

Makale Geliş Tarihi: 26.11.2019
Kabul Tarihi: 18.12.2019

İDARENİN SORUMLULUĞU İLKESİ KAPSAMINDA AFETLERİN DEĞERLENDİRİLMESİ

***Dr. Arş. Gör. Gülcan AZIMLİ ÇİLİNGİR¹**

Van Yüzüncü Yıl Üniversitesi
İİBF Kamu Yönetimi Hukuk Bilimler ABD,
gulcanazimlicilingir@yyu.edu.tr.
Orcid No: 0000-0002-3618-2104

Öz

“Türkiye’de Afet Yönetimi ve İdarenin Sorumluluğu” başlıklı doktora tezinden üretilmiş olan bu çalışmada; kamu hizmeti niteliği taşıdığından şüphe bulunmayan ve bu bağlamda idarenin sorumluluğunu gerektiren afetlerin, anayasal ve yasal düzenlemelere ek olarak, ulusal ve uluslararası boyutta örnek yargı kararlarıyla incelenmiş ve afetlerden dolayı idarenin sorumluluğuna ilişkin tespitlere yer verilmiştir. İdarenin sorumluluğu ilkesi ve afetlerde bu sorumluluğun nasıl ele alınması gerektiği hususu ile idarenin sorumluluğu ilkesinin şartları ve idarenin sorumluluğu ilkesi kapsamında afetlerin değerlendirilmesi yapılmıştır. Çalışmada ayrıca; idarenin sorumluluğu risk yönetimi ve kriz yönetimi aşamasında ve mücbir sebep kavramı bağlamında olmak üzere üç başlık altında ayrıntılı bir şekilde ele alınmıştır. Mücbir sebep kavramı bağlamında önceleri mücbir sebep olarak ele alınıp idarenin sorumluluğu yoluna gidilmeyen, ancak son yıllarda, özellikle Marmara depremi sonrası, afetlerin mücbir sebep olarak kabul edilmemesi şeklinde idare aleyhine değişen durum, ulusal ve uluslararası hukuk bağlamında örnek kararlarla yaşam hakkı ve mülkiyet hakkı kapsamında ele alınmıştır.

Anahtar Kelimeler: Afet, Kriz, İdare, Sorumluluk.

EVALUATION OF DISASTERS WITHIN PRINCIPLE OF RESPONSIBILITY OF THE ADMINISTRATION

Abstract

"Disaster Management and Responsibility of the Administration in Turkey", produced from the doctoral thesis in this study; In addition to the constitutional and legal arrangements, the disasters, which are not suspected to be public service and require the responsibility of the administration in this context, are examined by national and international sample judicial decisions

Bu makale, “Türkiye’de Afet Yönetimi ve İdarenin Sorumluluğu” başlıklı Doktora Tez çalışmasından üretilmiştir.

and determinations regarding the responsibility of the administration due to disasters are included. Disasters were evaluated within the scope of the responsibility of the administration and the responsibility of the administration and the principle of responsibility of the administration and how this responsibility should be handled in disasters. In the study; The responsibility of the administration is discussed in detail under three headings: risk management and crisis management and in the context of force majeure concept. In the context of the force majeure concept, it was previously considered as a force majeure and the responsibility of the administration was not approached, but in recent years, especially after the Marmara earthquake, disasters were not accepted as force majeure, the situation changed against the administration, within the context of the right to life and property rights in the context of national and international law. It was obtained.

Keywords: Disaster, Crisis, Administration, Responsibility.

1- İDARENİN SORUMLULUĞU İLKESİ

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 5'inci maddesinde 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 maddi ve manevi varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlamaya çalışmaktır" şeklinde ifade edilmektedir. 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 çıkarılabilmektedir(Şahin,2014:12). 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.

İdarenin, her türlü eylemi ve işlemleri 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’dan başka Devlet Memurları Kanunu’ nun 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 işlemleri dolayısıyla oluşan zararlardan ekonomik olarak sorumlu olduğu açıkça düzenlenmektedir.

İdari etkinlikler nedeniyle kişilerin uğramış oldukları zararın idare tarafından tazmin edilmesi(Özay, 2010, s.206) olarak da tanımlanan idarenin sorumluluğu ifadesi, idarenin, her türlü eylemi ve işlemleri dolayısıyla meydana gelen zararlardan mali anlamda sorumluluğu şeklinde anlaşılmalıdır(Yayla,1980:45; Duran,1975:1). 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 bağının (illiyet bağının) bulunması olarak sıralanmaktadır(Onar, 1966, s.1714). Kural olarak, bu şartlardan birinin yokluğu, idarenin sorumluluğunu ortadan kaldırmaktadır(Tan, 2014:747).

