

Hukuk Fakültesi Dergisi

Ankara Hacı Bayram Veli University
Faculty of Law Review

ISSN: 2651-4141 e-ISSN: 2667-4068
Cilt / Volume 29 Ocak / January 2025 Sayı / No. 1

AFET YÖNETİMİ; DEVLETİN POZİTİF YÜKÜMLÜLÜĞÜ VE İDARENİN SORUMLULUĞU

DISASTER MANAGEMENT; POSITIVE OBLIGATION OF THE STATE
AND LIABILITY OF THE ADMINISTRATION

Süheyla Suzan GÖKALP*  

Melike ÇOLAKOĞLU KAPLAN**  

ÖZET

Ülkemiz doğal afetler sebebiyle yüksek risk grubundaki ülkeler arasında bulunmaktadır. Türkiye deprem, heyelan, sel, çığ gibi pek çok doğa kaynaklı afetle karşı karşıya kalmaktadır. Doğal afetler; bireylerin yaşam hakkı, mülkiyet hakkı gibi en önemli temel haklarını etkileyebilmekte ve bu konuda devlete düşen önemli yükümlülükler bulunmaktadır. Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi ve Anayasa Mahkemesi'nin bu konuda vermiş oldukları ihlal kararları yol gösterici niteliktedir. Hukuk devletinin en önemli unsurlarından biri idarenin mali sorumluluğudur. Anayasa'nın 125. maddesi ile idare vermiş olduğu zararları tazmin etmekle yükümlüdür. Doğal afetler sebebiyle idari yargı kararlarında idarenin hizmet kusuru nedeniyle sorumlu tutulduğuna ilişkin pek çok karar bulunmaktadır. İdarenin doğal afet sırasında ve sonrasında işlemleri ile mücbir sebep teşkil eden olayların idarenin sorumluluğuna etkisi tartışılmış ve yeni bir sorumluluk anlayışının kabul edilmesi gerektiği öngörülmüştür. Ayrıca

* **Prof. Dr.**, Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi, İdare Hukuku Anabilim Dalı/ANKARA, **E-Posta:** suheyla.gokalp@hbv.edu.tr, **ORCID:** 0000-0001-6487-9868

** **Arş. Gör.**, Muğla Sıktı Koçman Üniversitesi Hukuk Fakültesi, İdare Hukuku Anabilim Dalı/MUĞLA, **E-Posta:** melikeank.mc@gmail.com, **ORCID:** 0000-0002-8567-3858, **DOI:** 10.34246/ahbvuhfd.1562909.

• **Atrf Şekli / Cite As:** Gökalp S S/ Çolakoğlu Kaplan M, "Afet Yönetimi; Devletin Pozitif Yükümlülüğü ve İdarenin Sorumluluğu", *HBV-HFD*, 29(1), 2025, s.111-157.

• **İntihal / Plagiarism:** Bu makale intihal programında taranmış ve en az iki hakem incelemesinden geçmiştir. / This article has been scanned via a plagiarism software and reviewed by at least two referees.



sorumluluğun tartışılması gereken en önemli hususlarından biri idarenin denetim ve gözetim yetkisini yerine getirmemesi ve yapı denetim şirketlerine devretmesidir. Bu husustaki Anayasa Mahkemesi kararı da önem arz etmektedir. Çalışmamızda idarenin doğal afetler nedeniyle sorumluluğu konusu mevzuat, idari yargı ve Anayasa Mahkemesi kararları çerçevesinde incelenmiş, idarenin sorumluluğuna ilişkin öneriler sunulmuştur.

Anahtar Kelimeler: Afet yönetimi, İdarenin sorumluluğu, Devletin pozitif yükümlülüğü, Yaşam hakkı, Anayasa mahkemesi

ABSTRACT

Our country is among those at high risk of natural disasters. Turkey faces various nature-related disasters such as earthquakes, landslides, floods, and avalanches. Natural disasters can significantly impact fundamental rights, such as the right to life and property, and the state has important obligations in this regard. The violation decisions made by the European Court of Human Rights and the Constitutional Court are guiding in these matters. One of the key elements of the rule of law is the financial liability of the administration. According to Article 125 of the Constitution, the administration is obliged to compensate for the damages it causes.

Numerous administrative court decisions have held the administration responsible for service defects related to natural disasters. The administration's actions during and after natural disasters, as well as the impact of force majeure events on its liability have been discussed, leading to the proposal for a new understanding of liability. Additionally, one of the most critical issues regarding liability is the administration's failure to fulfill its supervisory and oversight duties and its delegation of these responsibilities to building inspection companies. The Constitutional Court's ruling on this matter is also significant. In our study, we examined the administration's liability for natural disasters within the framework of legislation, administrative judiciary decisions and Constitutional Court rulings, and presented recommendations to address the administration's liability.

Keywords: Disaster management, Administrative liability, State's positive obligations, Right to life, Constitutional court

EXTENDED ABSTRACT

Turkey is considered a high-risk region in terms of earthquakes and other natural disasters due to its geography. Natural disasters such as floods, landslides and earthquakes occur frequently in our country causing considerable damage. With today's technology, states are expected to be able to predict natural disasters and take precautions accordingly. In this context, disaster management is one of the fundamental responsibilities of the state. The administration must effectively fulfill its role in disaster management. Otherwise, the issue of the administration's liability will inevitably arise. The liability of the administration is outlined in Article 125

of the Constitution. From a doctrinal perspective, the administration's liability is categorized into two types: faulty liability and flawless liability. Service fault is examined under the title of faulty liability. For service fault to occur, the administration must either fail to perform an action it is obligated to undertake, perform it late, or execute it incompletely. In order for the administration's faulty liability to be invoked within the scope of disaster management, first of all, the administration must have a duty concerning the situation in question and must have performed this duty defectively. The issue of force majeure should also be examined within the scope of the administration's service fault. For an incident to be considered within the scope of the administration's liability, it must be unpredictable, unpreventable and caused by external factors beyond the administration's control. However, with today's technology, it will be more difficult than in the past for the administration to be relieved of its liability due to force majeure. Because with scientific advances, the administration can now predict which natural disaster may occur in which region and take the necessary precautions. The disaster legislation imposes numerous duties on the administration. Among the most important is the duty of inspection. The administration is responsible for ensuring that the necessary precautions are taken before disasters occur, such as verifying that buildings comply with legislation and that urbanization adheres to zoning laws. However, it is seen that the administration has transferred its basic duty, the inspection duty, to private companies in our country. This transfer of responsibility has sparked significant debate. In our view, the inspection of such matters, being a basic public service, should be carried out by public personnel. Turkey has experienced many natural disasters in the past and it has been observed that the administration has not fulfilled its duties determined by the legislation before and after these disasters. As a result, many lawsuits have been filed against the administration. The cases were mostly full jurisdiction cases filed for damage compensation. The Council of State determined the duties of the administration within the scope of disaster management in these cases brought before it and listed them in the text of the decision. According to the European Convention on Human Rights, the state is obliged to protect the right to life and property of the individual. In this respect, states must prevent or overcome with minimum damage natural disasters that harm many rights of individuals, especially life and property. In this context, issues found problematic in terms of disaster management against Turkey were brought before the European Court of Human Rights. The Supreme Court stated that the state can protect many rights of individuals, especially the right to life and property, by implementing disaster management correctly and that the state will have a positive obligation in this context. As a country frequently affected by natural disasters, Turkey's administration bears heightened responsibility. The five-year development plans, which serve as roadmaps for the administration, have repeatedly outlined the necessary measures for disaster management and listed duties that are scientifically sound. However, it is disheartening to see that the same propositions are reiterated in every development plan, repeated every five years. Because the administration keeps giving itself the same tasks every time, but it does not seem to make any real progress.

The earthquake disaster of 2023 has also proven how far behind we are in terms of disaster management and our inadequacy in terms of coordination. As a result, the administration should protect the life and property rights of individuals, fulfill its duties determined by the legislation, and above all, ensure that its inspection duties are not neglected.

GİRİŞ

Türk Dil Kurumu Sözlüğüne göre doğal afet, “*İnsan eliyle önlenemeyen sel, fırtına, deprem, dolu vb. felaketlerin her biri*” olarak ifade edilmiştir¹. Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı (AFAD) tarafından hazırlanan Açıklamalı Afet Yönetimi Terimleri Sözlüğünde² “Doğa kaynaklı afet (natural disaster)”; “*Deprem, sel, heyelan, çığ, kuraklık, fırtına, dolu, hortum, göktaşı düşmesi vb. gibi oluşumu engellenemeyen jeolojik, meteorolojik, hidrolojik, klimatolojik, biyolojik ve kaynağı dünya dışında olan tehlikelerden kaynaklanan doğa olaylarının sonuçları*” olarak tanımlanmıştır.

Çeşidi ve kaynağı bu kadar fazla olan doğal afetlere ve özellikle depreme engel olmak mümkün olmadığından, bir doğal afetin oluşması halinde meydana gelebilecek can ve mal kayıplarını en aza indirmek amacıyla afet öncesi, afet sırasında ve sonrasında yürütülecek kamu hizmetlerine ilişkin idarenin sorumluluğunun tartışılması ve öneriler getirilmesi önem arz etmektedir. Söz konusu kamu hizmetlerinin hukuki denetimine ilişkin uyuşmazlıklarda verilen idari yargı kararları incelendiğinde, idarenin hizmet kusuru nedeniyle sorumlu tutulduğu anlaşılmaktadır. İdarenin doğal afet sırasındaki ve sonrasındaki işlemleri ile mücbir sebep teşkil eden olayların, idarenin sorumluluğunu kaldırıp kaldırmayacağı idari yargı mercilerince tartışılmış, bu konuda belirli bir içtihat oluşmuştur. Söz konusu yargı içtihadının değerlendirilmesi ile mücbir sebep gerekçesinin değişmesi ve yeni bir sorumluluk anlayışının kabul edilmesi gerektiği sonucuna ulaşılmaktadır. Bunun yanı sıra, afet yönetimine ilişkin devletin sorumluluğuna ilişkin faaliyetler, Anayasa Mahkemesinin (AYM) ve Avrupa İnsan Hakları Mahkemesinin (AİHM) içtihatlarında, “Devletin Pozitif Yükümlülüğü” bağlamında ele alınmaktadır.

Günümüzde, devletin bu yükümlülüğünü artıracak önemli bir sorun da ‘iklim değişikliği’ olarak karşımıza çıkmaktadır. Bütün sektörleri etkileyen ve

¹ <<https://sozluk.gov.tr/>>, Erişim tarihi 2 Ekim 2024.

² <<https://www.afad.gov.tr/aciklamali-afet-yonetimi-terimleri-sozlugu>>, Erişim tarihi 30 Eylül 2024.

küresel bir sorun olarak dikkat çeken iklim değişikliği, pek çok doğal afeti de tetiklemektedir. İklim değişikliği; su döngüsünde ve yağışlardaki dengesizlik ve sapmalar, su baskınları, tayfun, fırtına, hortum vb. meteorolojik olaylarda artışlar gibi sonuçlara neden olmaktadır. Bu çerçevede belirtilmelidir ki, kuraklık ve susuzluk, orman yangınları, tarımsal ürünlerde azalma, vektör kaynaklı hastalıklarda artış, deniz seviyesinin yükselmesi gibi doğal afetler iklim değişikliğinden kaynaklanmaktadır. Küresel bir sorun olarak iklim krizinin etkilerinin tüm dünyada daha fazla hissedilmesi, doğal afetlerin görülme sıklığı ve biçiminin değişmesine neden olmaktadır. Dolayısıyla, “ekolojik kriz çağı” olarak adlandırılan bu süreçte, küresel ölçekte doğal afetlerle tüm dünya ülkeleri daha fazla karşılaşabilmektedir. Bu nedenle, afet yönetimi ve çevresel güvenlik arasındaki ilişkiye daha fazla önem verilmeye başlanmıştır.

Makalede doğal afetlerden kaynaklanan zararlarda idarenin kusur sorumluluğuna ilişkin değerlendirmeler yapılmış, idari yargı kararları yorumlanmıştır. Diğer yandan anılan sorunlar nedeniyle, temel haklar bağlamında özellikle yaşam hakkı ve mülkiyet hakkı tartışılmıştır. Bu çerçevede, devletin pozitif yükümlülüğü bağlamında ele alacağımız temel hakların, bundan sonra yargı kararlarında daha fazla yer alması öngörülmektedir. Bu kapsamda, çalışmamızda AİHM ve AYM'nin konuya ilişkin kararları da incelenmiştir.

I. KÜRESEL RİSK ENDEKSİ VE TÜRKİYE'DE DOĞAL AFETLER

Türkiye; deprem, heyelan, sel, çığ gibi birçok doğa kaynaklı afetin yanı sıra jeopolitik konumu nedeniyle beşerî kaynaklı afet diyebileceğimiz, insani krizlerle de sıkça karşı karşıya kalabilen bir ülkedir. İnsani krizlerin ve afetlerin risklerini ölçmek ve sıralayabilmek amacıyla oluşturulan risk yönetimi endeksine göre Türkiye, Küresel Risk Endeksi'nde³ 4.9 (daha

³ “Risk Yönetimi Endeksi, kısaca INFORM, ilk kez 2012 yılında modellenmiştir. Endeks, 191 ülkedeki insani krizleri ve afetlerin risklerini ölçmeyi ve sıralayabilmeyi amaçlamaktadır. INFORM endeksi Kurumlar Arası Risk, Erken Uyarı, Hazırlık Referans Grubu Komitesi ve Avrupa Komisyonu iş birliğiyle hazırlanmaktadır. Birleşmiş Milletlerin birçok ajansı (UNICEF, WFP, UNHCR, OCHA, UNDP, UNFPA gibi) INFORM'un partner kuruluşu olarak ifade edilmektedir. INFORM, insani krizler ve afetler konusunda karar vermeyi desteklemek için bir dizi niceliksel, analitik ürün geliştirmektedir. Bunlar, afet yönetimi döngüsünün farklı aşamalarında, özellikle iklim uyumu ve afet önleme, hazırlık ve müdahale kararlarının alınmasına yardımcı olmaktadır. INFORM, küresel düzeyde kullanım için metodolojiler ve araçlar geliştirmekte ve ayrıca bunların yerel düzeyde uygulanmasını desteklemektedir.”

önce 5.0) endeks puanı ile “yüksek risk” grubundaki ülkeler arasında bulunmaktadır⁴. Doğa kaynaklı afetler bakımından en yüksek riski 9,3 puan ile deprem taşımaktadır. Yerinden edilmiş insanlar, 9,3 risk puanı ile dikkat çeken bir diğer sorun olup, bu durumda iç karışıklıklardan kaçarak Türkiye’ye gelen Suriyelilerin etkisinden söz edilebilmektedir⁵. Ayrıca en yüksek risk puanını taşıyan deprem doğal afetinin de ülkemiz açısından vahim sonuçları acı deneyimlerle yaşanmıştır⁶.

Bu çerçevede, yüksek risk grubunda yer alan ve sık sık yıkıcı afetlerin yaşandığı ülkemizde, afet yönetimine gereken önemin verildiğini söylemek mümkün değildir. Karşı konulması mümkün olmayan ve fakat verdiği zararı azaltmanın mümkün olduğu doğal afetler konusunda, devletlerin ve bireylerin afet yönetimi hakkında bilgili ve hazırlıklı olması gerekmektedir. Doğal afetlerin etkileri, artan nüfus yoğunluğu, sanayileşme ve özellikle kentleşme/yapılaşma ile yakından ilgilidir. Bu çerçevede yıllardır uygulanan siyasi ve ekonomik rant amaçlı, hatalı ve denetimsiz yapılaşma politikalarına dikkat çekmek ve önerilerde bulunmak önem arz etmektedir.

Temel amacı ulusal ve uluslararası düzeyde insani yardım eylemlerinin amaçlarına hizmet etmek olan “Acil Olaylar Veritabanı” (Emergency Events Database - EM-DAT)⁷ afete hazırlık konusunda karar vermeyi rasyonelleştirmenin yanı sıra, güvenlik açığı değerlendirmesi ve öncelik belirleme için nesnel bir temel sağlamayı da hedeflemektedir. Söz konusu veri tabanının raporlarında; acil bir durumun afet olarak nitelendirilebilmesi için; mevcut afette ondan fazla kişinin yaşamını yitirmesi, yüz ya da daha fazla kişinin olaydan etkilenmiş olması ve/veya ilgili devletin olağanüstü hâl bildiriminde veya uluslararası yardım çağrısında bulunması şartlarından en az

Bakış Dergisi, Bursa Sanayicileri ve İş İnsanları Derneği (BUSİAD), 160, 2023/2, s.11.

⁴ <https://www.afad.gov.tr/kurumlar/afad.gov.tr/35429/xfiles/turkiye_de_afetler.pdf>, Erişim tarihi, 2 Ekim 2024, s.3.

⁵ <https://www.afad.gov.tr/kurumlar/afad.gov.tr/35429/xfiles/turkiye_de_afetler.pdf>, Erişim tarihi, 2 Ekim 2024, s.3

⁶ 6 Şubat 2023’te dokuz saat arayla meydana gelen, merkez üsleri sırasıyla Kahramanmaraş’ın Pazarcık ve Ekinözü ilçesi olan, 7,8 M_w ($\pm 0,1$) ve 7,5 M_w büyüklüklerindeki iki deprem sonucunda Türkiye’de resmî sayılara göre 50 binden fazla kişi hayatını kaybetmiş ve 130 binden fazla kişi ise yaralanmıştır. Depremlerin ardından büyüklüğü 6,7 M_w ’e kadar varan yaklaşık 14.000 artçı sarsıntı gerçekleşmiştir.

