuçlarına göre alınması lazım

³⁰⁴ R.G. 09.01.1997 tarih ve 22872 Sayı. (Başbakanlık Kriz Merkezi Yönetmeliği 19.02.2011 tarih ve 27851 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 31.01.2011 tarih ve 2011/1359 sayılı Yönetmeliğin 9. maddesi ile yürürlükten kaldırılmıştır. Afet ve Acil Durum Yönetim Merkezleri Yönetmeliği aynı gün yayımlanmıştır.)

³⁰⁵ Egünay, Afet Mevzuatı, s.4.

³⁰⁶ Başbakanlık Kriz Yönetim Yönetmeliği m.7.

³⁰⁷ Sıkıyönetim uygulamasına ilişkin düzenleme 21/01/2017 Tarihli ve 6771 Sayılı Kanunun 16 ncı maddesiyle Anayasadan çıkarılmıştır.

gelen önlemleri belirlemek ve bunların uygulanmasını sağlamak, yapacağı bu çalışmalarla ilgili olarak Genelkurmay Başkanlığı, ilgili Bakanlıklar ve gerekli görülecek kurum ve kuruluşlar arasında eşgüdümü ve işbirliğini gerçekleştirmek, kriz konusunda Bakanlar Kurulu ve Kriz Koordinasyon Kurulu tarafından alınan kararların veya verilen talimatların hızlı bir şekilde yerine getirilmesini sağlamak ve gerektiğinde olağanüstü hal ve savaş hali ilan edilmesini Kriz Koordinasyon Kurulu'na teklif etmek, lüzum gördüğü hizmet ve faaliyetlerde Sekreteryaya' yı yetkilendirmek gibi görevler üstlenmiştir.

Son olarak sekreteryaya; Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi'ndeki cihazlar ile araç ve gereçlerin bakımının yaptırılması ile korunmasını sağlamak, il bazında örgütlenmesi öngörülen kriz merkezlerinde görev alacak ilgili personelin eğitilmesi görevini yerine getirmek ve mevcut kriz merkezlerinin durumunu incelemek gibi görevleri ifa etmekle görevli olan birimdir.

Bu dönemde; Afetler Merkez Koordinasyon Kurulu, Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi, Kriz Koordinasyon Kurulu ve Kriz Değerlendirme ve Takip Kurulu şeklindeki örgütlenmeye bakıldığında, afetlerle ilgili teşkilat karmaşası açık bir şekilde görülmektedir. Yetki, sorumluluk ve görevler açısından tam bir karmaşanın hakim olduğu bu tabloda, hizmetlerin yerine getirilmesinde büyük oranda aksaklıkların yaşanması ise kaçınılmaz olmuştur³⁰⁸.

2.5.3. Afet İşleri Genel Müdürlüğü

1965 yılında, İmar ve İskan Bakanlığı'na bağlı olarak, afet yönetim sisteminin geliştirilmesiyle görevli ve sorumlu olmak üzere Afet İşleri Genel Müdürlüğü kurulmuştur. Afet yönetim sistemi içerisinde faaliyet gösteren güçlü bir merkezi kuruma olan ihtiyacın giderilmesi amacıyla kurulan Afet İşleri Genel Müdürlüğü; ilk olarak afet meydana geldiğinde acil yardım uygulaması yapma ve kurumlar arası eşgüdümü sağlama, afetin etkisiyle zarar gören bölgelerde süratle geçici barınmanın sağlanması amacıyla kısa ve uzun vadeli tedbirlerin alınması ve uygulanmasıyla yetkili ve görevlidir. Ayrıca, afet maruz kalmış bölgelere götürülmesi uygun görülen

³⁰⁸ Keleş, R., “Kentleşme Politikası”, İmge Kitabevi, Ankara, 2016, s.615-616.

hizmetlerin ilgili bakanlık ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarıyla işbirliği içerisinde gerçekleştirilmesi, afete uğramış ya da uğraması olası alanların imar durumları ve geçici yerleşmeleriyle ilgili olarak her türlü plan, proje ve denetim çalışmalarının yerine getirilmesi, afetlerin önlenmesi amacıyla lazım gelen önlemlerin alınması, afete maruz kalma ihtimali bulunan bölgelerin tespit edilerek, meydana gelen afetlerden en az zararla kurtulmayı sağlayacak tedbirlerin alınması gibi görevler üstlenmiştir³⁰⁹.

Afet İşleri Genel Müdürlüğü sahip olduğu yetki ve görevlerini ilgili bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşlarıyla işbirliği halinde yerine getirmektedir. 1999 yılı öncesi dönemde, Afet İşleri Genel Müdürlüğü yanı sıra Yapı İşleri ile Teknik Araştırma ve Uygulama Merkezi Müdürlüğü'nün de yapı ve yerleşim planlaması konularında görevler üstlenmiştir³¹⁰. Ayrıca bir çok bakanlığa da kendi kuruluş kanunlarında yer almak üzere afetlerle ilgili çeşitli görevler verilmiştir. Afetlerle ilgili görev ve yetkilerin bu kadar çok kuruluş ve bakanlık arasında dağılmış olması uygulamada koordinasyona dayalı sorunların yaşanmasına yol açmıştır. Bu sorunları çözüme kavuşturmak adına, 7269 Sayılı Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun' un 1. maddesi uyarınca; afetin meydana gelmesi durumunda acil tedbirlerin alınması konusunda, afetin yaşandığı yerin valisi yetkili kılınmış ve bu karışıklığın valinin eşgüdümü altında ortadan kaldırılması amaçlanmıştır. Ayrıca afetlerle ilgili önlemlerin alınmasında, belediye ve köy muhtarlarının yanı sıra, özellikle yapı ve imarla ilgili olarak uyulması gereken standartların tespiti ve bu standartların uygulanmasının takibi noktasında da yerel yönetimlere önemli görevler düşmektedir³¹¹.

Afet İşleri Genel Müdürlüğü afetlerle ilgili görevlerini ifa etmek amacıyla hem merkezde hem de taşrada örgütlenmiş bulunmaktadır. Merkezi düzeyde, Genel Müdürlük ; yerel düzeyde ise İl Bayındırlık Müdürlükleri bünyesinde İmar ve Afet Şube Müdürlükleri şeklinde örgütlenmiştir. Ancak, Afet İşleri Genel Müdürlüğünün merkez ve taşradaki teşkilatlarına bakıldığında, afetlerde görev alacak ve afete ilişkin

³⁰⁹Çakır, B., “Afet ve Acil Durum Yönetimi: Bolu Belediyesi Örneği”, Abant İzzet Baysal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Temmuz 2007, s.76.

³¹⁰ Keleş, a.g.e.,s.602.

³¹¹ Keleş, a.g.e., s.601.

faaliyetleri yönlendirebilecek yeterli düzeyde uzmanlaşmış personelinin mevcut olmadığı görülmektedir. Bu yetersizlik sebebiyledir ki, büyük ölçekli afetlerin meydana gelmesi ihtimalinde afet işleri örgütlerinin, afetlere ilişkin görevlerini yerine getirirken başarısızlığa düşmeleri kaçınılmazdır³¹². Bu durum ise, afetlerle mücadelenin süratle ve en etkili şekilde sonuçlandırılmasını amaçlayan afet yönetim sistemi aşamalarının başarılı sonuçlara ulaşmasında engel oluşturmaktadır. Bu olumsuzluğu gidermek amacıyla ve afetlerde insan unsurunun önemi de dikkate alındığında, bu alanda uzmanlaşmış personel ihtiyacının karşılanması yönünde çalışmalara ağırlık verilmelidir.

2.5.4. Sivil Savunma Genel Müdürlüğü

Müdürlüğün afet hizmetleri alanındaki görevleri; 7126 Sayılı Sivil Savunma Kanunu, 7269 Sayılı Sayılı Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun ile 88/12777 Sayılı Afetlere ilişkin Acil Yardım Teşkilatı ve Planlama esaslarına Dair Yönetmelik kapsamında düzenlenmiştir. 7126 Sayılı Kanun ile Sivil Savunma Genel Müdürlüğü; afetlere ve büyük çaplı yangınlara karşı toplumun zararının en aza indirilmesi, hayati öneme sahip bulunan her türlü kurum ve kuruluşun korunması ve faaliyetlerine devam edebilmesi için iyileştirme amacıyla alınacak her türlü koruyucu tedbirlerin alınmasıyla yetkili ve görevlidir. Sivil Savunma Genel Müdürlüğü Afetlere İlişkin Acil Yardım Teşkilatı ve Planlama Esaslarına Dair Yönetmelik gereğince, kurtarma ve afet sonrası enkaz kaldırma çalışmalarında görev alacak personelinin eğitilmesini sağlamak, gerekli görülmesi halinde, il/ilçe afet bürosuna araç ve gereç yönünden takviyede bulunmak ve afet acil yardım planlarını sivil savunma planları ile eşgüdümlü hale getirmek gibi görevleri yerine getirmektedir³¹³.

Afet yönetim sistemini düzenleyen mevzuatta, afet öncesi ve afet sonrası dönemde yapılması gereken çalışmalarla ilgili merkezi idarenin taşra uzantısı olan valilik ve kaymakamlıklara, ayrıca mahalli idarelere bir takım görevler verilmiştir. Afetlere İlişkin Acil Yardım Teşkilatı ve Planlama Esaslarına Dair Yönetmelik

³¹² Gündüz, Afet, s.89-90.

³¹³ Kemaloğlu, a.g.e., s.131.; Çakır, a.g.e., s.76.

hükümleri uyarınca, acil yardım hizmetlerinin yürütülmesi amacıyla, illerde valinin başkanlığında, ilçelerde ise kaymakamın başkanlığında faaliyet gösteren “kurtarma ve yardım komiteleri” nin oluşturulması öngörülmektedir.

88/12777 Sayılı Afetlere İlişkin Acil Yardım Teşkilatı ve Planlama Esaslarına Dair Yönetmeliğin 14’üncü maddesinde kuruluş, görev ve çalışma esasları düzenlenen İl Kurtarma ve Yardım Komitesi, Belediye Başkanı, İl Jandarma Alay Komutanı, Emniyet Müdürü, Sivil Savunma Müdürü, Milli Eğitim Gençlik ve Spor Müdürü, Bayındırlık ve İskân Müdürü gibi çeşitli kurum temsilcilerinin katılımıyla oluşturulan bir kuruldur³¹⁴.

İl Kurtarma ve Yardım Komitesi; afet sonrası arama-kurtarma, ilk yardım, yaralıların hastaneye sevk edilmesi, güvenliğin temini, geçici barınma gibi acil yardım çalışmalarının yürütülmesi kapsamında, görevli kuruluşlar arasında işbirliğinin sağlanmasının yanı sıra, acil yardım, geçici yerleşim ve afet sonrası onarım için afetten zarar görenlere parasal yardımda bulunulmasını gerektiren durumlarda, Bayındırlık ve İskân Bakanlığı’nın izninin alınması koşuluyla, hizmet gruplarının görevlerini mevzuata uygun bir biçimde yerine getirebilmeleri amacıyla bulunması gereken personelin, ihtiyaç duyulan araç ve gereçlerin toplanması görevlerini yerine getirmektedir³¹⁵. Bu görevlerine ek olarak; il acil yardım planlarının yapılarak bunların yürütülmesini sağlama, ilçe acil yardım planlarının incelenmesi ve il valisinin onayına sunulması, acil yardım planlarında kurulması gerekli görülen teşkilatın kurulması, görevli personelin tespiti, eğitimler ve tatbikatlar düzenleyerek grupların hizmete hazır olmalarının sağlanması hizmet gruplarının göreve çağrılarak, gerekli kararların alınmasını ve bu kararların uygulanmasını sağlama, afet sonrası tespiti yapılan her türlü ihtiyacın temini, hizmet gruplarının toplanma ve çalışma esaslarının belirlenmesi ve çalışmaların koordine edilerek sonuçlarının izlenmesi gibi görevleri de yerine getirmektedir³¹⁶.

³¹⁴ R.G. 08.05.1988 Tarih ve 19808 Sayı.

³¹⁵ Geray, a.g.m., s.104.

³¹⁶ 82/12777 Sayılı Yönetmelik m.14.

İl Kurtarma ve Yardım Komitesi, herhangi bir afet meydana geldiğinde, yukarıda sayılan görevlerini kurduğu dokuz hizmet grubu aracılığıyla yürütmektedir. Faaliyete geçmesi gereken hizmet grupları; haberleşme, ulaşım, kurtarma ve yıkıntıları kaldırma, ilk yardım ve sağlık, ön hasar tespit ve geçici iskân, güvenlik, satın alma, kiralama, el koyma ve dağıtım, tarım, elektrik, su ve kanalizasyon hizmetleri grubu şeklinde ilgili yönetmelikte³¹⁷ tek tek sayılmıştır.

İlçe Kurtarma ve Yardım Komitesi ise, kaymakamın başkanlığında ildeki örgütlenmeye benzer şekilde oluşturulur. İlçe genelinde ildeki ile aynı görevleri ifa eden komite, yine ildeki gibi bu çalışmaları hizmet grupları eliyle yürütmekle görevlidir.

6. AFAD'ın Kuruluşu Sonrası Afet Yönetimi Örgütlenmesi

6.1. Genel Olarak

Yasal düzenlemeler açısından, Türkiye’de afet yönetimi ve afet yönetiminde eşgüdümün sağlanmasında 17 Ağustos 1999 Marmara Depremi’nin dönüm noktası olduğu söylenebilir. Büyük oranda can ve mal kayıplarının yaşanmasının yanında, geniş çaplı hasarlara da sebep olan deprem, afet yönetimi konusundaki düzenlemelerin enine boyuna gözden geçirilmesi gerekliliğini acı bir şekilde ortaya koymuştur. Yaşanan depremin ardından, hızlı bir şekilde normal yaşama dönülebilmesi, bölgenin ekonomisinin düzeltilmesi ve gerekli yasal önlemlerin zaman kaybetmeden hızlı bir şekilde alınabilmesi amacıyla, afet süresince sınırlı olmak üzere, afet bölgelerinde gerekli yasal ve yönetsel düzenlemelerin ivedi olarak yapılabilmesi amacıyla Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi verilmesini teminen Yetki Kanunu³¹⁸ çıkarılmış ve Yetki Kanunu’na dayanılarak; 17 Ağustos 1999’dan 2000 yılı Temmuz ayının başına kadar geçen dönemde birçok kanun, KHK, tüzük ve yönetmelik

³¹⁷ 82/12777 Sayılı Yönetmelik m.16.

³¹⁸ 4452 Sayılı “ Doğal Afetlere Karşı Alınacak Önlemler ve Doğal Afetler Nedeniyle Doğan Zararların Giderilmesi İçin Yapılacak Düzenlemeler Hakkında Yetki Kanunu”, R.G. 29.08.1999 Tarih ve 23801 Sayı.

çıkarılmıştır³¹⁹. Bu düzenlemelerle, hem depremin neden olduğu sorunların çözülmesi hem de afet yönetimi alanında yaşanan yapısal ve mevzuata ilişkin sıkıntıların ve eksikliklerin giderilmesi amaçlanmıştır³²⁰.

Marmara depreminin ardından kurumsal anlamda yapılan en önemli değişiklik, 583 Sayılı³²¹ KHK'nın yayımlanması ve Kararnameyle Türkiye Acil Durum Yönetimi Başkanlığının kurulması olmuştur. Başkanlığın; çeşitli kurum ve kuruluşlarda acil durum yönetimi merkezlerinin kurulmasını sağlama ve bu merkezlerin çalışma esaslarını belirleme, acil durum yönetiminin uygulanmasının gerekeceği olayların önceden önlenerek afet zararlarının azaltılması için ilgili kurum ve kuruluşlar tarafından afete ilişkin alınması lazım gelen önlemlerin alınarak afet yönetim planlarının hazırlanmasını sağlama gibi görev ve yetkileri bulunmaktadır. Başkanlık, öncelikli hedefi acil durum yönetiminin uygulanmasına neden olacak olayların önlenmesi olsa da, bu durumun önlenemediği ve acil durum yönetimine geçilmesinin gerektiği hallerde, hem kamunun hem de özel sektörün işlettiği her çeşit deniz, hava ve kara taşıtlarından yararlanılması, acil durumlarda yardım için gönüllü olarak çalışan kuruluş ve kişilerin teşvik edilmesine yönelik düzenlemelerin yapılması, yardım malzemelerinin teslim alınarak, bunların korunması ve ihtiyaç noktalarına sevk edilmesinin sağlanması gibi görevleri de yerine getirmektedir.

Türkiye Acil Durum Yönetimi Başkanlığı, 600 Sayılı³²² KHK ile görevleri aynı kalmak üzere, Genel Müdürlüğe dönüştürülmüştür. 4452 Sayılı Yetki Kanunu'na dayanılarak çıkarılan ve Belediye Kanunun ve Sivil Müdafaa Kanununun bazı maddelerinin değiştirilmesi amacıyla yürürlüğe konulan 586 Sayılı³²³ KHK ile; 11 ilde merkeze bağlı olarak faaliyet göstermek üzere sivil savunma birlikleri ile illerde sivil

³¹⁹ Fani R., “Erciş Depremi Özelinde Türkiye’de Afet Yönetimi”, YYÜ SBE Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Van, 2014, s.29.

³²⁰ Ergünay, Afet Mevzuatı, s.5.

³²¹ Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname, R.G. 22.11.1999 Tarih ve 23884 Sayı(mükerrer).

³²² 600 Sayılı “Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname”, R.G.14.06.2000 Tarih ve 24079 Sayı.

³²³ 586 Sayılı “Sivil Müdafaa Kanunu ile Belediye Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname”, R.G. 27.12.1999 Tarih ve 23919 Sayı (mükerrer)

savunma arama kurtarma birlikleri ve ilçelerde ise sivil savunma müdürlükleri kurulmuştur. Ayrıca ilgili kararnameyle, yaşanan afetlerde belediyelere kendi yetki ve sorumluluk sahaları dışında da görevler verilmesi ve afetle mücadelede gönüllü olarak çalışan kuruluşların afet sonrası arama-kurtarma ve ilk yardım hizmetlerine katılma esasları ayrıntılarıyla düzenlenmiştir³²⁴.

“Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun” ve bu Kanun’a dayanılarak çıkartılan “Afet ve Acil Durum Müdahale Hizmetleri Yönetmeliği”³²⁵ ile “Afet ve Acil Durum Yönetim Merkezleri Yönetmeliği”³²⁶ afet yönetim sistemimizin kurumsal yapısını büyük ölçüde değiştirmiştir. 703 Sayılı KHK’nin 62.’nci maddesiyle, “Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun” un adı “Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı ile İlgili Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun” şeklinde değiştirilmiştir. Ayrıca, 23 üncü maddesinin birinci fıkrasında yer alan "Bu Kanun" ibaresi "Kanunlarla ve afet ve acil durum yönetimine ilişkin Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi" şeklinde değiştirilmiş, üçüncü fıkrasında yer alan "kanunlarla" ibaresinden sonra gelmek üzere "ve Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle" ibaresi eklenmiştir. Son olarak; Kanun’un çeşitli maddeleri³²⁷ yürürlükten kaldırılmıştır. 02/07/2018 tarihli 703 sayılı KHK’nin 62’nci maddesi, 24/06/2018 tarihinde birlikte yapılan TBMM ve Cumhurbaşkanlığı seçimleri sonucunda Cumhurbaşkanı’nın ant içerek göreve başladığı tarih olan 09/07/2018 tarihi itibarıyla yürürlüğe girmiştir.

6771 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, Resmi Gazete³²⁸de halk oylamasına sunulmak üzere yayımlanmış ve 16/04/2017 tarihinde yapılan halk oylaması ile kabul edilerek kesin sonuçların Yüksek Seçim Kurulu tarafından yine Resmi Gazete³²⁹, de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Ancak Kanunun Cumhurbaşkanı ve milletvekili seçimlerine ilişkin hükümlerinin

³²⁴ Ergünay, Afet Mevzuatı, s.5.

³²⁵ R.G. 18.12.2013 Tarih ve 28855 Sayı.

³²⁶ R.G. 19.02.2011 Tarih ve 27851 Sayı.

³²⁷ 1 ila 14 üncü, 16 ila 22’nci, 24 ila 26’nci maddeleri ile ek 1 inci maddesinin birinci, ikinci ve üçüncü fıkraları ve geçici 1 ila geçici 7’nci maddeleri ve eki (I) sayılı Cetvel.

³²⁸ R.G. 11/02/2017 Tarih ve 29976 Sayı.

³²⁹ R.G. 27/04/2017Tarih ve 30050 Sayı(Mükerrer).

birlikte yapılacak Cumhurbaşkanı ve milletvekili seçimi takviminin başladığı tarihte, Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine ilişkin hükümlerinin ise bu seçim sonucunda seçilen Cumhurbaşkanının göreve başladığı tarihte yürürlüğe girmesi hükme bağlandığından, Cumhurbaşkanı'nın ant içerek göreve başladığı tarih olan 09/07/2018 tarihi itibarıyla yürürlüğe girmiştir.

Halk oylamasıyla kabul edilen bu düzenleme, 1982 Anayasası'nda bugüne kadar yapılan en önemli değişiklikleri içermektedir. Anayasamızda yapılan en önemli değişiklik, parlamenter hükümet sisteminin yerine Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin getirilmesi olmuştur. Böylece, sert kuvvetler ayrılığını temel alan yeni hükümet sisteminde Bakanlar Kurulu ve Başbakanlık kurumları Anayasadan çıkarılarak yürütmedeki çift başlılığa son verilmiştir. Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun³³⁰'un 8.maddesi ile değişen, Anayasa'nın 104.maddesi'nde; Cumhurbaşkanının Devletin başı olduğu, yürütme yetkisinin Cumhurbaşkanına ait olduğu; Cumhurbaşkanının yürütme yetkisine dayanarak, Cumhurbaşkanı yardımcılarını, bakanlar ve üst düzey kamu görevlilerini atamaya yetkili olduğu düzenlenmektedir. Öte yandan, Cumhurbaşkanının genel siyasetin yürütülmesi açısından sahip olduğu yürütme yetkisi ile ilgili olarak ihtiyaç duyduğu konularda kararname çıkarabileceği de öngörülmektedir. Bu düzenlemeyle kararnamelerin, yürütmenin ihtiyacını karşılaması sağlanmakta; temel hak ve hürriyetler ile siyasi hak ve hürriyetler düzenleme alanı dışında bırakılarak, kanunlarda kararnamenin konusu ile aynı durumda farklı hüküm bulunması halinde kanunun uygulanacağı hükme bağlanmaktadır³³¹.

6771 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesiyle KHK ve tüzük hukukumuzdan çıkarılarak yerlerini Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerine bırakmıştır. TBMM tarafından onaylanmasına gerek olmayan Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, yargısal denetimi Anayasa Mahkemesi tarafından yapılacak olsa da normlar hiyerarşisinde kanunun altında yer alan bir idari işlem niteliğindedir³³². 6771 Sayılı Kanun'un

³³⁰ R.G. 11.02.2017 tarih ve 29976 sayılı, Erişim Tarihi: 25.07.2018.

³³¹ 2709 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası m.104(Değişik: 16/04/2017-6771/8 md).

³³² Yüksel, İ., "6771 sayılı Anayasa Değişikliği Kanunu'nun Ardından Kanun Yapma Yöntemi", Hacettepe HFD, 7(2) 2017, 251–274, s. 269.

8.maddesiyle değişik Anayasa'nın 104.maddesi'ne göre; *“Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir. Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle dördüncü bölümde yer alan siyasi haklar ve  devler Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenemez. Anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz. Kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunlarda farklı hükümler bulunması halinde, kanun hükümleri uygulanır. Türkiye Büyük Millet Meclisinin aynı konuda kanun çıkarması durumunda, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümsüz hale gelir”*.³³³

Eski sistem ile şu anki sistemin en temel farkı; kaynağını parlamentodan alan, ona karşı sorumlu ve güvenine dayanan kollektif bir organ olan Bakanlar Kurulunun varlığına son verilmesi ve yürütme erkinin doğrudan halkın seçtiği Cumhurbaşkanında toplanmasıdır. Bu durum esas olarak şu anayasal hükümde yer almıştır: *“Yürütme yetkisi ve görevi, Cumhurbaşkanı tarafından, Anayasaya ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir”*(m.8). Ayrıca, 6771 Sayılı Kanun'la değişik 1982 Anayasası'nın geçici 21.maddesinin F fıkrasında; Kanunun yürürlüğe girdiği tarih itibariyle yürürlükte bulunan KHK lar, tüzükler, Başbakanlık ve Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılan yönetmelikler ile diğer düzenleyici işlemlerin yürürlükten kaldırılmadıkça geçerliliğini sürdüreceği;. G fıkrasında ise, kanunlarla ya da diğer mevzuatlar kapsamında Başbakanlık ve Bakanlar Kuruluna verilmiş olan yetkilerin, mevzuatta yapılacak değişikliklere kadar Cumhurbaşkanınca kullanılacağı d zenlenmektedir³³⁴.

Bu yeni düzenlemeler doğrultusunda, 2018 yılında yürürlüğe giren "Bakanlıklara Bağlı, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında 4 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi"³³⁵ ile

³³³ 1982 Anayasası madde 104 (Değişik: 21/01/2017-6771/8 md.)

³³⁴ Turan, CB, s.60; 21/1/2017 tarihli ve 6771 sayılı Kanunun 16 ncı maddesiyle, “Başbakan” ibaresi yer alan maddeler, madde başlıkları ve ilgili fıkralar “Cumhurbaşkanı yardımcıları” şeklinde değiştirilmiştir.

³³⁵ R.G. 15.07.2018 Tarih ve 3049 Sayı.

Başbakanlığa bağlı olarak faaliyet gösteren, aşağıda ayrıntılı bir şekilde ele alınacak olan, AFAD, İç İşleri Bakanlığına bağlanmıştır. Ayrıca Kararnamede, merkez ve taşra teşkilatlarından oluşan Başkanlık hizmet birimlerine yer verilmiştir. Başkanlık, afet ve acil durumlarla sivil savunmaya ilişkin hizmetlerin ülke düzeyinde etkin bir şekilde gerçekleştirilmesi için gerekli önlemlerin alınması ve olayların meydana gelmesinden önce hazırlık ve risk azaltma, olay sırasında yapılacak müdahale ve olay sonrasında gerçekleştirilecek iyileştirme çalışmalarını yürüten kurum ve kuruluşlar arasında koordinasyonun sağlanması, yurt içinde ve yurt dışında insani yardım operasyonlarının yapılması ve koordine edilmesi ile bu konularda politika önerilerinin geliştirilmesi ve uygulanması hususlarını yürütmekle görevlendirilmiştir. Ayrıca, illerde de valilere bağlı il afet ve acil durum müdürlükleri kurulmuştur.

2.5.5 Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı(AFAD)

5902 Sayılı³³⁶ “Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun” un 2009 yılında yürürlüğe girmesiyle birlikte ülkemizde afet yönetim sürecinde faaliyet gösteren üç temel kurum olan Türkiye Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğü, Sivil Savunma Genel Müdürlüğü ve Afet İşleri Genel Müdürlüğü kapatılarak, afet ve acil durum hizmetlerinin koordinasyonundan, eğitim politikalarının oluşturulmasından ve bu konularda mevzuat düzenlemeleri yapılmasından sorumlu olmak üzere “Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı (AFAD)” kurulmuştur. Yukarıda da yer verilen 4 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile 5902 Sayılı Kanun’un bazı maddeleri yürürlükten kaldırılmış ve Başbakanlığa bağlı olarak faaliyetlerini sürdüren AFAD, yeni düzenlemeyle İç İşleri Bakanlığı’na bağlanmıştır.

AFAD ‘ın temel görevi; afet ve acil durumlarda görev alacak bakanlıklar ve kurum ve kuruluşlarla yapılan değerlendirmeler doğrultusunda, “Türkiye Afet Müdahale Planını³³⁷” nı oluşturmak, bu planı belli zaman aralıklarında güncellemek

³³⁶ R.G. 17.06.2009 Tarih ve 27261 Sayı.

³³⁷ T.C. Başbakanlık Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı Türkiye Afet Müdahale Planı (TAMP) Aralık 2013, s.2, <https://www.afad.gov.tr/tr/2419/Turkiye-Afet-Mudahale-Plani>, Erişim Tarihi: 19.07.2018.

ve afet anında ilgili planın uygulanmasını koordine etmektir. Türkiye afet planının hazırlanıp uygulanması ile ilgili olarak, bakanlıklar ile kurum ve kuruluşlarda, en üst yöneticiler; il afet müdahale planlarının hazırlanması ve uygulanmasından il düzeyinde, valiler; özel kurum ve kuruluşlarda ise, bu kurum ve kuruluşların sahipleri ya da temsile yetkili olan organları sorumluluk üstlenmektedir³³⁸.

Türkiye Afet Müdahale Planı (TAMP), 5902 Sayılı Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun hükümleri gereğince, Afet ve Acil Durum Yüksek Kurulu³³⁹, nun 20.12.2013 tarihli kararıyla Resmi gazete’ de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir³⁴⁰. TAMP, ülkemizde yaşanabilecek her tür ve ölçekte, afet ve acil durumlara müdahalede görev alacak, bakanlık, kurum ve kuruluşlar, özel kuruluşlar, STK’lar ve gerçek kişileri kapsamakta, ulusal ve yerel düzeyde gerçekleştirilmesi planlanan müdahale yönetim sistemini açıklamaktadır. Hayat kurtarmak, kesintiye uğrayan hayatı ve faaliyetleri en kısa sürede normale döndürmek, müdahale çalışmalarını hızlı ve planlı bir şekilde gerçekleştirmek, halk sağlığını korumak ve sürdürmek, mülkiyet, çevre ve kültürel mirası korumak, ekonomik ve sosyal kayıpları azaltmak, ikincil afetleri önlemek ya da bunların zararlı etkilerini azaltmak ve kaynakların etkin bir şekilde kullanılmasını sağlamak, TAMP’ ın temel hedefleri arasındadır³⁴¹.

TAMP’ da yer alan afetler ve acil durumlar ise, aşağıda yer alan tablo 5’de gösterilmektedir. TAMP ile herhangi bir afet meydana geldiğinde, afet sırasında kimin ne şekilde hareket edeceği ve müdahalenin nasıl bir organizasyon içerisinde yapılacağı şimdiden belirlenmiş durumdadır. Afete müdahale aşamasında, yürütülen hizmetlerin niteliğine göre oluşturulan 28 adet hizmet grubu bulunmaktadır³⁴². Burada dikkat

³³⁸Büyükkaracıgan, N., “Türkiye’ de Yerel Yönetimlerde Kriz ve Afet Yönetim Çalışmalarının Mevzuat Açısından Değerlendirilmesi”, Selçuk Üniversitesi Sosyal ve Teknik Araştırmalar Dergisi S. 2, 2016, s.207.

³³⁹ 5902 Sayılı Kanun’un 3.maddesi’nde düzenlenen Afet ve Acil Durum Yüksek Kurulu, i 703 sayılı KHK’nin 62.maddesiyle yürürlükten kaldırılmıştır.

³⁴⁰ 03.01.2014 Tarih ve 28871 Sayı.

³⁴¹T.C. Başbakanlık Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı Türkiye Afet Müdahale Planı (TAMP),s.4.

³⁴² https://www.afad.gov.tr/upload/Node/2419/files/Afet_Mud_Pl_ResmiG_20122013.pdf, Erişim Tarihi: 27.09.2019.

edilmesi gereken husus, tabloda yer alan durumların, TAMP’ da kriz durumu olarak tanımlanmadığı; afet ve acil durum olarak tanımlandığıdır.

Tablo 5. TAMP’ da Afet ve Acil Durumlar

Su Baskını	Toplu Nüfus Hareketleri
Baraj Patlaması	Siber Saldırı
Orman Yangını	Kimyasal Olaylar
Sanayi Yangınları	Biyolojik Afetler ve Salgın Hastalıklar
Deprem	Radyolojik ve Nükleer Kazalar
Ulaşım Kazaları	Kuraklık
Teknolojik Kazalar	Hava ve Deniz Aracı Kazaları

Kaynak: T.C. Başbakanlık Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı Türkiye Afet Müdahale Planı (TAMP), Aralık 2013, s.2-3.

15 Temmuz 2018 tarihinde 4 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile yürürlükten kaldırılan ve 5902 Sayılı Kanun’un 6. maddesi’ nde, Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı örgütlenmesini oluşturan birimler, Başkana bağlı faaliyet gösteren altı daire başkanlığı şeklinde örgütlenmişti. Bunlar; Planlama ve Zarar Azaltma Dairesi Başkanlığı, Müdahale Dairesi Başkanlığı, İyileştirme Dairesi Başkanlığı, Sivil Savunma Dairesi Başkanlığı, Deprem Dairesi Başkanlığı, Yönetim Hizmetleri Dairesi Başkanlığı şeklinde sıralanmaktaydı. Başkan; hizmetleri afet yönetimi ilkesine uygun olarak yürütmek, Afet ve Acil Durum Koordinasyon Kurulu’nun toplanması amacıyla kurul başkanına öneride bulunmak, afet sırasında müdahaleyi koordine etmek ve üst makamları bilgilendirmek, sivil savunma arama ve kurtarma birlik müdürlüklerinin görev yerlerini ilgili kuruluşlarla koordine ederek belirlemek, iç denetçi atamak, resmi ve özel kurum ve kuruluşlar ile ilişkileri yürütmek, basın ve halkla ilişkiler faaliyetlerini planlamak ve yürütmek, yıllık çalışma raporu ve eylem planını hazırlamakla görevliydi ve hizmetlerin yürütülmesinden dolayı Başbakana karşı sorumluydu (Madde 7/1–2).

15 Temmuz 2018 tarihli ve 4 Numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin ikinci bölümünde ele alınan ve yeniden düzenlenen Afet ve Acil Yardım Yönetimi Başkanlığı, merkez ve taşra olmak üzere iki ana teşkilattan oluşmaktadır. Başkanlık merkez teşkilatının, AFAD İl Müdürlükleri ve tüm kamu kurumlarının afetlerle ilgili olarak üzerlerine düşen sorumlulukları yerine getirmelerini sağlama, ilgili kurumları takip etme ve gerekli çalışmaları yapmak üzere koordinasyonu sağlama gibi yükümlülükleri bulunmaktadır³⁴³. Başkanlığın afet ve acil durumlarla ilgili, yasalarla verilen görevleri ise, daire başkanlıkları tarafından yerine getirilmektedir. İlgili Kararname'nin 35. maddesi' ne göre; AFAD Başkanlığına bağlı daire başkanlıkları; Planlama ve Risk Azaltma Dairesi Başkanlığı, Müdahale Dairesi Başkanlığı, İyileştirme Dairesi Başkanlığı, Sivil Savunma Dairesi Başkanlığı, Deprem Dairesi Başkanlığı, Personel ve Destek Hizmetleri Dairesi Başkanlığı, Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığı, Bilgi Sistemleri ve Haberleşme Dairesi Başkanlığı'dır. Yeni düzenlemeyle 5902 Sayılı Kanun'da "Planlama ve Zarar Azaltma Dairesi Başkanlığı" ismiyle düzenlenen Başkanlık, "Planlama ve Risk Azaltma Dairesi Başkanlığı" şeklinde gerçekleştirilen isim değişikliğiyle varlığını sürdürmektedir. Bunun yanı sıra daha önce hizmet birimleri arasında yer alan "Yönetim Hizmetleri Dairesi Başkanlığı" ise yeni düzenlemede yer almamaktadır³⁴⁴.

15 Temmuz 2018 tarihli ve 4 Numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 36.maddesine göre, Planlama ve Risk Azaltma Dairesi Başkanlığı'nın görevleri; ülke düzeyinde uygulanacak afet ve acil durum müdahale, risk yönetimi ve risk azaltma planlarını yapmak veya yaptırmak, muhtemel afet ve acil durum bölgelerini tespit etmek ve önleyici tedbirleri ilan etmek, zarara uğraması muhtemel yerlerin plan, proje ve imar esaslarını belirlemek, ayni, nakdi ve insani yardım esaslarını belirlemek, yurt içi ve yurt dışında meydana gelen afet ve acil durumlarla ilgili bilgileri toplamak ve değerlendirmek olarak sıralanabilir. Afet ve acil durumlara ilişkin görevleri ise; yönetim stratejilerini belirlemek, kamu yatırımları ile personel ihtiyacı konusunda

³⁴³ Şengün, Afet Hukuku, s.138.

³⁴⁴ 15 Temmuz 2018 tarihli ve 4 Numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin "Hizmet Birimleri" başlıklı 35. Maddesinde; diğer daire başkanlıkları; Personel ve Destek Hizmetleri Dairesi Başkanlığı, Eğitim Dairesi Başkanlığı, Dış İlişkiler ve Uluslararası İnsani Yardım Dairesi Başkanlığı, Gönüllü ve Bağışçı İlişkileri Dairesi Başkanlığı ve Denetim Hizmetleri Dairesi Başkanlığı olarak sıralanmaktadır.

ilgili kuramlara önerilerde bulunmak, sigorta hizmetlerinin geliştirilmesi ve yaygınlaştırılmasını sağlamak, hizmet standartlarını ve akreditasyon esaslarını belirlemek ve denetlemek ve başkan tarafından verilecek benzeri görevleri yapmak şeklinde sıralanmaktadır.

Aynı Kararname'nin 37.'nci maddesi'nde düzenlenen Müdahale Dairesi Başkanlığı; afet ve acil durum esnasında kamu, özel sektör ve sivil toplum kuruluşları, yabancı kişi ve kuruluşlara ait her türlü kaynakları değerlendirerek afet veya acil durumun etkilerini gidermeye yönelik müdahale çalışmalarını yürütmek, başkanlık bünyesindeki afet ve acil durum yönetimi merkezini idare etmek, kamu kurum ve kuruluşları ile illerde afet ve acil durum yönetimi merkezlerinin açılması ve yönetilmesini sağlamak, koruyucu ve kurtarıcı faaliyetleri planlamak ve yürütmek, afet ve acil duruma ilişkin anlaşmalarla verilen görevleri yürütmek, yabancı devletlerle ve uluslararası kuruluşlarla görev alanına giren konularda işbirliği yapmak gibi görevleri ifa etmektedir. Müdahale Dairesi Başkanlığı'na verilen görevlerin, özellikle afetler meydana geldikten sonra yani kriz yönetimi aşamasında etkin bir şekilde planlandığı görülmektedir.

Kararname'nin 38. Maddesinde; İyileştirme Dairesi Başkanlığı'nın görevleri tek tek sayılmıştır. İlgili maddede bu görevler; afet ve acil durum sonrası hayatın normale dönmesini sağlayıcı tedbirleri almak, afet ve acil durum bölgelerinde geçici yerleşmeyi sağlamak, zarara uğramış kişilerin tedavi, iye, ibate, sosyal ve psikolojik destek hizmetlerini yürütmek, afete uğramış yerlerin imar, plan, proje işlemleri ile bu alandaki hukuki işlemlerin yürütülmesinde kamu kurum ve kuruluşları ile koordinasyonu sağlamak, yapılan işlemleri denetlemek, uluslararası acil yardımları yapmak ve kabul etmek, afetten etkilenen bölgelerde, kamu kurum ve kuruluşları, mahalli idareler, üniversiteler ve sivil toplum kuruluşları ile işbirliği içerisinde afet sonrası yeniden yapılanma ve iyileştirme planlarını hazırlamak, hazırlanan planların uygulanmasını koordine etmek, uygulamaya ilişkin ilerleme raporlarını hazırlamak olarak yer almaktadır.

Çeşitli maddeleri yürürlükten kaldırılan ve halen yürürlükte bulunan 5902 Sayılı Kanun'un yanı sıra 4 Numaralı Kararname'de de yer alan Sivil Savunma Dairesi

Başkanlığı'nın görevleri; kamu kurum ve kuruluşları ile özel kuruluşlarda sivil savunma hizmetlerinin planlanması, uygulanması ve denetlenmesi, silahsız olmak şartıyla her çeşit koruma ve kurtarma tedbirlerinin alınması, arama-kurtarma ve ilk yardım faaliyetlerinin planlanması ve yürütülmesi, savaş ve seferberlik hazırlıklarında ihtiyaç duyulacak sivil kaynaklarının tespit edilmesi, sivil savunma gayretlerinin halk tarafından desteklenmesi ve halkın moralinin korunmasını sağlamaya yönelik çalışmalar yapmak, kimyasal, biyolojik, radyolojik ve nükleer maddelerin meydana getireceği tehlikelere karşı alınacak önlemleri ve yapılacak çalışmaları tespit etmek ve bunlarla ilgili bakanlık, kamu ve özel kurum ve kuruluşlar arasında koordinasyonu sağlamaktır (4 Numaralı Kararname m.39).

AFAD' a bağlı olarak faaliyet gösteren bir diğer başkanlık Deprem Dairesi Başkanlığı'dır. Başkanlık; depreme hazırlık, müdahale, deprem riski yönetimi faaliyetlerini yürütmek, depremde zarara uğraması muhtemel yerler ile zarara uğramış yerlerin imar, plan ve proje işlemlerini yapmak, depreme hazırlık, müdahale ve iyileştirme aşamalarında kullanılabilecek kamu, özel ve sivil toplum kuruluşları ile yabancı kişi ve kuruluşlara ait her türlü kaynakların tespit ve etkin kullanımını sağlamak, depremler hakkında halkın bilgilendirilmesi, konularında uygulanacak politika önerilerini belirlemek, takip etmek, değerlendirmek ve depremle ilgili hizmetlerin yürütülmesinde Başkanlığın diğer birimlerine danışmanlık yapmak gibi görevler üstlenmiştir (4 Numaralı Kararname m.40). Aynı maddenin ikinci fıkrasında ise; deprem gözlemi yapan üniversiteler, yerel yönetimler ve ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının deprem gözlem verilerini eşzamanlı olarak Başkanlığa aktarılması, ayrıca meydana gelen depremin büyüklüğü ve şiddeti gibi temel verileri de kamuoyuna resmi olarak duyurmak üzere Başkanlığa iletilmesi hususu düzenlenmektedir³⁴⁵.

Son olarak, Personel ve Destek Hizmetleri Dairesi Başkanlığı'nın görevlerine bakıldığında; bu görevler; Başkanlığın insan kaynakları politikası ve performans ölçütlerinin belirlenmesi, personelin özlük işlemleri ile idari ve mali hizmetlerin yürütülmesi, afet ve acil duruma ilişkin kaynakların yönetilmesi, ulusal seviyede

³⁴⁵ 5902 Sayılı Kanun'un 13. maddesi'nde düzenlenen "Yönetim Hizmetleri Dairesi Başkanlığı ise, 09/07/2018 tarihinde Resmi Gazete'de yayımlanan 703 sayılı KHK'nin 62 nci maddesiyle yürürlükten kaldırılmıştır.

lojistik hizmetlerin yapılması veya yaptırılması yerel yönetimler ile başka kamu kurum ve kuruluşları ile sivil toplum kuruluşlarına destek sağlanması olarak sıralanmaktadır (4 Numaralı Kararname m.41). Ayrıca, AFAD’a bağlı olarak faaliyet gösteren; Dış İlişkiler ve Uluslararası İnsani Yardım Dairesi, Gönüllü ve Bağışçı İlişkileri Dairesi, Denetim Hizmetleri Dairesi, Strateji Geliştirme Dairesi ile Bilgi Sistemleri ve Haberleşme Dairesi Başkanlıklarının görevleri, Kararname’nin 42 ile 47’ nci maddeleri arasında düzenlenmektedir³⁴⁶.

5902 Sayılı Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun’un, 4 Numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle bazı maddeleri yürürlükten kaldırılmadan önce; Afet ve Acil Durum Başkanlığı’nın örgütlenmesi içerisinde başkanlığın merkezi ve yerel düzeydeki teşkilatlanmasına ek olarak, üç kurul daha yer almaktaydı. 5902 Sayılı Kanun’da; Afet ve Acil Durum Yüksek Kurulu, Afet ve Acil Durum Koordinasyon Kurulu ve Deprem Danışma Kurulu olarak düzenlenen bu kurullar ilgili Kararname ile kaldırılarak, “Afet ve Acil Durum Danışma Kurulu” adı altında tek bir kurul şeklinde örgütlenmiştir(4 Numaralı Kararname m.32).Her ne kadar, AFAD, afetlerle bozulan düzenin yeniden kurulması aşamasındaki faaliyetlerden birinci derecede sorumlu olan bir kurul olsa da; ilgili Kararnameyle, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı’na bağlı olan Yapı İşleri Genel Müdürlüğü bünyesinde de afet sonrası oluşan hasarın tespit edilmesinden sorumlu olmak üzere, “Afet Koordinasyon Hizmetleri” adı altında Hasar Tespit Şube Müdürlüğü, Enkaz Kaldırma Koordinasyon Şube Müdürlüğü ve Altyapı Koordinasyon Şube Müdürlüğü’nden oluşan bir daire başkanlığı ihdas edilmiştir³⁴⁷. Bu başkanlığın kurulması ile beraber, AFAD’ın tek bir kurum olarak yürüttüğü afet hizmetlerinde bir bölünme ve parçalanma yaşanmaya başlanmıştır.

Anayasa’da yapılan son değişikliklerle beraber, yeni bir kamu örgütlenmesinin söz konusu olması, kurumsal yapı ve ilgili bakanlıklara ek olarak, afet yönetimi sürecindeki bazı iş ve işlemlerden sorumlu olan birimlerin de yeniden tanımlanma ihtiyacını gündeme getirmiştir. İşte bu sebeple, daha önce de belirtildiği üzere, AFAD,

³⁴⁶ R.G. 15.07.2018 Tarih ve 30479 Sayı.

³⁴⁷ <https://yapiisleri.csb.gov.tr/birimler/afet-koordinasyon-hizmetleri-dairesi-baskanligi/1002>, Erişim Tarihi: 27.09.2018.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin gerektirdiği yeni örgütlenme yapısı içerisinde İçişleri Bakanlığı'na bağlı olarak faaliyetlerine devam etmeye etmektedir³⁴⁸.

