



Ankara Barosu

Yıl: 81 | Sayı: Deprem Özel Sayısı • 1. Cilt • Kamu Hukuku | ISSN 1300-9885

DERGİSİ

ANKARA BAROSU BAŞKANLIĞI

Atatürk Bulvarı No:40 Adliye Sarayı Kat:5 Sıhhiye-ANKARA/TÜRKİYE

T 0312 416 72 00 F 0312 309 22 37

www.ankarabarusu.org.tr

ankarabarusu@ankarabarusu.org.tr

ANKARA BAROSU EĞİTİM VE KÜLTÜR MERKEZİ (ABEM)

İhlamur Sk. No:1 Kızılay-ANKARA/TÜRKİYE

T 0312 416 72 00

ANKARA BAROSU GELİNCİK MERKEZİ

İhlamur Sk. No:1 Kızılay-ANKARA/TÜRKİYE

T 0312 444 43 06 (5 Hat)

www.gelincikprojesi.org.tr

ANKARA BAROSU GÖLBAŞI AVUKAT ÖZDEMİR ÖZOK SOSYAL TESİSİ

GaziosmanpaŐa Mah. Sahil Cad. No:46 Gölbaşı-ANKARA/TÜRKİYE

T 0312 485 03 93 F 0312 484 71 26



**Ankara Barosu Dergisi'nde yayımlanmakta olan makaleler
hukuk veritabanlarında taranmaktadır.**

*Articles published in the Journal of Ankara Bar Association
is being permanently indexed in law databases.*

**Yıl/Year: 81, Sayı/Issue: Deprem Özel Sayısı • 1. Cilt • Kamu Hukuku
ISSN: 1300-9885**

İletişim Adresi | Contact

Ankara Barosu Başkanlığı
Atatürk Bulvarı No:40 Adliye Sarayı Kat:5 Sıhhiye-ANKARA/TÜRKİYE
T 0312 416 72 00 F 0312 416 72 80
www.ankarabarusu.org.tr
abym@ankarabarusu.org.tr

**Ankara Barosu | Designer of the 100th Anniversary of the
Cumhuriyet'in 100. Yılı Logo Tasarımı | Turkish Republic Logo for the Ankara Bar Association**
Arda ENGİN (Ankara Barosu)

Kapak Tasarımı | Book cover design

Ali Kemal ÇERŞİL

Dizgi ve Mizanpaj | Typesetting & layout design

Ali Kemal ÇERŞİL (Ankara Barosu)

Basım Tarihi | Printing date

2023

Baskı Adedi | Print run

Baskı ve Cilt | Printing and Bookbinding

Dergide yayımlanan yazıların herhangi bir bölümü veya tamamı kaynak gösterilmeden başka bir yerde yayımlanamaz.

No part of this publication may be reproduced or published in any form or by any means without reference to the journal.

**ANKARA BAROSU DERGİSİ**

Üç Aylık (Ocak, Nisan, Temmuz, Ekim)
Hakemli, Bilimsel ve Mesleki Yerel Süreli Yayın
Ankara Barosu Başkanlığı, 2023
Tüm Hakları Saklıdır.
ISSN 1300-9885

**Dergide ileri sürülen görüşler
yazarlarına aittir.**

JOURNAL OF ANKARA BAR ASSOCIATION

is a refereed journal, issued quarterly
(January, April, July, October)
Presidency of Ankara Bar Association, 2023
All Rights Reserved.
ISSN 1300-9885

**Articles published in this journal reflect
the views of the authors.**

Sahibi Ankara Barosu Adına / Owner on Behalf of Ankara Bar Association
Av. Mustafa KÖROĞLU

Sorumlu Yazı İşleri Müdürü / Managing Editor
Av. Deniz Yağmur GÜNEŞ

Editör / Editor
Doç. Dr. Veysel DİNLER

Eş Editör / Peer Editor
Av. Dr. Zeynep BAHADIR DALKIRAN

Editör Yardımcıları / Assistant Editors
Dr. Öğr. Üyesi Timuçin KÖPRÜLÜ Dr. Arş. Gör. Hikmet BİLGİN
Dr. Öğr. Üyesi Erkan DUYMAZ Arş. Gör. Ezgi Fulya AKKUŞ
Arş. Gör. Elif Gökçen TOKSOY

ANKARA BAROSU YAYINLARI MERKEZİ
ANKARA BAR ASSOCIATION PUBLICATION CENTER

Koordinatör Yönetim Kurulu Üyesi / Coordinator Board Member
Av. Deniz Yağmur GÜNEŞ

Merkez Başkanı / Head of the Center
Doç. Dr. Dilşad Çiğdem SEVER

Merkez Başkan Yardımcıları / Vice Presidents
Av. Songül KARATEKE ÖZTÜRK – Av. Mahmut Fevzi ÖZLÜER

Merkez Genel Sekreteri / Secretary
Av. Berkay YILMAZ

Merkez Saymanı / Bookkeeper
Av. Seçkin TÜRKOĞLU

Üyeler / Members

1. Av. İbrahim AKIN
2. Av. Abdulkadir ONAY
3. Av. Celal TOSUN
4. Av. Duyşen Selin KUZU KESİCİ
5. Av. Bülent DAĞSALI
6. Av. Taner EKEN
7. Av. Şeyma ERTAŞ
8. Av. Cemre MISIRLIOĞLU
9. Av. Ebubekir BAŞEL
10. Av. Elif BULUT
11. Av. Merve Nur KILIÇ
12. Av. Kübra ÜNLÜTÜRK
13. Av. Işıl Özge TAN
14. Av. Tuğçe TUNÇ
15. Av. Tansu Ceren ÖZÇELİK
16. Av. Defne KARACA
17. Av. Cansu ÇIPLAK
18. Av. Esra YILDIZ
19. Av. Ayşe YARIMOĞLU
20. Av. Mehmet Şerif Furkan ÖZCAN
21. Av. İlayda BAŞBUĞA
22. Av. Ahmet COŞKUN
23. Av. Elif ŞAHİN
24. Av. Nesli Umay SEYDİOĞULLARI
25. Av. Ali Asker ELDEN
26. Av. Berkay AKAN
27. Av. Berkay ÖZDEMİR
28. Av. Elif BAYRAM
29. Av. Yaren Semina BAYRAKTAR
30. Av. Haluk Can ELMADAĞ
31. Av. Hatice ŞAKALAR
32. Av. Harun SAKINAN
33. Av. Özge AKTAŞ
34. Av. Alper ÇETİNER
35. Av. Anıl AKYOL
36. Av. Ahmet Can DULDA
37. Av. Emre CAN
38. Av. Veysel Göktuğ ÇAKMAK
39. Av. Batuhan YILMAZ

(Sicil numarasına göre)

ANKARA BAROSU DERGİSİ

DANIŞMA KURULU

1. **Prof. Dr. Levent AKIN**, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi
2. **Prof. Dr. Olgun DEĞİRMENCİ**, TOBB Üniversitesi Hukuk Fakültesi
3. **Prof. Dr. Mohamad EL-GHAZI**, Trier Üniversitesi Hukuk Fakültesi (Almanya)
4. **Prof. Dr. Mustafa Ruhan ERDEM**, Yaşar Üniversitesi Hukuk Fakültesi
5. **Prof. Dr. Rifat ERTEN**, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi
6. **Prof. Dr. Selin ESEN**, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi
7. **Prof. Dr. İlke GÖÇMEN**, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi
8. **Prof. Dr. Cenker GÖKER**, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi
9. **Prof. Dr. Felix HERZOG**, Bremen Üniversitesi Hukuk Fakültesi (Almanya)
10. **Prof. Dr. Hakan KARAN**, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi
11. **Prof. Dr. Hamdi MOLLAMAHMUTOĞLU**, Çankaya Üniversitesi Hukuk Fakültesi
12. **Prof. Dr. N. Ayşe ODMAN BOZTOSUN**, Akdeniz Üniversitesi
13. **Prof. Dr. Joanna OSIEJEWICZ**, Varşova Üniversitesi Hukuk Fakültesi (Polonya)
14. **Prof. Dr. Pasquale POLICASTRO**, Szczecin Üniversitesi Hukuk Fakültesi (Polonya)
15. **Prof. Dr. Sema TAŞPINAR AYVAZ**, TOBB ETÜ Hukuk Fakültesi
16. **Prof. Dr. Süha TANRIVER**, Çankaya Üniversitesi Hukuk Fakültesi
17. **Prof. Dr. Asuman TURANBOY**, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi
18. **Prof. Dr. Gülriz UYGUR**, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi
19. **Prof. Dr. Ejder YILMAZ**, Bilkent Üniversitesi Hukuk Fakültesi
20. **Prof. Dr. Gaye Burcu YILDIZ**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi
21. **Prof. Dr. Marek ZUBIK**, Varşova Üniversitesi Hukuk Fakültesi (Polonya)
22. **Doç. Dr. Yıldız ABİK**, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi
23. **Doç. Dr. Olgun AKBULUT**, Kadir Has Üniversitesi Hukuk Fakültesi
24. **Doç. Dr. Tolga CANDAN**, Türk-Alman Üniversitesi Hukuk Fakültesi
25. **Doç. Dr. Izabela GAWŁOWICZ**, Zielona Góra Üniversitesi Hukuk Fakültesi (Polonya)
26. **Doç. Dr. M. Ayhan TEKİNSOY**, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi
27. **Doç. Dr. Sunčana Roksandić VIDLIČKA**, Zagreb Üniversitesi Hukuk Fakültesi (Hırvatistan)
28. **Doç. Dr. Saim ÜYE**, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi
29. **Doç. Dr. Bülent YÜCEL**, Anadolu Üniversitesi Hukuk Fakültesi
30. **Dr. Clara da Mota Santos Pimenta ALVES**, Federal Yüksek Mahkeme (Brezilya)
31. **Dr. Fatma KARAKAŞ DOĞAN**, Bremen Üniversitesi Hukuk Fakültesi (Almanya)
32. **Dr. Stephanie LEMKE**
33. **Av. Semih GÜNER**, Ankara Barosu

ANKARA BAROSU DERGİSİ

YAYIN İLKELERİ

1. Ankara Barosu Dergisi hukuk alanında teorik, mesleki ve uygulamaya dayalı yayınların geliştirilmesini amaçlayan, ULAKBİM/TR Dizin'de taranan hakemli bir bilimsel dergidir. Hakemli makalelerin yanında hakemsiz makale, çeviri, karar incelemesi ve diğer mesleki yazılara da yer vermektedir.
2. Dergiye gönderilen yazılar başka bir yerde yayımlanmamış veya yayımlanmak üzere gönderilmemiş olmalıdır.
3. Dergimizin yayın politikası ve kuralları gereği özel sayılar hariç aynı yazar(lar)a ait farklı makaleler aynı sayıda ve/veya ardışık iki sayıda yayımlanamaz.
4. Hakemli makaleler Dergipark üzerinden gönderilmelidir (<https://dergipark.org.tr/tr/journal/1756/submission/step/manuscript/new>). Editöryal değerlendirme ve hakemlik süreçleri doğrudan Dergipark sistemi üzerinden yapılacağı ve yazarlar tarafından süreç izlenebileceği için, hakemli makaleler için zorunlu olmadıkça e-posta yoluyla iletişim kurulmayacaktır.
5. Makale yazarına ait gerekli tüm bilgileri (ORC kimlik numarası -ORCID-, unvan, ad-soyad, iletişim adresi, güncel e-posta adresi, güncel cep telefonu) makale kapak sayfasına eklenmelidir. Hakemli makalelerin sisteme yüklenen versiyonunda yazarın kimlik bilgileri yer almayacağı gibi, hakemlerin yazarın tanımını sağlayacak işaret veya ifadelere yer verilmemelidir. Kapak ve makale şablonuna <https://dergipark.org.tr/tr/pub/abd/writing-rules> sayfasından ulaşabilirsiniz.
6. Hakemli makaleler önce Editöryal değerlendirmeye alınacak ve uygun görülmesi halinde ULAKBİM kriterleri doğrultusunda hakem incelemesinden geçirecektir. ULAKBİM, en az iki hakem denetimi koşulunu benimsediğinden yazı değerlendirme süreçleri değişken bir zaman aralığına yayılmakta olup, yazarların yazılarını gönderirken bunu göz önüne almaları gerekir.
7. Hakemli makale dışında kalan yazıların abym@ankarabarusu.org.tr adresine gönderilmesi gerekir. Makale yazarına ait gerekli tüm bilgileri (varsa ORC kimlik numarası -ORCID-, unvan, ad-soyad, iletişim adresi, güncel e-posta adresi, güncel cep telefonu) makalesin son sayfasına eklenmelidir.
8. Dergiye gönderilen tercüme edilmiş yazılar için, yazının sahibinin yayın izni ve metnin orijinali gereklidir.
9. Ankara Barosu Dergisi, elektronik ortamda tam metin olarak yayımlamak da dâhil olmak üzere, kabul edilen yazıların, tüm yayın haklarına sahiptir. Yazılar için telif ücreti ödenmez.

- 10.** Yayınlanması yayın kurulu ya da hakem tarafından uygun bulunmayan yazılar, yazarına geri gönderilmez.
- 11.** Yayın ilkeleri ve hakem süreciyle ilgili ayrıntılı bilgilere <https://dergipark.org.tr/tr/pub/abd> adresinden ulaşılabilir.

ANKARA BAROSU DERGİSİ

YAZIM KURALLARI

1. Yazım dili Türkçe ve İngilizcedir. Dergiye gönderilen yazıların yazım düzeltmesi Editörler/ Editör yardımcıları tarafından yapılır. Türkçe makalelerin yazımında, noktalamasında ve kısaltmalarda TDK Yazım Kılavuzu'nun en son baskısı esas alınır.
2. Ankara Barosu Dergisine gönderilecek makaleler "Microsoft Word" programında (.doc veya .docx formatında) A4 sayfa düzeni normal, sayfa yapısı; üstten 2,5 cm, alttan 2,5 cm, soldan 2,5 cm, sağdan 2,5 cm, cilt payı 0, üstbilgi 1.25 cm, alt bilgi 1,25 cm olmalıdır. Sayfa numaraları alt ortada gösterilmelidir.
3. Yazı tipi Times New Roman, 12 punto, normal stil; Satır aralığı 1,5 ve sonra 6 nk olmalıdır. Dipnotlarda Times New Roman, 10 punto, satır aralığı 1 olmalıdır.
4. Hakemli makalelerin Türkçe ve İngilizce özetlerin (toplam 400 kelimeyi geçmeyecek şekilde); her iki dilde yazı başlığının ve beşer anahtar sözcüğün de yazının başına eklenerek gönderilmesi gerekmektedir. Makalenin Türkçe Başlığı > Öz > Anahtar Kelimeler > Makalenin İngilizce Başlığı > Abstract > Keywords şeklinde sıralanmalıdır.
5. Başlıklandırma 5 düzeyi aşamaz (önerilen 3 düzeydir). Başlıklandırma şu şekilde yapılmalıdır:

I. BİRİNCİ DÜZEY BAŞLIK TÜMÜ BÜYÜK HARF VE KOYU

A) İKİNCİ DÜZEY BAŞLIK TÜMÜ BÜYÜK HARF VE KOYU

1- Üçüncü Düzey Alt Başlık Sadece İlk Harfler Büyük ve Koyu

a) Dördüncü Düzey Alt Başlık Sadece İlk Harfler Büyük ve Koyu

i. En Alt Başlık Sadece İlk Harfler Büyük, Koyu ve Eğik Gereksiz Kullanmayın

6. Metin içinde dipnot numarası, noktalama işaretlerinden sonra verilmelidir. Atıflar, metin içinde gösterilmez.
7. İlk atıfta kaynağın tam künyesi verilmeli, aynı esere takip eden atıflar, aşağıda gösterilen örneklerle uygun olarak kısaltılmış olarak verilir. (Age, agm, agk, ibid, id, loc. cit.) bir önceki kaynağa işaret eden kısaltmalar kullanmayınız. Metin içinde makalenizin başka bir bölümüne dikkat çekmek için dipnotta sayfa numarası vermeyiniz. Metin içinde atıf yapılmamış eserler, kaynakçada gösterilmez.
8. Ankara Barosu Dergisinde yayınlanan makaleler, The Chicago Manual of Style (17th Edition, Notes and Bibliography) atıf ve referans sistemi esas alınarak hazırlanmalıdır. Detaylı bilgi için bkz. https://www.chicagomanualofstyle.org/tools_citationguide/citation-guide-1.html

9. Kitap, editörlü kitap, e-kitap, çeviri kitap, kitap bölümü, dergi makalesi, bildiri, rapor, ansiklopedi maddesi, kitap tanıtımı, tez, gazete yazısı, röportaj, web içerik, blog yazısı vb tüm farklı yazı türleri atıf örneklerini <https://dergipark.org.tr/tr/pub/abd/writing-rules> sayfasından bulabilirsiniz.
10. Mahkeme kararları, kısaltmalar ve noktalama işaretlerinin kullanımında bir standart oluşturmak amacıyla; lütfen makalelerinizi <https://dergipark.org.tr/tr/pub/abd/writing-rules> yazılı kurallara uygun bir biçimde düzenleyiniz.

Başkanın Mesajı | *President's Messages*XV
Av. Mustafa KÖROĞLU

Hakemli Makaleler

Peer Reviewed Articles

- 1** 1766 İstanbul Depremi'nin İstanbul Mahkemesi Kararlarına Yansımaları..... 1
Av. Samet SARIKAYA
- 2** 1939 Erzincan Depremi'nin Türkiye Büyük Millet Meclisi Faaliyetlerine Yansıması 25
Av. Dr. Oğuz Kaan DOĞAN
Öğr. Gör. Bekir Gökhan DOĞAN
- 3** Uluslararası Afet Hukuku: Gelişimi, Amaçları, Kapsamı, Eleştirileri..... 49
Dr. Öğr. Üyesi Kıvanç DEMİRCİ
Doç. Dr. Veysel ERAT
- 4** Uluslararası Hukukta Afet Durumunda Uygulanacak Hukuk Kuralları ile İlgili Standartları Belirleme Çalışmaları Bağlamında “Uluslararası Afet Hukuku Projesi” 73
Dr. Öğr. Üyesi Erdi ŞAFAK
- 5** Doğal Afetler ve Uluslararası Hukuk: Afet Durumunda Kişilerin Korunmasına İlişkin Taslak Maddeler ve İnsan Hakları 99
Dr. Öğr. Üyesi Elif ÇELİK
- 6** Uluslararası Hukuk Açısından Uluslararası İnsani Yardım Çağrısının Hukuki Niteliği ve 6 Şubat Depremi..... 129
Doç. Dr. Tolga CANDAN
Arş. Gör. Ozan Emin HALHALLI
- 7** Dayanışma ve Yardımlaşma Kavramları Üzerinden Deprem Seferberliği 171
Dr. Öğr. Üyesi Neslihan ÖZELER SEZİCİ
- 8** Kahramanmaraş Depreminin Hukuksal Yansıması: (Olağanüstü Hâl (OHAL) Yönetiminin Anayasal Anlamı)..... 197
Doç. Dr. Bülent YÜCEL

- 9** Deprem Sonrası Mekansal Alan Kararlarının Olağanüstü Hal Kararnemeleri ile Düzenlenmesi Hakkında Bir Değerlendirme..... 217
Doç. Dr. K. Burak ÖZTÜRK
Dr. Ilgın ÖZKAYA ÖZLÜER
- 10** Doğal Afetlerde Hak Sahipliği Kavramının Danıştay Kararları Işığında Açıklanması ve İdarenin Kusur Sorumluluğu Açısından Kavramın Değerlendirilmesi..... 241
Arş. Gör. Dr. Pınar YAŞAR ŞATIROĞLU
- 11** Afet Mevzuatından Kaynaklanan Yapısal Sorunlar: Teşkilat, İmar Afları ve Yapı Denetimi 269
Doç. Dr. Dilşad Çiğdem SEVER
- 12** Deprem Sebebiyle Zarar Gören Taşınmaz Kültür Varlıkları Bakımından İdarenin Yükümlülükleri 307
Dr. Öğr. Üyesi Melike Özge ÇEBİ BUĞDAYCI
- 13** Olası İstanbul Depremine Beklerken Hazırlıklı Toplum Hedefinin Neresindeyiz?: 2023 Maraş ve Hatay Depremlerinin Ardından..... 335
Dr. Öğr. Üyesi Seda YURTCANLI DUYSUZ
Dr. Öğr. Üyesi Mustafa KAHVECİ
- 14** Mevzuata Aykırı İnşa Edilen Yapıların Depremde Yıkılması Nedeniyle Meydana Gelen Ölüm ve Yaralanmalar Bakımından Ceza Hukuku Sorumluluğu..... 373
Dr. Öğr. Üyesi Fatih YURTLU
- 15** Yapı Denetim Görevini Kötüye Kullanma Suçu..... 403
Dr. Öğr. Üyesi Timuçin KÖPRÜLÜ
- 16** Afet Yönetiminde Pozitif Yükümlülüklerin Kapsamı ve Toplumsal Cinsiyet Eşitliği Eksenli Özel Önlemlerin Değerlendirilmesi 441
Dr. Öğr. Üyesi Zülfiye YILMAZ YAMAÇ
- 17** 6 Şubat Depremlerinin Ardından Toplumsal Cinsiyet ve Kadın Hakları Perspektifinden Bir Değerlendirme 467
Prof. Dr. Fatma Umut BEŞPINAR
Öğr. Gör. Dr. Zeynep BEŞPINAR



Değerli Meslektaşlarım,

Deprem, ülkemizin göz ardı edemeyeceği en sarsıcı gerçeği. Bu coğrafi gerçeğin yok edilmesi mümkün değilse de, üstesinden gelmemiz gerektiği çok açıktır. Çok acı bir şekilde deneyimlediğimiz sürecin yaralarını sarma aşamasını bir an önce geçmek, çıkardığımız dersleri uygulamaya geçirmek ve yeni bir eylem planı inşa etmek zorundayız. Ankara Barosu olarak bu zorlu sürece bir tuğla koymak amacı ile, tüm sorumluların yaşadığımız felaketin farkına varması ve depreme karşı alınması gereken önlemleri alması için Ankara Barosu Dergisi Deprem Özel Sayısını sizlere sunmuş bulunmaktayız.

Biz, depremin ilk gününden itibaren faaliyet gösteren Deprem Koordinasyon Merkezimiz ile, Baro üyesi meslektaşlarımızdan topladığımız aynı ve nakdi yardımlar ile, bulunduğumuz suç duyuruları, açtığımız iptal davaları ve hukuki süreçler için organize ettiğimiz delil toplama süreçleri ile depremin sonrasındaki her aşamada sahada, insanlarımızın ve meslektaşlarımızın yanında olmaya çalıştık. Depremin yarattığı büyük yıkıma ve koordinasyonsuzluk nedeniyle yaşanan kargaşaya rağmen, yetkililer üzerinde tetikleyici bir yol izledik, olası hukuki hataların önüne geçme noktasında rehber olmaya çalıştık.

Deprem gerçeğini farklı boyutlarıyla ele aldığımız Ankara Barosu Dergisi Deprem Özel Sayısını, yararlı bir kaynak ve harekete geçilmesi için vesile olması umuduyla siz Değerli Meslektaşlarımızın istifadelerine sunuyoruz. Dergimizin hazırlanmasına katkı sunan Değerli Yazarlarımıza, Akademisyenlerimize, Meslektaşlarımıza ve tüm yol arkadaşlarımıza bilgi ve tecrübelerini paylaşarak bizlere ışık tuttukları için yürekten teşekkür ediyoruz.

Dünyada örneği ender görülen bu dayanışma hikayesinde, maddi manevi katkı koyan tüm meslektaşlarımız ile birlikte kaybolan hatıraları yeniden yazacağız.

Nazım Hikmet'in dizelerinde ifade ettiği gibi; “Mesele esir düşmekte değil, teslim olmamakta bütün mesele!”

Güven duygusunu ve adalet inancını umutla yeniden büyütecek meslektaşlarımız sayesinde insanın imkân olduğunu yeniden ispatladık. “Işık yaradan sızır” der Mevlânâ. Yara aldığın yerden aydınlanmaya başlarsın.

Başkanın Mesajı

Bunu sana yaraların değil insanlar gösterir. Yaralandık, tökezledik ama düşmedik. Dayanışma ile yaralarımızı sarmaya çalışıyoruz. Okuduğunuz bu Dergi de aynı amaca hizmet ediyor elbette.

Sarsıldığımız yerden yeşerme dirayeti ve umuduyla...

Av. Mustafa KÖROĞLU

Ankara Barosu Başkanı

Hakemli Makaleler

Peer Reviewed Articles

1766 İstanbul Depremi'nin İstanbul Mahkemesi Kararlarına Yansımaları

Samet SARIKAYA*

Bu makale hakem incelemesinden geçmiştir ve TÜBİTAK-ULAKBİM Veri Tabanında indekslenmektedir.

* Avukat, Eskişehir Barosu, av.sametsarikaya@gmail.com,
ORCID: 0000-0003-4110-9144.

Makale geliş tarihi: 9 Mart 2023 **Makale kabul tarihi:** 13 Haziran 2023

Atf önerisi: Sarıkaya, Samet. "1776 İstanbul Depremi'nin İstanbul Mahkemesi Kararlarına Yansıması." *Ankara Barosu Dergisi* 81, (Deprem Özel Sayısı-I Kamu Hukuku Ekim 2023): 1-23. **DOI:** 10.30915/abd.1380891

1766 İSTANBUL DEPREMİ'NİN İSTANBUL MAHKEMESİ KARARLARINA YANSIMALARI

ÖZ

Çalışmamız, İstanbul'un depremlerle dolu tarihinde yer alan 1766 depreminin İstanbul Mahkemesi kayıtlarına yansımalarını konu edinmiştir. Her depremde olduğu gibi 1766 İstanbul depremi sonucunda da hukuksal bir süreç işletilmiş ve bu süreç mahkeme kararlarına yansımıştır. 1766 depremi hakkında pek çok ilk derece kaynak olmasına karşın çalışmayı sınırlı tutabilmek adına yalnızca İstanbul Mahkemesi kararları incelenmiştir. Depremin yıkıcılığı, deprem sonrası alınan önlemler ve yeniden inşa faaliyetlerinin mahkeme kayıtlarındaki görünümüne ulaşmak amaçlanmıştır. Deprem sonrası olağanüstü ekonomik tedbirler alındığı, hasar tespiti, yapıların tamiri ve onarımı yapılamayacak durumda olanların yıktırılmasına gibi dikkat çeken kararlara rastlanmıştır. Halkın ekmeğe ulaşımıyla ilgili sorunlar yaşamaması için fırınlar ve fırıncılar hakkında kararlar verilmiştir. Depremin bir fırsat olarak algılanmaması için inşaat sektöründe narh uygulamasına gidilmiştir. Mahkeme, özellikle mimarlardan oluşan bilirkişilerce tespit çalışmaları yürütmüştür. Yeniden inşa faaliyetlerinde ise yangına dayanıklı binaların yapılmasına özen gösterilmiştir.

Anahtar kelimeler

1766 İstanbul depremi

İstanbul mahkemesi

İstanbul mahkemesi 25 numaralı sicil

tarihte depremler

tarihte İstanbul depremleri

REFLECTIONS OF THE ISTANBUL EARTHQUAKE OF 1766 IN THE DECISIONS OF THE ISTANBUL COURT

ABSTRACT

Our study deals with the reflections of the 1766 earthquake, which took place in the history of Istanbul that full of earthquakes, to the records of the Istanbul Court. As in every earthquake, a legal process was run as a result of the 1766 Istanbul earthquake and this process was reflected in the court decisions. Although there are many primary sources about the 1766 earthquake, only Istanbul Court decisions have been examined in order to keep the study limited. It is aimed to reach the view of the destructiveness of the earthquake, the precautions taken after the earthquake and the reconstruction activities in the court records. There were remarkable findings such as extraordinary economic measures were taken after the earthquake, damage assessment, repair of structures and demolition of those that could not be repaired. Decisions were made about bakeries and bakers so that the public would not have problems with their access to bread. In order not to perceive the earthquake as an opportunity, a fixed price was applied in the construction sector. The court carried out determination studies by experts, especially architects. In the reconstruction activities, attention was paid to the construction of fire-resistant buildings.

Keywords

1766 Istanbul earthquake

Istanbul court

Istanbul court register number 25

historical earthquakes

Istanbul earthquakes in history

GİRİŞ

İstanbul, tarihi boyunca pek çok depreme tanıklık etmiş kadim bir şehirdir. Jeopolitik konumu nedeniyle tarih boyunca yoğun bir nüfusa sahip olan kentte gerçekleşen depremler, insanlara ve yapılara büyük hasarlar vermiştir. Doğu Roma ve Osmanlı belgelerinde, gerçekleşen depremlere ilişkin kayıtlara ulaşmak mümkündür. Osmanlı döneminde; 1509, 1719, 1766 ve 1894 yıllarında büyük depremler gerçekleşmiş ve bunların sonucunda korkunç yıkımlar meydana gelmiştir. Yaşanan depremler sonucunda barınma, beslenme, yeniden inşa ve hasarlı binaların yıkımının sağlanması sorunları gündeme gelmiştir.

1509 depremi hakkındaki arşiv belgeleri diğer depremlere göre oldukça sınırlıdır. 1719 depreminin ise İznik merkezli olduğu tahmin edilmektedir. 1766 ve 1894 depremleri ise haklarında Osmanlı arşiv belgelerinin en fazla olduğu depremlerdir. 1894 depreminin İstibdat Dönemine rastlaması ve depremde hayatını kaybeden insanların sayısı ile ilgili basında sansür uygulamasına gidilmesi ise bir hayli ilgi çekicidir.

1766 yılında gerçekleşen depremle ilgili en önemli kaynaklar; Çeşmîzâde Tarihi, Mür'î't-tevârih ve Tarih-i Vasıf'tır.^[1] Bu kıymetli eserlerin yanı sıra, Mühimme defterleri, İstanbul Kadı Sicilleri Arşivi'ndeki defterler, Maliyeden Müdevver defterler ve İstanbul Ahkâm defterlerinde de depremle ilgili kayıtlar mevcuttur. Görüldüğü üzere, depremle ilgili pek çok arşiv kaydına ulaşmak mümkündür. Çalışmamızı sınırlı tutabilmek adına yalnızca 1766 İstanbul Depremi'nin İstanbul Mahkemesi kararlarına yansımaları incelenmiştir. Ayrıca arşiv belgelerinde yer alan Hicri tarihler titiz bir biçimde Miladi tarihe çevrilerek okuyucuya kolaylık sağlanması amaçlanmıştır.

[1] Fatma Ürekli, "Osmanlı Döneminde İstanbul'da Meydana Gelen Âfetlere İlişkin Literatür," *Türk Araştırmaları Literatür Dergisi* 8, no. 16; (2010): s. 103.

I. İSTANBUL'UN DEPREMLERLE İÇ İÇE TARİHİ

A) DOĞU ROMA İMPARATORLUĞU DÖNEMİNDE YAŞANAN BÜYÜK DEPREMLER

İstanbul'da insanlığın varlığına dair bulgular çok eski çağlara dayanmaktadır. Firuzköy Yarımadası'nda Alt Paleolitik döneme ait olan ve MÖ 400.000'li yıllara tarihlendirilen bulgularına rastlamak mümkündür.^[2] MÖ 7. yüzyılda Megara'dan gelen Yunan yerleşimciler, şehrin temellerini atmıştır.^[3] 330 yılında Doğu Roma'nın başkenti konumuna gelmiştir.^[4] Bu olayla birlikte kentin politik, dini ve ticari önemi bir hayli yükselmiştir. Yeni evler, mabetler, yollar ve surlar inşa edilmiş, şehir hızlı bir biçimde büyümeye başlamıştır.^[5] 537 yılında Ayasofya'nın inşası tamamlanmış ve bundan kısa bir süre sonra 15 Ağustos 553 tarihinde, çok şiddetli bir depremle bütün kent sarsılmıştır.^[6] Öyle ki yaşanan deprem ve artçıları sonucunda; pek çok bina yıkılmış, oluşan tsunami neticesinde kentin bir kısmı sular altında kalmıştır.^[7] Ayasofya da bu depremden etkilenmiş, doğu kemeri hasar almıştır.^[8]

-
- [2] Şerif Barış, Şengül Aydıngün, Hakan Kaya ve Cem Gazioğlu, "Archeological Traces of Sixth Century Earthquakes in İstanbul Küçükçekmece Lake Basin (Bathonea) Excavations," *International Journal of Environment and Geoinformatics* 8, no. 3; (2021): 386.
- [3] Judith Herrin , *Byzantium: The Suprising Life of a Medieval Empire*, (Princeton: Princeton University Press, 2009), 5.
- [4] Şehrin başkent olarak belirlenmesinde konumu büyük bir etkiye sahiptir. Bünyesinde önemli ticaret yolları barındırması ve stratejik olarak Pers imparatorluğu ile Tuna'da yaşayan barbar kavimlere ideal mesafede bulunması bu seçimi etkilemiştir. Ayrıntılı bilgi için Bkz. William G. Sinnigen ve Arthur E.R. Boak, *A History of Rome to A.D. 565*, 6. Baskı, (New York: Macmillan Publishing, 1977), 409-10.
- [5] Barış, Aydıngün, Kaya ve Gazioğlu, "Archeological Traces," 387.
- [6] Şengül G. Aydıngün, "Tarih Boyunca Yaşanan Depremler Sonrası Ayasofya Onarımları," (Deprem Sempozyumu, Kocaeli, 23-25 Mart 2005).
- [7] Barış, Aydıngün, Kaya ve Gazioğlu, "Archeological Traces," 389.
- [8] İhsan Engin Bal, Meltem Vatan, Fatma Gülten Gülay ve Eleni Smyrou, "Historical Earthquake Damages to Domed Structures in İstanbul," içinde *Handbook of Research on Seismic Assessment and Rehabilitation of Historic Structures*, ed. Panagiotis G. Asteris ve Vagelis Plevris (Hershey: Engineering Science Reference, 2015), 656.

Üç yıl sonra gerçekleşen ve daha küçük bir şiddette olduğu tahmin edilen depremde, bu hasardan kaynaklı olarak doğu kemeri tamamen yıkılmıştır.^[9]

Gerçekleşen büyük depremin yalnızca dört yıl ardından, 14 Aralık 557 tarihinde İstanbul yeniden sarsılmıştır.^[10] Depremde yüzlerce ev ve Hipodrom yıkılmış, surlar hasar almıştır.^[11] Ayasofya da depremden etkilenmiş, ana kubbesi büyük bir oranda yıkılmıştır.^[12] Depremin şiddeti sebebiyle Edirne'de dahi yapılar hasar görmüştür.^[13] 869 ve 986 yıllarında da büyük depremler yaşanmış ve Ayasofya yeniden yıkılma tehlikesi geçirmiştir.^[14]

B) OSMANLI İMPARATORLUĞU DÖNEMİNDE YAŞANAN BÜYÜK DEPREMLER

10 Eylül 1509 tarihinde Osmanlı'nın yaşadığı en şiddetli depremlerden birisi meydana gelmiştir.^[15] Seksen bine yakın binanın olduğu şehirde, sayısı üç binden fazla olmak üzere ev ve mescit yıkılmıştır.^[16] Fatih Cami ağır hasar almış, Ayasofya'nın minaresi yıkılmıştır.^[17] Surlar ve bir çok gözetleme kulesi

[9] Aydıngün, "Ayasofya."

[10] Aynı yıl 2 Nisan ve 14 Ekim'de de büyük depremler gerçekleşmiştir: Brian Croke, "Two Early Byzantine Earthquakes and Their Liturgical Commemoration," *Byzantion* 51, no. 1; (1981): 125. Ayrıca Yalıtırak'a göre depremin moment büyüklüğü (Mw) 7.65 civarında olup tarihi 23 Aralık 557'dir. Bkz. Cenk Yalıtırak, "Marmara Denizi ve Çevresinde Tarihsel Depremlerin Yerleri ve Anlamı," *İTÜ Vakfı Dergisi*, no. 67; (2015): 62.

[11] Barış, Aydıngün, Kaya ve Gazioğlu, "Archeological Traces," 389.

[12] Aydıngün, "Ayasofya."

[13] Barış, Aydıngün, Kaya ve Gazioğlu, "Archeological Traces," 389.

[14] 986 yılında gerçekleşen depremde, ana kubbenin üçte biri yıkılmıştır: Aydıngün, "Ayasofya."

[15] Naci Görür: *Türkiye'de Deprem*, 1. Baskı, (İstanbul: Doğan Egmont Yayıncılık ve Yapımcılık, 2020), 49; Şerife Özata ve Sevgül Limoncu, "16. ve 20. yy. Arası İstanbul ve Yakın Çevresinde Meydana Gelen Deprem Sonrası Barınma Uygulamalarının İncelenmesi," *Megaron* 9, no. 3; (2014): 219.

[16] Özata ve Limoncu, "İstanbul," 219.

[17] Görür, *Deprem*, 50.

de yıkılan yapılar arasındadır.^[18] Bu deprem, tarihçiler tarafından Küçük Kıyamet (Kıyamet-i Suğra) olarak isimlendirilmiştir.^[19] Depremde 5 ila 10 bin arasında insan hayatını kaybetmiştir.^[20] Depremin ardından avâriz vergisi^[21] toplanmış ve yeniden yapılanma için gerekli olan harcamalar finanse edilmiştir. Şehrin yeniden inşası için hane başına 22 akçe toplanmış ve ülke genelinden İstanbul'a elli beş binin üzerinde işçi gönderimi sağlanmıştır.^[22]

25 Mayıs 1719 tarihinde meydana gelen depremde başta İzmit olmak üzere Yalova'nın büyük bir bölümü yıkılmış, İstanbul'da da pek çok yapı hasar almıştır.^[23] Depremde dört bine yakın insan hayatını kaybetmiştir.^[24]

22 Mayıs 1766 tarihinde Kurban Bayramı'nın 3. gününde, büyük bir deprem meydana gelmiştir.^[25] Deprem, o kadar şiddetlidir ki İzmir'den Selanik'e kadar olan bölgede hissedilmiştir.^[26] Dönemin Fransa Büyükelçiliği "*taştan yapılma pek çok kamu binasını yerler bir eden şiddetli depremin*

[18] Kuzaki Sawai, "The 1509 Istanbul Earthquake and Subsequent Recovery," *Mediterranean World* 22, no. 1; (2015): 36.

[19] Görür, *Deprem*, 49.

[20] Sawai, "Istanbul Earthquake," 36.

[21] Avâriz, kelime olarak, sonradan meydana gelen, aslı ve sabit olanın zıddı anlamı taşımaktadır. Tanzimat'a kadar, Osmanlı devletinde toplanan olağanüstü vergilerdendi ve ihtiyaç duyulduğu takdirde toplanırdı. Ayrıntılı bilgi için Bkz. Halil Sahillioğlu, "Avâriz," içinde *TDV İslam Ansiklopedisi C. IV*, (İstanbul: Milli Eğitim Bakanlığı Yayınları, 1991), 108-9.

[22] Sawai, "Istanbul Earthquake," 38.

[23] T. Levent Erel, Cengiz Zabcı ve H. Serdar Akyüz, "Nikomedyâ (İzmit) Antik Kentinin Tarihsel Depremleri," (Aktif Tektonik Araştırma Grubu 11. Çalıştay, Gebze-Kocaeli, 8-9 Kasım 2007): 54.

[24] Özata ve Limoncu, "İstanbul," 220.

[25] Çeşmîzâde Mustafa Reşid, *Çeşmî-Zâde Tarihi*, haz. Bekir Kütükoğlu (İstanbul: İstanbul Üniversitesi Edebiyat Fakültesi Yayınları, 1959), 45.

[26] Görür, *Deprem*, 51.

verdiği korku ve rahatsızlık... ”tan bahsetmiştir.^[27] Deprem sonucunda yaklaşık dört bin kişi hayatını kaybetmiştir.^[28] Deprem sabah namazı sonrasında rastlaması ve bayram gününe denk gelmesi nedeniyle can kaybının az olduğu ifade edilmektedir.^[29] Topkapı Sarayı, şehrin su kaynaklarından olan Ayvad Barajı, Ayasofya^[30], depolar, hanlar, dükkanlar ve askeri yapılar çok büyük hasar almış, kentte büyük yangınlar çıkmıştır.^[31] Fatih Cami de depremden etkilenmiş, kubbesi ve duvarları çökmüştür^[32]. Yüzden fazla medrese öğrencisi çöken yapının altında kalarak hayatını kaybetmiştir.^[33] Deprem ardından büyük bir yeniden inşa çalışması başlatılmıştır. Hassa mimarları^[34] görevlendirilerek hasar tespit çalışmaları yapılmıştır. Onarım ve yeniden yapım çalışmalarında seksen bin işçi görev almıştır.^[35] Binaların yangın açısından dayanıklı yapılmasına dair emirler verilmiş ancak depremde yıkılma oranı az olmasından dolayı halk tarafından yine ahşap binalar tercih

[27] Jean Vogt, “Osmanlı Topraklarında Tarih Boyunca Depremsellik Batılı Kaynaklardan ve Tanıkların İfadelerinden Örnekler,” içinde *Osmanlı İmparatorluğunda Doğal Afetler*, ed. Elizabeth Zachariadou, çev. Gül Çağalı Güven ve Saadet Öztürk (İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları, 2001), 20.

[28] Erhan Afyoncu ve Zekai Mete, “1766 İstanbul Depremi ve Toplum Yaşantısına Tesirleri,” (Tarih Boyunca Anadolu’da Doğal Afetler ve Deprem Semineri, İstanbul, 22-23 Mayıs 2000), 85. Ayrıca belirtmek gerekir ki dönem itibarıyla İstanbul nüfusunun 400.000 olduğu tahmin edilmektedir: Deniz Mazlum, “Osmanlı Arşive Belgeleri Işığında 22 Mayıs 1766 İstanbul Depremi ve Ardından Gerçekleştirilen Yapı Onarımları,” (Doktora tezi, İstanbul Teknik Üniversitesi, 2001), 18.

[29] Afyoncu ve Mete, “1766,” 85.

[30] Aydıngün, “Ayasofya.”

[31] Özata ve Limoncu, “İstanbul,” 220.

[32] Çeşmîzâde Mustafa Reşid, “Çeşmî-Zâde Tarihi,” 45.

[33] Afyoncu ve Mete, “1766,” 86.

[34] İmparatorluk genelinde çalışan ve Hassa Mimarlar Teşkilatı’na bağlı olan mimarlardır. Ayrıntılı bilgi için Bkz. Abdulkadir Dündar, “Osmanlı Mimarisinde Hassa Mimarları,” *Dini Araştırmalar* 2, no. 5; (1999): 159-160.

[35] Mazlum, “Yapı Onarımları,” 25.

edilmiştir.^[36] Deprem sonrasında insanlar uzun bir süre boyunca çadırlarda konaklamak zorunda kalmıştır.^[37]

10 Temmuz 1894 tarihinde öğle saatlerinde büyük bir deprem meydana gelmiştir.^[38] Depremde beş yüze yakın kişi hayatını kaybetmiş, gazetelerde hayatını kaybeden ve yaralananlarla ilgili sansür uygulamasına gidilmiştir.^[39] Ayasofya Cami de depremden zarar görmüştür.^[40] Caminin onarımı için uluslararası bir ekip kurulsa da dönemin ekonomik şartlarından dolayı büyük çapta bir tamir faaliyeti gerçekleştirilememiştir.^[41] Kapalıçarşı başta olmak üzere binin üzerinde bina büyük hasarlar almıştır.^[42] Artçı sarsıntılar 8 Ağustos 1894 tarihine kadar devam etmiştir.^[43] İnsanlar uzun süre çadırlarda kalmış, bu süreçte halkın yiyecek ve su ihtiyacı karşılanmıştır.^[44]

II. DEPREM SONRASI ALINAN OLAĞANÜSTÜ EKONOMİK TEDBİRLERE İLİŞKİN KARARLAR

Toplumun, gerçekleşen yıkıcı depremin ardından ekonomik olarak da zarar görme ihtimali ortaya çıkmıştır. Öyle ki, fırınlar yıkılmış ve halkın temel besin maddelerinden birisi olan ekmeğe ulaşım sıkıntısı meydana gelmiştir. Ayrıca, inşaat alanında çalışan işçilerin ücretleri ve malzemelerin fiyatlarının da artış göstermesi ihtimali doğmuştur. Yeniden yapım çalışmalarını olumsuz yönde etkileme ihtimali olan bu duruma karşı önlemler alınmıştır. Devlete

[36] Özata ve Limoncu, “İstanbul,” 220-21.

[37] Afyoncu ve Mete, “1766,” 87.

[38] Görür, *Deprem*, 52; Özata ve Limoncu, “İstanbul,” 222.

[39] Sema Küçükalioglu Özkılıç, “1894 Depreminin İstanbul Üzerindeki Etkileri (Deprem Sonrası İmar Faaliyetleri),” (Doktora tezi, Marmara Üniversitesi, 2011), 36-43.

[40] Küçükalioglu Özkılıç, “1894,” 235-6; Aydıngün, “Ayasofya.”

[41] Aydıngün, “Ayasofya.”

[42] Görür, *Deprem*, 53; Küçükalioglu Özkılıç, “1894,” 207.

[43] Görür, *Deprem*, 52.

[44] Özata ve Limoncu, “İstanbul,” 223.

ait olan ve yıkılan ambarda depolanan şekerlerin bozulması ihtimaline karşı, ivedilikle esnafa şeker satışı gerçekleştirilmiştir.

28 Mayıs 1766 tarihli belgeye^[45] göre, Fatih Sultan Mehmed Han İmaretî fırını depremde yıkılmıştır. Fırının yeniden inşası sağlanana kadar gerekli olan ekmeğin bölgedeki çörekçiler fırınında pişirilmesine karar verilmiştir.

30 Mayıs 1766 tarihli belgeye^[46] bir “narh uygulaması”^[47] örneği bulunmaktadır. Osmanlı’da kadılar, ekonomik sistem içerisindeki malları denetlemekle mükelleftiler.^[48] Malların kalitesini ve fiyatlarını denetlemelerinin yanı sıra narh koyma yetkisine de sahiptirler.^[49] Yaşanan deprem nedeniyle inşaat malzemelerine ve bu alanda çalışanların ücretlerine yüksek miktarda zam yapılma ihtimali doğmuştur. Bundan dolayı, ilgili zümre kethüdalarının huzura çağırılmış ve zam yapılmaması için tembihte bulunulup söz alınmıştır. Gerçekleştirilen bu uygulama sayesinde, inşaat alanındaki işçi ücretlerinde ve malzemelerdeki fiyat artışının önüne geçmek amaçlanmıştır.

Osmanlı devletinde kadılar, hakimlik görevinin yanı sıra noterlik vazifesini de icra etmekteydiler.^[50] 23 Temmuz 1766 tarihli belgeye^[51] göre: Deprem nedeniyle miri ambar hasar almış ve yağın yağmurlar neticesinde ambarda bulunan şekerler nemlenmiştir. Bu nedenle ambardaki şeker, Mısır Çarşısı aktarlarına, şerbetçilerine ve akidecilerine dağıtılacaktır. Karşılığında esnaf tarafından gerçekleştirilecek ödeme ise, üç taksite bölünecektir. Bu durumun

[45] İstanbul Kadı Sicilleri Cilt 76, İstanbul Mahkemesi 25 Numaralı Sicil (H. 1179-1180 / M. 1765-1767), proje yön. Mehmet Âkif Aydın, ed. Coşkun Yılmaz. İstanbul: Kültür AŞ, 2019. 113 Hüküm numarası, 155.

[46] İstanbul Mahkemesi 25 numaralı sicil, 114 numaralı hüküm numarası, 155.

[47] Taban fiyat uygulanması, fiyatların sınırlandırılması.

[48] Coşkun Üçok, Ahmet Mumcu ve Gülnihal Bozkurt, *Türk Hukuk Tarihi*, 15. Baskı, (Ankara: Turhan Kitapevi Yayınları, 2011), 245.

[49] Mehmet Âkif Aydın, *Türk Hukuk Tarihi*, 10. Baskı, (İstanbul: Beta Basım Yayın Dağıtım, 2013), 82.

[50] İlber Ortaylı: *Hukuk ve İdare Adamı Olarak Osmanlı Devleti'nde Kadı*, 5. Baskı, (İstanbul: Kronik Kitap, 2017), 11; Üçok, Mumcu ve Bozkurt, *Türk Hukuk Tarihi*, 245; Aydın: *Türk Hukuk Tarihi*, 83.

[51] İstanbul Mahkemesi 25 Numaralı Sicil, 235 Hüküm numarası, 238.

belgelenmesi için mahkeme tarafından esnafın imzaları alınmıştır. Bu kayıta da görüldüğü üzere kadı, noterlik görevini üstlenmiş ve gelişen bu hukuki durumu belgelemiştir.

III. ZARAR GÖREN YAPILARIN TESPİTİNE İLİŞKİN KARARLAR

Depremde pek çok yapı zarar görmüştür. Hasarın boyutunun tespit edilmesi ve gerçekleşen bu hasarın; deprem nedeniyle mi yoksa deprem öncesinde mi meydana geldiğinin tespiti mahkemenin önceliklerinden birisi olmuştur.

25 Mayıs 1766 tarihli belgeye^[52] göre: İstanbul Kadısı ve Mimar Ağa'ya hitaben bir buyruldu^[53] düzenlenmiştir. Buna göre; tehlikeli yapıların listesi çıkartılacak yıkılmalarından sorumlu olan kişiler belirlenecektir. Yaşanan depremin üç gün ardından bu belgenin düzenlenmesi, devletin hızlı bir tepki gösterdiğini gözler önüne koymaktadır.

1 Haziran 1766 tarihli belgeye^[54] göre: Depremde zarar gören Balat Hamamı'nda hassa mimarları da dahil olmak üzere, on beş kişiden oluşan bir heyet tarafından hasar tespit çalışması yapılmıştır. Yapılan tespit çalışmasının sonucunda, yalnızca bir duvar dışında tamire ihtiyaç olan herhangi bir bölümün olmadığı tespit edilmiştir.

19 Temmuz 1766 tarihli belgeye^[55] göre: Sultan Ahmed Cami Vakfı'na ait Atmeydanı'ndaki değirmenin intifa hakkını elinde bulunduran Aişe Hatun, burayı Mustafa ve Mehmed isimli iki kişiye kiralamıştır. Değirmen, depremden zarar görmüştür. Buna karşın Aişe Hatun, değirmeni tamir ettirmemiştir. Kiracılar, onarım yapılmadığı takdirde sözleşmeyi feshedeceklerini belirtmişlerdir.^[56] Yargıya intikal eden olay neticesinde hasar tespiti

[52] İstanbul Mahkemesi 25 Numaralı Sicil, 110 Hüküm numarası, 153.

[53] Buyruldu, Osmanlı'da yüksek rütbeli görevlilerin alt kademede bulunan görevlilere emir gönderdiklerinde kullandıkları ifadedir: Mübahat S. Kütükoğlu, "Buyruldu," içinde *TDV İslam Ansiklopedisi C. VI*, (İstanbul: Milli Eğitim Bakanlığı Yayınları, 1992), 478-80. Bu belgede Sadrazam, İstanbul Kadısı ve Mimarbaşıya buyurmuştur.

[54] İstanbul Mahkemesi 25 Numaralı Sicil, 132 Hüküm numarası, 168.

[55] İstanbul Mahkemesi 25 Numaralı Sicil, 218 Hüküm numarası, 227.

[56] İslam borçlar hukukuna göre, sözleşmenin taraflardan birinin iradesiyle feshedilmesi olanaklıdır. İrade söz konusu olmadan sözleşmenin sona ermesine ise infisâh denir.

yaptırılmıştır. Buna göre, kemerler ve kubbeler hasar görmüştür. Kubbeler, kemerlere göre daha iyi durumdadır. Tamir edilmeleri halinde değirmen tekrar çalışacak vaziyete gelecektir.

1 Ekim 1766 tarihli belgeye^[57] göre, Korucu Mehmed Çelebi Vakfı'na ait olan ve Ayvansaray'da yer alan cami ile ek binaları depremde büyük hasar görmüştür. Caminin imamı ve çalışanları tarafından verilen dilekçe sonucunda inceleme yapılmıştır. Teftiş raporunda caminin onarıma ihtiyacı olduğu belirtilmiş ve çevrenin daha fazla zarar görmemesi için ek binaların tamamen yıktırılması gerektiği ifade edilmiştir.

5 Kasım 1766 tarihli belgeye^[58] göre, Debbâğzade Hacı Hüseyin Efendi Cami'nin depremden hasar görmesinden dolayı tamiri gereklidir. Cami, bir vakfa aittir. İnceleme yapmak için bir heyet gönderilmiş, yapılan inceleme sonucunda ise onarım masraflarının vakıf bütçesini aşacağı tespit edilmiştir.

IV. ZARAR GÖREN YAPILARIN TAMİRİNE İLİŞKİN KARARLAR

İstanbul Mahkemesi kayıtlarında, deprem nedeniyle zarar gören binaların tamirine yönelik pek çok karara rastlamak mümkündür. Bu kayıtlardaki en önemli noktalar; depremin neden olduğu hasarın çarşılarda ve dolayısıyla ekonomik sistemde meydana gelmesi, zarar gören yapıların yangına dayanıklı olarak yaptırılmasının devlet tarafından teşvik edilmesi ve birçok vakıf malının bu depremden etkilenmesidir.

30 Mayıs 1766 tarihli belgeye^[59] göre: Çok sayıda kethüda, mahkeme huzuruna çıkıp çarşıdaki dükkanlarının zarar gören kısımlarının kendileri tarafından tamir ettirileceğini belirtmişlerdir. Genel kullanıma ait olan bölgelerin ise devlet tarafından onarılması ile çatı, kubbe ve kiremitlerin onarımına öncelik verilmesini rica etmişlerdir.

Bkz. Aydın, *Türk Hukuk Tarihi*, 389-90.

[57] İstanbul Mahkemesi 25 Numaralı Sicil, 400 Hüküm numarası, 348.

[58] İstanbul Mahkemesi 25 Numaralı Sicil, 476 Hüküm numarası, 395-6.

[59] İstanbul Mahkemesi 25 Numaralı Sicil, 116 Hüküm numarası, 156.

31 Mayıs 1766 tarihli belgeye^[60] göre: Saraçhane'de yer alan ayakkabıcı dükkanları ve sokak kemerleri depremden zarar görmüştür. Hasar gören bölümlerin, eski halinde olduğu gibi taştan yapılmasına karar verilmiş ve bir bina emini^[61] tayin edilmiştir. Bir grup esnaf ise, binaların taştan yapılmasını istememiş ve bunun için bir dilekçe vermişlerdir. Konuyla ilgili, elli dört kişilik bir heyet tarafından inceleme yapılmıştır. İnceleme neticesinde esnafların talebi haklı görülmüştür.

1 Haziran 1766 tarihli belgeye^[62] göre, Depremde fırınlar hasar görmüş ve yıkılmıştır. Bir an önce bu fırınların tamir ettirilmesi buyurulmuştur. Ayrıca tamir etmeyi geciktiren fırıncılara, dükkanlarının ellerinden alınacağı da belirtilmiştir. Bu kayıta da görüleceği üzere halkın, deprem sonrası ekmeğe ulaşımına öncelik verilmiş ve sert tedbirler uygulanmıştır.

Aynı tarihli belgeye^[63] göre, Depremde zarar gören fırınların yangına dayanıklı olacak bir biçimde, taştan yapılması istenmiştir. Bunun yanında söz konusu kayıta, depremden öncesine dair 30 Nisan 1766 tarihli bir kayıt daha bulunmaktadır. Eski tarihli kayıta da aynı şekilde, yıkılan fırınların taştan inşa edilmesi gerektiği belirtilmektedir.

9 Haziran 1766 tarihli belgeye^[64] göre, Rüstempaşa yakınındaki nalbur dükkanları depremde hasar görmüştür. Kiracılar tarafından, taştan yapılmış olan binaların yeniden inşasında ahşap kullanılması için izin istenmiştir. Bunun üzerine bir teftiş heyeti görevlendirilmiştir. Kiracılar, heyete de isteklerini dile getirmiş ve yangına dayanıklı olarak nasıl bir inşa faaliyeti yürüteceklerini açıklamışlardır.

[60] İstanbul Mahkemesi 25 Numaralı Sicil, 127 Hüküm numarası, 164.

[61] Osmanlı'da kamu yararına yapılan büyük yapıların inşaatlarında ve tamirlerinde görevlendirilen, gerçekleştirilen masraflara ilişkin defter tutan kimselerdir. Bkz. : Cevdet Küçük, "Bina Emini," içinde *TDV İslam Ansiklopedisi C. VI*, (İstanbul: Millî Eğitim Bakanlığı Yayınları, 1992), 179.

[62] İstanbul Mahkemesi 25 Numaralı Sicil, 111 Hüküm numarası, 154.

[63] İstanbul Mahkemesi 25 Numaralı Sicil, 120 Hüküm numarası, 159.

[64] İstanbul Mahkemesi 25 Numaralı Sicil, 137 Hüküm numarası, 172.

19 Haziran 1766 tarihli belgeye^[65] göre, Sırıkcılar, Çadircılar ve Maytapçılar çarşıları depremden zarar görmüştür. Çarşılardaki kethüdalar ve esnaf, dükkanlarının yangına dayanıklı bir şekilde yeniden inşası için mahkemeye başvurmuşlardır. Bunun üzerine taleplerinin padişaha iletileceği belirtilmiştir.

29 Haziran 1766 tarihli belgeye^[66] göre, Galata'da yer alan, Şeyh Sinan Erdebilî Vakfı'na ait olan kayıkhanesi ve kayıkçı odaları hasar görmüştür. Hasar tespiti için bir grup uzman görevlendirilmiştir. İntifa hakkı sahipleri, hasar gören bölümlerin onarılmasını istemişlerdir. Söz konusu hasarın depremden önce mi yoksa depremden kaynaklı mı olarak meydana geldiğinin tespiti için bölgede yaşayan insanların beyanı alınmıştır. Sonuç olarak, zararın deprem nedeniyle meydana geldiğine ve yapıların onarılması gerektiğine kanaat getirilmiştir.

Aynı tarihli bir başka belgede,^[67] Samatya'da yer alan Hacı Faik Cami, Hacı Mehmed Çeşmesi ve Yusuf ile Halil'e kiralanmış olan değirmen, deprem nedeniyle yıkılan surdan dolayı zarar görmüştür. Değirmenin kiracıları mahkemeye başvurarak değirmeni kiralayanın, sur tamir edilmediği sürece değirmeni tamir ettirmeyeceğini söylediğini belirtmişlerdir. Buğdayları saklayacakları yerleri olmamasından dolayı bu süre zarfında büyük bir mali kayba uğrayacaklarını ifade etmişlerdir. Konu, padişaha bildirilerek ivedilikle çözülmesi amaçlanmıştır.^[68]

10 Temmuz 1766 tarihli belgeye^[69] göre, Çarşıda yeniden inşa edilecek olan hanlarda, ahşap yerine taş kullanılması gerektiği ifade edilmiştir. Söz konusu karar, yeniçeri ağası ve mimarbaşına da gönderilmiş olup karara uymayanların cezalandırılacağı belirtilmiştir.

[65] İstanbul Mahkemesi 25 Numaralı Sicil, 153 Hüküm numarası, 186.

[66] İstanbul Mahkemesi 25 Numaralı Sicil, 193 Hüküm numarası, 212.

[67] İstanbul Mahkemesi 25 Numaralı Sicil, 195 Hüküm numarası, 213.

[68] İlerleyen kayıtlarda konunun çözüme kavuşup kavuşmamasıyla ilgili herhangi bir bilgiye rastlanmamaktadır.

[69] İstanbul Mahkemesi 25 Numaralı Sicil, 213 Hüküm numarası, 224.

19 Temmuz 1766 tarihli belgeye^[70] göre, Balaş isimli bir kimseden kiralanmış dükkân ve bitişindeki han, depremde zarar görmüştür. Kiracı Yanaki, binaların tamire ihtiyacı olduğunu belirterek mahkemeye başvurmuştur. Kiracı, yapının tamir edilmesini veyahut sözleşmenin feshini talep etmiştir. Mahkeme, arabuluculuk görevi üstlenmiştir. Buna göre kiracı, gelecek tüm yılın kirasını peşin olarak ödeyecek; kiralayan ise gelecek ay, dükkân ve hanın tamirine başlayacaktır.

30 Temmuz 1766 tarihli belgeye^[71] göre, Sancakdâr Hayreddin Mahallesi'nde, iki katlı, alt ve üst katları iki ayrı vakfa ait olan bir bina bulunmaktadır. Üst katta Agop isimli bir şahıs yaşamakta, alt katta ise Halil Ağa isimli bir kimse kumaş üretimi yapmaktadır. Deprem nedeniyle üst kat harap olmuştur. Agop, kendi katını tamir etmeye çalıştığı anda ise Halil Ağa üst katın tamirinin, kendi katında bulunan kemerin tamirine bağlı olduğunu ifade ederek tamire karşı çıkmıştır. Mahkemeye taşınan olayda, Halil Ağa'nın tamire engel olması haksız bulunmuştur.

2 Ağustos 1766 tarihli belgeye^[72] göre, Avarız Vakfı'na^[73] ait olan ve konaklama için kullanılan bir grup yapı, depremde zarar görmüştür. Zararın boyutu o derecede büyüktür ki, kimse konaklayamaz hale gelmiştir. İntifa hakkı sahipleri Ayşe Hatun ve Fatıma Hatun tarafından ilgili bölümlerin tamir ettirilmesine dair söz alınmıştır.

16 Ağustos 1766 tarihli belgeye^[74] göre, İntifa hakkı Klara isimli Yahudi bir kadında bulunan ve eğitim için kullanılan bir müessese depremde zarar görmüştür. Gerçekleşen hasarın tespiti için bölgeye bir heyet gönderilmiştir. Çevredeki insanlara, hasarın deprem öncesinde mi yoksa depremden kaynaklı olarak mı meydana geldiği sorulmuştur. Hasarın deprem kaynaklı olduğunun anlaşılması üzerine onarımın onayını içeren bir ferman çıkartması için durum padişaha arz edilmiştir.

[70] İstanbul Mahkemesi 25 Numaralı Sicil, 230 Hüküm numarası, 235.

[71] İstanbul Mahkemesi 25 Numaralı Sicil, 354 Hüküm numarası, 317-8.

[72] İstanbul Mahkemesi 25 Numaralı Sicil, 343 Hüküm numarası, 309.

[73] Belirli bir köy veya mahallenin olağanüstü durumlarda oluşan ihtiyaçlarını karşılamak için kurulmuş vakıflara denir: Üçok, Mumcu ve Bozkurt, *Türk Hukuk Tarihi*, 156.

[74] İstanbul Mahkemesi 25 Numaralı Sicil, 390 Hüküm numarası, 288-9.

27 Ağustos 1766 tarihli belgeye^[75] göre, Ayasofya-i kebir Vakfı'ndan Bal-kapanı Hanı depremde zarar görmüştür. Molozlar bazı bölümleri kapatmış ve yapı hasar almıştır. Yapının tamir edilmesi için bir ferman çıkartılması amacıyla konu padişaha arz edilmiştir.

30 Ağustos 1766 tarihli belgeye^[76] göre, Kumkapı'da bulunan ve bir vakfa ait olan Çifte Hamam'ın kubbeleri, depremden zarar görmüştür. Vakfın maaşlı çalışanları^[77] ve mahalle sakinleri camdan yapılmış olan kubbelerin ahşap kullanılarak tamir edilmesi hakkında bir dilekçe sunmuştur. Heyet tarafından yapılan incelemeye göre, kubbeleri taşıyan duvarlar da zarara uğramıştır. Camdan bir kubbe inşasında duvarların da yıkılabileceği, bundan dolayı kubbelerin tamamen yıktırılarak ahşaptan yapılması gerektiği tespit edilmiştir. Kubbelerin taştan yapılması da değerlendirilmiş ancak vakfın gelirlerinin bunu karşılayamayacağı ifade edilerek ahşap kullanmak için izin almak amacıyla mahkemeye başvurulmuştur.

2 Kasım 1766 tarihli belgeye^[78] göre, Topkapı'da yer alan çörekçi fırını depremden zarar görmüştür. Fırın, Hatice Sultan Vakfı'na aittir. İntifa hakkı sahipleri, fırının onarılmasını gerektiğini ancak bu tamir çalışması için yeteri kadar paralarının olmadığını belirtmişlerdir. Bundan dolayı vakıf mütevellisi, her bir intifa hakkı sahibine bir miktar para vermiştir. Ayrıca, intifa hakkı sahipleri tarafından gelecek aylarda ödenecek olan taksitlerin ödenmemesi kararlaştırılmıştır. Buna karşılık intifa hakkı sahipleri, her türlü haklarından feragat etmişlerdir. Sonuç olarak, vakıf mütevellisi onarım faaliyetlerini gerçekleştirmiştir.

V. ZARAR GÖREN YAPILARIN YIKTIRILMASINA İLİŞKİN KARARLAR

Depremde zarar gören yapılar, diğer binalar ve bölgede yaşayan halk için tehlike oluşturmaktadır. Öncelikle hasarın tespiti sağlanmış, tamir edilemeyecek durumda olan binaların hızlı bir biçimde yıktırılmasına karar

[75] İstanbul Mahkemesi 25 Numaralı Sicil, 313 Hüküm numarası, 291.

[76] İstanbul Mahkemesi 25 Numaralı Sicil, 330 Hüküm numarası, 301-2.

[77] Vakıfname gereğince, vakfın gelirlerinden yararlanan, maaş alan kimselere mürtezika denir. Bkz. Yazır, *Vakıf*, s. 281.

[78] İstanbul Mahkemesi 25 Numaralı Sicil, 447 Hüküm numarası, 378.

verilmiştir. Bu sayede yıkılma ihtimali olan yapıların topluma vereceği zarar önlenmeye çalışılmıştır.

24 Mayıs 1766 tarihli belgeye^[79] göre, Kent içindeki bazı yığma yapılar depremde hasar görmüş ve bu insanların can güvenliğini önemli ölçüde tehdit eder vaziyete gelmiştir. Sadrazam, zarar gören bu binaların ivedilikle yıktırılmasını ve yıkım bedelinin intifa hakkı sahiplerine ait olacağını buyurmuştur.

31 Mayıs 1766 tarihli belgeye^[80] göre, Bazı bölümlerinin hasar gördüğü ileri sürülen bir ev için inceleme heyeti gönderilmiştir. Yapılan incelemenin sonucunda evin, yayalar için tehlike arz ettiği tespit edilmiştir. Bu doğrultuda evin tehlike teşkil eden kısımları yıkılmasına karar verilmiştir.

6 Haziran 1766 tarihli belgeye^[81] göre, Memiş Ağa'nın evi Hanna isimli zimmînin^[82] evinin üzerine kısmen yıkılmıştır. Ayrıca yıkılan ev, yakınından geçen yolu ve İstoyan ile Fanise isimli kişilerin evlerini de tehdit etmektedir. Yapılan inceleme sonucunda, Memiş Ağa'nın evinin yıkılması gerektiğine karar verilmiştir. Bunun üzerine Memiş Ağa, evini yıkacağıнын sözünü vermiştir.

VI. DEPREMLE İLGİLİ DİĞER KARARLAR

1766 Depremiyle ilgili olarak, İstanbul Mahkemesi kayıtlarına yansıyan kararlar yalnızca bahsedilenlerle sınırlı değildir. 31 Mayıs 1766 tarihli belgeye^[83] göre, Rukiye isimli bir kadın, depremden yaklaşık iki hafta önce padişahın emriyle sürgün edilmiştir. Mal varlığının bir kısmını ise sürgün edilmeden önce yaşadığı Debbağzade Vakfı Odaları'nda bırakmıştır. Deprem nedeniyle konutta hasar meydana gelmiş ve yıkılma tehlikesi ortaya çıkmıştır. Bundan dolayı geride bırakılan malların neler olduğu tescil edilmiş ve

[79] İstanbul Mahkemesi 25 Numaralı Sicil, 109 Hüküm numarası, 153.

[80] İstanbul Mahkemesi 25 Numaralı Sicil, 181 Hüküm numarası, 204-5.

[81] İstanbul Mahkemesi 25 Numaralı Sicil, 184 Hüküm numarası, 206.

[82] Zimmiler, kendi dinlerini yaşamalarına izin verilen, can ve mal güvenlikleri İslam devleti tarafından korunan kimselerdir. Bkz. Üçok, Mumcu ve Bozkurt, *Türk Hukuk Tarihi*, 85 vd.; Aydın, *Türk Hukuk Tarihi*, 145 vd.

[83] İstanbul Mahkemesi 25 Numaralı Sicil, 100 Hüküm numarası, 143.

Mustafa isimli bir kimseye teslim edilmiştir. Bu kararda da görülebileceği üzere, Osmanlı'da kadınlar yalnızca yargılama görevini değil, aynı zamanda noterlik vazifesini de yerine getirmişlerdir.

17 Haziran 1766 tarihli belgeye^[84] göre, Yaşanan depremde Şadi Abdülkerim Ağa isimli bir kimsenin evi, deprem nedeniyle hasar almış ve komşularının binalarını tehdit eder vaziyete gelmiştir. Komşular, durumu Abdülkerim'e anlatmaya ve çözümü için mahkemeye başvurulmasını teklif etmek için gittiklerinde, annelerine ve eşlerine küfürler edilmiştir. Abdülkerim bununla da kalmayıp oğlu ve hizmetçisi vasıtasıyla, komşularının evlerini taşlatmıştır. Bundan dolayı komşular, Abdülkerim'in mahalleden sürülmesi için bir ferman çıkartılması amacıyla mahkemeye başvurmuşlardır. Kayıтта zarar gören yapının tamirine ilişkin tam olarak bir bilgi bulunmamasına karşın, yaşanan depremin halk arasında huzursuzluk çıkartan olaylara da sebebiyet verdiği anlaşılmaktadır. Öyle ki mahalleden sürülmeye varacak derecede ciddi toplumsal sorunlar ortaya çıkmıştır.

2 Ağustos 1766 tarihli belgeye^[85] göre, Hacı Faik Vakfı'na ait cami, depremde hasar almıştır. Bunun üzerine vakıf mütevellisi^[86] camiye yıkıp tekrar inşasına başlamıştır. Buna karşın vakfın arazisi olarak belirtilen bölgeden kamuya ait bir yol geçmektedir. Ortaya çıkan uyuşmazlık neticesinde, arazinin tespiti için bölgede yaşayan kişilere sorular sorulmuştur. Çıkan sonuca göre yol, yirmi altı zirâ ve altı parmak^[87] vakfın arazisine girmektedir. Mahkeme, uyuşmazlığı sonuçlandıracak bir karar vermemiş, toplanan verileri padişaha teslim etmiştir.

[84] İstanbul Mahkemesi 25 Numaralı Sicil, 151 Hüküm numarası, 184-5.

[85] İstanbul Mahkemesi 25 Numaralı Sicil, Hüküm numarası: 262, s. 258.

[86] Vakfın işlerini, vakfeden kimsenin koyduğu şartlara göre yöneten ve gözeten kimseye denir. Vakfın yararına işlemler gerçekleştirip vakfi koruyup gözetmekle yükümlüdürler: Hacı Mehmet Günay, "Vakıf," içinde *TDV İslam Ansiklopedisi C. XLII*, (İstanbul: Kolektif, 2012), s. 478; Elmalılı Muhammed Hamdi Yazır: *Osmanlı Vakıf Hukukuna Giriş: Ahkâm-ı Evkâf*, 1. Baskı (İstanbul: VakıfBank Kültür Yayınları, 2020), s. 382; Üçok, Mumcu ve Bozkurt, *Türk Hukuk Tarihi*, s. 153-4; Aydın, *Türk Hukuk Tarihi*, s. 254.

[87] Yaklaşık 15 metre.

SONUÇ

Deprem, günümüzde olduğu gibi, yüzlerce yıl önce de toplumu derinden yaralamış, binalara hasar vermiş ve temel gıda maddelerine ulaşımı zorlaştırmıştır. Osmanlı devleti ise depremle etkili bir biçimde mücadele etmeyi amaçlamış, bu doğrultuda alınan kararlar ise mahkeme kayıtlarına yansımıştır. Depremın daha ilk günlerinde, zarar gören yapıların tespitine yönelik çalışmalar yapılmıştır. Hasar tespit çalışmalarında, meydana gelen zararın deprem öncesi mi yoksa depremden sonra mı meydana geldiğinin tespiti önem arz etmiştir.

Bölgede yaşayan halkın canını ve malını tehdit eden yapıların yıktırılması için hızlı bir biçimde eyleme geçilmiştir. Depremden yalnızca iki gün sonrasına tarihlendirilen belge^[88] bu bakımdan çok değerlidir. Ayrıca, fırınlara yönelik hızlıca kararlar verilerek halkın temel besin maddelerinden birisi olan ekmeğe ulaşımının tehlikeye girmemesi amaçlanmıştır.^[89] Yüzlerce kişinin çalışacağı deprem sonrası yeniden yapım ve yıkım işlerinde ise ekonomik olarak bir denge sağlanması için narh uygulamasına gidilmiştir.^[90]

Deprem sonrası yapılacak binaların taştan yapılması, devletin önceliklerinden birisi olmuştur.^[91] Gerçekleşen büyük yangınlara yönelik bir tedbir olarak bu yönde kararlar alındığı ifade edilebilir. Buna karşın kararlarda da görüleceği üzere halk tarafından, binaların ahşap kullanılarak yeniden yapımı talep edilmektedir.^[92] Ahşap yapıların maliyetinin daha ucuz olması ve depremde taş yapılara nazaran yıkıldıklarında daha az zarar vermeleri toplumdaki bu yönde bir talebin oluşmasına sebebiyet vermiş olması muhtemeldir. Yaşanan afet sonucunda, İstanbul Mahkemesine yansıyan hukuksal uyuşmazlıklarda vakıfların varlığı da bir hayli belirgindir. Öyle ki

[88] İstanbul Mahkemesi 25 Numaralı Sicil, Hüküm numarası: 109, s. 153.

[89] İstanbul Mahkemesi 25 Numaralı Sicil, Hüküm numarası: 447, s. 378; Hüküm numarası: 111, s. 154; Hüküm numarası: 113, s. 155; Hüküm numarası: 120, s. 159.

[90] İstanbul Mahkemesi 25 Numaralı Sicil, Hüküm numarası: 114, s. 155.

[91] İstanbul Mahkemesi 25 Numaralı Sicil, Hüküm numarası: 213, s. 224.

[92] İstanbul Mahkemesi 25 Numaralı Sicil, Hüküm numarası: 137, s. 172; Hüküm numarası: 330, s. 301-2.

vakıf mallarıyla ilgili pek çok hasar tespiti ve tamirine yönelik karar bulunmaktadır.^[93] Kanaatimizce, bunun birincil sebebi vakıf mallarının dönem itibariyle çok olmasıdır. İkincil sebebi ise, birçok vakıf binasının çarşılarda yer alması ve dolayısıyla ekonomik sistemde bulunmasıdır.

Görüleceği üzere, 1766 İstanbul Depremi, günümüzde gerçekleşen depremler gibi, ardından hukuksal olarak da pek çok iz bırakmıştır. Bu izlerde; toplumun içinde bulunduğu zor durum, yapılan müdahaleler ve alınan önlemler gözlemlenebilmektedir. Deprem sonrası kadastro sorunlarının ortaya çıkması^[94] ve bir kimsenin mahalleden sürülmesinin istenmesine yol açacak derecede gerginlikler meydana gelmesi^[95] ilgi çekicidir. Yalnızca bu kararlar dahi depremlerin toplumsal yaşantıdaki etkilerinin ne derecede büyük olduğunu kanıtlar niteliktedir. Günümüz depremlerinde de alınan en büyük önlemler; özellikle ekonomik sistemin zarar görmemesi ve bölge insanının temel ihtiyaçlarından mahrum kalmaması, hasar tespitinin ivedilikle yapılarak zarar gören binaların tamirine veya yıkımına karar verilmesi ve yeni yapılacak olan binaların depreme dayanıklı bir şekilde inşa edilmesidir. 1766 İstanbul Depreminin İstanbul Mahkemesi kararlarına yansımalarında da aynen günümüzde olduğu gibi bu sorunlar üzerinde durulduğu gözlemlenmektedir. Nitekim aradan geçen iki yüz elli yıllık süreçte, afet durumlarında insanların temel ihtiyaçları değişmemiş ve özellikle beslenme ve barınma gibi alanlarda kendini hissettirmiştir. Geçmişte ve günümüzde olduğu gibi gelecekte yaşanacak olan afetlerde de benzer problemlerin ortaya çıkması muhtemel olup hukuk dünyasının, iki yüz elli yıl önce olduğu gibi hızlı bir şekilde tepki vermesi ve felaketlerin hemen sonrasında, yaraların sarılması için gereken düzenlemelerin yapılması çok önemlidir.

[93] Örneğin: İstanbul Mahkemesi 25 Numaralı Sicil, Hüküm numarası: 262, s. 258; İstanbul Mahkemesi 25 Numaralı Sicil, Hüküm numarası: 447, s. 378; İstanbul Mahkemesi 25 Numaralı Sicil, Hüküm numarası: 476, s. 395-6.

[94] İstanbul Mahkemesi 25 Numaralı Sicil, Hüküm numarası: 262, s. 258.

[95] İstanbul Mahkemesi 25 Numaralı Sicil, Hüküm numarası: 151, s. 184-5.

KAYNAKLAR

- Afyoncu, Erhan ve Zekai Mete. “1766 İstanbul Depremi ve Toplum Yaşantısına Tesirleri.” Tarih Boyunca Anadolu’da Doğal Afetler ve Deprem Semineri. İstanbul, 22-23 Mayıs 2000.
- Aydın, Mehmet Âkif. *Türk Hukuk Tarihi*. 10. Baskı. İstanbul: Beta Basım Yayın Dağıtım, 2013.
- Aydingün, Şengül G. “Tarih Boyunca Yaşanan Depremler Sonrası Ayasofya Onarımları.” Deprem Sempozyumu. Kocaeli, 23-25 Mart 2005.
- Bal, İhsan Engin, Meltem Vatan, Fatma Gülten Gülay ve Eleni Smyrou, “Historical Earthquake Damages to Domed Structures in Istanbul.” içinde *Handbook of Research on Seismic Assessment and Rehabilitation of Historic Structures*, Editörler Panagiotis G. Asteris ve Vagelis Plevris, 649-673. Hershey: Engineering Science Reference, 2015.
- Barış, Şerif, Şengül Aydingün, Hakan Kaya ve Cem Gazioğlu, “Archeological Traces of Sixth Century Earthquakes in İstanbul Küçükçekmece Lake Basin (Bathonea) Excavations.” *International Journal of Environment and Geoinformatics* 8, no. 3 (2021): 386-396.
- Croke, Brian. “Two Early Byzantine Earthquakes and Their Liturgical Commemoration.” *Byzantion* 51, no. 1 (1981): 122-147.
- Çeşmîzâde Mustafa Reşid. *Çeşmî-Zâde Tarihi*, Hazırlayan Bekir Kütükoğlu, İstanbul: İstanbul Üniversitesi Edebiyat Fakültesi Yayınları, 1959.
- Dündar, Abdulkadir. “Osmanlı Mimarisinde Hassa Mimarları.” *Dini Araştırmalar* 2, no. 5 (1999): 159-176.
- Erel, T. Levent, Cengiz Zabcı ve H. Serdar Akyüz, “Nikomedya (İzmit) antik kentinin tarihsel depremleri.” Aktif Tektonik Araştırma Grubu 11. Çalıştay. Gebze-Kocaeli, 8-9 Kasım 2007.
- Görür, Naci. *Türkiye’de Deprem*. 1. Baskı. İstanbul: Doğan Egmont Yayıncılık ve Yapımcılık, 2020.
- Günay, Hacı Mehmet. “Vakıf.” içinde *TDV İslam Ansiklopedisi C. XLII*. İstanbul: Kolektif, 2012.

- Herrin, Judith. *Byzantium: The Suprising Life of a Medieval Empire*. Princeton: Princeton University Press, 2009.
- İstanbul Kadı Sicilleri Cilt 76, İstanbul Mahkemesi 25 Numaralı Sicil (H. 1179-1180 / M. 1765-1767). proje yöneticisi Mehmet Âkif Aydın, editör Coşkun Yılmaz. İstanbul: Kültür AŞ, 2019. Erişim: <http://www.kadisicilleri.org/index.php> (Erişim Tarihi: 06.03.2023).
- Küçük, Cevdet. “Bina Emini.” içinde *TDV İslam Ansiklopedisi C. VI*. İstanbul: Milli Eğitim Bakanlığı Yayınları, 1992.
- Küçükaliöğlü Özkılıç, Sema. “1894 Depreminin İstanbul Üzerindeki Etkileri (Deprem Sonrası İmar Faaliyetleri).” Doktora tezi, Marmara Üniversitesi, 2011.
- Kütükoğlu, Mübahat S. “Buyruldu,” içinde *TDV İslam Ansiklopedisi C. VI*. İstanbul: Milli Eğitim Bakanlığı Yayınları, 1992.
- Mazlum, Deniz. “Osmanlı Arşive Belgeleri Işığında 22 Mayıs 1766 İstanbul Depremi ve Ardından Gerçekleştirilen Yapı Onarımları.” Doktora tezi, İstanbul Teknik Üniversitesi, 2001.
- Ortaylı, İlber. *Hukuk ve İdare Adamı Olarak Osmanlı Devleti'nde Kadı*. 5. Baskı. İstanbul: Kronik Kitap, 2017.
- Özata, Şerife ve Sevgül Limoncu, “16. ve 20. yy. Arası İstanbul ve Yakın Çevresinde Meydana Gelen Deprem Sonrası Barınma Uygulamalarının İncelenmesi.” *Megaron* 9, no. 3 (2014): 217-227.
- Sahillioğlu, Halil. “Avâruz.” içinde *TDV İslam Ansiklopedisi C. IV*. İstanbul: Milli Eğitim Bakanlığı Yayınları, 1991.
- Sawai, Kuzaki. “The 1509 Istanbul Earthquake and Subsequent Recovery.” *Mediterranean World* 22, no. 1 (2015): 29-42.
- Sinnigen, William G. ve Arthur E.R. Boak. *A History of Rome to A.D. 565*. 6. Baskı, New York: Macmillan Publishing, 1977.
- Üçok, Coşkun, Ahmet Mumcu ve Gülnihal Bozkurt. *Türk Hukuk Tarihi*. 15. Baskı, Ankara: Turhan Kitapevi Yayınları, 2011.
- Ürekli, Fatma. “Osmanlı Döneminde İstanbul'da Meydana Gelen Âfetlere İlişkin Literatür.” *Türk Araştırmaları Literatür Dergisi* 8, no. 16 (2010): 101-130.

- Vogt, Jean. “Osmanlı Topraklarında Tarih Boyunca Depremsellik Batılı Kaynaklardan ve Tanıkların İfadelerinden Örnekler,” içinde *Osmanlı İmparatorluğunda Doğal Afetler*, Editör Elizabeth Zachariadou, Çevirenler Gül Çağalı Güven ve Saadet Öztürk, 13-59. İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları, 2001.
- Yaltırak, Cenk. “Marmara Denizi ve Çevresinde Tarihsel Depremlerin Yerleri ve Anlamı.” *İTÜ Vakfı Dergisi*, no. 67 (2015): 56-62.
- Yazır, Elmalılı Muhammed Hamdi. *Osmanlı Vakıf Hukukuna Giriş: Abkâm-ı Evkâf*. 1. Baskı. İstanbul: VakıfBank Kültür Yayınları, 2020.

1939 Erzincan Depremi'nin Türkiye Büyük Millet Meclisi Faaliyetlerine Yansıması

Oğuz Kaan DOĞAN*

Bekir Gökhan DOĞAN**

Bu makale hakem incelemesinden geçmiştir ve TÜBİTAK–ULAKBİM Veri Tabanında indekslenmektedir.

* Avukat, Dr., Ankara Barosu, kaandogan@hotmail.com,
ORCID: 0000-0001-8462-0677.

** Öğretim Görevlisi Sivas Cumhuriyet Üniversitesi, Hafik Kamer Örnek Meslek Yüksekokulu, Gazi Üniversitesi İletişim Fakültesi Doktora Öğrencisi,
bgokhandogan@gmail.com, **ORCID:** 0000-0001-7282-9959.

Makale geliş tarihi: 30 Mart 2023 **Makale kabul tarihi:** 15 Haziran 2023

Atf önerisi: Doğan, Oğuz Kaan ve Bekir Gökhan Doğan. “1939 Erzincan Depremi'nin Türkiye Büyük Millet Meclisi İstanbul Mahkemesi Kararlarına Yansıması.” *Ankara Barosu Dergisi* 81, (Deprem Özel Sayısı-I Kamu Hukuku Ekim 2023): 25-48. **DOI:** 10.30915/abd.1380896

1939 ERZİNCAN DEPREMİ'NİN TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ FAALİYETLERİNE YANSIMASI

ÖZ

27 Aralık 1939 tarihinde Erzincan ili merkezli olarak meydana deprem, Türkiye'nin doğusunda büyük bir yıkıma yol açmıştır. Deprem olduğu gün Hükümet, Türkiye Büyük Millet Meclisini (TBMM) bilgilendirmiş, depremden iki hafta sonra deprem felaketine ilişkin ilk kanun çıkarılmıştır. TBMM, depremin etkilerini gidermek amacıyla 1940-1948 yılları arasında 11 kanun çıkarmıştır. Kanun yapma faaliyetinin yanı sıra depremezdelere yardım için Meclis bünyesinde Milli Yardım Komitesi kurulmuştur. Ayrıca milletvekilleri, Hükümet faaliyetlerini denetleme kapsamında bakanlara soru sorarak ve kanun teklifleri üzerine yapılan görüşmelerde söz alarak Hükümeti denetleme ve bilgi edinme mekanizmasını işletmişlerdir. Hükümet'in, II. Dünya Savaşı'nın başlamasından hemen sonra meydana gelen depremin zararlarını gidermek için, kısıtlı bütçe olanaklarına rağmen ülke genelinde imkânlarını seferber ettiği Meclis kayıtlarından tespit edilmiştir. TBMM'nin de depremin zararlarının giderilmesine ilişkin olarak 8 yıl süren kanun çıkarma faaliyetleri esnasında başarılı olarak değerlendirilecek çalışmalar yaptığı görülmektedir. Bu makalenin amacı, 1939 Erzincan Depreminin yol açtığı zararların giderilmesi ile ilgili olarak TBMM'nin hangi faaliyetleri gerçekleştirdiğini araştırmaktır.

Anahtar Kelimeler

1939 Erzincan Depremi

TBMM

yasama faaliyeti

denetim

Milli Yardım Komitesi

THE REFLECTION OF THE 1939 ERZINCAN EARTHQUAKE ON THE ACTIVITIES OF THE TURKISH GRAND NATIONAL ASSEMBLY

ABSTRACT

The earthquake that occurred in Erzincan province on December 27, 1939, caused great destruction in eastern Turkey. On the very day of the earthquake, the government informed the Turkish Grand National Assembly, and two weeks after the earthquake, the first law on earthquake disasters was enacted. To deal with the aftermath of the earthquake, the Turkish Grand National Assembly passed 11 laws between 1940 and 1948. In addition to legislative activity, a National Relief Committee was established within the Assembly to assist earthquake victims. In addition, the deputies monitored the government and kept themselves informed by asking questions to minister as part of their monitoring of government activity and by speaking out during discussions on proposed legislation. The minutes of the Assembly show that despite the limited budgetary possibilities, it mobilized its resources throughout the country to repair the damage caused by the earthquake that occurred immediately after the beginning of the World War II. We can see that the Turkish Grand National Assembly has also carried out studies to repair the earthquake damage during the eight-year legislative period, which can be successful. In this article, the activities undertaken by the Turkish Grand National Assembly to repair the damages caused by the 1939 Erzincan earthquake are studied.

Keywords

1939 Erzincan Earthquake

Turkish Grand National Assembly

legislative activity

audit

National Relief Committee

GİRİŞ

27 Aralık 1939 günü Erzincan'da Richter ölçeğine göre 8 şiddetinde bir deprem meydana gelmiştir. Amasya, Tokat, Sivas, Kırşehir, Ankara, Çankırı, Kayseri, Samsun, Ordu illeri ve çevresinde de etkili olan depremde 32.962 kişi hayatını kaybetmiş, yaklaşık 100 bin kişi yaralanmış ve 116.720 bina yıkılmıştır.^[1] Cumhuriyet döneminin en büyük felaketlerinden biri olan Erzincan depreminin yıkıcı etkilerini bertaraf etmek üzere ülke genelinde topyekûn bir seferberlik başlamıştır. Gerek yürütme ve yasama organları, gerekse sivil toplum inisiyatifleri ve yurtdışından yapılan desteklerle depremden etkilenenlerin yaraları sarılmaya çalışılmıştır. 1 Eylül 1939'da başlayan II. Dünya Savaşı'nın ekonomik ve siyasi etkilerini göstermeye başladığı bir anda meydana gelen Erzincan depreminin yol açtığı zararların giderilmesine yönelik çabalar, Avrupa'yı saran savaşın etkilerinin oluşturduğu olumsuz şartlardan da bir hayli etkilenmiştir.

Bu makalede, Erzincan Depremi'nin TBMM faaliyetlerine hangi yönle-riyle yansıdığı ele alınacaktır. Bu kapsamda yürütmenin yasamayı bilgilendirme faaliyetleri, deprem sonucu oluşan ekonomik ve toplumsal zararları gidermeye yönelik yasama çalışmaları ile Meclis'in diğer faaliyetleri incelenecektir. Çalışmamızda yöntem olarak açıklamalı yöntem benimsenerek TBMM faaliyetleri, asli kaynaklar olan Resmî Gazete ve Meclis Zabıtları esas alınarak inceleme yapılmış, ayrıca faaliyetler, dönemin ekonomik ve siyasi gelişmeleri dikkate alınarak analiz edilmeye çalışılmıştır.

Depremi'nin gerçekleşmesinden sonraki günlerde TBMM gündeminde yer alan hususların başında yeni başlayan Dünya Savaşı'na karşı alınacak önlemlerin yanı sıra bütçeye gelir artırıcı tedbirlerin yer aldığı görülmektedir. Bu kapsamda oldukça sert geçen kış şartlarında meydana gelen depremin büyük bir alanda yıkıma yol açması, devletin tüm imkânlarının seferber edilmesinin yanında yurtdışından gelen yardımların organizasyonunun yapılmasını da zorunlu kılmıştır.

[1] İsmet Binark, *Türk Parlamento Tarihi TBMM-VI. Dönem (3 Nisan 1939-15 Ocak 1943) II. Cilt*, (Ankara: Türkiye Büyük Millet Meclisi Yayınları, 2004), 1296; Erzincan Depremine ilişkin olarak ayrıca Bkz. İlhan Haçın, "1939 Erzincan Büyük Depremi," *Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi* 30, No. 88, (2014), 37-70; Yusuf Ziya Keskin, "Depremzedelerin Anlatılarıyla 1939 Erzincan Depremi ve Sonrasındaki Gelişmeler," *Cumhuriyet Üniversitesi Fen-Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi* 44, no. 2, (2020): 163-178.

Depremın meydana geldiği günden itibaren Hükümet tarafından TBMM bilgilendirilmeye başlanılmış, milletvekillerinin talep ve soruları başbakan ve bakanlar tarafından yanıtlanmıştır. Deprem sonucu oluşan zararların giderilmesi için TBMM’de birçok kanuni düzenleme yapılmış ve nihayet Meclis, kendi bünyesinde oluşturduğu Komite vasıtasıyla depremzedelere destek için yardım toplamıştır.

Dönemin ekonomik şartları ve Dünya Savaşı’nın başlamasıyla zor bir dönemden geöen Türkiye’de ağır kış şartları altında geniş bir coğrafyayı etkileyen depremin etkilerinin izale edilmesi için yapılan faaliyetlerin, 6 şubat 2023’te meydana gelen depremden sonra alınan önlemlerle karşılaştırılması elbette bu öalışmanın kapsamı dışındadır; ancak her iki dönemin şartlarının göz önüne alınması 1939 Depreminin giderilmesi için yapılan öabalarnın daha iyi anlaşılmasını sağlayacaktır.

I. TBMM’Yİ BİLGİLENDİRME FAALİYETLERİ

Deprem, 27 Aralık 1939 günü saat 02:00 sularında meydana gelmiştir. TBMM’de aynı gün saat 15:00’de açılan ilk celsede, deprem hakkında hükümet tarafından Meclis’e bilgi verilmiştir. İlk konuşmayı yapan Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanı (Sıhhat ve İötimai Muavenet Vekili) Dr. Hulusi Alataş, Erzincan, Kemah, Tokat ve Zarahdan gelen telgrafları okuyarak depremin etkilerini ve istenen yardımları dile getirmiştir.^[2] İlk aşamada depremden zarar gören bölgelerden Sivas’a, Kızılay merkezinden 5.000 lira, 500 öadır, 500 don, 500 gömlek, 500 battaniye ve bir ilk yardım heyeti; Tokat’a, Kızılay merkezinden 3.000 lira, 300 öadır, 500 don, 500 gömlek, 500 battaniye ve Samsun’dan Tokat vilâyeti emrine imdadı sıhhi heyeti; Ordu vilâyetine, Kızılay merkezinden 2.000 lira ayrıldığını belirtmiştir. Akşam Erzurum’dan hareket edecek olan trenle Erzincan’a yapılacak yardımlar yola öıkacak, Sivas’ta hazırlananların da sabaha karşı hareket edecek bir trenle yola öıkarılacağı bilgisi de yine Bakan tarafından Meclis’e sunulmuştur.^[3]

TBMM’nin takip eden günlerindeki oturumlarında deprem nedeniyle taziyelerini bildiren yabancı ölkelerden gelen telgraflar okunmuş, 10 Ocak 1940 günü ise bir yandan depremin etkilerini izale etmek için yasama

[2] *TBMM Zabıt Ceridesi (TBMMZC)*, D. VI, C. 7, 27.12.1939, 126-127.

[3] *TBMMZC*, D. VI, C. 7, 27.12.1939, 127.

faaliyetleri başlarken diğer taraftan yürütme tarafından Meclis bilgilendirmeye devam edilmiştir. İçişleri Bakanı (Dahiliye Vekili) Faik Öztrak, depremden bir gün sonra intikal ettikleri deprem bölgesinde kaldıkları on gün içinde gerçekleştirdikleri faaliyetler hakkında açıklamada bulunmuştur.^[4] Yoğun kar yağışı ve kış şartları nedeniyle Ankara'dan ancak iki günde Erzincan'a ulaşabildiklerini belirten Öztrak, Cumhurbaşkanı İsmet İnönü'nün de aynı gün Erzincan'a ulaştığını ifade etmiştir.^[5] Daha sonra söz alan Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanı Dr. Hulusi Alataş, depremden etkilenen Erzincan, Sivas, Amasya, Tokat, Samsun, Ordu, Giresun, Gümüşhane, Yozgat ve Tunceli vilâyetlerinde tespit edilen ölü sayısının 23.131, yaralı sayısının 7.994, tamamen yıkılmış olan evlerin 16.385 olarak tespit edildiğini belirtmiştir.^[6] Bakan, depremden etkilenen bölgede kurulan seyyar hastaneler ile gönderilen sağlık heyetleri hakkında da Meclis'i bilgilendirmiştir.^[7]

Bu sunumlardan sonra söz alan milletvekilleri tarafından bölgede yaşanan sıkıntılar ve alınması gereken tedbirler hakkında görüşler dile getirilmiş, İçişleri Bakanı Faik Öztrak, bu görüşleri on başlık altında cevaplamıştır. Milletvekilleri tarafından dile getirilen şikâyet ve taleplerden ilki "*memleketin jeolojik bir tedkike tâbi tutulması*" hakkındadır. Diğerleri ise şöyledir: İnşaat tarzının ıslahı, yardım vasıtalarının ikmalî, köylere yardıma gidilip gidilmediğinin bildirilmesi, milletin verdiği eşya muhtaçlara muntazaman ve süratle gitmemesi, bazı memurların ağır hareket edip il merkezlerinden ayrılmaması ve bunların cezalandırılması, Sivas'ta bir katırcının teklifinin reddedilmesi, Şarkî Karahisar vilâyetinin yeniden teşkili, Erzincan halkının naklinin gerçekleştirilmesi ve Kelkit [Kelkit] vadisinde bir yol inşası.^[8] Bakan tarafından bu sorular tek tek cevaplandırılmıştır.

17 Ocak 1940 tarihli oturumda ise Başbakan Dr. Refik Saydam, özellikle Erzincan halkının başka bir yere nakli ve şehrin yeniden inşasının

[4] TBMMZC, D.VI, C. 8, 10.01.1940, 37-42.

[5] TBMMZC, D.VI, C. 8, 10.01.1940, 38.

[6] TBMMZC, D.VI, C. 8, 10.01.1940, 42.

[7] TBMMZC, D.VI, C. 8, 10.01.1940, 43.

[8] TBMMZC, D.VI, C. 8, 10.01.1940, 46-47.

planlanması hakkında Meclis’i bilgilendirmiştir.^[9] Aynı oturumda Manisa Milletvekili Refik İnce, bir sonraki başlıkta incelenecek olan 3773 sayılı kanunun müzakerelerinden önce söz alarak, depremzedelerin vergilerinin terkin edilmesinin yeterli olmadığını, Hükümetin milli savunma için talep ettiği ödeneğe benzer şekilde depremden etkilenen bölgelerin yeniden imarı için ödenek talep etmesi gerektiğini dile getirmiştir.^[10] Bu talebe Başbakan Refik Saydam cevap vermiş, Manisa Milletvekillerinden Kazım Nami Duru ise anasız ve babasız kalan okuma çağındaki çocukların korunması için yatılı okullardan faydalanılması gerektiğine dair görüşlerine ise^[11] Milli Eğitim Bakanı Hasan Âli Yücel cevap vererek henüz üç başvurunun olduğunu, yapılacak tespitten sonra diğer tedbirlerin alınacağını belirtmiştir.^[12]

Öksüz ve yetim kalan çocukların akıbetleri hakkında da aynı oturumda hararetli tartışmalar yapılmıştır. Çocukların evlatlık verilmesi, hatta bizzat milletvekillerinince evlatlık alınması, Çocuk Esirgeme Kurumu ya da Kızılay tarafından himaye edilmeleri yönünde öneriler getirilmiştir. İstanbul Milletvekili Kazım Karabekir, 20 yıl önce görev yaptığı bölge hakkında etraflıca bilgi sahibi olduğunu belirterek sadece Çocuk Esirgeme Kurumu imkanlarıyla yetinilmemesini, Erzurum’daki müfettişlik binası ile yanındaki Halkevinin bölgenin tüm çocuklarını alacak kapasitede olduğunu, ordunun gözetiminde çocukların daha iyi şartlarda barınabileceğini ifade etmiştir.^[13] TBMM’nin 17 Ocak 1940 tarihli oturumunda da depremden sonraki oturumlara benzer şekilde milletvekillerinin Hükümet tarafından alınan önlemleri sorguladığı, kamuoyunda ortaya atılan çeşitli şayia ve iddiaları dile getirdikleri de görülmektedir.

Hükümetin yanı sıra Cumhurbaşkanı İsmet İnönü de 1 Kasım 1940 tarihli Meclis açış konuşmasında Erzincan depremine değinmiştir. İnönü’nün konuşmasının ilgili bölümü şöyledir:

[9] TBMMZC, D.VI, C. 8, 17.01.1940, 70 vd.

[10] TBMMZC, D.VI, C. 8, 17.01.1940, 69.

[11] TBMMZC, D.VI, C. 8, 17.01.1940, 71.

[12] TBMMZC, D.VI, C. 8, 17.01.1940, 72.

[13] TBMMZC, D.VI, C. 8, 17.01.1940, 74.

“Geçen kış, merkezi Erzincan olmak üzere büyük bir vatan parçasında vukua gelen yer sarsıntısının ne kadar vatandaş hayatına kıydığını esefle gördük. Hükümetçe alınan acil tedbirlere ilaveten her sınıf Türk vatandaşının, bu felaket ıstırapı içinde kıvranan kardeşlerine yaptıkları asil yardımları ve bütün medeniyet âleminin bu felakete karşı gösterdiği yüksek alâkayı, burada şükranla yad ederim. Felakete uğrayan vatandaşlara bütün bir milletin sıcak ve çok samimi yardımı olmasaydı, bu yaranın bu kadar kısa bir zamanda onulmasına imkan bulunamazdı.”^[14]

Hükümetin depremin sonuçlarına karşı alınan ve alınacak tedbirler ile deprem bölgesinin durumu hakkında Meclis'i bilgilendirmesi esnasında yukarıda da değinildiği üzere milletvekilleri, eleştiri ve tavsiyelerini Meclis kürsüsünden dile getirmişlerdir. Tespit edebildiğimiz kadarıyla bu konuşmalar, 1927 yılından itibaren yürürlükte olan TBMM İçtüzüğü'nün (Dahilî Nizamnamesi) 84. Maddesi uyarınca söz istemek suretiyle yapılan konuşmalardır. Yine sırası geldikçe 111. Madde uyarınca kanun müzakeresi sırasında soru ve 149. Madde uyarınca sözlü soru kapsamında da sorular dile getirilmiştir. Ancak depremle ilgili yazılı bir soru önermesine rastlanmamıştır.

TBMM yapısının tek partili olduğu ve Hükümetin de aynı partinin üyelerinden oluştuğu göz önüne alındığında depremin meydana geldiği günden kanuni düzenlemelerin yapıldığı süreç de dahil olmak yasama faaliyeti kapsamında milletvekillerinin denetim görevini yerine getirdiği görülmektedir. Milletvekilleri, gerek kendilerine ulaşan bilgiler, gerekse geçmiş tecrübe ve uzmanlık alanları kapsamında deprem felaketinin etkilerini gidermeye yönelik tedbirlerin alınmasına katkıda bulunmuşlardır.

[14] TBMMZC, D.VI, C. 14, İ. 2, İ. 1, 1.11.1940, 3-8.

II. CHP MECLİS GRUBU VE MÜSTAKİL GRUP TOPLANTILARI

CHP Meclis Grubu ve Müstakil Grup^[15] depremde sonra ilk kez 29 Aralık 1939 tarihinde toplanmıştır. Toplantının gündemi, depremde zarar gören vatandaşlara yapılacak yardımlar ve alınacak tedbirleri Hükümetten dinlemek olarak belirlenmiştir.^[16] TBMM Başkanı Abdülhalik Renda, oluşturulan Milli Yardım Komitelerinin çalışma planı hakkında bilgi vermiş, Başbakan Refik Saydam da hükümetin aldığı ve alacağı tedbir hakkında grubu bilgilendirmiştir.^[17]

CHP Grubunun 9 Ocak 1940 tarihli toplantısında deprem bölgesinden gelen İçişleri Bakanı Faik Öztrak tarafından bölgenin durumu ile hükümet ve yerel yardım komitelerince alınan tedbirler hakkında grup bilgilendirilmiştir. Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanı Hulusi Alataş da yardım hizmetlerinin bakanlığı ile ilgili bölümlerine dair açıklamada bulunmuştur.^[18] Grubun takip eden toplantılarında deprem felaketine karşı alınacak tedbirler hakkında Meclis genel kurulundan önce grup bilgilendirilmiştir.^[19]

[15] Müstakil Grup, Tek partili Meclis'te adı konulmamış bir muhalefet partisi görevini yapmak için CHP'nin 1939 yılındaki V. Kurultayı'nda alınan karara uyarınca kurulmuştur. Kurultay'da kabul edilen Nizamnamenin 128. Maddesinde Grubun vazifesi belirlenmiştir: "*Devlet işlerinin iyi cereyanı; parti nizamname ve programının ve büyük kurultay kararlarının iyi tatbikatını meclis grubu kararına tabi olmaksızın murakabe etmektir. Bu grup dört senelik faaliyeti hakkında gelecek kurultaya rapor takdim eder. Müstakil Grup umumi heyetin kararıyla icra vekillerinden sual ve istizah yapabilir ve icra vekilleri için mecliste itimad reyini tahrik edebilir. Kezalik hükümetten herhangi bir meselenin mecliste alenen müzakereye konulmasını talep edebilir. Müstakil Grup reis vekili parti hükümetinin muvaffakiyetine yardım etmeye nifak, ihtiras ve şahsiyetine mani olmaya bilhassa dikkat eder.*" Grup hakkında ayrıntılı bilgi ve faaliyetlerine ilişkin olarak Bkz. Volkan Payaslı, "Tek Parti İktidarı'ndan Doğmuş Bir Denetim Organı: Müstakil Grup (1939-1946)," *Çağdaş Türkiye Tarihi Araştırmaları Dergisi* 14, no. 28 (2014): 175-197.

[16] İsmet Binark, *Türk Parlamento Tarihi: TBMM-VI. Dönem (3 Nisan 1939-15 Ocak 1943)- I*, (Ankara: Türkiye Büyük Millet Meclisi Yayınları, 2004), 997.

[17] Binark, *Türk Parlamento Tarihi I*, 997.

[18] Binark, *Türk Parlamento Tarihi I*, 998.

[19] Binark, *Türk Parlamento Tarihi I*, 1005.

III. MECLİS'İN KANUN ÇIKARMA FAALİYETLERİ

1939 Erzincan depreminin ardından TBMM'de 11 kanun çıkarılmıştır. İlk kanun, depremden iki hafta sonra 10 Ocak 1940'ta, son kanun ise 6 Temmuz 1948'de çıkarılmıştır. Bu kanunlardan dördü depremden etkilenen bölgelerde bulunan mahkûmların cezalarının ertelenmesi ve affi hakkındadır. Diğer düzenlemeler ise zarar görenlere yapılacak yardımlar, bölgenin yeniden inşasına yönelik imar faaliyetleri ve bunlara ilişkin maddi desteğin sağlanmasına yönelik kanunlardır.

A) MAHKÛMLARIN CEZALARININ ERTELENMESİ VE AFFEDİLMELERİNE YÖNELİK DÜZENLEMELER

Depremden etkilenen bölgede bulunan cezaevlerinin de yıkılması sonucu buradaki mahkûmların durumunun ne olacağı, depremin hemen ardından Meclis'te tartışılmıştır. TBMM tarafından önce deprem nedeniyle önemli surette hasara uğrayan yerlerdeki tutuklu ve hükümlülerin cezalarının ertelenmesi için Adalet Bakanlığına yetki verilmiş, daha sonra çıkarılan kanunlar ile deprem sonrasında depremezdedelerin kurtarılması için çaba gösteren mahkûmların cezalarının affedilmesi gündeme gelmiştir. Meclis, üç ayrı kanun ile yararlı hizmette bulunan mahkûmların cezalarını affetmiştir.

TBMM'de 1939 depremine ilişkin olarak kabul edilen ilk kanun, deprem bölgesindeki tutuklu ve hükümlülerin cezalarının ertelenmesine ilişkindir. Depremden iki hafta sonra 10 Ocak 1940'ta Meclis'e sunulan kanun tasarısı üzerine bir konuşma yapan Adliye Vekili Fethi Okyar tasarının amacını, cezaevlerinin içinde barınılamayacak şekilde zarar görmesi ve mahkûmların ailelerinin de deprem mağduru olmaları nedeniyle mahkûmların ailelerinin yanında olmalarını sağlamak olarak açıklar:

“Efendim, bu kanun lâyihasını meclise sevk etmek için Hükümeti tabrik eden sebepleri biraz izah etmek isterim. Malûmu âliniz zelzele felâketine uğramış olan bir çok yerlerde ceza evleri yıkılmıştır ve bir çok yerlerde de ceza evleri içinde durulamayacak kadar hasara uğramıştır. Bu suretle bir çok mahkûm ve mevkûflar açıkta kalmışlardır. Kışın bu şiddetli zamanında bunları açıkta ve çadır altında muhafaza etmekteki müşkülâtı takdir buyurursunuz. İkinci bir sebep de; insanî bir mülâhazadır. Bu mahkûm ve mevkûflar herkesle beraber aynı suretle felâkete uğramış olan ve evleri yıkılmış bulunan birer ailenin istinadgâhı addolunabilir. Bunlar hiç olmazsa felâkete uğramış olan ailelerinin yanında

bu zamanda bulunub da onlara az çok yardım ederlerse, elbette, faydalı olur. Bu itibarla mevkuflar hakkındaki tevkif müzekkerelerinin ve mahkûmlar hakkındaki mahkûmiyet kararlarının tehiri infazını teklif ettik. Adliye encümeni tedkik ettikten sonra kabul etti. Bu suretle bu gün, bu kanun lâiyhası, Meclisi Âlinizde müzakere olunacaktır.”^[20]

Aynı gün kabul edilen kanun, 13 Ocak 1940 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanmıştır.^[21] Kanun, öncelikle sürelidir. Gerçekten, Kanun’un 3. maddesine göre, “*Bu kanun 31/12/1941 tarihine kadar mer’idir.*” Kanunun 1. maddesi uyarınca 27 Aralık 1939 ve takip eden günlerde meydana gelen depremde zarara uğrayan yerlerdeki tutuklu ve hükümlüler hakkında verilen cezaların infazı, Adalet Bakanlığı tarafından şartların uygun hale gelmesine kadar ertelenebilecekti.