⁷ İlk desteğini Dünya Sağlık Örgütü (WHO) ve Belçika Hükümeti’nden alarak oluşturulan Afet Epidemiyolojisi Araştırma Merkezi (CRED), 1988’de Acil Durum Olayları Veri tabanını (EM-DAT) başlatmıştır.

birinin gerçekleşmesi gerekmektedir⁸. EM-DAT, 1900'den günümüze dünyada yirmi iki binden fazla kitlesel felaketin oluşumu ve etkileri hakkında temel verileri içermektedir. Veritabanı; BM kuruluşları, sivil toplum kuruluşları, sigorta şirketleri, araştırma enstitüleri ve basın ajansları dahil olmak üzere çeşitli kaynaklardan elde edilen verilerin derlenmesiyle oluşturulmaktadır⁹. Anılan veriler ülkemiz afet yönetimi açısından da yol göstericidir.

Afet yönetimi; afetlerin meydana gelmesinin engellenmesi, meydana gelmesi halinde ise mevcut zararların en aza indirilmesi, afet sonrası oluşan durumlara çabuk ve etkili şekilde müdahale edilmesi, afetzedeler için daha güvenli ortam oluşturulması ve toplumun her kesiminin katılmasıyla birlikte verilen mücadele olarak ifade edilmektedir¹⁰.

Afet yönetiminde uygulanagelen aşamalar; afete anında müdahale, kurtarma, afet sonrasında ise iyileştirme. Ancak yaşanan afetler bu uygulamaların yetersizliğini göz önüne sermiş ve yalnızca afetten sonra değil, afetten önce de hazırlıklı olunması gerektiği anlaşılmıştır. Bu çerçevede ortaya çıkan modern afet yönetimi; geleneksel afet yönetiminin yanında teknolojik ilerlemelerle, verilerin analizini, koordinasyon ve iletişimden de faydalanılmasını içermektedir¹¹.

II. TÜRKİYE'DE AFET YÖNETİMİ

Modern anlamda afet yönetimi; afetin önlenmesi ve zararlarının azaltılabilmesi için afetlerin iyi tanınması, risklerinin bilinmesi, tehlike ve risk gerçekleşmeden evvel gerekli önlemlerin alınması için herkesçe verilen mücadeledir. Bu mücadelede sade bir vatandaşın, tüm kamusal makamlara kadar herkes görevlidir ve sorumluluk sahibidir¹².

Afet, az gelişmiş ya da gelişmekte olan devletleri ekonomik açıdan ve kaynak kaybı sebebiyle diğer ülkelere nazaran daha çok etkilemektedir. Meydana gelen bu kaynak kaybı halihazırda zor durumda olan devletleri

⁸ Nur Sinem Partigöç, "Afet Risk Yönetiminde Yapay Zekâ Kullanımının Rolü", *Bilişim Teknolojileri Dergisi*, 15(4), 2022, s.402.

⁹ <<https://www.emdat.be/>>, Erişim tarihi, 30 Eylül 2024.

¹⁰ Gülcan Azimli Çilingir, "Türkiye'de Afet Yönetimi ve İdarenin Sorumluluğu", Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2019, s.32.

¹¹ Özlem Tümer, "Doğal Afetlerde Afet Yönetimi ve Risk Azaltmada Yerel Yönetimlerin Rolü", *Fiscaoeconomia*, 8(3), 2024, s.1509.

¹² Tevfik Erkal/ Mehmet Değerliyurt, "Türkiye'de Afet Yönetimi", *Doğu Coğrafya Dergisi*, 14(22), 2009, s.153.

afetlere karşı daha savunmasız hale getirmektedir. Bu açıdan özellikle bu gibi ülkelerde afet risklerini azaltmaya yönelik çalışmaların yapılması daha fazla önem arz etmektedir¹³. 6 Şubat 2023 tarihli Maraş merkezli depremdeki doğrudan fiziksel hasarlara odaklanan Küresel Hızlı Afet Sonrası Hasar Tahmini (GRADE) Raporunda, 1,25 milyon kişinin orta ile şiddetli hasar veya binanın tamamen çökmesi nedeniyle geçici olarak evsiz kaldığı öngörülmüştür. Raporda ayrıca tahmini hasarların %81'inin yaklaşık 6,45 milyon kişinin (Türkiye'nin toplam nüfusunun yaklaşık %7,4'ü) yaşadığı Hatay, Kahramanmaraş, Gaziantep, Malatya ve Adıyaman illerinde meydana geldiği vurgulanmıştır¹⁴.

Afetlerin yönetilmesinde hangi aşamaların olduğu literatürde belirtilmektedir. Bunlar; afetten önce, afetin olduğu esnada ve afet sonrası olmak üzere üç aşamaya ayrılabilceği gibi; zarar azaltma, önceden hazırlık, kurtarma ve ilk yardım, iyileştirme ve yeniden yapım aşamaları olarak da farklı bir bakış açısı ile ayrıma tabi tutulmaktadır¹⁵. Afet yönetimine uluslararası yaklaşımda, afet öncesi risk azaltmaya özellikle öncelik verildiği anlaşılmaktadır¹⁶. Ancak ülkemizde bu yaklaşımın uygulamaya geçirilemediğini, kurumsal ve yasal düzenlemelerle kamusal faaliyetlerin, kamu hizmetini alanların hak ve menfaatlerini gözetecek şekilde kamu politikasına dönüştürülemediğini görmekteyiz.

A. Yasal ve Kurumsal Yapı

Ülkemizde doğal afetlerle ilgili yasal düzenlemelerin ve kurumsal yapılanmanın etkili ve yeterli olup olmadığı hususu, genellikle büyük afetler sonrasında tartışılmaktadır. Diğer yandan ise doğal afet meydana geldikten sonra gerekecek acil yardımlar için kalıcı olamayan çözümlere odaklanılmaktadır. Ancak çok net olarak anlaşılmıştır ki, yürürlüğe giren hukuki düzenlemeler ve harekete geçirilmesi gereken kurumlar sistematik olarak belirlense de ortaya çıkan sorunların acil olarak çözülmesi mümkün

¹³ Gülcan Çilingir Azimli/ İlke Örcen Güler, "Afet Politikalarında Risk Unsuru ve Afet Mevzuatında Risk Yönetimi", *Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi*, 3(1), 2020, s.154.

¹⁴ <<https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2023/02/27/earthquake-damage-in-turkiye-estimated-to-exceed-34-billion-world-bank-disaster-assessment-report>>, Erişim tarihi 30 Eylül 2024.

¹⁵ Hayriye Şengün, "Afet Yönetimi Sistemi ve Marmara Depremi Sonrasında Yaşanan Sorunlar", *Yayımlanmamış Doktora Tezi*, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2007, s.161.

¹⁶ Bülent Özmen/Tolga Özden, "Türkiye'nin Afet Yönetim Sistemine İlişkin Eleştirel Bir Değerlendirme" *İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 49, 2013, s.6.

olamamaktadır. Meydana gelen her doğal afet sonrasında, güncel problemlere yüzeysel çözüm getirmeye çalışan kamu kurumları, akılcı ve kalıcı kamu hizmeti getirmekte zorlanmışlardır. Bu sebeple de yaşanan her yeni doğal afet, yeni hukuki düzenlemelerin ve kurumların ortaya çıkmasına neden olmuştur¹⁷. Sonuç olarak, mevzuatta bir eksiklik olmadığı, uygulamada kamu hizmetinin yerine getirilmesine ilişkin sorunların yaşandığı hususu dikkat çekicidir.

Mevzuatımızda afet yönetimi ile ilgili olarak 7269 sayılı Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun ile 5902 sayılı Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun¹⁸ önemli bir yer tutmaktadır. Deprem (yer sarsıntısı), yangın, su baskını, yer kayması, kaya düşmesi, çığ, tasman¹⁹ ve benzeri afetlerde; yapıları ve kamu tesisleri genel hayata etkili olacak derecede zarar gören veya görmesi muhtemel olan yerlerde alınacak tedbirlerle yapılacak yardımlar hakkındaki 7269 sayılı Kanun, doğrudan afetler sebebiyle kamu kurumlarının yetki ve görevlerini düzenlemektedir.

Öte yandan, 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 3. maddesinde; herhangi bir sahanın, her ölçekteki plan esaslarına, bulunduğu bölgenin şartlarına ve yönetmelik hükümlerine aykırı maksatlar için kullanılmayacağı; 9. maddesinde; Bakanlığın imar planı yapma ve onaylama yetkisi düzenlenmiş bunlardan birinin de gerekli görülen hallerde, umumi hayata müessir afetler dolayısıyla yapılması gereken planlar olduğu; 21. maddesinde; istisnalar dışında yapı ruhsatiyesi alınmasının mecburi olduğu, 28. maddesinde; fenni mesullerin ve yapı müteahhitliğinin görev ve sorumluluklarını; 30. maddesinde; yapı kullanma izin belgesi alınması zorunluluğu ve sorumlulukların neler olduğu; 32. maddesinde; ruhsatsız veya ruhsata aykırı yapıların belediye veya valilikçe durum tespiti yapılarak mühürlenip yıktırılabilceği yönünde

¹⁷ Oktay Ergünay, "Afet Yönetiminde Kurumsal Yapılanma ve Mevzuat Nedir? Nasıl Olmalıdır?", *İstanbul Depremini Beklerken Sorunlar ve Çözümler Bildiriler Kitabı, 20 Eylül 2008 CHP İstanbul Deprem Sempozyumu, 2008, s.97.*

¹⁸ 5902 sayılı Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'da afet, acil durumlar ve sivil savunmaya ilişkin hizmetlerin ülke çapında etkili bir şekilde yürütülebilmesi için gereken tedbirlerin alınması ve olaylar meydana gelmeden önce hazırlık ve zarar azaltma, olay esnasında yapılacak müdahale ve sonrasında gerçekleştirilecek iyileştirme çalışmalarını yürüten kurum ve kuruluşlar arası koordinasyonun sağlanması ve gerekli politikaların üretilmesi ve bunların uygulanmasını sağlamak amaç olarak belirlenmiştir.

¹⁹ Yer altı madenciliğinin önemli sorunlarından bir olan tasman, yeraltından cevherin çıkarılması ile oluşan boşluğun üzerinde tabakaların göçmesiyle zemin içi ve yeryüzünde oluşan üç boyutlu deformasyon etkisidir.

düzenlemelere yer verilmiştir.

7269 sayılı Kanun Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'na pek çok görev ve sorumluluk yüklemiştir. Bahse konu kanun ile bakanlık; bir afet meydana geldiğinde bu afetin genel hayata etkili olup olmadığını belirlemekle, Cumhurbaşkanınca belirlenecek afete maruz bölgelerde yeniden yapılacak, değiştirilecek, tamir görececek yapıların tabi olacağı teknik şartları tespit etmekle yükümlü kılınmıştır.

4 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (CBK)'nin 792/İ maddesiyle bakanlığın bağlı kuruluşu olarak; afet riski altındaki alanlar ile bu alanlar dışındaki riskli yapıların bulunduğu arsa ve arazilerde kentsel dönüşüm uygulamalarını yürütmek üzere kamu tüzel kişiliğini haiz, özel bütçeli Kentsel Dönüşüm Başkanlığı kurulmuştur. Bu başkanlık söz konusu CBK 792/S maddesi uyarınca, Cumhurbaşkanı kararı ile şirket kurabilecek ya da kurulmuş şirketlere ortak olabilecektir.

7269 sayılı Kanuna dayanılarak 24.02.2022'de "Afet ve Acil Durum Müdahale Hizmetleri Yönetmeliği" çıkarılmıştır. Yönetmeliğe göre; afet ve acil durum müdahale hizmetleri hazırlık, müdahale ve ön iyileştirme çalışmalarını kapsayacak şekilde planlanacaktır. Planlama yapılırken hizmetler tam ve eksiksiz olarak yürütülecek, hizmet bütünlüğü korunacak ve hizmetler arası etkileşim dikkate alınacaktır. Planlama; afetlere müdahale esnasında karşılaşılabilecek riskler, olması muhtemel afet türleri ve yaşanabilecek en kötü koşullar dikkate alınarak oluşturulacak varsayımlara göre yapılacaktır. Planlama çalışmalarında gelişen teknoloji ve edinilen tecrübeler de dikkate alınacaktır.

Yönetmelikteki en önemli hususlardan biri de "Türkiye Afet Müdahale Planı"na (TAMP)²⁰ yer verilmesidir. Bahse konu planın afet öncesi, sırası ve sonrasında yapılacak müdahalelerin temel prensiplerini içerdiği belirtilmektedir. Planda afet ve acil durumlar sırasında müdahalede bulunacak grupların ve koordinasyon birimlerinin görev ve sorumlulukları da yer alacaktır. Yönetmeliğin 14. maddesinde afet ve acil durumlara hazırlığın idarece nasıl yapılması gerektiği açıklanmıştır. Müdahalede bulunacak bakanlıkların, kurum ve kuruluşların, AFAD ile koordine bir şekilde hazırlıklarını sürdüreceği

²⁰ Türkiye Afet Yönetim Planı (TAMP), Türkiye'de yaşanabilecek her tür ve ölçekteki afet ve acil durumlara etkin müdahale için görev alacak, kamu kurumları, özel sektör, sivil toplum kuruluşları ve gerçek kişileri kapsamaktadır. Entegre planlama yaklaşımı ve modüler yapısıyla afet sırasındaki operasyon risklerini en aza indirecek bir sistemi içermektedir.

ve yeterli sayıda personeli görevlendireceği belirtilmiştir. Yönetmeliğin 22. maddesinde kurumlara verilen sorumluluklar açıkça sıralanmıştır. Hangi kurumun hangi konuda hazırlık yürüteceği belirtilmiştir. Ayrıca AFAD'ın görev ve sorumlulukları tek tek açıklanmıştır.

Diğer yandan TAMP'da yerel düzeyde afetlere müdahale açısından belediyelere verilen yetkilerin artırılmasının daha faydalı olacağı belirtilmiştir. Yaşanması muhtemel olayların sıralanması, yerel idarelerin, AFAD'ın koordinasyonunda arama kurtarma operasyonlarındaki görevlerinin artırılması uygun olacaktır. Bu anlamda edinilen tecrübeler doğrultusunda AFAD'ın afetlere müdahale sırasında denetleyici ve düzenleyici kurum niteliğine sahip olması beklenmektedir²¹.

6 Şubat depremlerinden sonra 21.03.2023 tarihinde “Afet Yeniden İmar Fonunun Kurulması Hakkında Kanun” kabul edilmiştir. Bahse konu fon; meydana gelen depremler sonrasında afet bölgelerinde yapılacak iyileştirmeler için kullanılacak kaynakların sağlanması ve yönetilmesi amacıyla Hazine ve Maliye Bakanlığına bağlı olarak kurulmuştur. Fon, afet yönetimi sırasında kriz yönetiminden, iyileştirme aşamasına geçişi kolaylaştırmayı amaçlamaktadır²². Afet Yeniden İmar Fonunun Yapısı ve İşleyişi Hakkında Yönetmelik'e göre fon, kamu tüzel kişiliğini haizdir. Fonun yönetim kurulu; Hazine ve Maliye Bakanı başkanlığında Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanı, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanı, Tarım ve Orman Bakanı, İç İşleri Bakanı, Ulaştırma ve Altyapı Bakanı ile Strateji ve Bütçe Başkanından oluşur²³.

Türk afet yönetimi sistemi mevzuat açısından yeterli düzeyde olup, afet mevzuatının genel olarak afet sonrasındaki krize müdahaleye odaklandığı görülmektedir²⁴. Ancak meydana gelen Maraş depremi ile net bir şekilde kamu kurumlarının yetkilerini kullanma açısından sorun olduğu anlaşılmıştır. Kurumlar üzerlerine düşen görevleri yerine getirememiş, kurumlar koordine olamamış, yeterli personel bulunamamış, özellikle saatlerin ve hatta dakikaların önemli olduğu arama kurtarma ve ilk yardım faaliyetleri açısından geç kalınmıştır. Afet yönetiminin ilk aşamasında afetlerin tanımlanması ve

²¹ Cafer Yılmaz, “Yerel Yönetimlerin Afet ve Acil Durum Yönetimindeki Yeri: Gaziantep Büyükşehir Belediyesi Örneği”, *Gaziantep University Journal of Social Sciences*, 23(3), 2024, s.1210.

²² Öznur Akduman, “Türk Afet Mevzuatının Bütünleşik Afet Yönetimi Açısından İncelenmesi”, *İdealkent*, 16(45), 2024, s. 1771.

²³ RG Tarih: 02.02.2024, RG Sayısı: 32448.

²⁴ Akduman, s.1773.

risklerinin belirlenmesi, bu doğrultuda meydana gelebilecek afet sonrasında ne gibi zararların oluşabileceğinin ortaya koyulması açısından önem teşkil etmektedir²⁵.