2.5.6. Afet ve Acil Durum Danışma Kurulu

5902 Sayılı Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunda yer almayan ve 4 Numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile getirilen yeni bir kurum olan Afet ve Acil Durum Danışma Kurulu'nun görevleri ilgili Kararname'nin 32. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre, kurul; afet ve acil durumlardan korunmak, afet ve acil durum risklerini azaltmak, afet ve acil durum sonrası yapılacak faaliyetler hakkında öneriler sunmak, afet politikalarını ve öncelikleri belirlemekle görevlidir. Kurul, bu görevlerini gerçekleştirirken, Başkan veya belirleyeceği Başkan Yardımcısının başkanlığında ve Dışişleri Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı, Boğaziçi Üniversitesi Kandilli Rasathanesi ve Deprem Araştırma Enstitüsü, Maden Tetkik ve Arama Genel Müdürlüğü, Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu, Türkiye Kızılay Derneğinden daire başkanı düzeyindeki birer temsilci ile afet ve acil durumlar konusunda çalışmaları bulunan ve Yükseköğretim Kurulu tarafından bildirilecek en az on üniversite öğretim üyesi arasından Başkan tarafından belirlenecek beş üye ile akredite edilmiş ilgili sivil toplum kuruluşlarından Başkan tarafından belirlenecek üç üyeden oluşmaktadır³⁴⁹.

2.5.7. Afetle İlgili Görev Yapan Diğer Kurum ve Kuruluşlar

Anayasanın 126. maddesi' ne göre, merkezi idare kuruluşu bakımından, ülkemiz, coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre, illere; iller de ilçelere ve diğer kademeli bölümlere ayrılır. 5442 Sayılı İl İdaresi Kanunu³⁵⁰, il yönetimini düzenlemekte ve bu Kanun ile illerin valilerin yönetimi altında örgütleneceği, kendi içlerinde ilçelere ayrılacağı ve ilçe yönetimlerinin kaymakamların yetki ve sorumluluğu altında olduğunu belirlemektedir. Ülkemiz afet

³⁴⁸ Şengün, Afet Hukuku, s.139.

³⁴⁹ 4 Numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi m.32.

³⁵⁰ R.G. 18.06.1949 Tarih ve 7236 Sayı.

yönetim sistemi yapılanması, bu yönetsel yapı temel alınarak oluşturulmuş ve bu doğrultuda gerekli yasal düzenlemeler yapılmıştır.

İl İdaresi Kanunu ile taşrada görev yapan vali ve kaymakamların afetlerle ilgili görev ve yetkileri açıkça düzenlenmemiş, genel ifadelerle il ve ilçelerde kamu düzenini ve esenliğini sağlayacakları belirtilmiştir. Bunun yanı sıra, özel kanunlarla da taşra yöneticilerine yetki ve görevler verilmiştir³⁵¹. Afet konusunda temel kanun olan 7269 Sayılı Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun³⁵²’un “Mülkiye Amirlerine Verilen Olağanüstü Yetkiler” başlıklı 6. maddesi’ne göre; vali ve kaymakamlar, afetlerin meydana gelmesinden sonra, askerler ve hakim sınıfından bulunanlar hariç olmak üzere, 18-65 yaş arasındaki tüm erkek vatandaşlara görev vermek, bedeli veya kirası sonradan ödenmek üzere canlı, cansız resmi, özel veya ücretli her türlü nakil vasıtasına ve gerekli makine ve teçhizata el koymak, tedavi, kurtarma, yedirme, giydirme ve barındırma gibi işlerle ve bunların icap ettirdiği ivedi nitelikte satın almaları ve kiralamaları yapmak ve gerçek ve tüzel kişilere ait olan her türlü taşınmaz malları geçici olarak işgal etmek yetkileriyle donatılmışlardır.

Vali ve kaymakamlar son derece geniş yetkilerle donatılmış olmalarına rağmen, hem 1999 Marmara depremi hem de 2011 yılında yaşanan Van depreminin ardından, depremin meydana geldiği illerdeki yetkililer, yardım çalışmalarının hazırlanması ve düzenlenmesi ile uygulanmasında eksiklikler ve gecikmeler yaşanmasına neden olmuşlardır. Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM), 27 Ağustos 1999 tarihinde, depremden önce, deprem sırasında ve sonrasında alınan tüm tedbirleri incelemekle görevli bir araştırma komisyonunun kurulmasına karar vermiş ve bu komisyon, 23 Aralık 1999 tarihinde rapor³⁵³unu Meclis’e sunmuştur. Bu raporda;

³⁵¹ Gündüz, İ., “Afetleri Yönetmek Afet Algısından, Afet Sonrası Çalışmalara”, Değişim Yayınları, İstanbul, 1994, s.25.

³⁵² R.G. 25.05.1959 tarih ve 10213 Sayı.

³⁵³ https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/meclis_bulteni.dergi?psayi=72, TBMM Meclis Bülteni, Y.1999, Aralık S.72, Erişim Tarihi: 19.10.2017.

“ (...) Toplum hayatını etkileyecek nitelikteki afetlerin meydana geldiği durumlarda, yetkinin/gücün kamu yöneticilerine ait olmasına rağmen, bu yöneticiler, söz konusu durumları yeterince kavrayarak, doğru kararlar verememişlerdir. Bu durum şüphesiz depremden etkilenen bölgenin önemi, iletişimin kesilmesi, enerji kesintileri ve alt yapılara erişilememe durumlarıyla açıklanmaktadır.

Bu nedenle, uygulamada gecikmeler yaşanmıştır, zira büyük deprem riski taşıyan bölgeler olarak sınıflandırılan bu illerdeki yetkililerin, bu tür afet karşısında alınacak tedbirleri ya da depremin yaşanması durumunda her birinin görev ve yetkilerini belirleyen herhangi bir planları bulunmamaktaydı veyahut da böyle bir senaryoyu öngörmemişlerdir. Oysa söz konusu yetkililerin, bölgenin kritik durumunu ve daha kötü olasılıkları göz önünde bulundurarak hazırlanmaları ve etkili bir şekilde müdahale edebilmeleri (gerekirdi) (...). Kuşkusuz, kriz hücrelerinde yer alan kamu yöneticileri, çalışmalarını iyi niyet ve fedakarlıkla sürdürmüşlerdir. Bununla birlikte, bu yöneticilerin doğal afet için hazırlıklı olmadıkları, acil müdahale planı ve programlarının bulunmadığı ve bu tür bir plan ve programları bulunsa bile, afet korkusuyla meydana gelen şok nedeniyle bunları uygulayamadıkları tespit edilmişti. (...) şeklinde değerlendirme yapılmıştır.

Ülkemizde yerel düzeyde afet yönetimi sistemi; İl Afet ve Acil Durum Müdürlükleri (AFAD İl Müdürlükleri), Belediyeler ile Afet ve Acil Durum Arama ve Kurtarma Birlik Müdürlükleri şeklinde örgütlenmiştir. 5902 Sayılı Kanun’un üçüncü bölümü İl Afet ve Acil Durum Müdürlükleri ile Birlik Müdürlükleri’ni düzenlemekteydi. İlgili Kanun’da, İl Afet ve Acil Durum Müdürlükleri’nin görevleri;

- “İlin afet ve acil durum tehlike ve risklerini belirlemek, afet ve acil durum önleme ve müdahale il planlarını, yerel yönetimler ile kamu kurum ve kuruluşlarıyla işbirliği içinde yapmak ve uygulamak,
- İl afet ve acil durum yönetimi merkezini yönetmek, oluşan kayıp ve hasarı belirlemek,
- Afete ilişkin eğitim faaliyetlerini yapmak veya yaptırmak, Sivil toplum kuruluşları ile gönüllü kişilerin afet yönetimi ile ilgili akreditasyonunu yapmak ve belgelendirmek,

- İl ve ilçe düzeyinde sivil savunma planlarını hazırlamak ve uygulamak,
- Afet sırasında gerekli arama ve kurtarma malzemeleri ile halkın barınma, beslenme, sağlık ihtiyaçlarının karşılanmasına yönelik depolar kurmak ve yönetmek, seferberlik ve savaş hazırlıkları ile sivil savunma hizmetlerine ilişkin görevleri yerine getirmek, yıllık bütçe teklifini hazırlamak³⁵⁴ şeklinde sıralanmıştı.

İl Afet ve Acil Durum Müdürlükleri, illerde, il özel idaresi bünyesinde, o ilin valisine bağlı olarak kurulmuş ve faaliyetlerine başlamıştı. İl genelindeki yerel yönetimlerin, ilçelerin ve diğer kamu kurumlarının afetle ilgili birimlerinin tüm çalışmaları buradan yürütülmekte ve koordine edilmekteydi. Ayrıca Müdürlüğün yönetiminden de ilin valisi sorumluydu. Müdürlüklere ait harcamalar, il özel idareleri bütçelerine bunun için konulan ve bu harcamalara tahsis edilen ödenek üzerinden yapılmaktaydı. Harcamalarda yetki ilin valisi tarafından kullanılmakta, personel harcamaları ve personelle ilgili diğer harcamalar başkanlık bütçesinden karşılanmaktaydı³⁵⁵. Bu birimlerin yönetim ve sorumluluğu da ilin valisine verilmişti.

2012 yılı itibariyle yürürlüğe giren 6360 Sayılı “On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”³⁵⁶ ile Ülkemizdeki Büyükşehir Belediyesi sayısı 30’a çıkarılarak, bu illerde bulunan İl Özel İdareleri kapatılmıştır. İşte bu düzenleme sonrası Büyükşehir Belediyesi bulunan, Kanun kapsamındaki 30 ilde AFAD İl Müdürlüklerinin İl Özel İdareleri ile olan bağlantıları ortadan kalkmıştır. 2014 yılında yapılan yeni düzenlemeyle Türkiye genelinde mevcut bulunan AFAD İl Müdürlüklerinin her birinin İl Özel İdareleriyle aralarındaki bağlantıları ortadan kaldırılmakla beraber, bunların tekrar valiliklerin çatısı altında toplanması yoluna gidilmiştir. Bu yeni düzenlemeyle birlikte AFAD İl Müdürlükleri yerel düzeyde kendi ilinden sorumlu birer afet örgütü olarak yönetimdeki yerini almıştır.

³⁵⁴ 5902 sayılı Kanun m.18, R.G. 17.06.2009 Tarih ve 27261 Sayı.

³⁵⁵ Gündüz, (Afet), s.167; Kemaloğlu, a.g.e. s.135.

³⁵⁶ R.G. 06.12.2012 tarih ve 28489 sayı.

15 Temmuz 2018 tarihli ve 4 Numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 52.maddesi, "İl afet ve acil durum müdürlükleri" başlığını taşımaktadır. Maddede, illerde bütünleşik afet ve acil durum yönetiminin tüm unsurlarını içerecek şekilde, Başkanlığın taşra teşkilatı olarak valiye bağlı il afet ve acil durum müdürlüklerinin kurulduğu, müdürlüğün sevk ve idaresi ile ildeki afet ve acil durum faaliyetlerinin yönetiminin sorumluluğunun valide olduğu düzenlenmektedir. Aynı maddede, İl afet ve acil durum müdürlüklerinin görevleri de sıralanmaktadır³⁵⁷.

Ülkemizde karar alma ve kararları uygulama açısından devlet organlarının yukarıdan aşağıya doğru gelişen hiyerarşik ve merkeziyetçi bir yapıya sahip olması, yerel yönetimlerin ve halkın afet yönetim sistemine etkin bir şekilde katılımının önünde büyük bir engel oluşturmaktadır. Özellikle afet yönetimi aşamalarından risk azaltma ve müdahale aşamalarında, yerel yönetimlere yeteri kadar görev ve sorumluluk verilmemektedir. Bu zamana kadar yaşanan tecrübeler, afet yönetiminin her aşamasında, ama özellikle de risk azaltma ve müdahale aşamalarında merkezi yönetimle yerel yönetimler arasında aktif bir işbirliği ve eş güdümün sağlanması noktasında çok fazla eksikliklerin bulunduğunu göstermektedir³⁵⁸.

³⁵⁷ Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi md.52/(2) " İl afet ve acil durum müdürlüklerinin görevleri şunlardır: a) İlin afet ve acil durum tehlike ve risklerini belirlemek, afet ve acil durum hazırlıklarını yapmak. b) Afet ve acil durum risk azaltma, müdahale ve iyileştirme il planlarını, mahallî idareler ile kamu kurum ve kuruluşlarıyla işbirliği ve koordinasyon içinde yapmak, uygulamak ve uygulatmak. c) İl afet ve acil durum yönetim merkezini yönetmek, kesintisiz ve güvenli haberleşmeyi sağlamak. ç) Afet ve acil durumlarda meydana gelen kayıp ve hasarı tespit etmek veya ettirmek. d) Afet ve acil durumlara ilişkin eğitim faaliyetlerini yapmak veya yaptırmak. e) Sivil toplum kuruluşları ile gönüllü kişilerin afet ve acil durum yönetimi ile ilgili akreditasyonunu yapmak ve belgelendirmek. f) Afet ve acil durumlarda, gerekli arama ve kurtarma malzemeleri ile halkın barınma, beslenme ve sağlık ihtiyaçlarının karşılanmasında kullanılacak gıda, araç, gereç ve malzemeler için depolar kurmak ve yönetmek. g) İlgili mevzuatta yer alan seferberlik ve savaş hazırlıkları ile sivil savunma hizmetlerine ilişkin görevleri illerde yerine getirmek. ğ) Başkanlığın belirlediği usul ve esaslar çerçevesinde risk azaltma, hazırlık, müdahale ve iyileştirme çalışmalarını diğer kurum ve kuruluşlarla birlikte yapmak. h) Kimyasal, biyolojik, radyolojik ve nükleer maddeler ile benzeri diğer teknolojik maddelerin tespiti, teşhisi ve arındırılması ile ilgili hizmetleri yürütmek, ilgili kurum ve kuruluşlar arasında işbirliği ve koordinasyonu sağlamak. ı) Başkanlıkça belirlenen yıllık çalışma programlarını uygulamak, yıllık faaliyet raporları hazırlayarak Başkanlığın onayına sunmak. i) Yıllık bütçe teklifini hazırlamak. 20 j) Başkanlığın ve valinin vereceği diğer görevleri yapmak."

³⁵⁸Ergünay, O., (Sempozyum), "Afet Yönetiminde Kurumsal Yapılanma ve Mevzuat Nedir? Nasıl Olmalıdır?", İstanbul Depremi Beklerken Sorunlar ve Çözümler Bildiriler Kitabı, 20 Eylül 2008 CHP İstanbul Deprem Sempozyumu, İstanbul, 2008, s.100.

Ülkemizde il ve ilçe yönetimleri hem afetlere ilk müdahale eden hem de afet yönetim sisteminin diğer aşamalarında da doğrudan görev ve sorumlulukları bulunan birimlerdir. Bulunduğu coğrafyayı yerinde en iyi şekilde tanıyıp değerlendirme imkanına sahip olan yerel yönetimlere bu konuda yeteri kadar görev ve sorumluluk verilmesi, yönetsel demokrasinin gelişmesi açısından büyük bir öneme sahiptir³⁵⁹. Buradan hareketle, il düzeyinde afet yönetim sisteminin planlanması, geliştirilmesi ve meydana gelen afetler sonrasında uygulanması il valisinin sorumluluğu altındadır. Ayrıca il özel idareleri de afet ve acil durumlara yönelik olarak İl Özel İdaresi Kanunu'nun 69. maddesi gereğince³⁶⁰; afet ve acil durum planlarının hazırlaması, il ölçeğindeki diğer acil durum planlarıyla eşgüdümün sağlanması, gerekli ekip ve donanımın hazırlanması, halkın eğitimi ve çevre illere yardım yapılması gibi çeşitli görev ve sorumluluklar üstlenmektedir. Belediyeler ise, afet yönetimi sürecine daha çok destek birimi şeklinde katılmakta ve bu doğrultuda faaliyet göstermektedir³⁶¹.

Türkiye Büyük Millet Meclisi Araştırma Komisyonu'nun, 23 Aralık 1999 tarihinde Meclis'e sunmuş olduğu rapor³⁶², un belediyelerle ilgili kısmı şöyledir:

“İllerde ve bölgelerde imar planını düzenleyenler belediyelerdir. Ademi merkezîyetçilik adına belediyelere devredilen bu önemli yetkiler (...) siyasi amaçlar doğrultusunda kullanılmıştır (...) Yerel yöneticiler ve belediyeler, kendilerine verilen yasal yetkileri kötüye kullanmışlardır ve şehirlerini beton yığınının dönüştür(müşlerdir).

(...)”

Özellikle risk azaltma faaliyetleri kapsamında belediyelere çok önemli görevler düşmektedir. Yerelde belediyeler tarafından hazırlanan imar planları, afet zararlarının azaltılmasında en etkili araçlardan biridir. Belediyelerce imar planları

³⁵⁹ Akıncı, M. (2017), “Danıştay Kararları Işığında İdarenin Gözetim ve Denetim Görevi”, Legal Yayınevi, İstanbul, s.596.

³⁶⁰ R.G. 04.03.2005 Tarih ve 25745 Sayı

³⁶¹ Çakır, B., Erençin, A., “Türkiye’de Belediyelerde Afet Ve Acil Durum Yönetimi,” Çağdaş Yerel Yönetimler, C.17, S.4, Ekim 2008, s.26.

³⁶² https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/meclis_bulteni.dergi?psayi=72, TBMM Meclis Bülteni, Y.1999, Aralık S.72, Erişim Tarihi: 19.10.2017.

hazırlanırken, tehlike haritalarının esas alınması ve imar dışı uygulamalara fırsat verilmemesi sağlanmalıdır. Özellikle yeni yapıların inşa edilmesi aşamasında yapı denetim sisteminin de etkin olarak işletilmesi gerekmektedir³⁶³.

Yerel yönetimlerle ilgili kanunlarda 2000’li yılların başlarında yapılan düzenlemelerde, 1999 Marmara Depremi’nin sonuçlarından da ders alınarak belediyelere yeni görev ve sorumluluklar verilmiştir. Belediyelerin afet ve acil durumlara yönelik görevleri en belirgin şekilde 5393 Sayılı Belediye Kanunu’nda yer almaktadır. 5393 Sayılı Belediye Kanunu’ nun³⁶⁴ “Acil Durum Planlaması” başlıklı 53. maddesi’ ne göre; belediye; yangın, sanayi kazaları, deprem ve diğer doğal afetlerden korunmak veya bunların zararlarını azaltmak amacıyla beldenin özelliklerini de dikkate alarak gerekli afet ve acil durum plânlarını yapmak, ekip ve donanımı hazırlamak, acil durum plânlarının hazırlanmasında varsa il ölçeğindeki diğer acil durum plânlarıyla da koordinasyonu sağlamak ve ilgili bakanlık, kamu kuruluşları, meslek kuruluşlarıyla üniversitelerin ve diğer mahallî idarelerin görüşlerini almakla görevlendirilmiştir. Ayrıca, görüşlerine başvurduğu idareler, kurum ve kuruluşlarla ortak programlar yaparak, hazırladığı plânlar doğrultusunda halkın eğitimi için gerekli önlemleri almakla da görevlidir. Belediye sınırları dışında yangın ya da diğer afetlerin meydana gelmesi durumunda ise, bu bölgelere gerekli yardım ve desteği sağlamakla yükümlüdür. 5393 Sayılı Belediye Kanunu’ndaki düzenlemeye bakıldığında, belediyeye afet ve acil durumlara ilişkin olarak çok geniş yetki ve görevler verildiği görülmektedir.

Belediye Kanunu’nun 53. maddesi ile İl Özel İdaresi Kanunu’nun 69.maddesi birbirine paralel düzenlemelerdir. Şöyle ki; Belediye Kanunu’nun ilgili maddesi ile il özel idarelerinin afet ve acil durumlara ilişkin il ölçeğindeki görevleri, belediyeler için belediye sınırlarını içine alacak biçimde tanzim edilmiştir. Belediye, afet yönetim sürecinde destek birimi olmasının yanı sıra beldenin özelliklerini de dikkate alarak bu süreci planlamak ve idare etmekle görevlendirilmiştir. Aynı şekilde, afet yönetimi sürecinde, il ve ilçe yönetimlerinin de planlama görevi bulunmaktadır. Ancak burada

³⁶³ Fani, a.g.e., s.46.

³⁶⁴ R.G. 13.07.2005 Tarih ve 25874 Sayı.

dikkat edilmesi gereken husus; belediyelerin hazırladığı planların, il ve ilçe yönetimlerinin planlarından tamamen bağımsız veya üstün bir nitelikte olmadığıdır. Aksine bir belediyenin hazırlamış olduğu afet ve acil durum planı diğer planlara uygun olmak zorundadır. Belediye planları, il ve ilçe afet planlarını tamamlayan ve bu planların belediyeye vermiş olduğu görevlerin detaylarını düzenleyen bir düşünceyle hazırlanmalıdır³⁶⁵.

5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu' na³⁶⁶ göre; “*İl düzeyinde yapılan planlara uygun olarak, doğal afetlerle ilgili plânlamaları ve diğer hazırlıkları büyükşehir ölçeğinde yapmak; gerektiğinde diğer afet bölgelerine araç, gereç ve malzeme desteği vermek; itfaiye ve acil yardım hizmetlerini yürütmek; patlayıcı ve yanıcı madde üretim ve depolama yerlerini tespit etmek, konut, işyeri, eğlence yeri, fabrika ve sanayi kuruluşları ile kamu kuruluşlarını yangına ve diğer afetlere karşı alınacak önlemler yönünden denetlemek, bu konuda mevzuatın gerektirdiği izin ve ruhsatları vermek*”(m.7/u) büyükşehir belediyelerinin afet ve acil durumlara yönelik görevleridir.

Afet planlarının hem il ve ilçe yönetimi hem de belediyeler tarafından ayrı ayrı hazırlanması neticesinde, ortaya bir takım olumsuzlukların çıkma ihtimalini göz ardı etmemek gerekir. Meydana gelen olumsuzlukların ortadan kaldırılması ve planlar arasındaki farklılıkların yaratacağı karışıklığın giderilmesi amacıyla, afete ilişkin yetki ve sorumlulukların farklı makamlara dağıtılmaması ve ilde vali ilçede kaymakam olmak üzere tek elde toplanması yönünde düzenlemelerin yapılması atılması gereken en önemli adımlardan biri olduğu söylenebilir³⁶⁷.

1999 Marmara depreminin ardından çok sayıda yeni birim kurulmuş, bazı birimlere de afetlerle ilgili yeni görevler, yetki ve sorumluluklar verilmiştir. Bunlardan biri, 586 Sayılı Sivil Müdafaa Kanunu ile Belediye Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname ile kurulan Sivil Savunma Arama ve Kurtarma Birlikler Müdürlükleridir. Sivil Savunma Arama ve Kurtarma Birlik

³⁶⁵ Çakır & Erençin, a.g.e., s.29.

³⁶⁶ R.G. 23.07.2004 Tarih ve 25531 Sayı.

³⁶⁷ Çakır & Erençin, a.g.e., s.27.

Müdürlükleri 2001 yılından itibaren faaliyetlerine başlamıştır. Bu birlikler seferberlik, savaş hali ve doğal afetler neticesinde meydana gelen can ve mal kayıplarını en aza indirmeyi ve olası afetlerde günlük yaşamın hızlı bir şekilde normale dönmesini sağlamayı amaçlamaktadır. Birlik müdürlükleri, sorumluluk alanları çevre illeri de kapsayacak şekilde; İstanbul, İzmir, Samsun, Sakarya, Afyon, Ankara, Adana, Diyarbakır, Erzurum, Van ve Bursa olmak üzere on bir ili içine alan bölge yapılanması şeklinde örgütlenmiştir. 586 Sayılı Kararname ile, illerin yanı sıra ilçelerde de sivil savunma müdürlükleri kurulması, illerde sivil savunma arama ve kurtarma ekipleri, ilçelerde sivil savunma mahalli kuvvetleri ve 11 ilde de doğrudan merkeze bağlı olmak üzere Sivil Savunma Arama ve Kurtarma Birlik Müdürlükleri kurulması yoluna gidilmiştir.³⁶⁸

2014 yılında, 6525 Sayılı “Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun”³⁶⁹ ile Sivil Savunma Arama ve Kurtarma İl Müdürlükleri tamamen kaldırılmıştır. 5902 sayılı Kanun’un 19.uncu maddesinin başlığı “Sivil Savunma Arama ve Kurtarma Birlik Müdürlükleri” iken, “Afet ve Acil Durum Arama ve Kurtarma Birlik Müdürlükleri” şeklinde değiştirilmiştir. Afet ve Acil Durum Arama ve Kurtarma Birlik Müdürlükleri hem 5902 Sayılı Kanun’un 19. uncu maddesi hem de 15 Temmuz 2018 tarihli “Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında 4 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi” nin 53.maddesi’nde “*Başkanlık tarafından belirlenecek illerde il afet ve acil durum müdürlüğü bünyesinde afet ve acil durum arama ve kurtarma birlik müdürlükleri kurulabilir. Bu müdürlükler, il afet ve acil durum müdürlüğü emrinde görev yaparlar*” şeklinde düzenlenmektedir.

³⁶⁸ Öztürk,, a.g.e.,s.52.

³⁶⁹ R. G. 27.02.2014 Tarih ve 28926 Sayı.

Tablo 6 :Afet yönetimi örgütlenmesini tablo üzerinde şu şekilde özetleyebiliriz:

AFET YÖNETİMİ ÖRGÜTLENMESİ		
AFAD'ın kuruluşu öncesi	AFET YÖNETİMİNDE MERKEZİ ÖRGÜTLENME	AFET YÖNETİMİNDE YEREL ÖRGÜTLENME
	-Afetler Merkez Koordinasyon Kurulu -Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi -Afet İşleri Genel Müdürlüğü -Sivil Savunma Genel Müdürlüğü	-İl / İlçe Kurtarma ve Yardım Komitesi
AFAD' ın kuruluşu sonrası	AFET YÖNETİMİNDE MERKEZİ ÖRGÜTLENME	AFET YÖNETİMİNDE YEREL ÖRGÜTLENME
	-Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı(AFAD) -Afet ve Acil Durum Danışma Kurulu	-İl Afet ve Acil Durum Müdürlükleri (AFAD İl Müdürlükleri) -Belediyeler -Afet ve Acil Durum Arama ve Kurtarma Birlik Müdürlükleri

Afetlerle mücadele yaklaşımlarının giderek değişmesi ve olumlu yönde gelişmesi, afetler sonucu edinilen deneyimler ve geçmiş afetlerden çıkarılan derslerin etkisiyle şekillenmektedir. Deprem, sel, toprak kayması, çığ, hortum vb. afetlerin nerelerde daha az nerelerde daha çok olacağı hala kesin olarak hesaplanamamaktadır. Bilimsel gelişmeler sonucunda afetler hakkında bildiklerimiz aslında sadece tahminlerden ibarettir. Bu gibi felaketlerin insan eliyle engellenmesi mümkün olmadığından, bu süreçte afetlerin sebep olacağı zararların önceden alınacak tedbirlerle en aza indirilmesi amaçlanmaktadır.

Her afet etkilediği toplum üzerinde bir takım izler bırakmakta ve ders alınması gereken sonuçlar doğurmaktadır. Özellikle çok geniş bir alanı etkileyen ve ağır hasarların doğumuna sebep olan bazı afetlerin, diğerlerine nazaran etkilemiş oldukları toplumların üzerinde kapanması çok daha güç yaralar açması da kaçınılmaz

olmaktadır. Risk azaltma çalışmalarında uygulanabilecek olan en basit kural; önlenmesi mümkün olan tehlikelere karşı engelleyici tedbirlerin alınması, önlenmesi mümkün olmayan tehlikelere karşı ise koruyucu tedbirlerin artırılması yönünde çalışmaların yapılmasıdır.

1999 Marmara Depreminden sonra gerçekleşen en önemli değişim, Türkiye'nin afet yönetim sisteminin yeniden yapılandırılması olmuştur. 1999 Marmara Depremi öncesinde afetler ile ilgili işler, Sivil Savunma Genel Müdürlüğü ve Afet İşleri Genel Müdürlüğü tarafından yürütülmekteydi. Ülkemizde afet yönetimi örgütlenmesine ilişkin yasal düzenlemelerin, genelde afetlerin meydana gelmesinin ardından, o afete dair özel bir kanunun çıkarılmasıyla geliştiği göz önüne alındığında, zaman içerisinde oldukça dağınık ve farklı kuruluşlar aracılığıyla yürütülmeye çalışılan komplike bir yapının oluşması kaçınılmaz olmuştur. 1999 yılı sonrası bu komplike yapı nedeniyle ki, afet yönetimi içerisinde görev alan kuruluşların aralarındaki eşgüdümün sağlanması görevi, yerinde bir düzenlemeyle, merkezi düzeyde Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı'nın (AFAD) kurulmasıyla, AFAD tarafından yerine getirilmeye başlanmıştır. Bu bağlamda, AFAD, hem afetler oluşmadan önceki hem de oluşuktan sonraki dönemde son derece önemli bir eksikliği doldurmuş ve tüm kurum ve kuruluşlar arasındaki uyumu, düzeni ve iş akışını sağlamak konusunda oldukça önemli görevler üstlenmiş ve farklı kurumlar eliyle yerine getirilen hizmetleri, tek bir çatı altında toplayarak bu konudaki karışıklığa son vermiştir.

1999 Marmara Depremine afete müdahale noktasında arama ve kurtarma faaliyetlerinde çok önemli eksiklikler ve sorunlar yaşanmış olmasına rağmen; 2011 Van Depremi sonrasında, arama ve kurtarma faaliyetlerinde meydana gelen gelişmeler sayesinde, sorunların daha az yaşandığı söylenebilir. 1999 Marmara depreminde arama ve kurtarma faaliyetlerinde yaşanan sıkıntılardan yola çıkılarak, 1999 yılı sonrası dönemde hem Afet ve Acil Durum Arama ve Kurtarma Birlik Müdürlükleri

kurulmuş hem de sivil toplum kuruluşlarının bu alandaki faaliyetleri artış göstermiştir³⁷⁰.



³⁷⁰ Laçiner, V., Yavuz, Ö., ,Dicle Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi (Düsbed), Yıl 5, Sayı 9, Nisan 2013, s.131.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

İDARENİN SORUMLULUĞU İLKESİ VE İDARENİN SORUMLULUĞU İLKESİ KAPSAMINDA AFETLERİN DEĞERLENDİRİLMESİ

3.1. İDARENİN SORUMLULUĞU İLKESİ

3.1.1.Genel Olarak

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 5'inci maddesinde Devletin temel amaç ve görevleri şu şekilde ifade edilmektedir: “*Türk milletinin bağımsızlığını ve bütünlüğünü, ülkenin bölünmezliğini, Cumhuriyeti ve demokrasiyi korumak, kişilerin ve toplumun refah, huzur ve mutluluğunu sağlamak; kişinin temel hak ve hürriyetlerini, sosyal hukuk devleti ve adalet ilkeleriyle bağdaşmayacak surette sınırlayan siyasal, ekonomik ve sosyal engelleri kaldırmaya, insanın maddi ve manevi varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlamaya çalışmaktır.*” Anayasanın 5'nci maddesi başta olmak üzere toplumsal yaşamı düzenleyen tüm kurallar kapsamında değerlendirildiğinde, afet yönetimine yönelik faaliyetler ile kamu yararının gözetildiğini ifade etmek, doğru bir değerlendirme olacaktır. Devlet, kamusal hizmet üretmek ve aynı zamanda bu hizmeti yürüterek sorumluluk almak durumundadır. Devletin yürüttüğü kamusal hizmetler ise çok çeşitlidir. Bu bağlamda, kamu hizmetinin iki unsurunu da içermesi nedeniyle; afet yönetimine yönelik faaliyetlerin kamu hizmeti oluşturdukları sonucu çıkarılabilmektedir³⁷¹. Sonuç olarak, çalışma konumuz olan “afetlerin” devletin yürütmekte olduğu kamusal hizmetlerden biri olduğu ve idarenin afetler nedeniyle artan ve ağırlaşan görevleriyle orantılı ve bağlantılı olarak sorumluluğunun bulunduğu söylenebilir.

³⁷¹ Şahin, U. A., “ Afet Yönetimi Faaliyetlerinin Kamu Hizmeti Kavramı Çerçevesinde Değerlendirilmesi”, Tesam Akademi Dergisi, Temmuz, 2014, 1(2), s.12.

Türk Dil Kurumu Büyük Türkçe Sözlük 'te “*uyulması gereken bir yargıya, bir kural ya da yetkili üstün verdiği bir buyruğa uyulmaması üzerine suçlu düşme durumu*” şeklinde yer alan sorumluluk³⁷² kavramı, uyulması gereken bir kurala aykırı davranışın hesabını verme³⁷³, olarak da tanımlanabilir.

Sorumluluğun hukuken; siyasi, cezai ve mali olmak üzere üç farklı anlamda kullanılması söz konusudur. Siyasi sorumluluğun işletildiği durumlarda, bakanların siyasi mevkilerini ve dolayısıyla siyasal saygınlıklarını kaybetmeleri; cezai sorumluluk halinde ise, yasalara göre suçu saptanmış olan bir kişinin hapse mahkum edilerek özgürlüğünün elinden alınması veya parasal bir cezaya çarptırılması söz konusu olmaktadır. Mali sorumluluk veya daha doğru bir ifadeyle “malvarlığı sorumluluğu”, bir kişinin diğer bir kişiye vermiş olduğu zararın, zarar verenin malvarlığına devlet vasıtasıyla cebren el konulmak suretiyle tazmin edilmesidir³⁷⁴. Mali sorumluluk çeşitlerinden biri olan idari sorumluluk ise, “idarenin bir kişiye verdiği zararın, idarenin malvarlığından bazı değerlerin zarar görenin malvarlığına cebri olarak aktarılma şeklinde tazmin edilmesi olarak tanımlanabilir³⁷⁵.

İdarenin, siyasi veya cezai sorumluluğu değil, yalnızca mali sorumluluğu, diğer bir deyişle malvarlığı sorumluluğu olabilir. Mali sorumluluğun amacı, meydana gelen zararın, bu zararın doğmasına sebep olan idarenin tüzel kişiliğinin, mali bütçesinden bir miktar ekonomik değer zarar gören kişiye ödenerek, kişinin zararının tazmin edilmesidir. Bu nedenle zarar gören kişinin alabileceği maddi tazminat, ortaya çıkan gerçek zararın miktarı ile doğru orantılı olacaktır. İdari yargı yerleri de, zararı hesap edilen gerçek miktar üzerinden tayin edecektir³⁷⁶. Mali sorumlulukta zararı doğuran veya üzerine düşen görevleri tam olarak yapmadığı için zararı önleyemeyen bir kamu tüzel kişiliği ise, idarenin kusurlu veya kusursuz sorumluluğu yoluna

³⁷² http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_content&view=frontpage&Itemid=1, web adresinde bulunan Türkçe sözlük uygulamasında yer alan arama kutucuğuna “sorumluluk” kelimesi yazılıp aranmak suretiyle elde edilen sonuçtur. (Erişim Tarihi: 30.11.2017).

³⁷³ Yılmaz, E., Hukuk Sözlüğü, B.6, Ankara 2001, s.787.

³⁷⁴ Aydın, A. M., “İdarenin Hizmet Kusurundan Doğan Sorumluluğu”, Adalet Yayınevi, Ankara, 2016, s.7.

³⁷⁵ Gözler, K.; Kaplan, G., “İdare Hukuku Dersleri”, Ekin Yayınevi, Bursa, 2015, s.738-739.

³⁷⁶ Çatak, I., Betül, Sağlık Hizmetlerinden Kaynaklanan Zararlardan Dolayı İdarenin Sorumluluğu, Abant İzzet Baysal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, s.5; Aydın, a.g.e.,s.8.

gidilecektir. Yukarıda açıklanmaya çalışılan nedenlerle, idareyi oluşturan kamu tüzel kişilerinin, genel olarak siyasi ve cezai sorumluluğu değil, yalnızca mali sorumluluğu bulunmaktadır. İdare, neden olduğu zararlardan, zarar ister maddi ister manevi olsun, yalnızca mali olarak sorumlu olacaktır³⁷⁷

İdarenin, her türlü eylemi ve işlemi dolayısıyla meydana gelebilecek zararlardan, hukuki ve mali sorumluluğunun olduğu 1982 Anayasası ve Devlet Memurları Kanunu başta olmak üzere çeşitli yasal düzenlemelerde öngörülmüştür. 1982 Anayasası'nın 125. maddesinin son fıkrası gereğince, *“İdare, kendi eylem ve işlemlerinden doğan zararı ödemekle yükümlüdür”* ifadesi idarenin sorumluluğunun anayasal dayanağına ilişkin başlıca kural olarak karşımıza çıkmakta ve genel olarak idarenin mali sorumluluğunu düzenlemektedir. Anayasa m.40/2'de, kişilerin resmi görevlilerce gerçekleştirilen hukuka uygun olmayan iş ve eylemler sebebiyle uğramış olduğu zararların, kanuna göre devlet tarafından tazmin edileceği, ancak, devletin zararın tazmininin ardından kusuru bulunan ilgili kamu görevlisine rücu ederek ödemiş olduğu miktarı tahsil edebileceği düzenlenmektedir.

Anayasa'nın kamu görevlileriyle ilgili 129. maddesinin 5'inci fıkrasında ise; memurlar ve diğer kamu görevlilerinin yetkilerini kullanırken işledikleri kusurlardan doğan tazminat davalarının, kendilerine rücu edilmek kaydıyla ve kanunda öngörülen şekil ve şartlarda yalnızca idareye karşı açılacağı hüküm altına alınmıştır. Anayasa'dan başka Devlet Memurları Kanunu' nun³⁷⁸ 13'üncü maddesinde de idarenin sorumluluğunu düzenlemektedir. Madde; *“Kişiler kamu hukukuna tabi görevlerle ilgili olarak uğradıkları zararlardan dolayı bu görevleri yerine getiren personel aleyhine değil, ilgili kurum aleyhine dava açarlar”* şeklindedir. Anayasa'nın 125. inci maddesi'nde, idarenin, her türlü eylemi ve işlemi dolayısıyla oluşan zararlardan ekonomik olarak sorumlu olduğu açıkça düzenlenmekteyken, 40.'ıncı ve 129. 'uncu maddelerinde; idarenin, kamu görevlilerinin faaliyetleri sonucu oluşan zararlardan sorumluluğuna dair usul kurallarını yer almaktadır³⁷⁹.

³⁷⁷ Aydın, s.g.e., s.8.

³⁷⁸ R.G. 14.07.1965 Tarih ve 12056 Sayı.

³⁷⁹ Aydın, a.g.e., s.10.

İdareye karşı açılacak olan dava türleri ve dava açılmasına ilişkin usul ve esaslar, İYUK'da yer almış olmasına karşın idarenin sorumluluğunun koşullarının neler olduğu hususunda herhangi bir düzenlemeye yer verilmemiştir. Normatif bir düzenleme bulunmaması sebebiyle, idarenin mali sorumluluğunun şartları, anayasal ilkeler bağlamında, idare hukukuna özgü ilkeler ve kurallar kapsamında ve gerektiğinde özel hukuka özgü ilke ve kurallar da gözetilerek; ayrıca bilimsel ve yargısal içtihatlar yoluyla geliştirilmiştir³⁸⁰.

İdari etkinlikler nedeniyle kişilerin uğramış oldukları zararın idare tarafından tazmin edilmesi³⁸¹ olarak da tanımlanan idarenin sorumluluğu ifadesi, idarenin, her türlü eylemi ve işlemi dolayısıyla meydana gelen zararlardan mali anlamda sorumluluğu şeklinde anlaşılmalıdır.³⁸² Doktrinde idarenin mali sorumluluğunun koşulları; ortada idarenin bir fiilinin (idari işlem veya eylem) olması, bir zararın olması, zarara neden olan işlem veya eylemin idareye yüklenebilir nitelikte olması ve zarar ile eylem arasında nedensellik bağı³⁸³nın (illiyet bağının) bulunması olarak

³⁸⁰Sarsıkoğlu, Ş. “İdarenin Mali Sorumluluğu Açısından Zarar Kavramı”, Ankara Üniversitesi Hukuk Fak. Dergisi, 65 (4) 2016 ,s.2391; Özay, İ.(Yargı), “Günüşiğinde Yönetim II Yargısal Korunma”, XII Levha Yayınları, İstanbul, 2010, s.206-207; Kutlu, M. “Deprem Ve İdarenin Sorumluluğu”, Amme İdaresi Dergisi, C.32, S.4, Aralık, 1999, s.16; Yaşar, H.N., “İdare Hukuku Genel Esaslar”(İdare), Der Yayınları, İstanbul, 2013, s.426.

³⁸¹ Atay, E. E, “İdarenin Sorumluluğu”(sorumluluk), Prof. Dr. Fikret Eren’ e Armağan, Ankara, 2006, s.1061.

³⁸² Yayla, Y., “İdarenin Sorumluluğu Ve Mücbir Sebep”(Mücbir Sebep), Sorumluluk Hukukunda Yeni Gelişmeler III. Sempozyumu”, Fakülteler Matbaası, Ankara, 1980, s.45. Ayrıca, Duran da böyle bir sınırlama yaparken “Türkiye idaresinin sadece kamusal yönetim biçiminde yaptığı faaliyetlerden doğan sorumluluk” ifadesini kullanmaktadır: Duran, L., “Türkiye İdaresinin Sorumluluğu”, TODAİE Yayınları, Ankara, 1974, s.1.

³⁸³“İdarenin tazmin sorumluluğu olup olmadığının yürütülen kamu hizmetiyle olay arasında nedensellik bağı araştırılarak saptanması gerekmektedir. 6200 sayılı Yasaya göre taşkın sular ve sellere karşı koruyucu tesisler meydana getirmek akarsularda ıslahat yapmakla görevli davalı idarenin, olanaklar ölçüsünde gerekli ve yeterli önlemler almak suretiyle üstlendiği hizmeti yürüttüğünün belirlenmesi halinde meydana gelen, hizmetle nedensellik bağı olmayan taşkın olaylarında idarenin tazminle sorumlu tutulması düşünülemez. Ancak taşkın olayıyla taşkınları önleme akarsuları ıslah biçiminde yürütülen kamu hizmeti arasında nedensellik bağının varlığı, hizmetin kusurlu işletildiğinin belirlenmesi veya kusursuz sorumluluk ilkesinin uygulanmasını gerektiren koşulların saptanması halinde idarenin tazminle sorumlu tutulacağı da açıktır. Olayda, uyumsuzluk konusu taşınmazların 4373 sayılı Yasa uyarınca belirlenen saha içinde kalıp kalmadığının saptanması, taşkın olayının aşırı yağış sonucu meydana gelen doğal afet niteliğinde olup olmadığının araştırılarak yukarıda belirtilen esaslar çerçevesinde incelenmesi gerekmektedir. Bu itibarla İdare Mahkemesince yukarıda belirtilen esaslar araştırılmaksızın verilen kararda hukuki isabet bulunmamaktadır.” D.10.D., 17.01.2001 tarih ve E. 1998/1533, K: 2001/77.Akıncı, a.g.e., s.658.

sıralanmaktadır³⁸⁴. Bu şartlar, idarenin kusurlu sorumluluğunun yanında kusursuz sorumluluğu için de geçerli olan genel şartlardır. Kural olarak, bu şartlardan birinin yokluğu, idarenin sorumluluğunu ortadan kaldırmaktadır³⁸⁵.

Danıştay kararlarında,³⁸⁶ idarenin, hizmet kusuru sebebiyle sorumlu tutulabilmesi için tek başına hizmet kusurunun varlığının yeterli olmadığı, ayrıca idari işlem veya eylemden bir zarar doğmuş olması ve idari işlem veya eylemle zarar arasında illiyet bağının kurulmasının gerekli olduğu; yani zarar ile idari işlem veya eylem arasında bir bağın varlığının şart olduğu, ancak zarar doğuran işlem veya eylemin idareyle ilişkisinin kurulmasından sonra zararın tazmini yoluna gidilmesinin mümkün olduğu vurgulanmaktadır.

İdarenin sorumluluğu genel olarak iki ana grupta incelenmektedir. Bunlardan ilki ve öncelikli olarak uygulananı “*idarenin hizmet kusurundan doğan sorumluluğu*” dur. İstisnai ve ikincil nitelikte olanı ise “*idarenin kusursuz sorumluluğu*” dur. Başka bir anlatımla, idarenin kamu hizmetlerinin yürütülmesi esnasında, idare edilenlere vermiş olduğu maddi ve manevi zararlardan dolayı, kusurlu ve kusursuz sorumluluğu söz konusu olmaktadır³⁸⁷.

3.1.2. Kusurlu Sorumluluk (Hizmet Kusuru)

Türk Dil Kurumu Büyük Türkçe Sözlük ’te “*bilerek veya bilmeyerek bir işi gereği gibi yapmama/elverişsiz durum*” olarak ifade edilen kusur³⁸⁸; hukuki açıdan, tazminatı veya cezalandırılmayı gerektiren, hukuka aykırı, hukuk düzenince hoş karşılanmayacak nitelikte ve kınanması gereken bir davranış biçimi³⁸⁹ olarak

³⁸⁴ ONAR, S. Sami, “İdare Hukukunun Umumi Esasları”, C.III, İsmail Akgün Matbaası, İstanbul, 1966, S.1714.

³⁸⁵ Gözler, İdare Hukuku, s.781; Atay, E. E., (İdare Hukuku) “İdare Hukuku”, Turhan Kitabevi, Ankara, 2012, s.670.; Gözübüyük, A. Ş. ; Tan, T. “İdare Hukuku”, C.II, Turhan Kitabevi, Ankara, 2014, s. 742; Günday, M., “İdare Hukuku”, İmaj Yayınevi, Ankara Eylül 2002, s. 319; Candan, a.g.e., s.172.

³⁸⁶ D.15.D., 31.01.2017 tarih ve E.2013/1409, K. 2017/545, <http://www.kazanci.com>, Erişim Tarihi: 30.11.2017. Aynı Yönde: D.10 D., 28.05.1998 Tarih ve E.1996/9113, K.1998/2308.