Deprem bölgesinde bulunan mahkûmlar hakkında ikinci kanuni düzenleme 19 Nisan 1940’ta Meclis’te görüşülmüştür. Kanun tasarısı ile Erzincan, Şebinkarahisar, Alucra, Fatsa, Erbaa ve Niksar cezaevlerindeki 241 hükümlünün depremden hemen sonra yakın köylerdeki kurtarma faaliyetlerine katılmaları, kurtardıkları kıymetli eşyalara dokunmadan sahiplerine vermeleri ve kaçmalarını önleyecek hiçbir tedbir alınmadığı halde firar etmemeleri nedeniyle hükümlülerin 10 seneyi geçmeyen cezalarının tamamen, 10 seneden fazla olanların ise 10 senesinin affedilmesi teklif edilmiştir. Yine tasarı ile tazmin zorunluluğu dışında kalan para cezaları da af kapsamına alınmaktadır.^[22] Teknik olarak özel af niteliğindeki tasarı üzerine bazı milletvekilleri tarafından cezaların tamamen affedilmesi teklif edilmişse de^[23] Adliye Encümeni mazbata muharriri Şinasi Devrin ile Adalet Bakanı teklife karşı çıkmıştır. Adalet Bakanı Okyar, hükümlüler arasında adam öldürmekten mahkûm olanların da bulunduğunu, henüz cezasını çekmeye başlayan hükümlülerin affedilmesinin maktullerin aileleri nezdinde hoş karşılanma-

[20] TBMMZC, D.VI, C. 8, 10.01.1940, 37.

[21] Zelzele Mıntakasında Ceza Hükümlerile Tevkif Kararlarının İnfazının Tehirine Dair Kanun, R. G. 4409, (13 Ocak 1940) Kanun No: 3768.

[22] Zelzele Felâketine Uğrayanların Kurtarılması Hususunda Fevkalâde Hizmetleri Görülen Bazı Mahkûmların Affi Hakkında Kanun Lâiyhası ve Adliye Encümeni Mazbatası (1/358), (TBMMZC, D.VI, C. 10, 19.04.1940’a eklidir).

[23] TBMMZC, D.VI, C. 10, 19.04.1940, 117.

yacağıını belirterek ve olumsuz yönlerinin bulunması nedeniyle önergeye (takrيره) karşı çıkmıştır.^[24] Teklif, genel kurulda reddedilmiştir.

26 Nisan 1940 tarihli Resmî Gazete'de yayımlanan Kanuna göre 241 hükümlünün mahkûmiyet sürelerinin beşte dördü ve para cezaları (hukuku amme ve tazminat kabilinden olan) ile yargılama giderleri ve iâşe bedelinden olan borçları silinmiştir^[25]

Bu kanunun kabul edilmesi aşamasında henüz cezaları kesinleşmeyen tutukluların kanundan yararlanamamaları üzerine bir yıl sonra cezaları kesinleşen 32 hükümlü de af kapsamına alınmış^[26] ve buna ilişkin kanun 19 Nisan 1941'de Resmî Gazete'de yayımlanmıştır.^[27] Son olarak aynı yıl, bir önceki kanunun yayımlandığı tarihte cezası kesinleşmeyen 4 hükümlü hakkında da aynı içerikte bir af kanunu 26 Aralık 1941'de kabul edilmiş^[28] ve 5 Ocak 1942'de Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.^[29]

B) DEPREMDEN ZARAR GÖRENLERE YAPILACAK YARDIMLARA YÖNELİK DÜZENLEMELER

Depremın hemen ardından bölgeye intikal eden hükümet yetkilileri tarafından nakdi ve ayni yardım hemen yapılmış, daha sonra diğer illerden yine ayni ve nakdi yardımların bölgeye ulaşması sağlanmıştır. Depremden etkilenen coğrafyanın genişliği ve depremedelerin sayısının gün geçtikçe

[24] *TBMMZC*, D.VI, C. 10, 19.04.1940, 117.

[25] 27 Kânunuevvel 1939 Tarihinde ve Müteakib Günlerde Vukubulan Zelzelede Felâkete Uğrayanların Kurtarılmasında Fevkalâde Hizmetleri Görülen Bazı Mahkûmların Cezalarının Affi Hakkında Kanun, R. G. 4494, (26 Nisan 1940) Kanun No: 3804.

[26] Kanun tasarısı hakkındaki ilk görüşme 7 Nisan 1941'de yapılmış, Kanun 14 Nisan 1941'de TBMM'de kabul edilmiştir: *TBMMZC*, D.VI, C. 17, 14.04.1941, 57.

[27] 27 Kânunuevvel 1939 Tarihinde ve Müteakib Günlerde Vukubulan Zelzelede Felâkete Uğrayanların Kurtarılmasında Fevkalâde Hizmetleri Görülen Bazı Mahkûmların Cezalarının Affi Hakkında Kanun, R. G. 4789, (19 Nisan 1941) Kanun No: 3999.

[28] *TBMMZC*, D.VI, C. 22, 26.12.1941, 149-150.

[29] 27 Kânunuevvel 1939 Tarihinde ve Müteakib Günlerde Vukubulan Zelzelede Felâkete Uğrayanların Kurtarılmasında Fevkalâde Hizmetleri Görülen Bazı Mahkûmların Cezalarının Affi Hakkında Kanun, R. G. 4998, (5 Ocak 1942) Kanun No: 4162.

artması üzerine yardımların düzenlenmesi ve kapsamı hakkında da kanuni düzenlemeler yapılmıştır. Buna ilişkin ilk kanun, 17 Ocak 1940 tarihlidir. Oldukça kapsamlı kanun ile deprem bölgesindeki memur ve müstahdemlerden yardıma muhtaç olacak kadar malen veya bedenen zarar görenlere avans verilmesi ve verilen avansın taksitler halinde geri ödenmesi düzenlenmiştir.^[30] Depremzedelere yurtdışından gönderilen yardım malzemeleri vergi ve resimden muaf tutulmuş, depremden zarar görenlerin vergi borçları da terkin edilmiştir.^[31]

Aynı kanuna göre yapılacak yardımların taşınmasında alınacak ücretlere indirim yapılması da ayrı bir kanun ile düzenlenmiştir.^[32] Ayrıca Kızılay Cemiyeti tarafından depremzedeler için yaptırılacak inşaatlarda kullanılacak keresteler için vergi muafiyeti getirilmiştir.^[33]

TBMM tarafından, Erzincan ve Erzurum'da imar işlerine ve mesken inşaatına tahsis edilmek üzere Erzurum Belediyesi'ne bir milyon 300 bin, Erzincan Belediyesine ise iki milyon lira borç verilmesi için Maliye Bakanlığı'na yetki verilmiştir.^[34]

C) ERZİNCAN'IN YENİDEN İMARINA YÖNELİK DÜZENLEMELER

Depremzedelere yapılacak yardımlara ilişkin önlemlerin alınmasından sonra sıra depremden en çok etkilenen Erzincan ilinin yeniden imarına yönelik düzenlemelere gelmiştir. Bu kapsamda önce şehrin yeniden ve daha sağlam bir zeminde kurulması için yapılacak kamulaştırma faaliyetine yönelik

[30] TBMMZC, D.VI, C. 8, 17.01.1940, 75-78.

[31] Erzincanda ve Erzincan Yer Sarsıntısından Müteessir Olan Mıntakada Zarar Görenlere Yapılacak Yardım Hakkında Kanun, R. G. 4416, (25 Ocak 1940) Kanun No: 3773.

[32] Erzincana ve Erzincan Yer Sarsıntısından Müteessir Olan Mıntakaya Yardım İçin Yapılan Ve Yapılacak Her Nevi Nakliyattan Alınacak Ücretlere Dair Kanun, R. G. 4561, (15 Temmuz 1940) Kanun No: 3893.

[33] Erzincanda ve Erzincan Yer Sarsıntısından Müteessir Olan Mıntakada Zarar Görenlere Yapılacak Yardım Hakkındaki Kanununun 5 İnci Maddesine Bir Fıkra İlâvesine ve Bu Kanuna Yeniden Bazı Hükümler Eklenmesine Dair Kanun, R. G. 4792, (24 Nisan 1941) Kanun No: 4000.

[34] Erzincan ve Erzurum Belediyelerine 3.300.000 Lira İkrasına Dair Kanun, R. G. 4922, (26 Eylül 1941) Kanun No: 4126.

kanuni düzenleme yapılmıştır. Depremden 8 ay sonra çıkarılan kanun ile Bakanlar Kurulu tarafından tespit edilen alandaki taşınmazların kamulaştırılması için Erzincan Belediyesi'ne yetki verilmiş, belediyenin bedelini peşin ödemek suretiyle özel şahıslara ait taşınmazları kamulaştırması sağlanmıştır.^[35]

Erzincan'ın imarına ilişkin son düzenleme, nispeten geç bir tarih olan 1948'de Meclis gündemine gelmiştir. Bakanlar Kurulu tarafından sunulan tasarı ile Erzincan'da devlet tarafından depremzedeler için yaptırılacak evlerin maliyetinin karşılanması ve evleri satın alacaklara 20 yıl vade uygulanması düzenlenmektedir. Tasarı hakkında Meclis'teki görüşmeler, yukarıda yer verilen diğer kanunlara ilişkin müzakerelerden daha uzun ve farklı bir atmosferde sürmüştür. Bunun ilk sebebi, 1946 yılında kurulan Demokrat Parti (DP) Genel Başkanı Celal Bayar'ın Erzincan'ı ziyaret etmesi üzerine hükümet tarafından tasarinin depremden 9 yıl sonra aceleyle getirdiği iddiasıdır. DP Eskişehir Milletvekili Kemal Zeytinoğlu, tasarı hakkında söz aldığı konuşmasında bu hususu şöyle dile getirmiştir:

“Bu tasarı şimdiye kadar niçin getirilmemiştir? Erzincan niçin ihmale uğramıştır? İtiraf etmeliyim ki, görmek ve tanımak fırsatını bulamadığım bu güzel yurt parçasında bu derece perişanlık ve kaderine terkedilmiş olduğunu bilmiyordum. Hatta bilâkis felâket karşısında bütün bir milletin gösterdiği yakın alâka ve yüksek heyecanı 9 seneden beri gelip geçen Hükümetlerin bir direktif mahiyetinde kabul ederek meseleyi esastan nazarı itibara almış ve ıstırabı dindirmiş olduklarını zannediyordum.... Derhal söylemeliyim ki, bu kanunun getirilmesinin başlıca saiklerinden birisi muhterem Muhalefet Liderinin seyahati olmuştur. Kendilerine ve bu ikazlar karşısında geç de olsa harekete geçebilen Hükümete teşekkür etmeyi bir borç bilirim.”^[36]

Zeytinoğlu, konuşmasının devamında Romanya tarafından başıslanan kerestelerin Erzincan'a ulaştırılmadan çürümeye terkedildiğini, bu durumun beceriksizlik olduğunu belirtmiş, ayrıca evleri satın alabilmek için taksit ödemeye mali gücü yetmeyen yaklaşık bin ailenin durumunun ne

[35] Yeniden Kurulacak Erzincan Şehir Yerinin İstimlâki Hakkında Kanun Lâyhası ve Dahiliye Encümeni Mazbatası (1/463), (TBMMZC, D. VI, C. 13, 07.08.1940'a eklidir). Yeniden Kurulacak Erzincan Şehir Yerinin İstimlâkine Dair Kanun, R. G. 4584, (10 Ağustos 1940) Kanun No: 3908.

[36] TBMMZC, D. VIII, C. 12, 06.08.1948, 848-849.

olacağını sormuştur.^[37] Eleştirilere cevap veren Erzincan Milletvekili Behçet Kemal Çağlar^[38] ve Malatya milletvekili Mehmet Sadık Eri^[39] DP lideri Celal Bayar'ın Erzincan'a gitme sebebinin bir Erzincan milletvekilinin ölmesi sonucunda yapılacak kısmi seçime ilişki olduğunu, daha önce Erzincan'ı düşünmediğini iddia etmişlerdir. Eleştirilere karşın kanun, oylamaya katılan tüm milletvekillerinin oyu ile kabul edilerek kanunlaşmıştır.^[40]

D) DEPREMLE İLGİLİ KANUNLARIN DEĞERLENDİRİLMESİ

Erzincan Depreminin etkilerinin giderilmesi amacıyla TBMM'nin 8 yıllık süreçte çıkardığı kanunlar, af, imar ve maddi yardımların düzenlenmesini içermektedir. Depremzedelerin kurtarılmasına katkıda bulunan mahkûmların cezalarının tecili ve affı, ceza hukukunun “onarıcı adalet” anlayışının olumlu bir yansıması olarak görülebilir. Af kapsamı dışında kalan ve hatta deprem bölgesi dışındaki cezaevlerinde bulunan mahkûmlar, bu kanunlardan yararlanmak için bir sonraki başlıkta incelenecek olan Arzuhal Encümenine başvurmuşlardır.

Kanunların imara ilişkin yönü, bir yandan şehrin planlanmasının yeniden yapılması, diğer yandan imar faaliyetlerine devletin katkısını ve vatandaşların uzun vadeli borçlarla ev sahibi olmalarını amaçlamaktadır. Bu kapsamda, maddi yardımları düzenleyen kanunlar ile imara ilişkin düzenlemeleri devletin bütçe imkanları kapsamında birlikte değerlendirdiğimizde eldeki kıt kaynakların imkanlar dahilinde seferber edildiğini görmekteyiz. Gerçekten, 1940 Mali Yılı Bütçe Kanunu (Muvazenei Umumiye Kanunu) verilerine göre, bütçeye dahil dairelerin yer aldığı (A) Cetvelinde 268 milyon lira ödenek konulmuştur.^[41] Bütçede en fazla payı 77 milyon lira ile Milli

[37] TBMMZC, D. VIII, C. 12, 06.08.1948, 849.

[38] TBMMZC, D. VIII, C. 12, 06.08.1948, 849.

[39] TBMMZC, D. VIII, C. 12, 06.08.1948, 853.

[40] Erzincan'da Yaptırılacak Meskenler Hakkında Kanun, R. G. 6955, (12 Temmuz 1948) Kanun No: 5243.

[41] İsmet Binark, *Türk Parlamento Tarihi TBMM-VI. Dönem (3 Nisan 1939-15 Ocak 1943) II*, (Ankara: Türkiye Büyük Millet Meclisi Yayınları, 2004), 1942.

Savunma Bakanlığı^[42] ikinci sırayı ise Düyunu Umumiye 67 milyon lira ile almıştır.^[43] Depremzedelere yapılacak yardımla görevli Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı'nın bütçesi ise ancak 8 milyon liradır.

II. Dünya Savaşının şiddetlendiği ve bu nedenle hükümete olağanüstü hâllerde fiyatları saptama, ürünlere el koyma gibi yetkiler veren Milli Korunma Kanunu'nun çıkarılması gibi olağanüstü önlemlerin alındığı bir dönemde bütçenin yaklaşık yarısı, Osmanlı Devleti'nden kalan borçların ödenmesi ve savunma giderlerine ayrılmıştır. Gerek Meclis çalışmaları kapsamında milletvekillerinin yardımların artırılması talepleri, gerekse Arzuhal Encümenine gönderilen dilekçelerdeki maaş bağlanması, maddi yardımda bulunulması talepleri, bütçe imkansızlıklarının yansıması olarak değerlendirilebilir. Hükümet bir yandan savaşın dışında kalmak ve dış pazardaki değişmelerden etkilenmemek için tedbirler alırken, diğer yandan 1925 yılından beri her yıl bütçenin dörtte birinin Düyunu Umumiye borçlarına gitmesi mali açıdan girilen durumu gözler önüne sermektedir. 1940'ta ülkenin diğer bölgelerine peş peşe meydana gelen doğal afetler de sınırlı bütçe imkanlarını iyice zorlaştırmıştır. Bu kapsamda Erzincan ve depremden etkilenen diğer şehirlere yapılan yardımların ve imar faaliyetlerinin bu mali tabloyu göz önünde tutarak değerlendirmek sağlıklı bir tahlil için zorunludur.

Bu değerlendirmelerin yanında, depremden 11 yıl sonra DP İktidarı döneminde Meclis'te dile getirilen bir soru üzerine verilen cevap ve daha sonraki tartışmalar, 1951 yılında dahi imar sorununun çözülemediğini göstermektedir. Tekirdağ Milletvekili Zeki Erataman, deprem dolayısıyla yapılan yardımların miktarı ile Avusturya'dan alınan kurma evlerin rayiç fiyatları hakkında Başbakanlık tarafından cevaplanmak üzere soru sormuştur.^[44] Erataman, depremden sonra yurtiçi ve yurtdışından yapılan yardımların miktarının ne kadar olduğunu, bu yardımlardan Erzincan için ne kadarının harcandığını, yardımlar dışında Hükümetin imar için yaptığı harcamanın ne kadar olduğunu, son olarak Erzincan için Avusturya'dan alınan 670 kurma evin rayiç fiyatını ve bu evlerin karşılıksız olarak ihtiyaç sahiplerine

[42] Binark, *Türk Parlamento Tarihi II*, 1943; Milli Savunma Bakanlığı, kara, hava ve deniz kısmı ile askeri fabrikalar müdürlüğüne ayrılan bütçenin toplamını ifade etmektedir.

[43] Binark, *Türk Parlamento Tarihi II*, 1943.

[44] *TBMMZC*, D. IX, C. 4, İ. 1, B. 25, 03.01.1951, 4-5.

bırakılıp bırakılmayacağını sormuştur. Soruyu Bayındırlık Bakanı Kemal Zeytinoğlu cevaplamıştır.^[45] Zeytinoğlu 1948 yılında muhalefet partisi milletvekili olarak yukarıda da yer verildiği üzere Hükümetin depremden 9 yıl sonra Meclis'te gündeme getirdiği imar faaliyetine ilişkin kanun tasarısını eleştirmişti. Bakan, halkın ve yabancıların depremedelere karşı gösterdikleri büyük ilgi ve yardımlaşma anlayışını zamanın Hükümetinin takdir etmediğini, toplanan yardımların “*heykel meydanı, park, gazino, stadyum gibi tesisler ve muazzam Hükümet ve belediye binaları yaptırılmış ve milletin bütün parası böylece ikinci plândaki işlerde israf*” edildiğini iddia etmiştir.^[46]

Kızılay'a yapılan yardımların toplamının 10 milyon 900 bin lira olduğunu, ancak Erzincan için bunun sadece bir milyon 200 bin lirasının nakdi yardım olarak gönderildiğine dikkat çeken Bakan, kalan miktarın depremden etkilenen 14 ilin ihtiyaçları için kullanıldığını *bildirildiğini* belirtmiştir. Ancak Zeytinoğlu'na göre “*Bu cevaplarla değil soru sahibi arkadaşımızın, bizim dahi tatmin edilmemize imkan yoktur. Çünkü Erzincan'a sarfedilen bir milyon iki yüz küsür bin liradan kalan 7 milyon küsürün sarf mahalli açıkça gözükmemektedir.*”^[47] Avusturya'dan satın alınan evlerin ipotek ve sigorta masraflarının depremedeler tarafından karşılanamayacak kadar yüksek olması nedeniyle ödeme şartlarının iyileştirilmesi için kurulan komisyonun çalışmalarının sürdüğü de Bakan tarafından dile getirilmiştir. Bakan Zeytinoğlu'nun cevabından sonra tekrar söz alan soru sahibi Erataman, çalışmamızın Arzuhal Encümeni'nin faaliyetlerine ilişkin kısımda da dile getirildiği üzere istimlak fiyatlarının düşüklüğünden de şikayet etmiştir.^[48]

[45] TBMMZC, D. IX, C. 4, İ. 1, B. 25, 03.01.1951, 5-10.

[46] TBMMZC, D. IX, C. 4, İ. 1, B. 25, 03.01.1951, 5.

[47] TBMMZC, D. IX, C. 4, İ. 1, B. 25, 03.01.1951, 6.

[48] TBMMZC, D. IX, C. 4, İ. 1, B. 25, 03.01.1951, 8; Erataman, depremde memleketi Erzincan'da olduğunu belirterek depremden hemen sonra ili ziyarete gelen Cumhurbaşkanı İsmet İnönü hakkına şu iddiayı da gündeme getirmiştir: “*Arkadaşlar, tam Kemah istasyonuna geldikleri zaman verilen emir şu idi, trenin pencerelerini kapatın. Maksat, pencerelerden görünmemeleri idi ve perdeleri çektiler. İstirap içinde pencereden baktığım zaman gördüğüm manzara şu; Riyaseti Cumhur treninde Sayın İnönü, Kemal Gedeleş, Kâzım Orbay ve bugün tanımadığım bir şahıs oturmuşlar, oyun oynuyorlardı. Oynadıkları oyun briç mi idi, poker miydi bilemiyorum. Erzincan'dan ayrılalı daha yarım saat olmuştu, bu kadar kısa bir zaman içinde hem oyun oynamaya başlamak suretiyle bu milletin hissiyatı ile bilmiyorum,*

Depremden 11 yıl sonra Meclis'te Erzincan Depremi ile ilgili olarak gündeme gelen bu şikayetler ve Bakan'ın komisyon faaliyetlerinin devam ettiği yönündeki açıklamalarıyla şikayetlerin haklılığını kabul etmesi, depremlizelerin barınma sorunlarının 1951 yılına kadar çözülemediğini göstermektedir.

E) ARZUHAL ENCÜMENİNE YAPILAN BAŞVURULAR

1924 Teşkilât-ı Esasiye Kanununun 82. Maddesi dilekçe hakkını düzenlemiştir. Maddeye göre “*Türkler, gerek şahıslarına, gerek âmmeye mütaallik olarak kavanin ve nizamata muhalif gördükleri hususatta merciine ve Türkiye Büyük Millet Meclisine münferiden veya müçtemian ihbar ve şikâyetinde bulunabilirler. Şahsa ait olarak vuku bulan müracaatın neticesi müstediye tahriren tebliğ olunmak mecburidir.*”^[49] Bu kapsamda TBMM'ye yapılacak başvuruları değerlendirmek için oluşturulan komisyon, İstida Encümeni olarak göreve başlamış, 1927 yılında kabul edilen TBMM Dahili Nizamnamesi (İçtüzük) sonrası Arzuhal Encümeni olarak adlandırılmıştır.^[50] Arzuhal Encümeni çalışmaları da TBMM faaliyetleri arasında yer almıştır. Bu Encümen günümüzde de Dilekçe Komisyonu olarak çalışmalarını sürdürmektedir.

1939 Erzincan depreminden sonra Encümen'e çok sayıda başvuru yapılmıştır. 1939-1942 yılları arasındaki Encümen cetvellerinden edindiğimiz

başka ne şekilde alay edilir?” İsmet İnönü, söz alarak kürsüye gelmiş ve iddialara ilişkin olarak, “Hatip, Erzincan felaketinden dönerken oyun oynadığımızdan bahsetti. Diğer bir zat da, Erzincan'a giderken 70 bin lira harcırah aldığımdan bahsetmişti. Bunların hepsi yalandır... Arkadaşlarım; memleket büyük tehlikeler karşısındadır, bu milletin tehlikelerle uğraşması ihtimali vardır. Eğer bir memlekette iftira rejimi hüküm sürerse tehlikelerle uğraşmaya hiçbir milletin gücü yetmez.” şeklinde cevap vermiştir: TBMMZC, D. IX, C. 4, İ. 1, B. 25, 03.01.1951, 10.

[49] Dilekçe hakkı ilk kez 1876 Kânûn-ı Esâsî'nin 14. Maddesinde düzenlenmiştir. 1921 Teşkilâtı Esasiye Kanunu'nda dilekçe hakkında dair bir düzenleme bulunmasa da 1921 Teşkilâtı Esasiye Kanunu, Kânûn-ı Esâsî'yi ilga etmediğinden bu hak kullanılmaya devam edilmiştir: Bkz: Servet Armağan. *Dilekçe Hakkı ve 1961 Anayasası*, (İstanbul, Fakülteler Matbaası, 1972), 36. 1961 Anayasası'nın 62. Maddesi ve 1982 Anayasası'nın 74. Maddesi de dilekçe hakkını düzenlemektedir.

[50] Enes Öz, “TBMM'nin Erken Dönemlerinde İyi Yönetim Geliştirme Örneği: İstida (Arzuhal) Encümeni ve Haftalık Mukarrerat Cetveli.” *Ombudsman Akademik* 16, (Haziran, 2022) 109.

bilgilere göre başvurular, mahkûmların af talepleri, depremzedelerin yardım talepleri, 2510 sayılı İskan Kanunu uyarınca zorunlu iskana tabi tutulanların talepleri ile Erzincan şehir merkezinin nakline ilişkin olmak üzere değişik konularda yapılmıştır.

Encümene yapılan ilk başvuru, 4 Nisan 1940 tarihlidir. Erzincan Keleriç Köyü ihtiyar heyetinin başvurusu, köye yardım yapılması taleplidir. Encümen, icap eden tedbirlerin hükümetçe alınmış olması ve dilekçe sahiplerinin ihtiyaçları giderilmiş olması nedeniyle işlem yapılmasına gerek görmemiştir.^[51] 16 Aralık 1940 tarihli başvuruda, teğmen olan eşinin depremde vefat etmesi nedeniyle maaş bağlanmasını talep eden başvurana Encümen, teğmenin depremde vazife başında değil, enkazın altında kalarak ölmesi nedeniyle Milli Müdafaa Bakanlığın karşı dava açılması nedeniyle işlem yapılamayacağına karar vermiştir.^[52] 1940 yılına ilişkin son başvuru 28 Aralık 1940 tarihlidir. Tokat ili Karakaya köyü muhtarı, köylerinin deprem nedeniyle başka bir yere naklini talep etmişler, Encümen ise yerleşim yerlerinin naklinin Erzincan şehrine münhasır olması nedeniyle talebi reddetmiştir.^[53]

1941 yılında Erzincan'a daha önce tayin olan, ancak depremde enkazın altından kız kardeşinin cesedini enkaz altından çıkarmaya mecbur kaldığından, bu nedenle artık görev yapamayacağı için istifa edip daha sonra pişman olan ve yeniden görev almak isteyen memurun talebine ilişkin olarak Encümen, "hükümet dairelerine müracaat" yolunu göstererek işlem yapmamıştır.^[54] Yine aynı yılın Mayıs ayında Encümen'e başvuran Refahiye cezaevindeki hükümlülerin aftan yararlanma taleplerine karşın Adliye Bakanlığının af listesine dahil edilmeyen dilekçe sahipleri hakkında usulsüz bir işlem yapılmadığından hareketle işlem yapılmasına gerek görülmemiştir.^[55] Aynı yılın Kasım ayında Erzincan cezaevinde hükümlü olan şahıs, deprem esnasındaki hizmetinden dolayı cezasının kalan kısmının affını talep etmişse de yapılan araştırmada adli tıp raporuyla cezası indirilen mahkûm

[51] *TBMM Arzuhal Encümeni Haftalık Karar Cetveli (TBMMAEHKC)*, D. VI, İ. 1, S. 20, 19.04.1940, 29.

[52] *TBMMAEHKC*, D. VI, İ. 2, S. 35, 21.03.1941, 14.

[53] *TBMMAEHKC*, D. VI, İ. 2, S. 33, 03.01.1941, 6.

[54] *TBMMAEHKC*, D. VI, İ. 2, S. 40, 09.05.1941, 18.

[55] *TBMMAEHKC*, D. VI, İ. 1, S. 44, 25.06.1941, 32.

hakkında başka işleme gerek olmadığı karar verilmiştir.^[56] 1941 yılına ait son başvuru Erzincan cezaevinde hükümlü olan şahıs tarafından yapılmıştır. Başvuran, deprem esnasındaki hizmetinden dolayı cezasının kalan kısmının affını talep etmişse de yapılan araştırmada şahsın depremde herhangi bir hizmetinin bulunmaması nedeniyle hakkında başka işleme gerek olmadığı karar verilmiştir.^[57]

Erzincan iline bağlı Kemah Belediye Başkanı, deprem nedeniyle yıkılan Erzincan merkezinin Kemah'a naklini talep etmiş, Encümen, bu hususun yetkili mercilere ait olması nedeniyle hakkında başka işleme gerek olmadığı karar vermiştir.^[58] 1942 yılındaki bir başka başvuruda eşinin er olarak Erzincan'da görev yapmakta iken depremde enkaz altında kalarak hayatını kaybettiğini belirten eşi, iki çocuğu ile kimsesiz kaldığından bahisle maaş bağlanmasını talep etmişse de Encümen, yardım ve muavenet dilekleri üzerine işlem yapma yetkisinin bulunmaması nedeniyle işlem yapmamıştır.^[59]

Encümen kararlarında Erzincan Depremine ilişkin son başvuru Erzincan Vagaver köyü sakinlerince yapılmıştır. Köy sakinleri, ayrı ayrı dilekçeler ile deprezede olduklarını ve 150 evlik köylerinin belediye tarafından istimlak edildiğini, ancak gerekli istimlak bedelinin verilmediğinden şikâyet etmişlerdir. Encümen, İçişleri Bakanlığından gelen cevapta kendilerine şehir civarında Mitini köyünden karşılıksız yer verildiğini belirtmiştir. Encümen, istimlak bedelinde bir mağduriyet varsa dava yoluna gitmeleri tavsiyesinde bulunmuştur.^[60]

Gerek Erzincan Depreminden doğrudan ya da dolaylı etkilenmeleri nedeniyle Encümen'e başvuranlar, gerekse diğer talepleri dile getirenlere karşı Encümen'in tutumu genelde benzerdir. Talepler, ya kanunun gereğinin yapıldığı ya da başvuranların kanun kapsamı dışında kaldığından bahisle reddedilirken, Encümen, dava açılması, idareye başvurulması benzeri yollar göstererek olumlu bir karar vermekten imtina etmiştir. Ancak, Erzincan

[56] *TBMMAEHKC*, D. VI, İ. 3, S. 47, 10.12.1941, 4.

[57] *TBMMAEHKC*, D. VI, İ. 3, S. 51, 21.01.1942, 29.

[58] *TBMMAEHKC*, D. VI, İ. 3, S. 55, 29.04.1942, 40.

[59] *TBMMAEHKC*, D. VI, İ. 3, S. 57, 05.06.1942, 9.

[60] *TBMMAEHKC*, D. VI, İ. 3, S. 57, 05.06.1942, 33.

Depremi'ne ilişkin başvurularda, her başvurunun ayrı ayrı değerlendirilip, ilgisine göre İçişleri ya da Millî Savunma Bakanlığı gibi ilgili idare ile yazışmalar yapılmak suretiyle durumun açığa kavuşturulması sağlanmış, ancak çözümden ziyade Encümenin sınırlılıklarından hareketle işlem yapılmasına yer olmadığı gibi genel bir ifade kullanılması tercih edilmiştir.

Dönemin tek partili olduğu dikkate alındığında CHP il teşkilatlarına ulaşan dilek ve temenniler de önem taşımaktadır. CHP'nin 1940 yılındaki Vilayet Kongrelerinde tespit edilen dilekler arasında Erzincan ilinin dilekleri de mevcuttur. Depreme ilişkin olarak Bayındırlık Bakanlığı^[61] (Nafia Vekaleti) yeni kurulacak şehirde şehir planına uygun ev yapabilmek için yardım yapılması ya da kurulacak bir yapı kooperatifi ile uzun vadeli borçlanma şeklinde barınma ihtiyacının giderilmesi talep edilmiştir.^[62]

F) DİĞER FAALİYETLER

Depremin olduğu gün TBMM'de yapılan oturumda Çanakkale Milletvekili Ziya Gevher Etili, Meclis başkanının başında olduğu bir milli yardım komitesi kurulmasını teklif etmiştir.^[63] Komitenin kurulması aynı gün kabul edilmiş, komitenin teşkiline dair karar, 2 Ocak 1940 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.^[64] Faaliyetlerini 27 Aralık 1940'a kadar sürdüren^[65] komitenin kurulmasından iki hafta sonra 2 milyon 156 bin lira nakdi, yarım milyon parça ayni ve "yüz binlerce kilo" gıda maddesi toplanmıştır.^[66]

[61] Bakanlık günümüzde Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı olarak adlandırılmaktadır.

[62] CHP, *CHP 1940 Kongre Dilekleri*, (Ankara, CHP Genel Sekreterliği Neşriyatı, 1940), 246-247.

[63] *TBMMZC*, D.VI, C. 7, 27.12.1939, 128.

[64] Yer Sarsıntısından Müteessir Olanlara Yapılacak Yardım İçin Büyük Millet Meclisi Reisinin Riyaseti Altında Bir Millî Yardım Komitesi Teşkiline Dair TBMM Kararı, R. G. 4399, (02 Ocak 1940) Karar No: 1163.

[65] İsmet Binark, *Türk Parlamento Tarihi TBMM-VI. Dönem (3 Nisan 1939-15 Ocak 1943) IV*, (Ankara: Türkiye Büyük Millet Meclisi Yayınları, 2004), 3662.

[66] Binark, *Türk Parlamento Tarihi II*, 1063.

DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

Erzincan Depremi, II. Dünya Savaşı'nın başladığı 1 Eylül 1939 tarihinden üç ay sonra meydana gelmiştir. Savaşın etkilerinden Türkiye'yi korumak, bu dönemde hem yürütmenin hem de yasama organı olarak TBMM'nin en çok uğraş verdiği hususların başında yer almaktadır. Depremın meydana geldiği yasama döneminin açılışında Cumhurbaşkanı İsmet İnönü'nün yaptığı konuşmada da savaşın etkilerinden ülkenin korunması ve gereken önlemlerin alınması en çok yer verilen konu olmuştur.^[67] İnönü, *“Avrupa buhranı, sulhu korumağa matuf gayretlerin zaman zaman ümid verici safhalarından sonra büsbütün alevlenmiş ve nihayet harb faciasının patlaması bir emri vaki olmuştur.”* diyerek başladığı konuşmasında, İngiltere, Fransa, Sovyetler Birliği ve Almanya gibi ülkelerle yapılan müzakerelerin sonuçlarına değinmiş ve Hatay'ın anavatana katılmasına da özellikle vurgu yapmıştır.^[68] Ülkenin dikkatini Avrupa'ya çevirdiği bir anda meydana gelen Erzincan merkezli deprem, büyük bir yıkıma neden olmuştur. Yoğun kış koşulları ve depremden etkilenen alanın büyüklüğü, yardım faaliyetlerini de olumsuz etkilemiştir.

27 Aralık 1939'da sabah saatlerinde meydana gelen depremden yaklaşık 10 saat sonra TBMM Genel Kurulunda Hükümet tarafından Meclis bilgilendirilmiş ve acilen alınan ve alınması gereken önlemler hakkında görüş alışverişinde bulunulmuştur. Yardımların planlanmasından sonra kanun yapım hazırlıkları başlamış ilki depremden iki hafta sonra olmak üzere, depreme ilişkin 11 kanun TBMM tarafından çıkarılmıştır.

Yasama faaliyetlerinin incelenmesinden çıkardığımız ilk sonuç, acil olan hususların bir an evvel kanunlaştırılması, bütçe ve diğer imkanların elvermesi ile imar, iskan, kamulaştırma gibi düzenlemelerin bunları izlediği yönündedir. Depremın etkilerinin giderilmesi için çıkarılan kanunların müzakereleri esnasında dikkatimizi çeken diğer bir husus ise TBMM'nin denetleme faaliyetini tek partili bir meclis yapısına rağmen yerine getirdiği yönündedir. Gerçekten bölge milletvekilleri başta olmak üzere yasama organı üyeleri, hem yurttaşlardan gelen şikayetleri Meclis kürsüsünden dile getirerek hükümeti denetleme faaliyetlerini yerine getirmişlerdir.

[67] TBMMZC, D.VI, C. 6, 1.11.1939, 2-6.

[68] TBMMZC, D.VI, C. 6, 1.11.1939, 2-6.

Depremın büyüklüğü ve yol açtığı yıkıma karşın dönemin ekonomik şartları ve bütçe imkanları kapsamında Hükümetin depremin etkilerini gidermeye yönelik faaliyetlerine karşısında TBMM'nin hızlı, hesap verilebilirliği göz önüne alacak şekilde yasama ve denetleme görevini yerine getirdiğini söyleyebiliriz. Ancak Milli Yardım Komitesi faaliyetlerinin sadece bir yıl sürmesi, depremden etkilenen vatandaşların Arzuhal Encümenine depremden bir, hatta iki yıl sonra yaptıkları başvurular, depremden etkilenen vatandaşların gerek barınma ihtiyaçları gerekse maddi sorunlarının tamamen giderilmediğini göstermektedir.

KAYNAKÇA

- Armağan, Servet. *Dilekçe Hakkı ve 1961 Anayasası*. İstanbul: Fakülteler Matbaası, 1972.
- Binark, İsmet. *Türk Parlamento Tarihi: TBMM-VI. Dönem (3 Nisan 1939-15 Ocak 1943) I. Cilt*. Ankara: Türkiye Büyük Millet Meclisi Yayınları, 2004.
- Binark, İsmet. *Türk Parlamento Tarihi TBMM-VI. Dönem (3 Nisan 1939-15 Ocak 1943) II. Cilt*. Ankara: Türkiye Büyük Millet Meclisi Yayınları, 2004.
- Binark, İsmet. *Türk Parlamento Tarihi TBMM-VI. Dönem (3 Nisan 1939-15 Ocak 1943), IV. Cilt*. Ankara: Türkiye Büyük Millet Meclisi Yayınları, 2004.
- CHP 1940 Kongre Dilekleri. Ankara: CHP Genel Sekreterliği Neşriyatı, 1940.
- Haçın, İlhan. "1939 Erzincan Büyük Depremi." *Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi* 30, No. 88, (2014): 37-70.
- Keskin, Yusuf Ziya. "Depremzedelerin Anlatılarıyla 1939 Erzincan Depremi ve Sonrasındaki Gelişmeler." *Cumhuriyet Üniversitesi Fen-Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi* 44, no. 2, (2020): 163-178.
- Payaslı, Volkan. "Tek Parti İktidarı'ndan Doğmuş Bir Denetim Organı: Müstakil Grup (1939-1946)." *Çağdaş Türkiye Tarihi Araştırmaları Dergisi* 14, no. 28 (2014): 175-197.
- TBMM Arzuhal Encümeni Haftalık Karar Cetveli.
- TBMM Zabıt Ceridesi.

Uluslararası Afet Hukuku: Gelişimi, Amaçları, Kapsamı, Eleştirileri

Kıvanç DEMİRCİ*

Veysel ERAT**

Bu makale hakem incelemesinden geçmiştir ve TÜBİTAK–ULAKBİM Veri Tabanında indekslenmektedir.

* Dr. Öğr. Üyesi, Bitlis Eren Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü. kivandemirci4@gmail.com,
ORCID: 0000-0001-6598-6673.

** Doç. Dr., Bitlis Eren Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü. verat@beu.edu.tr,
ORCID: 0000-0002-0735-5432

Makale Geliş Tarihi: 31 Mart 2023 **Makale Kabul Tarihi:** 20 Eylül 2023

Atf önerisi: Demirci, Kıvanç ve Veysel Erat. “Uluslararası Afet Hukuku: Gelişimi, Amaçları, Kapsamı, Eleştirileri.” *Ankara Barosu Dergisi* 81, (Deprem Özel Sayısı-I Kamu Hukuku Ekim 2023): 49-71.

DOI: 10.30915/abd.1380903

ULUSLARARASI AFET HUKUKU: GELİŞİMİ, AMAÇLARI, KAPSAMI, ELEŞTİRİLERİ

ÖZ

Afet; canlı yaşamını durduran veya kesintiye uğratan, yerel kaynaklarla mücadele etmenin mümkün olmadığı, can ve mal kayıpları meydana getiren doğal, teknolojik ve insan kaynaklı olaylar olarak tanımlanmaktadır. Dünya genelinde yaşanan afetler sayı ve şiddet bakımından günden güne artış göstermekle birlikte teknolojik, askeri ve sosyolojik gelişmeler de afet tiplerini çeşitlendirerek kriz yönetimini zor hale getirmiştir. Afetlerin yıkıcı etkilerinden kaynaklanan can ve mal kayıplarını en aza indirmek amacıyla ulusal ve uluslararası çeşitli çalışmalar gerçekleştirilmektedir.

Afet kaynaklı kriz durumlarına müdahale süreçlerindeki bürokratik engelleri aşma, acil durum koordinasyonunu etkin kılma, afet hukukundan kaynaklı sorumluluk standartlarını belirleme amaçlarıyla kabul edilen Uluslararası Afet Hukuku (IDRL) da bu çalışmalar arasında yer almaktadır. Bu bağlamda, IDRL'nin gelişim süreçleri, hedefleri ve mevcut yapısına ilişkin eleştirilerin açıklanması çalışmanın temel amacını oluşturmaktadır.

Araştırmada IDRL'nin; risk analizi, kurumlararası koordinasyon ve uluslararası afet hukukunu standartlaştırması konularında önemli ilkeler içerdiği; etkin bir şekilde uygulanması durumunda toplumsal afet direncini artıracığı sonucuna ulaşılmıştır. Esnek hukuk normlarını içermesi, yardımcı aktör mekanizmasını ilkeler arasında detaylı bir şekilde ele alması, kabul edilen hükümlerin iç hukuka aktarılmasında yetersiz kalması gibi durumlar uyum düzeyini ve etkinliği düşüren nedenler arasında sıralanmıştır.

Anahtar kelimeler:

afet

afet direnci

uluslararası afet hukuku



INTERNATIONAL DISASTER LAW: DEVELOPMENT, OBJECTIVES, SCOPE, CRITICISMS

ABSTRACT

Disaster: It is defined as natural, technological, and human-induced events that stop or interrupt living life, which it is not possible to fight with local resources, and that cause loss of life and property. Although the number of disasters experienced around the world is increasing day by day in terms of number and violence, technological, military, and sociological developments have also diversified the types of disasters and made crisis management difficult. In order to minimize the loss of life and property caused by the destructive effects of disasters, various activities are carried out in the national and international arena.

International Disaster Law (IDRL), which was adopted with the aim of overcoming bureaucratic obstacles in the response processes to disaster-related crisis situations, making emergency coordination effective, and determining the responsibility standards arising from disaster law, is among these studies. In this context, the main purpose of the study is to explain the criticisms regarding the development processes, objectives, and current structure of IDRL.

In the research, IDRL; contains important principles in risk analysis, inter-agency coordination, and standardization of international disaster law; It was concluded that if implemented effectively, it would increase social disaster resistance. Situations such as including flexible legal norms, considering the auxiliary actor mechanism in detail among the principles, and insufficient transfer of the accepted provisions to domestic law are listed among the reasons that reduce the level of compliance and efficiency.

Keywords:

disaster

disaster resilience

international disaster law



GİRİŞ

Canlı yaşamının ayrılmaz bir parçası haline gelen afetler; kentleşmenin, teknolojik altyapının, yaşanan coğrafyaların ve insan nüfusunun artması nedeniyle daha yıkıcı hale gelmeye başlamıştır. Kâr amacı gütmeyen bir kurum olarak 1973 yılında kurulan ve dünya genelinde en geniş afet veri tabanlarından birisine sahip olan Afet Epidemiyolojisi Araştırma Merkezi'nin verilerine göre; 1950 ile 1980 yılları arasında meydana gelen afetler nedeniyle yaklaşık 559 bin insanın hayatını kaybettiği, 168 bin insanın yaralandığı, 4,5 milyon insanın evsiz kaldığı görülmektedir.^[1] 1980-1999 yılları arasında meydana gelen 4.212 afet olayında ise yaklaşık olarak 1.19 milyon insan hayatını kaybetmiş, üç milyardan fazla insan etkilenmiş ve yaklaşık 1,63 trilyon dolar değerinde zarar ortaya çıkmıştır.^[2] 2000-2019 yılları arasında ise 1,23 milyon insanın hayatını kaybettiği 7,348 afet olayı kayıtlara geçmiştir.^[3] Kayıtlara geçen bu veriler küresel afet risklerinin artış eğiliminde olduğunu insan hayatına ciddi zararlar verdiğini göstermektedir.

Kamu, özel ve sivil paydaşlar, doğal ve insan kaynaklı afetlerin sosyoekonomik hayat üzerinde meydana getirdiği bu olumsuz etkilerle mücadelede yoğun çabalar göstermektedir. Bu kapsamda 20. yüzyıl ve sonrası süreçte; deprem, salgın hastalıklar, sel, kuraklık, iklim değişikliği gibi yıkıcı etkiler gösteren ve günden güne çeşitlenen küresel kriz durumlarına karşı uluslararası mevzuat geliştirme çalışmaları hız kazanmıştır.^[4] Diğer bir ifadeyle, büyük ölçekli afetler karşısında ulusal düzeydeki çalışmalar ve ulusal afet hukuku yeterli gelmediği için uluslararası düzeyde bir afet hukuku alanının geliştirilmesi gerekliliği ortaya çıkmıştır. Hem ulusal hem de uluslararası afet hukuku, afetlerle mücadelede önemli bir araçtır. Bu hukukun temel amacı, devletlerin ve uluslararası kuruluşların bir araya gelerek afetleri her aşamada etkili bir şekilde yönetmektir.

[1] “Natural Disasters,” Our World In Data, erişim 21 Haziran 2023, <https://ourworldindata.org/natural-disasters>.

[2] Our World In Data, “Natural Disasters.”

[3] CRED, *Human Cost of Disaster An Overview of the Last 20 Years 2000-2019*, (Brussels: United Nations, 2020), 6.

[4] Fatma Neval Genç, *Afet Yönetimi*, (Ankara: Nobel, 2021), 85.

Çalışmanın konusunu, son yıllarda geliştirilen önemli uluslararası çabalar arasında yer alan Kızılay ve Kızıllaç Dernekleri tarafından uygulamaya koyulan Uluslararası Afet Müdahale Hukuku (IDRL) oluşturmaktadır. Bu çalışmada, Türkiye’de hakkında çok az çalışmanın olduğu IDRL projesinin incelenmesi amaçlanmıştır. Üç bölüm olarak tasarlanan çalışmanın birinci bölümünde; uluslararası afet hukukunun gelişimi, ikinci bölümde; IDRL projesinin amaç ve kapsamı, üçüncü ve son bölümde ise; IDRL’nin hukuki boşlukları, kendisine yöneltilen eleştiriler ve bu konudaki çeşitli önerilere yer verilecektir.

I. ULUSLARARASI AFET MÜDAHALE HUKUKU: TANIMI VE TARİHSEL GELİŞİMİ

Yirminci Yüzyılın ikinci yarısından itibaren uluslararası hukuk, egemen devletler arasındaki ikili yasal düzenlemelerden, uluslararası ilişkilerin tüm alanını kapsayan bir işbirliği sistemine aşamalı olarak evrilmiştir. Devlet yetkisinin eriştiği neredeyse tüm alanlarda ikili ve çok taraflı anlaşmalar akdedilmiş ve kurumsal işbirliğini sağlamak için uluslararası yapılar kurulmuştur. Bununla birlikte teamülde devletlerin işbirliği yapma konusunda genel bir görevi bulunmamaktadır. Devletler işbirliği hedeflerini özgürce seçebilmektedirler. Ancak işbirliği kararı alındıktan sonra anlaşma hukuku genellikle anlaşmanın konusuna uyulmasını ve koordinasyonu şart koşar. Bu, çok sayıda anlaşmanın sağlandığı/sağlanacağı taraflar arasında yardım ve yardımla ilgili haklar ve yükümlülüklerin öngörüldüğü doğal veya insan kaynaklı afet durumları için de geçerlidir.^[5] Afetlere karşı müdahalede uluslararası bir programın oluşturulması fikri, kriz durumlarında insani müdahaleyi kolaylaştırmak amacıyla ortaya çıkmıştır.^[6]

Uluslararası afet müdahale hukuku ya da diğer bir isimlendirilmesiyle uluslararası afet hukuku, genel olarak afetlerden önce, afet sırasında ve afetlerden sonra devletlerin ne yapmaları gerektiği ile ilgilenen yeni bir

[5] Gabriella Venturini, “International Disaster Response Law,” içinde *International Disaster Response Law in Relation to Other Branches of International Law*, ed. Andrea de Guttry, Marco Gestri ve Gabriella Venturini (Hague: Asser Press, 2012), 46.

[6] I.B.R. Supancana, “Conference on Space Law and Space Applications for Disaster Management in the Asia Pacific Region” içinde *International Disaster Response Law, Rules and Principles (IDRL) Programme of the International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies* (Chiang Mai: IFRC, 2007), 76.

hukuk alanıdır.^[7] Reinecke, uluslararası afet müdahale hukukunu barış zamanı doğal, teknolojik veya endüstriyel kaynaklı felaketlerin ardından uluslararası insani yardım için belirlenen kurallar ve ilkeler bütünü şeklinde tanımlamaktadır.^[8] Uluslararası insancıl hukuktan farklı olarak uluslararası afet müdahale hukuku, barış zamanında devletler veya diğer kuruluşların sınır ötesi afet yardımı teklif ettiğinde, talep ettiğinde, sağladığında veya kabul ettiğinde meydana gelen afetler için geçerlidir.^[9] De Guttry, Reinecke'nin tanımına afetlerin önlenmesi, afet riskinin azaltılması, risk azaltma anında uygun ortamların hazırlanması gibi önlemlerin de eklenmesi gerektiğini belirtmektedir.^[10]

Tarihsel süreç içinde barış zamanında uluslararası yardım olarak nitelendirilebilecek emsaller olsa da uluslararası risk azaltma çalışmalarının sistematik hale gelmesi on dokuzuncu yüzyılın ortalarında olmuştur. 1851'de Fransa'da bir dizi hastalığın sınır aşan özellik göstermeye başlamasıyla uluslararası sağlık konferansları gerçekleştirmiş, 1869'da, İkinci Uluslararası Kızılhaç Konferansı'nın bir kararında, ulusal Kızılhaç derneklerinin "savaş gibi acil ve organize yardım gerektiren bir kamu felaketi durumunda" yardım sağlama konusundaki rolünü ve delegelerin oy verme hakkını onaylamıştır.^[11] 20. yüzyılın başlarında, acil durum iletişimiyle ilgili özel hükümler içeren

[7] Gökhan Albayrak, "Afetten Etkilenen Devletin İnsani Yardımlara Keyfi Olarak Rıza Göstermemesi Sorunu: Uluslararası Hukuk Açısından Myanmar Nargiz Kasırgası Örneği," *TBB Dergisi* 146, (Haziran, 2020): 61.

[8] Isabelle Reinecke, "International Disaster Response Law and the Coordination of International Organisations," *The ANU Undergraduate Research Journal*, 2, (Aralık, 2010): 145-46.

[9] Reinecke, "International," 145-46.

[10] Andrea de Guttry, "International Disaster Response Law," içinde *Surveying the Law*, ed. Andrea de Guttry, Marco Gestri ve Gabriella Venturini (Hague: Asser Press, 2012), 6.

[11] "The International Conferences of the Red Cross as a factor for the development of international humanitarian law and the cohesion of the International Red Cross and Red Crescent Movement," ICRC, erişim 22 Haziran 2023, <https://www.icrc.org/en/doc/resources/documents/article/other/57jmr9.htm>.

çok taraflı telgraf ve telekomünikasyon anlaşmaları kabul edilmiştir.^[12] Uluslararası afet yardımına kapsamlı bir yaklaşım oluşturmak için ilk ciddi girişim Milletler Cemiyeti'nin himayesi altında yapılmıştır.^[13] 1927'de kırk üç Devletin katıldığı bir konferansta, Olay Müdahale Ekibi (Incident Response Unit-IRU)'nin kurulması için gereken sözleşme ve ilgili tüzük kabul edilmiştir. Uluslararası fonları yönetme, afet süreçlerine destek sağlama ve diğer aktörleri koordine etmeyi odağına alan Sözleşme, otuz üye devletin katılımı ile 1932'de yürürlüğe girmiştir.^[14] Ancak sözleşme, üye devletlerden düzenli katkı sağlanamaması, diğer bir ifadeyle fon eksikliği nedeniyle misyonunu hiçbir zaman etkili bir şekilde yerine getirememiş ve 1967'de resmi olarak feshedilmiştir.^[15] IRU'nun başarısızlığından sonra, afet yardımına ilişkin uluslararası hukuk parçalı, çoğunlukla plansız bir şekilde, kurumsal yetkilerin bir dizi aktör arasında paylaşıldığı ve genellikle ikili anlaşmalar aracılığıyla devam etmiştir. Afet yardımına ilişkin kapsamlı bir anlaşma geliştirme fikri, 1980'lerde Birleşmiş Milletler tarafından gündeme getirilse de başarıya ulaştırılamamıştır.^[16]

Dünya genelinde artan felaketler sonrası planlama süreçlerine ilişkin etkin ve tutarlı bir çerçevenin olmaması nedeniyle 2001 yılında IDRL projesine ilişkin çalışmalara başlanmıştır.^[17] İlk olarak uluslararası ve ulusal afet mevzuatı hakkında bilgiler toplanmıştır. Dünya çapında afetlere yönelik vaka çalışmaları hazırlanmış, paydaşların sürece katılımı konusunda teşvik

[12] John W Farnham, "Disaster and Emergency Communications Prior to Computers/ Internet: a Review" *Crit Care* 10, no.1 (Aralık 2006): 2.

[13] Peter Macalister Smith, "The International Relief Union of 1932," *Disasters* 5, no. 3 (Haziran, 1932): 148-50.

[14] "Convention and Statute Establishing an International Relief Union," IFRC, erişim 29 Mart 2023, <https://disasterlaw.ifrc.org/media/1277>.

[15] David Fisher, "The Law of International Disaster Response: Overview and Ramifications for Military Actors," *International Law Studies* 83, (Haziran 2008): 117-18.

[16] Fisher, "The Law," 118.

[17] Victoria Bannon, *International Disaster Response Laws (IDRL) Project Report 2002-2003*, (Geneva: International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, December 2003), 6-8.

edici çalışmalar gerçekleştirilmiş ve alandaki yasal sorunlar tespit edilmiştir. 2003 yılında toplanan 28. Uluslararası Kızılhaç ve Kızılay Konferansı'nda afet müdahale süreçlerinde kullanılmak üzere genelgeçer bir kılavuz hazırlanması konusunda uzlaşa sağlanmıştır. 2006 ve 2007 yıllarında 140'dan fazla hükümet, 40 uluslararası kuruluş, 140 Ulusal Kızılhaç ve Kızılay Derneği'nin katılımıyla düzenlenen forumlar sonucunda IDRL'nin temel ilkelerini içeren taslak hazırlanmıştır. Metin, 2007 yılında düzenlenen 30. Uluslararası Kızılhaç ve Kızılay Konferansı'nda kabul edilerek Cenevre Sözleşmesi'ne taraf devletler tarafından onaylanmıştır.^[18]

Kabul edilen metin; hukuken bağlayıcılığı olmamasına rağmen uygulanabilir afet ilkelerini benimsemesi bakımından uluslararası ilk örnek olması, tüm ülkelerin küresel erişimine açık olması, Birleşmiş Milletler gibi uluslararası kuruluşların ilkelerini kabul etmesi, uluslararası koordinasyon ve işbirliğini desteklemesi bakımından önemli görülmektedir.^[19]

II. IDRL: AMAÇ VE KAPSAMI

Temelde afetlere karşı yasal hazırlığı teşvik ederek insan savunmasızlığını azaltmayı amaçlayan IDRL Programının temel aktörü olan IFRC, üç alan üzerine yoğunlaşmaktadır: (i) afet hukuku konularında hükümetlere teknik yardım sunmak için Ulusal Kızılhaç ve Kızılay Dernekleri ve diğer ortaklarla işbirliği yapmak; (ii) Ulusal derneklerin ve diğer paydaşların afet hukuku konusundaki kapasitelerini geliştirmek ve (iii) yaygınlaştırma, savunuculuk ve araştırma şeklindeki faaliyetleri gerçekleştirmek.^[20] IDRL düzenlemeleri, afet sonrası süreçlerde ortaya çıkan koordinasyon ve işbirliğine yönelik sorunların engellenmesini amaçlamaktadır. Bu sorunların çözülmesinde devletlerin ve

[18] “Council Of Delegates of the International Red Cross and Red Crescent Movement,” IFRC, erişim 23 Haziran 2023, https://www.icrc.org/en/doc/assets/files/other/icrc_002_1108.pdf.

[19] F. Z. Giustiniani, “The Works of the International Law Commission on Protection of Persons in the Event of Disasters A Critical Appraisal,” içinde *International Disaster Response Law*, ed. Andrea de Guttery, Marco Gestri ve Gabriella Venturini (Hague: Asser Press. 2012). 67.

[20] IFRC, *International Disaster Response Laws, Rules and Principles (IDRL) in Vanuatu*. (Geneva: International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 2020).

uluslararası örgütlerin mevzuat yönünden güçlendirilmesinin önemli olduğu vurgulanmaktadır.^[21] IDRL hükümlerinde 4 temel ilke belirlenmiştir.^[22]

- *Afetlerde Yerel Aktörlerin Birincil Sorumluluğu:* Yerel yönetimler, bölgesel kalkınma ajansları, sivil toplum kuruluşları gibi yerel aktörler afet sonrası süreçte birincil düzeyde sorumludur. Yerel düzeyde faaliyette bulunan birimler merkezi hükümet ile çalışmalar gerçekleştirerek afet kaynaklı zararların en aza indirilmesini sağlamalıdır.
- *Uluslararası Yardım Kuruluşlarının Sorumlulukları:* İnsani Yardım Koordinasyon Ofisi, Uluslararası Kızılhaç ve Kızılay gibi uluslararası yardım kuruluşlarının etkin, verimli, hızlı müdahale ve tarafsızlık ilkelerine uyması konusunda sorumlulukları bulunmaktadır.
- *Yasal Altyapının Geliştirilmesi:* Uluslararası alanda faaliyet gösteren kuruluşların alanda etkin bir şekilde çalışabilmesi için afet mevzuatının geliştirilmesi gerekmektedir. Yardım personelinin olay yerine hızlı şekilde ulaşmasının önündeki bürokratik engellerin azaltılması, gümrük kaynaklı geçiş sorunlarının en aza indirilmesi, paydaşlar arasındaki işbirliğinin kapsam ve sınırlarının net bir şekilde çizilmesi yasal altyapının geliştirilmesiyle olacaktır.
- *Yasal Kolaylıkların Belli Şartlara Bağlanması:* Özellikle uluslararası kuruluşların gerçekleştireceği yardım faaliyetlerinde kolaylıklar sağlanması önemli görülmektedir. Ancak bu yasal kolaylıkların belli şartlar dâhilinde yapılması gerekliliği vurgulanmıştır. Afet durumlarının öncesi – sırası ve sonrası şeklinde planlanması ve performans göstergelerine yer verilmesi bu şartlar arasında yer almaktadır.

IDRL Programı'nın üç genel hedefi bulunmaktadır: (i) geçerli normatif standartlar konusundaki farkındalığı artırmak ve bunların etkili bir şekilde uygulanmasını teşvik etmek; (ii) ulusal, bölgesel ve uluslararası düzeylerde mevcut düzenleyici yapılarıdaki boşlukları ve zayıflıkları belirlemek ve (iii)

[21] “Law and Disaster Preparedness and Response Literature Review,” IFRC, erişim 23 Haziran 2023, <https://reliefweb.int/report/world/law-and-disaster-preparedness-and-response-literature-review>.

[22] IFRC, *Introduction to The Guidelines for the Domestic Facilitation and Regulation of International Disaster Relief and Initial Recovery Assistance*, (Geneva: International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 2017).

çözüm bulma konusunda diyalogu teşvik etmek. Anılan hedefler doğrultusunda uluslararası afet müdahalesini yöneten mevcut normlar ve standartlar hakkında farkındalığı artırmayı ve afetlerle mücadelenin kolaylaştırılması, koordinasyonu ve düzenlenmesi ile ilgili uluslararası, bölgesel ve ulusal yasa, kural ve ilkelerin çerçevesini güçlendirmeyi kapsayan IDRL Programının diğer amaçları ise genel olarak şu şekilde sayılabilir: Felakete uluslararası müdahalede bulunmak; insani müdahale aktörleri, afet yöneticileri ve politika yapıcılardan oluşan yasal ve politika araçlarına erişimi kolaylaştırmak; mevcut IDRL araçlarının uygulanmasını teşvik etmek ve içeriklerini insani müdahale aktörleri için somut hale getirmek; ülkelerin afet yönetiminin yasal ve politika çerçevesini güçlendirmeye ilişkin olarak hükümetlere yardımcı olmak; mevcut IDRL araçlarında ele alınmamış sorunları tespit etmek ve çözüm bulma konusunda diyalogu kolaylaştırmaktır. Bu kapsamda IDRL Programının odak noktası, teknolojik, kimyasal ve biyolojik afetlerin yanı sıra farklı afet türleri ile ilgili uluslararası müdahaleden kaynaklanan yasal konular olacaktır.^[23]

III. ULUSLARARASI AFET HUKUKUNA YÖNELİK GETİRİLEN ELEŞTİRİLER VE ÖNERİLER

IDRL düzenlemeleri, uluslararası afet yardımlarının yürütülmesine ilişkin faaliyetleri kapsamaktadır. Uluslararası müdahale gerektiren afet ve kriz durumları sonrasında; afet hukukunun en iyi nasıl işletilebileceği, yardımların etkinliğini azaltan bürokratik engellerin nasıl azaltılacağı ve uluslararası yardımın nasıl organize edileceğine ilişkin yöntemleri araştırmaktadır.^[24] Bu hedefler doğrultusunda faaliyette bulunurken uygulamada çeşitli sorunların ortaya çıktığı anlaşılmaktadır.

A) SİVİL TOPLUM KURULUŞLARININ YAPISAL SORUNLARI VE KOORDİNASYON EKSİKLİĞİ

1994 yılında Japonya'nın Yokohama kentinde düzenlenen Doğal Afetler Azaltma Konferansı'nda kabul edilen "Yokohama Stratejisi ve Güvenli

[23] I.B.R. Supancana, "Conference on Space Law and Space Applications for Disaster Management in the Asia Pacific Region" içinde *International Disaster Response Law, Rules and Principles (IDRL) Programme of the International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies* (Chiang Mai: IFRC, 2007), 76.

[24] Fatma Neval Genç, *Afet Yönetimi*, (Ankara: Nobel, 2021), 80.

Bir Dünya için Eylem Planı” afet süreçlerinde sivil toplum kuruluşlarının öneminin vurgulandığı uluslararası hukuki bir metindir. Bu stratejide, sivil toplum örgütlerinin afet konusundaki müzakerelere ve mevzuat geliştirme çalışmalarına katılması gerekliliği ifade edilmiştir. Afet yönetiminde güncel gelişmelerin takip edilmesinin önemi vurgulanmış sivil toplum kuruluşlarından kurumsal ilerleme raporlarını hazırlamalarına ilişkin hükümler kabul edilmiştir.^[25]

Yokohama Stratejisinin ardından 2005 yılında Hyogo kentinde düzenlenen Dünya Afet Azaltma Konferansı’nda kabul edilen HYOGO Eylem Çerçevesi’nde de sivil toplum kuruluşlarına çeşitli görev ve sorumluluklar yükleyen hükümler kabul edilmiştir. Bu hükümler şu şekilde özetlenebilir:^[26]

- Afet kaynaklı risklerin azaltılmasında sivil toplum kuruluşları; devletler, uluslararası ve bölgesel kuruluşlar, finans kurumları gibi paydaşlarla iş birliği halinde çalışmalıdır.
- Tüm devletler, afet riskinin azaltılmasında ve uluslararası araçların kullanılmasında sivil toplum kuruluşlarının mali ve beşerî kapasitelerini göz önüne almalıdır. Sivil toplum kuruluşlarına kapasitelerini aşan görev ve sorumluluklar yüklenmemelidir.
- Gönüllüler ve toplum temelli kurumlar dâhil olmak üzere sivil toplum örgütleri afetlerde dirençliliğin artırılması için uluslararası çalışmalar gerçekleştirmelidir.

IDRL, Yokohama ve Hyogo Eylem Planları’nın düşünsel altyapısı üzerine kurulu ilkeler bütünüdür. IDRL ilkelerinin kabul edilmesinde öncü olan aktörün bir sivil toplum örgütü olması ve eylem planlarının getirdiği kazanımlar nedeniyle yönergelerde sivil paydaşlara önem verildiği ve çeşitli sorumluluklar yüklendiği görülmektedir. IDRL’ye ilişkin rehber belgeler afet kaynaklı kriz durumlarında yerel aktörlerin destekleyici rol oynaması,

[25] “Yokohama Strategy and Plan of Action for a Safer World,” EIRD, erişim 25 Mart 2023, <https://www.eird.org/fulltext/Yokohama-strategy/Yokohama%20Strategy%20and%20Plan%20of%20Action%20for%20a%20Safer%20World.pdf>.

[26] “Hyogo Framework for Action 2005-2015: Building the Resilience of Nations and Communities to Disasters,” ISDR, erişim 15 Mart 2023, https://www.preventionweb.net/files/1037_hyogoframeworkforactionenglish.pdf.

karar alma süreçlerine ve işbirliğine ilişkin çalışmalara katılmasını önemli kabul eden hükümler içermektedir.^[27]

IDRL'nin mevcut yapısına yönelik getirilen ilk eleştiri, sivil toplum örgütleriyle bağlantılıdır. Afet kaynaklı risklerin önlenmesinde sivil toplum örgütleri başat aktörler arasında gösterilmektedir. Bu örgütler nicelik ve nitelik bağlamında son yıllarda büyük bir gelişim göstermişlerdir. Ancak afet sonrası kriz durumlarına müdahale süreçlerinde etkinliklerinin halen düşük olduğu ifade edilmektedir. Sivil toplum örgütlerinin üye ve aktör sayısındaki fazlalık bu durumun birincil nedenidir. Aktör sayısındaki fazlalık nedeniyle kriz durumlarında koordinasyon, iletişim ve bilgi paylaşımı alanlarında sorunlar ortaya çıkmaktadır. Bu sorunlar hizmetlerin etkin, verimli ve hızlı bir şekilde sunulmasını engellemektedir.^[28]

Sivil toplum örgütleri, arama kurtarma ekipleri, hükümetler ve yerel yönetim birimleri afet sonrası süreçte işbirliği içerisinde çalışmaktadır. Özellikle gıda, su, sanitasyon ve barınma gibi temel ihtiyaçların karşılanmasında paydaşlar arasındaki işbirliği ve koordinasyon büyük bir önem taşımaktadır. Ancak çoğu sivil örgüt temel ihtiyaçların karşılanması konusunda yeterli uzmanlığa sahip olmayan ve sahayı bilmeyen gönüllü bireylerden oluşmaktadır. Bu nedenle afet bölgesinde yerel ortaklara ihtiyaç duyulmaktadır.^[29]

Sivil toplum örgütleri bünyesinde gönüllü olarak çalışan kişilerin eğitim bilgilerini ve yetkinliklerini içeren uluslararası bir veri tabanı bulunmamaktadır. Dokümantasyon eksikliği nedeniyle bilgilere hızlı bir şekilde erişilememektedir. Bu nedenle yöneticiler etkin ve hızlı kararlar alamamaktadır.^[30] Diğer bir sorun; farklı bireylerden oluşan ve katılım odaklı çalışan sivil

[27] "Model Act for the Facilitation and Regulation of International Disaster Relief and Initial Recovery Assistance," IFRC, erişim 21 March 2023, <https://disasterlaw.ifrc.org/media/1772>.

[28] Isabelle Reinecke, "International Disaster Response Law and the Coordination of International Organisations," *The ANU Undergraduate Research Journal 2*, (December, 2010): 152.

[29] Arjun Katoch, "The Responders' Cauldron: The Uniqueness Of International Disaster Response," *Journal of International Affairs 59*, no. 2 (Haziran, 2006): 159.

[30] Zoe Hillig and John Connell, "Social Capital in a Crisis: NGO Responses to the 2015 Nepalese Earthquakes," *Asia Pacific Viewpoint 59*, no.3 (December, 2018): 317-321.

örgütlerde komuta ve işbirliği kuralları rasyonel bir şekilde işlememektedir.^[31] Kriz anında komuta eksikliği ve bireyler arasındaki çatışma durumları afetlere müdahale çalışmalarının etkinliğini azaltmaktadır.^[32] Sosyal kabullerin yaratmış olduğu engeller de sivil toplum örgütlerinin etkinliğini düşürmektedir. Afet kaynaklı kriz durumlarında bireyler daha şüpheli olmakta ve devlet kurumlarına daha yüksek güven duymaktadır. Yardımların ve diğer sosyal desteklerin devlet tarafından yapılmasını arzulamaktadır. Devlet dışındaki diğer örgütlere mesafeli davranılmakta ve daha az güven duyulmaktadır. Bu nedenle sivil toplum örgütlerinin yeteneklerine ve rollerine ön yargılı yaklaşılmaktadır.^[33]

IDRL ilkelerinin dünya genelinde etkili bir şekilde uygulanabilmesi sivil toplum örgütlerinin başarısına da bağlıdır. Bu nedenle afet öncesi, sırası ve sonrası süreçlerde faaliyet gösteren, kriz durumlarında da sahada çalışan sivil toplum örgütlerinin sorunlarının çözülmesi gerekmektedir. İlk olarak IDRL kapsamında çalışacak sivil toplum personelinin koordinasyon konusunda eğitilmesi gerekmektedir. Koordinasyonun bir seçenek değil afet sonrası süreçlerde zorunlu bir unsur olduğu personele benimsetilmelidir. IDRL yönergelerinde komuta birliğini sağlama konusunda faydalı olacak kıdemli koordinatör, kıdemli ekip şefi gibi uygulamaların altyapısı oluşturulmalıdır. Bu sayede afet sonrası müdahale süreçlerinde çok aktörlü bu tip oluşumların koordinasyon sorunları ortadan kaldırılabilir.^[34]

[31] Yi Lu and Jiuping Xu, “NGO Collaboration in Community Post-Disaster Reconstruction: Field Research Following the 2008 Wenchuan Earthquake in China,” *Disasters* 39, no.2 (November 2015): 269-75.

[32] Eun-Seon Park and Dong Keun Yoon, “The value of NGOs in Disaster Management and Governance in South Korea and Japan,” *International Journal of Disaster Risk Reduction* 69, (February, 2022): 10.

[33] Sanaz Sohrabizadeh vd., “Challenges and Barriers to the Participation of Non-Governmental Organizations (NGOs) in Flood Management: A Qualitative Study from Iran,” *Disaster Medicine and Public Health Preparedness* 17, (Haziran, 2023): 1-7.

[34] Reinecke, “International,” 153-54.

B) ESNEK HUKUK NORMLARINA DAYALI OLMASI VE YAPTIRIM MEKANİZMASI EKSİKLİĞİ

Esnek hukuk normları devletler ve/veya uluslararası örgütler tarafından oluşturulan taraf olunması durumunda uyulması zorunlu olmayan kurallar bütünüdür. Taraf devletleri hukuken zorlayıcı hükümler içermezler^[35]. Esnek hukuk kuralları, süreç içerisinde uyulması zorunlu hukuk normları oluşturmazlar.^[36] Ahlaki ve sosyal değerlerle ilgili olan ve uygulama gücü yönünden bağlayıcı olmayan bir özellik göstermektedir. Bu kuralları hazırlayan birimler de devletler nezdinde yasal olarak bağlayıcı bir güce sahip değildir. Bu nedenle ekonomik ve askeri gücü elinde bulunduran gelişmiş ülkeler esnek hukuk kurallarına uyum konusunda keyfi davranışlar gösterebilmektedir.^[37]

IDRL hükümlerinin önemli bir kısmı esnek hukuk kuralı özelliği göstermektedir.^[38] Bu kurallar iki grup altında toplanabilir. Birinci grup kurallar, doğal afetlerin önlenmesi ve afet riskinin azaltılmasına ilişkin strateji ve çerçeve planlarını kapsamaktadır. İkinci grup kurallar, sahada yardım olanaklarına ilişkin araçları içermektedir. Yerinden edilmiş ve hassas durumda olan kişilerin korunmasına ilişkin hükümler bu kapsamda değerlendirilmektedir. Afet riskinin azaltılması, kriz durumlarında faaliyet gösteren personele ilişkin hükümler ve stratejik planların hazırlanma süreçlerinin esnek hukuk normu olarak düzenlenmesi çeşitli eleştirilere konu olmaktadır.^[39]

Esnek hukuk kurallarına getirilen diğer bir eleştiri, uluslararası alanda görünür olmak isteyen devletlerin çıkarlarına hizmet edecek özellikle

[35] Julien Cazala, “Le Soft Law International Entre Inspiration et Aspiration,” *Revue Interdisciplinaire d’études Juridiques* 66, (January, 2011): 41.

[36] Malcolm Shaw, *Uluslararası Hukuk*, (Ankara: Türkiye Bilimler Akademisi, 2018), 83.

[37] Ulrich Fastenrath, “Relative Normativity in International Law,” *European Journal of International Law* 4, no.3 (Ocak, 1993): 316.

[38] Kirsten Nakjavani Bookmiller, “Professional Standards and Legal Standard Setting,” *Vanderbilt Law Review* 48, no.4 (October, 2015): 958.

[39] Gabriella Venturini, “International Disaster Response Law,” içinde *International Disaster Response Law in Relation to Other Branches of International Law*, ed. Andrea de Guttry, Marco Gestri ve Gabriella Venturini (Hague: Asser Press, 2012), 53-55.

olmasıdır. Bu hukuk kuralları devletlerin çıkarlarına uygun olduğu ölçüde uygulanmaktadır. Bu nedenle; sözleşme metinlerinde kurallara uymayan ülkelere ilişkin bir yaptırım mekanizması öngörülmemiştir.^[40]

Literatürde yapılan çalışmalar esnek hukuk kurallarına dayalı olan, yaptırım mekanizması öngörülme ve yaptırımı uygulayacak merkezi otoritenin belirlenmediği hukuki metinlere olan uyum düzeyinin düşük olduğunu göstermektedir. Uyum düzeyinin düşüklüğü nedeniyle öngörülemelik, belirsizlik ve hukuki istikrarın azalması gibi sonuçlar ortaya çıkabilmektedir. Bu nedenle, uluslararası uzlaşmalar tarafların iyi niyetine bırakılmaması gereken hukuki metinlerdir.^[41]

C) YARDIMCI AKTÖR MEKANİZMASI

Yardımcı aktör, afet sonrası süreçte felaket bölgesine maddi, ayni ve personel yardımında bulunan uluslararası yardım kuruluşunu, devleti veya yabancı bireyleri ifade eden bir kavramdır.^[42] IDRL hükümleri afetlerde yardımcı aktör mekanizmasına olanak tanımaktadır. Ancak yönergelerde yardımcı aktörlerin koordinasyonuna ilişkin kılavuz bulunmamaktadır. Bu nedenle etkilenen devletlere, kendi topraklarındaki uluslararası yardımı koordine etme yetkisi tanınmıştır. Yardımcı aktörlerin kriz durumlarında yerel yönetimler ve merkezi yönetimle birlikte hareket etme sorumluluğu bulunmaktadır. Yardımcı aktörlerin diğer yetki ve sorumlulukları da yönergelerde detaylı bir şekilde açıklanmıştır. Afete müdahale süreçlerinde insan onuruna saygı gösterilmesi, tarafsızlık ilkelerine uygun davranılması, yardım önceliklerinin yalnızca ihtiyaçlar doğrultusunda planlanması, yardımların siyasi amaç güdülmekten yapılması, kadın, yaşlı, çocuk, engelli bireyler gibi savunmasız grupların ihtiyaçlarına öncelik verilmesi, örf ve geleneklere uygun

[40] Jan Klabbbers, "The Undesirability of Soft Law," *Nordic Journal of International Law* 67, (1998): 381-91.

[41] Yasemin Kaya, *Uluslararası Çevre Anlaşmalarına Uyum Sorunu*, (Bursa: Ezgi, 2012).

[42] Marlies Hesselman and Lottie Lane, "Disasters and Non-State Actors –Human Rights-Based Approaches," *Disaster Prevention and Management* 26, no. 5 (November, 2017): 527.

hareket edilmesi, faaliyetler ve finansmanlar konusunda şeffaf olunması gibi birtakım sorumluluklar verilmiştir.^[43]

Bir devletin dış yardım talep etmesi; ekonomik güçsüzlüğünü, yönetim zayıflığını ve kriz durumlarında dış kaynaklara bağımlılığını ortaya çıkarabileceği için uluslararası bir zayıflık göstergesi olarak görülmektedir. Bu nedenle ulusal hükümetler bu tip kapsamlı dış yardımlar alma konusunda çekingen davranabilmektedir.^[44]

Bu konuda verilecek önemli örneklerden birisi 2008 yılında Myanmar'da meydana gelen ve yaklaşık 80.000 kişinin hayatını kaybettiği kasırga sonrası hükümetin tutumudur. Myanmar, afet sonrası süreçte çok sayıda yardım çalışanını ve gazeteciyi kontrol etme imkânının zor olması, yabancı kültürel etkilere maruz kalarak toplumsal yozlaşmaya sebebiyet vereceği düşüncesi ve kalkınma hamlelerinin başarısızlığının ortaya çıkacağı düşüncesiyle dış yardım tekliflerini kabul etmemiştir.^[45]

Amerika Birleşik Devletleri'nin Katrina Kasırgası sonrası yardımların bir kısmını reddetmesi, Pakistan, Kenya, Hindistan hükümetlerinin dış yardıma karşı çıkması, Japonya'nın Kobe Depreminde sonra yardımları yavaş bir şekilde kabul etmesi diğer örnekler arasında yer almaktadır.^[46]

Uluslararası örneklerden de görüldüğü üzere yardımcı aktörlere ilişkin kapsamlı hükümler IDRL yönergelerinin uyum düzeyini düşürme riskini içerisinde barındırmaktadır. Yardımcı aktörler yönergelerin uygulanması

[43] British Red Cross, *Analysis of Law in the United Kingdom pertaining to Cross-Border Disaster Relief*, (London: British Institute Of International And Comparative Law, 2010), 104-105.

[44] Claire Clement, "International Disaster Response Laws, Rules, and Principles: A Pragmatic Approach to Strengthening International Disaster Response Mechanisms," içinde *The International Law of Disaster Relief*, ed.

David Caron, Michael Kelly ve Anastasia Telesetsky (New York: Cambridge University Press, 2014), 80.

[45] Andrew Selth, "Even Paranoids Have Enemies: Cyclone Nargis and Myanmar's Fears of Invasion," *Contemporary Southeast Asia* 30, no. 3 (Aralık, 2008): 391.

[46] Allison Carnegie ve Lindsay R. Dolan "The Effects of Rejecting Aid on Recipients' Reputations: Evidence From Natural Disaster Responses." *The Review of International Organizations* 16, no. 3 (Ağustos, 2021): 496.

konusunda destek sağlayıcı faaliyetler gerçekleştirmesi ve anlaşmaların geniş yelpazede yürütülmesi bakımından önemli görülse de bu mekanizma detaylı bir şekilde ele alınmamalıdır. Detaylı şartlar, kriz sürecinde gerekli duyulması durumunda yardıma ihtiyaç duyan devletler tarafından belirlenmelidir.

D) IDRL YÖNERGELERİYLE TARAF DEVLETLERİN İÇ HUKUK DÜZENLERİNİN FARKLI OLMASI

Taraf devletler ulusal hukuklarını IDRL ilkelerine uygun hale getirememişlerdir.^[47] Bu uyumsuzluk nedeniyle IDRL kurallarının etkinliği azalmaktadır. Örneğin, IDRL yönergelerine taraf Çin'de uluslararası afet yardımı için sınırdan geçme talebinde bulunan kurtarma personelinin geçişini düzenleyen kolaylaştırıcı kurallar iç hukuka yansıtılmamıştır. Sınırdan geçme talebinde bulunan yardım personeli bürokratik engellerle karşılaşabilmektedir. Afet kurtarma faaliyetlerine ilişkin yasal hükümler gümrük kanunu başta olmak üzere farklı mevzuat hükümlerine dağılmış bulunmaktadır. Bu durum karar alma süreçlerinde etkinliği azaltan nedenler arasında yer almaktadır. Çin hükümeti afet yönetimi evrelerinde Birleşmiş Milletler gibi uluslararası kuruluşların çabalarına değer vermekle birlikte IDRL uygulamalarında önemli aktörlerden birisi olarak görülen sivil toplum örgütlerine sınırlı yetki ve sorumluluk vermektedir.^[48] Çin'deki sivil örgütlerin IDRL çalışmalarına katılımının sınırlandırılması, uluslararası afet hukukunun çok paydaşlı yapısına ters düşmektedir.

Taraf devletler, IDRL ilkelerinin etkinliğinin sağlanması için farklı düzenlemeler arasındaki çatışmaları ortadan kaldırarak hükümleri iç hukuklarına yansıtmalıdır.^[49]

[47] Shibo Jiang, "International Disaster Response Law and Policy in China: Evolution, Problem and Resolution," *Chinese Journal of International Law* 12, no. 3 (Eylül, 2013): 460.

[48] Jiang, "International Disaster," 460.

[49] "International Law and National Frameworks," UN, erişim 27 Mart 2023, <https://www.un.org/esa/socdev/enable/discom101.htm#:~:text=There%20is%20no%20rule%20of,systems%20of%20the%20States%20Parties.>

SONUÇ

Doğal ve/veya insan kaynaklı afetler, gün geçtikçe daha yıkıcı sonuçlar ortaya çıkarmaya başlamıştır. Bu kriz durumlarına karşı toplumun sosyal ve ekonomik sürdürülebilirliğini sağlamak oldukça önemlidir. Afet sonrası süreçte toplumun acil ihtiyaçlarının karşılanması için hızlı, etkin ve koordineli bir şekilde hareket edilmesi gerekmektedir. Bu amacı gerçekleştirme gayesiyle uluslararası düzeyde afet hukuku geliştirme çalışmaları hız kazanmıştır. Bu konudaki modern çalışmalardan bir tanesi de Uluslararası Afet Hukuku (IDRL) projesidir. Kızılay ve Kızıllaç Dernekleri tarafından uygulamaya konulmuş olan proje konusunda Türkiye’de çalışmaların sayısı oldukça sınırlıdır.

IDRL; afet mağdurlarına sosyoekonomik yönden yardımda bulunma, insan kaybını önleme, afet hukukunda standartlaşmayı sağlama, uluslararası işbirliğini artırma gibi konularda temel ilkeler belirleyerek krizlere etkin bir şekilde müdahale edilmesini sağlayıcı tedbirlerin sınırlarını çizmektedir. Çalışmada, IDRL tedbirlerinin uygulanma süreçlerinde ortaya çıkan eksikliklerin giderilmesi gerektiği sonucuna ulaşılmıştır. Sivil toplum kuruluşlarının yapısal sorunları ve koordinasyon eksiklikleri ilgili sorunlardan birisidir. Bu kuruluşlar afete bağlı risklerin önlenmesinde öncü bir aktör olarak görülmelerine rağmen, afet sonrası kriz müdahalelerindeki etkinlikleri düşük olarak değerlendirilmektedir. Diğer bir sorun, IDRL ilkelerinin esnek hukuk kuralı özelliği göstermesidir. Bu nedenle kabul edilen ilkelere olan uyum düzeyi konusunda ülkeler arasında çeşitli farklılıklar bulunmaktadır. Uyum sorununun uzun yıllardan bu yana çözülemediği düşünüldüğünde bu konuyu tarafların iyi niyetine bırakmak doğru bir yaklaşım olmayacaktır. Bilgi paylaşımında etkinlik ve raporlama usulünün şeffaflık ilkelerine uygun bir şekilde kullanılması uyum sorununu ortadan kaldıracığı düşünülmektedir. Yardımcı aktör uygulaması da devletlerin egemenlik ilkesine zarar vereceği düşüncesi nedeniyle etkinliği azaltmaktadır. ABD, Japonya, Hindistan gibi afet riski yüksek ülkeler dış yardım tekliflerinin büyük çoğunluğunu geri çevirmektedir. Kabul edilen ilkelerin hem haklar listesine doğrudan aktarılması hem de konudaki yasal engellerin ortadan kaldırılması gerekmektedir.

IDRL ilkeleri mevcut sorunların çözülmesi durumunda uzun vadede afetlerin etkilerini en aza indirmek ve insanların yaşamlarını afetlere karşı dirençli hale getirilmesi için önemli araç olabilecek mahiyettedir.

KAYNAKLAR

- Albayrak, Gökhan. “Afetten Etkilenen Devletin İnsani Yardımlara Keyfi Olarak Rıza Göstermemesi Sorunu: Uluslararası Hukuk Açısından Myanmar Nargiz Kasırgası Örneği.” *TBB Dergisi* 146, (Haziran, 2020): 55-76.
- Bannon, Victoria. *International Disaster Response Laws (IDRL) Project Report 2002-2003*. Geneva: International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, December 2003.
- Bookmiller, Kirsten Nakjavani. “Professional Standards and Legal Standard Setting.” *Vanderbilt Law Review* 48, no.4 (October, 2015): 957-984.
- British Red Cross. *Analysis of Law in the United Kingdom pertaining to Cross-Border Disaster Relief*. London: British Institute of International and Comparative Law, 2010.
- Carnegie, Allison ve Dolan, Lindsay R. “The Effects of Rejecting Aid on Recipients” Reputations: Evidence From Natural Disaster Responses.” *The Review of International Organizations* 16, no. 3 (Ağustos, 2021): 495-519. <https://doi.org/10.1007/s11558-020-09393-y>
- Cazala, Julien. “Le Soft Law International Entre Inspiration et Aspiration,” *Revue Interdisciplinaire d’études Juridiques* 66, (January, 2011): 41-84.
- Clement, Claire. “International Disaster Response Laws, Rules, and Principles: A Pragmatic Approach to Strengthening International Disaster Response Mechanisms.” içinde *The International Law of Disaster Relief*, Editörler David Caron, Michael Kelly ve Anastasia Telesetsky, 67-88. New York: Cambridge University Press, 2014.
- CRED. *Human Cost of Disaster An Overview of the Last 20 Years 2000-2019*. Brussels: United Nations, 2020.
- de Guttry, Andrea. “International Disaster Response Law.” içinde *Surveying the Law*, Editörler Andrea de Guttry, Marco Gestri ve Gabriella Venturini, (Hague: Asser Press, 2012), 3-44.

- EIRD. “Yokohama Strategy and Plan of Action for a Safer World.” Erişim 25 Mart 2023. <https://www.eird.org/fulltext/Yokohama-strategy/Yokohama%20Strategy%20and%20Plan%20of%20Action%20for%20a%20Safer%20World.pdf>.
- Farnham, John W. “Disaster and Emergency Communications Prior to Computers/Internet: a Review.” *Crit Care* 10, no.1 (Aralık 2006): 1-4. [doi.10.1186/cc3944](https://doi.org/10.1186/cc3944).
- Fastenrath, Ulrich. “Relative Normativity in International Law.” *European Journal of International Law* 4, no.3 (Ocak, 1993): 305-340. <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.ejil.a035832>
- Fisher, David. “The Law of International Disaster Response: Overview and Ramifications for Military Actors.” *International Law Studies* 83, (Haziran 2008): 115-43.
- Genç, Fatma Neval. *Afet Yönetimi*. Ankara: Nobel, 2021.
- Giustiniani, F. Z. “The Works of the International Law Commission on Protection of Persons in the Event of Disasters A Critical Appraisal.” içinde *International Disaster Response Law*, Editörler Andrea de Guttry, Marco Gestri ve Gabriella Venturini, 65-74. Hague: Asser Press. 2012.
- Hesselman, Marlies and Lane, Lottie “Disasters and Non-State Actors –Human Rights-Based Approaches.” *Disaster Prevention and Management* 26, no. 5 (November, 2017): 526-539. [DOI 10.1108/DPM-07-2017-0174](https://doi.org/10.1108/DPM-07-2017-0174)
- Hillig, Zoe and Connell, John. “Social Capital in a Crisis: NGO Responses to the 2015 Nepalese Earthquakes.” *Asia Pacific Viewpoint* 59, no.3 (December, 2018): 309-22.
- ICRC. “The International Conferences of the Red Cross as a factor for the development of international humanitarian law and the cohesion of the International Red Cross and Red Crescent Movement.” ICRC, Erişim 22 Haziran 2023. <https://www.icrc.org/en/doc/resources/documents/article/other/57jmr9.html>.
- IFRC. “Convention and Statute Establishing an International Relief Union.” Erişim 29 Mart 2023. <https://disasterlaw.ifrc.org/media/1277>.

- IFRC. “Council Of Delegates of the International Red Cross and Red Crescent Movement.” Erişim 23 Haziran 2023. https://www.icrc.org/en/doc/assets/files/other/icrc_002_1108.pdf.
- IFRC. “Law and Disaster Preparedness and Response Literature Review.” Erişim 23 Haziran 2023, <https://reliefweb.int/report/world/law-and-disaster-preparedness-and-response-literature-review>.
- IFRC. “Model Act for the Facilitation and Regulation of International Disaster Relief and Initial Recovery Assistance.” Erişim 21 Mart 2023. <https://disasterlaw.ifrc.org/media/1772>.
- IFRC. *International Disaster Response Laws, Rules and Principles (IDRL) in Vanuatu*. Geneva: International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 2020.
- IFRC. *Introduction to The Guidelines for the Domestic Facilitation and Regulation of International Disaster Relief and Initial Recovery Assistance*. Geneva: International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 2017.
- ISDR. “Hyogo Framework for Action 2005-2015: Building the Resilience of Nations and Communities to Disasters.” Erişim 15 Mart 2023. https://www.preventionweb.net/files/1037_hyogoframeworkforactionenglish.pdf.
- Jiang, Shibo. “International Disaster Response Law and Policy in China: Evolution, Problem and Resolution.” *Chinese Journal of International Law* 12, no. 3 (Eylül, 2013): 455-65. <https://doi.org/10.1093/chinesejil/jmt031>
- Katoch, Arjun. “The Responders’ Cauldron: The Uniqueness Of International Disaster Response.” *Journal of International Affairs* 59 no. 2 (Haziran, 2006): 153-172.
- Kaya, Yasemin. *Uluslararası Çevre Anlaşmalarına Uyum Sorunu*. Bursa: Ezgi, 2012.
- Klabbers, Jan. “The Undesirability of Soft Law.” *Nordic Journal of International Law* 67, (1998): 381-91. [doi:10.1163/15718109820295741](https://doi.org/10.1163/15718109820295741)

- Lu, Yi and Xu, Jiuping. “NGO Collaboration in Community Post-Disaster Reconstruction: Field Research Following the 2008 Wenchuan Earthquake in China.” *Disasters* 39, no.2 (November 2015): 258-78.
- Our World In Data. “Natural Disasters.” Erişim 10 Mart 2023. <https://ourworldindata.org/natural-disasters>
- Park, Eun-Seon and Yoon Dong Keun. “The value of NGOs in disaster management and governance in South Korea and Japan.” *International Journal of Disaster Risk Reduction* 69, (February, 2022): 1-15. <https://doi.org/10.1016/j.ijdr.2021.102739>
- Reinecke, Isabelle. “International Disaster Response Law and the Coordination of International Organisations.” *The ANU Undergraduate Research Journal* 2, (Aralık, 2010): 143-62. [10.22459/AURJ.02.2010.09](https://doi.org/10.22459/AURJ.02.2010.09)
- Selth, Andrew. “Even Paranoids Have Enemies: Cyclone Nargis and Myanmar’s Fears of Invasion.” *Contemporary Southeast Asia* 30, no. 3 (Aralık, 2008): 379-402. DOI:10.1355/cs30-3b
- Shaw, Malcolm. *Uluslararası Hukuk*. Ankara: Türkiye Bilimler Akademisi, 2018.
- Smith, Peter Macalister. “The International Relief Union of 1932.” *Disasters* 5, no. 3 (Haziran, 1932): 147-54. <https://doi.org/10.1111/j.1467-7717.1981.tb01098.x>
- Sohrabizadeh, Sanaz., Moghaddam, Parvin Shafiei., Zarnaqi, Bayram., Yousefian, Shiva., Pirani, Davoud., Sahebi, Ali., Ashtiani, Iman., Jahangiri, Katayoun. “Challenges and Barriers to the Participation of Non-Governmental Organizations (NGOs) in Flood Management: A Qualitative Study from Iran.” *Disaster Medicine and Public Health Preparedness* 17, (Haziran, 2023): 1-7. [doi: 10.1017/dmp.2022.123](https://doi.org/10.1017/dmp.2022.123)
- Supancana, I.B.R. “Conference on Space Law and Space Applications for Disaster Management in the Asia Pacific Region.” içinde “*International Disaster Response Law, Rules and Principles (IDRL) Programme of the International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies*, 75-81. Chiang Mai: IFRC, 2007.

UN. “International Law and National Frameworks.” Erişim 27 Mart 2023. <https://www.un.org/esa/socdev/enable/discom101.htm#:~:text=There%20is%20no%20rule%20of,systems%20of%20the%20States%20Parties.>

Venturini, Gabriella. “International Disaster Response Law.” içinde *International Disaster Response Law in Relation to Other Branches of International Law*, Editörler. Andrea de Guttry, Marco Gestri ve Gabriella Venturini, 45-64. Hague: Asser Press, 2012.

Uluslararası Hukukta Afet Durumunda Uygulanacak Hukuk Kuralları ile İlgili Standartları Belirleme Çalışmaları Bağlamında “Uluslararası Afet Hukuku Projesi”

Erdi ŞAFAK*

Bu makale hakem incelemesinden geçmiştir ve TÜBİTAK–ULAKBİM Veri Tabanında indekslenmektedir.

* Dr. Öğr. Üyesi, Yakın Doğu Üniversitesi Hukuk Fakültesi Uluslararası Hukuk Anabilim Dalı, erdi.safak@neu.edu.tr, **ORCID:** 0000-0003-4000-2468

Makale geliş tarihi: 31 Mart 2023 **Makale kabul tarihi:** 25 Eylül 2023

Atıf önerisi: Şafak, Erdi, “Uluslararası Hukukta Afet Durumunda Uygulanacak Hukuk Kuralları ile İlgili Standartları Belirleme Çalışmaları Bağlamında “Uluslararası Afet Hukuku Projesi.” *Ankara Barosu Dergisi* 81, (Deprem Özel Sayısı-I Kamu Hukuku Ekim 2023): 73-98.

DOI: 10.30915/abd.1380913

ULUSLARARASI HUKUKTA AFET DURUMUNDA UYGULANACAK HUKUK KURALLARI İLE İLGİLİ STANDARTLARI BELİRLEME ÇALIŞMALARI BAĞLAMINDA “ULUSLARARASI AFET HUKUKU PROJESİ”

ÖZ

6 Şubat 2023 Kahramanmaraş merkezli depremler, başta Türkiye olmak üzere Suriye’de de binlerce insanın ölümüne ve bölgede büyük bir yıkıma neden olmuştur. Her yıl dünyanın her yerinde birçok insan, deprem ve diğer doğal afetlerden olumsuz yönde etkilenmektedir. Örneğin, 2004 Hint Okyanusu tsunamisi, 2005 Katrina Kasırgası, 2010 Haiti depremi ve 2011 Japon depremi ve tsunamisi dahil olmak üzere büyük doğal afetler, dünyanın dikkatini, afetleri önleme ve müdahale etme konusunda yeterli ulusal ve uluslararası yasal çerçevelere sahip olmanın önemine odaklamıştır. Doğal afetlerle mücadele etme konusunda ulusal mevzuat, afet riskinin azaltılmasının teşvik edilmesinde ve desteklenmesinde olduğu kadar, afet müdahalesinin hız ve etkililiğinin sağlanmasında da çok önemli bir rol oynamaktadır. Ancak afetlerle mücadele konusunda, afetlerin etkileri nedeniyle ulusal mevzuat yeterli kalamayıp, uluslararası bazı düzenlemelere de ihtiyaç duyulmaktadır. Bu bağlamda uluslararası sistemde, uluslararası afet hukuku ilgili çalışmalar önem kazanmış olup, bu çalışmalar doğal tehlikelerin yanı sıra büyük ölçekli kazalar ve insan kaynaklı felaketlere hazırlık, müdahale ve iyileştirmeden kaynaklanan yasal konulara da odaklanmaktadır. Uluslararası afet hukuku çalışmaları ile ilgili olarak Uluslararası Kızılay – Kızıllaç Teşkilatları Federasyonu (IFRC) tarafından başlatılan, “Uluslararası Afet Hukuku Projesi (International disaster response law (IDRL)) ile evrensel hukuk kuralları belirlemeye çalışılmaktadır. Bu çalışmada Uluslararası afet hukukunun önemi ve Uluslararası Afet Hukuku Projesi ile projenin ötesinde afetler ile ilgili olarak “koruma sorumluluğu” konuları irdelenecektir.

Anahtar Kelimeler:

Afet

Uluslararası Hukuk

Uluslararası Afet Hukuku Projesi

Birleşmiş Milletler

Koruma Sorumluluğu

“INTERNATIONAL DISASTER LAW PROJECT” IN THE CONTEXT OF THE STANDARDS TO BE APPLIED IN THE EVENT OF DISASTER IN INTERNATIONAL LAW

ABSTRACT

Kahramanmaraş-centered earthquakes of February 6, 2023, caused the death of thousands of people, especially in Turkey and Syria, and caused great destruction in the region. Every year, many people all over the world are adversely affected by earthquakes and other natural disasters. For example, major natural disasters, including the 2004 Indian Ocean tsunami, 2005 Hurricane Katrina, the 2010 Haiti earthquake, and the 2011 Japanese earthquake and tsunami have focused the world’s attention on the importance of having adequate national and international legal frameworks for disaster prevention and response. National legislation on dealing with natural disasters plays a very important role in promoting and supporting disaster risk reduction, as well as ensuring the speed and effectiveness of disaster response. However, due to the effects of disasters, national legislation cannot be sufficient, and some international regulations are needed in the fight against disasters. In this context, studies on international disaster law have gained importance in the international system, and these studies focus on legal issues arising from preparation, response and recovery to large-scale accidents and man-made disasters as well as natural hazards. With the “International disaster response law (IDRL) Project,” initiated by the International Red Crescent–Red Cross Organizations Federation (IFRC), regarding international disaster law studies, it is tried to determine universal legal rules. In this study, the importance of international disaster law and the International Disaster Law Project and the “responsibility to protect” issues related to disasters beyond the project will be examined.

Keywords:

disaster

International Law

International Disaster Law Project

United Nations

responsibility to protect

GİRİŞ

Her yıl milyonlarca insan doğal ya da insan kaynaklı afetlerden olumsuz yönde etkilenmektedir. Uluslararası topluluk, afet sürecinde hayatta kalan insanların kurtarılması, korunması ve en temel gereksinimlere ihtiyaç duyan topluluklara acil yardımların yapılması gibi temel görevlere yardımcı olmak, ulusal altyapıların kapasitelerini aşan krizlere hazırlamak gibi önemli bir misyon yüklenmektedir. Bu nedenle uluslararası afet müdahalesi hayat kurtarmak, insan onurunu geri kazanmak ve afetten etkilenen toplulukların gelecekteki savunmasızlığını azaltmak için çok önemlidir. Günümüzde, hızlı ve etkili uluslararası afet müdahalesine yönelik ihtiyacın sürekli artmasına rağmen, afet sürecinde ihtiyacı olan insanlara uluslararası afet müdahalesinin ulaşmasını engelleyen veya geciktiren birçok engel bulunmaktadır.

Afet sürecinde yaşanan deneyimler, sürece en iyi hazırlanmış hükümetlerin bile büyük bir felaket meydana geldiğinde uluslararası yardıma ihtiyaç duyabileceğini göstermiştir. Bununla birlikte, çok az hükümet yasal olarak ani bir uluslararası yardım akışı almaya hazırdır. Yasal hazırlık eksikliği, hayat kurtaran yardımı geciktirebilir ve aynı zamanda kalite kontrol ve koordinasyon sorunları yaratabilir. Bu bağlamda afetlerle mücadele edebilme konusunda uluslararası toplum, uluslararası yasal bir prosedürün hazırlanması doğrultusunda bazı adımlar atmıştır. Uluslararası Afet Hukuku Projesi (UAHP) – (International Disaster Response Law) adı verilen bu adım, uluslararası afet yardımının kolaylaştırılmasıyla ilgilenen afet hukuku alanıdır. UAHP, dünya çapında kullanılmış olan Uluslararası Afet Yardımı ve İlk Kurtarma Yardımının Yurtiçi Kolaylaştırılması ve Düzenlemesine İlişkin Kılavuz İlkeleri geliştirmiş olması nedeniyle, dünya çapında afetlere müdahale sürecinde devletlerarası koordinasyonun sağlanması noktasında önemli bir adım olarak değerlendirilmektedir.

UAHP Yönergeleri, hükümetlere, uluslararası afet müdahale operasyonlarında ortaya çıkan yaygın düzenleyici sorunları hafifletmek için afet yasalarını ve planlarını nasıl hazırlayacakları konusunda bir dizi tavsiyeler içermektedir. Afet sürecinde uluslararası sistemde UAHP önem kazanmakla birlikte diğer bazı kavramlarda bu proje ile birlikte değerlendirilmektedir. Uluslararası hukukta tartışmalı bir konu olan “koruma sorumluluğu” kavramı UAHP’nin henüz tam bir işlevsellik kazanmaması nedeniyle, günümüzde uygulanabilir olma özelliği taşımaktadır. Ancak koruma sorumluluğu ile ilgili de uluslararası sistemde önemli eleştiriler bulunmaktadır. Bu çalışmada

afet süresince uluslararası iş birliğinin önemi bağlamında UAHP'nın gelişim süreci ve günümüzde afet sürecinde uygulanabilirliği tartışmalı olan “koruma sorumluluğu” konuları irdelenecektir.

I. AFET TANIMI VE AFET TANIMININ ULUSLARARASI HUKUK AÇISINDAN ÖNEMİ

Birleşmiş Milletler (BM) tarafından tanımlandığı şekliyle afet, afette etkilenen topluluk veya toplumun kendi kaynaklarını kullanarak başa çıkma kabiliyetini aşan yaygın insani, maddi, ekonomik veya çevresel etkileri içeren bir topluluk veya toplumun işleyişinde ciddi bir bozulmadır^[1]. Afet hasarı, afet sırasında ve afetten hemen sonra meydana gelir. Bu süreç fiziksel birimlerle ölçülür ve fiziksel varlıkların tamamen veya kısmen yok edilmesini, temel hizmetlerin aksamasını ve etkilenen bölgedeki geçim kaynaklarının zarar görmesini tanımlar.^[2] Afet yönetimi ise, söz konusu felaketin insani, maddi, ekonomik veya çevresel etkileriyle nasıl başa çıkıldığı konusudur. Afet sürecinde tehlikelerin, savunmasızlığın ve riskin potansiyel olumsuz sonuçlarını azaltamamanın birleşimi felakete sonuçlanacağından BM afet yönetimi konusunda bazı organlara sahiptir ve bu organlar afet sürecinde önemli bir rol oynamaktadırlar.^[3]

Afet, tanımı gereği beklenmeyen bir olaydır ve afetler doğal (iklimsel, sismik veya diğer doğal nedenler) veya insan kaynaklı (kazara veya gönüllü) olarak meydana gelebilmektedir.^[4] Afet sürecinde ulusal ve uluslararası makamlar genel olarak afetten etkilenen nüfusa yardım sağlamak ve afetin etkilerini azaltmak konusunda bazı sorumluluklara sahiptir ve süreçte öncelikli sorumluluk afetten etkilenen ulusal makamlara aittir.^[5]

[1] “Disaster”, The United Nations Office for Disaster Risk Reduction (UNDRR), Erişim 28 Temmuz 2023, <https://www.undrr.org/terminology/disaster>.

[2] “What is a disaster?.” Erişim 28 Temmuz 2023, <https://www.ifrc.org/our-work/disasters-climate-and-crises/what-disaster>

[3] Seth Doe Vordzorgbe, *United Nations International Strategy For Disaster Reduction*, (Nairobi: United Nations/ISDR, December 2006), 2.

[4] Elvira Cameron, “Natural Disasters and International Law.” Erişim 20 Haziran 2023, <https://peacepalacelibrary.nl/blog/2017/natural-disasters-and-international-law>.

[5] Cameron, “Disasters (Natural or Humanitarian).” <https://guide-humanitarian-law.org/content/article/3/disasters-natural-or-humanitarian/>.

Devletler büyük afet süreçlerinde, afet sürecinin yönetimi konusunda bazen yetersiz kalabilmekte ve bu tür durumlarda diğer devletler ile iş birliğine gidebilmektedirler. Bu iş birliği sürecinde hangi uluslararası hukuk kuralının uygulanacağı konusunda uluslararası hukuk bazı düzenlemeler içermektedir ancak bu düzenlemeler yeterli görülmemektedir. Bu süreçte afet durumunda devletlerarası ilişkilerde hangi uluslararası hukuk kurallarının uygulanabileceğini belirlemek için, afetin veya etkilenenlerin ihtiyaçlarının kapsamına değil, afetin içeriğine ve nedenine (doğal veya çatışmayla ilgili) bakmak önem teşkil etmektedir. Bu nedenle afet sürecinde uluslararası hukuk kurallarını uygulayabilmek için, her bir durumu tam olarak nitelendirmek çok önemlidir. Çünkü bu nitelik ilgili farklı aktörlerin haklarını ve yükümlülüklerini belirlemektedir.^[6]

Devletlerarası yardım sürecinde uygulanacak uluslararası hukuk kurallarının belirlenmesinde, afetin kapsamını belirten sözcükler dikkatli seçilmelidir. Örneğin afet, insani felaket, kriz, savaş ya soykırım gibi sözcükler anlamları bakımından uluslararası hukuk açısından farklı sonuçlar doğurabilecektir.^[7] Bu tür terimler, devletlerin ve diğer aktörlerin bir durumun nitelendirilmesinden kaynaklanan belirli yükümlülüklerden kaçınmasına ya da yaşanan durum ile ilgili olarak bazı sorumluluklar yüklenmesine olanak tanıyabilir.^[8]

Örneğin 1994 yılında Ruanda’da yaşananlar,^[9] aylarca “insani kriz^[10]” olarak anılmış ve bu durum soykırım olarak kabul edilmemişti. Devletlerin

[6] Erica Harper, *International Law and Standards Applicable in Natural Disaster Situations*, (Published by: International Development Law Organization, 2009), 13-15.

[7] Felix Schwendimann, “The Legal Framework of Humanitarian Access in Armed Conflict,” *International Review of the Red Cross* 93, no. 884 (2011): 995- 997.

[8] IFRC, *Introduction to the Guidelines for the Domestic Facilitation and Regulation of International Disaster Relief and Initial Recovery Assistance*, (International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, September 2017).

[9] 1948 Soykırım Suçunun Önlenmesi ve Cezalandırılmasına Dair Sözleşme’ye Taraf Devletler bu tür fiilleri önleme ve cezalandırma yükümlülüğü altındadırlar. 1948 Soykırım Suçunun Önlenmesi ve Cezalandırılmasına Dair Sözleşme https://inhak.adalet.gov.tr/Resimler/Dokuman/2312020093827bm_11.pdf.