Bu kapsamda afet yönetiminde yürürlükteki mevzuat ve hazırlanan eylem planlarında ilgili kamu kurumlarının hangi sorumlulukları olduğu açıkça yer almaktadır. İlgili kamu kurumlarının bu kapsamda görevlerini yerine getirmesi ve afet meydana gelmeden önce hazırlık yapması, ilgili kamu kurumları ile koordinasyonu sağlaması, sonrasında ise gerekli ilk yardım ve kurtarma çalışmalarını yürütmesi gerektiği çok açıktır. Diğer taraftan afet meydana geldiğinde büyük hasarın meydana gelmesini önleyecek şekilde afete dirençli kentler²⁶ oluşturulması en önemli afet politikasıdır. Aktif bir afet yönetimi için; sistemin iyi işlemesine yönelik kurumsal yapılanmanın ve faaliyet kapasitesinin hem merkezi hem de yerel düzeyde önem verilmesi gereken konuların başında geldiği kabul edilmektedir²⁷. Bunun yanı sıra afet yönetimi için yalnızca afet sonrası müdahale yeterli olmamakta, afet öncesinde alınacak önlemler ile afet zararlarının azaltılması için hazırlık, müdahale ve iyileştirme aşamalarının da tüm olarak uygulanması gerekmektedir²⁸. Bu hususta bir deprem ülkesi olan Japonya'nın aldığı önlemler rehber niteliğindedir. Japonya afetlerin önlenmesinde afet öncesi tahmin ve haber alma sistemini benimsemiştir. Ülkede okyanus tabanında sismik uyarı sistemi kurulmuştur ve bu sayede meydana gelebilecek şok dalgaları öncesinde ülke haberdar olmuş ve her yıl yaşanması muhtemel depremlerde binlerce kişinin yaşamı kurtulmuştur²⁹. Esasen her ülkenin afet yönetimi, geçmişinde yaşadığı afetleri göz önünde bulundurarak önlem alması sonucunda farklı şekilde gelişmektedir³⁰.

Yaşadığımız yıkıcı depremler dikkate alınarak, hazırlanacak erken uyarı sistemleri ve risk haritaları da afet bölgelerinin afet için daha hazırlıklı

²⁵ Çilingir Azimli/ Örçen Güler, s.154.

²⁶ Dirençli kent, gelecekte meydana gelebilecek çevresel, ekonomik, kamusal veya sosyal kaynaklı şoklar karşısında sistemlerini olumlu yönde dönüştürebilen, şokları bertaraf edebilen, bunlara önceden hazırlıklı olan ve olumsuz koşulların üstesinden gelebilme becerisine sahip kentler olarak tanımlanmıştır. <[https://www.oecd.org /en/topics/climate-and-resilience-in-cities.html](https://www.oecd.org/en/topics/climate-and-resilience-in-cities.html)>, Erişim tarihi 17 Kasım 2024.

²⁷ Partigöç, s.402.

²⁸ Akduman, s.1773.

²⁹ Erkal/Değerliyurt, s.155.

³⁰ Erkal/ Değerliyurt, s.153.

olmasını sağlayacaktır³¹. Ülkemiz açısından karar alacak ve uygulayacak makamların maalesef merkeziyetçi ve hiyerarşik bir yapı içerisinde olması, yerel yönetimlerin afet yönetiminde aktif olarak yer almaması önemli bir sorun olarak karşımıza çıkmaktadır. Sonuç olarak, merkezi idare ile yerel yönetimler arasında gerekli ve yeterli koordinasyon ve iş birliğinin sağlanması zorunludur.

Ülkemizde afet yönetimi kültürünün oluşturulması açısından halkın bilinçlendirilmesi de önem arz etmektedir. Bu nedenle, afet zararlarının azaltılması ve afetlere karşı daha hazırlıklı olunması için sistematik, planlı ve sürekli şekilde halk eğitimi programları yapılmalıdır. Toplumda mevcut olmayan zarar azaltma kültürünün oluşması için bu husus elzemdir³².

Diğer yandan afet yönetimiyle ilgili görevli personelin sık sık yer değiştirmesi sebebiyle buldukları bölgelerin afet profiline, risklerine ve afet müdahale planlarına hâkim olmamaları da sorun teşkil etmektedir. Yeni yasa ve alt düzenlemelerin çıkarılması afet kaynaklı zararların azaltılması için yeterli değildir. Bu çerçevede, görev ve yetki verilen kamu kurumlarının bahse konu bu görevleri yerine getirebilmeleri için daha fazla mali kaynağa da ihtiyaçları bulunmaktadır.

Esasen mevzuatımız genellikle afet sonrasında neler yapılması gerektiğini belirtmektedir. Ancak doğal afetleri engelleyecek ve zararlarını en aza indirecek hukuki düzenlemelerin yapılması gerekmektedir. Zira, kimi doğal afetleri engellemek mümkün değilse de etkilerini en aza indirmek ve hasarı en aza indirmek mümkündür. Örneğin iklim krizi nedeniyle ortaya çıkabilecek doğal afetler bilim çevrelerince ortaya konulmakta ve nasıl engellenmesi gerektiğine ilişkin tedbirler ifade edilmektedir. Bu nedenle modern afet yönetimine uymayan, yalnızca afet sonrası faaliyetleri kapsayan mevzuat yerine, afet öncesi risk ve tehlikeleri azaltmaya yönelik tedbirleri içeren bir mevzuat elzemdir³³. Ancak, ülkemiz afet yönetiminde genel politika, afet gerçekleşikten sonra meydana gelen zararların devletçe karşılanması ve acil olarak yaraların sarılmasıdır. Afetzedeler zararlarının devletçe karşılanmasını bekledikleri için bu aşamada yerel yönetimlerin ve halkın katılımı sınırlanmaktadır. Afet yönetiminde merkezi idarenin tek

³¹ Çilingir Azimli/Örçen Güler, s.156.

³² Ergünay, s.102.

³³ Gonca Kozanoğlu, *Türk İdare Hukukunda Doğal Afetler Nedeniyle İdarenin Sorumluluğu*, 1. Bası, Adalet Yayınevi, 2020, s.105.

zarar karşılayıcı olması anlayışından ziyade halkın, yerel yönetimlerin ve sivil toplum kuruluşlarının da katılımının teşvik edilmesi gerekmektedir³⁴. Bu çerçevede AKUT, AHBAP gibi sivil toplum örgütleri ülkemizdeki bütün depremlerde halkın yaralarını sarmak için gönüllü olarak çok büyük başarılarla imza atmışlardır.

B. Afet Yönetimi ve Mekânsal Planlama

Ülkemizdeki afet yönetiminin eksikliklerinden biri de mekânsal planların hazırlanması öncesinde bölgesel olarak afet riskleri ve tehlikelerini belirten haritaların uygun şekilde hazırlanmamasıdır. Bu haritalar hazırlanmadığı sürece bölgesel olarak hangi arazinin ne şekilde kullanılması gerektiği bilinmeyecek olduğu için afet riski artmaktadır. Yerel yönetimlerin bahse konu bu tip haritaların hazırlanmasında ve yerel açıdan zarar azaltıcı başka politikaların belirlenmesi ve uygulanmasında etkin rol oynaması gerektiği açıktır³⁵.

Mekânsal planların³⁶ hazırlanması hususunda en yetkili kurum Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı bünyesinde yer alan Mekânsal Planlama Genel Müdürlüğü'dür. 1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 102. maddesi ile bu genel müdürlüğe yerleşme, yapılaşma ve arazi kullanımına yön veren, her tür ve ölçekte fiziki planlara ve uygulamalara esas teşkil eden üst ölçekli mekânsal strateji planlarını ve çevre düzeni planlarını ilgili kurum ve kuruluşlarla işbirliği yaparak hazırlamak, hazırlatmak, onaylamak ve uygulamanın bu stratejilere göre yürütülmesini sağlamak ve özellikle afet yönetimi ile ilgili olarak risk yönetimi ve sakinim planlarının³⁷ yapılmasına ve onaylanmasına ilişkin kuralları belirlemek ve izlemek, plana esas jeolojik ve jeoteknik etütleri yapmak, yaptırmak ve onaylamak görevleri verilmiştir.

³⁴ Ergünay, s.101.

³⁵ Ergünay, s.102.

³⁶ 3194 sayılı İmar Kanunu madde 6/1: Mekânsal planlar, kapsadıkları alan ve amaçları açısından Mekânsal Strateji Planlarına uygun olarak; "Çevre Düzeni Planları" ve "İmar Planları" kademelerinden oluşur. İmar planları ise nazım imar planı ve uygulama imar planı olarak hazırlanır. Her plan bir üst kademedeki plana uygun olarak hazırlanır.

³⁷ Sakinim planları doğrudan afet yönetimi ile ilgili olup mevzuatımızda henüz düzenlenmemiştir. Sakinim planlaması; fiziki-ekonomik-sosyal bütünlüğün öngördüğü karar ortamını sağlamak üzere kabul edilen bir planlama çeşididir. Bu planlamanın amacı kaynakları ve can-mal varlığını tehlikelerden sakınmaktır. Sakinim planlaması, bir imar ya da arazi planlaması değildir ve mevzuatımızda düzenlenmesi önem arz etmektedir. Bu konuda bkz: Murat Balamir, "Afet Politikası, Risk ve Planlama", *TMMOB Afet Sempozyumu Bildiriler Kitabı*, TMMOB Yayınları, 2007, s.36.

Amacı; fiziki, doğal, tarihi ve kültürel değerleri korumak ve geliştirmek, koruma ve kullanma dengesini sağlamak, ülke, bölge ve şehir düzeyinde sürdürülebilir kalkınmayı desteklemek, yaşam kalitesi yüksek, sağlıklı ve güvenli çevreler oluşturmak üzere hazırlanan arazi kullanım ve yapılaşma kararları getiren mekânsal planların yapımına ve uygulanmasına ilişkin usul ve esasları belirlemek olan “Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği”ne 6 Şubat depremlerinden sonra 2024 yılının Haziran ayında afet yönetimine ilişkin önemli hükümler eklenmiştir.

Yönetmelik’in Genel Planlama Esasları başlıklı 7. maddesinde, yönetmeliğe göre hazırlanacak her tür ölçekteki mekânsal planların hazırlanma ilke ve esasları belirtilmiş, 1. fıkranın (ğ) bendine göre planlarda; doğa kaynaklı deprem, sel/taşkın, kütle hareketi (heyelan, çığ, kaya düşmesi, obruk, vb.), tsunami, yangın gibi afetler ile insan ve teknoloji kaynaklı endüstriyel/kimyasal kazalar, kitlesel göç vb. tehlikelere yönelik olarak; ilgili kurum ve kuruluşlarca üretilen bilgi, belge, analiz, etüt ve haritalar, jeolojik ve hidrolojik yapıya ilişkin bilgiler, doğa kaynaklı veriler, varsa iklim değişikliğinin olumsuz etkilerine ilişkin etkilenebilirlik ve risk analizleri, meteorolojik verilerin ve bulguların analizleri ve il afet risk azaltma planlarında öngörülen öneri ve önlemlerin esas alınması sağlanmalıdır. 8. maddenin 10. fıkrasında; deprem, sel/taşkın, kütle hareketi (heyelan, çığ, kaya düşmesi, obruk ve benzeri), tsunami, yangın ve benzeri gibi doğal afet tehlikeleri ve iklim değişikliği kaynaklı riskler ile insan kaynaklı kitlesel göç, endüstriyel/kimyasal kazalar ve benzeri gibi diğer kentsel risklerin yüksek olduğu yerleşmeler veya yapıları kentsel çevre için gerekli görülmesi halinde kentsel risk analizleri veya afetlerden sakınım planlaması çalışmaları yapılması öngörülmüştür. Buna göre; afet, iklim değişikliği veya meteorolojik olay kaynaklı tehlikeler ve riskler ile diğer kentsel tehlike ve riskler için yapılmış risk azaltıcı tedbirler, il afet riski azaltma planlarındaki önlem ve öneriler riskin niteliğine göre plan kararlarında ve/veya plan notlarında, plan açıklama raporunda esas alınır.

Ayrıca, mekânsal strateji planlarında deprem, sel/taşkın, kütle hareketi (heyelan, çığ, kaya düşmesi, obruk ve benzeri), tsunami, yangın ve benzeri doğal afet zararlarının; iklim değişikliğinin olumsuz etkilerine ilişkin etkilenebilirlik ve risk analizleri gibi kentsel tehlike ve risklerin; insan ve teknoloji kaynaklı veya endüstriyel/kimyasal kaza risklerinin; il afet riski azaltma planlarındaki önlemlerin; varsa kitlesel göç risklerinin ve benzerlerinin analiz edilerek risk yönetiminin ve sakınım planlarının tanımlanması ve bunlara ilişkin önlemlerin stratejik düzeyde yansıtılması zorunludur. (Yönetmelik madde 14/1-b)

Bunun yanı sıra çevre düzeni planları hazırlanırken afet tehlike ve risklerinin azaltılmasına ilişkin mevcut raporlar ve jeolojik etütlerin, iklim değişikliğine ilişkin etkilenebilirlik ve risk analizlerinin, meteorolojik verilerin plan kararlarında esas alınması gerekir (Yönetmelik madde 19/1-h). Yine aynı şekilde çevre düzeni planlarının hazırlanması sürecinde planlama alanı sınırları kapsamında diğer hususların yanı sıra deprem, sel/taşkın, kütle hareketi (heyelan, çığ, kaya düşmesi, obruk vb.), tsunami ve benzeri gibi doğal afet tehlikesi altındaki yerleşime uygun olmayan alanlar ile afete maruz bölgeler, ilgili kurumlarca belirlenmiş olan diri/aktif fay hatları, varsa endüstriyel/kimyasal kaza riski taşıyan alanlar, kitlesel göçe konu olabilecek yerler, yangın tehlikesi altındaki alanlar, iklim değişikliğinin ve meteorolojik olayların olumsuz etkilerine maruz alanlar konusunda ilgili kurum ve kuruluşlardan veriler elde edilir; bu veriler kapsamında analiz, etüt ve araştırmalar yapılır (Yönetmelik madde 19/2-i)

İmar planı ilkeleri başlıklı 21. maddeye göre; insan sağlığı ve güvenliği üzerinde doğrudan veya dolaylı olumsuz etkileri olan enerji nakil hatları, dere koruma kuşakları, taşkın risk alanları, deprem, kütle hareketi (heyelan, çığ, kaya düşmesi, obruk vb.) gibi afet tehlikesi altındaki alanlar, endüstriyel kaza veya kitlesel yangın riski taşıyan alanlar, aktif fay zonları için belirlenen fay sakinim zonları/tampon bölgeler ve benzeri alanlara ilişkin kurum ve kuruluş görüşleri ile bunlar için alınması gereken önlemler imar planı kararlarına, plan notlarına, plan açıklama raporlarına yansıtılır. İmar planlarında afet ve acil durumlarda ihtiyaç duyulabilecek açık alan, yol ve diğer mekânsal ihtiyaçlar gözetilir.

Planların hazırlanması sürecinde yerleşilebilir alanların belirlenmesi amacıyla, kurum ve kuruluşlardan alana ilişkin toplanan doğal ve fiziki bilgilerin alana özgü yapılan etütler ile diğer tüm veriler birlikte değerlendirilmek suretiyle, gerek duyulan ölçeklerde halihazır haritalar üzerinde üst üste çakıştırılması ile eşik analizi hazırlanır. Eşik analizinde; topografik, jeoloji-jeoteknik, hidrojeolojik yapı özellikleri ile arazi kullanımı, tarım ve orman alanları, içme suyu havzaları, sit ve diğer koruma alanları, hassas alanlar, kıyı, altyapı, doğal ve fiziki veriler ile afet tehlikeleri analiz edilerek bir arada değerlendirilir. İmar planlarının hazırlanması sürecinde eşik analizinin yapılması zorunlu olup, plan kararlarının oluşturulmasında temel plan altlığı olarak kullanılır. (Yönetmelik madde 23)

Nazım imar planları ve uygulama imar planları hazırlanırken planlama alanı sınırları kapsamında diğer hususların yanında deprem, sel/taşkın, kütle

hareketi (heyelan, çığ, kaya düşmesi, obruk ve benzeri), tsunami ve benzeri gibi afet tehlikesi altındaki yerleşime uygun olmayan alanlar, afet duyarlılık ve tehlike derecesi yüksek olan alanlar ile afete maruz bölgeler, aktif/diri fay hatları için belirlenen fay sakinim zonları/tampon bölgeler, yangın, kitlesel göçler, varsa endüstriyel/kimyasal kazalar gibi kentsel risklere ilişkin risk yönetimi ve sakinim planları, varsa iklim değişikliğinden etkilenebilirlik ve risk analizleri, meteorolojik parametrelerin analizleri, etüt ve araştırmalar yapılıdır. (Yönetmelik madde 23/6-d, Yönetmelik madde 24/10-i)

Koruma amaçlı imar planlarının hazırlanması aşamasında tespit edilen sorunların çözümü ve tarihi, kültürel, doğal çevrenin yaşanabilir ve sürdürülebilir biçimde korunabilmesi için alana özgü stratejiler ile gerektiğinde tescilli kültür varlıkları ile sit alanları içindeki faaliyetlerin ve yapı stokunun deprem, sel baskını, heyelan, yangın, kaya düşmesi vb. afetlere karşı daha dayanıklı ve güvenli hale getirileceğine ilişkin hedefler, stratejiler ve uygulama esasları belirlenir. (Yönetmelik madde 27/1-c)

Bütünleşik kıyı alanları planlarının hazırlanması sürecinde ise diğer hususların yanı sıra afet tehlikeleri (deprem, sel, heyelan, kaya düşmesi, su baskınları, tsunami, vb.) konusunda ilgili kurum ve kuruluşlardan veriler elde edilir. Bu veriler kapsamında deniz, akarsu, göl, gölet ve kara tarafındaki etkileşim bölgelerine ilişkin analiz, etüt ve araştırmalar yapılıdır. (Yönetmelik madde 29/2-b)

Afetler açısından önem arz eden imar planlarının belediyelerin inisiyatifine göre hazırlanması, doğal afetlerin tehlike ve risklerinin göz önünde bulundurulmaması da ülkemizde afet yönetimi açısından sorun teşkil etmektedir. İmar mevzuatı gereğince teknik personel tarafından denetlenmesi gereken bu binaların kanuna uygun şekilde denetlenmemesi, deprem bölgesi olan ülkemizde meydana gelen depremlerde daha fazla can ve mal kaybına sebebiyet vermektedir³⁸.

