

AFAD'IN TEŞKİLAT YAPISI VE SORUMLULUĞU BAKIMINDAN DAVA EDİLEBİLİRLİĞİNE DAİR BİR İNCELEME

Murathan YARDIMCIOĞLU*

ÖZ

Ülkemizde sıklıkla afetler meydana gelmekte olup, 6 Şubat 2023 depremleri örneğinde olduğu gibi bu afetler kimi zaman çok büyük yıkımlara neden olabilmektedir. Bu yıkımların sonucunda oluşan zararlarla afetzedelerin baş edebilmesi ise mümkün olamamaktadır. Bu yüzden afetlerle mücadele edebilmek için bütüncül bir sistem gerekmektedir. Bu doğrultuda ülkemizde afetle mücadelenin etkili olabilmesi, afet yönetiminde koordinasyonun sağlanabilmesi için Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı (AFAD) kurulmuştur. Afetlerle mücadelede önemli roller üstlenen AFAD, İçişleri Bakanlığına bağlı kuruluş statüsünde ülkemiz idari teşkilatında yer almaktadır. AFAD'ın afet yönetiminin tüm aşamalarında yürütmekle yükümlü olduğu birçok faaliyeti bulunmaktadır. Bu faaliyetleri yerine getiremediğinde, kötü yürüttüğünde ya da geç yerine getirdiğinde ise AFAD'ın sorumluluğu oluşacaktır. Ancak uygulamada hatalı olarak davacılar tarafından AFAD'a karşı husumetin yöneltilmediği veya AFAD'ın kendisinin sorumluluğunun olmadığını ileri sürdüğü görülmektedir. Ayrıca 6 Şubat 2023 depremlerinde hak sahipliğinin belirlenmesi süreciyle de AFAD ilgilenmektedir. Bu görev AFAD'a 7269 sayılı

* Arş. Gör., Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi İdare Hukuku Anabilim Dalı, E-Mail: myardimcioglu@dicle.edu.tr, ORCID ID: 0000-0002-1972-7563.
Makalenin Gönderim Tarihi : 09.02.2024.
Makalenin Kabul Tarihi : 29.05.2024.

Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanunun geçici madde 27 hükmü ile verilmiştir. Hak sahipliğinin belirlenmesine ilişkin mevzuatımızdaki düzenlemelerde AFAD'a bu konuda daha önce yer verilmediğinden, uygulama ile mevzuat arasında farklılıklar oluşmaya başlamıştır. Bu durum ise özellikle hak sahipliğine ilişkin açılacak davalarda husumetin kime yöneltileceğine dair problemlere neden olmaktadır. Bu doğrultuda çalışmamızda uygulamada yaşanan sorunlara ilişkin bir inceleme yapılmıştır.

Anahtar Kelimeler: AFAD, afet, afet yönetimi, idarenin sorumluluğu, hak sahipliği.

AN EXAMINATION OF SUABILITY OF THE AFAD IN TERMS OF ITS ORGANIZATIONAL STRUCTURE AND LIABILITY

ABSTRACT

Disasters occur frequently in our country, and sometimes these disasters can cause great destruction, as in the example of the earthquakes of February 6, 2023. It is not possible for disaster victims to cope with the damages resulting from these destructions. Therefore, a holistic system is required to combat disasters. In this direction, the Disaster and Emergency Management Presidency (AFAD) was established in our country to ensure effective disaster response and coordination in disaster management. AFAD, which plays important roles in combating disasters, is included in the administrative organization of our country with the status of an institution affiliated with the Ministry of Interior. AFAD has many activities that it is responsible for carrying out in all stages of disaster management. AFAD will be liable if it fails to carry out these activities, carries them out poorly, or performs them late. However, in practice, it appears that the plaintiffs erroneously did not direct hostility towards AFAD or claimed that AFAD itself was not responsible. In addition, AFAD is also involved in the process of determining entitlement in the February 6, 2023 earthquakes. This task was given to AFAD by the temporary article 27 of the Law No. 7269 on Measures to be Taken and Assistance to be Provided Due to Disasters Affecting Public Life. Since AFAD has not previously been included in the regulations in our legislation regarding the determination of entitlement, differences have begun to emerge between the practice and the legislation. This situation causes problems as to whom the hostility will be directed, especially in cases related to entitlement. In this regard, in our study, an examination of the problems encountered in practice was carried out.

Keywords: AFAD, disaster, disaster management, liability of the administration, entitlement.

I. GİRİŞ

Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının 3 Temmuz 2023 tarihinde yayınlanan 2022 Yılı Doğa Kaynaklı Olay İstatistikleri'ne göre, ülkemizde sadece 2022 yılı içerisinde 18 çığ, 21.054 deprem, 859 heyelan, 137 kaya düşmesi, 13 obruk, 450 sel/su baskını ile 451 fırtına, dolu, aşırı kış koşulları vb. doğa olayı yaşandığı tespit edilmiştir¹. Sadece 2022 yılı verisinden dahi anlaşılacağı üzere ülkemizde doğa olayları sıklıkla yaşanmaktadır ve belirtilmelidir ki bunların zaman zaman çok ciddi yıkımlara yol açtığı, büyük kayıplara sebebiyet verdiği görülmektedir. Nitekim 6 Şubat 2023 tarihinde ve devamında yaşanan depremlerin ülkemize maliyeti, Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığının hazırladığı “2023 Kahramanmaraş ve Hatay Depremleri Raporu”nda 1.995 milyar Türk Lirası (103,6 milyar dolar) olarak hesap edilmiştir². Bu yüzden ülkemizin afetlere maruz kalacağını baştan kabul etmek ve iyi bir afet yönetiminin gerçekleştirilmesi için gerekli çalışmaların yapılması gerekmektedir. Bu yönde ülkemizde de afet yönetiminde ihtisaslaşmayı artırmak, afetlerle mücadelede etkin ve bütüncül bir yönetim tesis etmek için İçişleri Bakanlığına bağlı olarak Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı (AFAD) kurulmuştur.

AFAD, 15 Temmuz 2018 tarih ve 4 Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin (CBK) m. 30 vd. hükümlerinde düzenlenmiştir. 4 Nolu CBK m. 30/2 hükmünde “*afet ve acil durumlar ile 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*

¹ AFAD, 2022 Yılı Doğa Kaynaklı Olay İstatistikleri, https://www.afad.gov.tr/kurumlar/afad.gov.tr/e_Kutuphane/Istatistikler/2022-Yili-Doga-Kaynakli-Olay-Istatistikleri.pdf, (Erişim Tarihi: 26.12.2023).

² Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2023 Kahramanmaraş ve Hatay Depremleri Raporu, <https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2023/03/2023-Kahramanmaraş-ve-Hatay-Depremleri-Raporu.pdf>, (Erişim Tarihi: 26.12.2023).

politika önerilerinin geliştirilmesi ve uygulanması” ifadelerine yer verilmiş ve AFAD'ın görevleri ile yetkilerinin adeta genel bir çerçevesi çizilmiştir. Bu çerçeveden bakıldığında afet yönetiminin her aşamasında AFAD'ın görev ve yetkileri bulunduğu anlaşılmaktadır. Bununla birlikte uygulamada AFAD'ın, savunma olarak kendisinin sorumluluğunun olmadığını belirttiği veya davacılar tarafından husumetli olarak gösterilmediği bazı mahkeme kararlarına rastlanmaktadır³. Halbuki afetlerde çok önemli görevler üstlenmekte olan AFAD'ın hazırlanmış olduğu 2023 Yılı Kurumsal Mali Durum ve Beklentiler Raporu'na göre, sadece 6 Şubat 2023 depremleri nedeniyle kendisine husumetin yöneltileceği 1 milyon adedin üzerinde dava açılması beklenmektedir⁴. Bu doğrultuda AFAD'ın dava edilebilirliğini inceleyeceğimiz çalışmamızda, öncelikle afet yönetimine ilişkin kavramlara kısaca değinerek afet yönetiminin aşamalarını gösterecek ve afet ile afetin oluşturduğu zararların giderilmesi için yürütülen faaliyetleri birbirinden ayıracağız. Ardından AFAD'ın kurulma süreci ile teşkilat yapısını açıklayıp, kamu tüzel kişiliğini ve husumet ehliyetini irdelleyeceğiz. Son olarak, AFAD'ın afetlerle ilgili faaliyetlerinden sorumluluğunun oluşup oluşmayacağını, sorumluluğunu azaltmak veya tümünden kaldırmak için hangi nedenleri ileri sürebileceğini belirlemeye çalışacağız.

II. AFET YÖNETİMİNE İLİŞKİN TEMEL KAVRAMLAR

AFAD'ın kuruluş amacını, görevlerini, sorumluluklarını daha iyi anlayabilmek için afet, acil durum ve bu durumlarda yaşanan kriz anının yönetilme sürecinin nasıl olduğuna dair temel bazı bilgilerin açıklanması gerekmektedir. Belirtelim ki, bu hususlar başlı başına birer araştırma ve uzmanlaşma konusudur. Bu nedenle incelememizin daha iyi anlaşılabilmesi için bu bilgilere konumuzu ilgilendirdiği kadarıyla değineceğiz.

³ Erzurum BİM 2. İdari Dava Dairesi, T.26.12.2022, E.2022/1980, K.2022/5472, (www.kazanci.com.tr), (Erişim Tarihi: 09.03.2024); Erzurum BİM 2. İdari Dava Dairesi, T.09.12.2020, E.2019/45, K.2020/1972, (www.kazanci.com.tr), (Erişim Tarihi: 06.03.2024).

⁴ AFAD, 2023 Yılı Kurumsal Mali Durum ve Beklentiler Raporu, Temmuz 2023, s.97.

A. Afet Kavramı

Türk Dil Kurumu (TDK) Arapça kökenli afet kelimesini “*çeşitli doğa olaylarının sebep olduğu yıkım*” olarak tanımlamaktadır⁵. AFAD’ın, Açıklamalı Afet Yönetimi Terimleri Sözlüğü’nde ise afet, “*Toplumun tamamı veya belli kesimleri için fiziksel, ekonomik ve sosyal kayıplar doğuran, normal hayatı ve insan faaliyetlerini durduran veya kesintiye uğratan, etkilenen toplumun baş etme kapasitesinin yeterli olmadığı doğa, teknoloji veya insan kaynaklı olay*” olarak tanımlanmış ve tanımın devamında “*Afet bir olayın kendisi değil, doğurduğu sonuçtur*” ifadesine yer verilmiştir⁶. Benzer bir tanım, 4 Nolu CBK m. 31 hükmünde, Afet ve Acil Durum Müdahale Hizmetleri Yönetmeliği m. 4 hükmü ile Afet ve Acil Durum Yönetim Merkezleri Yönetmeliği m. 3 hükmünde de yapılmıştır. Bu bağlamda yaşanan bir doğa olayına afet denilebilmesi için insanların yaşamını etkileyecek büyük ölçekte bir zararın oluşması gerekmektedir. İnsanların yaşanan olay sonucunda ortaya çıkan yıkımın üstesinden gelmekte zorlanması, bir olaya afet denilebilmesi için aranan koşulların başında gelmektedir. Hiç kimseyi etkilemeyen bir volkanik dağ patlaması, deprem veya sel gibi doğa olayları afet olarak nitelendirilmemektedir. Bu nedenle de afet tanımında doğa olayının sonucu da önem arz eden diğer bir unsur teşkil etmektedir⁷.

Afetler, kökenlerine göre ikiye ayrılmaktadır. Bunlardan ilki doğal kaynaklı afetler, ikincisi ise insan kaynaklı afetlerdir. Doğal kaynaklı afetlere heyelan, sel baskını, volkan patlamaları, deprem, çığ düşmesi; insan kaynaklı afetlere ise, nükleer, biyolojik, kimyasal kazalar, maden kazaları, ulaşımda meydana gelen büyük çaplı kazalar, siber tehditler, savaşlar, terör olayları, kitlesel göçler örnek olarak

⁵ Güncel Türkçe Sözlük, “Afet”, <https://sozluk.gov.tr/>, (Erişim Tarihi: 14.12.2023).

⁶ Açıklamalı Afet Yönetimi Terimleri Sözlüğü, “Afet”, <https://www.afad.gov.tr/aciklamali-afet-yonetimi-terimleri-sozlugu>, (Erişim Tarihi: 14.12.2023).

⁷ Özcan Sezer, Şevin Tozbey, “Türkiye’de Afet Yönetiminin Merkezi ve Yerel Düzeyde Örgütlenmesi Üzerine Bir Değerlendirme”, İSMUS, C.8, S.1, 2023, s.82; Murat Buğra Tahtalı, Merkezi ve Yerinden Yönetimlerin Deprem Afeti Riskine Karşı Yapı Denetim ve Kentsel Dönüşümdeki Yükümlülükleri, Adalet, Ankara 2023, s.20; Gülcan Azimli Çilingir, Türkiye’de Afet Yönetimi ve İdarenin Sorumluluğu, Adalet, Ankara 2023, s.21.

gösterilebilir. Afetler meydana geliş hızlarına göre de ikiye ayrılmaktadır. Zira kimi afetler zaman içerisinde oluşurken kimi afetler aniden oluşmaktadır. Örneğin kuraklık, kıtlık, şiddetli soğuklar yavaş gelişen doğal afetler olarak ifade edilmektedir. Buna karşın sel, deprem, hortum gibi olaylar, aniden gelişen doğal afetlere örnek olarak gösterilmektedir. Afetlerin büyüklüğü ise, afet sonucunda oluşan yıkımın büyüklüğüne bakılarak ölçülmektedir. İnsanların üstesinden gelmekte zorlanacağı seviyede geniş bir coğrafyayı veya kitleyi etkileyen afetlerin sonucunda oluşan yıkımın meydana getirdiği can, mal ve sosyal kayıplar, siyasal ve ekonomik etkiler ne kadar büyürse afetin de büyüklüğü o kadar artmaktadır. Bu doğrultuda da birçok alanı etkileyecek türden sonuçları olan afetlerin üstesinden gelmek, bütüncül bir sistemle ele alınarak başarılabilir⁸.