Danıştay kararlarında(D.15.D., 31.01.2017 tarih ve E.2013/1409, K. 2017/545, [ttp://www.kazanci.com](http://www.kazanci.com), Erişim Tarihi: 30.11.2018); 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 olmaktadır(Candan, 2012, s.179). Bu çalışmada idarenin kusurlu sorumluluğu üzerine durulacaktır.



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 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*” şeklinde vermiş olduğu karardan anlaşılacağı 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 görülmemiştir” şeklindedir (D.10.D, 13.2.2007 T. , 2005/8047E. ,2007/358 K.; D.İ.D.D.K., 17.12.2009 T., 2008/11 E., www.kazanci.com, Erişim Tarihi: 20.08.2019). 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.

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. 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 (D.6.D., 1993/724 E., 1993/3146K., 26.06.2006 T. 2004/3762 E., 2006/3413 K., D.6.D., 02.03.2006 T. 2005/3310 E., 2006/2160 K.; www.kazancı.com , Erişim Tarihi: 19.09.2019).

2- RİSK YÖNETİMİ AŞAMASINDA İDARENİN SORUMLULUĞU

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 (Adak, 2000:183).

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 vermelidirler(Hayrulloğlu vd., 2018:293).

İdare, gerçekleşme ihtimali olan tehlikeleri önceden belirleyip gerekli önlemleri almakla yükümlüdür. İdarenin dinamik ve fonksiyonel olabilmesi, öncelikle 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.

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 istemiyle yapılan temyiz talebi yerinde görülünce 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 oluşturulan, aynı zamanda planlama, inşaa 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 altındadır². Bu bağlamda, Anayasa Mahkemesi'ne 2012 yılında 2012/752469 başvuru numarasıyla yapılmış olan bireysel başvuruda; başvurucular, 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 iâşe 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, 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

². 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.

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 (<http://www.inhak.adalet.gov.tr/>, *Erişim Tarihi 09.05.2019*) 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 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 yapmıştır(Cengiz, 2011:394).

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 vermiştir (Kızılyel, 2014:280).

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 edilmektedir(Akıncı, 2017:601). 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 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 edilmiştir(D.10.D., 28.05.2012, tarih ve E 2012/820, K 2012/2581, <http://www.kazanci.com>. Erişim Tarihi: 09.09.2019).

Danıştay'ın kusur oranına bakılmaksızın idarenin tazminatla sorumlu olduğuna hükmettiği kararlarının 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 mevcuttur. Bu bağlamda, Danıştay her olayın özelliğini dikkate alarak gerekli incelemeleri ve araştırmaları yaparak idarenin sorumlu olup olmadığına karar vermektedir.

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 hakkıdır ve yaşam hakkını koruma yükümlülüğünün derecesi, yaşam hakkına yönelik risklerin kamusal makamlarca ne derece öngörülebilir ve öngörülemezliği ile doğrudan bağlantılıdır.

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 kanaatindedir. 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 alarak yerleşime engel olma, yerleşimi yasaklama ve sosyal devletin gerekleri bakımından bir takım tedbirler alarak afet tehlikesini ortadan kaldırmakla yükümlü olduğunu; bunu yapmadığı takdirde ise, cezai ve mali sorumluluğunun olacağını kabul etmektedir.

3- KRİZ YÖNETİMİ AŞAMASINDA İDARENİN SORUMLULUĞU

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 devirlerinin azaltılması ve yetkilerin yönetimin en üstünde yoğunlaştığı bir sistemin uygulanması kaçınılmaz hale gelmektedir(Alağaçlı, 2006:60).

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*”(Demirtaş, 2000, s.353) çok yerinde bir tespit olarak burada zikredilebilir.

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 önemlidir(<http://dergipark.ulakbim.gov.tr>, Erişim Tarihi: 23.09.2019).

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, 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 olmaktadır(Gür, 2016:319).

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(D.11.D., 30.04.2004 Tarih ve E. 2001/45502, K. 2004/2026, <http://www.kazanci.com>, Erişim Tarihi: 27.09.2019).

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 kararlarının(15.04.2014 T., 2013/6954 E., 2014/3101 K.; 13.05.2015 T., 2014/9625 K., 2015/3013 E., Akıncı, 2017, s.633 ve s.644), 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 bulunmaktadır³.