[10] İnsani krizler, genel olarak insan kaynaklı çatışmalar, doğal afetler ve salgın hastalıklar da dahil olmak üzere insan haklarıyla ilgili kaygılara neden olan ve önceden var

ve uluslararası örgütlerin yaşanan süreci soykırım olarak kabul etmemesinin nedeni, Soykırım Suçunun Önlenmesine Dair Sözleşme^[11] bağlamında harekete geçmek istememeleri olarak değerlendirilmiştir.^[12] Ruanda’da yaşanan soykırımda birçok insanın hayatını kaybetmesinin ardından, 8 Haziran 1994’te BM Güvenlik Konseyi’nde kabul edilen kararda^[13] Konsey, Ruanda’da yaşanan süreci “soykırım eylemlerinin meydana geldiği süreç” olarak kabul etmiş ve soykırımın sürecin bölgede barış ve güvenlik için bir tehdit oluşturduğunun altını çizmiştir^[14]. Böylece yaşanan sürecin “insani kriz” değil “soykırım” olarak nitelendirilmesi, uluslararası hukuk açısından farklı sonuçlar doğurmuştur.^[15]

Türkiye’de 6 Şubat 2023 tarihinde gerçekleşen depremler ise gerek Türk makamları gerekse uluslararası diğer kuruluşlar tarafından “doğal afet” olarak nitelendirilmiş ve Türkiye’nin çağrısı olmadan herhangi bir yardım müdahalesinde bulunulmamıştır. Sürecin ilerleyen saatlerinde Türk yetkili

olan insan hakları hassasiyetlerini şiddetlendiren süreçlerdir. COVID-19 ve iklim değişikliği gibi süreçler insani kriz olarak tanımlanabilir. Detaylı bilgi için bkz. UNCHR, “About Humanitarian Crises And Human Rights,” <https://www.ohchr.org/en/humanitarian-crisis>.

- [11] “Soykırım Suçunun Önlenmesi ve Cezalandırılması Sözleşmesi”, Erişim 10 Temmuz 2023, https://inhak.adalet.gov.tr/Resimler/Dokuman/2312020093827bm_11.pdf.
- [12] Soykırım Suçu kapsamında devletlerin sorumluluğu ile ilgili detaylı bilgi için bkz. Ozan Değer, “Soykırım Suçu ve Devletin Sorumluluğu: Uluslararası Adalet Divanı’nın Bosna-Hersek v. Sırbistan-Karadağ Kararı,” *Uluslararası İlişkiler Dergisi* 6, no. 22 (2009): 61-95.
- [13] Resolution 925 (1994) Adopted by the Security Council at its 3388th meeting, on 8 June 1994, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N94/244/54/PDF/N9424454.pdf?OpenElement>.
- [14] Resolution 929 (1994) Adopted by the Security Council at its 3392nd meeting, on 22 June 1994, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N94/260/27/PDF/N9426027.pdf?OpenElement>.
- [15] Huma Haider, *International Legal Frameworks for Humanitarian Action: Topic Guide*, (Birmingham: University of Birmingham Press), 33 – 34.

makamları yaşanan krizi 4. Seviye afet durumu olarak ilan etmiş ve uluslararası yardımını da içeren adımlar atılmıştır.^[16]

Sonuç olarak uluslararası hukuk açısından afetin tanımı ile ilgili kullanılacak olan terimler son derece önemli olup, bu terimler neticesinde devletlerin ve uluslararası örgütlerin sorumlulukları belirlenecektir. Bu bağlamda UAHP ile ilgili çalışmalar yapılırken bu tanımlamalara da dikkat edilmiş olup, projede genellikle doğal afet sürecinde iş birliği yapılması konusunda fikirler üretilmiştir.

II. ULUSLARARASI AFET HUKUKU PROJESİ İLE İLGİLİ ÇALIŞMALAR

Günümüzde afetlere devletlerin tek başına müdahalelerinin yetersiz kalması, uluslararası hukukta kodlama faaliyetleri ile afet önleme, yönetim ve kurtarma müdahalesinin daha iyi bir senkronizasyonu ve koordinasyonu ihtiyacını ortaya çıkarmıştır. Bu bağlamda Uluslararası Kızılay – Kızılhaç Teşkilatları Federasyonu, afet sürecinde iş birliği ve koordinasyonun daha iyi sağlanabilmesi adına bir UAHP’ni geliştirmiştir. Uluslararası Kızılay – Kızılhaç Teşkilatları Federasyonu, UAHP Programına 2001 yılında başlamış ve Program, uluslararası normlar üzerine çalışmalar, insani yardım aktörlerinin karşılaştığı ortak sorunlara ilişkin araştırmalar ve bölgesel istişareler konuları çerçevesinde yürümüştür.^[17] Kasım 2007’de Uluslararası Kızılay – Kızılhaç Teşkilatları Federasyonu UAHP kapsamında, Cenevre Sözleşmelerinin tüm Yüksek Sözleşmeci Tarafları tarafından oybirliğiyle kabul edilen “Uluslararası Afet Yardımı ve İlk Kurtarma Yardımının Yerel Olarak Kolaylaştırılması ve Düzenlenmesi İçin Kılavuz İlkeleri”ni BM Genel Kurulu’na sunmuştur.^[18] BM Genel Kurulu, 63. oturumunda üye devletlerin Kılavuz İlkelere

[16] “Türkiye deprem bölgesi için 4. seviye yardım alarmı verdi: 4. seviye alarm nedir?”, Erişim 17 Haziran 2023, <https://www.ntv.com.tr/galeri/turkiye/turkiye-deprem-bolgesi-icin-4-seviye-yardim-alarimi-verdi-4-seviye-alarm-nedir,ay2ZmxzxFUa3ObhMOPv8qA/zzIW61eu40KDtS5iXMO4Mw>.

[17] International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, *International Disaster Response Laws (IDRL) Project Report 2002-2003*, (Geneva, 2003).

[18] IFRC, *the Guidelines for the Domestic Facilitation*.

uyumunu teşvik eden 3 karar kabul etmiş ve bu tür yönergelerle olan ihtiyacı da birçok kararda yinelemiştir.^[19]

Uluslararası Kızılay – Kızıllaç Teşkilatları Federasyonu'nun, UAHP Yönergelerine ek olarak, Birleşmiş Milletler Afet Riskini Azaltma Ofisi, 2005 yılında Hyogo Eylem Çerçevesini (HEÇ) derlemiş ve HEÇ, hükümetler ve diğer kuruluşlar arasında afet müdahalesini ve koordinasyonunu geliştirmeye yönelik öncelikleri ve ilkeleri özetleyen 10 yıllık bir plan şeklinde tasarlanmıştır.^[20]

UAHP Yönergeleri, bir andlaşma metni gibi yasal olarak bağlayıcı değildir ve devletlerarası ilişkileri düzenlemez. İlkeler, hükümetlere afet yönetimi ile ilgili iç hukuklarını en iyi şekilde nasıl yapılandıracaklarına dair tavsiyeler içermektedir. Yönergenin bir diğer işlevi ise doğal afet müdahalelerinde bulunan engelleri ortadan kaldırmanın bir yolu olarak ülkeler genelinde tek tip mevzuatı teşvik etmek, mal ve yardım personelinin girişine yönelik engelleri ortadan kaldırmak, afet sürecinde faaliyet gösterecek kuruluşların yasal olarak tanınmasını sağlamak ve kuruluşlar ve hükümetler arasında koordinasyonu geliştirmektir.^[21]

UAHP Yönergeleri devletlerin afet krizinden önce de afetlere hazırlanmalarına yardımcı olmak için tasarlanmıştır. UAHP Yönergeleri ayrıca, ulusal kapasiteyi aşan büyük bir felaketin başlamasının ardından mümkün olan en kısa sürede, devletlerin yardımcı uluslararası aktörleri koordineli bir müdahaleye entegre etmelerine yardımcı olan bir yasadır. UAHP kapsamında hazırlanan kanunlar ve politikalar, afet risk yönetiminin tüm yönlerinin temelini oluşturur. Proje dünyanın her yerindeki toplulukları koruyarak ve toplulukları afetlere hazırlayarak afet risk yönetiminin genellikle görünmeyen temelini oluşturmayı amaçlar. UAHP, aşağıdaki ana tematik alanların tümünü ele alan kapsamlı bir afet risk yönetimi yaklaşımını savunmaktadır:^[22]

[19] IFRC, *the Guidelines for the Domestic Facilitation*. 7.

[20] IFRC, *the Guidelines for the Domestic Facilitation*. 8.

[21] J. Benton Heath, "Disasters, Relief and Neglect: The Duty to Accept Humanitarian Assistance and the Work of the International Law Commission," *Journal of International Law and Politics*, 43 (2011): 419-477.

[22] International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, *An Introduction to IFRC Disaster Law*, (2022), 5.

- A. Afete hazırlık ve müdahale
- B. Afet risklerini azaltma
- C. Halk sağlığı acil durumları
- D. Uluslararası afet müdahalesi
- E. Arama kurtarma
- F. Ulusal ve uluslararası derneklerin yardımcı rolü

Sonuç olarak UAHP ile afetlerle mücadele konusunda daha kapsamlı bir yasal düzenleme oluşturularak afetlerin yıkıcı potansiyelinin ve insan-malzeme maliyetlerinin azaltılacağı düşünülmektedir. UAHP uluslararası sistemde bulunan yasal boşlukların ve tutarsızlıkların keşfedilmesine ve afet önleme ile afet yönetimini amaçlayan uluslararası mekanizmaları daha etkili hale getirmek için yararlı bir süreç olacaktır.

III. ULUSLARARASI AFET HUKUKU PROJESİ KAPSAMINDA HAZIRLANAN ULUSLARARASI AFET YARDIMI VE İLK İYİLEŞTİRME YARDIMININ KOLAYLAŞTIRILMASI VE DÜZENLENMESİNE İLİŞKİN MODEL KANUN

UAHP kapsamında hazırlanan “Uluslararası Afet Yardımı ve İlk İyileştirme Yardımının Kolaylaştırılması ve Düzenlenmesine İlişkin Model Kanun” ile uluslararası afet yardımını yönetmek için ülkeler arasında iş birliği yapılması amaçlanmıştır.^[23] UAHP Yönergeleri gibi, bu Model Kanun da devletlerin büyük uluslararası afet operasyonlarında ortaya çıkan en yaygın yasal ve afetle müdahaleyi zorlaştırıcı sorunlara hazırlıklı olmalarına yardımcı olmayı amaçlamaktadır.^[24]

Afet sürecinde küresel deneyim, uluslararası yardım operasyonlarını yönetmenin giderek daha karmaşık hale geldiğini göstermiştir. Afet sürecinin yönetilmesi ile ilgili yeterli bir ulusal ya da uluslararası düzenlemenin bulunmaması afet yönetim sürecini zorlaştırabilir. Özellikle yıkıcı bir felaketin ardından alelacele tasarlanan geçici uluslararası yaklaşımlar, genellikle devlet

[23] International Disaster Response Laws, Rules and Principles (IDRL) Programme Appeal (August 2011), <file:///C:/Users/Dell/Downloads/MAA0000411myr.pdf>.

[24] International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, *Model Act For The Facilitation and Regulation of International Disaster Relief and Initial Recovery Assistance*, (United Nations, March 2013), 6.

kontrolünün kaybedilmesine ve ülkeye uygunsuz veya kalitesiz yardımın gelmesine yol açmaktadır. Ayrıca bu tür geçici yaklaşımlar, çoğu zaman en acil ihtiyaç duyulduğunda, doğru yardımı engelleyen gereksiz kısıtlamalara, gecikmelere ve masraflara neden olmaktadır. Ne yazık ki, afet yardımı ile ilgili uluslararası düzenleyici sorunların yaygın deneyime rağmen, çok az sayıda hükümetin uluslararası afet yardımı ile ilgili kapsamlı kuralları veya prosedürleri vardır.^[25]

2011 yılında, 31. Uluslararası Kızılağaç ve Kızılay Konferansı'nda Model Kanunun pilot versiyonu başlatılmış ve Uluslararası Konferansın katılımcıları (Cenevre Sözleşmelerine taraf devletler ve Kızılağaç ve Kızılay Hareketi bileşenleri), proje ortaklarının Model Kanunu geliştirme çabalarını memnuniyetle karşılamışlardır.^[26] Haziran 2012'de ise New York'taki Ekonomik ve Sosyal Konsey'de Model Kanun ile ilgili ek istişare toplantıları düzenlenmiştir. Son olarak Aralık 2012'de BM Genel Kurulu 67/87 sayılı kararında, Model Kanun proje ortaklarının model kanunu geliştirme çabalarını da memnuniyetle karşıladığını bildirmiştir.^[27]

Model Kanunun hazırlanmak istemesi ile ilgili olarak afet sürecinde yaşanan yasal ve müdahaleyi zorlaştırıcı sorunlar genellikle şunları içermektedir:^[28]

- Acil bir duruma uyarlanmamış gümrük ve göçmenlik yasalarının gereklilikleri nedeniyle uluslararası insani yardım personelinin, mallarının ve ekipmanının girişindeki gecikmeler;
- Yardım malzemeleri ve faaliyetlerine geçiş ücreti ve vergi konulması;
- Yabancı (uluslararası) insani yardım kuruluşlarına yasal tanınma sağlamada yaşanan zorluklar; bu zorluklar kuruluşların, banka hesabı açamamaları, yerel personeli işe alamamaları, bina kiralayamamaları veya ülkede verimli yardım için gerekli diğer yasal işlemleri yapamamaları anlamına gelmektedir.

[25] IFRC, *Model Act For The Facilitation Report*, 7.

[26] IFRC, *Model Act For The Facilitation Report*, 7.

[27] IFRC, *Model Act For The Facilitation Report*, 8.

[28] IFRC, *Model Act For The Facilitation Report*, 8.

Uluslararası yardımın kalitesi ve koordinasyonu ile ilgili sorunlar ise şunları içerebilir:^[29]

- Gereksiz veya uygun olmayan yardım malzemelerinin ithali;
- Yerel makamlar ve diğer yardım sağlayıcılarla koordinasyon eksikliği;
- Yetersiz eğitim almış personelin kullanılması;
- Kültürel olarak kabul edilemez davranışlar ya da yabancı personelin kendi dinini yayma girişimleri.

Dünyanın dört bir yanındaki yasal sistemlerin çeşitliliği ve özellikle afet yönetimine yönelik farklı yerel yaklaşımlar göz önüne alındığında, bu modeldeki her maddenin her ülke için aynı derecede geçerli olamayacağı düşünülmektedir^[30]. Her durumda, metnin ulusal koşullara göre uyarlanması gerekecek ve ayrıca bazı ülkelerde, bu modelde yer alan tüm konuları kapsayan tek başına bir yasanın benimsenmesi de mümkün olmayabilecektir^[31]. Ancak yine de Model Kanununun afet yönetimi, gümrük, vergilendirme, sağlık, telekomünikasyon veya ulaşım ile ilgili örnek mevzuat veya yönetmelikleri, ülkelerin mevcut yasalarında veya kurallarında yapılacak değişiklikler için ilham kaynağı olarak kullanılabilir.^[32]

Ayrıca, Model Kanunun yerel afet müdahalesini koordine etmek için bir sistem ortaya koymadığına da dikkat edilmelidir. Bununla birlikte, bu metindeki bazı hükümlerin bazı ülkelerdeki mevcut mevzuatla çelişkili veya örtüşen yanlarının bulunması da oldukça olasıdır. Bu nedenle, bu Model Kanunu yeni bir şey oluşturmak için kullanmadan önce her durumda mevcut yasa ve kuralları incelemek de önemlidir.^[33]

[29] Heath, “Disasters,” 419 – 477.

[30] Cameron, “Natural Disasters.”

[31] Cameron, “Natural Disasters.”

[32] Heath, “Disasters,” 419 – 477.

[33] Cameron, “Natural Disasters.”

IV. ULUSLARARASI AFET HUKUKU PROJESİNİN ULUSLARARASI HUKUK KURALLARI AÇISINDAN ANALİZİ

UAHP tarafından belirlenmiş olan kurallar, afetten etkilenen devletlere uluslararası yardımı kabul etme zorunluluğu yüklememektedir. Zira böyle bir zorunluluk uluslararası hukuk açısından farklı sonuçlar doğurabilecektir.

UAHP ile ilgili Yönergelerin devletler açısından kabul edilmesi ya da edilmemesi, ilgili devletin iç işlerini ilgilendiren bir meseledir ve uluslararası hukuk bu konuda önemli bir ilkeye sahiptir. Uluslararası hukukun temel ilkelerinden olan “devletlerin iç işlerine karışmama ilkesi”, BM tarafından “*Hiçbir Devlet veya Devletler grubu, doğrudan veya dolaylı olarak, herhangi bir sebeple, diğer herhangi bir Devletin iç işlerine veya dış işlerine müdahale etme hakkına sahip değildir*”^[34] şeklinde belirtilmektedir. BM açıklamasında belirtilen “herhangi bir sebeple” içişlerine karışılmayacağı konusu günümüzde afet durumunda tartışmalı bir hal almıştır. Devletlerin içişlerine müdahale etmeme ilkesi, uluslararası hukukun önemli bir yönüdür. 1945 tarihli BM Antlaşması’nda bu durum şöyle belirtmektedir: “*İşbu Antlaşma’nın hiçbir hükmü, Birleşmiş Milletlere herhangi bir devletin kendi iç yetki alanına giren konulara müdahale yetkisi vermediği gibi üyeleri de bu türden konuları işbu Antlaşma uyarınca bir çözüme bağlamaya zorlayamaz; ancak bu ilke, VII. Bölümde öngörülmüş olan zorlayıcı önlemlerin uygulanmasını hiçbir biçimde engellemez.*”^[35] İçişlerine karışmama ilkesine aykırı olarak, BM Şartı’nın VII. Bölümü, Güvenlik Konseyi’nin «*barışa yönelik herhangi bir tehdidin, barışın ihlalinin veya saldırı eyleminin varlığını belirlemesine*” ve «*uluslararası barışı ve güvenliği yeniden tesis etmek için*” askeri veya askeri olmayan eylemlerde bulunmasına izin verir demektir.^[36]

[34] Devletler Arasında Birleşmiş Milletler Şartına Uygun Şekilde Dostane Münasebetler Kurma ve İşbirliği Yapmaya Dair Milletlerarası Hukuk İlkeleri Hakkında Bildiri, https://inhak.adalet.gov.tr/Resimler/Dokuman/2312020095256bm_30.pdf

[35] Birleşmiş Milletler Antlaşması Madde 2/7. Bu hüküm özellikle BM organları için de geçerlidir. Devletlerin içişlerine müdahale etmeme ilkesine bir istisna, Soykırım Suçunun Önlenmesi ve Cezalandırılmasına Dair Sözleşme’de ifade edilmiştir ve Madde 1’de “*Sözleşmeciler Devletler soykırım ister barış zamanında isterse savaş zamanında işlenmiş olsun, önlemeyi ve cezalandırmayı taahhüt ettikleri soykırımın uluslararası hukuka göre bir suç olduğunu teyit ederler*”.

[36] Birleşmiş Milletler Antlaşması VII. Bölüm Madde 41- 51.

BM Genel Kurulu’nun 1991 yılında almış olduğu 46/182 sayılı kararı^[37], afetten etkilenen devletin kendi topraklarındaki yardımdan (başlangıç, organizasyon, koordinasyon ve uygulama) birincil derecede sorumluluğa sahip olduğunu ve uluslararası yardımın mutlaka afetten etkilenen devletin rızasıyla sağlanması gerektiğini vurgulamaktadır.^[38] Yine BM Genel Kurulu 1981 – 1982 yıllarında almış olduğu 36/225 sayılı kararında^[39] ise, devletlerin egemenliğinin uluslararası afet yardımında da devam ettiği belirtilmiştir. Bu bağlamda afet sürecinde, afetten etkilenen devletin onayı olmadan herhangi bir uluslararası yardımda bulunmak, devletlerin egemenliğine bir müdahale olarak değerlendirilebilecektir.^[40]

Eburn, afet yardımının afetten etkilenen devletin onayı olmadan konuşlandırılmasının haklı gösterilebileceği konusunda bazı görüşler öne sürmektedir. Eburn’a göre; (i.) bir devletin yardım sağlayamadığı veya sağlamak istemediği durumlarda; (ii.) afetten etkilenen devlette etkili bir hükümetin olmadığı durumlarda; (iii.) afete müdahale eden devletin eyleminin, tehlikenin kendi topraklarına yayılmasını önlemeyi amaçladığı durumlarda ve (iv.) uluslararası barış ve güvenliğe yönelik bir tehditle başa çıkmak için BM himayesinde gerçekleştirilen durumlarda, afetten etkilenen devletin onayı olmadan da yardım gerçekleştirilebilecektir. Tüm bu durumlar Eburn’a göre uluslararası hukuk açısından nadir durumlar olarak değerlendirilecek ve taraf devletin rızası olmadan müdahale edilmesi, yardımların etkili bir şekilde yapılmasını son derece zorlaştıracaktır.^[41] Bu bağlamda Eburn afet

[37] General Assembly Resolution 46/182 which led to the creation of the Department of Humanitarian Affairs (DHA), 19 December 1991.

[38] David Fisher, “Domestic Regulation of International Humanitarian Relief in Disasters and Armed Conflict: A Comparative Analysis,” *International Review of the Red Cross* 89, no. 866, (2007): 345-372,

[39] UN, *Strengthening The Capacity of the United Nations System to Respond to Natural Disasters and Other Disaster Situations*, (1984), UN. General Assembly (36th sess. : 1981-1982)

[40] Matias Thomsen, “The Obligation Not To Arbitrarily Refuse International Disaster Relief: A Question Of Sovereignty,” *Melbourne Journal of International Law* 16, (2015): 6.

[41] Michael Eburn, “International Law And Disaster Response,” *Monash University Law Review* 36, (2010): 162-189.

sürecinde, afetten etkilenen devletin onayı olmadan yapılacak yardımın zorluğunu vurgulaması, devletin yardım için onayının alınmasının önemine dikkat çekmektedir.

Eburn'un devletin onayı olmadan da afetten etkilenen devlete yardım edilmesi gerektiği yönündeki düşüncesi 2008 Nergis Kasırgası ile önemli bir dönüm noktası olmuştur. 2008'de kasırga Myanmar'ı harap etmiş, binlerce insan hayatını kaybetmiş ve birçoğunun insani yardıma ihtiyacı olmuştur. Ancak Myanmar hükümetine, yardım etmeye hazır ve istekli olan devletler ve sivil toplum kuruluşlarının afetten etkilenen nüfusa erişimi Myanmar hükümeti tarafından reddedilmiştir. Ayrıca Myanmar hükümeti afet zamanda sorumluluk almakta da yavaş kalmıştır. Kasırgadan etkilenen insanlara yardımın erişmemesi durumunda bulaşıcı hastalıkların yayılacağına ve binlerce kişinin hayatının tehlikeye gireceğine dair korkular ise üst seviyede olmuştur. Bu süreç Devletlerde Myanmar'daki halkı afetin etkilerinden ve insan hakları ihlallerinden korumak için güç kullanmaları gerektiği yönünde fikirlerin oluşmasına neden olmuştur. 1992'de BM Güvenlik Konseyi'nin onayıyla insani yardımın ulaştırılmasını kolaylaştırmak için Somali'ye yapılan askeri müdahalesi Myanmar'da yaşanan sürece örnek olarak gösterilmiştir^[42]. Nihayetinde, Myanmar'da, yoğun diplomatik çabalar, afetten etkilenen insanlara sınırlı erişim ile yardım sağlamakta kısmen başarılı olmuş ve uluslararası toplum, Myanmar hükümetini koordineli, insani bir müdahaleye katılmaya zorlamak için zorlayıcı olmayan yollar bulabilmiştir. Myanmar'da kasırga sürecinde yardımların ulaşması konusunda pek çok sorunun devam etmesine ve ilerlemenin yavaş olmasına rağmen hükümet ile koordineli hareket edilmesi, Myanmar hükümetinin onayı olmadan gerçekleştirilecek bir yardımdan daha iyi bir alternatif olarak değerlendirilmiştir.^[43]

Afetten etkilenen devlet tarafından insani yardım operasyonları için onay verildiği durumlarda bile genellikle vize ve gümrük kısıtlamaları ile ilgili sorunlar yaşanabilmektedir. Örneğin yabancı afet personeline afetten etkilenen devletler genellikle turist veya diğer geçici vizelerle giriş hakkı vermekte, bu da bu süreleri yenileme ve çalışma izni alma çabalarında

[42] IFRC, *An Introduction to IFRC Disaster Law*, 5.

[43] Rebecca Barber, "The responsibility to protect the survivors of natural disaster: Cyclone Nargis, a Case Study," *Journal of Conflict and Security Law*, 14, (2009): 3-34.

sonradan sorunlara neden olabilmektedir. Bu süreçte gümrük formaliteleri de sık sık karşılaşılan bir sorun olup, yardım malzemeleri uzun süre gümrükte çekilmeyi beklemektedir. Acil durum ortamlarında süreçler genellikle müzakere etmek için çok yavaş veya zordur. Yine bu süreç yardımı bulunacak kayıtsız kuruluşlar, banka hesabı açma, personel kiralama, işçiler için vize alma ve vergi muafiyetleri dahil olmak üzere çeşitli sorunlarla karşı karşıyadır. UAHP dışında acil bir durum öncesinde devletler arasında uluslararası hukukun öngördüğü kurallar bağlamında müzakere edilen ikili ya da çok taraflı anlaşmalar, bu sorunların ele alınmasında önemli ölçüde yardımcı olabilir. Yürürlükte bir anlaşma olmadan, yardımı kolaylaştırma genel yükümlülüğünün ötesinde uluslararası düzeyde çok az rehberlik edecek düzenleme bulunmaktadır.^[44]

2004 yılında yaşanan Hint Okyanusu depremi ve tsunamisinin ardından bölgedeki birçok ülke yine insani yardıma ihtiyaç duymuş ve bu süreçte etkisiz ve verimsiz yardım durumuyla sonuçlanan çeşitli düzenleme ve koordinasyon sorunları ortaya çıkmıştır. Endonezya ve Tayland’daki yardım sürecinde, yardım personelinin operasyonlar sırasında vizelerini yenilemek için önemli bir masraf ve zaman kaybıyla sürekli olarak ülkeden çıkıp tekrar girmeleri istenmiştir.^[45] Gümrük formaliteleri de ayrı bir sorun oluşturmuş ve Endonezya ve Sri Lanka’da sevkiyatların gümrükten çekilmesinde büyük gecikmeler yaşanmış, sonuç olarak birçok gıda ve ilaçlar zayi olmuştur. Yerel kayıt süreçleri de Tayland’da bir sorun oluşturmuş, yabancı Sivil Toplum Kuruluşları felaketin başlamasından aylar sonra bile hükümet kaynaklarından kayıt süreci hakkında bilgi almakta başarısız olmuşlardır. Yerel gruplar ve topluluklarla çok az hükümet danışmanlığı, koordinasyonu ve bilgi paylaşımı yapılmış, bu da verimsiz tekrarlara ve yerel ihtiyaçlara göre uyarılama eksikliğine yol açmıştır. Birçok insani yardım kuruluşu da yerel bağlamlara ve çatışma dinamiklerine aşina olmadığından bu durum etkisiz müdahalelere yol açmıştır. Böylece Endonezya ve Tayland’da devletler tarafından yardımlara “uzaklaştırma” yaklaşımı benimsenmiş ve birçok insan bu süreçten olumsuz etkilenmiştir.^[46]

[44] IFRC, *the Guidelines for the Domestic Facilitation*.

[45] IFC, *An Introduction to IFRC Disaster Law*, 6.

[46] IFRC, *the Guidelines for the Domestic Facilitation*.

Sonuç olarak afet sürecinde afetten etkilenen insanlara, insani yardımın sağlanmasındaki düzenleyici sorunlar günümüzde hala mevcutken, bu sorunlarla mücadele edebilecek yerleşik kapsamlı bir yasal çerçevenin ve bir afet müdahale ve koordinasyon mekanizmasının olmaması nedeniyle UAHP sürece önemli katkı sağlayabilecektir. Ancak yine de UAHP'nin uygulanması ve başarılı olabilmesi önünde devletlerin yardıma izin vermemesi ya da yardıma izin verilse bile yaşanabilecek diğer bazı sorunlar mevcut bulunmaktadır.^[47]

V. ULUSLARARASI HUKUKTA AFETLERLE MÜCADELEDE KORUMA SORUMLULUĞU KONUSUNUN AFET HUKUKU PROJESİ KAPSAMINDA DEĞERLENDİRİLMESİ

Nargis kasırgasının Myanmar'daki yıkıcı etkileri ve hükümetin afetten etkilenen nüfusa yardıma izin vermeyi reddetmesi örneği ya da uluslararası sistemde afetlerle mücadele konusunda UAHP'nin henüz tam olarak işlev kazanamaması, koruma sorumluluğu (Responsibility to protect) kavramını afet durumlarına genişletmek yönünde tartışmalara yol açmıştır. Bu bölümde uluslararası hukukta “koruma sorumluluğu” UAHP kapsamında değerlendirilecektir.

Genel olarak geçmişteki doğal afetler, uluslararası topluluğun (devletler ya da uluslararası örgütler) afetten etkilenen Devletlere yardım sağlama konusundaki istekliliğini ve cömertliğini göstermiştir. Ancak, önceki bölümlerde de açıkladığımız üzere afetten etkilenen devletlere insani yardım sağlanması bazı durumlarda sorunlu olabilmektedir. Uluslararası hukukta devletlerin afet yardımına ilişkin uluslararası yasal yükümlülükleri bulunmadığından afetten etkilenen devlete yardımda bulunulmadığı durumlarda diğer devletlerin insani yardım konusunda herhangi bir sorumluluğu olmadığı sonucu çıkarılabilir^[48]. Afete müdahaleye ilişkin uluslararası yasal yükümlülüklerin olmaması, özellikle afetten etkilenen devletler yardımın sağlanmasını geciktirdiğinde ya da engellediğinde veya uluslararası toplum yetersiz ya da uygunsuz bir

[47] IFRC, *the Guidelines for the Domestic Facilitation*.

[48] IFRC, *An Introduction to IFRC Disaster Law*, 7.

şekilde insani yardım sağladığında bu durum yardım sağlanması konusunda rahatsız edici olabilir.^[49]

Günümüzde uluslararası toplum yıkıcı doğal afetler konusunda artan endişe ve devletlerin afetlerde insanlara karşı sorumluluklarına ilişkin netlik eksikliği nedeniyle, iki ilkenin özümsemesini zorunlu kılmaktadır. Bunlar; egemenlik ve insan haklarıdır. Doğal afetlerle ilgili dünya çapındaki endişelere rağmen, uluslararası topluluk hala temelde afetten etkilenen devlete yardım sürecinde devletlerin egemenliği konusuna büyük önem vermektedir. Ancak burada bazı sorunlar gündeme gelebilecektir. Örneğin Afetten etkilenen devletler, afet kurbanlarına yeterli yardım sağlayamadığında veya sağlamak istemediğinde, uluslararası toplum, afetten etkilenen Devletlerin egemenliğinden ödün vermeden insani yardım sağlayabilmesi konusu günümüzde ciddi bir şekilde tartışılır hale gelmiştir.^[50]

Uluslararası hukukta devlet egemenliğini insan haklarıyla uzlaştıran ve insani müdahaleyi meşrulaştıran bazı teoriler bulunmaktadır. Günümüzde devlet egemenliğine aykırı olarak müdahaleye olanak tanıyan iki teori bulunmaktadır. Bunlar “devletlerin egemenliğini kaybetmesi” ve “koruma sorumluluğu”, teorileridir. Bu teoriler UAHP'nin henüz tam bir işlevsellik kazanmaması nedeniyle doğal afetlerde yardım operasyonları sırasında insani yardımı haklı çıkardıkları için meşru sayılmayı hak ettiği yönünde iddialar bulunmaktadır.^[51]

Devletlerin egemenliğini kaybetmesi ilkesine göre, bir Devlet, ağır insan hakları ihlallerinin meydana gelmesine izin vererek vatandaşlarının haklarına aykırı davrandığında egemenliğini geçici olarak kaybedebilir. Bu durum hükümetin kontrolü kaybettiği durumlara veya kontrolü bulursa bile insan haklarını korumak için gerekli koşulları yaratamadığı veya yaratmak istemediği ve halk kitlelerinin insan haklarının ağır ihlallerinin ortaya çıktığı durumlarda, sorumlu hükümet egemenliğini kaybedilir ve bu durumda uluslararası toplum, gerekli koruma ve yardımı sağlayabilir.^[52] Bu teori,

[49] Tyra Ruth Saechao, “Natural Disasters and the Responsibility to Protect: From Chaos to Clarity,” *Brooklyn Journal of International Law* 32, no. 2 (2007): 671 – 672.

[50] Saechao, “Natural Disasters,” 672.

[51] Saechao, “Natural Disasters,” 673.

[52] IFRC, *An Introduction to IFRC Disaster Law*, 7.

bir Devletin birincil yükümlülüğünün vatandaşlarını korumak olduğunu savunur. Egemenliğin kaybedilmesi teorisi, bir devletin egemenlik statüsünü, halkının insan haklarını koruma kabiliyetine bağlı olarak görmektedir. Bu teoriye göre, bir devletin insan haklarını ihlal ederek egemenliğini kaybettiği algılandığında, uluslararası Devletler topluluğunun müdahalesi kabul edilebilir.^[53]

İkinci teori, koruma sorumluluğudur. Koruma sorumluluğu, Uluslararası Adalet Divanı'nın 1949'da Korfu Kanalı Davasında^[54] oluşturduğu Devlet sorumluluğu kavramından gelişmiştir. Koruma sorumluluğu kavramı daha sonra Uluslararası Hukuk Komisyonu'nun Devletlerin uluslararası hukuka aykırı eylemlerden sorumlu olmalarına ilişkin Taslak Maddelerinde (ILC Taslak Maddeleri) Devlet sorumluluğunun önemini kabul etmesi ile önem kazanmıştır. ILC'nin Taslak Maddeleri, ilgili kısımda, devletlerin sorumluluğu ile ilgili olarak "*bir Devletin uluslararası hukuka aykırı eylemi [veya ihmali], o Devletin uluslararası sorumluluğunu gerektirir.*" şeklinde tanımlanmıştır.^[55] Bu tanıma göre, insan haklarına saygı uluslararası teamül hukuku kapsamında bir Devlet yükümlülüğü olduğundan, Devletlerin kendi topraklarında insan hakları ihlallerinin meydana gelmesine izin vermemek konusunda uluslararası bir sorumluluğu olduğu sonucu çıkacaktır. Aksi takdirde devletler insan haklarına aykırı davranışta bulunduğu anda, uluslararası hukuka aykırı bir eylemde bulunmuş olacaklardır.

ICISS raporu, koruma sorumluluğunun üç sorumluluğu kapsadığını açıklıyor:^[56]

1. **Önleme sorumluluğu:** topluları riske atan iç çatışmaların ve diğer insan yapımı krizlerin hem temel nedenlerini hem de doğrudan nedenlerini ele almak.

[53] Saechao, "Natural Disasters," 674.

[54] The Corfu Channel Case, (U.K. v. Alb.), 1949 I.C.J. 4 (April 9).

[55] "Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts 2001," https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft_articles/9_6_2001.pdf.

[56] Saechao, "Natural Disasters," 674.

2. **Tepki verme sorumluluğu:** yaptırım ve uluslararası kovuşturma gibi zorlayıcı önlemleri ve aşırı durumlarda askeri müdahaleyi içerebilecek uygun önlemlerle zorlayıcı insani ihtiyaç durumlarına yanıt vermek.
3. **Yeniden inşa etme sorumluluğu:** özellikle bir askeri müdahaleden sonra, müdahalenin durdurmak veya önlemek için tasarlandığı zararın nedenlerini ele alarak, kurtarma, yeniden inşa ve uzlaşma için tam yardım sağlamak.

Koruma sorumluluğunun yasal gücüne ilişkin belirsizliğin yanı sıra, uygulanmasıyla ilgili de çeşitli başka zorluklar vardır. 2001 yılında bir raporla gündeme taşınan koruma sorumluluğu kavramı 2005 yılındaki BM Dünya Zirvesi Sonuç Bildirgesi'ne girmiştir. İnsan hakları çerçevesinde ele alınan koruma sorumluluğu, temel hatları ile devletlerin nüfusunun tümünün güvenliğini sağlama şeklinde tanımlanmaktadır.^[57] Koruma sorumluluğu doktrini ile birlikte devletlerin insan hakları çerçevesinde kendi nüfusunu koruyamadığı durumlarda BM Güvenlik Konseyi kararı ile uluslararası toplum adına müdahalede bulunulmasının önü açılmıştır.^[58]

Devlet egemenliği, uluslararası afet yardımı operasyonları için de esastır. Doğal afetler meydana geldiğinde, afetten etkilenen Devletler, uluslararası toplumdaki yardım isteyerek veya yardımı reddederek afetin sonuçlarını tüm yönleriyle yönetme yetkisine sahiptir. Afetten etkilenen devletler, dışarıdan yardım istemenin yaratacağı olumsuz algı nedeniyle ya da çeşitli siyasi nedenlerle yardımı reddedebilirler. Bu durum afetten etkilenen insanların yeterli şekilde korunmasını tehlikeye atabilir ve bunun sonucunda afetzedeleri korumak için uluslararası topluluğunun koruma sorumluluğu kapsamında insani yardım müdahalesi gerekli hale gelebilir.^[59]

Devletlerin doğal afetler sırasındaki eylemlerine ilişkin yerleşik, evrensel bir kılavuz bulunmamasıyla birlikte, geçmiş afetler, doğal afetler meydana gelmeden önce, afet sırasında ve sonrasında afetten etkilenen Devletlerin ve uluslararası topluluğunun belirli sorumlulukları olduğunu bizlere

[57] Louise Arbour, "The Responsibility to Protect as a Duty of Care in International Law and Practice," *Review of International Studies*, 34, (2008): 445-458.

[58] Azime Telli, "İnsani Müdahaleden Koruma Sorumluluğuna Geçiş: Eski Sorun, Yeni Kavram," *NEÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi* 1 (2012): 208.

[59] Saechao, "Natural Disasters," 674.

göstermiştir. Koruma sorumluluğunu doğal afet durumlarına uygulamak, şu durumlarda uluslararası hukukta kabul edilebilir görünmektedir: (1) afetten etkilenebilecek insanları ve diğer bölgeleri uyarma sorumluluğu olan “önleme sorumluluğu” ile yaklaşan bir doğal afet karşısında koruma durumlarda; (2) afetten etkilenen Devletlerin, özellikle kendi topraklarında etkili bir şekilde yardım sağlayamadıkları veya sağlamak istemedikleri durumlarda; (3) afetten zarar görmüş toplulukların yeniden inşası için ortaklaşa çalışma sorumluluğu olan “yeniden inşa etme sorumluluğu” olduğu durumlarda söz konusudur.^[60]

Uluslararası Müdahale ve Devlet Egemenliği Komisyonunun bazı üyeleri, koruma sorumluluğu kapsamında afet sonrası insani müdahalenin, insanların doğal afetlerin etkisinden koruma amaçlı olmadığını savunmuş; bazı devletler ise, bir hükümetin muazzam ihtiyaç ve büyük ölçekli can kaybı tehdidi karşısında yardıma yanıt vermemesinin insanlığa karşı bir suç teşkil etmesi durumunda koruma sorumluluğuna başvurulabileceğini savunmuştur.^[61] Myanmar örneğinde nihai olarak koruma sorumluluğu konusu tartışılmakla birlikte, BM Genel Kurulu insani müdahale kapsamında böyle bir yardımı onaylamamıştır. Bununla birlikte, günümüzde bazı uzmanlar, koruma sorumluluğu kavramının, doğal afet sonrasında uluslararası toplumun uygun rolünü değerlendirmek için yasal bir çerçeve geliştirmede hala önemli olabileceğini savunmaktadır.^[62]

Sonuç olarak afet sürecinde ideal olarak koruma sorumluluğunu kullanma tartışmaları yerine, uluslararası yardımın kolaylaştırılması için ulusal ve uluslararası yasaların geliştirilmesi kanaatimizce daha doğru bir uygulama olacaktır. Başka bir ifadeyle UAHP ve oluşturulacak ikili antlaşmalar ile uygun yasal hükümlerin geliştirilmesini desteklemek afetlerle mücadele konusunda önemli bir gelişme olacaktır.

[60] Gareth Evans, “From humanitarian intervention to the responsibility to protect,” *Wisconsin International Law Journal*, 24, (2006): 703-722.

[61] Resolution adopted by the General Assembly on 16 September 2005 [without reference to a Main Committee (A/60/L.1)] 60/1. 2005 World Summit Outcome

[62] David Fisher, “The Law of International Disaster Response: Overview and Ramifications for Military Actors,” *International Law Studies* 83, (2007): 300 – 303.

SONUÇ

Afet süreçlerinin etkilerinin azaltılması ve sürecin iyileştirilmesi yönünde uluslararası gelişmiş yasal koruma kanunları ve afet müdahalesinin düzenlenmesi çalışmaları, gelecekte kritik değerde önemli olacaktır. Ancak afetlerde, insani yardım aktörleri için bir kaynak olan, antlaşmalar, uluslararası teamül hukuku kuralları, uluslararası standartlar ve tavsiyelerden oluşan uluslararası yasal çerçeve henüz tam olarak yeterli seviyede değildir. Bu tür yasaların oluşturulması birkaç nedenden dolayı yararlıdır. Birincisi, felaketin meydana geldiği devletin uluslararası hukuka göre afet sürecinde afetten etkilenen insanlara yardımda bulunmak ya da ülkesinde uluslararası yardımlara izin vermek gibi yükümlülükleri olabilir. İkinci olarak, uluslararası yasal düzenlemeler insani yardım aktörlerine yerel hukuk sistemi belirsiz, eksik veya reforma ihtiyaç duyduğunda operasyonları hızlandırmak için yol gösterici bir çerçeve sağlar. Üçüncüsü, uluslararası standartlar, yerel yasaları ve mekanizmaları geliştirmede veya değiştirmede afetten etkilenen ülkelerdeki yetkililer için savunuculuk veya yardım için bir temel olarak kullanılabilir.

Afetlerle mücadelede ulusal mücadelenin ötesinde, uluslararası iş birliği de son derece önemlidir. Bu bağlamda ilk olarak UAHP Yönergelerine ve Model Kanuna bağlı olarak ülkeler, kendi iç mevzuatlarını ve altyapılarını iyileştirerek, kendi sınırları içerisinde afetten etkilenen bir nüfusa hızlı ve verimli bir şekilde iyileşmeyi gerçekleştirebilecektirler. Bununla birlikte, uluslararası hukukta doğal afetlerle ilgili ihtiyaçlar ve risklerle ilgili hakların ve usul standartlarının belirlenmesindeki zorlukta unutulmamalıdır. Afet durumlarında uygulanabilir uluslararası hukuk ve standartlara ilişkin çalışmalar tüm insanlık için yararlı olacaktır.

Son olarak UAHP, afet sürecinde afetten etkilenen devletlere ihtiyaç duyabilecekleri uluslararası yardımı hazırlanmak açısından da faydalı bir proje olarak değerlendirilebilir. Dünya üzerinde yaşanan afetler, afetten etkilenen bir devletin, uluslararası insani yardımın girişi ve koordinasyonu için, uluslararası yasal bir çerçevenin faydalı olacağını göstermektedir.

KAYNAKÇA

- Arbour, Louise. “The Responsibility to Protect as a Duty of Care in International Law and Practice.” *Review of International Studies*, 34, (2008): 445-458.
- Barber, Rebecca. “The responsibility to protect the survivors of natural disaster: Cyclone Nargis, a Case Study.” *Journal of Conflict and Security Law* 14, (2009): 3-34.
- Cameron, Elvira. “Natural Disasters and International Law.” 20 Haziran 2023, <https://peacepalacelibrary.nl/blog/2017/natural-disasters-and-international-law>.
- Değer, Ozan. “Soykırım Suçu ve Devletin Sorumluluğu: Uluslararası Adalet Divanı'nın Bosna-Hersek v. Sırbistan-Karadağ Kararı.” *Uluslararası İlişkiler Dergisi* 6, no. 22 (2009): 61-95.
- Eburn, Michael. “International Law and Disaster Response.” *Monash University Law Review*, 36, (2010): 162-189.
- Evans, Gareth. “From Humanitarian Intervention to the Responsibility to Protect.” *Wisconsin International Law Journal*, 24, (2006): 703-722.
- Fisher, David. “Domestic Regulation of International Humanitarian Relief in Disasters and Armed Conflict: A Comparative Analysis.” *International Review of The Red Cross* 89, no. 866, (2007): 345-372.
- Fisher, David, “The Law of International Disaster Response: Overview and Ramifications for Military Actors.” *International Law Studies* 83, (2007): 300 – 303.
- Haider, Huma. *International Legal Frameworks for Humanitarian Action: Topic Guide*. Birmingham: University of Birmingham Press, <https://gsdrc.org/wp-content/uploads/2015/07/ILFHA.pdf>.
- Harper, Erica. *International Law and Standards Applicable in Natural Disaster Situations*. Published by: International Development Law Organization, 2009, <https://citeseerx.ist.psu.edu/document?repid=rep1&type=pdf&doi=82a62c367abcf74179343a4a66f739388c6634ba>.

Heath, J. Benton. “Disasters, Relief and Neglect: The Duty to Accept Humanitarian Assistance and the Work of the International Law Commission.” *Journal of International Law and Politics* 43 (2011): 419-477.

Saechao, Tyra Ruth. “Natural Disasters and the Responsibility to Protect: From Chaos to Clarity.” *Brooklyn Journal of International Law* 32, no. 2, (2007): 671 – 672.

Schwendimann, Felix. “The Legal Framework of Humanitarian Access in Armed Conflict.” *International Review of the Red Cross* 93, no. 884 (2011): 99.

Telli, Azime. “İnsani Müdahaleden Koruma Sorumluluğuna Geçiş: Eski Sorun, Yeni Kavram.” *NEÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi* 1, (2012).

Thomsen, Matias. “The Obligation Not to Arbitrarily Refuse International Disaster Relief: A Question of Sovereignty.” *Melbourne Journal of International Law* 16, (2015).

Vordzorgbe Seth Doe. *United Nations International Strategy For Disaster Reduction*, Nairobi: United Nations/ISDR, December 2006.

Diğer Kaynaklar

Disasters (Natural or Humanitarian), erişim 20 Haziran 2023, <https://guide-humanitarian-law.org/content/article/3/disasters-natural-or-humanitarian/>.

General Assembly Resolution 46/182 which led to the creation of the Department of Humanitarian Affairs (DHA), 19 December 1991.

International Disaster Response Laws, Rules and Principles (IDRL) Programme Appeal (August 2011), <file:///C:/Users/Dell/Downloads/MAA0000411myr.pdf>.

International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, *International Disaster Response Laws (IDRL) Project Report 2002-2003*, (Geneva, 2003),

- International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, *Introduction to the Guidelines for the Domestic Facilitation and Regulation of International Disaster Relief and Initial Recovery Assistance*, (Geneva, 2017),
- International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, *Model Act For The Facilitation and Regulation of International Disaster Relief and Initial Recovery Assistance (With Commentary)*, (United Nations, March 2013).
- International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, *An Introduction to IFRC Disaster Law*, (2022).
- Introduction to the Guidelines for the Domestic Facilitation and Regulation of International Disaster Relief and Initial Recovery Assistance*, (International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, September 2017).
- Resolution 925 (1994) Adopted by the Security Council at its 3388th meeting, on 8 June 1994,
<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N94/244/54/PDF/N9424454.pdf?OpenElement>.
- Resolution 929 (1994) Adopted by the Security Council at its 3392nd meeting, on 22 June 1994, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N94/260/27/PDF/N9426027.pdf?OpenElement>.
- Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts 2001, https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft_articles/9_6_2001.pdf.
- The Corfu Channel Case, (U.K. v. Alb.), 1949 I.C.J. 4 (April 9).
- The United Nations Office for Disaster Risk Reduction (UNDRR), “Disaster”, Erişim 28 Temmuz 2023, <https://www.undrr.org/terminology/disaster>
- Türkiye deprem bölgesi için 4. seviye yardım alarmı verdi: 4. seviye alarm nedir?, erişim 17 Haziran 2023, <https://www.ntv.com.tr/galeri/turkiye/turkiye-deprem-bolgesi-icin-4-seviye-yardim-alarimi-verdi-4-seviye-alarm-nedir,ay2ZmxzxFUa3ObhMOPv8qA/zzIW61eu40KDtS5iXMO4Mw>.

UN, *Strengthening The Capacity of the United Nations System to Respond to Natural Disasters and Other Disaster Situations*, (1984), UN. General Assembly (36th sess. : 1981-1982)

What is a disaster?, Erişim 28 Temmuz 2023, <https://www.ifrc.org/our-work/disasters-climate-and-crises/what-disaster>

Doğal Afetler ve Uluslararası Hukuk: Afet Durumunda Kişilerin Korunmasına İlişkin Taslak Maddeler ve İnsan Hakları

Elif ÇELİK*

Bu makale hakem incelemesinden geçmiştir ve TÜBİTAK–ULAKBİM Veri Tabanında indekslenmektedir.

* Dr. Öğr. Üyesi Elif Çelik, Eskişehir Osmangazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi, Genel Kamu Hukuku Anabilim Dalı, elif.celik@ogu.edu.tr,
ORCID: 0000-0003-4380-1767

Makale geliş tarihi: 31 Mart 2023 **Makale kabul tarihi:** 9 Ağustos 2023

Atıf önerisi: Çelik, Elif. “Doğal Afetler ve Uluslararası Hukuk: Afet Durumunda Kişilerin Korunmasına İlişkin Taslak Maddeler ve İnsan Hakları.” *Ankara Barosu Dergisi* 81, (Deprem Özel Sayısı-I Kamu Hukuku Ekim 2023): 99-127. **DOI:** 10.30915/abd.1380914

DOĞAL AFETLER VE ULUSLARARASI HUKUK: AFET DURUMUNDA KİŞİLERİN KORUNMASINA İLİŞKİN TASLAK MADDELER VE İNSAN HAKLARI

ÖZ

Uluslararası hukukun, yakın zamana kadar doğal afetler konusunda somut bir zemin sağlamak bakımından dağınık ve sistemsiz bir karakter arz ettiği görüşü hakimdir. Bu hukuk dalı bakımından doğal afetler konusu uzunca bir süre insancıl yardım ve destek bağlamıyla sınırlı kalmış ve egemen devletler bu yönde hak ve yükümlülük taahhütleri altına girmekten imtina etmişlerdir. Ne var ki, doğal afetlerin son yıllarda dünya genelinde giderek artan görünümü, uluslararası hukuk mekanizmalarını bu yönde yeni ve hak temelli arayışlara yöneltmiştir. Bu bağlamda uluslararası insan hakları hukukunun sağladığı standart ve güvenceler kilit bir rol oynar niteliktedir. Nitekim insan hakları temelli bir yaklaşım, Uluslararası Hukuk Komisyonu'nun yakın zamanlı bir çalışmasının ürünü olan Afet Durumunda Kişilerin Korunmasına İlişkin Taslak Maddeler'de açık bir biçimde gözlemlenebilmektedir. Bu çalışma, uluslararası afet hukukuna ilişkin mevcut enstrümanları tarihsel olarak ele almanın akabinde, çalışmanın başlığına konu olan Taslak Maddeler'in kısa bir değerlendirmesini sunacaktır.

Anahtar Kelimeler:

Uluslararası Afet Hukuku

Uluslararası İnsan Hakları Hukuku

İnsani Yardım

Uluslararası Hukuk Komisyonu

Taslak Maddeler

INTERNATIONAL LAW AND NATURAL DISASTERS: DRAFT ARTICLES ON THE PROTECTION OF PERSONS IN THE EVENT OF DISASTERS AND HUMAN RIGHTS

ABSTRACT

The prevalent view is that, until recently, the International Law displayed a scattered and unsystematized character in terms of providing a solid ground for the issue of natural disasters. The subject of natural disasters, for a long time has remained in the context of humanitarian aid and support and sovereign states have refrained from taking commitments towards rights and obligations in this aspect. Yet, the worldwide growing appearance of natural disasters in recent years has led the international law mechanisms to a rights based quests. In this sense, the standards and guarantees, which the international human rights provide, could play a key role. Indeed, such tendency towards a human rights based approach can be clearly observed in the recent product of the International Law Commission's work on Draft Articles on the Protection of Persons in the Event of Disasters. Following a historical evaluation of the instruments concerning international disaster law, this study will present a brief assessment of the Draft Articles.

Keywords:

International Disaster Law

International Human Rights Law

humanitarian assistance

International Law Commission

draft articles

GİRİŞ

Modern ulusların tarihinde, afetler karşısında devlet sorumluluğunun gündeme geldiği ilk felaket 1755 yılında Avrupa'nın dördüncü büyük kenti olan Lizbon'da meydana gelen deprem olmuştur.^[1] Batı düşüncesi tarihinde bir kırılma noktası olarak ele alınan bu depreme ilişkin düşünsel tartışmalar bir özne olarak insanın yeterliliğini, kapasitelerini ve sorumluluklarını konu edinen ve yerleşik dini ve metafizik cevapları karşısına alan tartışmaları barındırabilmiştir.^[2] Bu bağlamda aydınlanma dönemi düşüncesinin iki büyük ismi olan Voltaire (François Marie Arouet) ve J. Jacques Rousseau arasındaki yaklaşım farklılığı bir referans noktası olarak anılagelmektedir.^[3] Örnekte Voltaire'in 1756 tarihinde Lizbon Depremi üzerine kaleme aldığı bir şiirine cevaben Rousseau'nun dile getirdiklerinde bir nokta göze çarpar: Rousseau, *depremin etkilediği alanda bulunan yirmi binden fazla çok katlı evi bir arada konumlandırmış olan iradenin tabiat olmadığını* belirtecek ve *tabiatın bizim üzerimizde yarattığı talihsizliklerin bizim bile bile ona ilave ettiklerimizden çok daha az zalim olduğunu* söyleyecektir.^[4] Rousseau'nun bu itirazıyla, tabii afetler konusunu aynı zamanda bir sosyal bilim sorunu olarak konu edinmiş olduğunu ve daha da önemlisi, insani sorumluluk konusunu merkeze aldığı görmek mümkündür. Bu anekdotun çağrıştırdıkları ışığında, bugün geldiğimiz noktada, insanlığın kolektif acılarına ilişkin ahlâki soru ve sorumlulukları, aynı zamanda hukuki birer soru ve sorumluluk olarak ele almamızı sağlayan ulusal ve uluslararası standartlardan faydalanabilmek gereği bir kez daha önem kazanır.

-
- [1] Russel R. Dyness, "The Lisbon Earthquake in 1755: The First Modern Disaster," *Disaster Research Center Preliminary Paper* 333 (2003): 10-11.
- [2] Depremin, tam da içinde cereyan ettiği dönemde bilhassa rasyonel ve ampirik bakış açılarına yönelmek adına bir dönüm noktası olduğu çok kez aktarılmıştır. Bu konuda bir örnek için bkz. Timothy D. Walker, "Enlightened Absolutism and the Lisbon Earthquake: Asserting State Dominance over Religious Sites and the Church in Eighteenth-Century Portugal," *Eighteenth-Century Studies* 48, no. 3 (2015): 307-328.
- [3] Russel R. Dyness, "The Dialogue Between Rousseau and Voltaire on the Lisbon Earthquake: The Emergence of a Social Science View," *International Journal of Mass Emergencies and Disasters* 18, (2000): 98-99.
- [4] Dyness, "The Dialogue Between," 106. İtaliye bölümü doğrudan ve tam bir çeviri olmayıp, gerekli bölümler bu metne uyarlanmıştır.

Afet çalışmaları bugün artık salt tehlikenin kendisini konu edinmenin ötesinde, buna ilişkin direnç ve kırılabilirlikleri de merkezine aldığından, sosyal bilimler ve bilhassa hukukun rolü bu anlamda epey önem kazanmış bir durumdadır.^[5] Geride bıraktığımız on yılda konunun büyük oranda yumuşak hukuk (soft law) belgeleriyle sınırlı olsa da pek çok farklı uluslararası yönerge, karar ve yol gösterici diğer nitelikteki enstrümanlarla ele alındığı da bir gerçekliktir. Bununla beraber uluslararası hukukun doğal afetler konusunu gündeme almak bakımından, 1927 yılında kurulan ancak süreklilik sağlayamayan bir örgüt olan Uluslararası Kurtarma Birliği adlı örgütü (*International Relief Union*) hesaba katmayacak olursak, oldukça geç kalmış olduğunu görmek mümkündür.

Her ne kadar geçtiğimiz çeyrek asırda konuya ilişkin pek çok farklı politika ve düzenleyici metin hayat bulabilmiş olsa ve son otuz yıldır doğal afetler konusunun farklı ülkelerdeki mahkemelere ve bölgesel yargılamalara intikal ettiği görülebilse de^[6], yine de konuya ilişkin uluslararası hukukun sistemli ve tutarlı olmaktan öte dağınık ve çok çeşitli olduğunu söylemek gerekmektedir.^[7] Bu doğrultuda konuya ilişkin şu soru hâlâ cevaplanmayı bekler görünmektedir: Doğal afetler konusunda uygulanabilir ve sistemli bir uluslararası hukuktan ve bu hukukun gereği olan önlem ve yaptırımlarından söz etmek mümkün müdür? Şüphesiz bu soru, bu sınırlı çalışmanın çok ötesine geçebilecek ayrıntıları gerektirebilecektir. Bu nedenle bu çalışma kapsamında uluslararası afet hukukunun mevcut belirsiz ve komplike yapısı ve aynı zamanda yoksunlukları gözetilerek, hak ve sorumluluklar bakımından iş görebilecek olan normatif ölçülerin, uluslararası insan hakları

[5] 2000 tarihli *Dünya Afet Raporu* belgesinin hukuki eksiklik konusunun gündeme getirdiği ve bu yöndeki gelişmelerin hız kazandığı belirtilebilir. International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies (IFRC), *World Disasters Report 2000* (Geneva, 2000), 145.

[6] AİHM *Budayeva and others/Russia* [BD], B. No: 15339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02 ve 15343/02, AİHM *Öneryıldız/Türkiye* [BD], B. No: 48939/99, AİHM *Saldias and others/Spain* [BD], B. No: 76973/01

[7] David Fisher, "The Future of International Disaster Response Law," *German Yearbook of International Law* 55 (2012): 88.

hukuku normlarına dayanabileceği görüşünden hareket edilecektir.^[8] Bu anlamda çalışma, uluslararası insan hakları normlarının mevcut uluslararası afet hukuku olarak anılabilecek alan üzerindeki etki ve etkileşimini, bir uluslararası hukuk sözleşmesi olabilme potansiyeli en yüksek belge olan *Birleşmiş Milletler Uluslararası Hukuk Komisyonu'nun Afet Durumunda Kişilerin Korunması Taslak Maddeleri*'ni^[9] (Taslak Maddeler) ele alarak konu edinecektir.

I. ULUSLARARASI AFET HUKUKUNUN YAKIN TARİHÇESİ

Uluslararası afet hukuku şeklinde bir adlandırmaya başvurabilecekseniz, bunun için oldukça yakın zamanda belirmeye başlayan bir hukuk dalı olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır.^[10] Yine de belirtmek gerekir ki, konuya ilişkin bağlayıcı bir evrensel sözleşmenin yokluğundan hareketle, var olan çok sayıdaki hukuki belgenin ve bu yöndeki mevzuat ve politikalara dayalı gelişmelerin henüz bir uluslararası afet hukuku olarak tanımlanmaya yetmeyeceği yönünde görüşler mevcuttur.^[11] Varlık sorunsalını bir kenara bırakacak olduğumuzdaysa, ortada her halükarda bir geç kalmışlık sorunu belirlemektedir.^[12] Aslında 19. yüzyıldan itibaren uluslararası hukuk, salgın

-
- [8] Bu görüş için bir örnek: Walter Kalin, “The Human Rights Dimension of Natural or Human-Made Disasters,” *55 Ger. Y.B. Int'l L.* (2012): 119–47.
- [9] Report of the International Law Commission “Draft Articles on the Protection of Persons in the Event of Disasters” *A/71/10* (2016)
- [10] Özel raportör Eduardo Valencia-Ospina, söz konusu alanı uluslararası hukukun tartışmasız bir alt dalı olarak kabul etmek gerektiği yönünde görüş bildirmektedir. E. Valencia-Ospina, “The Work of the International Law Commission on the Protection of Persons in the Event of Disasters,” *Yearbook of International Disaster Law* 1 (1) (2019): 6.
- [11] Claire Clement, “International Disaster Response Laws, Rules and Principles: A Pragmatic Approach to Strengthening International Disaster Response Mechanisms,” içinde *The International Law of Disaster Relief*, ed. Caron vd. (Cambridge, 2014), 69.
- [12] Afetler ve uluslararası hukuk ilişkisinin ilk dile getirilişi olarak İsviçreli hukukçu De Vattel'in *Devletler Hukuku* kitabı işaret edilmektedir. E. De Vattel, *The Law of Nations: Or, Principles of the Law of Nature Applied to the Conduct and Affairs of Nations and Sovereigns*, ed. J. Chitty (T. & J.W. Johnson, 1844), 1758.

hastalıklar^[13] da dahil olmak üzere diğer farklı insani kriz halleri olarak adde-dilebilecek durumlarda etkin bir kullanım aracı olagelmıştır. Zira insancıl hukukun kurucu ilkelerini belirlemeyi hedefleyen 1864 tarihli Cenevre Sözleşmesi ile hayata geçmiş olan Kızılhaç ve Kızılay hareketi, ilerleyen yıllarda yalnızca savaş ve çatışmalara konu olan kişileri değil, aynı zamanda diğer felaketlerin mağdurlarını da faaliyet kapsamına almıştır. Ancak aynı şeyi doğal afetlerde uygulanabilecek bir uluslararası hukuk çerçevesi için söylemek mümkün değildir. Bu bakımdan, doğal afetler ve uluslararası hukuk ilişkisinin geç kalmışlığına ilişkin verilen yanıtlardan biri doğal afetler haricinde kriz yaratan birtakım teknolojik ve çevresel kazaların ya da salgınlar gibi durumların, diğer devletlerin ilişkileri ve çıkarları üzerinde doğrudan bir etkiye sahip olabilmesi; doğal afetlerinse genellikle tek bir devletin menfaatiyle ilgili ve kısa süreli etkiye sahip bir olayla sınırlı olmasıdır.^[14] Bu bağlamda çok yakın bir zamana kadar afetlere yönelik global yaklaşımın daha ziyade uluslararası insancıl hukuk odaklı bir eksenle sınırlı kalmış olması ve hak temelli yaklaşımların göz ardı edilmiş olması bir eleştiri konusudur.^[15]

Aslında uluslararası hukukun afetlerle ilişkilendirilebilmesi ve bu yönde uygulanabilir olması gereğine yönelik açık bir çağrı için yine 19. yüzyılın sonuna bakılabilecektir. Zira bu dönemde, savaş yaralılarına ilişkin 1864 tarihli ilk Cenevre Sözleşmesi'nin, aynı zamanda afetlerden zarar görenler için de uygulanması gerektiği konu olabilmıştır.^[16] Bunu takiben 1921 yılında Milletler Cemiyeti döneminde, Kızılhaç tarafından sadece bu konuya ilişkin bir uluslararası sözleşmenin gerekliliğine dikkat çekilmiş^[17] ve 1927

[13] 1851 yılında Paris'te ilki düzenlenen ve 14 konferanstan biri olan uluslararası sıhhi konferanslar akabinde 1892 yılında bu konudaki ilk sözleşme olan Uluslararası Sıhhiye Sözleşmesi kabul edilmiştir.

[14] David F. Pidler, "Disaster Relief and Governance After the Indian Ocean Tsunami: What Role for International Law?," *Melbourne Journal of International Law* 6, no. 2 (2005): 460-461. <https://www.repository.law.indiana.edu/facpub/398>

[15] Didier Fassin, "Humanitarianism as a Politics of Life," *Public Culture* 19, no. 3 (2007): 499-520.

[16] *World Disaster Report 2000*, 149.

[17] Bu yönde bir örgütün gerekliliği 1921 yılında İtalyan Senator Ciraolo tarafından Kızılhaç kanalıyla dile getirilmiş, 1923 tarihli Tokyo depreminin ardından bu yönde bir örgütün gerekliliği yinelenmiş ve uzun süren müzakereler sonucunda nihayet

yılında kurulan Uluslararası Kurtarma Birliği adlı örgüt (International Relief Union) kısa sürecek bir zaman için de olsa, hayata geçebilmiştir.^[18] Nitekim ilgili örgüt sözleşmesinde, Uluslararası Kızılhaç ve Kızılay Dernekleri Federasyonu'na (IFRC) ve ulusal derneklerine özel bir rol ve katılım hakkı vermiş ve bu yapıları yarı devletlerarası bir örgüt niteliği atfetmiştir. Aynı sözleşmenin afet yardım ve yönetimi konusunda yine bugün için de son derece önemli bir ölçüt olan ayrımcılık yasağını vurgulamış olması dikkate değerdir.^[19] Söz konusu örgüt, afet yönetimi ve yardımı konusunu uluslararası bir sözleşme konusu yapabilmek yönündeyse bir başarı gösterememiştir. Örgütün faaliyet alanı kapsamında başarılı olamamış olması büyük ölçüde ekonomik kaynağa sahip olmaması olarak ifade edilmiştir.^[20]

II. Dünya Savaşı sonrasına bakılacak olduğunda konuya ilişkin doğrudan düzenlemelerin daha ziyade ikili anlaşmalar ve bölgesel sözleşmelerle sınırlı kaldığı görülmektedir. 1971 yılında BM Genel Konseyi kararıyla Sekreterlik bünyesinde kalıcı bir ofis olarak kurulan BM Afet Yardım Örgütü (UNDRO) afet yönetiminden sorumlu birim olarak tayin edilmiştir. İlgili birimin 1980'li yıllarda özellikle afet hukukuna ilişkin bağlayıcı bir sözleşme^[21] düzenleme teşebbüsünde bulunduğu ancak bu konuda bir yol kat edemediği de burada aktarılabilir.^[22] Söz konusu sözleşme teşebbüsünün ilgi görmemesinin nedenlerinden biri olarak, sözleşmede hakim olan egemenlik vurgusunun, hükümet dışı aktörler tarafından eleştiri konusu

kurucu sözleşmesinin 1927 yılında Cenevre'de kabul edilmesiyle, örgüt 1932 tarihinde hayata geçebilmiştir.

[18] Örgüte ilişkin bilgi: <https://uia.org/s/or/en/1100038087>

[19] Pidler, "Disaster Relief and Governance," 463.

[20] Peter Macalister-Smith, "The International Relief Union: Reflections on Establishing an International Relief Union of July 12, 1927," *Legal History Review* 54 (1986): 370.

[21] Konu olan tasarı sözleşme "Convention on Expediting the Delivery of Emergency Assistance" başlığını taşımaktadır.

[22] David Fisher, *Law and Legal Issues in International Disaster Response: A Desk Study* (International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, Geneva, 2007), 6.

yapılmış olması belirtilebilir.^[23] Böylelikle konu, sözleşme hukuku boyutu bakımından, daha ziyade devletlerin birbirleriyle ya da uluslararası örgütlerle yaptıkları çok sayıda ikili anlaşmalarla sınırlı kalmıştır. Bu anlaşmaların genellikle bir tutarlılık izlemediği ve birtakım iyi örneklerin aktarımının ötesine geçemediği ifade edilmektedir.^[24]

Bu noktada kısaca değinilebilecek önemli bir dizi başka gelişmeyle, IFRC tarafından 2001 yılında başlatılan “uluslararası afet hukuku (müdahale kuralları) projesidir”.^[25] Proje, afet müdahalesinde hem hukukun önemine vurgu yapmak hem de devletlere bu yönde yapacakları yasal hazırlıklar konusunda bir çerçeve çizmek hedefini taşımıştır. Bu doğrultuda ulusal Kızılağaç ve Kızılay dernekleri ile işbirlikleri artırılmış ve bu kurumların kapasitelerinin geliştirilmesi yönünde faaliyetler yürütülmüştür. Projenin önemli çıktılarının biri 2007 yılında ortaya çıkan, *IDRL Guidelines* adıyla bilinen ve amacı uluslararası afet desteği ve ilk kurtarma yardımının ülke içinde kolaylaştırılmasına ve düzenlenmesine yönelik olan yönergedir.^[26] Bu yönergenin benimsenip uygulanması iki farklı BM Genel Konsey kararında da konu edinilmiş ve desteklenmiştir.^[27] Bir diğeri ise BM kurumlarının da işbirliği ile oluşturulmuş olan ve *Model Act* (Model Yasa) olarak anılan, uluslararası afet ve ilk yardımının kolaylaştırılması ve düzenlenmesi ilkelelidir.^[28] Belirtmek gerekir ki her iki enstrüman da devletlere son derece yol gösterici niteliklere sahip olmakla birlikte birer sözleşme değil, özel nitelikteki bir uluslararası hükümet dışı kuruluş tarafından oluşturulmuş ve devletlere destek olmak niteliğini taşıyan tavsiye niteliğindeki yönergelerdir.

[23] Flavia Zorzi Giustiniani, *International Law in Disaster Scenarios: Applicable Rules and Principles* (Springer, 2021), 4.

[24] Giulio Bartolini, “A Universal Treaty for Disasters? Remarks on the International Law Commission’s Draft Articles on the Protection of Persons in the Event of Disasters,” *International Review of the Red Cross* 99, no. 906 (2017):1105.

[25] <https://disasterlaw.ifrc.org/IDRL>

[26] <https://disasterlaw.ifrc.org/idrlguidelines>

[27] *UN Doc A/RES/63/139*, *UN Doc A/RES/63/141*

[28] <https://disasterlaw.ifrc.org/media/1772>

Günümüze gelindiğinde afet konusunu ele alan evrensel nitelikli bir kaç sözleşme olduğu kabul edilebilecekse de bunlar nükleer kazaların,^[29] endüstriyel kazaların,^[30] petrol kirliliğinin önlenmesi^[31] niteliğiyle sınırlı olan ya da yalnızca afet sırasındaki telekomünikasyon faaliyetlerine^[32] ilişkin olan dar kapsamlı ve belirli konulara özgü sözleşmelerdir. Bu bakımdan yalnızca doğal afetlere ilişkin bir hukuki sorumluluk vurgusunun ön planda olduğu kapsamlı bir sözleşmeden söz etmek olanaklı değildir. Bununla birlikte doğal afetler ya da doğal afetlere yardım ve destek konusunun, bazı bölgesel sözleşmelerde^[33], ya da bazı bölgesel sözleşmelerin konuya ilişkin maddelerinde kendine yer bulabildiği görülmektedir.^[34] O hâlde mevcut genel resme bakarak şunu söylemek mümkündür: Pek çoğu teknik konuları ele alan ve farklı coğrafyalara ilişkin olabilen ancak bağlayıcı olmayan bu belgeler, konuya ilişkin Kızılhaç raporlarında da dile getirildiği üzere, hem

- [29] Convention on Early Notification of a Nuclear Accident (<https://www.iaea.org/topics/nuclear-safety-conventions/convention-early-notification-nuclear-accident>), Convention on Assistance in the Case of a Nuclear Accident or Radiological Emergency (<https://www.iaea.org/topics/nuclear-safety-conventions/convention-assistance-case-nuclear-accident-or-radiological-emergency>)
- [30] Convention on the Transboundary Effects of Industrial Accidents (https://unece.org/DAM/env/documents/2017/TEIA/Publication/ENG_ECE_CP_TEIA_33_final_Convention_publication_March_2017.pdf)
- [31] International Convention on Oil Pollution Preparedness, Response and Cooperation ([https://www.imo.org/en/About/Conventions/Pages/International-Convention-on-Oil-Pollution-Preparedness,-Response-and-Co-operation-\(OPRC\).aspx](https://www.imo.org/en/About/Conventions/Pages/International-Convention-on-Oil-Pollution-Preparedness,-Response-and-Co-operation-(OPRC).aspx))
- [32] Tampere Convention on the Provision of Telecommunication Resources for Disaster Mitigation and Relief Operations (https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXV-4&chapter=25&clang=_en)
- [33] ASEAN Agreement on Disaster Management and Emergency Response (<https://ahacentre.org/wp-content/uploads/2017/05/AADMER.pdf>), OAS Inter-American Convention to Facilitate Disaster Assistance (<https://www.oas.org/juridico/english/treaties/a-54.html>)
- [34] Örneğin African Union Convention for the Protection and Assistance of Internally Displaced Persons in Africa ve African Charter on the Rights and Welfare of the Child sözleşmeleri.

önemli konularda boşluklar barındırmakta hem de birbiriyle örtüşen pek çok hususu tekrar edebilen bir nitelik taşımaktadır.^[35]

Tüm bunların dışında, konuya ilişkin yumuşak hukuk belgeleri olarak adlandırılabilir olan politika, deklarasyon, yönerge, karar gibi diğer hukuki araçların sayısı ise neredeyse karışıklığa sebep olabilecek kadar çoktur. Bu belgelerin ayrıntılarına burada girmek olanaklı olmasa da, içlerinden yakın tarihli biri olan *Sendai Çerçevesi*'nin özellikle afetlerin meydana gelmesinden önceki sürece ilişkin sorumluluklara vurgu yapmak bakımından önem ve yenilik taşıdığı ve somut adımlara yer verdiği belirtilebilir.^[36] Bu bakımdan Sendai Çerçevesi için, teknik olarak bir BM Genel Kurul kararı olması nedeniyle katı bağlayıcılığa sahip olmayan bir belge diyebilirsek de, devletlerin bu yönde geleceğe ilişkin yaklaşım ve sorumluluklarını yansıtmak açısından ulusal ve uluslararası ölçekte önemli bir yol haritası olduğunu söyleyebilmek mümkündür.

II. HAK TEMELLİ NORMATİF GELİŞMELERE SOMUT BİR ÖRNEK: ULUSLARARASI HUKUK KOMİSYONU'NUN AFET DURUMUNDA KİŞİLERİN KORUNMASI TASLAK MADDELERİ

Bugün uluslararası afet hukuku alanındaki gelişmelerde özellikle 2000'li yıllardan itibaren meydana gelen ve global düzeyde yankı uyandıran bir dizi felaketin rol oynadığı açıktır. Zira Katrina Kasırgası, Hint Okyanusu Tsunamisi, Japonya ve Nepal depremleri gibi hadiseler, afet yönetimi, yardımı ve telafisinde uygulanabilecek olan uluslararası hukukunun dağınık karakterini ve noksanlıklarını bir kez daha gün yüzüne çıkarmıştır. Aslında 2001 yılına gelindiğinde, Uluslararası Kızılhaç ve Kızılay Dernekleri Federasyonu söz konusu alandaki uluslararası hukuk karmaşasını ve boşluğunu gidermek niyetiyle başlattığı bir programla^[37], tıpkı silahlı çatışmalar için

[35] Fisher, "Law and Legal Issues," 4.

[36] The Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030 (<https://www.undrr.org/publication/sendai-framework-disaster-risk-reduction-2015-2030>)

[37] İlgili girişim International Disaster Response Laws (IDRL) olarak anılmaktadır. IFRC, *Introduction to the Guidelines for the Domestic Facilitation and Regulation of International Disaster Relief and Initial Recovery Assistance*, 7. https://disasterlaw.ifrc.org/sites/default/files/media/disaster_law/2020-09/1205600-IDRL-Guidelines-EN-LR.pdf

konu olabildiği üzere, yalnızca konuya özgü çerçeve bir anlaşma üzerinde çalışmak isteğini ortaya koymuş ancak bu girişim de yine devletler tarafından beklenen ilgiyi görmemiştir. Böylelikle ilgili programın çalışmaları, yukarıda değinildiği üzere, son derece önemli olmakla birlikte, görece teknik ağırlıklı ve devletlere yol gösterici nitelikte olan iki farklı yönergeyle sınırlı kalmıştır.^[38] İşte bu yarım kalan teşebbüsü gerçekleştirmeye en yakın adımlardan biri Uluslararası Hukuk Komisyonu'nun (Komisyon) potansiyel bir sözleşmeye ilişkin kaleme aldığı Taslak Maddelerdir.

Komisyon, konuyu 2007 yılında gündemine almış ve sekiz farklı oturumun akabinde, 2016 yılında tamamlamıştır. Komisyon, Taslak Maddeler'e ilişkin amacını: Afetten etkilenen kişilerin haklarına tam anlamıyla saygı duyarak, temel ihtiyaçlarını karşılayacak yeterli ve etkin bir afet müdahalesi ortaya koyabilmek olarak belirtmiştir.^[39] Maddeler mevcut ve dağınık uluslararası hukuk kaynaklarının bir kodifikasyonu olarak görülebileceği kadar henüz düzenlenmemiş noktaları da içermesi bakımından bu hukuk dalının ilerlemesi yönünde bir adım olarak da görülebilmektedir.^[40]

Taslak'ta yer alan maddelere geçmeden evvel vurgulanması gereken önemli bir nokta, ilgili maddeleri kaleme alınmasındaki yaklaşım farkıdır. Bu bakımdan bugüne kadar afetler konusundaki uluslararası yaklaşımda ön plana çıkmış olan insani yardım ve destek temelli yaklaşımın ve buna paralel olan dilin yerini, afetlerin ortaya çıkmasını ve olası zararlarının da azaltılmasını gözeten hak temelli bir dille değiştirmiş olduğu gözlemlenebilecektir. Belirtmek gerekir ki konuya ilişkin özel raportör Valencia Ospina'nın hazırlık sürecinin en başından itibaren raporlarında vurguladığı bir nokta, uluslararası afet koruma ve yardımında, uluslararası insan hakları hukukunun etkin bir araç olduğu konusudur.^[41] İnsan hakları temelli bu vurgunun bir uzantısı da alınacak tedbirler bakımından ortaya çıkmaktadır. Zira Taslak, mevcut başlığını afet yönetimi ve yardımı biçiminde almış olsa da, belgenin

[38] İlgili belgeler: Guidelines for the Domestic Facilitation and Regulation of International Disaster Relief and Initial Recovery Assistance ve Model Act for the Facilitation and Regulation of International Disaster Relief and Initial Recovery Assistance belgeleridir.

[39] "Protections of Persons in the Event of Disasters," *UN Doc. A/CN.4/L.831* (2014)

[40] Bartolini, "A universal treaty for disasters," 1106-1108.

[41] *UN Doc. A/CN.4/598*, para 9-10.

içeriğinde aynı zamanda afet riskinin azaltılmasına ilişkin önlemler de göze çarpmaktadır. Bu bakımdan ilgili belge devletlere düşen pozitif sorumluluklar konusu ayrıca bir önem taşımaktadır.

Yine belirtmek gerekir ki Taslak Maddelerin oluşmasında yalnızca insancıl hukuk ve insan hakları değil aynı zamanda uluslararası çevre hukuku gibi alanlar da gözetilmiştir.^[42] Ancak yine de kimi yorumlar, Taslağın aslında hak temelli bir yaklaşımdan yana yeterince açık ve cesur bir tavır alamadığını konu edebilmektedir.^[43] Bununla birlikte, ilgili maddelerin uluslararası hukuk kaynakları içinde son derece dağınık bir biçimde yer alan hususları bir anlamda normatif bir dille sistematize etmeyi başardığı ve bu bakımdan bütünsel denilebilecek bir yaklaşım sergilemiş olduğu inkâr edilemeyecektir.

Taslağın mevcut hukuki statüsü ise kabul etmek gerekir ki henüz belirsizdir. Taslağın var olan uluslararası hukuk teamüllerinin salt bir yansıması mı olduğu; yoksa bu teamülün ötesine geçerek yeni haklar mı yarattığı konusu tartışmalıdır ve bu yönüyle hazırlık süreci boyunca ve takip eden süreçte bazı devletlerin yöndeki endişelerini dile getiren yorumlarla karşılaşmıştır.^[44] Taslak, henüz bir uluslararası sözleşmeye dönüşmemiştir ve bu anlamda devletlerin farklı çekinceleri nedeniyle bu yöne evrilip evrilmeyeceği konusu bir belirsizlik taşımaktadır.^[45] Kimi yorumlarsa Taslağın bir sözleşmeye dönüşmesi yönündeki tavsiyenin, her şekilde, ilgili metnin

[42] Bartolini, “A universal treaty for disasters,” 1109.

[43] Gerhard Hafner, “Doctrinal Views versus State Views on Humanitarian Assistance in the Event of Disasters: Comparing the Work of the Institut de Droit International with that of the International Law Commission,” içinde ed. Rüdiger Wolfrum, Maja Seršić Trpimir Šošić *Contemporary Developments in International Law: Essays in Honour of Budislav Vukas*, (MA, 2016), 539.

[44] Örneğin ABD bu konuda öne çıkan ülkelerden biridir. ABD’nin, Komisyon’un 2016 tarihli 56. oturumuna binaen sunduğu yorumlarda Taslağın mevcut haliyle uluslararası bir yönerge ya da prensipler bütünü olarak ele alınmasından yana görüş bildirdiği görülür. Bu yöndeki yorumlar için özellikle bakılabilir: *UN Doc A/CN.4/696/Add.1*

[45] ABD ve Rusya gibi ülkelerin taslak maddelerin bir sözleşmeye dönüşmesi teklifine olumlu yaklaşmadıkları bilinmektedir. Bartolini, “A universal treaty for disasters,” 1131.

uluslararası hukukun ilerlemesi yönünde bir girişim olarak ele alınabileceğinden yanadır.^[46] Bununla birlikte Genel Kurul bünyesinde 2021 yılındaki son gelişmeler, Taslağın bağlayıcı bir sözleşmeye dönüşmesi teklifinin değerlendirilme aşamasına geçildiğini ortaya koymaktadır.^[47]

III. TASLAK MADDELER VE ULUSLARARASI İNSAN HAKLARI HUKUKU İLİŞKİSİ

Taslak Maddeleri ele alırken göze çarpan ilk husus, mevcut uluslararası sözleşmelerin doğal afetin ne olduğuna ilişkin bir tanım sağlamıyor oluşunun^[48] aksine, Taslağın ilk maddesiyle bir afet tanımı ortaya koyarak işe başlıyor oluşudur. Bu tanıma göre afet: *Geniş çapta can kaybına, büyük ölçekli insani ıstırap ve sıkıntıya, kitlesel boyutlarda yerinden edilmeye veya büyük ölçekte maddi veya çevresel hasara yol açan ve buna bağlı olarak toplumun işleyişini ciddi ölçüde bozan bir olay ya da olaylar dizisi* olarak ele alınmıştır.^[49] Mevcut diğer bölgesel afet sözleşmelerinin aksine, bu tanımda özellikle ve yalnızca *doğal afet* sözcüğüne yer verilmemiş olması, aslında bu konudaki müzakereler sonrasında ortaya çıkabilmiştir. Zira Özel Raportör, uluslararası işbirliğini yalnızca belirli bir afet tipiyle sınırlandırmanın doğru olmayacağını, farklı türden afetlerin de eşit bir yardım ihtiyacı

[46] Sean D. Murphy, “Protection of Persons in the Event of Disasters and Other Topics: The Sixty-Eight Session of the International Law Commission,” *American Journal of International Law* 110, no. 4. (2016): 719.

[47] BM Genel Kurulu, Altıncı Komisyonu, 2021 yılında alınan *A/C.6/76/L.20* no’lu kararlar, Taslak Maddeleri ve ilgili devlet yorumlarını incelemeye aldığı ve bunların bir sözleşmeye dönüşebilmesi yönündeki Hukuk Komisyonu teklifini değerlendirmeye aldığı belirtilmiştir.

[48] 1988 Tampere Sözleşmesinde yapılan afet tanımına göre: bir afet kaza sonucu, doğal ya da insan eylemlerine bağlı olarak olabilen; aniden belirebilen ya da uzun süren ve kompleks bir sürecinin neticesinde de gerçekleşebilecek bir olaydır. Taslak maddelerde yer alan tanım bakımından önemli olansa bu meydana gelişin vahametinin ölçüğü, toplumun işleyişinde ciddi bir kesintiye sebebiyet verecek olması ve insanların hayatlarına, sağlığına, mülkiyetlerine ve çevreye yönelik ciddi ve geniş bir tehdit olmasıdır.

[49] 3 (a) Draft Articles on the Protection of Persons in the Event of Disasters (A/71/10)

doğurabileceğini savunmuştur.^[50] Bu yaklaşımın ardındaki mantığına insan eylemleri ile insan kaynaklı olabilecek afetler arasındaki ilişkiyi gözden kaçırmamak olduğu söylenebilecektir. Bu bakımdan Taslak, afetleri yalnızca doğa olaylarıyla ilişkilendirmekle kalmayarak diğer afetlerde konu olabilecek olan insani sorumluluk boyutunu göz ardı etmemek yolunu seçmiştir.^[51]

Hak temelli bir yaklaşımın uzantısı olarak Taslak'ta yer alan 4. madde, afetler sırasında insan onuruna saygı gösterilmesi kuralını konu edinir. İlgili maddenin varlığına ilişkin açıklama notu maddenin yer almasının rasyoneli olarak, insan onurunun korunması prensibinin temelinde yer aldığı diğer insan hakları sözleşmelerine ve diğer yumuşak hukuk kurallarına referans yapmaktadır.^[52] Bu bakımdan söz konusu saygı ve koruma yalnızca devletler değil aynı zamanda yardımda bulunan diğer devlet ve diğer aktörler tarafından da gözetilecektir.^[53] Bununla birlikte Taslak çalışmaları boyunca bu yönde bağımsız bir maddenin varlığı yerine bunun taslağın giriş kısmında olmasının daha isabetli olacağı yönünde görüş farklılıklarına da rastlanmıştır.^[54] Ancak Taslak'ta korunması gereken bir insan hakları listesine yer verilmemiş olması karşısında, bizzat bu maddenin varlığının ilgili boşlukları doldurmakta etkin olabileceği düşünülebilir.

Taslak'ta yer alan 5. madde, afetten etkilenen insanların uluslararası hukuktan kaynaklanan insan haklarının korunması ve saygı görmesine ilişkindir.^[55] Bu noktada açıklama notları bu korumanın gerek afet öncesi gerekse afet sonrasındaki süreci konu edindiğini özellikle vurgulamaktadır.^[56]

[50] *UN Doc. A/CN.4/598* para 49. Belirtmek gerekir ki silahlı çatışmalardan doğan koşullar bu tanımın dışında yer alır.

[51] 3 nolu maddenin açıklama yorumu, politik ya da ekonomik krizlerin bu tanım dışında tutulduğun bilhassa vurgu yapar. para.10.

[52] 4 nolu madde yorumu, para. 2, 3.

[53] 4 nolu madde yorumu, para. 5, 6.

[54] ILC, "Report of the International Law Commission on the Work of Its 62nd Session" *UN Doc. A/65/10* (2010) para. 305-314, 315.

[55] Haiti depremi sonrasında konuyu ilk kez insan hakları ile birlikte gündemine almış olan İnsan Hakları Konseyi kararı için bkz. *A/HRC/S-13/1*

[56] 5 nolu maddeye ilişkin açıklama notu, para. 1.

Söz konusu koruma yalnızca devletler bakımından değil aynı zamanda uluslararası ve bölgesel örgütler ve afet yardımı için etkin kılınmış diğer hukuki yeterlilikle donatılmış diğer kuruluşlar bakımından da geçerlidir. Bu noktada bazı devletlerin, devlet dışı aktörlerin de devletlerle aynı statüde ele alınması yönünde bir hoşnutsuzluğu dile getirdiğini aktarmak gerekebilir.^[57] Maddenin açıklama yorumlarındaysa, kesin bir insan hakları listesi verme yoluna bilhassa başvurulmadığı belirtilmektedir. Bu yaklaşım 1993 Viyana Konferansı'ndan bu yana varlığını devam ettiren, insan haklarını bölünmez ve birbirine bağımlı olarak ele alan holistik yaklaşımın bir uzantısı olarak ele alınabilecektir. Buna rağmen açıklama notu, maddenin en açık biçimde ilişkide olduğu hakkın yaşam hakkı olduğuna işaret etmiş ve bu konuda devletlerin hem önleyici hem de zarar giderici pozitif yükümlülüklerini vurgulamıştır. Bu bakımdan afet öncesi pozitif sorumluluklara ilişkin özellikle Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (AİHM) kararlarından da yola çıkılarak belirtilebilecek olan bir nokta, devletlerin risk değerlendirmesine yönelik pozitif yükümlülükler yönünde alacağı önlemlerde riskin boyutunun, öngörülebilirliğinin ve alınacak gerekli önlemlerle riskin vuku buluşu esnasında hafifletilip hafifletilemeyeceğinin hesaba katılması gerektiğidir.^[58] Bunun yanı sıra açıklama notu, devletlerin kademeli olarak gerçekleştirmekle yükümlü oldukları sosyal ve ekonomik haklar bakımından temel gıda, sağlık, barınma ve çocuklar için eğitim gibi minimum bir öze sorumlu olduğu hatırlatmasını yaparak aynı zamanda insani yardıma erişim hakkı gibi hakların da bu madde altında gündeme geldiğine işaret etmektedir.^[59]

Taslak'ta yer alan 6. madde, insani yardımda söz konusu olan ayrımcılık yapmama esası çerçevesinde tarafsızlık ve bağımsızlık unsurları ve ayrıca savunmasız grupların bu yardımlara ulaşabilmesi konusunu ele almaktadır.^[60] Nitekim insani yardımın prensiplerine ilişkin BM Genel Kurul Kararı bu

[57] David Fisher, "A Glass Half Full: The International Law Commission's Draft Articles and the Operational Challenges of International Disaster Response," *Yearbook of International Disaster Law Online* 1, 1 (2019): 97.

[58] Silvia Venier, "Positive Obligations under Human Rights Law to Protect against CBRN Risks," içinde *International Law and Chemical, Biological and Nuclear (CBRN) Events*, ed. Andrea de Guttri, vd. (Brill Nijhoff, 2022), 497.

[59] 5 nolu maddeye ilişkin açıklama notu, para. 6.

[60] Humanitarian Principles A/RES/ 46/182 (1991) A/RES/ 58/114 (2003)

prensipleri geçmişte *insaniyet*, *tarafsızlık* ve *yansızlık* olarak vurgulamıştır. Öte yandan açıklama notu ayrımcılık yapmama prensibini aynı zamanda afet yardımında rol oynaması gereken *otonom* bir prensip olarak ele aldığına işaret etmekte ve bununla birlikte kırılgan gruplar lehine olacak olan pozitif ayrımcılık hususunu ayrıca gözettiğini belirtmektedir.^[61]

Taslağın 7 ve 17. maddeleri arasında kalan ve aşağıda değinilecek birtakım maddeler, uluslararası hukukun gelişimi bakımından özellikle önem taşıyan ve görece yenilik barındıran niteliktedirler. Bu maddeler aynı zamanda kimi yazarlar tarafından *yatay ilişkiler* ekseninde kategorize edilebilmektedir.^[62] Ne var ki söz konusu maddelerden bazıları, getirdiği bir takım devletlerarası yükümlülükler nedeniyle belirli itirazlarla karşılaşmıştır. Oysa söz konusu belgenin uluslararası hukuk bakımından taşıyacağı önem ve getireceği potansiyel yenilik aslında tam da buralarda yatmaktadır.

Bu doğrultuda 7. madde, devletlerarasındaki işbirliği yükümlülüğünü ele almaktadır.^[63] Maddeye göre devletler, uygun olduğu ölçüde birbirleriyle, BM ile, Uluslararası Kızılhaç ve Kızılay Cemiyetleri'yle ve diğer yardımcı aktörlerle işbirliği içinde hareket etmek yükümlülüğüne sahiptir. Söz konusu işbirliğinin normatif dayanakları olarak BM Kurucu Şartı'nın özellikle 55 ve 56. maddeleri, Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Sözleşmesi ve sözleşmelere bağlı genel yorumlar konu edinilebilmiştir. Bunun dışında bir diğer normatif dayanak da, devletlerarasında risk ve doğal afetler konusu özelinde dayanışma sorumluluğunu konu edinmiş tek insan hakları sözleşmesi olan 2006 tarihli BM Engelli Kişilerin Hakları Sözleşmesi'nin 11. maddesidir.^[64] Yine, afet öncesi risk azaltılması konusundaki işbirliğini konu edinen Sendai Çerçevesi'nin ilgili prensipleri ve konuya ilişkin diğer genel kurul kararları da referans olarak gösterilebilmiştir. Öte yandan ilgili maddenin tartışmalarında yer alan bazı devletler, devletlerarası işbirliği konusundaki yükümlülüklerle

[61] 6 nolu maddeye ilişkin açıklama notu, para. 5, 7.

[62] Bartolini "universal treaty for disasters," 1118.

[63] (7) Draft Articles on the Protection of Persons in the Event of Disasters (A/71/10)

[64] İlgili madde: "Taraflar Devletler silahlı çatışma halleri, acil insani durumlar ve doğal afetler de dahil olmak üzere risk durumlarında engellilerin korunması ve güvenliğinin sağlanması için insancıl hukuk ve uluslararası insan hakları hukuku dahil uluslararası hukuk çerçevesindeki yükümlülüklerini yerine getirmek için gerekli tüm tedbirleri alır." UNCRPD A/RES/61/106 (2006)

ilişkin bir uluslararası teamül bulunmadığına işaret etmiş, mevcut pratiklerin bu yönde bir kanıt sunmadığı itirazlarını yöneltmiş ve bunun uluslararası hukuk bakımından yerleşik yasal bir zorunluluktan öte gönüllü bir işbirliği olduğu yönünde görüş bildirmişlerdir.^[65] Kimi yazarlarsa, Taslağın bir sözleşmeye dönüşmesi halinde, çatışma dışı ortamlarda geçerli olabilecek *insani bir yardım hakkına sahip olmak* yönünde bir insan hakkına bu madde aracılığıyla bir adım atılmış olacağını belirtmişlerdir.^[66] Bu itirazları hesaba katan maddenin açıklama yorumu, söz konusu uluslararası işbirliğini yine de bir yükümlülük olarak formüle etmekte ve bunu yaparken de yukarıda değinildiği üzere BM Ekonomik Sosyal ve Kültürel Haklar Sözleşmesi'nin ilgili maddelerini ve uluslararası sorumluluk konusunda ilk kez normatif bir dil kullanmış olan BM Engelli Hakları Sözleşmesini referans almaktadır.^[67] Tam da bu örnek, mevcut insan hakları hukuku standartlarının, devletlerden yönelen bu itirazlar karşısında nasıl dayanak sunabileceğinin bir göstergesidir.

Taslağın 9. maddesiyle ele aldığı bir konu da yine insan haklarıyla yakından ilişkili bir alan olan afet riskinin azaltılması gereğidir.^[68] Buna göre her devlet, yasal önlemler ve düzenlemeler de dahil olmak üzere afet riskini azaltmak, afeti önleyebilmek, etkisini azaltabilmek ya da afete hazırlıklı olmak yönünde uygun önlemler almalıdır. Belirtmek gerekir ki söz konusu maddenin dili yine bazı devletlerce eleştiri konusu olabilmiş ve devletlere bu yönde bir sorumluluk yüklemenin uluslararası hukukun temel ilkelerinden biri olan iç işlerine karışılmayacağı ilkesiyle bağdaşamayacağı ve hatta bu yaklaşımın Komisyon'un yetkisini aşan bir konu olduğu belirtilmiştir.^[69] Oysa maddenin açıklama notu devletlerin bu yöndeki taahhütlerine zemin olabilecek ve en yakın tarihlisi Sendai Çerçevesi olan kalabalık bir normatif zemin listesine atıfta bulunulabilmiştir.^[70] Ancak bunun da ötesinde, ilgili yükümlülükte, uluslararası insan hakları hukukunun özellikle pozitif

[65] Murphy, "Protection of Persons in the Event of Disasters and Other Topics," 3.

[66] Fisher, "A Glass Half Full," 99.

[67] 7 nolu maddeye ilişkin açıklama notu, para. 2.

[68] (9) Draft Articles on the Protection of Persons in the Event of Disasters (A/71/10)

[69] Murphy, "Protection of Persons in the Event of Disasters and Other Topics," 4.

[70] 9 nolu maddeye ilişkin açıklama notu, para. 3.

yükümlülüklerle olan bağlantısı büyük önem taşımaktadır. Nitekim maddeye ilişkin açıklama notu, bu yöndeki sorumlulukları ortaya koyabilmiş bazı AİHM kararlarına özellikle değinmiştir.^[71] Bu anlamda afetlerin önlenmesi, potansiyel zararlarının dengelenmesi ve yine bunlara hazırlıklı olunması esasen birincil derecede devletlere düşen görevler olarak kaleme alınmıştır. Ancak not etmek gerekir ki buradaki vurgu bir zorunluluk ortaya koyacak derece varmamakta daha ziyade bir gereklilik olarak belirmektedir. Bu durum devletlerin bunu uygulamaya geçerken belirli bir uygulama marjı olduğu izlenimini uyandırmaktadır.^[72]

Bunun dışında devletler bakımından 10. maddede yer alan bir başka sorumluluksa devletin kendi egemenliği altındaki afetzedeleri doğrudan koruma yükümlülüğüne ilişkindir.^[73] Bu bakımdan egemenlik, aynı zamanda devletlerin egemenliği altındakilerin hakları yönündeki pozitif sorumluluklarını yerine getirmesini gerektirmektedir.^[74] Ne var ki afetin boyutu dahilinde devletlerin bunu sağlayamadığı durumlarda, afetin meydana geldiği devletin bu konuda yardım istemek konusunda bir ödevi bulunmaktadır.

Taslak'ta yer alan maddeler arasında şüphesiz en dikkat çeken, afetin meydana geldiği devletin, kendi kapasitesini aşan durumlarda, diğer devletlerden, BM'den ve yetkili potansiyel diğer aktörlerden yardım isteme yönündeki ödevini/yükümlülüğünü konu alan 11. maddedir.^[75] Devletlerin kendi vatandaşlarının insan haklarını koruyabilmek adına yardım istemesi olarak ele alınan bu ödev, insan hakları ve egemenlik gerilimi arasında insan haklarından yana bir yaklaşımın benimsenmiş olduğunun bir işareti olarak ele alınabilir. Zira başta yaşam hakkı olmak üzere bu yönde bir dizi hak, egemenlik kullanımının uç bir örneği olan olağanüstü hâl durumlarında dahi korunup gözetilmesi gereken bir hak niteliğindedir. Nitekim yine BM Ekonomik Sosyal ve Kültürel Haklar Komitesi genel yorumlarından hareketle,

[71] 9 nolu maddeye ilişkin açıklama notu, para. 4.

[72] Bartolini "Universal treaty for disasters," 1121.

[73] (10) Draft Articles on the Protection of Persons in the Event of Disasters (A/71/10)

[74] UN General Assembly, Strengthening of the Coordination of Humanitarian Emergency Assistance of the United Nations, *UN Doc. A/RES/46/182*, (1991) para. 4.

[75] (11) Draft Articles on the Protection of Persons in the Event of Disasters (A/71/10)

gıda hakkının sağlanamadığı durumlar da yardım isteme ödevinin devreye gireceği durumlar olarak işaret edilmiştir.^[76] Öte yandan afetzede devlet bakımından bu bildirim ödevi, afetle mücadelenin ancak ulusal kapasiteyi aştığı durumlar için konu olabilecektir. Taslağa ilişkin kimi yorumlar hangi durumların ulusal kapasiteyi aştığı konusunda kimin karar verecek olduğu konusunun belirsizliğine^[77] işaret etmekteyse de 10. maddede fazlasıyla vurgulanan egemenlik ve müdahale yasağı ilkeleriyle birlikte düşünülecek olduğunda, ve yine 11. maddeye ilişkin açıklama notundan da anlaşılacağı üzere, afetten etkilenen devletin kendisi bu konuda söz sahibi olabilecek en iyi pozisyondadır.^[78] Ancak bu belirlemede ilgili devletin iyi niyet ilkesiyle hareket etmesi beklenmektedir. Taslak'ta yer alan bu maddenin ileride bir uluslararası sözleşmeye dönüşebilmesi durumunda “insani yardım hakkının” yalnızca çatışma ortamlarıyla sınırlı olarak ele alınmasının önüne geçebilmesinde yasal bir dayanak olabileceği düşünülmektedir. Bu noktada maddenin, geçmişte doğal afetler konusunda gündeme gelmiş ancak elverişsiz bulunmuş olan *Koruma Sorumluluğu* (R2P)^[79] doktrininin taşıdığı yükleriyse barındırmadığı belirtilmektedir.^[80] Bir başka ifadeyle buradaki potansiyel bir insani yardım hakkı, diğer devletler tarafından yöneltilebilecek olası bir müdahale aracılığı ile değil, bizzat ilgili devletin bu yöndeki bir yükümlülüğü aracılığıyla hayata geçebilecek türden bir düzenlemedir. Böylelikle bu formül egemenlik iddiasına gölge düşürmediği gibi aynı zamanda geçmişte konu olmuş olduğu üzere prestij kaygısıyla yardım bildirimini yapmaktan imtina etmiş ya da bu konuda geç kalmış ülkelerin ortaya koydukları örneklerin tekrarlanmaması adına da elverişli bulunmaktadır.^[81]

[76] Committee on Economic, Social and Cultural Rights (E/2000/22-E/C.12/1999/11) 102, para. 17.

[77] Fisher, “A Glass Half Full,” 100.

[78] 10 nolu maddeye ilişkin açıklama notu, para. 5,7.

[79] Bu bakımdan koruma sorumluluğu yaklaşımının doğal afetler konusunda uygulanamaz oluşu egemen görüşü çerçevesinde, bu yaklaşımın 2009 yılı itibarıyla Taslak Maddeler bağlamında konu edinilmesi gereksiz bulunmuştur. A/64/10, para. 156.

[80] Fisher, “A Glass Half Full,” 99.

[81] Bartolini “Universal treaty for disasters,” 21.

Taslağın 12. maddesi diğer devletlerin, BM'nin ya da uluslararası diğer yetkin aktörlerin afetin meydana geldiği devlete yöneltebileceği yardım tekliflerine ilişkindir. Bu maddeyle konu olan yardım tekliflerinin ise devletlerin iç işleyişine karışmak gibi bir anlama varmayacağı vurgulanmaktadır. Zira Komisyon üyeleri arasından gelen bazı öneriler, yardım tekliflerinin reddedilmesi durumunun kişilerin haklarına zarar vermesiyle sonuçlandığı durumlarda bunun bir haksız fiil olarak ele alınması gerektiği görüşüne değinmişse de^[82] Komisyon bu yöndeki tekliflerin olası müdahalelerin önünü açabileceği endişesiyle 12. maddeyi dikkatli bir dille kaleme almıştır. Nitekim madde, söz konusu yardım teklifini yasal bir zorunluluk ekseninde değil de gönüllülük ekseninde kaleme almıştır. Ancak yardım talep edilmemesine bağlı olarak konu olabilecek bir sorumluluksa afetten etkilenen devlete yüklenmiştir. Bu noktada 13. madde, diğer devletler ve taraflar tarafından yönelen yardım tekliflerini kabul edip etmemek konusunu afetzede devletin onayına bırakmakta ancak aynı zamanda kendisine yardım teklif edilen devletin bu teklifi *keyfi bir gerekçeyle* reddetme hakkı olmadığına işaret etmektedir. Açıklama notunda yer alan buna ilişkin dayanaklar arasında bu konuya temas etmiş BM Genel Kurul kararları^[83], Yerinden Edilmiş Kişilere İlişkin Yönerge'de yer alan bölümler^[84], Uluslararası Hukuk Enstitüsünün geçmişte konuya ilişkin yorumları^[85] ve hatta Güvenlik Konseyi'nin 2014 tarihinde Suriye için verdiği kararlar^[86] konu edinilmektedir. Bir gerekçenin keyfi olup olmadığının belirleyicisinin kim olduğu konusununsa muğlaklık taşıdığına ilişkin eleştiriler mevcuttur.^[87] Komisyon toplantılarında bunun her olay özelinde ayrıntılı olarak ele alınabileceği görüşülmüş ve yine bu ifade açıklama notunda yer bulmuştur.^[88] 13. maddeye göre, afetzede devlet kendisine yardım edilmesi yönünde önceden vermiş olduğu bir onayı

[82] *UN Doc. A/CN.4/643*, para. 22.

[83] *A/RES/46/182* (1991)

[84] *E/CN.4/1998/53/Add.2*

[85] Institute of International Law, *Yearbook* 63 (1989).

[86] *S/RES/2139* (2014), *S/RES/2165* (2014), *S/RES/2393* (2017)

[87] Bu konuda devletler tarafından yöneltilen eleştiriler için *A/CN.4/697*, para. 257-258.

[88] Madde 13 açıklama notu, para.8.

keyfi bir biçimde de geri alamayacaktır. Böylelikle Taslak Maddeler, doğal afet yönetimi ve yardımı konusunda devletler tarafından yönetilebilecek egemenlik silahı karşısında kendiliğinden zorunlu bir müdahaleye başvurma yolunu diğer devletlere kapatırken, afetin meydana geldiği devlete bu konuda uluslararası yardıma başvurma ve bu yöndeki bir onayı keyfi olarak reddetmeme sorumluluğunu yüklemektedir. Ancak yinelemek gerekir ki söz konusu maddeden oluşabilecek beklentinin dayanağı, devletlerin gerek bu gerekse bundan önceki maddeler bakımından üstlendiği ödevlerdir. Devletlerin insan hakları sözleşmelerinden kaynaklanan yükümlülüklerinin de yine bu noktada bir rol oynaması beklenmektedir.^[89] Bunun ötesinde, afetzede devlet tarafından, bu yönde keyfi de olsa bir onay verilmemesi durumunda devreye girebilecek bir mekanizma konusuna ya da böylesi bir senaryoya maddelere ilişkin açıklama notunda yer verilmemiştir. Son yıllarda insancıl hukuk bakımından konu olan Suriye örneğinde, böylesi bir onayın keyfi olarak verilmemesi üzerine insani yardım kanalının bir Güvenlik Konseyi kararıyla^[90] devreye sokulması sağlanabilmişse de söz konusu bir doğal afet olduğunda bunun olası bir ihtimal olamayacağı yönünde görüşler vardır.^[91] Bu eksikliği ele almak ya da bundan doğan sorumlulukları gidermek bakımından BM sözleşmelerine bağlı koruma mekanizmalarının etkin bir biçimde kullanılabilmesi önerisi akla gelecek olsa da bu kanalın etkin ve hızlı sonuçlar sağlayacağını düşünmek fazla gerçekçi olmayacaktır. Bu noktada devletlerin ihmal eylemlerinden doğan sonuçların insanlığa karşı işlenmiş bir suç olarak da ele alınabilecek ve bu bağlamda Uluslararası Ceza Mahkemesinin yargılama yetkisinden de faydalanılabileceği yönündeki görüşler^[92] de dikkate değerdir.

[89] Örneğin Ekonomik Sosyal ve Kültürel Haklar Sözleşmesine ilişkin 12 No'lu Genel Yorum, bir devletin afet durumu da dahil olmak üzere asgari zorunlulukları gerçekleştirmeyi karşılayamadığı durumlarda diğer devletlerden yardım istemek ya da yardım kabul etmek yönünde bir zorunluluğu olabileceğini belirtmektedir. *E/C.12/1999/5* (1999) para. 15-17.

[90] *S/RES/2139* (2014), *S/RES/2165* (2014), *S/RES/2393* (2017)

[91] Fisher, "Glass Half Full," 100.

[92] Bu konuda Türkçe bir kaynak için bkz. Gökhan Albayrak, "Afetten Etkilenen Devletin İnsani Yardımlara Keyfi Olarak Rıza Göstermemesi Sorunu: Uluslararası Hukuk Açısından Myanmar Nargiz Kasırgası Örneği," *TBB Dergisi* 146 (2020): 72.