Bunun yanı sıra, inşa edilecek yapıların hem yapım öncesinde hem de yapım sırasında hukuka uygun şekilde idarece denetlenmesi gerekmektedir. Mevzuatla öngörülmüş denetim yükümlülüğüne, yerel yönetimlerce göz yumulması, yönetmeliklerin göz ardı edilmesi afet sonrasında çok fazla can ve mal kaybı yaşanmasına sebep olmuştur. İdarenin temel görevlerinden olan denetim hususunda donanımlı ve yeterli personele sahip olmaması yapı

³⁸ Ergünay, s.100.

denetimi açısından sorun teşkil etmektedir³⁹.

İmar düzenlemeleri hususunda merkezi idarenin, yerel yönetimler ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları üzerindeki yetkisi tam olarak kullanılamamaktadır. Deprem nedeniyle can ve mal kayıplarının çok fazla olmasının nedeni; kaçak inşaatların yapılması, kaçak katların veya bölümlerin eklenmesi ve bu konuda devletin denetim yetkisini yeterince kullanmamasıdır⁴⁰.

AYM, 1999 depreminden sonra vermiş olduğu bir kararda yapı denetim şirketleri ile ilgili olarak; *“İmar kolluğu faaliyetleri içinde yer alan ve yapı ruhsatı verme, vermeme ya da yapıyı durdurma, yıkma işlemleri yerel yönetimlerin yetkisinde olup, dava konusu düzenlemeyle yapı denetim kuruluşlarına idari işlem yapma yetkisi verilmiş değildir. Başka bir anlatımla, yapı denetim kuruluşları, kamu gücü kullanmadan teknik inceleme yapmak ve bu konuda ilgili yerlere rapor, görüş ve bilgi vermekle görevlendirilmişlerdir.”*⁴¹ hükmünü kurmuştur. Bu gerekçeler ışığında yapı denetim şirketlerinin yaptıkları işlemlerin anayasaya aykırı olmadığı belirlenmiştir. Ancak idarenin bu karar doğrultusunda binalar hakkında yapı denetim şirketlerinden yalnızca yardım alması beklenirken idare; denetim yetkisini deyim yerindeyse tamamen bu yapı denetim şirketlerine devretmiştir. İdarenin asli ve sürekli görevi olan denetim görevini özel şirketlere uygulamada devretmesi hukuka aykırıdır.

Bu çerçevede, yapı denetimi ile ruhsat ilişkisini iyi kurmak gerekmektedir. Bilindiği üzere yapı denetimi; idarenin yaptırım gücü sebebiyle yerine getirmek zorunda olduğu kolluk faaliyetleri kapsamındadır. Ruhsat ise yapılan denetimin mevzuata uygun olduğunu gösteren bir izin belgesidir ve denetimden ayrı düşünülmesine olanak bulunmamaktadır.

Anayasa'nın 128. maddesine göre; devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ile diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle yürütülmesi gerekir. Bu çerçevede kolluk faaliyetleri içinde yer alması nedeniyle yapı denetimi ve bunun sonucu

³⁹ Ergünay, s.102.

⁴⁰ Âdem Esen, “Afet Zararlarının Azaltılması Bağlamında Avrupa Konseyinin Türkiye’de Yerel Yönetimler Hakkındaki İzleme Komitesi Raporu Üzerine Düşünceler”, *Avrasya Dosyası*, 15(1), 2024, s.12.

⁴¹ AYM, E.2001/377, K.2002/59, KT. 26.06.2002, RG. Tarih/Sayı 09.11.2002/24931, <<https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/>>, Erişim tarihi 10 Kasım 2024.

olan ruhsat verme yetkisinin özel kişilere devredilmesi durumunda; devletin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü olduğu bu kamu hizmetini, ancak memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle yürütmesi gerektiği hükmüne aykırı düşmektedir.

Dava konusu düzenlemeyle idarenin 3194 sayılı İmar Kanunu'na göre yapı denetim yetkisi halen sürmekte ise de bu hizmetin özel kişilere gördürülmesi, Anayasanın 128. maddesine aykırıdır. Zira yapı denetimine ilişkin özel kurallar getiren söz konusu yönetmelik hükmü ile İmar Kanunu'nun ilgili kuralları çatışmaktadır.

Görüldüğü üzere, doğrudan idare tarafından yürütülmesi gereken denetimlerin özel kişilere devri sebebiyle doğal afet zararları doğmaya devam etmiş, idarenin sorumluluğu gün geçtikçe artmıştır. Yapı denetim firmalarına devredilen binaların denetimi gereğince yapılamamış ve maddi manevi zarar meydana gelmiştir. 1999 depreminden sonra kimi iyileştirme çalışmaları yapılmış ve pek çok yeni düzenleme yürürlüğe girmiştir. Bu açıdan ilgili kamu kurumlarının (idarenin) yetki ve görevlerinde artış olmuştur. Ancak bu tarihten itibaren 2011 Van, 2020 Elâzığ, 2020 Ege Denizi ve 2023 Kahramanmaraş Depremleri olmuş ve iyileştirmeleri içeren bu mevzuatın çözüm getiremediği görülmüştür. 1999 Depreminden sonra geçen yirmi dört yılda ülkemizde afet yönetimi adına olumlu bir gelişmenin yaşandığını söylemek mümkün değildir. 1 Ocak 2024'te Japonya'da, ülkemizde 2023 yılında yaşanan deprem ile aynı büyüklükte (7.6) meydana gelen depremde sadece iki yüze yakın kişi hayatını kaybetmiş, çok az maddi zarar yaşanmıştır⁴². Bir deprem ülkesi olan Japonya, hazırlıklı davrandığı ve halkını bilinçlendirdiği için bu denli büyük bir depremi çok az maddi ve manevi zararlarla atlattır.

Sonuç olarak, mevzuattan kaynaklanan görev ve sorumluluğun yerine getirilip getirilmediğinin tespiti idarenin denetim görevini yerine getirmesi ile mümkün olacaktır⁴³. Bu açıdan örneğin imar planına ya da deprem yönetmeliğine uygun olmayan yapıların inşasına izin verilmesi halinde idare denetim görevini yerine getirerek yaptırım uygulama yetkisini kullanmak zorundadır. Aksi takdirde yaşam hakkını korumak ve devamını sürdürmekle pozitif olarak yükümlü olan idarenin sorumluluğuna gidilmesi kaçınılmaz olacaktır.

⁴² <<https://www.bbc.com/turkce/articles/cqq19e39p9xo>>, Erişim tarihi 12 Kasım 2024.

⁴³ Süheyla Suzan Gökalp, "Çevre Sorunları, Devletin Pozitif Yükümlülüğü ve İdarenin Sorumluluğu", *Memleket Siyaset Yönetim* (MSY), 17(38), 2022, s.296.

Danıştay'ın bu hususta verdiği kararlarda⁴⁴; yapının üzerinde bulunduğu zeminin özelliği, zemin durumuna göre depreme dayanıklılığının kontrolü, yapı kullanma izni bulunup bulunmadığı, imar planları ve inşaat ruhsatlarının hangi idarelerce verildiği, yapıların imar açısından denetlenmesi hususu özellikle aranmaktadır. Yüksek Mahkeme ayrıca, afete uğramış ve uğrayabilecek bölgeler ile yapı ve ikamet için yasaklanmış afet bölgelerinin tespit ve ilan edilip edilmediğini, afet bölgelerinde yapılacak yapılarla ilgili kuralları, yapı tekniklerini, projelendirme esaslarının ülkenin deprem haritalarını hazırlamak konusunda idarelerin üzerlerine düşen görev ve yetkileri yerine getirip getirmediğini, denetim ve kontrol görevlerini yapıp yapmadığını irdelemekte ve idarece gerekli önlemlerin alınıp alınmadığını araştırmaktadır.

Bu çerçevede vurgulanması gereken husus; idarenin belli bir hareket tarzı izleyip izlemediği veya hareketsiz kalıp kalmadığı hususunun ortaya konulmasıdır. Sonuç olarak deprem nedeniyle maddi manevi zarar meydana getiren olaylarda ilgili idarelerin hukuki sorumluluklarının ayrı ayrı belirlenmesi gerekmektedir. Bu çerçevede depremi bir mücbir sebep olarak görmek ve bu doğrultuda idarenin kusurunun kalkacağını kabul etmek mümkün değildir.

İmar planlarının öneminin vurgulandığı bir Danıştay kararında; “1/5000 ölçekli nazım imar planı açıklama raporuna göre Adana ili, deprem riskleri açısından hassas bir konumdadır. Türkiye'nin deprem bölgelerini gösteren haritada genel olarak ikinci derece deprem bölgesi içinde, kısmen de üçüncü derece deprem bölgesi kuşağında yer aldığından imar planı kararları bu fiili durum gözetilerek belirlenmesi gerekmektedir.”⁴⁵ gerekçesine yer verilmiştir. Söz konusu kararda açıkça vurgulandığı üzere, imar planlarında afet bölgelerinin gözetilmesi ve bu doğrultuda gerekli önlemlerin riskin niteliğine göre plan kararlarında ve/veya plan notlarında, plan açıklama raporunda yer alması gerekir.

C. Afet Yönetimi ve Beş Yıllık Kalkınma Planları

Beş Yıllık Kalkınma Planlarında, afet yönetimi başlığı altında kamu kurumlarına önemli görev ve yetkiler verilmiş, gelecek dönem için ne gibi iyileştirmeler yapılacağı, afet meydana gelmesi ihtimali için hangi önlemlerin alınacağı, afet sonrasında ise arama kurtarma, ilk yardım faaliyetlerinin

⁴⁴ D11D, E.2005/1353, K.2007/6248, KT. 29.06.2007, Karar Yayınlanmamıştır (KY).

⁴⁵ D6D, E.2016/3879, K. 2020/6616, KT. 02.07.2020, KY.

koordinasyonu ile ilgili hedefler belirtilmiştir.

2014 ile 2018 yılları arasını kapsayan Onuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda; "*politikalar*" başlığı altında, akıllı uygulamaların afet yönetiminde kullanılacağı belirtilmiştir. Kentlerde dengeli şehirleşmenin, barınma ihtiyaçlarının karşılanması açısından sağlıklı ve güvenli olarak ilerlemesi gerektiği belirtildikten sonra; afetlere dayanıklı olacak şekilde, çevreye duyarlı yaşam alanlarının inşa edilmesinin tasarlanması gerektiğinden söz edilmiştir. Ülkemizde sık sık meydana gelen afetler için afet yönetiminin geliştirilmesi, afet öncesinde risk azaltma uygulamalarının tehlike ve risk haritaları hazırlanarak imar planları ve yerleşim yerlerinin belirlenmesi açısından önemli olduğu vurgulanmıştır. Ayrıca, afet riski altında bulunan şehirler için altyapının yenileneceği, mekân kalitesinin yükselteceği hükme bağlanmıştır. Planda yer alan "*afet yönetimi*" başlığı altında ise; öncelikle durum analizi yapılmıştır. Durum analizinde; afet sonrası politikalardan ziyade afet öncesinde risk azaltıcı politikaların benimsenmesinin önemli olduğu, afet hususunda görev yapan kurumların arasındaki koordinasyonun sağlanması için il müdürlüklerinin kurulduğu, 2012 yılında Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Kanunu'nun çıkarıldığı ve bu sayede afetten etkilenmesi muhtemel yapıların mevzuata uygun şekilde düzeltileneceği, afetlerde görev yapan kurumlar arasındaki koordinasyonun, STK'lar arasında da sağlanacağı, iletişim ağının güçlendirileceği, geçmiş kalkınma planı döneminde Afet Sigortaları Kanunu'nun çıkartıldığı ve bu Kanun ile afet sebebiyle meydana gelen maddi zararların tazmin edilebileceği, afet öncesi risk azaltmanın ve afet sonrasında iyileştirmenin nasıl yapılacağı ile ilgili kılavuz niteliğinde olan Ulusal Deprem Stratejisi ve Eylem Planı ile Ulusal Afet ve Acil Durum Müdahale Planı hazırlandığı ve son olarak yerel düzeyde de afet yönetiminden sorumlu makamların güçlendirileceği belirtilmiştir⁴⁶.

Onuncu Beş Yıllık Kalkınma Planında afet yönetiminin amaç başlığı altında; kişilerin bilinç düzeylerinin artırılması gerekliliği, sağlam yapılaşmanın önemli olduğu, afet risklerinin belirlenmesi ve alınan önlemler açısından denetimin sıklaştırılacağı belirtilmiştir. Plan, afet esnasında yapılan müdahalelerin etkinliğinin artırılacağını vaat etmiştir. Bu açıdan kendilerine yetki verilen kurumların sorumluluklarının tekrar gözden geçirileceği, afetler açısından önem arz eden imar planlarının hazırlanması açısından ise; afet risklerinin belirlenmesinden sonra imar planlarının hazırlanacağı

⁴⁶ T.C. Kalkınma Bakanlığı, Onuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı (2014-2018), 2013, s.140.

belirtilmiştir⁴⁷.

Afet sonrasında ise iyileştirme çalışmalarının hızla yürütülmesi gerektiği, afet sonrası kullanımda olacak hastane, okul, yurt gibi yaşam alanları ve elektrik, su, doğalgaz gibi altyapıların güçlendirilmesi gerektiği belirtilmiştir. Amaç ve hedefler kısmında en çok önem verilmesi gereken binaların ve altyapıların afetlere dirençli olarak inşa edilmesi ve bu inşaların denetiminin bağımsız, ehil ve yetkili kişi ve kurumlarca yapılacağı hususu karşımıza çıkmaktadır⁴⁸.

2019-2023 yıllarını kapsayan On Birinci Kalkınma Planı da benzer tespitler ve amaçlar üzerinde durmuştur. Şehirleşme başlığı altında; afet riskinin göz önünde bulundurularak şehir planlarının yapılacağı, konut başlığı altında konut yapımının kaliteli, sağlam ve afetlere dayanıklı şekilde yapılacağı belirtilmiştir. 11. Kalkınma Planında (2019-2023), “Yaşanabilir Şehirler, Sürdürülebilir Çevre” başlığı altında yer verilen Afet Yönetimi konusunun, “yaşam kalitesi” teması içinde ele alınması önemlidir. Bu bölümde, kalkınma ve refah göstergeleri içinde yaşam mekanlarını afetlere dayanıklı, çevreye duyarlı, kültürel değerleri esas alan bir yaşam alanı öngörüldüğü anlaşılmaktadır⁴⁹.

Anılan planda, kentsel dönüşüm başlığı altında, afet yönetimi hakkında pek çok maddeye yer verilmiştir. Bunlar arasında; afet riski altındaki bölgelerde yer alan yapıların dönüştürüleceği, afet açısından riskli alanların tespit edilmesi ve ilanında kullanılan standartların geliştirileceği, yerleşim alanlarının kentsel dönüşüme girmesi açısından afet riskinde, nüfus, can ve mal kaybı, rezerv alanının mevcudiyeti gibi konular baz alınarak sıralama yapılacağı belirtilmiştir. İstanbul’da meydana gelmesi beklenen büyük deprem için fay hatlarına yakın bölgelerin öncelikle kentsel dönüşüme sokularak güçlendirileceği, altyapı sistemlerinde de kentsel dirençliliğin arttırılacağı, tüm Türkiye’de kentsel dönüşüm uygulamaları açısından imara açılacak alanlar için bölgenin afet geçmişi, afet riski ve tehlikesinin göz önünde bulundurulacağı belirtilmiştir. Özellikle depremler için önem teşkil eden imar planlarında afet riskleri ve tehlikelerinin göz önünde bulundurulacağına yer verilmiştir. Afet yönetimi başlığı altında; afet sonucunda meydana gelebilecek can ve mal kayıplarının

⁴⁷ T.C. Kalkınma Bakanlığı, Onuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı (2014-2018), 2013, s.140.

⁴⁸ T.C. Kalkınma Bakanlığı, Onuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı (2014-2018), 2013, s.140.

⁴⁹ T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, On Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2019-2023), 2019, s.157.

azaltılması için afete karşı toplumun bilincini arttırmak ve afetlere dayanıklı yerleşim yerlerini oluşturmak amaç olarak belirtilmiştir⁵⁰.

Meydana gelebilecek afet türlerine göre şehirlerin ayrıma tabi tutulması gerektiğini belirten planda, afet risk azaltma çalışmalarının tüm ülkede iş birliği içerisinde yürütüleceği belirtilmiştir. Yine afet risk ve tehlikelerinin azaltılması amacıyla afet türleri dikkate alınarak Afet Risk Azaltma Planı'nın hazırlanacağı öngörülmüştür. Afet risk haritalarının afet türlerine göre hazırlanması gerektiğine yer verildikten sonra, Onuncu Kalkınma Planına benzer şekilde afet sonrası müdahalede önemli olan okul, hastane, yurt gibi binaların ve enerji, doğalgaz ve su gibi altyapının güçlendirilmesine öncelik verileceği belirtilmiştir. Yine önceki kalkınma planında da öngörülen İstanbul depremi için meydana gelebilecek can ve mal kayıplarını azaltmak amacı ile risk azaltma, yapıların dayanıklılığını artırma çalışmaları yapılması gerektiğine yer verilmiştir⁵¹.