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 kapsamı, belirli durumlarda yaşam hakkına yönelik tehdidin kaynağına ve yaşam hakkına yönelik riskin hafifletilebilir olup olmadığına bağlı olmaktadır. 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 kararı⁴ nda; başvurular, 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

³ İhlal Kararlarının yanı sıra; “ *Deprem esnasında yakını göçük altında kalan davacının, idarenin arama-kurtarma faaliyetlerini gerektiği gibi yerine getirmemesi nedeniyle açtığı tazminat davasında, mahkeme 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.

⁴ 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).



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 edilmesi durumunda da geçerli olduğunu hatırlatmaktadır. (Yukarıda anılan, Budayeva Kararı)

Mahkeme, 17 Kasım 2015 tarihinde; doğal tehlikelere ilişkin olarak, devlete atfedilen pozitif yükümlülüklerin kapsamının tehdidin kaynağına ve riskleri azaltabilecek nitelikteki tedbirlere bağlı olduğunu belirttiikten 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 vermiştir⁵.

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

⁵ AIHM, 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%20Bilgilendirmeler>, Erişim Tarihi: 04.04.2019; Aynı doğrultuda: Kolyadenko ve Diğerleri v. Rusya Kararı.



karşılama yönelik yeterli bir sosyal politika izleyememesi neticesinde, düşük gelirli vatandaşların, gecekondulaşma yoluyla barınma ihtiyaçlarını karşılamaları söz konusu olmuştur(Kaplan,2004:24-37). Bu noktada devlet, gecekondulaşmanın ve yaratacağı sorunların önlenmesi, dengeli ve sağlıklı bir çevrede 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. maddesi⁶ devletin temel amaç ve görevlerini; 23.maddesi⁷ 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 yüklemektedir. Anayasa'nın 57.maddesi⁸ 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 Mahkemesi'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

⁶ 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."

⁷ 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...."

⁸ Devlet, şehirlerin özelliklerini ve çevre şartlarını gözetilen bir planlama çerçevesinde, konut ihtiyacını karşılayacak tedbirleri alır, ayrıca toplu konut teşebbüslerini destekler."



“sağlıklı ve dengeli çevre” kavramına, doğal güzelliklerin korunduğu, kentleşme ve sanayileşmenin getirdiği hava ve su kirlenmesinin önlendiği bir çevre kadar, belli bir plan ve programa göre düzenlenmiş yerleşme ve güvenli yapılaşmanın da gireceği kuşkusuzdur (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: 25.10.2019).

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 hızlandırılmıştır (Kaplan,2004:46). 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 edilmektedir. 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 uyuşmazlık ortaya çıkmakta ve bu uyuşmazlıkların sorumluluğa yol açması söz konusu olmaktadır (Çaptuğ, s.171). İdarenin sorumluluğu 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 edebilecektir (Yerebatmaz,, 2013:251-253).

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 bu tedbirlerin yetersiz olması 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 olabilecektir (Kaplan,2004:110).



4- MÜCBİR SEBEP BAĞLAMINDA İDARENİN SORUMLULUĞU

4.1. Genel Olarak

İdarenin kendi eylem ve işlemlerinden doğan sorumluluğu bağlamında, hizmet kusurunun söz konusu olduğu durumlarda, kusur oranında sorumluluğu 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 olmaktadır. Bu bağlamda, idarenin tazmin sorumluluğunu kısmen veya tamamen ortadan kaldıran, ortaya çıkan zararlar idarenin eylem ve işlemleri arasındaki illiyet bağını etkileyen ve zararın oluşmasına ya da artmasına neden oldukları oranda idarenin mali sorumluluğunu azaltan; mücbir sebep hali ele alınacaktır. Ancak idarenin gün geçtikçe daha da güçlenmesi ve teknolojinin ilerlemesiyle beraber, sorumluluğun ortadan kalktığı durumlar giderek azalmaktadır (Yıldırım, 2019:23). Aşağıda Danıştay kararlarında da irdeleneceği üzere, özellikle depremler nedeniyle oluşan zararlar açısından verilen kararlarda bu durum görülmektedir.