B. Acil Durum Kavramı

Acil durum, AFAD'ın Açıklamalı Afet Terimleri Sözlüğü'nde, *“büyük, fakat genellikle yerel imkânlarla baş edilebilen çapta, ivedilik gerektiren tüm durum ve hâller”* olarak tanımlanmıştır⁹. Afet ve Acil Durum Yönetim Merkezleri Yönetmeliği m. 3 hükmü ile Afet ve Acil Durum Müdahale Hizmetleri Yönetmeliği m. 4 hükmünde ve 4 Nolu CBK m. 31 hükmünde ise acil durum kavramı, *“Toplumun tamamının veya belli kesimlerinin normal hayat ve faaliyetlerini durduran veya kesintiye uğratan ve acil müdahaleyi gerektiren olayları ve bu olayların oluşturduğu kriz hali”* olarak açıklanmıştır. Acil durum, ivedi bir şekilde müdahaleyi gerektirmesinin yanı sıra genel yapısı itibariyle geçici bir olaydır. Trafik kazaları, yangın gibi olaylar acil duruma sebebiyet verebilmekle birlikte afetler de acil durum oluşturmaktadır. Nitekim acil durumlarda arama kurtarma çalışmaları, güvenlik tedbirleri alınması, acil tıbbi yardımda bulunulması gibi faaliyetler yürütülebilmektedir¹⁰.

⁸ Sezer ve Tozbey, s.82; Tahtalı, s.19-24; Azimli Çilingir, s.24-46; Ömer Can Alkan ve Ahmet Yıldız, “İdare Hukuku Açısından Deprem”, Deprem Hukuku Başvuru Kitabı, Seçkin, Ankara 2023, s.206; AFADEM, İnsan Kaynaklı Afetler, <https://www.afad.gov.tr/afadem/insan-kaynakli-afetler>, (Erişim Tarihi: 18.03.2024).

⁹ Açıklamalı Afet Yönetimi Terimleri Sözlüğü, “Acil Durum”, <https://www.afad.gov.tr/aciklamali-afet-yonetimi-terimleri-sozlugu>, (Erişim Tarihi: 14.12.2023).

¹⁰ Sezer ve Tozbey, s.83.

C. Aşamalarıyla Birlikte Afet ve Acil Durum Yönetimi

Açıklamalı Afet Terimleri Sözlüğü'ne göre afet ve acil durum yönetimi, “afetlerin önlenmesi ve zararlarının azaltılması amacıyla bir afet olayının öncesi, sırası ve sonrasında yapılması gereken çalışmaların planlanması, yönlendirilmesi, koordine edilmesi, desteklenmesi ve uygulanabilmesi için toplumun tüm kurum ve kuruluşlarıyla kaynaklarının bu ortak hedefler doğrultusunda yönetilmesi” anlamına gelmektedir¹¹. Belirtelim ki, acil durum yönetimi ile afet yönetimi kavramları da kendi içlerinde sahip oldukları özellikler sebebiyle birbirinden ayrılmaktadır.

Acil durum yönetimi, afet yönetimine göre sürekli nitelikte olmayıp, acil durum olarak değerlendirilen bir olayın meydana gelmesi ile başlamakta ve acil durumu gerektiren nedenler ortadan kalktığında nihayete ermektedir. Bu yönüyle acil durum yönetimi, afet yönetimindeki olaya müdahale ve kısa süreli iyileştirme faaliyetleri içerisinde yer almaktadır. Dolayısıyla afet sonucunda meydana gelen kriz ortamında gösterilecek etkin bir acil durum yönetimiyle afetin sonuçları en aza indirebileceği gibi tümüyle ortadan da kaldırılabilir. Öte yandan etkin bir acil durum yönetimi; planlı, hazırlıklı ve koordineli olmayı ve olağan yönetimlerden farklı olarak olağan dışı imkan, kaynak ve yetkileri de gerektirmektedir¹².

Afet yönetimi ise afetlerin önlenmesi, zararların azaltılması, afet sonucunu doğuran olaylara müdahale edilmesi ve afetten etkilenen topluluklar için yeni bir yaşam çevresi oluşturulabilmesini kapsayan, bu hususların gerçekleştirilebilmesi için toplumca yapılması gereken bir mücadele sürecidir. Görüleceği üzere afet yönetimi acil durum yönetimine göre daha kapsamlı ve uzun bir süreç olup, belirli aşamalardan oluşmaktadır. Buna göre afet yönetiminin dört aşaması bulunmaktadır. Bu aşamalar: zarar azaltma aşaması, hazırlık aşaması, müdahale aşaması ve iyileştirme aşamasıdır¹³.

¹¹ Açıklamalı Afet Yönetimi Terimleri Sözlüğü, “Afet ve Acil Durum Yönetimi”, <https://www.afad.gov.tr/aciklamali-afet-yonetimi-terimleri-sozlugu>, (Erişim Tarihi: 14.12.2023).

¹² Sezer ve Tozbey, s.83.

¹³ Sara E. Harrison ve Peter A. Johnson, “Crowdsourcing the Disaster Management Cycle”, International Journal of Information Systems for Crisis Response and Management, C.8, S.4, 2016, s.19; Erin P. Hughey ve

1. Zarar Azaltma Aşaması

Zarar azaltma aşaması, afet meydana gelmeden önceki zaman diliminde yer alan bir aşama olup, afet yönetimindeki aşamalar bir döngü içerisinde yer almakta olduğundan iyileştirme aşamasından sonra gelmektedir¹⁴. Uygulamada ise iyileştirme aşamasıyla beraber başlamaktadır. Zarar azaltma aşaması, afet sonucunda oluşabilecek zararların minimuma indirilebilmesi için veya tümünden ortadan kaldırılabilmesi için önlemlerin alındığı aşamayı teşkil etmektedir. Bu aşamada insan yaşamının, bina vb. yapıların, eşya gibi mala ilişkin hususların olası bir afette daha iyi korunabilmesi için gerekli hazırlıklar yapılmaktadır. Örneğin bir afet bölgesinde yapılaşmaya izin verilmemesi, yapı denetimleri yapılarak yıkılması olası binalar için gerekli önlemlerin afet öncesinde alınmaya başlanması, risk haritalarının oluşturulması, ilgili mevzuatın tekrardan elden geçirilerek kontrol edilmesi gibi uygulamalar ve çalışmalar zarar azaltma aşamasında başvurulan yöntemleri oluşturmaktadır¹⁵.

2. Hazırlık Aşaması

Hazırlık aşaması, afet yönetiminin ikinci aşamasını oluşturmaktadır. Bu aşamada, afet sonucunda meydana gelen yıkımın olumsuz sonuçlarına karşı etkili bir müdahalenin ve insanlara yardımın zamanında yapılabilmesi için gerekli çalışmaların afet öncesinden hazırlıklarına başlanılmaktadır. Tatbikatların yapılması, halka eğitimler verilmesi, afet zamanında ihtiyaç duyulacak olan ekipmanların temininin sağlanması, erken uyarı sistemlerinin kurulması gibi hazırlıklar bu aşamadaki uygulamalara örnek gösterilebilecek niteliktedir. Öte yandan arama kurtarma çalışmaları gibi faaliyetlerin etkin bir şekilde yapılabilmesi için gerekli organizasyon ve teşkilat yapısının

Heather M. Bell, “A Model of Community Response: Institutional Structures and Effective Disaster Management”, Risk, Hazards & Crisis in Public Policy, C.3, S.2, 2012, s.1-2; Sezer ve Tozbey, s.84; Azimli Çilingir, s.53.

¹⁴ Hughey ve Bell, s.2; Harrison ve Johnson, s.21.

¹⁵ Richard Oloruntoba, Ramaswami Sridharan ve Graydon Davison, “A Proposed Framework of Key Activities and Processes in The Preparedness and Recovery Phases of Disaster Management”, Disasters, C.42, S.3, 2018, s.550; Sezer ve Tozbey, s.84.

oluşturulması, olası afet senaryoları üzerinde çalışmalar yapılması, planlar hazırlanması da bu aşamanın önemle ele aldığı konulardandır. Zira olası bir afete karşı iyi hazırlanıldığı takdirde başarılı bir müdahale aşamasının gerçekleşmesi sağlanmış olacaktır¹⁶.

3. Müdahale Aşaması

Müdahale aşaması, afetin meydana gelmesiyle birlikte başlamaktadır ve afetin büyüklüğüne göre 1-2 ay kadar sürebilmektedir. Bu aşamada arama kurtarma çalışmaları, ilkyardım ve tedavi hizmetleri ile hasar tespitinin gerçekleştirilmesi, ihtiyaçların belirlenmesi, afet bölgesindeki kişilerin tahliyesi, geçici barınma alanlarının oluşturulması, yiyecek, içecek, giyecek ve yakacak temininin sağlanması gibi faaliyetlerin en hızlı şekilde yerine getirilmesi gerekmektedir. Ayrıca afet bölgesine teknik ve insani yardımın ulaştırılabilmesi için kesintisiz bir haberleşme ile ulaşımın varlığına da gerek duyulmaktadır. Bu yüzden de afetin oluşturduğu zorlukların üstesinden gelebilmek için ihtiyaç duyulan organizasyon ve koordinasyonun önceden hazırlanmış olması önem arz etmektedir. Bu bağlamda müdahale aşamasının etkin bir şekilde yönetilebilmesi ancak zarar azaltma ve hazırlık aşamalarının çok iyi gerçekleştirilmiş olmasına bağlıdır¹⁷.

¹⁶ Sezer ve Tozbey, s.85; Alkan ve Yıldız, s.208-209. Afetler, toplumların karşılaştığı sorunlardan yalnızca biri olduğu için zarar azaltma ile hazırlık aşamalarının genellikle ikinci plana atıldığı belirtilmektedir. Bu yüzden hem hükümet hem de toplum afet yönetimini önemserse afetlerle mücadelenin daha etkin olacağı, hükümetlerin de seçmenlerin hassasiyetini dikkate alarak bu konuda daha çok politika geliştireceği ifade edilmektedir. Böylece bu konuda yasalar oluşturulmasıyla birlikte hesap verilebilirliğin artacağı, afet yönetimi için gerekli kaynağın ve afet politikalarının tutarlılığının korunmasının sağlanacağı yönünde bkz. Hughey ve Bell, s.3.

¹⁷ Sezer ve Tozbey, s.85-86; Alkan ve Yıldız, s.209 vd.; Eser Us Doğan, “Bütünleşik Afet Yönetimi Sisteminde İdarenin Afet Sonrası Görevleri ve Güncel Sorunlar”, Deprem Dolayısıyla Ortaya Çıkan Güncel Hukuki Sorunlar Sempozyumu, 30 Mayıs 2023, s.118-119. Afet öncesinde disiplinler arası iş birliği sağlanarak gerekli koordinasyonun oluşturulması, ortak plan ve eğitimler hazırlanması, tatbikatlar yapılması gibi çalışmaların müdahale aşamasının etkili olmasını sağladığı yönünde, Oloruntoba, Sridharan ve Davison, s.551.

4. İyileştirme Aşaması

Afet sonucunda meydana gelen zararların giderilerek toplumun en kısa sürede normal yaşamına dönebilmesini sağlamak için gerekli tüm faaliyetlerin yürütüldüğü aşama, iyileştirme aşamasıdır. Afet yaşanmadan evvelki koşullara tekrar dönülmesinin yanı sıra eskiye göre daha güvenli yaşam çevresi oluşturabilmek iyileştirme aşamasının amacını oluşturmaktadır¹⁸. Bununla birlikte afetin yaşanmasıyla başlayan ve afetin büyüklüğüne göre birkaç yıl süren bir süreçtir. Bu aşamada, su, kanalizasyon, elektrik, ulaşım, haberleşme, eğitim, gibi faaliyetlerin tekrardan sağlanması için çalışmalar yürütülmektedir. Ekonominin canlandırılmasına, istihdamın teşvik edilmesine yönelik girişimlerde bulunmaktadır. Alt yapı ve üst yapıda iyileştirmeler yapılmaktadır. Böylece afetin olumsuz etkilerine maruz kalmış toplulukların temel yaşamsal faaliyetleri asgari seviyede de olsa yerine getirilmeye çalışılmaktadır¹⁹.

III. AFAD'IN TEŞKİLAT YAPISI

Ülkemiz teşkilat yapısında AFAD'ın yer almadığı dönem incelendiğinde, yaşanan afetlerle birlikte değişkenlik gösterecek şekilde bir afet yönetimi sisteminin oturtulmaya çalışıldığı anlaşılmaktadır. İlk olarak afet yönetimiyle ilgili politikalar 1939 tarihinde meydana gelen Erzincan Depremi üzerine başlamış, 15 Mayıs 1959 tarih ve 7269 sayılı Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun ile yasal dayanağa kavuşmuştur²⁰. 7269 sayılı Kanuna ilişkin yapılan incelemelerde ise yetki tartışmasına izin vermemek, etkin ve hızlı bir afet yönetimi sağlayabilmek için merkezde Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığına²¹; taşrada

¹⁸ Oloruntoba, Sridharan ve Davison, s.554.

¹⁹ Sezer ve Tozbey, s.86; Us Doğan, s.123-126; Azimli Çilingir, s.71; Alkan ve Yıldız, s.217 vd.

²⁰ Bkz. AFAD, AFAD ve Tarihçesi, <https://afad.gov.tr/afad-hakkinda>, (Erişim Tarihi: 12.03.2024).

²¹ 7269 sayılı Kanunun yürürlüğe girdiği dönemde Bakanlığın adı, İmar ve İskan Bakanlığıdır. 7269 sayılı Kanun günümüzde de yürürlükte olduğundan, çalışmamızda Bakanlığın güncel adı kullanılmıştır.

mülki idare amirliklerine yetki verildiği ifade edilmektedir²². Gerçekten de 7269 sayılı Kanunun m. 1/3 hükmünde meydana gelen afetin o yerin genel hayatına etkili olup olmadığına karar verme yetkisi Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığına verilmiştir. Hatta hızlılığı sağlayabilmek adına m. 1/4 hükmü uyarınca valiler, Bakanlığın kararını beklemeden acil tedbirleri almak için yetkili kılınmıştır. 1988 yılına gelindiğinde Afetlere İlişkin Acil Yardım Teşkilatı ve Planlama Esaslarına Dair Yönetmelik çıkarılmışsa da afet yönetimi için esas dönüm noktası 17 Ağustos 1999 tarihli Marmara Depremi olmuştur. Zira Marmara Depremi ile 7269 sayılı Kanunda öngörülen modelin istenen koordinasyonu sağlayamadığı ve yeni bir sistemin oluşturulması gerektiği anlaşılmıştır. Bunun üzerine mülga 27 Ekim 1999 tarih ve 583 sayılı KHK ile Türkiye Acil Durum Yönetimi Başkanlığı kurulmuştur. Ardından mülga 18 Mayıs 2000 tarih ve 600 sayılı KHK uyarınca Başkanlığın adı Genel Müdürlük olarak değiştirilmiştir²³. Sonrasında 17 Haziran 2009 tarihinde 5902 sayılı Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı ile İlgili Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun yürürlüğe girmiş ve Başbakanlığa bağlı olacak şekilde Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı kurulmuştur. Böylece tek bir merkezden daha bütüncül bir afet yönetimi oluşturulması amaçlanmıştır²⁴. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmesiyle de Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı varlığını korumaya devam etmiştir. Ancak bu sefer, 4 Nolu CBK'nın m. 30 vd. hükümlerinde İçişleri Bakanlığına bağlı kuruluş statüsünde olarak ülkemiz idari teşkilatında yerini almıştır. Bununla birlikte CBK m. 30/2 uyarınca, zarar azaltma, hazırlık, müdahale ve iyileştirme aşamalarının tamamında bulunacak şekilde AFAD'a görev ve yetkiler verilmiştir²⁵. Ayrıca ilgili maddelerde AFAD'ın teşkilat yapısı

²² A. Kürşat Ersöz, “7269 Sayılı Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun’un ve Bu Kanun Kapsamındaki Hak Sahipliği Kurumunun Türk İdare Hukuku Bakımından Değerlendirilmesi”, *İNÜHFD*, C.14, S.2, 2023, s.489.