IV. DOĞAL AFETLERE İLİŞKİN ULUSLARARASI SORUMLULUKTA İNSAN HAKLARINA YÖNELEN BİR ANLAYIŞ

Uluslararası anlamda doğal afetlere yardım ve desteğe ilişkin hakim paradigmanın yakın zamana kadar hümaniteriyenizm (insaniyetperverlik) olduğunu söylenebilir. Bu bakımdan uluslararası hukuktan kaynaklanan genel bir *afet yardımı talep etme hakkı* ya da bu yönde bir *destek verme yükümlülüğünün* bulunup bulunmadığı tartışması^[93] karşısında uluslararası insan hakları hukuku çok daha açık hak ve yükümlülüklerle işaret edebilmekte^[94] ve böylelikle yardım ve destek konusunu bir hayırseverlik ekseninden öte hak temelli bir zeminde ele almayı olanaklı kılmaktadır.^[95] Taslak Maddeler hak temelli bir bakış açısını tercih etmiş olsa da, bu yaklaşım yine de devletlerin uluslararası hukuktan kaynaklanan egemenlikleri ve kendilerine müdahalede bulunulmaması hakkı arasında bir yerde konumlandırılmıştır.^[96] Taslak'ta yer alan görev ve sorumlulukların bu bilinçle ortaya çıkmasında gerek insan hakları sözleşmelerine bağlı koruma yapılarının karar, yorum ve tavsiyelerin gerekse varlığını BM Şartı'ndan alan mekanizma ve organların karar, rapor ve diğer faaliyetlerinin etkisi büyüktür. Bu bakımdan Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Sözleşmesi'ne bağlı genel yorumlar örnekse devletlerarası iş birliğinin bir görev olduğu minimum zeminleri açığa çıkartabilmek bakımından yol gösterici olabilmektedir.

[93] Özel raportör, 'insani yardıma sahip olmak' başlıklı bağımsız bir insan hakkının varlığına işaret edebilecek açık bir normatif zemin bulunmadığına işaret etmiş ve dahası olası bir hakkın devlet egemenliği ve müdahale etmeme prensipleriyle tansiyon yaratacağı değerlendirmesinde bulunmuştur. Her ne kadar uluslararası yardım ve işbirliği konusu Afrika Şartı, Afrika Çocuk Refahı Şartı ve BM Engelli Hakları Sözleşmesinde ayrı bir maddeyle ele alınabilmektedir ancak yorumlar bu maddelerin varlığının ve devletlere yüklediği sorumlulukların bu yönde bağımsız bir insan bir hakkının varlığına işaret edemeyeceğini yansıtmaktadır.

ILC, Preliminary Report on the Protection of Persons in the Event of Disasters, *UN Doc. A/CN.4/598* (2008) para. 54.

[94] CESCR, General Comment 12: Right to Adequate Food *E/C.12/1999/5* (1999) para. 38-39.

[95] Eduardo Valencia-Ospina, "Protection of Persons in the Event of Disasters," *UN Doc. A/CN.4/598* (2008) para. 26.

[96] ILC, Report of the International Law Commission on the Work of Its 61st Session, *UN Doc. A/64/10* (2009) para. 162.

Şüphesiz bu noktada insan hakları hukukunun karakterinden doğan bir kaç unsur devreye girmektedir. Bunlardan biri, devletlerin afet öncesi, sırası ve sonrasına ilişkin sorumluluk ve hesap verebilirlikleri konusudur. Bu anlamda insan hakları temelli bu yaklaşım doğal afetler konusunda devletin eylem ve ihmallerinden doğan yükümlülüklerini açığa koymak bakımından avantajlıdır.^[97] Aynı yaklaşım, doğal afetler karşısındaki insanları, edilgen bir yardım nesnesi şeklindeki bir pozisyonda değil, hak sahibi ve bu haklara ilişkin meşru talep sahibi bir özneler olarak ele alması bakımından da insanları afetler ve devlet ilişkisinde dirençli kılmaktır. Zira devletlerin insan haklarına ilişkin sorumluluklarının doğal afetler sırasında da devam ettiği şüphe götürmez bir gerçektir.

Tüm bunlarla birlikte afetler ve insan hakları ilişkisinde akla gelebilecek olan diğer bir noktaysa olağanüstü hal koşullarından kaynaklanan askıya alma/durdurma tedbirleridir.^[98] Bu bakımdan kimi doğal ya da teknolojik afetlerin Siraküza prensiplerinde^[99] olağanüstü hal ilanına ilişkin sınırları çizilen eşğin kriterlerini sağlayacağı ve bu bağlamda bir derogasyon sebebi olabileceği düşünülebilir.^[100] Öte yandan unutmamak gerekir ki doğal afetler ve insan hakları ilişkisi tam da bu gerilim ve çelişkinin üzerine kurulu bir nitelik taşımaktadır. Dolayısıyla burada dayanak noktası tam da bu koşulların varlığında dahi askıya alınması mümkün olmadığı için gözetilmesi gereken insan hakları ve buna paralel sorumlulukları merkeze koymaktadır. Nite-

[97] Karen da Costa, Paulina Pospieszna, “The Relationship between Human Rights and Disaster Risk Reduction Revisited: Bringing the Legal Perspective into the Discussion,” *Journal of International Humanitarian Legal Studies* 6, no. 1 (2015), 68.

[98] Bu bağlamda geçtiğimiz yıllarda Guatemala, Şili, Ekvator gibi ülkeler depremler nedeniyle Uluslararası Sivil ve Politik Haklar Sözleşmesinin toplanma, seyahat ya da mülkiyet hakkı gibi maddeleri konusunda askıya alma yoluna gittikleri bildiriminde bulunmuşlardır.

[99] Siraküza Prensipleri devletler tarafından Uluslararası Sivil ve Politik Haklar Sözleşmesi çerçevesinde yer alan haklara ilişkin sınırlandırma ve derogasyon koşullarını açığa kavuşturmak ve bu anlamda sınırlamaların sınırlamalarını belirlemek adına uzman uluslararası hukukçuların bir araya gelerek oluşturdukları ve 1984 yılında BM tarafından hukukun üstünlüğünü korumak için benimsenen prensiplerdir.

[100] Siracusa Principles on the Limitation and Derogation Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights, *U.N. Doc. E/CN.4/1985/4* para. 39.

kim bu durum *Doğal Afetler Durumunda Kişilerin Korunmasına Yönelik Operasyonel Kılavuzlar Belgesi*'nde: doğal afetlerden etkilenen insanların bir yasal boşluk içinde yaşamadıkları ve gerek uluslararası gerek bölgesel insan hakları belgelerini onaylamış ve bu hakları anayasaları, yasaları ve kurumlarıyla gözeten ülkelerin nüfusuna ait olamaya devam ettikleri gerçeğiyle ele alınmıştır.^[101]

[101] IASC, Operational Guidelines on the Protection of Persons in Situations of Natural Disasters (2011)

SONUÇ

Doğal afetler konusunda uluslararası hukukun rolü ancak yakın tarihte gündeme gelmiştir ve halihazırda netlik arz etmeyen bir niteliktedir. İnsan hakları ve doğal afetler ilişkisininse, son on yılda sayısı hızla artan pek çok enstrümanla somutlaştırıldığı bir gerçektir. Ne var ki uluslararası afet hukuku olarak addedilebilecek bir alanın uluslararası toplum ve devletler için yarattığı hak ve yükümlülükler oldukça sınırlıdır. Bu doğrultuda en büyük engel devletler arasındaki egemenlik haklarını aşan ve yeni nitelikte bir takım zorunluluklar doğuran düzenlemelerin normatif zemininin hangi temelde kurulacağıdır. Uluslararası insan hakları hukukunun standartları tam da bu noktada devreye girmektedir. Bu standartların en açık biçimde konuya uyarlandığı bir enstrümanla bu çalışmada kabaca ele alınmış olan Uluslararası Hukuk Komisyonu Taslak Maddeleridir. İnsan hakları temelli bir yaklaşım bu anlamda hak ve sorumlulukların açıkça ortaya konulabilmesi ve hesap verilebilirlik konusunun ulusal ve uluslararası ekseninde hayat bulabilmesi bakımından avantajlıdır.

Bununla birlikte Taslak Maddeler'in ileride sert ya da yumuşak bir bağlayıcılığa sahip olacak olması gayesiyle ve hak temelli bir yaklaşımla kaleme alındıkları göz önünde tutulduğunda, doğal afetlerle mücadeleye ilişkin betimleyici bir özellik taşımadıkları ve bu bakımdan afet mücadele döngüsünü konu edinmedikleri gerçeği belirecektir. Bu husus Taslağı bu konulara ilişkin mevcut pek çok farklı ağırlıktaki belgenin gerisinde bırakmaktadır. Örneğin afet yönetimine ilişkin sahadan gelen veri ve tecrübelerin ortaya koyduğu son derece önemli bir sorun afet yardımlarına ilişkin yolsuzluklar ve hesap verilebilirlik konusudur.^[102] Taslağın bu türden gerçeklikleri konu edinmediği ortadadır. Bunun ötesinde pratik ve teknik özellikleri bakımından bilhassa yabancı personel, yardım malzemesi, taşımacılık ve gümrük ya da geçici hukuki statü gibi konularda barındırdığı ayrıntılar nedeniyle, bağlayıcı olmasalar da uluslararası afet müdahale yasaları başlığı altında ele alınan diğer yönergeler bu boşlukları tamamlamaya devam edebilecektir.

[102] Fisher "A Glass Half Full," 105.

KAYNAKÇA

- Albayrak, Gökhan. “Afetten Etkilenen Devletin İnsani Yardımlara Keyfi Olarak Rıza Göstermemesi Sorunu: Uluslararası Hukuk Açısından Mynmar Nargiz Kasırgası Örneği.” *TBB Dergisi* 146 (2020): 55-76.
- Bartolini, Giulio. “A universal treaty for disasters? Remarks on the International Law Commission’s Draft Articles on the Protection of Persons in the Event of Disasters.” *International Review of the Red Cross* 99, no. 906 (2017): 1103-1137.
- Clement, Claire. “International Disaster Response Laws, Rules and Principles: A Pragmatic Approach to Strengthening International Disaster Response Mechanisms.” içinde *The International Law of Disaster Relief*, ed. Caron David D., Michael J. Kelly, Anastasia Telesetsky, 67-88. Cambridge, Cambridge University Press, 2014
- Da Costa, Karan.; Pospieszna, Paulina. “The Relationship between Human Rights and Disaster Risk Reduction Revisited: Bringing the Legal Perspective into the Discussion.” *Journal of International Humanitarian Legal Studies* 6, no. 1 (2015): 64-86.
- De Vattel, E. “The Law of Nations: Or, Principles of the Law of Nature Applied to the Conduct and Affairs of Nations and Sovereigns.” ed. J. Chitty, T. & J.W. Johnson, Cambridge, 2015. <https://doi.org/10.1017/CBO9781139095396>
- Dyness, R. Russell. “The Lisbon Earthquake in 1755: The First Modern Disaster.” *Disaster Research Center Preliminary Paper* 333 (2003) <http://udspace.udel.edu/handle/19716/294>
- Dyness, R. Russell. “The Dialogue Between Rousseau and Voltaire on the Lisbon Earthquake: The Emergence of a Social Science View.” *International Journal Of Mass Emergencies And Disasters* 18, no. 1 (2000): 97-111.
- Fassin, Didier. “Humanitarianism as a Politics of Life.” *Public Culture* 19, no. 3 (2007): 499-520.
- Fisher, David. “The Future of International Disaster Response Law.” *German Yearbook of International Law* 55 (2012): 87-119.

- Fisher, David. “A Glass Half Full: The International Law Commission’s Draft Articles and the Operational Challenges of International Disaster Response.” *Yearbook of International Disaster Law Online* 1, no. 1 (2019) : 95-115.
- Fisher, David. *Law and Legal Issues in International Disaster Response: A Desk Study*. International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, Geneva, 2007.
- Giustiniani, Zorzi Flavia. *International Law in Disaster Scenarios: Applicable Rules and Principles*. Springer, 2021.
- Hafner, Gerhard. “Doctrinal Views versus State Views on Humanitarian Assistance in the Event of Disasters: Comparing the Work of the Institut de Droit International with that of the International Law Commission.” içinde *Contemporary Developments in International Law: Essays in Honour of Budislav Vukas*, ed. Rüdiger Wolfrum, Maja Seršić Trpimir Šošić, 520-539. MA: Brill Nijhoff, 2016.
- International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies (IFRC) *World Disasters Report 2000*. Geneva, 2000.
- Kalin, Walter. “The Human Rights Dimension of Natural or Human-Made Disasters.” *55 Ger. Y.B. Int’l L.* (2012): 119- 47.
- Macalister, Peter Smith. “The International Relief Union: Reflections on Establishing an International Relief Union of July 12, 1927.” *Legal History Review* 54, no. 4 (1986): 363-374.
- Murphy, D. Sean. “Protection of Persons in the Event of Disasters and Other Topics: The Sixty-Eight Session of the International Law Commission.” *American Journal of International Law* 110, no. 4 (2016): 718-745.
- Ospina, Valencia E. “The Work of the International Law Commission on the ‘Protection of Persons in the Event of Disasters.’” *Yearbook of International Disaster Law* 1 no. 1 (2019): 5-27.
- Ospina, Valencia E. “Protection of Persons in the Event of Disasters.” UN Doc. A/CN.4/598 (2008)

- Pidler, F. David. "Disaster Relief and Governance After the Indian Ocean Tsunami: What Role for International Law?." *Melbourne Journal of International Law* 6, no. 2 (2005): 458-473.
- Venier, Silvia. "Positive Obligations under Human Rights Law to Protect against CBRN Risks." içinde *International Law and Chemical, Biological and Nuclear (CBRN) Events*, ed. Andreas de Gurry, Micaela Frulli, Federico Casolari, Ludovia Poli, 481-500. Brill, Nijhoff, 2022.
- Walker, D. Timothy. "Enlightened Absolutism and the Lisbon Earthquake: Asserting State Dominance over Religious Sites and the Church in Eighteenth-Century Portugal." *Eighteenth-Century Studies* 48, no. 3 (2015): 307-328.

Uluslararası Hukuk Açısından Uluslararası İnsani Yardım Çağrısının Hukuki Niteliği ve 6 Şubat Depremi

Tolga CANDAN*

Ozan Emin HALHALLI**

Bu makale hakem incelemesinden geçmiştir ve TÜBİTAK–ULAKBİM Veri Tabanında indekslenmektedir.

* Doç. Dr., Türk Alman Üniversitesi, Hukuk Fakültesi, Milletlerarası Hukuk Anabilim Dalı, candan@tau.edu.tr, **ORCID:** 0000-0003-0666-3027.

** Arş. Gör., Türk Alman Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Uluslararası İlişkiler Bölümü, ozanemin.halhalli@tau.edu.tr, **ORCID:** 0000-0002-0203-7662.

Makale geliş tarihi: 15 Mart 2023 **Makale kabul tarihi:** 19 Haziran 2023

Atf önerisi: Candan, Tolga ve Ozan Emin Halhallı. "Uluslararası Hukuk Açısından Uluslararası İnsani Yardım Çağrısının Hukuki Niteliği ve 6 Şubat Depremi." *Ankara Barosu Dergisi* 81, (Deprem Özel Sayısı-I Kamu Hukuku Ekim 2023): 129-169. **DOI:** 10.30915/abd.1380930

ULUSLARARASI HUKUK AÇISINDAN ULUSLARARASI İNSANİ YARDIM ÇAĞRISININ HUKUKİ NİTELİĞİ VE 6 ŞUBAT DEPREMİ

ÖZ

6 Şubat 2023 tarihinde Sofalaca-Şehitkamil-Gaziantep merkezli olarak 7,7 moment büyüklüğünde bir deprem meydana gelmiştir. Bu depremin ardından, bölgede çok sayıda başka depremler de meydana gelmiştir. Depremler neticesinde, birçok yurttaşımız hayatını kaybetmiştir. Söz konusu deprem, “Türkiye Afet Müdahale Eylem Planı” uyarınca dördüncü seviye bir afet olarak kabul edilmiş ve uluslararası insani yardım çağrısında bulunulmuştur. İlgili çağrıya, 102 devlet karşılık vermiştir. Bu devletlerin arasında; Yunanistan, Ermenistan, Rusya Federasyonu, Ukrayna ve İsveç de yer almaktadır. İlgili devletlerin kendi aralarında veya Türkiye Cumhuriyeti ile hukuki ve diplomatik uyuşmazlıklar yaşadıkları bilinmektedir. Yaşanan deprem sonrası, bu devletler tarafından mevcut uyuşmazlıkların bir tarafa bırakılarak uluslararası insani yardım çağrısına karşılık verilmesi, uluslararası hukuk açısından da önemli ve incelenmesi gereken bir süreçtir. Hukuki açıdan uluslararası insani yardım çağrısının niteliğinin tespit edilmesi, bu nedenle önemli görünmektedir. Ayrıca bu çalışmada, Birleşmiş Milletler nezdinde uluslararası insani yardım çağrısına aracılık eden birimlerin üstlendikleri görev ve sorumlulukların değerlendirilmesi, uluslararası insani yardım çağrısının hukuki niteliğinin ve uluslararası toplumda bulunduğu karşılığın da tespit edilmesi amaçlanmaktadır.

Anahtar Kelimeler:

6 Şubat Depremi

Uluslararası İnsani Yardım Çağrısı

Bildirim

Uluslararası Hukukta Tek Taraflı Hukuki İşlemler

Birleşmiş Milletler İnsani İşler Koordinasyon Ofisi

THE LEGAL NATURE OF THE INTERNATIONAL CALL FOR HUMANITARIAN AID AND THE EARTHQUAKE OF 6TH FEBRUARY FROM THE PERSPECTIVE OF INTERNATIONAL LAW

ABSTRACT

On February 6, 2023, an earthquake with a magnitude of 7.7 moment occurred centered in Sofalaca-Şehitkamil-Gaziantep. After the first earthquake, other earthquakes occurred in the affected provinces. As a result of the earthquakes, many people lost their lives. The earthquake was recognized as a level four disaster in accordance with the “Turkey Disaster Response Action Plan” and international humanitarian aid was called for. 102 states responded to the call. Among these states are Greece, Armenia, the Russian Federation, Ukraine, and Sweden. It is known that these states have legal and diplomatic disputes among themselves or with the Republic of Turkey. The response to the international call for humanitarian aid, leaving the disputes aside, is an important process that needs to be analyzed from the perspective of international law. It is therefore important to determine the nature of the international humanitarian appeal from a legal perspective. In addition, it is aimed to evaluate the duties and responsibilities undertaken by the units that mediate international humanitarian aid appeals at the United Nations, and to determine the legal nature of international humanitarian aid appeals and their reception in the international community.

Keywords:

Earthquake of 6th February

International Humanitarian Appeal

Notification

Unilateral Legal Acts in International Law

United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs

GİRİŞ

6 Şubat 2023 tarihinde sabaha karşı saat 04.17’de, Sofalaca-Şehitkamil-Gaziantep merkezli bir deprem meydana gelmiştir.^[1] Depremin moment büyüklüğü (Mw) 7,7 olarak kaydedilmiştir.^[2] Türkiye Cumhuriyeti tarafından derhal *Emergency Response Coordination Centre (ERCC)* aracılığıyla uluslararası insani yardım çağrısında bulunulmuştur.^[3] 24 Şubat 2023 tarihli resmi verilere göre afet bölgesi olarak ilan edilen 11 ilde (Adana, Adıyaman, Diyarbakır, Elâzığ, Gaziantep, Hatay, Kahramanmaraş, Kilis, Malatya, Osmaniye ve Şanlıurfa) toplamda 44.218 kişi hayatını kaybetmiştir.^[4] İçişleri Bakanlığı tarafından paylaşılan günlük raporlar incelendiğinde, 24 Şubat 2023 tarihinde afet bölgesinde yürütülen çalışmalara AFAD, PAK, JAK, JÖAK, DİSAK, Sahil Güvenlik, DAK, Güven İtfaiye, Tahlisiye, MEB, STK’lar ve uluslararası arama kurtarma personelinden oluşan toplamda

- [1] Boğaziçi Üniversitesi Kandilli Rasathanesi ve Deprem Araştırma Enstitüsü, Bölgesel Deprem-Tsunami İzleme ve Değerlendirme Merkezi, 06 Şubat 2023 Sofalaca Şehitkamil Gaziantep Depremi Basın Bülteni, 06.02.2023, 1, erişim 26 Şubat 2023, http://www.koeri.boun.edu.tr/sismo/2/wp-content/uploads/2023/02/20230206_0117_GAZIANTEP.pdf.
- [2] Boğaziçi Üniversitesi Kandilli Rasathanesi ve Deprem Araştırma Enstitüsü, Basın Bülteni, 06.02.2023, 1.
- [3] T.C. İçişleri Bakanlığı Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı, “Türkiye Afet Müdahale Eylem Planı,” (2013): 7, https://www.afad.gov.tr/kurumlar/afad.gov.tr/2419/files/afet_mud_pl_resmig_20122013.pdf; Basın açıklaması için bkz. Euronews, “Dördüncü seviye deprem ilanının ardından Türkiye’den uluslararası yardım çağrısı,” 06.02.2023, erişim 26 Şubat 2023, <https://tr.euronews.com/2023/02/06/dorduncu-seviye-deprem-ilaninin-ardindan-turkiyeden-uluslararasi-yardim-cagrisi>; TRTHABER, “İçişleri Bakanı Soylu: Ekipler teyakkuz halinde, 4. seviye alarm koyduk”, 06.02.2023, erişim 26 Şubat 2023, <https://www.trthaber.com/haber/gundem/icisleri-bakani-soylu-ekipler-teyakkuz-halinde-4-seviye-alarm-koyduk-743729.html>. İlgili koordinasyonu sağlayan birimin isminin Türkçe çevirisi “Acil Müdahale Koordinasyon Merkezi” şeklindedir.
- [4] Resmi veriler, süreç içerisinde güncellenmektedir. Paylaşılan veriler, yazının kaleme alındığı döneme ilişkin resmi verilerdir. Bkz. T.C. İçişleri Bakanlığı Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı, “Kahramanmaraş’ta Meydana Gelen Depremler Hk Basın Bülteni-35,” erişim 26 Şubat 2023, <https://www.afad.gov.tr/kahramanmarasta-meydana-gelen-depremler-hk-basin-bulteni-35>.

11.424 kişilik bir ekibin, aktif bir şekilde katkı sunduğu tespit edilmektedir.^[5] T.C. Dışişleri Bakanlığı tarafından açıklanan resmi verilere göre, 18 Şubat 2023 tarihi itibarıyla afet bölgesine yardım teklifinde bulunan 102 ülke; sahada ise toplam 4879 personel ile çalışmalara destek sunan 59 ülke vardır.^[6] T.C. Dışişleri Bakanlığı, uluslararası yardımların koordinasyonu için 29 personelini afet bölgesinde görevlendirmiştir.^[7]

Bu çalışmada, öncelikle uluslararası hukuk açısından ilgili yardım çağrısının tanımı, kapsamı ve hukuki niteliği incelenecektir. Daha sonra ise, Birleşmiş Milletler (BM) bünyesinde uluslararası insani yardım çağrısına aracılık eden birimlerin ve devletlerin üstlendikleri görev ve sorumlulukları kısaca ele alınacaktır. Son olarak, Türkiye Cumhuriyeti'ne gerçekleştirilen uluslararası yardımların dolaylı olarak katkı sundukları uluslararası barış ve güvenlik ortamına ilişkin de kısa bir değerlendirme yapılacaktır. Böylelikle, ilgili uluslararası yardım çağrısının ve Birleşmiş Milletler insani yardım mekanizmalarının temel işlevi, somut gelişmeler çerçevesinde değerlendirilecektir.

[5] T.C. İçişleri Bakanlığı Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı, “Kahramanmaraş'ta Meydana Gelen Depremler Hk Basın Bülteni-35”; Bu sayı 11.02.2023 tarihli Basın Bülteni verilerinde 32.484 olarak paylaşılmıştır. İlgili resmi açıklama için bkz. T.C. İçişleri Bakanlığı Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı, “Kahramanmaraş'ta Meydana Gelen Depremler Hk Basın Bülteni-28,” erişim 26 Şubat 2023, <https://www.afad.gov.tr/kahramanmarasta-meydana-gelen-depremler-hk-28>.

[6] Presidency of the Republic of Türkiye, Directorate of Communications, *February 06, 2023 Kahramanmaraş Earthquakes Disaster of the Century*, 1th Edition (Ankara, Directorate of Communications, 2023), 165-66; T.C. Dışişleri Bakanlığı, “Deprem bölgelerimize yurtdışından gelen arama, kurtarma ve yardım ekipleri,” erişim 26 Şubat 2023, https://twitter.com/TC_Disisleri/status/1626839765453574145?s=20; 15 Şubat 2023 tarihinde paylaşılan verilere göre yardım teklifinde bulunan 100 ülke vardı. Sahada ise toplamda 7846 personeli ile çalışmalara destek sunan 77 ülke bulunmaktaydı. Veriler için bkz. T.C. Dışişleri Bakanlığı, “Deprem bölgelerimize yurtdışından gelen arama, kurtarma ve yardım ekipleri,” erişim 26 Şubat 2023, https://twitter.com/TC_Disisleri/status/1625819392691798016?s=20.

[7] T.C. İçişleri Bakanlığı Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı, “Kahramanmaraş'ta Meydana Gelen Depremler Hk Basın Bülteni-35.”

I. ULUSLARARASI İNSANİ YARDIM ÇAĞRISININ TANIMI VE KAPSAMI

Bir ülkeden veya uluslararası kuruluştan, çağrı sahibi ülke veya nüfus yararına olacak şekilde; sermaye, mal veya hizmet transferi gerekliliğine ilişkin olarak gerçekleştirilen uluslararası yardımların kabul sürecini başlatan tek taraflı uluslararası bildirim, uluslararası insani yardım çağrısı olarak isimlendirilmektedir.^[8] Bu çağrı, sadece bazı yardımların kabul edileceğine ilişkin bir bildirim şeklinde olabileceği gibi, kısmi bir çağrı şeklinde de yapılabilir. Diğer taraftan, bazı durumlarda uluslararası toplum, yaşanan felaketin büyüklüğü nedeniyle somut bir yardım çağrısı beklemeksizin, yardım çağrısı olduğunu zımnen kabul ederek, kendiliğinden harekete de geçebilir. Ancak bu şekilde gelecek yardımların, felaketin yaşandığı devlet tarafından tek taraflı bir bildirimle reddedilebilme riski de her zaman bulunmaktadır.^[9]

Tartışma konusu “uluslararası insani yardım çağrısı” kavramıyla ilgili temel uluslararası kaynak, öncelikle 1945 tarihli Birleşmiş Milletler Andlaşması’dır.^[10] Andlaşma’nın “amaçlar ve ilkeler” başlıklı ilk maddesi incelendiğinde, devletler ve uluslararası örgütlerin, uluslararası sorunların çözümü noktasında iş birliği yükümlülüğü altında olduğu görülmektedir.^[11] 2008 senesinde İnsan Hakları Komitesi’nin yaşam hakkı ile ilgili olarak uluslararası toplumla paylaştığı bir görüşünde, doğal afetler meydana geldiğinde devletlerin diğer uluslararası hukuk kişileri ile bilgi paylaşımını sağlaması ve iş birliği içerisinde olması gerektiği belirtilmiştir.^[12] İnsan

[8] Victoria Williams, “foreign aid,” *Encyclopedia Britannica*, 09.12.2022, erişim 5 Mart 2023, <https://www.britannica.com/topic/foreign-aid>.

[9] Charlotte Dany, “Failed cooperation in times of natural disasters: explaining the rejection of humanitarian aid,” *International Relations of the Asia-Pacific* 20, no. 2 (2018): 201.

[10] Türkçe metni için bkz. Birleşmiş Milletler Andlaşması ve Uluslararası Adalet Divanı Statüsü, 26.06.1945, erişim 6 Mart 2023, <https://turkiye.un.org/tr/33499-birle%C5%9Fmi%C5%9F-miletler-antla%C5%9Fmas%C4%B1>.

[11] Birleşmiş Milletler Andlaşması ve Uluslararası Adalet Divanı Statüsü: “...*Ekonomik, sosyal, kültürel ve insancıl nitelikteki uluslararası sorunları çözmeye ve ırk, cinsiyet, dil ya da din ayrımı gözetmeksizin herkesin insan haklarına ve temel özgürlüklerine saygının geliştirilip güçlendirilmesinde uluslararası işbirliğini sağlamak...*”

[12] Gökhan Albayrak, “Afetten Etkilenen Devletin İnsani Yardımlara Keyfi Olarak Rıza Göstermemesi Sorunu: Uluslararası Hukuk Açısından Myanmar Nargiz Kasırgası

Hakları Komitesi'nin görüşünden de anlaşılacağı üzere, insancıl amaçlar doğrultusunda uluslararası toplumda öngörülen bu iş birliği yükümlülüğü, doğal afetleri de kapsamaktadır.

Yine konuyla ilgili bir diğer hukuk kaynağı da Uluslararası Hukuk Komisyonu tarafından hazırlanmış “Afetlerde Kişilerin Korunumu Hakkında Taslak Maddeler” metnidir.^[13] İlgili metin, bir önsöz ve 18 taslak maddeden oluşmaktadır. Taslak maddeler, henüz Birleşmiş Milletler bünyesinde devletler tarafından kabul edilerek üzerinde uzlaşmış bir hukuk metni haline getirilmediği için bağlayıcı nitelikte değildir. Diğer taraftan, ilgili kuralların uluslararası örf-adet hukuku kuralı niteliğinde olduğunu ifade etmek için yeterli göstergeler de bulunmamaktadır. Bu doğrultuda ilgili taslak metin içerisinde yer alan 7. maddeye bakıldığında, “*ilgili kuralların uygulanması hususunda, devletlerin kendi aralarında veya afetlere müdahale eden uluslararası örgütlerle, kurum ve kuruluşlarla iş birliği yapmaları gerektiği*” açıkça vurgulanmıştır.^[14] Bu düzenlemelerde ifadesini bulan uluslararası iş birliği yükümlülüğü, uluslararası insani yardım çağrısının bir sonucu olarak ortaya çıkmaktadır.

Bu başlık altında incelenmesi gereken bir diğer husus da uluslararası yardımların biçimi ve kapsamının ne şekilde belirlendiğidir. Tarihsel süreç içinde

Örneği,” *Türkiye Barolar Birliği Dergisi* 146 (2020): 65.

[13] United Nations International Law Commission, “Draft Articles on the Protection of Persons in the Event of Disasters,” 2016, erişim 13 Mart 2023, https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft_articles/6_3_2016.pdf; Birleşmiş Milletler Genel Kurulu bünyesinde taslak maddelere ilişkin tartışmalar devam etmektedir. Bu duruma ilişkin olarak bkz. United Nations General Assembly, A/RES/76/119, Resolution adopted by the General Assembly on 9 December 2021, erişim 27 Mart 2023, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N21/389/89/PDF/N2138989.pdf?OpenElement>; Çalışmalar, taslak maddelerin bir sözleşme ile düzenlenmesine yönelik olarak devam etmektedir. Uluslararası afet hukukunun gelişmekte olan sürecini değerlendiren bir çalışma için bkz. Giulio Bartolini, “The Draft Articles on ‘The Protection of Persons in the Event of Disasters’: Towards a Flagship Treaty?,” *Blog of the European Journal of International Law*, 2.12.2016, erişim 27 Mart 2023, <https://www.ejiltalk.org/the-draft-articles-on-the-protection-of-persons-in-the-event-of-disasters-towards-a-flagship-treaty/>.

[14] Madde 7 – İş birliği yapma yükümlülüğü: “İşbu taslak maddelerin uygulanmasında Devletler, uygun olduğu ölçüde, kendi aralarında, Birleşmiş Milletler ile Kızılhaç ve Kızılay Hareketi bileşenleriyle ve diğer yardımcı aktörlerle iş birliği yapacaktır.”

uluslararası yardımların biçimi, döneme ve somut olaylara göre değiştirilmiş; buna bağlı olarak da kapsamı genişletilmiştir. 18. yüzyıl öncesinde daha çok savaşan devletlere gönderilen askeri yardımlar şeklinde yapılan dış yardımlar, 19. yüzyıldan itibaren, daha çok Avrupalı devletlerin deniz aşırı sömürge toprakları üzerindeki egemenliğini korumak amacıyla yapılan ekonomik yardımlara dönüşmüştür.^[15] 2. Dünya Savaşı sonrasında ortaya çıkan yeni uluslararası düzenle birlikte, bu uluslararası yardımların biçimi ve içeriği, bu dönemde kurulan Birleşmiş Milletler, Dünya Bankası, Uluslararası Yatırım Bankası gibi uluslararası örgütlerin etkisiyle şekillenmiştir.^[16] Bugün artık uluslararası yardımlar daha çok sermaye, mal veya hizmet transferi şeklinde uygulanmaktadır.^[17]

2022 tarihli “*Küresel İnsani Yardımlar Raporu*” incelendiğinde, Türkiye Cumhuriyeti’nin 5 milyar 587 milyon dolar değerinde bir insani yardım fonunu uluslararası toplumun kullanımına sunduğu tespit edilmektedir.^[18] Diğer taraftan, Suriye’ye sağlanan Birleşmiş Milletler insani yardımlarının, Türkiye Cumhuriyeti’nin sınırlarının kullanılmasıyla gerçekleştirildiği bilinmektedir.^[19] Sermaye ve hizmet yardımlarının yanı sıra Türkiye Cumhuriyeti, uluslararası toplumda aynı ve nakdi yardımlar da gerçekleştirmiştir. Örneğin 2017 senesinde Gürcistan ve Kolombiya’da, 2018 senesinde Endonezya’da, 2019 senesi içerisinde Ürdün ve Yemen’de, 2020 senesi içerisinde Ukrayna ve Afganistan’da, 2021 senesinde Tacikistan’da ve 2022 senesi içerisinde Afganistan’da ve Pakistan’da meydana gelen afetler sırasında Türkiye

[15] Williams, “foreign aid.”

[16] Williams, “foreign aid.”

[17] Örneğin 1 Temmuz 2014 tarihi itibarıyla Türkiye Cumhuriyeti, Birleşmiş Milletler İnsani İşler Koordinasyon Ofisi bünyesinde küresel insani yardımlarını; mal, sermaye ve hizmet yardımları şeklinde gerçekleştirmiştir. Daha detaylı bilgi için bkz. Türkiye Cumhuriyeti Dışişleri Bakanlığı, “Türkiye’nin Uluslararası Acil İnsani Yardımları,” erişim 12 Mart 2023, https://www.mfa.gov.tr/turkiye_nin_inساني_yardimlari.tr.mfa.

[18] Development Initiatives, “Global Humanitarian Assistance Report 2022,” 52, erişim 27 Mart 2023, https://devinit.org/documents/1193/GHA2022_Digital_v8_DknWCsU.pdf.

[19] BBC News Türkçe, “BM: Türkiye’den açılan sınır kapısından Suriye’nin kuzeyine ilk yardım konvoyu geçiş yaptı,” 14.02.2023, erişim 27 Mart 2023, <https://www.bbc.com/turkce/articles/cl4vg00rjvno>.

Cumhuriyeti'nin aynı ve nakdi yardımlar sağladığı görülmektedir.^[20] Bu kapsamda günümüzde yardımların; sermaye, mal ve hizmet yardımları olarak şekillendiği, Türkiye Cumhuriyeti örnekleminde de gözlemlenmektedir.

II. ULUSLARARASI İNSANİ YARDIM ÇAĞRISININ HUKUKİ NİTELİĞİ

Tek taraflı hukuki işlemler, uluslararası hukuk açısından önemli bir konudur. Devletlerin uluslararası toplumda gerçekleştirdikleri uygulamaların birçoğu, aslında uluslararası hukukun tek taraflı hukuki işlemi niteliğinde uygulamalardır.^[21] Tek taraflı hukuki işlemler en genel tanımıyla, uluslararası hukuk sülhlerinin hukuki sonuçlar doğurmaya yönelmiş irade açıklamaları olarak kabul edilir.^[22] Uluslararası hukuk öğretisinde tek taraflı hukuki işlemler genel itibarıyla; bildirim, tanıma, vazgeçme, kınama, tek taraflı söz verme şeklinde karşımıza çıkmaktadır.^[23] Bu noktada, uluslararası insani

[20] Türkiye Cumhuriyeti Dışişleri Bakanlığı, "Türkiye'nin Uluslararası Acil İnsani Yardımları," erişim 12 Mart 2023, https://www.mfa.gov.tr/turkiye_nin_insan_iyardimlari.tr.mfa.

[21] Elif Uzun, "Uluslararası Hukukta Bildirimin Tek Taraflı Devlet İşlemi Niteliği Üzerine Bir İnceleme," *Yıldırım Beyazıt Hukuk Dergisi* 2 (2019): 1.

[22] Hüseyin Pazarcı, *Uluslararası Hukuk Dersleri: 1. Kitap*, 15. Bası (Ankara, Turhan Kitabevi, 2021), 258-59; Buket Deniz, "1974 Nükleer Denemeler Davası Işığında Uluslararası Hukukta Devletlerin Tek Taraflı İşlemleri," *Kadir Has Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 8, no.1 (2020): 23; Bu tanım, tüm yönleriyle öğretilde karşılık bulan bir tanım değildir. Tek taraflı hukuki işlemler, üçüncü kişiler açısından hukuki yükümlülükler doğurabilir mi? Tek taraflı hukuki işlemler, üçüncü kişiler açısından hukuki yükümlülükler doğurmak zorunda mıdır? Şeklinde sorulan sorulara ilişkin olarak öğretilde görüş birliği bulunmamaktadır. Ancak konumuz itibarıyla teorik tartışmalardan kaçınılmış; tek taraflı hukuki işlemler arasında olduğu öğretilde genel olarak kabul görmüş olan "bildirim" üzerinde durulmuştur. Teorik tartışmalar ile ilgili daha detaylı bilgi için bkz. Pazarcı, *Uluslararası Hukuk Dersleri: 1. Kitap*, 259; Bir görüşe göre, tek taraflı uluslararası hukuk işlemlerinin en temel özelliği, tek taraflı bir yükümlülük meydana getirmesidir. Daha detaylı bilgi için bkz. Uzun, "Uluslararası Hukukta Bildirimin," 1.

[23] Pazarcı, *Uluslararası Hukuk Dersleri: 1. Kitap*, 263 vd.; Ayşe Nur Tütüncü, Enver Arıkoğlu, Verda Neslihan Akün ve Elif Başkaracaoğlu (Derleyenler ve Düzenleyenler), *Toluner Milletlerarası Hukuk (Giriş, Kaynaklar) Prof. Dr. Sevin Toluner'in Ders Notlarından*, 2. Bası (İstanbul, Beta Yayınevi, 2019), 67 vd.; Rona Aybay ve Elif

yardım çağrısının hukuki niteliği tespit edilirken, tek taraflı bir hukuki işlem olup olmadığı öncelikle değerlendirilmelidir.

Niteliği itibarıyla uluslararası insani yardım çağrısının, herhangi bir şekilde; söz verme, kınama, tanıma veya vazgeçme iradesi içermediği ilk bakışta anlaşılmaktadır. Ancak, uluslararası insani yardım çağrısının bir bildirim olup olmadığı sorusu da cevaplanması gereken bir diğer husus olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu nedenle, öncelikle uluslararası hukukta bildirim kavramının nasıl tanımlandığının tartışılması gereklidir. Uluslararası hukukta bildirim, belirli bir durumun, olayın, eylemin veya bilgi ve belgenin, hukuki sonuç doğurmaya yönelmiş bir şekilde üçüncü kişilere açıklanması şeklinde tanımlanmaktadır.^[24] Öğretide, bildirim tek taraflı hukuki işlem niteliğinde bir açıklama olamayacağını savunan görüşler de bulunmaktadır.^[25] Bu görüşü savunanlara göre bildirim, hukuki sonuç doğurmaya yönelik bir irade beyanı içermeyip yalnızca, hukuki sonucu önceden doğuran bir olayın açıklanmasından ibarettir.^[26] Ancak bu görüş bildirim, hukuki sonuç doğurmaya elverişli olabileceği durumların varlığını göz ardı etmektedir. Öyle ki, bildirim her durumda sadece açıklayıcı bir rol üstlenmekle kalmaz, aynı zamanda yeni bir hukuki durumun meydana gelmesine de sebep olabilir. İşte bu durumda, bildirim uluslararası hukuk açısından tek taraflı bir hukuki işlem olduğu kabul edilmelidir. Uluslararası insani yardım çağrısının, çağrıya konu olayla ilgili olarak, üçüncü kişilere yönelik bir açıklama içerdiği konusunda şüphe bulunmamaktadır. Bu açıklamanın hukuki sonuç doğurmaya elverişli bir irade beyanı olup olmadığı ise tartışılması gereken bir durumdur.^[27] Örneğin, 6 Şubat 2023 tarihinde meydana gelen

Oral, *Kamusal Uluslararası Hukuk*, 1. Baskı (İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2016), 141-42.

[24] Pazarcı, *Uluslararası Hukuk Dersleri: 1. Kitap*, 263; Aybay ve Oral, *Kamusal Uluslararası Hukuk*, 141-42.

[25] Uzun, 16 vd.; Ancak bu görüşü kabul etmeyenler, Uluslararası Adalet Divanı'nın yargı yetkisinin tanınmasında, devletlerin gerçekleştirdikleri tek taraflı bildirimleri örnek olarak ifade ederler. Bu konuda detaylı bilgi için bkz. Aybay ve Oral, *Kamusal Uluslararası Hukuk*, 141.

[26] Uzun, "Uluslararası Hukukta Bildirim," 16 vd.

[27] Malcolm N. Shaw, *Uluslararası Hukuk*, çev. İbrahim Kaya, Yücel Acer, M. Turgut Demirtepe, G. Engin Şimşek, 8. Baskı (Ankara: Türkiye Bilimler Akademisi, 2018),

deprem felaketi neticesinde, Türkiye'nin gerçekleştirmiş olduğu uluslararası insani yardım çağrısının, üçüncü kişiler açısından hukuki bir sonuç veya yükümlülük ortaya çıkarıp çıkarmadığı belirlenmelidir.

Kanaatimizce uluslararası insani yardım çağrısının, uluslararası iş birliği yapma yükümlülüğü doğurmaya yönelik bir açıklama olduğu; yani hukuki sonuç doğurmaya elverişli bir bildirim olduğu kabul edilebilir görünmektedir. Bilindiği üzere ilgili çağrı, gerçekleşen olay neticesinde ortaya çıkmıştır. Ancak Türkiye Cumhuriyeti, uluslararası yardım çağrısı kendi ulusal düzenlemesi olan Türkiye Afet Müdahale Eylem Planı uyarınca kendi takdir yetkisinde kalacak şekilde uluslararası toplumu iş birliğine davet etmiştir. Bu çağrı üzerine gerçekleşen insani yardım tekliflerinin kabulü yine Türkiye'nin kararına bağlı kalmıştır. Bu noktada, çağrıyı gerçekleştiren devletin, gönderilen yardımları kabul etme yönündeki rızasının hukuki anlamı da önem kazanmaktadır. Bu şekilde, bildirim olarak ele alınan uluslararası insani yardım çağrısının, hukuki sonuç doğurmaya elverişli bir irade beyanı olup olmadığı somut olaya göre değerlendirilebilecektir.

Bu yardımların niteliğine ilişkin ele alınması gereken bir diğer düzenleme de Uluslararası Hukuk Komisyonu'nun hazırlamış olduğu “*Afetlerde Kişilerin Korunumu Hakkında Taslak Maddeler*” içerisinde yer alan ve “*Etkilenen Devletin Uluslararası Yardıma Rıza Göstermesi*” başlıklı 13. maddesidir. İlgili madde metnine göre, “*uluslararası yardımın sağlanabilmesi, yaşanan olaydan etkilenen devletin buna yönelik rızasının bulunmasına bağlıdır*”.^[28] Buna karşılık, yardımın kabulüne ilişkin olarak açıklanmış bir rızanın, süreç içerisinde keyfi bir şekilde geri alınamayacağı da aynı maddede belirtilmiştir.^[29] İlgili maddede yer alan bir diğer husus ise, yardım teklifinin cevaplanmasıyla ilgilidir. Afetten etkilenen devlete sunulan yardım teklifi, ilgili devlet yetkililerince imkân bulunduğu ilk anda, gecikmesizin cevaplanmalıdır.^[30]

86 vd..

[28] Orijinal ifadesiyle: “... *The provision of external assistance requires the consent of the affected State...*”

[29] Orijinal ifadesiyle: “... *Consent to external assistance shall not be withheld arbitrarily...*”; Afetten etkilenen devletlerin keyfi olarak insani yardımlara rıza göstermemesi üzerine bir inceleme için bkz. Albayrak, 55 vd..

[30] Orijinal ifadesiyle: “... *When an offer of external assistance is made in accordance with the present draft articles, the affected State shall, whenever possible, make known*

Bu duruma ilişkin olarak; 23 Ağustos 2005 ile 31 Ağustos 2005 tarihleri arasında, Amerika Birleşik Devletleri'nde büyük bir felakete neden olan Katrina Kasırgası örnek olarak paylaşılabilir. Yaklaşık olarak 151 farklı devlet ve uluslararası kuruluş, bu kasırga sonrası yardım tekliflerini ivedi bir şekilde Amerika Birleşik Devletleri'ne (ABD) iletmıştır. Ancak, bu yardım önerilerinin bir kısmı kabul edilirken, önerilen 400 milyon dolar değerinde petrol yardımı açıkça reddedilmemesine rağmen sonraki süreç içerisinde kabul de edilmemiştir. İlgili petrol yardımına ilişkin talebi ileten devletler, yalnızca bir teşekkür beyanı ve bu yardım teklifinin değerlendirilme aşamasında olduğuna ilişkin bir mektup almışlardır.^[31] Konuyla ilgili diğer bir örnek, 20 Nisan 2010 tarihinde Meksika Körfezi'nde yaşanan Deepwater Horizon petrol sızıntısıdır. Söz konusu olaydan itibaren ilk dört hafta boyunca ABD herhangi bir yardım çağrısında bulunmamıştır.^[32] Ancak 27 Mayıs 2010 tarihli basın açıklamasında, yapılacak yardımların değerlendirmeye başlanıldığı, uluslararası topluma ilan edilmiştir.^[33] Fakat değerlendirme sonrası yardım tekliflerinin bir kısmı, ulusal güvenlik mevzuatına aykırı olacağı gerekçesiyle kabul edilmemiştir.^[34] Uluslararası insani yardım çağrısı sonrası, önerilen yardımların kabul edilmemesi halinde gündeme gelebilecek bir diğer mesele de, devletlerin uluslararası hukuktan doğan sorumluluklarını ihlal etmesi ihtimalinin ortaya çıkmasıdır. Bilindiği üzere, uluslararası hukukun emredici kurallarından kaynaklanan yükümlülüklerin ağır ihlali neticesinde,

its decision regarding the offer in a timely manner....”

[31] Jena Baker McNeill, James Jay Carafano, Matt A. Mayer ve Richard Weitz, “Accepting Disaster Relief from Other Nations: Lessons from Katrina and the Gulf Oil Spill,” *Backgrounder*, no. 2519 (16.02.2011): 4, erişim 5 Mart 2023, <https://www.heritage.org/homeland-security/report/accepting-disaster-relief-other-nations-lessons-katrina-and-the-gulf-oil>.

[32] McNeill, Carafano, Mayer ve Weitz, , “Accepting Disaster Relief,” 4-5.

[33] McNeill, Carafano, Mayer ve Weitz, “Accepting Disaster Relief,” 5.

[34] Örneğin, Fransa'nın göndermeyi teklif ettiği kimyasal maddeler, ilgili maddelerin Amerika Birleşik Devletleri yönetmeliklerine uygun olmadığı için reddedilmiştir. Bu konuda detaylı açıklamalar için bkz. McNeill, Carafano, Mayer ve Weitz, “Accepting Disaster Relief,” 6.

devletler veya uluslararası örgütler, ihlale son vermek adına, hukuka uygun bir yöntemle iş birliği yapmakla yükümlüdür.^[35]

Öğretide yapılan değerlendirmeler neticesinde konuyla ilgili olarak ortaya çıkabilecek iki farklı durumun değerlendirilmesi gerekmektedir. İlk durum, uluslararası insani yardım çağrısına konu olayın, uluslararası hukukun emredici kurallarından kaynaklanan yükümlülüklerin ağır ihlali neticesinde meydana gelmediği varsayımına dayanmaktadır. Daha açık bir ifadeyle, uluslararası insani yardım çağrısında bulunan devlet, uluslararası hukukun emredici kurallarından kaynaklanan yükümlülüklerinin ağır ihlaline sebebiyet vermemiş; bu nedenle de doğrudan doğruya uluslararası iş birliği yükümlülüğü altında değildir. İlgili devlet, uluslararası yardım çağrısında bulunarak kendisini iş birliği yükümlülüğü altına almaktadır. İşte bu durumda, uluslararası yardım çağrısının, hukuki sonuç doğurmaya elverişli bir bildirim olduğu kabul edilmelidir. Örneğin, 6 Şubat 2023 tarihinde meydana gelen deprem olayı neticesinde Türkiye Cumhuriyeti, uluslararası hukukun emredici kurallarından kaynaklanan yükümlülüklerin ağır ihlaline sebebiyet vermemiştir. Türkiye, Afet Müdahale Eylem Planı uyarınca, 6 Şubat tarihli afetin dördüncü seviye olarak kabul edilmesi ve uluslararası yardım çağrısında bulunulması konusunda belirli bir takdir yetkisine sahiptir. Bu takdir yetkisi kapsamında gerçekleştirilmiş olan uluslararası insani yardım çağrısı, uluslararası toplum açısından da bir iş birliği yükümlülüğünü doğurmaktadır.

İkinci durum açısından ise, uluslararası insani yardım çağrısına konu olay, uluslararası hukukun emredici kurallarından kaynaklanan yükümlülüklerin ağır ihlali neticesinde ortaya çıkmış bir olaydır. Bu durumda, uluslararası insani yardım çağrısı, uluslararası toplumun tamamına yansıyan bir zarar ile ilgilidir. Ayrıca çağrıya konu olay, uluslararası hukukun emredici kurallarından kaynaklanan yükümlülüklerin ağır ihlaline neden olan bir olayın sonucu olarak meydana gelmiştir. İşte bu durumda, uluslararası hukukun emredici kurallarından kaynaklanan yükümlülüklerin ağır ihlaline sebebiyet vermiş bir olayla ilgili olarak, çağrı sahibi devlet, aynı zamanda ağır ihlali meydana getiren devlet olarak karşımıza çıkmaktadır. İlgili devletin,

[35] “Draft Articles on the Responsibility of International Organizations,” *Yearbook of the International Law Commission, with commentaries* II, 2011 (Part 2, Art. 41-42), erişim 5 Mart 2023, https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9_11_2011.pdf.

yardımları kabul etmeme yönündeki iradesi, uluslararası hukuka aykırı olarak kabul edilmelidir. Bu durum, çağrı sahibi olan ve aynı zamanda uluslararası hukukun emredici kurallarından kaynaklanan yükümlülüklerin ağır ihlaline sebebiyet vermiş olan devletin, doğrudan doğruya iş birliği yükümlülüğü altında olmasının bir gereğidir. Devlete yüklenen bu yükümlülük, bildirim ile değil, yaşanan olayla birlikte ortaya çıkmaktadır. Bildirim, yalnızca açıklayıcı bir iradeyi içerir.

Değerlendirmeye konu edilen her iki durum açısından da farklı sonuçlar ortaya çıkmaktadır. İkinci durumda, uluslararası insani yardım çağrısı, tek taraflı bir hukuki işlem niteliği kazanmamaktadır. Ancak ilk durumda, uluslararası insani yardım çağrısının hukuki sonuç doğurmaya elverişli bir uluslararası hukuk işlemi olduğu değerlendirilmelidir. Uluslararası yardım çağrısının hukuki niteliğinin tespiti, devletlerin sorumluluklarının sınırlarının tespiti noktasında önemlidir. Bu kapsamda anlaşılacağı üzere; uluslararası yardım çağrısına olumlu veya olumsuz cevap veren, herhangi bir şekilde cevap vermeyen veya yaşanan bir afete rağmen uluslararası yardım çağrısında bulunmayan devletlerin sorumluluklarının sınırının belirlenmesi noktasında, ilgili uluslararası yardım çağrısının hukuki niteliğinin tespit edilmesi gereklidir. Çalışmamıza konu uluslararası yardım çağrısı açısından ise sonuç olarak, 6 Şubat 2023 tarihli afet neticesinde gerçekleştirilen uluslararası insani yardım çağrısının, tek taraflı bir hukuki işlem olarak kabul edilmesi gerektiğine ilişkin görüşü taşımaktayız. Ancak Türkiye'nin gerekli çağrıyı takdir hakkı olmasına rağmen gerçekleştirdiği ve ilgili çağrının da karşılık bulduğu değerlendirildiğinde, uluslararası sorumluluk hukuku açısından herhangi bir tartışmalı durumun ortaya çıkmadığı anlaşılmıştır.

Bu noktada, tek taraflı uluslararası hukuk işlemi olan uluslararası yardım çağrısına diğer devletler tarafından karşılık verilmesi durumunda, bildirim “tek taraflı hukuk işlemi” niteliğinin kendisini göstermeye devam edeceği de belirtilmelidir. Bunun temel sebebi, bildirim gibi öğretide “bağımsız tek taraflı uluslararası hukuk işlemleri” olarak belirtilen işlemlerin, geçerlilik ve hukuki sonuçları açısından ilgili uluslararası hukuk kişinin iradesinden başka bir dayanağının olmamasıdır.^[36]

[36] Pazarıcı, *Uluslararası Hukuk Dersleri: 1. Kitap*, 262.

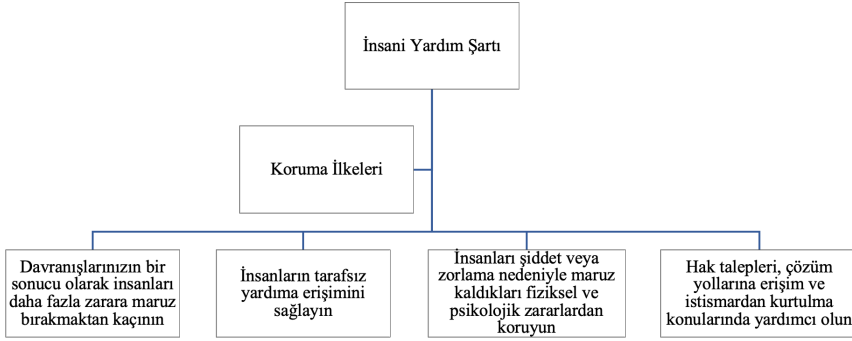
III. ULUSLARARASI İNSANİ YARDIM ÇAĞRISINA ARACILIK EDEN DEVLETLERİN VE BİRLEŞMİŞ MİLLETLER BİRİMLERİNİN SORUMLULUK ALANLARI

Uluslararası toplumu ilgilendiren büyük olaylar karşısında uluslararası iş birliğini düzenlemek amacıyla 19 Aralık 1991 tarihli ve 46/182 sayılı Birleşmiş Milletler Genel Kurulu Kararıyla uluslararası insani yardım sistemi kurulmuştur.^[37] Oluşturulan bu sistem çerçevesinde insani yardım birimlerinin görev ve sorumluluk alanlarının incelenmesi, aynı zamanda uluslararası düzeyde neden bir insani yardım sistemine ihtiyaç duyulduğu sorusunun da cevaplandırılması anlamına gelmektedir. Bu nedenle öncelikle, 1997 yılında bir grup Sivil Toplum Kuruluşu, Kızıllaç ve Kızılay Hareketi tarafından insani müdahalelerin evrensel asgari standartlarını belirlemek üzere hazırlanmış olan “İnsani Yardım Şartı ve İnsani Yardım Müdahalesinde Asgari Standartlar” belgesinin dayandığı dört temel koruma ilkesinin açıklanması kaçınılmaz olmaktadır.^[38]

[37] United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, “Resolution 46/182, which created the humanitarian system, turns twenty-five,” 16.02.2016, erişim 11 Mart 2023, <https://www.unocha.org/story/resolution-46182-which-created-humanitarian-system-turns-twenty-five>.

[38] The Sphere Project, “Humanitarian charter and minimum standards in humanitarian response,” 2011, erişim 26 Mart 2023, 28, <https://www.unhcr.org/50b491b09.pdf>; Projeye Türkiye’den dahil olanların listesi için bkz. Sphere, “Turkey,” erişim 26 Mart 2023, <https://spherestandards.org/countries/turkey/>; Daha detaylı bilgi için bkz. Adem Ceren, “Afetler ve İnsani Yardım Faaliyetleri Üzerine Bir Değerlendirme,” *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi* 23, no. 2 (2021): 297 vd..

Uluslararası Hukuk Açısından Uluslararası İnsani Yardım Çağrısının
Hukuki Niteliği ve 6 Şubat Depremi



Şema-1: İnsani Yardım Şartı, Koruma İlkeleri (Kaynak: The Sphere Project.^[39])

Bu yaklaşımlardan ilki; insani yardıma ihtiyaç duyan kişilerin daha fazla zararla karşılaşmasından kaçınılması gerektiğini ifade etmektedir.^[40] İkinci yaklaşım, insani yardımların “tarafsızlık” çerçevesinde, insani yardıma ihtiyaç duyan herkese sağlanması gerektiğini açıklar.^[41] Üçüncü yaklaşım, insani yardıma ihtiyaç duyanların şiddet ya da zorlama nedeniyle fiziksel veya psikolojik zararlar görmelerinin önüne geçilmesi gerektiğini ifade eder.^[42] Dördüncü yaklaşım ise, insani yardıma ihtiyaç duyanların haklarının savunulması, hukuki yollara erişimlerinin sağlanması ve bu kişilerin istismardan korunması ile ilgilidir.^[43] İşte bu çerçevede, insani yardımı koordine etmek ve kolaylaştırmak için insani yardım sistemi içerisinde olacak şekilde, Acil Yardım Koordinatörü pozisyonu oluşturulmuştur.^[44] İlgili koordinasyo-

[39] The Sphere Project, “Humanitarian charter and minimum standards in humanitarian response,” 2011, erişim 26 Mart 2023, 28, <https://www.unhcr.org/50b491b09.pdf>.

[40] The Sphere Project, 28.

[41] The Sphere Project, 28.

[42] The Sphere Project, 28.

[43] The Sphere Project, 28.

[44] Günümüzde ilgili pozisyonda görevli olan koordinatör, Martin Griffiths'tir. Pozisyonun orijinal ismi: *Emergency Relief Coordinator (ERC)*. Martin Griffiths, 6 Şubat 2023 tarihli depremler ile ilgili olarak, “Bölgedeki insanlar bu trajedinin yıkıcı sonuçlarıyla uğraşırken onlara yalnız olmadıklarını söylemek istiyoruz.” sözleriyle, insani yardım faaliyetlerinin yürütülmekte olduğu bilgisini paylaşmıştır. Bu konuda daha detaylı bilgi için bkz. United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, “UN

nun desteklenmesi amacıyla, Kurumlar Arası Daimi Komite kurulmuş; Komite'nin, Birleşmiş Milletler bünyesinden veya dışından sağlanacak olan insani yardımların koordine edilmesi için birincil sorumlulukta bir birim olduğu kabul edilmiştir.^[45] Acil Yardım Koordinatörü pozisyonuna kurumsal desteği sağlayabilmek adına, New York ve Cenevre'de iki farklı merkezi olacak şekilde, İnsani İşler Departmanı kurulmuştur.^[46] Aynı görev ve sorumluluk alanı çerçevesinde 1993 tarihinde, Birleşmiş Milletler Afet Değerlendirme ve Koordinasyon Sistemi oluşturulmuştur.^[47] Olası bir afet neticesinde, ilgili hükümetin çağrısı üzerine, Afet Değerlendirme ve Koordinasyon Sistemi bünyesindeki uzman ekipler, afetten etkilenenlere ücretsiz bir şekilde yönlendirilmektedir.^[48] Ayrıca, Birleşmiş Milletler Afet Değerlendirme ve Koordinasyon Sistemi ile geliştirilen konsept, 16 Aralık 2002 tarihli ve 57/150 sayılı Karar ile birlikte daha güçlü bir şekilde desteklenmiştir.^[49]

Kurumsal gelişim süreci içerisinde İnsani İşler Departmanı da 1998 yılında, gerçekleştirilen reform ile birlikte, İnsani İşler Koordinasyon Ofisi adıyla yeniden düzenlenmiştir.^[50] İlgili Ofis'in yetkisi, insani müdahalelerin

emergency fund releases US\$25 million to help people affected by the earthquakes in the Middle East,” 7 Şubat 2023, erişim 12 Mart 2023, <https://www.unocha.org/story/un-emergency-fund-releases-us25-million-help-people-affected-earthquakes-middle-east>.

[45] Orijinal ismi: *Inter-Agency Standing Committee (IASC)*; Inter-Agency Standing Committee, “The Inter-Agency Standing Committee,” erişim 12 Mart 2023, <https://interagencystandingcommittee.org/the-inter-agency-standing-committee>.

[46] Orijinal ismi: *Department of Humanitarian Affairs (DHA)*. Daha detaylı bilgi için bkz. United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, “History of OCHA,” erişim 12 Mart 2023, <https://www.unocha.org/about-ocha/history-ocha>.

[47] Orijinal ismi: *The United Nations Disaster Assessment and Coordination (UNDAC)*.

[48] United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, “UN Disaster Assessment and Coordination (UNDAC),” erişim 12 Mart 2023, <https://www.unocha.org/our-work/coordination/un-disaster-assessment-and-coordination-undac>.

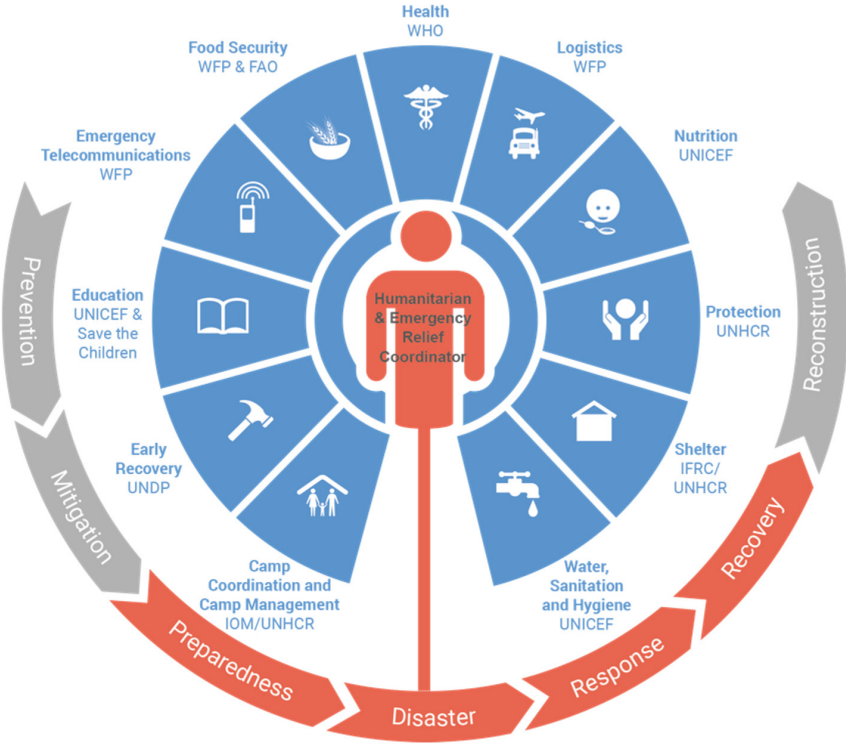
[49] United Nations General Assembly, Resolution A/RES/57/150, Resolution adopted by the General Assembly on 16 December 2002, erişim 12 Mart 2023, https://www.insarag.org/wp-content/uploads/2016/04/GA_Res_57-150_English.pdf.

[50] Orijinal ismi: *Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA)*; Daha detaylı bilgi için bkz. United Nations Office for the Coordination of Humanitarian

koordinasyonunu sağlama ve politika geliştirme temelinde yeniden belirlenmiştir.^[51] Bu kapsamda, 15 Aralık 2005 tarihinde İnsani İşler Koordinasyon Ofisi'nin çalışmaları sonucunda, Merkezi Acil Durum Müdahale Fonu oluşturulmuştur.^[52] İnsani yardıma ihtiyaç duyanların ekonomik açıdan desteklenmesi amacıyla oluşturulan bu Fon, 2006 tarihi itibarıyla çalışmalarına başlamıştır. Bu çalışmaların sonucunda, devletlerin sağladıkları katkılarla birlikte, bugüne kadar yaklaşık olarak 5,5 milyar dolar değerinde insani yardım gerçekleştirilmiştir.^[53]

Affairs, "History of OCHA," erişim 12 Mart 2023, <https://www.unocha.org/about-ocha/history-ocha>.

- [51] İnsani İşler Koordinasyon Ofisi'nin insani yardımlarının koordinasyonunda birincil sorumluluğu olan birimler: Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (*The United Nations Development Programme: UNDP*), Birleşmiş Milletler Mülteci Ajansı (*The United Nations Refugee Agency: UNHCR*), Birleşmiş Milletler Çocuklara Yardım Fonu (*The United Nations Children's Fund: UNICEF*), Dünya Gıda Programı (*The World Food Programme: WFP*), Birleşmiş Milletler Nüfus Fonu (*United Nations Population Fund: UNFPA*), Dünya Sağlık Örgütü (*World Health Organization: WHO*). Daha detaylı bilgi için bkz. United Nations, "Deliver Humanitarian Aid," erişim 12 Mart 2023, <https://www.un.org/en/our-work/deliver-humanitarian-aid>.
- [52] Orijinal ismi: *Central Emergency Response Fund (CERF)*; Daha detaylı bilgi için bkz. United Nations, Central Emergency Response Fund, "Who We Are," erişim 11 Mart 2023, <https://cerf.un.org/about-us/who-we-are>.
- [53] Birleşmiş Milletler, 8 Aralık 2016 tarihinde aldığı Karar ile birlikte, acil durumlarda insani yardım koordinasyonunun güçlendirilmesi amacıyla, yıllık 1 milyar dolar finansman hedefini duyurmuştur. Bu konuda alınan karar için bkz. United Nations General Assembly, Resolution A/RES/71/127, Resolution adopted by the General Assembly on 8 December 2016, erişim 12 Mart 2023, https://cerf.un.org/sites/default/files/resources/cerf_ga_resolution_2016_en.pdf; United Nations, Central Emergency Response Fund, "Who We Are," erişim 11 Mart 2023, <https://cerf.un.org/about-us/who-we-are>.



Şema-2: BM İnsani İşler Koordinasyon Ofisi Afet Organizasyon Şeması
(Kaynak: Birleşmiş Milletler İnsani İşler Koordinasyon Ofisi.^[54])

Öte yandan Birleşmiş Milletler içerisinde oluşturulan bu insani yardım sisteminin, devletlerden ayrı düşünülemeyeceği kabul edilmelidir. Uluslararası hukukta devletler; insan haklarına saygı duyma, onları koruma, kolaylaştırma ve yerine getirme konusunda yükümlülüklerle sahiptir.^[55] Bu yükümlülükler, devletin uluslararası hukuka aykırı her fiili için sorumluluğunu da

[54] United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, “Disaster Response in Asia and The Pacific,” erişim 28 Mart 2023, <https://asiadisasterguide.unocha.org/IV-international-coordination.html>.

[55] Mari Luz Kerkhoven, “Natural Hazards: Disaster or Opportunity?,” 08.06.2022, erişim 12 Mart 2023, <https://esthinktank.com/2022/06/08/natural-hazards-disaster-or-opportunity/>.

güvenli olmayan yerlere yerleştirilmeleri, mülkiyet iadesi ve araziye erişim eksikliği gibi gündeme gelebilecek birçok mesele, insan hakları ile doğrudan doğruya bağlantılıdır.^[60]

Afet zamanında “yaşam hakkı” açısından devletin sorumluluğunun sınırının belirlenmesi önemlidir. Yaşam hakkı açısından, devletlerin pozitif ve negatif yükümlülükleri bulunmaktadır. Normatif olarak sınırları çizilmiş istisnai durumlar dışında devletlerin, bireylerin hayatına son vermeme yükümlülüğü, esasında negatif yükümlülüğünü ifade eder.^[61] Kamu makamları tarafından düzenlenen operasyonlar söz konusu olduğunda, ilgili operasyonların; riskler en aza indirgenmeden, özensiz veya orantısız bir şekilde planlanması durumunda siviller hayatını kaybedebilir. İşte bu durumda, devletin negatif yükümlülüğünün ihlalden bahsedilmektedir.^[62]

Türkiye Afet Müdahale Eylem Planı uyarınca, 6 Şubat 2023 tarihinde meydana gelen deprem, dördüncü seviye bir afet olarak kabul edilmiş ve uluslararası yardım çağrısında bulunulmuştur. T.C. Dışişleri Bakanlığı, uluslararası yardımların koordinasyonu için 29 personelini afet bölgesinde görevlendirmiştir.^[63] İlgili personelin bölgede görevlendirilmesi, uluslararası iş birliği operasyonlarının yönetilmesi ve buna bağlı olarak devletin afetten etkilenen yurttaşlarının hayatlarının kurtarılması için gereklidir. Aksi bir

[60] Inter-Agency Standing Committee, “IASC Operational Guidelines on The Protection of Persons in Situations of Natural Disasters,” January 2011, 1, erişim 12 Mart 2023, https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/IDPersons/OperationalGuidelines_IDP.pdf.

[61] Ayşe Özkan Duvan, “Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi 2. Maddesi Çerçevesinde Yaşam Hakkının Korunmasında Devletin Yükümlülüğü,” *Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi* 24, no. 2 (2018): 663.

[62] Bu konuda kararlar için bkz. Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, McCann ve diğerleri/ Birleşik Krallık, Başvuru No. 18984/91, 27 Eylül 1995, erişim 26 Mart 2023, <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-57943%22%5D%7D>; Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, Gül ve diğerleri / Türkiye, Başvuru No. 4870/02, 8 Haziran 2010, erişim 26 Mart 2023, <https://www.icnl.org/resources/library/gul-and-others-v-turkey-application-no-4870-02-2>; Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, Oğur/Türkiye, Başvuru No. 21594/93, 20 Mayıs 1999, erişim 26 Mart 2023, https://www.stradalex.eu/en/se_src_publ_jur_eur_cedh/document/echr_21594-93.

[63] T.C. İçişleri Bakanlığı Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı, “Kahramanmaraş'ta Meydana Gelen Depremler Hk Basın Bülteni-35.”

adım, kurtarma operasyonunun gerektiği gibi planlanmamasına ve yurttaşların operasyon planındaki ağır kusur nedeniyle hayatlarını kaybetmelerine neden olabilir; devletin negatif yükümlülüğünün ihlalini gündeme getirebilir. Ayrıca, uluslararası yardım çağrısı ihmal edilirse, devletin negatif yükümlülüğü açısından sorumluluğu gündeme gelebilir. Devletin ulusal imkanlarının yetersiz kalacağı bir afette, yurttaşlarını korumak amacıyla, uluslararası iş birliğini araç olarak kullanması, uluslararası yardım çağrısı ile gerçekleştirilmektedir. Böyle bir afet neticesinde, uluslararası yardım çağrısı gerçekleştirilmemesi ve yurttaşların hayatlarını kaybetmesi sonucunda da devletin negatif yükümlülüğünün ihlali gündeme gelebilir. Ancak, gerçekleşen bir afet neticesinde devletin, afet eylem planlarını riskleri en aza indireyecek şekilde ve olması gerektiği şekilde gerçekleştirdiği durumlarda, artık negatif yükümlülükleri açısından sorumluluğuna gidilemeyeceği kabul edilmelidir.

Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, 28 Ekim 1998 tarihinde *Osman / Birleşik Krallık Kararı* ile birlikte, kişilerin yaşam haklarını koruma noktasında devletlerin yalnızca negatif yükümlülüklerinin olmadığını; ayrıca devletlerin önlemler almak amacıyla uygun adımlar atması gerektiğini, kişilerin yaşamlarının korunumu noktasında pozitif yükümlülüklerinin olduğunu vurgulamıştır.^[64] Osman Kararı ile ortaya konulan bu anlayış, 30 Kasım 2004 tarihli *Öneryıldız / Türkiye Kararı* ve 29 Eylül 2008 tarihli *Budayeva ve diğerleri / Rusya Federasyonu Kararı* ile geliştirilmiştir.^[65] Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, yaşanan felaketler sonucunda, devletlerin ortaya çıkan neticeyi önleme noktasında asgari önlemleri alıp almadığına, etkili soruşturma yürütüp yürütmediğine, yaptırımların etkili olup olmadığına ve gerekli araçların kullanılıp kullanılmadığına odaklanmaktadır.^[66] Özellikle *Öneryıldız Kararı* ile birlikte, devletlerin pozitif yükümlülüklerinin gereğini yerine getirdiklerinden bahsedebilmek için önleyici, caydırıcı, yasal ve idari kurullarla çerçevesi oluşturulmuş makul bir denetim sistemine sahip

[64] Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, *Osman/Birleşik Krallık*, Başvuru No. 23452/94, 28 Ekim 1998, § 115, erişim 26 Mart 2023, <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22a%22%3A%2223452%2F94%22%2C%22itemid%22%3A%22001-58257%22%7D>.

[65] Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, *Budayeva ve diğerleri / Rusya Federasyonu*, Başvuru No. 15339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02 ve 15343/02, 29 Eylül 2008, § 129. Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, Büyük Daire, *Öneryıldız/Türkiye*, Başvuru No. 48939/99, 30 Kasım 2004, § 89.

[66] Duvan, "Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi 2. Maddesi," 668.

olmaları gerektiği vurgulanmıştır.^[67] İlerleyen süreçte Mahkeme, devletlerin pozitif yükümlülüklerinin neler olduğuna ilişkin temel soruyu, 17 Kasım 2015 tarihli Özel ve diğerleri /Türkiye Kararı ile birlikte, 1999 Depremi açısından detaylı bir şekilde incelemiştir.^[68] Mahkeme, yeterli dayanıklılığa sahip olmayan binalar için kamu makamlarının, gerekli özeni göstermeksizin kusurlu bir şekilde ruhsat vermiş olduğuna vurgu yapmaktadır.^[69] Devamında ise Mahkeme, devletin pozitif yükümlülüğü çerçevesinde kamu makamları aracılığıyla asgari önlemleri alması gerektiğini, önleyici denetimlerin gerçekleştirilmesi gerektiğini belirtmektedir.^[70] Mahkeme, kamu makamlarının ilgili bölgenin deprem bölgesi olduğunu bildiğini ve ilgili bölgedeki yapılaşmayı da bu nedenle belirli standartlara bağlı tuttuğunu vurgulamış; yerel makamların birincil olarak gerçekleşen neticeden sorumlu olduğunu değerlendirmiştir.^[71] Mahkeme bilirkişi raporlarını incelediğini belirterek, 1999 Depremi sonrasında bu bölgede yıkılan binaların, esasında gerekli asgari standartları yerine getirmeden yapı izinlerini aldığını belirtmiş; devletin pozitif yükümlülüğünü, yerel kamu makamları aracılığıyla gereği gibi yerine getirmediğini kabul etmiştir.^[72] Netice itibarıyla Mahkeme, başvuru lehine tazminat ödenmesine karar vermiştir.^[73]

Uluslararası Hukuk Komisyonu'nun hazırlamış olduğu “*Afetlerde Kişilerin Korunumu Hakkında Taslak Maddeler*”, insan hakları ile ilgili bir başka uluslararası hukuk metni olarak ele alınmalıdır.^[74] İlgili hukuki metin incelendiğinde, temel haklara ilişkin bazı düzenlemeler dikkat çekmektedir. Örneğin, 4. maddeyle birlikte, *afet zamanında insan onuruna saygı gösteril-*

[67] Öneriyıldız/Türkiye, §§ 89-97.

[68] Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, Özel ve diğerleri / Türkiye, Başvuru No. 14350/05, 15245/05 ve 16051/05, 17 Kasım 2015, § 174.

[69] Özel ve diğerleri / Türkiye, § 174.

[70] Özel ve diğerleri / Türkiye, § 174.

[71] Özel ve diğerleri / Türkiye, § 174.

[72] Özel ve diğerleri / Türkiye, § 175.

[73] Özel ve diğerleri / Türkiye, §§ 205-212.

[74] United Nations International Law Commission, “Draft Articles on the Protection of Persons in the Event of Disasters.”

mesi gerektiği vurgulanmıştır.^[75] 5. maddeyle birlikte, *uluslararası hukuka uygun olarak afetlerden etkilenen kişilerin insan haklarına saygı gösterilmesi gerektiği* kabul edilmiştir.^[76] Afetlere müdahale sırasında, ayrımcılık yapılmaması temelinde, özellikle *hassas durumdaki kişilerin ihtiyaçlarının dikkate alınarak hareket edilmesi gerektiği*, 6. madde altında düzenleme altına alınmıştır.^[77] İlgili maddeler, insan hakları ile afetlerin doğrudan doğruya bağlantılı olduğunu ortaya koymaktadır.

Devletlerin ve birimlerin görev ve sorumluluk alanları açısından, çalışmamıza konu afetin de değerlendirilmesi gereklidir. 6 Şubat 2023 tarihli depremler neticesinde, İnsani İşler Koordinasyon Ofisi, Türkiye'nin uluslararası insani yardım çağrısına karşılık vermiştir. 10 Şubat 2023 tarihinde Birleşmiş Milletler Acil Yardım Koordinatörü Martin Griffiths, Türkiye Cumhuriyeti Dışişleri Bakanlığını ziyaret etmiş; Birleşmiş Milletler ve ilgili birimlerinin deprem bölgesindeki çalışmalarını değerlendirmiştir.^[78] Türkiye Cumhuriyeti'nin Birleşmiş Milletler Daimi Temsilcisi, 13 Şubat 2023 tarihinde Birleşmiş Milletler Güvenlik Konseyi'ni deprem sürecine ilişkin olarak

[75] **Madde 4:** “Afet durumlarında insan kişiliğinin doğuştan sahip olduğu insan onuruna saygı gösterilecek ve bu onur korunacaktır.”

[76] **Madde 5:** “Afetlerden etkilenen kişiler, uluslararası hukuka uygun olarak insan haklarına saygı gösterilmesi ve bu hakların korunması hakkına sahiptir.”

[77] **Madde 6:** “Afetlere müdahale; insani şekilde, tarafsızlık ve yansızlık ilkelerine uygun olarak ve ayrımcılık yapılmaması temelinde, özellikle hassas durumdaki kişilerin ihtiyaçları göz önünde bulundurularak gerçekleştirilmelidir.”

[78] Türkiye Cumhuriyeti Dışişleri Bakanlığı, “Dışişleri Bakanı Mevlüt Çavuşoğlu'nun BM Genel Sekreter Yardımcısı İnsani İşler ve Acil Yardım Koordinatörü Martin Griffiths ile görüşmesi, 10 Şubat 2023, Ankara,” erişim 12 Mart 2023, <https://www.mfa.gov.tr/sayin-bakanimizin-bm-genel-sekreter-yardimcisi-ve-acil-yardim-koordinatörü-ile-gorusmesi-10-2-2023.en.mfa>; Acil Yardım Koordinatörü Martin Griffiths ve Birleşmiş Milletler Türkiye Mukim Koordinatörü Alvaro Rodriguez 13 Şubat 2023 tarihinde deprem bölgesini ziyaret etmiştir. Daha detaylı bilgi için bkz. Birleşmiş Milletler Türkiye, “Depremlerin ardından BM Acil Yardım Koordinatörü Griffiths Kahramanmaraş'ı ziyaret etti,” 13.02.2023, erişim 12 Mart 2023, <https://turkiye.un.org/tr/218997-depremlerin-ard%C4%B1ndan-bm-acil-yard%C4%B1m-koordinat%C3%B6r%C3%BC-griffiths-kahramanmara%C5%9F%E2%80%99%C4%B1-ziyaret-etti>.

bilgilendirmiştir.^[79] Diğer taraftan, Birleşmiş Milletler Merkezi Acil Durum Müdahale Fonu kullanılarak, insani yardımların başlatılmasına katkı sunmak adına öncelikle 25 milyon dolarlık bir hibe sağlanmıştır.^[80] Sonrasında ise Birleşmiş Milletler, depremzedeler için 1 milyar dolar değerinde destek toplanmasına yönelik hedefini uluslararası topluma duyurmuştur.^[81] Türkiye Cumhuriyeti'nin uluslararası insani yardım çağrısına karşılık olarak, birçok ülke yardım ekiplerini bölgeye sevk etmiştir.^[82] Uluslararası toplumun tüm bu girişimleri, 1945 tarihli Birleşmiş Milletler Andlaşması'nın da gereğidir. Andlaşma'nın "amaçlar ve ilkeler" başlıklı ilk maddesi incelendiğinde, insancıl amaçlar doğrultusunda devletlerin ve uluslararası örgütlerin, uluslararası sorunlarının çözümü noktasında iş birliği yükümlülüğü altında oldukları

[79] Dilaver Arıkan Acar, "Dünyayı İşbirliği Kurtaracak: 6 Şubat 2023 Depremi, Uluslararası Kuruluşlar ve Afetlere Müdahale," 16.03.2023, erişim 18 Mart 2023, <https://www.uikpanorama.com/blog/2023/03/16/aa/>.

[80] United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, "UN emergency fund releases US\$25 million to help people affected by the earthquakes in the Middle East," 7 Şubat 2023, erişim 12 Mart 2023, <https://www.unocha.org/story/un-emergency-fund-releases-us25-million-help-people-affected-earthquakes-middle-east>.

[81] BM Genel Sekreteri António Guterres ek olarak, "Şimdi Dünya, yardım arayan diğer ülkelerle dayanışma içinde olduğu gibi Türkiye halkını da desteklemelidir. Uluslararası toplumu, zamanımızın en büyük doğal afetlerinden birine yanıt vermek için adım atmaya ve kritik çabaları tam olarak finanse etmeye çağırıyorum." şeklinde bir açıklama gerçekleştirmiştir. İlgili açıklamaya ulaşmak için bkz. Vereinte Nationen, UNRIC – Regionales Informationszentrum der Vereinten Nationen, "Humanitärer Appell der Vereinten Nationen für finanzielle Unterstützung für Menschen in der Türkei," erişim 12 Mart 2023, <https://unric.org/de/humanitaerer-appell-der-vereinten-nationen-fuer-finanzielle-unterstuetzung-fuer-menschen-in-der-tuerkei/>.

[82] Türkiye Cumhuriyeti Dışişleri Bakanı Mevlüt Çavuşoğlu, 102 ülkeden yardım teklifi geldiğini açıklamıştır. 88 devletin ise deprem bölgesinde, ekipleriyle birlikte arama-kurtarma çalışmalarına aktif olarak katıldığını duyurmuştur. Bu konuda basın açıklaması için bkz. TRTHABER, "Bakan Çavuşoğlu: 102 ülke Türkiye'ye yardım talebinde bulundu," 18.02.2023, erişim 12 Mart 2023, <https://www.trthaber.com/haber/gundem/bakan-cavusoglu-102-ulke-turkiyeye-yardim-talebinde-bulundu-747182.html#:~:text=D%C4%B1%C5%9Fi%C5%9Fleri%20Bakan%C4%B1%20Mevl%C3%BCt%20%C3%87avu%C5%9Fo%C4%9Flu%2C%20%22Bug%C3%BCne,g%C3%B6revini%20tamamlad%C4%B1%20ve%20%C3%BClkeden%20ayr%C4%B1d%C4%B1>.

tespit edilir.^[83] Türkiye Cumhuriyeti'nin girişimleri ise devletin yurttaşlarını koruma sorumluluğunun bir gereğidir.

IV. TÜRKİYE CUMHURİYETİ'NE GERÇEKLEŞTİRİLEN ULUSLARARASI YARDIMLARIN DOLAYLI OLARAK KATKI SUNDUKLARI ULUSLARARASI BARIŞ VE GÜVENLİK ORTAMI

Öğretide de ifade edildiği üzere, bir deprem felaketine ilişkin olarak uluslararası yardım sağlamak, uluslararası iş birliğinin bir başka görünümüdür.^[84] Devletler, uluslararası iş birliğini kolaylaştırmak için Birleşmiş Milletler bünyesinde diplomatları aracılığıyla, örneğin Afet Riskini Azaltma Ofisi bünyesinde, çalışmalar gerçekleştirmektedir.^[85] Uluslararası toplumda gerçekleştirilen bu tür çalışmalar, devletlerin veya uluslararası örgütlerin birbirleriyle iş birliğini sağlamak noktasında oldukça önemlidir. Uluslararası toplumda iş birliği, özellikle Soğuk Savaş Dönemi sonrasında kültürel ve ekonomik bir içeriğe sahip olmuştur.^[86] Uluslararası ilişkiler öğretisinde, uluslararası iş birliği mekanizmasının sadece kültürel ve maddi çıkarlar sağlamadığı; kamu diplomasisinin gelişimi ve devletlerin

[83] Birleşmiş Milletler Andlaşması ve Uluslararası Adalet Divanı Statüsü, 26.06.1945, erişim 6 Mart 2023, <https://turkiye.un.org/tr/33499-birle%C5%9Fmi%C5%9Fmilletler-antla%C5%9Fmas%C4%B1> : "...*Ekonomik, sosyal, kültürel ve insancıl nitelikteki uluslararası sorunları çözmeye ve ırk, cinsiyet, dil ya da din ayrımı gözetmeksizin herkesin insan haklarına ve temel özgürlüklerine saygının geliştirilip güçlendirilmesinde uluslararası işbirliğini sağlamak...*".

[84] Orijinal ismi: *The Office for Disaster Risk Reduction*; Daha detaylı bilgi için bkz. Dany, "Failed cooperation in times of natural disasters," 194.

[85] United Nations Office for Disaster Risk Reduction, "MCR2030 – Making Cities Resilient," erişim 16 Mart 2023, <https://mcr2030.undrr.org/sites/default/files/2022-01/MCR2030%20Europe%20Turkish.pdf>; United Nations General Assembly, Report of the open-ended intergovernmental expert working group on indicators and terminology relating to disaster risk reduction," A/71/644, 1 Temmuz 2016, erişim 16 Mart 2023, https://www.preventionweb.net/files/50683_oiewgreportenglish.pdf?_gl=1*1fkucj3*_ga*MzA3OTAxNzE2LjE2Nzg5NTEzMzU.*_ga_D8G5WXP6YM*MTY3ODk1MTMzNC4xLjEuMTY3ODk1MTM2My4wLjAuMA..

[86] Mücahit Özdoğan, "Realizm ve Neorealizm Bağlamında Soğuk Savaş Sonrası Güvenlik Anlayışının Değerlendirilmesi," *Güvenlik Bilimleri Dergisi* 8, no. 1 (2019): 10.

propaganda avantajı sağlaması açısından da önemli sonuçları olduğu ifade edilmektedir.^[87]

17 Ağustos 1999 tarihinde Gölcük Depremi sonrasında Yunanistan, Türkiye'ye uluslararası yardım göndermiştir. Sadece birkaç hafta sonra, 7 Eylül 1999 tarihinde, Atina'da bir deprem meydana gelmiş; bu deprem sonrasında da Türkiye, Yunanistan'a uluslararası yardım göndermiştir. Karşılıklı yardım faaliyetleri neticesinde ortaya çıkan bu süreç, öğretide “*deprem diplomasisi*” olarak isimlendirilmiştir.^[88] Deprem diplomasisinin, o döneme ilişkin uluslararası hukuk açısından da önemi olan Kardak Krizi'nin olumsuz etkilerini azaltan bir ortamı sağladığı ifade edilmiştir.^[89]

6 Şubat 2023 tarihinde gerçekleşen deprem felaketi neticesinde, Türkiye Cumhuriyeti'nin uluslararası insani yardım çağrısına karşılık veren ülkeler, uluslararası iş birliği içerisinde olmayı kabul etmişlerdir. Bu iş birliğiyle birlikte, uluslararası hukuk açısından uyumsuzluk olarak nitelendirilebilecek birçok meselenin en azından bir süreliğine dondurulduğu gözlenmiştir. Kuzey Atlantik Paktı Teşkilatı'na (NATO) üyelik başvurusunun kabulü

[87] Özdoğan, “Realizm ve Neorealizm Bağlamında,” 10. Bu kazanımların, yumuşak güç (*soft power*) odaklı bir yaklaşıma hizmet ettiğini değerlendiren yazarlar için bkz. Tuba Çavuş, “Dış Politikada Yumuşak Güç Kavramı ve Türkiye'nin Yumuşak Güç Kullanımı,” *Kabramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi* 2, no. 2 (2012): 23 vd; Yasin Başpınar, “Uluslararası Güç Mücadelesinde Propagandanın Yeri ve Kamu Diplomasisine Dönüşümü,” (Yüksek lisans tezi, İstanbul Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Uluslararası İlişkiler Anabilim Dalı, 2017): 24.

[88] Stelyo Berberakis, “Türkiye ile Yunanistan arasında deprem diplomasisi tekrarlanacak mı?,” BBC News Türkçe, 01.11.2020, erişim 26 Mart 2023, <https://www.bbc.com/turkce/haberler-turkiye-54768581>; “Deprem diplomasisi” terimine yönelik bir eleştiri için bkz. Hasan Göğüş, “Deprem diplomasisi mi, diplomaside deprem mi?,” T24, 04.03.2023, erişim 26 Mart 2023, <https://t24.com.tr/yazarlar/hasan-gogus/deprem-diplomasisi-mi-diplomaside-deprem-mi,38976>.

[89] Eren Alper Yılmaz, “Deprem diplomasisi ve Güneydoğu Anadolu depremi,” Independent Türkçe, 23.02.2023, erişim 26 Mart 2023, <https://www.indyturk.com/node/612371/t%C3%BCrkiye%CC%87yeden-sesler/deprem-diplomasisi-ve-g%C3%BCneydo%C4%9Fu-anadolu-depremi>.

konusunda afet öncesi dönemde uyuşmazlık yaşadığımız İsveç devletinin^[90], deprem sonrası gönderdiği insani yardımların, üyeliğe kabul sürecinde bir araç olarak değerlendirilmemesi gerektiği, İsveç Dışişleri Bakanı tarafından açıkça ifade edilmiştir.^[91] Bir başka örnek, Türkiye Cumhuriyeti ve Yunanistan arasında Ege Denizi'nde, deniz yetki alanlarına ilişkin olarak yaşanan uyuşmazlıklar ile ilgilidir. Afet öncesi dönemde, uluslararası hukuk açısından taraflar karşı karşıya gelmiş olsalar da; sonrasında her iki devlet, ortak bir basın açıklaması düzenleyerek, 6 Şubat Depremi'nin aslında Türkiye-Yunanistan ilişkilerinin yeniden tanımlanması için bir fırsat olduğunu, uluslararası toplum ile paylaşmıştır.^[92] Dikkate değer bir diğer örnek ise, Rusya Federasyonu ile Ukrayna arasındaki silahlı çatışmalar devam ederken, savaşın tarafı olan devletlerin, uluslararası insani yardım çağrısının karşılığı olarak Türkiye'ye, deprem bölgesine,

[90] Türkiye Cumhuriyeti Dışişleri Bakanı Mevlüt Çavuşoğlu'nun basın açıklaması için bkz. NTV, "Bakan Çavuşoğlu açıkladı: İsveç ve Finlandiya ile yeni toplantının tarihleri belli oldu," 27.02.2023, erişim 17 Mart 2023, https://www.ntv.com.tr/dunya/bakan-cavusoglu-acikladi-isvec-ve-finlandiya-ile-yeni-toplantinin-tarihi-belli-oldu,33rQV5vDg0Gaskvr7_Vv0w; Türkiye Cumhuriyeti Dışişleri Bakanlığı'nın İsveç'e yönelik kınama metni için bkz. Türkiye Cumhuriyeti Dışişleri Bakanlığı, "No: 22, 21 Ocak 2023, İsveç'te PKK İltisaklı Gruplarca Düzenlenen Gösteri Hk.," erişim 18 Mart 2023, https://www.mfa.gov.tr/no_-22_-isvec-te-pkk-iltisakli-gruplarca-duzenlenen-gosteri-hk.tr.mfa.

[91] Orjinal İsmi: North Atlantic Treaty Organization (NATO); İsveç Başbakanı Ulf Kristersson'un basın açıklamasına ilişkin haber metni için bkz. Cumhuriyet Gazetesi, "İsveç: Türkiye'ye gönderdiğimiz yardımlar, NATO konusunda bir araç olarak görülmemeli," 07.02.2023, erişim 17 Mart 2023, <https://www.cumhuriyet.com.tr/dunya/isvec-turkiye-ye-gonderdigimiz-yardimlar-nato-konusunda-bir-arac-olarak-gorulmemeli-2049189>.

[92] Türkiye Cumhuriyeti Dışişleri Bakanı Mevlüt Çavuşoğlu'nun basın açıklaması için bkz. Euronews, "Çavuşoğlu: Yunanistan'ın Ege'de 1 mil dahi karasuyu genişlemesine izin vermeyiz," 29.12.2022, erişim 18 Mart 2023, <https://tr.euronews.com/2022/12/29/cavusoglu-yunanistanin-egede-1-mil-dahi-kara-suyu-genislemesine-izin-vermeyiz>; Yunanistan Dışişleri Bakanı ve Türkiye Cumhuriyeti Dışişleri Bakanı ortak basın açıklaması için bkz. Türkiye Cumhuriyeti Dışişleri Bakanlığı, "Dışişleri Bakanı Mevlüt Çavuşoğlu'nun Yunanistan Dışişleri Bakanı Sayın Nikos Dendias ile basına yaptıkları konuşma," 12.02.2023, erişim 18 Mart 2023, <https://www.mfa.gov.tr/sayin-bakanimizin-yunanistan-disisleri-bakani-nikos-dendas-ile-basina-yaptiklari-konusma-12-2-2023.tr.mfa>.

insani yardımları sevk etmiş olmalarıdır.^[93] Yine, Türkiye Cumhuriyeti ile Ermenistan, 2020 Dağlık Karabağ Savaşı nedeniyle uluslararası toplumda karşı karşıya gelmişken; 6 Şubat Depremi sonrasında, iki ülkenin uzlaşmasıyla birlikte, 1993 senesinden bu yana kapalı olan Akyaka Sınır Kapısı, yardımların depremzedelere ulaştırılabilmesi adına açılmıştır.^[94] Örneklerle ifade edildiği üzere, günümüz açısından deprem diplomasisinin yeniden gündeme geldiği görülmektedir.

Uluslararası Hukuk Komisyonu'nun hazırlamış olduğu “Afetlerde Kişilerin Korunumu Hakkında Taslak Maddeler” içerisinde de, uluslararası iş birliğinin önemi vurgulanmaktadır.^[95] İlgili uluslararası hukuk metninin 7. maddesiyle birlikte, *kuralların uygulanması hususunda, devletlerin kendi aralarında veya afetlere müdahale eden uluslararası örgütlerle, kurum ve kuruluşlarla iş birliği yapmaları gerektiği* belirtilmiştir.^[96] Devletlerin ve uluslararası örgütlerin, ilgili düzenlemeyle de uyumlu olarak, 6 Şubat 2023 tarihli afet neticesinde, uluslararası iş birliği çerçevesinde hareket ettikleri somut örnekler üzerinden tespit edilmektedir. Aynı zamanda bu iş birliği sürecinin, devletlerin kendi aralarındaki uyuşmazlıkların çözümü noktasında da önemli katkılar sunduğu görülmektedir. Uluslararası toplum açısından sağlanan bu iş birliği süreci, esasında Birleşmiş Milletler

[93] Anadolu Ajansı, “Rusya, depremzedelere 36 ton insani yardım gönderdi,” 14.02.2023, erişim 18 Mart 2023, <https://www.aa.com.tr/tr/asrin-felaketi/rusya-depremzedelere-36-ton-insani-yardim-gonderdi/2818885>; Anadolu Ajansı, “Savaşın sürdüğü Ukrayna'dan Türkiye'deki depremzedeler için yardım tırı gönderiliyor,” 20.02.2023, erişim 18 Mart 2023, <https://www.aa.com.tr/tr/asrin-felaketi/savasin-surdugu-ukraynadan-turkiyedeki-depremzedeler-icin-yardim-tiri-gonderiliyor/2825550>.

[94] Türkiye Cumhuriyeti Dışişleri Bakanlığı, “Dışişleri Bakanı Mevlüt Çavuşoğlu'nun Ermenistan Dışişleri Bakanı Ararat Mirzoyan ile yaptığı Ortak Basın Toplantısı,” 15.02.2023, erişim 18 Mart 2023, <https://www.mfa.gov.tr/disisleri-bakani-sayin-mevlut-cavusoglu-nun-ermenistan-disisleri-bakani-ararat-mirzoyan-ile-yaptigi-ortak-basin-toplantisi—15-subat-2023—ankara.tr.mfa>.

[95] United Nations International Law Commission, “Draft Articles on the Protection of Persons in the Event of Disasters.”

[96] Article 7–Duty to cooperate: “In the application of the present draft articles, States shall, as appropriate, cooperate among themselves, with the United Nations, with the components of the Red Cross and Red Crescent Movement, and with other assisting actors.”

Andlaşması'nın 1. maddesinin gereğidir.^[97] Uluslararası hukuk metinlerinde ifadesini bulan uluslararası iş birliği yükümlülüğünün, uluslararası barış ve güvenlik ortamının sağlanması açısından önemli bir araç olduğu kabul edilmelidir.

[97] Birleşmiş Milletler Andlaşması ve Uluslararası Adalet Divanı Statüsü: ...*Ekonomik, sosyal, kültürel ve insancıl nitelikteki uluslararası sorunları çözmeye ve ırk, cinsiyet, dil ya da din ayrımı gözetmeksizin herkesin insan haklarına ve temel özgürlüklerine saygının geliştirilip güçlendirilmesinde uluslararası işbirliğini sağlamak...*"

SONUÇ

6 Şubat 2023 tarihinde sabaha karşı saat 04.17’de, Sofalaca-Şehitkamil-Gaziantep merkezli olarak gerçekleşen deprem neticesinde Türkiye Cumhuriyeti, uluslararası insani yardım çağrısında bulunmuştur. Bu çağrı, uluslararası hukuk açısından tek taraflı bir hukuki işlem olan “bildirim” niteliğindedir. Kanaatimizce, 6 Şubat 2023 tarihinde meydana gelen deprem felaketi neticesinde, Türkiye’nin gerçekleştirmiş olduğu uluslararası insani yardım çağrısının, uluslararası toplumda üçüncü kişiler açısından uluslararası iş birliği yükümlülüğü doğurduğu; bu nedenle de hukuki sonuç doğurmaya elverişli olduğu kabul edilmelidir.

Uluslararası insani yardım çağrısının neticesinde, uluslararası yardımların kabulü sürecine ilişkin olarak herhangi bir iradenin somutlaşmaması durumunda, müdahalelerin geciktiği veya sürüncemede kaldığı anlaşılmaktadır. Bu durum, hem insan hakları açısından hem de uluslararası sorumluluk hukuku açısından ihlalleri gündeme getirebilir. 6 Şubat 2023 tarihli afet neticesinde ise, uluslararası toplumun yardım taleplerinin sürüncemede bırakıldığına ilişkin olarak herhangi bir açıklamaya rastlanmamış; uluslararası insani yardım çağrısının ardından, uluslararası iş birliği yükümlülüğü çerçevesinde hareket edildiği gözlemlenmiştir. Bu durum, gerek 1945 tarihli Birleşmiş Milletler Andlaşması’nın 1. maddesi özelinde, gerekse Uluslararası Hukuk Komisyonu’nun hazırlamış olduğu “Afetlerde Kişilerin Korunumu Hakkında Taslak Maddeler” ile sağlanan hukuki temelde karşılık bulmuştur. Birleşmiş Milletler İnsani İşler Koordinasyon Ofisi, Türkiye Cumhuriyeti’nin uluslararası insani yardım çağrısına; sermaye, mal ve hizmet yardımlarıyla karşılık vermiştir.

Uluslararası yardım sağlamak, uluslararası iş birliğinin bir başka görünümüdür. Türkiye Cumhuriyeti’nin yardım çağrısına birçok devletin yanı sıra; Ermenistan, Yunanistan, İsveç, Rusya Federasyonu ve Ukrayna tarafından karşılık verilmiştir. Diğer taraftan bu devletlerin, Türkiye Cumhuriyeti ile veya kendi aralarında çeşitli uyuşmazlıklar yaşadıkları da bilinmektedir. Bu kapsamda, 17 Ağustos 1999 tarihli Gölcük Depremi ve 7 Eylül 1999 tarihli Atina Depremi neticesinde, uluslararası toplumda ileri sürülen “deprem diplomasisi” sürecinin, günümüzde yeniden gündeme geldiği tespit edilmektedir. Uluslararası insani yardımların, devletlerarası ilişkilerin iyileştirilmesine, uluslararası barış ve güvenlik ortamının sağlanmasına katkı sunduğu gözlemlenmiştir.

KAYNAKÇA

- Acar, Dilaver Arıkan. “Dünyayı İşbirliği Kurtaracak: 6 Şubat 2023 Depremi, Uluslararası Kuruluşlar ve Afetlere Müdahale.” 16.03.2023. Erişim 18 Mart 2023. <https://www.uikpanorama.com/blog/2023/03/16/aa/>.
- Acer, Yücel ve İbrahim Kaya. *Uluslararası Hukuk Temel Ders Kitabı*. 11. Baskı. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2020.
- Albayrak, Gökhan. “Afetten Etkilenen Devletin İnsani Yardımlara Keyfi Olarak Rıza Göstermemesi Sorunu: Uluslararası Hukuk Açısından Myanmar Nargiz Kasırgası Örneği.” *Türkiye Barolar Birliği Dergisi* 146 (2020): 55-76.
- Aybay, Rona ve Elif Oral. *Kamusal Uluslararası Hukuk*. 1. Bası, İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2016.
- Bartolini, Giulio. “The Draft Articles on ‘The Protection of Persons in the Event of Disasters’: Towards a Flagship Treaty?.” *Blog of the European Journal of International Law*. 2.12.2016. Erişim 27 Mart 2023. <https://www.ejiltalk.org/the-draft-articles-on-the-protection-of-persons-in-the-event-of-disasters-towards-a-flagship-treaty/>.
- Başpınar, Yasin. “Uluslararası Güç Mücadelesinde Propagandanın Yeri ve Kamu Diplomasisine Dönüşümü.” Yüksek lisans tezi, İstanbul Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Uluslararası İlişkiler Anabilim Dalı, 2017.
- Ceren, Adem. “Afetler ve İnsani Yardım Faaliyetleri Üzerine Bir Değerlendirme.” *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi* 23, no. 2 (2021): 289-312.
- Çavuş, Tuba. “Dış Politikada Yumuşak Güç Kavramı ve Türkiye’nin Yumuşak Güç Kullanımı.” *Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi* 2. No. 2 (2012): 23-37.
- Dany, Charlotte. “Failed cooperation in times of natural disasters: explaining the rejection of humanitarian aid.” *International Relations of the Asia-Pacific* 20. no. 2 (2018): 193-223.

- Deniz, Buket. “1974 Nükleer Denemeler Davası Işığında Uluslararası Hukukta Devletlerin Tek Taraflı İşlemleri.” *Kadir Has Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 8, no. 1 (2020): 21-38.
- Duvan, Ayşe Özkan. “Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi 2. Maddesi Çerçevesinde Yaşam Hakkının Korunmasında Devletin Yükümlülüğü.” *Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi* 24. No. 2 (2018): 660-681.
- Göğüş, Hasan. “Deprem diplomasisi mi, diplomaside deprem mi?.” *T24*. 04.03.2023. Erişim 26 Mart 2023. <https://t24.com.tr/yazarlar/hasan-gogus/deprem-diplomasisi-mi-diplomaside-deprem-mi,38976>.
- Kerkhoven, Mari Luz. “Natural Hazards: Disaster or Opportunity?.” 08.06.2022. Erişim 12 Mart 2023. <https://esthinktank.com/2022/06/08/natural-hazards-disaster-or-opportunity/>.
- McNeill, Jena Baker, James Jay Carafano, Matt A. Mayer ve Richard Weitz. “Accepting Disaster Relief from Other Nations: Lessons from Katrina and the Gulf Oil Spill.” *Backgrounder*. No. 2519. 16.02.2011. Erişim 5 Mart 2023. <https://www.heritage.org/homeland-security/report/accepting-disaster-relief-other-nations-lessons-katrina-and-the-gulf-oil>.
- Özdoğan, Mücahit. “Realizm ve Neorealizm Bağlamında Soğuk Savaş Sonrası Güvenlik Anlayışının Değerlendirilmesi.” *Güvenlik Bilimleri Dergisi* 8. No. 1 (2019): 1-24.
- Pazarıcı, Hüseyin. *Uluslararası Hukuk Dersleri: 1. Kitap*. 15. Bası. Ankara: Turhan Kitabevi, 2021.
- Shaw, Malcolm Nathan. *Uluslararası Hukuk*. çev. İbrahim Kaya, Yücel Acer, M. Turgut Demirtepe, G. Engin Şimşek. 8. Baskı, Ankara: Türkiye Bilimler Akademisi, 2018.
- Tütüncü, Ayşe Nur, Enver Arıkoğlu, Verda Neslihan Akün ve Elif Başkaracaoğlu (Derleyenler ve Düzenleyenler). *Toluner Milletlerarası Hukuk (Giriş, Kaynaklar) Prof. Dr. Sevin Toluner’in Ders Notlarından*. 2. Bası. İstanbul: Beta Yayınevi, 2019.

Uzun, Elif. “Uluslararası Hukukta Bildirimin Tek Taraflı Devlet İşlemi Niteliği Üzerine Bir İnceleme.” *Yıldırım Beyazıt Hukuk Dergisi* 2 (2019):1-22.

Vereinte Nationen. UNRIC – Regionales Informationszentrum der Vereinten Nationen. “Humanitärer Appell der Vereinten Nationen für finanzielle Unterstützung für Menschen in der Türkei.” Erişim 12 Mart 2023. <https://unric.org/de/humanitaerer-appell-der-vereinten-nationen-fuer-finanzielle-unterstuetzung-fuer-menschen-in-der-tuerkei/>.

Williams, Victoria. “foreign aid.” *Encyclopedia Britannica*. 09.12.2022. Erişim 5 Mart 2023. <https://www.britannica.com/topic/foreign-aid>.

Yılmaz, Eren Alper. “Deprem diplomasisi ve Güneydoğu Anadolu depremi.” *Independent Türkçe*. 23.02.2023. Erişim 26 Mart 2023. <https://www.indyrturk.com/node/612371/t%C3%BCrki%C3%BC%87yeden-sesler/deprem-diplomasisi-ve-g%C3%BCneydo%C4%9Fu-anadolu-depremi>.

Diğer Kaynaklar

Anadolu Ajansı. “Rusya, depremzedelere 36 ton insani yardım gönderdi.” 14.02.2023. Erişim 18 Mart 2023. <https://www.aa.com.tr/tr/asrin-felaketi/rusya-depremzedelere-36-ton-insani-yardim-gonderdi/2818885>.

Anadolu Ajansı. “Savaşın sürdüğü Ukrayna’dan Türkiye’deki depremzedeler için yardım tırı gönderiliyor.” 20.02.2023. Erişim 18 Mart 2023. <https://www.aa.com.tr/tr/asrin-felaketi/savasin-surdugu-ukraynadan-turkiyedeki-depremzedeler-icin-yardim-tiri-gonderiliyor/2825550>.

Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi. Budayeva ve diğerleri / Rusya Federasyonu. Başvuru No. 15339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02 ve 15343/02. 29 Eylül 2008. Erişim 26 Mart 2023. [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22fulltext%22:\[%2215339/02%22\],\[%22documentcollectionid%22:\[%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22\],\[%22itemid%22:\[%22001-85436%22\]\]](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22fulltext%22:[%2215339/02%22],[%22documentcollectionid%22:[%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22],[%22itemid%22:[%22001-85436%22]]).