³⁸⁷ Candan, T., “Açıklamalı İdari Yargılama Usulü Kanunu” Adalet Yayınevi, Ankara, 2012, s.179.

³⁸⁸ http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_content&view=frontpage&Itemid=1, web adresinde bulunan Türkçe sözlük uygulamasında yer alan arama kutucuğuna “kusur” kelimesi yazılıp aranmak suretiyle elde edilen sonuçtur. Erişim Tarihi: 30.11.2017.

³⁸⁹ Tandoğan, H., “Türk Mesuliyet Hukuku”, Ankara, 1961, s.44; Yılmaz, A., “Türk Kamu Yönetiminin Sorun Alanlarından Biri Olarak Afet Yönetimi, (Afet) Pegem A Yayıncılık, Ankara, 2003, s.527.

tanımlanabilir. Nedensellik bağından ve hukuka aykırılıktan bağımsız olan kusur, gerek sorumluluğun doğması gerekse tazminat miktarının belirlenmesinde önemli bir rol oynamakta ve sorumluluğun kurucu şartları arasında yer almaktadır. Ayrıca, karşı tarafın kusuruyla zarara uğrayan ve bu sebeple tazminat talebinde bulunmaya hakkı olan kimsenin zararı tazmin edilirken, zararın meydana gelmesinde veya artmasında kendisinin de kusuru varsa tazminatta indirim yapılması söz konusu olmaktadır³⁹⁰. Çalışmanın bir sonraki başlığında yer alan kusursuz sorumluluk halinde ise; kusur, sorumluluğun kurucu şartları arasında yer almamaktadır. Bir başka deyişle, kusursuz sorumlulukta failin sorumlu tutulabilmesi için kusurlu olması şart değildir.

İdarenin sorumluluğu açısından kusur, kişilerde aranan subjektif nitelikte bir kusur değildir, aksine kişilerin tamamen dışında kalan, idari etkinliklerin kuruluş ve işleyişi ile ilgili, objektif nitelikte bir kusurdur. İdare, kamu hizmetlerini idare edilenlere ihtiyaçları ölçüsünde etkin, verimli, sürekli, istikrarlı ve hukuka uygun olarak sunmakla yükümlüdür. İdare, kamu hizmetlerinin gereği gibi yerine getirilmemesinden dolayı idare edilenlere karşı sorumludur ve idare edilenlerin bu sebeple uğramış oldukları zararları tazmin etmekle yükümlüdür³⁹¹. İdarenin teşkilatlanması, en başından beri iyi bir şekilde planlanıp tanzim edilmez ise, bunun yanı sıra faaliyetleri gereği gibi yürütülmez veya hiç yürütülmez ise, idarenin objektif anlamda, genel standartlara göre yanlış ve yetersiz davranması nedeniyle kusurlu olduğu kabul edilecektir³⁹².

³⁹⁰ Oğuz, H., “Sorumluluk Hukukunda Kusur”, TAAD, Yıl:7, Sayı:28, Ekim 2016,s.279. Bunun yanı sıra Danıştay’ın idare edilenin kusuru nedeniyle, idarenin sorumluluğunun söz konusu olmadığı yönünde kararları da vardır. D.10.D., 31.10.1983 tarih ve E. 1982/2725, K. 1983/2125: “Dava dosyasının incelenmesinden; davacının pamuk ekili tarlasının batı kesiminden geçen davalı idareye ait kapalı borulu sistem sulama kanalı nın, faaliyete geçirildiği sırada bu sistemden yararlanacak bölgedeki tüm çiftçilere alfa-alfa kapağı adı verilen bir kapağın idarece dağıtıldığı, davacının tarlasında da bulunması gereken bu kapağın bulunmadığı ve bu kapağın takılacağı boru ağzının açık olduğu, ayrıca çevreye göre düşük kotta bulunan tarlanın çevresine davacı tarafından yapılması gereken su tahliye arklarının da yapılmadığı anlaşılmaktadır. Bu durumda, davacıya ait tarlanın bir kısmını su basmasında idarenin eyleminden çok davacının kendi kusur ve ihmalinin bulunduğu ve bu nedenle idareye bir kusur atfının mümkün olmadığı sonucuna varılmıştır”, <http://www.kazanci.com> ,Erişim Tarihi: 20.03.2018.

³⁹¹Atay, E. E.- Odabaşı, H.- Gökhan, T. H., “ Teori ve Yargı Kararları Işığında İdarenin Sorumluluğu ve Tazminat Davaları”(Tazminat), Seçkin Yayınları, Ankara, 2003 s. 56.

³⁹² Duran, Sorumluluk, s.26.

Kusurlu sorumluluğun dayandığı hukuki esas olan hizmet kusuru, Danıştay kararlarında, idarenin yürütmekle görevli olduğu bir hizmetin kuruluşu, düzenlenişi veya işleyişindeki nesnel nitelikli bozukluk, aksaklık veya boşluk olarak tanımlanmakta; hizmetin kötü işlemesi, geç işlemesi veya hiç işlememesi şeklinde gerçekleşmekte ve idarenin tazmin yükümlülüğünün doğmasına yol açmaktadır³⁹³. Bu bağlamda hizmet kusuru, özel hukuktaki anlamından uzaklaşarak nesnelleşen, anonim bir niteliğe sahip, bağımsız karakteri olan bir kusurdur. Hizmet kusuru, idarenin sorumluluğunun doğrudan doğruya ve asli nedenini oluşturmaktadır. Zarar uğrayan kişinin hizmetten yararlanan durumunda olduğu ve hizmetin riskli bir nitelik taşıdığı hallerde, idarenin tazmin yükümlülüğünün doğması için, zararın, idarenin hizmet kusuru sonucu meydana gelmiş olması gerekmektedir³⁹⁴.

İdare, temelde tüzel kişilerin bir araya gelmesiyle oluşan bir örgüt olmasına rağmen, idarenin sorumluluğu aslında idare tüzel kişiliğini oluşturan ve gerçek kişilerin bir araya gelmesiyle meydana gelen organ ve ajanlarının kusurlarının sonucudur. Fakat, kusurun doğmasına sebep olan personelin belirlenmesi çoğu zaman mümkün değildir. Hatta kusurun doğmasına sebep olan personel belirlenmiş olsa bile, bu kusurları kişiselleştirmek kimi zaman doğru bir yaklaşım olmayabilir³⁹⁵. İşte, bu sebeptendir ki, hizmet kusuru bir hizmetin kuruluşu ve işleyişinde gözlemlenen ve bu hizmeti yürüten idari personele yöneltilemeyen, tamamen idare hukuku esaslarına göre birtakım özelliklere sahip olan objektif nitelikte bir kusur çeşididir³⁹⁶.

³⁹³ Danıştay, hizmet kusuru ve kusura neden olan durumları şu şekilde açıklamıştır; “İdarenin yürütmekle yükümlü olduğu bir hizmetin kuruluşunda, düzenlenişinde veya işleyişindeki nesnel nitelikli bozukluk, aksaklık veya boşluk olarak tanımlanabilen hizmet kusuru; hizmetin kötü işlemesi, geç işlemesi veya hiç işlememesi hallerinde gerçekleşmekte ve idarenin yükümlülüğünün doğmasına yol açmaktadır.”, D10.D., 19.06.2007 T., 2007/13815 E., 2007/3442 K.; Aydın, a.g.e., s.97; Yıldırım, Yasin, Kaman, Özdemir, Üstün, Okay, Tekinsoy; “İdare Hukuku”, XII Levha, İstanbul, 2015,s.940.

³⁹⁴ D.8.D.,16.12.1983 T., 1982/621 E., 1983/2756 K.; D.6.D., 19.03.2004 T., 2004/359 E., 2004/1691 K.; D.5.D.,15.02.2017 T., 2013/12002 E., 2017/728 K., <http://www.kazanci.com>, Erişim Tarihi: 30.11.2017.

³⁹⁵ Akıncı, a.g.e., s.333: Gümrük kolluğunun mevzuat gereği yapması gereken denetim ve/veya gözetim faaliyetini hiç yapmaması, eksik yapması, zamanında ve yerinde yapmaması hizmetin kusurlu işletildiğini gösterir. Personelin kusuru, yargı nazarında kişisel kusur olarak görülmemekte ve idarenin sorumluluğu yoluna gidilmektedir. Ancak şüphesiz ki, “rücu” kurumunun işletilme zorunluluğu bulunmaktadır.D.10D., 20.05.2015 T., 2010/11117 K., 2015/2411 E.

³⁹⁶ Özay, İ.(Günişığı), “Günişığında Yönetim”, Filiz Kitabevi, İstanbul, 2004,S.836., Duran,Sorumluluk,s.26;

Hizmet kusurunda sorumluluk kusur kavramına dayandırılmasına rağmen; buradaki kusur, özel hukuktaki anlamından son derece farklı olup, anlamı ve içeriği idare hukuku ilke ve esaslarına göre belirlenmektedir³⁹⁷. Bunun temel sebebi, idare hukukun bağımsız bir hukuk dalı olmasıdır. Hizmet kusurunun diğer özelliği, asli ve birinci derecede sorumluluk olmasıdır. Bunun anlamı şudur; zarara uğrayan kişi zararının tazminini sağlamak ve idarenin sorumluluğuna gidebilmek için, öncelikle hizmet kusuru ilkesine başvurmalıdır. Bu anlamda hizmet kusuru, asli sorumluluk sebebi olması dolayısıyla, tüm kamu tüzel kişilerinin sorumluluğuna uygulanan bir sorumluluk esasıdır ve genel olma özelliğine sahiptir. Bunun yanı sıra, hizmet kusurunun varlığı, durum ve şartların gereklerine ve özelliklerine göre her somut olayda, ilgili yargı yerince saptanmaktadır. İşte, hizmet kusurunun varlığının mahkemenin takdir ve tespitine bağlı olması, olaylara göre değişkenlik ve farklı bir nitelik göstermesi nedeniyle, aynı zamanda esnek bir özelliğe sahip olduğu sonucuna varılabilir³⁹⁸.

İdarenin eylem ve işlemleri nedeniyle hizmet kusuru oluşabilmesi için iki temel unsurun birlikte gerçekleşmesi gerekir. Bunlardan ilki; zarara neden olan idari faaliyetin bir kamu hizmetine bağlanabilmesi, ikincisi ise, zararın, hizmetin kuruluş veya işleyişindeki aksaklık, eksiklik ya da düzensizlik nedeniyle meydana gelmesidir. İdarenin kusurlu sorumluluğu açısından hizmet kusuru halleri, hizmetin “hiç işlememesi”, “geç işlemesi” veya “kötü işlemesi” şeklinde ele alınmakta ve idarenin ortaya çıkan zararı tazmin etmesi gündeme gelmektedir³⁹⁹.

Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu’nun (İDDGK) 2014 yılında “idare, yürütmekle yükümlü olduğu kamu hizmetlerini yerine getirirken, gerekli teşkilatı kurmak, bu teşkilatın aynı, şahsi ve mali imkan ve araçlarını hizmete hazır tutmak, hizmetin ifası sırasında hizmetin zamanında ve gereği gibi işlemesine devamlı olarak nezaret etmek ve hizmetin işleyişini kontrol etmekle sorumludur. Gerek hizmetin aynı, şahsi ve mali imkan ve araçlarının temin ve ifasındaki kusur, gerekse

³⁹⁷ Sarıca, R., “Hizmet Kusuru ve Karakterleri”, İHFM, C.XV, S.4, İstanbul, 1949, s.858.;Duran, Sorumluluk,s.27.

³⁹⁸ Atay, Sorumluluk, s.1075-1077 arası.

³⁹⁹ Özay, Yargı, s.210.

temin edilen bu araçlarla ifa olunan hizmetin geç işlemesi, gereği gibi veya hiç işlememesi; idareye, zarar gören kimselerin bu sebeplerle doğan zararlarını tazmin sorumluluğunu yükler”⁴⁰⁰ şeklinde vermiş olduğu karardan anlaşılabacağı üzere; idarenin, hizmetin hiç işlememesi, geç işlemesi veya kötü işlemesi hallerinde kusurlu sayılarak, kusurlu eylem ve işlemlerinden ötürü tam yargı davası kapsamında sorumluluğu yoluna gidilmesi söz konusu olmaktadır.

Danıştay’ın; üzerine düşen yükümlülüğü yerine getiren ve hukuka uygun hareket eden idarenin, davacıların uğramış olduğu zararlardan sorumlu tutulamayacağına ilişkin kararları da mevcuttur. Bu kararlardan biri; *...2000 yılında kuraklık yaşandığı, bu durumun belirtilerek ekici çiftçilerin uyarılması için köy muhtarlıklarına haber gönderildiği, yazının Otbiçer Mahallesi muhtarınca tebellüğ edilmediği, ancak yakın mahalle ve köylere tebliğ edildiği, böylece bu durumdan davacının da haberdar olma durumunun söz konusu olduğu anlaşıldığından, idarenin üzerine düşen uyarma görevini yapması, böylece ekiciler tarafından önlem alınarak zararın en aza indirilmesinin amaçlanması, kuraklık nedeniyle baraj su rezervinin düşük olduğunda da kuşku bulunmaması karşısında, davalı idarece kuraklık nedeniyle su rezervi azalan baraj göletinden yeterli suyun verilememesi nedeniyle bu durumun hizmet kusuru oluşturmadığı sonucuna varıldığından, aksi yönde verilen Mahkeme kararında hukuka uyarlık görülmemiştir⁴⁰¹” şeklindedir. Sonuç olarak, Danıştay, üzerine düşen sorumlulukları yerine getiren ve kamu hizmetini gereği gibi ifa eden idarenin sorumluluğunun olmadığı ve dolayısıyla herhangi bir tazmin borcunun doğmadığı yönünde kararlar da vermektedir.*

⁴⁰⁰ D.İDDGK, 03.11.2014 Tarih ve 2012/1657E., 2014/3421 K. Aynı Yönde: “İdare kendisine tevdi edilmiş bulunan kamu hizmetlerinin gereği gibi işlemesini temin amacı ile gerekli teşkilatı kurmak ve bu teşkilatın icap ettirdiği şahsi, ayni ve mali imkân ve vasıtaları her an hizmete hazır bulundurmakla sorumludur. Bunların gerekli ve yeterli şekilde temin edilmemesindeki kusurun sonucu, hizmetin hiç işlememesi, geç işlemesi veya kötü işlemesi hallerinde idare kusurlu sayılmaktadır”, D.12.D. 13.04.1970 Tarih ve 1969/3435 E. 1970/754 K., www.kazanci.com, Erişim Tarihi: 22.11.2018.

⁴⁰¹ D.10.D, 13.2.2007 T. , 2005/8047E. ,2007/358 K.; D.İ.D.D.K., 17.12.2009 T., 2008/11 E., 2009/3108 K., www.kazanci.com, Erişim Tarihi: 14.12.2018.

3.1.3. Hizmet Kusuru Halleri

Hizmetin “ hiç işlememesi”, “geç işlemesi” veya “kötü işlemesi” hallerinden bir ya da bir kaçının gerçekleşmesi, idarenin bu yönde bir eyleminin ya da eylemsizliğinin söz konusu olması durumunda idarenin kusurlu sorumluluğu yoluna gidilebilmektedir.

Hizmet kusuru hallerinden ilki hizmetin hiç işlememesi halidir. İdari faaliyetin yapılmadığının, dolayısıyla hizmetin hiç işlemediğinin kabulü için, ilk olarak idarenin hizmetin yürütülmesiyle görevli ve yükümlü olması gerekir⁴⁰². Hukuk kurallarınca bazı hizmetlerin gerçekleştirilmesi konusunda idareye bir zorunluluk getirilmişse, idarenin bu gibi durumlarda o hizmeti yerine getirip getirmeme konusunda bir serbestisi söz konusu değildir. İdare, bu gibi durumlarda bağlı yetki içerisinde ve mevzuatta öngörülen hizmeti, kamu yararı ile hizmetin gereklerine uygun olarak yerine getirmek zorundadır. İdarenin aksine davranışı, hem hukuka aykırılık hem de hizmet kusuru oluşturur. İşte bu gibi durumlarda, idarenin sorumluluğuna gidilebilmesi için, hizmeti yürütürken sahip olduğu yetkinin, bağlı yetki mi yoksa takdir yetkisi mi olduğuna bakmak gerekir⁴⁰³.

Eğer idarenin sahip olduğu yetki bağlı yetkisiyse, yani belli şartların varlığı halinde, hizmetin yürütülmesi zorunlu ise, bu durumda idarenin hareketsiz kalması hizmet kusuru sebebiyle sorumluluğuna hükmedilmesi sonucunu doğurur. Buna karşılık, belli bir hizmetin yürütülüp yürütülmemesi konusunda idareye takdir yetkisi verilmişse, idarenin hareketsiz kalması; o yetkinin hem keyfi hem de kanun önünde eşitlik ilkesine uygun kullanılıp kullanılmadığı ve idarenin istikrar kazanmış olan uygulamalarıyla uyumlu olup olmadığı gibi hususların dikkate alınmasını gerektirir⁴⁰⁴.

Danıştay’ın; depremde cami minaresinin, bitişikteki konutun üzerine düşmesi sonucu uğranıldığı iddia edilen zararın tazmini talebiyle yapılan başvuruda olduğu gibi, öncelikle idarenin üzerine düşen denetim ve gözetim görevini yerine getirip

⁴⁰² Duran, Sorumluluk, s.30.

⁴⁰³ Atay, İdare Hukuku, s.700.

⁴⁰⁴ Duran, Sorumluluk, s.31; Atay, İdare Hukuku, s.700; Yaşar, İdare Hukuku, s.433.

getirmediğinin yapılacak teknik ve hukuki inceleme sonucunda ortaya konulması ve idarenin somut olayda kusurunun tespit edilmesi durumunda sorumlu tutulmasına karar verilmesi gerektiğine ilişkin kararları mevcuttur⁴⁰⁵. Aynı şekilde, Danıştay'ın, bakımsızlık nedeniyle dolan boşaltma kanalının aşırı yağmurlar nedeniyle taşıdığı ve bu taşma neticesinde heyelan bölgesinden geçen karayolunda gerekli denetimlerin yapılmaması nedeniyle bir zararın olduğu olaya ilişkin, idarenin hizmetin hiç işlememesi nedeniyle sorumluluğunun söz konusu olduğuna dair vermiş olduğu kararların⁴⁰⁶ yanı sıra; idarenin üstlendiği kamu hizmetlerini gereği gibi yerine getirmekle yükümlü olduğu, hizmetin işleyişi ve yerine getirilişi esnasında gerekli önlemlerin alınmaması, hizmetin işlememesi ve idarenin hareketsiz kalması gerekçeleriyle kişilerin uğramış oldukları zararların idare tarafından karşılanmasının zorunlu olduğuna ilişkin kararları da bulunmaktadır⁴⁰⁷.

Danıştay, depremde yakınlarını kaybetmeleri nedeniyle uğradıklarını ileri sürdükleri manevi zararı, davalı idarenin deprem sonrasında yapması gereken kurtarma faaliyetlerinin ve koordinasyon çalışmalarının yetersizliğine dayandırdıkları, dolayısıyla manevi zararın, söz konusu hizmetlerin hiç işlememesi şeklinde oluşan fiil ve hareketlerle somutlaştığından, bu şekilde olduğu ileri sürülen zararın idari işlemlerden değil, idari eylemlerden kaynaklandığı sonucuna ulaşmıştır. Ayrıca, olayda idarenin hareketsizliğinin söz konusu olduğuna ve idarenin bu hareketsizliğini ise "olumsuz eylem" olarak kabul ederek kusurlu sorumluluğuna hükmedilmesine karar vermiştir. Danıştay'ın ortaya çıkan zararın tazmini noktasında, idarenin kamu hizmetlerini yerine getirip getirmediği, hareketsiz kalıp kalmadığı ve idarenin hareketsiz kaldığının tespiti halinde hizmetin hiç işlememesi nedeniyle kusurlu olduğu ve tazminata mahkum edildiği kararları, idarenin benzer olaylarda tazminat ödememek için harekete geçmesine yardımcı olan ve bu bağlamda idarenin kusurlu davranışlarının azaltılmasına katkı sağlar nitelikte kararlar olarak karşımıza çıkmaktadır.

⁴⁰⁵ D.11.D.,13.05.2008 Tarih ve E: 2006/5120, K: 2008/5262, Akıncı, a.g.e., s.655.

⁴⁰⁶ Atay, İdare Hukuku, s.701.

⁴⁰⁷ D. 11.D., 30.04.2004 tarih ve E: 2001/4552, K: 2004/2026. Aynı yönde; D.10.D., 13.09.1993 T. 1993/724 E., 1993/3146K., D.6.D., 26.06.2006 T. 2004/3762 E., 2006/3413 K., D.6.D.,02.03.2006 T. 2005/3310 E., 2006/2160 K.; Akıncı, a.g.e.,s.629. www.kazanci.com, Erişim Tarihi: 09.04.2018.

Hizmet kusuru hallerinden biri olan hizmetin geç ya da yavaş işlemesi, halkın genel gereksinimlerinin karşılanması amacıyla yürütülen kamu hizmetlerinin gerekleri göz önüne alındığında, idarenin olağan karşılanmayacak bir şekilde yavaş hareket etmesi ve bunun neticesinde bir zararın meydana gelmesi durumu olarak tanımlanabilir. Ancak her olayda hizmetin geç işlediğinin kolaylıkla tespit edilmesi söz konusu olamamaktadır. Hizmetin hangi sürede yerine getirilmesi gerektiği mevzuatta açıkça belirtilmişse, hizmetin geç işleyip işlemediğinin tespiti kolaydır. Bu durumda geçerli bir gerekçe olmadan, mevzuatta belirtilen süre içerisinde hizmet yerine getirilmezse, hizmet kusuru oluşmuş olur ve idarenin sorumluluğuna hükmedilir. Hizmetin görüleceği sürenin mevzuatta belirtilmediği durumlarda ise, hizmetin özellikleri de dikkate alınıp, idarenin makul görülebilecek bir sürede hareket edip etmediğine bakılarak kusurlu olup olmadığına karar verilir.

İdarenin üstlendiği hizmetleri yerine getirmesi sırasındaki her gecikme, idarenin kusurlu olduğu anlamına gelmez. İdare, hem pozitif hukuk kurallarıyla bağlıdır hem de aynı zamanda kamu hizmetinin gereklerini de gözetmek durumundadır. Bu yükümlülük, hizmetin işleyişinde bir gecikmeye neden olabilir. İdarenin işin niteliğine ve durumuna göre hareket etmesi için, normal ve makul bir sürenin geçmesi gerekebilir. Bu durumda, bu gecikme nedeniyle, aradan geçen kısa ve zorunlu bir süre içerisinde meydana gelen zararlardan idareyi sorumlu tutmak doğru bir uygulama olarak görülemez. İdarenin hizmetin geç işlemesi nedeniyle sorumluluğu, mevzuatta harekete geçmesi için bir süre öngörülmemişse, mahkemece belirlenip tespit edilen bir husustur. Danıştay'ın uygulaması da bu yöndedir.

Danıştay, zemin iyileştirme çalışmaları sırasında binanın oturulamayacak derecede hasar görmesi sonucu çökmesi ve bitişğinde yer alan binaya da zarar vermesi olayında, idarenin zamanında kontrol görevini yapmaması yani binanın güçlendirilmesi için riski ortadan kaldırıci mühendislik tedbirlerini zamanında almamış olması nedeniyle sorumlu olduğuna hükmetmiştir⁴⁰⁸. Kamu hizmetlerinin

⁴⁰⁸ D.15.D., 21.04.2006 T. 2013/13974 E., 2016/2734 K., <http://www.kazanci.com>, Erişim Tarihi: 22.03.2019.

yerine getirilmesi esnasında hizmetten kaynaklanan bir sebeple kişilerin uğramış oldukları zararların hizmetin sahibi olarak idarece karşılanması ve giderilmesi idare hukukunun genel ilkelerindendir. Buna ek olarak, kamu hizmetinde kullanılan araç ve gereçlerin de bu hizmeti yürütmekle yükümlü olan idarece devamlı kontrol edilmesi ve meydana gelebilecek zararların zamanında alınacak tedbirlerle önlenmesi gerekmektedir. Bu bağlamda, idarenin kamu hizmetini ifa ederken denetim, gözetim ve kontrol görevini zamanında ve tam olarak yerine getirmesinin zorunluluk arz ettiği Danıştay'ın vermiş olduğu kararlarda da vurgulanmaktadır.

Son olarak, hizmetin kötü işlemesi, hizmet kusuru hallerinden en eski ve en yaygın uygulama alanına sahip olan halidir. İdare, üstlendiği kamu hizmetlerini gereği gibi yerine getirmekle yükümlüdür. Hizmetin yerine getirilmesi sırasında gerekli önlemlerin alınmaması, hizmetin kötü işlemesi, kusurlu işlemesi nedeniyle kişilere verilen zararın idare tarafından giderilmesi zorunludur. Hizmetin kötü işlemesi, hizmetin gereği gibi yürütülmemesi anlamına gelmektedir. Hizmetin gerekli titizlik, özen, dikkat ve kalitede sunulmaması nedeniyle kişilerin zarar uğraması hali olan ve idarenin faaliyetlerini kötü yapması ya da gereği gibi yerine getirmemesi nedeniyle doğan sorumluluk hali en sık görülen hizmet kusuru hallerindendir⁴⁰⁹.

Hizmetin kötü işlemiş olduğunu önceden kesin kurallarla belirlemek mümkün olmadığından, idari yargı organları her somut olayda gerekli incelemeleri yaptıktan sonra hizmetin kötü işleyip işlemediği noktasında bir kanaate varmaktadır⁴¹⁰. Bu bağlamda, idarenin, özellikle afete maruz yerlerde bu görevini daha dikkatli bir şekilde yerine getirmesi gerektiği açıktır. Örneğin; Danıştay, heyelanlı bir bölgeye işyeri açılması olayında, işyerinin idare tarafından önce ruhsat verilip, daha sonra yıkımı olayında, hizmetin kötü işlediğine, idarenin kusur sorumluluğu gereğince tazminata mahkum edilmesi gerektiğine karar vermiştir⁴¹¹. Yine, Danıştay; idarenin ulaşım güzergahının kuruluş ve işleyişi esnasında yol boyunca açılmış olan işletmelerin ruhsat

⁴⁰⁹ Özay, Günişığı, s. 838; Duran, Sorumluluk, s.28; Akıncı, a.g.e., s.652.

⁴¹⁰ Bucaktepe, A., “Depremden Dolayı İdarenin Sorumluluğu”, Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 17-18, S: 26-27-28-29, Y: 2012-2013, s.98.

⁴¹¹ D.6.D. 10.06.1985 Tarih ve E: 1980/1968, K:1985/1020; D.6.D.; Aynı Yönde: 19.10.2010 Tarih ve E:2008/10988, K:2010/9590. Aynı yönde; D.İDDK, 17.12.2009 tarih ve E.2008/11, K.2009/3108: Akıncı, a.g.e., s.629 ve 655.

ve faaliyetini denetlemek zorunda olduğu, özellikle afete maruz kalan bölgelerde işyeri açılmasına izin vermemesi gerektiği gerekçeleriyle; meydana gelen toprak kayması sonucu yolun altında bulunan kahvehanede bulunup, toprak altında kalan yakınlarının ölümü nedeniyle davacıların uğradığı zararın, ruhsatsız olarak çalışan kahvehanenin çalışmasını engellemek için üstüne düşen denetim görevini yerine getirmeyen ve açık hizmet kusuru bulunan davalı idarece tazmin edilmesi gerektiğine karar vermiştir⁴¹². Aynı şekilde; idarenin, bir idari karar alınmadan önce, kanun hükmü uyarınca gerekli olan araştırma ve incelemeyi yapmadan vermiş olduğu inşaat ruhsatı sebebiyle, karşı binanın çökmesine neden olması olayında, belediyenin bu yüzden vermiş olduğu zararı tazminle yükümlü olduğu şeklinde vermiş olduğu kararları bulunmaktadır⁴¹³.

Buna karşılık, Danıştay'ın, zararın oluşmasında zarara uğrayanın kusurunun bulunması halinde idarenin tazmin sorumluluğunun tamamen ortadan kalkacağı görüşüyle vermiş olduğu bir kararında, binanın taşıyıcı sistemindeki standartlara aykırılık nedeniyle çökmesi olayında, inşaatın ilerleyen zamanlarında yapı ruhsatı alınmış olmasını da göz önünde bulundurarak, inşaatı yapan kooperatifin hatasından kaynaklanan çökmeden dolayı oluşan zarardan idarenin sorumlu olmadığına hükmetmiştir⁴¹⁴.

İdare hukukunda hizmet kusuru hallerinden biri olan idarenin üstlendiği kamu hizmetlerini gereği gibi yerine getirmemesi olarak açıklanabilecek hizmetin kötü işlemesi durumu, borçlar hukukunda düzenlenen borcun gereği gibi ifa edilmemiş olması veya kötü ifa edilmiş olması hali olarak yer almaktadır. Borçlar hukukunda, bu gibi kötü ifa durumlarında alacaklının kural olarak borca uygun olmayan ifayı reddetme konusunda seçimlik bir hakkı mevcuttur. Alacaklının gereği gibi yapılmamış olan ifayı kabul etmiş olması, borçlunun sorumluluğuna dayanmaktan feragat ettiği anlamına da gelmemektedir. Zira, bazı durumlarda ifadan sonra ifanın kötülüğü ve alacaklıya zarar vermesi söz konusu olabilir. Bu ve bunun gibi hallerde borcun gereği gibi ifa edilmemesinden borçlunun sorumluluğu sorununun ortaya çıkması söz konusu

⁴¹² D.10.D.,13.09.1993 tarih ve E: 1993/724, K: 1993/3146, Akıncı, a.g.e., 578.

⁴¹³ D.6.D., 16.04.1984 Tarih ve 1981/2740 E., 1984/1712 K.. Aynı yönde:D.15.D., 20.03.2008 T., 2013/12447 E., 2018/2783 K., Candan, a.g.e., s.191

⁴¹⁴ D.6.D, 21.04.2006 tarih ve 2004/1430 E., 2006/2170 K.; Akıncı, a.g.e., s.638.

olabilmektedir⁴¹⁵. İşte, borçlar hukukunda karşılığını bulan borçlunun kötü ifa nedeniyle sorumluluğunun söz konusu olması hali, idare hukukunda karşımıza idarenin üzerine düşen görevleri gereği gibi yerine getirmemesi, hizmetin kötü işlemesi nedeniyle sorumlu olması durumu olarak çıktığı söylenebilir. Bu bağlamda, borçlar hukukunda borcun gereği gibi ifa edilmemiş olmasından doğan zararı, borçlu kusuru bulunmadığını ispat ederek tazminden kurtulabilecektir. Kural olarak borçlu, kusuru varsa sorumludur, kusursuz olduğunu ispat ederse sorumluluktan kurtulabilecektir. Ancak, kötü ifadan sorumluluk açısından borçlunun kusuruna rağmen sorumlu olmadığı ya da kusuru bulunmasa dahi sorumlu kabul edildiği durumlar da vardır⁴¹⁶. İdare hukukunda, hizmetin kötü işlemesi yani idarenin sorumluluğunu gereği gibi yerine getirmemesi, kusurlu sorumluluk hallerinden biri olarak düzenlemekte, idare kusursuzluğunu ispat ederse sorumluluktan kurtulabilmektedir. Aşağıda ayrıntılı olarak ele alınan kusursuz sorumluluk hallerinden birinin gerçekleşmesi ihtimalinde ise, idarenin sorumluluğu devam etmektedir.

3.1.4. Kusursuz Sorumluluk

Kusursuz sorumluluk, bir olayda idari bir kusur söz konusu olmasa da bazı şartlar altında, idarenin bireylere vermiş olduğu zararı ödemekle yükümlü olmasıdır⁴¹⁷. Kural olarak, bir zararı başkasına tazmin ettirmek, ancak o zararın onun kusuru neticesinde meydana gelmesi halinde mümkündür. Eğer zarar böyle bir eylemden kaynaklanmamışsa, zarar görenin kendisi zarara katlanmak zorundadır. Buna göre, hukukumuzda “*kusur yoksa, sorumluluk da yoktur*” prensibinin geçerli olduğu söylenebilir. Ancak, insanoğlunun, sanayi ve teknolojiadaki gelişmeler neticesinde, her zaman hakim olamadığı ve kontrolünden çıktığı zaman büyük zararlara sebebiyet verebilen güçleri harekete geçirebilir duruma gelmesiyle birlikte, kusura dayanan sorumluluk tek başına, zarar görenlere etkin koruma sağlama ve dolayısıyla adaleti gerçekleştirme noktasında yetersiz kalmıştır. Ayrıca, büyük makineler ve enerji kaynaklarının topluma sağlamış olduğu yararlarının yanında,

⁴¹⁵ Oğuzman, K., Öz, T., Borçlar Hukuku Genel Hükümler, C.I, Vedat Kitapçılık, İstanbul, 2016, s.473.

⁴¹⁶ Bkz. Oğuzman, a.g.e., s.485 vd.

⁴¹⁷ Duran, Sorumluluk, s.47.

büyük tehlikeler de taşınması nedeniyle zararları da kaçınılmaz olmuştur. Neden olduğu zararlara rağmen, insanlığa sağlamış olduğu kolaylık ve yararları göz önüne alındığında, bu kaynakları kullanmaktan vazgeçmenin doğru bir yol olmayacağı da aşîkardır. İşte gerekli tüm tedbirler alınsa da, bu tür faaliyetlerden bazı zararların doğması muhtemel olduğundan, böyle bir durumda kusur olmasa bile, meydana gelen zararı, zarar görenin üzerinde bırakmak gibi bir hareket hakkaniyet ve adalet duygusuna aykırı olur⁴¹⁸.

İdarenin kusurlu sorumluluk hallerinden biriyle neden olduğu zararlarda, idarenin meydana gelen zararlardan sorumlu olabilmesi için, kusurlu olduğunun ispatlanması gerekir. Kusur idarenin sunduğu hizmetin niteliğinde aranmaktadır. Ancak, idarenin faaliyetleri dolayısıyla kişilerin uğradıkları zararları her halükarda idarenin kusuruna dayandırmak mümkün değildir. İdarenin bazı faaliyetlerinden doğan zararların karşılanması, idarenin kusurlu olup olmadığına bakılmamaktadır. Bir çok durumda idarenin hizmetinde bir kusur olmasa dahi idari faaliyet ile zarar arasındaki ilişki dolayısıyla zararın tazmini gerekebilmektedir⁴¹⁹. İdarenin kusursuz sorumluluğu kusur sorumluluğuyla kıyaslandığında ikinci derecede bir sorumluluk çeşidi olarak değerlendirilebileceğinden, ilk olarak idarenin kusurlu sorumluluğunun şartlarının var olup olmadığı araştırılır. Eğer kusurlu sorumluluğun şartları gerçekleşmediyse, kusursuz sorumluluğu yoluna gidilir. Özetle, öncelikle kusura dayanan sorumluluğunun araştırılması; eğer idarenin zararın meydana gelmesinde kusuru yoksa bu durumda kusursuz sorumluluğuna gidilip gidilemeyeceğine ilişkin bir araştırma yapılması söz konusu olacaktır. Danıştay; hem hizmet kusuru, hem de kusursuz sorumluluk ilkesine dayanılarak idarenin tazmin sorumluluğuna gidilmesinin hukuken mümkün olmadığını kararlarında vurgulamaktadır. Somut olayın meydana geliş şekli ve zararın niteliğinin incelenip öncelikle hizmet kusuru durumunun araştırılması, olayda hizmet kusurunun olmadığının tespit edilmesi söz konusu olursa, bu durumda kusursuz sorumluluk ilkesinin uygulanmasının mümkün

⁴¹⁸ Çağlayan, R., “Tarihsel, Teorik ve Pratik Yönleriyle İdarenin Kusursuz Sorumluluğu”, Asil Yayınları, Ankara, 2007, s.144-145.

⁴¹⁹ Gözübüyük, Tan, C.II ,s.665,Aydın, a.g.e., s.68.

olup olmadığına bakılarak idarenin sorumluluğunun tespit edilmesi gerektiğine kararlarında yer vermektedir⁴²⁰.

Danıştay “*Tam yargı davalarında, öncelikle zarara yol açtığı öne sürülen idari işlem veya eylemin hukuka uygunluğunun denetlenmesi esas olduğundan, olayın oluşumu ve zararın niteliğinin irdelenip, idarenin hizmet kusuru olup olmadığının araştırılması, hizmet kusuru yoksa kusursuz sorumluluk ilkelerinin ya da daha ayrı bir anlayış ve amaçtan kaynaklanan sosyal risk ilkesinin uygulanıp, uygulanmayacağıının belirlenmesi, tazminata hükmedilirken de herhalde sorumluluk sebebinin açıkça belirtilmesi*”⁴²¹ gerektiğine hükmetmiştir. Danıştay, bu ve benzer kararlarında, kusursuz sorumluluğun kusurlu sorumluluğa nazaran ikinci derecede bir sorumluluk türü olduğunu yerinde bir tespitle ortaya koymakta ve ilk olarak kusurlu sorumluluğun şartlarının varlığına ilişkin bir araştırma yapmaktadır.

Kamu görevlileri aracılığıyla faaliyetlerini yerine getiren ve tüzelkişilerden oluşan bir kuruluş olması sebebiyle idarenin, eylem ve işlemleriyle neden olduğu zararlarda, zararlar çoğunlukla idarenin içerisinde yer alan kamu görevlilerinin davranışlarından kaynaklanmaktadır. Bu nedenle, kamu görevlilerinin zarara yol açan eylemleri dolayısıyla oluşan zararlardan kamu görevlisinin mi yoksa bünyesinde görev yaptığı idarenin mi tazmin borcuyla sorumlu olacağı sorusu gündeme gelmektedir. İdarenin sorumluluğunda asıl olan, hizmet kusurundan doğan sorumluluktur. Ancak, kamu görevlilerinin kusuru dolayısıyla meydana gelen zararlarda; söz konusu personelin zarardan sorumlu olması nedeniyle idarenin tazmin yükümlülüğünden kurtulması ihtimalinde zarara uğrayan kişi açısından büyük haksızlık ve olumsuzlukların doğması söz konusu olabilir⁴²².

Zararın bir kamu hizmetinin yerine getirilmesi ve kamusal bir yetkinin kullanılmasından kaynaklandığı hal ve durumlarda, kusurlu personelin zararı tazmin

⁴²⁰ D.10D., 12.12.1991 T., 1990/3737 E., 1991/3762 K.; D.10D., 10.04.1996 T., 1995/53 E., 1996/1913 K.; D.10.D., 10.04.1996 tarih ve E. 1995/53, K. 1996/191, <http://www.kazanci.com>, Erişim Tarihi: 20.03.2018.

⁴²¹ D.15.D., 22.04.2016 Tarih ve 2013/4226 E., 2016/2798 K.

⁴²² Yayla, A., “İdarenin Kusursuz Sorumluluğu”, XII Levha Yayınları, 1. Baskı, İstanbul, 2015, s.27. Gözübüyük, Tan, C.II ,s.676.

edebilecek maddi imkanlara sahip bulunmaması nedeniyle zarara uğrayan kişinin hak kaybına uğramasının önüne geçilmesi amacıyla, bu zararlardan idarenin birinci derecede sorumlu olması esası benimsenmiştir⁴²³. Ayrıca, idarenin sorumluluğunu gerektiren her durumda, kamu görevlisinin sorumlu tutulması kabul edilecek olursa; kamu personeli ortaya çıkan zararı tazminle sorumlu tutulacağı korkusuyla, işlemi yerine getirmekten ve eylemi yapmaktan kaçınabilir. Böyle bir sonuç da, hem yürütülecek kamu hizmetine hem de bunun doğal sonucu olarak kamu hizmetinden yararlanan kişilere zarar verebilir⁴²⁴.

Kamu hizmetinin yerine getirilmesi nedeniyle üçüncü kişilerin uğradıkları zararların idare tarafından ödenmesinden sonra, idarenin kamu görevlisine genel hükümlere⁴²⁵ göre rücu hakkı saklıdır. İdarenin memura rücu edebilmesi için bazı şartların birlikte gerçekleşmesi gerekmektedir. Bu şartlar; meydana gelen zarar, kamu görevlisinin görevini yerine getirirken yapmış olduğu bir davranışın sonucu olmalı, idarenin malvarlığında zarar görene ödediği tazminatın sonucu olarak bir eksilmenin meydana gelmesi, zarar kamu görevlisinin davranışının uygun bir sonucu olmalı (uygun illiyet bağı), kamu görevlisinin hukuka aykırı hareket etmesi ve kişisel bir kusurunun bulunmasıdır⁴²⁶.

Özel hukukta ancak kanunlarda açık bir hüküm bulunması durumunda uygulanan ve istisnai bir sorumluluk çeşidi olan kusursuz sorumluluk, idare hukuku alanında olağan sorumluluk sebebine dönüşmüştür denilebilir.⁴²⁷ İdarenin kusursuz sorumluluğu başlıca üç temel öge üzerine kurulmuştur Bunlar: Tehlike (risk), kamu külfetleri karşısında eşitlik ve sosyal risk ilkesidir.

Kural olarak özel hukukta uygulanan tehlike ya da risk sorumluluğu idare hukukunda da benimsenmiş bulunmaktadır. Tehlike sorumluluğu, tehlike yaratma ihtimali fazla, teknik yönden karmaşık olan ve zarara yol açabilecek bir idari faaliyetten ya da bu nitelikteki araç gereçlerin kullanımından dolayı bir zararın

⁴²³ Anayasa m.40 ve 129 ile 657 Sayılı Yasa m.13.

⁴²⁴ Atay, Sorumluluk, s.1065.

⁴²⁵ Çağlayan, R., İdare Hukuku Dersleri, Adalet Yayınevi, Ankara, 2018, s.594.(657 Sayılı Yasa'nın 13.maddesi. Genel hükümlerden kasıt: özel hukuk hükümleridir.)

⁴²⁶ Çağlayan, a.g.e., s.585.

⁴²⁷ Yayıla, Sorumluluk, s.28.

meydana gelmesi durumunda, bu zararın –kusursuz bile olsa- idare tarafından tazmin edilmesi anlamına gelmektedir. Özel hukukta kabul edilen, “her türlü özeni göstermiş olma” savunması idare hukukunda dinlenilmez. Bir başka deyişle, idarenin her türlü özen gösterilse de ortaya bir zararın çıkmasının kaçınılmaz olacağı yönünde yapacağı savunmayla meydana gelen zararın tazmin edilmesinden kurtulması söz konusu değildir⁴²⁸.

Tehlike (risk) ilkesi, önceleri bayındırlık eserlerinin ve faaliyetlerinin özel mülklere verdiği zararları, idarenin ya da idare ajanının kusuruna bağlamadan topluma paylaştırılmasını amaçlamıştır. Uygulama alanının genişlemesiyle birlikte, zamanla tehlikeli olan tüm kamu hizmetleri alanında uygulanmaya başlanmıştır. Bu gelişimin sonucu olarak önceleri sadece mala ilişkin zararların tazminini kapsayan tehlike ilkesi, kişilere verilen cismani zararların karşılanmasını da içerir bir duruma gelmiştir. Tehlike ya da risk ilkesi, genel olarak, bünyesinde taşıdığı tehlikeler dolayısıyla bazı faaliyetlerin kişilere zarar vermiş olması durumunda; faaliyet sahiplerinin kusurlarına bakılmaksızın, zararlarının tazmin edilmesi düşüncesine dayanmaktadır⁴²⁹.

Bu ilkenin uygulanmasında, tehlikeli faaliyetle meydana gelen zarar arasında neden-sonuç ilişkisinin varlığı yeterlidir, ayrıca kusur şartı aranmaz. Tehlike yaratma ihtimali fazla ve teknik açıdan karmaşık olan, dolayısıyla her zaman nedeni saptanamayacak zararlara yola açabilecek araç ve gereçler ya da idari faaliyetler zararın nedeniyse, bu zararın kusur şartına bakılmaksızın idare tarafından tazmini gerekmektedir. İşte bu gibi durumlarda, idare kusursuz olduğunu ispatlasa bile sorumluluktan kurtulamamaktadır⁴³⁰. Son tahlilde, risk sorumluluğunun bir kusursuz sorumluluk hali olduğu ve idarenin sorumluluğuna hükmedilebilmesi için kusurlu olduğunun ispatına gerek olmadığı söylenebilir⁴³¹.

Çok geniş yetkilerle donatılmış olan idarenin, kamu yararını gerçekleştirmek amacıyla giriştiği faaliyetler ve hizmetlerde, kişileri ve toplulukları zarara uğratma

⁴²⁸ Günday, a.g.e., s.330.

⁴²⁹ Özay, Günişığı, s.847; Köksal, M., “Risk İlkesinin İdareye Yükllediği Külfetler ve Güncel Yargı Kararları”, TBB Dergisi, Sayı 85, 2009, s.246.

⁴³⁰ Atay, İdare Hukuku, s.713;

⁴³¹ Gözler, K., “İdare Hukuku Dersleri”, Bursa, Ekin Kitabevi, Ekim 2015, S.763.

ihtimali oldukça fazladır. Ayrıca, bu faaliyet ve hizmetleri yerine getirirken kişilerin ve toplulukların özel çıkarlarını gözetme gibi bir endişesi de bulunmamaktadır. Toplum yararına bir takım büyük ve önemli işler yerine getirilirken, kişilerin tamamen gözden çıkarılmaması ve bazı şartlarla, devlete ve kamu tüzel kişilerine karşı korunması zorunluluk arz etmektedir. Bu durumda hukuki yönden etkili koruma sağlayan en önemli araçlardan bir olan “kamu külfetleri karşısında eşitlik” ilkesi, idarenin kusursuz sorumluluğunu gerektirir. Kamusal faaliyet ve hizmetlerden toplumun tümü yararlanırken, bazı kişiler diğerlerine oranla daha fazla yükümlülük altına girerse, işte böyle bir durumda ortaya bir dengesizlik çıkmakta ve bu dengesizliğin giderilmesi için, kamunun zarara uğrayan kişilere tazminat hakkı tanıyarak tazminat ödemesi gerekmektedir⁴³².