²³ Mehmet Aktel, “5902 Sayılı Yasa ile Türkiye’de Afet Yönetiminde Oluşan Değişim”, *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, S.27, 2010, <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/55629>, (Erişim Tarihi: 12.03.2024), s.4.

²⁴ Sezer ve Tozbey, s.86-87; Azimli Çilingir, s.137.

²⁵ Us Doğan, s.117.

da düzenlenmiştir. Buna göre AFAD merkezde ve taşrada olacak şekilde bir örgütlenme yapısına sahip kılınmıştır²⁶.

Teşkilatlanmanın en üst amiri AFAD başkanı olup başkan, İçişleri Bakanı tarafından afet veya acil durum olarak nitelendirilen toplumsal olaylar, iç ve dış tehditler gibi diğer olay ve durumlarda verilen görevleri yürütmek, ulusal düzeyde etkin koordinasyonu sağlamak, yabancı devletlerle ve uluslararası kuruluşlarla görev alanına giren konularda iş birliği yapmak gibi yetkilerle donatılmıştır (m. 33/1-g ve m. 33/1-h). Yaptığı hizmetlerden ise İçişleri Bakanına karşı sorumlu tutulmuştur (m. 33/2). Bununla birlikte Başkana yardımcı olmak üzere iki Başkan Yardımcısı atanabileceği ve bu kişilerin Başkana karşı sorumlu olduğu düzenlenmiştir (m. 34/1 ve m. 34/2). Burada belirtelim ki 7269 sayılı Kanun ile 4 Nolu CBK'nın AFAD'a dair hükümleri incelendiğinde aralarında birtakım farklılıklar bulunduğu göze çarpmaktadır. Öncelikle 4 Nolu CBK'dan farklı olarak 7269 sayılı Kanun, afetin yaşandığı bölgenin *afete maruz bölge* olarak kararlaştırılıp ilan edilmesi ile afet sonucunda oluşan zararın genel hayata etkili olduğuna karar verilmesini birbirinden ayırarak ele almıştır. 7269 sayılı Kanunun m. 1/3 hükmü uyarınca Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığına, aynı Kanunun m. 1/1 hükmünde afet olarak nitelendirilen “*deprem (yer sarsıntısı), yangın, su baskını, yer kayması, kaya düşmesi, çığ, tasman ve benzeri*” doğa olaylarının meydana gelmesinde veya muhtemel olması halinde zararın o yerin genel hayatına etkili olup olmadığına karar verme yetkisi verilmiştir²⁷. Afete maruz bölge kararı için ise daha farklı bir yol izlenmiştir. Buna göre 7269 sayılı Kanunun m. 2 hükmünde su baskınına uğramış veya uğrayabilir bölgeler için Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının teklifi üzerine Devlet Su İşleri Müdürlüğünün bağlı bulunduğu Bakanlıkça (günümüzde Tarım ve Orman Bakanlığı); yer sarsıntısı (deprem), yer kayması, kaya düşmesi ve çığ gibi afetlere uğrayabilir veya uğramış bölgeler için ise Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının tespiti üzerine Cumhurbaşkanınca afete maruz bölge kararı alınacağı ifade edilmiştir²⁸. Oysa 4 Nolu CBK'nın m. 33/1-g

²⁶ Afet yönetiminin Türkiye'deki tarihi gelişimi için bkz. Tahtalı, s.43-51.

²⁷ Ersöz, s.489.

²⁸ Ayrıca 7269 sayılı Kanunun m. 2/2 hükmünde yangın afetine uğraması muhtemel olan sahalar için de farklı bir usul öngörülmüştür. Hükme göre şehir ve kasabalarda belediye meclislerinin, köylerde ise ihtiyar heyetlerinin tespiti ile kaymakamların görüşü alındıktan sonra valiler tarafından

hükmünde bir olayın afet olarak nitelendirilmesi İçişleri Bakanı tarafından yapılmaktadır. 4 Nolu CBK ile 7269 sayılı Kanun arasındaki diğer bir farklılık, afet olarak görülen olaylar bakımındandır. 7269 sayılı Kanunun m. 1/1 hükmünde afet olarak sayılan olaylar “ve benzeri” ifadesiyle geniş tutulmuş olsa da hepsi doğa olaylarıdır. Yukarıda açıkladığımız üzere afetler sadece doğa olayları sonucunda değil, insan kaynaklı olarak da meydana gelebilmektedir. 7269 sayılı Kanunun buna dair bir düzenleme içermemiş olmasından ötürü Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının insan kaynaklı bir afette bu nitelendirmeyi yapıp yapmayacağı belirsizdir²⁹. Buna karşın 4 Nolu CBK bu yönden daha güncel içeriğe sahip kılınmıştır. İçişleri Bakanı insan kaynaklı bir olay için de afet nitelendirmesi yapabilecektir. Öte yandan doğal veya insan kaynaklı olması fark etmeksizin meydana gelen bir olayın, İçişleri Bakanı tarafından afet diye nitelendirilmesi; Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının ise bu olayı afet olarak görmemesi ya da bu durumun tam tersinin yaşanması uygulamada güç olsa da mevcut düzenlemeler doğrultusunda karşılaşılması ihtimal dahilinde olan bir durumdur. İki Bakanlığın bir olayı farklı nitelendirmesi ihtimali, Başbakanlık makamının bulunduğu dönemlerde olmamıştır. Çünkü o dönemde AFAD başkanı Başbakana karşı sorumlu olup, Başbakanın afet olarak dikkate aldığı bir olay Bakanlıklar tarafından da aynı şekilde nitelendirilmekteydi. Halbuki şu anki sistemde AFAD Cumhurbaşkanlığına değil, İçişleri Bakanlığına bağlı ve AFAD başkanı Bakan karşı sorumludur. Bu doğrultuda da 4 Nolu CBK’da bir olayın afet olduğuna yönelik kararı Cumhurbaşkanı yerine İçişleri Bakanının alması öngörülmüştür. Bu yüzden de yaşanan bir olayın afet olup olmadığına yönelik farklı değerlendirmelerde bulunulmasının önü açılmıştır. Zira mevcut mevzuatımıza göre hem İçişleri Bakanının hem de Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının bu konuda yetkisi bulunmaktadır³⁰.

AFAD’ın merkez teşkilatı birçok hizmet birimini içerisinde barındırmaktadır. Her bir birimin kendi özel görev ve yetkileri olup 4

verilecek onay üzerine ilgili bölgelerin yangın afetine uğraması muhtemel olduğu ilan edilmektedir.

²⁹ Bu yüzden 7269 sayılı Kanunda teknolojik afetlerin de afet tanımına eklenmesi ve bu yönde yasal düzenleme yapılması gerektiği belirtilmektedir, bkz. Ersöz, s.489-490.

³⁰ Afete maruz bölge kararının alınmasında istisnaya yer verilmeyerek tek mercinin yetkili kılınması gerektiği yönünde bkz. Ersöz, s.498.

Nolu CBK'nın m. 35/2 hükmünde, Deprem ve Risk Azaltma Genel Müdürlüğü, Afetlere Müdahale Genel Müdürlüğü, Barınma ve Yapım İşleri Genel Müdürlüğü, Yönetim Hizmetleri Genel Müdürlüğü, Rehberlik ve Denetim Başkanlığı, Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı, Hukuk Müşavirliği, Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği, Özel Kalem Müdürlüğü şeklinde AFAD'ın merkez teşkilatındaki birimleri sıralanmıştır. İlaveten yine AFAD'ın bünyesinde olacak şekilde Afet Araştırmaları Merkezi ile Afet ve Acil Durum Eğitim Merkezi Müdürlüğü de diğer hizmet birimleri arasında yer almaktadır.

AFAD'ın taşra teşkilatı ise valiye bağlı olacak şekilde il afet ve acil durum müdürlükleri kurularak oluşturulmuştur. Ek olarak, Afet ve Acil Durum Müdahale Hizmetleri Yönetmeliği m. 13/1-c hükmüne göre, “*valiliklerce gerekli görülmesi halinde ilçelerde kaymakamlıklar bünyesinde İlçe AFAD Merkezi*” de kurulabilmektedir. Bu merkezlerde afet ve acil durumlarda yapılacak olan müdahalelerin koordinasyonu sağlanmaktadır. Bu bağlamda 7 gün 24 saat kesintisiz çalışmaları, güvenli bilgi işlem ve haberleşme sistemleriyle donatılmaları aranmaktadır (m. 13/1).

Genel hatlarıyla AFAD'ın teşkilat yapısı böyle olmakla birlikte, AFAD'ın tüzel kişiliğinin olduğuna dair açık bir hükme ilgili düzenlemelerde yer verilmemiştir. 4 Nolu CBK m. 30 hükmünde yalnızca, AFAD'ın İçişleri Bakanlığına bağlı bir Başkanlık olduğu belirtilmiştir. Bu yüzden hukuki kişiliğinin olup olmadığı değerlendirildiğinde, AFAD'ın tipik bir *Bakanlığa bağlı kuruluş* statüsünde olduğu anlaşılmaktadır. Zira her şeyden evvel bir teşkilatın kamu tüzel kişisi olarak nitelendirilebilmesi için öncelikle bir tüzel kişiliğe sahip olması gerekmektedir³¹. Sonrasında kamu tüzel kişiliği nitelendirmesi için aranan koşullara bakılmalıdır. Bu koşullardan biri kamu tüzel kişiliklerinin Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi öncesinde Anayasa veya kanunla kurulmuş olması gerektiği idi. Ancak Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemiyle birlikte CBK ile kamu tüzel kişisi kurulabilmesine de imkan tanınmıştır. Böylece bir tüzel kişiliğin kamu tüzel kişiliğini haiz olabilmesi için Anayasa, kanun veya CBK ile kurulması gerekmektedir. Buna ek olarak aranan diğer bir koşul, bu tüzel

³¹ Lütfi Duran, İdare Hukuku Ders Notları, Fakülteler Matbaası, İstanbul 1982, s.71; Kemal Gözler, Mahalli İdareler Hukuku, Ekin, Bursa 2018, s.165; Ali D. Ulusoy, Yeni Türk İdare Hukuku, 4. Baskı, Yetkin, Ankara 2021, s.134-135.

kişiliğın kamu gücü ayrıcalıkları veya yükümlülükleriyle donatılmış olmasıdır³². AFAD bu koşullar açısından incelendiğinde CBK ile kurulmuş ve özellikle afet yönetiminin ihtiyaçları doğrultusunda özel hukuk kişilerinden çok daha üstün yetkilere sahip kılınmıştır. Örneğın Afet ve Acil Durum Hizmetleri Yönetmeliğinin m. 18/2 hükmünde acil yardımlarda ihtiyaç duyulduğu takdirde, “*Etkin ve zamanında müdahale amacıyla Başkanlığın talebi üzerine; askeri kargo uçakları ve helikopterleri dahil olmak üzere tüm kurum ve kuruluşların hava, deniz ve kara araçları ve diğer yardımcı alet ve ekipmanları(nın), herhangi bir gecikmeye mahal verilmeksizin*” görevlendirileceğı belirtilmiştir. Bu bilgiler ışığında değerlendirme yapıldığında AFAD’ın, kamu tüzel kişiliğı için gereken koşulları sağlamasına rağmen sırf ilgili düzenlemelerde tüzel kişiliğı haiz olduğunu belirten herhangi bir ifadeye yer verilmemiş olması nedeniyle, kamu tüzel kişiliğinin bulunmadığı sonucuna ulaşılmaktadır.

İfade edelim ki, mevcut düzenlemeler dahilinde AFAD’ın kamu tüzel kişiliğine sahip olması sağlandığı takdirde de afet yönetimi için etkili bir değışim olmayacak, kısmen farklı bir afet yönetimi ortaya çıkacaktır. Öncelikle kamu tüzel kişiliğine sahip olan bir AFAD’ın İçişleri Bakanlığı ile hiyerarşik ilişkisi bitmiş olacaktır. Bu durumda AFAD başkanı bir olayın afet olup olmadığının nitelendirilmesi için İçişleri Bakanını beklemeyecek, doğrudan afet yönetimi ile ilgili süreci yönetebilecektir. İlaveten AFAD, kendisine ait bir bütçeye sahip olarak afet yönetimi için her zaman kullanabileceğı bir kaynağa kavuşacaktır. Bununla birlikte bakanlıkların, özellikle de İçişleri Bakanlığı ile Çevre, Şehircilik ve İklim Değışikliği Bakanlığının, kendisi üzerinde vesayet denetimi söz konusu olacaktır. Bu nedenle de AFAD’ın afet yönetimine ilişkin kimi faaliyetlerinde bakanlıkların onayını veya iznini alması gerekecektir. Oysa AFAD kamu tüzel kişiliğine sahip kılınmak yerine bakanlık statüsüne kavuşturulursa, mevzuatta yapılacak değışikliklerle AFAD’ın afet yönetimindeki tek yetkili merci olmasının önu açılacaktır.

³² Şeref Gözübüyük ve Turgut Tan, İdare Hukuku Cilt I Genel Esaslar, 14. Baskı, Turhan, Ankara 2021, s.162-165; Kemal Gözler ve Gürsel Kaplan, İdare Hukuku Dersleri, 23. Baskı, Ekin, Bursa 2021, s.98-100; Bahtiyar Akyılmaz, Murat Sezginer ve Cemil Kaya, Türk İdare Hukuku, 14. Baskı, Savaş, Ankara 2021, s.207-211; Ulusoy, s.137-140; Oğuz Sancakdar ve Diğerleri, İdare Hukuku Teorik Çalışma Kitabı, 10. Baskı, Seçkin, Ankara 2021, s.115-118; Halil Kalabalık, İdare Hukuku Dersleri Cilt - I, 5. Baskı, Seçkin, Ankara 2019, s.119-126; Ramazan Yıldırım ve Serkan Çınarlı, Türk İdare Hukuku Dersleri Cilt: I, 7. Baskı, Adalet, Ankara 2021, s.67-70.