- Birleşmiş Milletler Türkiye. “Depremlerin ardından BM Acil Yardım Koordinatörü Griffiths Kahramanmaraş’ı ziyaret etti.” 13.02.2023. Erişim 12 Mart 2023. <https://turkiye.un.org/tr/218997-depremlerin-ard%C4%B1ndan-bm-acil-yard%C4%B1m-koordinat%C3%B6r%C3%BC-griffiths-kahramanmara%C5%9F%E2%80%99%C4%B1-ziyaret-etti>.
- Boğaziçi Üniversitesi Kandilli Rasathanesi ve Deprem Araştırma Enstitüsü. Bölgesel Deprem-Tsunami İzleme ve Değerlendirme Merkezi. “06 Şubat 2023 Sofalaca Şehitkamil Gaziantep Depremi Basın Bülteni.” 06.02.2023. Erişim 26 Şubat 2023. http://www.koeri.boun.edu.tr/sismo/2/wp-content/uploads/2023/02/20230206_0117_GAZIANTEP.pdf.
- Cumhuriyet Gazetesi. “İsveç: Türkiye’ye gönderdiğimiz yardımlar, NATO konusunda bir araç olarak görülmemeli.” 07.02.2023. Erişim 17 Mart 2023. <https://www.cumhuriyet.com.tr/dunya/isvec-turkiyeye-gonderdigimiz-yardimlar-nato-konusunda-bir-arac-olarak-gorulmemeli-2049189>.
- Development Initiatives. “Global Humanitarian Assistance Report 2022.” Erişim 27 Mart 2023. https://devinit.org/documents/1193/GHA2022_Digital_v8_DknWCsU.pdf.
- “Draft Articles on the Responsibility of International Organizations.” *Yearbook of the International Law Commission, with commentaries II*, 2011. Erişim 5 Mart 2023. https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9_11_2011.pdf.
- Euronews. “Çavuşoğlu: Yunanistan’ın Ege’de 1 mil dahi karasuyu genişlemesine izin vermeyiz.” 29.12.2022. Erişim 18 Mart 2023. <https://tr.euronews.com/2022/12/29/cavusoglu-yunanistanin-egede-1-mil-dahi-kara-suyu-genislemesine-izin-vermeyiz>.
- Euronews. “Dördüncü seviye deprem ilanının ardından Türkiye’den uluslararası yardım çağrısı.” 06.02.2023. Erişim 26 Şubat 2023. <https://tr.euronews.com/2023/02/06/dorduncu-seviye-deprem-ilaninin-ardindan-turkiyeden-uluslararasi-yardim-cagrisi>.

- Inter-Agency Standing Committee. “IASC Operational Guidelines on The Protection of Persons in Situations of Natural Disasters.” January 2011. Erişim 12 Mart 2023. https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/IDPersons/OperationalGuidelines_IDP.pdf.
- Inter-Agency Standing Committee. “The Inter-Agency Standing Committee.” Erişim 12 Mart 2023. <https://interagencystandingcommittee.org/the-inter-agency-standing-committee>.
- International Court of Justice. “Difference Relating to Immunity from Legal Process of a Special Rapporteur of the Commission on Human Rights.” Advisory Opinion. 1999. Erişim 28 Mart 2023. http://www.worldcourts.com/icj/eng/decisions/1999.04.29_immunity.htm.
- Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs. “History of OCHA.” Erişim 12 Mart 2023. <https://www.unocha.org/about-ocha/history-ocha>.
- NTV. “Bakan Çavuşoğlu açıkladı: İsveç ve Finlandiya ile yeni toplantının tarihleri belli oldu.” 27.02.2023. Erişim 17 Mart 2023. https://www.ntv.com.tr/dunya/bakan-cavusoglu-acikladi-isvec-ve-finlandiya-ile-yeni-toplantinin-tarihi-belli-oldu,33rQV5vDg0Gaskvr7_Vv0w.
- Presidency of the Republic of Türkiye, Directorate of Communications. *February 06, 2023 Kahramanmaraş Earthquakes Disaster of the Century*. 1th Edition. Ankara: Directorate of Communications, 2023.
- Sphere, “Turkey.” erişim 26 Mart 2023, <https://spherestandards.org/countries/turkey/>.
- The Sphere Project. “Humanitarian charter and minimum standards in humanitarian response.” 2011. Erişim 26 Mart 2023. <https://www.unhcr.org/50b491b09.pdf>.

TRTHABER. “Bakan Çavuşoğlu: 102 ülke Türkiye’ye yardım talebinde bulundu.” 18.02.2023. Erişim 12 Mart 2023. <https://www.trthaber.com/haber/gundem/bakan-cavusoglu-102-ulke-turkiyeye-yardim-talebinde-bulundu-747182.html#:~:text=D%C4%B1%C5%9Fi%C5%9Fleri%20Bakan%C4%B1%20Mevl%C3%BCt%20%C3%87av%C5%9Fo%C4%9Flu%2C%20%22Bug%C3%BCne,g%C3%B6revini%20tamamlad%C4%B1%20ve%20%C3%BClkeden%20ayr%C4%B1ld%C4%B1>.

TRTHABER. “İçişleri Bakanı Soylu: Ekipler teyakkuz halinde, 4. seviye alarm koyduk.” 06.02.2023. Erişim 26 Şubat 2023. <https://www.trthaber.com/haber/gundem/icisleri-bakani-soylu-ekipler-teyakkuz-halinde-4-seviye-alarm-koyduk-743729.html>.

Türkiye Cumhuriyeti Dışişleri Bakanlığı. “Deprem bölgelerimize yurtdışından gelen arama, kurtarma ve yardım ekipleri.” Erişim 26 Şubat 2023. https://twitter.com/TC_Disisleri/status/1626839765453574145?s=20.

Türkiye Cumhuriyeti Dışişleri Bakanlığı. “Deprem bölgelerimize yurtdışından gelen arama, kurtarma ve yardım ekipleri.” Erişim 26 Şubat 2023. https://twitter.com/TC_Disisleri/status/1625819392691798016?s=20.

Türkiye Cumhuriyeti Dışişleri Bakanlığı. “Dışişleri Bakanı Mevlüt Çavuşoğlu’nun Yunanistan Dışişleri Bakanı Sayın Nikos Dendias ile basına yaptıkları konuşma.” 12.02.2023. Erişim 18 Mart 2023. <https://www.mfa.gov.tr/sayin-bakanimizin-yunanistan-disisleri-bakani-nikos-dendas-ile-basina-yaptiklari-konusma-12-2-2023.tr.mfa>.

Türkiye Cumhuriyeti Dışişleri Bakanlığı. “Dışişleri Bakanı Mevlüt Çavuşoğlu’nun BM Genel Sekreter Yardımcısı İnsani İşler ve Acil Yardım Koordinatörü Martin Griffiths ile görüşmesi, 10 Şubat 2023, Ankara.” Erişim 12 Mart 2023. <https://www.mfa.gov.tr/sayin-bakanimizin-bm-genel-sekreter-yardimcisi-ve-acil-yardim-koordinatörü-ile-gorusmesi-10-2-2023.en.mfa>.

- Türkiye Cumhuriyeti Dışişleri Bakanlığı. “Dışişleri Bakanı Mevlüt Çavuşoğlu’nun Ermenistan Dışişleri Bakanı Ararat Mirzoyan ile yaptığı Ortak Basın Toplantısı.” 15.02.2023. Erişim 18 Mart 2023. <https://www.mfa.gov.tr/disisleri-bakani-sayin-mevlut-cavusoglu-nun-ermenistan-disisleri-bakani-ararat-mirzoyan-ile-yaptigi-ortak-basin-toplantisi—15-subat-2023—ankara.tr.mfa>.
- Türkiye Cumhuriyeti Dışişleri Bakanlığı. “No: 22, 21 Ocak 2023, İsveç’te PKK İltisaklı Gruplarca Düzenlenen Gösteri Hk..” Erişim 18 Mart 2023. https://www.mfa.gov.tr/no_-22_-isvec-te-pkk-iltisakli-gruplarca-duzenlenen-gosteri-hk.tr.mfa.
- Türkiye Cumhuriyeti Dışişleri Bakanlığı. “Türkiye’nin Uluslararası Acil İnsanı Yardımları.” Erişim 12 Mart 2023. https://www.mfa.gov.tr/turkiye_nin_-insani-yardimlari.tr.mfa.
- Türkiye Cumhuriyeti İçişleri Bakanlığı Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı. “Türkiye Afet Müdahale Eylem Planı (2013).” Erişim 14 Mart 2023. https://www.afad.gov.tr/kurumlar/afad.gov.tr/2419/files/afet_mud_pl_resmig_20122013.pdf.
- Türkiye Cumhuriyeti İçişleri Bakanlığı Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı. “Kahramanmaraş’ta Meydana Gelen Depremler Hk Basın Bülteni-35.” Erişim 26 Şubat 2023. <https://www.afad.gov.tr/kahramanmarasta-meydana-gelen-depremler-hk-basin-bulteni-35>.
- Türkiye Cumhuriyeti İçişleri Bakanlığı Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı. “Kahramanmaraş’ta Meydana Gelen Depremler Hk Basın Bülteni-28.” Erişim 26 Şubat 2023. <https://www.afad.gov.tr/kahramanmarasta-meydana-gelen-depremler-hk-28>.
- United Nations General Assembly. Report of the open-ended intergovernmental expert working group on indicators and terminology relating to disaster risk reduction.” A/71/644. 1 Dezember 2016. Erişim 16 Mart 2023. https://www.preventionweb.net/files/50683_oiewgreportenglish.pdf?_gl=1*1fkucj3*_ga*MzA3OTAxNzE2LjE2Nzg5NTEzZmZU.*_ga_D8G5WXP6YM*MTY3ODk1MTMzNC4xLjEuMTY3ODk1MTM2My4wLjAuMA..

- United Nations General Assembly. A/RES/76/119. Resolution adopted by the General Assembly on 9 December 2021. Erişim 27 Mart 2023. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N21/389/89/PDF/N2138989.pdf?OpenElement>.
- United Nations General Assembly. Resolution A/RES/57/150. Resolution adopted by the General Assembly on 16 Dezember 2002. Erişim 12 Mart 2023. https://www.insarag.org/wp-content/uploads/2016/04/GA_Res_57-150_English.pdf.
- United Nations General Assembly. Resolution A/RES/71/127. Resolution adopted by the General Assembly on 8 Dezember 2016. Erişim 12 Mart 2023. https://cerf.un.org/sites/default/files/resources/cerf_ga_resolution_2016_en.pdf.
- United Nations International Law Commission. “Draft Articles on the Protection of Persons in the Event of Disasters.” 2016. Erişim 13 Mart 2023. https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft_articles/6_3_2016.pdf.
- United Nations Office for Disaster Risk Reduction. “MCR2030 – Making Cities Resilient.” Erişim 16 Mart 2023. <https://mcr2030.undrr.org/sites/default/files/2022-01/MCR2030%20Europe%20Turkish.pdf>.
- United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs. “Disaster Response in Asia and The Pacific.” Erişim 28 Mart 2023. <https://asiadisasterguide.unocha.org/IV-international-coordination.html>.
- United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs. “Resolution 46/182, which created the humanitarian system, turns twenty-five.” 16.02.2016. Erişim 11 Mart 2023. <https://www.unocha.org/story/resolution-46182-which-created-humanitarian-system-turns-twenty-five>.
- United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs. “History of OCHA.” Erişim 12 Mart 2023. <https://www.unocha.org/about-ocha/history-ocha>.

United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs. “UN Disaster Assessment and Coordination (UNDAC).” Erişim 12 Mart 2023. <https://www.unocha.org/our-work/coordination/un-disaster-assessment-and-coordination-undac>.

United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs. “UN emergency fund releases US\$25 million to help people affected by the earthquakes in the Middle East.” 7 şubat 2023. Erişim 12 Mart 2023. <https://www.unocha.org/story/un-emergency-fund-releases-us25-million-help-people-affected-earthquakes-middle-east>.

United Nations, Central Emergency Response Fund. “Who We Are.” Erişim 11 Mart 2023. <https://cerf.un.org/about-us/who-we-are>.

United Nations. “Deliver Humanitarian Aid.” Erişim 12 Mart 2023. <https://www.un.org/en/our-work/deliver-humanitarian-aid>.

Dayanışma ve Yardımlaşma Kavramları Üzerinden Deprem Seferberliği

Neslihan ÖZELER SEZİCİ*

Bu makale hakem incelemesinden geçmiştir ve TÜBİTAK–ULAKBİM Veri Tabanında indekslenmektedir.

* Dr. Öğr. Üyesi, Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi Hukuk Fakültesi, Hukuk Felsefesi ve Sosyolojisi Anabilim Dalı, nozeler@aybu.edu.tr,
ORCID: 0000-0001-5664-6191

Makale geliş tarihi: 30 Mart 2023 **Makale kabul tarihi:** 4 Ağustos 2023

Atıf önerisi: Özeler Sezici, Neslihan. “Dayanışma ve Yardımlaşma Kavramları Üzerinden Deprem Seferberliği.” *Ankara Barosu Dergisi* 81, (Deprem Özel Sayısı-I Kamu Hukuku Ekim 2023): 171-195. **DOI:** 10.30915/abd.1380939

DAYANIŞMA VE YARDIMLAŞMA KAVRAMLARI ÜZERİNDEN DEPREM SEFERBERLİĞİ

ÖZ

Bu çalışma, tarihimizin en şiddetli depremlerinden biri olan 6 Şubat 2023 Kahramanmaraş depremi sebebiyle, ülkemizin tüm kesimlerinin dahil olduğu maddi ve manevi yardım faaliyetleriyle gündeme gelen “dayanışma” kavramının, sosyoloji, felsefe ve hukuk perspektifinden kısa bir analizini yapma amacındadır. Bu bağlamda dayanışma kavramının unsurlarına değinerek deprem sonrasındaki seferberliğin dayanışma olarak nitelendirilip nitelendirilmeyeceği değerlendirilecektir. Çalışmanın temel iddiası bu faaliyetlerin “dayanışmadan” (*solidarity*) ziyade “yardımlaşma” (*charity*) kavramına uygun olduğudur. Dayanışma, yardımlaşmayı içeren ancak bununla yetinmeyen bir kavram olarak, modern çağın sorunlarına daha etkili, sürdürülebilir ve kalıcı çözümler sağlamaktadır. Eksik bir dayanışma faaliyeti olarak yardımlaşma ise hem zaman hem de miktar olarak sınırlı ve palyatif çözümlerle yetinmek durumundadır.

Anahtar Kelimeler:

Dayanışma

yardımlaşma

hukuk

sosyoloji

deprem

EARTHQUAKE CAMPAIGNS ON THE CONCEPTS OF SOLIDARITY AND CHARITY

ABSTRACT

This study aims to make a brief analysis of the concept of “solidarity” from the perspective of sociology, philosophy, and law, which came to the agenda with financial and moral support involving all our society due to the Kahramanmaraş earthquake of February 6, 2023, one of the most severe earthquakes in our history. In this context, by touching upon the elements of the concept of solidarity, it will be evaluated whether the mobilization after the earthquake can be qualified as solidarity. The main claim of the study is that these supports match the concept of “charity” rather than “solidarity”. Solidarity, as a concept that includes charity but does not satisfy with that, provides more effective, sustainable, and permanent solutions to the problems of the modern age. Charity, on the other hand, as an incomplete solidarity activity, is limited in both time and quantity and contented with palliative solutions.

Keywords:

solidarity

charity

law

sociology

earthquake

GİRİŞ

Dayanışma ve yardımlaşma kavramlarının her ikisi de toplumların bir arada makul düzeyde uyumlu ve barışçıl bir biçimde varlığını sürdürmesine hizmet etmektedir. Her iki toplumsal olgunun da varlığı, önemli ve gereklidir. Ancak atfedilen bu olumlu karakter bir yana, dayanışma ve yardımlaşma kavramları arasında önemli niteliksel farklılıklar bulunmaktadır. Bu farkın kartezyen felsefe çerçevesinde duygu-akıl, din felsefesi-seküler etik düalitesi bünyesinde ortaya koyulması ya da tarihsel yöntemle geniş bir literatür çerçevesinde analiz edilerek soykütüğünün çıkarılması mümkündür. Bu çalışma kapsamında iki kavram arasında değineceğimiz farklılıklar ise bu yöntemlerden ziyade dayanışma kavramının sosyoloji, insan hakları ve siyaset felsefesi gibi farklı sosyal teoriler açısından anlamları ile dayanışmayı yardımlaşmadan ayıran yönlerinin ortaya koyulmasıdır. Çalışmanın tabi olduğu sınırlamalar ölçüsünde, oldukça zengin bir literatüre sahip olan dayanışma kavramının nitelikleri ortaya konulacak; 6 Şubat 2023 Kahramanmaraş depremi sonrasında toplumun geneline sirayet eden deprem seferberliğinin dayanışma-yardımlaşma düalitesindeki yeri belirtilmeye çalışılacaktır. Savaş, doğal afet gibi kriz anlarında hızla ortaya çıkan ancak sıklıkla tecrübe edilen bir biçimde benzer hızda sönmölen yardım faaliyetleri, teknik anlamda bir dayanışmaya vücut vermemektedir. Dayanışma, yardımlaşma ile filizlenebilen ancak bununla yetinmeyen bir kavram olarak, toplumsal sorunlara daha etkili, sürdürülebilir ve kalıcı çözümler sağlamaktadır. Yardımlaşma ise hem zaman hem de miktar olarak sınırlı ve palyatif çözümlerle yetinmek durumundadır.

I. DAYANIŞMA KAVRAMI

A) SOSYOLOJİ LİTERATÜRÜNDE DAYANIŞMA

Sosyal teoride toplumsal düzeni açıklayan çeşitli yaklaşımlar bulunmaktadır. Toplum; çatışmacı yaklaşımla, birbiriyle sürekli çatışan farklı sosyal sınıf veya grupların birliği; işlevselci yaklaşımla, birbirine bağlı ve uyum içerisinde işleyen bir sistem; etkileşimci yaklaşımla, sosyal süreçte belirlenen zihinsel yapılar ve anlamlı semboller üreten bir yapı olarak açıklanmıştır. Bu düşünce paternlerinin büyük bir kısmının temelini teşkil eden dayanışma olgusu da bu teorilerde farklı şekilde ele alınmıştır. Örneğin, çatışmacı teoride Marx dayanışmayı işçi sınıfına has bir erdem ve proletaryaya politik

güç kazandıran bir unsur olarak görmekteyken^[1] işlevselci teori dayanışmayı uyum ve bütünlüşme ile bir sistemin varlığını sürdürebilmesi için zorunlu unsur olarak kabul etmektedir.^[2] Burada kısaca üzerinde duracağımız dayanışma kavramı ise sosyolojinin kurucusu olarak gösterilen Emile Durkheim'ın bilimsel incelemelerinin merkez kavramı olarak karşımıza çıkmaktadır.

Toplumunu çatışmadan ziyade düzen perspektifinden gören Durkheim'a göre, birbirinden farklı insanları, toplum olarak bir arada tutan temel unsur, iş bölümüdür. İş bölümünün ahlaki etkisi, insanlar arasında dayanışma duygusu uyandırmaktadır. Dayanışma olmaksızın toplumun var olması mümkün değildir. Bir diğer deyişle, dayanışma iş bölümü ile toplum da dayanışma sayesinde var olabilmektedir.^[3] Durkheim, soyut bir toplumsal olgu olan dayanışmanın hukuk ile görünür hale geldiğini, dolayısıyla toplumsal dayanışmanın formunu oluşturan hukukun incelenmesiyle dayanışmanın da incelenebileceğini belirtmektedir. Hukukun bölümlere ayrılması, dayanışmanın da türlerinin belirlenmesini sağlayacaktır.^[4] Durkheim, hukukun temelde, özel hukuk ve kamu hukuku olarak ikiye ayrıldığına, birey-birey ilişkisinin özel hukuku, birey-toplum(devlet) ilişkisinin de kamu hukukunu oluşturduğuna değinmektedir. Ancak derinlemesine incelendiğinde birey ve kamu karşıtlığının silikleştiğini belirtmektedir. Çünkü, tüm bireyler arası ilişkiler sadece bu ilişkinin taraflarını ilgilendirmediği gibi, bireyle kamu arasında kurulan ilişkide de kamuyu nihayetinde bireyler temsil etmektedir. Durkheim'a göre, yönetsel açıdan en uygun sınıflandırma ayırt edici özelliğe göre yapılmalıdır ve bu özellik, kuralların kamu vicdanındaki yerine ve toplumda oynadıkları role, kısaca, müeyyidesine göre olmalıdır. Buna göre, cezalandırıcı ve tazmin edici (onarıcı) olmak üzere iki tür hukuk vardır. Cezalandırıcı hukuk, *mekanik dayanışmalı* toplum olarak adlandırılan, benzer etkinlikleri yerine getiren ve benzer sorumluluklara sahip olan kolektif bilincin yüksek olduğu toplumların ayırt edici özelliğidir. Üyeleri arasındaki

[1] Oğuzhan Ekinci, "Adorno, Habermas ve Rorty'de Toplumsal Dayanışma," *İnsan & Toplum* 8, no.1, (Ocak, 2018): 3.

[2] George Ritzer ve Jeffrey Stepnisky, *Sosyoloji Kuramaları*, çev. Himmet Hülür, 9. Baskı (Ankara: De Ki Basım Yayım, 2014), 243-244.

[3] Emile Durkheim, *Toplumsal İşbölümü*, çev. Özer Ozankaya, 2. Baskı (İstanbul: Cem Yayınevi, 2014), 90.

[4] Durkheim, *Toplumsal İşbölümü*, 95.

farklılıkların arttığı, değişik görev ve sorumluluklara sahip insanlardan oluşan *organik dayanışmalı* toplumlarda ise tazmin edici hukuk görülmektedir.^[5]

Mekanik dayanışma, bireylerin ihtiyaç, davranış, düşünce ve duygu benzerliğine dayanırken, organik dayanışma bireylerin farklılıkları sebebiyle birbirlerine duydukları ihtiyaçtan kaynaklanmaktadır. Toplumun modernleşmesiyle, bir diğer deyişle, sosyal ilişkilerin geleneksel kalıplardan çıkıp yeni türlere evrilmesiyle, mekanik dayanışmanın alanı daralmakta ve yerini organik dayanışma almaktadır. Durkheim organik dayanışmanın mekanik dayanışmadan üstün olduğu düşüncesindedir. İş bölümünden doğan organik dayanışma daha sağlam, devamlı ve güvenilirdir. Mekanik dayanışmalı toplumlarda bireyin topluma katkısı sayısal bir değer arz eder. Bu nedenle bir kişinin eksikliği, yerine kolayca geçebilecek başka bir kişiyle doldurulabilir. Ancak organik dayanışmalı toplumlarda her birey belirli bir işlevi ya da pozisyonu temsil ettiğinden eksikliği de diğerinde olduğu gibi kolaylıkla doldurulamaz. Ayrıca bireyin kişilik kazanmasına da organik dayanışma zemin hazırlamaktadır. Çünkü herkesin birbirine benzediği ve ortak düşüncelere sahip olduğu bir toplum, kişilerin özgün manevi özelliklerini geliştirmesine olanak vermeyecektir. Bu sebeple de kişilik hakları, fikir ve sanat özgürlüğü, düşünce ve vicdan özgürlüğü gibi ilkeler organik dayanışmalı toplumlarda anlam ifade etmektedir.^[6]

Durkheim, meslek dayanışması, aile dayanışması, yurttaş dayanışması gibi tamamlayıcı nitelikte dayanışma türlerinden de bahsetmiştir. Ancak insanların birbiriyle kurdukları ilişkilerin sadece ihtiyaç ekseninde ve fayda temelli tanımlaması yeterli değildir. Organik dayanışma, deprem sebebiyle yaşanan mağduriyetin giderilmesi için hukuki sorumluluklarının ötesinde seferberlik faaliyetlerine katılan bireylerin eylemlerine kaynaklık eden sosyal durumu sadece sınırlı bir derecede açıklayabilir. Örneğin, bu seferberliğin organik dayanışmaya göre yorumu, *afet bölgelerinin sosyal fonksiyonlarını yerine getirememesinden kaynaklanacak sorunların tüm toplumu negatif yönde etkileyerek dayanışmanın bozulmasını önleme* şeklinde ifade edilebilir. Ancak bu yorum, yapılan yardımları sadece fayda ekseninde değerlendiren eksik bir açıklama sunmaktadır. Ayrıca modern liberal çağda iş bölümüne

[5] Ritzer ve Stepnisky, *Sosyoloji Kuramları*, 85-90.

[6] Hamide Topçuoğlu, *Hukuk Sosyolojisi Dersleri II*, 3. Baskı (Ankara: Işın Yayıncılık, 1984), 100-102.

dayanan dayanışmanın sadece belirli bir toplumda değil, küresel çapta düşünülmesi gerekmektedir. Örneğin, Batı toplumlarının ekonomisinin Hindistan ve Çin gibi ülkelerdeki ucuz işgücü olmadan anlaşılmasının mümkün olmadığı ifade edilmektedir. Bu sebeple dayanışma kavramına farklı bir paradigma ile yaklaşılması zorunludur. Örneğin daha kapsayıcı dayanışma algısı yaratacak “insan hakları dayanışması” bir öneri olarak sunulmuştur. Bu şekilde geniş bir perspektifte adalet, hakkaniyet ve eşit hakları da gözeten yeni bir anlayış benimsenmiş olacaktır.^[7] Gerçekten de insan hakları ile dayanışma kavramları hem kökeni hem de hayata geçirilmesi yönünden bağlantılı olduğundan bu ilişkiye değinilmesi elzemdir.

B) İNSAN HAKLARI LİTERATÜRÜNDE DAYANIŞMA

İnsan hakları ve dayanışma 18. ve 19. yüzyılda gerçekleşen anayasacılık hareketlerinin temel kavramlarından biridir. 1789 Fransız İhtilalinin mottosu “*liberté, égalité, fraternité*”^[8] bu yakın ilişkinin en bariz göstergesidir. Tüm insanları kardeş olarak nitelendiren bu söylem özgürlük ve eşitlik ilkesiyle toplumu bir bütün olarak dayanışma içerisinde olmaya davet etmektedir. Bu ilkeler, her bir bireyin özgür ve eşit olmanın yanında birbiriyle kardeş olduğunu ifade etmektedir. 1948 İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi’nin 1. maddesi ile de bu husus evrensel bir norm olarak kabul edilmiştir. Buna göre: “*Bütün insanlar hür, haysiyet ve haklar bakımından eşit doğarlar. Akıl ve vicdana sahiptirler ve birbirlerine karşı kardeşlik zihniyeti ile hareket etmelidirler.*” Bununla birlikte her hak aynı zamanda bir ödev boyutu taşıdığından, insan haklarının hayata geçirilebilmesi için sorumlulukların karşılıklı olarak paylaşılması gerekmektedir.^[9] Brian Orend’in temel beşli (*foundational five*) olarak ifade ettiği^[10] -güvenlik, varlığını sürdürme, eşitlik,

[7] Martin Jungkunz, “Solidarity in Modern Liberal Societies,” *Official Conference Proceedings, The European Conference on the Social Sciences*, https://www.researchgate.net/publication/263754127_Solidarity_in_modern_liberal_societies, 37-38 (2014). Erişim 26 Mart 2023.

[8] Özgürlük, eşitlik, kardeşlik.

[9] Brian Orend, *Human Rights: Concept and Context* (Canada: Broadview Press, 2002), 178.

[10] Orend, *Human Rights: Concept and Context*, 64.

tanınma ve özgürlük- her bir insan hakları kategorisinin de dayanışma kavramıyla sıkı bir ilişki içerisinde bulunduğu belirtilmektedir.^[11]

İnsan hakları ile dayanışma kavramının bir diğer ilişkisi 3. kuşak haklar olarak da adlandırılan dayanışma hakları bünyesinde ele alınmaktadır. Dayanışma haklarının temel özelliği, bireysel değil toplumsal olması, uluslararası nitelikte olması ve kolektif çaba gerektirmesidir.^[12] Dayanışma hakları şeklinde ifade edilen haklar içerisinde; insanlığın ortak mirasından yararlanma hakkı, gelişme hakkı, barış hakkı, iletişim hakkı, farklı olma hakkı, insani yardım hakkı, sağlık ve dengeli bir çevre hakkı gibi haklar yer almaktadır^[13]. Burada, insani yardımın (*humanitarian assistance*) sadece savaş vb. sebeple meydana gelen olaylarda değil, doğal afetleri de içeren pek çok durumda evrensel bir insan hakkı olarak ele alındığı vurgulanmalıdır.^[14]

Scholz, dayanışmanın bir hak kategorisi yaratmasının haricinde bizzat kendisinin bir hak olarak kabul edilmesi gerektiğini belirtmektedir. Bir başka deyişle, dayanışma hakkını bir topluluk hakkı değil, bireysel hak olarak görmektedir. Dayanışmanın bir lütuf değil ama bir hak olduğu düşüncesinden yola çıkarak, toplum içinde yaşama zorunluluğumuzu dayanışma hakkının ampirik kanıtı olarak ileri sürmekte ayrıca diğer insan haklarının olduğu gibi bu hakkın da deontoloji, sonuçsalcılık (*consequentialism*), insan onuru, insanlığın gelişimi gibi teorilerle meşruluğunun sağlanabileceğini belirtmektedir.^[15]

[11] Sally J. Scholz, "Solidarity as a Human Right," *Archiv Des Völkerrechts* 52, no. 1 (2014): 53.

[12] İmam Bakır Kanlı ve İsmail Tarık Küpeli, "Çevre Hakkının Dayanışma Hakkı Olarak Gelişimi ve Türkiye Özelinde Analizi," *Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi* 21, no. 2 (2021): 425-426.

[13] Philip Alston, "A Third Generation of Solidarity Rights: Progressive Development or Obfuscation of International Human Rights Law?," *Netherlands International Law Review* 29, (1982): 307-308.

[14] Bosko Jakovljevic, "The Right to Humanitarian Assistance: Legal Aspects," *International Review of the Red Cross* 27 (1987), 478.

[15] Scholz, "Solidarity as a Human Right," 58.

C) SİYASET FELSEFESİ LİTERATÜRÜNDE DAYANIŞMA

Dayanışmanın, siyaset felsefesi bağlamında değineceğimiz ilk anlamı, devlet eliyle gerçekleştirilmesi ve refah devleti (*welfare state*) ilkesi bünyesinde siyaseten somutlaşması durumudur. Eşitlik ilkesi üzerine temellenen refah devletinin en az eşitlik kadar dayanışma ilkesiyle birlikte düşünülmesi gerektiği belirtilmektedir. Vatandaşların hastalık, sakatlık, kesintiye uğrayan kazanç, yaşlılık ya da benzeri pek çok dezavantajlı duruma karşı korunması olarak ifade edilen refah devletinde^[16] dayanışma ilkesi, bireylerin toplum tarafından korunmasını amaçlayan kaynakların yeniden dağıtımı ve buna ilişkin sosyal politikalarının meşruluk kaynağını oluşturmaktadır.

İnsanı insanın kurdu olarak gören ve modern devleti, doğa durumundaki savaş halini sonlandıran rasyonel bir birliktelik olarak tanımlayan Thomas Hobbes, dayanışmanın bireylerin tercihine bırakılmaması ve devlet eliyle sağlanmasını ünlü *Leviathan* kitabında şu şekilde ifade etmiştir:

“Kamusal yardım: Pek çok insan, kaçınılması mümkün olmayan olaylar yüzünden, hayatlarını kendi emekleriyle sürdürmez duruma gelmektedir; bunlar, özel kişilerin hayırseverliğine terk edilmemeli; doğal ihtiyaçların gerektirdiği ölçüde, devletin yasaları tarafından korunmalıdır. Çünkü, herhangi bir kişinin güçsüzlüğü ihmal etmesi merhametsizlik olduğu gibi; bir devletin egemeninin, onları kişisel hayırseverliğin tesadüfüne maruz bırakması da öyledir.”^[17]

Bayertz dayanışmanın tarihini Roma Borçlar Hukuku’na kadar geri götürmekle beraber, kavramın muhtevasına içkin “borç” olgusunun (*obligatio in solidum*) modern etik ve siyaset felsefesi ile bağdaştırılmasının zorluğu sebebiyle üstün körü ele alındığını belirtmektedir^[18]. Refah devleti, ihtiyaç sahiplerinin desteklenmesini ahlaki ilke ve sorumlulukla karakterize etmekten ziyade bu desteği devlet eliyle kurumsallaştırmaktadır. İhtiyaç sahibi

[16] Albert Weale, “Equality, Social Solidarity, and the Welfare State,” *Ethics* 100, no.3, (April, 1990): 478.

[17] Thomas Hobbes, *Leviathan*, çev. Semih Lim, 15. Baskı (İstanbul: Yapı Kredi Yayınları, 2017), 257.

[18] Kurtz Bayertz, “Four Uses of Solidarity,” *Solidarity*, ed. Kurtz Bayer (Kluwer Academic Publishers, 1999),

3-4.

vatandaşlar yardım taleplerini diğer vatandaşlara değil, uygun kurum ve kuruluşlara iletmektedirler. Bu durum eş zamanlı şekilde diğer vatandaşlar için, vergiler ve diğer araçlarla finanse edeceği hukuki bir sorumluluk haline gelmektedir. Bu şekilde, sosyal devlet bakımından dayanışmanın kurumsal ve zorlayıcı olmak üzere iki ayırt edici özelliği bulunmaktadır^[19]. Dolayısıyla bireysellik ve birey özgürlüğü üzerine kurulmuş modern devlet teorilerinin dayanışma ilkesiyle uyumlu bir şekilde ele alınması her daim kolay olmamaktadır.^[20]

Dayanışmanın olumsuzlanmasının en çarpıcı örneğini Adorno vermektedir. Adorno'ya göre dayanışma, negatif bir çağrışım içermektedir. Dayanışmanın toplumsal uyum söylemi altındaki kişiler, endüstrileşmenin tikel bireysel özelliklerinin yok olması tehdidiyle karşılaşmaktadır. Ona göre dayanışma, bir özdeşlik dayatmasıdır. Araçsal aklın egemen olduğu modern dünyada dayanışma kültürel endüstrinin aracı olarak kullanılacağından özgürlüğün ve özerkliğin vurgulandığı negatif bir dayanışma anlayışına sahip olmak gerekmektedir.^[21] 2. Dünya Savaşı tecrübesinde dayanışma kavramının totaliterlik doğrultusunda araçsallaştırıldığını düşünen Adorno'nun görüşlerini saklı tutarak, dayanışma olgusunun genellikle toplumsal yaşamın zorunlu ve pozitif bir unsuru olarak kabul edildiğinin söylenmesi mümkündür.

Dayanışmanın kişi özerkliğine uygun ama bireyselciliğe aykırı olduğunu belirten Scholz'a göre dayanışma, bireylerin yaşamlarını ve kimliklerini topluma angaje olmak yoluyla zenginleştirmekte, toplum ve birey arasında bir arabulucu rolü oynamaktadır. Dayanışmanın siyasi bağlamına hasrettiği eserinde Scholz dayanışmayı politik, medeni ve sosyal dayanışma olarak üçe ayırmaktadır. Sosyal dayanışmanın köklerinin Rousseau ve Durkheim'in düşünce ve yazılarında bulunduğunun; medeni dayanışmanın en iyi örneği olarak Avrupa Birliği ile kalkınma ve evrenselleştirilmiş sağlık hizmetlerine ilişkin çağdaş tartışmaların gösterilebileceğini belirtmektedir.^[22] Buradan

[19] Bayertz, "Four Uses of Solidarity," 22.

[20] Kurtz Bayertz, "Solidarity and the Welfare State: Some Introductory Considerations," *Ethical Theory and Moral Practice* 1, no. 3 (September, 1998): 295.

[21] Ekinci, "Adorno, Habermas ve Rorty", 21.

[22] Sally J. Scholz, *Political Solidarity*, (USA: The Pennsylvania State University Press, 2008), 18-20.

medeni dayanışmanın sosyal devlet ilkesiyle bağlantılı, sosyal dayanışmanın da ortak kimlik, ortak bilinç ve baskı deneyiminden kaynaklanan dayanışma olduğu sonucuna varılmaktadır.^[23]

Scholz, politik dayanışmanın medeni ve sosyal dayanışmadan farkını, adaletsizlik ve baskı durumlarına duyulan tepki olarak betimlemektedir. Politik dayanışmanın farkındalık yaratma (*consciousness-raising*), iş birliği (*cooperation*) ve karşılıklılık (*mutuality*) olmak üzere üç tür ödev yüklediğini belirtmektedir.^[24] Farkındalık yaratma; öncelikle adaletsizliği görme ve anlama bununla birlikte toplumsal hareketi gerçekleştirecek yeni bakış açıları keşfetme, daha iyi bir gelecek için değişim talebini tetikleyecek umut ve öfke gibi duyguları uyandırma anlamına gelmektedir. İş birliği ödevi, dayanışma üyelerinin daha büyük bir hareketin parçası olarak eylemleri üzerinde düşünmelerini ve amacını ilerletmek için üzerlerine düşeni yapmalarını gerektirir. Üyeler ayrıca kolektif eylemlerini koordine etmeli ve dayanışma içindeki kişisel ilişkilerin amacı ile tutarlı idealleri yansıtmalarını sağlamak için birlikte çalışmalıdır. Karşılıklılık ise dayanışma içinde olan üyelerin diğer üyelerin ihtiyaçlarına uygun şekilde yanıt vermesini ve toplu eylemlerinin nasıl ilerlemesi gerektiği konusunda adil ve saygılı bir şekilde iletişim kurmasını gerektirmektedir.^[25]

Scholz'un düşüncesinde dayanışma hareketinin amacı, hem siyasi aktivizmi için bir gerekçe hem de grup içinde arabulucu bir güç olarak hizmet etmektedir. Toplumsal eleştiri, dayanışma ile amacı arasındaki ilişkinin gerektirdiği birincil görevdir. Eleştiri, gelenekler, yasalar ve siyasi kurumlar gibi sosyal uygulamaların, kurumların ve bunların altında yatan değerlerin ahlaki değerlendirmesini ifade etmektedir. Sosyal adaletsizliklerin anlaşılmasını sağlamakta ve sorumluları belirlemekte, böylece dayanışma amacını haklı çıkartarak ilerlemeyi gerçekleştirmektedir.^[26]

[23] Shelley Wilcox, "Political Solidarity," review *Political Solidarity*, Notre Dame Philosophical Reviews,

<https://ndpr.nd.edu/reviews/political-solidarity/n>, Erişim 15 Mart 2023.

[24] Scholz, *Political Solidarity*, 34.

[25] Scholz, *Political Solidarity*, 83-84.

[26] Wilcox, *Political Solidarity*.

Scholz'un politik dayanışma ile kastettiği bir tür aktivizmdir. Kadın dayanışması ve LGBT hareketleri bu bağlamda değerlendirilmektedir. Deprem sonrası meydana gelen yardımlaşma seferberliğinin bu anlamda doğrudan politik dayanışma kavramı içerisinde değerlendirilmesi mümkün olmayabilir. Ancak dayanışmayı yardımlaşmadan farklılaştıran ayırıcı unsur, dayanışmanın politik ve ilkesel yönünün olmasıdır. Dayanışma yardımlaşmadan farklı olarak “bilinçli bir taahhütte bulunan birey birlikteliği” oluşturmaktadır. Bu husus dayanışmanın, devamlılığına ya da sürekliliğine atıf yapmakla birlikte, belirli ilkeler doğrultusunda bir talep mekanizması oluşturması şeklinde demokratik ve politik yönünün olduğunu göstermektedir.

II. YARDIMLAŞMA KAVRAMI

Dayanışma ve yardımlaşma kavramlarının farklı hatta bazı durumlarda dikotomik olarak ele alınması, özellikle yaşadığımız yüzyılın en büyük sorunlarından birini oluşturan göç ve göçmenlik üzerine yapılan çalışmalarda vurgulanmaktadır. Siyasi, ekonomik ve kültürel açılardan büyük problemler yaratan kitlesel göç olgusu, ortaya çıkan sorunlara sadece “yardım” perspektifinde yaklaşılmasının yetersizliğini ortaya çıkarmıştır. Afet sosyolojisinde, afetlerin sosyal bir patolojiden ziyade bütünleşme, dayanıklılık ve sosyal sistemlerin iyileştirici gücünü test edebileceğimiz laboratuvarlar olarak algılanabileceği ifade edilmektedir. Bununla kastedilen, afetlerin insanların normal, olağan, alışıldık bir durumdan çıkınca nasıl tepki gösterir sorusunun cevaplanacağı durumlar yaratmasıdır.^[27] Bu anlamda göç sorunları, yardım ile dayanışmayı ayıran bir turnusol görevi görmüştür.

Ülkemizin içinde bulunduğu göçmen krizine ilişkin faaliyet gösteren çok sayıda sivil toplum inisiyatifi mevcuttur. Disiplinler arası çalışmanın konusu olan bu sosyal faaliyetlerin yardımlaşmanın ötesine geçerek dayanışmaya dönüşmesi gerektiği üzerinde durulmaktadır. Yardımlaşma, geçici sınırlı rahatlatma ve siyasi sonuçları olmayan bir insancıl destek olarak tanımlanmaktadır. Yardımlaşma, toplumdaki eşitsizliği giderici değil, aksine

[27] Gaye Gökalp Yılmaz, “Afetlere Sosyolojik Bakış ve Türkiye’de Afet Yazınına Kuramsal Bir Yaklaşım,” *Anemon Muş Alparslan Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi* 9, no. 1, (2021): 196.

körükleyici bir unsur olarak görülmektedir.^[28] Salt bir “verme-alma” ilişkisine dayanan yardımlaşma, veren ve alan taraf arasında hiyerarşi yaratmaktadır. Ortak ve meşru bir amacın farkındalığı ve takibi unsuru yardımlaşma için şart değildir. Sivil toplum kuruluşlarının faaliyetlerinin ihtiyaç temelli ve hak temelli olarak ayrılması da^[29] dayanışma ve yardımlaşma ayrılaşması ile paralellik göstermektedir. Bu bağlamda ihtiyaç temelli faaliyetler yardımlaşma olarak görülebilecekken dayanışma, hak temelli bir faaliyet gerektirmektedir.

Eşitsizliği körükleyici bir verme-alma ilişkisi olarak nitelendirilen yardımlaşma kavramı, arkaik toplumlardaki armağan geleneğini inceleyen antropoloji çalışmalarının esas konularından birini oluşturmaktadır. Buna göre hediyeleşme ritüelleri bir değiş-tokuş mücadelesi sunmakta, cömertlik yarışıyla iktidar alanı yaratmaktadır. Karşılıksız hediyeenin onu kabul etmiş tarafı aşağı statüye indirdiğini ifade eden^[30] ve yazıldığı dönem için çığır açıcı bir niteliğe sahip olan Mauss’un “Armağan Üzerine Deneme” adlı eserinin sunuş bölümünde yer verilen şu ifadeler, ilkel toplumlardaki hediye geleneğinin modern algılanışına ışık tutan bir örnek teşkil etmektedir:^[31]

“Armağan Üzerine Deneme de Fransız tarzı bir sosyal güvenliğin icadında temel halkalardan birini oluşturur. Bir kere maaşlarını verdikten sonra toplumun, onun hayatını var eden çalışanlara karşı borcunun bitmiş olmadığını, yaşlılık ve işsizlik durumlarında da onlara insani yaşama koşullarının sağlanmasının bir borç olduğunu ifade ederek Mauss, o dönemde sosyal politikaları oluşturan hayırseverlik ilkelerinden, Armağan Üzerine Deneme’nin sonuç bölümünde hatırlattığı ‘zengin sadakacının bilinçsiz ve onur kırıcı himayesi’nden ayrılır. Bunların sadaka olmaktan çıkıp toplumun bütünü üzerinden bireylerin açık hakları olarak düşünülmesiyle toplumsal yükümlülüklerin icadının yolunu açar.”

[28] Elif Gözler Çamur ve Adil Çamur, “Solidarity Rather than Charity: Reaching out Syrian Refugees in Izmir,” *Vira Verita E-Journal: Interdisciplinary Encounters* 8, (2018): 158.

[29] Gözler Çamur ve Çamur, “Solidarity Rather than Charity,” 163.

[30] Marcel Mauss, *Armağan Üzerine Deneme: Arkaik Topumlarda Değiş Tokuşun Biçimi ve Nedeni*, çev. Nihan Özyıldırım, 1. Baskı, (İstanbul: Alfa, 2018), 235.

[31] Florence Weber, Sunuş, *Armağan Üzerine Deneme* içinde, 14.

Yardımlaşmayı dayanışmadan farklılaştıran nitelikler, var olan probleme kişisel, spontane, hızlı ve doğrudan çare bulma faaliyetleri olmasıdır. Yardımlaşma nihayetinde evrensel ahlaki değerlere dayanmakta iken dayanışma, daha normatiftir. Dayanışma refah devleti ve sosyal devlet ilkesiyle de ilişkili olarak yardımlaşmanın hukuki ve kurumsal boyutunu oluşturmaktadır.^[32]

Göçmen krizinden etkilenen ülkelerden olan Almanya'da yapılan bir çalışma, yardımlaşma ve dayanışma arasındaki farkın anlaşılmasına katkı sunacaktır. Bu çalışmada yardımlaşmaya tekabül eden *charity* kavramı yerine merhamet olarak tercüme edebileceğimiz *compassion* kavramı kullanılmıştır. Merhamet, gönüllü yardım faaliyetinde bulunan kişileri harekete geçiren duygu olarak işlenmektedir. Buna göre merhameti doğuran iki tür empati bulunmaktadır. İlki, kişilerin sosyal ya da ekonomik yönden zorluk çekmemesi ve refah bir yaşama sahip olması sebebiyle zor durumda kalan kişiler hakkında hissettiği empati; ikincisi göçmenlerle benzer sıkıntıları tecrübe etmiş kişilerin hissettiği empati duygusudur. İlki farklılıktan, ikincisi ise benzerlikten kaynaklanan merhamettir. Merhamet, acıya ilişkin basmakalıp inanca dayandığında ve ilkesel temelden yoksun bulunduğu, yardım faaliyetini gerçekleştiren taraf, karşı taraftan beklenti içerisine girmektedir. Bu beklenti, örneğin, yardım alanının yardım edene minnet duyması şeklinde de olabilir. Beklentiler karşılanmadığı zaman ise merhamet duygusu kolaylıkla kızgınlığa dönüşebilmektedir. Benzer acı tecrübe ortaklığının yarattığı merhamete dayanan yardımlaşma faaliyetlerinde beklenti daha az gözlemlenmiştir. Ancak çalışmada, hangi sebeple olursa olsun merhamete dayanan yardım faaliyetlerinin son derece kırılğan bir yapıya sahip olduğu vurgulanmaktadır.^[33]

Hoggett, merhametin üç bilişsel şartının olduğundan bahsetmektedir. Birincisi çekilen acının büyüklüğü, ikincisi kişinin kendi kusuru olmaksızın dezavantajlı duruma düşmesi, üçüncüsü de acı çekenin içinde bulunduğu zor durumdan kurtulmasının toplumun diğer üyeleri için de fayda

[32] Carlo Burelli, "Solidarity, Charity and Stability," Opinion Article, <http://www.euvisions.eu/solidarity-charity-stability/> Erişim 27 Mart 2023.

[33] Greta Wagner, "Helping Refugees in Rural Germany: Ambivalences of Compassion," *Crisis Under Critique*, Ed. Didier Fassin ve Axel Honneth, (New York: Columbia University Press, 2022), 259-261.

sağlamasıdır.^[34] Faydacı ahlakla ilişkili olan bu son şarta, gönüllü yardım faaliyetlerini etkileyen bir unsur olarak, yukarıda bahsedilen çalışmada da değinilmiştir. Buna göre, göçmenlerin topluma bir an önce entegre olması ve bu sayede kendi devletlerinin ya da toplumlarının refahının sağlanması için gönüllü yardım faaliyetlerine dahil olunmaktadır.^[35] Bu durum daha ziyade Durkhem'in organik dayanışma kavramı altında değerlendirilebilecektir. Buna göre yardım faaliyetleri, organik dayanışmanın temeli olan iş bölümünün yeniden sağlanması ve muhtemel bozuklukların önlenmesi amacını ve işlevini taşımaktadır.

Merhamet, kişinin tanık olduğu bir krize anında verdiği duygusal tepkidir. Ancak Wagner'e göre, bu duygunun kendisi de krize eğilimlidir, çünkü kırılığandır ve kolayca kayıtsızlığa, gücenmeye ve de kızgınlığa dönüşebilmektedir.^[36] Yine de politik yönü eksik olan merhamet duygusu, duygusal temelli bir eleştiri mekanizmasının oluşturulması açısından değerlidir. Gönüllü faaliyetlerin çoğu eşitlik ilkesi ve siyasi düşüncelere dayanmasa da merhamet duygusu olmaksızın var olamayacak kişisel ilişkiler sayesinde pek çok sorunun çözülmesi sağlanmaktadır.

Wagner ve Hoggett'in konu hakkındaki açıklamalarından yola çıkarak yardımlaşmanın duygusal, dayanışmanın ise rasyonel bir diğerkâmlık faaliyeti olduğu sonucuna varılabilir. Bu doğrultuda Hoggett, Baudrillard'ın simülasyon teorisine^[37] atıfıla duygusal temelli yardımlaşmayı eleştirmektedir. Günümüzde duyguların aktif davranışlara yönelmediği, saman alevi gibi gelip geçici olduğundan bahsetmektedir. Bu da merhametin dayanışmaya

[34] Paul, Hoggett, "Pity, Compassion, Solidarity," *Emotion, Politics and Society*, Ed. Simon Clarke, Paul Hoggett ve Simon Thompson, Palgrave Macmillan, 2006, 146.

[35] Wagner, "Helping Refugees," 264.

[36] Wagner, "Helping Refugees," 268.

[37] Baudrillard, simülasyon teorisine gerçek ya da hakikatle olan ilişkimizin ortadan kalktığını, tüm gönderen sistemlerinin tasfiye edildiği bir simülasyon çağına girildiğini anlatmaktadır. Bununla bir taklit ya da suretten değil, gerçek yerine gerçeğin göstergelerinin bulunduğu bir hipergerçeklik sisteminden söz edilmektedir. Jean Baudrillard, *Simülakrlar ve Simülasyon*, Çev. Oğuz Adanır, 2. Baskı, (Ankara: Doğu Batı Yayınları, 2011), 14.

dönüşmesinden ziyade saf bir acıma duygusu seviyesinde kalmasına neden olmaktadır.^[38]

III. KAHRAMANMARAŞ DEPREMİ SONRASI SEFERBERLİĞİN DAYANIŞMA VE YARDIMLAŞMA PERSPEKTİFİNDEN DÜŞÜNDÜRDÜKLERİ

Deprem sonrasında oluşan seferberlik hareketlerinin yardımlaşma ve dayanışma ekseninde değerlendirilmesine konu ettiğimiz faaliyetler, halihazırda örgütlü, devamlı ve sürekliliği olan AHBAP, AKUT gibi sivil toplum kuruluşlarının ya da bakanlıklar, belediyeler, AFAD gibi kamu kurum ve kuruluşların kendi görev tanımları icabı icra ettikleri faaliyetler değildir. Burada kastettiğimiz, depremin olduğu ilk andan itibaren gönüllülük esasına dayanılarak, hiçbir hukuki sorumluluk ve zorunluluk olmaksızın toplumun geneline yayılan kişisel yardım faaliyetleridir. Afet sonrasında kamusal görev sorumluluğu olmayan bireylerin arama, kurtarma ve yardım faaliyetlerine katılma konusunda son derece aktif davranması, toplumsal birlikteliğin en üst düzeye çıkması en son yaşadığımız afete has bir durum değildir. Afet sosyolojisi çalışmaları afetlerin, yıkıcılığının yanında, toplumda bütünleştirici bir etkiye sahip olduğunu ortaya koymaktadır.^[39] Ancak dikkat çekmek istediğimiz husus, toplumun geneline yayılan bu bütünlük hareketinin bilinçli bir farkındalık yaratarak ilkesel temelli demokratik bir talep oluşturması, böylelikle daha etkili, kalıcı ve sürekli çözüm mekanizmalarının oluşturulmasına katkı sağlaması gerekliliğidir.

Kamusal problemlerde alınması gereken pozisyon, yardımseverlik ya da merhamete dayanan duygusallıkla temellenmekten ziyade insanların dünyayı başkalarıyla paylaştığı realitesinden yola çıkan dayanışmaya dayanmalıdır.^[40] Duygulara dayanan yardımlaşma, mesafeleri ortadan kalkarak yardım veren ve alan arasında bir özdeşlik- benzerlik kurulmasını gerektirmektedir. Dayanışma ilişkisi ise daha mesafeli, serinkanlı, saygıya, ölçülülüğe, karşılılık ve eşitlik esasına dayalıdır. Bu sebeple yardımlaşmaya nazaran daha istikrarlı

[38] Hoggett, “Pity, Compassion, Solidarity,” 157.

[39] Gökalp Yılmaz, “Afetlere Sosyolojik Bakış,” 197-198.

[40] Devrim Sezer, “Dünyaya İhtimam Göstermek: Arendt, Gadamer ve Dayanışma Meselesi,” *Cogito* 89, (Kış, 2017): 217.

ve süreklidir.^[41] Bu şekilde duyguların kamusal alanda teşhirine karşı çıkan Arendt, görüşlerini Fransız ve Amerikan devrimleri üzerinden ayrıntısıyla analiz etmektedir. Acımanın insanlar arasında olması gereken dünyevi mesafeyi ortadan kaldırıp bu aralığı acıma duygusu ile doldurduğunu, bu sebeple problemlerin siyaseten alakasız ve sonuçsuz kaldığını, acımanın kalıcı kurumlar tesis etmeye muktedir olmadığını belirtmektedir. Merhametin alternatifi olan dayanışma ile bilinçli ve duygulara kapılmadan mağdurlarla çıkar ortaklığı kurulmaktadır. Ona göre merhamet, dayanışmanın yaratıcı gücü olabilir de yol göstericisi değildir.^[42]

“Dayanışma, merhamet duygusu ile kıyaslandığında, soğuk ve kuramsal olarak görülebilir; çünkü hâlâ insani bir “sevgi”den çok, “fikirler”e –büyüklüğe, haysiyete ya da onura– bağlıdır. Aslında merhamet, bozulmadığı ve kendi duygusal mesafesini koruduğu için, acımanın her seferinde çuvaldığı o yerde başarılı olabilir; yani kalabalıklara ulaşabilir ve tıpkı dayanışma gibi kamu alanına girebilir. Fakat dayanışmanın tersine merhamet, talihsizliğe ve talihsizliğe ya da güçlü ve zayıfa aynı gözle bakmaz. Zira talihsizlik olmadan merhamet de var olamaz... dayanışma, eyleme: ilham veren ve ona rehberlik eden bir ilkedir; acıma bir etkilenim, merhamet ise bir duyarlılıktır.”^[43]

Arendt, duygulara dayanan yardımlaşmanın mesafeyi ortadan kaldırması sebebiyle her türlü görüş ayrılığını ihanet olarak kabul ettiğini dile getirmiştir. Wagner de benzer şekilde kriz anlarında gösterilen merhamet duygusunun kendisinin krize eğilimli olduğunu çünkü kırılğan ve kolayca kayıtsızlığa, gücenmeye ve de kızgınlığa dönüşebildiğinden bahsetmişti. Wagner, bu saptamasına, mülakat çalışmasına katılan bir yardım gönüllüsünün, göçmenlere olan yaklaşımında zamanla meydana gelen olumsuz değişimini örnek göstermektedir. Buna göre, mahallelerine yerleştirilen göçmenlere ilk etapta günlük hayatlarını sürdürebilmeleri için destekte bulunan (market alışverişlerine götürme, kamu kurum randevularını alma ve bu randevularda eşlik etme, şehir içi ulaşım bilgilerini edindirme vb.) bu kişi zamanla, göçmenlerin toplumla bütünleşmek için çaba sarfetmedikleri, iş

[41] Sezer, “Dünyaya İhtimam Göstermek,” 222-223.

[42] Hannah, Arendt, *Devrim Üzerine*, 1. Baskı (İstanbul: İletişim Yayınları, 2012), 111-115.

[43] Arendt, *Devrim Üzerine*, 115.

bulmalarına yardımcı olmalarına rağmen bulunan işte çalışmadıkları gerekçesiyle göçmenlerin artık kendi mahallelerinde kalmalarını istemediğini dile getirmiştir. Yardım eden, yardım alanların minnettar davranmaları ve çaba göstererek toplumun bir parçası olmak için uğraşmalarını beklemektedir. Bu düşüncenin altında, göçmenler için o mahallede yaşamının kazanılması gereken bir durum olduğu inancı yatmaktadır. Bir başka deyişle, göçmenler için kendileriyle aynı mahallede yaşamak bir hak değil, kazanılması gereken bir şeydir. Wagner bu vakanın, sosyal ya da siyasal ilkeler yerine merhamete dayanan yardımlaşmanın ne kadar kırılğan olabileceğini örneklendirdiğini belirtmektedir.^[44]

Benzer bir durum 6 Şubat Kahramanmaraş depreminden sonra da yaşanmıştır. Cumhurbaşkanı Seçimi ve 28. Dönem Milletvekili Genel Seçimi sonrası depremzedelere yönelik kamuoyuna yansıyan tutum ve ifadeler, yardımlaşmanın kırılğanlığı ve deprem sonrası toplumda meydana gelen seferberliğin dayanışma olarak değerlendirilemeyeceği iddiamıza örnek olarak sunulabilecektir.^[45]

6 Şubat 2023 Kahramanmaraş depremi akabinde ulusal ve uluslararası düzeyde düzenlenen yardım kampanyalarında çok büyük miktarda maddi yardım toplanmıştır.^[46] Devletin pek çok imkânı depremzedelere sunulmuştur.^[47] Konunun uzmanı bilim insanlarının medyadaki görünüşleri

[44] Wagner, "Helpin Refugees", 259-260.

[45] Basın Açıklaması, Türkiye Cumhuriyeti İçişleri Bakanlığı, 17 Mayıs 2023, <https://www.icisleri.gov.tr/basin-aciklamasi17052023>; Yasemin G. İnceoğlu, "Hakikat Sonrası Çağda Nefret Söylemi," *Bianet*, 21 Haziran 2023, <https://m.bianet.org/bianet/toplum/280611-hakikat-sonrasi-cagda-nefret-soylemi>; "Depremzedelere İkincil Travma Yapmaya Kimsenin Hakkı Yok!" Ruh Sağlığı Derneği, 15 Mayıs 2023, <https://ruhsagligidernegi.org/depremzedelere-ikincil-travma-yapmaya-kimsenin-hakki-yok/>; "Ödül töreninde depremzedelerle ilgili konuşan Eda Ece'nin sözleri tepki çekti: 'Yaptığımız yardımları başkaları yapıyor sandılar...'" Cumhuriyet, 14 Haziran 2023, <https://www.cumhuriyet.com.tr/yasam/odul-torende-depremzedelerle-ilgili-konusan-eda-ecenin-sozleri-tepki-cektiler-yaptigimiz-yardimlari-baskalari-yapiyor-2090456>.

[46] Türkiye Cumhuriyeti İletişim Başkanlığı, "Türkiye'de televizyon programında depremzedeler için 6 milyar dolar toplandı." 16 Şubat 2023.

[47] Gençlik ve Spor Bakanlığı, "GSB Yurtları Tüm Depremzedelerin Hizmetinde." Erişim 11 Şubat 2023.

artmış, olası depremlerle ilgili çalışmalarını paylaşmış, deprem riski olan bölgelerde pek çok vatandaş yaşadığı binanın depreme dayanıklılığı konusunda araştırma yapılması için ilgili yerlere başvurularında bulunmuştur.^[48] Ancak bu yazının yazıldığı tarih itibariyle depremin üzerinden birkaç ay gibi kısa bir süre geçmesine rağmen deprem gerçeğinin gündemin alt sıralarında yer aldığı kolaylıkla gözlemlenebilmektedir. Yaşadığımız onca acı deprem tecrübesinin akabinde olan durum şu şekilde özetlenebilir:

“Neden ve nasıl oluyor da hâlâ depreme dayanıklı bir toplum haline gelemedik?” sorusuna cevap verebilecek kavramlar ve kuramlar geliştirememişiz. Bunların yerine ortaya kabaca şöyle bir betimleme çıkarmışız: Depremden sonra bireyler dert çekmişler; toplum büyük bir dayanışma göstermiş; bireylere göre devlet onlara yeterince yardım etmemiş, fakat devlete göre olabilecek her olanak fazlasıyla verilmiş; en sonunda (ama aslında kısa sürede) herkes deprem hiç olmamış ve artık hiç olmayacakmış gibi davranmaya başlamış.”^[49]

Bu eleştirel ifadeler 2018 yılına aittir. Yaşanılan afet tecrübelerine rağmen toplumun hala yeterli bilinç ve farkındalığa ulaşmaması, depremin hemen sonrasında gösterilen seferberliğin zamanla azalması ve gündemden düşmesi, bu yardımların geçici çözümler sunmasına sebep olmaktadır. Bu husus, Byung-Chul Han’ın palyatif toplum kavramsallaştırmasını akla getirmektedir. Han’a göre, günümüz toplumlarına acı korkusu-algofobi- hakimdir. Acı verici tartışmalara yol açabilecek çatışma ve fikir ayrılıklarına giderek daha az yer verilmekte, siyaset palyatif bir alana yerleşerek her türlü canlılığını yitirmektedir. Demokrasi de palyatif demokrasiye dönüşmüştür. Siyaset acı verebilecek keskin reformlar ya da vizyonlar oluşturmayı becerememekte, bunun yerine sistemik bozukluk ve kırıklıkların üzerini örtmekle kalan kısa süre etkili ağır kesicilere başvurmaktadır.^[50] Han’ın algofobi olarak adlandırdığı durumu, Baudrillard’ın simülasyon teorisiyle birlikte düşündüğümüzde

[48] TRT Haber, “İstanbul’da bina dayanıklılık testlerine başvurular arttı.” 18 Şubat 2023, <https://www.trthaber.com/haber/turkiye/istanbulda-bina-dayaniklilik-testlerine-basvurular-artti-747281.html>.

[49] Oya Açıklın, “Türkiye’ye İlişkin Sosyal Boyutlu Deprem Yazınına Eleştirel Bir Bakış,” *Dirençlilik Dergisi* 2, no. 2 (2018), 99.

[50] Byung-Chul Han, *Palyatif Toplum: Günümüzde Acı*, çev. Haluk Barışcan, 3. Baskı, (İstanbul: Metis Yayınları, 2022), 13-14.

acıdan kaçmayı “mücadele isteksizliği” olarak değerlendirmek mümkündür. Bu doğrultuda bireyler medya ya da çeşitli iletişim araçları aracılığıyla deprem hakikatiyle değil, depremin simülakriyla karşılaşmış, bu durum merhamet ya da acıma gibi duyguların tetiklediği sınırlı bir yardımlaşmaya olanak vermiş, ancak uzun süreli, emek ve zahmet gerektiren ilkeli ve normatif bir dayanışma hareketinin doğması için yetersiz kalmıştır.

Dayanışma kavramına çeşitli yaklaşımların gösterdiği üzere deprem konulu hareketlerin bir dayanışma olarak kabulü için ilkesel olması gerekmektedir. İlkesel tabiri ile bilinçli, planlı ortak bir amaca yönelmiş sürekli bir talep ve bu talebi hayata geçirme mücadelesi kastedilmektedir. Aslında daha kısa tabirle, talep ve bu talebin ısrarla sürdürülmesi dahi yardımlaşmanın dayanışmaya dönüşmesinin önünü açacaktır. Bu husus dayanışmayı bir insan hakkı olarak kabul eden görüşle de paralellik arz etmektedir. İnsan hakları literatüründe yapılan açıklamalarda dayanışmanın bir tür insan hakkı olduğundan bahsedilmiştir. Dolayısıyla yardım faaliyetine katılan insanların bunu bir *verme* faaliyeti olarak görmek yerine tıpkı diğer insanların haklarına uyma ödev ve sorumluluğu olduğu gibi bir yükümlülüğünü yerine getirme yani ifa *etme* faaliyeti olarak görmeleri gerekmektedir. Madalyonun iki yüzünü oluşturan hak-ödev ilişkisi kapsamında, depremden zarar gören kişilerin de kendilerine yapılan yardımları bir *alma* faaliyeti olarak değil hak olarak talep etmesi gerekmektedir. Bu şekilde yardımlaşmanın yeni hiyerarşiler yaratması engellenecektir. Bunun için hiç kuşkusuz belli bir bilinç ve farkındalık gerekmektedir. Bu da dayanışmanın politik yönünü oluşturmaktadır. Depreme dayanıklı bir yaşam talebi bunun ilk adımıdır. Dayanışma için gerekli unsur olarak kabul ettiğimiz bilinçlilik ve farkındalık sadece depremin sonrasındaki belirli bir zamanı değil, öncesini de içermeli ve süreklilik arz etmelidir.

Depremi gerçekleşmesinden önceki farkındalık eksikliğinin yalnızca toplum ortalamasında bulunmadığı, konuyla ilgili bilimsel çalışmalarda da gözlemlendiği ifade edilmiştir. Depremle ilgili yazının dağınıklığı ve yetersizliğinin yanında depremin olduktan sonraki etkilerine odaklanarak hazırlık aşamasına ilgisiz kalınması eleştirilmektedir.^[51] Tüm bu veriler, deprem sonrası toplumun gösterdiği üstün yardımlaşma tecrübesinin bir dayanışma değil “yardımlaşma-hayırseverlik-merhamet” olarak değerlendirilmesi gerektiğini göstermektedir.

[51] Oya Açıklalın, “Türkiye’ye İlişkin Sosyal Boyutlu Deprem Yazınına Eleştirel Bir Bakış,” *Dirençlilik Dergisi* 2, no. 2 (2018), 99.

SONUÇ

Çalışmamızda dayanışma kavramının farklı literatürlerdeki anlamlarına değinilmiş, 6 Şubat 2023'te gerçekleşen Kahramanmaraş depremi sonrasında toplumda görülen yardım faaliyetlerinin teknik manada dayanışma olup olmadığı değerlendirilmiştir. Durkheim'ın iş bölümü üzerinden ele aldığı organik dayanışmanın, bu seferberliği ancak ihtiyaç ve fayda üzerinden izah ederek, eksik bir açıklama sunduğundan bahsedilmiştir. Dayanışma, modern hukukun evrensel niteliğini teşkil eden insan hakkı teorisi üzerinden ele alınmış ve bu bağlamda dayanışmanın bir insan hakkı olarak kabul edilmesi gerektiği belirtilmiştir. Bu kabulle, yardıma ihtiyaç duyan bakımından dayanışma bir hak talebi, yardım eden tarafından da bir sorumluluk ve ödev olarak normatif bir kimlik kazanacaktır. Dayanışmadan bir hak ve ödev olarak bahsedilmesi onu, ani, kişisel ve geçici duygulara dayanabilen yardımlaşmanın kırılganlığından kurtararak daha bilinçli ve ilkesel bir talebe dönüşmesini ve bu sayede uzun soluklu ve kalıcı çözümler üretmesini sağlayacaktır.

Sivil seferberliğin devlet mekanizmasından daha hızlı ve organize şekilde yardım sağlaması ne yazık ki ilk kez Kahramanmaraş depremi ile gündeme gelmemiştir. 1999 depremi sonrasında yapılan analizler bunun pek çok örneğini sunmaktadır^[52]. Depremin hemen akabinde toplumsal yardımlaşma seferberliği had safhaya çıkmakta ancak belirli bir süre sonra gündemden düşmektedir. Ancak deprem sonrası yardımlaşmanın acıma, merhamet, empati, hayırseverlik gibi duygu durumlarının ötesine geçip bir dayanışma olarak adlandırılabilmesi için bu faaliyetlerin bilinçli bir sürekliliğe dönüşmesi gerekmektedir. Bu yardımlaşma faaliyetlerinin dayanışmaya evrilmesi, yetersiz, geç kalınmış ve koordinasyonsuz olarak nitelendirilen devlet faaliyetlerinin iyileştirilmesi için demokratik bir talebe dönüşmesi zorunludur. Bu sayede dayanışma, Sokrates'in ifadesiyle ağır ve hantallığından ötürü zor hareket eden bir atı andıran devleti harekete geçiren "at sineği" olma fonksiyonunu yerine getirmiş olacaktır.

[52] Gökalp Yılmaz, "Afetlere Sosyolojik Bakış ve Türkiye'de Afet Yazınına Kuramsal Bir Yaklaşım," 200-202.

KAYNAKÇA

- Açıklalın, Oya. “Türkiye’ye İlişkin Sosyal Boyutlu Deprem Yazınına Eleştirel Bir Bakış.” *Dirençlilik Dergisi* 2, no. 2 (2018): 85-104.
- Alston, Philip. “A Third Generation of Solidarity Rights: Progressive Development or Obfuscation of International Human Rights Law?.” *Netherlands International Law Review* 29, (1982): 307-322.
- Arendt, Hannah. *Devrim Üzerine*. 1. Baskı. İstanbul: İletişim Yayınları, 2012.
- Bayertz, Kurtz. “Solidarity and the Welfare State: Some Introductory Considerations.” *Ethical Theory and Moral Practice* 1, no. 3 (September, 1998): 293-296. <https://www.jstor.org/stable/27504036>, Erişim 2 Mart 2023.
- Bayertz, Kurtz. “Four Uses of Solidarity.” *Solidarity*, Ed. Kurtz Bayer, Kluwer Academic Publishers, 1999.
- Baudrillard, Jean. *Simülakrlar ve Simülasyon*. Çev. Oğuz Adanır, 2. Baskı, Ankara: Doğu Batı Yayınları, 2011.
- Burelli, Carlo. “Solidarity, Charity and Stability.” Opinion Article, <http://www.euvisions.eu/solidarity-charity-stability/> Erişim 27 Mart 2023.
- Durkheim, Emile. *Toplumsal İşbölümü*. çev. Özer Ozankaya, 2. Baskı, İstanbul: Cem Yayınevi, 2014.
- Ekinci, Oğuzhan. “Adorno, Habermas ve Rorty’de Toplumsal Dayanışma.” *İnsan & Toplum* 8 no.1, (Ocak, 2018): 1-36, DOI: 10.12658/M0217.
- Gökalp Yılmaz, Gaye. “Afetlere Sosyolojik Bakış ve Türkiye’de Afet Yazınına Kuramsal Bir Yaklaşım.” *Anemon Muş Alparslan Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi* 9, no. 1, (2021): 194–204.
- Gözler Çamur, Elif ve Çamur Adil. “Solidarity Rather than Charity: Reaching out Syrian Refugees in Izmir.” *ViraVerita E-Journal: Interdisciplinary Encounters* 8, (2018): 151-171.

- Han, Byung-Chul. *Palyatif Toplum: Günümüzde Acı*. Çev. Haluk Barışcan, 3. Baskı. İstanbul: Metis Yayınları, 2022.
- Hobbes, Thomas. *Leviathan*. Çev. Semih Lim, 15. Baskı. İstanbul: Yapı Kredi Yayınları, 2017.
- Hoggett, Paul. “Pity, Compassion, Solidarity”, *Emotion, Politics and Society*, Ed. Simon Clarke, Paul Hoggett ve Simon Thompson, Palgrave Macmillan, 2006, 145-161.
- Jakovljevic, Bosko. “The Right to Humanitarian Assistance: Legal Aspects” *International Review of the Red Cross* 27 (1987): 469-484. doi:10.1017/S0020860400023159.
- Jungkunz, Martin. “Solidarity in Modern Liberal Societies.” *Official Conference Proceedings, The European Conference on the Social Sciences* 2014, https://www.researchgate.net/publication/263754127_Solidarity_in_modern_liberal_societies, Erişim 26 Mart 2023.
- Kanlı, İmam Bakır ve Küpeli, İsmail Tarık. “Çevre Hakkının Dayanışma Hakkı Olarak Gelişimi ve Türkiye Özelinde Analizi.” *Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi* 21, no. 2 (2021): 417-448.
- Mauss, Marcel. *Armağan Üzerine Deneme: Arkaik Toplumlarda Değiş Tokuşun Biçimi ve Nedeni*. çev. Nihan Özyıldırım, 1. Baskı, İstanbul: Alfa, 2018.
- Orend, Brian. *Human Rights: Concept and Context*. Canada: Broadview Press, 2002.
- Ritzer, George ve Stepnisky, Jeffrey. *Sosyoloji Kuramları*. çev. Himmet Hülür, 9. Baskı, Ankara: De Ki Basım Yayım, 2014.
- Scholz, Sally J. “Solidarity as a Human Right.” *Archiv Des Völkerrechts* 52, no. 1 (2014): 49–67. <http://www.jstor.org/stable/24260785>, Erişim 18 Mart 2023.
- Scholz Sally J. *Political Solidarity*. The Pennsylvania State University Press, 2008.
- Sezer, Devrim. “Dünyaya İhtimam Göstermek: Arendt, Gadamer ve Dayanışma Meselesi.” *Cogito* 89, (Kış, 2017): 216-234.

Topçuoğlu, Hamide. *Hukuk Sosyolojisi Dersleri II*. 3. Baskı, Ankara: Işın Yayıncılık, 1984.

Wagner, Greta. "Helping Refugees in Rural Germany: Ambivalences of Compassion." *Crisis Under Critique*, Ed. Didier Fassin ve Axel Honneth, New York: Columbia University Press, 2022, 255-270.

Weale, Albert. "Equality, Social Solidarity, and the Welfare State." *Ethics* 100, no.3, (April, 1990): 473-488. <https://www.jstor.org/stable/2381804>, Erişim 26 Mart 2023.

Wilcox, Shelley. "Political Solidarity." review *Political Solidarity*, Notre Dame Philosophical Reviews, <https://ndpr.nd.edu/reviews/political-solidarity/n>, Erişim 15 Mart 2023.

İnternet Kaynakları

Cumhuriyet. "Ödül töreninde depremzedelerle ilgili konuşan Eda Ece'nin sözleri tepki çekti: 'Yaptığımız yardımları başkaları yapıyor sandılar...'" 14 Haziran 2023, <https://www.cumhuriyet.com.tr/yasam/odul-torende-depremzedelerle-igili-konusan-eda-ecenin-sozleri-tepki-ckti-yaptigimiz-yardimlari-baskalari-yapiyor-2090456>.

İnceoğlu, Yasemin G. "Hakikat Sonrası Çağda Nefret Söylemi" *Bianet*, 21 Haziran 2023, <https://m.bianet.org/bianet/toplum/280611-hakikat-sonrasi-cagda-nefret-soylemi>.

Ruh Sağlığı Derneği. "Depremzedelere İkincil Travma Yapmaya Kimsenin Hakkı Yok!" 15 Mayıs 2023, <https://ruhsagligidernegi.org/depremzedelere-ikincil-travma-yapmaya-kimsenin-hakki-yok/>

Gençlik ve Spor Bakanlığı. "GSB Yurtları Tüm Depremzedelerin Hizmetinde", Erişim 11 Mart 2023, <https://gsb.gov.tr/haber-detay.html/971#:~:text=Gen%C3%A7lik%20ve%20Spor%20Bakanl%C4%B1%C4%9F%C4%B1na%20ait,i%C3%A7ecek%20gibi%20temel%20ihtiya%C3%A7lar%C4%B1n%C4%B1%20giderebilecek>.

TRT Haber. "İstanbul'da bina dayanıklılık testlerine başvurular arttı", 18 Şubat 2023, <https://www.trthaber.com/haber/turkiye/istanbulda-bina-dayaniklilik-testlerine-basvurular-artti-747281.html>.

Türkiye Cumhuriyeti İçişleri Bakanlığı. “Basın Açıklaması”, 17 Mayıs 2023, <https://www.icisleri.gov.tr/basin-aciklamasi17052023>.

Türkiye Cumhuriyeti İletişim Başkanlığı. “Türkiye’de televizyon programında depremzedeler için 6 milyar dolar toplandı”, 16 Şubat 2023. https://www.iletisim.gov.tr/turkce/dis_basinda_turkiye/detay/turkiyede-televizyon-programinda-depremzedeler-icin-6-milyar-dolar-toplandi#:~:text=T%C3%BCrkiye'de%20y%C3%BCzlerce%20televizyon%20ve,giri%C5%9Fiminde%20ba%C5%9F%C4%B1%20Merkez%20Bankas%C4%B1%20%C3%A7ektir.

Kahramanmaraş Depreminin Hukuksal Yansıması: Olağanüstü Hâl (OHAL) Yönetiminin Anayasal Anlamı

Bülent YÜCEL*

Bu makale hakem incelemesinden geçmiştir ve TÜBİTAK-ULAKBİM Veri Tabanında indekslenmektedir.

* Doç. Dr., Anadolu Üniversitesi Hukuk Fakültesi Anayasa Hukuku Anabilim Dalı, byucel@anadolu.edu.tr, **ORCID:** 0000-0001-6554-0823

Makale geliş tarihi: 31 Mart 2023 **Makale kabul tarihi:** 20 Eylül 2023

Atıf önerisi: Yücel, Bülent. "Kahramanmaraş Depreminin Hukuksal Yansıması: (Olağanüstü Hâl (Ohal) Yönetiminin Anayasal Anlamı)." *Ankara Barosu Dergisi* 81, (Deprem Özel Sayısı-I Kamu Hukuku Ekim 2023): 197-216. **DOI:** 10.30915/abd.1380942

KAHRAMANMARAŞ DEPREMİNİN HUKUKSAL YANSIMASI: (OLAĞANÜSTÜ HÂL (OHAL) YÖNETİMİNİN ANAYASAL ANLAMI)

ÖZ

6 Şubat 2023 günü yaşanan Kahramanmaraş Depremi'nin yarattığı çok yönlü yıkım, hükümetin, doğal afetin doğrudan etkilediği on bir ilde olağanüstü hâl ilan etmesine yol açmıştır. Bu çerçevede OHAL Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri (CBK) çıkarmak yoluyla çeşitli önlemler alınmaktadır. Seçim sürecindeki Türkiye'de OHAL kapsamındaki bu hukuksal işlemlerin ve uygulamaların anayasal ve siyasal değerlendirilmesinin yapılacağı bu çalışma iki kısımdan oluşturulmuştur. Öncelikle OHAL yönetiminin Anayasa Hukuku bakımından normatif anlamı ortaya konacaktır. Deprem yarattığı koşullar içinde devletin uyguladığı "bunalım yönetimine" yönelik siyasal ve hukuksal tartışmalara ise son bölümde yer verilecektir.

Anahtar Kelimeler:

deprem

olağanüstü hâl

Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi

siyasal sorumluluk

yargısal denetim

THE LEGAL RAMIFICATIONS OF THE KAHRAMANMARAŞ EARTHQUAKE: (THE CONSTITUTIONAL MEANING OF THE STATE OF EMERGENCY ADMINISTRATION)

ABSTRACT

Following the enormous devastation caused by the Kahramanmaraş Earthquake on February 6, 2023, the current government declared a state of emergency in the provinces directly affected by this natural disaster. In this context, the president issued several Decrees of the State of Emergency that took various measures. This study will evaluate these decrees and relevant practices both from legal and political point of view. It is composed of two parts. The first part is devoted to a textual and normative analysis of the state-of-emergency government as per the Constitutional Law. The second part will digest the political and legal debates relevant to the crisis-solving measures of the government in the conditions created by the earthquake.

Keywords:

earthquake

state of emergency

Presidential Decree

political responsibility

judicial review

GİRİŞ

Kahramanmaraş Depremi'nin Türkiye geneline yansıyan etkileri can ve mal kaybının ötesindedir. Öyle ki doğal afetin yarattığı fiziksel/maddi yıkıma duygusal ve düşünsel çöküntü eşlik etmektedir. Hükûmet, depremin doğrudan etkilediği bölgede^[1] geçerli olmak üzere üç (3) ay süreyle olağanüstü hâl ilan^[2] etmiştir. Bu kapsamda CBK'ler^[3] çıkarmak yoluyla çeşitli önlemler alınmaktaysa da Kahramanmaraş Depremi, toplumsal, psikolojik, siyasal, ekonomik, yönetsel ve hukuksal sarsıntıları ile etkisini sürdürmektedir. Seçim sürecine giren Türkiye'nin demokratik düzeni bakımından OHAL kapsamındaki hukuksal işlemlerin ve uygulamaların anayasal değerlendirilmesi bir gerekliliktir. Bu çerçevede Cumhurbaşkanlığı'nın, TBMM'nin ve YSK'nin işlemleri önem kazanmaktadır.

6771 sayılı Anayasa Değişikliği Hakkındaki Kanun'un öngördüğü yönetim modellemesi gereğince, hükûmeti tek başına oluşturan Cumhurbaşkanlığı, ortaya çıkan yıkımın ve bunun yarattığı sonuçların büyüklüğü karşısında, anayasanın öngördüğü olağandışı yönetim usulüne^[4] geçmek gereksinimi duymuştur. Bu yönetim tarzına geçişin koşullarını, sınırlılıklarını ve bundan

- [1] Depremin doğrudan/dolaylı olarak önemli derecede hasar oluşturduğu kabul edilen iller; Kahramanmaraş, Adıyaman, Hatay, Gaziantep, Kilis, Şanlıurfa, Osmaniye, Adana, Diyarbakır, Malatya ve Elazığ'dır.
- [2] Cumhurbaşkanı'nın 8 Şubat 2023 günü 6785 Sayılı kararıyla ilan edilen OHAL kapsamında Elâzığ yer almamaktadır (<https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/20.5.6785.pdf> E.T.: 09.03.2023) Buna karşın doğal afetin yarattığı olumsuz durumlardan ciddi anlamda etkilenen Elâzığ ili ve Sivas'ın Gürün ilçesi, 22 Şubat 2023 tarihli 6831 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararıyla olağanüstü önlemlerin kapsamına sonradan alınmıştır. Bunun için ayrıca bkz. (<https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/20.5.6831.pdf> E.T.: 09.03.2023).
- [3] İlki, yargı alanına ilişkin olarak çıkarılan 120 sayılı ve 11.02.2023 tarihli OHAL CBK'sini çok sayıdaki kararname izlemiştir. Mart ayının sonu itibarıyla çeşitli konulara ilişkin olarak çıkarılan 19 kararnameden sonuncusu, 30.03.2023 tarihli 138 sayılı kararnamedir. Ayrıntılı okuma için bkz. (<https://www.mevzuat.gov.tr/#cumhurbaaskanligiKararnameleri> E.T.: 03.04.2023).
- [4] Karşılaşılan olağandışı risk, tehdit ve/veya tehlikenin giderilmesi konusunda olağan hukuk kurallarının uygulamasının yetersizliği üzerine yürürlüğe sokulan ayrıksı yönetme şablonu, Devlet, başta yürütme organı olmak üzere, yetkilerinin, birey özgürlüklerinin aleyhine genişletildiği, kısıtlama olanak ve yeteneklerinin geçici de

kaynaklanan sorumluluğu belirleyen anayasal kuralları birlikte düşünmek gerekmektedir. Böylece mevcut OHAL yönetiminin, hukuksal ve siyasal anlamdaki denetlenebilirliği araştırılabilecektir.

Bu çalışmada, 10 Mart 2023 tarihli Cumhurbaşkanlığı kararıyla resmen seçim sürecine giren Türkiye'deki OHAL uygulaması ve yaratacağı olası sonuçlar hakkında belirlilikler oluşturmak üzere;

- *1982 anayasal düzeninde olağandışı yönetim usulünün hukuki çerçevesi nedir?*
- *Olağandışı yönetim bakımından hukuksal denetlenebilirlik ne ölçüde olasıdır?*
- *Olağandışı yönetimde siyasal yürütmenin sorumluluğu ne ölçüde işletilebilir?*
- *Olağandışı yönetim koşullarından seçim nasıl etkilenecektir?*

soruları üretilmiştir. Böylece, ulaşılan çıkarımlar yoluyla güncel anayasal ve siyasal duruma ışık tutulmaya çalışılacaktır.

olsa arttırıldığı bir yönetme biçimini ifade etmektedir. Ergun Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, Gözden Geçirilmiş 21. Baskı. (Ankara: Yetkin Yayınları, 2021), 341.

I. OHAL'İN HUKUKSAL TANIMLANIŞI VE DENETİM SORUNU

A) 1982 ANAYASAL DÜZENİNDE ŞALTERİ İNDİRMENİN^[5] ESASLARI

Kırk yılı aşan yürürlük süresi içinde çok sayıda değişiklik geçiren 1982 Anayasası'nın “olağanüstü yönetim usulüne” ilişkin düzenlemelerine, 6771 SK'nin 16 Nisan 2017 Halkoylaması sonucunda yürürlük kazanmasına kadar hiç dokunulmamıştır. Bugün itibarıyla olağandışıya çıkılan yönetim modelinin anayasal düzen içindeki son^[6] hukuki rejiminin esas alınması gerekmektedir.

OHAL, Anayasanın kuralsal düzeninde, çeşitli yönleri itibarıyla birbiriyle ilintili olarak öngörülmüştür. Olağan yönetimden çıkmayı gerektiren anayasal nedenler, ilan işlemiyle koşul duruma yürürlük kazandırılması, olağandışının yarattığı durumsal etkilenmeler ve geçici ama kısıtlayıcı yönetimin siyasal/ yargısal denetimi temel sorunsallardır.

[5] Olağan dönem koşulları için Anayasanın 13. maddesinde düzenlenen “sınırlama” esas ve koşullarının aksine olağandışı dönem koşullarında, birey hak ve özgürlüklerinin kullanımının kısmen ya da tamamen “durdurulması” rejimi, birbirinin yerini alan yönetim modelleri olarak öngörülmüştür. Anayasal düzende birlikte yürürlük kazandırılma da olağan ve olağan dışı yönetimin aynı anda uygulamada olması söz konusu değildir. Bu nedenle koşulları gerçekleştiğinde, olağandan olağandışıya geçişin öngörülmüşse de bu bir istisna, özel-genel hüküm ilişkilenebilir ya da ilga veya ihlal etme anlamına gelmez. Aksine kendi kurucu unsurları çerçevesinde uygulama olanağı bulunan ve olağandışının olağanı belli bir süre için saf dışı bıraktığı bir kural olarak ortaya çıkmaktadır. Bu anlamda 1982 Anayasası'nda, 15. madde ile 119. madde arasında hukuksal nedensellik kurulan geçici yönetimi bir derogasyon olarak belirlemek gerekmektedir. Ayrıntılı okuma için bkz. Kemal Gözler, *İnsan Hakları Hukuku*, (Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım, 2017), 408 – 413.

[6] 1982 Anayasası'nın ilk halindeki hukuki düzenlemelerin arka planında, 1961 Anayasası döneminin ve 12 Eylül Askeri Müdahalesinin yarattığı geçiş sürecinin koşulları bulunmaktadır. Olağanüstü yönetim ve demokratikleşme arasındaki ilişkilenebilirliğe ışık tutacak içerikte, üniversitelerin ve sivil toplumun çeşitli kesimlerinin görüş, tartışma ve önerilerini de içine alan ayrıntılı bir okuma için bkz. Mehmet Semih Gemalmaz, *Anayasada Olağanüstü Rejim Demokratikleşmede Sivil Toplum*, (İstanbul: Kavram Yayınları, 1995), 19 – 91.

Anayasa koyucununun tek maddede düzenlediği OHAL^[7], kendine özgü belirleyici kurucu unsurları bulunan ve “nedene bağlılık” ön koşuluna dayandırılmış bir yönetme tarzıdır. Bu anlamda, yürütme aygıtını tek başına oluşturan ve temsil eden Cumhurbaşkanının (1982 AY. madde 104) OHAL’e geçiş kararını verme yetkisi (1982 AY. madde 119) bir keyfi davranma serbestisini (1982 AY. madde 11) ifade etmez. Maddede sayılan hallerin gerçekleşmesi durumunda, ilk kerede en fazla altı (6) ay boyunca (1982 AY. madde 119/I) ilan edilebilen OHAL yönetimi kapsamında, yürütmenin bağlı kılındığı üç (3) temel içeriksel sınırlılık söz konusudur. Bunlardan ilki, kanunilik ilkesinin zorunluluğu iken; diğeri, Anayasanın 15. maddedeki koşul ve yasaklara uygunluk ve son olarak da “halin gerekli kıldığı konular” ölçütüdür. Bu çerçevede, yurttaşlara getirilecek para, mal ve çalışma yükümlülükler için kanunilik esasken; aynı esas, hak ve özgürlüklerin nasıl sınırlanacağı veya durdurulacağı; hangi hükümlerin uygulanacağı ve yapılacak işlemlerin nasıl yürütüleceği için de 15. maddeye uygunluk çerçevesinde geçerli kabul edilmiştir.

B) HUKUK DEVLETİYLE ÇELİŞME ORANININ YÜKSELMESİ

1982 Anayasası’nda Cumhuriyet, bir hukuk devleti olarak nitelenmiş ve bunun kurulması için gerekli ilke, kural ve kurumlara anayasada yer verilmiştir. Buna karşın yargısal denetimin dışında bırakılmış hukuksal işlemlerin geniş kapsamlı varlığı^[8] ciddi bir eleştiri konusudur. Özellikle yürütmenin yetki/takdir ve etki alanını, olağandan çok daha fazla genişleten OHAL yönetiminde, devlet işlemlerinin siyasil ve yargısal denetimi büyük önem

[7] OHAL yönetiminin “neden”, “yetki”, “usul ve biçim”, “konu”, “amaç” ve yargısal denetim” boyutlarıyla titiz biçimde ele alan ayrıntılı bir okuma için bkz. Kemal Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, 2. Baskı (Bursa: Ekin Basın Yayım Dağıtım, 2018), 937 – 944.

[8] 2010 yılında kabul edilen anayasa değişikliğiyle bazı iyileştirmeler yapılsa da bunun mevcut iktidarın yeteri gördüğü kadar ve bir algısal çalışma olduğunu ifade etmek yanlış olmayacaktır. Toplumun geniş kesimlerini etkileyen YSK ve HSK ile OHAL kararname işlemlerinin hâlâ büyük ölçüde denetim dışında tutulması, bunun somut göstergesidir. Anayasal düzende varlığına son veril(e)meyen bu dokunulmaz alan hakkında bir okuma için bkz. Bülent Yücel, “5982 Sayılı Anayasa Değişikliği Kanunu’nun 1982 Anayasası’nın ‘Hukuk Devleti’ Anlayışına Etkisi,” *Türkiye Barolar Birliği Dergisi* no. 100 (Mayıs – Haziran, 2012): 88 -93).

kazanmaktadır. Bu denetimin kapsamına OHAL ilan işlemi ve çıkarılan CBK'ler girmekte olup, siyasal iktidarı oluşturan ittifak partilerinin disiplinli yasama çoğunluğu, TBMM'nin yapacağı siyasal denetimden büyük bir beklenti içine girilmemesine yol açmaktadır. Anayasal düzenin öngördüğü hukuk devleti kalıplarının daha fazla tartışma konusuna dönüşmemesi, gerçekleştirilen yargısal denetimin bağımsızlığına^[9] bağlıdır. Bu bakımdan olağandışı yönetime geçişi sağlayan “ilan” işleminin TBMM'de karara bağlanması ve devamında yürütmenin çıkardığı kararnamelerin denetimi olmak üzere iki konunun birbirinden ayrıştırılarak ele alınması gerekmektedir.

Koşul birel işlem olarak gerçekleştirilen “ilan” kararının yargısal denetimine herhangi bir anayasal engel öngörülmemişse de işlemin aynı gün Resmî Gazete (RG)'de yayımlanarak TBMM'nin onayına sunulması, yargısal denetiminin eylemselliğini zamansal olarak olanaksızlaştırmaktadır. TBMM'nin bu anayasal konuma (=statüye) geçiş işleminin geleceğini, yargısal denetim dışındaki bir parlamento kararıyla^[10] belirlemesi (1982 AY. madde 119/II, III) de denetimi hukuksal olarak engellemektedir.

Toplumsal yaşamı ve özelde bireyleri doğrudan etkileyen asıl hukuksal işlemi ise Cumhurbaşkanının asli olarak çıkardığı OHAL CBK'leri oluşturmaktadır. 2017 Anayasa Değişikliği'nde, Kanun Hükmünde Kararname (KHK)'nin anayasa metnindeki yerine getirilen bu kararnamelerin olağan dönemdekinden farklı olarak OHAL'deki örnekleri, KHK'lerle büyük ölçüde örtüştürülmüştür. OHAL CBK'leri de yetki kanununa dayandırılmaksızın ve TBMM'nin onayına sunulmak^[11] koşuluyla çıkarılmaktadır. Bu

[9] 6771 SK'nin yeniden biçimlendirdiği HSK'nin, yapısı ve anayasal düzen içindeki konumu itibarıyla siyasal etkinin doğrudan etkisi altına sokulduğunu kabul etmek gereklidir. On üç (13) üyeli Kurulun altı (6) üyesinin doğrudan Cumhurbaşkanı tarafından ve kalan yedi (7) üyesinin de partisel pazarlıklara açık biçimde TBMM'de belirlenmesi bu yoruma yol açmaktadır.

[10] 1982 Anayasası'nda, TBMM İçtüzüğü, milletvekili sıfatının düşürülmesi ve milletvekili dokunulmazlığının kaldırılması olmak üzere üç parlamento kararı için anayasaya uygunluğun yargısal denetimi düzenlenmiştir (1982 AY. madde 85, 148, 150).

[11] Olağan ve olağandışı dönemde çıkarılan KHK'lere yönelik çok boyutlu bir karşılaştırma ve TAYM'nin E.1990/25, K.1991/1 numaralı kararın çözümlemesi için bkz. Cem Eroğul, “Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında Olağanüstü Yasa Gücünde Kararnamelerin TBMM'ce Onaylanması Sorunu,” *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi* no 54 / 4 (Ekim – Aralık, 1999): 34 – 43.

kararnemelerle olağan CBK'lerin düzenleme alanına kapatılmış “yasak alanda”^[12] bile kanun hükmünde düzenleme yapılabilme yetkisinin tanınması denetimin önemini bir kat daha arttırmaktadır. OHAL CBK'leri için denetimin ilk ayağını, TBMM'nin siyasal denetimi oluştursa da bunun anayasal etkinliği, parti disiplini nedeniyle oldukça zayıftır. İşlevselliği itibarıyla önem kazanan asıl denetim ise anayasa yargısı denetimidir. Bu bakımdan, Türk Anayasa Mahkemesi (TAYM)'nin belirleyici konumu, düzenleyici işlemlerin anayasaya uygunluğu ve hak ihlalleri iddialarını içeren bireysel başvuruların karara bağlanmasında ortaya çıkmaktadır.

Anayasanın 119/VI maddesinde düzenlenen “halin gerektirdiği konular” ölçütü ise -kanunilik ilkesi kadar- devlet işlemlerinin hukuk devleti ilkesine bağlılığı bakımından “yaşamsal”dır. Bununla birlikte TAYM'nin 2016 – 2018 arası OHAL döneminde çıkarılmış kararnemeler bakımından bunu önemsemediği ve müstakar içtihadından döndüğü^[13] görülmektedir. Oysaki

[12] 1982 AY.'nin mülga 91. madde'sinde KHK'lerin düzenleme kapsamı dışında tutulan bu alan, Anayasa'nın ikinci kısmının birinci (madde12-16), ikinci (madde17-40) ve dördüncü (madde 66-74) bölümlerindeki hak ve özgürlükleri ifade etmektedir. 2017 sonrasında da yeni 104/XVII madde hükmünde düzenlenen yasak(lı) alan hakkında, CBK'lerle düzenleme yapılacağı öngörülmüştür. Olağan dönem KHK'leri ile CBK'leri arasındaki ayrışma, işlemi yapan aktörün kim olduğu, bu işlemin nasıl yapıldığı, denetimi ve kurallar kademelenmesindeki konumunda ortaya çıkmaktadır. Buna göre yetki kanununa dayalı olarak Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılan KHK'ler türevsel düzenleyici işlemler biçiminde kendi yetki kanununa bağımlı olarak çıkarılır ve TBMM'nin siyasal denetimine sunulurken; doğrudan anayasadan kaynaklanan yetkilendirmeyle Cumhurbaşkanı tarafından çıkarılan ve TBMM'ye sunulmayan olağan CBK'ler kanun değiştirme ya da yürürlükten kaldırma gücüne sahip olmamakla birlikte, kuralsal hizalanma bakımından kanunlarla aynı seviyededir. Kanunlar gibi bir yetkinin sonucu olarak oluşturulan bu asli düzenleyici işlemler, kanunların düzenleme alanına girmediği/kanunlarla karşılaşmadığı sürece yürürlüğünü koruma yeteneğine sahip olarak varlığını korur. Ayrıntılı okuma için bkz. Bülent Yücel, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi Hakkında Bir Siyasal Niteleme: Yasamasızlaştırma Sürecinin Son Halkası,” içinde *Cumhurbaşkanının İşlemleri Hukuki Niteliği, Normlar Hiyerarşisindeki Yeri ve Denetimi, Kamu Hukukçuları Platformu VIII. Toplantısı Kitabı*, 18 – 19 Ekim 2019 İstanbul Kültür Üniversitesi ed. Oktay Uygun ve Egemen Esen (İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2020), 82 – 92.

[13] TAYM, 10.01.1991, E.90/25, K.91/1 sayılı kararında, söz konusu denetim yasağını olabildiğince dar yorumlayarak hukuk devleti ilkesine mevcut anayasal durumu yaklaştırmaya çabalamıştır. Buna karşın Mahkeme, ilgili kuralda köklü bir değişiklik

Anayasa'nın 104/XVII maddesinin öngördüğü “yasak alanı” yürütme erkine açan ve kanun hükmünde sayılan bu işlemlerin, sırf 148. madde hükmünün sözel okunuşuna dayanarak yargısal denetime kapalı görülmesi, TAYM'nin “kendi kendini sınırlamasından” ve “anayasal bekçilik”^[14] görevini ihmal etmesinden başka bir sonuç doğurmamıştır.

II. OHAL'İN ANAYASAL MEŞRUIYETİNİN DEMOKRATİK YÖNETİME ETKİSİ

A) SORUMSUZLAŞTIRILMIŞ SİYASAL YÜRÜTMENİN HESAP VERİRLİĞİ

Kamu hukukunun ana kurallarından birini ifade eden “yetki – sorumluluk” koşutluğu gereğince, OHAL yönetimine geçiş kararını verme yetkisine sahip olan yürütme, bu karardan ve doğurduğu sonuçlardan birinci derecede sorumludur. Dolayısıyla 2017 Değişikliklerinin getirdiği yürütme yapısı içinde hesap verme yükümlülüğü, Cumhurbaşkanlığı makamına

olmamasına karşın 15 Temmuz 2016 Askeri Müdahale girişimi sonrasında, geleneksel yorum yöntemlerinin bütünlüğünü dışlayarak Anayasanın 15. ve eski 121. madde hükümlerini de ihmal etmiş ve istikrarlı kararından vazgeçmiştir. Ayrıntılı okuma için bkz. Fazıl Sağlam, “Devlet Güçlerinin OHAL KHK Rejimi ve 2017 Anayasa Değişikliğinden Sonraki Görünümü,” *Anayasa Hukuku Dergisi* 7, no. 13 (2018): 73. TAYM'nin 668 sayılı kararnameyi yetkisizlik gerekçesiyle denetlemekten kaçınması sonrasında özellikle 676, 678, 680, 683, 684, 687, 690, 694 ve 696 Sayılı OHAL KHK'leri aracılığıyla halin gerekli kılmadığı konularda çok sayıda kanun hükmünde düzenleme gerçekleştirilmiştir. Ayrıntılı okuma için bkz. Bülent Yücel, *Temsili Demokratik Sistemde Yasama Erki ve Kural Koyma Faaliyetinin Belirleyicileri, Türkiye Uygulaması Üzerine Bir İnceleme*, 2. Baskı. (Ankara: Adalet Yayınevi, 2020), 203 – 205.

- [14] II. Paylaşım Savaşı'nın ertesinde oluşturulan yeni dünya düzeninde, devletin işleyişinde ön plana çıkan yasama ve yürütme erklerine karşı bireylerin özgürlük hukukunu korumak için yargı organı etkinleştirilmiştir. Bu amaçla, yasamanın üstünlüğü kabulünden anayasanın üstünlüğü ilkesine geçilmiş ve merkezi bir mantıkla kurgulanan AYM'ler ile devlet karşısında bireyin yargısal yolla korunması hedeflenmiştir. Bu anlamda anayasal demokrasilerin bir parçası haline getirilen AYM'lere yasama ve yürütme işlemleri karşısında anayasaya uygunluk gözlemi yapan sıfatıyla koruyuculuk / bekçilik işlevi yüklenmiştir. AYM'ler bu koruma işlevini sürdürürken, yorum faaliyetiyle, güvence ölçütleri olarak, “hukuk devleti”, “çoğulcu demokratik toplum ve hakkın özü”, “eşitlik”, ve “ölçülülük” ilkelerini geliştirerek insan haklarının zenginleşmesine katkı sunmuştur. Ayrıntılı okuma için bkz. İbrahim Ö. Kaboğlu, *Anayasa Hukuku Dersleri (Genel Esaslar)*, Güncellenmiş ve Sadeleştirilmiş. 21. Baskı. (İstanbul: Legal Kitapevi 2021), 400- 405.

aittir. Cumhurbaşkanının, devletin ve milletin temsilcisi sıfatıyla yürütme erkini paylaşmaksızın kullanımı (1982 AY. madde 104/I), ortaya çıkan sorumluluğun da tekleşmesine yol açmaktadır.

Devlet ve hükümet başkanı kimlikleri bünyesinde birleştirilmiş Cumhurbaşkanının sorumluluk durumu, “hukuki”, “siyasi” ve “cezai” yönleriyle söz konusudur. Bu anlamda OHAL döneminde Cumhurbaşkanının yayımlandığı karar ve kararnamelerin her üç boyut itibarıyla incelenmesi gerekmektedir. Yürütme modelinin başkancılaştırıldığı^[15] yeni yönetim düzeninde, özellikle “halk tarafından doğrudan seçilme” esasının getirilmesi ve yürütme aygıtının teklifi nedeniyle “karşı-imza kuralı”^[16] uygulamasının ortadan kaldırılması girdileri, sorumluluk olgusunu köklü biçimde etkilemektedir.

Cumhurbaşkanının özel hukuktan kaynaklı kişisel sorumluluğu, tazminat yükümlüğü boyutunda karşımıza çıkmaktadır. Hukuki eşitlik temeline dayanan Cumhuriyet yönetiminin doğal sonucu, devlet başkanının bu tür sorumluluğunun tam olmasını gerektirmektedir.^[17] 2017 öncesinden farklı olarak Cumhurbaşkanın tek başına yaptığı işlemler nedeniyle hukuki sorumluluğu da artık tamdır. Bu çerçevede, OHAL’i bizzat yöneten Cumhurbaşkanının işlem ve eylemlerinden kaynaklanan hukuki sorumluluğu bakımından ayrık bir durum söz konusu değildir. Bu sorumluluğun varlığı,

[15] Temelinde etkili bir denetim – denge düzeneğinin bulunduğu ve katı erkler ayrılığına dayalı başkanlık hükümet sisteminin yozlaştırıldığı başkancı yönetim modellerinin Güney Amerika’da ve Afrika’da çok sayıda örneği görülmektedir. Başkanlık sisteminden bir sapma olarak nitelenen bu model, devlet başkanının ülkesindeki siyasal yaşamın tek belirleyicisi konumuna geçtiği yönetim tarzlarını ifade etmektedir. Ayrıntılı okuma için bkz. Erdoğan Teziç, *Anayasa Hukuku (Genel Esaslar)*, Gözden Geçirilmiş 13. Bası. (İstanbul: Beta, 2009), 449 – 452.

[16] Parlamenter monarşilerde ve cumhuriyetlerde devlet başkanının anayasal düzen içindeki siyasal ağırlığının azaltılarak bu çerçevede yetkisizleştirilmesi için düşünülen karşı – imza kuralının, devlet başkanının sorumsuzluğu olgusu arasında bir nedensellik ilişkisi bulunmaktadır. Öyle ki Devlet Başkanı’nın da katıldığı işlemlerin siyasal yürütmenin diğer unsurları tarafından da imzalanması yoluyla, ortaya çıkacak siyasal, hukuksal ve hatta cezai sorumluluk, ilgili Başbakan ve/veya bakana ait olacaktır. Ayrıntılı okuma için bkz. Salih Taşdöğen, *Anayasa Hukukunda Karşı – İmza Kuralı*, (Ankara: Seçkin Yayıncılık 2016), 139 – 147.

[17] Ömer Keskinsoy, *Cumhurbaşkanının Sorumluluğu*, (Ankara: Savaş Yayınevi, 2012), 91 – 92.

Cumhurbaşkanına aktarılan başbakanlık görev ve yetkisinin de bir gereğidir. Dolayısıyla çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararları ve kararnameleri hakkında muhatapları tarafından ilgili işlemler için yargı yolu açıktır.

1982 Anayasal düzeninde, Cumhurbaşkanının OHAL ve olağan dönem yönetimleri bakımından siyasal sorumluluk bakımından herhangi bir fark öngörülmemiştir. Bu anlamda parlamenter dönemin uygulandığı evre ile başkanlık modellemelerinin (yarı-başkanlık^[18] / başkan(cı)lık) denendiği 2014'ten günümüze, siyasal sorumluluk durumu neredeyse aynıdır. Yönetimsel tarzda gerçekleştirilen en önemli değişim, Cumhurbaşkanının “göreve gelişine”, “tarafsızlığına” ve “anayasal yetkilerine” ilişkindir. Buna göre, parlamenter hükümet sisteminin Cumhurbaşkanı, TBMM tarafından bir kereliğine seçilen, tarafsız, daha sembolik anayasal yetkilerle donatılmış ve yasama organına karşı siyaseten sorumsuz bir devlet başkanı olarak öngörülmüştür. Başkan(cı)lık uygulamasına geçilmeye çalışılan süreçte ise doğrudan halk tarafından seçilen; 2017 Anayasa Değişiklikleriyle yetkileri genişletilmiş, partili ve halka karşı seçim sorumluluğuna bağlı kılınan bir Cumhurbaşkanlığı makamı oluşturulmuştur.

6771 SK ile yeniden tasarlanan yürütme erkinde, Cumhurbaşkanının cezai sorumluluğu köklü biçimde değiştirilmiştir. OHAL yönetiminde etkisini daha da arttıran bu yeni tasarım, cezai sorumluluğun işletilebilmesini siyasallaştırmış ve bütünüyle TBMM seçim sonuçlarına bağlı kılmıştır. Öyle ki Cumhurbaşkanının seçilmesinden önce veya sonra olmak üzere bir suç işlediği iddiasıyla suçlanabilmesi; buna ilişkin bir soruşturma komisyonunun oluşturulabilmesi ve sonunda da yargılanmak üzere Yüce Divan olarak TAYM'ye gönderilebilmesi için ulaşılmaması neredeyse imkânsız nitelikli çoğunluklar düzenlenmiştir. Bunun gerçekleşmesinin önündeki iki önemli engelden ilki, partili Cumhurbaşkanının disiplinli parti grubuna egemen olabilmesi ve bloklaşmış siyasal dengeler içinde hareket yeteneğinin yüksek

[18] Cumhurbaşkanının halk tarafından doğrudan seçim kuralı 2007 yılında 5678 SK ile anayasallaştırılmışsa da ilk uygulaması, 10 Ağustos 2014 Seçimleriyle gerçekleştirilmiştir. Cumhurbaşkanının anayasal yetkileri ana ölçüt olarak ele alınmadan yapılan yapısal bir sınıflandırmada, yarı-başkanlık örneğine dönüşen hükümet modeli, 2017 düzenlemelerine kadar çok kısa bir süre için uygulanmıştır. Yarı başkanlık hükümet sisteminin tanımlanması ve sınıflandırmasına yönelik ayrıntılı bir okuma için bkz. Bülent Yücel, *Parlamenter Hükümet Sisteminin Rasyonelleştirilmesi ve Türkiye Örneği*. (Ankara: Adalet Yayınevi, 2009), 64 – 84.

olmasıdır. İkincisi ise bloklaşmanın ve seçim barajının %7'ye düşmesinin de etkisiyle TBMM parti deseninin çok renkli hâle gelmesidir. Temsilde adalet ilkesinin gerçekleşebilmesi açısından ulusal seçim barajının oransal olarak düşürülmesi, TBMM'nin sandalye dağılımındaki parçalanmayı büyütecektir. Bu sonuç, yasama organına egemen olan müzakere ve pazarlık kültürü düşünüldüğünde, siyasallaşan cezai denetimin işletilmesini daha da güçleştirecek ve etik tartışmaları büyütecektir.