Kamu külfetleri karşısında eşitlik ilkesinin, idarenin kusursuz sorumluluğunun genel esası olduğu kabul edilir. Bir olayda idarenin kusuru söz konusu değilse, tehlikeli bir faaliyeti bulunmuyor ve araç da kullanılmıyorsa, idarenin sorumluluğuna gidebilmenin tek yolu, söz konusu ilkeyi uygulamaktır⁴³³. Kamu külfetleri karşısında eşitlik ilkesi nedeniyle sorumluluk, kusurlu sorumluluk ve tehlike (risk) sorumluluğuna kıyasla ikincil nitelikte olan, kamu düzenine ilişkin bir sorumluluk olarak ele alınmaktadır. Ayrıca, ilkeye göre tazmini gereken zararın, daimi nitelikte, özel ve belli bir ağırlıkta olması da aranmaktadır⁴³⁴. Kamu külfetleri karşısında eşitlik ilkesinin klasik örneklerinden biri Danıştay’ın BUDO kararıdır⁴³⁵. Karara konu olan olayda, Budo adlı apartmanın Laleli ve Aksaray arasındaki Ordu caddesinin seviyesinin yükseltilmesi sonucunda, zemin katı ile giriş kapısının yol seviyesinin çok altında kalması ve bodrum katı haline gelmesi sebebiyle taşınmaz sahibi, taşınmazın bu nedenle uğramış olduğu değer kaybı dolayısıyla bir tam yargı davası açmış ve yerel mahkeme, davacının uğradığını iddia ettiği zararın taşınmazında meydana gelen değer artışını karşılaştırmış, ortada bir zarar olsa da idarenin kusurunun bulunmadığına, ayrıca davacının iddia ettiği gibi kamu külfetleri açısından çok büyük bir

⁴³² Yayla, A., a.g.e., s.64; Candan, a.g.e., s.195; Gözübüyük-Tan, C.II, s.667. Çıtak, a.g.e.,s.43.

⁴³³ Özay, Yargı, s.223; Atay (İdare Hukuku), s.721.

⁴³⁴ Çağlayan, a.g.e., s.644.

⁴³⁵ DDDGK, 01.07.1960 T., 1958/626 E., 1960/146 K.; nakleden, Özay, Yargı, s.222.

yükümlülükle karşı karşıya kalınması gibi bir durumun olmadığına ve bu nedenle kusursuz sorumluluğunun işletilemeyeceğine ve davanın reddine karar vermiştir⁴³⁶.

Danıştay, cadde üzerinde yer alan diğer taşınmazlar arasında aynı bayındırlık işi dolayısıyla değerleri artan, ama zarar görmeyenler bulunabileceği de göz önünde tutulursa davacının lehine olan değer artışının, kendisinin uğramış olduğu zararlar mahsup edilmesi durumunda, davacının diğer taşınmaz sahipleriyle karşılaştırıldığında haksızlığa uğradığının kabul edilmesinin gerekli olduğuna değinmiş ve bu nedenle kararı bozmuştur. Danıştay'ın kararında değindiği üzere, Anayasa'nın 10.maddesi'nde düzenlenen eşitlik ilkesi kapsamına dahil edilerek ele alınan ve kamu düzenine ilişkin bir sorumluluk türü olan kamu külfetleri karşısında eşitlik ilkesi bağlamında idarenin kamu yararı amacıyla ifa etmiş olduğu bazı hizmetlerden dolayı idareye atfedilecek bir kusur bulunmasa da bazı kişilerin özel zararlara uğraması durumunda, meydana gelen zararların sadece zarara uğrayan kişiler üzerinde bırakılması, haksızlığa yol açabilir.

İdarenin eylem ve işlemlerinden bir yandan tüm toplum yararlanırken, diğer yandan idarenin eylem ve işlemleri nedeniyle ortaya çıkan özel ve belli bir ağırlık derecesini aşan⁴³⁷ zararlara, yalnızca toplumun belli bir kesiminin katlanması hakkaniyete aykırı bir durum yaratacağı için, idarenin kamu külfetleri karşısında eşitlik ilkesi uyarınca herhangi bir kusuru olmasa bile sorumlu tutulması gerekir. Nasıl ki, idarenin yararlı eylem ve işlemlerinden toplumun tümü yararlanıyorsa, idarenin eylem ve işlemlerinin zararlı sonuçlarına da tüm toplum aynı şekilde katlanmalıdır. Özetle, kamu külfetlerine herkesin eşit oranda katlanması hakkaniyete daha uygun bir yaklaşım tarzı olarak karşımıza çıkmaktadır. Eşitliğin bozulması durumunda, kamu külfetlerinin toplum içerisinde paylaşımında diğer kişilere göre daha fazla zarara uğrayanların zararının, herhangi bir kusuru bulunmasa da idarece karşılanması zorunluluk arz etmektedir.

⁴³⁶ Özay, Yargı, s.222.

⁴³⁷ Gözler, İdare Hukuku, s.773. Çıtak, H., A., "İdarenin Kusursuz Sorumluluğu Bağlamında Sosyal Risk İlkesi", Adalet Yayınevi, Ankara, 2014, s.44.

Danıştay'ın konuyla ilgili kararlarının çoğu, üzerine düşen yükümlülüğü yerine getiren ve hukuka uygun hareket eden idarenin, kişilerin uğramış olduğu zararları, kamu külfetleri karşısında eşitlik ilkesi bağlamında karşılaması gerektiği yönünde vermiş olduğu kararlardan⁴³⁸ oluşmaktadır. Danıştay, idarenin yaptığı hizmetler dolayısıyla idareye yüklenebilecek bir kusur olmadan da bazı kişilerin ve kişilere ait malların özel bir zarara uğramasının mümkün olduğuna ve bu zararların karşılanmasının kamu külfetleri karşısında eşitlik ilkesinin bir sonucu olduğuna;⁴³⁹ ayrıca, kararlarında meydana gelen bir zarara belli kişilerin katlanmasının hem söz konusu ilkeye hem de hakkaniyete aykırılık oluşturacağına ve bu gibi özel zararların, idareye yöneltilen bir hizmet kusuru bulunmasa bile, kusursuz sorumluluk esasına dayanılarak idare tarafından karşılanması gerektiğine vurgu yapılmaktadır⁴⁴⁰. Danıştay kamu külfetleri karşısında eşitlik ilkesi uyarınca idare tarafından zararların karşılanabilmesi için, uğranıldığı ileri sürülen zararların kamu külfeti olmaktan çıkıp belli kişi ya da kişiler açısından özel ve olağandışı bir niteliğe dönüşmüş olması gerektiğine de dikkat çekmektedir⁴⁴¹.

Danıştay'ın yukarıda yer verilen kararlarında da vurgulandığı üzere, idarenin belki de tüm toplumun yararına olan bir faaliyeti sonucunda toplumun belli bir kesimi zarara uğradığında, bu durumun hakkaniyete uygun olmayan bir sonuca sebep olması kaçınılmazdır. Böyle olunca da toplumun belli bir kesimi idarenin faaliyetlerinden yarar sağlarken, diğer kesimi özel bir zarara uğrayarak fedakarlıkta bulunmak zorunda kalmış olur. Bu ilke sayesinde, idarenin hukuka uygun bir faaliyeti sonucu olsa dahi, meydana gelen bu gibi özel zararlardan kusursuz da olsa sorumlu olması ve belli bir

⁴³⁸ D.12D.,08.07.1969 T., 1968/1296 E., 1969/1401 K.; D.10D., D.10.D., 21.02.1983 T., 1982/3147 E., 1983/322 K.; D.10.D., 05.10.1983 T., 1982/4042 E., 1983/1823 K.; 21.04.2008 T., 2006/5024 E., 2008/2685 K.; D.15D.,19.12.2017 T., 2016/8641 E., 2017/7588 K.; D.15D., 03.04.2018 T., 2018/13008 E., 2018/3265 K, www.kazanci.com, Erişim Tarihi: 07.05.2019.

⁴³⁹ D 12.D., 15.02.1978 T., 1975/805 E., 1978/262 K., www.kazanci.com, Erişim Tarihi: 08.05.2019.

⁴⁴⁰ D.10.D., 03.04.1985 tarih ve E. 198274465, K.19857672, D.10.D., 27.04.1983 tarih ve E. 1982/3708, K. 1983/983 "... İdari bir hizmetin yürütülmesi sırasında meydana geldiği tartışmasız olan olayda köy yolunun plan ve programa uygun olarak yapıldığı, ancak bu yol yapımı sonucunda davacının evinin altında heyelanlı bir saha meydana geldiği, heyelanın önlenmesi için söz konusu yere istinat duvarı yapılması gerektiği, Sulh Hukuk Mahkemesi aracılığıyla yaptırılan tesbit sonucunda düzenlenen rapordan anlaşıldığından, davacının bu nedenle uğradığı zararın idarece karşılanması gerekmektedir."D.12 D., 29.01.1966 T., 965/3326 K., 966/231 E., <http://www.kazanci.com>. Erişim Tarihi: 20.03.2018.

⁴⁴¹ D.10D., 16.03.2012 T., 2008/188 E., 2012/934 K., www.kazanci.com, Erişim Tarihi: 08.05.2019.

kesimin üstlenmek zorunda kaldığı kamu külfetinin, idarece tazmin edilmesi yoluyla tüm topluma yayılması sağlanarak, sadece belli bir kesimin üzerine bırakılması önlenmiş olur⁴⁴².

Ülkemizde sıkça yaşanan afetlerin, özellikle doğa kaynaklı afetlerin doğumu doğal olayların tetiklemesiyle gerçekleşse de, ortaya çıktıkları şartlar ve doğurduğu sonuçlar dikkate alındığında, aslında oldukça toplumsal bir niteliğe sahip olduğu görülmektedir. Sosyal devlet olmanın bir gereği olarak, kişilerin temel hak ve özgürlüklerini, sosyal hukuk devletiyle bağdaşmayacak derecede kısıtlayan her türlü engeli bertaraf etmek, Anayasada devletin temel amaç ve görevleri arasında yer almaktadır. Ayrıca, Anayasa'nın 125. maddesinde, idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolunun açık olduğu belirtildikten sonra, aynı maddenin son fıkrasında, idarenin eylem ve işlemlerinden doğan zararı ödemekle yükümlü olduğu hüküm altına alınmıştır.

Anayasanın 125.maddesi kapsamında, idarenin yürütmüş olduğu kamu hizmeti ile illiyet bağı kurulan zararların tümünü tazmin etmek yükümlülüğü bulunmaktadır. Bu bağlamda idarenin işlem veya eylemlerinden kaynaklanan zararlar, yönetim ilkeleri doğrultusunda, kusurlu ya da kusursuz sorumluluk prensipleri gereğince idarece karşılanmaktadır. Bunun yanı sıra, idarenin faaliyet alanıyla ilgili, önlemekle yükümlü olduğu halde önleyemediği bir takım zararların da nedensellik bağı aranmadan idarece tazmin edilmesi gerekmektedir. İşte, idarenin kusurlu ya da kusursuz sorumluluğu yanında, Anayasanın öngördüğü sosyal hukuk devleti anlayışına uygun olarak ve bu temel üzerinden, kollektif sorumluluk anlayışı çerçevesinde bilimsel ve yargısal içtihatlar ile geliştirilen sosyal risk ilkesi, Anayasa'nın öngördüğü amaçların gerçekleştirilmesine hizmet etmektedir.⁴⁴³

Kusursuz sorumluluk hallerinde genel olarak idari faaliyet ile zarar arasındaki illiyet bağının ispatı gerekli ve yeterlidir, bunun yanı sıra idarenin kusurlu olduğunun kanıtlanmasına gerek yoktur⁴⁴⁴. Sosyal risk ilkesinde, illiyet bağı aranmamaktadır, ek

⁴⁴² Aydın, a.g.e., s.84; Gözübüyük-Tan, C.II, s.668; Çağlayan, a.g.e., 643.

⁴⁴³ D.10.D.,06.11.1997 tarih ve E. 1996/2383, K. 1997/41636 (Nakleden: Atay (İdare Hukuku),s.683).

⁴⁴⁴ Duran, Sorumluluk, s.47.

olarak, idarenin hangi hizmeti yürüttüğü ve bu hizmetin niteliği dahi araştırılmamaktadır. Zira zarar, idarenin ajanlarından ya da faaliyetlerinden kaynaklanmamaktadır. Sosyal riskin uygulandığı en belirgin durumlar; terör eylemleri, toplumsal düzenin bozulması, kitle hareketleri, savaş durumu, siyasi karışıklığın neden olduğu belirsizlik ortamı gibi kamu düzeninin işlemez duruma gelmesine neden olan olaylardır⁴⁴⁵.

Bu türden olaylarda, ortada zararlar ilişkileendirilecek bir idari faaliyet bulunmadığından zarar ile idarenin eylemi arasında illiyet bağının varlığının araştırılmasına da gerek yoktur. Özellikle, terör olayları nedeniyle zarara uğrayan kişilerin hem maddi hem de manevi nitelikteki zararlarından idari yargı mercilerinin sosyal risk ilkesi uyarınca sorumlu olduğu yönünde vermiş olduğu tazmine ilişkin kararlar, bu konuda açık bir düzenleme içeren, genel bir yasa olmadığından, doğrudan Anayasa'nın öngörmüş olduğu ilkelere dayanmaktadır. Anayasa'nın öngördüğü ilkeler Danıştay⁴⁴⁶ tarafından yorumlanarak sosyal risk ilkesine uygulanabilirlik kazandırılmaktadır⁴⁴⁷.

Danıştay'ın 90'lı yıllardan sonra 2004 yılına kadar, vermiş olduğu kararlar incelendiğinde terör eylemlerinden doğan zararların sosyal risk ilkesi kapsamında değerlendirildiği anlaşılmaktadır. Danıştay'ın örnek kararlarından biri, teröristler tarafından yapılan saldırıda köy tüzel kişiliğine ait okul, okul lojmanı, cami, köy odası, imam evi, muhtarlık odası, mahalle odaları ile mahalle çeşmesinin yakılıp yıkılması nedeniyle uğranıldığı öne sürülen maddi zararın sosyal risk ilkesi gereğince tazmin edilmesi gerektiği yönündedir⁴⁴⁸.

Ancak, 2004 yılında 5233 sayılı Terör ve Terörle Mücadeleden Doğan Zararların Karşılama Hakkında Kanun⁴⁴⁹, un yayımlanmasıyla birlikte terör olayları

⁴⁴⁵ Atay, İdare Hukuku, s.700.

⁴⁴⁶ D.15.D., 18.10.2012 Tarih ve 2012/189 E., 2012/7048 K.

⁴⁴⁷ Şaşmaz, A.,P., "İdarenin Sorumluluğu Ve Danıştay Kararlarındaki Görünümüne Genel Bakış", Kırıkkale Üniversitesi Ekonomi, İşletme, Siyaset ve Uluslararası İlişkiler Dergisi, Aralık 2016, C.2, S.2, s.226.

⁴⁴⁸ D.10.D., 11.10.2000 tarih ve E.1999/2162, K.2000/5120., www.kazanci.com, Erişim Tarihi: 16.05.2019.

⁴⁴⁹ R.G. 27.07.2004 Tarih ve 25535 Sayı.

nedeniyle ortaya çıkan zararların artık, devlet tarafından karşılanması hüküm altına alınmıştır. 5233 Sayılı Kanun ile, 3713 sayılı Terörle Mücadele Kanununun 1 inci, 3 üncü ve 4 üncü maddeleri kapsamına giren eylemler ya da terörün önlenmesi amacıyla yerine getirilen çalışmalardan zarara uğrayan gerçek kişiler ile özel hukuk tüzel kişilerinin maddî zararlarının sulhen karşılanması hususu düzenlenerek⁴⁵⁰, idarenin terör eylemlerinden doğan zararlardan sorumluluğu hüküm altına alınmıştır. 5233 sayılı Kanun'un 7. maddesine göre sulh yoluyla karşılanabilecek zararlar; hayvanlara, ağaçlara, ürünlere ve diğer taşınır ve taşınmazlara verilen her türlü zararlar, yaralanma, engelli hâle gelme ve ölüm hâllerinde uğranılan zararlar ile tedavi ve cenaze giderleri, terörle mücadele kapsamında yürütülen faaliyetler nedeniyle kişilerin mal varlıklarına ulaşamamalarından kaynaklanan maddî zararlardır.

Bu kanunun yürürlüğe girmesinin ardından verilen Danıştay kararlarında kusursuz sorumluluğa ilişkin bir değerlendirme yapılırken, sosyal risk ilkesinin öncelikli olarak uygulanmadığı görülmektedir. Ancak, 5233 Sayılı Kanun kapsamında olmayan, fakat terör vb. eylemlerden zarar gören kişilerin uğramış oldukları zararlar, Danıştay'ca yine sosyal risk ilkesi kapsamında değerlendirilmeye devam edilmektedir. Buradan anlaşılması gereken şudur ki, 5233 Sayılı Kanun'un çıkarılmış olması ile birlikte sosyal risk ilkesi yasalaşmış bulunmamaktadır⁴⁵¹.

Sosyal risk ilkesi ile toplumda "terör olayları" olarak nitelenen eylemlerin, Devlete yönelik olduğu, Anayasal düzeni yıkmayı amaçladığı, bu tür olaylarda zarar gören kişi ve kuruluşlara karşı kişisel bir husumetin söz konusu olmadığı gözlenmekte ve bilinmektedir. Bu gibi olaylar sonucunda zarar görenler, kusurları ve eylemlerinin sonucu değil, yalnızca toplumun bir ferdi olmaları dolayısıyla zarara uğramaktadır. Belirtilen şekilde ortaya çıkan zararların, özel ve olağandışı nitelikleri dikkate alınıp, terör olaylarını önlemekle yükümlü olduğu halde önleyemeyen idarece, yukarıda açıklanan sosyal risk ilkesine göre, topluma pay edilmesi suretiyle tazmini hakkaniyet gereği olup, sosyal devlet ilkesine de uygun düşecektir⁴⁵². Ayrıca, Danıştay'ın, sosyal

⁴⁵⁰ R.G. Tarih: 27/07/2004 Sayı: 25535, 5233 Sayılı Kanun m.2.

⁴⁵¹ Dilaveroğlu, A., "İdarenin Kusursuz Sorumluluğu Çerçevesinde Tehlike ve Sosyal Risk İlkesi", Tarih Kültür ve Sanat Araştırmaları Dergisi, C.6, S.3, 2017, s.1378.

⁴⁵² Danıştay İDDGK, 18.02.2016 Tarih ve E: 2015/2933, K: 2016/326, <http://www.kazanci.com>. Erişim Tarihi: 07.03.2018; Aynı Yönde; Danıştay İDDGK, 26.03.2014 tarih ve E:2013/4602, K:2014/1220;

risk ilkesi ile toplumun içinde bulunduğu koşullardan kaynaklanan, idarenin faaliyet alanında meydana gelmekle birlikte, yürütülen kamu hizmetinin doğrudan sonucu olmayan, toplumsal nitelikli riskin gerçekleşmesi sonucu oluşan, salt toplumun bireyi olunması sebebiyle uğranılan özel ve olağandışı zararların topluma pay edilerek giderilmesinin amaçlandığının vurgulandığı kararları da mevcuttur⁴⁵³.

Sosyal risk ilkesinin kabulünün sonucu olarak; afetler, toplumun içerisinde bulunduğu sosyal ve ekonomik koşulların ortaya çıkardığı kitle hareketleri, terör olayları ve bunlardan doğan saldırıların yol açtığı zararlarla, savaşlarda sivil halkın uğradığı zararların kusursuz ve masum kişiler üzerinde bırakılmayarak, devletin kusursuz olması ihtimalinde dahi devletçe ödenmesinin gerektiği aşıkardır. Sosyal risk sorumluluğu, sırf insanların bir arada yaşamaları sonucu karşılaştıkları, kaçınılmaz tehlikeli durum ve olaylardan doğan zararların tazminini sağlamaktadır⁴⁵⁴. Diğer bir deyişle, sosyal risk, insanların bir arada yaşamalarından kaynaklanan kaçınılmaz bir tehlike halidir. Sosyal risk sorumluluğunda, diğer kusursuz sorumluluk hallerinden farklı olarak, idarenin hukuka uygun bir etkinliği, personelinin bir davranışı veya tehlikeli bir faaliyeti ya da tehlike barındıran tesislerinin yapısındaki bir sebep zararın doğumuna neden olmamaktadır. Burada zararı yaratan, idareye tamamen yabancı kişilerin ya da toplulukların, idare tarafından önlenemeyen hatta önlenmesi halinde daha büyük zararlar doğurabilecek olan davranış ve eylemleridir. Şu halde, zararlar

“Ankara ili Mamak ilçesinde terörist eylem sonucu sakat kalan davacının açtığı davada zararın sosyal risk ilkesine göre idare tarafından tazmini gerektiği”, Danıştay İDDGK, 14.04.2005 tarih ve E: 2003/57, K:2005/237.

⁴⁵³ D.25.D., 15.06.2017 tarih ve E. 2015/9728, K. 2017/3758 “... İdarenin önlemekle yükümlü olduğu halde önleyemediği bu zararların, nedensellik bağı ve kusur koşulu aranmadan karşılanmasını kabul eden objektif sorumluluk anlayışına dayalı sosyal risk adı verilen bu ilke, bilimsel ve yargısal içtihatlarla da kabul edilmiştir. ...Zarar ile idari eylem arasında nedensellik bağının kurulabildiği hallerde sosyal risk ilkesinin uygulanmasına olanak bulunmadığından; idare hukuku kuralları çerçevesinde öncelikle hizmet kusurunun bulunup bulunmadığının araştırılması, hizmet kusuru yoksa kusursuz sorumluluk ilkesine göre zararın tazmin edilip edilemeyeceğinin belirlenmesi; dolayısıyla idari eylemlerden doğan zararın, hizmet kusuru veya kusursuz sorumluluk ilkeleri uyarınca tazmini gereken davalarda, 2577 Sayılı Kanun'un 13. maddesinin uygulanması gerekmektedir.” denilerek sosyal risk ilkesinden bahsedilmiştir. <http://www.kazanci.com>, Erişim Tarihi: 07.12.2017; Aynı Yönde: D.15.D., 15.06.2017 tarih ve E. 2015/9728, K. 2017/3758; D.15.D., 08.06.2017 tarih ve E. 2014/4216, K. 2017/3235; D.15. D., 15.02.2017 tarih ve E. 2013/7291, K. 2017/727.

⁴⁵⁴ Akyılmaz, B., “Sosyal Risk İlkesi ve Uygulama Alanı”, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: IX, Sayı: 1-2, s. 186; Aydın, M.A., “İdarenin Hizmet Kusurundan Doğan Sorumluluğu”, İstanbul Şehir Üniversitesi SBE, Kamu Hukuku Anabilim Dalı Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Haziran 2015, s.68.

idarenin eylemi arasında illiyet bağının bulunmadığı tek kusursuz sorumluluk halinin sosyal risk ilkesi olduğu söylenebilir⁴⁵⁵.

Yukarıda sözü edilen eylemler nedeniyle zarara uğrayan ve söz konusu eylemlere herhangi bir şekilde karışmış olan kişiler kendi kusur ve eylemleri neticesinde değil, toplumun içinde bulunduğu sosyal karışıklık nedeniyle zarara uğramaktadırlar. Zararın nedeni, içinde yaşanılan toplumun bireyi olmaktır. Bu şekilde ortaya çıkan zararların özel ve olağandışı nitelikleri dikkate alınarak, nedensellik bağı aranmadan⁴⁵⁶, toplumsal olayları önlemekle yükümlü olduğu halde önleyemeyen idarece yukarıda açıklanan sosyal risk ilkesine göre tazmini gerekmektedir⁴⁵⁷.

Sosyal risk ilkesinin uygulama alanı konusunda doktrin ve yargı kararları arasında bir birlik bulunmamaktadır. Onar⁴⁵⁸'a göre “sosyal hasar” veya “toplumsal muhatara” da denilen sosyal risk ilkesi, ortada idarenin herhangi bir fiili yokken, başka bir deyişle idarenin eylemi ile ortaya çıkan zarar arasında bir illiyet bağı olmamasına rağmen, yine de idarenin sorumluluğuna hükmedilmesidir. Ortada herhangi bir illiyet bağı yokken idarenin sorumluluğuna hükmedilmesi, zarar toplumsal bir menfaatin korunması sonucu meydana gelmediğinden, oluşan zararın toplumca karşılanması gerektiği düşüncesine dayanmaktadır. Dolayısıyla, Onar, Danıştay’ın kararlarında ileri sürdüğü sosyal kolektif sorumluluk anlayışını benimsemektedir. Aynı şekilde Gözübüyük, Yayla, Azrak ve Esin de Danıştay’ın sosyal risk ilkesine ilişkin içtihadına katılmaktadır⁴⁵⁹.

Buna karşılık, doktrinde, Danıştay’ın illiyet bağı aramadan sosyal risk ilkesini uygulayarak idareyi oluşan zarardan sorumlu tuttuğu ve içtihat haline gelmiş

⁴⁵⁵ Akyılmaz, a.g.m., s.186; Azrak, A. Ü.(Risk), “İdarenin Toplumsal Muhatara (Sosyal Risk) Kuramı’na Göre Kusursuz Sorumluluğu”, Sorumluluk Hukukunda Yeni Gelişmeler III. Sempozyumu, Ankara 12-13 Mayıs 1979, İstanbul 1980, s.136-137.

⁴⁵⁶ Akyılmaz, a.g.m., s.187.

⁴⁵⁷ Yıldız, H., “İdarenin Sosyal Risk Sorumluluğunda İlliyet Bağı Meselesi”, TBB Dergisi(116), 2015, Ankara, s.164.

⁴⁵⁸ Onar, C.III, s.1744.

⁴⁵⁹ Gözübüyük, Ş. “Terör Olayları ve Yönetimin Sorumluluğu”, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, Cilt 50, Sayı 3, 1995, s. 196; Yayla, Y., İdare Hukuku, Beta Yayınları, İstanbul 2009, s. 369; Esin, Y., “Danıştay’da Açılacak Tazminat Davaları, İkinci Kitap: Esas, İdarenin Hukuki Sorumluluğu”, Balkanoğlu Matbaacılık, Ankara, 1973, s. 155,213 ve 246; Azrak(Risk), s.135.

kararlarına karşı olan yazarlar da vardır. Gözler⁴⁶⁰’e göre, terör eylemlerinden ya da toplumsal olaylardan dolayı ortaya çıkan zararın idarenin kusursuz sorumluluğu kapsamında devlet tarafından karşılanması yanlıştır. Terörden ya da toplumsal olaylardan dolayı idarenin sorumlu tutulması ancak idarenin kusuru varsa gündeme gelmelidir. Ayrıca, kolektif sorumluluk anlayışına dayandırılan görüşleri de, bu yönde bir uygulamanın ilkel olacağından bahisle reddetmektedir. Akyılmaz⁴⁶¹’a göre de, Anayasa’nın 125. maddesinde yer alan düzenleme gereği, idare, kendine ait eylem ve işlemlerden dolayı ortaya çıkan zararı karşılama yükümlülüğü altındadır. Buna göre, ortaya çıkan zarar ile idarenin eylem ya da işlemi arasında illiyet bağının var olması gerekmektedir. Bunun dışında idari sorumluluğa hükmedilmesi yanlış olacaktır.

Günday⁴⁶² da, sosyal risk ilkesinin salt bir kusursuz sorumluluk ilkesi olarak nitelendirilmesinin yerinde olmadığı görüşündedir. Bu görüşüne gerekçe olarak; sosyal riske bağlı olarak idarenin sorumlu tutulduğu kararlarda belirtildiği üzere, toplumsal olayların ve terör eylemlerinin önlenmesi ve terörsüz bir toplum düzeninin sağlanmasının idarenin en başta gelen görevlerinden biri olduğunu ve eğer idarenin herhangi bir sebepten dolayı güvenliği sağlama görevini gerektiği gibi yerine getiremediği ve terörü önleyemediği için kişiler zarara uğruyorsa, bu durumun hizmetin gereği gibi işlememesi ya da kötü işlemesi şeklinde bir hizmet kusuru teşkil ettiğini göstermektedir.

Bu görüşler doğrultusunda, sosyal risk ilkesinin idarenin kusursuz sorumluluk hallerinden biri olarak kabul edildiği görülmektedir. Bu ilkeye göre idare kusuru olmasa dahi meydana gelen toplumsal olaylardan ve terör eylemlerinden sorumludur. Ancak sosyal risk ilkesini diğer kusursuz sorumluluk hallerinden ayıran en temel özellik, bu ilkenin uygulandığı hal ve durumlarda idarenin eylemi ile ortaya çıkan zarar arasında illiyet bağının aranmamasıdır. Meydana gelen toplumsal olay veya bir terör eylemi idareye yabancı kişi veya kişilerce gerçekleştirilmektedir. Eğer zarar ile idarenin eylemi arasında illiyet bağı söz konusuysa, bu durumda kusursuz sorumluluk

⁴⁶⁰ Gözler, K., “ İdare Hukuku Dersleri”, Bursa, Ekin Kitabevi, 2003, C.II, s.1134.

⁴⁶¹ Akyılmaz, a.g.m., s.188.

⁴⁶² Günday, a.g.e., s.332-333.

değil kusur sorumluluğu gündeme gelecektir. Çünkü, bu ihtimalde zarar idareden kaynaklanmaktadır ve idarenin bu zararı önleyememesi söz konusu olursa kusurlu olduğu kabul edilecektir.

Meydana gelen zarar ile idarenin eylemi arasında bir illiyet bağı söz konusu değilse, kural olarak idarenin kusursuz sorumluluğu yoluna gidilmesi mümkün değildir. Zira sorumluluk hukukunun, özellikle kusursuz sorumluluğun şartlarından biri olan illiyet bağının olmaması yukarıda açıklandığı üzere bunu gerektirmektedir. Ayrıca, Türk hukukuna girmiş olan, Danıştay'ın bazı kararlarında ve Türk İdare Hukuku doktrininde de kimi yazarlarca benimsenmiş olan sosyal risk ilkesinin uygulanması, idarenin toplumsal olay ve terör eylemlerinden illiyet bağı aranmadan sorumluluğunun kabul edilmesi anlamına gelir ki; illiyet bağı aranmadan idarenin sorumluluğu yoluna gidilmesinin, hakkaniyete ve hukuk kurallarına uygun bir hareket tarzı olmadığı yönünde değerlendirme yapılabilir.

Sonuç olarak, kusursuz sorumluluk durumunda, illiyet bağı bulunmasa dahi, sosyal devlet ilkesi, dayanışma ilkesi, hukuk devleti ilkesi gibi genel hukuk normlarının illiyet bağını sağladığını düşünmek de doğru bir yaklaşım tarzı olarak kabul edilemez. Zira, eğer bu ilkelerle hareket edilecek olunursa, sebep olmadığı her türlü zarardan idarenin sorumlu tutulması mümkün hale gelecektir. İlliyet bağı olmadan idarenin sorumlu tutulması sağlanmak isteniyorsa bu konuda açık yasal düzenlemelere ihtiyaç bulunmaktadır⁴⁶³. Nitekim yukarıda belirtildiği üzere, hem literatür hem de uygulamadaki illiyet bağına ilişkin tartışmaları gidermek amacıyla, 2004 yılında 5233 Sayılı Kanun'un yürürlüğe konulmasıyla, bu konuda çok önemli bir adımın atılması söz konusu olmuştur. Böylece terör eylemleri neticesinde doğan zararlardan idarenin eylemi ile meydana gelen zarar arasında illiyet bağı olmasa dahi, idarenin 5233 Sayılı Kanun kapsamında sorumlu tutulması mümkün hale gelmiştir. Her ne kadar terör eylemleri açısından sorun çözülmüş gibi görünse de toplumsal olaylar açısından doktrindeki tartışma devam etmektedir⁴⁶⁴.

⁴⁶³ Gözler, C.II, s.1137.

⁴⁶⁴ Sever,Ç.,D., “Terörle Bağlantılı Zararlardan Dolayı İdarenin Sorumluluğu”, TBB Dergisi 2017 (133) , s.189; Akça, K., “Toplumsal Olaylar Nedeniyle Oluşan Zararlardan İdarenin Sorumsuzluğu”, İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi Özel Sayı, Cilt:2, Yıl: 2015, s.1002.

3.2. RİSK YÖNETİMİ AŞAMASINDA İDARENİN SORUMLULUĞU

İdarenin, çeşitli idari kurum ve kuruluşları içerisinde alan bir bütünü ifade ettiği dikkate alındığında, sorumluluk sınırlarının çizilmesinde hangi idarenin hangi görevi yerine getireceğine dikkate edilmesi özellikle önem arz etmektedir⁴⁶⁵. Afetlerden dolayı idarenin sorumluluğu iki aşamada ele alınarak incelenebilir. İlki; idarenin afetler meydana gelmeden önceki, afet öncesi görevlerini kapsayan “risk yönetimi aşamasında idarenin sorumluluğu”; ikincisi ise idarenin afetler meydana geldikten sonraki, yani afet sırası ve sonrasındaki görevlerini içine alan “kriz yönetimi aşamasında idarenin sorumluluğu” dur.

Afetler, toplum üzerinde yarattıkları can ve mal kayıpları ile psikolojik hasar gibi olumsuzluklar nedeniyle, hem dünya hem de ülke gündemini sürekli meşgul etmekte ve afetin büyüklüğü afetten etkilenen kişilerin sayısı ile ifade edilmektedir. Dolayısıyla, yoğun nüfuslu kentlerde afetler, çok daha yüksek oranda maddi ve manevi kayıplara sebep olmaktadır. Bu durum, her ne kadar kentin ve kentte yaşayanların afetlere hazırlıklı olmamalarının bir sonucu olarak görülmekte ise de, bu aşamada afet gibi beklenmedik bir anda ortaya çıkan olumsuz bir durumla mücadele etme gücünü etkileyen etmenlerin incelenmesi ve kayıplar yaşanmadan önce müdahale edilerek afetlerle mücadele etme gücünün sağlanması son derece önemlidir. Afet sırası ve sonrasında ortaya çıkan sorunların ve kayıpların büyüklüğü ve kendini gösterme şekli, her kentte farklı olduğundan, bunu içselleştiren, buna karşı önlemler alan ve çözümler üreten yerel ve merkezi idareler bu alandaki zayıf yönlerine yoğunlaşarak, özellikle afet sonrası hızlı bir şekilde eski duruma dönmeye yönelik çalışmalara ağırlık vermelidirler⁴⁶⁶.

İdare, gerçekleşme ihtimali olan tehlikeleri önceden belirleyip gerekli önlemleri almakla yükümlüdür. İdarenin dinamik ve fonksiyonel olabilmesi, öncelikle

⁴⁶⁵ Adak, a.g.m., s.183.

⁴⁶⁶ Hayrullaoğlu G., Aliefendioğlu, Y., Tanrıvermiş, H., “Deprem Sonrası Kentte Oluşacak Sorunlara Dirençli Kent Yaklaşımı ile Çözüm Aranması: Marmara Depremi Örneği”, Ed: Mengi, A., İşçioğlu, D., Kentsel Politikalar, Palme Yayıncılık, Ankara, 2018, s.293.

topluma ilişkin olarak genel hayatı etkileyen tehlikelerden korunmaya ve kaçınmaya ilişkin pratik çözümler üretmiş olmasına bağlıdır. Bunun yanında kendi yapısı ve işleyişini de afetlerin etkileriyle baş edebilecek biçimde düzenlemesi gerekmektedir. İdarenin tehlikeyi önceden belirleme, tehlikelere karşı gerekli önlemleri alma ve örgütlenme zorunluluğuna ilişkin olarak; Resmi Gazete⁴⁶⁷,de yayımlanan Karada Çıkabilecek Yangınlarla, Deniz, Liman veya Kıyıda Çıkıp Karaya Ulaşabilecek ve Yayılabilir veya Karada Çıkıp Kıyı, Liman ve Denize Ulaşabilecek Yangınlara Karşı Alınabilecek Önleme, Söndürme ve Kurtarma Tedbirleri Hakkında Yönetmeliğin 4.maddesinde; İçişleri Bakanlığı tarafından lüzum görülen sahil il ve ilçelerinde valinin başkanlığında "Yangın Koordinasyon Kurulu" nun kurulması ile 17.maddesinde kurulun kararlarının yürütülmesi ve izlenmesinden vali ve kaymakamların sorumlu olmalarını düzenleyen hükümler örnek verilebilir.

Gelişmekte olan ülkeler kategorisinde yer alan ve yüksek deprem riskine sahip olan ülkemizde, afet öncesi risk azaltma çalışmalarının iyi yürütülememesi ve afetlerden koruyucu yasal düzenlemelerin yapılamaması nedeniyle, meydana gelen can ve mal kayıplarından idarenin sorumlu olduğu düşünülerek, 1999 yılında meydana gelen depremler sonrası tazminat talebiyle açılan yüzlerce tazminat davası olmasının, afet yönetimi tarihinde bir ilk olduğu söylenebilir. Danıştay önüne gelen uyuşmazlıkta “ ...Yapının deprem nedeniyle ağır hasar görerek yıkıldığı ve enkaz altında davacının eş ve iki çocuğunun kalarak vefat ettiği, davalı belediyece ara kararına verilen yanıtta davacının kiracı olarak oturmakta olduğu konutun bulunduğu binaya ilişkin işlem dosyasına rastlanılmadığının belirtildiğinin görüldüğü, binanın ruhsat almaksızın kaçak olarak yapıldığı, anılan idarece gerek yapının inşası aşamasında, gerek daha sonraki aşamalarda yapıya ilişkin olarak herhangi bir tespit ve denetim yapılmadığı, yıkılan binanın kaçak olarak inşa edilirken, hatalı malzeme ve işçilik kullanılması sonucu deprem sonrasında yıkıldığı kanaatine varıldığı, yasaların vermiş olduğu denetim ve gözetim görevlerini yerine getirmeyen davalı belediyenin zararın meydana gelmesinde %100 oranında kusurlu olduğu” gerekçeleriyle davalı belediyece bozma

⁴⁶⁷ R.G. 08.09.1975 Tarih ve 15350 Sayı.

istemiyle yapılan temyiz talebi yerinde görülmeyle ilk derece mahkemesi kararının onanmasına ve temyiz isteminin reddine karar vermiştir.

Bir yerin fen, sağlık ve çevre koşulları gereğince yaşamaya ve yerleşime elverişli duruma getirilmesiyle ilgili iş ve işlemlerin bütünü oluşturan, aynı zamanda planlama, inşa ve denetim gibi kamusal yetkilerle idarenin teknik ve hukuki işlevini yerine getiren imar hukuku, idareye bir takım görev ve yetkiler vermektedir. İdare, bu görev ve yetkiler kapsamında tüm diğer hakların öncülü konumunda olan, Anayasa'nın 17. maddesinde düzenlenen yaşam hakkını korumakla, yetki alanında yer alan fertlerden hiç birinin hayatına bilerek, isteyerek ve ayrıca hukuksuz bir şekilde son vermemekle yükümlüdür. Ayrıca, yetki alanında bulunan tüm bireylerin yaşam hakkını kamusal makamların yanı sıra, hem diğer bireylerin hem de kişinin kendisinin eylemlerinden kaynaklanabilecek risklere karşı da koruma yükümlülüğü altındadır⁴⁶⁸. Bu bağlamda, Anayasa Mahkemesi'ne 2012 yılında 2012/752⁴⁶⁹ başvuru numarasıyla yapılmış olan bireysel başvuruda; başvuru, yakınlarının 9 Kasım 2011'de Van ilinde meydana gelen depremde otel enkazında kalarak vefat ettiğini ve hukuk yollarına başvurmalarına rağmen sonuç alamadıklarını belirterek, yaşam hakkının ve hak arama hürriyetinin ihlal edildiğini ileri sürmüşlerdir.

Mahkeme, yapmış olduğu inceleme neticesinde, ilk olarak ülkemizdeki yasal düzenlemelerde, bir afetin meydana gelmesinden sonra yapılacak kurtarma, yaralıları tedavi, barınma, ölüleri gömme, yangınları söndürme, yıkıntıları temizleme ve felaketzedeleri iye gibi hususlarda uygulanmak üzere görev ve görevlileri tayin etme ve toplanma yerlerini tespit eden bir programın valiliklerce düzenleneceği, bu programların uygulanmasının valiliklerce kurulacak kurtarma ve yardım komitelerince sağlanacağını belirlenmiştir. Ardından deprem afetinin gerçekleşmesi sonrasında tehlikeli durumu ve binaların gördüğü hasar bakımından yıktırılması ve boşaltılması gerekenler hakkında, o il ve ilçenin en büyük mülki amirine durumun rapor edilmesi ve bu makamlarca bu tür binaların derhal boşaltılmasının sağlanmasının gerektiği,

⁴⁶⁸ Anayasa Mahkemesi(AYM), 06.01.1999 tarih ve E.1999/68, K.1999/1.,Bireysel Başvuru Seçme Kararlar (2012-2013), Anayasa Mahkemesi Yayınları, Kalkan Matbaacılık, Ankara, 2015, s.112-138. Aynı Yönde; "Devlet, bireyin maddi ve manevi varlığını tüm tehlikelerden, tehditten ve şiddetten korumakla yükümlüdür" AYM, 06.01.2011, E.2010/58, K.2011/8.

⁴⁶⁹ R.G. 30.10.2013 Tarih ve 28806 Sayı.

lüzumu halinde yapılarda meydana gelen hasarı tespit etmek üzere Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın isteği üzerine diğer bakanlık, kurum ve kuruluşlar, mahalli idareler, üniversiteler ve meslek odaları, konusunda deneyimli yeteri kadar inşaat mühendisi ve/veya mimarını hasar tespit çalışmalarında derhal görevlendirmekle yükümlü olduğunun kurala bağlandığını tespit etmiştir.

İlk tespitin ardından; heyelan, kaya düşmesi ve deprem gibi afetlerde, tehlikenin devamı veya tekrarı ihtimali üzerine boşaltılan binaların tehlikeye karşı kesin tedbir alınıncaya kadar işgaline veya hasara uğrayanların tamirine müsaade edilemeyeceği, tedbir alınamayacağına karar verildiği takdirde tehlikeli mahal içindeki binaların, yukarıdaki esaslar dâhilinde yıktırılması gerektiği, yine bu düzenlemelerde bunun bir yükümlülük olarak belirlendiğine ilişkin bir değerlendirme yapmıştır. Ayrıca, devletin sorumluluğunu gerektirebilecek şartlar altında can kaybının yaşandığı durumlarda Anayasa'nın 17. maddesi'nin, devlete, elindeki tüm imkanları kullanarak, yaşam hakkını korumak için oluşturulmuş olan yasal ve idari çerçevenin gereği gibi uygulanmasını ve bu hakka yönelik ihlallerin durdurularak cezalandırılmasını sağlayacak etkili idari ve yargısal tedbirleri alma görevi yüklediğini ve bu yükümlülüğün, kamusal olup olmadığına bakılmaksızın, yaşam hakkının tehlikeye girebileceği her türlü faaliyet açısından geçerli olduğunu kararında vurgulamıştır. Tüm bu gerekçelerle, Anayasa Mahkemesi; depremde ölenin yakınları tarafından yapılan bireysel başvuruya ilişkin olarak, *“yaşam hakkının usuli boyutunun ihlal edildiği ve manevi tazminat ödenmesi”* gerektiği yönünde ihlal kararı vermiştir.

Uluslararası boyutta, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi Kararlarına bakıldığında ise, bu konuda verilen kararların başında *Öner Yıldız V. Türkiye Kararı*⁴⁷⁰ gelmektedir. Mahkeme, 1993 yılında İstanbul- Ümraniye belediye çöplüğü deposunda meydana gelen metan gazı patlaması sonucu ailelerinden 13 ferdinin ölmesi ve mallarının zarara uğraması nedeniyle devlet makamlarını sorumlu tuttıkları ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin 2,8 ve 13.maddeleri ve 1 nolu Protokolün 1. maddesinin ihlali ve Sözleşmenin 6/1 maddesine uygun idari işlemin yürütülmediği gerekçeleriyle 1999 yılında yapılan başvuruda; Sözleşmenin yaşam hakkını

⁴⁷⁰ <http://www.inhak.adalet.gov.tr/> ,Erişim Tarihi 09.05.2019.

düzenleyen 2.maddesi bağlamında, çöp merkezlerinin işletimi gibi teknik bir alan söz konusu olduğunda, risk teşkil eden çöp alanlarının kontrolünden devletin idari ve yerel birimlerinin sorumlu olduklarını, ayrıca milli makamların başvuru sahibinin bir çöplüğün yakınına gelmesini hiçbir zaman cesaretlendirmese de, bütün göstergelere göre bunları caydıracak tedbire de girişmemiş olduğunun ve resmi makamların metan gazı sıkışması hususunda bilgi sahibi olmasına rağmen, bu kişileri tahliye etmediğinin tespitini yapmıştır⁴⁷¹.

Mahkeme, yaşam hakkına karşı bir tehdit oluşturan riskleri önleyici bir idari yapı oluşturularak insan hayatına zarar verme potansiyeline sahip olan tehlikeli faaliyetlere ilişkin düzenlemeler yapılmasının önemli bir yere sahip olduğu ve gerektiğinde devletin bu nitelikteki faaliyetleri denetlemesi, güvenliği sağlaması ve risklere karşı tehlike içinde olanları korumak amacıyla herkesi pratik önlemler almaya zorlaması gerektiğine, bu gerekçelerle yaşam hakkını düzenleyen sözleşmenin 2.maddesinin ihlal edildiğine karar vermiştir⁴⁷².