Örneğin meydana gelen afetin genel hayata etkili olduğuna dair değerlendirmeyi Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı yapmayacak, AFAD'ın bizzat kendisi afetle ilgili tüm kararları alabilecektir. Benzer şekilde 7269 sayılı Kanundaki iş ve işlemlerle, mesela m. 16 hükmünde düzenlenen afet bölgesindeki topluluğun başka bir yere taşınmasıyla, doğrudan AFAD ilgilenebilecektir. AFAD'ın İçişleri Bakanından talimat alan bir konumdan sıyrılıp, diğer bakanlıkları harekete geçiren bir pozisyonda olması afet yönetimindeki hızlılığı da pekiştirecektir. Keza AFAD kendisine ait kapsamlı bir bütçeye kavuşarak afetlerde barınma, yiyecek, giyecek, tedavi ve arama kurtarma çalışmaları için gerekli olan ekipmanların teminini de daha iyi bir şekilde sağlayabilecektir. Bakanlık statüsünde olan bir AFAD'ın varlığı, hem mevzuatın sadeleşmesini sağlayacak hem de kolaylaştıracaktır. Aynı zamanda hesap verilebilirliği de artıracaktır. Özellikle afetlerle mücadelede yaşanan aksamalardan Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının mı, İçişleri Bakanlığının mı, AFAD'ın mı, valiliğin mi, belediyelerin mi, sorumlu olduğuna dair belirsizliğin önüne geçilecektir. Ülkemizde sıklıkla doğal afetlerin meydana geldiği de göz önüne alındığında AFAD'ın bir bakanlık statüsünde olması afet yönetimi için daha doğru olacaktır.

Belirtelim ki, AFAD'ın kamu tüzel kişiliğinin olmaması hukuki sorumluluğu olmadığı anlamına gelmemektedir. Çünkü idari yargılama hukukunda kesin ve yürütülmesi gereken işlem tesis ve icra etme yetkisine sahip olan veya zarara yol açan hizmeti nihai olarak tanzim etme ve yürütme yetkisine sahip olan idari kuruluşlara dava açılabilir³³. Bu yüzden AFAD'ın kamu tüzel kişiliğinin olmaması önemli değildir. Buna ek olarak, 26 Eylül 2011 tarih ve 659 sayılı Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdareleri ve Özel Bütçeli İdarelerde Hukuk Hizmetlerinin Yürütülmesine İlişkin Kanun Hükmünde Kararnamenin m. 6/1 hükmünde idarelerin, kendi iş ve işlemleriyle ilgili olarak açılacak adli ve idari davalar ile tahkim yargılaması ve icra işlemlerinde taraf sıfatını haiz olduğu ifade edilmiştir. 659 sayılı KHK'nın m. 2/1-ç hükmünde idare kelimesiyle kastedilenin 10 Aralık 2003 tarih ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununa ekli (I) ve (II) sayılı cetvellerde belirtilen kamu idareleri olduğu açıklanmıştır. Bu doğrultuda AFAD'ın I sayılı Cetvelde yer alması nedeniyle de sorumlu olduğu

³³ Gürsel Kaplan, İdari Yargılama Hukuku, 8. Baskı, Ekin, Bursa 2022, s.420, 423; Bahtiyar Akyılmaz, Murat Sezginer ve Cemil Kaya, Türk İdari Yargılama Hukuku, 5. Baskı, Savaş, Ankara 2021, s.371-372.

konular hakkında dava edilebileceği, diğer bir ifadeyle, husumet ehliyetine sahip olduğu sonucuna ulaşılmaktadır³⁴. İlave olarak AFAD'ın taşra teşkilatı olan il afet ve acil durum müdürlüklerinin yapmış olduğu işlem ve eylemlerine karşı da dava açılabilmesi mümkündür. Ancak 4 Nolu CBK'nın m. 52/4 hükmünde belirtildiği üzere bu davalar valilik husumetiyle görülecektir. Başka bir ifadeyle, il afet ve acil durum müdürlüklerinin işlem ve eylemleri için davalar valiliğe karşı açılacaktır.

IV. AFETLER SONUCUNDA ORTAYA ÇIKAN ZARARLARDAN AFAD'IN SORUMLULUĞU

AFAD'ın afetler sonucunda oluşacak sorumluluğunu, 6 Şubat 2023 tarihinde meydana gelen Kahramanmaraş ve Gaziantep merkezli iki büyük depremden sonra yürürlüğe giren 7269 sayılı Kanunun geçici m. 27 hükmünden kaynaklanan hak sahipliğine ilişkin sorumluluğu ve AFAD'ın afet yönetimine ilişkin görevlerini yerine getirirken doğabilecek sorumluluğu şeklinde ikiye ayırarak ele alacağız.

A. AFAD'ın Hak Sahipliğini Belirlemeden Doğan Sorumluluğu

7269 sayılı Kanunun m. 1 hükmünde belirtildiği üzere “*Deprem (Yer sarsıntısı), yangın, su baskını, yer kayması, kaya düşmesi, çığ, tasman ve benzeri afetlerde; yapıları ve kamu tesisleri genel hayata etkili olacak derecede zarar gören veya görmesi muhtemel olan yerlerde ... yapılacak yardımlar hakkında bu kanun hükümleri*” uygulanmaktadır. Afetten zarar gören kişilere, konut, işyeri, bina vb. yapılarla ilgili yardımlar veya kredi sağlanması gibi destekler ile bu yardım ve desteklerden kimlerin faydalanacağını belirlenmesi, diğer bir ifadeyle hak sahiplerinin tespit edilmesi 7269 sayılı Kanuna göre yapılmaktadır. Öte yandan 7269 sayılı Kanun uyarınca hazırlanan Afet Sebebiyle Hak Sahibi Olanların Tespiti Hakkındaki Yönetmelik de hak sahipliğinin tespitinde önem arz eden diğer bir düzenlemedir. Ancak her iki düzenleme de incelendiğinde AFAD'a dair hüküm içermedikleri görülecektir. Yalnızca 7269 sayılı Kanunun geçici m. 23, 24 ve 27 hükümlerinde AFAD'a ilişkin ifadelerle denk gelinmektedir. Geçici m. 23 hükmünde, 17 Ağustos 1999 ve 12 Kasım 1999 tarihlerinde meydana

³⁴ 659 sayılı KHK'nın idari yargılama hukukundaki husumet konusuna dair etkileri hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. Kaplan, s.420-423.

gelen depremlerle ilgili olarak hak sahipliği düşürülen kişilerin daha önce ödediği tutarın, hak sahiplerine AFAD tarafından kanuni faizi ile birlikte ödeneceği; geçici m. 24 hükmünde ise AFAD'ın 13 Mayıs 2014 tarihinde Manisa ili Soma ilçesinde meydana gelen maden kazasında hayatını kaybeden kişilerin mirasçılarına devredilmek üzere yapılacak konutlar için ihtiyaç duyulan taşınmazları bağış, satın alma, kamulaştırma, devir ve temlik veya tahsis yolu ile edinebileceği belirtilmektedir. Görüleceği üzere her iki madde hükmünde de AFAD'ın hak sahipliğini belirlemeye ilişkin doğrudan bir yetkisi bulunmamaktadır. Geçici m. 23 hükmünde AFAD hak sahipliği düşürülenlere geri ödeme yapmakta, geçici m. 24 hükmünde ise konutları yapabilmek için taşınmaz almaktadır.

Geçici m. 23 ve 24 hükmüne karşın 14 Temmuz 2023 tarihinde yürürlüğe giren geçici m. 27/1 hükmünde ise AFAD'a hak sahipliğini belirlemeye ilişkin önemli bir görev verilmektedir. Zira geçici m. 27/1 hükmünün AFAD'a ilişkin ifadelerine göre³⁵, hak sahipliğiyle ilgili duyuruların AFAD'ın resmi internet sitesi üzerinden gerçekleştirileceği, hak sahipliğine ilişkin başvuruların AFAD'ın belirlediği başvuru merkezlerine yapılacağı, başvuru sonuçlarının da yine AFAD'ın internet sayfasında ilan edileceği, ek olarak başvuru sonuçlarına itirazın da AFAD'ın belirlediği merkezlere yapılacağı belirtilmektedir. Geçici m. 27/1 hükmünde başvurularla mülki idare amirliklerinin de ilgileneceği

³⁵ Geçici m. 27/1 hükmüne göre, “6/2/2023 tarihinde meydana gelen depremler nedeniyle genel hayata etkili afet bölgesi olarak kabul edilen yerlerde bu Kanundan faydalanmak suretiyle inşaat kredisi verilmesini ya da bina yaptırılmasını isteyenlerin hak sahipliği başvurusunun yapılacağına dair duyuru, mahallinde mülki idare amirliğince ve Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı resmî internet sitesinde ilan edilir. Duyuruda, ilan tarihinden itibaren iki ay içinde mahallinde mülki idare amirliklerine veya Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığınca belirlenen başvuru merkezlerine yazılı olarak ya da e-Devlet Kapısı üzerinden başvuru yapılabileceği belirtilir. Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı gerektiğinde başvurular için en fazla bir ay ek süre verebilir. Başvuru sonuçları, mahallinde mülki idare amirliğince, Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı resmî internet sitesinde ve e-Devlet Kapısı üzerinden ilan edilir. Bu fıkra uyarınca yapılacak ilanlar, 11/2/1959 tarihli ve 7201 sayılı Tebligat Kanunu hükümlerine göre yapılmış tebligat yerine geçer. Hak sahibi kabul edilmeyenler, onbeş gün içinde mahallinde mülki idare amirliklerine veya Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı tarafından belirlenen başvuru merkezlerine yazılı olarak ya da e-Devlet Kapısı üzerinden itiraz edebilirler”.

ifade edilmekle birlikte yalnızca AFAD'a gerektiğinde başvurular için en fazla bir ay ek süre verme imkanı tanınmıştır. Bu bağlamda 6 Şubat 2023 tarihlerinde meydana gelen depremler için yapılacak hak sahipliğine ilişkin başvurularla AFAD'ın ilgilenmesi istenmiştir.

Hak sahipliği için yapılacak başvuruların değerlendirilmesi için inceleme komisyonlarının kurulması gerekmektedir. Uygulamada bu komisyonlara Hak Sahipliği İnceleme Komisyonu veya Mahalli Hak Sahipliği İnceleme Komisyonu da denilmektedir. Bu komisyonun kimlerden oluşacağı Afet Sebebiyle Hak Sahibi Olanların Tespiti Hakkındaki Yönetmeliğin m. 20 hükmünde açıklanmıştır. Buna göre komisyonlar ilgili mülkiye amirinin veya tevkil edeceği bir memurun başkanlığında; Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı mahalli kuruluşundan bir, mahalli tapu idaresinden bir, belediye teşkilatı olan yerlerde belediye encümeninden bir, köylerden ise ihtiyar kurulundan bir temsilcinin katılımıyla oluşmaktadır. Yönetmeliğin m. 20/2 hükmünde istisnai olarak Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının kuruluşunun bulunmadığı yerler için, ilgili mülkiye amirinin tayin edeceği kişinin Bakanlığı temsilen komisyona katılacağı belirtilmiştir. Ek olarak ilgili mülkiye amirlerinin bilgi ve görgüsünden yararlanmak istediği kişileri komisyon çalışmalarına dahil edebileceği de Yönetmeliğin m. 20/3 hükmünde ifade edilmiştir. Oysa 6 Şubat 2023 depremleri için uygulamada Yönetmelikten farklı olarak Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı yerine AFAD yetkilileri komisyonda görev almıştır³⁶.

³⁶ Hak sahipliğine ilişkin yapılan açıklamada, “*Bu süreci; 30 Mayıs 2023 tarihinde başlattık. Depremzedelerimize öncelikle yasal başvuru süresi verildi. 11 il, 124 ilçe ve 6 bin 929 mahalleyi kapsayan hak sahipliği çalışmaları 211 günde tamamlandı. Bu yoğun çalışma için, 146 Hak Sahipliği Ofisinde yaklaşık 2 bin 500 personel görev aldı. Tüm değerlendirmeler AFAD AYDES yazılımı üzerinden bilişim ortamında yapıldı. Vatandaşlarımız tarafından sunulan yaklaşık 30 milyon evrak incelendi. Toplamı 15 milyon sayfa olmak üzere 70 bine yakın komisyon kararı alındı. Bunların her biri 124 ilçe kaymakamı, 6 bin 929 mahalle muhtarı, 124 tapu temsilcisi, 124 nüfus temsilcisi, 124 belediye temsilcisi ve 124 AFAD yetkilisi tarafından imza altına alındı*” denilmiştir. Açıklama için bkz. <https://www.icisleri.gov.tr/icisleri-bakanimiz-sayin-ali-verlikaya-afet-ve-acil-durum-yonetimi-merkezinde-aciklamalarda-bulundu>, (Erişim Tarihi: 27.02.2024).

Yönetmeliğin m. 21 hükmünde genel olarak, komisyonun hak sahipliği listesini düzenleyeceği, hak sahipliği için başvurular arasında hak sahibi niteliği taşımayanların gerekçeleri de açıklanarak ayrı bir listede belirtileceği, listelerin hazırlanması üzerine komisyon üyeleri tarafından imzalanacağı ve bir tutanakla belgelendirileceği ardından hak sahipleri listesi ile tutanakların birer nüshasının Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığına gönderileceği ifade edilmiştir. 7269 sayılı Kanunun geçici m. 27/1 hükmünün son cümlesinde komisyon kararlarına on beş gün içerisinde itiraz edilebileceği, Yönetmeliğin m. 22/1 hükmünün son cümlesinde de itirazların komisyonca incelenip karara bağlanacağı düzenlenmiştir. Buna ek olarak Yönetmeliğin m. 22/2 hükmünde hak sahipliği ve itiraz konusunda nihai kararın Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığınca verileceği belirtilmiştir. Görüleceği üzere, başvuru sonuçlarına itiraz imkanı tanınmakla birlikte itiraz sonucunun kişiler için olumsuz neticelenmesi halinde ne yapılacağı düzenlenmemiştir. Dolayısıyla itiraz yolu da tüketildiğinde tüm idari süreç tamamlanmaktadır. Bu aşamada artık hak sahipliğine dair olumsuz neticenin lehe dönüşebilmesi için idari yargı yoluna başvurulması gerekmektedir³⁷.