Anayasanın yeni 105. madde hükmünde, Cumhurbaşkanı'nın hukuksal konumunun sarsılmaması için gereken bütün hukuksal mühendislik kendisini göstermektedir. Öyle ki Yüce Divan'a gönderim kararı TBMM tarafından alınsa bile Cumhurbaşkanı görevinden uzaklaştırılmayacağı gibi mahkûmiyet halinde de görevini bırakması ancak seçilmeye engel^[19] bir ceza hükmü ile karşı karşıya kalması durumunda mümkün olabilecektir.

Anayasanın 148/VI. madde hükmündeki, Cumhurbaşkanı'nın Yüce Divan sıfatıyla TAYM'de görev suçları nedeniyle yargılanacağı düzenlemesiyle 105. madde'nin yazımı bağlamında anlamsal bir çelişme olduğu görülmektedir. Görev suçu ifadesiyle özel olarak^[20] yetkilendirilen TAYM'nin ilgili maddede sayılı diğer devlet görevlileriyle birlikte Cumhurbaşkanı'na da yargılayacağı düzenlenmiştir. Bununla birlikte 2017 Değişikliğiyle yeniden yazılan 105. madde hükmü, yargılamaya konu eylemler bakımından ayırım gözetmeyen bir genel kural niteliği taşımakla birlikte yargılanan özne anlamında "sadece" Cumhurbaşkanı için öngörülmüş, usuli süreci ayrıntılandırılmış, yeni tarihli özel bir kuraldır. Hatta yürütme yardımcılarının cezai sorumluluğu için öngörülen 106. madde de ikili bir hukuksal rejim düzenlenmiş ve Cumhurbaşkanı'nın kişisel suçları için düşünülmemeyen "yasama dokunulmazlığı", bu maddede anayasallaştırılmıştır. 105. ve 106. maddelerin farklılaştırılarak düzenlenmesi, Anayasa koyucunun amaçsal olarak Cumhurbaşkanı'nın bütün suç tipleri açısından bir koruma kalkanı içine almaya çalıştığının göstergesidir.

[19] Cumhurbaşkanı'nın seçim koşulları, milletvekili seçilme koşullarıyla aynı olduğu için burada esas alınacak koşullar Anayasanın 76. maddedeki kurallardır.

[20] Yatay ilişki içindeki anayasal kurallar arasında yaşanan bu çelişmenin giderilmesi için tercih edilecek çatışma kuralları hakkında, yazarın görüş değişikliğini de anlatan çalışma için bkz. (Kemal Gözler, "Cumhurbaşkanı Kişisel Suçlarından Dolayı Yüce Divan'da Yargılanabilir Mi? Cumhurbaşkanı'nın Cezai Sorumluluğunun Kapsamı Konusunda Görüş Değişikliği," www.anayasa.gen.tr/cb-kisisel-suc.htm (Yayın Tarihi: 08 Temmuz 2020) E.T.: 30.03.2023

Cumhurbaşkanının cezai sorumluluğun yargısal anlamda denetiminin nasıl gerçekleştirileceği sorunsalının aşılması bakımından iki ana önermeyi geliştirmek olasıdır. Buna göre:

Birinci önerme: Suç eylemi bağlamında Anayasanın 148/VI. madde hükmü özel hüküm olarak nitelendiğinde, Cumhurbaşkanı, sadece görev suçları için 105. madde koşulları çerçevesinde Yüce Divan'da yargılabilecektir. Bu durumda, kişisel suçlar hakkında önerilebilecek tek çözüm aracı, kıyasen, yasama dokunulmazlığı kurumunun Cumhurbaşkanı için de işletilmesi halidir. Açık bir hukuk kuralıyla düzenlenmeyen bu sonuç, yorumla üretilmekte ve TBMM'nin yetkili kılınmadığı bir konuda hareket etmesi beklenmektedir. Bir diğer olasılık ise 105. madde hükmü yok sayılarak kişisel suçlar bakımından Cumhurbaşkanının, herkesin bağlı kılındığı hukuksal kurallara göre cezai sorumluluğuna gidilebilmesidir. Aksi halde, bu iki yoldan birine göre hareket edilmediğinde, Cumhurbaşkanının kişisel suçlar bakımından cezai sorumluluğu için belirsizlik oluşacaktır. Bir diğer ifadeyle Cumhurbaşkanının görev süresi içinde işlemesi olası kişisel suçları için yargısal bağışıklığı ortaya çıkacaktır.

İkinci önerme: Yargılanan özne bağlamında Anayasanın 105. madde hükmü özel olarak nitelendiğinde ise Cumhurbaşkanının cezai sorumluluğu bakımından oluşan kuralsal belirsizlik ortadan kalkacaktır. 2017 Değişikliklerinin yapılaş amacına uygun olarak içinde bir çıkış garantisinin de öngörüldüğü ve uygulaması güçleştirilmiş siyasallaşan bu cezai sorumluluğun işletilmesi, hukuksal çatışmanın ve boşluğun ortaya çıkmasına engel olacaktır. Böylece 105. maddedeki “bir suç işlediği iddiasıyla” ifadesi, “abesle iştigal” örneğine dönüşmeyecektir. Özellikle kişisel suçlar için ne olacağı, öğretisel bir çıkarımla yasama dokunulmazlığına ya da herkesin bağlı kılındığı ceza hukuku rejimine bağlı kılınmayacaktır. Eski 105. madde düzeninde, birinci önermedeki yollardan birini yorum yoluyla saptamak, boşluk karşısında çözüm üreten bir gereklilikken; yeni 105. maddenin açık hükmü karşısında bu yorumu geliştirmek, Anayasanın 11. madde sini de anlamsal olarak zorlamak olacaktır.

B) OLAĞANDIŞI KOŞULLARDA OYLAMA YAPILMASININ DEMOKRATİKLİĞİ

1982 Anayasası'nın pozitif düzenlemelerinde kural olarak OHAL yönetimi sırasında, anayasa değişiklikleri hakkında halkoylamasının, TBMM,^[21] Cumhurbaşkanlığı ve yerel seçimlerinin yapılamayacağına ilişkin yasaklayıcı/engelleme bir hüküm bulunmamaktadır. Anayasal kurallaştırmanın bu içerikte olması, olağandışı yönetim koşullarında gerçekleştirilen seçim ya da oylamaların demokratik esasları karşılayacağı anlamına gelmeyecektir.

Benzer siyasal ortam bir suiistimalci anayasacılık^[22] örneği olan 6771 SK'nin yürürlüğü için yapılan 16 Nisan 2017 Halkoylaması'na giden süreçte^[23] de yaşanmıştır. Özellikle özgürlükçü çoğulcu bir demokrasinin

[21] Anayasanın 78. madde hükmünde konuya ilişkin tek istisna “savaş hali” için öngörülmüş olup, bunun karara bağlanması yetkisi de TBMM'ye bırakılmıştır. 2017 Değişikliğiyle birlikte düşünüldüğünde böyle bir olasılık gerçekleştiğinde Cumhurbaşkanlığı seçimlerinin de ertelenebilmesi ancak TBMM'nin savaş nedeniyle verdiği erteleme kararına bağlıdır. Bu erteleme istisnası, TBMM ve Cumhurbaşkanlığı seçimlerinin hukuken birbiriyle bağlantılı hâle getirilmesinden kaynaklanmaktadır.

[22] 2010 Anayasa değişikliğinde de gözlemlenen ve esasen türevsel kurucu iktidar faaliyeti olarak gündeme gelen suiistimalci anayasacılık, siyasal iktidarın hukuk yoluyla sınırlandırılması yerine, siyasal iktidarın hukuksal gücünü arttırmayı hedefler. Yapılışı ve yürürlük kazandırılması “demokratikmiş” gibi gösterilerek yapılan bu anayasa yapım biçimi, gerçekte demokratik düzeni ortadan kaldırmaya yönelik ustaca tasarlanmış bir hukuksal kurnazlık olarak tanımlanabilmektedir. Ayrıntılı okuma için bkz. Kemal Gözler, *Elveda Anayasa, 16 Nisan 2017'de Oylayacağımız Anayasa Değişikliği Hakkında Eleştiriler*, (Bursa: Ekin, 2017), 82, 83, 84 – 104.

[23] Salt bir hukuksal belirlemeyle açıklanamayan seçim ve halkoylamaları en çok toplumsal, siyasal, ekonomik ve kültürel bir ortamın içinde anlam kazanmaktadır. Bu yarışma ortamının serbest ve adil koşullarda gerçekleşebilmesi, yapılan oylamanın ve sonunda da halk iradesinin gerçeğe en yakın biçimde ortaya çıkmasını sağlamaktadır. Aksi bir durumun yaratılması, oylamayı demokratik ölçülerden plebisiter niteliğe kaydıracaktır. 16 Nisan 2017 Halkoylaması'nın, oylamaya konu anayasa değişikliği gibi OHAL koşullarında gerçekleştirilmesi, bu haklı eleştirilerin yüksek sesle ifade edilmesine yol açmıştır. Konuya ilişkin olarak 16 Nisan Halkoylaması öncesi gözlemler ve özellikle mühürsüz oy pusulası tartışmasının hukuksal çözümlemesi için bkz. Kemal Gözler, *Referandumdan Önce, Referandumdan Sonra, 16 Nisan 2017 Referandumu ve Bu Referandumda Oylanan Anayasa Değişikliği Hakkında Yazılar*, (Bursa: Ekin, 2017), 35 – 62, 63 – 80. 2016 – 2018 yılları arasında süregelen ve anayasanın siyasal iktidarı sınırlama ve insan haklarını güvenceleme işlevlerinin silikleştirildiği bu dönemde, gerçekleştirilen anayasa yapımına ve halkoylamasına yönelik eleştirel bir diğer okuma

ölçülerinin kısıtlandığı bir dönemi ifade eden OHAL yönetiminde, 14 Mayıs 2023 günü yapılacak olan TBMM ve Cumhurbaşkanlığı Seçimleri etkilenecektir. Seçmen kayıtlarının güncellenmesinden, adaylık koşullarının yerine getirilmesine; partilerin ve adayların tanıtımından, oy verilmesine, sayım ve dökümüne kadar işleyen seçim sürecinin hukuksal anlamda baş rol oyuncusu YSK'dir. Kurul kararlarının kesinliği, yarattığı belirleyicilik nedeniyle büyük önem taşımaktadır (1982 AY. madde 79). Bu son sözü söyleme gücü, hukuk devleti açısından yarattığı tartışmanın yanında aynı zamanda Cumhuriyetin demokratikliğinin (1982 AY. madde 2) anayasal anlamını da belirginleştirecektir.

OHAL koşullarındaki seçimlere ilişkin en önemli sorunu, seçimin sürecinin adil ve serbest bir hukuksal ve fiziksel ortamda gerçekleşebilmesi olgusu oluşturmaktadır. Bu bakımdan devlet gücünü elinde tutan iktidarın konumu ve olanakları tartışma konusu olmaktadır. 31.03.2022 tarihli 7393 Sayılı “*Milletvekili Seçim Kanunu İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun*” ile iktidar kanadı, olağan koşullarda avantajlı konuma getirilmiştir. Öyle ki Kanunun 11. madde’si çerçevesinde, 298 SK’nin 65., 66. ve 155. madde^[24]lerinde değişikliğe gidilmiştir. Buna göre, seçim sürecinde Başbakan ve bakanların devlet olanaklarını kullanma yasağında farklılaştırmaya gidilmiş ve Başbakan ifadesi, sistem değişikliği nedeniyle yasal düzenlemeden çıkarılmıştır. Bununla birlikte yürütmenin tekleştirildiği yeni yönetsel mimaride “başbakanlık” yetki ve görevlerini de üstlenen Cumhurbaşkanı’nın 65. ve 66. madde yasaklarına bağlı kılınmayarak “seçim yarışına” bir adım önde başlaması hukuken sağlanmıştır. OHAL koşullarının yarattığı yetki genişlemesi de düşünüldüğünde, on bir il/seçim çevresinde, iktidar blokunun bu hareket serbestisini kullanacağı kuşku götürmez bir gerçekliktir.

için bkz. İbrahim Ö. Kaboğlu, *15 Temmuz Anayasası, Nedenleri, Süreci ve Olası Sonuçları*, 2. Baskı. (İstanbul: Tekin Yayınevi, 2017), 45 – 61, 230 -241.

[24] 298 SK’de ilgili yasakların bakanlar tarafından ihlal edilmesi durumunda, 155. madde de üç aydan bir yıla kadar hapis cezasının verileceği düzenlenmişse de Cumhurbaşkanı’na madde metninde yer verilmemiştir. Böylece Cumhurbaşkanı, asıl icra makamı olarak tek başına yürütmeyi oluşturmasına karşın bu cezai sorumluluktan bağışık kılınmıştır. Bu anlamıyla Anayasanın 105. maddesine kanunla dolaylı bir istisna yaratılmıştır.

SONUÇ

İktidarın hukuk yoluyla sınırlandırıldığı “katı anayasa” düzenleri, siyasal alanın olağan dönemdeki kurallaştırılması esas alınarak hazırlanmaktadır. Devlet aygıtının hukuki sınırlılık içinde işlemesi tasarımının yetersizleştiği olağandışı durumlarda, koşulları gerçekleşinceye kadar uykuda tutulan bu ikinci yönetim tarzı, anayasal düzenin dışına çıkmadan çevrim içine açılır. Kendi kurallarıyla devreye sokulan ve yürürlük kazanmasına yol açan nedenin/nedenlerin ortadan kalkmasına kadar yürürlüğünü koruyan OHAL yönetiminin anayasal meşruiyetini koruyabilmesi denetlenebilir olmasına bağlıdır.

Ortaya çıkan beklenmedik ve sonuçları ağır durumların en kısa zamanda, etkili araçlarla giderilebilmesi amacıyla geçilen OHAL yönetimi, özü itibarıyla bireylerin özgürlük hukukundan fedakârlık yapılmasına dayanmaktadır. Bu kaçınılmazlığın doğal sonucu, başta yürütme olmak üzere devlet işlem ve eylemlerinde yetki ve takdir genişlemesinin gerçekleşmesidir. OHAL yönetiminin bu anlamda anayasacılık mantığına uygun olabilmesi, anayasanın kurguladığı “insan haklarına saygılı”, “demokratik hukuk devleti”ni öngören Cumhuriyet’e uygun olmasına bağlıdır.

Anayasanın 2. maddesindeki bu hukuksal taahhüdün gerçekleşebilmesinin kurucu koşulu ise bağımsız bir yargısal denetimin varlığıdır. Olağan dönemden bile daha hassas bir yargısal denetimin olması gerektiği OHAL evresinde, Türk anayasal düzeni açısından ciddi sıkıntılar bulunmaktadır. 1982 Anayasası’nın kırk yıllık uygulanma deneyimi düşünüldüğünde, asli kurucu iradenin siyasal tepkiselliğinden, bütüncül ve ilkesel bir kopuş gerçekleştirilememiştir. Hukuk devleti ilkesini zedeleyen yargısal denetime kapalı işlem alanının kapsam genişliği, bunun somut örneklerinden birini oluşturmaktadır. Özellikle OHAL yönetimi için çıkarılan kanun hükmündeki CBK’lerin denetimden bağışık tutulması ve TAYM’nin de içtihatla açtığı kısmi denetim olanağını yine kendi kararıyla kapatması, anayasallığı zayıflatan en ciddi eksikliklerdir.

Yürütme aygıtının tek kişili hale getirilmesinin yarattığı yeni yapıda, Türkiye siyasetinin içine sokulduğu blok/ittifak cenderesi, TBMM’deki partisel dağılım yoluyla yürütme erkinin yapabilirlik yeteneğini geometrik anlamda arttırabilmektedir. Özellikle 2018 Seçimleri sonrasında TBMM’de oluşan Cumhur ittifak bloku, Cumhurbaşkanı’nın siyasal denetlenebilirliğini etkisizleştirdiği gibi yasama organının ülke sorunlarına ilişkin çoğulcu bir

mantıkla seçenek üretmesine de olanak tanımamaktadır. Bütçe hakkının kullanımında (1982 AY madde 161/III, IV) Cumhurbaşkanına sunulan özerkleşmeyi de eklediğimizde, devlet yönetiminin ana belirleyicisinin tek kişili yürütme aygıtına terk edildiği sonucuna kolaylıkla ulaşılabacaktır. Bu anlamda, olağan dönem içinde bile büyük eleştiri ve tartışma konusuna dönüşen Cumhurbaşkanlığı yönetim modelinin, 119. madde çerçevesinde OHAL dönemindeki yeteneklerinin seçim sürecindeki Türkiye açısından anayasal sınırları ne kadar zorlayacağı gözden kaçırılmamalıdır.

1961 Anayasası'nın kabulünden itibaren anayasallaşması hedeflenen demokratik cumhuriyet ülküsünden belli derecede geri dönülmesini ifade eden 1982 Anayasası'nda, gerçekleştirilen değişikliklerle belli iyileştirici düzeltmeler yapılmıştır. Kendi içindeki tutarlığı zayıf olsa da küçümsenmeyecek bu yaklaşım, 2007 sonrası dönemde yaşananlar nedeniyle siyasal içerik anlamında nitelik değiştirmiş, 2010 ve 2017 Değişiklikleriyle gerçekleştirilen suiistimalci anayasacılık örnekleriyle Türkiye'nin devlet kurumsallığında ciddi zararlar yaratılmıştır.

Türk anayasal yapısının siyasal ve yargısal yönleriyle denetim – dengele düzeneğinden uzaklaşarak erkler ayrışmasının işlevsizleştirilmesi, birey – devlet ilişkilenmesinin önündeki en büyük tehlike olarak olgusallaşmıştır. Olağan koşullarda, artan bir kaygıyla duyumsanan bu durumun, OHAL yönetim koşullarındaki derecesini saptamak ve 1982 Anayasası'nın hukuk devleti şemasını bu endişeyi giderecek biçimde yeniden oluşturmak gereklidir. Aksi halde, denetlenmeyen dengelenemeyeceği bir siyasal mekânda, çoğulcu ve özgürlükçü demokratik yönetimin kurularak pekişmesi olanaksızlaşacaktır.

KAYNAKÇA

- Eroğul, Cem. “Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında Olağanüstü Yasa Gücünde Kararnamelerin TBMM’ce Onaylanması Sorunu.” *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*. 54, no 4 (Ekim – Aralık, 1999): 31 – 46.
- Gemalmaz, Mehmet Semih. *Anayasada Olağanüstü Rejim Demokratikleşmede Sivil Toplum*. İstanbul: Kavram Yayınları, 1995.
- Gözler, Kemal. *İnsan Hakları Hukuku*. Bursa: Ekin, 2017.
- Gözler, Kemal. *Elveda Anayasa, 16 Nisan 2017’de Oylayacağımız Anayasa Değişikliği Hakkında Eleştiriler*. Bursa: Ekin, 2017.
- Gözler, Kemal. *Referandumdan Önce, Referandumdan Sonra, 16 Nisan 2017 Referandumunu ve Bu Referandumda Oylanan Anayasa Değişikliği Hakkında Yazılar*. Bursa: Ekin, 2017.
- Gözler, Kemal. *Türk Anayasa Hukuku*. 2. Baskı. Bursa: Ekin, 2018.
- Gözler, Kemal. Cumhurbaşkanı Kişisel Suçlarından Dolayı Yüce Divan’da Yargılanabilir Mi? Cumhurbaşkanı’nın Cezaî Sorumluluğunun Kapsamı Konusunda Görüş Değişikliği.” www.anayasa.gen.tr/cb-kisisel-suc.htm (Yayın Tarihi: 08 Temmuz 2020) E.T.: 30.03.2023.
- Kaboğlu, İbrahim Ö. *15 Temmuz Anayasası, Nedenleri, Süreci ve Olası Sonuçları*. 2. Baskı. İstanbul: Tekin Yayınevi, 2017.
- Kaboğlu, İbrahim Ö. *Anayasa Hukuku Dersleri (Genel Esaslar)*. Güncellenmiş ve Sadeleştirilmiş 16. Baskı. İstanbul: Legal Kitapevi, 2021.
- Keskinsoy, Ömer. *Cumhurbaşkanının Sorumluluğu*. Ankara: Savaş Yayınevi, 2012.
- Özbudun, Ergun. *Türk Anayasa Hukuku*. Gözden Geçirilmiş 21. Baskı. Ankara: Yetkin Yayınları, 2021.
- Sağlam, Fazıl. “Devlet Güçlerinin OHAL KHK Rejimi ve 2017 Anayasa Değişikliğinden Sonraki Görünümü,” *Anayasa Hukuku Dergisi* 7, no. 13 (2018): 21 – 101.
- Taşdöğen, Salih. *Anayasa Hukukunda Karşı – İmza Kuralı*. Ankara: Seçkin Yayıncılık. 2016.

Teziç, Erdoğan. *Anayasa Hukuku (Genel Esaslar)*. Gözden Geçirilmiş 13. Bası. İstanbul: Beta, 2009.

Yücel, Bülent. *Parlamenter Hükümet Sisteminin Rasyonelleştirilmesi ve Türkiye Örneği*. Ankara: Adalet Yayınevi, 2009.

Yücel, Bülent. “5982 Sayılı Anayasa Değişikliği Kanunu’nun 1982 Anayasası’nın ‘Hukuk Devleti’ Anlayışına Etkisi.” *Türkiye Barolar Birliği Dergisi* 100. (Mayıs – Haziran, 2012): 83 – 96.

Yücel, Bülent. *Temsili Demokratik Sistemde Yasama Erki ve Kural Koyma Faaliyetinin Belirleyicileri, Türkiye Uygulaması Üzerine Bir İnceleme*. 2. Baskı. Ankara: Adalet Yayınevi, 2020.

Yücel, Bülent. “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi Hakkında Bir Siyasal Niteleme: Yasamasızlaştırma Sürecinin Son Halkası.” içinde *Cumhurbaşkanının İşlemleri Hukuki Niteliği, Normlar Hiyerarşisindeki Yeri ve Denetimi. Kamu Hukukçuları Platformu VIII. Toplantısı, 18 – 19 Ekim 2019 İstanbul Kültür Üniversitesi*. Editörler Oktay Uygun ve Egemen Esen, 53 – 103. İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2020.

<https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/20.5.6785.pdf> E.T.: 09.03.2023

<https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/20.5.6831.pdf> E.T.: 09.03.2023

<https://www.mevzuat.gov.tr/#cumhurbaskanligiKararnameleri> E.T.: 03.04.2023

Deprem Sonrası Mekansal Alan Kararlarının Olağanüstü Hal Kararnameleri ile Düzenlenmesi Hakkında Bir Değerlendirme

K. Burak ÖZTÜRK*

İlgın ÖZKAYA ÖZLÜER**

Bu makale hakem incelemesinden geçmiştir ve TÜBİTAK–ULAKBİM Veri Tabanında indekslenmektedir.

* Doç. Dr., Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi İdare Hukuku Anabilim Dalı. bozturk@law.ankara.edu.tr, **ORCID:** 0000-0002-6337-0485.

** Dr., Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi İdare Hukuku Anabilim Dalı. ilginozkaya@gmail.com, **ORCID:** 0000-0002-4242-6208.

Makale geliş tarihi: 31 Mart 2023 **Makale kabul tarihi:** 5 Ağustos 2023

Atf önerisi: Öztürk, K. Burak ve Ilgın Özkaya Özlüer. “Deprem Sonrası Mekansal Alan Kararlarının Olağanüstü Hal Kararnameleri ile Düzenlenmesi Hakkında Bir Değerlendirme.” *Ankara Barosu Dergisi* 81, (Deprem Özel Sayısı-I Kamu Hukuku Ekim 2023): 217-239. **DOI:** 10.30915/abd.1380950

Deprem Sonrası Mekansal Alan Kararlarının Olağanüstü Hal Kararnameleri İle Düzenlenmesi Hakkında Bir Değerlendirme

ÖZ

6 Şubat Depremi'nin ardından depremden etkilenen illerde ilan edilen olağanüstü hal kapsamında çıkarılan 126 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, depremedelerin barınma ihtiyacını karşılamaya dönük olarak kesin ve geçici iskan alanlarının belirlenmesine ilişkin düzenlemeler içermektedir. Anayasa Mahkemesi'nin olağanüstü hal kanun hükmünde kararnamesi adıyla çıkarılan kararnamelerin anayasallık denetimine tâbi olmadığını hükme bağlayan 2016 tarihli son içtihadı uyarınca, 126 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin de kanunlaşmadığı sürece yargısal denetiminin mümkün olmadığı sonucuna ulaşılabilir. Buna karşın hukuk düzeninin bütünlük ve tutarlılığı yönünden anılan kararnamenin anayasaya uygunluğunun tartışılması yine de anlamlıdır. Anayasa'nın olağanüstü hal kararnamelerinin olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda çıkarılabileceğine ilişkin hükmü karşısında, Anayasa Mahkemesi'nin eski ve yeni tarihli kararlarından hareketle, olağanüstü hal kararnamelerinin olağanüstü hal süresini aşan sürekli bir etkiye sahip olamayacağı görülmektedir. Bu makalede, 126 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin bir anlamda yeniden şehirleştirmeyi konu alan iskana ilişkin düzenlemelerinin mekânsal alan kullanımı, kamu mallarının mülkiyet rejimi ile temel hak ve özgürlükler üzerinde doğuracağı etkilerin kalıcılığı ve olağan hukuk düzenini geri dönüşü olmayacak biçimde başkalaştırma potansiyeliyle Anayasa'ya uygun olup olmadığı değerlendirilmektedir.

Anahtar kelimeler:

Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi

İskan

Kalıcı Etki

Mekânsal Karar

Olağanüstü Hal

ABSTRACT

The Presidential Decree nr. 126, issued within the scope of the state of emergency declared in the provinces affected by the earthquake that occurred on February 6th, includes provisions regarding the determination of permanent and temporary resettlement areas, whose aim is to meet the housing needs of earthquake victims. According to the recent decision of the Constitutional Court delivered in 2016, which stipulates that decrees issued as emergency decrees are not subject to constitutional review, it can be concluded that judicial review is not possible for the Presidential Decree Nr. 126 as long as it is not approved by the Parliament. However, it is still meaningful to discuss the constitutionality of the aforementioned decree in terms of the integrity and consistency of the legal order. Considering the provision of the Constitution that emergency decrees may only be issued on matters necessitated by the state of emergency, and based on the Constitutional Court's decisions, it can be concluded that emergency decrees cannot have a permanent effect beyond the state of emergency. This paper evaluates whether the provisions of the Decree nr. 126 regarding resettlement, which can be seen as a process of re-urbanization, are in compliance with the Constitution, in terms of their effects on the use of spatial areas, the ownership regime of public property, and fundamental rights and freedoms, and their potential to permanently transform the ordinary legal system.

Keywords:

Presidential Decree

Resettlement

Permanent Effect

Spatial Decision

State of Emergency

GİRİŞ

6 Şubat 2023 tarihinde ülkemizde yaşanan depremin ardından 8 Şubat 2023 tarih ve 6785 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararı ile Adana, Adıyaman, Diyarbakır, Gaziantep, Hatay, Kahramanmaraş, Kilis, Malatya, Osmaniye ve Şanlıurfa illerinde üç ay süreyle olağanüstü hal (OHAL) ilan edilmiştir.^[1] OHAL kapsamında yapılan düzenlemeler ve alınan önlemleri öngören Cumhurbaşkanlığı kararnemeleri (CBK) arasında 126 sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Yerleşme ve Yapılaşmaya İlişkin Cumhurbaşkanlığı Kararnemesi^[2] de bulunmaktadır. Bu yazıda anılan CBK'nin geçici ve kalıcı iskan alanlarının belirlenmesi hakkındaki düzenlemelerinin Anayasa'ya uygunluğu değerlendirilecektir.

I. OHAL CBK'LERİNİN ANAYASAYA UYGUNLUK KOŞULLARI

Anayasa'nın 119'uncu maddesinde Cumhurbaşkanına, olağanüstü hal-lerde ve olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda, 104'üncü maddenin on yedinci fıkrasının ikinci cümlesinde belirtilen sınırlamalara tabi olmaksızın CBK çıkarma yetkisi tanınmaktadır. Aynı maddede, Resmî Gazetede yayımlanarak aynı gün Meclis onayına sunulan kanun hükmündeki bu kararnemelerin üç ay içinde Türkiye Büyük Millet Meclisinde görüşülerek karara bağlanacağı; aksi halde kararnemenin kendiliğinden yürürlükten kalkacağı düzenlenmektedir.

Anayasa'nın 148'inci maddesi uyarınca, OHAL'de çıkarılan CBK'lerin şekil ve esas bakımından Anayasa'ya aykırılığı iddiasıyla, Anayasa Mahkemesinde dava açılmaz.

İlk bakışta 2017 Anayasa değişikliği ile Türk hukukuna giren CBK'nin OHAL'e özgü bir türü gibi görünen bu kararnemeler, yetkili makamın Cumhurbaşkanlığı olması dışında, olağan dönemlerde çıkarılan CBK'lerden farklıdır. Bir yandan Anayasa'nın 104'üncü maddesinin on yedinci fıkrasının ikinci cümlesindeki sınırlamalara tabi olmadıkları açıkça öngörülen; diğer yandan kanun hükmünde olmaları nedeniyle, anılan fıkrada yer alan diğer

[1] R.G. 08.02.2023 – 32098.

[2] R.G. 24.02.2023 – 32114.

sınırlamalara da tabi olmayan^[3] OHAL CBK'leri, anayasa yargısı denetiminden bağışık tutulmaları yönünden de olağan dönem CBK'lerinden ayrılmaktadır.

Bununla birlikte, Cumhurbaşkanının OHAL CBK'leri ile düzenleme yapma konusunda sınırsız bir yetkiye sahip olduğu düşünülmemelidir. Anayasa olağanüstü hallerde temel hak ve özgürlüklerin kullanılmasının kısmen veya tamamen durdurulmasına veya bunlar için Anayasada öngörülen güvencelere aykırı tedbirler alınmasına izin vermekle beraber, 15'inci maddesinde bunun sınırlarını da çizmektedir. Buna göre alınan tedbirlerle, milletlerarası hukuktan doğan yükümlülüklerin ihlal edilmemesi ve bu tedbirlerin durumun gerektirdiği ölçüyü aşmaması zorunludur. Ayrıca, anılan maddenin ikinci fıkrasında Anayasa koyucu, olağanüstü hallerde dahi müdahale edilemeyecek bir çekirdek özgürlük alanı belirlemektedir. Kuşkusuz OHAL CBK'leri ile temel hak ve özgürlüklere yapılan müdahalenin anayasaya uygunluğu 15'inci madde esas alınarak belirlenecektir. Ancak bir OHAL kararnamesinin Anayasaya uygunluğu yönünden öncelikle dikkate alınması gereken koşul, Anayasa'nın 119'uncu maddesinde yer alan "*olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda*" çıkarılmış olmasıdır. Anayasa Cumhurbaşkanına, olağan CBK'lerin düzenleyemeyeceği konuları düzenleyen ve içerik yönünden Anayasaya uygunluğu olağan dönem kanunları ve CBK'lerinden farklı ölçütlere göre belirlenen, özetle farklı ve ayrıcalıklı bir hukuki rejime tâbi olan bu kararnameleri çıkarma yetkisini, olağanüstü halin gerekli kıldığı konularla sınırlı olarak tanımıştır. Bir başka anlatımla, Anayasa'ya göre, Cumhurbaşkanının olağanüstü halin gerekli kıldığı konular dışında kalan hususları OHAL kararnamesi ile düzenleme yetkisi bulunmamaktadır.^[4]

Bu noktada, OHAL CBK'lerinin Anayasa'ya aykırılığı iddiasıyla Anayasa Mahkemesine başvurulamaması karşısında bu kararnamelerin Anayasa'ya

[3] Ali D. Ulusoy, *Yeni Türk İdare Hukuku*, 3. baskı (Ankara: Yetkin Yayınları, 2020), 66'da da OHAL CBK'sinin, konusunun olağanüstü hal ilanına ilişkin olması dışında herhangi bir anayasal konu sınırlamasına tâbi olmadığı belirtilmektedir. Aynı yönde bkz. Kemal Gözler ve Gürsel Kaplan, *İdare Hukuku Dersleri*, 20. baskı (Bursa: Ekin, 2018), 401.

[4] Aynı yönde bkz. Ulusoy, *İdare Hukuku*, 66; Yavuz Atar, "Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi ve Anayasallık Denetimi," *Anayasa Yargısı* 36, no. 1 (2019): 253.

uygunluğunu tartışmanın bir anlamı olup olmadığı sorusu akla gelebilir. Anayasa Mahkemesi'nin OHAL CBK'lerinin Anayasaya uygunluk denetimi ile ilgili herhangi bir kararı bulunmamakla birlikte, bu kararnemelerle 2017 Anayasa değişikliğinden önceki düzende olağanüstü hallerde çıkarılabileceği öngörülen kanun hükmünde kararnemeler (KHK) arasındaki benzerlik^[5] nedeniyle, Yüksek Mahkemenin OHAL KHK'lerine ilişkin yaklaşımından hareketle bu konuya ilişkin bir perspektif geliştirmek mümkün görünüyor.

Anayasa Mahkemesi'nin OHAL KHK'lerinin Anayasa'ya uygunluğunun yargısal denetimine ilişkin ilk yaklaşımı 1991 ve 2003 yıllarında verdiği kararnlarıyla somutlaşmıştır. Buna göre OHAL döneminde OHAL KHK'si olarak çıkarılmakla birlikte Anayasa'nın olağanüstü hallerde KHK çıkarılmasına ilişkin olarak öngördüğü koşulları sağlamayan KHK'ler OHAL KHK'si sayılamayacağından Anayasa'da öngörülen yargısal denetim yasağına tabi olmaz. Mahkeme'nin bu içtihadı uyarınca, Anayasa'nın "*olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda*" KHK çıkarılabileceğine ilişkin hükmü dolayısıyla, olağanüstü halin neden ve amaçlarıyla ilgisi olmayan konularda çıkarılan ve uygulaması olağanüstü halin yer ve zaman bakımından sınırlarını aşan KHK'lerin OHAL KHK'si sayılarak yargı denetiminin kapsamı dışında bırakılması mümkün değildir.^[6]

Yüksek Mahkeme, 2016 yılında bu içtihadını değiştirerek, önüne gelen bir normun niteliğini belirlerken bu norma verilen adla bağlı olmadığını kabul etmekle birlikte, OHAL KHK'si adıyla çıkarılan bir işlemin Anayasa'da bu işlemin yapılmasına olanak tanıyan koşulları sağlayıp sağlamadığına göre yargısal denetim kapsamında olup olmadığının belirlenmesinin aslında bu işlemin anayasaya uygunluğunun denetlenmesini de içerdiği ve Anayasa'nın

[5] OHAL KHK'leri ile OHAL CBK'lerinin hukuken aynı konum ve niteliğe sahip oldukları hakkında bkz. Ulusoy, *İdare Hukuku*, 66. Buna karşılık olağan dönemde çıkarılan CBK'lerin 2017 değişikliği öncesinde Türk hukukunda öngörülen olağan dönem KHK'leri ile aynı nitelikte olduğunu söylemek güçtür. Bu yönde bkz. M. Artuk Ardiçoğlu, "Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi," *Ankara Barosu Dergisi* 75, (2017): 49 vd.

[6] AYM, E. 1990/25, K. 1991/1, Kt. 10.1.1991, RG. 05.03.1992-21162; AYM, E. 1991/6, K. 1991/20, Kt. 03.07.1991, RG. 08.03.1992-21165; AYM, E. 2003/28, K. 2003/42, Kt. 22.05.2003, RG. 16.03.2004-25404.

buna izin vermediği gerekçesiyle, OHAL KHK'si adıyla çıkarılan işlemlerin yargısal denetiminin yapılamayacağına karar vermiştir.^[7]

Bu yazıda OHAL KHK'leri ya da CBK'lerinin Anayasa Mahkemesi tarafından denetlenip denetlenemeyeceği konusu ele alınmayacaktır. Anayasa Mahkemesi'nin 2016 tarihli kararındaki yaklaşımı, yukarıda da belirtildiği gibi, bu adı taşıyan bir kararnamenin denetlenemeyeceği yönündedir; ancak bu durum, OHAL CBK'lerinin Anayasa'ya uygun olduğu ya da öyle sayılması gerektiği anlamına gelmez. Mahkeme'nin kararında da belirtildiği gibi (ayrıca yargısal denetimin mümkün olup olmadığı tartışmasından bağımsız olarak) Anayasa koyucunun bu kararnamelerin yasama organı tarafından denetlenmesini istediği ortadadır;^[8] bu denetim de salt siyasi bir denetim olmayıp, anayasaya uygunluk denetimini de içermektedir. O halde Anayasa Mahkemesi denetlemeyi reddetse de bir OHAL CBK'sinin anayasaya uygun olup olmadığı sorusunun yanıtlanması teorik ve – en azından yasama organının denetimi yönünden – pratik bir öneme sahiptir.

Bu açıdan bakıldığında, Anayasa Mahkemesi'nin bugün terk ettiği içtihadında, bir OHAL kararnamesinin gerçekten bu nitelikte olup olmadığını belirlemek için kullandığı ölçütler, olağanüstü halde kararname çıkarma yetkisinin anayasal sınırlar içinde kullanılıp kullanılmadığını belirlemek bakımından önemlidir. Yüksek Mahkeme'ye göre, olağanüstü halin gerekli kıldığı konular OHAL ilanının neden ve amaçlarıyla sınırlı bir alanı ifade etmektedir; bu da kaçınılmaz olarak OHAL ilan edilen yer ve OHAL süresi ile sınırlı olmayı beraberinde getirir. OHAL sona erdikten sonra da uygulanması söz konusu olan bir düzenlemenin, OHAL'in gerekli kıldığı konular kapsamında görülmesine olanak bulunmadığı gibi, OHAL ilan edilen yerler dışında da uygulanacak bir önlem ya da kuralı OHAL ilanını gerektiren nedenler ve OHAL'in amacı ile açıklamak mümkün değildir.

Anayasa Mahkemesi'nin her iki yaklaşımında da, OHAL kararnamelerinin TBMM tarafından kanunlaştırıldıktan sonra Anayasa Mahkemesi denetimine tâbi olduğu kabul edilmekte ise de, son dönemde bu tür kanunların anayasaya uygunluğu hakkında verdiği kararlarında Yüksek Mahkeme, artık TBMM tarafından kanuna dönüştürülen OHAL kararnamesini, salt OHAL'in gerekli kıldığı konularda çıkarılmış olmadığı gerekçesiyle

[7] AYM, E. 2016/166, K. 2016/159, Kt. 12.10.2016, RG. 04.11.2016-29878, § 22-23.

[8] Aynı karar, § 15-16.

Anayasa'ya aykırı bulmamakta; ancak ilgili düzenlemenin olağanüstü halin gerektirdiği bir konuda çıkarılmış olup olmadığını o hükmün Anayasa'ya uygunluğunu değerlendirirken uygulayacağı anayasa normunun belirlenmesinde dikkate almaktadır.^[9] İlgili düzenlemelerde “*olağanüstü hâlle ilgili kuralların yanında olağanüstü hâlle ilgisi olmayan kurallara da yer verilebilir*” diği tespitini yapan Mahkeme, olağanüstü hâlle ilgisi olmayan kuralların denetiminde Anayasa'nın 15'inci değil, olağan dönemde temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılması rejimini öngören 13'üncü maddesinin uygulanması gerektiğini belirtmektedir.^[10] Anayasa'nın 119'uncu maddesi uyarınca, üç ay içinde TBMM'de görüşülüp karara bağlanması gereken OHAL CBK'lerinin yasama organı tarafından “kanunlaştırılması” uygulamasına ve bu kanunun anayasaya uygunluk denetiminin nasıl yapılması gerektiğine ilişkin tartışma^[11] bir yana, Anayasa Mahkemesi'nin kanunlaşmış OHAL CBK'lerinin tâbi olacağı sınırlama rejimini belirlemek için yaptığı ayırımın, henüz kanunlaşmamış olan bir CBK'nin anayasaya uygun olup olmadığının değerlendirilmesinde dikkate alınması mümkündür. Zira yukarıda da belirtildiği gibi, Cumhurbaşkanının bu yetkiyi kullanabilmesinin ön koşulu, kararnamenin olağanüstü hâlin gerekli kıldığı konulara ilişkin olmasıdır.

Anayasa Mahkemesi'nin sözü edilen yakın tarihli kararlarında yaptığı ayırımın ölçütü, “*kural(ın), olağanüstü hâlin ilanına sebep olan tehdit veya tehlikelerin bertaraf edilmesine yönelik olma(s)ı ve olağanüstü hâl süresiyle*

[9] Anayasa Mahkemesi'nin 20.08.2016 – 18.07.2018 tarihleri arasında uygulanan OHAL kapsamında çıkarılan KHK'lerin kanunlaşmasından sonra yaptığı anayasaya uygunluk denetiminde verdiği kararların tümünde bu yaklaşımı benimsemiştir. Örnek olarak bkz. AYM, E. 2016/205, K. 2019/63, Kt. 24.07.2019, RG. 31.10.2019-30934, § 16 v.d.

[10] Aynı karar, § 18.

[11] OHAL KHK'lerinin TBMM tarafından onaylanması bağlamında hangi hukuki aracın (kanun ya da parlamento kararı) kullanılması gerektiğine ilişkin tartışma için bkz. Lutfi Duran, “Bunalım Kararnameleri,” *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi* 50, no. 3 (1995): 147, 152-153; Cem Eroğul, “Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında Olağanüstü Yasa Gücünde Kararnamelerin TBMM'ce Onaylanması Sorunu,” *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi* 54, no. 4 (1999): 31-46.

sınırlı uygulanma(s)ıdır.”^[12] Mahkeme, bir CBK kuralının olağanüstü hâlde ilgisi olup olmadığını belirlerken bu iki koşulu birlikte aramakta, “içeriği itibariyle olağanüstü hâlin ilanına neden olan tehdit ve tehlikelerin bertaraf edilmesine yönelik olmasına rağmen olağanüstü hâl süresini aşacak biçimde uygulanmaya imkân ver” en kuralları bu kapsamda görmemektedir.^[13] Yine Anayasa Mahkemesi kararlarında, “olağan dönemde geçerli olan kanunlarda değişiklik yaptığından sürekli bir etkiye sahip” olan kuralların, “olağanüstü hâlin dışına taşan genel düzenleme niteliği” taşıdığı belirtilmektedir.^[14]

Olağan dönemde geçerli kanunlarda yapılan bir değişikliğin olağanüstü halin gereklerini aşan genel bir düzenleme niteliği taşıdığı kuşkusuz olmakla birlikte, Yüksek Mahkeme içtihadında vurgulanan “sürekli etki” nin, bununla sınırlı olmadığını belirtmek gerekir. Olağan dönemde geçerli kanunlarda değişiklik yapmamakla birlikte bu kanunların olağanüstü halin sona ermesini izleyen olağan dönemde uygulanmasını olanaksız kılan, olağan dönemde de geçerli olacak yeni hukuki statüler yaratan, hatta çevre ve imar hukukunun konusunu oluşturan kentsel ve doğal çevre üzerinde kalıcı etkiler yaratan düzenlemeleri de olağanüstü halin gerekleri ile açıklamak ve meşrulaştırmak güçtür. 126 sayılı CBK’nin bu açıdan bakıldığında “kalıcı” etkiler doğurabilecek bazı düzenlemeler içerdiği görülmekte; bu düzenlemelerin olağanüstü halin “geçici” niteliği yönünden tartışılması gerekmektedir.

126 sayılı CBK’nin 2’nci maddesinin birinci fıkrasında, “6/2/2023 tarihinde vuku bulan depremler dolayısıyla genel hayata etkili afet bölgesi olarak kabul edilen yerlerde, afetten etkilenenlerin geçici veya kesin iskân alanları(nın); fay hattına mesafesi, zeminin elverişliliği, yerleşim merkezine yakınlığı gibi kriterler gözetilerek, Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının yeni yerleşim yerlerinin tespitine ilişkin görev ve yetkileri saklı kalmak

[12] AYM, E. 2016/205, K. 2019/63, Kt. 24.07.2019, RG. 31.10.2019-30934, § 17.

[13] Aynı karar, § 139.

[14] AYM, E.2018/73, K.2019/65, Kt. 24.07.2019, RG. 29.11.2019-30963, § 13. Bu açıdan bakıldığında OHAL CBK’lerinin kanun hükmünde olması, bu kararnamelerle olağan dönem kanunlarında sürekli etkiye sahip değişiklik yapılabilmesini değil, sözü edilen CBK’lerin “kimi kurallarının bir yasanın herhangi bir hükmüyle çatışması durumunda yasa hükmü(nün), olağanüstü hal bölgesi içinde ve olağanüstü hal süresince askıya alın”masını mümkün kılar. Bkz. Yılmaz Aliefendioğlu, “Anayasa Yargısı Açısından Olağanüstü Yönetim Usulleri,” *Anayasa Yargısı* 9, (1992): 425.

kaydıyla, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığınca resen belirlenerek ilgili kurumlara bildiri” eceği öngörülmektedir. Aynı maddede, “(b)u belirleme yapılırken gereklilik bulunması halinde, 25/2/1998 tarihli ve 4342 sayılı Mera Kanunu ile 31/8/1956 tarihli ve 6831 sayılı Orman Kanununun ek 16 ncı maddesinde belirtilen alanlar(ın) da kullanılabilir” eceği (f. 1) ve “(k)öy yerleşme alanları dâhil belirlenen kesin iskân alanlarında ve mevcut kentsel alanlarda, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığınca onaylanacak plan ve imar uygulamaları beklenmeksizin, jeolojik etüt raporu ve zemin etüt raporu doğrultusunda Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığınca onaylanacak vaziyet planına ve düzenlenecek yapı ruhsatına göre uygulama yapıl” acağı (f. 4) düzenlenmekte; anılan Bakanlık, “altyapı, üstyapı dâhil her türlü inşaat yapmaya veya yaptırmaya, arsa paylarını belirlemeye, cins değişikliği yapmaya, kat irtifakı, kat mülkiyeti kurmaya yetkili” kılınmaktadır (f. 8). Görüldüğü gibi 126 sayılı CBK, depremden etkilenenlerin geçici iskan yanında, kalıcı iskanına ilişkin düzenlemeler de içermekte ve kalıcı iskan alanlarında da, olağan dönemde geçerli kurallardan farklı, ayrıksı düzenlemelerin uygulanmasını öngörmektedir.

İlk olarak, OHAL CBK’leri ile kalıcı iskan alanlarının belirlenmesi ve bu alanlara ilişkin düzenlemeler yapılmasının, “olağan” hukukun olağanüstü hal bittikten sonra yeniden uygulanmasını imkansız kılıp kılmayacağı ve etkileri itibariyle olağan dönem hukukunun içeriğini ve hükümlerini geri dönüşü olmayacak biçimde değiştirip değiştirmeyeceği hususu üzerinde durulması zorunludur.

II. 126 SAYILI CBK’NİN İSKANA İLİŞKİN DÜZENLEMELERİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Öncelikle, Türkiye’de yerleşim yerlerinin kısmen veya tamamen yok olmasına yol açacak nitelikte bir afetin gerçekleşmesi öngörüsü içinde kesin iskan alanlarının belirlenmesine ve bu alanlardaki kimi uygulama kararlarının alınmasına dair genel düzenlemenin 7269 sayılı Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun olduğu belirtilmelidir.^[15] Ayrıca mevzuatta bu tür afetlerde kalıcı iskan alanlarının belirlenmesi konusundaki araçlar yanında, olağan dönemlerde

[15] Bir doğal afet nedeniyle olağanüstü hal ilan edilmesi durumunda, 2935 sayılı Olağanüstü Hal Kanunu’nun da uygulamaya girmesi söz konusu olmakla birlikte, tabii afet ve tehlikeli salgın hastalıklar için ortak hükümler sevk eden bu Kanun’da iskana ilişkin herhangi bir düzenleme yer almamaktadır.

iskan alanlarına ilişkin düzenlemeler de bulunmaktadır.^[16] Bu durumda kalıcı iskan alanlarının belirlenmesine ve bu alanlarda alınacak tedbirlere ilişkin OHAL CBK'si hükümlerinin OHAL süresini aşacak biçimde etki ve sonuç doğurması kaçınılmaz olduğundan; bu hükümlerin olağan düzenlemelerden farklılaşan yönleriyle olağan hukuk düzenini nasıl başkalaştıracığının değerlendirilmesi aynı zamanda bu konuda neden bir OHAL CBK' si ile düzenleme yapıldığı sorusuna da yanıt aramayı gerektirmektedir.

Bu noktada ilgili OHAL CBK'sinde, kalıcı iskan alanlarındaki uygulamalara ilişkin düzenlemelerin OHAL sona erdikten sonra sürebilecek olası etkilerini ortadan kaldırmaya ilişkin araçların tanımlanıp tanımlanmadığı da önem kazanmaktadır. 126 sayılı CBK yalnızca kalıcı iskan alanlarının belirlenmesine ilişkin olmayıp aynı zamanda bu alanlardaki uygulama kararlarına ilişkin hükümler de içermektedir. Yukarıda da belirtildiği gibi kaçınılmaz olarak OHAL'in kapsamını aşan etki ve sonuçlar doğuracak bu düzenlemelerin, olağan dönemde geçerli olan kanunlarda değişiklik yaparak sürekli bir etkiye sahip olmamaları gereği, ancak bu etkileri ortadan kaldırarak olağan dönem hukukunun tekrar işlerlik kazanmasını sağlayacak araçların da ilgili CBK'de öngörülmesi suretiyle yerine getirilebilir. Bununla birlikte, olağanüstü hal CBK'si ile düzenlenmesine gerek olmadan, olağan dönem düzenlemelerine konu edilebilecek olan ve 7269 sayılı Kanunda da düzenlenen kimi konuların OHAL CBK'sinin konusu haline getirilmesi de OHAL CBK'lerinin amacı ve konusu yönünden hukuki niteliğini yeniden düşünmeyi gerektirmektedir. Diğer bir deyişle, ilgili Kanun'da deprem, sel gibi afetler sonrası oluşan koşullarda hangi kuralların uygulanacağı düzenlendiği halde bu konuların ve daha fazlasının OHAL CBK'si ile düzenlenmesinin etkilerinin hak ve özgürlükler alanındaki etkileri yönünden izlenmesi gereklidir.^[17]

7269 sayılı Kanun, genel hayata etkili afetler sonrasında alınması gereken tedbirleri ve bunun yöntemine ilişkin temel araçları belirlemiştir. Afet gibi bir

[16] 3194 sayılı İmar Kanunu, 5543 sayılı İskan Kanunu'ndaki düzenlemeler buna örnek gösterilebilir.

[17] Elvin Evrim Dalkılıç, Zülfiye Yılmaz, Oktay Karaalp ve Aysu Gül Yılmaz (haz.), *10 İlde Deprem Nedeniyle Gündeme Gelen Hak İhlallerinin Giderilmesi İçin Anayasa ve İdare Hukuku Kapsamında Sorumluluk* (İ.D. Bilkent Üniversitesi İnsan Hakları Çalışmaları Uygulama ve Araştırma Merkezi), 2. <https://ihm.bilkent.edu.tr/wp-content/uploads/2023/02/Deprem-Bilgi-Notu-20-02-202238185.pdf>

olağanüstü durumun olağan hukuk düzeninin araçlarıyla düzenlenmesinin en önemli etkisi, kişilerin hakları ile devletin ödev ve sorumluluklarında somutlaşmaktadır. Bu Kanun'a göre, afete uğrayan bölgede afet alanı ilanı kararı ile devlet, bu bölgede yaşayanlara nitelikli konut sağlamak ve sosyal yardımlar sunmak suretiyle bu hakları tesis etmek yönünde kimi ödev ve sorumluluklar altına girmektedir. Kanun, devletin kişileri afetin etkilerinden korumaya yönelik ödev ve yükümlülüklerini, bu afetler nedeniyle maddi ve manevi varlıkları zarar gören ve/veya eksilenlerin yaşamlarını devam ettirebilmelerinin şartı olarak düzenlemektedir. Bu yönüyle 7269 sayılı Kanunun, Anayasanın 57. maddesinde düzenlenen konut hakkını, Anayasanın 2. maddesinde düzenlenen sosyal devlet ilkesi ile 17. maddesinde yaşama hakkı^[18] bağlamında öngörülen maddi ve manevi varlığını koruma ve geliştirme hakkının sağlanması için gerekli konut ihtiyacı ve ilişkili diğer ihtiyaçların gideriminde devletin görevi olarak düzenlemektedir.^[19]

7269 sayılı Kanun, mevcut olağanüstü hale de gerekçe oluşturan deprem gibi bir afet sonrasında afet alanı ilan edilen yerlerdeki vatandaşlar için sosyal devletin nitelikli barınma şartlarını sağlamaya yönelik tedbirleri ve sosyal yardımları, afet nedeniyle bu bölgedeki insanların maddi ve manevi varlığının korunması için devletin nitelikli konut sağlama yükümlülüğü olarak ele almaktadır. Başka bir deyişle, deprem gibi büyük afetler sonrasında kişilerin konuta erişimleri konusu,^[20] yaşama hakkının güvence altına alınması için nitelikli kalıcı konutların temini ödevi olarak somutlaştırılmaktadır.

[18] Nurten İnce, İmam Bakır Kanlı ve Burak Hamza Eryiğit, "İnsan Hakkı Olarak Konut Hakkı," *Uluslararası Politik Araştırmalar Dergisi* 3, no. 2 (2017): 21-36; Zehra Gönül Balkır, "Konut Hakkı ve İhlalleri: Kentli Hakkının Doğuşu," *IV. Sosyal Haklar Ulusal Sempozyumu* (Muğla, 2012): 351-358; Erdal Abdulkakımoğulları ve Fatmagül Kale, "Türk Anayasalarında Karşılaştırmalı Hukukta Konut Hakkı," *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi* 15 (2013): 15-38; Ursula Kilkelly, *Özel Hayata ve Aile Hayatına Saygı Gösterilmesi Hakkı – Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin 8. Maddesi'nin Uygulanmasına İlişkin Kılavuz*, İnsan Hakları El Kitapları No. 1, Avrupa Konseyi İnsan Hakları Genel Müdürlüğü, 2. Baskı (Kasım 2003), 4.

[19] "... insanın maddi ve manevi varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlama ödevi Anayasa'nın 5. maddesiyle Devlete verilmiştir", AYM, E. 2013/89, K. 2014/116, Kt. 3.7.2014, RG. 04.07.2015-29406. Ayrıca bkz. Abdulkakımoğulları ve Kale, "Konut Hakkı", 27.

[20] Afetten hemen sonra afet bölgesindeki geçici ve kalıcı konut üretimini için kullanılan "afet sonrası barınma", bölgede yaşayanların dış tehlike ve tehditlerden korunmasını

7269 sayılı Kanun'un devletin, şehirlerin özelliklerini ve çevre şartlarını gözeterek bir planlama çerçevesinde, konut ihtiyacını karşılayacak tedbirleri alması yükümlülüğünü yaşama hakkı temelinde düzenlemesinin en önemli yanı, bir olağan dönem düzenlemesinin olağanüstü şartlarda devletin alacağı tedbirlerin temel hak ve özgürlükleri güvence altına alan ve diğer yandan da yardımlarında bu hakların geliştirilmesini sağlayacak bir çerçevede öngörmüş olmasıdır. Buradan yola çıkarak, söz konusu Kanunun afet koşullarında yaşama hakkının güvence altına alınması için devletin bölge halkına konut sağlaması ve yardımlarda bulunması gereğine ilişkin olduğu söylenebilir. Diğer bir deyişle, söz konusu Kanuna göre, devletin konut temini, afet sonrasında yaşama hakkının güvencesini sağlamak için bir araç olmalıdır. 7269 sayılı Kanunun konusu, "iskan" değil, maddi ve manevi varlığın korunması anlamında yaşama hakkıdır. Sonuç olarak Kanunda, geliştirilen sosyal politikalar çerçevesinde yapılacak düzenlemelerin ve idarenin bu kapsamdaki faaliyetlerinin odağını kentsel mekanla olağanüstü hal arasındaki ilişkide "mekanın düzenlenmesi" değil, bölge halkının maddi ve manevi varlığıyla yaşamlarını devam ettirmelerini sağlamak üzere alınacak tedbirler ve yardımlar oluşturmaktadır. Bu yönüyle Kanunun nitelikli konut teminini devletin yardım ve destek sorumluluğu ve devletin ödevleri bağlamında düzenlediği görülmektedir.

Kanunda afet sonrası yıkılan kentlerde, "yaşam hakkı temelli konut tedariki" ile "devletin ödevleri" arasındaki ilişki,^[21] OHAL CBK'sı ile farklılaştırılarak, afet sonrası yıkılan mekanda "yapı üretimi ve konutlaştırma" olarak belirlenmiş ve amaç "yeniden ve kesin iskan" olarak belirlenmiştir. Bu açıdan 126 sayılı CBK'nin afet sonrasına ilişkin önceliği hakların temini için devletin ödevlerini belirlemek yerine yıkılan kentin iskanı olduğundan, 126 sayılı CBK düzenlemesinin kalıcılığı yönünden tartışmaların önemli bir boyutunun mekan ve mekanda/mekanla varolan haklar olması gerektiği anlaşılmaktadır.

içeren ve barınma ihtiyacını karşılamak üzere kullanılan bir terimdir. Sibel Acerer, "Afet Konutları Sorunu ve Deprem Örneğinde İncelenmesi," (Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Teknik Üniversitesi, 1999).

[21] İbrahim Kaboğlu, "Yerleşme ve Konut Hakkı: Temel Özgürlük Sosyal Hak Birleşmesi," *İnsan Hakları Yıllığı* 17 (1995-1996): 149-169.

126 sayılı CBK'nın kalıcı iskan alanlarına dair düzenlemeleri bu açıdan değerlendirildiğinde, öncelikle doğrudan bu alanların belirlenmesi konusunda yetkili idarenin tespit edildiği görülmektedir. Kalıcı iskan alanlarının belirlenmesinin tek başına OHAL'in gerekleri ile uyumlu olduğu düşünülse bile, ilgili CBK bunun ötesinde, söz konusu yetki kapsamında bu yeni yapılaşma sınırları içinde alan yönetimine ilişkin uygulama kararlarını ve idari usulü de ortaya koyan, uygulamaya ilişkin düzenlemeler de içermekte ve bunları kısmen olağan dönem hukukunun ilke ve kurallarından bağışık tutmaktadır. Yapılaşma şartlarının belirlenmesi, olağanüstü halin kaldırılmasından sonra söz konusu yerlerde kalıcı uygulama koşullarının ve olağan dönem hukukunun uygulanacağı "imar statüleri"^[22] ile kullanım şartlarının geçerli olacağı "yeni" bir hukuki durum yaratan, etkileri kalıcı düzenlemelerdir. Bu yönüyle kesin iskan alanlarını belirleme yetkisinin (AFAD'ın yetkileri saklı kalmak şartıyla) Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığına verilmesinin yanı sıra, bu iskân alanları ile mevcut kentsel alanlarda anılan Bakanlıkça, yapılaşma ve mekânsal kullanım kararları içeren mekânsal planlar ve buna bağlı uygulamalar beklenmeksizin, kentsel alanın ilan, inşa veya ihyasında planlama kademelerine, ilke ve esaslarına bağlı kalınmaksızın salt jeolojik etüt raporu ve zemin etüt raporu doğrultusunda onaylanacak vaziyet planına ve düzenlenecek yapı ruhsatına göre uygulama yapılacağına ilişkin düzenleme de, söz konusu alanlarda OHAL CBK'si ile öngörülen uygulamanın OHAL süresi ve gereklerini aşacak biçimde kalıcı etki ve sonuçlar doğuracağını göstermekte; 126 sayılı CBK'de OHAL'in sona ermesini izleyen dönemde bu etkilerin kalıcı hale gelmesini engelleyecek ve olağan dönem hukukunun başkalaşmadan uygulanmasını sağlayacak bir hukuki araca da yer verilmemektedir.

Aslında sorunun kaynağı, 126 sayılı CBK'nin mekânsal alanların işlevlendirilmesi ve yapılaşma koşullarının belirlenmesini, mekân, zaman ve toplumsal ilişkilerin kapsamlı sosyal, kültürel, ekonomik analizine dayalı bir süreç olmaktan çıkararak bir yapı stoğu tedariği olan "iskan" kavramıyla ele almasıdır. Coğrafyanın mekânsallaştırılması salt bir iskan faaliyeti değildir; kaldı ki iskan kapsamındaki hukuki faaliyetler de çok katmanlı, etkisi olağanüstü hal sürecini aşan yeniden şehirleşmeye yönelik icrai işlemler

[22] İmar alanı içindeki yerlerin hukuki niteliği ifade etmek üzere kullanılan "imar statüleri" kavramı, söz konusu alanların kullanım özelliklerini belirleyen ve alanın yönetsel niteliğini gösteren hukuki statüleri ifade etmektedir.

olarak karşımıza çıkmaktadır. Esasen, iskan alanlarının belirlenmesini ve iskan alanlarındaki uygulama kararlarını içeren süreç, kentsel mekân inşa etmeye yöneliktir.

Yeniden şehirleştirmenin olağanüstü hal CBK'lerinin konusu haline getirilmesini Anayasa Mahkemesi'nin, "*içeriği itibariyle olağanüstü hâlin ilanına neden olan tehdit ve tehlikelerin bertaraf edilmesine yönelik olmasına rağmen olağanüstü hâl süresini aşacak biçimde uygulanmaya imkân ver*" en kuralların OHAL düzenlemesi olarak nitelenemeyeceği yaklaşımı ile bağdaştırmak mümkün değildir. Zira, bir kez yapılaşma alanı olarak belirlenen ve yapılaştırılan, uygulama şartları belirlenen ve düzenlenen alanlarda, yapılan düzenlemelerin etkisinin OHAL sonrasında ortadan kaldırılması ya da değiştirilmesi, hayatın olağan akışı ve kentleşme hukukuna hakim, "süreklilik içinde değişimi"^[23] ifade eden süreklilik ve düzenlilik ilkeleri karşısında mümkün olmayacaktır.

Deprem gibi büyük bir afet sonrasında çıkarılan OHAL CBK'lerinin, bu afetin etkilerini azaltacak, ortadan kaldıracak ve hızla iyileştirecek kapsamda olması ve fakat olağanüstü dönemin şartları sona erdiğinde olağan dönem hukuku uygulamasına dönmeye imkan veren geçici bir nitelik taşıması gereklidir. Aksi halde OHAL CBK'leri, Anayasa'da güvence altına alınan temel hak ve hürriyetler ile mevzuatta öngörülen statüler üzerinde öze ilişkin "yeni ve kalıcı" değişiklikler getirebilen, etkileri ise olağanüstü halin gerekli kıldığı gereksinimlerin giderilmesinin ötesinde OHAL sona erdikten sonra uygulanacak yeni bir olağan dönem hukukunu yaratan bir araca dönüşür. Bu durum, olağan dönem hukukunu etkilediği ölçüde Anayasa'da öngörülen yasama yetkisinin devredilmezliği ve asliliği ilkelerine de aykırı olacaktır.

Diğer bir deyişle, olağanüstü hal şartları ortadan kalktıktan sonra yeni iskan alanı olarak anılan bu yeni şehirlerde, sosyal, dini ve kültürel donatı alanlarının üretilmesi, alt yapı oluşturulması, alt yapıya bağlı atık ve arıtma alanlarının, ticari merkezlerin ve konut merkezlerinin geliştirilmesi, bu alanların kamu yararına uygun bir nitelikte yapılıp yapılmadığını izleyecek bir

[23] Ferhat Bayram, "Sürdürülebilir Kentsel Gelişme: Araçlar ve Yaklaşımlar ve Türkiye," içinde *Cevat Geray'a Armağan* (Ankara: Mülkiyeliler Birliği Yayınları No:25, 2001), 251- 264, 255.

kademelendirmeye^[24] bağılı olmaksızın gerçekleştirildiğinden, bu yapıların hukuki denetiminde fiili/maddi bir imkansızlıkla karşılaşılacağı; bu nedenle de kamu yararı amacına yönelik ve denetime olanak veren bir planlamaya bağılı kalımsızın uygulama yapılmasına izin veren OHAL CBK'lerinin, olağanüstü hal sona erdikten sonra da olağan dönem hukukuna dair düzenlemeleri uygulanamaz hale getirmiş olacağına şüphe yoktur.

Olağan döneme geçişi hedefleyerek kurulan bu yeni şehirler, şehircilik ilke ve esaslarını uygulamaya engel olan hukuki imkansızlık koşullarında ortaya çıkarken; bu şehirlerin beraberinde oluşan sosyal, kültürel ve ekonomik ilişkiler ağı da olağan dönem hukukunun uygulanmasını engelleyen fiili imkansızlıkları işaret eder. Bu toplumsal ilişkileri yansıtan hukuki ilişkiler, “kalıcı” etkisini hak ve özgürlükler alanında gösterir. Özellikle, şehircilik hukukunun zemini olan kişinin maddi ve manevi varlığını geliştirme hakkı, seyahat hakkı, din ve vicdan özgürlüğü gibi temel hakların sınırlandırılması olağan dönemde kalıcılaşır. Eski kentin tarihsel, toplumsal ve mekânsal yeniden üretimiyle ortaya çıkan bu haklar; konut hakkının tesisi gerekçesiyle özerine dokunulacak biçimde sınırlandırılır hale gelebilir.

Yeni yerleşim yerlerinin seçimi, imar hukukunda yeni bir kentsel “statü” yaratılması, idarenin kentsel düzeyde bir yerin yeni bir hukuki durum kazanmasını sağlayan imar kararlarıyla gerçekleşirken; sosyal olgular da kimi fiili oluşların hukuki statü kazanması açısından idareyi statü yaratmaya zorlayabilmektedir. Bir alanın dinsel anlamı, kültürel değeri ya da ticaret ve/veya sosyal merkez haline gelmesi bu alanlarda imar hukuku açısından idareyi düzenleme yapmaya zorlar, imar planlarının düzenlenmesine, değiştirilmesine, yenilenmesine neden olur. Diğer bir anlatımla, kalıcı iskan alanı olarak belirlenen yerlerde gelişen yeni güncel hayat, imar planlarında da bu yeni kentin dinsel, kültürel, ticari alanlarında, belirlenen sınırlar içinde ve fiili bir zorunluluk olarak idareyi işlem yapmaya sevk eden bir unsurdur. Bu halde, kalıcı iskan alanı belirlenmesini ve bu alanlardaki imar uygulamalarını düzenleyen OHAL CBK'si, böylece oluşan yeni kentsel yaşamın maddi

[24] Melih Ersoy, “İmar Planlarının Kademelenmesi ve Farklı Ölçeklerdeki Planlar Arasındaki İlişki,” içinde *Mekân Planlama ve Yargı Denetimi*, der. Melih Ersoy, H. Çağatay Keskinok (Ankara: Yargı Yayınları, 2000), 36-43; Melih Ersoy, “İmar Mevzuatımızda Planlama Kademeleri ve Üst Ölçek Planlama Sorunu”, içinde *Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu*, (Ankara: ODTÜ Mimarlık Fakültesi Yayınları), 215- 231, 216.

zorlaması ile de olağan dönemde imar kararlarının alınmasının doğal zeminini ortadan kaldıran ya da engelleyen kalıcı etkiler yaratmaktadır. Bu durumda da, söz konusu olağanüstü hal CBK'lerinin olağanüstü hâlin ilanına neden olan tehdit ve tehlikelerin bertaraf edilmesine yönelik olmasına rağmen olağanüstü hâl süresini aşacak biçimde uygulanmaya imkân veren kurallar içerdiğini, idarenin bu kuralların uygulanmasına yönelik işlemleri ile bu düzenlemelerin kalıcılığını derinleştirmesi açısından da görmek gereklidir.

Bu açılardan bakıldığında, İmar Kanunu'nda iskan alanlarının belirlenmesinde belediyelere verilen yetkiyi olağanüstü hal kapsamında Bakanlığa devreden ve aynı Kanun'da düzenlenen usullerin uygulanmasını askıya alan 126 sayılı CBK, olağanüstü hal sonrası dönemi de etkileyecek kalıcı sonuçlara neden olmaktadır. Kesin iskan alanlarının tespiti ile kentin imar düzeni ve kent yerleşkesi de kalıcı olarak belirlenmektedir. 126 sayılı CBK'nin aynı zamanda, iskan alanları belirlenirken Mera Kanunu ile Orman Kanunu'nun ek 16. maddesinde belirtilen alanların da kullanılabileceğini öngören bir düzenleme getirmesi, olağanüstü hal düzenlemesi ile kalıcı bir statü değişikliği yapılabilmesine kapı aralamaktadır. Sözü edilen alanların olağan dönemde geçerli olan mevzuatın aradığı koşullar ve amaç aranmaksızın kesin iskan alanı olarak belirlenmesi durumunda, "orman" ya da "mera" statüleri kalıcı olarak ortadan kalkacak; anılan kanunlar olağanüstü hal sona erdikten sonra da artık bu alanlarda uygulanamaz hale gelecektir. Buna göre, örneğin Orman Kanunu'nun ek 16. maddesinde öngörülen şartlar aranmaksızın orman alanları Bakanlıkça resen vasıf değişikliğine tabi tutulabilecek ve bu yerler Hazine adına tescil olunarak yapılan işlemler ilgili kurumlara bildirilecektir. Bu durumda, tohum bahçesi, tohum meşçeresi ve gen koruma ormanları ile mesire yerleri, orman parkları ve turizm kullanımı için tahsis edilen alanların^[25] da 126 sayılı CBK uyarınca kesin iskan alanı kapsamına alınmasının mümkün hale geldiği söylenebilir. Bu yönüyle, orman veya mera statüsüne son verilen yerlerin kentsel alan içine alınarak kalıcı yapı alanları haline getirilmesi durumunda, olağanüstü halin kaldırılmasından sonra da, söz konusu alanlar ilgili kanunlarda koruma-kullanma şartlarını

[25] TMMOB'un 24.02.2023 tarihli Basın Açıklaması: "Yeni Afetlere Yol Açacak Olan Yerleşme ve Yapılaşmaya İlişkin Kararname İptal Edilmelidir." <https://www.tmmob.org.tr/icerik/yeni-afetlere-yol-acacak-olan-yerlesme-ve-yapilasmaya-iliskin-kararname-iptal-edilmelidir>.

belirleyen orman ya da mera statüsünün dışında kalmaları nedeniyle imar hukukunun yapı alanlarına dair kuralları ile yönetilecektir.

İlgili CBK hükmü, ilk bakışta olağan dönemde uygulanacak kanunlarda herhangi bir değişiklik içermeyen ve olağanüstü halle sınırlı bir etkiye sahip görünse de, yukarıda yer verilen açıklamalar durumun farklı olduğunu göstermektedir. Bu hükümlerle mümkün kılınan, kamu mülkiyeti içindeki alanların mülkiyet rejimindeki değişiklik, ilgili olağan dönem kanunlarının söz konusu alanların komşu bölgeleri de dahil olmak üzere uygulama sahasını daraltmakta; OHAL CBK'lerinin olağan dönem kanunları ile düzenlenen bir statü üzerinde dolaylı da olsa kalıcı bir etki yaratmak suretiyle olağan dönem hukukunu başkalaştırması sonucunu doğurmaktadır. Bir alanın statüsünü belirlemenin aynı zamanda birer uzamsal vasıf tanımlama özelliği taşıması nedeniyle Mera Kanunu ve Orman Kanunu'nda orman ve mera alanlarının nitelikleri de dikkate alınarak uygulama kararlarına dair ayrıntılı idari usuller getirildiği; bu alanların niteliğinin değişmesinden kaynaklanan statü değişikliğinin mülkiyet hakkı, çevre hakkı, konut hakkı dahil etkileri göz önünde bulundurularak katı şartlar arandığı görülmektedir. Dolayısıyla 126 sayılı CBK'nin bu alanların vasıf ve statüsünün idari, teknik, bilimsel süreçler izlenmeden değiştirilmesine izin veren düzenlemesinin, mera ve ormanların mülkiyet rejimi, doğal nitelikleri ve vasıfları nedeniyle, yalnızca bu statü üzerinde değil bağlantılı pek çok hukuki ilişkide olağanüstü hal sona erdikten sonra da devam eden kalıcı etkiler yaratması, olağan dönem hukukunun olağanüstü hal düzenlemeleri ile başkalaştırılmasının örneğini oluşturmaktadır.

126 sayılı CBK hükümlerinin kesin iskan bağlamında değerlendirilmesinden sonra, kısaca geçici iskan üzerinde de durmak gerekir. Öncelikle afetten etkilenen kişilerin barınma ihtiyaçlarına ilişkin olarak alınması gereken tedbirlerin geçici iskan boyutu üzerinde durmak gerekirse, bu bağlamda geçici iskana dahil misafirhane veya transit yerleri, halkın kendi kurduğu çadırlar, planlı geçici yerleşim yerleri ve geçici yerleşim yerlerinin genişletilmesini içeren seçimlerin ve bu seçimlere ilişkin hazırlıkların, afet yönetimi ve planlaması çalışmaları kapsamında olağan dönemde geçerli mevzuatta düzenlendiği belirtilmelidir.^[26] Bu kapsamda kalmak kaydıyla alınacak tüm tedbir ve kararların, olağan dönemde geçerli düzenlemelere dayandığı ölçüde, etkilerinin

[26] Hasan Özdemir, "Afetlere Hazırlık Çalışmalarında Geçici İskan Alanlarının Belirlenmesi," *Doğu Coğrafya Dergisi*, no.12, (2004): 239-259, 241.

kalıcılığı yönünden tartışılmasına gerek bulunmamaktadır. Diğer yandan, “olağanüstü halin gerekli kıldığı konular”ın tipik örneği olabilecek geçici iskan önlemlerinin, OHAL CBK’leri ile öngörülmesi de doğaldır. Bununla birlikte, geçici iskan alanlarını belirleyen ve bu alanlara dair düzenlemeler yapan CBK’ler açısından da, Anayasa Mahkemesinin kararlarındaki ölçütler de dikkate alınarak, afet sonrası barınma ihtiyacının hızlı ve insan onuruna yakışır biçimde giderilmesi amacı ile belirlenen sınırın aşılması gerekir.^[27] Bu sınır, amaçsal bir yorumla, olağanüstü halin gereklerinden kaynaklanan zorunlu ihtiyaçların ivedilikle karşılanmasını işaret eder. Geçici iskan gibi, ilk bakışta olağanüstü halin gereklerinden kaynaklandığı düşünülecek bir tedbir yönünden de, Anayasa’nın 15’inci maddesinde öngörülen “ölçülülük ilkesi”^[28] dikkate alınmalı; durumun gerektirdiği ölçüyü aşan, depremden kaynaklanan barınma sorununu çözmeye elverişli ya da bu sorunun çözümü için gerekli olmayan yahut bireylere orantısız bir külfet getiren önlemlerin hukuka aykırı olacağı göz önünde bulundurulmalıdır.

Olağan dönemde geçerli olan düzenlemelerin, yargı ve kamuoyu denetiminin sonuçlarından kaçınmak için OHAL KHK’sine konu edilmesi, olağanüstü hal düzenlemesini amaç yönünden sakatladığı gibi, olağanüstü hale neden olan koşulları ortadan kaldırarak bu koşullardan kaynaklanan ihtiyaçların giderilmesi suretiyle olağan döneme mümkün olan en kısa sürede dönülmesi amacından uzaklaşan ve/veya bu amacı aşan OHAL düzenlemeleri de hukuka aykırıdır. Bu noktada mekânsal boyutu kaçınılmaz olarak ön planda olan deprem benzeri afetlerin ardından çıkarılan OHAL CBK’lerinin, hukukun ekonomi politiği içinde analizi zorunlu yönüyle, kamu mülkiyetini özel mülkiyetin konusu haline getirerek sermaye birikiminde mekânı “olağanüstü durumun yegane konusu” olarak ele alma eğiliminin içerdiği hukuka aykırılığa da dikkat çekilmelidir. Olağanüstü halin gerekleriyle sınırlı bir CBK’nin geçici ya da kalıcı iskan alanları ve uygulamalarına ilişkin kurallarının, mekânı hukuktan bağımsız bir yeniden inşa alanı olarak konu edinmemesi, mekânın yapılı ve yapısız salt bir toprak olmamasından,

[27] Sevgül Limoncu ve Cengiz Bayülgen, “Türkiye’de Afet Sonrası Yaşanan Barınma Sorunları,” *Megaron* 1, no. 1, (2005): 18 – 27, 24. Esin İnal ve Alper Ünlü, “Türkiye’de Afet Sonrası Kalıcı Konutlarda Esneklik Kavramının Değerlendirilmesi,” *İTÜ Dergisi Seri A: Mimarlık, Planlama, Tasarım* 8, no. 2, (2009): 101 – 109.

[28] Yücel Oğurlu, *Karşılaştırmalı İdare Hukukunda Ölçülülük İlkesi*, (Ankara: Seçkin Yayınları, 2002).

ekonomik, sosyal, ekolojik yönleriyle anayasal koruma altındaki bir haklar ve özgürlükler zemini olmasından kaynaklanmaktadır.

Hukuk düzeni, olağanüstü hali oluşturan şartlar ortadan kalktıktan sonra, daha önce süregelen olağan dönem hukukunun, olağanüstü hal koşul ve düzenlemelerinin temel hak ve özgürlükler üzerinde yarattığı “olağanüstü” baskı olmadan da uygulanabilirliğini sağlamak zorundadır. Olağanüstü hal düzenlemelerinin sürekli etkiye sahip olamaması, bu düzenlemelerin olağanüstü hal bittikten sonra ileriye yönelik kalıcı etkiler bırakmamasını ifade ettiği gibi, olağanüstü halin sona ermesiyle tekrar ve tam anlamıyla uygulanabilirlik kazanan olağan dönem hukukunda olağanüstü hal koşullarında sınırlanan temel hak ve özgürlüklerin bu sınırlarla yeniden anlamlandırılmasına da engeldir. Bir başka anlatımla, OHAL CBK’leri olağan dönem hukukunda değişiklik yaparak kalıcı etki bırakmamalı ve fakat aynı zamanda temel hak ve özgürlüklerin olağan dönem hukukunda tanımlanan anlam ve kapsamının olağanüstü şartlar altında yeniden belirlenmesi sonucunu da doğurmamalıdır.

SONUÇ

126 sayılı CBK'nin geçici ve kesin iskan alanlarının belirlenmesine ilişkin düzenlemelerinin, olağan dönemde uygulanacak kanunlarda değişiklik yapmadığı argümanına dayanarak, bunların hukuk düzeninde kalıcı etkiye sahip olmadığını savunmak mümkün değildir. Bu CBK kurallarının uygulanması suretiyle kamu mallarının mülkiyet rejimi ve coğrafyanın mekânsal kullanım koşulları yönünden doğan ve geri dönüşü olmayan sonuçlar, yarattığı ve ortadan kaldırdığı statüler aracılığıyla bu statülere bağlı olarak uygulanacak olağan dönem hukukunu da kalıcı olarak başkalaştırmaktadır. Anayasa Mahkemesi'nin güncel içtihadı karşısında anılan CBK'nin bu haliyle anayasallık denetimine tâbi olmaması ve bir kez kanunlaştıktan sonra yapılacak anayasallık denetiminde "kalıcı etki"nin bir anayasaya aykırılık nedeni olarak görülmemesi, bu anayasallık tartışmasının yapılması gereksinimini ortadan kaldırmamaktadır. Pratik gerekçelerle de olsa aksi düşünüldüğü takdirde, anayasal düzenin OHAL CBK'lerinin meşruiyetini dayandırdığı hukuksal koşulların hiçbir anlam ifade etmediği hukuk dışı ve anayasasız bir boşluk yaratılmış olur ki bu, hukuk düzeninin, hukuk pratiğine temel oluşturma gücünün de tartışmalı hale geldiği bir çözülmeyi işaret eder.

KAYNAKÇA

- Abdulhakimoğulları, Erdal ve Fatmagül Kale. “Türk Anayasalarında Karşılaştırmalı Hukukta Konut Hakkı.” *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi*, no. 15 (2013): 15-38.
- Acerer, Sibel. “Afet Konutları Sorunu ve Deprem Örneğinde İncelenmesi.” Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Teknik Üniversitesi, 1999.
- Aliefendioğlu, Yılmaz. “Anayasa Yargısı Açısından Olağanüstü Yönetim Usulleri.” *Anayasa Yargısı* 9 (1992): 411-434.
- Ardıçoğlu, M. Artuk. “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi.” *Ankara Barosu Dergisi* 75 (2017): 19-51.
- Atar, Yavuz. “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi ve Anayasallık Denetimi.” *Anayasa Yargısı* 36, no. 1 (2019): 241-259.
- Balkır, Zehra Gönül. “Konut Hakkı ve İhlalleri: Kentli Hakkının Doğuşu.” *IV. Sosyal Haklar Ulusal Sempozyumu* (Muğla, 2012): 351-358.
- Bayram, Ferhat. “Sürdürülebilir Kentsel Gelişme: Araçlar ve Yaklaşımlar ve Türkiye.” içinde *Cevat Geray’a Armağan* (Ankara: Mülkiyeliler Birliği Yayınları No:25, 2001), 251- 264.
- Dalkılıç, Elvin Evrim, Zülfiye Yılmaz, Oktay Karaalp ve Aysu Gül Yılmaz (haz.). *10 İlde Deprem Nedeniyle Gündeme Gelen Hak İhlallerinin Giderilmesi İçin Anayasa ve İdare Hukuku Kapsamında Sorumluluk*, İ.D. Bilkent Üniversitesi İnsan Hakları Çalışmaları Uygulama ve Araştırma Merkezi. <https://ihm.bilkent.edu.tr/wp-content/uploads/2023/02/Deprem-Bilgi-Notu-20-02-202238185.pdf>
- Duran, Lûtfi. “Bunalım Kararnameleri.” *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, C. 50, S. 3 (1995): 141-158.
- Eroğul, Cem, “Anayasa Mahkemesi Kararnaları Işığında Olağanüstü Yasa Gücünde Kararnamelerin TBMM’ce Onaylanması Sorunu”, *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, C. 54, S. 4: 31-46.
- Ersoy, Melih, “İmar Mevzuatımızda Planlama Kademeleri ve Üst Ölçek Planlama Sorunu”, içinde *Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu*, (Ankara: ODTÜ Mimarlık Fakültesi Yayınları), 215- 231.

- Ersoy, Melih, “İmar Planlarının Kademelenmesi ve Farklı Ölçeklerdeki Planlar Arasındaki İlişki”, içinde *Mekân Planlama ve Yargı Denetimi*, der. Melih Ersoy, H. Çağatay Keskinok (Ankara: Yargı Yay, 2000), 36-43.
- Gözler, Kemal ve Gürsel Kaplan, *İdare Hukuku Dersleri*, 20. baskı, Bursa: Ekin, 2018.
- İnal, Esin ve Alper Ünlü. “Türkiye’de Afet Sonrası Kalıcı Konutlarda Esneklik Kavramının Değerlendirilmesi.” *İTÜ Dergisi Seri A: Mimarlık, Planlama, Tasarım* 8, no. 2, (2009): 101 – 109.
- İnce, Nurten, İmam Bakır Kanlı ve Burak Hamza Eryiğit. “İnsan Hakkı Olarak Konut Hakkı.”, *Uluslararası Politik Araştırmalar Dergisi* 3, no. 2 (2017): 21-36.
- Kaboğlu, İbrahim. “Yerleşme ve Konut Hakkı: Temel Özgürlük Sosyal Hak Birleşmesi.” *İnsan Hakları Yıllığı* 17 (1995-1996): 149-169.
- Kilkelly, Ursula. *Özel Hayata ve Aile Hayatına Saygı Gösterilmesi Hakkı – Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi’nin 8. Maddesi’nin Uygulanmasına İlişkin Kılavuz*. 2. Baskı. İnsan Hakları El Kitapları No. 1, Avrupa Konseyi İnsan Hakları Genel Müdürlüğü, 2003.
- Limoncu, Sevgül ve Cengiz Bayülgen. “Türkiye’de Afet Sonrası Yaşanan Barınma Sorunları.” *Megaron* 1, no. 1 (2005): 18 – 27, 24.
- Oğurlu, Yücel. *Karşılaştırmalı İdare Hukukunda Ölçülülük İlkesi*. Ankara: Seçkin Yayınları, 2002.
- Özdemir, Hasan. “Afetlere Hazırlık Çalışmalarında Geçici İskan Alanlarının Belirlenmesi.” *Doğu Coğrafya Dergisi*, no.12, (2004): 239-259.
- Ulusoy, Ali D. *Yeni Türk İdare Hukuku*. 3. baskı, Ankara: Yetkin Yayınları, 2020.

Doğal Afetlerde Hak Sahipliği Kavramının Danıştay Kararları Işığında Açıklanması ve İdarenin Kusur Sorumluluğu Açısından Kavramın Değerlendirilmesi

Pınar YAŞAR ŞATIROĞLU*

Bu makale hakem incelemesinden geçmiştir ve TÜBİTAK–ULAKBİM Veri Tabanında indekslenmektedir.

* Arş. Gör. Dr., Atılım Üniversitesi Hukuk Fakültesi İdare Hukuku Anabilim Dalı. pnaryasar@gmail.com, **ORCID:** 0000-0002-1654-4390.

Makale geliş tarihi: 31 Mart 2023 **Makale kabul tarihi:** 29 Ağustos 2023

Atıf önerisi: Yaşar Şatıroğlu, Pınar. “Doğal Afetlerde Hak Sahipliği Kavramının Danıştay Kararları Işığında Açıklanması ve İdarenin Kusur Sorumluluğu Açısından Kavramın Değerlendirilmesi.” *Ankara Barosu Dergisi* 81, (Deprem Özel Sayısı-I Kamu Hukuku Ekim 2023): 241-267.

DOI: 10.30915/abd.1380954

DOĞAL AFETLERDE HAK SAHIPLIĞI KAVRAMININ DANIŞTAY KARARLARI IŞIĞINDA AÇIKLANMASI VE İDARENİN KUSUR SORUMLULUĞU AÇISINDAN KAVRAMIN DEĞERLENDİRİLMESİ

ÖZ

7269 sayılı Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun uyarınca, afetzedelerin yıkılan veya ağır hasar gören binalarla olan mülkiyet ilişkileri, yeniden yapılacak binalardan veya verilecek inşaat kredisinden yararlanabilme durumları ancak *hak sahipliği* durumunu belgelemeleri ile mümkündür. Ayrıca depremden sonra gerçekleştirilen faaliyetler ile ilgili düzenlenen *hasar tespit raporları* idari yargıda tek başına dava edilebilir bir icrai işlem olarak nitelendirilmemektedir. Ancak hak sahipliği belgesine sahip olanlar bu belge ile birlikte raporu dava konusu edebilmektedirler. Bu çalışmada hak sahipliğinin tayin edilmesinde idarenin tutumu ve Danıştay kararları ışığında tespit edilen kriterler ortaya konulmaya çalışılacaktır. Böylelikle hizmet kusuru olarak kamu hizmetinin kötü işlemlerinden sorumlu olan idarenin deprem olayından doğan mali sorumluluğundan kaçınmasının engellenmesi amaçlanmaktadır. Zarar gören vatandaşların *insanca yaşama hakkının* doğrudan gereği olan *konut hakkının* yerine getirilmesinde ortaya çıkabilecek hak mahrumiyetlerinin önüne geçilmesi ulaşılmak istenen bir diğer amaçtır. İdarenin mali açıdan tazmin sorumluluğunu yerine getirmesi sırasında depremzedelerin hak sahipliği statüsünde bulunmasına ilişkin ortaya çıkan sorunların giderilmesinden sonra; devletin hizmet kusuruna dayalı sorumluluğunun bu durum dışında tezahür etmesi açıklanacaktır.

Anahtar Kelimeler:

Hak Sahipliği

7269 Sayılı Kanun

Konut Hakkı

Hizmet Kusuru

İdarenin Sorumluluğu

EXPLANATION OF THE CONCEPT OF ENTITLEMENT IN NATURAL DISASTERS IN THE LIGHT OF THE COUNCIL OF STATE DECISIONS AND EVALUATION OF THE CONCEPT IN TERMS OF FAULTY LIABILITY OF THE ADMINISTRATION

ABSTRACT

Pursuant to Law No. 7269 on Measures to be Taken Due to Disasters Affecting Public Life and Aids to be Provided, the property relations of the disaster victims with the destroyed or heavily damaged buildings and their ability to benefit from either the buildings to be reconstructed or the construction credits to be given are only possible if they document their entitlement status. In addition, the damage assessment reports prepared regarding the activities carried out after the earthquake are not considered as a stand-alone enforceable action in the administrative jurisdiction. However, those who have the entitlement certificate can file a lawsuit against the report together with this document. In this study, the attitude of the administration in determining entitlement and the related criteria determined in light of the decisions of the Council of State will be revealed. Thus, it is aimed at preventing the administration, which is responsible for the poor functioning of the public service as a service defect, from avoiding its financial responsibility arising from the earthquake event. Another aim is to prevent the deprivation of rights that may arise in the fulfillment of the right to housing, which is a direct requirement of the right of injured citizens to live humanely. After the resolution of the problems that arose during the administration's fulfillment of its financial compensation responsibility regarding the earthquake victims' entitlement status, it will be explained how the responsibility of the state based on service fault will be manifested other than in this situation.

Keywords:

Entitlement

Law No. 7269

Right to Housing

Service Fault

Responsibility of the Administration

GİRİŞ

Genel hayata etkili olacak doğal afetlerde, arama kurtarma faaliyetleri kamu hizmeti olarak tanımlanmış olup, bu hizmetin gereği gibi kurulması ve işletilmesi, idarenin görev alanını içerisindedir.^[1] İdare kanun ile görevlendirildiği ve yüklendiği hizmet ve faaliyetleri, mali ve teknik imkanları ya da özel teşkilatı bulunmadığı gerekçesiyle yerine getirmekten kaçınamaz ve bu konudaki sorumluluktan kurtulamaz.^[2]

6 Şubat 2023 tarihinde gerçekleşen 11 ili etkileyen Gaziantep ve Kahramanmaraş depremleri^[3] nedeni ile idarenin sorumluluğunu; (1) depremden önce yerine getirilmesi gereken idari kolluk faaliyetleri, (2) deprem sırasında arama kurtarma, mal ve can güvenliğini koruma ve (3) deprem anından sonra yine mal ve can güvenliğini sağlama, usulüne uygun olarak enkaz kaldırma ve depremden etkilenen vatandaşların maddi ve manevi varlığının bütünlüğünü koruma şeklinde üç aşama olarak sıralamak mümkündür. Her bir aşamada deprem bölgesinde yaşayan vatandaşların başta Anayasa m. 17’de güvence altına alınan herkesin sahip olduğu *yaşama, maddi ve manevi varlığını koruma ve geliştirme hakkı*,^[4] Anayasa m. 56’da güvence altına alınan *sağlıklı bir çevrede yaşama hakkı*, Anayasa m. 22’de güvence altına alınan *haberleşme özgürlüğü*, Anayasa m. 35’de güvence altına alınan

[1] Danıştay 11. Daire, E. 2003/2027, K. 2005/5962, 19.12.2005. <https://www.lexpera.com.tr> (08.08.2023)

[2] Lûtfi Duran, *Türkiye İdaresinin Sorumluluğu* (Ankara: Sevinç Matbaası, 1974), 33.

[3] “06 Şubat 2023 Ekinözü Kahramanmaraş Depremi Basın Bülteni,” B.Ü. Kandilli Rasathanesi ve DAE. Bölgesel Deprem-Tsunami İzleme ve Değerlendirme Merkezi, <http://www.koeri.boun.edu.tr/sismo/2/06-subat-2023-ml7-5-ekinozu-kahramanmaraş-depremi/>, Erişim: 29 Mart 2023; “06 Şubat 2023 Sofalaca Şehitkamil Gaziantep Depremi Basın Bülteni,” B.Ü. Kandilli Rasathanesi ve DAE. Bölgesel Deprem-Tsunami İzleme ve Değerlendirme Merkezi, <http://www.koeri.boun.edu.tr/sismo/2/06-subat-2023-ml7-4-sofalaca-sehitkamil-gaziantep-depremi/>, Erişim: 29 Mart 2023.

[4] 1961 Anayasası m. 10 hükmünde daha detaylı ve İHEB de dikkate alınarak güvence altına alınan bu hüküm “*Herkes, kişiliğine bağlı, dokunulmaz, devredilmez ve vazgeçilmez temel hak ve hürriyetlere sahiptir. Devlet, kişinin temel hak ve hürriyetlerini, fert huzuru, sosyal adalet ve hukuk devleti ilkeleriyle bağdaşmayacak surette sınırlayan siyasî, İktisadî ve sosyal bütün engelleri kaldırır; insanın maddî ve manevî varlığının geliştirmesi için gerekli şartları hazırlar.*” biçiminde düzenlenmiştir.

mülkiyet hakkı ihlal edilmiş ya da bu haklar hali hazırda ihlal edilme tehdidi ile karşı karşıyadır.

İnsanoğlunun varlığının ve fiziki devamlılığının ilk koşulu olan yaşam hakkına ilişkin olarak devletin yaşamı korumak için zorunlu önlemleri alma ödevi vardır.^[5] Bu hakkın içeriği sadece insanın biyolojik varlığının sürmesi değil, aynı zamanda insan onuruna yakışır biçimde bir hayat sürdürme hakkına sahip olmaktır. Bu hak devlet tarafından korunarak ihlal edilmesinden kaçınılacağı gibi, hakka ilişkin devletin pozitif yerine yükümlülükleri de söz konusudur.

Burada devletin başta yukarıda sayılan temel hak ve özgürlüklerin gerçekleşmesi için koruma ve yerine getirme konusunda sorumluluğu vardır. Bu sorumluluğun mülkiyet ve konut hakkı^[6] bağlamında yerine getirilmesinde, 7269 sayılı Kanun ve kanuna dayanılarak çıkarılan Afet Sebebiyle Hak Sahibi Olanların Tespiti Hakkında Yönetmelik hükümleri uyarınca düzenlenen *hak sahipliği* durumu gözetilmektedir. Bununla birlikte hak sahipliği belgesi olsun ya da olmasın esasen bireyler, herhangi bir mülkiyet ilişkisinden bağımsız olarak idarenin her türlü denetim ve gözetim yükümlülüğünü yerine getirdiği bilgisi ile yaşamaktadırlar. Buna göre konutlarında, işyerlerinde, kamusal alanlarda ve doğrudan doğruya kamu binalarında canlarını yitirmiş, yaralanmış ya da mal varlıklarında ciddi azalma ve hatta tamamen kaybolma durumunda kalmış bireylerin zararından da devlet doğrudan ve asli olarak sorumludur. Bu sorumluluğun kaynağı hizmet kusuru olup, Anayasa'nın 125. maddesinin son fıkrasında yer alan idarenin kendi eylem ve işlemlerinden doğan zararı ödemekle yükümlü olma hükmüne dayanmaktadır.

Bu çalışmada hak sahipliği kavramının tanımı yapılarak, kimlerin ilgili kanun ve yönetmelik uyarınca bu niteliğe haiz olduğu tespit edilmeye çalışılacaktır. Hak sahipliği edinme konusunda tereddüt yaşanan noktalar Danıştay ve ilgili yargı kararlarından faydalanılarak açıklanacaktır. Bu

[5] İbrahim Ö. Kaboğlu, *Özgürlükler Hukuku*, 4. baskı (İstanbul: Afa Yayınları, 1998), 154.

[6] Konut hakkını bir sosyal kamu hizmeti olarak tanımlayan Örucü; bireyin beden ve ruh sağlığı içinde yaşamasını sağlamakla görevli olan devletin, konut hakkının gereklerinin hayata geçirilmesini zorunlu bir ihtiyaç olarak nitelendirmiştir. Esin Örucü, "Sosyal Kamu Hizmeti," *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası* 36, no. 1-4, (1970): 229.

noktada barınma ve konut hakkının gerekleri dışında ya da hak sahipliği statüsünün gereklerinin sağlanmadığı durumdalar da depremden zarar gören vatandaşların idarenin kusurlu sorumluluğuna başvurabileceği açıklanacaktır.

I. HAK SAHİBİ OLMANIN ŞARTLARI VE ORTAYA ÇIKAN SORUNLAR

Genel hayata etkili deprem olayı sebebi ile *hak sahibi* olma ifadesinden; yıkılan veya ağır hasar gören binalarla olan mülkiyet ilişkileri ve yeniden yapılacak binalardan veya verilecek inşaat kredisinden afetzedelerin yararlanabilme durumları ifade edilmektedir.^[7] Bu durum devlet tarafından

- [7] 28/8/1968 tarihli ve 12988 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan Afet Sebebiyle Hak Sahibi Olanların Tespiti Hakkında Yönetmelik m. 3. (Yönetmelik olarak anılacaktır). Belirtmek gerekir ki, deprem olayından sonra *hasar tespit raporları* tek başına dava konusu edilememektedir. Depremden sonra ön hasar tespitleri valilik ve yerel idarelerce, nihai hasar tespitler ise Bakanlık tarafından oluşturulan fen heyetlerince yapılacaktır. Bu tespitlerin, ancak teknik rapor içeriğinde bir hazırlık ve maddi durum tespiti mahiyetinde olduğu belirtilmiştir. Buna göre *hak sahipliği* ve yıkım gibi asıl işlemlere veri teşkil eden *hasar tespit raporları* nihai bir işlem olarak kabul edilmemektedir. Ancak başvuru üzerine düzenlenebilecektir. İdare kurullarınca itiraz üzerine veya artçı depremlerle hasar oranlarının değişebileceği gibi nedenlerle hasar tespit raporları nihai ve icrai bir işlem gibi kendi başına dava konusu edilmeyecektir. Danıştay 14. Daire, E. 2015/6596, K. 2016/573, 03.02.2016. <https://www.lexpera.com.tr> (08.08.2023). Buna uygun olarak 7269 s. Kanun m. 13/6 hükmü değiştirilerek şu şekilde güncellenmiştir: “Yapılacak asıl işlemlere esas olmak üzere, fen kurulları tarafından düzenlenen teknik mahiyetteki hasar tespit raporlarına mahallî ilân tarihinden itibaren otuz gün içinde itiraz edilebilir ve hasar tespit raporları ancak asıl işlemlerle birlikte dava konusu edilebilir. Gayrimenkulleri kesin bir şekilde hasarsız olarak tespit edilenlerin veya gayrimenkullerinin hasar tespiti hiç yapılmayanların, yargı yoluna gitmeden önce, mahallî ilân tarihinden itibaren otuz gün içinde ilgili idareye başvurmaları zorunludur.” Hak sahipliği belgesinin bu noktada, hasar tespit raporlarının dava konusu edilebilmesi ve dolayısıyla bireylerin mahkemeye başvuru hakkı ve adil yargılanma hakkının korunmasının sağlanmasında sahip olduğu kritik önemi de belirtmek gerekmektedir. Nitekim Danıştay “Van Valiliği İl Afet ve Acil Müdürlüğüne düzenlenen orta hasara ilişkin tespit raporunun iptaline ilişkin kısmına gelince, asıl işlem olan yıkım ya da hak sahipliği işlemlerinin hazırlayıcısı, diğer bir ifadeyle ön işlem niteliğinde bulunan ve bu haliyle idari davaya konu edilmesine olanak bulunmayan” hasar tespit raporuna karşı açılan davanın ilk inceleme aşamasında reddedilmesi gerektiğine hükmetmiştir. Danıştay 14. Daire, E. 2015/7179, K. 2016/567, 3.2.2016. Benzer yönde bkz. Danıştay 14. Daire, E. 2015/7359, K. 2016/572, 3.2.2016. <https://www.lexpera.com.tr> (08.08.2023)

konut yardımına ilişkin sunulacak yardımlara erişilebilmenin de ön koşulu niteliğindedir.^[8] Hak sahipliği durumunun belgelenmesi ile öncelikli olarak depremzede vatandaşların barınma ve konut ihtiyacının giderilmesi amaçlanmıştır.^[9] Bu amaç Danıştay kararlarında *sosyal devlet ilkesi* üzerinden ele alınmıştır.^[10] Bununla birlikte deprem olayından sonra ortaya çıkan barınma ihtiyacı, insanca yaşama hakkının doğrudan bir gereği olup Anayasa m. 57 hükmünde güvence altına alınmıştır.^[11] Bu hak genel olarak ekonomik ve sosyal haklar kategorisinde kabul edilmektedir.^[12] Devletin herkese uygun ve elverişli konut edindirme yükümlülüğü uyarınca, riayet edilmesi gereken

- [8] Bununla birlikte 4123 sayılı Kanun (Tabii Afet Nedeniyle Meydana Gelen Hasar ve Tahribata İlişkin Hizmetlerin Yürütülmesine Dair Kanun) kapsamına giren yörelerde fiilen oturdukları konutları veya fiilen kullandıkları işyerleri tabii afet nedeniyle hasar görenlere 7269 sayılı Kanun hükümleri çerçevesinde yapılacak hasar tespitlerine göre yapılacak yardımın miktar, usul ve esasları Cumhurbaşkanınca belirlenecektir. Yapılacak olan ödemeler zarar görenlerin malik veya kiracı durumunda olup olmadıklarına *bakılmaksızın hak sahipliği dışında* karşılıksız olarak Cumhurbaşkanlığınca uygun görülecek fonlardan yapılacaktır.
- [9] 7269 sayılı Kanun uyarınca hak sahipliğine ilişkin işlemler, hak sahibi kabul edilen afetzedelerin kendi rıza ve başvurusuna dayanmaktadır. Ankara Bölge İdare Mahkemesi, E. 2017/1769, K. 2018/47, 16.1.2018. <https://www.lexpera.com.tr> (08.08.2023)
- [10] Danıştay 9. Daire, E. 2005/4165, K. 2007/794, 14.3.2007; Danıştay 14. Daire, E. 2011/8485, K. 2011/1330, 10.10.2011; Erzurum Bölge İdare Mahkemesi, E. 2018/400, K. 2020/15, 10.1.2020; Erzurum Bölge İdare Mahkemesi, E. 2018/657, K. 2019/1335, 13.11.2019; Erzurum Bölge İdare Mahkemesi, E. 2018/657, K. 2019/1335, 13.11.2019. <https://www.lexpera.com.tr> (08.08.2023)
- [11] 1961 Anayasası m. 49/2 hükmü: “Devlet, yoksul veya dar gelirli ailelerin sağlık şartlarına uygun konut ihtiyaçlarını karşılayıcı tedbirleri alır.” İlgili hükmün madde başlığı *Sağlık Hakkı* şeklinde düzenlenmiştir. Nitekim konut hakkının düzenlediği ikinci fıkra hükmü, m. 49/1: “Devlet, herkesin beden ve ruh sağlığı içinde yaşayabilmesini ve tıbbi bakım görmesini sağlamakla görevlidir.” hükmünü tamamlar niteliktedir. Suna Kili, Şeref Gözübüyük, *Türk Anayasa Metinleri* (İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, 1985), 185.
- [12] Bülent Algan, *Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Hakların Korunması* (Ankara: Seçkin Yayınevi, 2007), 33. Hemen belirtmek gerekir ki, ikinci kuşak olarak kabul edilen bu hak kategorisi yaşam hakkı bağlamında *onur içinde yaşama hakkı* ile geliştirilebilecektir. İbrahim Ö. Kaboğlu, *Özgürlükler Hukuku*, s. 299.

uluslararası bir normdur.^[13] Konut hakkı ikinci nesil insan haklarından olup, devletin halkına yeterli konut sağlaması yönündeki pozitif yükümlülüğü de barındırmaktadır.^[14] Konut hakkı bağlamında AİHM'nin AİHS'nin 8. maddesine ilişkin verdiği bazı kararlar da sınırlı da olsa devletin pozitif yükümlülüğüne işaret etmektedir.^[15]

Bu haklar kategorisinde devletin pozitif yükümlülüklerini zaman içerisinde ve maddi olanaklar ölçüsünde yerine getirmesi genel olarak kabul edilmekle birlikte, deprem olayından sonra barınmadan tamamen yoksun kalmış deprezede vatandaşlar için böyle bir açıklama yeterli olmayacaktır. Konut hakkı ile esasen kişilerin asgari koşullara sahip barınma gereksinimlerinin karşılanması amaçlanmaktadır.^[16] Büyük bir deprem ile karşılaşan devletin, kaynaklarını öncelikli olarak depremde zarar görenlerin konut ve barınma gereksinimleri ile temel ihtiyaçlarını sağlamaya yöneltmesi gerekmektedir.^[17] Bu amaç esasen Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Komitesi'nin,^[18]

[13] Kaboğlu, *Özgürlükler Hukuku*, 190.

[14] Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Komitesi 4 no'lu Genel Yorumu'nun 1. maddesinde yeterli bir konutta yaşama hakkının yeterli standartlarda yaşama hakkından türemiş olduğunu ve tüm ekonomik, sosyal ve kültürel haklardan yararlanmada merkezi öneme haiz olduğunu ifade etmiştir. United Nations, Committee on Economic, Social and Cultural Rights, *Report on the Sixth Session, General Comment No. 4 (1991)*, E/1992/23 (1992), <https://digitallibrary.un.org/record/143656>, 114.

[15] AİHM, *Moldovan ve diğerleri/Romanya*, B. No. 41138/98 ve 64320/01, 12.07.2005, parag. 93; *Yordanova ve diğerleri/Bulgaristan*, B. No. 25446/06, 24.04.2012, parag. 130; Nico Moons, *The Right to Housing in Law and Society* (New York ve Londra: Routledge, 2018), 104.

[16] Konut hakkı insan onurunu somutlaştırması ve barış ve güvenlik içinde bir yaşama ilişkin olması nedeniyle en önemli ekonomik ve sosyal insan haklarından biridir. Charles Majinge, "Housing, Right to," *Max Planck Encyclopedia of Public International Law* (2010), parag. 23.

[17] Bülent Algan, *Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Hakların Korunması*, 136.

[18] BM Ekonomik ve Sosyal Konseyi tarafından kurulmuş olan Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Komitesi, Uluslararası Ekonomik ve Kültürel Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşme'nin taraf devletler tarafından kapsamlı şekilde anlaşılması için genel yorum veya tavsiyelerde bulunmaktadır. Stephaniee Lagoutte, Thomas Gammeltoft-Hansen ve John Cerone, *Tracing the Roles of Soft Law* (Oxford: Oxford University Press, 2016), 69 vd.