İdare yani devlet, vatandaşlarının yaşam hakkını korumakla yükümlü olduğundan, yaşam hakkını tehdit etme potansiyeline sahip olan yerlere yerleşime izin vermemeli veya alacağı çok çeşitli ve sıkı tedbirlerle bu hakkı güvence altına alarak kontrollü bir şekilde yerleşme imkanı sağlamalıdır. Bu nedenle, idarenin, dere yatağı, heyelan bölgesi, taşkın bölgesi, depreme ve diğer afetlere maruz bölgelerde mevzuattan kaynaklanan gözetim ve denetim ödevi bulunmaktadır. Bu konudaki en küçük bir ihmalin bile idarenin sorumluluğunu gerektirdiği yargı kararlarıyla kabul edilmektedir⁴⁷³. Şöyle ki, Danıştay'ın önüne gelen; şiddetli yağın yağmur sonrasında aniden oluşan su baskını sebebiyle maruz kaldığını iddia ettiği maddi nitelikteki zararlarının yasal faiziyle birlikte idarece ödenmesi istemiyle açılan tazminat davasında, yerel mahkeme mevsiminde yağın yağmurlara kıyasla normalin çok üzerinde yağmış olan yağmurların, ilk olarak "şiddetli yağış" özelliğine sahip olduğuna, sonrasında durumun mücbir sebebin unsurlarını taşıdığına ve idarenin bu

⁴⁷¹ Cengiz, S., Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi Kararları Işığında Yaşam Hakkı, TBB Dergisi, 2011, S.93, s.394.

⁴⁷² Kızılyel, S., "Yaşam Hakkı: AIHM Kararları ve İdari Yargı Uygulaması", Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi C. XVIII, Y. 2014, S. 2, s.280.

⁴⁷³ Akıncı, a.g.e., s.601.

yüzden meydana gelen zararlardan sorumlu tutulmasının mümkün olmadığına ilişkin yaptığı tespit sonucunda davanın reddi kararı vermiştir. Kararın hukuka aykırı olduğu öne sürülerek davacı tarafından Danıştay'da temyiz edilmiştir⁴⁷⁴.

Danıştay, ilk olarak, 6001 Sayılı Karayolları Genel Müdürlüğü'nün Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunun 4. maddesinin 1. fıkrasının (b) bendinde, "*Hazırlayacağı programlar uyarınca karayollarını yapmak, yaptırmak, emniyetle kullanılmalarını sağlayacak şekilde sürekli bakım altında bulundurmak, bakımını yaptırmak, onarmak, onarımını yaptırmak, işletmek, işlettirmek.*"; (c) bendinde, "*Görev alanına giren karayolu ağlarının yapımı, bakımı, onarımı ve diğer hususlar hakkında teknik nitelik ve şartları tespit etmek veya ettirmek ve gerekli şartnameleri hazırlamak.*"; (f) bendinde de, "*Görev alanına giren işler için gerekli plan, harita, etüt ve proje işleri ile araştırma - geliştirme çalışmaları yapmak veya yaptırmak*" eylemlerinin Karayolları Genel Müdürlüğü'nün görevleri arasında sayıldığına tespitini yapmıştır. Daha sonra, D130 karayolunun yapımı sırasında yağmur sebebiyle oluşacak suların tahliyesini sağlayacak, su baskını önleyecek gerekli alt yapının (menfez ve su tahliye kanalı gibi) davalı idarece tekniğine uygun ve ihtiyacı karşılayacak nitelikte yapılıp yapılmadığı yönünde incelemelerde bulunmuştur. Sonrasında; dava dosyasında yer alan ve adli yargıda açılan tespit davasında tayin edilen bilirkişi tarafından düzenlenen, davacının zararının, karayolunun kenarında yağış sularını boşaltabilecek yeterli sayıda açık kanal, hendek veya menfezlerin bulunmaması sebebiyle oluştuğunun tespit edildiği raporu da dikkate alarak, anılan yağışların doğa kaynaklı afet niteliğinde bulunmaması veya doğa kaynaklı afet niteliğinde bulunmakla birlikte tahliye kanallarının açık ve yeterli olması halinde, oluştuğu ileri sürülen zararın meydana gelip gelmeyeceği hususunun da ayrıca irdelenmesi gerektiği yönünde kanaate varmıştır. Bu durumda, mahkemece eksik inceleme sonucunda davalı idarenin hizmet kusuru bulunmadığından bahisle davanın reddine karar verilmesinde hukuki isabet bulunmadığına, temyiz isteminin kabulüyle, yerel mahkeme kararının bozulmasına karar vermiştir.

⁴⁷⁴ D.10.D., 28.05.2012, tarih ve E 2012/820, K 2012/2581, <http://www.kazanci.com>. Erişim Tarihi: 09.07.2018.

Danıştay'ın konuyla ilgili kararlarından birinde; su baskının, demiryolu geçişini sağlayan köprünün kesitlerinin dar oluşundan ve yüksekliğinin azlığından kaynaklandığı, şiddetli yağış sonucu sel sularının davalı idareye ait demiryolu köprüsünün yetersizliği nedeniyle, dere yatağında akmayıp taşarak davacıya ait taşınmazları bastığını ve demiryolu geçişini sağlayan köprünün yetersizliğinin de saptanması nedeniyle, idarenin hizmet kusurundan dolayı sorumlu olduğuna hükmetmiştir⁴⁷⁵. Somut olayda olduğu gibi, idarenin, bölgenin konumu itibarıyla devamlı surette şiddetli yağışlara maruz kaldığını da dikkate alarak köprüyü buna uygun olarak inşa etmesi gerekirdi. İdare, kural olarak, yürüttüğü kamu hizmeti sırasında kişilerin uğradıkları nedensellik bağı kurulabilen zararları tazminle yükümlüdür. Dava konusu olayın idarenin tazmin sorumluluğunu ortadan kaldıran doğa kaynaklı bir afet olduğu kanıtlanamadığından, idarenin hizmeti ile meydana gelen zarar arasındaki nedensellik bağının varlığı devam etmekte ve dolayısıyla idarenin hizmetin kötü işlemesi nedeniyle sorumluluğu yoluna gidilmektedir.

Danıştay'ın kusur oranına bakılmaksızın idarenin tazminatla sorumlu olduğuna hükmettiği kararlarının⁴⁷⁶ yanı sıra; idarenin, bilimsel ve teknik verilerden hareketle heyelan tehlikesi olan bir yere yapı yapılarak yerleşmeye ve yaşamsal aktivitelere izin vermemesi ya da alınması gereken tedbirleri alarak kontrollü bir şekilde izin vermesinin gerekli olduğuna, heyelan tehlikesi olan bir yere yapı yapılmasına izin verildikten sonra buranın tahliye edilmesinin bile, idarenin hizmet kusuru olarak değerlendirilmesi gerektiğine ilişkin kararları da mevcuttur⁴⁷⁷. Bu bağlamda, Danıştay her olayın özelliğini dikkate alarak gerekli incelemeleri ve araştırmaları yaparak idarenin sorumlu olup olmadığına karar vermektedir.

Son olarak, Danıştay'ın, 2012 yılında meydana gelen sel olayında, Gülsan Sanayi Sitesi içindeki işyerinin Samsun ilinin genelinde yağın aşırı yağışlar sonrasında Yılanlı Derenin taşması üzerine hasar görmesi sebebiyle oluştuğu öne sürülen maddi zararın tazmini istemiyle, Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü, Samsun Büyükşehir Belediye Başkanlığı ve Canik Belediye

⁴⁷⁵D.10.D., 14.01.1992 T., 1990/1117E., 1992/25 K., www.kazanci.com, Erişim Tarihi: 09.05.2019.

⁴⁷⁶ D.6.D., 09.04.2014 Tarih, E.2013/6209, K.2014/2856, Akıncı, a.g.e., s.610.

⁴⁷⁷ D.6.D.10.09.2013 Tarih, E. 2013/549, K 2013/4734, www.kazanci.com, Erişim Tarihi: 09.07.2018.

Başkanlığı'na karşı Samsun 2. İdare Mahkemesinde açılan davada; yerel mahkemece mahallinde yapılan keşif sonrası hazırlanan bilirkişi raporu doğrultusunda davalı Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü'nün %50, davalı Samsun Büyükşehir Belediye Başkanlığı'nın %30, davalı Canik Belediye Başkanlığı'nın %20 oranında kusurlu olduğu sonucuna varıldığı gerekçeleriyle, davanın kabulüyle talep edilen tazminatın bu idareler tarafından belirlenen kusur oranlarına göre ödenmesine karar verilmiştir. Temyizen bozulması istemiyle Danıştay'ın önüne gelen söz konusu kararda Danıştay;

“ ...Samsun Büyükşehir Belediyesince TOKİ tarafından konut yapılan alanda yapılan dere ıslahının seli önleyici değil afet riskini artıracak şekilde yatağın daraltılması şeklinde icra edildiği, Büyükşehir Belediyesi tarafından yapılan imar planı değişikliklerinde taşkın önleme sınırına riayet edilmediği, TOKİ konutlarının dere tarafına çevre duvarı yapılmaması sebebiyle sel baskın riskinin artmasına neden olduğu, Yılanlı Dere ile aynı havzada bulunan diğer iki dere ilerinde sel kapanının bulunmaması felaketin artmasına neden olduğu, dere yatağında düşük kotta yer alan ve selden zarar gören kaçak yapıların 3194 Sayılı İmar Kanununun 32. maddesi gereğince Canik Belediyesince zamanında yıkılmaması ve Büyükşehir Belediyesince 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununun 11'inci maddesindeki denetim yükümlülüğünün yerine getirilmeyerek gerekli tedbirlerin alınmaması sebebiyle Canik ve Büyükşehir Belediyelerinin kusurlu olduğu...

“...Su taşkını ile ilgili olarak olayın çıkış sebebi ve varsa illiyet bağı olan kurum ve kuruluşların kusur durumlarının belirlenmesi amacıyla Sulh Hukuk Mahkemeleri, Ticaret Mahkemeleri ve İdare Mahkemelerince yaptırılan bilirkişi incelemesi sonucu düzenlenen bilirkişi raporlarında; yağışın şiddetli yağış karakteri gösterdiği ancak afet oluşturabilecek nitelikte bulunmadığı belirtilmiş olmakla birlikte, yapılaşmaya izin verilerek suların akış kesitlerinin daraltıldığı, olayın meydana gelmesinde Yılanlıdere üzerindeki sel kapanını usulüne uygun yapmayan ve İncirli Dere'nin ıslahı sırasında Canik Belediyesinin hazırladığı Derivasyon Tünelinin uygun olduğunu onaylayan Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü'nün; dere ıslahını yapmayan, dere yataklarını imara açan, yağmursuyu tahliyesi görevlerini yapmayan belediyeler ve su ve kanalizasyon idaresinin; projeye aykırı yapı yapması ve dere ıslahını usulüne uygun yapmaması sebebiyle yapı müteahhidinin kusurlu olduğunun belirtildiği

görülmüş olup, yapı müteahhidi için belirlenen kusurun, idarelerin denetim ve gözetim görevlerini yerine getirmemekten kaynaklı kusurunu ortadan kaldırmayan ve aslen bu hizmeti (dere ıslahı) yürütmekle görevli idarelere ait bir kusur olduğu; yapı müteahhidi ile ilgili idare arasındaki rücu ilişkisi bakımından önem arz eden nitelikte olduğu anlaşılmıştır.

Bu hale göre, meydana gelen olay sebebiyle tazmini istenen zararın sadece doğal afetten kaynaklanmadığı, idarelerin kusurlu hizmetlerinden doğan birden çok faktörün bir araya gelmesi ile oluştuğu sonucuna varılmıştır⁴⁷⁸” şeklindeki gerekçelerle dosyanın yeniden karar verilmek üzere kararı veren mahkemeye gönderilmesine hükmetmiştir. Danıştay’ın kararına konu olayında olduğu gibi, Karadeniz Bölgesi'nin, yoğun yağışları ve bol eğimli arazisiyle geçmişten beri sel ve heyelanların oldukça yoğun yaşandığı bölge olduğu bilinmesine rağmen, dere yatakları ve kıyıların somut olayda olduğu gibi yerleşime açılması ve sağlıksız yapılaşmanın önlenmesi yönünde idarenin gereken önlemleri almaması, idarenin gözetim ve denetim görevini yerine getirmemesi sonucunda maddi ve manevi zararların meydana gelmesi kaçınılmaz olmaktadır. İdarenin gerekli inceleme ve etütleri yapıp, özellikle bölgelerin konumu ve coğrafi yapısını da dikkate alarak, sağlıklı ve karara konu olayda olduğu gibi afet riskini arttıracak şekilde değil önleyici nitelikte yapıların yapılması yönünde çalışmalar yaparak kamu hizmetlerini gereği gibi yerine getirmesi ve sorumluluktan kurtulması mümkün hale gelecektir.

Devletin, negatif bir yükümlülük olarak, yetki alanında bulunan hiçbir bireyin yaşamına kasıtlı ve hukuka aykırı olarak son vermeme, bunun yanı sıra, pozitif bir yükümlülük olarak, yine yetki alanında bulunan tüm bireylerin yaşam hakkını gerek kamusal makamların, gerek diğer bireylerin, gerekse kişinin kendisinin eylemlerinden kaynaklanabilecek risklere karşı koruma yükümlülüğü bulunmaktadır. Bu bağlamda, devlet doğal afet nedeniyle oluşan riskleri bertaraf etmek için gerekli ve yeterli önlemleri almak ve doğal afet riski nedeniyle vatandaşların yaşamını korumak hususunda da pozitif bir yükümlülük altındadır. Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi’nin (AİHS) 2. maddesi’ nde güvence altına alınmış olan yaşam hakkı en temel insan

⁴⁷⁸ D.8..D. 03.04.2017 T., 2015/8819 E., 2017/2276 K., www.kazanci.com, Erişim Tarihi: 09.05.2019.

hakkıdır ve yaşam hakkını koruma yükümlülüğünün derecesi, yaşam hakkına yönelik risklerin kamusal makamlarca ne derece öngörülebilirlik öngörülemediği ile doğrudan bağlantılıdır⁴⁷⁹.

Afetin meydana gelmesi durumunda, yaşam hakkı ve mülkiyet hakkı bağlamında devletin sorumluluğunun kapsamını tayin edecek ölçütler Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (AİHM)'nin özellikle “*Budayeva*” kararında ortaya konulmuştur. Mahkeme’ye göre, devletin doğrudan doğruya kendisinin yetkisi ve kontrolü altında yürüttüğü zarara yol açma ihtimali yüksek olan faaliyetleri esnasında devletin makamlarınca sergilenen ihmali davranışlarla oluşan ölümler arasında uygun illiyet bağının kurulması halinde Sözleşmeyle güvence altına alınmış olan yaşam hakkı ihlal edilmiş demektir. Ayrıca, AİHM, devletin sorumluluğu ve denetimi altında yürütülen tehlikeli faaliyetler sırasında meydana gelen can ve mal kayıplarında yaşam hakkı ihlali ile mülkiyet hakkı ihlalinin aynı sorumluluk ve illiyet bağı standardı ile belirleneceği kanaatindedir⁴⁸⁰. Bu kanaatte olmasına rağmen, toprak kayması sonucu yakınlarını kaybeden kişilerin yapmış olduğu bu başvuruya ilgili olarak, Mahkeme, devletin yaşam hakkını korumak amacıyla gerektiğinde afete maruz bölgede kolluk tedbiri olarak yerleşime engel olma, yerleşimi yasaklama ve sosyal devletin gerekleri bakımından bir takım tedbirler olarak afet tehlikesini ortadan kaldırmakla yükümlü olduğunu; bunu yapmadığı takdirde ise, cezai ve mali sorumluluğunun olacağını kabul etmektedir.

3.3. KRİZ YÖNETİMİ AŞAMASINDA İDARENİN SORUMLULUĞU

Kriz, beklenmedik bir anda, aniden ortaya çıkan, mevcut yapılanmaları olumsuz etkileyerek tehlikeye düşürebilecek durum⁴⁸¹ olarak tanımlanabileceği gibi;

⁴⁷⁹ Akıncı, a.g.e., 595 ve 603.

⁴⁸⁰ Şahin, K.,(Budayeva) “Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi Hukukunda, Doğal Afetlerde Yaşam Hakkı Ve Mülkiyet Hakkı Bağlamında Devletin Sorumluluğu: Budayeva Kararı, MÜHF – HAD, C. 19, S. 3, s.93.

⁴⁸¹ Yavaş, H., “Kriz Yönetimi”, İzmir’de Deprem Riski”, Editör: Arife Karadağ ve Hikmet Yavaş, İzmir Yerel Gündem 21 Yayını, İzmir , 2001, s.134.

bir örgütün ulaşmak istediği amaçlarını gerçekleştirmesini tehlikeye sokan kimi zaman da örgüt yaşamını sekteye uğratan ve acil bir şekilde tepki gösterilmesi gereken bir durumdur⁴⁸². Krizin en açık ve en önemli özelliği belirsizliktir. Kriz, toplumu olabildiğince belirsiz bir ortamın içine sokmakta, bu sebeple de hem toplum hem de yöneticiler açısından büyük bir belirsizlik ortamı oluşturmaktadır⁴⁸³. Krizlerin ortak özellikleri; belirsizlik ortamı oluşturmalarının yanı sıra, beklenmedik bir anda ortaya çıkmaları, ortaya çıktıktan sonra sona erdirilmesinde bir zaman sınırının olmaması, etkin ve uygulanabilir kararlar alabilmenin son derece zor olması şeklinde sıralanabilir⁴⁸⁴. Bu şekilde bakıldığı zaman, örneğin; en yaygın afet türlerinden biri olan depremin gerçekleşmesinin ardından yaşanan durum, örgüte dışarıdan yaptığı etki açısından bir kriz durumu olarak nitelendirilebilir. Depremin önceden tahmini günümüz koşulları ele alındığında, imkansız gibi görünse de topraklarının çok büyük bölümü deprem bölgesinde yer alan, depremi en acı şekilde tecrübe eden ve yaşayan ülke olduğumuz gerçeği dikkate alındığında, devletin afet sonrası yaşanması muhtemel olan kaos ortamına hazırlıklı olması gerektiği yadsınamaz⁴⁸⁵.

Kriz dönemleri, toplumda büyük değişimlerin yaşandığı dönemlerdir. Yaşanan bu değişimler, hem toplumda bir arada yaşayan insanlar yani yönetilenler hem de idare yani yönetenler üzerinde farklı etkiler bırakmaktadır. Krizler, idarece önceden planlanmamış bir değişim ortaya çıkarmakta ve idareyi mevcut yönetim ve tecrübelerin dışına çıkmaya zorlamaktadır. Krizle birlikte insanların korku, stres ve kaygıları artmakta, büyük sıkıntılar baş göstermeye başlamaktadır. Ayrıca, acil ve etkili karar alma yükümlülüğüyle karşı karşıya kalan idare açısından planlanmamış değişiklikler yapma ve programlanmamış faaliyetleri yönetme zorunluluğu ortaya çıkmaktadır. Böylece kriz yönetimi sürecinde, olayların akışının bir an önce denetim altına alınması, yürütmenin kolaylaştırılması ve karar mekanizmasının daha hızlı işlemesi amacıyla yönetimin daha merkezi bir yapıya kavuşturulması; yani yetki

⁴⁸² Can, H., “Organizasyon ve Yönetim”, Siyasal Kitabevi Ankara, 1997, s.312.

⁴⁸³ Büyükkaracıoğlu, a.g.m., s.199.

⁴⁸⁴ Yavaş, H., “Kriz Yönetimi”, İzmir’de Deprem Riski”, Editör: Arife Karadağ ve Hikmet Yavaş, İzmir Yerel Gündem 21 Yayını, İzmir 2001, s.134.

⁴⁸⁵ Demirtaş, H., “Kriz Yönetimi”, Kuram ve Uygulamada Eğitim Yönetimi, Y:2000, S.23, ss.353-372, s.355. <http://dergipark.ulakbim.gov.tr/kuey/article/view/5000050864>, Erişim Tarihi: 23.03.2018, Leblebici, a.g.e., s.354.

devirlerinin azaltılması ve yetkilerin yönetimin en üstünde yoğunlaştığı bir sistemin uygulanması kaçınılmaz hale gelmektedir⁴⁸⁶.

Yönetim; uygun bir ortamda, bir gruba bağlı olan kişilerin davranışlarını etkileyen, onların çabalarının ortak bir amaç doğrultusunda istenen sonuçları elde edebilecek biçimde yönlendirilmesini sağlayan bir süreçtir⁴⁸⁷. Bu sürecin mevzuata uygun bir şekilde gerçekleştirme yetki ve görevi yöneticilerdedir. Yönetici, örgütün içerisinde yer alan ve hizmetlerin sorumlusu olan en üst konumda görev yapan kimsedir. Afetlerden kaynaklanan krizler, örgütlerin hemen hemen hepsinin karşılaştığı veya karşılaşılabileceği bir durum olduğundan, yöneticilerin bunu bilmesi ve her türlü krize hazırlıklı olması gerekir. Kriz, acil durumu ifade ettiğinden, yöneticilik yeteneğine en fazla kriz anlarında ihtiyaç duyulmakta ve yönetimin yeteneği kriz anında kendini göstermektedir. Yönetimin her şeyin yolunda gittiği olağan durumlarda çok belirleyici olduğu söylemek doğru olmayacaktır.

Olağanüstü dönemler olan kriz dönemlerinden, mümkün olduğunca az etkilenmenin ve bu zor durumdan en kısa sürede çıkmanın yolu başarılı bir kriz yönetiminden geçmektedir. İşte, krize hazır olmak ya da kriz meydana geldiğinde krizi yönetebilmek idarede bulunması gereken önemli bir nitelik olarak karşımıza çıkmaktadır. Krizi yönetme yeteneğine sahip olmayan örgütlerin, ayakta kalmaları pek mümkün değildir. Devlet bir örgüt olarak, toplumların neredeyse tüm faaliyetlerine yön veren, toplumda yer alan tüm örgütlerin üstünde bulunan ve onları etkisi altına alan en üst teşkilattır. Bütün örgütler gibi devlet denilen örgütün de isleyişi doğrudan bünyesinde yer alan yöneticilerin, yöneticilik becerilerine sahip olup olmadıklarıyla ilişkilidir. İşte, bu nedenle devlet, krizleri yönetme konusunda yetenekli olmalıdır. “Kriz durumu yönetimin krizine dönüşmeden; yönetim, krizi yönetmelidir”⁴⁸⁸ çok yerinde bir tespit olarak burada zikredilebilir.

⁴⁸⁶ Alaağaçlı, S., Y: 2006, “Kriz ve Afet Yönetimi: Türkiye Örneği”, Yüksek Lisans Tezi, Kocaeli Üniversitesi SBE, Kocaeli, s.60.

⁴⁸⁷ Bozkurt Ö., Turgay E. ve Seriyi, S., “Kamu Yönetimi Sözlüğü”, Ankara: TODAİE Yayın No: 283,1998, S.265.

⁴⁸⁸Büyükkaracıoğlu, a.g.m., s.197; Demirtaş, H., “ Kriz Yönetimi”, Kuram ve Uygulamada Eğitim Yönetimi, Y:2000, S.23, ss.353-372, s.355.

Afetlerin neden olduğu öncelikli zararlar can ve mal kayıpları olmakla birlikte, ilerleyen zamanlarda can ve mal kayıplarına bağlı olarak ortaya çıkma ihtimali bulunan fiziksel ve ruhsal zararlar da son derece önemlidir. Yalnızca afete doğrudan maruz kalan insanlar değil, afetzedelerin aileleri ve yakın çevreleri, afetzedelere yardım eden kişiler ile yaşanan bu olaya medya aracılığıyla tanık olan kişiler dahi psikolojik sorunlarla karşı karşıya kalabilmektedir. Bu aşamada, güvenli yaşam bilinci ve afet bilincinin oluşturulmasında, yerel yönetimlere önemli görevler düşmektedir. Afet bilincinin toplumun her kesimine yaygınlaştırılması, risk azaltma, hazırlık, müdahale ve iyileştirme dönemleri için gerekli eğitimin verilmesi ve becerilerin geliştirilmesi yoluyla toplumun afetlerle mücadele kapasitesinin artırılması son derece önemlidir⁴⁸⁹.

Afetlerde psikososyal desteğin verilmesi, afet sonrası yaşanma ihtimali yüksek olan psikolojik sorunların engellenmesi ve afetzedelerin normal hayata dönmeleri amacıyla gerekli çalışmaların yapılması önem arz etmektedir. Yerel yönetimlere bu aşamada çok önemli görevler düşmektedir. Psikososyal müdahale ile afetten etkilenen kişilerin normal hayata geçiş sürecinin hızlandırılması ve toplumun bu konudaki ihtiyaçlarının tespit edilip, karşılanması amaçlanmaktadır. Bu çalışmalarda yerel yöneticiler, ihtiyaç ve kaynakların değerlendirilmesi, psikolojik ilk yardım, sevk etme ve yönlendirme, bilgi merkezleri oluşturma, toplumu harekete geçirme, sosyal proje uygulamaları, gerekli eğitimlerin verilmesi çalışmalarını gerçekleştirmekle görevli bulunmaktadır⁴⁹⁰.

Afetler yalnızca gelişmekte olan ülkelerde değil, gelişmiş ülkelerde de meydana gelmektedir. Ancak, gelişmiş ülkelerde meydana gelen afetler sonrası oluşan can kayıplarının diğer ülkelere göre daha az olmasının sebepleri, gelişmiş ülkelerin zenginliğin vermiş olduğu imkanlarla daha kaliteli binalar inşa etmeleri, altyapı çalışmalarını başarılı bir şekilde gerçekleştirmeleri ve meydana gelen afet sonrası daha koordineli bir şekilde acil yardım hizmetleri sunabilmeleri olarak sıralanabilir. Ayrıca,

<http://dergipark.ulakbim.gov.tr/kuey/article/view/5000050864>. Erişim Tarihi: 23.03.2018, Leblebici, a.g.e., s.459.

⁴⁸⁹ Büyükkaracığan, a.g.m., s.215.

⁴⁹⁰ İstanbul Sismik Riskin Azaltılması ve Acil Durum Hazırlık Projesi (İSMEP), “Afetlerde Psikolojik İlk Yardım”, T.C. İstanbul Valiliği, İstanbul, 2009, s.2.

gelişmiş ülkelerin kurumsal yapılarının afetler sonucu meydana gelen ölümleri etkileyebildiği de bir gerçektir. Şöyle ki, siyasi kurumları daha kapsayıcı olan hükümetlerde, hükümetlerin hem seçim sandığında hem de yasal yollarla hesap vermesi gerektiği bilincini taşıması sebebiyle, afetleri önleyici veya yaşanmış olan afetlerin etkilerini azaltıcı harcamalar yapmanın ne denli önemli olduğunun farkında olarak, çalışmalarına yön vermektedirler. Buna ilaveten, depreme dayanıklı yapı denetim yasaları çıkarmak ya da sellerin oluşmasını önlemek için dere yataklarına yerleşimi engelleyici düzenlemeler yapmak gibi afetlerden koruyucu düzenlemelere de imza atılması yoluyla can ve mal kayıplarının önlenmesi ya da en aza indirilmesi mümkün olmaktadır⁴⁹¹.

Danıştay önüne gelen uyuşmazlıkta “ yapının deprem nedeniyle ağır hasar öngörerek yıkıldığı ve enkaz altında davacının eş ve iki çocuğunun kalarak vefat ettiği, davalı belediyece ara kararına verilen yanıtta davacının kiracı olarak oturmakta olduğu konutun bulunduğu binaya ilişkin işlem dosyasına rastlanılmadığının belirtildiğinin görüldüğü, binanın ruhsat almaksızın kaçak olarak yapıldığı, anılan idarece gerek yapının inşaatı aşamasında, gerek daha sonraki aşamalarda yapıya ilişkin olarak herhangi bir tespit ve denetim yapılmadığı, yıkılan binanın kaçak olarak inşaa edilirken, hatalı malzeme ve işçilik kullanılması sonucu deprem sonrasında yıkıldığı kanaatine varıldığı, yasaların vermiş olduğu denetim ve gözetim görevlerini yerine getirmeyen davalı belediyenin zararın meydana gelmesinde %100 oranında kusurlu olduğu” gerekçeleriyle davalı belediyece bozma istemiyle yapılan temyiz talebini yerinde görmeyerek, yerel mahkeme kararının onanmasına ve temyiz isteminin reddine karar vermiştir.

Danıştay’ın benzer bir kararında, esasa girilmeden, bir usul hükmünün uygulanmaması nedeniyle yerel mahkeme kararının bozulmasına karar verilmiştir. Kararda, “olayda davacıların, depremde yakınlarını kaybetmeleri nedeniyle uğradıklarını ileri sürdükleri manevi zararı, davalı idarenin deprem sonrasında yapması gereken kurtarma faaliyetlerinin ve koordinasyon çalışmalarının

⁴⁹¹ Gür, N., “Doğal Afetlerin Ekonomi Politikası”, Afetlerle Kalkınma: Tecrübeler, Politikalar ve Beklentiler, Ed: Tiryakioğlu, M., Efil Yayınevi, Ankara, Nisan 2016, ss.311-342, s.319.

yetersizliğine dayandırdıkları, dolayısıyla manevi zarar, söz konusu hizmetlerin geç veya hiç işlememesi şeklinde oluşan fiil ve hareketlerle somutlaştığından, bu şekilde olduğu ileri sürülen zararın idari işlemlerden değil, idari eylemlerden kaynaklandığı sonucuna ulaşılmaktadır. Durum böyle olunca, olayda idarenin hareketsizliği söz konusu olmakta ve böylelikle öğretide de kabul edildiği gibi, idarenin bu hareketsizliğinin ""olumsuz eylem"" olarak kabulü gerekmektedir⁴⁹²” şeklindeki ifadelerle, deprem sonrasında arama-kurtarma, düzeni sağlama ile ilk yardım çalışmalarının yerine getirilmesinde kusur ve ihmali bulunan idarenin sorumluluğuna gidilmesinin gerektiğine hükmedilmiştir.

Bu bağlamda, Danıştay’ın, idarenin üzerine düşen kamu hizmetlerini yerine getirmeyerek hareketsiz kalması durumunu hizmet kusuru hallerinden hizmetin hiç işlememesi olarak değerlendirerek, kişilerin uğradıkları zararların idare tarafından tazmin edilmesi yolunu işlettiği ve idareyi tazminata mahkum ettiği bu ve buna benzer kararlarının⁴⁹³, idarelerin bu hususa ilişkin gerekli tedbirleri alarak sorumluluktan kurtulmak adına daha dikkatli ve tedbirli hareket etmeleri açısından yol gösterici ve caydırıcı bir niteliğe sahip olduğu söylenebilir. Bu bağlamda Danıştay’ın ihlal kararları idarenin harekete geçmesi açısından son derece önemli bir etkiye sahip bulunmaktadır⁴⁹⁴.

Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi kararlarına bakıldığında, Mahkeme, doğa kaynaklı afetlerle ilgili olarak, öncelikle meydana gelen afetin yakınlığının teşhis edilebilir olup olmadığına, daha sonra ise, meydana gelen afetin insanların iskan edildiği yerleşim alanını yeniden etkileyip etkilemediğine bakarak bir değerlendirmede bulunmaktadır. Mahkeme’ye göre, devletin sorumluluğunun

⁴⁹² D.11.D., 30.04.2004 Tarih ve E. 2001/45502, K. 2004/2026, <http://www.kazanci.com>, Erişim Tarihi: 27.09.2018.

⁴⁹³ 15.04.2014 T., 2013/6954 E., 2014/3101 K.; 13.05.2015 T., 2014/9625 K., 2015/3013 E., Akıncı, a.g.e., s.633 ve s.644.

⁴⁹⁴ İhlal Kararlarının yanı sıra; “ Deprem esnasında yakını göçük altında kalan davacının, idarenin arama-kurtarma faaliyetlerini gerektiği gibi yerine getirmemesi nedeniyle açtığı tazminat davasında, mahkeme7 idarenin kusurlu olmadığına karar vermiştir. Bunun üzerine karar davacı tarafından temyiz edilmiştir. Danıştay “depremin şiddeti, etkilediği alan, deprem sonrası oluşan zararın diğer kamu hizmetlerini de etkilediği ve idarenin bir kusurunun tespit edilemediği” gerekçesiyle temyiz istemini reddetmiştir.

kapsamı, belirli durumlarda yaşam hakkına yönelik tehdidin kaynağına ve yaşam hakkına yönelik riskin hafifletilebilir olup olmadığına bağlı olmaktadır⁴⁹⁵.

Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi' nin doğal afet riski ile ilgili olarak bireylerin uğradığı zarar ve kayıpların tazmini noktasında sosyal devlet ilkesini, yaşam hakkı bağlamında irdeleyen *M. Özel ve Diğerleri/ Türkiye kararı*⁴⁹⁶, nda; başvuranlar, depremin ardından acil yardım çalışmalarının düzenlenmesindeki eksikliklerden ve valilik tarafından öngörülen bir "afet planının" bulunmamasından yakınarak idarenin ağır kusurunun söz konusu olduğunu iddia etmektedirler. Ayrıca, acil yardım çalışmalarının ivedi ve etkin bir şekilde yürütülmediği, özellikle göçük altında kalan kişilere yönelik arama çalışmalarının, ancak afetin üzerinden birkaç saat sonra geçtikten sonra yürütülebildiğini, ölü ve yaralılara ilişkin bir listenin düzenlenemediğini ve yaralıların hastaneye götürülmediğini iddia etmektedirler. Başvurucular, idarenin afetlerle baş etmek için önceden hazırlıklı olmamasının ölenlerin sayısını arttırdığına da dikkat çekmektedir. Bu bağlamda başvurucular, 17 Ağustos 1999 tarihli Marmara depremi sırasında yapıların bulunduğu bölgenin afet bölgesi olduğu dikkate alınmaksızın imar planlarında yapılan değişiklikler nedeniyle, yakınlarının hayatını kaybettiğini ileri sürmekte, diğer yandan doğal bir afetin söz konusu olduğu kabul edilerek, sorumlu olduğu düşünülen kişiler hakkında herhangi bir soruşturma yürütülmediğinden bahisle yakınlarının yaşam hakkının ihlal edildiğini iddia etmektedirler.

Mahkeme, Sözleşme'nin 2. maddesinin, devlete yalnızca, kasten ölüme sebebiyet verilmesini engelleme zorunluluğu getirmediğini, aynı zamanda, kendi yargı yetkisi altında bulunan kişilerin hayatını korumaya yönelik gerekli tüm tedbirlerin alınması yükümlülüğünü de yüklediğini hatırlatmaktadır. Mahkeme, bu yükümlülüğün, kamuya özgü olan ya da olmayan her türlü faaliyet bağlamında geçerli olduğu şeklinde yorumlanması gerekse bile, yaşam hakkının doğal bir afet ile tehdit

⁴⁹⁵ Şahin (Budayeva), a.g.e., s.42, Akıncı, a.g.e., s.610.

⁴⁹⁶ Adalet Bakanlığı Uluslararası Hukuk ve Dış İlişkiler Genel Müdürlüğü İnsan Hakları Daire Başkanlığı., Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi İkinci Bölüm, M. Özel ve Diğerleri/Türkiye davası(Başvuru No. 14350/05, 15245/05 ve 16051/05).

edilmesi durumunda da geçerli olduğunu hatırlatmaktadır. (Yukarıda anılan, *Budayeva Kararı*)

Bu bağlamda, Mahkeme, 17 Kasım 2015 tarihinde; doğal tehlikelere ilişkin olarak, devlete atfedilen pozitif yükümlülüklerin kapsamının tehdidin kaynağına ve riskleri azaltabilecek nitelikteki tedbirlere bağlı olduğunu belirttikten sonra, bu yükümlülüklerin, yakın olan ve açıkça belirlenebilir nitelikteki tehlikelerin ve özellikle de yerleşim alanlarını etkileyen ve tekrar eden afetlerin söz konusu olduğu durumlarda geçerli olduğunu açıkça ifade etmiştir. Böylelikle, insan hayatı bakımından derin etkilere yol açan doğa kaynaklı afetlerin meydana geldiği durumlarda, Sözleşme'nin 2. maddesinin uygulanabilir olduğu ve devletin sorumluluğunun söz konusu olduğu kabul edilmiştir. Mahkeme, başvurunun, ulusal mahkemeler tarafından yürütülen ceza davasıyla ilgili olması nedeniyle, usul yönünden, başvuranların yakınlarının ölümüne ilişkin olarak, Sözleşme'nin 2. maddesi bağlamındaki şikâyetle ilgili kısmının kabul edilebilir olduğuna ve Sözleşme'nin 2. maddesinin usul yönünden ihlal edildiğine karar vermiştir⁴⁹⁷.

Ülke genelinde sağlıklı ve dengeli bir yerleşme düzeni kurmak, insan gücü ve teknolojinin yanı sıra doğal kaynaklardan da doğru bir şekilde faydalanmak ve kalkınmayı planlı bir şekilde gerçekleştirebilmek, toplumun krizlerden korunması açısından son derece önemlidir. Bu sistemin doğru bir şekilde kurulamaması, kişileri farklı çözüm arayışlarına itmekte ve bu aşamada karşımıza en önemli sorun olarak gecekondulaşma çıkmaktadır. Artan kentleşmeyle beraber konut ihtiyacının da artması, özellikle, büyük kentlerde nüfus artışına paralel olarak devletin, artan nüfusun barınma ihtiyacını karşılamaya yönelik yeterli bir sosyal politika izleyememesi neticesinde, düşük gelirli vatandaşların, gecekondulaşma yoluyla barınma ihtiyaçlarını karşılamaları söz konusu olmuştur⁴⁹⁸. Bu noktada devlet, gecekondulaşmanın ve yaratacağı sorunların önlenmesi, dengeli ve sağlıklı bir çevrede

⁴⁹⁷ AİHM, M. Özel ve Diğerleri/ Türkiye davası (Başvuru No. 14350/05, 15245/05 ve 16051/05), Saraç, F., 17 Ağustos Depremine 19. Yılı ve İmar Barışı, Kamu Yararını Savunma Derneği, <http://kamuyarari.org.tr/Kamu%20Yarar%C4%B1na%20Makale%20ve%20Bilgilendirmeler387>, Erişim Tarihi: 04.04.2019; Aynı doğrultuda: Kolyadenko ve Diğerleri v. Rusya Kararı.

⁴⁹⁸ Kaplan, a.g.e., s.24-37.

yaşamın sürdürülmesinin tam anlamıyla temini için 1982 Anayasası m.5 ve m.23, m.56/1, m.57 ve m.65 hükümleri çerçevesinde gerekli tedbirleri alarak üzerine düşen sorumluluğu yerine getirmelidir.

Anayasa'nın 5. maddesi⁴⁹⁹ devletin temel amaç ve görevlerini; 23.maddesi⁵⁰⁰ sağlıklı ve düzenli kentleşmenin sağlanmasını düzenlerken; Anayasa'nın "Sosyal, Ekonomik Haklar ve Ödevler" başlıklı 56/1 hükmü, herkesin sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkına sahip olduğuna vurgu yapmakta ve devlete bu konuda açık bir ödev yüklemektedir⁵⁰¹. Anayasa'nın 57.maddesi⁵⁰² konut hakkını düzenlerken, şehirlerin özelliklerini ve çevre şartlarını koruyan bir planlama anlayışını öne çıkarmakta⁵⁰³; 65.maddesi ise, devletin sosyal ve ekonomik alanlarda Anayasa ile belirlenen görevlerini, bu görevlerin amaçlarına uygun öncelikleri de gözeterek malî kaynaklarının yeterliliği ölçüsünde yerine getireceğini düzenlemektedir.

Anayasa Mahkemesi⁵⁰⁴, ne göre; devlete Anayasayla verilen görevlerin yaşama geçirilmesi bakımından, imar mevzuatıyla getirilen düzenlemelerin bütünlüğü büyük önem taşımaktadır. Özellikle Anayasa'nın 5., 56. ve 57. maddeleri ile devlete verilen görevlerin hukuksal düzenlemelerle yaşama geçirileceğinden kuşku bulunmamakta ve bu görevlerin hukuk çatısı altında yerine getirilmesi, belli bir plan ve program çerçevesinde gözetilip denetlenmesi icap etmektedir. Mahkemeye göre, Anayasa'da yer alan "sağlıklı ve dengeli çevre" kavramına, doğal güzelliklerin korunduğu, kentleşme ve sanayileşmenin getirdiği hava ve su kirlenmesinin önleildiği bir çevre

⁴⁹⁹ "Devletin temel amaç ve görevleri, Türk milletinin bağımsızlığını ve bütünlüğünü, ülkenin bölünmezliğini, Cumhuriyeti ve demokrasiyi korumak, kişilerin ve toplumun refah, huzur ve mutluluğunu sağlamak; kişinin temel hak ve hürriyetlerini, sosyal hukuk devleti ve adalet ilkeleriyle bağdaşmayacak surette sınırlayan siyasal, ekonomik ve sosyal engelleri kaldırmaya, insanın maddî ve manevî varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlamaya çalışmaktır."

⁵⁰⁰ "Herkes, yerleşme ve seyahat hürriyetine sahiptir. Yerleşme hürriyeti, suç işlenmesini önlemek, sosyal ve ekonomik gelişmeyi sağlamak, sağlıklı ve düzenli kentleşmeyi gerçekleştirmek ve kamu mallarını korumak; amaçlarıyla kanunla sınırlanabilir...."

⁵⁰¹ Kaplan, a.g.e., s.25.

⁵⁰² "Devlet, şehirlerin özelliklerini ve çevre şartlarını gözetken bir planlama çerçevesinde, konut ihtiyacını karşılayacak tedbirleri alır, ayrıca toplu konut teşebbüslerini destekler."

⁵⁰³ Kaplan, a.g.e., s.45.

⁵⁰⁴ AYM, 2010/75 E., 2011/150 K., 03.11.2011 K., R.G., 14.02.2012 Tarih ve 28204 Sayı, www.kazanci.com. Erişim Tarihi: 25.11.2018.

kadar, belli bir plan ve programa göre düzenlenmiş yerleşme ve güvenli yapılaşmanın da gireceği kuşkusuzdur.

Hem bireylerin yerleşim hürriyetlerinin ihlal edilmemesi hem de konut hakkının devlet tarafından tam anlamıyla temin edilebilmesi için, afet riski altındaki alanlarda sağlıklı ve planlı bir kentleşmenin sağlanması amacıyla kentsel dönüşüm uygulamalarının hayata geçirilmesi hızlandırılmıştır⁵⁰⁵. İdarenin; dere yatağı, heyelan bölgesi, taşkın bölgesi, depreme ve diğer afetlere maruz bölgelerde yerleşime izin vermemek ya da alacağı çok sıkı tedbirlerle kontrollü yerleşme imkanı sağlamak gibi ulusal ve uluslararası mevzuattan kaynaklanan gözetim ve denetim görevi söz konusudur. Bu noktadaki en küçük ihmalin bile idarenin sorumluluğuna yol açacağı yargı kararlarıyla kabul edilmektedir⁵⁰⁶. Bu bağlamda, devlete düşen görevler ve kentsel dönüşüm uygulamaları kapsamında idare, birtakım idari işlem ve eylemler gerçekleştirmektedir. Bu işlem ve eylemler sonucunda birden fazla hukuki uyumsuzluk ortaya çıkmakta ve bu uyumsuzlukların kusurlu veya kusursuz sorumluluğa yol açması söz konusu olmaktadır⁵⁰⁷. Kusurlu sorumluluk için idarenin, hukuka aykırı bir işlem veya eyleminin olması ve bunların ortaya bir zarar çıkarması gerekir. Örneğin; riskli olduğu tespit edilen bir binanın yıkım çalışmaları sırasında, gerekli önlemlerin alınmaması nedeniyle yıkılmaması gereken binanın da zarar görmesi ya da yıkılması durumunda bina sahibi, zararının tazminini kusur sorumluluğu esasına dayanarak talep edebilecektir⁵⁰⁸.

İdarenin bu aşamada gerekli güvenlik önlemlerini alarak, yıkılması planlanan binanın insanlara ve diğer binalara zarar vermemesini sağlaması şarttır. Hizmetin hiç işlememesi, geç ya da kötü işlemesi gibi hizmet kusuru hallerinin kentsel dönüşüm uygulamaları açısından da geçerli ve uygulanabilir olduğu, idarenin gerekli ve yeterli önlemleri almaması halinde sorumluluğu yoluna gidileceği ortadadır. Aynı şekilde, idarenin alması gereken tedbirleri hiç almaması ya da gerekli tedbirleri almış olsa da

⁵⁰⁵ Kaplan, a.g.e., s.46.

⁵⁰⁶ Akıncı, a.g.e., s.603.

⁵⁰⁷ Çaptuğ, a.g.e., s.171.

⁵⁰⁸ Çaptuğ, a.g.e., s.170; Yerebatmaz, Y., “İdarenin Kentsel Dönüşüm Uygulamalarından Kaynaklanan Sorumluluğu”, Kentsel Dönüşüm Hukuku, Ed: Yasin, M., Şahin, İstanbul Üniversitesi S.S.Onar İdare Hukuku ve İlimleri Araştırma ve Uygulama Merkezi, No:2013/1, s. 251-253.

bu tedbirlerin yetersiz alması da ihtimal dahilindedir. Ayrıca ilgili alanlarda kentsel dönüşüm uygulamalarından birini tercih ederken ya da mevzuat hükümlerine dayanarak riskli alanlar tespit edilirken idarenin bir takım hukuki yanlışlık ve hataları nedeniyle zararlar ortaya çıkabilir. Bu gibi durumlarda da idarenin hizmet kusuruna dayanan sorumluluğu söz konusu olabilecektir⁵⁰⁹.