Afet yönetiminin aktifliğini artırmak amacıyla görevli kuruluşlar arasında koordinasyon ve iş birliğinin sağlanması amaçlanmıştır⁵².

Afet sonrasında en temel ihtiyaçlardan biri olan haberleşmenin devamlılığının sağlanması için dayanıklı altyapının kurulacağı, afet ve acil durumlarda görevli olan kurumların kapasitelerinin güçlendirileceği, toplumun farkındalığının artırılacağı, son olarak yerel düzeyde afet yönetiminde yetkili ve sorumlu olan makamların teknik ve yönetim açısından güçlendirileceği politika olarak belirlenmiştir⁵³.

Afet yönetimi hakkında olması gerekenleri On Birinci Kalkınma Planında ayrıntı ile kendisine hedef olarak koyan ve devlet, ne yazık ki afet olması halinde kendi koyduğu bu hedeflere asla ulaşamamıştır. Bu açıdan yetkili olan kamu kurumlarının, bahse konu bu kalkınma planında yer verilen hedefleri yerine getirememesi sebebiyle kanaatimizce sorumlu da tutulması gerekmektedir.

⁵⁰ T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, On Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2019-2023), 2019, s.171-172.

⁵¹ T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, On Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2019-2023), 2019, s.171.

⁵² T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, On Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2019-2023), 2019, s.172.

⁵³ T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, On Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2019-2023), 2019, s.172.

6 Şubat 2023 Maraş merkezli deprem sonucunda; 1999 depreminden itibaren hiçbir gelişme yaşanmadığı, yetkili kamu kurumlarının sürekli hedef belirlediği ve fakat bunların hiçbirisine uymadığı anlaşılmıştır⁵⁴.

2024-2028 yıllarını içeren On İkinci Kalkınma Planında ise On Birinci Kalkınma Planı'na benzer başlıklar öngörülmüştür. Afetlere dirençli yaşam alanları, sürdürülebilir çevre başlığı altında afet yönetimine yer verilmektedir. *“Yerleşim yerlerinin ve toplumun afetlere karşı dirençliliğinin artırılması, afet risk ve zararlarının azaltılarak can ve mal kayıplarının asgari düzeye indirilmesi, afet yönetiminin tüm süreçlerinin etkin bir şekilde yürütülmesi, toplumun ve tüm kuruluşların afet farkındalığının artırılması”* temel amaç olarak kabul edilmiştir⁵⁵.

Yukarıda açıklandığı üzere, son dönemdeki Beş Yıllık Kalkınma Planlarında hep benzer görev ve sorumluluklardan bahsedildiği ve geleceğe yönelik aynı perspektif düşüncenin hâkim olduğu görülmektedir. Bir afet ülkesi olan Türkiye için son kalkınma planlarında, afet yönetimi başlığı altında kamu kurumlarına pek çok görev ve sorumluluk verildiği ancak, idarenin kusur sorumluluğunu gerektiren bu yetki ve görevlerin yerine getirilmesinde aksamaların, eksikliklerin ve gecikmelerin olduğu anlaşılmaktadır.

III. DOĞAL AFETLER VE DEVLETİN POZİTİF YÜKÜMLÜLÜĞÜ

Pozitif yükümlülük, devletlerin yargı yetkisi dahilinde bulunan bireyleri koruma yükümlülüğüdür⁵⁶. Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi (AİHS) çerçevesinde öngörülen pozitif yükümlülükler, insan haklarının etkin bir şekilde devamını sağlamak, temel hakların üçüncü kişilerce ihlalini engellemek ve haklardan etkin şekilde faydalanmak için devletlerin alması gereken önlemlere ilişkindir⁵⁷.

⁵⁴ Depremde can kaybı 50.399 olmuştur ve yaklaşık 2 milyon kişi bulunduğu konumdan göç etmek zorunda kalmıştır. Gıda, barınma ve sağlık açısından sorunların devam ettiği deprem bölgesinde, depremden 2 ay geçmiş olmasına rağmen halen insani koşulların sağlanamaması, salgın hastalıkların da ortaya çıkması açısından bölge halkını endişelendirmektedir. <<https://www.bbc.com/turkce/articles/c6pzgx3yz52o>>, Erişim Tarihi 30 Eylül 2024. Günümüzde ise nerdeyse 7 ay geçmişken bölgede halen su sıkıntısı yaşanmaktadır. <<https://www.bbc.com/turkce/articles/cpv76145v2lo>>, Erişim Tarihi 30 Eylül 2024.

⁵⁵ T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, On İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2024-2028), 2023, s.200.

⁵⁶ Jean-François Akandji-Kombe, *Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi Kapsamında Pozitif Yükümlülükler*, İnsan Hakları El Kitapları No:7, Avrupa Konseyi, 2007, s.14.

⁵⁷ Yüksel Metin, “Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin Yaşamın ve Sağlığın Korunması ile İlgili Olarak Taraf Devletlere Yüklediği Pozitif Yükümlülükler”, *Uluslararası İlişkiler*,

Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin genel içtihadına göre devletler, pozitif yükümlülükleri sebebiyle kişilerin güvence altına alınması gereken haklarını korumak için bazı önemli tedbirleri almakla yükümlüdürler⁵⁸.

Bu çerçevede belirtilmelidir ki; doğal afetler açısından öncelikle yaşam hakkını korumakla yükümlü olan devletin gerekli tedbirleri alması ve hakkın devamını sağlaması gerekmektedir.

Türk hukuku açısından kamu kurumlarına afetleri tahmin etmek ve önlemek için pek çok görev ve sorumluluk yüklendiği yukarıda vurgulanmıştır. Ülkemizde afet yönetiminin etkin olması için yalnızca İmar Kanunu değil, Kat Mülkiyeti Kanunu, sigorta kanunları gibi ilgili konularda da değişiklikler ve düzenlemeler yapılmalıdır. Yerel yönetimlerin sorumluluklarının yürütülmesi açısından, afet ve risk yönetimi hizmetlerini yerine getirebilmesi için finansal desteğe ihtiyacı olduğu ve bu konuya daha çok önem verilmesi gerektiği açıktır⁵⁹.

Anayasa'da tanımlanan hak ve özgürlükler tüm bireyler bakımından güvence altındadır. Temel hak ve hürriyetlerin niteliği başlıklı 12. madde gereğince “(...) temel hak ve hürriyetler, kişinin topluma, ailesine ve diğer kişilere karşı ödev ve sorumluluklarını da ihtiva eder”. Anayasa'nın “hakkın kötüye kullanılmasına” ilişkin 14. maddesinin ikinci fıkrası ise Anayasa hükümlerinden hiçbirinin devlete veya kişilere, Anayasayla tanınan temel hak ve hürriyetlerin yok edilmesini veya Anayasa'da belirtilenden daha geniş şekilde sınırlandırılmasını amaçlayan bir faaliyette bulunmayı mümkün kılacak şekilde yorumlanamayacağını ifade ederek hem bireylere hem de devlete hitap etmektedir. Bu bağlamda söz konusu hükümler, temel hakların etkin kullanımı noktasında kamusal makamlara düşen pozitif yükümlülükler ile temel hakların yatay ilişkilere uygulanmasının normatif dayanaklarından birini oluşturmaktadır.

A. Yaşam Hakkı Bağlamında Devletin Pozitif Yükümlülüğü

Doğal afetler bireylerin yaşam haklarını doğrudan etkilemektedir. Yaşam hakkı; en temel korunması gereken hak olduğundan dolayı, devletin yaşam hakkını koruma hususunda asli bir görevi bulunmaktadır. Yaşam hakkı uluslararası ve ulusal metinlerde de koruma altındadır ve AİHS ne göre “Her

7(27), 2010, s.113.

⁵⁸ Akandji-Kombe, s.7.

⁵⁹ Ergünay, s.105.

kişinin yaşama hakkı hukukun koruması altındadır". Diğer yandan İnsan Hakları Evrensel Bildirgesinde ise "Yaşamak, hürriyet ve kişi emniyeti her ferdin hakkıdır" ifadesi ile yaşama hakkı koruma altına alınmıştır. AİHS'nin 2. maddesinde yer alan yaşam hakkı yalnızca kasten yok edilme ile devletin sorumluluğu kapsamına girmemektedir. Devlet aynı zamanda ihlali ile ya da kusuru ile kişinin yaşamının sona ermemesini de sağlamakla yükümlüdür⁶⁰. Kişinin yaşam hakkı ile maddi ve manevi varlığını koruma hakkı, birbirleriyle sıkı bağlantıları olan, devredilmez ve vazgeçilmez haklardandır. 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 gerekse diğer bireylerin ve kişinin kendisinin eylemlerinden kaynaklanabilecek risklere karşı koruma yükümlülüğü bulunmaktadır⁶¹.

Afet risk haritaları, planlar ve bilimsel tahminler sayesinde hangi yörede hangi afetin gerçekleşeceğini öngörme gücüne sahip olan kamu kurumlarının elbette doğal afetler açısından önemli sorumluluğu ve yükümlülüğü bulunmaktadır⁶².

Yaşam hakkına ilişkin AYM'ne yapılan bir bireysel başvuruda; "Devletin sorumluluğunu gerektirebilecek şartlar altında can kaybının gerçekleştiği durumlarda Anayasa'nın 17. maddesi, Devlete, elindeki tüm imkânları kullanarak, yaşam hakkını korumak için oluşturulan yasal ve idari çerçevenin gereği gibi uygulanmasını ve bu hakka yönelik ihlallerin durdurulup cezalandırılmasını sağlayacak etkili idari ve yargısal tedbirleri alma görevi yüklemektedir. Bu yükümlülük, kamusal olsun veya olmasın, yaşam hakkının tehlikeye girebileceği her türlü faaliyet bakımından geçerlidir." kararı verilmiştir. Yüksek Mahkeme bu kararında, Anayasa'da koruma altına alınan yaşam hakkı için devletin pozitif yükümlülüğü olduğunu, elindeki tüm imkanlarla yaşam hakkını koruması ve hak ihlallerine ilişkin eylemlerin cezalandırması gerektiğini belirtmiştir⁶³. Karardan da anlaşıldığı üzere devlet,

⁶⁰ Ayşe Özkan Duvar, "Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi 2. Maddesi Çerçevesinde Yaşam Hakkının Korunmasında Devletin Yükümlülüğü", *Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi*, 24(2), 2018, s.662.

⁶¹ AYM, Serpil Kerimoğlu vd. Başvurusu, BN.2012/752, KT. 17.09.2013, <<https://www.anayasa.gov.tr/tr/kararlar-bilgi-bankasi/>>, Erişim tarihi 10 Kasım 2024.

⁶² Melike Çolakoğlu Kaplan, *İdari Yargı Kararları Kapsamında Deprem Nedeniyle İdarenin Kusur Sorumluluğu*, 2. Bası, Adalet Yayınevi, 2024, s. 85.

⁶³ AYM, Serpil Kerimoğlu vd. Başvurusu, BN.2012/752, KT.17.09.2013, <<https://www.anayasa.gov.tr/tr/kararlar-bilgi-bankasi/>>.

devletçe alınmadığına, çöplüğün patlama ihtimali öngörüldüğü halde bahse konu bölgenin boşaltılmaması sebebiyle başvurucuların yaşam ve mülkiyet haklarının ihlal edildiğine karar vermiştir⁶⁶. Doğal afet olmasa da büyük bir zarara neden olan çöplük patlamasında devlete görev ve sorumluluk yüklenmesi, idarenin öngördüğü bir olay için tedbir almasının beklenmesi, doğal afetler açısından benzerlik göstermektedir. İdare doğal afet kapsamında sayılmayan ancak bilimsel olarak öngörülebilir (metan gazı sıkışması) çöplük patlaması için kusuru ile sorumlu tutulmuştur. Aynı şekilde öngörülebilir bir doğal afet sebebiyle de sorumlu kabul edilmektedir.

Sonuç olarak, Anayasa'nın 17. maddesinde güvence altına alınan yaşam hakkı, Anayasa'nın 5. maddesiyle birlikte değerlendirildiğinde, devlete negatif ödevlerin yanı sıra pozitif ödevlerin de yüklenildiğini ortaya koymaktadır. Bu konuda öncelikle pozitif yükümlülükler kapsamında devletin, yetki alanında bulunan tüm bireylerin yaşam hakkını koruması açısından; kamu görevlilerinin, diğer bireylerin ve hatta kişinin kendi eylemlerinin sebep olduğu riskleri kapsayacak şekilde koruma ödevi bulunduğu Anayasa Mahkemesi'nin pek çok kararında vurgulanmıştır⁶⁷. Devlet, öncelikle yaşam hakkına yönelen tehdit ve risklere karşı caydırıcı ve koruyucu yasal düzenlemeler yapmalı ve bununla da yetinmeyerek gerekli idari tedbirleri almalıdır. Bu ödev bireyin yaşamını her türlü tehlike, tehdit ve şiddetten koruma yükümlülüğünü kapsamaktadır. Bu doğrultuda mevzuatta yer verilen yasal ve idari tedbirler, yaşam hakkına yönelik ihlalleri önlemeyi sağlayacak nitelikte olmalıdır. Bu yükümlülük, yaşam hakkının tehlikeye girebileceği her durum için geçerlidir.

B. Adil Yargılanma Hakkı Bağlamında Devletin Pozitif Yükümlülüğü

Devletlerin; doğal afetler sonucu meydana gelen zararlara ilişkin olarak kişilerin adil yargılanma haklarını koruma bağlamında da yükümlülükleri mevcuttur. Örneğin; 17.08.1999 tarihinde meydana gelen Kocaeli/Gölcük Depremi sonucu kullanılmayacak şekilde ağır hasar alan konutunun yetkililerce yıkılması sonucu uğradığı zararın tazmini için açtığı davanın makul sürede sonuçlandırılmaması ve lehine hükmedilen tazminat miktarının azlığı nedeniyle Anayasa'nın 35. ve 36. maddelerinin ihlal edildiğini ileri süren başvurucunun davasında, Anayasa Mahkemesince Anayasa'nın ve

⁶⁶ AİHM, Öneriyıldız/Türkiye, BN.48939/99, KT.30.11.2004. (Çeviren: T.C. Adalet Bakanlığı), <<https://www.ana.yasa.gov.tr/tr/kararlar-bilgi-bankasi/>>, Erişim tarihi 10 Kasım 2024.

⁶⁷ AİHM, Öneriyıldız/Türkiye, BN. 48939/99, KT. 30.11.2004. (Çeviren: T.C. Adalet Bakanlığı), <<https://www.an.yasa.gov.tr/tr/kararlar-bilgi-bankasi/>>, Erişim tarihi 10 Kasım 2024.

AİHS'nin "Adil Yargılanma" başlıklı maddelerine dayanılmıştır⁶⁸.

Anayasa'nın "Hak arama hürriyeti" kenar başlıklı 36. maddesinin birinci fıkrasına göre; "*Herkes, meşru vasıta ve yollardan faydalanmak suretiyle yargı mercileri önünde davacı veya davalı olarak iddia ve savunma ile adil yargılanma hakkına sahiptir.*" Anayasa'nın "Duruşmaların açık ve kararların gerekçeli olması" kenar başlıklı 141. maddesinin dördüncü fıkrası ise: "*Davaların en az giderle ve mümkün olan süratle sonuçlandırılması, yargının görevidir.*" hükmünü getirmektedir. AİHS'nin "Adil yargılanma hakkı" kenar başlıklı 6. maddesinin ilgili kısmı; "*Herkes medeni hak ve yükümlülükleri ile ilgili uyuşmazlıklar ya da cezai alanda kendisine yöneltilen suçlamalar konusunda karar verecek olan, kanunla kurulmuş bağımsız ve tarafsız bir mahkeme tarafından davasının makul bir süre içinde, hakkaniyete uygun ve açık olarak görülmesini isteme hakkına sahiptir.*"

AİHS hükmü ile AİHM kararlarından ortaya çıkan ve adil yargılanma hakkının somut görünümleri olan alt ilke ve haklar, T.C. Anayasa'sının 36. maddesinde yer verilen adil yargılanma hakkının da unsurlarıdır. Anayasa Mahkemesi de Anayasa'nın 36. maddesi uyarınca inceleme yaptığı birçok kararında, ilgili hükmü Sözleşme'nin 6. maddesi ve AİHM içtihadı ışığında yorumlamak suretiyle, hem Sözleşme'nin lafzi içeriğinde yer alan hem de AİHM içtihadıyla adil yargılanma hakkının kapsamına dâhil edilen ilke ve hakları, Anayasa'nın 36. maddesi çerçevesinde değerlendirmektedir⁶⁹.

Yukarıda zikredilen depremden ağır hasar alan konut nedeniyle bireysel başvuruda bulunulan uyuşmazlığa ilişkin Anayasa Mahkemesi kararında; somut başvurunun dayanağını oluşturan "makul sürede yargılanma hakkı"nın yukarıda belirtilen ilkeler uyarınca adil yargılanma hakkının kapsamı içerisinde olduğunu, ayrıca davaların en az giderle ve mümkün olan süratle sonuçlandırılmasının yargının görevi olduğu belirtilmiştir. Bu nedenle, Anayasa'nın 141. maddesinin de Anayasa'nın bütünselliği ilkesi gereği, makul sürede yargılanma hakkının değerlendirilmesinde göz önünde bulundurulması gerekir. Bunun yanı sıra, makul sürede yargılanma hakkının amacı, tarafların uzun süren yargılama faaliyeti nedeniyle maruz kalacakları maddi ve manevi baskı ile sıkıntılardan korunması olup, hukuki uyuşmazlığın çözümünde

⁶⁸ AYM, Şerban Şahin Başvurusu, BN. 2013/7223, KT. 26.06.2014, <<https://www.anayasa.gov.tr/tr/kararlar-bilgi-bankasi/>>, Erişim tarihi 10 Kasım 2024.