Mücbir sebep; meydana gelen zararlar, zarara neden olan işlem veya eylem arasındaki illiyet bağını kesen, borcun yerine getirilmesini imkansızlaştıran (Gözübüyük, 1977, s.166) 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 beşerî yani insana bağlı olaylardır. Politik amaçlı genel grev ya da sınırların kapatılması gibi olaylar ise, hukukî olaylara örnek olarak verilebilir (Eren, 1975:177). Mücbir sebep; “*yer sarsıntısı, feyzazan, 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 bulunmayan hadiselerdir*” (Onar, 1966:1719). Danıştay kararlarında da mücbir sebebin tanımı öğretilerdeki tanımdan çok farklı bir şekilde yapılmış değildir (DDDGGK, 17.12.2009 tarih ve E.2008/11, K.2009/3108: Akıncı, 2017, s.654)

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 oluşturduklarından 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 önlenebilir yani karşı konulabilir özelliktedirler. Bu tür olayların mücbir sebep olarak kabul edilmemesini gerektiren şey, olayın olağanüstü bir durumda olmaması değil önlenabilir tabiatı olmasıdır. Örneğin, hiç kar yağmayan bir bölgeye kar 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 tabiatı olması gerekli ve yeterlidir(Gözübüyük,1977:76-77).

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.

4.2. Mücbir Sebebin Unsurları

Mücbir sebebin ilk unsuru dışsallıktır. Genel anlamda mücbir sebep sayılan olay, tamamen idarenin faaliyetleri ve iradesi dışında gerçekleşen bir olaydır. Mücbir sebep 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 etmektedir(Çağlayan,2007:181). 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 edecektir(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: 09.08.2019).

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 edecektir(D.İDDGK, 17.01.1997 tarih ve E.1995/752, K.1995/57, <http://www.kazanci.com>, Erişim Tarihi: 26.02.2019). Görüldüğü üzere, gerçekleşmesi önlenemese de, zararlı sonuçlarının önlenmesi mümkün olan depremin, somut olayın özelliklerine göre mücbir sebep oluşturup oluşturmadığına karar verilecektir. 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, beklenmedik, dıştan gelen ve geçici olaylar olarak nitelendirilen doğa kaynaklı afet algısı, 1999 yılında yaşanan Marmara depremiyle beraber değişmeye başlamıştır. 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. Depremin gerçekleşmesinin önlenmesi mümkün olmasa da zararlı sonuçlarının önlenmesinin 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", "öngörülemez" 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 ağırlaştırıldığına 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 bulunduğu söz edilemeyeceğine de kararında yer vermiştir (*D.İ.D.D.K., 17.12.2009 Tarih ve .2008/711 E., 2009/2108 K., <http://www.kazanci.com>, Erişim Tarihi: 20.10.2019*).

Mücbir sebep uygulamasının kapsamının günümüzde giderek daraldığı söylenebilir. Şöyle ki; idarenin güçlülüğü ile sorumluluğu doğru orantılıdır. Yani idare, oluşan zararlardan yalnızca gücü oranında sorumludur. Günümüz itibariyle idarenin elinde bulunan maddi ve teknolojik imkanlara rağmen henüz depremin önlenmesi mümkün değildir. Ancak idarenin, mali ve teknik imkanları ölçüsünde, alacağı tedbirlerle doğabilecek zararları azaltması mümkündür. Bu anlamda idareden teknik ve mali gücünün sınırlarını aşan bir çalışma ya da kamu hizmetinin beklenmesi doğru bir yaklaşım olmayacaktır.

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 yapılmaktadır (Yayla,1980:51). 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. 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 öngörülemeyen nitelikte olursa olsun, olağanüstü şiddette değilse yani önlenemez bir olay değilse, mücbir sebep oluşturamaz(Gözler,2003,s.789). Ayrıca mücbir sebebin “öngörülememe” ve “önlenememe” 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 tespit edildiği olayda, idarenin hizmet kusurunun bulunduğuna karar vermiştir. Ancak, tüm tedbirlerin alınmasına ve heyelan meydana gelen bölgede, “taş düşebilir” gibi tüm uyarıların yapılmasına rağmen, 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 olabilir(*D.12.D., 03.02.1971 T.,1968/692 E., 1971/261 K., Esin,1973, s.243-244*).

Özetle, Danıştay, 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.

4.3. Mücbir Sebep Açısından İdarenin Sorumluluğunun Değerlendirilmesi

Mücbir sebep teşkil eden olayda, idarenin kusuru olmaksızın, mücbir sebebin zarar doğurucu sonuçlarının doğmasının olanaksız olması durumunda; idarenin tazmin sorumluluğu devam etmektedir(*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.kazançi.com., Erişim Tarihi: 15.10.2019*). 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 yapılır(Bucaktepe, 109). 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 denilebilir(Gözübüyük, 1977:66).

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.

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.