Uygulamada idari yargı mercilerinde hak sahipliğine ilişkin komisyon kararının iptali için açılacak olan davalarda husumetin kime yöneltileceği ise 7269 sayılı Kanunun geçici m. 27 hükmü ile Yönetmeliğin m. 22/2 hükmü sebebiyle karışıklıklara neden olabilmektedir. Şöyle ki, 6 Şubat 2023 depremleri için başvurulara dair tüm aşamalar AFAD'ın il müdürlükleri veya ilgili mülki idare amirliklerince gerçekleştirildiğinden, hak sahipliğine ilişkin kararların da bu makamlarca verildiği anlaşılmaktadır. Bu doğrultuda da AFAD il müdürlüklerince değerlendirilen başvurular için husumetin 4 Nolu CBK'nın m. 52/4 hükmü gereği olarak valiliğe; kaymakamlık bünyesinde oluşturulan inceleme komisyonları için ise kaymakamlığa yöneltilmesi gerekmektedir. Halbuki Yönetmeliğin m. 22/2 hükmünde son kararın Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığınca verileceği yazılıdır.

³⁷ Hasar tespit işlemine dayanan hak sahipliğine ilişkin kararın iptali davası açılabilmesi için tüm itiraz süreçlerinin eksiksiz tamamlanması ve süresi içinde dava açılması gerektiği, ayrıca bu tür davaların adli yardım kapsamında olduğu yönünde bkz. Özge Kaynak, "İdari Yargıda Deprem Sonrası Hasar Tespit İşlemine Dayanan Hak Sahipliği Davaları", İdare Hukuku ve İdari Yargılama Uluslararası Sempozyumu ISALAJ 2023, 20-23 Temmuz 2023, s.268-269.

Yönetmeliğin bu hükmüne göre hareket edildiğindeyse husumetin Çevre Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığına yöneltilmesi gerekmektedir. Kişilerin doğrudan muhatap oldukları komisyonlar ise genellikle AFAD’la ilintili olduğundan veya kaymakamlık bünyesinde yer aldığından Yönetmelik hükmü uygulamada gözden kaçırılabilir niteliktedir. Bununla birlikte husumete ilişkin bu problemin Danıştay kararları incelendiğinde sadece 6 Şubat 2023 depremleriyle mevcut olmadığı da anlaşılmaktadır. Zira ilgili kararlarda idarenin, AFAD’ın kurulmasıyla birlikte hak sahipliğine ilişkin uygulamalarında zamanla değişikliğe gittiği ve hak sahipliğine ilişkin konularda AFAD’ı tercih etmeye başladığı görülmektedir. Bu yüzden de Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının Yönetmelikte nihai karar merci olarak gösterilmesi eski bir uygulama gibi kalmaktadır. Bu tespitimizle bağlantılı olan Danıştay 14. Dairesinin bir kararında “*Uyuşmazlığa konu işlemin Mahalli Hak Sahipliği İnceleme Komisyonu kararı ile tesis edildiği, Mahalli Hak Sahipliği İnceleme Komisyonunun ise İl Afet ve Acil Durum Müdürlükleri ve Valiliğin emri altında görev yaptığı dikkate alındığında, dosyanın sadece E.. Valiliği husumetiyle tekemmül ettirilip karara bağlanması gerekirken, Başbakanlık Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının da hasım mevkiine alınarak karar verilmesinde hukuka uyarlık görülmemiştir*” ifadesine yer verilmiştir³⁸. Kararda fark edileceği üzere husumetin Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığına hiç değinilmeden valiliğe yöneltilmesi gerektiği açıkça belirtilmiştir. Buna karşın Danıştay 6. Dairesinin bir kararında ise Yönetmeliğin m. 22/2 hükmü gereği nihai karar verme makamının Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı olduğu vurgulanarak, “*dava konusu kararın hak sahibi kabul edilmemeye ilişkin olduğu ve onay makamı olan Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı tarafından verilen nihai karar ve eki listede davacının halihazırda hak sahibi kabul edilmediği durumu dikkate alındığında, İdare Mahkemesi tarafından davanın esasının incelenmesi suretiyle yeniden karar verilmesi gerektiği*”ne hükmedilmiştir³⁹. Böylece kararda dolaylı olarak da olsa AFAD’ın onay makamı olmadığına dikkat

³⁸ D14D, T.11.03.2015, E.2013/6792, K.2015/1836, (www.kazanci.com.tr), (Erişim Tarihi: 04.03.2024). Ayrıca bkz. Pınar Yaşar Şatroğlu, “Doğal Afetlerde Hak Sahipliği Kavramının Danıştay Kararları Işığında Açıklanması ve İdarenin Kusur Sorumluluğu Açısından Kavramın Değerlendirilmesi”, ABD, C.81, Deprem Özel Sayısı-I (Kamu Hukuku), 2023, s.253.

³⁹ D6D, T.02.03.2021, E.2019/13496, K.2021/2765, (www.kazanci.com.tr), (Erişim Tarihi: 04.03.2024). Ayrıca bkz. Ersöz, s.497.

çekilmeye çalışılmıştır. Ayrıca görüleceği üzere bu karardaki olayda AFAD, Yönetmelik hükümlerinde onay makamı olarak belirtilmemiş olmasına rağmen kendisini yetkili görerek inceleme komisyonu kararını onamıştır. Dolayısıyla Danıştaya yansıyan olaylardan anlaşılmaktadır ki fiiliyatta hak sahipliğine ilişkin kararlar için Yönetmelikten giderek ayrışan bir uygulama oluşmaya başlamıştır. 6 Şubat 2023 depremleri için 7269 sayılı Kanuna eklenen geçici m. 27 hükmüyle de fiiliyatta var olmaya başlamış bu uygulama adeta daha görünür hale gelmiştir. Fakat bu hüküm geçici niteliktedir ve Yönetmelikle yine de uyumlu değildir. Bu yüzden hukuki öngörülebilirlik açısından tehlike arz eden bu durumun düzeltilmesi, bunun için de Afet Sebebiyle Hak Sahibi Olanların Tespiti Hakkındaki Yönetmelik hükümlerinin komisyon oluşum şekli, karar inceleme usulü, itiraz aşamaları ve nihai karar mercinin belirlenmesi bakımından elden geçirilmesi gerekmektedir.

B. AFAD'ın Afet Yönetiminden Kaynaklanan Sorumluluğu

Ülkemizin idari teşkilatlanmasında afet yönetimi için önemli bir rol üstlenen AFAD, birçok yetki ve göreve sahiptir. CBK m. 30 ve devamında yer alan maddelere göre AFAD, afetzedelerin tedavi, beslenme, kılık kıyafet temini gibi acil ihtiyaçlarını sağlamak (m. 38/1-d), arama kurtarma hizmetlerinin planlanması, icra edilmesi ve müdahale faaliyetlerinde koordinasyonu sağlamak (m. 37/1-d ve m. 37/1-e), hayatın normale dönmesini sağlayıcı tedbirler almak (m. 38/1-a), meydana gelen afetlerin genel hayata etkili olup olmadığına karar verilmesine yönelik işlemleri yapmak (m. 38/1-b), geçici barınmayı sağlamak ve kalıcı barınmanın sağlanması için gerekli işlemleri yapmak (m. 38/1-c ve m. 38/1-f), muhtemel afet ve acil durum bölgelerini tespit etmek ve önleyici tedbirleri ilan etmek (m. 36/1-b), zarara uğraması muhtemel yerlerin plan, proje ve imar esaslarını belirlemek (m. 36/1-ç), yapı sağlığı izleme ve değerlendirme merkezi kurmak (m. 36/1-j), afet ve acil durumlara ilişkin veri tabanları, coğrafi bilgi sistemleri, haberleşme, tahmin ve erken uyarı sistemlerini kurmak (m. 41/1-h) gibi birçok faaliyeti yürütmekle yükümlü kılınmıştır. Peki bu faaliyetleri yerine getiremediğinde veya geç yerine getirdiğinde ya da kötü bir şekilde yürüttüğünde AFAD'ın sorumluluğu söz konusu olacak mıdır? Bunun için AFAD'a dava açılması mümkün müdür?

Sorularımızın yanıtına geçmeden önce idarenin sorumluluğunu açıklamak gerekir. İdare hukukunda sorumluluk *kusurlu sorumluluk* ve *kusursuz sorumluluk* olmak üzere iki alt başlıkta incelenmektedir.

İdarenin kusura dayalı sorumluluğu, kusursuz sorumluluğa göre öncelikle dikkate alınan sorumluluktur. Zira kusursuz sorumluluk istisnai, kusurlu sorumluluk ise esas olandır. Ayrıca idarenin zarardan sorumlu tutulabilmesi için iki sorumluluk türünün aynı anda ileri sürülmesi mümkün değildir. Bu doğrultuda idarenin zarardan sorumlu olup olmadığı değerlendirilirken önce kusura dayalı sorumluluğuna, sonra kusursuz sorumluluğuna bakılmaktadır⁴⁰.

Kusurlu sorumluluktaki kusur kavramına hizmet kusuru da denilmektedir. Hizmet kusuruna neden olan haller de hizmetin hiç işlememesi, geç işlemesi veya kötü işlemesi şeklinde tasnif edilmektedir. Kusursuz sorumluluk da kendi içinde iki alt başlıkla ele alınmaktadır. Bu başlıklar aynı zamanda kusursuz sorumluluğun ilkelerini teşkil etmektedir. Bunlardan ilki tehlike/risk ilkesi, ikincisi ise kamu külfetleri karşısında eşitlik ilkesidir. Tehlike/risk ilkesine göre idare, kendisinin yürüttüğü ve bünyesinde tehlike barındıran faaliyetlerinden dolayı kişilerin zarar görmesi halinde hiçbir kusuru olmasa bile meydana gelen zararı karşılamakla yükümlüdür. Tehlike/risk ilkesi de kendi içinde mesleki risk ve sosyal risk olarak ikiye ayrılmaktadır. Sosyal risk ilkesi terör olayları sonucunda ortaya çıkan zararların tazminine ilişkin iken, mesleki risk ilkesi kamu hizmetinde görev yapan kişinin görevini yerine getirirken veya görevinden dolayı uğradığı zararın tazminine ilişkindir. Kamu külfetleri karşısında eşitlik ilkesi ise idarenin toplumun yararına olan eylem ve işlemleri sonucunda bazı kişilerin zarara uğramasına neden olmasından ötürü tazmin yükümlülüğünün doğmasıdır. Bu ilkeyle herkesin yararına olan bir gelişmenin belirli bir grubun zarara uğramasıyla neticelenmesinin önüne geçilmek istenmektedir. Böylece

⁴⁰ Gözler ve Kaplan, s. 682, 695; Ender Ethem Atay, İdare Hukuku, 7. Baskı, Turhan, Ankara 2021, s.676; Meltem Kutlu, “Deprem ve İdarenin Sorumluluğu”, Amme İdaresi Dergisi, C.32, S.4, 1999, s.16; Serkan Çınarlı ve Diğerleri, Yargı Kararları Işığında Afetlerden Kaynaklanan İdari Davalar, Adalet, Ankara 2023, s.405; Adil Bucaktepe, “Depremden Dolayı İdarenin Sorumluluğu”, DÜHFD, C.17-18, S.26-27-28-29, 2012-2013, s.96, 99; Onur Gürer, “İdarenin Depremden Doğan Sorumluluğu ve 2023 Kahramanmaraş Depremi”, Depremin Özel Hukuk ve Kamu Hukuku Açıklarından Değerlendirilmesi, 9 Mart 2023, s.98-99; Tahtalı, s.141; Alkan ve Yıldız, s.230.

yararlanmada olduğu kadar külfette de eşitlik sağlanmaya çalışılmaktadır⁴¹.

Kusurlu sorumluluk ile kusursuz sorumluluğu ortadan kaldıran veya azaltan bazı nedenler bulunmaktadır. Bunlar mücbir sebep, beklenmeyen hal, zarar gören kişinin davranışı ve üçüncü kişinin davranışdır. Mücbir sebep, idarenin faaliyetinden kaynaklanmayan, dış etkenlerden ötürü meydana gelen ancak önceden tahmin edilemeyen, öngörülemeyen ve karşı konulması da mümkün olmayan olaylardır. Böylesi durumlarda mücbir sebep, hem kusurlu sorumluluğu hem de kusursuz sorumluluğu ortadan kaldırmaktadır. Mücbir sebep, deprem, sel gibi doğa olayları; ihtilal, savaş gibi beşeri olaylar veya grev gibi hukuki olaylar nedeniyle söz konusu olabilmektedir. Beklenmeyen hal, mücbir sebebe benzer bir kavram olup, beklenmeyen hale neden olan olaylar da tıpkı mücbir sebepteki olaylar gibi öngörülemez ve önlenemezdir. Ancak beklenmeyen hal ile mücbir sebebin arasındaki farkı, beklenmeyen hale neden olan olayların idarenin yürüttüğü faaliyetler içinde meydana gelmesi oluşturmaktadır. Bu yüzden de beklenmeyen hal kusura dayalı sorumluluğu ortadan kaldırmaktaysa da kusursuz sorumluluğu etkilememektedir. Zarar görenin davranışı ile üçüncü kişinin davranışı ise

⁴¹ Gözler ve Kaplan, s.682, 694-695; Gözübüyük ve Tan, s.718-719, 728 vd.; Metin Günday, *İdare Hukuku*, 10. Baskı, İmaj, Ankara 2015, s.369-373, 378-383; Kâzım Yenice ve Yüksel Esin, *Açıklamalı-İçtihatlı-Notlu İdari Yargılama Usulü, Arısan Matbaacılık ve Ambalaj Sanayii*, Ankara 1983, s.85-98; Turgut Tan ve Bahar Bayazıt, *İdare Hukuku*, 10. Baskı, Turhan, Ankara 2021, s.439, 447-451; Turan Yıldırım, *İdare Hukuku*, (Ed. Turan Yıldırım), 8. Baskı, Onikilevha, İstanbul 2021, s.773, 776-781; Ulusoy, s.573-576; Sancakdar ve Diğerleri, s.833-839, 848-851; Atay, s.683-689, 695-710; Ramazan Çağlayan, *İdare Hukuku Dersleri*, 9. Baskı, Adalet, Ankara 2021, s.625-628, 642 vd.; Çınarlı ve Diğerleri, s.400-401, 405-407; Bucaktepe, s.96, 100-101; Tahtalı, s.141-145; Gürer, s.98-99; Dilhun Ayaydın, “Deprem Nedeniyle Ortaya Çıkan Zararlarda İdarenin Sorumluluğu’nun Özel Hukuk Sorumluluğu’ndan Ayrıştırılması”, *Deprem Dolayısıyla Ortaya Çıkan Güncel Hukuki Sorunlar Sempozyumu*, 30 Mayıs 2023, s.176-177; Melike Çolakoğlu, *İdari Yargı Kararları Kapsamında Deprem Nedeniyle İdarenin Kusur Sorumluluğu*, Adalet, Ankara 2023, s.80-92; Suat Çalışkan ve Emre Cem Çalışkan, *Depremden Doğan Sorumluluk*, Platon, İstanbul 2024, s.179-183; Alkan ve Yıldız, s.230-235. Sosyal risk ilkesi hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. Bahtiyar Akyılmaz, “Sosyal Risk İlkesi ve Uygulama Alanı”, *GÜHFD*, C.9, S.1-2, 2005, s.186 vd.

sorumluluğu kısmen veya tamamen ortadan kaldıran nedenler olup, zarar görenin davranışı hem kusurlu sorumluluk hem de kusursuz sorumluluk için geçerli olurken, üçüncü kişinin davranışı sadece kusurlu sorumluluk için söz konusu olmaktadır. Ancak idarenin kusursuz sorumlu olduğu bir olayda üçüncü kişinin davranışı olayın meydana gelmesine neden olmuşsa idare zararı ödedikten sonra üçüncü kişiye karşı rücu davası açabilmektedir⁴².