⁶⁹ AYM, Şerban Şahin Başvurusu, BN. 2013/7223 KT.26.06.2014, <<https://www.anayasa.gov.tr/tr/kararlar-bilgi-bankasi/>>, Erişim tarihi 10 Kasım 2024.

gerekli özenin gösterilmesini gerektirmektedir. Bu durum, yargılama faaliyetinde göz ardı edilemeyeceğinden, yargılama süresinin makul olup olmadığının her bir başvuru açısından münferiden değerlendirilmesi gerektiği Yüksek Mahkemece karara bağlanmıştır⁷⁰.

C. Mülkiyet Hakkı Bağlamında Devletin Pozitif Yükümlülüğü

Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'ne Ek (1) No.lu Protokol'ün 1. maddesinin, mülkiyet hakkının kullanılmasını; devlet müdahalesine karşı korumakla birlikte, mülkü koruma yükümlülüğünün; özel kişilerin müdahalelerinin engellenmesi mükellefiyetini de içerdiği açıktır. Anayasa'nın 35. maddesi de benzer düzenlemelerle mülkiyet hakkına yer vermiştir. Her iki düzenleme de üç kural ihtiva etmektedir. Sözleşme'nin ilk cümlesi herkese mülkünden barışçıl yararlanma hakkı verirken, Anayasa daha geniş şekilde mülkiyet hakkını tanımaktadır. Düzenlemelerin ikinci cümleleri ise kişilerin hangi koşullarda mülkünden yoksun bırakılabileceğini ya da kişilere ait mülkiyetin hangi koşullarla sınırlandırılabilirliğini hüküm altına almaktadır⁷¹. Anayasa'nın 35. maddesine göre, kişilerin mülkiyet hakları ancak kanunla öngörülmüş usullerle ve kamu yararı uyarınca sınırlanabilir. Anayasa'nın 13. maddesinde yer alan ölçülülük ilkesi gereği, kişilerin mülkiyet haklarına getirilen sınırlamanın, hakkın özüne dokunmaması ve ulaşılmak istenen kamu yararı ile bireyin sınırlandırılan hakkı arasında adil bir dengenin kurulması gerekir. Bu kapsamda tartışılması gereken “Ölçülülük İlkesi”; “elverişlilik”, “gereklilik” ve “orantılılık” olmak üzere üç alt ilkedен oluşmaktadır. Anayasa Mahkemesine göre; “*elverişlilik*” öngörülen müdahalenin, ulaşılmak istenen amacı gerçekleştirmeye elverişli olmasını, “*gereklilik*” ulaşılmak istenen amaç bakımından müdahalenin zorunlu olmasını yani aynı amaca daha hafif bir müdahale ile ulaşılmamasının mümkün olmamasını, “*orantılılık*” ise bireyin hakkına yapılan müdahale ile ulaşılmak istenen amaç arasında makul bir dengenin gözetilmesini ifade etmektedir⁷².

Bu konudaki önemli bir bireysel başvuruda, başvuru, Kocaeli/Gölcük Depremi sonucu orta hasarlı (onarılabilir) durumda olan konutunun Valilikçe, enkaz kaldırma işinin ihale edildiği şirket tarafından ağır hasarlı zannedilerek

⁷⁰ AYM, Güher Ergün vd. Başvurusu, BN. 2012/13, KT.02.07.2013, <<https://www.anayasa.gov.tr/tr/kararlar-bilgi-bankasi/>>, Erişim tarihi 10 Kasım 2024.

⁷¹ AYM, Mehmet Akdoğan vd. Başvurusu, BN.2013/817, KT.19.12.2013, <<https://www.anayasa.gov.tr/tr/k-ararlar-bilgi-bankasi/>>, Erişim tarihi 10 Kasım 2024.

⁷² AYM, Mehmet Akdoğan vd. Başvurusu, BN.2013/817, KT.19.12.2013, <<https://www.anayasa.gov.tr/tr/kararlar-bilgi-bankasi/>>, Erişim tarihi 10 Kasım 2024.

yıkılması üzerine açtığı tam yargı davasının uzun sürmesine bağlı olarak zararının geç tazmin edilmesi, buna ilave olarak aradan geçen zamanda konut fiyatlarının yükselmesi ve satın alma gücünün düşmesi nedeniyle eline geçen tazminatın gerçek zararını karşılamaktan uzak kaldığını belirterek mülkiyet hakkının ihlal edildiğini ileri sürmüştür. Anayasa Mahkemesi anılan başvuruda sonuç olarak onarılabilir durumdaki orta hasarlı konutun idarece yıktırılması suretiyle mülkiyet hakkına yapılan müdahale nedeniyle başvurucunun uğradığı zararın geç tazmin edildiğini, mahkemece başvurucu lehine hükmedilen tazminat bedelinin geç tazmini nedeniyle enflasyon oranlarına bağlı olarak başvurucunun gerçek zararını karşılamaktan uzak kaldığını, bahsedilen değer kaybı oranı dikkate alındığında bu durumun başvurucu üzerinde aşırı ve orantısız bir yüke sebep olduğunu belirterek, başvurucunun Anayasa'nın 35. maddesinde güvence altına alınan mülkiyet hakkının ihlal edildiğine karar vermiştir⁷³.

Sonuç olarak, yukarıda belirtilen haklar kapsamında, devletin sahip olduğu pozitif yükümlülüklerin bir de usuli yönü bulunmaktadır. Bu usul yükümlülüğü çerçevesinde devlet, doğal afet sonucu ortaya çıkan her ölüm olayının sorumlularının belirlenmesini ve gerekiyorsa cezalandırılmasını sağlayabilecek etkili resmi bir soruşturma yürütmek durumundadır. Bu tarz bir soruşturmanın temel amacı, yaşam hakkını koruyan hukukun, etkin bir şekilde uygulanmasını güvence altına almak ve kamu görevlilerinin ya da kurumlarının karıştığı olaylarda, bunların sorumlulukları altında meydana gelen ölümler için hesap vermelerini sağlamaktır.

IV. DOĞAL AFETLER VE İDARENİN SORUMLULUĞU

İdare mevzuat ile kendisine tanınan görev ve yetkileri kullanırken kimi eylemleri ile tazmin gerektirecek zararlar meydana getirmektedir. Afet yönetimi kapsamında idarenin sorumluluğunun anlaşılabilmesi için öncelikle idareye mevzuat tarafından hangi görev ve yetkilerin tanındığını açıklamak gerekmektedir.

5902 sayılı Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Teşkilat ve

⁷³ AYM, Abdulhalim Bozboğa Başvurusu, BN.2013/6880, KT.23.03.2016, <<https://www.anayasa.gov.tr/tr/kararlar-bilgi-bankasi/>>, Erişim tarihi 10 Kasım 2024. Benzer yönde bkz: AYM, Rabia Nur Yazıcı ve Selma Kocapiçak Başvurusu, BN. 2016/9528, KT.09.06.2020. AYM, Ömür Kınay Başvurusu, BN. 2015/4686, KT.19.02.2019, <<https://www.anayasa.gov.tr/tr/kararlar-bilgi-bankasi/>>, Erişim tarihi 10 Kasım 2024. AYM, Mehmet Ali Emir ve Diğerleri Başvurusu, BN.2014/16482, KT.17.01.2019, <<https://www.anayasa.gov.tr/tr/kararlar-bilgi-bankasi/>>, Erişim tarihi 10 Kasım 2024.

Görevleri Hakkında Kanun'da; “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 zarar azaltma, olay sırasında yapılacak müdahale ve olay sonrasında gerçekleştirilecek iyileştirme çalışmalarını yürüten kurum ve kuruluşlar arasında koordinasyonun sağlanması ve bu konularda politikaların üretilmesi ve uygulanması” amacıyla kurulan Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı ile Afet ve Acil Durum Yüksek Kurulu, Afet ve Acil Durum Koordinasyon Kurulu ve Deprem Danışma Kurulu'nun görev ve sorumlulukları belirlenmiştir.

7269 sayılı Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun'da Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'nın, yönetmelik hazırlama, afetin tekrar yaşanması muhtemel bölgenin tespiti ve hasarlı yapıların yıkılması gibi görevleri sıralanmıştır. Söz konusu Kanun ile yerel yönetimlere de afet bölgesi içerisindeki riskli yapıların yıktırılması görevi verilmiştir. 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun ise; Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın riskli kabul edilecek yapıların tespiti ile afette zarar gören ve yeniden inşası mümkün olan araziler için kıymet takdirini yapma görevleri verilmiştir. Mülki amirlere ise yetkileri dahilindeki alanlarda inşa edilen yapıların mevzuata uygun olup olmadığının denetleme yetkisi verilmiştir.

İdarenin sorumluluğunun saptanması açısından kamu kurumlarının doğal afetle ilgili olarak hangi yetkiye sahip oldukları, sorumluluklarının niteliği ve derecesi ilgili bütün yargı içtihatlarında vurgulanmaktadır. Söz konusu kararlarda; depremde bir yapının hasara uğramasının pek çok etkene bağlı olduğu belirtilerek, bu etkenler arasında; yapının bulunduğu zeminin jeolojik durumu, yapının inşa esnasındaki denetimi, yapının fiziksel ve mimari tasarımı, meydana gelen depremin odak derinliği ve ne kadar sürdüğü, şiddeti tespit edilmektedir. Yapının ve insanların depremden korunması ile toplumun bilinçlenmesi ve kamu kurumlarının üzerlerine düşen görevleri yerine getirmeleri arasındaki ilişki çok net biçimde ifade edilmiştir⁷⁴.

Van Depremi sonrasında yerel mahkemece verilen bir kararda, büyükşehir ve ilçe belediyesinin; “...dava konusu bölgenin içinden geçen Başkale Fay Hattı ve afet riskli olabilecek bölgeyi tespit etmediği”⁷⁵ hususuna değinilmiştir.

⁷⁴ Van 3. İdare Mahkemesi, E. 2021/1092, K. 2022/1451, KT. 31.05.2022, KY.

⁷⁵ Van 3. İdare Mahkemesi, E. 2021/1092, K. 2022/1451, KT. 31.05.2022, KY.

Bu kapsamda, büyükşehir belediyesinin “plan yapma” görevini yerine getirmediği vurgulanarak, bu çerçevede hizmet kusuru işlediği ve sorumlu olması gerektiği belirtilmiştir. Karara göre; projersiz ve denetimsiz inşa edilen dava konusu yapıların tahmini inşa tarihinde yürürlükte olan düzenlemelere uygun olmamasına rağmen, Belediyeler tarafından denetiminin yapılmadığı hükme bağlanmıştır. Bu hususta, Van Büyükşehir Belediyesi ve İlçe Belediyesi olan Başkale Belediyesi’nin sorumluluklarının bulunduğu karar verilmiştir⁷⁶. 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun 7.maddesinin 1-u bendi uyarınca, “ *İl düzeyinde yapılan plânlara uygun olarak, doğal afetlerle ilgili plânlamaları ve diğer hazırlıkları büyükşehir ölçeğinde yapmak; gerektiğinde diğer afet bölgelerine araç, gereç ve malzeme desteği vermek; itfaiye ve acil yardım hizmetlerini yürütmek; patlayıcı ve yanıcı madde üretim ve depolama yerlerini tespit etmek, konut, işyeri, eğlence yeri, fabrika ve sanayi kuruluşları ile kamu kuruluşlarını yangına ve diğer afetlere karşı alınacak önlemler yönünden denetlemek, bu konuda mevzuatın gerektirdiği izin ve ruhsatları vermek.*” belediyelerin afet yönetimi kapsamında önemli görevleri bulunmaktadır. Yerel mahkeme mevzuatta yer verilen bu görevleri yerine getirmeyen Van Büyükşehir Belediyesi ve Başkale İlçe Belediyesini hizmet kusuru ile sorumlu kabul etmiştir. 7269 sayılı Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun’un 3. maddesi de ilan edilen afet bölgelerinde yeniden yapılacak, değiştirilecek, büyütülecek veya esaslı tamir görecektir resmi ve özel bütün yapıların tabi olacağı teknik şartları içeren yönetmeliğe aykırı inşa edilen yapıların denetimini sağlamayan belediyelerin sorumlu olacağını düzenlemiştir.

Bunun yanı sıra kararda Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının da sorumluluğu açıkça vurgulanmıştır. Kararda; “*Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı’nın ... Deprem bölgelerinde (Van İli) gerçekleştirilecek yapı üretimi için belli kurallar oluşturulmuş olduğu ve böylece mevzuat oluşturma açısından görevini yerine getirdiği değerlendirilmekle birlikte, dava konusu yapının bulunduğu bölgede afet sonrası oluşan hasarlar göz önünde bulundurulduğunda denetim görevini tam olarak yerine getirmediği...*”⁷⁷ hükme bağlanmıştır.

Bunun yanı sıra kararda; “*AFAD’ın dava konusu mahallenin bulunduğu bölgeyi “Muhtemel Afet Bölgesi” olarak belirlemediği, afet önleme ve afete*

⁷⁶ Van 3. İdare Mahkemesi, E. 2021/1092, K. 2022/1451, KT. 31.05.2022, KY.

⁷⁷ Van 3. İdare Mahkemesi, E. 2021/1092, K. 2022/1451, KT. 31.05.2022, KY.

hazırlık konularında ilgili çalışmaları ve koordinasyonu sağlamadığı kuruluş ve göreve geldiği yıl olan 2009 yılından sonra gerekli ilgili kanunda belirtilen sorumlulukları yapmadığı”⁷⁸ belirtilmiştir.

Söz konusu yargı kararlarında, öncelikle 5902 sayılı Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Teşkilat Ve Görevleri Hakkında Kanun ile 7269 sayılı Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanuna atıfta bulunulmakta ve hangi kamu kurumuna hangi görevin verildiği araştırılmaktadır. Yargı içtihatlarında bu tespitlerden sonra, yer seçimi, yapı özellikleri, proje ve uygulama denetimi hususlarında görevini tam olarak yerine getirip getirmediğine göre idarenin sorumluluğunun tespitine yer verilmektedir⁷⁹.

Sonuç olarak, yargı kararlarında bir afet ülkesinde idarenin üzerine düşen görevleri yerine getirmesinin önemi üzerinde durulmakta, can ve mal kayıpları sebebiyle idare tazmin açısından sorumlu tutulmaktadır.

A. Hizmet Kusuru

Yukarıda belirtildiği üzere, afet yönetimi kapsamında idarenin; meydana gelebilecek doğal afetler öncesinde kişilerin en az zararla kurtulabilmesi için gerekli teknik, yasal ve idari tüm önlemleri alma sorumluluğu, hem mevzuatta hem de yargı kararlarında açıklanmıştır. Afet sırasında ise; haberleşme ve ulaşım imkanlarını tekrar sağlama, boşaltma ve tahliye, kişilerin hasarlı konutlardan uzaklaştırılması işlemlerini yürütmek, geçici barınma alanlarını oluşturmak, kişilerin yiyecek, içecek, giyecek ihtiyaçlarını temin etmek, güvenlik tedbirlerini almak, zaman kaybetmeden hasar tespit çalışmalarını başlatmak, afet sonrasında meydana gelebilecek yangın, bulaşıcı hastalık, patlama gibi ikinci nitelikteki doğal afetleri önlemek görevleri bulunmaktadır. Sonuç olarak idare, öncelikle doğal afeti önlemeli, sonrasında ise arama, kurtarma ve iyileştirme işlemlerini yerine getirmelidir⁸⁰.

İdarenin kendisine mevzuat ile yüklenen görev ve yetkileri sebebiyle kimi eylemleri yerine getirmemesi halinde, zararı kişiselleştirmeden kurum olarak karşılması fikrine dayanan hizmet kusuru ile doğrudan kişiye atfedilebilen kişisel kusur yargı kararlarında da yer almaktadır.

⁷⁸ Van 3. İdare Mahkemesi, E. 2021/1092, K. 2022/1451, KT. 31.05.2022, KY.

⁷⁹ Van 3. İdare Mahkemesi, E. 2021/1092, K. 2022/1451, KT. 31.05.2022, KY.

⁸⁰ Bülent Özmen/Murat Nurlu/Kerem Kuterdem/Ahmet Temiz, “Afet Yönetimi ve Afet İşleri Genel Müdürlüğü”, *Kocaeli Deprem Sempozyumu Özet Bildiri Kitabı*, 2005, s.1473.

İdarenin sorumluluğu kavramının temelinde hukuk devleti ilkesi yer almaktadır. Hukuk devleti ilkesi, idarenin kusura dayanan sorumluluğunun temelini oluşturmaktadır.

1982 Anayasası'nın 125. maddesinde idarenin her türlü eylem ve işlemine karşı yargı yolunun açık olduğu öngörülmüş, eylem ve işlemlerden kaynaklanan zararı ödemekle yükümlü olduğu belirtilmiştir. İdari yargı sistemimizde; hukuka aykırı tesis edilen işlem iptal edilebileceği gibi, idare hukuku alanında hakkı ihlal edilmiş kişilerin haklarının yerine getirilmesi ya da zararın giderilmesi için tam yargı davası yolu öngörülmüştür.

İdare hukukunda mali sorumluluk, meydana gelen zararın idarenin mali hesabından zarar gören kişiye aktarılması diğer bir ifadeyle bu zararının tazmin edilmesi amacını taşımaktadır⁸¹.