Devletin yürütmekte olduğu kamusal hizmetlerden biri olan afetler nedeniyle sorumluluğu 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 fiilin 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 yoluna 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.



İlgili çalışmada, idarenin afetlerden dolayı sorumluluğu temelde, risk yönetimi ve kriz yönetimi aşamasında sorumluluk olmak üzere ikiye ayrılarak incelenmiştir. 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 verilmelidir. 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 olmaktadır. 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 kişiye 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 hükmetmektedir.

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 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, 2000, s.181-186.
- AKINCI, Müslüm, “Danıştay Kararları Işığında İdarenin Gözetim ve Denetim Görevi”, Legal Yayınevi, İstanbul,2017.
- ATAY, E. Ethem, “*İdare Hukuku*”, 3. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, 2012.



- ALAAĞAÇLI, Sinem, “Kriz ve Afet Yönetimi Türkiye Örneği”, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi”, Kocaeli Üniversitesi SBE, Kocaeli, 2004.
- BUCAKTEPE, Adil, “Depremden Dolayı İdarenin Sorumluluğu”, Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 17-18, S: 26-27-28-29, Y: 2012-2013.
- CANDAN, Turgut, “Açıklamalı İdari Yargılama Usulü Kanunu”, Adalet Yayınevi, Ankara, 2012.
- CENGİZ, Serkan, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi Kararları Işığında Yaşam Hakkı, TBB Dergisi, 2011.
- ÇAĞLAYAN, Ramazan, “Tarihsel, Teorik, Pratik Yönleriyle İdarenin Kusursuz Sorumluluğu”, Asil Yayınevi, Ankara, 2007.
- DEMİRTAŞ, Hasan, “Kriz Yönetimi”, Kuram ve Uygulamada Eğitim Yönetimi, 2000, S.23.
- DURAN, Lütfi, “Türkiye İdaresinin Sorumluluğu”, TODAİE Yayınları, Ankara, 1974.
- EREN, Fikret, “Sorumluluk Hukuku Açısından Uygun İlliyet Bağı Teorisi”, Sevinç Matbaası, Ankara, 1975.
- ESİN, Yüksel, “Danıştay’da Açılacak Tazminat Davaları, İkinci Kitap: Esas, İdarenin Hukuki Sorumluluğu”, Balkanoğlu Matbaacılık, Ankara, 1973.
- GÖZÜBÜYÜK, A. Pulat, “Mücbir Sebepler Ve Beklenmeyen Haller”, Kazancı Yayınları, Ankara, 1977.
- GÖZLER, Kemal, “İdare Hukuku Dersleri”, Bursa, Ekin Kitabevi, C.II, 2003.
- GÜR, Nurullah, “Doğal Afetlerin Ekonomi Politikası”, Afetlerle Kalkınma: Tecrübeler, Politikalar ve Beklentiler, Ed: Tiryakioğlu, M., Efil Yayınevi, Ankara, Nisan 2016.
- 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.
- 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.

- KIZILYEL, Serkan, “Yaşam Hakkı: AİHM Kararları ve İdari Yargı Uygulaması”, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi C. XVIII, Y. 2014, S. 2.
- ONAR, S. Sami, “İdare Hukukunun Umumi Esasları”, C.III, İsmail Akgün Matbaası, İstanbul, 1966.
- ÖZAY, İl Han, “Günüşğında Yönetim II Yargısal Korunma”, XII Levha Yayınları, İstanbul, 2010.
- ŞAHİN, Utku Ali, “Afet Yönetimi Faaliyetlerinin Kamu Hizmeti Kavramı Çerçevesinde Değerlendirilmesi”, Tesam Akademi Dergisi, Temmuz, 2014, 1(2).
- TAN, Turgut, “İdare Hukuku”, C.II, Turhan Kitabevi, Ankara, 2014.
- YAYLA, Yıldızhan, “İdarenin Sorumluluğu Ve Mücbir Sebep”, Sorumluluk Hukukunda Yeni Gelişmeler III. Sempozyumu”, Fakülteler Matbaası, Ankara 1980.
- YEREBATMAZ, Yasin, “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.
- YILDIRIM, Turan “Danıştay Kararlarında Mücbir Sebep Kavramı”, 5. İdare Hukuku Buluşması, “Danıştay Karar İncelemeleri”, 4-6 Mayıs 2018 Büyükkada/İstanbul, Filiz Kitabevi, İstanbul 2019.

İnternet Kaynakları:

www.kazanci.com

<http://www.inhak.adalet.gov.tr>

<http://dergipark.ulakbim.gov.tr>