Bu bilgiler ışığında AFAD'ın sorumluluğunu değerlendirmeden önce belirtelim ki, afetler sonucunda meydana gelen olaylar çok çeşitli olabileceğinden somut olayın özelliklerine göre sorumluluk da değişebilecektir. Her somut olayın koşulları dikkate alınarak her olay özelinde sorumluluk türleri ile sorumluluğu ortadan kaldıran hallerin ele alınması gerekmektedir. Bu yüzden de keskin, net bir şekilde AFAD'a sorumluluk atfedebilmek güçtür. Bununla birlikte bazı hususlar için belirlemelerde bulunabilmek mümkündür. AFAD afet yönetimiyle doğrudan ilgilendiğinden ve sorumluluğu ortadan kaldıran haller açısından mücbir sebep afetlerle ilintili olduğundan ilk bakışta yapılacak yüzeysel bir değerlendirmeye AFAD'ın sorumsuz olacağı düşünülebilir⁴³. Ancak her afet için bu söylenemez⁴⁴. Nitekim

⁴² Sıddık Sami Onar, *İdare Hukukunun Umumî Esasları III*. Cilt, 3. Baskı, İsmail Akgün Matbaası, İstanbul 1966, s.1719-1723; Gözler ve Kaplan, s.722-729; Gözübüyük ve Tan, s.755-763; Günday, s.384-385; Yenice ve Esin, s.98 vd.; Tan ve Bayazıt, s.462-468; Sancakdar ve Diğerleri, s.860-867; Yıldırım, s.781-788; Atay, s.711-720; Çağlayan, s.682 vd.; Celal Işıklar, "Danıştay Kararlarında İdarenin Kusursuz Sorumluluğunu Kaldıran ve Azaltan Hâller", *YBHD*, S.1, 2019, s.130 vd.; Kutlu, s.17-19; Çınarlı ve Diğerleri, s.407-405; Bucaktepe, s.102-112; Gürer, s.100-104, 115; Tahtalı, s.145-147; Azimli Çilingir, s.187 vd.; Çolakoğlu, s.113-120; Çalışkan ve Çalışkan, s.184-185; Alkan ve Yıldız, s.235-236.

⁴³ Nitekim doktrinde Marmara Depreminden önce, depremlerin mücbir sebep kapsamında değerlendirilerek idarenin sorumluluğunun oluşmadığına yönelik kararlar verildiği ifade edilmiştir. Ancak Marmara Depreminden sonra kararların mağdurların zararlarını karşılayacak şekilde değişim gösterdiği belirtilmiştir. Bu konuda bkz. Çolakoğlu, s.115.

⁴⁴ Sıklıkla sel baskınının meydana geldiği bir bölgede yeni bir sel baskınının mücbir sebep teşkil etmeyeceği yönünde bkz. Sancakdar ve Diğerleri, s.861. Ülkemizde özellikle Akdeniz ve Ege bölgesinde tsunami riskinin bulunduğu, imar planlarının buna göre hazırlanması gerektiği, somut olaya göre değişmekle birlikte idarenin taşkın sular ile selin neden olabileceği zararları önleyebilecek tedbirleri varsa bunları yerine getirmekle yükümlü

depremlerin ne zaman olacağına net bir şekilde günü ve saati belirlenemese de nerede olacağını, bir bölgede depremin meydana gelme ihtimalinin ne kadar yüksek olduğu, deprem üretme periyotlarının kaç yılda bir olduğu önceden bilinebilmektedir. Hatta bu doğrultuda deprem haritaları oluşturulmakta, deprem bölgeleri belirlenmekte, fay hatlarının bulunduğu yerler tespit edilmekte ve bu hatların oluşturabileceği depremlerin büyüklüğü hesaplanmaktadır⁴⁵. Örneğin İBB tarafından yapılan araştırmaya göre İstanbul'da olası bir 7.5 büyüklüğünde deprem meydana geldiği takdirde 48.000 binanın yıkılacağı, yolların %30'unun kapanacağı ifade edilmektedir⁴⁶. Keza İstanbul Valiliği ve AFAD tarafından hazırlanan İl Afet Risk Azaltma Planında da bazı semtlerde yolların kapanacağı ve müdahale sürecinin zorlaşacağı, 34.000 binanın hasar alacağı belirtilmiştir⁴⁷. Görüleceği üzere bu tür olası deprem

olduğu, bu durumlar için sadece mücbir sebep ileri sürerek sorumluluktan kurtulamayacağı yönünde bkz. Oğuz Sancakdar, “Deprem Zararlarının Azaltılmasında Mülkiyet Hakkını İlgilendiren Olası Dönüşümler, İmar ve İdare Hukuku Yönüyle Değerlendirmeler”, Fasikül, S.28, 2012, s.34-36.

⁴⁵ Dolayısıyla depremin önlenmesi mümkün olmasa bile nerelerde depremin meydana geleceği öngörülerek idarece gerekli tedbirlerin alınmasıyla oluşacak zararın azaltılabilmesinin mümkün olduğu, gerekli önlemler alınmadığıdaysa idarenin hizmet kusurundan doğan sorumluluğunun oluşacağı yönünde bkz. Bucaktepe, s.104-105. Teknolojinin ilerlemesi, Marmara Depreminden sonra Türkiye’de oluşan duyarlılık ve bu doğrultuda hazırlanan afetlere ilişkin planlar neticesinde 6 Şubat 2023 depremlerinin mücbir sebep olarak nitelendirilmesinin güçleştiği yönünde, bkz. Şerife Yıldız Akgül, “Depremden Kaynaklanan Manevi Zararlardan İdarenin Sorumluluğu”, TBB, S.167, 2023, s.142-143. Depremin mücbir sebep olmadığı yönünde bkz. Turan Ateş, Deprem Hukuku, 3. Baskı, Adalet, Ankara 2023, s.484; Murat Ekinci, “İdarenin Depremden Kaynaklanan Manevi Tazminat Sorumluluğu”, İdare Hukuku ve İdari Yargılama Uluslararası Sempozyumu ISALAJ 2023, 20-23 Temmuz 2023, s.196; Gonca Kozanoğlu, “Doğal Afetlere İlişkin İdari Sorumluluğun Kendine Özgü Şartları”, İdare Hukuku ve İdari Yargılama Uluslararası Sempozyumu ISALAJ 2023, 20-23 Temmuz 2023, s.224.

⁴⁶ Açıklama için bkz. <https://depremezmin.ibb.istanbul/deprem-seferberlik-plani/>, (Erişim Tarihi: 10.03.2024).

⁴⁷ Rapora göre “Bağcılar, Bahçelievler, Esenler, Gaziosmanpaşa, Kadıköy, Kağıthane, Kartal, Küçükçekmece, Maltepe, Pendik, Ümraniye ve Üsküdar ilçeleri, kalabalık ve yoğun nüfuslu ilçeler olmaları ve kapanması muhtemel yollar nedeniyle müdahale sürecinde diğer ilçelere göre fazlaca zorluk yaşanabilecek ilçeler olarak değerlendirilmiştir”. Rapor için bkz. AFAD ve

senaryosu hazırlıklarında AFAD'ın kendisi de yer almaktadır⁴⁸. Bu yüzden AFAD deprem bölgelerinde meydana gelebilecek olaylardan önceden haberdar ve bunlar için önleyici çalışmalar yürütmekte olduğundan, bu bölgelerde meydana gelen depremler sonucunda oluşan zararların sorumluluğundan mücbir sebebin varlığını ileri sürerek kurtulamayacaktır⁴⁹. Buna karşın, AFAD'ın yetkili ve görevli olduğu

T.C. İstanbul Valiliği, İstanbul İl Afet ve Risk Azaltma Planı (İRAP), https://istanbul.afad.gov.tr/kurumlar/istanbul.afad/PDF-Dosyalar/irap_istanbul.pdf, (Erişim Tarihi: 10.03.2024), s.172, 177.

⁴⁸ 4 Nolu CBK'nın m. 36 hükmünde AFAD teşkilatı bünyesinde yer alan Deprem ve Risk Azaltma Genel Müdürlüğü'nün görevli kılındığı hususlar ifade edilmiştir. Buna göre, “*Muhtemel afet ve acil durum bölgelerini tespit etmek ve önleyici tedbirleri ilan etmek*” (m. 36/1-b), “*Türlerine ve ölçeklerine göre afet tehlike ve risklerini belirlemek, haritalarını yapmak veya yaptırmak*” (m. 36/1-f), “*Depreme hazırlık ve deprem riski yönetimi esaslarını belirlemek, faaliyetlerini yürütmek*” (m. 36/1-g), “*Depremde zarara uğraması muhtemel yerler ile zarara uğramış yerlerin imar, plan ve proje işlemlerinin yürütülmesi konularında uygulanacak esasları belirlemek, takip etmek, değerlendirmek ve depremle ilgili hizmetlerin yürütülmesinde danışmanlık yapmak*” (m. 36/1-ğ), “*Ulusal, bölgesel ve yerel ölçekte deprem tehlike ve riskini belirleyebilmek için ulusal deprem gözlem ve kayıt ağı istasyonlarını kurmak ve işletmek*” (m. 36/1-i) gibi görevlerin AFAD tarafından yerine getirilmesi gerekmektedir.

⁴⁹ Bölge İdare Mahkemesine yansıyan bir kararda, Çevre Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı ile AFAD imar mevzuatı ve afet mevzuatı açısından sorumluluklarının bulunmadığını ileri sürmüş, ilgili belediye ise mücbir sebep kapsamında konunun değerlendirilmesi gerektiğini belirterek sorumluluğunun oluşmadığını ifade etmiştir. Bu doğrultuda da davalı idareler haklarında verilen tazminat istemine dair kararın kaldırılması gerektiğini savunmuşlardır. Mahkeme tarafından ilgili hükümler belirtildikten sonra “*Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı ve Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının yukarıda yasaların verdiği çeşitli görev ve yetkileri nedeniyle deprem hassasiyeti olan bölgeye ilişkin yaşam çevrelerinin oluşturulmasını kaçınılmaz şekilde etkileyecek verilerin başında yer alan deprem afetinden korunma konusunda hukuki sorumluluk taşıdığını göstermektedir*” değerlendirmesinde bulunulmuştur. Ayrıca kararda isabetli olarak, “*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*

konularda başka idarelerin de görev ve yetkileri bulunuyorsa sorumluluğun paylaşılması söz konusu olabilecektir⁵⁰. Örneğin yapı denetimiyle ilgili olarak Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı ile belediyelerin de görevi bulunmaktadır⁵¹. Bu yüzden deprem sonucunda yıkılan yapıların tazminine ilişkin açılan davalarda idarelerin kusur oranının belirlenmesi için mahkemelerce bilirkişi raporu istenmektedir. Bilirkişi raporu doğrultusunda sorumluluk Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, belediyeler ve AFAD arasında paylaştırılmaktadır. Bu paylaşım sonucunda her bir idare kendisi için belirlenen kusur oranı doğrultusunda zararı tazmin etmektedir⁵². Başka bir

bağını kestiğini kabule olanak bulunmamaktadır” ifadesine yer verilmiştir. Karar için bkz. Erzurum BİM 2. İdari Dava Dairesi, T.26.12.2022, E.2022/1980, K.2022/5472, (www.kazanci.com.tr), (Erişim Tarihi: 09.03.2024).

⁵⁰ Afet yönetimindeki müdahale ve iyileştirme aşamalarında yürütülen idari faaliyetlere ilişkin sorunun, yasal düzenlemelerin çeşitliliğinden ve her bir düzenlemenin merkezi idare ile mahalli idareler arasında birbirinden farklı yetki ve görev bölüşümüne neden olmasından kaynaklandığı, bu nedenle mevzuatta yapılacak sadeleşmeyle bu konuda ortaya çıkacak hukuki sorunların önüne geçilebileceği yönünde bkz. Us Doğan, s.133.

⁵¹ 10 Temmuz 2018 tarih ve 1 Nolu Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin Çevre Şehircilik Bakanlığının yapı denetimine ilişkin görevlerini düzenleyen m. 97/1-f hükmü, 10 Temmuz 2004 tarih ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununun m. 7/1-u ve m. 7/1-z bentleri ile m. 7 hükmünün ilçe belediyesinin görev ve yetkilerini açıklayan f alt bendi, 3 Temmuz 2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanununun m. 53 hükmü gibi hükümler bu görevlere örnek olarak gösterilebilir.

⁵² Bu konuyla ilgili bir mahkeme kararında, 23 Ekim 2011 ve 9 Kasım 2011 tarihlerinde Van'da meydana gelen depremler sonucunda dükkanları yıkılmış olan depremzedeler; Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı ile Van Büyükşehir Belediye Başkanlığına karşı maddi ve manevi tazminat talebinde bulunarak dava açmış, mahkeme tarafından husumet yönünden düzeltme yapılarak davaya AFAD da dahil edilmiştir. Davada kurumların gerekli denetimi yapmadığı belirtilerek ihmalen kusurlu oldukları ancak üçüncü kişilerin de meydana gelen zararda etkileri olduğundan sorumluluğun azaldığı tespitinde bulunulmuştur. Dava sonucunda ise maddi ve manevi tazminata hükmedilmiş olup, bilirkişi raporunda belirlenen kusur oranınca tazminat kurumlar arasında pay edilmiştir. Karar için bkz. Erzurum BİM 2. İdari Dava Dairesi, T.09.12.2020, E.2019/45, K.2020/1972, (www.kazanci.com.tr), (Erişim Tarihi: 06.03.2024).

ifadeyle, her bir idarenin ödemesi gereken zarar, mahkeme tarafından ayrı ayrı hesap edilmekte ve idareler yalnızca kendileri için hesaplanan tutarı ödemektedir. Payına düşen miktarı ödemediğinde ilgili idarenin sorumluluğu ortadan kalkmaktadır. Dolayısıyla AFAD'ın sorumluluğu oluşsa da bunun düzeyi ve buna bağlı olarak ödeyeceği miktar değişebilmektedir.