3194 Sayılı İmar Kanunu'nun 21. maddesi, belediye ve mücavir alan sınırları içerisindeki yapılar için belediyeden, belediye ve mücavir alan sınırları dışındaki yapılar için valiliklerden yapı ruhsatı alınmasının zorunlu olduğunu düzenlemektedir. Kamu güvenliği ve sağlığını tehlikeye uğratacağı gerekçesiyle, bu işlemin denetlenmesi imar kolluk işlemi olarak kabul edilip, bu faaliyetin idare tarafından gereği gibi yerine getirilmemesi ve söz konusu düzenlemeye aykırı uygulamalar yapılması idarenin hizmet kusurundan dolayı sorumluluğuna neden olacaktır. Kentsel dönüşüm projeleri kapsamında idarenin kusursuz sorumluluğu da söz konusu olabilir. Projenin uygulanması aşamasında, idarenin hukuka uygun işlem ve eylemleri bireylerin zararına sonuçlar doğurabilir. Örneğin; proje kapsamında yapılan yol nedeniyle binasının değeri düşen bina sahiplerinin veya ticaret alanının konut alanına dönüştürülmesi nedeniyle zarara uğrayan işyeri sahiplerinin zararlarının karşılanması gerekir. İşte bu gibi ihtimallerde idarenin sorumluluğu, *"kamu külfetleri karşısında eşitlik"* ilkesine dayandırılabilir.⁵¹⁰

Kentsel dönüşüm uygulamaları ve riskli yapılar nedeniyle zarara uğrayan kişilerce meydana gelen zararların tazmini talebiyle idari yargıda tam yargı davası açma imkanı mevcuttur. İdari yargıda ikinci bir dava türü olarak, *"İdari eylem ve işlemlerden dolayı kişisel hakları doğrudan muhtel olanlar tarafından açılan"* 2577 Sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 2/1-b maddesinde düzenlenen tam yargı davaları, uygulamada tazminat davası olarak adlandırılmaktadır. Tam yargı davaları, idarenin işlem, eylem veya eylemsizliği şeklindeki tutum ve davranışları nedeniyle, kişisel hakları zarara uğrayanlar tarafından açılan ve idarenin kamu hukuku kurallarına

⁵⁰⁹ Kaplan, a.g.e., s.110.

⁵¹⁰ Yasin, a.g.e., 134-135.

dayanan sorumluluğuna yol açan ve oluşan zararın tazmini isteğini konu edinen bir idari dava çeşididir⁵¹¹.

Danıştay'ın konuyla ilgili kararlarından birinde, depremde kısmen hasar gören bir bina ile ilgili olarak mühürleme işlemi yapılmadan kullanmaya göz yumulması ve daha sonra yıkımından bir zararın meydana gelmesi olayında idarenin sorumluluğunun kabulü yönünde karar verilmiştir⁵¹². Davaya konu olan bina Marmara bölgesinde meydana gelen depremde zarar görmüştür. Ancak zarar gören binanın, depremden sonra mühürlenerek nüfus ve eşyadan tahliye edilmesi gerekirken iskana devam edilmiş ve 2007 yılında kendiliğinden çökmüştür. Binanın çökmesi sonucu evsiz kalan ve zarara uğrayan mesken sahipleri tarafından açılan davada, yerel mahkeme, zararın gerçekleştiği yerin davalı idarenin sorumluluk alanında kaldığına, gerekli gözetim ve denetim görevini yerine getirmeyen idarenin hizmet kusuru nedeniyle oluşan zarardan sorumlu olduğuna ve davacılara davalı idarece belli bir miktarda tazminat ödenmesine karar vermiştir. Bu kararın davacıların ve davalı idarenin aleyhine olan kısımları karşılıklı olarak temyiz edilmiştir. Danıştay, temyiz incelemesinde, davalı belediye başkanlığının ruhsatlı yapının çökmesinde hukuken sorumlu olduğu kanaatine vararak yerel mahkemenin kararının onanması yönünde hüküm vermiştir.

Danıştay'ın kararında da belirtildiği üzere, kısmen de olsa hasar gören bir bina ile ilgili olarak belediyenin mühürleme işlemi yaparak o binanın kullanımına engel olması ve binayı boşaltması gerekirken iskana devam etmesi ve binanın bir anda yıkılması idarenin hizmet kusurundan dolayı sorumluluğunun işletilmesini gerektirmektedir. Çünkü, idare her ne kadar depremde yıkılmasa da zarar görmüş ve konut olarak kullanılmaya devam edilen hasarlı binaları bir an önce tahliye etmek ve gerekirse yıktırmakla görevlidir. İdare, aksi halde, örnek karardaki gibi, meydana gelen zararları tazmin etmekle yükümlüdür.

Dava açma süresi ile ilgili olarak; Anayasa m. 40/2'de; devlet, yapmış olduğu idari işlemlerde, işlemle ilgili kişilerin kanun yolları ve mercilerden hangilerine başvuracağını ve sürelerini belirtmek zorunda olduğu hükme bağlanmış, m.125/3'de

⁵¹¹ Candan, T. “ Açıklamalı İdari Yargılama Usulü Kanunu”, Adalet Yayınevi, Ankara, 2012, s.170.

⁵¹² D.6.D. 2012/ 6930 E., 2013/5733 K., Akıncı, a.g.e., s.670.

ise; 40. maddede yer alan düzenlemeyi tamamlayan bir ifadeyle " *İdari işlemlere karşı açılacak davalarda süre, yazılı bildirim tarihinden başlar*" hükmüne yer verilmiştir. 2577 Sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun "Dava açma süresi" başlıklı 7.'nci maddesinde dava açma süresinin, özel kanunlarda ayrı süre gösterilmeyen hallerde Danıştay'da ve idare mahkemelerinde altmış gün olduğu ve bu sürenin, idari uyuşmazlıklarda tebliğ, yayın veya ilan tarihini izleyen günden itibaren işlemeye başlayacağı düzenlenmektedir. İYUK' a nazaran özel bir kanun niteliğinde olan, 6306 Sayılı Kanun'un 6.'ncı maddesinin dokuzuncu fıkrasında, genel dava açma süresinden ayrı olarak afet amaçlı kentsel dönüşüm ile ilgili tesis edilecek idari işlemlere karşı özel olarak 30 günlük dava açma süresi öngörülmüştür⁵¹³.

2577 Sayılı İYUK' un 12.' nci maddesine göre; "*İlgililer haklarını ihlal eden bir idari işlem dolayısıyla Danıştay'a ve idare ve vergi mahkemelerine doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davalarını birlikte açabilecekleri gibi ilk önce iptal davası açarak bu davanın karara bağlanması üzerine, bu husustaki kararın veya kanun yollarına başvurulması halinde verilecek kararın tebliği veya bir işlemin icrası sebebiyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren dava süresi içinde tam yargı davası açabilirler*". İlgili maddeden de anlaşılacağı üzere, herhangi bir idari işlem ilgisini maddi veya manevi bir zarara uğratmışsa, idari işlemin iptal edilmesiyle birlikte bu zararın giderilmesi için tam yargı davası da açılabilir. Hatta, idari işlemin iptalini istemeksizin sadece meydana gelen zararın giderilmesi de istenebilir. Bunun yanı sıra öncelikle iptal davası açılıp, bu davanın karara bağlanması üzerine tam yargı davası da açılabilir⁵¹⁴.

İdare; mevzuata ve hukuk kurallarına aykırı işlem tesis etmenin yanı sıra, yukarıda ayrıntılarıyla ele alındığı üzere hizmetin kötü işlemesi, hiç işlememesi veya geç işlemesi nedeniyle yürüttüğü idari faaliyetler çerçevesinde de zarara sebep olabilir. Ancak idari eylemden dolayı tam yargı davasının açılabilmesi için "ön karar" alınma zorunluluğu bulunmaktadır. Nitekim 2577 Sayılı İYUK' un 13.üncü maddesi; "*İdari*

⁵¹³ DİDDK, 03.07.2017 Tarih ve 2017/640 E., 2017/2734 K., www.kazanci.com, Erişim Tarihi: 30.11.2018.

⁵¹⁴ Yalçın B., B.; "Hak Arama Özgürlüğü Önünde Bir Engel: Riskli Alan Kararlarına Karşı Dava Açma Süresi", Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 65 (4), 2016, s.2536. Ayrıca bkz. ilgili DİDDK Kararı, 24.04.2017 Tarih ve 2017/397 E., 2017/1818K., www.kazanci.com, Erişim Tarihi: 29.11.2018.

eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanların idari dava açmadan önce, bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri gereklidir. Bu isteklerin kısmen veya tamamen reddi halinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya istek hakkında altmış gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, dava süresi içinde dava açılabilir. Görevli olmayan adli ve askeri yargı mercilerine açılan tam yargı davasının görev yönünden reddi halinde sonradan idari yargı mercilerine açılacak davalarda, birinci fıkrada öngörülen idareye başvurma şartı aranmaz” şeklindedir. Kanun’da yer alan bu düzenlemeyle idarenin eylemleri nedeniyle oluşan zararların tazmininde nasıl bir yol izlenmesi gerektiği açıkça ortaya konulmuştur.

3.4. MÜCBİR SEBEP VE BEKLENMEYEN HAL KAVRAMLARI BAĞLAMINDA İDARENİN SORUMLULUĞU

3.4.1. Genel Olarak

İdarenin kendi eylem ve işlemlerinden doğan sorumluluğu bağlamında, hizmet kusurunun söz konusu olduğu durumlarda, kusur oranında sorumluluğu; kusursuz sorumluluk durumunda ise somut olaya göre tazminat miktarının hesaplanması söz konusu olmaktadır. İdarenin eylem ve işlemleri dışında meydana gelen başka bir olay, bir zararın ortaya çıkmasına kısmen veya tamamen sebep olmuş ya da ortaya çıkan zararın artmasına neden olmuşsa, idarenin tazmin sorumluluğunun tamamen ya da kısmen ortadan kalkması mümkün olmaktadır⁵¹⁵. Bu bağlamda, idarenin tazmin sorumluluğunu kısmen veya tamamen ortadan kaldıran, ortaya çıkan zararlar idarenin eylem ve işlemleri arasındaki illiyet bağıını etkileyen ve zararın oluşmasına ya da artmasına neden oldukları oranda idarenin mali sorumluluğunu azaltan; mücbir sebep ve beklenmeyen hal durumları ele alınacaktır. Ancak idarenin gün geçtikçe daha da güçlenmesi ve teknolojinin ilerlemesiyle beraber, sorumluluğun ortadan kalktığı durumlar giderek azalmaktadır⁵¹⁶. Aşağıda Danıştay kararlarında da irdeleneceği

⁵¹⁵ Aydın, a.g.e., s.147.

⁵¹⁶ Yıldırım, T., “ Danıştay Kararlarında Mücbir Sebep Kavramı”, 5. İdare Hukuku Buluşması, “Danıştay Karar İncelemeleri”, 4-6 Mayıs 2018 Büyükdada/İstanbul, Filiz Kitabevi, İstanbul 2019, s.3.

üzere, özellikle depremler nedeniyle oluşan zararlar açısından verilen kararlarda bu durum görülmektedir.

3.4.2. Mücbir Sebep Ve Beklenmeyen Hal Kavramları

Mücbir sebep; meydana gelen zararlar, zarara neden olan işlem veya eylem arasındaki illiyet bağıını kesen, borcun yerine getirilmesini imkansızlaştıran⁵¹⁷ ve dolayısıyla idarenin sorumluluğunu ortadan kaldıran bir durumdur. Mücbir sebebi teşkil eden olay, doğal, sosyal veya hukukî olabileceği gibi, insana bağlı (beşerî) bir olay ya da bir davranış da olabilir. Örneğin, deprem, fırtına, sel, heyelan, yıldırım düşmesi gibi olaylar doğal olaylardır. Savaş, darbe, isyan gibi olaylar beşeri yani insana bağlı olaylardır. Politik amaçlı genel grev ya da sınırların kapatılması gibi olaylar ise, hukukî olaylara örnek olarak verilebilir⁵¹⁸.

Öğretide mücbir sebep, idare hukukçuları tarafından çeşitli şekillerde tanımlanmakta ise de, yapılan tanımlar birbirine oldukça yakındır. Bu tanımların bazıları şu şekildedir:

*“ Mücbir sebep, yer sarsıntısı, feyezan, ihtilal gibi evvelden takdir ve tahmini kabil olmayan, menşei tabii içtimai veya hukuki olması itibariyle failin dışında kalan yani hakiki veya hükmi şahsın irade ve fiilinin tamamen dışında kalmış olan ve bu şahıs tarafından önlenmesi mümkün bulunmayan hadiselerdir ”*⁵¹⁹.

*“ Zorlayıcı nedenler, idarenin iradesi dışında oluşan, öngörülmesi ve en büyük dikkat ve özenle dahi önlenmesi mümkün olmayan ve de bir kamu hizmetinin yürütülmesini imkansızlaştıran olaylardır ”*⁵²⁰.

*“ Mücbir sebep, idarenin iradesi dışında meydana gelen, önceden öngörülmesi mümkün olmayan ve karşı konulamayacak ağırlıktaki olaylardır ”*⁵²¹.

⁵¹⁷ Gözübüyük P., “Mücbir Sebepler ve Beklenmeyen Haller”, Kazancı Yayınları Bilimsel Dizi:1 Ankara, 1977, s.166.

⁵¹⁸ Eren, F.(1975) “Sorumluluk Hukuku Açısından Uygun İlliyet Bağı Teorisi”, Sevinç Matbaası, Ankara, s.177.

⁵¹⁹ Onar, C.III, s.1719.

⁵²⁰ Günday, a.g.e., s.336.

⁵²¹ Gözler, İdare Hukuku, s.788.

“ Mutlak olarak kaçınılmaz surette, bir borcun (veya bir hareket tarzı kaidesinin yüklediği umumi vazifenin) ihlâlüne sebebiyet veren, haricî bir hâdisedir ”⁵²².

Danıştay kararlarında da mücbir sebebin tanımı öğretideki tanımlardan çok farklı bir şekilde yapılmış değildir. “Mücbir sebep, kökeni, doğal, sosyal ve hukuki olması itibariyle failin dışında kalan, fail tarafından önlenme olanağı bulunmayan, önceden takdir ve tahmin edilemeyen olaylar” olarak tanımlanmaktadır.⁵²³ Verilen tanımlara göre, mücbir sebebin unsurları; “dışsallık”, “öngörülemezlik” (sezilemezlik) ve “önlenemezlik” (karşı konulamazlık) olarak sıralanabilir. Bu unsurları taşımak şartıyla deprem, şiddetli fırtına, sel/taşkın, heyelan, kaya ve çığ düşmesi gibi afetler mücbir sebep olarak değerlendirilebilir. İdari yargı, zarara neden olan mücbir sebeplerin söz konusu olması durumunda, zararın artan kısmında idarenin kusurunun var olup olmadığını araştırmakta ve ona göre karar vermektedir .

Unsuruları ele almadan önce, şu hususa değinmek yerinde olacaktır. Her ne kadar mücbir sebep oluşturan olayların birçoğu aynı zamanda olağanüstü olaylar olsa da, bu durum mücbir sebep olayının mutlaka olağanüstü nitelikte olmasını gerektirmez. Diğer bir deyişle, bir olayın olağanüstü bir nitelik taşıması, mücbir sebebin kurucu unsurları arasında yer almamaktadır. Çünkü bir olayın olağanüstülüğü tek başına o olayı öngörülemez ve önlenemez hale getirebilecek bir özelliğe sahip değildir. Bu nedenle mücbir sebep doğuran olayın olağanüstü olmayan, fakat aniden meydana gelen bir olay olması da mümkündür. Örneğin, grev gibi bazı olaylar vardır ki olağanüstü nitelikte değildirler. Ancak bu tür olayların mücbir sebep oluşturdıklarından hiç kimsenin şüphesi yoktur.

Diğer yandan, öyle olaylar vardır ki, mücbir sebep oluşturmaları söz konusu değildir. Çünkü bu olaylar he ne kadar öngörülemez nitelikte olsalar da tabiatları gereği önlenemez yani karşı konulabilir özelliktedirler. Bu tür olayların mücbir sebep olarak kabul edilmemesini gerektiren şey, olayın olağanüstü bir durumda olmaması değil önlenemez tabiatı olmasıdır. Örneğin, hiç kar yağmayan bir bölgeye kar

⁵²² Tandoğan, H.(1961) “Türk Mesuliyet Hukuku”, Ankara, s.464.

⁵²³ Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu, 17.12.2009 tarih ve E.2008/11, K.2009/3108: Akıncı, a.g.e., s.654.

yağması olağanüstü nitelikte bir olay olarak kabul edilse de, bu olayın halin icaplarına göre alınacak çeşitli tedbirlerle zararlı etkilerinin önlenmesi mümkün olmaktadır. Özetle, mücbir sebebin varlığı için, olayın ilk başta dışsal bir nitelikte olması sonrasında öngörülemeyen (sezilemeyen) ve önlenemeyen (karşı konulamayan) bir tabiatla olması gerekli ve yeterlidir⁵²⁴.

Beklenmeyen hal kavramı, beklenmedik ve istisnai nitelikte, önceden öngörülmesi ve önlenmesi mümkün olmayan, idarenin faaliyetleri içinde bulunan olaylardır⁵²⁵. Beklenmeyen hal, kamu yararı ve kamu düzeni ile yakın ilgisinin bulunması ve ayrıca idare hukukunun özel hukuka nazaran daha esnek bir yapıya sahip olması gibi sebeplerle, ilk ve en geniş uygulamasını idare hukuku alanında bulan bir kavram olarak karşımıza çıkmaktadır⁵²⁶. Ancak, bir olayın beklenmeyen hal olarak kabul edilebilmesi, bu olayın idarenin faaliyetleri içinde meydana gelmesi, idarenin aracının lastiğinin bilinmeyen bir sebepten patlaması sonucu meydana gelen kazada olduğu gibi öngörülemez ve tüm tedbirler alınmış olsa da önlenemez nitelikte olması ile mümkündür.

Alınması lazım gelen tüm önlemler alındıktan sonra önlenmesi mümkün olan olaylar beklenmeyen hal teşkil etmez. İdarenin aracının lastiğinin bilinmeyen bir sebeple patlaması örneğinde kaza, idarenin gerekli tedbirleri almaması, yapılması gereken bakım ve değişiklikleri yapmaması sonucu meydana gelmiş ise ortada beklenmeyen hal yoktur⁵²⁷. Bir olayın beklenmeyen hal olarak nitelendirilebilmesi için, olayın öngörülemez ve önlenemez bir olay olması ve bu olayın idarenin faaliyetleri içerisinde meydana gelmesi gerekmektedir. Bu bağlamda, beklenmeyen halin unsurları; içsellik, öngörülemezlik ve önlenemezlik'tir.

3.4.2.1. Mücbir Sebebin Unsurları

Mücbir sebebin ilk unsuru dışsallıktır. Genel anlamda mücbir sebep sayılan olay, tamamen idarenin faaliyetleri ve iradesi dışında gerçekleşen bir olaydır. Mücbir

⁵²⁴ Gözübüyük, a.g.e., s.76-77.

⁵²⁵ Gözler, İdare Hukukuna Giriş, Ekin Yayınevi, Haziran 2019, s.367.

⁵²⁶ Bardakoğlu, a.g.m., s.73.

⁵²⁷ Gözler, İdare Hukuku, s.790; Esin, Y., "Danıştay'da Açılacak Tazminat Davaları", İkinci Kitap: Esas, Ankara 1976, s.243-244.

sebeup olarak kabul edilen olayın neden olduğu zarar yüzünden, idare tutum ve davranışlarıyla zararın artmasına neden olmamışsa, hem kusurlu hem de kusursuz sorumluluktan kurtulmaktadır. Her ne kadar teknolojik gelişmeler mücbir sebeplerin sayısını önemli ölçüde azaltsa da; bir nehrin taşmasına neden olan olağanüstü yağmurlar, bir binayı yıkan deprem, çığ düşmesi ya da bir ağacı deviren kasırga gibi olaylar tamamen idarenin faaliyeti dışında meydana gelen doğa kaynaklı afet niteliğindeki olaylar şeklinde cereyan etmektedir⁵²⁸. Olayların gerçekleşmesi önlenemese bile zararlı sonuçlarının gerçekleşmesinin önüne geçilebilmesi kimi zaman mümkün olduğundan, idarenin sorumluluğu her olayın özellikleri dikkate alınarak tespit edilmektedir. Örneğin, idarenin, birinci derece deprem bölgesi olan yerde gerekli inceleme ve araştırmayı yapmadan lojman olarak satın aldığı binanın yıkılması ve içerisinde oturan kişinin deprem nedeniyle zarar görmesi olayında, deprem her ne kadar bir afet ve mücbir sebep olarak kusuru ve sorumluluğu ortadan kaldıran bir olay olsa da, idare hizmet kusuru nedeniyle sorumlu olmaya devam edecektir⁵²⁹.

İlgilinin uğradığı zarar, birinci derece deprem bölgesi olan yerde idarece edinilen yapılarda, idare tarafından gerekli teknik özellikler konusunda yeterli araştırma ve inceleme yapılmadığı, binanın lojman olarak kullanılmak üzere satın alınmasında gerekli özenin gösterilmediği ve depremden doğan zararda bir artışa neden olduğundan idare, hizmet kusurundan dolayı sorumlu olmaya devam edecektir⁵³⁰. Görüldüğü üzere, gerçekleşmesi önlenemese de, zararlı sonuçlarının önlenmesi mümkün olan depremin, somut olayın özelliklerine göre mücbir sebep oluşturup oluşturmadığına karar verilecektir⁵³¹.

Doğa kaynaklı afetler özellikle de depremler, çok uzun yıllar idarenin sorumluluğunu ortadan kaldıran nedenlerden biri olduğu kabul edilmiştir. İdarenin faaliyetleri dışında meydana gelen ve idarenin hiçbir şekilde önleyemeyeceği,

⁵²⁸ Çağlayan, a.g.e., s.181.

⁵²⁹ D.10.D.,10.06.1991 tarih, E.1990/1562, K.1991/2200; 14.01.1992 tarih, E.1990/1117, K.1992/25, www.kazanci.com, Erişim Tarihi: 09.07.2018.

⁵³⁰ D.İDDGK, 17.01.1997 tarih ve E.1995/752, K.1995/57, <http://www.kazanci.com>, Erişim Tarihi: 26.02.2017.

⁵³¹ Yıldırım vd., a.g.e., s.948; Kutlu, a.g.m., s.19; Çağlayan,a.g.e.,s.182.

beklenmedik, dıştan gelen ve geçici olaylar olarak nitelendirilen doğa kaynaklı afet algısı, 1999 yılında yaşanan Marmara depremiyle beraber değişmeye başlamıştır⁵³². Özellikle deprem kuşağında yer alan, devamlı depremlerin olduğu bir bölgede yaşanacak deprem ya da aşırı yağış alan bir bölgede oluşacak sel felaketi mücbir sebep olarak nitelendirilemeyecektir. Depremi gerçekleşmesinin önlenmesi mümkün olmasa da zararlı sonuçlarının önlenilmesinin mümkün olduğu fikrinin gelişmesiyle beraber, yargı kararlarında, artık depremi mücbir sebep olarak kabul etmeme eğilimi görülmeye başlanmıştır.

Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu depreme ilişkin vermiş olduğu kararlarından birinde; ilk olarak depremin, "önlenemez", "öngörülemmez" nitelikte ve mücbir sebebin en bilindik örneğini oluşturan olağanüstü bir durum olduğunun tespitini yapmış, sonrasında zararın münhasıran depremden kaynaklanması söz konusuysa idarenin sorumluluğundan söz etmeye hukuken olanak bulunmadığına, ancak zararın mücbir sebep dışında idare tarafından ağırlaştırıldığı yargı yerince saptanması durumunda zararın ağırlaşan, artan kısmı bakımından kusuru göz önünde tutularak idarenin tazminle sorumlu tutulmasının gerekliliğine değinmiştir. Örneğin, deprem bölgesi olarak saptanan bir alanda deprem mevzuatına ve yapılaşma koşullarına aykırı olarak inşaat ruhsatı verilmesi, fay hattının yapılaşmaya açılması gibi durumlarda ilgili idarelerin deprem nedeniyle bölgede oluşan zarardan kusurları oranında sorumlu tutulacağı; ancak, deprem sonucu bir bölgedeki binalarda oluşan tüm zararlardan idarenin tazmin sorumluluğu altında bulunduğundan söz edilemeyeceğine de kararında yer vermiştir⁵³³.

Mücbir sebep uygulamasının kapsamının günümüzde giderek daraldığı söylenebilir. İdarenin güçlülüğü ile sorumluluğu doğru orantılıdır. Yani idare, oluşan zararlardan yalnızca gücü oranında sorumludur. Günümüz itibarıyla idarenin elinde bulunan maddi ve teknolojik imkanlara rağmen henüz depremin önlenilmesi mümkün değildir. Ancak idarenin, mali ve teknik imkanları ölçüsünde, alacağı tedbirlerle doğabilecek zararları azaltması mümkündür. Bu anlamda idareden teknik

⁵³² Kutlu, a.g.m.,s.15; Gözübüyük-Tan, C.II, s.778.

⁵³³ D.İ.D.D.K., 17.12.2009 Tarih ve .2008/711 E., 2009/2108 K., <http://www.kazanci.com>, Erişim Tarihi: 20.03.2018.

ve mali gücünün sınırlarını aşan bir çalışma ya da kamu hizmetinin beklenmesi doğru bir yaklaşım olmayacaktır⁵³⁴.

Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu⁵³⁵, bir başka kararında, idare hukuku uygulaması açısından, mücbir sebebin ne şekilde yorumlanacağına ilişkin tespitlere yer vermiştir. Davaya konu olay, birinci derece deprem bölgesi olan bir yerleşim yerinde 1984 yılında depreme dayanıklılık bakımından gerekli tetkikleri yaptırmadan özel bir kişiden, idarece bir bina satın alınmasına ilişkindir. Sonrasında idare tarafından lojman olarak tahsis edilen ve kullanılmaya başlanan bu bina 13 Mart 1992 tarihinde meydana gelen deprem sonucu yıkılmış ve lojman sakinleri zarara uğramıştır. Zarar gören lojman sakinlerince idare aleyhine açılmış olan tazminat davasında yerel mahkemece davanın kabulüne ve deprem sonucu oluşan zarardan idarenin sorumlu tutulması gerektiğine karar verilmiştir. Davalı idare tarafından yapılan temyiz başvurusu üzerine, yerel mahkeme kararını inceleyen Danıştay 10. Dairesi, depremin mücbir sebep olarak ele alınması gerektiğine ve bu nedenle de davalı idarenin deprem sonucu meydana gelen zararlardan sorumluluğunun bulunmadığına ve yerel mahkeme kararının bozulmasına karar vermiştir.

Yerel Mahkemenin direnmesi üzerine dosyayı inceleyen Danıştay Dava Daireleri Genel Kurulu ‘... lojmanın 14/06/1984 tarihinde özel bir şahıstan hiçbir teknik inceleme yapılmadan satın alındığının anlaşılması karşısında birinci derece deprem bölgesi olan Erzincan ilinde gerekli inceleme ve araştırma yapılmadan söz konusu binanın satın alınmasında idarenin hizmet kusuru bulunmaktadır... Ayrıca idare üstlendiği, kamu hizmetlerini gereği gibi yerine getirmekle yükümlüdür. Hizmetin işleyişi ve yerine getirilişi sırasında gerekli önlemlerin alınmaması, hizmetin iyi işlememesi, kusurlu işlemesi nedeniyle kişilere verilen zararın idarece giderilmesi zorunludur ’ demek suretiyle deprem olayını mücbir sebep olarak kabul etmemiş ve idarenin deprem sonucu meydana gelen zararlardan sorumlu tutulması gerektiğine ve bu bağlamda davalı idarenin temyiz isteminin reddine, yerel mahkemenin ısrar kararının onanmasına karar vermiştir.

⁵³⁴ Bucaktepe, a.g.m., s.104.

⁵³⁵ D.İ.D.D.K., 17.01.1997 tarih ve 1995/752 E., 1997/57 K., <http://www.kazanci.com>, Erişim Tarihi: 20.03.2018.

Deprem kuşağında yer alan bir bölgede yürütülen faaliyetlerde idarenin depreme karşı hazırlıklı olması gerektiği ortadadır. İdarenin bu konuda gerekli çalışmaları, kontrolleri ve denetimleri yapmayarak mücbir sebep bahanesine dayanarak sorumluluktan kurtulması mümkün değildir. Ancak, bu ifadelerden idarenin, deprem bölgesinde yaşanan deprem olayı sonrası, meydana gelecek her türlü zararı karşılayacağı gibi bir anlamın da çıkarılması çok doğru bir yaklaşım olmayacaktır. Yukarıda da ifade edildiği gibi idare, zararlardan teknik ve mali gücüyle sınırlı olarak sorumlu olduğundan, sahip olduğu imkanlar çerçevesinde sorumlu olduğu zararları karşılayacaktır. İdarenin mevzuatın gereklerini yerine getirmiş olmak kaydıyla sorumluluktan kurtulması da mümkün olabilir. Mesela, deprem bölgelerinde binaların nasıl yapılacağı bir yönetmelikle belirlenmiştir. Bu yönetmeliğin uygulanmasından belediye ve mülki idare amirleri sorumludur. Kendi sorumluluk bölgelerinde yapılan binalarda, yönetmelikte öngörülen denetim ve kontrolleri eksiksiz yaptıkları takdirde anılan makamlar, olası depremlerde meydana gelebilecek zararlardan sorumlu olmayacaklardır⁵³⁶. Bunun aksini düşünmek mümkün değildir. Zira idarenin görev, yetki ve sorumlulukları mevzuatta belirlenmiştir. İdare, ancak mevzuatta verilen görev ve yetkileri kullanabilir. İdarenin, mevzuatın gereklerini yerine getirmiş olduğu takdirde herhangi bir sorumluluğu söz konusu olmayacaktır⁵³⁷.

Danıştay bu konuda aynı yöndeki kararlarından birinde;

“Bir idari işlem veya bir idari sözleşmenin uygulanması durumunda olmayan, idarenin her türlü faaliyetlerinden veya hareketsiz kalmasından, araçlarının kullanımından, taşınır ve taşınmaz mallarının veya tesislerinin yönetiminden dolayı oluşan zararları idari eylem sonucu oluşan zarar ve buna yol açan eylemi de sonuç olarak idari eylem kavramı içerisinde düşünmek gerekmektedir. 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

⁵³⁶ Özay, Günişığı, s. 880; Yayla, İdare Hukuku, s. 370-371.

⁵³⁷ Bucaktepe, a.g.e., s.105.

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. Mücbir sebep, sezilemeyen ve karşı konulamayan bir olayı ifade eder. Bu sebep, zararı idareye yüklenebilir olmaktan çıkaran ve zararlar idari faaliyet arasındaki illiyet bağıını kesen dış bir etken olarak doğal, toplumsal veya hukuki bir olaydan kaynaklanabilir. Sezilemezlik, karşı konulamazlık, kusursuzluk ve gerçeklik halleri mücbir sebebin ayırt edici öğelerini oluşturmaktadır. Deprem kuşağında yer alan bölgede, deprem gerçeğinin bir veri alınması suretiyle yerleşmelerle ilgili alanların belirlenmesi, bu alanlardaki yapılaşmaya ilişkin kararların alınması, uygulanması ve denetlenmesiyle ilgili idari faaliyetlerin bütünündeki olumsuzluklardan oluşan idarenin ‘olumsuz eyleminin’ bulunması durumunda, depremin mücbir sebep olarak değerlendirilerek zararlar illiyet bağıını kestiğini kabule olanak bulunmamaktadır. Bu durumda, Mahkemece uğranıldığı ileri sürülen zararın oluşumunda idarenin hizmet kusuru bulunup bulunmadığının değerlendirilmesi sonucu bir karar verilmesi gerekirken depreminin mücbir sebep kabul edilerek zararlar idari faaliyet arasındaki nedensellik bağıının ortadan kalktığı gerekçesiyle davanın reddi yolundaki kararda isabet görülmemiştir⁵³⁸” kanaatine vararak davaya konu kararın bozulmasına hükmetmiştir.

⁵³⁸ D.11.D., 29.06.2007 Tarih ve 2005/1353 E., 2007/6248 K.; Aynı Yönde; D.6.D., 12.04.2004, Tarih ve 2004/1477 E., 2004/2115 K. ;D.10.D.,13.02.2007 Tarih ve 2005/8047 E., 2007/358 K.; D.10.D., 09.09.2015 tarih, E.2012/1539, K.2015/3678 “:“...Dava dosyasında yer alan ve adli yargıda açılan tespit davasında tayin edilen bilirkişi tarafından düzenlenen raporda, davacının zararının, karayolunun kenarında yağış sularını boşaltabilecek yeterli açık kanal hendek veya menfezlerin bulunmaması sebebiyle oluştuğu ifade edildiğinden, bilirkişi incelemesi sonucunda anılan yağışların doğal afet niteliğinde bulunmaması veya doğal afet niteliğinde bulunmakla birlikte tahliye kanallarının açık ve yeterli olması halinde, oluştuğu ileri sürülen zararın meydana gelip gelmeyeceği hususunun da, aralarında inşaat mühendisinin de yer aldığı bir bilirkişi heyetince irdelenmesi gerekmektedir. Bu

Ancak, Danıştay'ın doğa kaynaklı afeti idarenin hizmet kusurunu kaldıran bir neden olarak değerlendirdiği ve idarenin sorumluluğunun olmadığına hükmettiği kararları da bulunmaktadır⁵³⁹. Kişinin ektiği arazilere davalı idare tarafından zamanında ve yeterince su verilmemesi nedeniyle uğranıldığı iddia edilen zararın, yasal faiziyle birlikte ödenmesine hükmedilmesi istemiyle açtığı davada, yerel mahkemece idarenin sorumluluğuna hükmedilmiş ve karar davalı idare tarafından temyiz edilmiştir. Danıştay temyize konu olayda, öncelikle kuraklık nedeniyle baraj su rezervinin düşük olduğunun tespitini yapmış, sonrasında davalı idarece kuraklık nedeniyle su rezervi azalan baraj göletinden yeterli suyun verilememesi nedeniyle bu durumun hizmet kusuru oluşturmadığına, zira idarenin üzerine düşen uyarma görevini yerine getirmesiyle ekini ekenler tarafından önlem alınarak zararın önlenemese bile azaltılmasının mümkün olduğu sonucuna vararak yerel mahkeme kararının bozulmasına hükmetmiştir Bu karar doğrultusunda ve mücbir sebep kavramının tanımı gereğince, bir olayın mücbir sebep olarak nitelendirilebilmesi için zararın oluşumuna neden olan şeyin, sonuçlarına hiçbir şekilde engel olunamayacak, karşı konulamayacak bir doğa olayının olması gerektiği söylenebilir.

Bir olayın mücbir sebep olarak nitelendirilebilmesi için ikinci unsur, söz konusu olayın öngörülemez yani sezilemez nitelikte olmasıdır. Öngörülemezlik, bir olayın nitelik bakımından normal bir yolla sezilememiş ya da sezilemez olması gerektiğini ifade etmektedir. Mücbir sebep olduğu ileri sürülen olay, o yerde benzer zamanlarda, örneğin belli ay veya mevsimlerde meydana gelmişse, bu durumda artık o olayın öngörülemez olduğu kabul edilemeyecektir. Bu nedenle, yargı kararlarında, doğa olayları giderek daha özenli bir şekilde değerlendirilme konusu yapılmaktadır⁵⁴⁰.

durumda, mahkemece eksik inceleme sonucunda davalı idarenin hizmet kusuru bulunmadığından bahisle davanın reddine karar verilmesinde hukuki isabet bulunmamaktadır.", www.kazanci.com, Erişim Tarihi: 05.05.2019.

⁵³⁹ D.10.D.,21.03.2016 tarih, E.2015/1604, K.2016/1577; "...Davalı idarenin, akarsu ağzındaki malzeme yığılmalarına yeterli düzeyde dikkat etmemesinin yüzeysel suların davaya konu parsellerden uzaklaştırılmasını dolaylı olarak etkilediğinden bahisle idareye %5 oranında hizmet kusuru atfedilmiş ise de; bahçedeki ağaçların kurumasının asıl nedeninin, davacıların kivi bahçesinin toprak yapısı ve arazi eğimine uygun ve yeterli derecede drenaj sisteminin uygulamaması, bunun neticesinde su birikintilerinin araziden tahliye edilememesi olduğu dikkate alındığında ve idareye izafe edilen %5'lik kusur oranının somut ve teknik verilere dayandırılmadığı gözetildiğinde, olayda idarenin hizmet kusuru bulunmadığı" sonucuna varmıştır", <http://www.kazanci.com>, Erişim Tarihi: 06.04.2018.

⁵⁴⁰ Yayla., Mücbir Sebep.,s.51; Gözübüyük, P., a.g.e.,s.86.

Rüzgarlar ve yağmurlar gibi çok eskiden beri yaşanan doğa olayları, normal miktarlarda oldukları sürece, günümüz idaresi açısından sorumluluk kaldırıcı bir faktör olarak kabul edilemezler. Burada önemli olan husus, normalliğin ölçüsüdür. Diğer bir deyişle, bu noktada hangi koşullarda aslında normal olarak kabul edilen sebeplerin mücbir sebep düzeyine çıkmış sayılacağı, mücbir sebep olarak kabul edileceği son derece önemlidir. Bu bağlamda, Danıştay her olayın özelliğini ve normal olup olmadığını tahlil ederek, idarenin sorumlu olup olmadığına karar vermektedir.

Mücbir sebebin son unsuru, “karşı konulamazlık” diğer bir deyişle “önlenemezlik” tir. Bir olayın mücbir sebep olarak nitelendirilebilmesi için bu olayın, diğer unsurlara ek olarak, aynı zamanda karşı konulamaz yani önlenemez bir olay olması gerekmektedir. Bir olayın önlenemez nitelikte olup olmadığı ise, söz konusu olayın ağırlığının ve şiddetinin değerlendirilmesi sonucu tespit edilmekte ve çok şiddetli bir deprem ya da çok büyük çaplı bir sel felaketi gibi olağanüstü şiddet ve yoğunlukta gerçekleşen, büyük çapta zararlara yol açan olayların önlenemez nitelikte oldukları kabul edilmektedir. İdarenin bu tür olağanüstü olayları önleyebilmesi, bu tür olaylara karşı koyabilmesi ve bunlardan kaçınabilmesi mümkün olmadığından, olay mücbir sebep olarak kabul edilecek ve oluşan zararlardan idare sorumlu tutulmayacaktır.

Yukarıda ele alındığı üzere, üç unsurdan oluşan mücbir sebebe ilişkin şartlar kümülatiftir. Diğer bir deyişle, bir olayın mücbir sebep olarak nitelendirilebilmesi için söz konusu üç şartın da birlikte gerçekleşmesi gerekmektedir. Bir olayın ağırlığı ne kadar yoğun olursa olsun, eğer öngörülebilir nitelikteyse bu olayın mücbir sebep olarak nitelendirilmesi doğru bir yaklaşım tarzı olarak kabul edilemez. Yine aynı şekilde, bir olay ne kadar öngörülemez nitelikte olursa olsun, olağanüstü şiddette değilse yani önlenemez bir olay değilse, mücbir sebep oluşturmaz⁵⁴¹. Ayrıca mücbir sebebin “öngörülemezlik” ve “önlenemezlik” unsurları idarenin teknik ve mali gücüyle doğrudan alakalıdır.

Danıştay’a göre daha önce vuku bulmuş ve tekrarlanmış olaylar mücbir sebep oluşturmamaktadır. Mahkeme, 5 yıl önce de heyelan nedeniyle yolun çöktüğünün

⁵⁴¹ Gözler, İdare Hukuku, s.789.

tespit edildiği olayda, idarenin hizmet kusurunun bulunduğuna karar vermiştir⁵⁴². Ancak, tüm tedbirlerin alınmasına ve heyelan meydana gelen bölgede, “taş düşebilir” gibi tüm uyarıların yapılmasına rağmen⁵⁴³, tehlikeyi bilerek ve öngörerek yolu kullanan kişinin evden taş düşmesi olayı neticesinde uğradığı zarardan idarenin sorumlu tutulamayacağına hükmetmiştir. Ancak, tüm uyarılara rağmen yoldan geçen kişilerin geçebilecekleri başkaca bir yol yoksa ve bilerek oyalanma gibi bir kusurları da mevcut değilse bu durumda ortada öngörülebilir, hatta uyarılarla tehlikeli olduğu belirtilmiş bir olay olduğundan, idarenin sosyal risk ilkesine göre sorumluluğu yoluna gidilebilmesi söz konusu olabilir⁵⁴⁴.

Özetle, Danıştay, ilk örnek kararda olduğu gibi daha önce aynı doğa olayının meydana geldiği bölgede idarenin bu durumu dikkate alarak gerekli önlemleri almasını aramakta ve gerekli önlemler alınmışsa sorumlu olmadığına karar vermektedir. Ancak gerekli önlemler alınmış olsa da, ikinci kararda olduğu gibi önceden sezilmesi mümkün olmayan, tüm tedbirler alınmış olsa da heyelanın olduğu yolu kullanan bir kişinin başına evden taş düşmesi sonucu zarar görmesi şeklinde meydana gelen idare tarafından öngörülebilmesi ihtimali çok düşük olan olaylarda, idarenin sorumluluğunun bulunmadığına hükmetmektedir.

Mücbir sebebin unsurlarının bir uyuşmazlık meydana geldiğinde, değerlendirilmesinin idari yargı yeri tarafından ne şekilde yapılacağı önem arz etmektedir. Çünkü, herhangi bir unsurun değerlendirilmesinde farklı bir sonuca ulaşılması idare ile nedensellik bağının kurulmasına ve dolayısıyla idarenin sorumluluğu yolunun işletilmesine neden olabilir⁵⁴⁵. Örneğin, bir barajın şiddetli yağmurlar sebebiyle yıkılması sonucu meydana gelen zararın giderilmesi amacıyla Fransız Danıştay’ının önüne gelen uyuşmazlıkta, Yüksek Mahkeme, barajın yıkılması olayının barajın temelini dayanıklı olmamasından yani içsel değil dışsal bir sebepten kaynaklandığının anlaşılması neticesinde, olayda mücbir sebebin söz konusu olmadığına idarenin sorumluluğuna hükmetmiştir⁵⁴⁶. Mücbir sebepte, zararın ortaya

⁵⁴² D.12.D., 31.01.1968 T., 1965/44 E., 1971/261 K., Esin, a.g.e., s.95-96.

⁵⁴³ Yayla, Mücbir Sebep, s.52.

⁵⁴⁴ D.12.D., 03.02.1971 T., 1968/692 E., 1971/261 K., Esin, a.g.e., s.243-244.

⁵⁴⁵ Çıtak, a.g.e., s.98; Yayla, Sorumluluk, s.164.

⁵⁴⁶ CE., 20 Juillet 1971; nakleden, Çıtak, a.g.e., s.98.

çıkması idarenin sorumluluğuna hükmedilebilmesi için yeterlidir. Yani mücbir sebebin mutlaka gerçekleşmesi gerekmez. Örneğin, idarenin aslında yapılaşmaya izin vermemesi gerektiği halde izin verdiği bir bölgeyi, daha sonra afet bölgesi ilan etmesi ve kişinin bu bölgede bulunan taşınmazını boşaltmak zorunda bırakılması olayında, her ne kadar mücbir sebep olarak nitelendirilecek olay gerçekleşmemişse de zarar ortaya çıktığından, idarenin sorumluluğu yoluna gidilebilecektir⁵⁴⁷.

İdarenin zarara neden olan davranışı ile ortaya çıkan zarar arasındaki ilişki, idareye tamamen yabancı sebeplerin araya girmesi nedeniyle bozulmuş ise; idarenin sorumluluğu ya tamamen ortadan kalkar ya da sorumluluğunun niteliği hafifler. Danıştay tarafından, idarenin ruhsatsız olarak faaliyette bulunan bir işyerinin afete maruz kalması olayında “işyeri sahibinin kendi kusurunun” idari faaliyetle zarar arasındaki illiyet bağıını kestiği⁵⁴⁸; yangın merdiveni olmayan binaya kullanma ruhsatı veren belediyenin daha sonra meydana gelen bir zarardan sorumluluğu tartışılırken de yangın güvenliğiyle ilgili hiçbir önlem almadığı sabit olan ve zarara uğrayan şirketin kusurunun olay ile meydana gelen zarar arasındaki illiyet bağıını kesecek ölçüde olduğu⁵⁴⁹ yönünde kararlar verilmiştir.

İdareye tamamen yabancı sebeplerden mücbir sebep halinde, idarenin hem kusura dayanan, hem de kusursuz sorumluluğu ortadan kalkmaktadır. Danıştay’ın aşırı yağış nedeniyle ani gelişen sel felaketinden doğan zararı, mücbir sebep kapsamında ele alıp tazminat ödenmemesi gerektiğine hükmettiği kararında,⁵⁵⁰ dava, kiracı olarak fotoğrafçılık yapan ve fotoğraf malzemesi satan davacının, meydana gelen sağanak yağmur ve sel felaketi sırasında dükkanının sel suları altında kalması nedeniyle zarar gördüğünün mahkeme eliyle yapılan bilirkişi incelemesi sonucunda saptandığı ve bu zarara, yağmur suyu kanalı yapmamış olan ASKİ Genel Müdürlüğü ile kanalı olmayan bir yerde yapılmış olan dükkana çalışma izni veren Belediye Başkanlığının hizmet kusurunun neden olduğu ileri sürülerek zararın kendisine ödenmesi istemiyle açılmıştır.

⁵⁴⁷ D.6.D., 10.09.2013 T., 2013/549 E., 2013/4734 K.; nakleden, Yayla, Sorumluluk, a.g.e.164.

⁵⁴⁸ D.8.D. 16.09.2005 Tarih ve 2005/1331 E., 2005/3668 K.; Akıncı, a.g.e., s.663.

⁵⁴⁹ D.10.D. 08.02.2012 Tarih ve 2008/5366 E., 2012/423 K.; Akıncı, a.g.e., s.665.

⁵⁵⁰ D.8.D. 01.03.1993 Tarih ve 1992/988 E., 1993/1048; Akıncı, a.g.e., s.662.

İdarelerin kendi işlem ve eylemlerinden doğan zararı ödemekle yükümlü olduğunun Anayasada belirtildiği, genel sorumluluk hukuku çerçevesinde idarelerin yasalarla kendilerine verilen görevleri yerine getirirken meydana gelen zararlardan sorumlu olacaklarının kabul edildiği, idare hukukunda hizmet kusuruna dayalı sorumluluk ilkesine yer verildiği gibi, kusursuz sorumluluk ilkesine de yer verildiği; ancak bakılan davada, yapılan incelemeler ve verilen ara kararlardan meydana gelen yağışların normalin çok üstünde afet derecesinde olduğu, zarara uğradığını iddia eden kişinin dükkanın bulunduğu bölgede, taşıma kapasitesi ve hizmet verdiği nüfus itibarıyla teknik yönden yeterli kanalizasyon bulunduğu, bu durumda davalı idarelere yüklenebilecek bir hizmet kusurunun bulunmadığı, zarara afet derecesindeki yağışların yol açması nedeniyle kusursuz sorumluluk ilkesine de gidilemeyeceği şeklinde karar veren yerel mahkemenin kararını onamıştır.