Danıştay'ın yaptığı tanımlamaya göre hizmet kusuru; “*idarenin yapmakla yükümlü olduğu bir kamu hizmetinin kuruluşunda, teşkilatın yapısında, personelinde ya da işleyişinde gereken emir, direktif ve talimatların verilmemesi gözetim ve denetiminin yapılmaması, hizmete yönelik araçların yetersiz, elverişsiz, kötü olması, gereken tedbirlerin alınmaması, geç hareket edilmesi veya hiç faaliyette bulunulmaması sonucu oluşan bir takım aksaklık, aykırılık, bozukluk, özensizlik, eksiklik, sakatlık halleridir*”⁸².

Danıştay diğer bir kararında; “*Kamu hizmeti eksik veya kötü yürütülmekteyse veya bu faaliyet beklenen hizmet gerekleriyle bağdaştırılmayacak nitelikteyse idarenin hizmeti kusurlu yürüttüğünün kabulü zorunludur. Kişilerin can ve mal güvenliğini korumakla görevli olan İdare, üstlendiği kamu hizmetini gereği gibi yerine getirmek, hizmetin işleyişi ve yerine getirilişi sırasında gerekli teşkilatı kurmak, her türlü araç ve olanağı hizmete hazır bulundurmak ve yine doğması olası bazı olayların önlenmesi ve anında bertaraf edilmesi için gerekli önlemleri almak zorundadır*”⁸³ şeklinde bir ifade ile hizmet kusurunu açıklamıştır.

İdare hukukunda kusura dayanan sorumluluk, idarenin yürüttüğü eylem ve işlemler esnasında kusurlu bir davranışla meydana gelen zararın idarece

⁸¹ Muhammed Ali Aydın, *İdarenin Hizmet Kusurundan Doğan Sorumluluğu*, 1. Bası, Adalet Yayınevi, 2016, s.7.

⁸² D10D, E. 2013/5175 K. 2016/1543 KT. 21.03.2016, <<https://legalbank.net>>, Erişim tarihi 29 Eylül 2024

⁸³ D10D, E. 1995/53 K. 1996/1913 KT. 10.04.1996, <<https://legalbank.net>>, Erişim tarihi 29 Eylül 2024.

tazmin edilmesidir⁸⁴.

İdare hukukuna özgü özel bir kavram⁸⁵ olan kusur sorumluluğunda; hizmetin kuruluşu ya da işleyişinde meydana gelen nesnel bozukluk hizmet kusuru olarak nitelendirilmektedir⁸⁶. Aynı şekilde idarenin, personeli ve hizmetin işleyişi üzerindeki denetim ve gözetim görevini yerine getirmemesi de hizmet kusurudur⁸⁷.

Yürütülen kamu hizmetinin planlamasında, yürütümünde ya da kurulmasında nesnel nitelikteki hasarlı, eksik bir durum mevcutsa, idare kusurlu kabul edilmektedir⁸⁸.

Hizmet kusuru bağımsız nitelikte ve asli bir sorumluluktur. İdari bir işlemde zarar gören kişinin tazmin için başvuracağı ilk sorumluluk idarenin kusura dayanan sorumluluğu, hizmet kusurundan kaynaklanan sorumluluk olacaktır.

Afet yönetiminde hangi eksikliklerin hizmet kusurunu oluşturabileceği yargı kararları ile belirlenmiş ve mevcut olaylara göre değerlendirilmiştir. Danıştay kararlarında, afet yönetimi kapsamında hizmet kusuru oluşturabilecek halleri belirlemiştir. Örneğin; taşkın doğal afeti nedeniyle meydana gelen bir zararda; dere yatağında yerleşime müsaade eden ve taşan derenin bakımı ve yağmur sularının tahliyesi konusunda görevini gereği gibi yerine getirmeyen İSKİ Genel Müdürlüğü ile birlikte sorumluluğu olan davalı belediyenin hizmet kusuru nedeniyle müşterek sorumlu olduğunu karara bağlamıştır. Ayrıca ilgili ilçe belediyesi ile Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının (mülga Bayındırlık ve İskân Bakanlığı) özellikle imar planlarıyla ilgili olarak yürüttüğü bir kamu hizmetinden kaynaklanan hizmet kusurunun bulunup bulunmadığının araştırılması gerektiğini belirtmiştir⁸⁹. Bu kararda imar

⁸⁴ Ramazan Çağlayan, *İdari Yargılama Hukuku*, 15. Bası, Seçkin Yayıncılık, 2023, s.667.

⁸⁵ Ali Ulusoy, *Türk İdare Hukuku*, 6. Bası, Yetkin Yayınları, 2023, s.609.

⁸⁶ Lütfi Duran, *Türk İdaresinin Sorumluluğu*, Sevinç Matbaası, 1974, s.26. Şeref Gözübüyük, *Yönetim Hukuku*, 21. Bası, Turhan Kitapevi, 2004, s.341. Şeref Gözübüyük/Turgut Tan, *İdare Hukuku*, c.1, 13. Bası, Turhan Kitapevi, 2019, s.487. Ender Ethem Atay, *İdare Hukuku*, 2. Bası, Seçkin Yayınları, 2019, s.384. Yüksel Esin, *Danıştay'da Açılacak Tazminat Davaları : İdarenin Hukuki Sorumluluğu*, Balkanoğlu Matbaacılık Ltd. Şti., 1973, s.27. Aydın, s.91. Kemal Gözler, *İdare Hukuku* c.2, 3. Bası, Ekin Yayınları, 2019, s.1156.

⁸⁷ Tuncay Armağan, *İdarenin Sorumluluğu ve Tam Yargı Davaları*, 1. Bası, Seçkin Yayıncılık, 1997, s.93.

⁸⁸ Duran, s.26.

⁸⁹ D8D, E. 2011/9162, K. 2016/659, KT. 05.02.2016, <<https://legalbank.net>>, Erişim tarihi 30 Eylül 2024.

planlarının yerleşim ile ilgili olarak en üst politika belirleme belgesi olduğu vurgulanmıştır.

Deprem nedeniyle yıkılan bir yapının inşa edilirken kullanılması gerekli malzemenin eksik ve vasıfsız bulunmasından kaynaklandığı ileri sürülen bir uyumsuzlukta; davalı idarenin cami ve minaresinin yapımı ve hizmete alınması konusunda mevzuattan kaynaklanan bir görevinin olup olmadığı, yapının üzerinde bulunduğu zeminin özelliği, zemin durumuna göre depreme dayanıklılığının kontrolü, yapı ruhsatı ve ekleri ile yapı kullanma izni bulunup bulunmadığı hususlarının araştırılması gerektiğine karar verilmiştir. Ayrıca, yapının imar açısından denetlenmesi konusunda sorumlu idarelerin üzerlerine düşen görevleri yerine getirip getirmediği, denetim ve kontrol yetkilerini kullanıp kullanmadıkları ayrı ayrı irdelenmiş ve idarece gerekli önlemlerin alınıp alınmadığının belirlenmesi gerektiğine vurgu yapılmıştır. Danıştay bu kararında deprem sebebiyle meydana gelen zararlar için hizmet kusuru sayılabilecek halleri tek tek belirtmiştir⁹⁰.

Danıştay kararında haklı olarak vurgulandığı üzere, idarenin (ilgili tüm kamu kurumları) mevzuat gereğince kendisine verilmiş yetki ve görevler dahilinde belirli bir hareket tarzı izleyip izlemediği, hareketsiz kalıp kalmadığı önem arz etmektedir.

Bazı kararlarda deprem; yeri, zamanı, koşulları vs. bakımından yapılacak değerlendirmelerden sonra mücbir sebep olarak kabul edilebilmektedir. Mücbir sebebin ölçütleri öngörülemezlik, önlenemezlik ve dışsallıktır⁹¹. Öngörülemezlik ölçütünün uygulanabilmesi için yer ve zaman açısından olayı öngörmenin mümkün olmaması gerekmektedir. Sonuç olarak, tedbirli ve öngörülü bir idareden beklenen özenin ne olduğunun tespit edilmesi önem arz etmektedir. Zira, öngörülemez doğa olayının yaratacağı zarardan kısmen veya tamamen kaçınma olanağının mümkün olması durumunda, önlenemezlik ölçütünden bahsedilemeyecektir. Meydana gelecek zarardan kaçınmak için idarenin üzerine düşeni yapmaması durumunda hizmet kusurundan sorumlu olacağı pek çok kararda ifade edilmektedir ki, kanımızca da bu yaklaşım doğrudur.

Görüldüğü üzere yargı, mevzuat uyarınca belirlenen görev ve yetkileri göz önünde tutarak doğal bir afet olan depremde, idarece gerçekleştirilecek

⁹⁰ D11D, E. 2006/5120, K. 2008/5262, KT. 13.05.2008, <<https://www.sinerjimevzuat.com.tr/>>, Erişim tarihi 30 Eylül 2024.

⁹¹ Gözler, s.1348.

uygulamalarla doğabilecek zararların önlenebileceğini hatta ortadan kaldırılabileceğini hükme bağlamaktadır. Ayrıca depremin yeri, zamanı, koşulları vs. bakımından yapılacak değerlendirmelerden sonra mücbir sebep olarak kabul edilip edilemeyeceğini araştırmaktadır. Bu çerçevede öngörülmezlik ölçütünün uygulanabilmesi için depremi yer ve zaman olarak tahmin etmenin mümkün olmadığını, ancak; önlenemezlik ölçütü bakımından tedbirli ve öngörülü bir idareden beklenen özeni göstermesi ile deprem nedeniyle ortaya çıkan zarardan kısmen veya tamamen kaçınılabileceğinin mümkün olduğunu ifade etmiştir. Ortaya çıkan zarardan kaçınmak için idarenin gerekeni yapmaması durumunda ise hizmet kusurunun oluşacağı belirtilmektedir⁹².

Danıştay belediyenin de kusurunun araştırılması gerektiğini hükme bağlayan bir kararında; *“Kusur yönünden, davalı belediyenin hukuki sorumluluğunun yanında, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı’nın gerek (varsa) planlamaya, gerek deprem afetinden korunmaya dönük görevleri; yapının müteahhidi ile yapı ve yapıya ilişkin projeler nedeniyle fenni mesuliyet üstlenen kişilerin taşıdığı hukuki sorumluluklar, bu idare ve kişiler yönünden, üstlendikleri görevler ve yapılaşma sürecindeki katkıları yönünden İdare Mahkemesince bir inceleme ve irdeleme yapılmadan, hukuki sorumluluğun dolayısıyla hizmet kusurunun tümünün davalı belediyeye ait olduğu yolunda verilen temyize konu kararda hukuki isabet görülmemiştir”*⁹³ gerekçesi ile idare mahkemesi kararını bozmuştur.

İdarenin denetim ve kontrol yükümlülüğünün konu edildiği bir yargı kararında ise; tazminat istemine konu yapının yer aldığı bölgenin çok riskli deprem kuşağında kaldığının önceden bilindiği ve burada olacak depremin olası sonuçlarının öngörülebilmemesine olanak sağlayacak düzeyde bilgi ve belgeler bulunduğu ifade edilmiştir. Bu çerçevede, depremden doğabilecek zararların önlenmesi, en aza indirilmesi için gerekli yasal tedbirleri almayan, denetim ve kontrol görevlerini yerine getirmeyen, böylece zararın artmasına sebep olan idarenin bu tutum ve davranışının hizmet kusuru sayılabileceği açıktır. *Danıştay’a göre*, meydana gelmesi muhtemel zararı önceden bilebilecek teknik donanıma sahip idarenin bu doğrultuda gerekli önlemleri

⁹² D6D, E.2004/359, K. 2004/1691, KT. 19.03.2004, <<https://legalbank.net>>, Erişim tarihi 30 Eylül 2024.

⁹³ D6D, E. 2007/5698, K. 2009/299, KT. 15.01.2009, KY. Aynı yönde bkz: D6D, E. 2007/8471, K. 2009/292, KT. 15.01.2009, KY.

alması zorunludur⁹⁴.

Diğer bir Danıştay kararında; “*arama ve kurtarma faaliyetlerinin yürütülmesini etkileyecek şekilde haberleşme ve ulaşım hizmetlerinde aksaklıkların olması ve depremin, etkilediği coğrafi alanın büyüklüğü, nüfus yoğunluğu ve oluşturduğu hasarın kamu hizmetlerinin deprem sonrası yürütülen arama ve kurtarma faaliyetleri sırasında bu hizmetin gereği gibi işletilememesi nedeniyle doğan zararlardan; ancak, zarar ile idarenin faaliyeti arasında illiyet bağı bulunduğunun saptanması, bir başka ifadeyle, davacının yakınlarının arama ve kurtarma faaliyetlerinin gereği gibi işletilmemesi sonucunda vefat ettiğinin tespit edilmesi halinde, idarenin tazmin sorumluluğundan söz edilebilir*” gerekçesi ile afet yönetimi kapsamında yer alan arama kurtarma çalışmaları açısından idarenin hizmet kusuru oluşturabilecek halleri belirlenmiştir⁹⁵. Bu kararda da idarenin bir doğal afet sonrası hangi kamu hizmetini sunması gerektiği üzerinde durularak, bu hizmetin gereği gibi sunulmamasından doğan zarar dolayısıyla sorumlu olacağı vurgulanmıştır.

Ülkemizde gerçekleşen 6 Şubat depremi sonrasında depremden etkilenen bazı bölgelere arama kurtarma faaliyetleri için personelin 72 saat içinde bölgeye ulaşmalarına karşın, gerekli araçların yetersiz olması, idarelerin personel için uygun ortam ve koşulları sağlayamaması afet yönetimindeki yetersizliği gözler önüne sermiştir⁹⁶.

Afet yönetimi açısından afete maruz bölge ilanı da önem arz etmektedir. Afete maruz bölgenin belirlenmesi kararının bilimsel verilere uygun olarak verilmesi gerekirken, buna uygun hareket edilmemesi uyumsuzluk konusu olmuştur. 7269 sayılı Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun’un 2. maddesinde; “*Su baskınına uğramış veya uğrayabilir bölgeler; İmar ve İskan Bakanlığının teklifi üzerine Devlet Su İşlerinin bağlı bulunduğu Bakanlıkça; yer sarsıntısı, yer kayması, kaya düşmesi ve çığ gibi afetlere uğramış veya uğrayabilir bölgeler ise, İmar ve İskan Bakanlığınca tespit ve bunlardan şehir ve kasabalarda meydana gelen ve gelebileceklerin sınırları imar planına, imar planı bulunmayan kasaba ve köylerde de belli edildikçe harita veya krokilere işlenmek suretiyle, afete*

⁹⁴ D14D, E. 2017/32, K. 2018/6646, KT. 14.11.2018, KY.

⁹⁵ D11D, E.2003/2072, K. 2005/5960, KT. 19.12.2005, KY.

⁹⁶ Kazım Baş, “Belediyelerin Afet Yönetimi Kapasitelerinin Değerlendirilmesi”, *Yönetim Bilimleri Dergisi*, 22(54), 2024, s.2109.

maruz bölge olarak Cumhurbaşkanınca kararlaştırılır ve bu suretle tespit olunan sınırlar, ilgili valiliklerce mahallinde ilan olunur.” hükmü ile afete maruz bölgenin hangi kurum tarafından hangi şartlar altında ilan edilebileceği belirtilmiştir.

Türkiye’de deprem kadar olmasa da sel doğal afeti de pek çok zarara yol açabilmektedir. Özellikle iklim krizi sebebiyle yağış deseninin değişmesi sonucunda ve mevcut yapılaşma ve altyapı sorunları nedeniyle sel doğal afeti ile karşılaşılabilme riski giderek artmaktadır. Meydana gelen sel baskınında davalı idareye ait setin yıkılması sonucunda, davacıya ait ev eşyalarının ve bahçede bulunan ağaçların zarar görmesine ilişkin bir uyuşmazlıkta; taşkınları engellemek amacıyla yapılan taş bendin sel baskınına önleyecek sağlamlıkta ve kapasitede olmadığı, koruyucu bendin sağlıklı yapılmadığı ve bu nedenle davalı idarenin hizmet kusurunun bulunduğuna karar verilmiştir⁹⁷.

Son dönemde Danıştay tarafından verilen başka bir kararda ise; *“Bu durumda, dava konusu alanda yer kayması riskinin devam ettiği ve afete maruz bölge kararının kaldırılmasının can ve mal kaybına yol açabileceği sonucuna ulaşıldığından, dava konusu 12/05/2020, tarih ve 2520 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararı ile Cumhurbaşkanlığı Kararı uyarınca afete maruz bölge olarak belirlenen alanda 7269 sayılı Kanununun 14. maddesi ve 12/07/1993 tarih ve 5986 sayılı Genelge uyarınca yapı ve ikamete izin verilmemesi ve alanda su, elektrik, yol gibi altyapı hizmetleri verilmemesine ilişkin Afet ve Acil Durum Müdürlüğünün... tarih ve E.... sayılı işlemi hukuka aykırılık görülmemiştir.”* gerekçeleri ile idarenin afete maruz bölge ilanı hususunda hassas davranması gerekliliği ve idarenin bu sayede meydana gelebilecek afetler için tedbirli ve hazırlıklı olabileceği belirtilmiştir⁹⁸.

Heyelan sebebiyle uğranılan zarar için açılan bir davada Danıştay; *“İşaretli alanlardaki insanların can ve mal güvenliğinin tehlikeye düşmesi nedeniyle bu bölgeler için Afete Maruz Bölge Kararı alınması, bu alanlarda kalan konutların güvenli bir bölgeye nakledilmesi gerektiğinin belirtilmesi, taşınmazın davalı idarelerce tahliye edilmemesine ve yıkılmamasına karşın, ruhsatlı yapının Afete Maruz Bölge ilan edilen alanda kalması ve yapının kullanılabilmesi için zorunlu olan fen ve sağlık kurallarına uygunluğunu*

⁹⁷ D10D, E. 2013/5820, K. 2016/3001, KT. 30.05.2016, <<https://legalbank.net>>, Erişim tarihi 30 Eylül 2024.