Öngörülmemiş bir afette ise AFAD'ın sorumluluktan kurtulup kurtulamayacağını dikkatli irdelenmesi gerekmektedir. Öngörülemeyen deprem, sel gibi afetlerin meydana gelmesi halinde arama kurtarma faaliyetinin tüm bölge halkı için uzun bir süre yerine getirilememesi veya müdahale aşamasının koordinasyonunda büyük aksaklıklar yaşanması söz konusu olabilir. Böyle bir durumda dahi AFAD'ın mücbir sebebin varlığını ileri sürerek hemen sorumluluktan kurtulamayacağını düşünmekteyiz. Öncelikle belirtelim ki, öngörülemeyen bir afete hazırlıksız yakalanılması ve buna bağlı olarak hatalar yapılması, faaliyetlerde aksamaların yaşanması tabii ki mümkündür. Buna karşın yine de AFAD'ın kuruluş amacının dikkate alınması gerekmektedir. Nihayetinde AFAD diğer idarelerden farklı olarak afetle mücadele etmek üzere kurulmuştur. Bu yüzden mücbir sebep olarak kabul edilen olaylar, AFAD'ın kuruluş amacını teşkil etmektedir ve yürüttüğü faaliyetler bu olayların koşullarında yapılmaktadır. Bu açıdan bakıldığında AFAD, öngörülemeyen afetlerde de yürütmesi gereken faaliyetleri yerine getirebilmek için çaba göstermekle mükelleftir. Dolayısıyla AFAD öngörülmemiş bir afet için, somut olayın koşullarına göre elinden gelen her şeyi yaptığını kanıtlaadığı takdirde ancak sorumluluktan kurtulabilmelidir. Belirtelim ki AFAD, il afet risk azaltma planları gibi çalışmalarla ülkemizin her bir bölgesinde meydana gelebilecek afetleri öngörmek ve bunlar için ön hazırlıklar yapmakla da görevlidir⁵³. Bu nedenle AFAD, elinden gelen her şeyi yaptığını açıklarken böyle bir afetin meydana gelebileceğini öngöremediğini de mutlaka kanıtlamalıdır. Ayrıca doktrinde de belirtildiği üzere gelişen teknolojiyle birlikte öngörülemeyen hususlar öngörülebilir hale geldiğinden genel olarak da mücbir sebebin varlığını ileri sürmek güçleşmiştir⁵⁴. Bu sebeple de

⁵³ 4 Nolu CBK'nın m. 36/1-b, m. 36/1-f, m. 37/1-ğ, m. 41/1-h ve m. 52/1-b hükümleri bu görevlere örnek gösterilebilir.

⁵⁴ Turan Yıldırım, "Danıştay Kararlarında Mücbir Sebep Kavramı", Prof. Dr. Ferit Hakan Baykal Armağanı, MÜHF-HAD, C.25, S.2, 2019, s.1523; Kutlu s.21-22; Bucaktepe, s.104,119; Gürer, s.101-102; Azimli Çilingir, s.202.

öngörülemeyen bir afetin meydana gelmesi ve AFAD'ın buna dayanarak sorumluluktan kurtulabilmesi zor bir ihtimaldir.

Zarar gören kişinin davranışı nedeniyle idarenin sorumluluğunun ortadan kalkması veya azalması söz konusu olabilmektedir. Danıştayın bir kararındaki olayda, 19 Temmuz 2013 tarihinde Hatay'da meydana gelen sel ve heyelan sonucunda davacının yakınları vefat etmiş ve davacılar idarenin hizmet kusuru bulunduğu gerekçesiyle maddi ve manevi tazminat talebinde bulunmuşlardır. Ancak mahkemece yapılan inceleme sonucunda “*bölgenin imar planının bulunmadığı, bölgeye belediye hizmetlerinin verilmediği, ayrıca davacıların yakınının hayatını kaybettiği evin tapu kaydının, yapı ruhsatının ve yapı kullanma izin belgesinin de bulunmadığı*” fark edilmiştir. Bunun üzerine “*imara açılmayan ve yayla tahsis kararı bulunmayan bölgeye davalı idarelerin hizmet getirme yükümlülüğünün bulunmadığı, izin alınmaksızın inşa edilen yapının kullanılmasının zarar gören için kusurlu davranış oluşturduğu ve bu kusurun etkisiyle meydana gelen zarar ile idari faaliyet arasında nedensellik bağı bulunmadığı*” belirtilerek davanın reddine hükmedilmiştir⁵⁵. Görüleceği üzere kararda, zarar görenin kusurlu davranışı ve idarenin yükümlülüğünün bulunmaması beraber dikkate alınmıştır. Sonuç olarak da idarenin zarardan sorumlu olmadığına karar verilmiştir. Eğer olaydaki ruhsatsız yapı idarenin denetimi altında olan bir bölgede olsaydı, bu sefer “*denetim ve kontrollerin yeterince yapılmaması ve görevin gereği gibi yerine getirilmemesi*” nedeniyle hem zarar görenin hem de idarenin zarardan sorumlu olduğuna karar verilmesi gerekecekti⁵⁶. Bu yüzden zarar görenin kusurlu bir davranışının varlığı tespit edildiğinde idarenin sorumluluğunda azalma olacak, idarenin yükümlülüklerini yerine getirdiği veya karardaki olayda olduğu gibi yükümlülüğünün bulunmadığı belirlendiğinde ise sorumluluğu hiç oluşmayacaktır.

Üçüncü kişinin davranışıyla meydana gelen zararlarda da idarenin sorumluluğunun azalması veya ortadan kalkması mümkündür. Danıştayın Marmara Depremiyle ilgili aldığı bir kararında, depremde yıkılan binaya ait bağımsız bölümün maliki olan davacı maddi tazminat talebinde bulunmuş, bilirkişi raporunda davanın tarafı olmayan arsa

⁵⁵ D10D, T.21.06.2021, E.2016/12354, K.2021/3470, (www.kazanci.com.tr), (Erişim Tarihi: 11.03.2024).

⁵⁶ DİDDK, T.13.05.2015, E.2013/2411, K.2015/1784, (www.lexpera.com.tr), (Erişim Tarihi: 16.03.2024).

sahibinin %50 oranında sorumluluğu olduğu tespit edilmiş, diğer %50 oranındaki sorumluluk ise ilgili idarelere pay edilmiştir⁵⁷. Danıştayın Marmara Depremiyle ilgili başka bir kararındaki olayda da inşaat, onaylı projeye uygun yapılmaya başlanmış, daha sonra ruhsata aykırı olarak tamamlanmıştır. Henüz iskan edilmeden deprem olmuş ve zarar meydana gelmiştir. Danıştay isabetli olarak bu olayda idarenin değil, inşaat sahiplerinin eylemi sonucunda zararda artışın meydana geldiğini belirterek idare tarafından tazmini gereken maddi ve manevi bir zararın bulunmadığına hükmetmiştir⁵⁸. Görüleceği üzere zararın tazminine ilişkin yapılan incelemelerde yapı denetimi gibi idarenin faaliyetlerinden doğan kusurun yanı sıra idarenin dışındaki kişilerin kusurları da dikkate alınmaktadır. Bu nedenle oluşan zararda sadece idarenin değil, diğer kişilerin de kusur oranları tespit edilmektedir. Diğer kişilerin kusuru bulunduğu takdirde idare tüm zararı gidermek yerine yalnızca kendisi için belirlenen kusur oranında zararı karşılamaktadır⁵⁹. Bu bağlamda AFAD'ın görevli olduğu konularda zarar gören kişinin veya üçüncü kişinin davranışı nedeniyle sorumluluğunun az veya hiç olmadığını ileri sürerek savunmada bulunabilmesi mümkündür.

Sorumluluğu ortadan kaldıran haller açısından değerlendirmelerimizden de anlaşılacağı üzere AFAD'ın sorumluluğu genellikle kusursuz sorumluluktan ziyade kusura dayalı sorumluluktan kaynaklanmaktadır. Görevi ve yetkisinin bulunduğu, örneğin barınma, yiyecek giyecek yardımı, arama kurtarma faaliyetleri, imar planlarının esaslarını belirleme⁶⁰, yapı sağlığını izleme ve değerlendirme, yaralılara tıbbi yardım yapılmasını sağlama, bunlar için gerekli koordinasyonu

⁵⁷ D14D, T.14.02.2018, E.2017/4141, K.2018/587, (www.kazanci.com.tr), (Erişim Tarihi: 11.03.2024).

⁵⁸ DİDDK, T.17.12.2009, E.2008/11, K.2009/3108, (www.kazanci.com.tr), (Erişim Tarihi: 16.03.2024). Ayrıca bkz. Bucaktepe, s.109-110.

⁵⁹ Zararın özel hukuk kişileri ile idareler arasında paylaşılması yerine, sadece ilgili idareler arasında paylaşılarak tüm zararın idare tarafından ödenmesinin sağlanması, sonrasında idarenin özel hukuk kişilerine rücu etmesi esasının benimsenmesinin daha yerinde olacağı yönünde bkz. Ali D. Ulusoy, "Depremden Dolayı Devlet Kurumlarının Mali Sorumluluğu", T24, 22.02.2023, <https://t24.com.tr/yazarlar/ali-d-ulusoy/depremden-dolayi-devlet-kurumlarinin-mali-sorumlulugu.38818>, (Erişim Tarihi: 26.03.2024).

⁶⁰ AFAD'ın imara ilişkin görevleri için bkz. Tahir Muratoğlu, Teşkilat, Planlama ve Uygulama Boyutlarıyla İmar Hukuku, 2. Baskı, Seçkin, Ankara 2021, s.83-84.

oluşturma gibi konularda hizmetin hiç veya geç ya da kötü bir şekilde yerine getirilmesine neden olduğu takdirde AFAD'a karşı idari yargıda maddi ve manevi tazminat davaları açılacaktır⁶¹.

V. SONUÇ

Ülkemizde deprem, sel gibi doğa olayları sıklıkla yaşanmakta ve bu olayların oluşturduğu yıkım ile zararlar bölge halkının tek başına durumun üstesinden gelmesini imkansız hale getirebilmektedir. Böylesi olaylara AFAD'ın da sözlüğünde yer verildiği üzere afet denilmektedir. Teşkilat yapımızda afetlerle mücadelede başlıca yetkili kurum AFAD olup, afet yönetimini sağlamakla görevli kılınmıştır. Afet yönetimi dört aşamadan oluşmaktadır. Bu aşamalar zarar azaltma, hazırlık, müdahale ve iyileştirme aşaması olarak adlandırılmaktadır. Zarar azaltma aşaması afet meydana geldiğinde yıkılabilecek yapıların afet öncesinden tespiti gibi önlemleri; hazırlık aşaması olası afetler için halka eğitim verilmesi, ekipman temininin afet öncesinden sağlanması gibi ön hazırlıkları içermektedir. Bu iki aşama afet öncesindeki aşamaları oluşturmaktadır. Müdahale aşaması ve iyileştirme aşaması ise afet sonrasındaki aşamalarıdır. Müdahale aşaması içerisinde, geçici barınma alanlarının oluşturulması, yiyecek, içecek, giyecek ve yakacak temini gibi afet sonrasında hemen yapılması gerekli unsurları; iyileştirme aşaması ise afet öncesindeki durumdan daha da güvenli olacak şekilde bir yaşamın sağlanması için gerekli çabaları barındırmaktadır. Bu dört aşamanın etkin bir şekilde gerçekleştirilebilmesi iyi bir koordinasyonu gerektirmektedir. İşte ülkemiz teşkilat yapısında da AFAD bu görevleri yerine getirmekle ve afet yönetiminde yer alacak birimlerin koordinasyonunu sağlamakla yetkilendirilmiştir. Hem merkez hem de taşra yapılanmasına sahip AFAD, 7 gün 24 saat çalışma esasına dayanmaktadır.

Kamu tüzel kişiliğine sahip olmayan AFAD'a karşı 659 sayılı KHK uyarınca dava açılabilmesi mümkündür. Zira AFAD'ın sahip

⁶¹ 6 Şubat 2023 depremlerinde AFAD'ın yasal tedbirleri almayarak denetim ve kontrol görevlerini yerine getirmemesi ve depremden sonra arama kurtarma faaliyetlerindeki gecikme ve ihmaller sebebiyle can kayıplarının yaşandığı, bu nedenle de hizmet kusurunun olduğu yönünde bkz. Yaşar Şatıroğlu, s.262-263. AFAD'ın görevli olduğu konularda başka idarelerin de görevleri bulunabilmektedir. Diğer idareler ve sorumlulukları için bkz. Kutlu, s.25; Bucaktepe, s.114-117; Çolakoğlu, s.36-47.

olduğu görev ve yetkiler aynı zamanda kendisinin sorumlu olduğu konuları oluşturmaktadır. Ayrıca 6 Şubat 2023 tarihinde meydana gelen depremler sonucunda 7269 sayılı Kanunun geçici m. 27/1 hükmü ile afet yönetimindeki görevlerinin yanı sıra hak sahipliğini belirlemede de yetkili kılınmıştır. Özellikle AFAD'ın ülke teşkilatlanma yapısında yer almasıyla birlikte hak sahiplerinin belirlenmesi ve incelenmesi konusunda, 7269 sayılı Kanun ve Afet Sebebiyle Hak Sahibi Olanların Tespiti Hakkındaki Yönetmelik hükümlerinden farklı bir uygulamaya geçildiği görülmektedir. Hak sahipliğinin tespitine ilişkin komisyonlarda AFAD personelinin de yer aldığı, AFAD'ın komisyon kararlarını onadığı ve 7269 sayılı Kanunun geçici m. 27/1 hükmünde de hak sahipliğinin belirlenmesi süreciyle AFAD'ın ilgilenmesinin istendiği gözlemlenmektedir. Bu durum nihai karar merci olarak Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığını belirleyen Yönetmelik hükümleri ile uyuma göstermemekte ve özellikle komisyon kararlarına karşı idari yargıda açılacak iptal davalarında husumetin kime yöneltilmesi gerektiğine dair problem oluşturmaktadır. Bu yüzden Yönetmelik hükümlerinin gözden geçirilmesinde fayda olup, 7269 sayılı Kanunda da geçici madde yerine kalıcı bir düzenleme yapılması gerekmektedir. Diğer yandan bir olayın afet olarak nitelendirilmesinde 4 Nolu CBK hükümleri uyarınca İçişleri Bakanına, 7269 sayılı Kanun uyarınca da Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığına yetki verilmiştir. Böylece iki farklı bakanlığın aynı olay hakkında farklı değerlendirmelerde bulunmasının önü açılmıştır. Bu yönden de 4 Nolu CBK ile 7269 sayılı Kanun hükümlerinin örtüşmesini sağlayacak değişiklikler yapılması gerekmektedir.