Ekonomik Kültürel ve Sosyal Haklar Sözleşmesi'nin 11/1 maddesinde düzenlenen yeterli konut hakkını^[19] inceleyen 4 no'lu Genel Yorumu'nda^[20] açıklıkla ifade edilmiştir. Bu Yorum'da, *yeterli konut* ibaresi ile o konuta hakkı olan herkese konutun verilmesi gerekliliği ifade edilmiş ve dezavantajlı grupların yeterli konut kaynaklarına tam ve sürdürülebilir erişiminin sağlanması gerektiği ifade edilmiştir. Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Komitesi, *doğal afetlerin mağdurları ve bu felaketlere müsait alanlarda yaşayan insanları* açıkça bu dezavantajlı grupların içerisinde saymıştır.^[21]

7269 sayılı Kanun m. 29/1 hükmünde “*yıkılan, yanan veya ağır hasara uğrayan veya uğraması muhtemel olan binalarla imar planları gereğince kamulaştırılmasında zorunluluk bulunan yerlerdeki binalarda oturan ailelere*” hak sahibi olmak şartıyla konut yaptırılacağı veya kredi verileceği düzenlenmiştir. İlgili maddeye dayanarak çıkarılan Afet Sebebiyle Hak Sahibi Olanların Tespiti Hakkında Yönetmelik^[22] hükümlerinde *hak sahibi* olmanın şartları ayrıntılı şekilde düzenlenmiştir. İlgili yönetmelikte farklı mülkiyet ilişkileri üzerinden bir sınıflandırma yapılmıştır. Buna göre kendilerine ait konutları zarar görenler, ebeveynine ait konutta oturan ve zarar gören evli kişiler, iştirak halinde ya da müşterek mülkiyet halindeki konutları zarar görenler hak sahibi olarak düzenlenmişlerdir.^[23] Kiracı ve misafir durumunda olanlar ise hak sahibi olarak kabul edilmemiştir. Bununla birlikte, Van Valiliği ile Başbakanlık Afet ve Acil Durum Yönetim Başkanlığının 25/03/2013 tarih ve 2053 yazısı ekindeki Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı ile Başbakanlık Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı arasında imzalanan

[19] Ben Saul, David Kinley ve Jaqueline Mowbray, *The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: Commentary, Cases, and Materials* (Oxford: Oxford University Press, 2014), 930.

[20] Committee, *General Comment No. 4*, 114.

[21] Committee, *General Comment No. 4*, 116.

[22] 28/8/1968 tarihli ve 12988 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Afet Sebebiyle Hak Sahibi Olanların Tespiti Hakkında Yönetmelik.

[23] Yönetmelik m. 4 vd. Danıştay konuya ilişkin olarak *depremde ağır hasarlı tespit edilen konut dolayısıyla evli evlat sıfatı ile hak sahibi olurken, depremden sonra boşanma durumunda hak sahipliğinin geri alınmasında hukuka aykırılık olduğu iddiasını*” kabul etmemiştir. Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, E. 2009/1659, K. 2013/1912, 15.5.2013. <https://www.lexpera.com.tr> (29.08.2023)

22.03.2013 tarihli protokol gereğince Van İli ve çevresinde meydana gelen afet nedeniyle afetzedede olup ve taahhütname veren ancak mahalli hak sahipliği inceleme komisyonunca mülkiyet belgesi ibraz edemediği için *hak sahibi kabul edilmeyenler* ile afet esnasında *kiracı* durumunda olan vatandaşlara afet konutlarının satışına ilişkin usul ve esaslarının tespiti amacıyla 2013/1 sayılı Genelge'yi hazırlamıştır.^[24] Afet esnasında kiracı durumunda olan vatandaşların müracaat şartları da belirlenmiştir. Böylelikle ilgili şartları sağlayan *kiracıların* da kendilerine yönelik yapılacak *konut satışlarından kiracı hak sahipliği* durumundan yararlandırılması sağlanmıştır.^[25] Ayrıca deprem olayından zarar görmüş ya da görmesi muhtemel kimselerden kendisine ya da eşine ait o yerde başka konut ya da dairesi olanların hak sahibi sayılmayacağı hüküm altına alınmıştır. Yönetmeliğin m. 3 hükmünde; hak sahipliğinin, afetzedelerin yıkılan veya ağır hasar gören binalarla olan mülkiyet ilişkilerini yeniden yapılacak binalardan veya verilecek inşaat kredisinden yararlanabilme durumları düzenlenmiştir. Yönetmeliğin m. 4/a hükmünde afet sebebi ile kendilerine ait bulunan konutları yıkılan, yanan ve oturulmayacak derecede ağır hasar gören afetzedede ailelerin hak sahibi sayılacağı ve bu ailelere yeniden konut yapılacağı veya konut kredisi verileceği hükmüne yer verilmiştir.

[24] Danıştay 14. Daire, E. 2015/5572, K. 2018/495, 8.2.2018, Danıştay 14. Daire, E. 2015/5083, K. 2018/492, 8.2.2018, Danıştay 14. Daire, E. 2015/131, K. 2018/493, 8.2.2018, Danıştay 6. Daire, E. 2019/148, K. 2020/3466, 10.3.2020. <https://www.lexpera.com.tr>(29.08.2023), 2011/2350 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı, <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2011/10/20111027-27.htm>.

[25] Danıştay 14. Daire, E. 2015/8825, K. 2018/494, 8.2.2018. Ayrıca konuya ilişkin bir başka kararında Danıştay “*depremde ve deprem bölgesinde polis memuru olarak görev yapan davacının kiracı olarak başvurusu ve Türkiye genelinde adına kayıtlı herhangi bir taşınmaz ve eşi adına da konut bulunmaması halinde, kiracılık hak sahipliğinden yararlanmasına engel hukuki bir düzenleme bulunmadığından İdare Mahkemesince, davacının Türkiye genelinde adına kayıtlı herhangi bir taşınmaz ve eşi adına da konut bulunup bulunmadığına ilişkin mal varlığı kaydı, kiracı olduğuna ilişkin kira sözleşmesi ve kira ödeme belgelerinin varlığı araştırılmaksızın eksik bilgi ve belgelere göre verilen kararda hukuki isabet görülmemiştir.*” şeklinde hükmetmiştir. Danıştay 14. Daire, E. 2015/131, K. 2018/493, 8.2.2018. <https://www.lexpera.com.tr> (29.08.2023)

Yönetmeliğin hak sahipliğinin koşullarının düzenlendiği 4. ve 9. madde hükümleri Danıştay tarafından bir arada değerlendirilmiştir.^[26] Burada sosyal devlet ilkesinin gereklerinden yola çıkılmıştır.^[27] Sosyal devlet ilkesi, “doğuştan sahip olunan onurlu bir hayat sürdürme ve maddi ve manevi varlığını geliştirme hak ve yetkisinin”^[28] anayasal bir ödev olarak devlete verilmesinin karşılığı olarak nitelendirilmektedir.^[29] Sosyal devlet ilkesi gereğince afetlerin genel hayata etki derecesi ve meydana gelen ekonomik kaybın boyutu da dikkate alınarak, afete maruz kalan vatandaşların en temel ihtiyacı olan barınma ihtiyaçlarını karşılamak birincil amaçtır. İlgili mevzuat uyarınca da afet sebebiyle konutları oturulamayacak derecede hasar gören veya yıkılan kişilerin derhal normal hayat düzenine kavuşturulması amaçlanmaktadır.^[30]

[26] Danıştay 14. Daire, E. 2011/8485 K. 2011/1330, 10.10.2011. <https://www.lexpera.com.tr> (29.08.2023)

[27] Sosyal devlet ilkesine bağlı bir devlet, bireylerin insanca yaşamaları için zorunlu olan maddi ihtiyaçlarını karşılamalarını kendisine vazife edinen devlettir. Hamza Eroğlu, *İdare Hukuku Dersleri* (Ankara: Sevinç Matbaası, 1974), 40. Anayasa Mahkemesi, 7269 sayılı Kanun hakkında Anayasa’ya aykırılık iddiasını incelediği 1973 tarihli kararında bu durumu şu şekilde ifade etmiştir: “Türkiye umumi hayata etkili doğal afetlere sık sık sahne olan bir ülkedir. Onun için de bu afetler ara ara kent ve köylerde bazan büyük hasarlara, bu arada konutların yıkılmasına, ve çok sayıda can ve mal kaybına yol açmaktadır. Bu gibi durumlarda hasar ve zararların telâfisine çalışmak; konutları yıkılmış açıkta kalmış yurttaşlara acele konut yaptırmak veya konut yapımında kendilerine yardımcı olmak Devletin başta gelen sosyal görevlerindedir. Anayasa’nın 2. maddesinde Türkiye Cumhuriyeti Devletinin nitelikleri belirtilirken aynı zamanda “sosyal bir hukuk devleti” olduğu ilkesi saptanmıştır.” AYM GK, E. 1973/1, K. 1973/18, 17.4.1973.

[28] 1982 Anayasası Başlangıç Bölümü. 1961 Anayasası m. 41 hükmünde daha açık bir ifade ile doğrudan herkes için *insanlık haysiyetine yaraşan* bir yaşayış seviyesi sağlanması amacıyla yer verilmiştir. Burada kişi haklarının klasik, sosyal ve siyasal kategorileri bir bütün halinde ele alınarak toplum içinde en değerli varlık olan *insan onurunun* çağdaş anlamda gözetilecek bir hedef olduğu da kabul edilmiştir. Mehmet Akad, *Teori ve Uygulama Açısından 1961 Anayasasının 10. Maddesi* (İstanbul: Fakülteler Matbaası, 1984), 27.

[29] İl Han Özay, *Günüşiğinde Yönetim* (İstanbul: Alfa Yayınları, 1986), 88.

[30] Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, E. 2008/115, K. 2013/737, 4.3.2013; Danıştay 11. Daire, E. 2001/1548, K. 2004/544, 10.2.2004; Danıştay 11. Daire, E. 2002/920,

Bir depremzedenin birden fazla konutu zarar görmüş ya da görmesi muhtemel ise her bir konut için ayrı ayrı hak sahibi olması mümkün değildir. Buna karşın aynı kişinin hasar görmüş olan bir işyeri ve bir konut için ayrı ayrı olarak hak sahipliği edinmesi mümkündür.^[31] Ayrıca vatandaşın hak sahibi kabul edilmemesine neden olan hasarsız ikinci bir konutunun bulunduğu kabul edilebilmesi için ilgili konutun yaz-kış oturabilecek nitelikte olup olmadığının tespitine karar verilmesi gerektiği Danıştay tarafından kabul edilmiştir.^[32] İşyerlerinin zarar görmesi hali Yönetmeliğin m. 10 hükmünde düzenlenmiş olup inşaat kredisi tahsisinden faydalanabilmek için, afet bölgesinde kendisine veya eşine ait müstakil başka bir işyeri bulunmaması kuralı yer almıştır.^[33] Ancak burada *müşterek mülkiyet* şeklinde bulunan işyerlerinden söz edilmeyip, birden fazla müşterek mülkiyet şeklinde bulunan işyerlerinin hisse oranlarının toplanması da söz konusu değildir. Dolayısıyla belirli bir oranda müşterek mülkiyet halinde bulunan ve ağır hasar gören işyeri nedeniyle hak sahipliği için yapılan başvurunun, ilgilinin başka sağlam işyeri bulunduğu bahisle reddedilmesi hukuka aykırı bulunmuştur.^[34] Vefat eden afetzedenin hak sahipliğine ilişkin hakları mirasçılara geçmektedir. Eğer mirasçılar birden fazla ise, kendilerine ve eşlerine ait konutu olup olmadığına bakılmamaktadır. Bu durumda hak sahipliği durumları korunmaktadır.^[35]

K. 2004/893, 24.2.2004. <https://www.lexpera.com.tr> (29.08.2023)

[31] Yönetmelik m. 12.

[32] Danıştay 11. Daire, E. 2001/1548, K. 2004/544, 10.2.2004. <https://www.lexpera.com.tr> (29.08.2023)

[33] Bu kural ile ikamet edilen yerde sağlam başka bir konutu olanlara afet yardımı yapılmayacağını kural altına almaktadır. Başka bir yerde sağlam konutu olanların ikamet ettikleri yerde kalıcı konut yardımından yararlanabilecekleri anlaşılma birlikte, afetzedelerin yerleşerek sosyal ve ekonomik ilişkilerini kurduğu yerden, başka bir yerde sağlam konut olduğu gerekçesiyle ayrılmasına neden olmamak, olağan hayat düzenlerini korumak amacıyla getirilen bu hükmün birden fazla afet yardımı yapılabilmesine hukuki dayanak olarak görülmemektedir. Danıştay 14. Daire, E. 2011/8485, K. 2011/1330, 10.10.2011. <https://www.lexpera.com.tr> (29.08.2023)

[34] Danıştay 11. Daire, E. 2004/1984, K. 2004/4752, 24.11.2004. <https://www.lexpera.com.tr> (29.08.2023)

[35] Yönetmelik m. 13.

Hak sahipliğinin incelenmesinde Mahalli Hak Sahipliği Komisyonları yetkili kılınmıştır. Afet Sebebiyle Hak Sahibi Olanların Tespiti Hakkındaki Yönetmelik m. 20 hükmünde söz konusu komisyon, “*ilgili mülkiye amirinin veya tevkil edeceği bir memurun başkanlığında: İmar ve İskan Bakanlığı mahalli kuruluşundan bir, Mahalli tapu dairesinden bir, Belediye teşkilatı olan yerlerde Belediye encümeninden bir, köylerden ise ihtiyar kurulundan bir temsilcinin*” katılmasıyla teşekkül edecektir.^[36] Buna göre BİM, Mahalli Hak Sahipliği Komisyonu’nun İl Afet ve Acil Durum Müdürü başkanlığında; İl Afet ve Acil Durum Müdürlüğü temsilcisi, Tapu Sicil Müdürlüğü temsilcisi, Nüfus Müdürlüğü temsilcisi ve mahalle muhtarından teşekkül etmesi durumunda; *belediye encümeninden bir üyenin yer almadan* karar verilmesi durumunda komisyon kararını yetki unsuru ve şekil yönünden hukuka aykırı bulunmuştur.^[37] Bu komisyonlar İl Afet ve Acil Durum Müdürlükleri ve valiliğin emri altında görev yapmaktadırlar. Komisyonun *hak sahipliğinin kabul edilmemesine* ilişkin kararının iptali istemi ile idari yargıda açılan davada dosyanın, o il valiliğinin husumetiyle tekemmül ettirilip karara bağlanmayıp; Başbakanlık Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının (İçişleri Bakanlığı Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı) da hasım mevkiine alınarak karar verilmesini Danıştay hukuka aykırı bulmuştur.^[38]

Danıştay kararlarına göre; depremde hasar gören bir taşınmaz için sigorta şirketinden sigorta bedeli alınması, hak sahibi sayılmaya engel olmadığı gibi,^[39] doğrudan afet sonucu olmamakla birlikte, afet sonuçlarının ortadan kaldırılmasına yönelik olarak yürütülen ve bu nedenle afetten ayrı olarak değerlendirilmesi mümkün olmayan enkaz kaldırma çalışmaları sonucu konutları oturulamayacak derecede hasar gören veya yıkılan kimselerin

[36] Yönetmelik m. 20.

[37] Erzurum Bölge İdare Mahkemesi, E. 2018/964, K. 2020/548, 10.11.2020. <https://www.lexpera.com.tr> (29.08.2023)

[38] Danıştay 14. Daire, E. 2013/6792, K. 2015/1836, 11.3.2015. <https://www.lexpera.com.tr> (29.08.2023)

[39] Danıştay 11. Daire, E. 2002/551, K. 2004/887, 24.2.2004. <https://www.lexpera.com.tr> (29.08.2023)

de hak sahibi olabileceği kabul edilmiştir.^[40] Depremden sonra, ilk hasar tespit işlemi belirlenen hasar durumunun artçı depremler sonucunda değişerek orta hasarlı bir yapının ağır hasarlı duruma gelmesi söz konusu olabilmektedir. Bu durumda hak sahipliği konusunda nihai işlem tesis edilirken, bu değişikliğin de dikkate alınması; artçı depremler sonucu oluşan hasarın da dikkate alınması suretiyle, nihai hasar durumunun tespit edilmesi gerekmektedir.^[41] Danıştay konuya ilişkin değerlendirmesinde, davacının takviye projesi sonucu yıkık ağır hasarlı binasını, orta hasara dönüştürülerek fiilen kullanmaya devam ederek yıktırmaması durumunda; hasarlı konut ve işyerlerinden dolayı hak sahipliği iddiasını kabul etmemiştir.^[42]

Hak sahipliği belgesi bulunanlara yönelik olarak, talep ve taahhütname vermelerini sağlamak üzere durum mahallinde ilan edilmektedir. Yapılacak inşaat yardımının amacı, mahiyeti, şekli, şartları, kimlerin hak sahibi olabilecekleri, talep ve taahhütname verme süresi ve benzer hususlar bu ilanda belirtilmektedir. Hak sahibi durumunda olanlardan, inşaat kredisi verilmesini ya da bina yaptırılmasını isteyenlerin bu ilanın yapıldığı günden itibaren *iki aylık süre* içinde mahallin en büyük mülki amirine yazılı olarak talep ve taahhütname vermeleri gerekmektedir.^[43]

Danıştay hak sahibi durumunda olanlardan, inşaat kredisi verilmesini ya da bina yaptırılmasını isteyenlerin mahallin en büyük mülkiye amirine başvuru süresini düzenleyen m. 17 hükmünü yönetmeliğin diğer maddeleri ile birlikte değerlendirmektedir. Buna göre 7269 sayılı Kanunun ve yönetmeliğin temel amacı, binalarının yıkılması, yanması veya oturulamayacak derecede ağır hasara uğraması nedeniyle hak sahibi olan kişilere yapılacak yardımlardan faydalandırmaktır. Depremzedelere yapılacak yardımlara ilişkin işlemlerin bir plan ve program dahilinde yürütülmesini sağlamaya yönelik

[40] Danıştay 11. Daire, E. 2002/920, K. 2004/893, 24.2.2004. <https://www.lexpera.com.tr> (29.08.2023)

[41] Danıştay 11. Daire, E. 2006/2373, K. 2007/5290, 18.5.2007. <https://www.lexpera.com.tr> (29.08.2023)

[42] Danıştay 6. Daire, E. 1996/5897, K. 1997/5380, 27.11.1997. <https://www.lexpera.com.tr> (29.08.2023)

[43] Yönetmelik m. 17. Hastalık, askerlik ve benzer sebeplerle, süresinde talep ve taahhütname verme imkanı bulamayanların durumları İmar ve İskan Bakanlığınca (Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı) takdir edilmektedir.

olarak öngörülen başvuru ve itiraz sürelerinin hesaplanırken depremin yarattığı olağanüstü koşullar dikkate alınmalıdır.^[44] Bununla birlikte hak sahipliği statüsünü Komisyon kararı ya da mahkeme kararı ile edinmiş olan depremedelerin; 7269 sayılı Kanun m. 40/1 hükmü^[45] uyarınca, Bakanlıkça mahallinde yaptırılan duyurudan itibaren 45 günlük süre içerisinde adlarına tahsis edilen konutları almaları gerekmektedir. Aksi durumda “konutlarını teslim almayanlara ayrıca Tebligat Kanunu hükümlerine göre tebligat yapılması gerektiği yönünde bir düzenleme bulunmadığından,” anılan 45 günlük süre hak düşürücü süre olarak yorumlanmaktadır. Danıştay bu madde hükmü bağlamında 45 günlük süreyi oldukça katı yorumlamaktadır. Zira ilgilinin mahkeme kararı uygulanarak kendisine konut tahsis edilmesi istemi ile idareye başvurması ve bu başvuruya verilen idarenin cevap yazısı hak sahipliğini öğrendiğine açık delil olarak kabul edilmiştir.^[46]

Danıştay mazereti bulunanlar için, deprem bölgesi dışında olunması sebebi ile talep ve taahhütname vermek için tanınan olağan sürelerde idareye başvurmadığına dair mazeretini belgeleyen sağlık raporuyla durumu ispat edenlere, tanınan süre içinde talep ve taahhütname vererek başvuruda bulunması karşısında hak sahipliğinin diğer şartlarının değerlendirilmesi gereğine hükmetmiştir.^[47] Depremde vefat eden anne ve babalarının ikamet ettikleri konut ağır hasarlı olan ve yaşlarının küçük olması nedeniyle idarece ilan edilen sürede başvuramayan kimselerin, mahkeme kararıyla vasi atandıktan sonra hak sahipliği başvurusu yapılması durumu hukuken geçerli bir mazeret olarak kabul edilerek hak sahipliği başvurusunun süresinde

[44] Danıştay 11. Daire, E. 2002/5249 K. 2004/1085, 9.3.2004. <https://www.lexpera.com.tr> (29.08.2023)

[45] “Bu Kanuna göre arsa olarak dağıtılan veya üzerinde bina inşa edilen taşınmaz mallar, hak sahiplerine borçlandırma senetleri imza ettirmek sureti ile verilir. Bayındırlık ve İskan Bakanlığınca (Çevre, Şehircilik ve İklim Bakanlığı) o yerde borçlandırmanın ilanı tarihinden itibaren Bakanlıkça kabul edilebilir mazereti dışında 2 ay içerisinde borçlanmalarını yapmayanlarla, borçlanmasını yapmış olmasına rağmen binayı Bakanlıkça mahallinde yaptırılacak duyurudan itibaren 45 gün içinde teslim almayanların hak sahipliği kendiliğinden sona erer.”

[46] Danıştay 11. Daire, E. 2006/7632, K. 2007/9206, 5.12.2007. <https://www.lexpera.com.tr> (29.08.2023)

[47] Danıştay 11. Daire, E. 2002/5249, K. 2004/1085, 9.3.2004. <https://www.lexpera.com.tr> (29.08.2023)

kabul edilmek suretiyle talep ve taahhütnamelerinin hak sahibi olmak için aranan koşullar yönünden değerlendirilmesi Danıştay tarafından hukuka uygun bulunmuştur.^[48]

Hak sahibi olarak kabul edilmenin önündeki bir engel de *terk edilmiş konut* olarak kabul edilen yapılardır. Danıştay deprem tarihine kadar konutun elektrik aboneliğinin ve tüketimin bulunması ve konutta ikamet ediliyor olması karşısında, bir konutun *terk edilmiş konut* olduğunun kabul edilemeyeceği, bu durumun aksinin idarece somut verilerle desteklenmek suretiyle açık ve net olarak ortaya konması gerektiğine hükmetmiştir.^[49] Bir vatandaşa veraseten intikal eden hisseli köy evinin depremde ağır hasar gördüğü sebebiyle kişinin konut yardımından yararlanmak amacıyla yaptığı başvurunun reddi üzerine açılan iptal davasında ilgiliye veraseten intikal eden ve depremde ağır hasar gören taşınmazdan dolayı hissesi oranında hak sahipliğinin kabulü gerektiğine hükmedilmiş ve karar Danıştay tarafından

[48] Danıştay 11. Daire, E. 2003/728, K. 2004/1680, 9.4.2004. <https://www.lexpera.com.tr> (29.08.2023) Belirtmek gerekir ki, afet nedeni ile hak sahibi olmakla birlikte vefat etmiş olan hak sahibinin mirasçısının, hak sahibi sayılma istemi yönündeki başvurusunun reddilmesi üzerine bu red işlemine karşı idari yargı yoluna başvurması mümkündür. İdare mahkemesinde açılacak olan iptal davasında süre, mirasçının afet konutlarında hak sahipliğinin kabul edilmediğini öğrenmesine ilişkin itiraz ettiği andan itibaren değil; hak sahibi kabul edilmeme işleminin ilgiliye tebliğ edildiği günden itibaren işlemeye başlayacaktır. Danıştay 10. Daire, E. 4880/5894, 18.11.1999. Ender Ethem Atay, Hasan Odabaşı ve Hasan Tahsin Gökcan, *Teori ve Yargı Kararları Işığında İdarenin Sorumluluğu ve Tazminat Davaları*, (Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2003), 365.

[49] “kesin hasar tespit raporlarının ilanı sonrasında başlayan hak sahipliği müracaat süresi içerisinde ilgilinin konutta oturduğunu gösterir herhangi bir belge vermediği gibi faal olmayan abone detayı vererek 2000 yılından bu yana (konutta elektrik tüketimi) olmadığını, konutun kullanılmayıp terk edildiğinin belgelendiği, 15 günlük hak sahipliği itiraz süresi içerisinde de konutun kullanıldığını belgeleyemediğinden hak sahibi olamadığı, konu hakkında yapılacak işlem bulunmadığı gerekçesiyle 04/10/2010 tarihli başvuru reddedilmiştir. Bunun üzerine işlemin iptali istemiyle bakılan davada Danıştay Mahkeme tarafından dava konusu ağır hasarlı konuta ilişkin deprem tarihi öncesine ait elektrik ve su abonelik kayıt bilgileri ile varsa fotoğraf ve uydu görüntülerinin (Konutun, dosyadaki fotoğrafta çatısı görülmemektedir.) istenilmek suretiyle gerekli inceleme yapılarak yeniden karar verilmesi gerektiğine” hükmedilmiştir. Danıştay 6. Daire, E. 2019/3090, K. 2019/2997, 24.4.2019. <https://www.lexpera.com.tr> (29.08.2023)

onanmıştır. Afet Sebebiyle Hak Sahibi Olanların Tespiti Hakkında Yönetmelik m. 7 ve m. 8 hükümlerinin birlikte değerlendirilmesi sonucunda *müşterek mülk halindeki konutlar* açısından konutlarda birden fazla hissedar ailenin birlikte oturması durumunda, *bu ailelerin ayrı ayrı hak sahibi sayılacağı* hükümleri karşısında, hak sahibi olmak için oturma şartının aranmadığı sonucuna varılmıştır.^[50]

II. HAK SAHİPLİĞİ ŞARTLARINI SAĞLAYAMAYAN DEPREMZEDE VATANDAŞLARIN BAŞVURABİLECEĞİ YOL: İDARENİN HİZMET KUSURU

Hak sahipliği belgesinin edinilebilmesi ancak yukarıda yer verilen mülkiyet ilişkilerinin kurulması, ilgili konut ya da işyerinin ruhsatlı olması ile mümkündür.^[51] Ayrıca devletin *konut kredisi açma ve bina yaptırma yükümlülüklerinin* zorunlu deprem sigortası yaptırılmamış olmasının tespit edilmesiyle birlikte ortadan kalkacağı hüküm altına alınmıştır.^[52] Bununla birlikte 7269 sayılı Kanun ve ilgili mevzuat uyarınca Devletin yükümlülüğü, zorunlu deprem sigortasına tabi olmayan,^[53] kamu kuruluşlarına ait binalar, köy yerleşik alanlarında yer alan binalar ve 634 sayılı Kanun kapsamında

[50] Danıştay 11. Daire, E. 2000/8700, K. 2003/1863, 30.4.2003. <https://www.lexpera.com.tr> (29.08.2023)

[51] 7269 s. Kanun m. 29/3: “Kendilerine ait olmayan arsa veya arazi üzerine inşaat ruhsatı almaksızın bina inşa eden yapı sahipleri ile yer kayması, bu baskını, kaya düşmesi ve benzeri sebeplerle imar planında yapı yapılması sakıncalı olarak belirlenen yerlerde ruhsatsız olarak yapılan yapıların sahipleri hak sahibi olarak kabul edilmez.”

[52] 7269 s. Kanun m. 29/8: “(Ek fıkra: 9/5/2012-6305/16 m.) Zorunlu deprem sigortası kapsamındaki binalar için, bu Kanundan ve ilgili diğer mevzuattan doğan Devletin konut kredisi açma ve bina yaptırma yükümlülükleri, zorunlu deprem sigortası yaptırılmamış olmasının tespit edilmesiyle birlikte ortadan kalkar.”

[53] 6305 s. Kanun m. 10/1: “23/6/1965 tarihli ve 634 sayılı Kat Mülkiyeti Kanunu kapsamındaki bağımsız bölümler, tapuya kayıtlı ve özel mülkiyete tâbi taşınmazlar üzerinde mesken olarak inşa edilmiş binalar, bu binaların içinde yer alan ve ticarethane, büro ve benzeri amaçlarla kullanılan bağımsız bölümler ile doğal afetler nedeniyle Devlet tarafından yaptırılan veya sağlanan kredi ile yapılan meskenler zorunlu deprem sigortasına tâbidir.” 6305 s. Kanun m. 10/2: “9/11/1983 tarihli ve 2946 sayılı Kamu Konutları Kanunu’na tâbi olan veya kamu hizmet binası olarak kullanılan binalar ve bağımsız bölümler, köy nüfusuna kayıtlı ve köyde sürekli oturanlarca köy yerleşik alanları ve civarında ve mezralarda yapılan binalar ile 634

olmakla birlikte tamamı ikamet dışı amaçlarla kullanılan binalar, açısından devam etmektedir.^[54]

Yapı ruhsatının bulunmaması durumunda, depremden etkilenen yapı sahibinin zararının karşılanmasında herhangi bir meşru menfaati olmadığı ileri sürülmüşse de İDDK yakın tarihli bir kararında belediyenin denetimi altında bir bölgede, ruhsatsız yapı yapılmasında idarenin sorumluluğunun bulunduğunu, her türlü denetim ve kontrollerin yeterince yapılmaması ve görevin gereği gibi yerine getirilmemesi nedeniyle belediyenin kusurlu bulunduğu sonucuna varmıştır. Sorumlu idarenin, oluşan zarardan kusuru oranında sorumlu tutulabileceğinin açık olduğuna, oluşan zarara ve kusur oranlarına ilişkin olarak gerekirse bilirkişi incelemesi yaptırılarak idarenin kusur oranının saptanması suretiyle tazminata hükmedilmesine karar vermiştir.^[55] Böylelikle uyuşmazlık konusu olayda bir konut yapı kooperatifinin 3194 sayılı İmar Kanunu'na aykırı davranarak inşaat ruhsatı almaksızın bina inşa etmesi dolayısıyla zararın adı geçen kooperatifin ağır kusurundan kaynaklandığı iddiası ve zarar ile idari faaliyet arasında nedensellik bağı ortadan kalktığı iddiası da kabul edilmemiştir.

Kamu hizmetlerinin sürekliliği ve düzenliliği ilkesi gereğince; vatandaşın ruhsatlı yapıda oturmasına ilişkin denetimlerinin bir defaya mahsus yürütülmeyeceği açıktır. Nitekim kamu hizmetinin hiç işlememesi ve geç işleminin bir hizmet kusuru sayılmasının; süreklilik ilkesinin bir yaptırımı olarak da ifade edilebileceği dile getirilmiştir.^[56] Anayasa m. 125 hükmünde düzenlenen idarenin hizmet kusuruna ilişkin sorumluluğu devam etmektedir.

sayılı Kanun kapsamında olsalar dahi tamamı ikamet dışı amaçlarla kullanılan binalar zorunlu deprem sigortasına tâbi değildir.”

[54] Gonca Kozanoğlu, *Türk İdare Hukukunda Doğal Afetler Nedeniyle İdarenin Sorumluluğu* (Ankara: Adalet Yayınevi, 2020), 110.

[55] Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, E. 2013/2411, K. 2015/1784, 13.5.2015. Deprem bölgesi olarak saptanan bir alanda deprem mevzuatına uygun yapılaşma koşullarına aykırı olarak inşaat ruhsatı verilmesi, fay hattının yapılaşmaya açılması gibi durumlarda ilgili idarelerin deprem sonucu bir bölgedeki doğal zarardan kusurları oranında sorumlu olduğu kabul edilmiştir. <https://www.lexpera.com.tr> (29.08.2023)

[56] Onur Karahanoğulları, *Kamu Hizmeti* (Ankara: Turhan Kitabevi, 2002), 200.

İdarenin ortaya çıkan zarar nedeniyle vatandaşlara karşı tazmin sorumluluğunun doğabilmesi için zararın, idarenin üstlendiği kamu hizmetinin doğrudan yerine getirilmesine ilişkin bir eyleminden doğmuş olması ve bu zararın hizmetin kuruluş veya işleyişindeki kusurdan kaynaklanması gerekmektedir. Bu bakımdan hizmet kusuru kamu hizmetlerinin hukuki yapısında bulunan ve hizmetin görülmesinden doğan devletin borcudur.^[57] Buna göre devlet, kamu hizmetlerini durumun icaplarına ve kamunun ihtiyaçlarına en uygun şekilde karşılamaktan, istikrarlı bir şekilde kamuya sunmaktan, kamunun da bu hizmetlerden gereği gibi faydalanılmasını temin etmekten sorumludur.^[58]

Kamu idareleri, yürüttükleri hizmetin işleyişini sürekli kontrol etmek ve gerekli önlemleri almakla yükümlüdürler. Bu yükümlülüğün tam, zamanında ve gereği gibi yerine getirilmemiş olması nedeniyle doğan zararların, idare tarafından tazmini gerekmektedir. Danıştay'ın bu konuda istikrarlı ve kararlı bir tutumu vardır.^[59] İdare bu konuda öncelikle gerekli teşkilatı kurmak; bu teşkilat için gerekli araçları hizmete hazır tutmak, hizmetin ifası sırasında hizmetin zamanında ve gereği gibi işlemesine devamlı olarak nezaret etmek ve hizmetin işleyişini kontrol etmekle sorumludur.^[60]

6 Şubat 2023 tarihli deprem olayının bir *mücbir sebep* olduğundan hareketle idarenin kamu hizmetinin işleyişindeki kusur ile zarar arasındaki illiyet bağının zayıfladığını ya da bulunmadığını kabul etmek mümkün değildir. Zira *mücbir sebebin* idarenin sorumluluğuna ilişkin değerlendirmede belirli unsurları *kümülatif olarak* sağlaması gerekmektedir. İlk olarak olay idarenin

[57] Hizmet kusuruna dayanan sorumluluk asli ve birinci derecede olup; maddi ve uygulama alanı bakımından devletin sorumluluğunda genel bir sorumluluk teorisine karşılık gelmektedir. Necdet Özdemir, *Hizmet Kusuru Teorisi ve İdarenin Sorumluluğu* (Ankara: Yeni Desen Matbaası, 1963), 25, 35; Hizmet kusuru böylelikle birincil ve asli sorumluluğa karşılık gelmektedir. Bahtiyar Akyılmaz, Murat Sezginer ve Cemil Kaya, *Türk İdare Hukuku*, 13. Baskı (Ankara: Savaş Yayınevi, 2021), 130.

[58] Sıddık Sami Onar, *İdare Hukukununun Umumi Esasları III*, 3. Baskı (İstanbul: İsmail Akgün Matbaası, 1965), 1695.

[59] Danıştay 8. Daire, E. 2015/11236, K. 2016/7245, *Danıştay Dergisi* 155 (2017): 152; Danıştay 10. Daire, E. 1982/4103, K. 1985/3, 14.01.1985. <https://www.lexpera.com.tr> (29.08.2023)

[60] İl Han Özay, *Gün Işığında Yönetim*, 249.

iradesi dışında olacaktır, ikinci olarak olay öngörülemez ve önlenemez (kaçınılmaz) olmalıdır.^[61] Bir deprem olayının mücbir sebep olarak kabul edilebilmesi için yukarıda açıklanan şartların hepsinin bir arada var olması gerekmektedir.^[62] Bir bölgede meydana gelen deprem nedeniyle binaların yıkılması ve insanların hayatlarını kaybetmesinde veya yaralanmasında idare sorumluluktan kurtulamaz.^[63] Nitekim Danıştay da gerek yargısal kararlar, gerekse öğretide kabul edilen tanımlamaya göre mücbir (zorlayıcı) sebep kavramını oluşturan temel unsurun “dışsallığın” yanı sıra “önlenemez” ve “öngörülemez” olması gerektiğini belirterek; deprem bölgesi olarak saptanan bir alanda deprem mevzuatına uygun yapılaşma koşullarına aykırı olarak inşaat ruhsatı verilmesi, fay hattının yapılaşmaya açılması gibi durumlarda ilgili idarelerin deprem sonucu bir bölgedeki doğan zarardan kusurları oranında sorumlu tutulacağına hükmetmiştir.^[64]

Bu kayıplardan dolayı idarenin depremden önce, deprem anında ve depremden sonraki sorumluluğunun hizmet kusuru oluşturduğu açıktır. Bu hizmet kusuru depremden önce idarenin ihmali davranışı^[65] ile depremden sonra idarenin hareketsizliği ve hizmetin hiç işlememesi ya da geç işlemesi *olumsuz eylem* olarak kabul edilmektedir.^[66] İlgili Belediye Başkanlıkları

[61] Kemal Gözler, *İdare Hukuku II*, 3. Baskı (Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım, 2019), 1349.

[62] Adil Bucaktepe, “Depremden Dolayı İdarenin Sorumluluğu,” *Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 17 18, no. 26-29 (2012-2013): 103.

[63] Gözler, *İdare Hukuku*, 2:1351.

[64] Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, E. 2013/2411, K. 2015/1784, 13.5.2015. <https://www.lexpera.com.tr> (29.08.2023)

[65] İdarenin her bir olay özelinde, yürütülen kamu hizmetinde gerekli gözetim ve denetimi yapmaksızın farklı derecelerde ihmal suretiyle zarar oluşmasına neden olmasında vatandaşın ayrıca idarenin bu kusurunu ispat etmesine gerek yoktur. Zira bu ihmali hareketlerin her biri bizatihi hizmetin gereği gibi yürütülmediğinin açık delilidirler. Kemal Galip Balkar, “Hizmet Kusuru,” *Adalet Dergisi* 46, no. 2 (Şubat, 1955): 99.

[66] İlgili karar Van depreminde zarar gören vatandaşların açmış olduğu tam yargı davasına ilişkin olup Danıştay açık ve isabetli bir biçimde şu ifadelerle yer vermiştir: “İdarenin her türlü faaliyetlerinden veya hareketsiz kalmasından, araçlarının kullanımından, taşınır ve taşınmaz mallarının veya tesislerinin yönetiminden dolayı oluşan zararları idari eylem sonucu oluşan zarar ve buna yol açan eylemi de sonuç olarak idari eylem

ile Bakanlık aktif haldeki fay hattının iskana açılması ve inşaatın plan ve projeye uygunluğunun denetlenmesi bakımından kusurlu davranmışlardır. Hak sahipliği belgesinin olmaması, olumsuz eylem bakımından idarenin sorumluluğuna ayrıca başvurulmasına engel değildir. Bu duruma örnek teşkil edebilecek yakın tarihli bir olayda depremden sonra binanın yıkılması nedeniyle oluşan zarara ilişkin kusur ilgili idari kurumlar arasında paylaştırılmıştır. Şöyle ki Büyükşehir Belediye Başkanlığı ve Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı plan ve projelendirme konusundaki denetimini tam olarak yerine getirmediğinden, Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı İl Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı ile birlikte afet durumu ile ilgili gerekli çalışma ve denetim faaliyetlerini yerine getirmemesinden dolayı farklı oranlarda kusurlu oldukları sonucuna ulaşmıştır. Bu durumda toplam kusur oranına göre ilgili maddi tazminatın sorumlu idareler tarafından depremzede vatandaşa ödenmesine karar verilmiştir.^[67]

Kararda ilgi çekici olabilecek bir başka nokta ise deprem sonucunda gerçekleşen konutun yıkılması nedeniyle sigorta şirketleri tarafından davacıya ödeme yapılması durumunda ya da adli yargıda depremden dolayı binanın yıkılmasında sorumluluğu bulunan özel kişilere karşı açılan tazminat davasında, özel hukuk hükümlerine göre hükmedilecek maddi tazminat miktarının veya sigorta şirketince ödenen miktarın tahsilde tekerrüre sebebiyet verilmemesi için yapılacak tazminat ödemelerinde dikkate alınacağına karar verilmesidir.^[68] Önemle belirtmek gerekir ki, tahsilde tekerrürün oluşabilmesi için ilgili davacı tarafından adli yargıda fenni mesule karşı açılan davada verilen karar ile davacının uğradığı zararın karşılandığına ilişkin karar yeterli

kavramı içerisinde düşünmek gerekmektedir” Danıştay 6. Daire, E. 2021/568, K. 2021/2729, 02.03.2021. 17.08.1999 tarihinde gerçekleşen deprem sonrası arama kurtarma faaliyetlerinin ve koordinasyon çalışmalarının yetersizliği *olumsuz eylem* olarak nitelendirilmiştir. Danıştay 11. Daire, E. 2001/4552, K. 2004/2026, 30.4.2004. <https://www.lexpera.com.tr> (29.08.2023)

[67] Erzurum Bölge İdare Mahkemesi, E. 2020/623, K. 2020/1216, 26.10.2020. <https://www.lexpera.com.tr> (29.08.2023)

[68] Erzurum Bölge İdare Mahkemesi, E. 2020/623, K. 2020/1216, 26.10.2020. <https://www.lexpera.com.tr> (29.08.2023)

olmayıp; mutlaka uğranıldığı ileri sürülen zararın tahsil edilerek ortadan kalktığına ilişkin bilgi ve belgelere ihtiyaç duyulmaktadır.^[69]

İdarenin kusurlu sorumluluğunun sebebi olan *kusur* geleneksel olarak literatürde hizmet kusuruna dayanan sorumluluk şeklinde nitelendirilmektedir.^[70] Bu kamu hizmetinin ifası sırasında ortaya çıkan durumlar ise hizmetin kötü işlemesi, geç işlemesi ya da hiç işlememesi şeklinde sıralanmaktadır.^[71] 6 Şubat 2023 tarihinde gerçekleşen deprem olayının gerçekleştiği bölgenin yer aldığı deprem kuşağı bilgisinin yetkili idarelerce önceden bilindiği ve burada olacak depremin olası sonuçlarının öngörülebilmesine olanak sağlayacak düzeyde bilgi ve belgeler bulunduğu açıktır.^[72] İçişleri Bakanlığı ve AFAD'ın depremden doğabilecek zararların önlenmesi, en aza indirilmesi için gerekli yasal tedbirleri almayarak, denetim ve kontrol görevlerini yerine getirmede; bu sebeple can ve mal kaybının meydana geldiği, depremden sonra da arama kurtarma faaliyetlerindeki gecikme ve ihmaller sebebi ile can kayıplarının yaşandığı, deprem anından itibaren can ve mal güvenliğinin sağlanamadığı, telekomünikasyon hizmetinin yürütülemediği, kamu hizmetine sunulmuş kamu binalarından hastanelerin yıkılarak sağlık hizmetinin verilemediği açıktır.^[73] İdarenin tüm bu tutum ve davranışları birer olumsuz

[69] Erzurum Bölge İdare Mahkemesi, E. 2020/623, K. 2020/1216, T. 26.10.2020. <https://www.lexpera.com.tr> (29.08.2023) İlgili deprem olayında yıkılan yapı nedeniyle ortaya çıkan maddi zararın hesaplanmasında; 2011 yılı Mimarlık ve Mühendislik Hizmet Bedellerinin Hesabında Kullanılacak Yapı Yaklaşık Birim Maliyetleri Hakkında Tebliğ bilirkişi incelemesinde esas alınarak kullanılmıştır.

[70] Kemal Gözler, *İdare Hukuku*, 2:1351.

[71] Sıddık Sami Onar, *İdare Hukukunun Umumi Esasları*, 3:1736; Metin Günday, *İdare Hukuku*, 10. baskı (Ankara, İmaj Yayınevi, 2011), 371.

[72] Başbakan Yardımcılığı Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı'nın 12/1/2018 tarih ve 6925 sayılı yazısı üzerine, 15/5/1959 tarih ve 7269 sayılı Kanun m. 2 hükmüne dayanılarak 22/1/2018 tarih ve 2018/11275 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı Ekinde yer alan Türkiye Deprem Tehlikesi Haritası ve buna ilişkin parametre değerleri. <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2018/03/20180318M1-1.pdf>; Afet ve Acil Durum Müdahale Hizmetleri Yönetmeliği, Cumhurbaşkanlığı Kararının Tarihi: 23/2/2022, Sayısı: 5211, Yayımlandığı Resmî Gazetenin Tarihi: 24/2/2022, Sayısı: 31760.

[73] Danıştay 11. Daire, E. 2003/2027, K. 2005/5962, 19.12.2005. 17.8.1999 tarihinde meydana gelen deprem sonucunda davacının yakınlarının enkaz altında kalarak vefat ettiği anlaşılmakla birlikte, davacının yakınlarının enkaz altında sağ olduğu halde,

eylem niteliğinde olup doğrudan hizmet kusuruna sebep olmuştur. Bireylerin bu kamu hizmetlerinin yürütülmesi dolayısıyla uğradıkları zarar sebebi ile idarenin sorumluluğuna başvurmaları durumunda; idarenin hizmet kusuru işlediğini ispat etme mecburiyetleri *yoktur*. Zararın gerçekleşmesi ve bu zararın ispat edilmesi yeterlidir.^[74] Zarar gören bireyin, kamu hizmetini yürüten idarenin görevlilerinin kusurunu tek tek somut şekilde ortaya koymasına da aynı şekilde ihtiyaç yoktur. İdare burada bir bütün olarak bir organizma halinde sorumludur.^[75] İdare ilgili deprem olayında, yürütülmesinden sorumlu olduğu sağlık, önleyici kolluk ve elektronik haberleşme hizmetlerini gereği gibi yerine getirememiştir. Bu nedenle hizmetin kötü işlemesi ve geç işlemesi nedeni ile doğan zararlardan doğrudan sorumludur. Zira hizmet kusuru objektif bir nitelik taşımakta olup, hizmetin hem kurulması hem de işleyişinde; organizasyon ile gerekli teşkilatı hazır bulundurmakta açık olarak kusuru bulunmaktadır.^[76]

deprem sonrası yürütülen arama ve kurtarma hizmetinin gereği gibi yürütülmemesi nedeniyle vefat ettikleri yolunda bir tespit aranmıştır. <https://www.lexpera.com.tr> (29.08.2023)

[74] Leon Duguitt, *Kamu Hukuku Dersleri*, çev. Süheyp Derbil (Ankara: İstiklal Matbaacılık, 1954), 164.

[75] Ali Ulusoy, *Türk İdare Hukuku*, (Ankara: Yetkin Yayınları, 2022), 606.

[76] A. Şeref Gözübüyük ve Turgut Tan, *İdare Hukuku, Genel Esaslar I*, (Ankara: Turhan Kitabevi, 2016), 751.

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Devletin asli görevi insanları güven ve huzur içinde insan onuruna yakışır bir biçimde yaşamasını sağlamaktır. Bu nedenle deprem sebebi ile mal varlığında azalma olan vatandaşların bu zararlarının idare tarafından karşılanması devletin *yardımlı değil* asli görevi ve sorumluluğudur. Devletin, Anayasa m. 17 ve AİHS m. 2 hükümlerinde güvence altına alınan *yaşama hakkının* korunması ve yerine getirilmesine ilişkin *görevi*, İHEB'de düzenlenen *insanca ve insan onuruna yakışır biçimde yaşama hakkının* gereklerinin sağlanması ile mümkündür. Danıştay deprem nedeni ile oluşan zararların tazmin edilmesinde ve barınma ihtiyacının giderilmesinde sosyal devlet ilkesini ön plana çıkarmaktadır. Bu ilkenin mahkeme kararlarında yer alması olumlu bir tutum olarak değerlendirilebilecek ise de; 1982 Anayasası m. 2 hükmünde Cumhuriyetin niteliklerinden biri olarak sayılan ve m. 5 hükmünde devletin temel amaç ve görevleri başlığı altında yer verilen *sosyal hukuk devleti* ibaresi; devlete doğrudan bu ilkenin yerine getirilmesinde görev ve sorumluluk yüklemektedir.^[77] 7269 sayılı Kanun ve ilgili Yönetmelik uyarınca hak sahipliği belgesine ilişkin düzenlenen hükümler ve devletin sunduğu *yardımlar* depremzede vatandaşların yalnızca konut ihtiyacını gidermeye yöneliktir.

Konut hakkı ve barınma ihtiyacı Anayasa'da temel bir hak olarak düzenlenerek güvence altına alınmıştır. Bu durumda depremden etkilenen bireyin hak sahipliği belgesi edinmeden; deprem olayından sonra devlet tarafından barınma ihtiyacının gereği gibi giderilmesi mümkün olmayacaktır. Bununla birlikte depremden sonra ortaya çıkan ve tüm ülkeyi derinden etkileyerek depremzede bireyler nezdinde oluşan maddi ve manevi zararların giderilmesi; mülkiyet ve konut hakkının korunmasından ibaret değildir.^[78]

[77] Nitekim Kamu Denetçiliği Kurumuna afet riskine karşı alınması gereken önlemlerin alınmamasına ilişkin yapılan bir başvuruda sosyal hukuk devleti ilkesinin değerlendirilmesinde; Anayasa m. 5, Anayasa m. 17 ve Anayasa m. 56 hükümlerine isabetli bir şekilde ayrıca yer verilmiştir. Bu hükümlerin kapsam ve güvenceleri açıklanarak vurgulanmıştır. KDK (Ombudsmanlık), Tavsiye Kararı, B. 2022/874, T. 28.6.2022, parag. 21.

[78] Anayasa Mahkemesi hak sahipliği belgesi vasıtasıyla edinilen tapunun kaybedilmesi ile Anayasa m. 35 hükmünde korunan ve güvence altına alınan *mülkiyet hakkı* arasında doğrudan bağlantı kurarak hak ihlali kararları vermiştir. AYM, Müslim Şentürk, 2019/9279, 03.02.2022; AYM, Sedat Şanlı, 2018/6812, 03.07.2019.

Bireylerin maddi ve manevi kişisel bütünlüğünü korumaktan sorumlu olan devletin idare organları aracılığı ile depremzede vatandaşların başta can güvenliklerini ve mallarının korunmasını, enkaz kaldırma faaliyetlerinin insan onuruna yakışır biçimde ve çevresel etkileri gözetilerek gerçekleştirilmesini, bireylerin fiziksel ve psikolojik sağlığının tekrar inşa edilmesini ve deprem sebebi ile malvarlığında azalma ya da hasar gören vatandaşların bu kayıplarının telafi edilmesini ve kayıplardan dolayı sorumlu kişi ve kurumların sorumluluğunun saptanmasını sağlamak devletin birincil *görevidir*. Deprem sebebi ile bu zararlara maruz kalan depremzede vatandaşların kiracı, misafir ya da ev sahibi olması önemli değildir. Sadece *vatandaş* olarak devlete ve idareye güven ilkesi çerçevesinde yaşamına devam eden birey; hastanede sağlık hakkını, okulda eğitim hakkını, yolculukta seyahat özgürlüğünü ve nihayet konutunda yaşama hakkını kullanmakta ve kamu hizmetinin gereği gibi yürütüldüğü bilgisine güvenmektedir.

KAYNAKÇA

- Akad, Mehmet. *Teori ve Uygulama Açısından 1961 Anayasasının 10. Maddesi*. İstanbul: Fakülteler Matbaası, 1984.
- Akyılmaz, Bahtiyar, Murat Sezginer ve Cemil Kaya. *Türk İdare Hukuku*. 13. Baskı. Ankara: Savaş Yayınevi, 2021.
- Algan, Bülent. *Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Hakların Korunması*. Ankara: Seçkin Yayınevi, 2007.
- Atay, Ender Ethem, Hasan Odabaşı ve Hasan Tahsin Gökcan. *Teori ve Yargı Kararları Işığında İdarenin Sorumluluğu ve Tazminat Davaları*. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2003.
- Balkar, Kemal Galip. "Hizmet Kusuru." *Adalet Dergisi* 46, no. 2 (1955): 95-100.
- Bucaktepe, Adil. "Depremden Dolayı İdarenin Sorumluluğu." *Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 17 18, no. 26-29 (2012-2013): 93-122.
- Duguit, Leon. *Kamu Hukuku Dersleri*. Çeviren: Süheyp Derbil. Ankara: İstiklal Matbaacılık ve Gazetecilik Koll. Ort, 1954.
- Duran, Lutfi. *Türkiye İdaresinin Sorumluluğu*. Ankara: Sevinç Matbaası, 1974.
- Eroğlu, Hamza. *İdare Hukuku Dersleri*. Ankara: Sevinç Matbaası, 1974.
- Gözler, Kemal. *İdare Hukuku*. Cilt 2. Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım, 2019.
- Gözübüyük, A. Şeref, Turgut Tan. *İdare Hukuku, Genel Esaslar I*. Ankara: Turhan Kitabevi, 2016.
- Günday, Metin. *İdare Hukuku*. Ankara: İmaj Yayınevi, 2011.
- Kaboğlu, İbrahim Ö. *Özgürlükler Hukuku*. İstanbul: Afa Yayınları, 1998.
- Karahanogulları, Onur. *Kamu Hizmeti*. Ankara: Turhan Kitabevi, 2002.
- Kili, Suna, Şeref Gözübüyük. *Türk Anayasa Metinleri*. İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, 1985.
- Kozanoğlu, Gonca. *Türk İdare Hukukunda Doğal Afetler Nedeniyle İdarenin Sorumluluğu*. Ankara: Adalet Yayınevi, 2020.

- Lagoutte, Stephaniee, Thomas Gammeltoft-Hansen ve John Cerone. *Tracing the Roles of Soft Law*. Oxford: Oxford University Press, 2016.
- Majinge, Charles. "Housing, Right to." *Max Planck Encyclopedia of Public International Law* (Haziran, 2010): 1-24.
- Moons, Nico. *The Right to Housing in Law and Society*. New York ve Londra: Routledge, 2018.
- Onar, Sıddık Sami. *İdare Hukukunun Umumi Esasları III*. 3. Baskı, İstanbul: İsmail Akgün Matbaası, 1965.
- Örücü, Esin. "Sosyal Kamu Hizmeti." İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası 36, no. 1-4 (1970): 212- 232.
- Özay, İl Han. *Günışığında Yönetim*. İstanbul: Alfa Yayınları, 1986.
- Özdemir, Necdet. *Hizmet Kusuru Teorisi ve İdarenin Sorumluluğu*. Ankara: Yeni Desen Matbaası, 1963.
- Saul, Ben, David Kinley ve Jaqueline Mowbray, *The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: Commentary, Cases, and Materials*. Oxford: Oxford University Press, 2014.
- Ulusoy, Ali. *Türk İdare Hukuku*. Ankara: Yetkin Yayınları, 2022.

Afet Mevzuatından Kaynaklanan Yapısal Sorunlar: Teşkilat, İmar Afları ve Yapı Denetimi

Dilşad Çiğdem SEVER*

Bu makale hakem incelemesinden geçmiştir ve TÜBİTAK–ULAKBİM Veri Tabanında indekslenmektedir.

* Doç. Dr., Atılım Üniversitesi Hukuk Fakültesi İdare Hukuku Anabilim Dalı, cigdemsvr@gmail.com, **ORCID:** 0000-0002-7190-3878

Makale geliş tarihi: 31 Mart 2023 **Makale kabul tarihi:** 20 Haziran 2023

Atıf önerisi: Sever, Dilşad Çiğdem. “Afet Mevzuatından Kaynaklanan Yapısal Sorunlar: Teşkilat, İmar Afları ve Yapı Denetimi.” *Ankara Barosu Dergisi* 81, (Deprem Özel Sayısı-I Kamu Hukuku Ekim 2023): 269-306.

DOI: 10.30915/abd.1380958

AFET MEVZUATINDAN KAYNAKLANAN YAPISAL SORUNLAR: TEŞKİLAT, İMAR AFLARI VE YAPI DENETİMİ

ÖZ

Türkiye’de başta deprem olmak üzere doğal afetlerin gerçekleşmesi beklenmedik bir durum değildir. Bu tür doğal olayları baş edilmesi güç bir afet haline getiren ve bu denli büyük yıkımlara yol açan, risk azaltmak için gerekli önlemlerin alınmaması ve dirençlilik oluşturulmamasıdır. Türkiye’de cumhuriyetin ilk yıllarından beri düzenleme konusu olan afetlerle ilgili mevzuat dağınık bir görünüme sahiptir ve bütüncül politika veya uygulamalar geliştirilmesi için elverişli değildir. Afet risklerinin azaltılması için sağlıklı bir kentleşme ve yapı üretimi sürecinin güvence altına alınması ve buna uygun bir yapı oluşturulması gerekir. Buna karşılık, Türkiye’de 1950’lerden itibaren özel teşkilat oluşturulan afet idareleri etkili olamamış, 2009 yılında AFAD kurularak farklı işlevlerin bu idare altında toplanması da yeterli olmamıştır. Diğer yandan, çok sayıda imar affı ile ruhsatsız veya ruhsata aykırı yapı korunmuş, kentsel dönüşüm süreçleri amaca uygun şekilde gerçekleşmemiştir. 2018 yılında uygulanan imar barışı sonucunda verilen yapı kayıt belgelerinin sayıca fazlalığı ve denetimsiz bir alan yaratması dirençlilik konusundaki güçlükleri artırmıştır. İmar barışı düzenlemelerinde yer alan ve depreme dayanıklılığın malikin sorumluluğu olduğu hükmü idarenin sorumluluğunu ortadan kaldırmadığı gibi, tam tersine kayıt altına alınan bu ruhsatsız yapılarda riskin öngörülmesi daha mümkün hale gelmiştir. Dirençli kentleşmenin önünde bu şekilde bir engel oluşturan imar aflarına eşlik eden yapı denetimi süreçleri sorunu daha büyük hale getirmiştir. Yapı denetim şirketlerine devredilen bu işlevin kamusal niteliği gözetilmeksizin yapılan yasal düzenlemeler bu denetimin yeterince etkili olmasını sağlayamamıştır. Tüm bu yapısal sorunlar afet riski azaltmayı giderek zor hale getirmiştir.

Anahtar Kelimeler:

afet yönetimi

dirençlilik

afet risk azaltma

İmar barışı

yapı denetim kuruluşları

STRUCTURAL PROBLEMS ARISING FROM DISASTER LEGISLATION: ORGANISATION, ZONING RECONCILIATIONS AND BUILDING INSPECTION

ABSTRACT

The occurrence of natural disasters, especially earthquakes, is not unexpected in Turkey. It is the failure to take necessary actions to reduce risks and to build resilience that makes natural disasters difficult to cope with and causes such great destruction. The legislation on disasters in Turkey, which has been the subject of regulation since the first years of the republic, has a disorganized appearance and is not suitable for developing holistic policies or practices. In order to reduce disaster risks, a safe urbanization and building production process should be secured and an appropriate structure must be established. On the other hand, disaster management authorities, which have been established as special organizations since 1950s in Turkey, have not been effective, and the gathering of different functions under this authority by establishing AFAD in 2009 has not been sufficient. On the contrary, many zoning reconciliations have protected non-licensed buildings, and urban reconstruction processes have not been carried out in accordance with the purpose. In 2018, the high number of building registration certificates issued because of the zoning reconciliations and the creation of an uncontrolled area increased the difficulties in resilience. The provision in the zoning reconciliations regulations that earthquake resilience is the responsibility of the owner does not eliminate the responsibility of the administration, on the contrary, it has become more possible to foresee the risk in these registered unlicensed buildings. The building inspection processes accompanying the zoning reconciliations, which thus constitute an obstacle to resilient urbanization, have made the issue even bigger. Legislative regulations enacted without considering the public nature of this function, which has been transferred to building inspection companies, have not ensured that this inspection is sufficiently effective. All these structural problems have made disaster risk reduction increasingly difficult.

Keywords:

Disaster management

resilience

disaster risk reduction

zoning reconciliation

building inspection companies

GİRİŞ

Hükümetlerarası İklim Değişikliği Paneli'nin (IPCC) tanımıyla afet; “Bir topluluğun veya toplumun normal işleyişinde, kırılgan sosyal koşullar ile etkileşimde bulunan tehlikeli fiziksel olaylar nedeniyle yaygın insani, ekonomik veya çevresel etkiler ortaya çıkaran ve kritik insan ihtiyaçlarını karşılamak için acil durum müdahalesi ve kurtarma için harici destek gerektirebilen şiddetli değişikliklerdir”. Afet riski ise, yine IPCC tarafından yukarıdaki tanım doğrultusunda yaşanan afet sonucunda belirli bir süre boyunca önemli değişiklikler ortaya çıkma olasılığı olarak tanımlanır.^[1]

Bu kapsamda, afet yönetimi; yeni afet risklerinin önlenmesi, var olan afet risklerinin azaltılması, dirençliliğin güçlendirilmesi ve afetlere bağlı kayıpların azaltılması süreçlerini, yani risk ve kriz yönetimini içerir.^[2] Risk yönetiminin en önemli unsuru olan dirençlilik (*resiliency*), “bir sistemin ya da topluluğun şoklar ve streslere maruz kalması karşısında temel yapı ve fonksiyonlarını sürdürerek ve gerekli koruma ve yenilemeyi de içerecek biçimde zamanında ve etkin bir şekilde dayanıklılık gösterme, absorbe etme, uyum ve dönüşüm süreçlerinden geçmesi”ni ifade eder.^[3] Kriz yönetimi ise afet anı ve sonrasında acil durum müdahaleleri ile sonraki destek hizmetlerini kapsar.

- [1] “Managing the Risks of Extreme Events and Disasters to Advance Climate Change Adaptation. Special Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change”den çevirerek aktaran: Çiğdem Tuğaç, “Bütünleşik Afet Riski Azaltımı ve İklim Değişikliğine Uyum Yaklaşımı Üzerine Bir Değerlendirme,” *Afet ve Risk Dergisi* 4, no. 1 (2021): 5. Bununla birlikte Türkiye’de mevzuattaki afet tanımının bu şekilde olmadığını belirtmek gerekir. AFAD Kuruluş Kanunundaki tanımla afet; Toplumun tamamı veya belli kesimleri için fiziksel, ekonomik ve sosyal kayıplar doğuran, normal hayatı ve insan faaliyetlerini durduran veya kesintiye uğratan doğal, teknolojik veya insan kaynaklı olaylardır. Bu tanım yukarıdaki tanımdaki unsurların hepsini içermemektedir.
- [2] “Afet Riskinin Azaltılması ve İklim Değişikliğine Uyumun BM Sürdürülebilir Kalkınma İşbirliği Çerçevesine Entegre Edilmesi: Dirençli Toplumlar Oluşturmaya Yardımcı Olmak için İklim ve Afet Risk Yönetiminin Kullanılmasına İlişkin Kılavuz,” BM Afet Risk Azaltma Ofisi Yayını, 2020. (<https://www.undrr.org/publication/integrating-disaster-risk-reduction-and-climate-change-adaptation-un-sustainable>)
- [3] The Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030, Birleşmiş Milletler (<https://www.undrr.org/publication/sendai-framework-disaster-risk-reduction-2015-2030>) Çiğdem Tuğaç’ın makalesindeki çeviriden yararlanılmıştır. Tuğaç, “Bütünleşik,” 4.

Afetler konusundaki hukuki düzenlemelerin amacı dirençliliğin sağlanmasıyla afetlerde önlenebilecek nitelikteki zararlara yol açan koşullar ile oluşan olumsuz etkilerin ortadan kaldırılması ve etkili acil müdahalenin yapılabilmesidir. Bu nedenle, mevzuatta kurulan idari yapıların niteliği, ne denli etkin ve teknik anlamda yetkin olduğu, karar alma mekanizmalarının nasıl öngörüldüğü, güvenceleri zayıflatan veya istisna getiren normlar, afet öncesindeki önlemler ve afet sonrası müdahale sırasında uygulanması gereken ilke ve kurallar bir bütün olarak son derece önemlidir.

6 Şubat 2023 tarihinde yaşanan Maraş ve Hatay merkezli depremlerin getirdiği büyük yıkım ve kayıplar afet mevzuatı ve afetle ilgili kurumların işleyişini temel gündem maddesi haline getirmiştir. Bu yıkımı bir daha yaşamamak için Türkiye'nin afet yönetimi mevzuatı ve politikalarının bütüncül olarak ve detaylı bir şekilde gözden geçirilmesi gerekmektedir. Ne yazık ki görünen tablo deprem kuşağında olan ülkemizde özellikle bu bölgede öngörülebilir^[4] bir felakete yeterince hazırlanılmadığı ve müdahalede de çok önemli eksiklerin bulunduğu, bütüncül bir planlamanın yeterli düzeyde uygulanmadığıdır. Bunların bir kısmı mevzuattan, önemli bir kısmı da koordinasyon eksikliği, liyakatsizlik, kaynakların doğru kullanılmaması ve popülist politikalardan kaynaklanmaktadır. Elbette bu sorunların tamamını derinlemesine incelemek bu çalışmanın sınırlarını aşmakla birlikte, çalışmanın amacı yaşanan bu yıkıma yol açan sorunlara bütüncül anlamda ve yapısal olarak işaret edebilmektir. Bu kapsamda; afet mevzuatının gelişimi ve durumundan ana hatlarıyla bahsedildikten sonra afet yönetimi teşkilatı ve karar alma süreçlerine ilişkin bazı sorunlar (II), imar aflarının etkisi (III) ile yapı denetimi süreçleri (IV) ele alınmıştır.

[4] Kahramanmaraş (2021) ve Hatay (2022) İl Afet Risk Azaltma Planlarına bakıldığında kısa süre içerisinde 7,5 büyüklüğünde depremler yaşanması senaryosu detaylı bir şekilde ele alınmıştır: <https://kahramanmaras.afad.gov.tr/kurumlar/kahramanmaras.afad/e-kutuphane/IL-PLANLARI/KAHRAMANMARAS%CC%A7-IL-AFET-RISK-AZALTMA-PLANI2022.pdf>; <https://hatay.afad.gov.tr/il-planlari>

I. TÜRKİYE'DE AFET MEVZUATININ GELİŞİMİ

Osmanlı İmparatorluğu'nda depremle ilgili ilk düzenlemeler 1509 yılında yaşanan ve “Küçük Kıyamet” olarak anılan Büyük İstanbul Depremi'nin hasar tespitinden sonra alınan kararlar ve 1510 yılının sonuna dek süren imar süreciyle karşımıza çıkar.^[5] 18. ve 19. yüzyıllarda da önemli etkilere yol açan depremler ve ardından 1940'larda yaşanan büyük depremlerden sonra^[6] Cumhuriyet tarihinde erken tarihlerden başlayarak konuyla ilgili çeşitli düzenlemeler yapılmıştır.

1930 tarihli 1580 sayılı Belediye Kanunu ve 1593 sayılı Umumi Hıfzı-sıhha Kanunu kentleşme ve yapılarla ilgili hükümler içeriyordu. Bundan kısa bir süre sonra 1933 tarihli 2290 sayılı Belediye, Yapı ve Yollar Kanunu ile yapılara ilişkin düzenlemeler getirilmiş,^[7] 1956 tarihli 6785 sayılı İmar Kanunu ile bu Kanun yürürlükten kalkmıştı. Kentleşmenin farklı bir aşamasına geldiğinde bu kanun da 1983 tarihli 3149 sayılı İmar Kanunu ile kaldırılmış, konuyla ilgili yetkileri de içeren 2005 tarihli 5393 sayılı Belediye Kanunu ile 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu kabul edilmiştir.^[8]

- [5] İstanbul'da 342 yılından bu yana çeşitli depremlere ilişkin bilgi varsa da bilinen en büyük ve imarla ilgili kaynaklara ulaşılabilen, Osmanlı tarihinde bilinen ilk hasar raporunun hazırlandığı 1509 İstanbul depremi hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. N. N. Ambraseys, “The Earthquake of 1509 in the Sea of Marmara, Turkey, Revisited,” *Bulletin of the Seismological Society of America*, 91, no. 6 (2001): 1397–1416.
- [6] 1940-1944 arasında Türkiye'de 5.5 ve üzeri 12 deprem yaşanmıştır. Bunlardan 7 ve üstü olan üçünde 11000 civarında insan hayatını kaybetmiştir. Boğaziçi Üniversitesi Kandilli Rasathanesi, <http://www.koeri.boun.edu.tr/sismo/2/deprem-bilgileri/buyuk-depremler/>
- [7] İmar hukukunun kökenlerini Osmanlı İmparatorluğu'nda da bulmak mümkündür. Türuk ve Ebniye Nizamnamesi Tanzimat Dönemi'nde 1864 yılında, Ebniye Kanunu Abdülhamit döneminde 1882 yılında; Arazi Kanunu İse 1858 yılında çıkarılmıştır. Gökhan Özkan, “Türkiye'de Yapı Denetim Sistemi İle İlgili Yaklaşımlar,” (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Yıldız Teknik Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü, 2005), 7.
- [8] 2005 yılında çıkan 5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun 53. maddesi ve 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 69. maddelerinde belediye ve il özel idarelerine afet ve acil planlarını yapmak, afet zararlarını azaltmak, halkı eğitmek, gerekli donanımı hazırlamak gibi görevler verilmiştir. Bunun dışında 2010 yılında Belediye Kanunu'na

Depreme dayanıklılık anlamında veya afet sonrası yeniden yapılaşmaya ilişkin düzenlemeler de eski tarihlere dayanır. İlk olarak 1939 Erzincan depreminin ardından 1940 yılında 3773 sayılı “Erzincan’da ve Erzincan Depreminden Müteessir Olan Mıntıkalarda Zarar Görenlere Yapılacak Yapılar Hakkında Kanun” kabul edilmiştir. Aynı yıl “Zelzele Mıntıklarında Yapılacak İnşaata Ait İtalyan Yapı Talimatnamesi”, 1944 yılında “Zelzele Mıntıkları Muvakkat Yapı Talimatnamesi”, 1949 yılında “Türkiye Yersarsıntısı Bölgeleri Yapı Yönetmeliği”, 1953 yılında “Yersarsıntısı Bölgelerinde Yapılacak Yapılar Hakkında Yönetmelik”, 1962 yılında “Afet Bölgelerinde Yapılacak Yapılar Hakkında Yönetmelik” kabul edilmiş, bu yönetmelik 1968, 1975, 1998 yıllarında isim değişikliği olmaksızın yenilenmiş; 2007 yılında çıkarılan “Deprem Bölgelerinde Yapılacak Binalar Hakkında Yönetmelik” ise 2018 yılında kabul edilen “Türkiye Bina Deprem Yönetmeliği” ile yürürlükten kaldırılmıştır. Şu anda bu yönetmelik ile 7269 sayılı Kanuna dayanılarak çıkarılan “Afet Bölgelerinde Yapılacak Yapılar Hakkında Yönetmelik” yürürlüktedir.

Doğrudan afetlerle ilgili olarak 1943 yılında 4373 sayılı “Taşkın Sulara ve Su Baskınlarına Karşı Korunma Kanunu” yürürlüğe girmiş, 1944 yılında genel anlamda depremlere ilişkin olan 4623 sayılı “Yer Sarsıntılarında Evvel ve Sonra Alınacak Tedbirler Hakkında Kanun”, 1956 yılında ise hala yürürlükte olan 7269 sayılı “Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlar Hakkında Kanun” kabul edilmiştir.

Afetlerde yapılacak yardımlar ve sunulacak hizmetler konusunda 7269 sayılı Kanun dışında özgül düzenlemeler yapma ihtiyacı da doğmuştur. 1977 yılında “Tabii Afetlerde Zarar Gören Çiftçilere Yapılacak Yardımlar Hakkında Kanun” çıkarılmıştır. 1992 Erzincan Depremi’nin ardından 3838 sayılı “Erzincan, Gümüşhane ve Tunceli İllerinde Vuku Bulan Deprem Afeti İle Şırnak ve Çukurca’da Meydana Gelen Hasar ve Tahribata İlişkin Hizmetlerin Yürütülmesi Hakkında Kanun” kabul edilmiş, 1995 yılında bu hizmetlere ilişkin genel kanun olan 4123 sayılı “Tabii Afet Nedeni ile Meydana Gelen Hasar ve Tahribata İlişkin Hizmetlerin Yürütülmesine Dair Kanun” yürürlüğe girmiştir. Kasım 1999’da çıkarılan 582 sayılı “Afetten Doğan Zararların Giderilmesi Hakkında KHK” ile 1999 depremine özgül düzenlemeler yapılmıştır.

eklenen 73. madde hükmü belediyelere kentsel dönüşüm açısından da yetki vermektedir.

1999 depreminde yapı denetimi konusunun daha fazla gündeme gelmesiyle birlikte daha önce imar kanunlarında yer alan yapı denetimi önce bir KHK ile, sonra ayrı bir kanunla düzenlenerek 2001 yılında 4708 sayılı “Yapı Denetimi Hakkında Kanun” kademeli olarak yürürlüğe girmiştir. Yine Gölcük depremi sonrasında 587 sayılı Zorunlu Deprem Sigortasına Dair KHK ile Doğal Afet Sigortaları Kurumu (DASK) kurulmuş; 2012 yılında 6305 sayılı “Afet Sigortaları Kanunu” ile yeniden düzenlenmiş ve bu Kanun nedeniyle afet mevzuatında da belli değişiklikler yapılmıştır.^[9]

Her ne kadar imar kanunlarında ve belediye mevzuatında ilgili maddeler olsa da bu hükümlerin yetersiz kalması nedeniyle kentsel dönüşüm konusunda 2012 yılında 6306 Sayılı “Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun” yürürlüğe girmiştir.

Bu süreçte kanunlar dışında çok sayıda yönetmelik de kabul edilmiştir. Bunlar arasında 2011 tarihli Afet Ve Acil Durum Harcamaları Yönetmeliği, 2014/18 sayılı Acil Durumlarda Koordinasyon Genelgesi, 2013 yılında kabul edilen Afet Ve Acil Durum Müdahale Hizmetleri Yönetmeliği sayılabilir.

Afetle ilgili mevzuatın dağınıklığı, düzenlemelerin önemli bir kısmının eski tarihli olması ve çok defalar değişmiş olması nedeniyle normlar arasındaki bağlantıların kopması gibi sorunların yanı sıra popülist politikalarla imar afları çıkarılması, afet sonrası ani ve çok düşünülmeden düzenlemeler

[9] Afetle ilgili düzenlemeler elbette bunlarla sınırlı da değildir. Kollukla ilgili mevzuatta, çevresel etkiler nedeniyle Nükleer Düzenleme Kanunu, Türk Petrol Kanunu, Biyogüvenlik Kanunu; iş mevzuatı, olağanüstü dönemlerdeki yayın ve haberleşmeyle ilgili olarak Radyo Ve Televizyonların Kuruluş Ve Yayın Hizmetleri Hakkında Kanun ile Ulaştırma ve Haberleşme Hizmetlerinin Olağanüstü Hallerde ve Savaşta Ne Suretle Yürütüleceğine Dair Kanun, afetlerde karayolları inşasıyla ilgili olarak Karayolları Genel Müdürlüğünün Hizmetleri Hakkında Kanun, Toplu Konut Kanunu, Sosyal Hizmet Kanunu ve daha çok sayıda kanunda afetlerle ilgili özel düzenlemelere yer verilmiştir.

yapılması^[10], geçici maddeler veya kanunlarla çözüm üretilmeye çalışılması gibi çok sayıda sorun karşımıza çıkmaktadır.^[11]

II. AFAD'IN YAPILANMASI VE AFETE İLİŞKİN KARAR ALMA SÜREÇLERİ

Afet risklerinin azaltılması ve afet sonrası müdahale, ulusal ve hatta uluslararası düzeyde hareket eden kamu, özel sektör ve sivil topluma ait çeşitli aktörlerin sürekli, uyumlu ve koordineli çabalarını gerektirir. Afet yönetiminin farklı disiplinlerden teknik uzmanlıktan yararlanılması gereken çok aktörlü bir yapı olması gerekliliği nedeniyle teşkilat ve görevlerin hangi birimlerce ve nasıl yerine getirileceği önemli bir meseledir.

Afet teşkilatlanması kendine özgü bazı ilkelerle tanımlanır: (1) Etkililik, (2) Adem-i merkezîyet, (3) İşbirliği, (4) Tabiiyet, (5) Koordinasyon, (6) Aktivasyon, (7) Yedeklilik (birden fazla olma). Bu ilkeler doğrultusunda afet yönetiminin teşkilatlanmasında bir yandan yerindenlik ve yerel ihtiyaçlar gözetilecek, ancak bir yandan da kurumlar arası koordinasyon ve işbirliği sağlanacak ve belli durumlarda makamların birbirine tâbi olması gerekecektir. Bu açıdan, afet mevzuatında tüm bu ilkeler dikkate alınarak yetki normlarının ve bu yetkileri hangi makamların nasıl kullanacağını iyi biçimde belirlenmesi afetin etkili bir şekilde yönetilmesini de sağlayacaktır.^[12]

Türkiye’de depreme özgü ilk teşkilat 1953 yılında kurulan Bayındırlık Bakanlığı Yapı ve İmar İşleri Reisliği bünyesindeki deprem bürosudur. Daha sonra 1955 yılında bu büro DE–SE–YA (Deprem, Seylap, Yangın)

[10] Depremden sonra depremezdelere yönelik vergi affı, sosyal güvenlik hakları, toplu konut, engelli hale gelmeye özgü haklar, yardım vb. özgül ve geçici haklar sağlanmasına yönelik çok sayıda kanun teklifinin yanı sıra 9 Mart tarihine kadar aşırı denebilecek bir hızla yapısal değişiklikler öneren on altı kanun teklifi verilmiştir.

[11] Bu eğilimi takip edecek şekilde 7441 sayılı Afet Yeniden İmar Fonu Kurulması Hakkında kanun 21 Mart 2023 tarihinde yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. 14 Mart 2023 tarihinde ise çok eleştirilen bir konu olan yapı denetim şirketlerinin denetimsizliğini azaltmak amacıyla çıkarıldığı anlaşılan “Yapı Denetim Kuruluşlarının Faaliyetlerinin Denetlenmesi, İdari Müeyyide Uygulanması Ve İdari Para Cezalarının Tahsil Edilmesinin Usûl Ve Esaslarına Dair Tebliğ” yayımlanmıştır.

[12] Andreas Walus, *Katastrophenorganisationsrecht: Prinzipien der rechtlichen Organisation des Katastrophenschutzes* (Bonn: Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe, 2012), 17.

şubesine dönüştürülmüş ve afet zararlarının azaltılması çalışmaları da bu şube tarafından yürütülmüştür. 1958 yılında 7126 sayılı Sivil Savunma Kanunu kabul edilmiş ve İçişleri Bakanlığı'na bağlı Sivil Savunma Genel Müdürlüğü de afetlerle ilgili yetkilerle donatılmış, sivil savunma fonu kabul edilmiştir. 1960 yılında Bayındırlık ve İskân Bakanlığı bünyesinde Afet İşleri Dairesi Başkanlığı kurulmuş, 1964 yılında Afet İşleri Genel Müdürlüğü şeklinde teşkilatlanmıştır. 1968 yılında 7269 sayılı Kanunda önemli değişiklikler yapılmış ve Afetler Fonu oluşturulmuştur. Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'nca hazırlanan 1988 tarih ve 12777 sayılı "Afetlere İlişkin Acil Yardım Teşkilatı ve Planlama Esaslarına Dair Yönetmelik" uyarınca İlçe Kurtarma ve Yardım Komiteleri, valilerin yönetiminde İl Kurtarma ve Yardım Komiteleri, ili aşan olaylarda ise Afetler Merkez Koordinasyon Kurulu kurulmuş; Bakanlar Kurulu'nun 1996 tarih ve 8716 sayılı kararıyla "Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi Yönetmeliği" çıkarılmıştır. Tüm bu süreçte koordinasyon görevi Bayındırlık ve İskan Bakanlığı tarafından yürütülmüştür.

1999 yılında yaşanan Gölcük depreminden sonra 4452 Sayılı Yetki Kanunu^[13] doğrultusunda çok sayıda KHK çıkarılmıştır. 1999 yılında 583 sayılı KHK ile Türkiye Acil Durum Yönetimi Başkanlığı kurulmuş, Başkanlık 2000 yılında Genel Müdürlüğe dönüştürülmüş, 586 sayılı KHK ile de sivil savunma birlik ve müdürlükleri kurulmuştur. 2009 yılında çıkarılan 5902 sayılı "Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun" ile Başbakanlık'a bağlı Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı (AFAD) kurulmuş ve daha önce birden çok teşkilatın görevleri bu Başkanlık altında toplanmıştır. Bu Kanuna dayanılarak 2011 yılında 2011/1320 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile "Türkiye Afet Risklerinin Azaltılması Platformunun Görev ve Çalışma Esasları"nın kabul edilmesiyle birlikte çok aktörlü bir platform oluşturulmuştur. Sendai çerçevesinde de tavsiye edilen bir yapı olan Platformun Yönergesi ancak 2018 yılında oluşturulmuş; açılış toplantısı 2020 yılında yapılmış ve daha sonra da bir toplantıya veya rapora rastlanmamıştır. Yani katılımcı ve çoğulcu bir yapı gibi görünen tek yapı 2011 yılında kâğıt üstünde kurulup ilk ve tek toplantısını dokuz yıl sonra yapmıştır. Üyeleri bakan oluru ile belirlenen bu Platformun üyelerinin kim olduğu hakkında AFAD'ın web sitesinde veya internet aramalarında

[13] Kabul Tarihi: 27.08.1999, Doğal Afetlere Karşı Alınacak Önlemler ve Doğal Afetler Nedeniyle Doğan Zararların Giderilmesi İçin Yapılacak Düzenlemeler Hakkında Yetki Kanunu.

bilgi edinilememiştir. Bu haliyle Platformun Türkiye adına AFAD tarafından Ekim 2022’de BM Afet Risk Azaltma Ofisi’ne sunduğu gönüllü raporda^[14] yer almaktan başka bir işlevi olmamıştır.

AFAD, kurulduğu 2009 yılından bu yana aynı şekilde kalmamış, 4 sayılı CBK ile yeniden düzenlenmiştir. Kanunun ilk halinde Başbakanlığa bağlı bir yapı olan AFAD içinde; bakanlar düzeyinde temsili içeren Afet ve Acil Durum Yüksek Kurulu^[15]; kurum ve kuruluşlar ile sivil toplum kuruluşları arasındaki koordinasyonu sağlamak amacıyla kurulan ve katılımcı bir yapı olan Afet ve Acil Durum Koordinasyon Kurulu^[16]; üniversite ve sivil toplum örgütleri temsilcilerini de içeren Deprem Danışma Kurulu^[17] bulunmaktaydı. Bunlar dışında, afet türüne özgü danışma kurulları kurulabileceği de öngörülmüştü. 2018 yılında AFAD 4 sayılı CBK ile yeniden yapılandırırken Yüksek Kurul ile Koordinasyon Kurulu’na yer verilmemiş, Danışma Kurulu başta korunmuş, 2020 yılında^[18] o da kaldırılmıştır. Geline nokta AFAD, İçişleri Bakanlığı’na bağlı ve tamamen “başkancı” bir yapı haline getirilmiş, işbirliği ve koordinasyon görevi başkana verilmişse de AFAD’ın yapılanması

[14] <https://sendaiframework-mtr.undrr.org/publication/turkiye-voluntary-national-report-mtr-sf> (son erişim: 06.06.2023)

[15] Başbakan veya görevlendireceği Başbakan Yardımcısının başkanlığında, Milli Savunma, İçişleri, Dışişleri, Maliye, Milli Eğitim, Bayındırlık ve İskan, Sağlık, Ulaştırma, Enerji ve Tabii Kaynaklar ile Çevre ve Orman bakanlarından oluşuyordu.

[16] Başbakanlık Müsteşarının başkanlığında, Milli Savunma, İçişleri, Dışişleri, Maliye, Milli Eğitim, Bayındırlık ve İskân, Sağlık, Ulaştırma, Enerji ve Tabii Kaynaklar, Çevre ve Orman bakanlıkları ve Devlet Planlama Teşkilatı müsteşarları, AFAD Başkanı, Türkiye Kızılay Derneği Genel Başkanı ile afet veya acil durumun türüne göre Kurul Başkanınca görevlendirilecek diğer bakanlık ve kuruluşların üst yöneticilerinden oluşuyordu.

[17] Başkanın başkanlığında, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı Temsilcisi, Boğaziçi Üniversitesi Kandilli Rasathanesi ve Deprem Araştırma Enstitüsü Müdürü, Maden Tetkik ve Arama Enstitüsü Genel Müdürü, Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu Başkanı, Türkiye Kızılay Derneği Genel Başkanı, deprem konusunda çalışmaları bulunan ve Yükseköğretim Kurulu tarafından bildirilecek en az on üniversite öğretim üyesi arasından Başkan tarafından belirlenecek beş üye ile akredite edilmiş ilgili sivil toplum kuruluşlarından Başkan tarafından belirlenecek üç üyeden oluşuyordu.

[18] RG-18/9/2020-31248-C.K.-67/7 md.

içinde veya karar süreçlerinde başka kurum ve kuruluşlara, meslek odalarına veya sivil toplum örgütlerine yer verilmemiştir.

2023 depremlerinde AFAD'ın bugüne kadar önlem alma bakımından etkin ve yeterli olmadığı, iş birliği ve koordinasyonun yetersiz kaldığı, deprem ertesi arama kurtarma faaliyetleriyle sonrasında sunulan hizmetler bakımından da sistemin hantal işlediği, bütüncül politikalar ve uygulamalar geliştirilemediği, yine yönetici pozisyonlarına ilişkin liyakat sorunu yaşandığı görülmüştür.

Aslında bu görünüm, 2011 yılından bu yana Türkiye'de idari teşkilatlanmanın ana sorunlarından biri haline gelmiştir. İdari teşkilatlanmada karma ve kolektif karar alma süreçleri yerine çoğu zaman doğrudan cumhurbaşkanı veya kurumların başındaki kişilerce kurulan basit işlemlerin tercih edilmesi çok sayıda kurumda ve karar mekanizmasında yaygın uygulama haline gelmiştir. Kurul tipi yapıların verdiği kolektif kararlar, sadece tek kişinin kontrolünde olmaması ve farklı uzmanlık alanlarından bilginin birleştirilmesi gibi avantajlar içerir ve bu nedenle özellikle teknik uzmanlık gerektiren alanlarda daha sık başvurulan bir yöntemdir. Karma işlemlerde ise nihai olarak idari işlemi kuran tek makam ise de bu makamın işlemi kurması için birden fazla iradenin bir sıra izlenerek örneğin başka makam ya da makamların öneri, onay veya uygun bulmasının ardından işlem kurulmaktadır.^[19] Türkiye'de 668 ve 700 sayılı KHK'ler ile merkezi idarenin aldığı neredeyse tüm karma işlemler basit işleme dönüştürülmüştür.

Bunun bir örneğini afetler bakımından riskli alan kararında da görmek mümkündür. 6306 sayılı Kanun'a göre, riskli alan kararı 2018 öncesinde "Bakanlık veya İdare tarafından Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının görüşü de alınarak belirlenen ve Bakanlığın teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca" alınırken 2018 yılında bu ifade tamamen silinerek "Cumhurbaşkanınca" şeklinde değiştirilmiştir. Bu düzenleme sonrasında ilk başta Bakanlık, yerel yönetim ve AFAD'ın katıldığı bir karma işlem olan riskli alan kararı artık hiçbir kurumun veya uzmanın dahil olmasına gerek olmaksızın tek başına cumhurbaşkanınca alınabilmektedir.

[19] Metin Günday, *İdare Hukuku*, (Ankara: İmaj, 2011), 129; Karma işlemlere bileşik (çoğul) iradeli işlemlerin bir alt başlığı olarak birleşme işlemi de denilmektedir. Akyılmaz-Sezginer-Kaya, *Türk İdare Hukuku*, (Ankara: Savaş, 2021), 365.

Benzer şekilde, afet bölgesindeki belediyelerin yatırım borçlarının ertelenmesi ve terkin etme esaslarını belirleme yetkisi “Maliye Bakanlığı ile Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığının uygun görüşü ve Bayındırlık ve İskan Bakanlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulu”na aitken bu yetki de artık sadece cumhurbaşkanı tarafından kullanılmaktadır.^[20]

Karar alma süreçlerini etkileyen bir başka konu ise liyakat sorunudur. 2009 yılında AFAD ilk kurulduğunda Başkan ve daire başkanları için “kamu veya özel sektörde atanacağı görev alanıyla ilgili en az beş yıllık iş tecrübesine sahip olma” koşulu^[21] varken 2018 yılı itibariyle dört yıllık lisans programından mezun olmak dışında hiçbir koşul kalmamıştır. Bu maddedeki daire başkanı statüsüne karşılık gelen Afetlere Müdahale Genel Müdürü’nün ilahiyat mezunu olması ve Diyanet İşleri Başkanlığı kadrosundan AFAD’a atanabilmesi bu değişikliğin bir sonucudur.

Teknik uzmanlık gerektiren bu tür konularda karar alma süreçlerinin bu yapısı ve personelin atanması için normlarda kriter kalmaması bir yandan keyfilik getirirken, diğer yandan yargısal denetimi de güçleştirebilmektedir. Oysa afet yönetiminde bütüncül yaklaşım ve çok aktörlü yapı ile farklı ölçeklerde bilimsel standartlara göre planlama ve uygulama son derece önemlidir.

III. İMAR AFLARININ AFETLER ÜZERİNDEKİ ETKİSİ

İmar hukuku alanında yapılan düzenlemelere rağmen Türkiye’de çok sayıda imar affı ile imar mevzuatı etkisiz hale getirilmiş durumdadır. İmar afları, hukuka aykırı ve denetimsiz yapılaşmayı cezazırlık, hatta ödüllendirme aracılığıyla meşrulaştıran ve teşvik eden bir uygulamadır ve Türkiye’de hem kentleşme açısından, hem de afetlere dirençlilik bakımından sorunların en önemli kaynaklarından biridir.

Türkiye’de imar aflarının tarihi, kentleşmenin yeni gelişmeye başladığı 1948 yılına kadar gider.^[22] Bunların her birinin kapsamı aynı olmamakla

[20] 4123 sayılı Kanun’un 6. maddesinin dördüncü fıkrası.

[21] 5902 sayılı Kanun’un 20. maddesinin ikinci fıkrası. İl müdürleri için de beş yıl yerine üç yıl deneyim koşulu aranmıştır.

[22] Bunların tamamının incelenmesi çalışmanın sınırlarını aşmakla birlikte, imar affı niteliğinde ilk çıkartılan kanun 1948 tarihli 5218 sayılı kanundur (Ankara özelinde), yine 1948’de 5228 sayılı Kanun, 1949 yılında 5431 sayılı, 1953 yılında 6188 sayılı,

birlikte başlarda bunların kentlerin kalabalıklaşmasına bağlı olarak belli şehirlerle sınırlı olduğu, sonrasında ise yine belli koşulları olduğu görülür.^[23] Bu açıdan, neo-liberal politikaların başladığı ve kentleşme anlamında da farklı bir aşamayı ifade eden 1980'ler (özellikle 1984-1988 arasında) ve sonrasında imar aflarının kapsamının genişlediği ve tapu tahsis belgesi verilmesine kadar ilerlediği görülür.^[24] Buna karşılık, deprem sonrasında da en fazla tartışma konusu olan, 2018 yılında adına imar affı değil, ne anlama geldiği meçhul bir terim olarak "imar barışı" olarak anılan ve 7143 sayılı Kanun'la İmar Kanunu'na eklenen geçici 16. maddedir.^[25] Çalışmada imar barışı esas alınıp her imar affı tek tek değerlendirilmeyecek olmakla birlikte, idarenin sorumluluğu bakımından diğer afların da benzer sonuçlara sahip olduğunu belirtmek gerekir.

İdarenin deprem nedeniyle sorumluluğundaki temel tartışma, mücbir sebep ve beklenmeyen hal nedeniyle sorumluluğun azalması veya ortadan kalkması sorunudur. Gelişen teknoloji karşısında öngörülemezlik unsurunun zayıflaması ve bu doğrultuda öngörülebilecek tedbirlerle zararların önlenmesi ihtimali, idarenin risk azaltma kapsamında gerekli denetimleri yeterince yapmaması (ihmali eylem) nedeniyle idarenin sorumluluğunu

1959 yılında 7367 sayılı, 1963 yılında 327 sayılı, 1966 yılında 775 sayılı (Gecekondu Kanunu), 1983 yılında 2805, yine 1983 yılında 2960 sayılı (Boğaziçi), 1986 yılında 3290 sayılı, 1984 yılında 2981 sayılı (ilk defa tapu tahsisi), 1987 yılında 3366 sayılı, 1988 yılında 3414 sayılı, 2001 yılında 4706 sayılı; son olarak 2018 yılında 7143 sayılı Kanun çıkarılmıştır. Bunun dışında imar affı anlamına gelen hükümler içeren şu kanun değişiklikleri de bulunmaktadır: 2003 yılında 4833, 2003 yılında 5027, 2005 yılında 5377, 2005 yılında 5398 (kıyı kanunu) sayılı Kanunlar.

- [23] Detaylar için bkz. Abdülkerim İlgün ve Hüseyin Uysal, "Türkiye'de İmar Affı/İmar Barışı Kanunlarının Uygulamaları ve Karşılaşılan Sorunlar: Alanya Örneği," *Türkiye Arazi Yönetimi Dergisi* 4, no. 1 (2022): 1-11; Elifnur Kalfa Ünal, "Süreç Modeli Çerçevesinde Türkiye'nin İmar Barışı Politikasının Çözümlemesi," (Yayımlanmamış yüksek lisans tezi, Pamukkale Ü. 2022), 37-48; Mehmet Akalın, *Kente Karşı İşlenen Suçların Faili: İmar Afları*, (Gaziantep: İKSAD Yayınları, 2018), s. 25-81.
- [24] Bu aşamaların kentleşme açısından izdüşümünü ve dönemlerin karakteristik özellikleri için bkz. Suna Ersavaş Kavanoz ve Nisa Erdem, "İmar Barışı Uygulamasının Değerlendirilmesi: Trabzon Örneği," *Planlama Dergisi* 32, no. 2 (2022): 211.
- [25] Ilgın Özkaya Özlüer, "İmar Barışı Düzenlemesine Hukuki Bir Yaklaşım," İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi 9, no. 2 (Aralık 2018): 317.

gündeme getirmiştir.^[26] Danıştay, 1993 yılında heyelan nedeniyle zarar doğmasında ruhsatsız kahvehaneyle ilgili idarenin denetim ve yıkım yükümlülüğünü yerine getirmemesi,^[27] 1997 yılında idarenin lojman olarak satın aldığı binanın depreme dayanıklılığını dikkate almaması nedeniyle mücbir sebep iddiasını dikkate almamış ve idarenin sorumluluğuna hükmetmiştir.^[28] Olayların özelliklerine göre idarenin gerekli önlemleri alıp almadığı doğrultusunda hizmet kusuru nitelmesi yapılabilmektedir.^[29] Depremden zarar gören yapıların değerlendirilmesinde en önemli unsurlardan biri de imar mevzuatına uygunluk olduğundan hizmet kusuru değerlendirmesinde imar aflarının etkisi son derece önemlidir.

A) İMAR BARIŞI İDARELERİN AFET RİSKİ TAŞIYAN YAPILARI DENETLEME YÜKÜMLÜLÜĞÜNÜ ORTADAN KALDIRIR MI?

İmar barışı, yapı kayıt belgesi adı altında geçici bir statü geliştirmesi ve kapsamının çok geniş olması ile depreme dayanıklılık konusunda malik sorumluluğunu düzenlemiş olması bakımından diğer imar aflarından farklılaşır. Bu yasanın kabulünden sonra imar barışı kapsamında Türkiye genelinde toplam 7.085.969 yapı kayıt belgesi verilmiştir; bunların 5.848.927'sini konuttur. Maraş merkezli depremlerin etkilediği 10 ildeki yapı kayıt belgesi sayısı ise 294.166'dır.^[30]

[26] Gürsel Kaplan, İdari Yargılama Hukuku, (Bursa: Ekin, 2022), 314; Akylmaz-Sezginer-Kaya, *Türk İdari Yargılama Hukuku*, (Ankara: Savaş, 2022), 595.

[27] 10.Daire, E. 1993/724, K. 1993/3146, 13.09.1993.

[28] Danıştay İDDGK, E.1995/752, K. 1997/57, 17.1.1997.

[29] Mücbir sebep iddiasının dikkate alınmadığı veya zararın ağırlaşması nedeniyle idarenin sorumlu tutulduğu bazı örnekler için bkz. İDDK, E. 2008/11, K. 2009/3108, 17.12.2009; İDDK., E. 2013/2411 K. 2015/1784 T. 13.5.2015; 6. Daire, E. 2004/1477, K. 2004/2115, 12.04.2004; 11. Daire, E. 2005/1353 K. 2007/6248 T. 29.6.2007; 6. Daire, E. 2004/4177 K. 2006/6675 T. 29.12.2006; 6. Daire, E. 2007/7854 K. 2009/35 T. 09.01.2009.

[30] "Adana'da 59 bin 247, Adıyaman'da 10 bin 629, Diyarbakır'da 14 bin 719, Gaziantep'te 40 bin 224, Hatay'da 56 bin 464, Kahramanmaraş'ta 39 bin 58, Kilis'te 4 bin 897, Malatya'da 22 bin 299, Osmaniye'de 21 bin 107, Şanlıurfa'da 25 bin 521 yapı kayıt belgesi." Bakan Kurum uygulamanın sonunda hedefin ne olduğunu da şu şekilde ifade etmişti: «İmar barışında hedefe ulaşıldı: Devletin kasasına 25 milyar 592 milyon

On iki fıkralık maddenin birinci fıkrasına göre; “afet risklerine hazırlık kapsamında” ruhsatsız veya ruhsat ve eklerine aykırı yapılar kayıt bedeli karşılığında yapı sahibinin beyanına göre kayıt altına alınmıştır. Maddenin devamında yapı kayıt belgesinin yapının kullanım amacına yönelik olduğu ve geçici olarak su, elektrik ve doğalgaz bağlanabileceği; bu yapılarla ilgili yıkım kararları ile tahsil edilemeyen idari para cezalarının iptal edileceği belirtilmiştir.^[31] Maddenin 10. fıkrasına göre ise, “*Yapı Kayıt Belgesi, yapının yeniden yapılmasına veya kentsel dönüşüm uygulamasına kadar geçerlidir. Yapı Kayıt Belgesi düzenlenen yapıların yenilenmesi durumunda yürürlükte olan imar mevzuatı hükümleri uygulanır. Yapının depreme dayanıklılığı hususu malikin sorumluluğundadır*”.^[32]

Söz konusu imar barışının bu denli geniş kapsamlı olması ve aynı zamanda depreme dayanıklılığın malikin sorumluluğunda olduğunun belirtilmesi deprem sonrası imar aflarının çok tartışılmasına neden olmuştur. Bu bakımdan, öncelikle Anayasa Mahkemesi’nin önüne gelmeyen ve depreme

TL girdi.» (bu dönemde dolar 4 TL civarındaydı-yazar notu) <https://www.dw.com/tr/i%CC%87mar-bar%C4%B1%C5%9Flar%C4%B1-depremden-nas%C4%B1l-rol-oynad%C4%B1/a-64690690>. Çevre ve Şehircilik Bakanlığının imar barışı tanıtım broşüründe *imara aykırı yapıların yapı stokunun %50’sini oluşturduğu tespitine yer verilmişti*. Büyük bir deprem beklenen İstanbul’da deprem olmaksızın 2019 yılında yıkılan yapının da imar barışından yararlandığı ortaya çıkmıştı. Aktaran: Can Bulubay, “İmar Barışının Kentsel Korumaya Yönelik Olumsuz Etkilerinin İstanbul Tarihi Yarımada Perspektifinden İncelenmesi,” *Planlama Dergisi* 31, no. 3 (2021): 480-499.

[31] Boğaziçi Kanunu da kapsamda olmakla birlikte Anayasa Mahkemesinin 24/9/2020 tarihli ve E.:2019/21; K.:2020/51 sayılı Kararı maddenin bu kısmı Anayasa’nın 56. ve 63. maddelerine aykırı bulunarak iptal edilmiştir. Ancak bu karara konu iptal davasında maddenin tamamının iptalinin istenmediğini belirtmek gerekir.

[32] Komisyon raporunda da “Yapı kayıt sistemine alınacak yapılarda kişilerin beyanının esas alınmasının öngörüldüğü, bu bağlamda yapının depreme dayanıklılığı hususunun Tasarıdaki düzenleme ile malikin sorumluluğuna bırakıldığı, düzenlemenin hayata geçmesi ile depreme dayanıksız yapıların büyük risk teşkil etmeye devam edeceği, bu sebeple imar barışına ilişkin düzenlemenin hayata geçmesi halinde dahi depreme dayanıklılık tetkiklerinin tüm yapılar için yapılmasının ihtiyaç olduğu” eleştirisi yöneltilmiştir. Kanun Tasarısı hakkında (1/944) ile Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu (Sıra Sayısı: 557), s. 22 <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem26/yil01/ss557.pdf> (son erişim: 06.06.2023)

dayanıklılığın “malikin sorumluluğunda” olduğu hükmünün anlamı ve sonuçlarına değinilmelidir.^[33]

Bu hükmü yorumlayabilmek için “sorumluluk” sözcüğünün iki anlamda kullanıldığını hatırlamak gerekir: Birincisi, görevlerin yerine getirilmemesi veya zarar verilmesi halinde bunun sonuçları (idari, cezai, hukuki/mali sorumluluk) olması, yani sorumlu tutulma anlamında; ikincisi ise yükümlülük anlamındadır. Öncelikle maddede yer alan bu ifadenin idarenin mali veya idari sorumluluğunu ortadan kaldırmayacağını, bu tür bir yorumun Anayasa'nın 125. ve 129. maddeleri açısından anayasaya aykırı bir yorum olacağını belirtmek gerekir. Hükümde bu yönde açık bir yasak getirilmemiştir ve bir kişiye kanunla yükümlülük verilmesi idarenin anayasal yükümlülüğünü ortadan kaldırmayacaktır. Bu nedenle maddedeki sorumluluk ifadesinin ikinci anlamda, yani malikin bu konuda yükümlülüğü bulunduğu ve bunu gerçekleştirmemesinin sonuçları olacağı şeklinde anlaşılması gerekir; maddeden idarenin herhangi bir şekilde sorumlu tutulamayacağını anlamak mümkün değildir.^[34]

Sorumluluk ifadesi yükümlülük şeklinde anlaşıldığında karşımıza çıkan ikinci mesele, bu hüküm sonucunda idarenin riskli yapılarla ilgili denetim yükümlülüklerine ilişkin mevzuatın uygulanıp uygulanmayacağıdır. Bir başka deyişle, malike yükümlülük yüklenmiş olması ve aynı maddede yer alan imar barışından önceki yıkım kararlarının iptal edileceği hükmü sonucunda idarelerin bu yapılarla ilgili denetim yaparak yıkım kararı alması mümkün müdür? Bu soruya olumlu cevap vermek gerekir. Her şeyden önce, imar barışı düzenlemesi ruhsatsız veya ruhsata aykırı yapılar için getirilmiş ve o tarihte bu nedenlerle yaptırım niteliğinde olan yıkım kararlarının iptaline yol açmış, geçici bir statü tanınmıştır. Yapı kayıt belgesinin varlığı, idarenin yapıların imar mevzuatı uyarınca ruhsatlandırma sürecinde depreme

[33] Yapı Kayıt Belgesi Verilmesine İlişkin Usul ve Esaslar'ın 10. maddesinde depreme dayanıklılık ibaresine bir de “yapının depreme dayanıklılığı ve yapının fen ve sanat norm ve standartlarına aykırılığı hususu yapı malikinin sorumluluğundadır” hükmünde fen ve sanat norm ve standartlarına aykırılık da eklenmiştir.

[34] Benzer yönde Özkaya Özlüer, “İmar Barışı,” 337; Ali Rıza İlgezdi ve Gökhan Batak, İmar Barışından Kaynaklanan Sorunlar ve Çözüm Önerileri, (Ankara: Seçkin, 2022), 61. Buna karşılık, devletin sorumluluğunun ortadan kaldırıldığı ve bunun anayasaya aykırı olduğu yönünde görüşler de ileri sürülmüştür. Halil Kalabalık, İmar Barışı, (Ankara: Seçkin, 2018), 187.

dayanıklı yapılması konusundaki görevlerini gereği gibi yerine getirmediğine yönelik hizmet kusuru iddiaları bakımından dikkate alınabilecektir.

Riskli yapı konusu ise 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun'a göre yapılan bir nitelendirme. Bu Kanunun 2. maddesine göre, "Riskli alan içinde veya dışında olup ekonomik ömrünü tamamlamış olan ya da yıkılma veya ağır hasar görme riski taşıdığı ilmi ve teknik verilere dayanılarak tespit edilen yapı" riskli yapıdır ve 5. maddeye göre öncelikle tahliye için anlaşma yolunun denemesi ve gerekirse konut tahsisi veya kira yardımı yapılması, maliklerin yıktırmaması halinde Bakanlıkça yıkılması ya da yıktırılması öngörülmüştür. Sonradan eklenen Ek madde 1 sonucunda imar mevzuatına aykırı yapılaşmaların varlığı riskli alan kararı alınmasına da yol açabilecektir.^[35]

Binanın ruhsatsız veya ruhsata aykırı olması ile riskli yapı olması birbirinden tamamen başka anlamlara sahiptir; yapı, ruhsatsız olmasına rağmen riskli olmayabileceği gibi, ruhsatlı bir yapının mutlaka risksiz olduğu da söylenemeyecektir. Bu nedenle de geçici 16. maddenin riskli yapı kararı alınmasını engellediği ve imar barışından sonra yıkım kararı alınamayacağı gibi bir sonuca varmak mümkün değildir.

Bunun tersi bir yorum ruhsatlı bir yapı riskli ise yıkılabileceği, ruhsatsız ve riskli ise yıkılamayacağı gibi abes bir sonucu beraberinde getirir. Zaten geçici 16. maddenin 10. fıkrasında yer alan ve statünün geçici olmasını sağlayan "kentsel dönüşüm uygulamasına kadar geçerlilik" ile düzenlemenin amacı olarak belirtilen "afet risklerine hazırlık" ifadesi de bu anlamı destekler niteliktedir. Kaldı ki, yaşam hakkı, çevre hakkı, sağlık hakkı, konut hakkı gibi pek çok hak ve özgürlüğü etkileyebilecek bir konunun tamamen idarenin sorumluluk alanından çıktığı gibi bir sonuca varılamayacaktır. Bu açıdan, imar affına rağmen yapıların riskli olup olmadığının denetimi konusunda idarenin mevzuatta öngörülen yükümlülükleri ve mali sorumluluğu sürmektedir. Bu yükümlülük devam etmesine karşın, ruhsatlandırma sürecinde

[35] 6306 sayılı Kanun'a eklenen Ek Madde 1'de riskli alan kavramı genişletilmiş ve (a) Kamu düzeni veya güvenliğinin olağan hayatı durduracak veya kesintiye uğratacak şekilde bozulduğu yerlerde; planlama ya da altyapı hizmetleri yetersiz olan veya imar mevzuatına aykırı yapılaşma bulunan yahut yapı ya da altyapısı hasarlı olan alanlar, (b) Üzerindeki toplam yapı sayısının en az %65'i imar mevzuatına aykırı olan veya yapı ruhsatı alınmaksızın inşa edilmiş olmakla birlikte sonradan yapı ve iskân ruhsatı alan yapılardan oluşan alanlar da riskli alan tanımına eklenmiştir.

denetimi yapılmayan veya bu denetim standartlarına aykırı hale gelmiş yapıların depreme dayanıklı olup olmadığı bilinmemekte, adeta “karanlık” bir bölge oluşturulmaktadır. Türkiye’de genel bir yapı stoku envanteri^[36] de olmaması karşısında -özellikle 2018 imar barışı sonrasında- yapılarda depreme dirençlilik konusunda sağlıklı bir bilgiye erişmek ve dolayısıyla kapsamlı bir dirençli kentleşme programı geliştirmek fiilen son derece güç hale gelmiştir. Tam da bu nedenle, bu yapıların denetimi daha önemli hale gelmiştir ve idarelerin ellerindeki yapı kayıt belgesi listesini dikkate alarak riskli yapı veya riskli alan değerlendirmesini öncelikle yapma yükümlülüğü vardır. Bu açıdan, hizmet kusuru değerlendirmesinde özellikle deprem bölgesindeki bir yapı için yapı kayıt belgesi düzenlenmişse idarenin denetim konusundaki yükümlülüklerinin daha fazla olduğunu kabul etmek gerekir.

B) İMAR AFLARININ KAYNAĞI OLAN YASAMA FAALİYETİ BİR SORUMSUZLUK YARATIR MI?

İmar aflarıyla ilgili olarak sorulması gereken bir başka soru da şudur: İmar afları dirençlilik sorununu baş edilmesi güç bir düzeye getirmiştir ve bundan dolayı yasama organının hiç sorumluluğu yok mudur? Soruyu daha genel olarak sorarsak; yasama organı popülist politikalar ile bütünleşen oy ve rant kaygılarıyla anayasanın üstünlüğü ilkesine aykırı, anayasal ilkeler ile temel hak ve özgürlüklere zarar veren yasalar yaptığıında bundan sorumlu değil midir? Anayasaya aykırı veya haksız yasalar bu şekilde insanlara ve haklarına zarar verdiğinde kimden hesap sorulacaktır?