Ancak, deprem olayında maksimum yıkıcılık etkisine göre bina inşa etme yükümlülüğü getirilirken, idarenin altyapıdaki yetersizlik nedeniyle aşırı yağışlar sonucu meydana gelen zarar için, normalin çok üstünde olması şeklinde bir kriterle sorumlu olmadığı yönünde hüküm verilmesinin çelişki yaratacağını ifade etmek gerekir.

3.4.3. Mücbir Sebep ve Beklenmeyen Hal Kavramları Açısından İdarenin Sorumluluğunun İrdelenmesi

Mücbir sebep teşkil eden olayda, idarenin kusuru olmaksızın, mücbir sebebin zarar doğurucu sonuçlarının doğmasının olanaksız olması durumunda; idarenin tazmin sorumluluğu devam etmektedir⁵⁵¹. Beklenmeyen hal, idarenin faaliyeti içerisinde gerçekleşen bir olay olduğu için bu olayın meydana getirdiği zarar ile idarenin faaliyeti arasında nedensellik bağı var olduğundan, idarenin kusurlu sorumluluğunu tamamen kaldırsa da, kusursuz sorumluluğunun her zaman ileri sürülebilmesi söz konusudur. Yani, beklenmeyen hal durumunda, idarenin kusurlu sorumluluğu tamamen ortadan kalkmakta, kusursuz sorumluluğu ise devam etmektedir. Kısacası idare, söz konusu durumların varlığı halinde sorumluluğundan tamamen veya kısmen

⁵⁵¹ D.6.D.30.12.2006 Tarih ve 2006/931 E., 2006/6661K.; D.11.D., 13.05.2008 Tarih ve 2008/5120E., 2008/5262 K., www.kazanci.com, Erişim Tarihi: 15.05.2019.

kurtulabilmektedir⁵⁵². Şöyle ki, zarar kişinin davranışından kaynaklanmışsa, zarar doğurucu olayın gerçekleşmesinde idarenin herhangi etkisi yoksa, zarar ile idari davranış arasındaki illiyet bağı kesilir. Böyle bir durumda idarenin sorumluluğu tamamen ortadan kalkar. Bazı durumlarda ise, zararın meydana gelmesinde hem zarara uğrayan kişinin hem de idarenin kusuru söz konusu olabilir. Böyle durumlarda ise, idarenin sorumluluğu tamamen değil kısmen ortadan kalkar. İdarenin zarardan kısmen sorumlu olduğu durumlarda ödeyeceği tazminat miktarında zarar görenin kusuru nispetinde indirim yapılır⁵⁵³.

Mücbir sebeple beklenmeyen hal durumları birbirlerine benzeyen, hatta her ikisi de kişinin iradesi dışında, önceden kestirilmesi ve önlenmesi imkanı olmayan bir olay şeklinde ortaya çıkan, idarenin sorumluluğunu ortadan kaldıran veya azaltan haller olarak kabul edilmektedir⁵⁵⁴. Öngörülemeyen, öngörülse bile önlenemeyecek nitelikte olan olaylar, mücbir sebep; öngörülemeyen, önlenemeyen ve gerçekleşip gerçekleşmeyeceği bilinmeyen; fakat bilindiği zaman önlenilecek nitelikte olan olaylar ise beklenmeyen hal olarak adlandırılır⁵⁵⁵. Beklenmeyen hâlde aranan önlenemezlik şartı, mutlak olmayıp, olayın nedeninin bilinmemesinden kaynaklanmaktadır⁵⁵⁶. Mücbir sebep ile beklenmeyen hal durumları arasındaki en önemli farklardan biri; beklenmeyen halin “içsel”, buna karşılık, mücbir sebebin “dışsal” nitelik taşımasıdır. İçsellik; öngörülmesi ve önlenmesi mümkün olmayan olgunun hizmetin içinden çıkmış olması, hizmetle alakalı olması ve mücbir sebep oluşturan doğa olaylarının idareye tamamen yabancı bir kaynaktan gelmemesidir. Diğer bir deyişle “dışsal” bir karaktere sahip olmamasıdır⁵⁵⁷.

Mücbir sebep sonucunda hem kusur, dolayısıyla kusura dayanan sorumluluk, hem de kusursuz sorumluluk ortadan kalkmaktadır. Mücbir sebep ve kusur yokluğu birbirine bağlı olan, birinin varlığı ötekinin mevcut olmasını gerektiren iki kavramdır. Özetle, mücbir sebebin varlığı için kusurun yokluğu şarttır denilebilir⁵⁵⁸. Beklenmeyen

⁵⁵² Atay(İdare Hukuku), a.g.e., s.723.

⁵⁵³ Bucaktepe, a.g.e., s.109.

⁵⁵⁴ Gözübüyük P., a.g.e., s.82; Gözübüyük- Tan, C.II, s.775.

⁵⁵⁵ Yıldırım vd., a.ge., s.948.

⁵⁵⁶ Yayla, İdare Hukuku, s.370.

⁵⁵⁷ Yayla, A., a.g.e., s.55.

⁵⁵⁸ Gözübüyük P., a.g.e., s.66.

hal durumunda ise, kusurlu sorumluluk tamamen kalkmakta, ancak kusursuz sorumluluk esasına dayanılarak idarenin sorumluluğu yoluna gidilmektedir.⁵⁵⁹

Danıştay 10. Dairesi; davacı tarafından uğranıldığı ileri sürülen maddi zararın davalı idarenin hizmet kusurundan doğmadığının anlaşıldığı, kusursuz sorumluluk ilkesi uyarınca da zararın tazmininin söz konusu olamayacağı gerekçesiyle reddeden yerel mahkemenin kararını, temyizen incelemiştir. Yerel mahkemenin kararını, zarar her ne kadar doğal bir afet olan heyelan sonucu oluşmuş ise de, taşınmaz malda meydana gelen zarardan heyelan riskinin yüksek olduğunu bilerek mesken izni veren davalı idarenin kusurlu olup olmadığının belirlenmesi gerektiği gerekçesiyle bozmuştur. Dairenin bozma kararına uyan yerel mahkeme tarafından; davacıya ait meskenin 150-200 yıllık olduğunun, karayoluna 127 metre uzaklıkta bulunduğu, davalı idarece bu yapıya mesken ruhsatı verilmediği, karayoluna uzaklığı nedeniyle trafik güvenliğini etkileyecek yapılardan olmadığının anlaşıldığı, bu haliyle toprak kayması nedeniyle meydana gelen zararın, davalı idarece yerine getirilen kamu hizmetinden kaynaklanmadığı gerekçesiyle verilen davanın reddi kararı, usul ve hukuka uygun bulunarak Danıştay 10. Dairesi tarafından onanmıştır⁵⁶⁰. Danıştay, bu ve buna benzer kararlarında, somut olayda her ne kadar afetten kaynaklanan bir zarar söz konusu olsa da, yerel mahkeme tarafından idarenin kusurlu olup olmadığının belirlenmesini ve bu doğrultuda bir karar verilmesini istemektedir.

Sonuç olarak, beklenmeyen haller de aynı mücbir sebepte olduğu gibi öngörülemez ve önlenemez niteliktedir. Fransız doktrininde, beklenmeyen halin aslında idarenin kusurlu sorumluluğunu ortadan kaldırmadığı yönünde bir görüş söz konusudur. Ancak, beklenmeyen hal idari faaliyetin içerisinde öngörülemeyen, önlenemeyen ve gerçekleştiği sırada da karşı konulamaz bir özelliğe sahip olduğundan, çoğu kez beklenmeyen hale neyin sebep olduğunun tespit edilmesi de mümkün olamamaktadır. Bu nedenle aslında öngörülemeyen ve önlenemeyen bu nitelikteki bir olayda idarenin hizmet kusuru olsa bile bu husus tespit edilememektedir. Bu şekilde içsel bir olay gerçekleştiğinde olayın gerçek sebebinin ve burada da

⁵⁵⁹ Kutlu, a.g.m., s.18.; Gözübüyük, P., a.g.e., s.166.

⁵⁶⁰ D.10.D., 17.6.1998 tarih E. 1996/4488, K. 1998/2665, <http://www.kazanci.com>, Erişim Tarihi: 08.12.2017.

idarenin bir hata ya da ihmalinin olduğunun tespit edilmesi halinde, aslında idarenin hizmet kusurunun var olduğu saptanmış olmaktadır. Bu olasılıkta aslında idare, öngörülebilir ve önlenebilir bir olayı engelleyemediği için oluşan zarardan hizmet kusuru dolayısıyla sorumlu tutulmuş olur ve olayın öngörülebilir ve önlenebilir nitelikte olduğu tespit edildiğinden beklenmeyen halin varlığından da bahsedilemez⁵⁶¹. Ancak Türk idare hukuku doktrinde ve mahkeme kararlarında, beklenmeyen halin kusurlu sorumluluğu tamamen veya kısmen ortadan kaldırdığı kabul edilmekte ve bu şekilde bir teorik tartışmaya girilmemektedir⁵⁶².

Beklenmeyen haller borcun yerine getirilmesini esaslı bir şekilde güçleştirirken, mücbir sebep durumunda borcun yerine getirilmesi imkansızlaşmaktadır. Yani, beklenmeyen hallerin borcun ifasını imkansızlaştırması söz konusu değildir. Ayrıca, mücbir sebep olarak nitelendirilen zarar doğurucu olay idarenin faaliyetleri dışında gerçekleşirken beklenmeyen haller idarenin faaliyetleri içinde gerçekleşmektedir. Beklenmeyen hal söz konusu olduğunda idarenin hizmet kusuruna dayalı sorumluluğu ortadan kalkmakta, fakat kusursuz sorumluluğu devam etmektedir. Mücbir sebep halinde ise, oluşan zararlar, zarara neden olan işlem veya eylem arasındaki illiyet bağı kesildiğinden borcun yerine getirilmesi imkansızlaşmakta ve dolayısıyla idarenin sorumluluğu ortadan kalkmaktadır⁵⁶³.

Afetler, idarenin faaliyetleri dışında gerçekleşen olaylar olduğu için beklenmeyen hal değil mücbir sebep oluştururlar. Ancak deprem, sel, heyelan gibi afetlerin, olması muhtemel bölgelerde idare olası afetlere karşı daima hazırlıklı olmalıdır. İşte, mücbir sebebin öngörülebilir olduğu bu gibi durumlarda, idarenin hareketsiz kalması ya da yeterli önlemleri almaması idarenin hizmetinin kusurlu işlemesi ve dolayısıyla sorumlu olması sonucunu doğurur⁵⁶⁴. İdare, afet öncesi ve sonrası yürütülecek kamu hizmetlerinde meydana gelebilecek aksama veya eksikliklerden sorumlu olduğundan; özellikle depremlerin sık sık olduğu bir yerde deprem, aşırı yağış alan bir bölgede yaşanacak sel felaketi ya da özellikle engebeli ve

⁵⁶¹ Darcy, Gilles, La Responsabilite de L' Administration, Dalloz, Paris, 1996, s.127; nakleden, Aydın, a.g.e., s.156.

⁵⁶² Aydın, a.g.e., 156.

⁵⁶³ Bucaktepe, a.g.e., s.104.

⁵⁶⁴ Yayla, Sorumluluk, s.165.

dik yamaçlardaki toprak zeminlerde aşırı yağışlar sonrası oluşan heyelanlar mücbir sebep sayılmayabilecektir⁵⁶⁵. Bu bağlamda, mücbir sebep uygulamasının kapsamının günümüzde giderek daraldığı söylenebilir.



⁵⁶⁵ Aydın, a.g.e., s.155; Bucaktepe, a.g.e., s.104.

SONUÇ

Ülkemiz, coğrafi konumu ve jeolojik yapısı itibariyle, başta depremler başta olmak üzere ciddi ve şiddetli afetlere maruz kalmaktadır. Ülkemiz topraklarının büyük bir kısmı deprem kuşağında yer aldığından, afetler nedeniyle meydana gelen ölümlerin ve ekonomik kayıpların çoğunluğu da depremlere bağlı olarak gerçekleşmektedir. Afetler sonrasında ortaya çıkabilecek can ve mal kayıplarının en aza indirilmesi için, özellikle afetler meydana gelmeden önce bir takım çalışmaların, hazırlıkların yapılması ve önlemlerin alınması son derece önemlidir.

Afetlerle mücadele, devletin tek başına yürüteceği bir süreç olmayıp, aynı zamanda halkın ve sivil toplum örgütlerinin işbirliği ve katılımını da gerektiren bir konudur. Özellikle, risk azaltma ve afetlere hazırlıklı olma çalışmalarına toplumun etkin olarak katılarak, bu konudaki düzenlemelere uymasının sağlanması, afetlere karşı bilinçlendirilmesi ve eğitilmesi önem arz etmektedir. Bir yandan, toplumun yapı taşı olan aileler, afet bilincine sahip olup bu bilince sahip bireyler yetiştirmeli, aynı zamanda kendilerini ve yakın çevrelerini afet riskinden korumaya yönelik bir takım sorumluluklar üstlenerek toplumun bir bütün olarak afete dirençli hale gelmesine katkıda bulunmalıdırlar. Diğer taraftan, Milli Eğitim Bakanlığı, AFAD, üniversiteler ve ilgili diğer kurum ve kuruluşların koordineli çalışmaları ve ortak organizasyonlarıyla toplumu oluşturan tüm bireylere etkin bir afet eğitimi verilmesinin sağlanması afetlerle mücadele kapsamında önemli bir işleve sahiptir.

Afet sonrası müdahale çalışmalarında, sivil toplum örgütlerinin rolü ve katkısı yadsınamaz. Şöyle ki; özellikle insani yardımların afetzedelere ulaştırılması, afetzedelerin barınma ve beslenme ihtiyaçlarının giderilmesi başta olmak üzere, müdahale ve yeniden inşa çalışmaları kapsamında sivil toplum örgütleri önemli katkılar sunmaktadır. Arama-kurtarma, ilk yardım ve barınma ihtiyaçlarının öncelikle karşılanmasını takiben, afet sonrası hasar tespit çalışmalarının yürütülmesi, afetlere müdahale sürecinin önemli bir unsuru olduğundan, hasar tespit işlemlerini gerçekleştirecek teknik personelin bu konuda özel olarak eğitilmesi çalışmalarının ihmale edilmemesi gerekmektedir.

Ülkemizde karar alma ve kararları uygulama açısından devlet organlarının yukarıdan aşağıya doğru gelişen hiyerarşik ve merkeziyetçi bir yapıya sahip olması, yerel yönetimlerin ve halkın afet yönetim sistemine etkin bir şekilde katılımının önünde büyük bir engel oluşturmaktadır. Afet yönetiminin en önemli evreleri olarak kabul edilen afet yönetimi aşamalarından risk azaltma ve müdahale aşamalarında, yerel yönetimlere yeteri kadar görev ve sorumluluk verilmemektedir. Bu zamana kadar yaşanan tecrübelerle rağmen; afet yönetiminin her aşamasında, ama özellikle de risk azaltma ve müdahale aşamalarında merkezi yönetimle yerel yönetimler arasında aktif işbirliğinin ve eş güdümün sağlanması noktasında çok fazla eksiklikler bulunmaktadır.

Ülkemizde afet yönetimi örgütlenmesi, merkezi ve yerel olmak üzere iki ayrı grupta ele alınmaktadır. Afet ve acil durum hizmetlerinin koordinasyonundan, eğitim politikalarının oluşturulmasından ve bu konularda mevzuat düzenlemeleri yapılmasından sorumlu olmak üzere, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin gerektirdiği yeni teşkilatlanma yapısı içerisinde 2018 yılından itibaren İçişleri Bakanlığına bağlı olarak faaliyet gösteren, “Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı (AFAD)” kurulmuştur. AFAD, merkezi örgütlenme içerisinde yer alan ve afet sebebiyle hasar gören yaşamsal düzenin tekrar kurulmasından birinci derecede sorumlu olan kurum olarak faaliyet göstermektedir. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Yapı İşleri Genel Müdürlüğü yapısı içerisinde afet sonrası oluşan hasarları tespit etmekle görevli olmak üzere, “Afet Koordinasyon Hizmetleri” adı altında bir daire başkanlığı kurulması yoluna gidilmiş, bu gelişmeyle beraber AFAD’ ın tek kurum olarak yürüttüğü afet hizmetlerinde bir bölünmenin yaşanması kaçınılmaz olmuştur.

Ülkemizde meydana gelen afetlerde bugüne kadar yapılan çalışmaların çoğunun afet sonrası müdahale aşamasına ilişkin olduğu görülse de, aslında afet yönetimi insanları enkaz altından çıkarmak, sel sularını tahliye etmek ya da yangınları söndürmek gibi afet sonrası çalışmaların yapılması anlamına gelmemektedir. Temelde afet yönetiminde önceliğin, müdahale çalışmalarına duyulan ihtiyacın en aza indirilmesi amacıyla, afetler gerçekleşmeden önce insanları afet risklerinden korumak ve mevcut riskleri azaltmaya verilmesi gerekir⁵⁶⁶. Bu bağlamda, afet öncesi yapılan

⁵⁶⁶ Kadioğlu (Risk Yönetimi), s.94.

hazırlıkların, afet sonrası ortaya çıkacak sonuçları büyük ölçüde etkilediği aşıkardır. 2000 yılı ve sonrası dönemde önemli yasal gelişmelerden biri, kent yapısının yenilenmesi, geliştirilmesi, iyileştirilmesi olarak tanımlanan kentsel dönüşümün mevzuatımızda yer alması olmuştur. Kentsel dönüşümün; Anayasa ile güvence altına alınan sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkı ile konut hakkının sağlanması, kentlerin tarihi dokusunun korunması, kentsel alanların ekonomik gelişiminin sağlanması gibi amaçları bulunmaktadır⁵⁶⁷.

Özellikle, 2011 yılında yaşanan Van depreminde çok fazla yapının zarar görmesi ve yıkılması neticesinde; afet riski altında bulunan bölgelerdeki yapıların dönüştürülmesi, afet riski altındaki alanlar ile bu alanlar dışındaki riskli yapıların bulunduğu arsa ve arazilerde, fen ve sanat norm ve standartlarına uygun, sağlıklı ve güvenli yaşam çevreleri oluşturularak iyileştirme, tasfiye ve yenileme çalışmalarının yapılması amacıyla, 6306 Sayılı “Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun” yürürlüğe girmiştir.

Afet amaçlı kentsel dönüşümde uygulanacak temel ve özel bir kanun niteliğinde olan 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun kapsamında dönüşüme tabi tutulacak olan yerler; riskli yapılar ve riskli alanlardır. 6306 Sayılı Kanun’da afet kapsamına nelerin girdiği açıkça belirtilmese de, ülkemiz açısından deprem sel, aşırı yağmurdan kaynaklanan su baskını ve toprak kayması, heyelan, kaya ve çığ düşmesi, orman yangınları gibi olaylar afet olarak ele alınabilir. Afetlerle mücadele, devletin etkin olarak varlığını sürdürmesi gereken ve kazanç elde etme amacının söz konusu olmadığı bir alandır. Afete dayalı kriz hallerinde, afete maruz kalan insanların kurtarılarak normal yaşantılarına geri dönebilmesi amacıyla kamu hizmetlerinin en etkili şekilde sunulması ve erişilebilir olması son derece önemlidir. İdari rejim sisteminin geçerli olduğu ülkemizde afete dair mevzuat, idare hukukunun konusunu oluşturduğundan, topluma sunulacak kamu hizmetinin de bu bağlamda ele alınması zorunluluk arz etmektedir.

Kentsel dönüşüm genel olarak; yapılaşma sürecinde imar planı bulunmayan ya da imar planlarına aykırı olarak yapılanmış yerlerin, imar planlama faaliyetlerinin

⁵⁶⁷ Yazıcı, a.g.e., s.21.

temel amaçlarına uygun hale getirilmesi için iyileştirilmesi ve eskiyen, bozulan kent dokusunun yenilenmesi anlamına gelmektedir. Kentsel gelişmenin toplumsal, ekonomik ve mekânsal olarak yeniden ele alındığı ve kentteki sorunlu alanların düzenli, sağlıklı ve estetik bir hale getirilmesi için kentlerin yıkımı, yeniden yapımı, canlandırılması veya yeniden yapılandırılması için proje üretilmesi ve uygulama yapılması olarak da tanımlanabilen kentsel dönüşümde amaç; afet riskinin ortadan kaldırılarak oluşabilecek telafisi güç can ve mal kayıplarının önüne geçilmesidir.

Her ne kadar risk azaltma noktasında kentsel dönüşüm uygulamaları önemli bir yere sahip olsa da, ülkemiz yapı stokunun kısa süre içerisinde afetlere özellikle de depreme dayanıklı hale getirilmesinin zorluğu ve afetlerin önlenemeyişi, afet sonrası müdahale aşamasındaki çalışmaları ifade eden kriz yönetiminin etkinleştirilmesi, çok daha planlı, organize ve rasyonel bir şekilde yürütülmesini gerektirmektedir. Risk azaltma, önceden hazırlık, müdahale, iyileştirme ve yeniden inşa gibi ana aşamalara ayrılan afete müdahale sistemi olarak da adlandırılan afet yönetimi, afetlerin önlenmesi ve zararlarının azaltılması, afet sonucunu doğuran olaylara zamanında, hızlı ve etkili olarak müdahale edilmesi ve afetten etkilenen topluluklar için daha güvenli ve gelişmiş yeni bir yaşam çevresi oluşturulabilmesi için, toplumca yapılması gereken topyekûn bir mücadele sürecini ifade etmektedir. Bir önceki aşamada yapılan faaliyetlerin başarısı bir sonraki aşamada yapılacak faaliyetlerin başarısını etkilediğinden, afetlerin krizlere yol açan temel unsurlardan olduğu da düşünüldüğünde, meydana gelen afetin büyüklüğü ve etkisine göre afet yönetimi kriz yönetimine dönüşebilmektedir.

Ülkemizde afet ve afet yönetimi örgütlenmesine ilişkin yasal düzenlemeler, meydana gelen her doğa olayından sonra, o olaya ilişkin özel bir kanunun çıkarılmasıyla gelişmiş ve bu sebeptendir ki zaman içerisinde dağınık ve çeşitli kuruluşlar eliyle yürütülmeye çalışılan karmaşık bir yapı oluşmuştur. Bu karmaşık yapı sebebiyle, ülkemizde afet yönetiminde rol alan kuruluşlar arası koordinasyon ve işbirliğinin sağlanması görevi, Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı (AFAD) tarafından yerine getirilmektedir.

Özellikle 1999 yılında yaşanan Marmara Depremi-sonrasında 2011 yılında yaşanan Van depremi- sonucu meydana gelen can ve mal kayıplarının nedeni olarak, risk azaltma aşamasındaki çalışmalara yeterince önem verilmemesi gösterilebilir. Yaşanan bu büyük depremler sonrasında ülkemiz afet yönetim sistemi üzerinde ciddi tartışmalar yürütülmüş; idari ve yasal pek çok yeni düzenleme yapılmak suretiyle afet yönetim sistemimiz, önemli değişikliklere uğramıştır. İşte bu nedenle afete ilişkin yasal düzenlemeler ve afet yönetimi örgütlenmesi 1999 yılı öncesi ve 1999 yılı sonrası olmak üzere iki ana dönem halinde incelenmektedir. 1999 yılında yaşanan deprem sonrası afet yönetiminde yaşanan köklü değişikliklerden belki de en önemlisi “Doğal Afet Sigortaları Kurumu’ nun oluşturulması olmuştur. 1999 yılında yürürlüğe giren 587 Sayılı Zorunlu Deprem Sigortası’na Dair Kanun Hükmünde Kararname ile kurulan ve zorunlu deprem sigortası iş ve işlemlerini yürütmek üzere, kamu tüzel kişiliğini haiz, bir kamu-özel sigorta işbirliği niteliğinde olan DASK, 2012 yılında yayımlanan 6305 Sayılı Afet Sigortaları Kanunu ile daha sağlam bir yasal çerçeveye kavuşturulmuştur.

Devletin içinde bulunulan çağın koşullarına göre zorunlu hale gelen toplumun temel ihtiyaçlarını karşılama zorunluluğundan hareketle karşımıza hizmeti kavramı çıkmaktadır. Afet yönetimi kamu görevlileri eliyle yürütülmesi gereken ve kamu hizmeti kapsamında değerlendirilen bir aşamadır. Bu alanda gerçekleştirilen hizmetlerin hem mevzuata hem de hukuka uygun bir şekilde yerine getirilmesi gerekmektedir. Kamu hizmeti, kamuya yöneltilmiş ve kamuya yararlı olma ile kamu kuruluşlarınca veya ilgili kamu kuruluşlarının sıkı denetimi altında özel hukuk kişilerin yürütülmesi şeklinde iki unsurun gerçekleşmesiyle meydana gelmektedir. Kamu hizmetinin her iki unsurunu da barındırmaları sebebiyle, afet ve afet yönetimine ilişkin faaliyetlerin kamu hizmeti oluşturdukları sonucu çıkarılabilmektedir.

Bu bağlamda ele alındığında, devletin yürütmekte olduğu kamusal hizmetlerden biri olan afetler nedeniyle sorumluluğu da bulunmaktadır. İdarenin sorumluluğunun anayasal dayanağı olarak karşımıza çıkan, 1982 Anayasası’nın 125. maddesinde, idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolunun açık olduğu belirtildikten sonra, son fıkrasında, idarenin eylem ve işlemlerinden doğan her türlü zararı ödemekle yükümlü olduğu hüküm altına alınmıştır. İdarenin sorumluluğu

yoluna gidilebilmesi için gerekli olan şartlar, ortada idarenin bir fiilinin olması, bir zararın meydana gelmesi, zarara neden olan fiilin idareye yüklenebilir nitelikte olması ve zarar ile idarenin fiili arasında illiyet bağının bulunmasıdır. Bu şartlar, idarenin hem kusurlu hem de kusursuz sorumluluğu için geçerli olan genel şartlardır. Kural olarak, bu şartlardan birinin yokluğu, idarenin sorumluluğunu ortadan kaldırmaktadır.

İdarenin sorumluluğu, idarenin hizmet kusurundan doğan sorumluluğu ve kusursuz sorumluluğu olmak üzere iki ana kategoride ele alınarak incelenebilir. İdarenin hizmet kusurundan doğan sorumluluğuna gidilebilmesi için, hizmetin hiç işlememesi, geç işlemesi veya kötü işlemesi hallerinden bir ya da bir kaçının gerçekleşmesi, idarenin bu yönde bir eyleminin ya da eylemsizliğinin olması zorunludur. Afet zararlarına hizmet kusurunun neler olduğunun tespitinde Danıştay kararları yol gösterici bir konuma bulunmaktadır. İdarenin sorumluluğunda asıl olan, hizmet kusurundan doğan sorumluluk olsa da, ortada idari bir kusur olmasa bile bazı şartlar altında, idarenin bireylere vermiş olduğu zararı ödemekle yükümlü olması da söz konusu olabilir. Tehlike, kamu külfetleri karşısında eşitlik ve sosyal risk esaslarından oluşan idarenin kusursuz sorumluluğu ilkesi kapsamında, idarenin tazmin yükümlülüğünün doğması için kusurlu olup olmadığına bakılmamaktadır.

Tez çalışmasında, idarenin afetlerden dolayı sorumluluğu temelde, risk yönetimi ve kriz yönetimi aşamasında sorumluluk olmak üzere ikiye ayrılarak incelenmiştir. Ayrıca 6306 Sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun kapsamında idarenin sorumluluğuna değinilmiş ve son olarak afetler mücbir sebep ve beklenmeyen hal kavramları bağlamında değerlendirilmiştir. Afetlerle mücadele yaşanan deneyimlerle doğru orantılı olarak ele alınması gereken, sistemli ve düzenli bir afet yönetimi politikasının uygulanmasını gerektiren çok kapsamlı bir süreçtir. Afetler meydana gelmeden önce alınacak tedbirlerle can ve mal kayıplarının büyük ölçüde önüne geçilmesi, afet risklerine karşı gerekli önlemlerin alınarak, afetlerin krize dönüşmesinin engellenmesi hem afete maruz kalan kişiler hem de afetlerle mücadele etme noktasında yetkili ve görevli bulunan idareler açısından son derece önemlidir.

İdarenin afetler meydana gelmeden önceki, afet öncesi görevlerini kapsayan risk yönetiminde, afet nedeniyle gerçekleşmesi muhtemel zararların azaltılması amacıyla, afet meydana gelmeden önce yeterli ve gerekli önlemlerin alınması, afetle mücadeleye ilişkin gerekli yasal ve kurumsal düzenlemelerin yapılması önem arz etmektedir. Şiddetli yağışların sel, heyelan ya da çığ gibi afetlere dönüşmesini engellemek, özellikle deprem kuşağında yer alan ülkemizde depremler nedeniyle can ve mal kayıplarının azaltılmasını sağlamak amacıyla, tüm afet risklerine karşı önceden alınacak önlemlerin odak noktasını oluşturan imar uygulamaları ve yapı denetimine gereken önem verilmelidir⁵⁶⁸. Bu noktada imar planlarının uygulayıcısı konumunda olan yerel yönetimlere çok önemli görevler düşmektedir.

İdare, bu görev ve yetkiler kapsamında, Anayasa'nın 17. maddesinde düzenlenen yaşam hakkını korumakla, yetki alanında bulunan hiçbir bireyin yaşamına kasıtlı ve hukuka aykırı olarak son vermemekle yükümlüdür. Ayrıca, yine yetki alanında bulunan tüm bireylerin yaşam hakkını kamusal makamların yanı sıra, hem diğer bireylerin hem de kişinin kendisinin eylemlerinden kaynaklanabilecek risklere karşı koruma yükümlülüğü de bulunmaktadır. Danıştay'ın idarenin sorumluluğuna ilişkin vermiş olduğu bozma kararları ile idarenin risk yönetimi aşamasındaki yetki ve görevleri dikkate alınarak yapılan başvurularda, hem Anayasa Mahkemesinin hem de Avrupa İnsan Hakları Mahkemesinin vermiş olduğu yaşam hakkının ihlaline ilişkin kararlar, idarenin afetlere karşı hazırlıklı olma ve risk azaltma olmak üzere iki safhadan oluşan, risk yönetimi aşamasındaki eksikliklerini gözler önüne sermektedir.

İdarenin afetler meydana geldikten sonra, yani afet sırası ve sonrasındaki görevlerini içine alan kriz yönetimi aşamasında, afet olayının gerçekleşmesinin ardından ilk olarak arama-kurtarma çalışmalarının, ardından hayatın olağan akışına dönmesini sağlamak amacıyla hasar tespit çalışmalarının yapılması gerekmektedir. Bu aşamada idarenin arama ve kurtarma çalışmalarını gerektiği gibi yerine getirmemesi nedeniyle sorumluluğu söz konusu olmaktadır⁵⁶⁹. Afetler sonucu açılan tazminat davalarında, sorumluluğun sadece idareye değil, can ve mal kayıplarına neden olan gerçek kişilere yani müteahhitlere karşı da açılabilmesi mümkündür. Ancak gerçek

⁵⁶⁸ Kadioğlu, (Risk Yönetimi), s.104.

⁵⁶⁹ D.11D. 19.12.2005 Tarih, 2003/2027 E., 2005/5692 K.

kişiyeye karşı da açılabilen özellikle depreme ilişkin tazminat davalarında, Danıştay, tazminata konu edilen binanın yer aldığı alanın büyük oranda deprem riski taşıdığı önceden biliniyor, bu alanda meydana gelecek bir depremde ortaya çıkabilecek muhtemel zararların öngörülebilmesine imkan vermeye yarayan bilgiler ve belgeler de bulunuyorsa, depremin yol açacağı olumsuz sonuçların gerçekleşmesine engel olmak ya da azaltılması amacıyla alınması gereken yasal önlemleri almayarak, kontrol ve denetim görevini gereği gibi yapmayan ve bu nedenle de depremin olumsuz sonuçlarının çoğalmasına yol açan idarenin, bu davranışıyla hizmet kusuru olarak kabul edilebilecek idari eyleminin söz konusu olduğuna ve bu eylemi dolayısıyla sorumlu olduğuna hükmetmektedir⁵⁷⁰.

Bu ve benzeri davalarda, Danıştay'ın da kararlarında ele alındığı üzere, idarenin yürütmekle yükümlü olduğu kamu hizmeti faaliyetlerinden biri olan afetlerle mücadele faaliyetlerinde, zarar ile idarenin eylemi arasında doğrudan bir ilişkinin saptanmış olması ihtimalinde, idarenin kusurlu sorumluluğu yoluna gidileceği açıktır. Özellikle ülkemizin afet durumunun bilindiği, yapılacak yapıların ve alınacak önlemlerin buna uygun olarak yapılması gerektiği, denetim görevinin idareye ve yerel yönetimlere ait olduğu herkesçe bilinmektedir. Ayrıca, kentsel dönüşüm uygulamaları ve riskli yapılar nedeniyle zarara uğrayan kişilerce meydana gelen zararların tazmini talebiyle idari yargıda tazminat davası açma imkanı da mevcuttur.

Ülkemizde bu zamana yaşanan acı tecrübeler göstermişti ki, afetlerin olması çoğu zaman engellenemese de zararlı sonuçlarının önüne geçilebilmesi doğru bir devlet politikasıyla mümkündür. Bu nedenle, afetlerin ne zaman ve ne şiddette olacağı bilinmese de afetlere hazırlıklı olunması noktasında, özellikle afete dayanıklı yapılar inşa etmek, fiziksel şartların iyileştirilmesi, toplumsal, ekonomik ve çevresel ihtiyaçlar doğrultusunda, kent parçalarının yeniden geliştirilmesi, çöküntü alanları haline gelen kent parçalarının yenilenmesi gibi faaliyetler herhangi bir afet meydana geldiğinde muhtemel kayıpları en aza indirmeye yardımcı olabilecek nitelikte faaliyetlerdir. Bu bakımdan kentsel dönüşüm kapsamında, risk altındaki alanlarda yaşayan kişilerin yine

⁵⁷⁰ D.6.D.14.01.2014 Tarih ve 2012/3153 E., 2014/92 K.; www.kazanci.com, Erişim Tarihi: 15.05.2019.

aynı yerde ikamet etmesi ve riskli yapıların bulunduğu yerde dönüşüme tabi tutulması afetlerle mücadele noktasında önemli gelişmelerden biri olarak değerlendirilebilir.

Ülke ve kent ölçeğini göz önünde bulundurarak deprem, sel/taşkın, büyük çaplı yangınlar, heyelan, kaya ve çığ düşmesi gibi afetlerin oluşması tehlikesi altında bulunan riskli alan ve riskli yapıları bulunduğu alanlarda dönüştürmek amacıyla yürürlüğe konulan, 6306 Sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun düzenlemesinin, riskin boyutu esas alındığında afet yönetiminin hedefleri ile benzerlikler gösterdiği söylenebilir.

İdarenin, kendi eylem ve işlemlerinden doğan zarardan sorumluluğu hizmet kusurunun olduğu durumlarda kusur oranında iken, kusursuz sorumluluk hallerinde somut olayın durumuna göre tazminat miktarının hesaplanması söz konusudur. Ancak, idarenin eylem ve işlemleri dışında gerçekleşen bir başka olay, kısmen veya tamamen ortaya bir zararın çıkmasına sebep olmuşsa, bu durumda idarenin tazmin sorumluluğu ya tamamen ya da kısmen ortadan kalmaktadır. Tez çalışmasında, idarenin sorumluluğunu kısmen ya da tamamen ortadan kaldıran sebeplerden mücbir sebep ve beklenmeyen hal kavramları ele alınarak, bu durumlarda idarenin sorumluluğun ne şekilde etkilendiği açıklanmaya çalışılmıştır.

Öngörülmesi ve önlenmesi mümkün olmayan olaylar olan mücbir sebep ve beklenmeyen hal kavramları, her ne kadar birbirine benzer olsalar da, aralarında bir takım farklılıklar bulunmaktadır. Şöyle ki, mücbir sebep idarenin tamamen dışında gerçekleşen bir doğa olayı iken, beklenmeyen hal idarenin faaliyetleri içerisinde gerçekleşmektedir. İçsellik, öngörülmesi ve önlenmesi mümkün olmayan olayın idarenin hizmetiyle ilgili olmasıdır. Dışsallık ise, bir olayın idarenin tamamen dışında gerçekleşmesi durumudur. Mücbir sebebin unsurları, öngörülemezlik, önlenemezlik ve dışsallık'tır. Bir olayın mücbir sebep sayılabilmesi için bu üç unsurun da birlikte gerçekleşmesi gerekmektedir. Söz konusu üç unsurun, idare ile meydana gelen zarar arasındaki illiyet bağının kurulması noktasında, bir uyumsuzluk halinde idari yargı yerlerince değerlendirilmesi önem arz etmektedir.

Mücbir sebepte hem kusurlu hem de kusursuz sorumluluğun ortadan kalkması söz konusu iken; beklenmeyen halde, kusurlu sorumluluk tamamen ortadan kalkarken,

kusursuz sorumluluk yoluna gidilerek idarenin sorumlu tutulması söz konusu olabilmektedir. Kusursuz sorumluluk hallerinden, kamu külfetleri karşısında eşitlik ilkesi bağlamında, kişilerin uğramış oldukları olağandışı ve özel zararların idare tarafından karşılanması mümkündür. Ancak, kamu külfetlerinde eşitliğin sağlanmasının bir sınırı vardır. Bu sınır da, toplumun diğer kesimine katlanması beklenemeyecek derecede büyük ve önemli bir külfet yüklemiş olmasıdır⁵⁷¹.

Çalışma konumuz olan afetler, idarenin faaliyetleri dışında gerçekleşen olaylar olduğu için beklenmeyen hal değil mücbir sebep oluştururlar. Ancak idari yargı yerlerince, afetler artık doğrudan mücbir sebep olarak değerlendirilmemekte ve çoğunlukla idarenin sorumlu olmadığı yönünde karar verilmemektedir. İdari yargı yerlerince somut olayda, daha önce bölgede meydana gelmiş afetlerin varlığı, ne tür afetlerin sık yaşandığı, bölgenin arazi yapısı ve hangi afetler açısından riskli olduğu gibi incelemeler yapılarak, idarenin sorumlu olup olmadığına karar verilmektedir. Gerçekten de, özellikle Doğu Anadolu, Ege ya da Marmara Bölgesinde geçmiş yıllarda meydana gelen depremler, Karadeniz Bölgesinin coğrafi yapısı itibariyle sık sık yaşanan heyelan ve sel felaketleri dikkate alındığında, bu bölgelerde meydana gelebilecek aynı tür tekrarlanan afetler sonrası meydana gelen can ve mal kayıplarının idarece önceden alınacak önlemlerle önüne geçilmesi mümkündür. Bu durumda, somut olayda idarenin öngörülemez ve önlenemezlik savunmasının dinlenmesi söz konusu olmayacaktır. Zira, afetler her ne kadar idarenin faaliyetleri dışında gerçekleşse de, afetlerin olma ihtimalinin yüksek olduğu bölgelerde idarenin afetlere karşı her zaman hazırlıklı olması ve bu yönde bir politika izlemesi gerekmektedir.

Çalışmamızın merkezini oluşturan afetler, uzun yıllar sorumluluğu kaldıran bir sebep olarak ele alınmış ve mücbir sebep olarak değerlendirilmiş ise de, son yıllarda, özellikle deprem, heyelan, sel gibi mücbir sebep olarak nitelendirilen doğa kaynaklı olayların, ancak normalin üstünde bir şiddete sahip olması durumunda sorumluluğu kaldıracağı kabul edilmeye başlanmıştır. Bu noktada, söz konusu doğa olayının önlenemez ve meydana getireceği zararın hiçbir şekilde engellenemez derecede olması yani karşı konulamaz olması söz konusu ise de; idarenin zararları en aza indirmek için

⁵⁷¹ Yayla, Sorumluluk, s.166.

alması gereken tüm tedbirleri alıp almadığının değerlendirilmesi, sorumluluktan kurtulması açısından son derece önemlidir. Gerekli tedbirleri almayan idarenin, afetler sonucunda meydana gelen zararlardan sorumluluğunun doğacağı idari yargı yerlerince de kabul edilmekte ve idarece zararların tazmini yoluna gidilmektedir.



KAYNAKÇA

- ADAK, Agah, “*Afet Tehlikesi ve Olgusu Karşısında İdarenin Konumu ve Görevleri*”, Prof. Dr. Seyfullah Edis’e Armağan, DEÜHFD, Y.2000, s.181-186.
- AKARUN, Lale, “*Acil Durum Yönetim Merkezi ve Olay Komuta Sistemleri*”, *Afet Yönetiminin Temel İlkeleri*, JICA Türkiye Ofisi Yayınları No:1, Ankara 2006, ss. 135-138.
- AKDAĞ, S. Emre, “*Mali Yapı ve Denetim Boyutlarıyla Afet Yönetimi*”, Sayıştay Araştırma/İnceleme/Çeviri Dizisi: 20, Ankara, 2002.
- AKSOY, Yeliz, “*Tarihteki Önemli Doğal Afetler*”, Karma Kitaplar, İstanbul.
- AKTEL, Mehmet, “*5902 Sayılı Yasa İle Türkiye’de Afet Yönetiminde Oluşan Değişim*”, Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, No.27, Kütahya, 2010, ss.169-180.
- AKYEL, Recai, “*Afet Yönetim Sistemi: Türk Afet Yönetiminde Karşılaşılan Sorunların Tespit Ve Çözümüne İlişkin Bir Araştırma*”, (Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi), Adana, 2007.
- AKYILMAZ, Bahtiyar, “*Sosyal Risk İlkesi ve Uygulama Alanı*”, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: IX, Yıl: 2014, Sayı: 1-2, Ss. 185-211.
- AYDIN, Muhammed Ali, “*İdarenin Hizmet Kusurundan Doğan Sorumluluğu*”, İstanbul Şehir Üniversitesi SBE,

Kamu Hukuku Anabilim Dalı Yayınlanmamış
Yüksek Lisans Tezi, Haziran 2015.

AYDINLI, Halil İbrahim

; TURAN, Hilal, “*Kuramsal ve Yasal Çerçeve-
de Türkiye’de Kentsel Dönüşüm*”, Selçuk
Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 28
/ 2012, ss.61-70.

ALAAĞAÇLI, Sinem,

“*Kriz ve Afet Yönetimi Türkiye Örneği*”,
Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi”, Kocaeli
Üniversitesi SBE, Kocaeli, 2004.

ALİEFENDİOĞLU, Yılmaz,

“*Uluslararası Sözleşmelerin İç Hukuk Karşısında
Durumu*”, Sempozyum Danıştay Ve İdari Yargı
Günü 139. Yıl, 11 Mayıs 2007, Danıştay Tasnif Ve
Yayın Bürosu Yayınları No. 74, Danıştay
Matbaası, 2008, ss.153-166.

ARDIÇOĞLU, Artuk M.,

“Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”, Ankara Barosu
Dergisi, 2017/3, ss.21-51.

ALTAY, Ertuğrul (2011),

“*Afet Dönemlerinde Kamu - STK İşbirliği*”,
İdarecinin Sesi Dergisi, Kasım-Aralık 2011, ss.43-
47.

ATAY, E. Ethem,

“*İdare Hukuku*”, 3. Baskı, Turhan Kitabevi,
Ankara, 2012.

ATAY, E. Ethem,

“*İdarenin Sorumluluğu*” (Sorumluluk), Prof. Dr.
Fikret Eren’ e Armağan, Ankara, 2006, s.1061-
1097.

ATAY, E. Ethem-

ODABAŞI, Hasan,

“ *Teori ve Yargı Kararları Işığında İdarenin Sorumluluğu ve Tazminat Davaları*”(*Tazminat*), Seçkin Yayınları, Ankara, 2003.

AYAKÇIOĞLU, M. Serkan,

“*Yargı Kararları Işığında Türkiye’de İdarenin Hizmet Kusuru Nedeniyle Sorumluluğunu Ortadan Kaldıran Ve Azaltan Nedenler Üzerine Bir İnceleme*”, (İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), 2011.

AYANOĞLU, Taner,

“*Yargısal Korunma İşlevi Bakımından Tam Yargı Davasının Niteliği*”, Sempozyum Danıştay Ve İdari Yargı Günü 135. Yıl, 9 Mayıs 2003, Danıştay Tasnif Ve Yayın Bürosu Yayınları No. 74, Danıştay Matbaası, 2004, ss.63-72

AYDIN, A. Muhammed,

“*İdarenin Hizmet Kusurundan Doğan Sorumluluğu*”, İstanbul Şehir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Haziran, 2015.

AYDIN, A.,

“*Ormanlık alanlarda taş ve kaya yuvarlanmaları*”, İ.Ü. Orman Fakültesi Dergisi, 2007, S. 57 (2), s.127-144.

AZRAK, A. Ülkü:

“*Deprem ve İdarenin Sorumluluğu*”, Deprem ve Hukuk, İstanbul Barosu Yayınları, İstanbul 15 Haziran 2000, s. 51 vd.