AFAD'ın somut olaya göre değişmekle birlikte afetler sonucunda meydana gelen zararlardan da sorumluluğu bulunmaktadır. Zira AFAD, barınma, beslenme, yiyecek, giyecek sağlama, tedavi gibi afet sonrasında duyulan ihtiyaçları karşılamak; zarara uğraması muhtemel yerlerin plan, proje ve imar esaslarını belirlemek, yapı sağlığı izleme ve değerlendirme merkezleri ile erken uyarı ve haberleşme merkezleri kurmak, arama kurtarma çalışmaları yürütmek gibi önemli faaliyetleri yerine getirmekle ve bunların koordinasyonunu sağlamakla yükümlüdür. AFAD bu yükümlülüklerini olması gerektiği gibi yerine getiremediğinde, deprem, sel vb. afetlerin yaşandığı veya yaşanacağı bilinen yerlerde mücbir sebebin varlığını ileri sürerek bu sorumluluktan kurtulamayacaktır. Öngörülemeyen afetlerde de AFAD'ın zararın oluşmaması için elinden gelen her şeyi yaptığını ve önceden böyle bir afetin olabileceğini öngöremediğini ispatlaması gerekecektir. Günümüz koşullarında ise

teknolojinin ilerlemesi, il afet risk azaltma planlarının oluşturulması gibi çalışmalar bu savunmayı yapmayı bir hayli zorlaştırmıştır. Zararın, üçüncü kişinin davranışı veya zarar görenin davranışı nedeniyle oluşması sonucunda ise AFAD'ın sorumluluğu ya azalacak ya da tümünden ortadan kalkabilecektir. Ayrıca AFAD'ın sorumlu olduğu konularda belediyeler, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı gibi başka idarelerin de sorumluluğu mevcut olabilmektedir. Böyle durumlarda da AFAD, sorumluluğu diğer idarelerle paylaşacaktır.

Sonuç olarak, AFAD'ın afet öncesinde ve sonrasında olmak üzere afet yönetiminin tüm aşamalarında çeşitli görevleri bulunmaktadır. Bu yüzden afet dolayısıyla açılacak davalarda husumetin yöneltmesi gereken idarelerin arasında AFAD da yer almaktadır. Uygulamada hatalı olarak davacılar tarafından AFAD husumetli olarak gösterilmediğinde idare mahkemeleri tarafından bunun düzeltilmesi yapılmaktadır. Ancak mahkeme tarafından husumetin eksik veya yanlış gösterildiği fark edilmeyerek dava yanlış davalıyla neticelenirse, bu durumun mahkeme kararının bozulmasına neden olacağı da unutulmamalıdır. Bu sebeple AFAD'ın sorumluluğunun söz konusu olduğu konularda husumetli olarak gösterilmesine dikkat edilmelidir.

KAYNAKÇA

- AFAD: 2022 Yılı Doğa Kaynaklı Olay İstatistikleri, https://www.afad.gov.tr/kurumlar/afad.gov.tr/e_Kutuphane/Istatis_tikler/2022-Yili-Doga-Kaynakli-Olay-Istatis_tikleri.pdf, (Erişim Tarihi: 26.12.2023).
- AFAD: 2023 Yılı Kurumsal Mali Durum ve Beklentiler Raporu, Temmuz 2023.
- AFAD, T.C. İstanbul Valiliği: İstanbul İl Afet ve Risk Azaltma Planı (İRAP), https://istanbul.afad.gov.tr/kurumlar/istanbul.afad/PDF-Dosyalar/irap_istanbul.pdf, (Erişim Tarihi: 10.03.2024).
- AKTEL, Mehmet: “5902 Sayılı Yasa ile Türkiye’de Afet Yönetiminde Oluşan Değişim”, Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, S.27, 2010, <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/55629>, (Erişim Tarihi: 12.03.2024), s.1-9.
- AKYILMAZ, Bahtiyar: “Sosyal Risk İlkesi ve Uygulama Alanı”, GÜHFD, C.9, S.1-2, 2005, s.185-211.
- AKYILMAZ, Bahtiyar, Murat SEZGİNER, Cemil KAYA: Türk İdare Hukuku, 14. Baskı, Savaş, Ankara 2021.
- AKYILMAZ, Bahtiyar, Murat SEZGİNER, Cemil KAYA: Türk İdari Yargılama Hukuku, 5. Baskı, Savaş, Ankara 2021.
- ALKAN, Ömer Can, Ahmet YILDIZ: “İdare Hukuku Açısından Deprem”, Deprem Hukuku Başvuru Kitabı, Seçkin, Ankara 2023.
- ATAY, Ender Ethem: İdare Hukuku, 7. Baskı, Turhan, Ankara 2021.
- ATEŞ, Turan: Deprem Hukuku, 3. Baskı, Adalet, Ankara 2023.
- AYAYDIN, Dilhun: “Deprem Nedeniyle Ortaya Çıkan Zararlarda İdarenin Sorumluluğu’nun Özel Hukuk Sorumluluğu’ndan Ayırıştırılması”, Deprem Dolayısıyla Ortaya Çıkan Güncel Hukuki Sorunlar Sempozyumu, 30 Mayıs 2023, s.171-187.
- AZİMLİ ÇİLİNGİR, Gülcan: Türkiye’de Afet Yönetimi ve İdarenin Sorumluluğu, Adalet, Ankara 2023.
- BUCAKTEPE, Adil: “Depremden Dolayı İdarenin Sorumluluğu”, DÜHFD, C.17-18, S.26-27-28-29, 2012-2013, s.93-122.

- ÇAĞLAYAN, Ramazan: İdare Hukuku Dersleri, 9. Baskı, Adalet, Ankara 2021.
- ÇALIŞKAN, Suat, Emre Cem ÇALIŞKAN: Depremden Doğan Sorumluluk, Platon, İstanbul 2024.
- ÇINARLI, Serkan, Ezgi AVCIOĞLU AKSOY, Hüseyin BİLGİN, Mehpere ÇAPTUĞ DİLEK: Yargı Kararları Işığında Afetlerden Kaynaklanan İdari Davalar, Adalet, Ankara 2023.
- ÇOLAKOĞLU, Melike: İdari Yargı Kararları Kapsamında Deprem Nedeniyle İdarenin Kusur Sorumluluğu, Adalet, Ankara 2023.
- DURAN, Lütfi: İdare Hukuku Ders Notları, Fakülteler Matbaası, İstanbul 1982.
- EKİNCİ, Murat: “İdarenin Depremden Kaynaklanan Manevi Tazminat Sorumluluğu”, İdare Hukuku ve İdari Yargılama Uluslararası Sempozyumu ISALAJ 2023, 20-23 Temmuz 2023, s.195-198.
- ERSÖZ, A. Kürşat: “7269 Sayılı Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun'un ve Bu Kanun Kapsamındaki Hak Sahipliği Kurumunun Türk İdare Hukuku Bakımından Değerlendirilmesi”, İnÜHFD, C.14, S.2, 2023, s.486-499.
- GÖZLER, Kemal: Mahalli İdareler Hukuku, Ekin, Bursa 2018.
- GÖZLER, Kemal, Gürsel KAPLAN: İdare Hukuku Dersleri, 23. Baskı, Ekin, Bursa 2021.
- GÖZÜBÜYÜK, Şeref, Turgut TAN: İdare Hukuku Cilt I Genel Esaslar, 14. Baskı, Turhan, Ankara 2021.
- GÜNDAY, Metin: İdare Hukuku, 10. Baskı, İmaj, Ankara 2015.
- GÜRER, Onur: “İdarenin Depremden Doğan Sorumluluğu ve 2023 Kahramanmaraş Depremi”, Depremi Özel Hukuk ve Kamu Hukuku Açılımlarından Değerlendirilmesi, 9 Mart 2023, s.97-118.
- HARRISON, Sara E., Peter A. JOHNSON: “Crowdsourcing the Disaster Management Cycle”, International Journal of Information Systems for Crisis Response and Management, C.8, S.4, 2016, s.17-40.
- HUGHEY, Erin P., Heather M. BELL: “A Model of Community Response: Institutional Structures and Effective Disaster

- Management”, Risk, Hazards & Crisis in Public Policy, C.3, S.2, 2012, s.1-17.
- IŞIKLAR, Celal: “Danıştay Kararlarında İdarenin Kusursuz Sorumluluğunu Kaldıran ve Azaltan Hâller”, YBHD, S.1, 2019, s.115-158.
- KALABALIK, Halil: İdare Hukuku Dersleri Cilt - I, 5. Baskı, Seçkin, Ankara 2019.
- KAPLAN, Gürsel: İdari Yargılama Hukuku, 8. Baskı, Ekin, Bursa 2022.
- KAYNAK, Özge: “İdari Yargıda Deprem Sonrası Hasar Tespit İşlemine Dayanan Hak Sahipliği Davaları”, İdare Hukuku ve İdari Yargılama Uluslararası Sempozyumu ISALAJ 2023, 20-23 Temmuz 2023, s.267-271.
- KOZANOĞLU, Gonca: “Doğal Afetlere İlişkin İdari Sorumluluğun Kendine Özgü Şartları”, İdare Hukuku ve İdari Yargılama Uluslararası Sempozyumu ISALAJ 2023, 20-23 Temmuz 2023, s.223-227.
- KUTLU, Meltem: “Deprem ve İdarenin Sorumluluğu”, Amme İdaresi Dergisi, C.32, S.4, 1999, s.15-27.
- MURATOĞLU, Tahir: Teşkilat, Planlama ve Uygulama Boyutlarıyla İmar Hukuku, 2. Baskı, Seçkin, Ankara 2021.
- OLORUNTOBA, Richard, Ramaswami SRIDHARAN, Graydon DAVISON: “A Proposed Framework of Key Activities and Processes in The Preparedness and Recovery Phases of Disaster Management”, Disasters, C.42, S.3, 2018, s.541-570.
- ONAR, Sıddık Sami: İdare Hukukunun Umumî Esasları III. Cilt, 3. Baskı, İsmail Akgün Matbaası, İstanbul 1966.
- SANCAKDAR, Oğuz: “Deprem Zararlarının Azaltılmasında Mülkiyet Hakkını İlgilendiren Olası Dönüşümler, İmar ve İdare Hukuku Yönüyle Değerlendirmeler”, Fasikül, S.28, 2012, s.6-38.
- SANCAKDAR, Oğuz, Lale Burcu ÖNÜT, Eser US DOĞAN, Mine KASAPOĞLU TURHAN, Serkan SEYHAN: İdare Hukuku Teorik Çalışma Kitabı, 10. Baskı, Seçkin, Ankara 2021.

- SEZER, Özcan, Şevin TOZBEY: “Türkiye’de Afet Yönetiminin Merkezi ve Yerel Düzeyde Örgütlenmesi Üzerine Bir Değerlendirme”, İSMUS, C.8, S.1, 2023, s.79-102.
- TAHTALI, Murat Buğra: Merkezi ve Yerinden Yönetimlerin Deprem Afeti Riskine Karşı Yapı Denetim ve Kentsel Dönüşümdeki Yükümlülükleri, Adalet, Ankara 2023.
- TAN, Turgut, Bahar BAYAZIT: İdare Hukuku, 10. Baskı, Turhan, Ankara 2021.
- Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı: 2023 Kahramanmaraş ve Hatay Depremleri Raporu, <https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2023/03/2023-Kahramanmaras-ve-Hatay-Depremleri-Raporu.pdf>, (Erişim Tarihi: 26.12.2023).
- ULUSOY, Ali D.: “Depremden Dolayı Devlet Kurumlarının Mali Sorumluluğu”, T24, 22.02.2023, <https://t24.com.tr/yazarlar/ali-d-ulusoy/depremden-dolayi-devlet-kurumlarinin-mali-sorumlulugu.38818>, (Erişim Tarihi: 26.03.2024).
- ULUSOY, Ali D.: Yeni Türk İdare Hukuku, 4. Baskı, Yetkin, Ankara 2021.
- US DOĞAN, Eser: “Bütünleşik Afet Yönetimi Sisteminde İdarenin Afet Sonrası Görevleri ve Güncel Sorunlar”, Deprem Dolayısıyla Ortaya Çıkan Güncel Hukuki Sorunlar Sempozyumu, 30 Mayıs 2023, s.113-135.
- YAŞAR ŞATIROĞLU, Pınar: “Doğal Afetlerde Hak Sahipliği Kavramının Danıştay Kararları Işığında Açıklanması ve İdarenin Kusur Sorumluluğu Açısından Kavramın Değerlendirilmesi”, ABD, C.81, Deprem Özel Sayısı-I (Kamu Hukuku), 2023, s.241-267.
- YENİCE, Kâzım, Yüksel ESİN: Açıklamalı-İçtihatlı-Notlu İdari Yargılama Usulü, Arısan Matbaacılık ve Ambalaj Sanayii, Ankara 1983.
- YILDIRIM, Ramazan, Serkan ÇINARLI: Türk İdare Hukuku Dersleri Cilt: I, 7. Baskı, Adalet, Ankara 2021.

Murathan YARDIMCIOĞLU

YILDIRIM, Turan: “Danıştay Kararlarında Mücbir Sebep Kavramı”, Prof. Dr. Ferit Hakan Baykal Armağanı, MÜHF-HAD, C.25, S.2, 2019, s.1520-1538.

YILDIRIM, Turan: İdare Hukuku, (Ed. Turan YILDIRIM), 8. Baskı, Onikilevha, İstanbul 2021.

YILDIZ AKGÜL, Şerife: “Depremden Kaynaklanan Manevi Zararlardan İdarenin Sorumluluğu”, TBBD, S.167, 2023, s.133-176.

<https://afad.gov.tr/afad-hakkinda>

<https://depremezmin.ibb.istanbul/deprem-seferberlik-plani/>

<https://sozluk.gov.tr/>

<https://www.afad.gov.tr/aciklamali-afet-yonetimi-terimleri-sozlugu>

<https://www.afad.gov.tr/afadem/insan-kaynakli-afetler>

<https://www.icisleri.gov.tr/icisleri-bakanimiz-sayin-ali-yerlikaya-afet-ve-acil-durum-yonetimi-merkezinde-aciklamalarda-bulundu>.