⁹⁸ D6D, E.2020/9115, K.2023/2220, KT.02.03.2023, <<https://legalbank.net>>, Erişim tarihi 15 Nisan 2024.

ytirmesi nedeniyle davacı açısından gerçek bir zararın doğmadığından söz edilmesine olanak bulunmadığı,” gerekçesi ile idarenin hizmet kusuru sayılabilecek eylem ve işlemlerini sıralamıştır⁹⁹.

Davalı idarenin kusurlu bulunduğu Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu’nun bir kararında ise; “...bina inşaatının bitmesinden sonra, davacının bir daire satın alarak yerleştikleri binanın, davalı idarenin, inşaat aşamasında yerine getirmesi gereken, denetim ve yaptırım uygulama görevini de içeren hizmetini kusurlu olarak işletmesi sonucu ağır hasara uğradığı anlaşılmıştır. Bu durumda, davalı idare, deprem sonucu ağır hasar gören yapının inşası aşamasında yürütmesi gereken faaliyetlerini gereği gibi yerine getirmemesi suretiyle ortaya çıkan hizmet kusuru nedeniyle oluşan zararı tazminle sorumlu bulunduğu”¹⁰⁰ gerekçesi yer almaktadır.

B. Kişisel Kusur

Kişisel kusurda kamu görevlisinin sıfatı, görev araç gereci ya da doğrudan görevi ile alakalı olan kusur bulunmaktadır. Kamu görevlisinin resmi hizmeti yürütmesi esnasında, kamu araç gereçlerini kullanırken diğer bir ifade ile hizmetle ilgili olan bir kusur meydana gelmektedir. Kısaca kişisel kusur kavramında da idarenin sorumluluğu ortaya çıkmaktadır¹⁰¹.

Kişisel kusurun mevcudiyeti halinde; Anayasanın 129. maddesine ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun 13. maddesine göre; kamu görevlisine rücu edilebilecektir. Kamu görevlisinin salt kusuru bulunduğu hallerde ise doğrudan kamu görevlisi sorumlu kabul edilecek ve dava personel aleyhine adli yargıda açılacaktır¹⁰².

Kişisel kusurun varlığında belirli bir kamu görevlisinin kusurlu hareketinin olması gereklidir. Bu kişinin belirlenmesi ile sorumlu olan idarenin de belirlenmesi mümkün olacaktır. İdari yargı yerlerinde kişisel kusurun bulunup bulunmadığının tespiti zarar gören açısından göz önüne alınması gereken bir husus değildir. Bu durum, idare ile personeli arasında ortaya çıkacak rücu ilişkisi bakımından önem teşkil etmektedir. Kişisel kusur sebebiyle zarara uğrayan, bu zarara yararlandığı kamu hizmeti sebebiyle

⁹⁹ D6D, E. 2013/549, K. 2013/4734, KT. 10.09.2013, <<https://legalbank.net>>, Erişim tarihi 10 Eylül 2024.

¹⁰⁰ DİDDK, E. 2008/106, K. 2012/1433, KT. 08.12.2012, KY.

¹⁰¹ Bahtiyar Akyılmaz/ Murat Sezginer/ Cemil Kaya, *Türk İdari Yargılama Hukuku*, 17. Bası, Seçkin Yayınları, 2023, s.580-581.

¹⁰² Çağlayan, s.680.

uğramıştır. Diğer yandan idare, yürütmekle yükümlü olduğu kamu hizmetini ifa eden personelin kişisel kusuru sebebiyle tazminat ödemek durumunda kalarak zarara uğramıştır¹⁰³.

Doğal afetler nedeniyle zarara uğrayan kişilerin açacakları davalarda, sorumlu idarelerin belirlenmesi ve personelinin kişisel kusurunun olup olmadığının araştırılması önem arz etmektedir. Bu açıdan, hakkında soruşturma izni istenilen kamu görevlisinin soruşturulması amacıyla verilen iznin iptali için açılan davada Danıştay; bu kamu görevlisi hakkında; *“kısmen konut, kısmen çocuk parkı olarak ayrılan alana yapılan kaçak cami ve iki blok konut inşaatı hakkında Belediye Encümenince verilen yıkım kararlarını uygulamayarak 3194 sayılı İmar Kanununun 32 ve 42 nci maddelerine aykırı hareket ettiği dosyadaki bilgi ve belgelerden anlaşıldığından, İçişleri Bakanı tarafından hakkında soruşturma izni verilmesine ilişkin ... gün ve ... sayılı karara karşı yaptığı itirazın reddine”* gerekçesi ile soruşturma izni verilmesini haklı bulmuştur¹⁰⁴.

“Deprem” bölgesi olan ülkemizde mevzuat açısından hiçbir eksiklik bulunmamaktadır. Hatta pek çok ülkeden daha ileride olduğu gözlemlenmektedir. Ancak iş uygulamaya geldiğinde idarenin yetkili personeli üzerinde yeterince denetim yapmadığı, rüşvet, görevi kötüye kullanma, kişisel çıkar gibi kusurlu hareketleri ile suç oluşturan eylemleri hakkında soruşturma izni vermediği ve suç duyurusunda bulunmadığı görülmektedir. Diğer bir deyişle Türkiye’de personel aleyhine dava açılmaması, yetkili ve sorumlu kişilerden hesap sorulamaması, doğal afetler sonrasında ders alınmamasına, beklenenden daha çok zarar görülmesine sebep olmaktadır. Bunun yanı sıra, idarenin sorumluluğu değerlendirilirken, hizmet kusuru kavramı içerisinde özellikle kamu hizmetini yürüten idarenin sorumlu personelinin de kusurlu davranması sonucunda, kişisel kusur kavramı hizmet kusuru kavramından ayrı tutulmamaktadır. Ayrıca bu personelin cezai sorumluluğu nedeniyle gerekli yargılama da çoğu zaman maalesef yapılmamaktadır.

SONUÇ

Türkiye, doğal afet bölgesi olarak kabul edilen ve yüksek risk grubunda yer alan bir ülkedir. Çok sık yıkıcı afetlerin yaşandığı ülkemizde, afet yönetimine ilişkin tartışmalar da devam etmektedir. Ülkemizde çeşidi ve

¹⁰³ Akyılmaz/ Sezginer/ Kaya, s.583-585.

¹⁰⁴ D2D, E.2000/598, K. 2001/1328, KT.15.05.2001, <<https://karararama.danistay.gov.tr>>, Erişim tarihi 30 Eylül 2024.

kaynağı oldukça fazla olan doğal afetlere ve özellikle depreme engel olmak mümkün değildir. Bu çerçevede en önemli husus, bir doğal afetin oluşması halinde meydana gelebilecek can ve mal kayıplarını en aza indirmek amacıyla afet öncesi, afet sırasında ve sonrasında alınacak tedbirlere ilişkin idarenin görevlerini yerine getirip getirmediğinin tartışılması ve sorumluluğuna ilişkin öneriler sunulmasıdır. Bu kapsamda vurgulamak gerekir ki; bir deprem ülkesi olan Türkiye’de maalesef, risklerinin azaltılması ve afetler olmadan önce önlem alınması yerine, doğal afet meydana geldikten sonra müdahale, zarar giderimi ve iyileştirme faaliyetleri üzerinde daha fazla durulduğu anlaşılmaktadır. Yaşanan kötü deneyimler de bu durumu doğrulamaktadır. Bir doğal afet sonrası yaşanan olumsuzlukların sebebini kamu yönetimindeki eksiklik ve aksaklıkta aramak ve sorumlulardan hesap sormak hukuk devletinin gereğidir. Bunun yerine getirilmesi için, iyi işleyen objektif bir “denetim sistemi”nin kurulması önemlidir. Yetkili kamu idaresi, mevzuat gereğince yürütmekle sorumlu olduğu denetim ve gözetim görevi uyarınca, doğal afetleri önceden öngörmeli, bölgeleri bunun için hazırlamalı, gerekli tedbirlerin alınmasını sağlamalıdır. İdare görevini yerine getirmeyen kişi ve kurumları tespit etmeli ve yaptırım uygulanmasını sağlamalıdır. Bu husus, “Devletin Pozitif Yükümlülüğü” ve “İdarenin Sorumluluğu” çerçevesinde ele alınmalıdır. Zira doğal afet sonrasında kişilerin bazı temel hakları zarara uğramaktadır. Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi’nin içtihadına göre, devletler pozitif yükümlülükleri sebebiyle kişilerin güvence altına alınması gereken haklarını korumak için yargısal da olabilen kimi tedbirler almakla yükümlüdür. Öncelikle yaşam hakkını doğrudan etkileyen doğal afetlerin engellenmesi ya da zararlarının azaltılması devletin pozitif yükümlülüğüdür. Bunun yanın sıra, doğal afet sonrasında görülen davalardan anlaşılmaktadır ki, zarar görenlerin mülkiyet hakkı ve adil yargılanma hakları da zedelenmektedir.

Diğer taraftan kamu yönetimi (idare), meydana gelebilecek doğal afetler öncesinde kişilerin en az zararla kurtulabilmesi için gerekli teknik, yasal ve idari tüm önlemleri almak zorundadır. Afet sırasında ise; haberleşme ve ulaşım imkanlarını tekrar sağlama, boşaltma ve tahliye, kişilerin hasarlı konutlardan uzaklaştırılması işlemlerini yürütmek, geçici barınma alanlarını oluşturmak, kişilerin yiyecek, içecek, giyecek ihtiyaçlarını temin etmek, güvenlik tedbirlerini almak, zaman kaybetmeden hasar tespit çalışmalarını başlatmak, afet sonrasında meydana gelebilecek yangın, bulaşıcı hastalık, patlama gibi ikincil nitelikteki sorunları önlemekle yükümlüdür. Sonuç olarak idare, öncelikle doğal afeti önlemekle, sonrasında ise arama, kurtarma ve iyileştirme işlemlerini yerine getirmekle yükümlüdür.

İdarenin mali sorumluluğu ilkesi, meydana gelen zararın idarenin mali hesabından zarar gören kişiye aktarılmasını öngörmekte ve bu zararın tazmin edilmesini amaçlamaktadır. Bu çerçevede karara bağlanmış ve görülmekte olan binlerce dava bulunmaktadır. Birkaç örneğine atıfta bulunduğumuz bu kararlarda; deprem olgusunun doğal bir olay olarak ortaya çıkmasının yanı sıra, idarece gerçekleştirilecek uygulamalarla doğabilecek zararların önlenmesi hatta ortadan kaldırılmasının mümkün olduğu vurgulanmaktadır. Ayrıca bazı kararlarda depremin mücbir sebep olduğu kabul edilebilmektedir. Ancak, günümüz teknolojisinde pek çok doğal afetin öngörülebilmesi nedeniyle mücbir sebebin daha dikkatli, ayrıntılı bir şekilde incelenmesi ve sorumluluğun buna göre belirlenmesi gerekmektedir.

Sonuç olarak idare doğal afetleri önleyemese bile doğabilecek zararları öngörebilecek araç, gereç ve personele, mevzuatın kendisine verdiği güce sahiptir. Önemli olan bu gücü belli kişi veya grupların çıkarları lehine değil, kamu yararı çerçevesinde yerinde ve zamanında kullanmaktır. Ümit ederiz ki, bu yaklaşımla hareket eden bir kamu yönetiminin hizmet verdiği ve doğal afetlerin yıkıcı sonuçlarının yaşanmadığı bir sisteme kavuşalım.

KAYNAKÇA

- Akandji-Kombe J, “Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi Kapsamında Pozitif Yükümlülükler”, İnsan Hakları El Kitapları No:7, Avrupa Konseyi, 2020.
- Akduman Ö, “Türk Afet Mevzuatının Bütünleşik Afet Yönetimi Açısından İncelenmesi”, *İdealkent*, 16(45), s.1753-1784.
- Akyılmaz B/ Sezginer M/ Kaya C, *Türk İdari Yargılama Hukuku*, 17. Bası, Seçkin Yayınları, 2023.
- Armağan T, *İdarenin Sorumluluğu ve Tam Yargı Davaları*, 1. Bası, Seçkin Yayınları, 1997.
- Atay E, *İdare Hukuku*, 2. Bası, Seçkin Yayınları, 2019.
- Aydın M, *İdarenin Hizmet Kusurundan Doğan Sorumluluğu*, 1. Bası, Adalet Yayınevi, 2016.
- Azimli Çilingir G, *Türkiye’de Afet Yönetimi ve İdarenin Sorumluluğu*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2019.
- Balamir M, “Afet Politikası, Risk ve Planlama”, *TMMOB Afet Sempozyumu Bildiriler Kitabı*, TMMOB Yayınları, 2007, s.31-45.
- Baş K, “Belediyelerin Afet Yönetimi Kapasitelerinin Değerlendirilmesi”, *Yönetim Bilimleri Dergisi*, 22(54), 2024, s.2098-2116.
- Çağlayan R, *İdari Yargılama Hukuku*, 15. Bası, Seçkin Yayınları, 2023.
- Çilingir Azimli G/ Örçen Güler İ, “Afet Politikalarında Risk Unsuru ve Afet Mevzuatında Risk Yönetimi”, *Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi*, 3(1), 2020, s.152-165.
- Çolakoğlu Kaplan M, *İdari Yargı Kararları Kapsamında Deprem Nedeniyle İdarenin Kusur Sorumluluğu*, 2. Bası, Adalet Yayınevi, 2024.
- Duran L, *Türk İdaresinin Sorumluluğu*, Sevinç Matbaası, 1974.
- Ergünay O, “Afet Yönetiminde Kurumsal Yapılanma ve Mevzuat Nedir? Nasıl Olmalıdır?”, *İstanbul Depremine Beklerken Sorunlar ve Çözümler Bildiriler Kitabı*, 20 Eylül 2008 CHP İstanbul Deprem Sempozyumu, 2008, s.95-104.

- Erkal T/ Değerliyurt M, “Türkiye’de Afet Yönetimi”, *Doğu Coğrafya Dergisi*, 14(22), 2009, s.147-164.
- Esen A, “Afet Zararlarının Azaltılması Bağlamında Avrupa Konseyinin Türkiye’de Yerel Yönetimler Hakkındaki İzleme Komitesi Raporu Üzerine Düşünceler”, *Avrasya Dosyası*, 15(1), 2024, s.9-37.
- Esin Y, *Danıştay’da Açılacak Tazminat Davaları: İdarenin Hukuki Sorumluluğu*, Balkanoğlu Matbaacılık LTD. Şti., 1973.
- Gökalp S. S, “Çevre Sorunları, Devletin Pozitif Yükümlülüğü ve İdarenin Sorumluluğu”, *Memleket Siyaset Yönetim (MSY)*, 17(38), 2022, s.267-300.
- Gözler K, *İdare Hukuku*, c.2, 3. Bası, Ekin Yayınları, 2019.
- Gözübüyük Ş, *Yönetim Hukuku*, 21. Bası, Turhan Kitapevi, 2004.
- Gözübüyük Ş/ Tan T, *İdare Hukuku*, c.1, 13. Bası, Turhan Kitapevi, 2019.
- Kozanoğlu G, *Türk İdare Hukukunda Doğal Afetler Nedeniyle İdarenin Sorumluluğu*, 1. Bası, Adalet Yayınevi, 2020.
- Metin Y, “Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin Yaşamın ve Sağlığın Korunması ile İlgili Olarak Taraf Devletlere Yüklediği Pozitif Yükümlülükler”, *Uluslararası İlişkiler*, 7(27), 2010, s.111-132.
- Özkan Duvan A, “Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi 2. Maddesi Çerçevesinde Yaşam Hakkının Korunmasında Devletin Yükümlülüğü”, *Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi*, 24(2), 2018, s.660-681.
- Özmen B/ Özden T, “Türkiye’nin Afet Yönetim Sistemine İlişkin Eleştirel Bir Değerlendirme”, *İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 49, 2013, s.1-28.
- Özmen B/ Nurlu M/ Kuterdem K/ Temiz A, “Afet Yönetimi ve Afet İşleri Genel Müdürlüğü”, *Kocaeli Deprem Sempozyumu Özet Bildiri Kitabı*, 2005, s.1472-1474.
- Partigöç N, “Afet Risk Yönetiminde Yapay Zekâ Kullanımının Rolü”, *Bilişim Teknolojileri Dergisi*, 15(4), 2022, s.401-411.
- Şengün H, “Afet Yönetimi Sistemi ve Marmara Depremi Sonrasında Yaşanan

Sorunlar”, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2007.

T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, On Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2019-2023), 2019.

T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, On İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2024-2028), 2023.

T.C. Kalkınma Bakanlığı, Onuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı (2014-2018), 2013.

T.C. Tarım ve Orman Bakanlığı, 2019-2023 Stratejik Plan, 2022.

Tümer Ö, “Doğal Afetlerde Afet Yönetimi ve Risk Azaltmada Yerel Yönetimlerin Rolü”, *Fiscaoeconomia*, 8(3), 2024, s.1495-1515.

Ulusoy A, *Türk İdare Hukuku*, 6. Bası, Yetkin Yayınları, 2023.

Yılmaz C, “Yerel Yönetimlerin Afet ve Acil Durum Yönetimindeki Yeri: Gaziantep Büyükşehir Belediyesi Örneği”, *Gaziantep University Journal of Social Sciences*, 23(3), 2024, s.1187-1213.