- AZRAK, A. Ülkü: “İdarenin Toplumsal Muhatara (Sosyal Risk) Kuramı’na Göre Kusursuz Sorumluluğu”, Sorumluluk Hukukunda Yeni Gelişmeler III. Sempozyumu, Ankara 12-13 Mayıs 1979, İstanbul 1980.
- BAHTİYAR, Mehmet, “Toprak Erozyonu, Oluşumu ve Nedenleri” www.firat.edu.tr/cevremuh/bilgi/data2/ToprakErozyonuOlusumuNedenleri.pdf
- BALAMİR, Murat, “Afet Riski Ve Planlama Politikaları”, TMMOB Afet Sempozyumu Bildiriler Kitabı, Ankara, 5-7 Aralık 2007, Mattek Matbaacılık, ss.31-45.
- BARDAKÇI, Ozan, “Mülki İdarenin Afet Yönetimi”, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi İdare Hukuku Seminer Ödevi, Ankara, 2005. 2 Mayıs 2016 tarihinde <http://80.251.40.59/politics.ankara.edu.tr/karahan/Seminer/2005-6/afetyonetimi-ozanbardakci.pdf>
- BARLAS, Nuray, “Afet Sigortaları Kanunu’na Göre Zorunlu Deprem Sigortası Sözleşmesinin Tarafları”, EÜHFD, C. XV, S. 3-4, Y. 2011, s.116.
- BAŞ, BEREKET, Zuhul,
- DEMİRKOL, Selami “Kentsel Dönüşümün, 6306 Sayılı Yasa Kapsamında Hak Ve Özgürlükler Açısından Ele Alınması”, TBB Dergisi, 2013, S.108.
- BAŞBUĞ, B. Burçak, ” Türkiye’de Doğal Afet Risk Yönetimi Eğitimi”, TMMOB Afet Sempozyumu Bildiriler Kitabı, Ankara, 5-7 Aralık 2007, Mattek Matbaacılık, ss.123-126.

BESLER, ÖZTÜRK, Duriye, “İdarenin Kusursuz Sorumluluğu Ve İdarenin Kusursuz Sorumluluğunun İçtihadı Değerlendirmesi”, Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), 2012.

BİREYSEL BAŞVURU

SEÇME KARARLAR (2012-2013), Anayasa Mahkemesi Yayınları, Kalkan Matbaacılık, Ankara, 2015, s.112-138.

BODUROĞLU, M.

Hasan, DOĞAL “Afet Yönetiminde Etkinlik”, Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Trakya Kalkınma Ajansı, 2013.

BOZER, Ali, “Zorunlu Deprem Sigortası”, BATİDER, C. 21,S. 1, 2001, ss.243-267.

BOZKURT Ömer; TURGAY Ergun

ve SERİYE Sezen, “Kamu Yönetimi Sözlüğü”, Ankara: TODAİE Yayın No: 283,1998.

BRUNDAGE, Richard Wm., “Crisis Management – An Outline For Survival”, [Http://www.crisisnavigator.org/atincme.html](http://www.crisisnavigator.org/atincme.html), Erişim Tarihi: 09.05.2017.

BÜYÜKKARACIĞAN, Naci, “Türkiye’ de Yerel Yönetimlerde Kriz ve Afet Yönetim Çalışmalarının Mevzuat Açısından Değerlendirilmesi”, Selçuk Üniversitesi Sosyal ve Teknik Araştırmalar Dergisi S. 2, 2016, ss. 195-219.

CAN, Halil, “Organizasyon ve Yönetim”, Siyasal Kitabevi, Ankara, 1997.

- CANDAN, Turgut, “*Açıklamalı İdari Yargılama Usulü Kanunu*”, Adalet Yayınevi, Ankara, 2012.
- COŞKUN, Arife-
- KARABEYLİ, Levent, “*Afet Risklerini Azaltmak-Sayıştayların Rolü*”, *Sayıştay Dergisi*, S. 87, Ekim-Aralık 2012.
- ÇAĞLAYAN, Ramazan, “*Tarihsel, Teorik, Pratik Yönleriyle İdarenin Kusursuz Sorumluluğu*”, Asil Yayınevi, Ankara, 2007.
- ÇAKIR, Barış-
- ERENÇİN, Arif, “*Türkiye’de Belediyelerde Afet Ve Acil Durum Yönetimi*”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, C.17, S.4, Ekim 2008,ss.23-43.
- ÇEBER, Kemal, “*Kriz Yöneticisi Olarak Mülki İdare Amirleri, Yöneticilik mi, Liderlik mi?*”, *İdarecinin Sesi Dergisi*, Mart – Nisan, 2011, ss.37-40.
- ÇEKİCİ, Elif, “*Doğal Afetler ve Türk Sigorta Sektöründe Risk Transferi*”, *Öneri*, C.9, S.36, Temmuz 2011.53-62.
- ÇELEBİ, Hayati, “*Memleketimizde Erozyonu Önlemek İçin Gerekli Tedbir ve Tavsiyeler*”, *Atatürk Üniversitesi Ziraat Fakültesi Dergisi*, C.3, S.2(1972), ss.199-202.
- ÇILDIROĞLU, Orhan, “*İdarenin Sorumluluğunun Anayasal Temelleri*”, (Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Anayasa Hukuku Bilim Dalı Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Ankara, 2010.

- DEMİR, Akın, “Eğitim Ne Kadar Önemli?”, TMMOB Afet Sempozyumu Bildiriler Kitabı, 5 Aralık 2007, Ankara, Mattek Matbaacılık, ss.45-46.
- DOĞAN, Bulut, “Türkiye’de Afet Yönetim Politikalarının Analizi: Paydaşlar, Etkinlik ve Sorunlar”, Sakarya Üniversitesi 6. Kamu Politikaları Çalıştayı Bildiriler Kitabı, 16-18 Eylül 2015, Ss.4-12.
- DOĞAN, Orhan, ” Türkiye’de Erozyon Sorunu Nedenleri ve Çözüm Önerileri”, Bilim ve Aklın Aydınlığında Eğitim, S. 134, Nisan 2011, ss. 62-69.
- DOĞRU, Osman, “Devletin Sorumluluğu: İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi’nde Pozitif Yükümlülükler”, Sempozyum Danıştay Ve İdari Yargı Günü 139. Yıl 11 Mayıs 2007, Danıştay Tasnif Ve Yayın Bürosu Yayınları No. 74, Danıştay Matbaası, 2008, ss.193-210.
- DPT Müsteşarlığı, “Doğal Afetler Özel İhtisas Komisyonu Raporu”, Ankara, Ocak 2000.
- DURAN, Lütfi, “İdare Hukuku Meseleleri”, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1964.
- DURAN, Lütfi, “Türkiye İdaresinin Sorumluluğu”, TODAİE Yayınları, Ankara, 1974.

DURUKAL, ERDİK, SUNGAY

, TÜRKMEN, HARMANDAR, “Yapısal Olmayan Deprem Risklerinin Azaltılması”, Afet Zararlarını Azaltmanın Temel İlkeleri, JICA Türkiye Ofisi Yayınları No:2, Ankara 2008, ss. 157-175.

EKE, Feral-SAT, Aydan, “Kentsel Planlama: Temel Kavramlar, Yaklaşımlar Ve Deneyimler”, Ankara Üniversitesi Taşınmaz Geliştirme A.B.D. Yayın No.17, Ankara, 2013.

TAŞ, Şefik ve ERDAL, Mürsel, “Afet Yönetiminde Sürdürülebilirlik” (Sustainability In Disaster Management), ISBS, 28-30 Mayıs 2015, 2nd International Sustainable Buildings Symposium, Ankara, s.1073-1078.

ERGÜDER, Can, “Entegre Afet Yönetimi Sistemi ve İlkeleri, Afet Yönetiminin Temel İlkeleri, ed. Mikdat Kadioğlu - Emin Özdamar, Ankara: JICA Türkiye Ofisi Yayın No:1, 2005, s.1.

ERGÜNAY, Oktay, Afete Hazırlık ve Afet Yönetimi, Ankara: Türkiye Kızılay Derneği Genel Müdürlüğü Afet Operasyon Merkezi Yayını, 2002.

ERGÜNAY, Oktay, ” Ülkemizde Afetler”, TMMOB Afet Sempozyumu Bildiriler Kitabı, Ankara, 5-7 Aralık 2007,Mattek Matbaacılık, ss.1-15,

ERGÜNAY, Oktay, “Doğal Afetler Ve Sürdürülebilir Kalkınma”, Deprem Sempozyumu, Abant İzzet Baysal Üniversitesi, 11-12 Kasım 2009.

- ERGÜNAY, Oktay, “Afet Yönetiminde Kurumsal Yapılanma ve Mevzuat Nedir? Nasıl Olmalıdır?”, İstanbul Depremini Beklerken Sorunlar ve Çözümler Bildiriler Kitabı, 20 Eylül 2008 CHP İstanbul Deprem Sempozyumu, İstanbul, ss. 97-108 (Sempozyum).
- ERGÜNAY, Oktay ve bşk., “Afet Yönetimi İle İlgili Terimler Açıklamalı Sözlük”, Afet Zararlarını Azaltmanın Temel İlkeleri, JICA Türkiye Ofisi Yayınları No:2 Ankara, 2008, ss.301-353.
- ERGÜNAY, Oktay-GÜLKAN, Polat-GÜLER, H. Hüseyin, “Afet Yönetimi ile İlgili Terimler Açıklamalı Sözlük”, Afet Yönetiminin Temel İlkeleri, JICA Türkiye Ofisi Yayınları No:1, Ankara, 2006, ss.301 vd.
- ERKAL, Tevfik-
- DEĞERLİ, Mehmet, “Türkiye’de Afet Yönetimi”, Doğu Coğrafya Dergisi S.22, ss.146-163.
- ERKAN BAŞBUĞ, B. Burçak, “ Afet Ekonomisi ve Sigorta”, Türkiye’nin Afet Yönetimi: Sosyal, Siyasal ve Yönetim Boyutuyla, Ed. Şengün, H. vd., Palme Yayınevi, Ankara, 2018, ss.2247-255.
- ERKUT, Celal, “Deprem ve İdare’nin Sorumluluğuna Danıştay’ın Yaklaşımı”, Deprem ve Hukuk, İstanbul Barosu Yayınları, Haziran, İstanbul, 2000, (Deprem).

- ESEN, Adem, *“Ülkemizde Yerel Yönetimlerin Afet Önleme Çalışmaları; Sorunlar, Bildiriler”*, TMMOB Afet Sempozyumu Bildiriler Kitabı, Ankara, 5-7 Aralık 2007, ss. 489 vd.
- ESİN, Yüksel, *“Danıştay’da Açılacak Tazminat Davaları, İkinci Kitap: Esas, İdarenin Hukuki Sorumluluğu”*, Balkanoğlu Matbaacılık, Ankara, 1973.
- EVREN, C. Çınar, *“İdarenin Sorumluluğunu Etkileyen Neden Olarak Mücbir Sebep”*, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. XIV, S.1, Ankara 2010, ss.263-297.
- ERGÜNAY, Oktay, *“Afet Yönetimi: Genel İlkeler, Tanımlar, Kavramlar”*, Acil ve Afet Dergisi, Cilt.2, Sayı.4, Acil ve Afet Derneği, Ankara, 2014 (Afet Yönetimi).
- ERTÜRKMEN, Cevdet, *“Afet Yönetimi”*, (Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Ve Siyaset Anabilim Dalı Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Ankara, 2006.
- ERTEN, Şerafettin, *Türk Kamu Yönetiminde Kriz Yönetimi Anlayışı*, (Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Isparta, 2011.
- GAZOZCU, S, *“Evlerde Uygulamalı Deprem Eğitimi Projesi”*, Sivil Savunma, Sayı 184, 2006, s.16-18.
- GENÇ, Fatma Neval, *“Türkiye’de Kentsel Dönüşüm: Mevzuat ve Uygulamaların Genel Görünümü”*, Yönetim ve Ekonomi, 2008, C.15, S.1, s. 115-130.

GERAY, Cevat, “Türkiye’de Yıkım (Afet) Olayları Karşısında Önlemler ve Örgütlenmeler”, Amme İdaresi Dergisi, .8, S.3, Y.1975, ss. 91-114.

GERAY, Cevat, “Yıkım (Afet) Olaylarında Kurtarma, İlk Yardım, Konutlandırma ve Yerleştirme Önlemleri”, Sivil Müdafaa Dergisi, Cilt 20 , Sayı 7, ss.19 – 33.

GERAY, Cevat “Kent, Yerel Yönetimler ve Toplu Konut Mevzuatı”, Ed: Doğan, H.,H.,Palme Yayınevi, C.1, Ankara, 2018.

GÖKÇE, Oktay, ÖZDEN, Şenay,

DEMİR, Ahmet, “Türkiye’de Afetlerin Mekansal ve İstatistiksel Dağılımı Afet Bilgileri Envanteri”, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı Afet İşleri Genel Müdürlüğü Afet Etüt ve Hasar Tespit Daire Başkanlığı, 2008.

GÖZLER, Kemal., “ İdare Hukuku Dersleri”, Bursa, Ekin Kitabevi, 2003, C.II.

GÖZLER, Kemal;

KAPLAN, Gürsel, “İdare Hukuku Dersleri”, Bursa, Ekin Kitabevi, 2018.

GÖZLER, Kemal;

- KAPLAN, Gürsel, “İdare Hukukuna Giriş”, Bursa, Ekin Kitabevi, Haziran 2019.
- GÖZLER, Kemal, “Devletin Genel Teorisi”, Ekin Basım Yayın ve Dağıtım, Bursa, Ağustos 2018.
- GÖZÜBÜYÜK, A. Pulat, “*Mücbir Sebepler Ve Beklenmeyen Haller*”, Kazancı Yayınları, Ankara, 1977.
- GÖZÜBÜYÜK, Şeref-
TAN, Turgut, “*İdare Hukuku*”, C.I, Turhan Kitabevi Yayınları, Ankara, 2014.
- GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref-
TAN, Turgut, “*İdare Hukuku*”. C.II, Turhan Kitabevi Yayınları, Ankara, 2014.

GURENKO E. Lester,

R. MAHUL, O. et al.

“ *Earthquake Insurance in Turkey: History of Turkish Catastrophe Insurance Pool* “, Washington: The World Bank Publication, 2006.

GÜLER, Efkân,

“*Afet yönetimi: cumhuriyet Dönemi Afet Yönetimi Mevzuatı Ve Uygulaması*”, (Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Bilim Dalı Yayınlanmamış Doktora Tezi), Ankara, 2012.

GÜLER, Hüseyin,

“*Zarar Azaltmanın Temel İlkeleri*”, Afet Zararlarını Azaltmanın Temel İlkeleri, JICA Türkiye Ofisi Yayınları No:2, Ankara 2008, ss. 35-50.

GÜLKAN, Polat,

“*Setting the Stage for Urban Risk Mitigation: Seismic Risks and Compulsory Insurance Policy Issues in Turkey*”, Second Annual IIASA-DPRI Meeting, Integrated Disaster Risk Management: Megacity Vulnerability And Resilience, 2002, July 29-31, Laxenburg, Austria.

GÜLKAN, Polat - BALAMİR Murat –

YAKUT Ahmet,

“*Afet Yönetiminin Stratejik İlkeleri: Türkiye ve Dünyadaki Politikalar Genel Bakış*”, Afet Yönetiminin Temel İlkeleri, JICA Türkiye Ofisi Yayınları No:1, Ankara, 2006, ss.19-42.

GÜNDAY, Metin,

“*İdare Hukuku*”, Güncellenmiş ve Gözden Geçirilmiş 10. Baskı, İmaj Yayınevi, Ankara 2011.

GÜNDÜZ İsmail,

“*Afetleri Yönetmek Afet Algısından, Afet Sonrası Çalışmalara*”, Değişim Yayınları, İstanbul, 1994.

GÜNDÜZ, İsmail,

“*Dünyada ve Türkiye’de Afet Yönetimi*”(Afet),
Erdem Yayınları, İstanbul, 2009.

GÜNDÜZ, Zeki-

DAĞDEVİREN, Uğur- SÜNBÜL,

A. Bengü

–DEMİRKOL, Selami-

KARA, Osman,

“*Afet Politikası, Risk ve Planlama*”. TMMOB
Afet Sempozyumu Bildiriler Kitabı, 5-7 Aralık
2007, Ankara: Mattek Matbaacılık Basın Yayın
Tanıtım Tic. San. Ltd. Şti, ss.82-92, 25 Nisan
2016 tarihinde [http://docplayer.biz.tr/2884986-
Tmmob-afet-sempozyumu.html](http://docplayer.biz.tr/2884986-Tmmob-afet-sempozyumu.html) adresinden
erişildi.

GÜNHAN, Erdem,

“*Afet Risk Yönetimi Ve sürdürülebilir Kalkınma*”,
Afetlerle Kalkınma: Tecrübeler, Politikalar ve
Beklentiler, Ed: Tiryakioğlu, M., Efil Yayınevi,
Ankara, Nisan 2016, ss.327-342, s.327-342.

GÜR, Nurullah,

“*Doğal Afetlerin Ekonomi Politikası*”, Afetlerle
Kalkınma: Tecrübeler, Politikalar ve Beklentiler,
Ed: Tiryakioğlu, M., Efil Yayınevi, Ankara, Nisan
2016, ss.311-342

GÜRLEK, Yılmaz,

“*Türkiye’de Ve Dünyada Deprem Sigortacılığı*”,
(İstanbul teknik Üniversitesi Fen Bilimleri
Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans
Tezi), Haziran, 2006.

HACİİBRAHİMOĞLU, Nurhan, “*Kentsel Dönüşüm Yöntemleri*”, Kentsel Dönüşüm Hukuku, Ed: Yasin, M., Şahin, C., İstanbul Üniversitesi S.S.ONAR İdare Hukuku ve İlimleri Araştırma ve Uygulama Merkezi, No:2013/1, ss.91-112.

HAYRULLAOĞLU Gizem,

ALİEFENDİOĞLU, Yeşim,

TANRIVERMİŞ, Harun,

“Deprem Sonrası Kentte Oluşacak Sorunlara Dirençli Kent Yaklaşımı ile Çözüm Aranması: Marmara Depremi Örneği”, Ed: Mengi, A., İşçioğlu, D., Kentsel Politikalar, Palme Yayıncılık, Ankara, 2018, ss.290-304, s.293.

İŞIKLAR, Celal,

“*Askeri Yüksek İdare Mahkemesi Kararlarında İdarenin Sorumluluğunu Ortadan Kaldıran Haller*”, Sorumluluk Ve Tazminat Hukuku Sempozyumu, 2009, ss.569-636.

İNAL, Emrehan,

“Kentsel Dönüşüm Hukukunda Riskli Yapı”, Oniki Levha Yayınları, Aralık 2017.

İPEK, Şükrü İsmail,

“*Türkiye’de Kuraklığa Karşı Alınacak Tedbirlerin Kuraklık Planlaması Kavramı Açısından Değerlendirilmesi*”, TMMOB 2. Su Politikaları Kongresi Bildiriler Kitabı, 20-22 Mart 2008, ss.493-500.

İSTANBUL KÜLTÜR

ÜNİVERSİTESİ,

“*23 Ekim ve 9 Kasım 2011 Tarihli Van Depremleri Yerinde Yapılan İnceleme ve Değerlendirme Raporu*”, İstanbul Kültür Üniversitesi Yayın No; 160, İstanbul, 2011.



İSTANBUL SİSMİK
RİSKİN AZALTILMASI VE
ACİL DURUM HAZIRLIK

- PROJESİ (İSMEP), “Afetlerde Psikolojik İlk Yardım”, T.C. İstanbul Valiliği, İstanbul, 2009.
- KABOĞLU, İ. Ömer, “Deprem ve Yasama Organının Anayasal Sorumluluğu”, Deprem ve Hukuk, İstanbul Barosu Yayınları, İstanbul 15 Haziran 2000, s. 196.
- KADIOĞLU, Mikdat, “ Meteorolojik Afetler ve Risk Yönetimi”, Türkiye’nin Afet Yönetimi, Sosyal, Siyasal ve Yönetim Boyutuyla, Ed. Şengün, H., vd., Palme Yayınevi, Ankara, 2018, ss.77-110.
- KADIOĞLU, Mikdat, “Kuraklık Kıranı Risk Yönetimi”, Ed: Kadioğlu, M. ve Özdamar, E, “Afet Zararlarını Azaltmanın Temel İlkeleri”, 2008, ss. 277-300, JICA Türkiye Ofisi Yayınları No: 2, Ankara (Kuraklık)
- KADIOĞLU, Mikdat, “Toplumda Afet Bilincini Artırma Yöntemleri”, Afet Yönetiminin Temel İlkeleri, JICA Türkiye Ofisi Yayınları No:1, Ankara, 2006, ss.223-243.
- KADIOĞLU, Mikdat,, ”Sel, Heyelan ve Çığ İçin Risk Yönetimi”, Afet Yönetiminin Temel İlkeleri, JICA Türkiye Ofisi Yayınları No:1, Ankara, 2006, ss.251-277 (Heyelan).
- KADIOĞLU, Mikdat, “Afet Yönetimi-Beklenilmeyeni Beklemek, En Kötüsünü Yönetmek”, Marmara Belediyeler Birliği Yayını, İstanbul, 2011.

- KADIOĞLU, Mikdat, “*Modern, Bütünleşik Afet Yönetiminin Temel İlkeleri*”, Afet Zararlarını Azaltmanın Temel İlkeleri, JICA Türkiye Ofisi Yayınları No:2, Ankara 2008, ss. 1-35.
- KANDALOĞLU, Nihat, “Kentsel Dönüşüm”, Ege Basım ve Yayın, Mart 2016.
- KAPLAN, Gürsel, “*Kamu Kurumları ve Tüzel Kişileri Arasında Taşınmaz Mal Devri ve Yargısal Denetimi*”, Maltepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Ayferi Göze’ye Armağan, Y.2004,Sayı: 2004/1–2.
- KARAHANOGULLARI, Onur, “*Kamu Hizmeti (Kavram ve Hukuksal Rejim)*”, Turhan Kitabevi, Ankara, 2002.
- KARAMAN, Zerrin, Toprak, “*Afetlerde Hızlı Çevresel Etki Değerlendirmesi ve Afet Yönetiminde Kritik Sorgulamalar*”, Afet Yönetimi, Ed. Özgür Önder ve Murat Yaman, Ekin Basın Yayın Dağıtım, Bursa,2017.
- KARANCI, A. Nuray, “*Afet Zararlarını Azaltmada Psikolojinin Önemi*”, Afet Zararlarını Azaltmanın Temel İlkeleri, JICA Türkiye Ofisi Yayınları No:2, Ankara, 2006, ss.51-57.
- KAVUT, Selahattin, “*İdarenin Kusurlu sorumluluk halleri*”, (Abant İzzet Baysal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Bolu, 2013.
- KAYA, Ömer, “*Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi Ve Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi Kararlarının Türk İdari*

- Yargı Kararları Üzerindeki Etkileri*", Polis Akademisi Güvenlik Bilimleri Enstitüsü Güvenlik Stratejileri Ve Yönetimi Anabilim Dalı,(Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Ankara, 2009.
- KAYIHAN, Şaban, *"Zorunlu Deprem Sigortası"*, EÜHFD, C.8.,S.1-2, 2004, ss. 497-516, s. 504.
- KAYRANCIOĞLU, Yahya, *"Türkiye'nin Afet Yönetim Yapısı Ve Uygulamalar"*, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Sosyal Çevre Bilimleri Ana Bilim Dalı Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2006.
- KELEŞ, Ruşen, *"Kentleşme Politikası"*, İmge Kitabevi, Ankara, 2016.
- KUTLU, Meltem, *"Deprem Ve İdarenin Sorumluluğu"*, Amme İdaresi Dergisi, C.32, S.4, Aralık 1999, ss.15-27.
- LAÇİNER, Vedat –
- YAVUZ, Ömer, *"Van Depremi Örneğinde Afetler Sonrası Yapılan Yardımlar Ve Hukuki Çerçevesi"*, Dicle Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi (DÜSBED), Nisan 2013, Y.5, S.9, ss.114-135.
- LEBLEBİCİ, Ozan , *"Doğal Afetlerde Kriz Yönetimi"*, (Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Bilim Dalı Yönetim Bilimleri Programı Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Ankara, 2004.
- LEBLEBİCİ, Ozan, *"Afetlerde Kamu Yönetiminin Rolü Ve Toplum Temelli Afet Yönetimine Doğru"*, Hitit Üniversitesi

Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Yıl 7, S. 2,
Aralık 2014, ss.457-477.



- LEBLEBİCİ, Özkan, “Afet Yönetim Yaklaşımları Ve Kamu Politikası Bağlamında Afetlerin Çevreye Etkileri”, Memleket Siyaset Yönetim (MSY), C. 10, S. 23, Ocak 2015, ss. 41-77.
- OĞUZ, Habip, “Sorumluluk Hukukunda Kusur”, TAAD, Yıl:7, Sayı:28, Ekim 2016.
- ONAR, S. Sami, “İdare Hukukunun Umumi Esasları”, C.I, İsmail Akgün Matbaası, İstanbul, 1966.
- ONAR, S. Sami, “İdare Hukukunun Umumi Esasları”, C.II, İsmail Akgün Matbaası, İstanbul, 1966.
- ONAR, S. Sami, “İdare Hukukunun Umumi Esasları”, C.III, İsmail Akgün Matbaası, İstanbul, 1966.
- ÖZAY, İlhan, “Günışığında Yönetim II Yargısal Korunma”, XII Levha Yayınları, İstanbul, 2010.
- ÖZAY, İlhan, “Günışığında Yönetim”, Filiz Kitabevi, İstanbul, 2004.
- ÖZBUDUN, Ergun, *Türk Anayasa Hukuku*”, Ankara, Yetkin Yayınları, 5. Baskı, 1998.
- ÖZDEN, Pelin, Pınar, “Kentsel Yenileme”, İmge Kitabevi, Ankara, 2008.
- ÖZDEN, Pelin, Pınar, “Türkiye'deki Kentsel Dönüşüm Politikaları ve Uygulamalarına Eleştirel Bir Bakış”, D. Özdemir (Ed.), Kentsel Dönüşümde Politika, Mevzuat ve Uygulama, Avrupa Deneyimi, İstanbul Uygulamaları, Ankara Nobel Yayınları, 2010, ss.194-224.

ÖZKARSLI, Oğuz,

“İdarenin Kusursuz Sorumluluğu Ve Risk İlkesi”, (Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Afyon, 2008.

ÖZKÜL, Barış - KARAMAN, A.

Erkan,

“Doğal Afetler İçin Risk Yönetimi”, TMMOB Afet Sempozyumu Bildiriler Kitabı, TMMOB İnşaat Mühendisleri Odası Yayını, Mattek Matbaacılık, Ankara, 2007, ss. 251-260.

ÖZDEN, Pelin Pınar,

“Türkiye’nin Afet Yönetim Sistemine İlişkin Eleştirel Bir Değerlendirme”, İ.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, No:49, Ekim 2013, ss.1-28.

ÖZLÜER, ÖZKAYA, Ilgın,

“İmar Barışı Düzenlemesine Hukuki Bir Yaklaşım”, İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi –İNÜHFD- Cilt:9 Sayı:2 Yıl 2018

ÖZMEN, Bülent –

GÖKÇE, Oktay,

“Türkiye’nin Afetselliği”, Türkiye’nin Afet Yönetimi: Sosyal, Siyasal ve Yönetim Boyutuyla, Ed. Şengün, H., vd., Palme Yayınevi, Ankara, 2018, s.26.

ÖZTUNÇ, Hikmet

“Türk İdare Hukukunda İstimvalin Hukuki Rejimi”, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul 2015.

ÖZTÜRK, Nurettin,

*“Türkiye’de Afet Yönetimi: Karşılaşılan Sorunlar
Ve Çözüm Önerileri”*, Çağdaş Yerel Yönetimler,
C.12, S.4, Ekim 2003, ss.42-64.



- SANCAKDAR, Oğuz, “*Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi’nin Türk Yargı Sistemindeki Konumu ve Kararlarının İdari Yargı Hakiminin Vereceği Kararlara Etkisi*”, Sempozyum Danıştay Ve İdari Yargı Günü 139. Yıl 11 Mayıs 2007, Danıştay Tasnif Ve Yayın Bürosu Yayınları No. 74, Danıştay Matbaası, 2008, ss.211-296.
- SARI, Mustafa –
- AKSU, Tahsin, “*Afetlerde Sosyal Medya ve Algı Yönetimi: Van Depremi Örneği*”, İdarecinin Sesi Dergisi, Temmuz-Ağustos, Ankara, 2012. ss. 41-46.
- SARSIKOĞLU, Şenel, “*İdarenin Mali Sorumluluğu Açısından Zarar Kavramı*”, Ankara Üniversitesi Hukuk Fak. Dergisi, 65 (4) 2016, ss. 2389-2422.
- SEROZAN, Rona, “*Depremzedelerin Tazmin İstemleri*”, Deprem ve Hukuk, İstanbul Barosu Yayınları, İstanbul 15 Haziran 2000.
- SEVER, Çiğdem Dilşad, “*Terörle Bağlantılı Zararlardan Dolayı İdarenin Sorumluluğu*”, TBB Dergisi 2017 (133) , ss.163-210.
- SEVER Ramazan, “*Aşırı Kar Yağışlarının Afete Dönüşmesini Engellemek İçin Alınması Gereken Bazı Önlemler*”, 5. Dünya Su Forumu Bölgesel Hazırlık Süreci DSİ Yurtiçi Bölgesel Su Toplantıları Kar Hidrolojisi Konferansı Bildiri Kitabı, 27–28 mart 2008, Erzurum, S.173-184
- SMITH, K. ve WARD, R. (1998), “*Floods. Physical Processes and Human Impacts*”, John Wiley, Chichester, UK, 382 pp.

- SONGÜR, Demet, 2000, “*Afet Sonrası Barınakların ve Geçici Konutların Analizi ve Değerlendirilmesi*”, İstanbul Teknik Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi.
- ŞAHİN, Cenk, “*Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkındaki Kanun’a Yönelik Bazı Eleştiriler*”, Kentsel Dönüşüm Hukuku, Ed: Yasin, M., Şahin, C., İstanbul Üniversitesi S.S.ONAR İdare Hukuku ve İlimleri Araştırma ve Uygulama Merkezi, No:2013/1, ss.19-49.
- ŞAHİN, Kemal, “*Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi Hukukunda, Doğal Afetlerde Yaşam Hakkı Ve Mülkiyet Hakkı Bağlamında Devletin Sorumluluğu: Budayeva Kararı*”, MÜHF – HAD, C. 19, S. 3, ss.53-146.
- ŞAHİN, Kemalettin, “*Çarşamba Ovası ve Yakın Çevresindeki Sel Felaketi (27 Mayıs 2000)*”, Türkiye Coğrafya Dergisi, S. 39, İstanbul 2002, s.79-95.
- ŞAHİN, Cemalettin-
- SİPAHİOĞLU Şengün, “*Doğal Afetler Ve Türkiye*”, Gündüz Eğitim ve Yayıncılık, Ankara 2009.
- ŞAHİN, Utku Ali, “*Afet Yönetimi Faaliyetlerinin Kamu Hizmeti Kavramı Çerçevesinde Değerlendirilmesi*”, Tesam Akademi Dergisi, Temmuz, 2014, 1(2), s. 7-30.
- ŞAHİN, Yusuf, (Kentleşme) “*Kentleşme Politikası*”, Ekin Yayınevi, 2017.

ŞAHİN, Yusuf,

“Doğal Afet Düzenlemeleri Ve Yerel Özerklik”, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Ve Siyaset Bilimi (Kent Ve Çevre Bilimleri Ana Bilim Dalı) Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2002.

ŞAHİN, Yusuf-

PEHLİVAN, Abdulkadir,

“Doğal Afet Risklerini Paylaşma Aracı Olarak Deprem Sigortası”, TMOBB Afet Sempozyumu, 2007, ss.443-451.

ŞAŞMAZ, Aysema Pelin,

“İdarenin Sorumluluğu Ve Danıştay Kararlarındaki Görünümüne Genel Bakış”, Kırıkkale Üniversitesi Ekonomi, İşletme, Siyaset ve Uluslararası İlişkiler Dergisi, Aralık 2016, C.2 S.2, s.211-235.

ŞENGEZER, Betül-

KANSU, Hatice,

“Afetler İmar Mevzuatı Hukuki Sorunları”, Deprem ve Hukuk, İstanbul Barosu Yayınları, İstanbul 15 Haziran 2000, s. 14.

ŞENGÜL, Mihriban –

TURAN, Menaf,

“Erciş Depremi Örneğinde Afet Sonrası Geçici Yerleşim Alanlarında Yönetim Uygulamaları ve Sorunları”, Mülkiye, XXXVI-274, Ankara, 2012, ss. 113-148.

ŞENGÜN, Hayriye,

“Afet Yönetimi Sistemi Ve Marmara Depremi Sonrasında Yaşanan Sorunlar”, (Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi), Ankara, 2007.

- ŞENGÜN, Hayriye, “*Marmara Depremi’nde Bayındırlık ve İskân Bakanlığı Çalışmaları ve Hukuksal Sorunlar*”, TMMOB Afet Sempozyumu Bildiriler Kitabı, Ankara, 5-7 Aralık 2007, Mattek Matbaacılık, ss.57-82.
- ŞENGÜN, Hayriye, “*Afet Yönetiminin Kurumsal Yapısı ve Afet Hukuku*”, Türkiye’nin Afet Yönetimi: Sosyal, Siyasal ve Yönetim Boyutuyla, Ed. Şengün, H. vd., Palme Yayınevi, Ankara, 2018, s.135. Türkiye’nin Afet Yönetimi: Sosyal, Siyasal ve Yönetim Boyutuyla, Ed. Şengün, H. vd., Palme Yayınevi, Ankara, 2018, ss.133-160.
- TANDOĞAN, Haluk, “*Türk Mesuliyet Hukuku*”, Ankara, 1961.
- TAŞ Şefik, ERDAL Mürsel, “*Afet Yönetiminde Sürdürülebilirlik*”, 2nd International Sustainable Buildings Symposium (ISBS), Bildiriler Kitabı, Gazi Üniversitesi, 28-30 Mayıs 2015, Ankara, s.1074.
- TAŞTAN, Bekir,
- AYDINOĞLU, Çağdaş Arif, “*Afet Yönetiminde Çoklu Tehlike ve Risk Kavramı*”, Coğrafyacılar Derneği Uluslararası Kongresi Bildiriler Kitabı, 4-6 Haziran 2014, Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi, SS. 99-106.
- T.C. Başbakanlık Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı, “*Açıklamalı Afet Yönetimi Terimleri Sözlüğü*”, Kasım 2014.

T.C. Başbakanlık Afet ve

Acil Durum Yönetimi Başkanlığı, “*Afet Ve Acil Durumlara İlişkin Temel Mevzuat*”, Ankara, Mart 2015.

TERCAN, Binali,

Afet Bölgelerinde Yeniden Yerleştirme Ve İskân Politikaları, (Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi), Ankara, 2008.

TEZER, Azime, -

Handan Türkoğlu,

“*Zarar Azaltma ve Şehir Planlama*”, Afet Zararlarını Azaltmanın Temel İlkeleri, JICA Türkiye Ofisi Yayınları No:2, Ankara, 2008, ss. 59-71.

TEZGİDER, Gülgün

“*Afet Yönetiminde Sivil Toplum Kuruluşlarının Rolü ve Görevleri*”, Afet Yönetiminin Temel İlkeleri, JICA Türkiye Ofisi Yayınları No:1, Ankara, 2006, ss. 153-158.

TEZGİDER, Gülgün ve

bşk., *Güvenli yaşamak:*

Afetlerden Korunmayı Öğreniyoruz, ODTÜ- Afet Yönetimi Uygulama ve Araştırma Merkezi Yayını, Ankara, 2013.

TEZGİDER, Gülgün,

“*Yerel Yöneticiler / Saha Uygulayıcıları için Afet Risk Yönetimi ve Zarar Azaltma Stratejileri*”, Afet Yönetiminin Temel İlkeleri, JICA Türkiye Ofisi Yayınları No:1, Ankara, 2006, ss.209-217.

- TOKER, Kemalettin, “Türkiye’de Çeşitlerine Göre Kadastro Süreçlerinin Analizi”, Proceedings of the World Cadastre Summit 2015, İstanbul, ss.436-444, http://web.itu.edu.tr/tahsin/tahsin/Book-WCadastre_files/Session%204-3.pdf.
- TURAN, Menaf, “Türkiye’nin Yeni Yönetim Düzeni: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi”, Sosyal Bilimler Araştırma Dergisi, Y.2018, C.7, S.3, ss.42-91.
- TURAN, Menaf - GİYİK, C., “*Van Depremi Örneğinde Afet Sonrası Yeniden Yerleştirme ve İskan Uygulamaları*”, Türkiye’nin Afet Yönetimi, Sosyal, Siyasal ve Yönetim Boyutuyla, Ed Şengün, H., vd., Palme Yayınevi, Ankara, 2018.
- TURAN, Menaf, “*Erciş Ve Van Depremleri Üzerine Notlar*”, *İdarecinin Sesi*, Temmuz,-Ağustos, 2012, ss.39-40.
- TURAN Menaf,
- YİĞİT ÖRÇEN İlke, “*Doğal Afetler ve Çevre Sorunları*”, İnsan Çevre Toplum, İmge Kitabevi, Ankara, 2016, s.483 vd.
- TUTAR, Hasan, “*Kriz ve Stres Yönetimi*”, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2004.
- ULUĞ, Atilla, “*Nasıl Bir Afet Yönetimi?*”, TMMOB İzmir Kent Sempozyumu, İzmir, 2009, ss.1-18.
- ULUSOY, Ali: “*Deprem ve Kamu Hizmetlerinin Etkinliği*”, Deprem ve Hukuk, İstanbul Barosu Yayınları, İstanbul 15 Haziran 2000, s. 55.

- UZUNÇIBUK , Levent, “ Afet ve Risk Yönetimi İle İlgili Kavram ve Tanımlar”, İstanbul Bülten TMMOB HKMO İstanbul Şubesi Yayını, Cilt:1, Sayı:2, 28-36, 2012.
- UZUNÇIBUK , Levent, “Yerleşim Yerlerinde Afet Ve Risk Yönetimi”, (Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Ve Siyaset Bilimi Anabilim Dalı (Kent Ve Çevre Bilimleri) Yayınlanmamış Doktora Tezi), Ankara, 2005.
- ÜNAL, A., “Doğal Afet Sigortacılığının Türkiye ve Dünyadaki Uygulaması”, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi, İstanbul, 2004.
- ÜSTÜN, Gül., “ Kentsel Dönüşüm Hukuku”, XII Levha Yayınları, İstanbul, Kasım 2014.
- WADOOD, Selda, “İdarenin Sorumluluğunu Gerektiren Zarar Kavramı”, (Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Ankara, 2009.
- William L. WAUGH, Jr., Terrorism and Emergency Management - Policy and Administration, USA: Marcel Dekker, Inc., 1990.
- ISNER, Benjamin, At Risk; Natural Hazards, People’s Vulnerability and Disasters, Routledge, New York 2004.
- YAHŞİ, A., S., “Afet Yönetimi ve Bandırma Örneği”, Akdeniz Üniversitesi SBE İşletme Ana Bilim Dalı Yüksek Lisans Tezi, 2007, Antalya.

- YALÇIN, BAL, Burçak; “Hak Arama Özgürlüğü Önünde Bir Engel: Riskli Alan Kararlarına Karşı Dava Açma Süresi”, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 65 (4), 2016, ss. 2513-2552
- YASİN, Melikşah, “Kentsel Dönüşüm Uygulamalarının Hukuki Boyutu”, TBB Dergisi, S.60, Y.2005, ss105-137.
- YAŞAR, N. Hasan, “*İdare Hukuku Genel Esaslar*”, Der Yayınları, İstanbul, 2013.
- YAŞAR, N. Hasan, “*İdarenin Hukuki Sorumluluğu Üzerine Düşünceler*”, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, Cilt LXVI, Sayı 1, 2008, s. 205.
- YAVAŞ, Hikmet, “*Kriz Yönetimi*”, İzmir’de Deprem Riski”, Editör: Arife Karadağ ve Hikmet Yavaş, İzmir Yerel Gündem 21 Yayını, İzmir 2001.
- YAYLA, Ahmet, “*İdarenin Kusursuz Sorumluluğu*”, XII Levha Yayınları, 1. Baskı, İstanbul, Mayıs 2015.
- YAYLA, Yıldızhan, İdare Hukuku, Beta Yayınları, İstanbul 2009.
- YAYLA, Yıldızhan, “*İdarenin Sorumluluğu Ve Mücbir Sebep*”, Sorumluluk Hukukunda Yeni Gelişmeler III. Sempozyumu”, Fakülteler Matbaası, Ankara 1980, ss.45-61.
- YAYLACI, T. Cengiz, “*Türkiye'deki Afet Ve Acil Durum Yönetimi Uygulamaları: Bir Alan Araştırması*”, İstanbul Gelişim Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İşletme Anabilim Dalı Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, 2015.

- YENİLMEZ İNCE Meltem, “*Afet Planlama ve Müdahalesinde Sivil Toplum Kuruluşlarının Rolü ve Önemi*”, Afetlerle Kalkınma: Tecrübeler, Politikalar ve Beklentiler, Ed: Tiryakioğlu, M., Efil Yayınevi, Ankara, Nisan 2016, ss.343-364.
- YEŞİL, İsmail, “*6525 Sayılı Kanun’un Afet ve Acil Durum Yönetimi’ne Getirdikleri*”, AFAD Resmi Dergisi, S.4, 2014, ss.24.-25.
- YILDIRIM, Turan “*Danıştay Kararlarında Mücbir Sebep Kavramı*”, 5. İdare Hukuku Buluşması, “Danıştay Karar İncelemeleri”, 4-6 Mayıs 2018 Büyükdada/İstanbul, Filiz Kitabevi, İstanbul 2019.
- YILDIRIM, YASİN, KAMAN, ÖZDEMİR, ÜSTÜN, TEKİNSOY; “*İdare Hukuku*”, XII Levha, İstanbul, 2015.
- YILDIZ, Hayrettin, “*İdarenin Sosyal Risk Sorumluluğunda İlliyet Bağı Meselesi*”, TBB Dergisi(116), 2015, Ankara, ss.137-178.
- YILDIZ, Mustafa, “*Mahalli İdareler Reformu Sonrasında Afet Yönetimi*”, Afet Zararlarını Azaltmanın Temel İlkeleri, JICA Türkiye Ofisi Yayınları No:2, Ankara 2008, ss.175-185.
- YILMAZ, Abdullah, “*Türk Kamu Yönetiminin Sorun Alanlarından Biri Olarak Afet Yönetimi*”, Pegem A Yayıncılık, Ankara, 2003.

YILMAZ, Abdullah, *“Türkiye’de Afetlerde Karşılaşılan Sorunlar”*, Manas Sosyal Araştırmalar Dergisi, S.1, 2012, ss.61-81.

YILMAZ, Abdullah, *“Afetlerden Önce Gerçekleştirilmesi Gereken Afet Yönetimi Çalışmaları”*, Türk İdare Dergisi, Yıl: 74, S. 435, Haziran 2002, ss. 205- 219.

YILMAZ, Abdullah, *“Afetlerden Sonra Orta ve Uzun Vadeli Afet Yönetimi Çalışmaları”*, Türk İdare Dergisi, Yıl: 76, S. 442, Mart 2004, ss. 157- 169.

YILMAZ, Abdullah, *“Afet Yönetimi”*, Sivil Savunma Dergisi, Yıl: 46, S. 177, Temmuz-Ağustos-Eylül 2004, ss. 17-21.

YÜKSEL, İsmail, *“6771 Sayılı Anayasa Değişikliği Kanunu’nun Ardından Kanun Yapma Yöntemi”*, Hacettepe HFD, 7(2) 2017, 251–274.

(10/66, 67, 68, 69, 70) Esas Numaralı 23.12.1999 Tarihli Meclis Araştırması Komisyonu Raporu, Türkiye Büyük Millet Meclisi, 1999.

“Deprem Riskinin Araştırılarak Deprem Yönetiminde Alınması Gereken Önlemlerin Belirlenmesi Amacıyla Kurulan TBMM Meclis Araştırması Komisyonu Raporu”, Dönem: 23, Yasama yılı: 4, S. Sayısı: 549.

T.C. Başbakanlık Afet ve
Acil Durum Yönetimi
Başkanlığı (AFAD) 2

014-2023 Teknolojik Afetler Yol Haritası Belgesi,
Eylül 2014 (Teknolojik Afetler).

T.C. Kalkınma Bakanlığı

Onuncu Kalkınma Planı

(2014-2018), Afet Yönetiminde Etkinlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara 2014.

The Johns Hopkins and the International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, “Public health guide for emergencies”, Second edition 2008, Disaster definitions, <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Forward.pdf>.

İnternet Adresleri:

<https://www.afad.gov.tr>

<http://dergi.sayistay.gov.tr>.

<http://www.marmaracografya.com>.

<http://www.newwsa.com>

<http://dergipark.ulakbim.gov.tr>.

<http://www.acat.com.tr>

<http://tdkterim.gov.tr>.

<https://www.resmigazete.gov.tr>.

<https://www.kazanci.com>.

<http://www.kalkinma.gov.tr>.

<http://www.acilafet.org.tr>

<http://www.arkitera.com>

<https://emlakkulisi.com>.

<http://www.hurriyet.com.tr>

<http://www.tbmmgov..tr>



ÖZGEÇMİŞ

1982 yılında İstanbul'da doğdu. İlk ve orta öğrenimini 1989-1996 yılları arasında Edirne Yüksel Yeşil İlköğretim Okulu'nda, lise öğrenimini 1999-2000 yılları arasında Kahramanmaraş Süper Lisesi'nde tamamladı. 2005 yılında Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi'ni bitirip, 2007 yılında İstanbul Barosu'nda avukatlık stajını tamamlayarak Avukatlık Ruhsatnamesini aldı. 2007-2008 yıllarında bir hukuk bürosunda avukat olarak çalıştı. Sonrasında, Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Özel Hukuk Ana Bilim Dalında başladığı yüksek lisansını 2009 yılında tamamladı. 2009-2011 yılları arasında Van Valiliği Zarar Tespit Komisyonu'nda Avukat olarak görev aldı. 2011 yılında İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Kamu Hukuku Ana Bilim Dalında doktora öğrenimine başladı. Aynı yıl Van Yüzüncü Yıl Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümü Hukuk Bilimleri Ana Bilim Dalında Araştırma Görevlisi olarak göreve başladı. Halen aynı bölümde araştırma görevlisi olarak görevine devam eden Gülcan Azimli Çilingir evli ve bir çocuk annesidir.