Yapı kayıt belgesi, ücretinin ödenmesi ve kanunda belirtilen koşulların sağlandığının beyan edilmesi üzerine verilen bir belgedir ve idarenin bağlı yetkisi vardır. İdarenin bu başvuruları reddetme gibi bir ihtimali yoktur;

[36] Türkiye’deki yapı stokunun sayısal olarak fazlalığı ve deprem bölgelerinin ülkedeki yaygınlığı nedeniyle her binanın tek tek depreme dirençlilik açısından incelenmesi ve durum tespiti yapılması son derece güçtür. Kademeli değerlendirme yöntemiyle daha hızlı bir değerlendirme yapılabilmesi için öncelikle bir yapı stoku envanteri bulunması gerekir. İzmir’de Büyükşehir Belediyesinin pilot uygulaması ve belli kamu binaları dışında bu tür genel ve Türkiye’ye yaygın bir envanter bulunmamaktadır. Teknik ayrıntılar için bkz. Serap Kahraman vd, “Yapı Stoku Envanter Çalışmalarının Önemi,” 2. *İzmir Kent Sempozyumu* (2013), https://www.researchgate.net/publication/264787878_YAPI_STOKU_ENVANTER_CALISMALARININ_ONEMI (son erişim: 06.06.2023)

idarenin yaptığı sadece durumu tespit etmek ve kaydını tutmaktır.^[37] Bu durumda depreme dayanıksız ve ruhsatsız olup yapı kayıt belgesi ile varlığını sürdüren bir yapıdan doğan zararlarda bu belgeyi vermekte idarenin “hukuka aykırı” davranması veya kusuru söz konusu olmadığından bir tür sorumsuzluk alanı yaratıldığı kabul edilebilir mi?

Türkiye’de az tartışılmış bir konu olsa da Anayasaya aykırı veya haksız^[38] sonuçlar doğuran kanunlar nedeniyle kişilerin zarara uğraması halinde yasama organının sorumluluğunun gündeme gelip gelmeyeceği kamu hukuku açısından önemli bir tartışmadır.

Yasama faaliyetlerinden mali sorumluluk olup olmayacağı konusunda çeşitli ülkelerde farklı düzenlemeler bulunmakla birlikte,^[39] genel anlamda beş ana tartışma başlığından söz edilebilir. Birinci tartışma, milletvekilliği

[37] Hatta bu belgeler e-devlet üzerinden bir form doldurularak otomatik olarak oluşturulabilmiştir.

[38] Almanca’da yasamanın sorumluluğu “legislatives Unrecht” kavramı üzerinden tartışılır. “Unrecht” hukuka aykırılıktan (Rechtswidrigkeit) daha geniş bir kavramdır.

[39] Örneğin İsviçre’de Sorumluluk Yasası (*Verantwortlichkeitsgesetz*) açıkça yasama organının da sorumluluğunu düzenlerken İspanya Anayasası’nda (md. 9/3) sorumluluk hükmünün öznesi organik anlamda değil, “kamusal güç” ölçütüyle belirlenmiş, idarenin sorumluluğu da –tıpkı Türkiye’de olduğu gibi- ayrıca başka bir maddede (106/2) de düzenlenmiştir. Oriol Mir, “Spanien”, içinde *Staatshaftung in Europa: Nationales und Unionsrecht*, ed. Oliver Dörr (Berlin, Boston: DeGruyter, 2013), 704. Bu bakımdan devletin sorumluluğu her üç erki de içerir. Oliver Dörr, “Staatshaftung in Europa: Vergleichende Bestandsaufnahme,” içinde *Staatshaftung in Europa: Nationales und Unionsrecht*, ed. Oliver Döll (Berlin, Boston: DeGruyter, 2013), s. 9. Bazı ülkelerde ise daha sınırlı ve istisnai bir sorumluluk kabul edilirken (ağır hukuka aykırılıklar-Slovenya, istisnai zararlar- Portekiz, sadece belli bir norm türüyle sınırlı-Romanya), bazı ülkelerde de özel koşul (hukuka aykırılığın tespit edilmesi-Polonya) getirilmiştir. İtalya, Avusturya, Çek Cumhuriyeti ve Macaristan’da ise yasamanın sorumluluğu kabul edilmezken Fransa’da Fransız Danıştayı anayasaya aykırı olduğu Anayasa Konseyi tarafından belirlenen kanunlardan –kanun anayasaya aykırı olduğu için- doğan zararlara ilgili davalarda tazminata hükmedebilmektedir. <https://www.conseil-etat.fr/en/news/the-conseil-d-etat-affirms-the-existence-of-state-liability-for-loss-and-damage-resulting-from-an-unconstitutional-law> Yunanistan ve İsviçte ise reddetme eğiliminin değişmeye başladığı belirtilmektedir. Dörr, “Vergleichende”, 10. Bununla birlikte, Avrupa Birliği Hukuku’nda ABAD içtihadında AB hukukundan doğan zararlar nedeniyle sorumluluğunun kabul edildiğini ve bunun ulusal hukuklara etkisinin de tartışıldığını belirtmek gerekir.

statüsünün istihdam değil temsil ilişkisini içermesi^[40] nedeniyle kamu görevlilerinden farklı olması ve faaliyetlerinin borçlar hukuku esaslarıyla nitelendirilmesinin mümkün olmamasıdır. Bu konuda, milletvekillerine ilişkin geleneksel yaklaşımın ortadan kalktığı ve zarar gören kişiyle bu tür bir temsil ilişkisi kurulmadığı genel olarak kabul edilmektedir.^[41] İkincisi ise, devletin hükümran olması yaklaşımı nedeniyle sorumlu tutulamayacağıdır.^[42] Kralın hata yapmayacağı gibi egemenliğin, halkın iradesinin görünümü olarak görülen yasakoyucunun haksız veya anayasaya aykırı yasa çıkarmayacağı fikri anayasacılık hareketi ve hukuk devleti fikriyle birlikte sona ermiştir. Fortsthoﬀ'un deyişiyile, "Yasama faaliyetlerine karşı hukuki koruma ihtiyacının ortaya çıkması, anayasal bir devlet için doğal bir sonuçtur."^[43] Üçüncü karşı görüş ise milletvekillerinin sorumsuzluğunu ileri sürer. Oysa bireysel olarak sorumsuzluğun devletin sorumluluğuna teşmil edilmesi gerekmez.^[44] Bugünkü koşullarda esas tartışma, sorumluluk hukukunun bireysel etkiler üzerine inşa edilmiş olması ve yasama organının faaliyetinin doğası gereği bu tür sonuçlar doğurmayacağı varsayımı ile açılacak bu tür bir davaya bakacak mahkeme ile uygulanacak hukukun esaslarının ne olacağıdır.

Türkiye'de anayasal açıdan, yasama faaliyetinden dolayı mali anlamda sorumsuzluk öngörüldüğünü söylemek mümkün değildir. Anayasa'nın "Temel Hak ve Özgürlüklerin Korunması" başlıklı 40. maddesinin I. fıkrasına

[40] Bu görüşün erken tarihli bir eleştirisi için bkz. Sıddık Sami Onar, İdare Hukukunun Umumi Esasları (İstanbul: Filiz, 1966), 1726 vd. Onar, 1966 yılında hakimiyetin "eski telakkisi"nin terk edildiğini ifade etmiş, milletvekillerinin zarar gören kişi ile arasında bu tür bir ilişkinin varlığının kabul edilemeyeceğini belirtmiştir.

[41] Susanne Olberg, "Die Haftung des Staates für legislatives Unrecht in Deutschland und Japan," *Zeitschrift für Japanisches Recht* 14, no. 27 (2009): 202.

[42] Bu fikrin kökeni uun zaman önce önemini kaybetmiş olan hakimiyet ve temsil tasarrufları ayırımına dayanır. Cemal Aygen, *Teşri'i Faaliyetinden Dolayı Devletin Hukuki Mesuliyeti*, (Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi yayını, 1955), 29.

[43] Ernst Forsthoﬀ, "Rechtsfragen zur Neuregelung der Sonntagsarbeit," BB 1960, 1135 ffdan aktaran: Bartłomiej P. Wróblewski, *Die Staatshaftung für legislatives Unrecht in Deutschland, Eine rechtshistorische, rechtsdogmatische und rechtsvergleichende Untersuchung* (Baden-Baden: Nomos, 2005), 58.

[44] Onar, İdare Hukukunun, 1727.

göre, “Anayasa ile tanınmış hak ve hürriyetleri ihlal edilen herkes, yetkili makama geciktirilmeden başvurma imkânının sağlanmasını isteme hakkına sahiptir”. Maddenin üçüncü fıkrasına göre ise, “Kişinin, Resmî görevliler tarafından vaki haksız işlemler sonucu uğradığı zarar da, kanuna göre, Devletçe tazmin edilir”. 1961 Anayasası’nda yer almayan bu hüküm AİHS’te yer alan etkili başvuru hakkına karşılık gelir ve hem adil yargılanma hakkından, hem de idarenin mali sorumluluğuna ilişkin hükümlerden farklılaşır. Hükümde yer alan “resmi görevli” ifadesi 125. ve 129. maddelerde idarenin sorumluluğuna ilişkin hükümlerden^[45] farklı olarak, kamu görevlilerinden daha geniş bir kapsama sahiptir. Zaten yargıçların kararlarından dolayı belli durumlarda ve sınırlı olarak tazminat talep edilebilmesinin anayasal dayanağı bu hükümdür.^[46] Diğer yandan, 40. madde temel hak ve özgürlükler bölümünde yer alır ve kimin bu hakları ihlal ettiğine yönelik sınırlandırıcı bir ifade içermez. Hüküm, hakları ihlal edilen kişinin başvuru imkânını güvence altına alır ve “Devletçe” ifadesi de üç erki (yasama, yürütme ve yargıyı) içerir. Kaldı ki, yasama organının Anayasaya aykırı ve hak ve özgürlükleri ihlal eden yasalar çıkarması durumunda tamamen sorumsuz olduğu yorumu anayasacılık fikrine ve Anayasa’nın 11. maddesinde yer alan, Anayasanın yasama, yürütme ve yargı için bağlayıcı olduğu ifadesine de aykırı bir yorum olacaktır.

Yasama organının kişilere zarar vermesi açısından akla iki ihtimal gelmektedir: Birincisi, yasanın uygulama aşamasında belli kişiler üzerinde özel ve olağandışı bir zarar doğuracak sonuçları beraberinde getirmesi (*Beruhensfall*), ikincisi ise hukuki sonuç doğurarak kişileri doğrudan zarara uğratan bir norm kabul edilmesi (*Unmittelbarkeitsfall*).^[47]

Birinci durumda, idareye yasayı uygularken kim üzerinde nasıl sonuç doğacağına karar verme konusunda bir takdir yetkisi verilmemiştir, idare

[45] 12/son: İdare, kendi eylem ve işlemlerinden doğan zararı ödemekle yükümlüdür. 129/5: “Memurlar ve diğer kamu görevlilerinin yetkilerini kullanırken işledikleri kusurlardan doğan tazminat davaları, kendilerine rücu edilmek kaydıyla ve kanunun gösterdiği şekil ve şartlara uygun olarak, ancak idare aleyhine açılabilir.”

[46] Ceza Muhakemesi Kanunu 141. madde vd. ile Hukuk Muhakemeleri Kanunu 46. maddeleri. Haksız yakalama ve tutuklama kararları bakımından ayrıca bkz. CMK 19 maddenin son fıkrası.

[47] Olberg, “Die Haftung,” 200.

yasakoyucunun beklediği sonuçları ortaya çıkarma yükümlülüğünü yerine getirmekte^[48] ve bu durum belirli kişilere “hususî ve anormal bir külfet”^[49] yüklemektedir. İdarenin bu tür işlemlerinin yargısal denetiminin yapılması mümkünse de işlemler yasaya uygun bir görünüme sahiptir. Bir hukuk devletinde ideal durum yasada bu tür zararların karşılanmasına yönelik hükümler konulması olsa da, yasakoyucunun bunu öngörmediği durumlar olabilir ve esas sorun bu noktada ortaya çıkar. İkinci durumda ise, yasa genel ve soyut olma vasfından uzaklaşarak bireyler üzerinde doğrudan sonuç doğuracak şekilde kaleme alınmıştır. Buna karşılık, yasada “başka bir işleme gerek olmaksızın” denilse dahi idarenin maddî hayatta sonuç doğurabilmek için bir işlem kurması gerekebilecektir.^[50] Bu durumda idarenin bağlı yetkisi olması işlemin vasfını değiştirmeyecek,^[51] sadece hukuka aykırılık değerlendirmesi

[48] Sarıca bu durumu “hadisede zararın ilk illeti “*cause première*” bizzat kanun veya kararır” şeklinde açıklamaktadır. Ragıp Sarıca, *İdari Kaza C. 1: İdari Davalar* (İstanbul: Kenan Matbaası, 1949), 140.

[49] Onar bu kavramları şöyle açıklamıştır: Zararın anormal bulunması, “yani cemiyet hayatının tabii tekâmülünden ve bunun neticesi olan değişikliklerden mütevellit tabii bir hasar mahiyetinde olmaması”, hususî olması — “Zararın tamamen hususî bir mahiyet arzemesi yani kaide tasarrufun umumîlik hududunu aşarak fert için hususî mahiyette bir zarar usule getirmesi”, Onar, *İdare Hukukunun*, 1732.

[50] Örneğin yasada göreve son verildiği veya tüzel kişiliğin kapatıldığı belirtilse dahi ilişik kesme, kayıt silme, tasfiye veya mali sonuçlara ilişkin talepler gibi çeşitli işlemler yapılması gerekecektir. Yine örneğin belli sayıda sözleşmenin sona erdiği belirtilse de tarafların hak ve alacakları ile ilgili işlemler kurulması gerekecektir. Bu tür işlemler diploma örneğinde olduğu gibi tespit edici işlemlerdir ve kişiler üzerinde maddî hayatta bir sonuç doğurdıklarından idari işlem vasfına sahiptirler ve idari yargıda dava açılması mümkündür.

[51] Örneğin, 694 sayılı KHK ile bazı sözleşmeli personelin sözleşmelerinin KHK'nın yayımı tarihinde sona ereceği ve açıktan atanmaların ilişkilerinin kesileceğine ilişkin hüküm (md. 193) sonucunda sözleşmesi feshedilen bir personelin açtığı iptal ve tam yargı davasında feshin bildirimine ilişkin işlem bir idari işlem olarak nitelendirilmiştir. Erzurum BİM 1 DD, E. 2020/1096, K. 2020/884, 11.11.2020, (lexpera) İlk derece mahkemesi ise “işlemin bir *Yasama tasarrufunun yürütmesine ilişkin olduğu; haliyle ortada davalı idarece tesis edilmiş idari davaya konu olabilecek bir işlemin varlığından söz edilmesine olanak bulunmadığından*” tazmin talebinin idari yargı kapsamında bir tazminat istemi olarak nitelendirilemeyeceği ve karar verilmesine yer olmadığı sonucuna varmıştır.

bakımından önem taşıyacaktır.^[52] Bu açıdan, yasama faaliyetinden zarar ortaya çıkabilecek her iki durumda bir idari işlem de oluşmaktadır ve bu işlemlerden doğan zararın idari yargıda talep edilmesi mümkündür.

İdarece uygulanan yasa hukuka uygun ve kamu yararı için belli kişilerin yararını gözden çıkaran bir yasaysa ortaya çıkan bu zararın kamu külfetlerinde eşitlik ilkesine göre tazmini mümkündür. 1942 yılında Danıştay idari davası olan 3. Daire, şeker üreticilerini etkileyen ve kanunla getirilen önemli bir vergi artışının hâlihazırda idareyle sözleşme imzalayanları da kapsamı nedeniyle ortaya çıkan zararın tazmini konusunda bir görüşünde bir geçiş hükmü olmamasına ve kanun derhal yürürlüğe girmesine rağmen “adalet ve hakkaniyet prensibi” gereği bu zararının idarece karşılanabileceğine hükmetmiştir.^[53]

Danıştay, 1973 tarihli bir kararında da yasama organının zarar doğuracak nitelikte düzenlemesini uygulayan idarenin sorumlu tutulacağına karar vermiştir.^[54] Danıştay bu kararında konuyu eksik düzenleme (“zararlarının

[52] Bu noktada karşımıza çıkan kavram kanun perdesidir. Kanun perdesi, idarenin veya hakimın karar verirken konuyla ilgili doğrudan bir kanun hükmü varsa, bu kanun hükmünün Anayasaya –özellikle temel hak ve özgürlük rejimi bakımından- uygun bulmasa dahi kanunu atlayarak doğrudan Anayasayı uygulayamayacağına ilişkin bir ilkedir. Bu kuramın en önemli dayanağı, anayasa yargısı sisteminin benimsendiği ülkelerde kanunların Anayasaya aykırılığına hükmetme konusunda Anayasa Mahkemesinin tekeli olması ve bu tür bir aykırılık durumunda ihmal etme değil, itiraz yolunun işletilmesi gereğidir. Bununla birlikte, Anayasada doğrudan uygulanabilir bir normun bulunduğu hallerde kanun perdesinin aşılabileceği de ileri sürülmektedir. Bu yönde Danıştay’ın sınırlı sayıda kararı hakkında bkz. D. Çiğdem Sever, *Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında İdare Hukukunda Kanuna Dayanma İlkesi*, (Ankara, Turhan: 2021), 55 vd.

[53] 3. Daire, E. 1973, K. 91. Aktaran: Aygen, s. 47-48.

[54] Karar özel yüksekokulların resmi okula dönüştürülmesine ilişkindir. Danıştay, 12.D; 20.2.1973, E.1971/3770-K.1973/445. *Amme İdaresi Dergisi* 6, no. 3, 169: “*“yasama organınca kamu yararı gözetilerek ve kamu yararını gerçekleştirmek için kanunla yeni bir düzenlemeye gidildiğinde bundan bir kısım vatandaşların zarar görmesi de mümkündür. Ancak, böyle bir yeni düzenlemeye gidilirken, genellik ve eşitlik ilkesine uygun surette kanun yapmak görevi ile yükümlü olan yasama organınca, kanuna muhtemel kişi zararlarının ne suretle karşılanacağı konusunda ayrıntılı hükümler konulmamış olmasından hareketle bir kısım kimselerin vaki zarara katlanmaları gerektiği sonucuna varmaya imkân yoktur. Kanununun tatbikatıyla ilgili idarenin,*

ne suretle karşılanacağı konusunda ayrıntılı hükümler konulmamış olması”) ve eksik düzenlemenin dayanağı olan eşitlik ilkesi doğrultusunda incelemiş, ancak kamu külfetlerinde eşitlik ilkesinden bahsetmeksizin zararın karşılanmasından kaçınmayı hizmet kusuru olarak nitelemiştir.

Yasama faaliyetinden doğan sorumluluk iddialarında kusura dayalı sorumluluk mu yoksa kamu külfetlerinde eşitlik ilkesinin mi uygulanacağı konusunda ayırt edici unsur, uygulanan ve zarara yol açan yasanın Anayasaya uygun mu yoksa aykırı mı olduğudur. Yukarıda değinildiği gibi, hukuka uygun bir yasanın zarar doğurması durumunda kamu külfetlerinde eşitlik ilkesi uyarınca kusursuz sorumluluğa gidilmelidir. Bununla birlikte, Anayasaya aykırı bir yasanın uygulanmasından zarar doğması halinde anayasa yargısı bulunan ülkelerde uyumsuzluğa uygulanan yasanın aykırılığı Anayasa Mahkemesi’ne taşınabilecektir. İtiraz yoluyla yasa iptal edildiği takdirde zararın tazmininin hizmet kusuruna dayanması mümkündür. Hatta devam eden tüm davalarda söz konusu iptal kararı etki edebilecek, devam eden zararlar söz konusu olduğunda iptal kararından sonra uygulamanın değiştirilmesi talepleri üzerine dava açılması yolu da bir ihtimal olabilecektir. İmar barışında olduğu gibi, esas sorun, anayasa yargısına başvurulmaması halinde karımıza çıkar. Bu durumda ilk derece mahkemesi idarenin işleminde doğrudan uygulanabilir bir Anayasa hükmüne aykırılık saptadığı takdirde bu durumu hizmet kusuru olarak niteleyebilecektir. Bu ihtimal dışında, idari yargıda talep reddedildiği takdirde bireysel başvuru yolunun kamu gücü tarafından hakları ihlal edilen herkesin başvurabileceği bir yol olması nedeniyle bireysel başvuru sonucunda tazminata da hükmedilebilecektir.^[55]

meydana gelen zararları karşılamaktan kaçınması, idarenin tutumundan doğan bir sorumluluğa vücut vermekte ve idarenin fiili ile ilgili böyle bir tazminat davasının Danıştay’da incelenmesi gerekmektedir”. Karar hakkında değerlendirme için ayrıca bkz. Turgut Tan, “Yasama Faaliyetinden Devletin Sorumluluğu,” içinde Prof. Dr. Nevzat Toroslu’ya Armağan, ed. Muharrem Özen vd. (Ankara: Ankara Üniversitesi Yayınları, 2015), 1065.

[55] Bu konuda Anayasa Mahkemesi kararı yoksa da AİHM’in bu tür kararları vardır. Çok sayıda örnek verilebilecekse de mesela Vallianatos ve diğerleri v. Yunanistan (2013) kararında devletin anayasaya aykırı yasalardan dolayı mali anlamda sorumlu tutulabildiği Yunanistan’da yasayla medeni birlikteliklerin sadece heteroseksüellere tanınması nedeniyle eşcinsel bir çiftin uğradığı manevi zararın tazmini buna örnek verilebilir. (29381/09, 32684/09)

Diğer ihtimal ise yasayla doğrudan kişi/eşyalar üzerinde hukuki sonuç doğuracak ve zarar verecek birel işlem niteliğinde düzenleme yapılmış olmasıdır. Kural olarak, yasama organının genel, soyut ve eşitlik ilkesine uygun kural koyma işlevi özünde zarar doğurmaya elverişli değildir; yasama organı tek tek bireylere değil, kamuya yönelen bir faaliyet yürütür ve mali sorumluluk doğacak alanlar bu işlevden bir sapmanın göstergesidir ve istisnai niteliktedir. Sorumluluk hukukunda tazminat yükümlülüğünün doğabilmesi için fiilin doğrudan belirli bir kişiye yöneltilmiş olması gerekir.^[56] Bu açıdan, bu tür davaların *actio popularis* olması, yani bu yasaya tabi olan herkesin dava açması mümkün değildir; ancak doğrudan zarar gören kişi dava açabilecektir. Ancak bu halde de ilgili kişinin, hakkında doğrudan sonuç doğuran bu yasa maddesiyle ilgili herhangi bir yargısal yola başvurması engellenmiş olduğundan yasa hükmü -içeriğinden bağımsız olarak- hak arama özgürlüğü ve eşitlik ilkesi açısından Anayasaya aykırıdır ve itiraz yolunun işletilmesi gerekir. Bu tür durumlarda, idarenin yasayı uygulayan bir tespit edici işlemi bulunabiliyorsa bu işleme karşı dava açmak mümkündür ve yukarıda açıklandığı gibi, çoğu zaman bu tür bir işlem mevcuttur. Ancak bir ihtimal olarak idarenin hiçbir işlemi yoksa bu durumda idari yargıda dava açma hakkı tamamen ortadan kaldırılmış demektir ve doğrudan bireysel başvuru yapmak mümkündür.

Bu konuyla ilgili Anayasa Mahkemesi'nin 2006 yılında verdiği bir iptal kararı ve bununla bağlantılı 2010 tarihli bir Danıştay kararı son derece önemlidir. Bankacılık Kanunu'nda yapılan değişiklikle^[57] BDDK'nın başkan dışındaki üyelerinin görevine kanunla son verilmesi nedeniyle üyelerden biri idari yargıda dava açmış ve konu Anayasa Mahkemesi'nin önüne itiraz yoluyla getirilmiş, Mahkeme 2006 yılında hükmü 2. ve 36. maddelere aykırı bularak iptal etmiştir.^[58] Bu iptal kararının ardından Danıştay 12. Daire,

[56] Olberg, "Die Haftung," 203.

[57] 12.5.2001 günlü ve 4672 sayılı Kanun Geçici 3. Madde: "Başkan dışındaki Kurul üyelerinin görevleri, bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihte sona erer. Yeni üyeler, yürürlük tarihinden itibaren onbeş gün içinde Bakanlar Kurulunca atanır ve bu süre içinde, mevcut üyelerin görevleri devam eder. Bu suretle atanan üyelerden, ikinci yılın sonunda kur'a sonucunda belirlenecek iki üye ve dördüncü yılın sonunda kalan üyelerden, kur'a sonucu belirlenecek iki üyenin yerine, bu Kanunda belirtilen hükümlere uygun olarak yeni üye ataması yapılır"

[58] E. 2003/112, K. 2006/49, 6.4.2006, RG: 29.11.2006-26361.

tazminat talebi açısından Anayasa Mahkemesi kararlarının geriye yürütülmesinden hareketle ret kararı vermişse de İdari Dava Daireleri Kurulu bu kararı tazminat ödenmesi gerektiğini saptayarak bozmuştur. Mahkemeye göre, “davacının Yasa kuralı gereği de olsa görevden alınmasının hukuka aykırı olduğunu bu kararıyla açıkça ortaya koyduğundan; bu kural uyarınca görevden alınan davacıya oluşan maddi zararının, davalı idarece *hizmet kusuru esasları uyarınca* ödenmesi hukuk devletinin gereğidir”.^[59] Bu kararın öncesinde bir iptal kararı olması nedeniyle hukuka aykırılık/hizmet kusuru nitelmesi buna dayanılarak yapılmışsa da aynı zamanda kararda “Yasada yer alan ‘...kurul üyelerinin görevleri, bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihte sona erer’ kuralının idarece *uygulanması nedeniyle* sona erdiği” nitelmesi bir idari işlemin varlığını da kabul eder bir ifadedir. Zaten dava açma hakkı ortadan kaldırılmış olduğundan bu durumda ilgili kişinin doğrudan ortak koruma alanındaki haklarının ihlal edildiği iddiasıyla bireysel başvuru yapması ve tazminat talep etmesi mümkündür.^[60] İmar özelinde öreğin bir yasa

[59] Danıştay, İDDK, E.2009/901, K.2010/903, 29.4.2010. “Devletin yasama faaliyetinden dolayı sorumsuzluğu esas olmakla birlikte; bazı durumlarda devletin yasama faaliyetinden dolayı sorumluluğu kabul edilmelidir. Nitekim, süt mahsullerinin himayesi hakkında 29 Haziran 1934 günlü kanunun, yapay süt mahsullerinin imalini ve alım satımını yasaklaması dolayısıyla yapay krema üretimi ile uğraşan firmaların açtığı tazminat davasını inceleyen Fransız Danıştay 14 Ocak 1938 günlü kararında, (R. Sarıca, İdari Kaza, 1949) kamu yararı gözetilerek yürürlüğe konulan yasa nedeniyle ortaya çıkan zararın Hazine tarafından karşılanması gerektiğine karar vermek suretiyle kusursuz sorumluluk ilkesinden bahisle yasama faaliyeti sonucu oluşan zararın idarece tazmini gerektiğine hükmetmiştir. (...) Anayasa Mahkemesi anılan kararında Yasa kuralını irdelerken hukuk devletinde yasaların ilke olarak genel, soyut ve nesnel olmaları gerektiğini belirtmiş ve söz konusu kuralın bu özelliklere sahip olmadığını ve bir statüye atanmış olan kişilerin bu hukuki statüde bir değişiklik olmaksızın hukuk güvenliklerini ihlal edecek biçimde yasama tasarrufunda bulunamayacağını özellikle vurgulamış olup; sonuçta davacının Yasa kuralı gereği de olsa görevden alınmasının hukuka aykırı olduğunu bu kararıyla açıkça ortaya koyduğundan; bu kural uyarınca görevden alınan davacıya oluşan maddi zararının, davalı idarece hizmet kusuru esasları uyarınca ödenmesi hukuk devletinin gereğidir.”

[60] Bu davanın sona erdiği tarihte Anayasa Mahkemesi’ne bireysel başvuru yolunun henüz var olmadığını hatırlatmak gerekir. Doğrudan bu duruma ilişkin bir Anayasa Mahkemesi kararı bulunmamaktadır. Buna karşılık, dava yolu kapatılan durumlarda AİHM’e iç hukuku yoluna başvur(a)madan çok sayıda başvuru yapıldığını ve Mahkemenin bunu hem maddi anlamda hem de etkili başvuru hakkı bakımından incelediğini belirtmek gerekir.

maddesiyle belli bir bölge ya da yapıya ilişkin bir af çıkarılması ve bundan zarar ortaya çıkması halinde buna dayanılarak dava açılması mümkündür.

2018 imar barışıyla ilgili düzenleme konusunda Anayasa Mahkemesi'ne maddenin tamamı için gidilmemiş, sadece maddede yer alan ve Boğaziçi Kanunu'nda tanımlanan Boğaziçi öngörünüm bölgesi içerisinde belirlenen alanlarda yer alan taşınmaz maliklerinin de yapı kayıt belgesinden faydalanmasını sağlayan "...ve 2960 sayılı Kanun..." ibaresiyle sınırlı inceleme yapılmıştır.^[61] Mahkeme, bu ibareyi hem 56. maddeye, hem kültür ve tabiat varlıklarını içermesi nedeniyle 63. maddeye aykırı bularak iptal etmiştir.

Denetimsizliğin önünü açan benzer bir düzenleme olan ve "tek parselde bodrum katı dışında en çok iki katlı ve toplam ikiyüz metrekareyi geçmeyen müstakil yapı"ların yapı denetiminin kapsamı dışında tutulmasına ilişkin hükümlerle ilgili iptal kararında Mahkeme, düzenlemeyi 2., 5., 10., 56. ve 57. maddelerine, yani hukuk devleti, devletin görevleri, eşitlik, sağlıklı bir çevrede yaşama hakkı ve konut hakkına aykırı bulmuştur:

"...Anayasa'da yer alan 'sağlıklı ve dengeli çevre' kavramına, doğal güzelliklerin korunduğu, kentleşme ve sanayileşmenin getirdiği hava ve su kirlenmesinin önlenildiği bir çevre kadar, belli bir plan ve programa göre düzenlenmiş yerleşme ve güvenli yapılaşmanın da gireceği kuşkusuzdur. (...)

Yapı denetiminin özü, deprem, heyelan, toprak kayması, çığ düşmesi, sel gibi doğal afetlerden kaynaklanan yapı hasarlarının önlenmesi ve en aza indirilmesiyle birlikte, yapının varlığının, insan sağlığını ve yaşamını güvence altına alacak şekilde sürdürülmesi ve toplum düzeninin sağlanmasıdır. İnsanların, barınarak, üreterek, çalışarak ya da sosyal ve kültürel faaliyetlerde bulunarak yaşamlarının önemli bir bölümünü içinde geçirdikleri yapılarda can ve mal güvenliklerine ilişkin endişe duymadan yaşayabilmeleri, yapıların, doğru projelendirilmesi ve imal edilmesiyle, etkili bir yapı denetiminin sağlanmasına bağlıdır.

İtiraz konusu kuralda olduğu gibi kimi yapıların, denetim kapsamı dışına çıkarılması, ... insanın maddi ve manevi yaşamı yönünden olduğu gibi, kamu yararı, kamu güvenliği ve düzeni yönlerinden de savunulamaz. İnsanın maddi ve manevi yaşamı güvence altına alınmadan toplumun maddi ve manevi yaşamının güvence altına alınması olanaklı değildir.

[61] AYM, E.2019/21, K.2020/51, 24.09.2020, par. 41-50.

‘İnşaat sektörünün önünün açılması’, ‘dar gelirli vatandaşların konut ihtiyaçlarını karşılamalarına kolaylık getirilmesi’, ‘halkın konut ihtiyacının karşılanması bakımından yapı maliyetinden yapı denetim kuruluşlarına ayrılan kısımdan tasarruf edilmesinin sağlanması’ gibi gerekçelerle 200 metrekareyi geçmeyen yapılar için getirilen ayrıcalığın kamu düzeni, kamu güvenliği gibi gerekçelerle getirilmiş olan yapı denetimi zorunluluğundan ayrılmayı gerektirecek haklı bir nedene dayandığı da ileri sürülemez.’^[62]

Anayasa Mahkemesi’nin bu kararındaki gerekçe, ruhsatsız veya ruhsata aykırı yapılar bakımından geçerli olabilecektir ve imar barışı konusundaki düzenlemeler de Anayasa’ya aykırıdır. Bu açıdan, yapı kayıt belgesi verilen ruhsatsız, hiçbir denetim yapılmamış ve depreme dayanıksız riskli bir yapının varlığı nedeniyle –kendi kusuru olmamak kaydıyla- zarar gören kişinin hem idarenin denetim yükümlülüğüne dayanması, hem de Anayasaya aykırı bir yasayı uygulayan idarenin kusuruna dayanması mümkündür.

IV. YAPI DENETİM SÜREÇLERİNE İLİŞKİN SORUNLAR

Dirençlilik konusunda temel öneme sahip olan yapı üretim süreci; planlama, projelendire, yapım ve izleme şeklinde dört aşamayı içerir. 1956 tarihli İmar Kanunu’ndan bu yana ruhsatlandırma sürecinde yapının denetimini gerçekleştirmek (projeye, ruhsata ve mevzuata uygunluk) ve aykırılıkların bildirilmesi konusunda fenni mesuliyeti alan meslek mensuplarına mevzuatta yer verilmiştir. 1983 tarihli İmar Kanunu’nda ise kanun kapsamına giren yapılarda belli istisnalar hariç “belediye veya valiliklerden veya yeminli serbest mimarlık ve mühendislik bürolarından yapı ruhsatıyesi alınması mecburidir” hükmüne yer verilmiş; Anayasa Mahkemesi özel kişilere idari işlem kurma yetkisi verilemeyeceği gerekçesiyle hükmü Anayasa’nın 128. maddesine aykırı bularak iptal etmiştir.^[63] Bu iptal kararının ardından eski sisteme dönmüş; 1999 depremini takiben, önce 595 sayılı KHK,^[64] daha sonra 2001 yılında 4708 sayılı Yapı Denetimi Hakkında Kanun’un kabulüyle

[62] AYM, E.2010/75, K.2011/150, 03.11.2011.

[63] AYM, E. 1985/11, K. 1986/29.

[64] Mülkiyet hakkıyla ilgili hükümler içermesi nedeniyle konunun KHK ile düzenlenemeyeceği için iptal kararı verilmiştir. E. 2000/35, K. 2001/90, 24.5.2001.

birlikte imar mevzuatındaki fenni mesuller yerini yapı denetim şirketlerine (şirket olarak anılacaktır) bırakmış ve daha ayrıntılı düzenlenmiştir.

4708 sayılı Kanunda kolluk yetkisinin özel kişilere devredilmesinin Anayasaya aykırı olduğu iddiasıyla açılan davada Anayasa Mahkemesi devredilen yetkinin idari işlem kurma yetkisini içermediği ve idarenin denetim yetkilerinin korunduğu gerekçesiyle talebi reddetmiştir.^[65] Öncelikle Mahkeme'nin idari işlem kurma yetkisi kriterinin yeterli bir ölçüt olmadığını belirtmek gerekir. Kolluk yetkilerini diğer kamu hizmetlerinden ayıran temel özellik, temel hak ve özgürlükler rejimi bakımından farklarıdır. Yapı denetimi, herhangi bir teknik incelemeden öte yaşam hakkı, konut hakkı, sağlıklı bir çevrede yaşama hakkı gibi haklar ile devletin bu konulardaki temel işlevlerinin yerine getirilmesi açısından önem taşır; bu nedenle de bu hakların güvence altına alınması için hem yasada, hem de uygulamada gerekli önlemlerin alınması gerekir. Bu önlemleri almanın asli koşulu da yasallık ilkesinden beklenen belirlilik ve güvenceler bakımından karşımıza çıkar ve anayasallık açısından bu durum da dikkate alınmalıdır.

Mahkeme daha önce kişisel verilerle ilgili yasal düzenlemenin hakkı koruma açısından yeterli güvence içermemesi nedeniyle iptal kararı vermiştir.^[66] Bireysel başvuru kararlarında da, “*ilgili kanuni düzenleme temel haklara ne oranda müdahale ediyorsa söz konusu düzenlemede aranacak belirlilik oranı(nın) da aynı doğrultuda yüksel(eceği)*” belirtilmektedir.^[67] Mahkemenin, iptal kararlarında olmasa da, bireysel başvurularda bu durum için kullandığı ifade “kanun kalitesi”dir ve yapı denetimi konusundaki düzenlemelerin bu açıdan da ele alınması gerekir.

[65] AYM, E. 2001/377, K. 2002/59

[66] Mahkemenin yeterli güvencenin kanunda yer almamasına dayanarak kişisel verilerle ilgili verdiği iptal kararları şu şekildedir: E. 2013/114, K. 2014/184, 4.12.2014, R.G.: 16.07.2015-29418. ; E. 2014/74, K. 2014/201, 25.12.2014, R.G.: 23.5.2015-29364. E. 2014/87, K. 2015/112, 8.12.2015, R.G.: 28.01.2016 – 29607; E. 2014/149, K. 2014/151, 2.10.2014, R.G.: 1.1.2015-29223. Mahkeme, güvenlik soruşturmalarında kişisel veriler sorunuyla ilgili olarak da önce iki bireysel başvuruda kanunilik ilkesine dayanarak ihlal kararı vermiş, ardından da ilgili hükmü iptal etmiştir: *Fatih Sarıman*, B. no. 2014/7256, 27.2.2019, RG: 27/3/2019 – 30727; *Turgut Duman*, B. no: 2014/15365, 29.5.2019; E. 2018/73, K. 2019/65, 24.7.2019, R.G.: 29.11.2019 – 30963.

[67] *Hayriye Özdemir* kararı, B. No. 2013/3434, 25.6.2015, par. 58

Yapı denetiminin afetler ve temel hak ve özgürlüklerle ilişkisi nedeniyle ticari bir faaliyet gibi görülmemesi, kamusal niteliğinin korunması ve güvence altına alınması gerekir. Yapı denetimin etkili yapılmaması bakımından en önemli risk, şirketin denetlediği yapının sahibinden ücret alması ve etkili denetimden bu nedenle kaçınması ihtimalidir. Kanunda şirketin nasıl belirleneceği düzenlenmediğinden tamamen kendileri tarafından seçilmesi yöntemi belirlenmişti. 2018 yılında Kanunda yapılan değişiklikle yapının (md. 5) “Bakanlıkça elektronik ortamda belirlenen” şirketçe denetleyeceği hüküm altına alınmıştır ve sistemde olumu bir gelişmedir. Bunun dışında, yapı sahibi ile şirket arasındaki ücret ilişkisinin biçimi de faaliyetin kamusal niteliğini bakımından önem taşır. İptal edilen 595 sayılı KHK’da “yapı denetim hesabı” adı altında il özel idareleri ve belediyeler adına hesap açılarak yapı denetimi hizmet bedellerinin bu hesaplardan idare onayı ile şirketlere aktarılması öngörülmüşken Kanunda bu tür bir düzenlemeye yer verilmemiştir.

Kanun’da yapı denetim şirketlerinin denetimi ve uygulanacak yaptırımlara ayrıntılı biçimde yer verilmişse de yapı denetiminin nasıl yapıldığının idarece denetlenerek idari yaptırım uygulanması veya ceza soruşturması başlatılması teknik anlamda belli güçlükler içerir. Ruhsat ve eki projeye aykırılığın tespiti daha kolay olsa da depreme dayanıklılık için son derece önemli olan yapı ve malzeme kalitesi gibi unsurların denetimi son derece zordur. Diğer yandan, özellikle yıkımlar söz konusu olduğunda kusur tespiti yapmak da güç olabilmektedir.

Bu nedenle, mevzuat oluşturulurken yapı denetim kuruluşlarının mali sorumluluğuna ilişkin hükümler etkili yapı denetimi bakımından en önemli unsur haline gelmektedir. 595 sayılı KHK’da bu açıdan yapı denetiminden kaynaklı sorumluluk çok daha ağır bir niteliğe sahipti ve bu nedenle zorunlu mali sorumluluk sigortası öngörülmüştü. Buna göre, şirket ile denetimde yer alan mimar ve mühendis, yapının ruhsat ve eklerine, fen, sanat ve sağlık kurallarına aykırı, eksik, hatalı ve kusurlu yapılmış olması nedeniyle ortaya çıkan yapı hasarından *kusur aranmaksızın* sorumlu tutulmuşken 4708 sayılı Kanunda bu hasarlar nedeniyle sadece kusurlu sorumluluk öngörülmüştür. İptal edilen 595 sayılı KHK’da yapının beklenen doğal afete rağmen^[68] ağır

[68] Beklenenin ötesinde etkilerle oluşan doğal afetlerden dolayı meydana gelen yapı hasarları ile yapının yıkılması veya ağır hasar görmesinden ve taşıyıcı sistemde güçlendirme gerektiren orta hasarlar ile yapının yıkılması ve ağır hasar görmesi hariç

hasar görmesi ve yıkılması durumunda yapı yaklaşık maliyeti üzerinden hesaplanan bedelin şirket tarafından ödeneceği ve ödeme sonucunda zarar görenin haklarına sahip olacağı düzenlenmiştir. Buna karşılık, 4708 sayılı Kanunda ise bu tür bir sorumluluğa yer verilmemiş ve KHK'da şirketler için öngörülen zorunlu mali sorumluluk sigortası da kaldırılmıştır.^[69]

Mali sorumluluk konusunda bir başka konu da yüklenicinin sorumluluk süresidir. Kanun'a göre, bu sorumluluğun süresi; yapı kullanma izninin alındığı tarihten itibaren, yapının taşıyıcı sisteminden dolayı on beş yıl, taşıyıcı olmayan diğer kısımlarda ise iki yıldır. Bu sürenin nasıl hesaplanacağı ve daha uzun süreler sonra –örneğin deprem anında- var olduğu anlaşılan bir kusur nedeniyle şirketlerin hiçbir sorumluluğu olmaması da etkililik açısından önemli bir etken olabilecektir.

Şirketlerin denetiminin popülist politikalarla etkisiz bırakılması riski ve teknik bir konu olması nedeniyle yapı denetimini denetleyecek teşkilatın yapısı da son derece önemlidir. Bu teşkilatın olabildiğince katılımcı olması, merkez ve yerel yönetimler ile meslek uzmanlarının bir arada bulunması gerekir. İptal edilen 595 sayılı KHK'de yapı müteahhidi, şantiye şefi ve proje müelliflerine ait sicillerin meslek odaları tarafından tutulacağı öngörülmüştü. İl yapı denetim komisyonları ise il bayındırlık ve iskân müdürlüğünün koordinatörlüğünde valilik, merkez belediyesi, büyük şehirlerde büyük şehir belediyesi ve ilgili meslek odaları; ilçe yapı denetim komisyonu ise kaymakamlığın koordinatörlüğünde; bayındırlık ve iskân müdürlüğü, ilçe belediyesi ve ilgili meslek odaları temsilcilerinden oluşuyordu. Yapı denetim üst komisyonunda^[70] da TMMOB temsilcileri üye olarak bulunmaktaydı. 4708 sayılı Kanun'un ilk halinde merkezden tek bir komisyon, 2011'de

beklenen doğal afetlerden dolayı meydana gelen yapı hasarları nedeniyle sorumlu tutulmayacağı da ayrıca düzenlenmiştir.

[69] Bu süreçte aynı zamanda sözleşme bedeline ilişkin oranlar da düşürülmüştür, bu düzenlemelerde denetimin etkililiğinden çok yapı maliyetinin düşürülmesinin önceliklendirildiği anlaşılmaktadır.

[70] Üst Komisyon Bayındırlık ve İskan Bakanlığı bünyesinde, Yüksek Fen Kurulu Başkanlığının koordinatörlüğünde; Bakanlık, İçişleri Bakanlığı Mahalli idareler Genel Müdürlüğü, Hazine Müsteşarlığı Sigortacılık Genel Müdürlüğü, Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği, Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği temsilcilerinin katılımı ile oluşuyordu.

değiştirilen halinde ise tamamen Bakanlıkça görevlendirilen Merkez Yapı Denetim Komisyonu ile İl Yapı denetim komisyonları kurulmuştur. Bu şekilde, şirketlerin denetiminde merkezin baskın olduğu, yerel yönetimlerin dışlandığı ve meslek odalarına hiç yer verilmeyebilen bir sistem kurulmuştur.

Yapı denetçilerinin nitelikli olmasının sağlanması da etkililiğin en önemli unsurlarından biridir. Kanunda bu şirketlerin izin belgesine başvurmak için tek koşul, ortaklarının tamamının mimar ve mühendislerden oluşmasıdır. Bu açıdan, kanun kalitesini etkileyen bir başka faktör de kanunda izin belgesi alabilme koşulları, çalışma usul ve esasları, denetçi belgesinin verilmesi, görev alacak personelin niteliği gibi konuların kanunda hiç düzenlenmeyip yönetmelikle düzenlenmesidir.^[71] Uzun yıllardır sadece denetçi ve yardımcı kontrol elemanları için değil, başka alanlarda da yetkinlik belgesinin gerekli olduğu uzun yıllardır meslek odalarınca belirtilmesine karşılık,^[72] bu konuda Yönetmelikteki düzenlemeler de son derece yetersizdir ve yetkinlik dışında bağımsızlık sorununu da artıracak niteliktedir. Meslek odalarının bu süreçlerin tamamından dışlanması da kamusal yönünde bir engel haline gelmiştir.^[73]

Depremlerin afete dönüşmesi ve bu denli büyük bir yıkıma yol açmasının en önemli nedenlerinden biri olan yapı üretim sürecinin denetiminin kent dirençliliği ve canlı yaşamı üzerindeki etkisi dikkate alınarak kamusal bir mesele olarak ve güvenceleri içerecek şekilde düzenlenmesi gerekir. Bugünkü haliyle yapı denetimi; ticarileşmiş, kâğıt üstünde kalan ve etkisiz bir görünüme sahiptir ve var olan yasal düzenlemeler kamusal bir yapı denetimi anlayışıyla temel hak ve özgürlüklerin korunması açısından yetersizdir.

[71] 2008 yılında çıkarılan Yapı Denetimi Uygulama Yönetmeliği bugüne kadar 19 defa değişikliğe uğramıştır. Son olarak, 14 Mart 2023 tarihinde denetim ve yaptırımlarla ilgili bir de tebliğ çıkarılmıştır. <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2023/03/20230314-7.htm>

[72] 2005 yılında TMMOB tarafından hazırlanan Yetkili Mühendis, Mimar Ve Şehir Plancılarının Belirlenmesi Ve Belgelendirilmesine İlişkin Kanun Tasarısı Taslağı için bkz. <https://www.mmo.org.tr/sites/default/files/users/izmir/teskon2005panel1.pdf>

[73] 595 sayılı KHK yürürlükteyken ve 4706 sayılı Kanun tasarı halindeyken yapı denetim süreçlerinde meslek odalarının rolüne ilişkin görüş ve önerileri içeren bir metin için Gaziantep İnşaat Mühendisleri Odası görüşü için bkz. <https://gaziantep.imo.org.tr/Eklenti/849,14626pdf.pdf?0>

SONUÇ

Başta çevre, insan ve diğer canlıların yaşamının korunması olmak üzere, pek çok hak ve özgürlüğün gerçekleşebilmesinin koşulu olan ve piyasa mekanizmasının inisiyatifine bırakılmayacak olan afet risklerinin azaltılması ve sağlıklı kentsel gelişme için bütünlüklü politikalara imkân verecek etkili bir mevzuata ihtiyaç vardır. Türkiye'nin afet geçmişine ve erken tarihlerde düzenlemeler yapılmasına rağmen mevzuat, dağınıklığını sürdürmektedir ve bütüncül politikaların farklı kurumlarca koordineli biçimde yürütülmesi sağlanamamıştır. 6 Şubat 2023'ten itibaren yaşanan süreçte afet yönetimi konusunda sadece risk yönetimi değil, kriz yönetimi konusunda da idari anlamda önemli eksikler olduğu ortaya çıkmıştır.

2009 yılında bazı işlevlerin tek çatı altında toplanması için kurulan AFAD beklenen etkiyi yaratmamış, hem yapısal olarak çoğulcu yapısını kaybetmiş, hem bilimsel ve teknik karar alma süreçleri iyi bir şekilde kurgulanmamış, liyakat sorunu daha da büyümüştür. Kentsel dönüşümle ilgili mevzuat amacını gerçekleştirilmeye elverişli biçimde uygulanmamış, yapı denetimi kağıt üstünde yapılan bir denetim olarak kalmış, imar afları sorunları daha da büyütülmüştür.

Bu tür yapısal sorunların önemli bir nedeni, yürütme erkinin güçlendirilmesi eğilimini takiben idari işlevlerde giderken artan bir zayıflama eğilimidir. İlk başta çelişik görünen bu durum; kararların çok önemli bir kısmının tek merkezden alınması veya kurumların kendi içinde merkezîyetçi hale gelmesi ve katılımcı ya da çoğulcu yapıların ortadan kalkması, karar alma süreçlerinin zayıflaması, normların liyakatsizliğe olanak tanıyacak şekilde hazırlanması, bürokrasinin yetkinlik ve etkinliğinin azalması sürecine işaret eder. İdare ve bu kapsamda toplumsal ihtiyaçların karşılanması hem bir yönetim tekniğini, hem de pek çok faaliyette bilimsel ve teknik bilgi ve donanımı gerektirir. Afet risklerinin azaltılması konusu ise mühendislik, mimarlık, şehir planlaması, kamu yönetimi, hukuk, maliye gibi pek çok disiplinden bilgiyi gerektiren bir alandır ve idarenin bu zayıflama eğilimi afet yönetiminde bir “çöküş”e yol açmıştır.

Afet risklerinin azaltılmasında rant kaygıları veya popülist politikalarla hareket edilmesi bu çöküşün bir başka nedeni olmuştur. Risk azaltma aşamasında olduğu gibi bundan sonrasındaki süreçte yeniden imar aşaması ve kent planlamasında da mevzuattaki yapısal sorunlar çözülmeden ve kamucu

politikalar geliştirilmeden ilerleme kaydetmek mümkün değildir. Geline nokta, 2007’de Naomi Klein’in, çağdaş kapitalizmin temel taktiksel yaklaşımını ifade eden ve hem doğal afetleri, hem de siyasal veya sosyal krizleri fırsata dönüştürme eğilimi anlamında “afet kapitalizmi” nitelemesini akılda tutmak gerekir.^[74] Sadece afet öncesi risk azaltma sürecini değil, enkazlar apar topar kaldırılıp yerleşim bölgelerini yenileme çalışmaları başlamışken yer bilimcilerin bundan sonrasına ilişkin endişelerini ve “Deprem kentlerini tamir ve yenileme çalışmaları sadece bir inşaat projesi değildir”^[75] uyarısını da Klein’in saptamalarıyla birlikte okumak gerekir.

[74] Naomi Klein, *The Shock Doctrine: The Rise of Disaster Capitalism*, (New York, Metropolitan Books: 2008), 6.

[75] <https://www.cumhuriyet.com.tr/turkiye/naci-gorur-ve-okan-tuysuz-deprem-bolgesindeki-yenileme-calismalarina-dair-uyardi-endiseliyiz-2058480>; TEMA’den benzer bir uyarı için: <https://www.sivilsayfalar.org/2023/03/07/deprem-sonrasi-yapilacak-planlama-calismalari-butuncul-bakisla-ve-ekosistem-dikkate-alinacak-yapilmalidir/>

KAYNAKÇA

- Akalın, Mehmet. *Kente Karşı İşlenen Suçların Faili: İmar Afları*. Gaziantep: İKSAD Yayınları, 2018.
- Aktel, Mehmet. “5902 Sayılı Yasa İle Türkiye’de Afet Yönetiminde Oluşan Değişim.” *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi* 27, (2010): 1-9.
- Akyılmaz, Bahtiyar, Murat Sezginer ve Cemil Kaya. *Türk İdari Yargılama Hukuku*. Ankara: Savaş, 2022.
- Ambraseys, N. N. “The Earthquake of 1509 in the Sea of Marmara, Turkey, Revisited.” *Bulletin of the Seismological Society of America*, 91/6 (2001): 1397–1416.
- Aygen, Cemal. *Teşri’i Faaliyetinden Dolayı Devletin Hukuki Mesuliyeti*. Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını, 1955.
- Bulubay, Can. “İmar Barışının Kentsel Korumaya Yönelik Olumsuz Etkilerinin İstanbul Tarihi Yarımada Perspektifinden İncelenmesi.” *Planlama Dergisi*, 31(3) (2021): 480-499.
- Dörr, Oliver. “Staatshaftung in Europa: Vergleichende Bestandsaufnahme.” içinde *Staatshaftung in Europa: Nationales und Unionsrecht*, ed. Oliver Döll, 1-30. Berlin, Boston: DeGruyter, 2013.
- Ersavaş Kavanoz, Suna; Erdem, Nisa. “İmar Barışı Uygulamasının Değerlendirilmesi: Trabzon Örneği.” *Planlama Dergisi*, 32(2) 2022: 205-220.
- Günday, Metin. *İdare Hukuku*. Ankara: İmaj, 2011.
- Kahraman, Serap, Baran, T., Özçelik Ö., Saatçı A., Mısırs S., Girgin S.C. “Yapı Stoku Envanter Çalışmalarının Önemi.” (bildiri metni 2. İzmir Kent Sempozyumu, 2013). https://www.researchgate.net/publication/264787878_YAPI_STOKU_ENVANTER_CALISMALARININ_ONEMI (son erişim: 06.06.2023)
- İlgezdi, Ali Rıza ve Batak, Gökhan. *İmar Barışından Kaynaklanan Sorunlar ve Çözüm Önerileri*. Ankara: Seçkin Yayınları, 2022.

- İlgün, Abdülkerim ve Uysal, Hüseyin. “Türkiye’de İmar Affı/İmar Barışı Kanunlarının Uygulamaları ve Karşılaşılan Sorunlar: Alanya Örneği.” *Türkiye Arazi Yönetimi Dergisi* 4, no.1 (2022): 1-11.
- Kalabalık, Halil. İmar Barışı: Başvuru Süreci ve Sonuçları. Ankara: Seçkin Yayınları, 2018.
- Kalfa Ünal, Elifnur. “Süreç Modeli Çerçevesinde Türkiye’nin İmar Barışı Politikasının Çözümlemesi.” Yüksek Lisans Tezi, Pamukkale Üniversitesi, 2022.
- Kaplan, Gürsel. İdari Yargılama Hukuku. Bursa: Ekin, 2022.
- Klein, Naomi. *The Shock Doctrine: The Rise of Disaster Capitalism*. New York: Metropolitan Books, 2008.
- Mir, Oriol. “Spanien.” içinde *Staatshaftung in Europa: Nationales und Unionsrecht*, ed. Oliver Döll, 701-726, Berlin, Boston: DeGruyter, 2013.
- Olberg, Susanne. “Die Haftung des Staates für legislatives Unrecht in Deutschland und Japan.” *Zeitschrift für Japanisches Recht*, Bd. 14 Nr. 27 (2009): 197-223.
- Onar, Sıddık Sami. İdare Hukukunun Umumi Esasları. İstanbul: İsmail Akgün Matbaası, 1966.
- Özkan, Gökhan. “Türkiye’de Yapı Denetim Sistemi İle İlgili Yaklaşımlar.” Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Yıldız Teknik Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü, 2005.
- Özkaya Özlüer, Ilgın. “İmar Barışı Düzenlemesine Hukuki Bir Yaklaşım.” İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi 9, no. 2, (2018): 313-340.
- Sarıca, Ragıp. İdari Kaza I: *İdari Davalar*. İstanbul: Kenan Matbaası, 1949.
- Tan, Turgut. “Yasama Faaliyetinden Devletin Sorumluluğu.” içinde *Prof. Dr. Nevzat Toroslu’ya Armağan*, 1059-1069. Ankara: Ankara Üniversitesi Yayınları, 2015.

- Walus, Andreas, *Katastrophenorganisationsrecht: Prinzipien der rechtlichen Organisation des Katastrophenschutzes*. Bonn: Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe, 2012.
- Wróblewski, Bartłomiej P. *Die Staatshaftung für legislatives Unrecht in Deutschland, Eine rechtshistorische, rechtsdogmatische und rechtsvergleichende Untersuchung*. Baden-Baden, 2005.

Deprem Sebebiyle Zarar Gören Taşınmaz Kültür Varlıkları Bakımından İdarenin Yükümlülükleri

Melike Özge ÇEBİ BUĞDAYCI*

Bu makale hakem incelemesinden geçmiştir ve TÜBİTAK–ULAKBİM Veri Tabanında indekslenmektedir.

* Dr. Öğr. Üyesi, Jandarma ve Sahil Güvenlik Akademisi, Güvenlik Bilimleri Fakültesi, İdare Hukuku Anabilim Dalı, melikeozge.cebibugdayci@jsga.edu.tr,
ORCID: 0000-0002-7011-5319.

Makale geliş tarihi: 31 Mart 2023 **Makale kabul tarihi:** 11 Temmuz 2023

Atıf önerisi: Çebi Buğdaycı, Melike Özge. “Deprem Sebebiyle Zarar Gören Taşınmaz Kültür Varlıkları Bakımından İdarenin Yükümlülükleri.” *Ankara Barosu Dergisi* 81, (Deprem Özel Sayısı-I Kamu Hukuku Ekim 2023): 307-333. **DOI:** 10.30915/abd.1380964

DEPREM SEBEBİYLE ZARAR GÖREN TAŞINMAZ KÜLTÜR VARLIKLARI BAKIMINDAN İDARENİN YÜKÜMLÜLÜKLERİ

ÖZ

Nesilden nesile korunarak aktarılması gereken kültür varlıkları, bir ülkenin en önemli kültürel miraslarındandır. Devletin kültürel varlıkların korunması konusunda pek çok yükümlülüğü bulunmaktadır. Bu yükümlülükler deprem gibi doğal afetlerin gerçekleşmesi halinde ortadan kalkmamaktadır. Şubat 2023'te on bir ilimizi etkileyen depremlerde yaşanan ağır kayıpların yanında, pek çok taşınmaz kültür varlığı da zarar görmüştür. Deprem sebebiyle zarar gören, yok olma tehdidi altında kalan veya yok olan taşınmaz kültür varlıkları bakımından idarenin yükümlülüklerinin, sorumlu idarelerin ve başvuru- labilecek hukuki mekanizmaların ortaya konulması önem arz etmektedir.

Anahtar Kelimeler:

Doğal afet

deprem

kültür varlığı

taşınmaz kültür varlığı

idare

OBLIGATIONS OF THE ADMINISTRATION WITH RESPECT TO IMMOVABLE CULTURAL PROPERTIES DAMAGED BY THE EARTHQUAKE

ABSTRACT

Cultural properties, which must be preserved and transferred from generation to generation, are among the most important cultural heritages of a country. The state has many obligations regarding the protection of cultural assets. These obligations are not eliminated in the event of natural disasters such as earthquakes. In addition to the heavy losses experienced in the earthquakes that affected eleven cities in February 2023, many immovable cultural property were also damaged. It is important to reveal the obligations of the administration and the legal mechanisms that can be applied in terms of immovable cultural properties that are damaged, faced with the danger of extinction or destroyed by the earthquake.

Keywords:

Natural disaster

earthquake

cultural property

immovable cultural property

administration

GİRİŞ

Kültür varlıkları, tarihsel süreç içinde pek çok uygarlığın katkısı ile şekillenen, toplumların geçirdiği değişimleri ortaya koyan tarihsel belgelerdir. Devletlerin en önemli görevlerinden biri kültürel mirası, bozulmadan koruyabilmek, geçmişi ve bugünümüzü geleceğe aktarabilmektir. Bu mirasın devamlılığını sağlamak için hem uluslararası hem de ulusal düzenlemelerle devletlere yükümlülükler getirilmiştir.

Kültürel miras bazen doğal bazen beşeri sebeplerle zaman içinde yıpranmakta, yok olma tehlikesi altına girmekte veya yok olmaktadır. Çarpık kentleşme, kontrolsüz göç, imar planlamalarındaki hatalar, restorasyon hataları, imar affı gibi pek çok sebep, kültür varlıklarının beşeri etki ile zarar görmesine neden olmaktadır. Buna karşın iklim değişikliği, kimyasal değişimler veya deprem, sel, heyelan gibi doğal afetler sebebi ile de kültür varlıkları büyük zararlar görebilmektedir^[1]. Doğal afetlerden depremler, kültür varlıklarının en çok etkileyen tehlikelerdendir. Ülkemiz de aktif fay hatları üzerinde yer aldığından, depremler sebebiyle pek çok kültür varlığı tarihsel süreçte zarar görmüş veya yok olmuştur.

Nitekim 6 Şubat 2023 tarihinde Kahramanmaraş merkezli depremlerde çok ciddi kayıplar verilmiş; kişilerin yaşam, barınma, sağlık ve daha pek çok hak ve özgürlüğü olumsuz anlamda etkilenmiştir. Kültür varlıkları da depremlerin yıkıcı etkisine maruz kalmıştır. Pek çok taşınmaz kültür varlığı yıkılmış veya yok olma tehdidi ile karşılaşmıştır.

Bu çalışmada taşınmaz kültür varlıklarının deprem sebebiyle zarar görmesi halinde nasıl bir yol izlenmesi gerektiği, görevli idarenin tespiti ile idarenin görev ve yetkileri, başvurulabilecek hukuki mekanizmalar ortaya konulmaya çalışılacaktır. Öncelikle taşınmaz kültür varlığı kavramı açıklanacak, ardından devletin taşınmaz kültür varlıklarının korunması konusundaki yükümlülüklerinin hukuki dayanakları ortaya konulacaktır. Akabinde depremlerde zarar gören taşınmaz kültür varlıklarına yönelik yükümlülükler, görevli idarelerin tespiti ile birlikte ortaya konmaya çalışılacaktır. Son olarak

[1] Tarihi yapılarda bozulmaya neden olan etkenler iç ve dış nedenler olarak sınıflandırılmaktadır. Doğal afetler bozulmaya neden olan en önemli dış nedenlerden biri olarak değerlendirilmektedir. Ezgi Aslan ve Burhan Satıcı, "Tarihi Yapılarda Bozulmalar ve Depremden Korunma Yöntemlerinin İncelenmesi," *Teknoloji ve Uygulamalı Bilimler Dergisi* 4, no.2 (Şubat, 2022): 47-56, 52.

depremlerden etkilenen taşınmaz kültür varlıklarına müdahale yöntem ve esasları ile idarenin sorumluluğu ele alınacaktır.

I. KAVRAM OLARAK TAŞINMAZ KÜLTÜR VARLIĞI VE HUKUKİ NİTELİĞİ

Ülkemizde korunması gerekli kültür ve tabiat varlıkları ile ilgili tanımları yapmak, bu alanda yapılacak işlem ve faaliyetleri düzenlemek, gerekli ilke ve uygulama kararlarını alacak teşkilatın kuruluş ve görevlerini tespit etmek amacıyla 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu^[2] yürürlüğe girmiştir. Kanun, kültür ve tabiat varlıkları konusunda temel kanun niteliğindedir.

Üzerinde uzlaşılan bir tanımı olmasa ve kavramın kapsamı zamanla değişebilse de^[3], 2863 sayılı Kanun'un 3. maddesinde kültür varlıkları: *"tarih öncesi ve tarihi devirlere ait bilim, kültür, din ve güzel sanatlarla ilgili bulunan veya tarih öncesi ya da tarihi devirlerde sosyal yaşama konu olmuş bilimsel ve kültürel açıdan özgün değer taşıyan yer üstünde, yer altında veya su altındaki bütün taşınır ve taşınmaz varlıklar"* olarak tanımlanmaktadır. Bu kapsamda kültür varlıkları, taşınır ve taşınmaz kültür varlıkları olarak sınıflandırılmaktadır.

Kanun'a göre, kaya mezarları, kervansaraylar, cami, kilise, kale, han, hamam, manastır, dikili taş, mezarlıklar, külliyeler, eski anıt ve duvar kalıntıları, mozaikler gibi^[4] insanlık tarihi açısından önem taşıyan yapılar, taşınmaz kültür varlığı olarak kabul edilmektedir.

2863 sayılı Kanun'un 6. maddesi uyarınca da korunması gerekli taşınmaz kültür varlıkları;^[5]

[2] RG 23/7/1983-18113.

[3] Oğuz Sancakdar vd., *Kültür ve Tabiat Varlıkları Hukuku*, 1. Baskı (Ankara: Adalet, 2021), 48.

[4] 2863 SK, m. 6/(3). Ayrıntılı bilgi için ayrıca bkz. Sabih Kanadoğlu, *Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Hukuku*, 2. Baskı (Ankara: Seçkin, Nisan 2003).

[5] 2863 SK, m. 6/(2): "... Koruma Kurullarınca mimari, tarihi, estetik, arkeolojik ve diğer önem ve özellikleri bakımından korunması gerekli bulunmadığı karar altına alınan taşınmazlar, korunması gerekli taşınmaz kültür varlığı sayılmazlar."

“-19 uncu yüzyıl sonuna kadar yapılmış taşınmazlar,

-Belirlenen tarihten sonra yapılmış olup önem ve özellikleri bakımından Kültür ve Turizm Bakanlığınca korunmalarında gerek görülen taşınmazlar,

-Sit alanı içinde bulunan taşınmaz kültür varlıkları,

-Millî tarihimizdeki önemleri sebebiyle zaman kavramı ve tescil söz konusu olmaksızın Millî Mücadele ve Türkiye Cumhuriyetinin kuruluşunda büyük tarihi olaylara sahne olmuş binalar ve tesbit edilecek alanlar ile Mustafa Kemal ATATÜRK tarafından kullanılmış evler”

olarak belirlenmiştir.

Taşınmaz kültür varlıkları 2863 sayılı Kanun m. 5 uyarınca devlet malı niteliğinde kabul edilmiştir.

“Devlete, kamu kurum ve kuruluşlarına ait taşınmazlar ile özel hukuk hükümlerine tabi gerçek ve tüzelkişilerin mülkiyetinde bulunan taşınmazlarda varlığı bilinen veya ileride meydana çıkacak olan korunması gerekli taşınır ve taşınmaz kültür ve tabiat varlıkları Devlet malı niteliğindedir.

Özel nitelikleri dolayısıyla ayrı statüye tabi tutulan mazbut ve mülhak vakıf malları bu hükmün dışındadır.”

Buna göre, özel kişilerin mülkiyetinde bulunsun bile kültür varlıkları devlet malı niteliğindedir. Bu kapsamda eski uygarlıklardan kalan bütün taşınır ve taşınmaz objeler kanunen Devlete ait kabul edilmektedir.^[6] Devlet malı niteliği, mülkiyetin devlete ait olması anlamında değil, bu malların korunması için devletin tüm gerekenleri yapma hak ve yetkisi olarak anlaşılmalıdır.^[7]

[6] Sibel Özel, “Türk Hukukunda Kültür Varlıklarının Mülkiyeti,” *Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi* 24, no. 1 (Haziran 2018): 215-238, 227.

[7] Murat Volkan Dülger, “Kültür Varlığı Olmanın Hukuki Sonuçları,” içinde *Uygulamaya Yönelik, Disiplinlerarası Bir Yaklaşımla Kültürel Miras (Kültür Varlıkları) Hukuku*, ed. Evindar Yeşilbaş ve Cüneyd Altıparmak (Ankara: Seçkin, 2022), 87-95, 88. Ayrıca bkz. Berk Kahraman, “Türkiye’de Taşınmaz Kültür ve Tabiat Varlıklarının Hukuki Rejimi ve Uygulama Sorunları,” *MHB Prof. Dr. Aysel Çelikel’e Armağan*, no. 1-2 (1999-2000): 183-212, 188 vd.

Kültür varlıklarının bu özel niteliği gereği, özel mülkiyetteki kültür varlıklarının malikleri için mevzuatta özel yükümlülükler getirilmiş, malikin mülkiyet hakkından doğan yetkileri sınırlandırılmıştır.^[8] Örneğin Kanun'un 11. maddesine göre; malikleri taşınmaz kültür varlıklarının bakım ve onarımlarını Kültür ve Turizm Bakanlığının emir ve talimatlarına uygun olarak yerine getirmek zorundadır. Dolayısıyla özel hukuk mülkiyetindeki kültür varlıklarının malikleri, ancak 2863 sayılı Kanun'a aykırı olmamak kaydıyla mülkiyet hakkının tanıdığı yetkileri kullanabilmektedir.^[9] Bu düzenlemelerle kanun koyucu taşınmaz kültür varlıklarını maliklerine karşı dahi korumayı amaçlamıştır.

II. İDARENİN TAŞINMAZ KÜLTÜR VARLIKLARINI KORUMA GÖREVİNİN HUKUKİ DAYANAKLARI

Kültür varlıklarını “*kültürel kamu hizmeti olarak koruma*”^[10] eğilimiyle devletlere uluslararası ve ulusal düzenlemelerle yükümlülükler getirilmektedir.

Kültür varlıklarının korunmasına yönelik Türkiye'nin de taraf olduğu pek çok uluslararası sözleşme kabul edilmiştir. Silahlı Bir Çatışma Halinde Kültür Varlıklarının Korunmasına Dair La Haye Sözleşmesi, Kültür Varlıklarıyla İlgili Suçlar Hakkındaki Avrupa Sözleşmesi, Avrupa Mimari Mirasının Korunması Sözleşmesi, Arkeolojik Mirasın Korunmasına İlişkin Avrupa Sözleşmesi, Venedik Tüzüğü bunlara örnek olarak verilebilir.^[11]

1972 tarihli Dünya Kültürel ve Doğal Mirasın Korunması Sözleşmesi de Türkiye'nin 1983'te taraf olduğu önemli sözleşmelerden olup, bu sözleşme ile devletler kendi topraklarında yer alan kültürel varlıkları koruma ve gelecek kuşaklara aktarma konusunda taahhüt altına girmiştir.

[8] Özel, “Kültür Varlıklarının Mülkiyeti,” 234-235.

[9] Ali Yağcı, Rabia Taş ve Tuğçe Kılıç, *Açıklamalı ve İçtihatlı-Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu*, (Ankara: Adalet, 2016), 68.

[10] Sancakdar vd., *Kültür ve Tabiat Varlıkları*, 80.

[11] Kadir Can Özel, “Kültür Varlıklarına İlişkin Düzenlemelerin Anayasalardaki ve Uluslararası Sözleşmelerdeki Görünümü” içinde *Uygulamaya Yönelik, Disiplinlerarası Bir Yaklaşımla Kültürel Miras (Kültür Varlıkları) Hukuku*, ed. Evindar Yeşilbaş ve Cüneyd Altıparmak (Ankara: Seçkin, 2022), 40-59, 45 vd.

Türk hukukunda kültür varlıklarının korunmasına yönelik temel dayanak 1982 Anayasası'nda yer almaktadır. Anayasa'nın "Tarih, kültür ve tabiat varlıklarının korunması" başlıklı 63. maddesi uyarınca; "*Devlet, tarih, kültür ve tabiat varlıklarının ve değerlerinin korunmasını sağlar, bu amaçla destekleyici ve teşvik edici tedbirleri alır. Bu varlıklar ve değerlerden özel mülkiyet konusu olanlara getirilecek sınırlamalar ve bu nedenle hak sahiplerine yapılacak yardımlar ve tanınacak muafiyetler kanunla düzenlenir.*"

Bu düzenleme kültür varlıklarının korunması hakkında genel çerçeveyi çizmekte, konunun detaylarını yasal düzenlemelere bırakmaktadır. Bu konuda en temel yasal düzenleme 2863 sayılı Kanun'dur. Bu kanunla taşınmaz kültür varlıkları geniş bir perspektiften korumaya alınmaktadır. Ayrıca 5366 sayılı Yıpranan Tarihi ve Kültürel Taşınmaz Varlıkların Yenilenerek Korunması ve Yaşatılarak Kullanılması Hakkında Kanun ve bu kanuna ilişkin Uygulama Yönetmeliği^[12] de ön plana çıkmaktadır.

1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi^[13] ile 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi^[14] de taşınmaz kültür varlıkları konusunda önemli düzenlemeler getirmiştir. Ayrıca 2863 sayılı Kanun'a dayanılarak çıkarılan Korunması Gerekli Taşınmaz Kültür Varlıklarının ve Sitlerin Tespit ve Tescili Hakkında Yönetmelik^[15], Korunması Gerekli Taşınmaz Kültür Varlıklarının Yapı Esasları ve Denetimine Dair Yönetmelik^[16], Taşınmaz Kültür Varlıklarına Yardım Sağlanmasına Dair Yönetmelik^[17] Kültür Varlıklarını Koruma Yüksek Kurulu ve Kültür Varlıklarını Koruma Bölge Kurulları Yönetmeliği^[18], Kültür ve Tabiat Varlıklarıyla İlgili Olarak Yapılacak Araştırma, Sondaj ve

[12] RG 14/12/2005-26023.

[13] RG 10/7/2018-30474.

[14] RG 15/07/2018-30479.

[15] RG 13/03/2012-28232.

[16] RG 11/06/2005-25842.

[17] RG 27/05/2015-29368. "Taşınmaz Kültür Varlıklarına Yardım Sağlanmasına Dair Yönetmelikle Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik" de 06/05/2023 tarihli ve 32182 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

[18] RG 19/04/2012-28269.

Kazılar Hakkında Yönetmelik^[19] gibi düzenlemeler de dikkat çekmektedir. Belirtmek gerekir ki, hukukumuzda kültür varlıkları bakımından uygulanan mevzuat oldukça dağınık olduğundan uygulamada sorunlar yaşanmaktadır.^[20]

III. DEPREMDE ZARAR GÖREN TAŞINMAZ KÜLTÜR VARLIKLARI KONUSUNDA GÖREVLİ İDARELER VE BUNLARIN YÜKÜMLÜLÜKLERİ

Kahramanmaraş merkezli depremlerde Hatay'da Habib-i Neccar Camii, Aziz Nikola Rum Ortodoks Kilisesi, Azizler Petrus ve Pavlus Rum Kilisesi, Antakya Protestan Kilisesi, Adıyaman'da Karakuş Tümülüsü ile tarihi Ulu Camii, Gaziantep Kalesi, Diyarbakır Surları, Malatya'da Arslantepe Höyüğü gibi önemli taşınmaz kültür varlıklarının hasar aldığı bilinmektedir.^[21] Depremde zarar gören taşınmaz kültür varlıkları konusunda görevli idarelerin ve yükümlülüklerinin tespiti, ortaya çıkan zararlarda muhatabın belirlenmesi bakımından önemlidir. Bu konuda gerek merkezden yönetimin gerekse yerinden yönetimlerin önemli yükümlülükleri bulunmaktadır.

A) KÜLTÜR VE TURİZM BAKANLIĞI

Kültür varlıklarının korunması konusunda asıl görevli ve sorumlu idare, 2863 sayılı Kanun'un "Yetki ve yöntem" başlıklı 10. maddesinde belirtilmiştir. Buna göre: *"Her kimin mülkiyetinde veya idaresinde olursa olsun, taşınmaz kültür ve tabiat varlıklarının korunmasını sağlamak için gerekli tedbirleri almak, aldırarak ve bunların her türlü denetimini yapmak veya kamu kurum ve kuruluşları ile belediyeler ve valiliklere yaptırmak, Kültür ve Turizm Bakanlığına aittir."* Bakanlık kimin zilyetliğinde olduğuna bakmaksızın, korunması gereken kültür ve tabiat varlıklarını korumak için gereken tedbirleri almak ve bu tedbirlerin uygulanmasını denetlemekle

[19] RG 10/08/1984-18485.

[20] Sancakdar vd., *Kültür ve Tabiat Varlıkları*, 102-104.

[21] Ayrıntılı hasar verileri için bkz. "2023 Kahramanmaraş ve Hatay Depremleri Raporu", Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, erişim 28 Haziran 2023. <https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2023/03/2023-Kahramanmaras-ve-Hatay-Depremleri-Raporu.pdf>.

yükümlendirilmiştir.^[22] Bu kapsamda her kimin mülkiyet veya idaresinde olursa olsun taşınmaz kültür varlıklarının korunmasını sağlama ve denetleme görevi Bakanlık'tadır.^[23]

Bu kapsamda örneğin 2863 sayılı Kanun'un Ek Madde 6 hükmü kapsamında, doğal afet yaşanan yerlerde özel mülkiyette bulunan korunması gerekli taşınmaz kültür varlıklarının onarımı ile restorasyonuna yönelik proje ve uygulama işleri, maliklerinin ve diğer ilgililerin muvafakatı aranmaksızın ve bedelsiz olarak Bakanlık tarafından gerçekleştirilebilmektedir.

Ancak Bakanlık yanında farklı pek çok idarenin de koruma ve değerlendirme yönünden görevleri bulunmaktadır. Depremde hasar gören taşınmaz kültür varlıkları bakımından önemli görevlerine binaen, öne çıkan bazı idari yapılara yer vermek gerekir.

B) VAKIFLAR GENEL MÜDÜRLÜĞÜ

Bir kamu kurumu olarak Bakanlığa bağlı olarak görev yapan Vakıflar Genel Müdürlüğü (VGM) 4 sayılı CBK'nin 693. maddesi uyarınca; vakıflara ait kültür varlıklarının onarımı, restorasyonu veya gerektiğinde yeniden inşası konusunda görevlendirilmiştir. 731 No'lu İlke Kararı ile VGM'nin idaresinde olan taşınmaz kültür varlıklarına yönelik müdahalelerde uyulacak usuller belirlenmiştir.^[24]

Vakıf Kültür Varlıklarının Onarımları ve Restorasyonları ile Çevre Düzenlemesine İlişkin Mal ve Hizmet Alımlarına Dair Usul ve Esaslara dair

[22] Murat Volkan Dülger, "Kültür Varlıklarının ve Sanat Eserlerinin Hukuki Açından Korunması," İstanbul Medipol Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi 1, no.1 (Nisan, 2014): 107-161, 111. Bununla birlikte 2863 SK uyarınca Cumhurbaşkanlığı ve TBMM'nin idare ve kontrolünde olan kültür varlıklarının korunması kendileri tarafından yerine getirilecektir. Keza Milli Savunma Bakanlığı'nın idare ve denetiminde veya sınır boyu ve yasak bölgede bulunan kültür varlıklarının korunması Milli Savunma Bakanlığı'nca sağlanır.

[23] Kanadoğlu, *Kültür ve Tabiat Varlıkları*, 123.

[24] "731 No'lu İlke Kararı" KVKYK, erişim 25 Mart 2023. <https://teftis.ktb.gov.tr/TR-14356/731-nolu-ilke-karari-vakiflar-genel-mudurlugu-idare-ve-denetiminde-olan-cami-mescit-turbe-vb-kultur-varliklerinin-mudahale-bicimleri-uygulama-ve-denetimi.html>.

Cumhurbaşkanlığı Kararında^[25], yapılacak müdahalelerde doğal afetler mücbir sebep olarak kabul edilmiştir. Doğal afet sonucu ivedi müdahale gerektiren vakıf kültür varlıklarına yönelik alımlarda herhangi bir üst limit uygulanmayacağı, afetin yaşandığı yerlerde ihale için fiyat araştırmasında belirtilen öncelik sırasına uyulmasının zorunlu olmadığı, bu yerlerde üstlenilen işin tamamlanamaması durumlarında nasıl bir yol izleneceğine ilişkin düzenlemeler yer almaktadır.

C) KÜLTÜR VARLIKLARI VE MÜZELER GENEL MÜDÜRLÜĞÜ

Kültür ve Turizm Bakanlığı'nın merkezi bir birimi olarak teşkilatlanan Kültür Varlıkları ve Müzeler Genel Müdürlüğü, 1 Sayılı CBK'nın 281. maddesinde; ülkemizde yer alan taşınır ve taşınmaz kültür varlıklarının korunması, tahribini önleyici tedbirlerin alınması, korunması gerekli kültür varlıklarının bakımı ve restorasyonu konusunda gerekli tedbirleri almak üzere görevlendirilmiştir. Genel Müdürlüğün; kültür varlıklarının tahribini önleyici tedbirler almak, gerekli görülen yerlerde restorasyon ve konservasyon laboratuvarları kurulmasını teklif etmek ve bunların idare ve ihtisas işlerini düzenlemek ve yürütmek, korunması gerekli kültür ve tabiat varlıklarının bakımı ve restorasyonu konularında gerekli tedbirleri almak ve uygulamak, Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Yüksek Kurulu ve koruma kurullarına verilen görevlerin yerine getirilmesini sağlamak amacıyla araştırma, inceleme, tespit, değerlendirme ve planlamaya yönelik hizmetleri yapmak veya yaptırmak, Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Yüksek Kurulu ve koruma kurulları kararlarının alınmasına ve uygulanmasına dair işlemlerin yürütülmesini ve koordinasyonunu sağlamak gibi görevleri bulunmaktadır.

D) KÜLTÜR VARLIKLARINI KORUMA YÜKSEK KURULU

2863 sayılı Kanun'un 51. maddesiyle yurt içinde bulunan ve bu Kanun kapsamına giren korunması gerekli taşınmaz kültür ve tabiat varlıkları ile ilgili hizmetlerin bilimsel esaslara göre yürütülmesini sağlamak üzere, Bakanlığa bağlı "Kültür Varlıklarını Koruma Yüksek Kurulu" (KVKYK) kurulması öngörülmüştür.

KVKYK'nın taşınmaz kültür varlıkları konusunda en dikkat çeken görevleri, taşınmaz kültür ve tabiat varlıklarının korunması ve restorasyonu

[25] RG 31/10/2018-30581.

ilgili işlerde uygulanacak ilkeleri belirlemek ve uygulamada doğan genel sorunları değerlendirerek görüş vermek suretiyle, Bakanlığa yardımcı olmaktadır.^[26] Ayrıca koruma bölge kurullarınca alınan kararlara yapılan itirazlardan Bakanlıkça değerlendirilerek gerek görülenleri gündemine almaktadır.^[27]

Koruma, Uygulama ve Denetim Büroları, Proje Büroları ile Eğitim Birimlerinin Kuruluş, İzin, Çalışma Usul ve Esaslarına Dair Yönetmelik m.8'e göre; taşınmaz kültür varlıklarından depreme maruz kalan yapılar ile ilgili uygulamalar KVKYK'nın ilke kararları ve diğer mevzuat hükümlerine göre yürütülecektir. KVKYK tarafından alınan kararlar tüm kamu kurum ve kuruluşlarını, gerçek ve tüzel kişileri bağlamaktadır.^[28]

Deprem sebebiyle zarar gören taşınmaz kültür varlıkları hakkında KVKYK önemli bir ilke kararı almıştır. Konumuz açısından önemine binaen, Depremde Hasar Gören Tescilli Taşınmaz Kültür Varlıkları ile Sit Alanları ve Etkileşim-Geçiş Sahalarındaki Yapılarda Yapılacak Uygulamalara İlişkin Kültür Varlıklarını Koruma Yüksek Kurulu İlke Kararı (35 No'lu İlke Kararı)'na aynen yer veriyoruz:

“Ülkemizin önemli bir kesiminin deprem bölgesinde yer alması nedeniyle, sit alanlarındaki yapılar ile sit alanları dışındaki tescilli taşınmaz kültür varlıklarının depremlerde hasar gördüğü, yıkılarak can ve mal kaybına sebebiyet verdiği belirlenmiştir.

Bu nedenle;

- Deprem sonucu hafif hasar gören, tescilli taşınmaz kültür varlığı yapılar ile sit alanında veya etkileşim-geçiş sahasında yer alan yapıların tadilat ve tamirat başvurularına ilişkin konuların ilgili Koruma Bölge Kurulu Müdürlüğü veya KUDEB tarafından öncelikle incelenerek gerekli işlemlerin yapılmasına,*
- Esaslı onarıma ihtiyaç duyulan tescilli taşınmaz kültür varlıkları için hazırlanacak rölöve, restitüsyon, restorasyon projeleri ve diğer belgelerin Koruma Bölge Kuruluna sunulmasına, Koruma Bölge Kurulunun onayladığı proje ve koşullarda uygulamanın gerçekleştirilmesine,*

[26] 2863 SK, m. 51.

[27] 2863 SK, m. 61/(2).

[28] 2863 SK, m. 61/(1).

- *Deprem nedeniyle ağır hasarlı olduğu ve yıkılma tehlikesi arz ettiği (mail-i inhidam) ilgili idareler tarafından belirlenen yukarıda bahsi geçen yapıların belediye veya valilik tarafından boşaltılmasına,*
- *Gerekli fiziki ve güvenlik önlemlerinin ilgili valilik ve belediyesince alınmasından sonra, yapıya ilişkin elde edilebilecek belgelerle birlikte (statik rapor, fotoğraflar vs.) konunun Koruma Bölge Kuruluna iletilmesine ve kurulca öncelikle (gerekirse ek gündem oluşturulmak suretiyle) değerlendirilmesine,*
- *Yapının mevcut fiziksel durumuna bağlı olarak yapıya uygulanacak müdahalenin biçimi ve niteliğinin Koruma Bölge Kurulunca belirlenmesine” karar verilmiştir.^[29]*

Bu ilke kararı uyarınca depremde zarar gören taşınmaz kültür varlıkları bakımından görevli diğer idareleri de kısaca ele almak gerekir.

E) KÜLTÜR VE TABİAT VARLIKLARINI KORUMA BÖLGE KURULLARI

2863 sayılı Kanun’un 51. maddesiyle yurt içinde bulunan ve bu Kanun kapsamına giren korunması gerekli taşınmaz kültür varlıkları hakkında işlerin yürütülmesi amacıyla Bakanlıkça belirlenecek bölgelerde “Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Bölge Kurulları” (KBK) kurulması öngörülmüştür.

KBK’nin görevleri Kanun’un 57. maddesinde belirlenmiş olup; Bakanlıkça tespit edilen veya ettirilen korunması gerekli kültür ve tabiat varlıklarının tescilini yapmak, koruma alanlarının tespitini yapmak, korunması gerekli taşınmaz kültür varlıklarından özelliklerini kaybetmiş olanlarının tescil kaydını kaldırmak, korunması gerekli taşınmaz kültür ve tabiat varlıkları ve koruma alanları ile sit alanlarına ilişkin uygulamaya yönelik kararlar almak gibi görevleri dikkat çekmektedir. KBK’nin aldığı kararlar, kamu kurum ve

[29] “35 No’lu İlke Kararı” KVKYK, erişim 10 Mart 2023. <https://teftis.ktb.gov.tr/TR-263815/35-nolu-ilke-karari-depremde-hasar-goren-tescilli-tasinmaz-kultur-varliklari-ile-sit-alanlari-ve-etkilesim-gecis-sahalarindaki-yapilarda-yapilacak-uygulamalara-iliskin.html>.

kuruluşları, belediyeler ile gerçek ve tüzel kişileri bağlar^[30] ve alınan kararların ilgili idarece gereğinin yerine getirilmesi zorunludur.^[31]

KBK'ler 35 No'lu İlke Kararı uyarınca, deprem bölgesinde bulunan taşınmaz kültür varlıklarından; hafif hasar görenler için yapılacak tamirat ve tadilat başvurularını alarak, bu başvuruları öncelikle incelemek, esaslı onarıma ihtiyaç duyulanlar için hazırlanacak rölöve, restitüsyon, restorasyon projelerini inceleyip onaylamak, yapının mevcut fiziksel durumuna bağlı olarak yapıya uygulanacak müdahalenin biçimi ve niteliğini belirlemek konusunda görevlidir.

Depremden etkilenen Adana için Adana KBK, Diyarbakır için Diyarbakır KBK, Gaziantep, Kahramanmaraş ve Kilis için Gaziantep KBK, Hatay ve Osmaniye için Hatay KBK, Malatya için Sivas KBK, Adıyaman ve Şanlıurfa için Şanlıurfa KBK görev yapmaktadır.^[32]

F) KORUMA UYGULAMA VE DENETİM BÜROLARI (KUDEB)

2863 sayılı Kanun'un 10. maddesinde; büyükşehir belediyeleri, valilikler, Bakanlıkça izin verilen belediyeler bünyesinde kültür varlıkları ile ilgili işlemleri ve uygulamaları yürütmek üzere ve sanat tarihi, mimarlık, mühendislik gibi meslek alanlarından uzmanların görev yapacağı koruma, uygulama ve denetim büroları (KUDEB) kurulması öngörülmüştür.

Taşınmaz kültür varlıkları bakımından KUDEB'ler; yapılacak onarıma ilişkin koşulların belirtildiği onarım ön izin belgesini düzenlemek, KBK tarafından onaylanmış rölöve, restitüsyon ve restorasyon projelerine ilişkin uygulamaları denetlemek, projesine uygun tamamlanan uygulamalar için kullanma izin belgesi düzenlemek, tescilli kültür varlıklarının *mail-i inhidam* olmaları halinde can ve mal güvenliğinin sağlanması için gerekli işlemlerin yaparak durumu KBK müdürlüğüne iletmek, maliki bulunduğu

[30] 2863 SK, m. 61/(1).

[31] "...Kurulca verilen kararları yerine getirmekle yükümlüBelediyesinin bağlı yetki içerisinde bulunduğu açıktır." Danıştay 6. Dairesi, E. 2019/8008, K. 2019/15149, T. 25/12/2019.

[32] "KBK Görev Alanları" Kültür Varlıkları ve Müzeler Genel Müdürlüğü, erişim 17 Mart 2023. <https://kvmgm.ktb.gov.tr/TR-44301/kultur-varliklarini-koruma-bolge-kurullari-gorev-alanlari.html>.

taşınmaz kültür varlığının onarımının gerçekleştirilemeyecek durumda olan maliklere ilgili idarelerce yapılacak mali yardımlar ile ilgili düzenlemeleri gerçekleştirmek gibi konularda görevlidir.^[33]

35 No'lu İlke Kararında, KUDEB'ler deprem sonucu hafif hasar gören, tescilli taşınmaz kültür varlıklarının tadilat ve tamirat başvurularına ilişkin konuların öncelikle incelenerek gerekli işlemlerin yapılması konusunda görevlendirilmiştir.

Deprem bölgesinde faaliyet gösteren KUDEB'ler; Adana Büyükşehir Belediyesi ve Seyhan Belediyesi, Diyarbakır Büyükşehir Belediyesi, Gaziantep Büyükşehir Belediyesi, Hatay Büyükşehir Belediyesi ve Hatay Antakya Belediyesi, Kahramanmaraş Büyükşehir Belediyesi, Kilis Belediyesi, Malatya Büyükşehir Belediyesi, Osmaniye Kadirli Belediyesi, Şanlıurfa Büyükşehir Belediyesi bünyesinde yer almaktadır.^[34]

G) BELEDİYE VE İL ÖZEL İDARELERİ

5393 sayılı Belediye Kanunu uyarınca belediyeler kültür ve tabiat varlıkları ile tarihi dokunun, kent tarihi açısından önem taşıyan mekânların korunmasını sağlama, bu amaçla bakım ve onarım yapma, korunması mümkün olmayanları aslında uygun olarak yeniden inşa etme konularında görevlidir. Bu kapsamda örneğin, Kanun'un 73. maddesine göre, belediyelerin kentin tarihi ve kültürel dokusunu korumak veya deprem riskine karşı tedbirler almak amacıyla kentsel dönüşüm ve gelişim projeleri uygulayabileceği hüküm altına alınmıştır. Büyükşehir Belediyesi sınırları içinde bu görev büyükşehir belediyelerine aittir.^[35]

5366 sayılı Kanun, belediyeler ve il özel idarelerince, *“yıpranan ve özelliğini kaybetmeye yüz tutmuş; kültür ve tabiat varlıklarını koruma kurullarınca sit alanı olarak tescil ve ilan edilen bölgeler ile bu bölgelere ait*

[33] “KUDEB”, Kültür Varlıkları ve Müzeler Genel Müdürlüğü, erişim 17 Mart 2023. <https://kvmmgm.ktb.gov.tr/TR-44966/koruma-uygulama-ve-denetim-burolari-kudeb.html>.

[34] “KUDEB”, Kültür Varlıkları ve Müzeler Genel Müdürlüğü, erişim 17 Mart 2023. <https://kvmmgm.ktb.gov.tr/TR-44966/koruma-uygulama-ve-denetim-burolari-kudeb.html>.

[35] 5216 SK, m. 7.

koruma alanlarının, bölgenin gelişimine uygun olarak yeniden inşa ve restore edilerek, bu bölgelerde konut, ticaret, kültür, turizm ve sosyal donatı alanları oluşturulması, tabii afet risklerine karşı tedbirler alınması, tarihi ve kültürel taşınmaz varlıkların yenilenerek korunması ve yaşatılarak kullanılması” amacıyla yürürlüğe girmiştir.^[36] Bu kapsamda il özel idareleri ve belediyelerin yenileme projelerinin uygulanması sırasında tabii afet riski taşıdığı Bayındırlık ve İskan Bakanlığınca belirlenen bölgelerde gerekli tedbirleri almak üzere yenileme projelerinde tasfiye de dahil olmak üzere gerekli düzenlemeleri yapıp yasaklar koyabileceği hüküm altına alınmıştır.

Yenileme projeleri, uygulama alanı içerisinde bulunan taşınmaz kültür ve tabiat varlıklarının rölöve, restitüsyon, restorasyon projeleri ile onarılacak veya yeniden inşa edilecek yapıların imar mevzuatında öngörülen projelerinden oluşmakta ve bu projeler kapsamındaki uygulamaların verilen süre içinde yapı malikince yapılmadığı takdirde, il özel idaresi veya belediye tarafından yapılacağı hüküm altına alınmaktadır.^[37]

Yerinden yönetimlerin deprem sonrasına ilişkin yükümlülükleri de bulunmaktadır. 35 No’lu İlke Kararı uyarınca valilik ve belediyeler depremde hasar gören taşınmaz kültür varlıkları bakımından; “*Deprem nedeniyle ağır hasarlı olduğu ve yıkılma tehlikesi arz ettiği ilgili idareler tarafından belirlenen yapıların boşaltılması ve gerekli fiziki ve güvenlik önlemlerinin alınması*” konularında görevlendirilmiştir.

H) DİĞER İDARELER

1 No’lu CBK ile Cumhurbaşkanlığı bünyesinde kurulan Kültür ve Sanat Politikaları Kurulu’nun en önemli görevlerinden biri, “...*kültürel ve tarihi mirasımızın korunması ve kültür turizminin geliştirilmesi amacıyla politika önerileri oluşturmak*”tır. Bu kapsamda merkezi idarenin deprem sonrasında taşınmaz kültür varlıklarının korunması amacıyla geliştireceği politikaların belirlenmesinde, Kurulun sunacağı öneriler önem taşımaktadır.

4 No’lu CBK ile İçişleri Bakanlığına bağlı Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı (AFAD) oluşturulmuş, AFAD’ın merkez teşkilatında ise Deprem Dairesi Başkanlığı kurulmuştur. CBK kapsamında Başkanlık, depremde

[36] 5366 SK, m. 1.

[37] 5366 SK, m.3.

zarara uğraması muhtemel ve zarara uğramış yerlerin imar, plan ve proje işleri konusunda görevlendirilmiş olsa da; taşınmaz kültür varlıkları bakımından bu konuda özel düzenlemeler gereğince ilgili kurulların görevli olduğu, AFAD'a bu konuda asli bir sorumluluk yüklenmediği anlaşılmaktadır. Buna karşın, depreme hazırlık, müdahale ve iyileştirme aşamalarında kendisine verilen görevleri, bu konudaki yetkili idarelerle koordineli olarak yerine getirmesi gerektiği söylenebilir.

Ayrıca, Kahramanmaraş merkezli depremlerin ardından tarihi katmanların bilimsel yöntemlerle korunabilmesi amacıyla Afet Bölgesi Kazı Başkanlığı oluşturulması öngörülmüştür^[38]. Kazı başkanlıkları, cami, kilise gibi tescilli yapıların enkazında kazı çalışmalarına başlamıştır. Başkanlık, taşınmaz kültür varlıklarının enkaz çalışmalarında restorasyon gibi uygulamalarda kullanılmak üzere gerekli örnekleri muhafaza altına almaktadır.

1) ULUSLARARASI KORUMA

Hasar tespiti, taşınmaz kültür varlıklarının restorasyonu ve korunması amacıyla UNESCO'ya başvuru imkânı bulunmaktadır.^[39] Amaçlarından biri kültürel ve doğal miras alanlarının korunmasını teşvik etmek olan UNESCO Sözleşmesi'ne Türkiye 1946'da taraf olmuştur. UNESCO Genel Direktörlüğünün ülkemizdeki yasal temsilcisi olan Türkiye Millî Komisyonu 1949'da faaliyete başlamıştır.^[40]

UNESCO üye ülkelerinin katılımıyla imzalanan ve Türkiye'de 1983 yılında yürürlüğe giren 1972 Dünya Kültürel ve Doğal Mirasını Koruma Sözleşmesi, üye devletlere; *“topraklarında bulunan kültürel ve doğal mirasın saptanması, korunması, muhafazası, teşhiri ve gelecek kuşaklara iletilmesinin sağlanması”* görevini vermektedir. Bunun için devletlerin kaynaklarını

[38] Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, “Kahramanmaraş ve Hatay Depremleri Raporu.”

[39] Evrim Elvin Dalkılıç vd., *10 İilde Deprem Nedeniyle Gündeme Gelen Hak İhlallerinin Giderilmesi İçin Anayasa ve İdare Hukuku Kapsamında Sorumluluk- Deprem Bilgi Notu*. Ankara: İ.D. Bilkent Üniversitesi İnsan Hakları Çalışmaları Uygulama ve Araştırma Merkezi, Şubat 2023, 15, <https://ihm.bilkent.edu.tr/wp-content/uploads/2023/02/Deprem-Bilgi-Notu-20-02-202238185.pdf> (10.03.2023).

[40] “Hakkında”, UNESCO, erişim 19 Mart 2023. <https://www.unesco.org.tr/Pages/96/2/UNESCO>.

sonuna kadar kullanarak uluslararası yardım ve işbirliği için elinden geleni yapacaklarını hükme bağlamaktadır.

1972 tarihli Sözleşme uyarınca, “Dünya Mirası Komitesi” adı altında hükümetler arası bir komite oluşturulmuştur.^[41] Komite tarafından belirlenen Dünya Mirası Listesi’nde Dünya Miras Alanı olarak ilan edilen listenin içinde Türkiye’nin 21 miras alanı bulunmaktadır. Bu listede depremden etkilenen Adıyaman’da Nemrut Dağı, Şanlıurfa’da Göbeklitepe, Malatya’da Arslantepe Höyüğü, Diyarbakır’da Diyarbakır Kalesi ve Hevsel Bahçeleri Kültürel Peyzajı da yer almaktadır. Dünya Kültür Mirası Geçici Listesi’nde yer alan ve deprem bölgesinde bulunan kültür varlıkları ise; Hatay’da St. Pierre Kilisesi, Gaziantep’te Yesemek Taş Ocağı ve Heykel Atölyesi ile Zeugma Arkeolojik Alanı, Kahramanmaraş’ta Eshab-ı Kehf Külliyesi, Diyarbakır’da Malabadi Köprüsü ile Zerzevan Kalesi ve Mithraeum, Elazığ’da Harput Tarihi Kenti, Osmaniye’de Karatepe Aslantaş Arkeolojik Alanı’dır.^[42]

Komite, Kültür Mirası Listesi’nde bulunup korunması için Sözleşme çerçevesinde yardım talep edilen ve acil ihtiyaç halinde, herhangi bir zamanda tehlike altındaki kültürel varlıkların bir listesini, “Tehlike Altındaki Dünya Kültür Mirası Listesi” adı altında yayımlamaktadır. Bu liste, deprem gibi âfet ve felâketler nedeniyle ciddi ve belirgin tehlikelerin tehdidi altında bulunan kültür varlıklarını içermektedir.

Sözleşme’nin 13. maddesi uyarınca; Komite, Sözleşme’ye taraf devletlerin, topraklarında bulunan ve listelere dahil olan veya dahil edilmesi muhtemel kültürel varlıklarına ilişkin uluslararası yardım isteklerini incelemekle görevlidir. Üye devletlerin talepleri, bu varlıkların korunmasını, muhafazasını, teşhirini veya yenilenmesini sağlamaya yönelik olabilir. Başvuru üzerine yapılacak yardımın niteliği ve boyutu Komite tarafından belirlenmektedir.^[43] Bu bağlamda Sözleşme’ye taraf olan Türkiye, deprem bölgesinde hasar gören

[41] 1972 Sözleşmesi, m. 8.

[42] “Dünya Miras Listesi” UNESCO, erişim 19 Mart 2023. <http://www.unesco.org/tr/Pages/125/122/UNESCO-D%C3%BCnya-Miras%C4%B1-Listesi>.

[43] Yine 13. madde uyarınca; “Komite, programlarının ve projelerinin uygulanması için, bu tür örgütlere özellikle Kültürel Varlıkların Muhafazası ve Restorasyonu Çalışmaları Uluslararası Merkezi’ne (Roma Merkezi), Uluslararası Anıtlar ve Sitler Konseyi’ne (ICOMOS) ve Uluslararası Doğayı ve Doğal Kaynakları Koruma Birliği’ne (IUCN) ve ayrıca resmi ve özel kurum ve kişilere çağrıda bulunabilir.”

ve Kültür Miras Listesi'nde yer alan veya alma ihtimali bulunan taşınmaz kültür varlıkları için Komite'den uzman ve destek talep edebilecektir. Ayrıca Uluslararası Anıtlar ve Sitler Konseyi (ICOMOS) de deprem bölgesindeki tüm kültür varlıkları için destek sunabilmektedir.

J) DEPREMDEN ETKİLENEN KÜLTÜR VARLIKLARINA YÖNELİK MÜDAHALELER VE MÜDAHALELERDE GÖZETİLMESİ GEREKEN ESASLAR

Taşınmaz kültür varlıklarının bakım ve onarımlarında başvurulabilecek yöntemler ve gözetilmesi gereken ilkeler, KVKYK'nin 660 No'lu İlke Kararıyla belirlenmiştir. Burada belirlenen müdahale yöntemleri ve ilkelerin, deprem sebebi ile hasar gören taşınmaz kültür varlıkları bakımından da uygulanması gerekir.

İlke kararına göre müdahale yöntemleri; *bakım*, *onarım* ve *yeniden yapmadır*. Müdahale yöntemlerinin seçiminde, her yapının kendine özgü koşullarına en uygun olanın belirlenmesi önemlidir. İlke kararı uyarınca; çatı onarımı gibi mimari öğede bir değişiklik gerektirmeyen müdahaleler için *bakım*, yapının yaşamını sürdürmeyi hedefleyen ve mimari öğelerde değişiklik gerektiren müdahaleler için *onarım* tercih edilmelidir. Bozularak eksilen mimari öğelerin, özgün biçimlerine uygun olarak aynı malzeme ile değiştirilmesi, bozulan sıva ve kaplamaların yenilenmesi basit onarım kapsamındayken; basit onarımla giderilemeyecek kadar hasar almış olan yapılar için esaslı onarım (restorasyon) yöntemi uygulanmalıdır.^[44]

Korunması gerekli taşınmaz kültür varlığı olarak tescil edilen ve tescil edilmesine ilişkin gerekli özellikleri taşımasına rağmen elde olmayan sebeplerle tescili yapılmamış ve/veya herhangi bir nedenle yitirilmiş olan yapılar içinse *rekonstrüksiyon* yani *yeniden yapma* tekniğine başvurulacaktır. Rekonstrüksiyon, herhangi bir nedenle yıkılmış bir yapının yeniden yapılmasıdır ve uluslararası ilkeler ışığında rekonstrüksiyonun en az oranda tutulması esastır.^[45] Depremden etkilenen kültür varlıkları için rekonstrüksiyon yöntemine, eldeki mevcut belgelerden yararlanarak ve aynı tür malzeme

[44] “660 No'lu İlke Kararı” KVKYK, erişim 26 Mart 2023. <https://korumakurullari.ktb.gov.tr/Eklenti/18338,660-nolu-ilke-kararipdf.pdf?0>.

[45] Danıştay 6. Daire, E. 2019/16929, K. 2022/2174, 24/02/2022.

kullanılarak yapının özgün halinin aynısının yeniden yapılabilmesi kaydıyla başvurulabilecektir.^[46]

660 No'lu İlke Kararında ayrıca esaslı onarımlarda uyulması gereken ilkeler belirlenmiştir. Buna göre yapının sosyo-kültürel ve tarihi kimliğini oluşturan mekânsal, biçimsel ve yapısal özellikleri ile konumunun korunması, yıkılma tehlikesi yaratan taşınmaz kültür varlıklarının belediye veya valiliklerce boşaltılması, müdahalelerde yapıların tarihsel ve sosyo-kültürel değer taşıyan eklerinin korunması gerektiği gibi esaslar benimsenmiştir.

Yapıların yıkılmadan korunması ilkesine göre, eski eserin mümkün mertebe yıkılmadan ayakta tutulması gerekir.^[47] Riskli bir tarihi yapının yıkılmadan önce, yaşaması için her türlü müdahalenin yapılması gerekmektedir.^[48] Yargısal bir uyuşmazlığa konu olan ve 1. derecede deprem bölgesinde bulunan bir kültür varlığı için yaptırılan bilirkişi incelemesinde, tüm tarihi eserlerin statik ve zemin sorunları yaşanmasına karşın mail-i inhidam (yıkılma tehlikesi) seviyesinde olmayan yapılar için güçlendirmeye dayalı bir onarımla koruma sağlanması gerektiği ifade edilmiştir.^[49] Buna karşın yapının yıkılma tehlikesi varsa mal sahipleri veya belediyeler tarafından talep edilmesi halinde koruma kurulu tarafından yıkım kararı alınabilecektir.

Bu bağlamda depremde zarar gören taşınmaz kültür varlıklarına yönelik müdahale yöntemlerine, ölçülülük ilkesine uygun olarak, yapının kendine özgü nitelikleri ve hasar durumu da dikkate alınarak karar verilmelidir. Ayrıca bu kültür varlıklarına yönelik müdahalelerde bu ilke ve esasların bir bütün olarak değerlendirilmesi zorunluluktur.

K) DEPREMDE HASAR ALAN TAŞINMAZ KÜLTÜR VARLIKLARI BAKIMINDAN İDARENİN SORUMLULUĞU

Anayasa'nın 125. maddesi uyarınca idare, kendi eylem ve işlemlerinden doğan zararlardan sorumludur. İdare, hizmetin kötü işlemesi, geç işlemesi veya hiç işlememesi hallerinde hizmet kusuru nedeniyle sorumlu

[46] "660 No'lu İlke Kararı".

[47] Sancakdar vd, *Kültür ve Tabiat Varlıkları*, 569.

[48] Aslan ve Satıcı, "Tarihi Yapılarda," 48.

[49] Danıştay 6. Daire, E. 2021/3524, K. 2021/13522, 08/12/2021.

tutulmaktadır. Taşınmaz kültür varlıkları konusunda idarenin hizmet kusuru dolayısıyla sorumluluğu, yukarıda tespit edilen yükümlülüklerini gerektiği gibi veya hiç yerine getirmemesi halinde taşınmaz kültür varlığının zarar görmesi halinde ortaya çıkar.

Kural olarak afet bölgelerindeki yapıları denetleme görev ve yetkisi, belediye, mülki idare amirleri ile Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığındadır.^[50] Bu makamlar sorumlu oldukları alanlarda yapıların mevzuata uygunluğunu denetlemekle yükümlüdür.^[51] Buna karşın, 2863 sayılı Kanun'un 10. maddesi uyarınca kimin mülkiyetinde olursa olsun taşınmaz kültür varlıkları ile ilgili tedbirleri almak, aldırarak ve bunların denetimine ilişkin yetkinin, maddede belirtilen istisnalar dışında Kültür ve Turizm Bakanlığındadır.

Bu kapsamda taşınmaz kültür varlıklarının denetimi konusundaki aksaklıklardan esas itibarıyla merkezi idarenin sorumlu olduğu anlaşılmaktadır. Taşınmaz kültür varlığına ilişkin koruma kurullarınca alınan kararlara aykırı işlem tesis etmesi ya da denetim yaptırılması konusunda yetkilendirilmesine karşın bu konuda ihmali bulunması gibi durumlarda, ilgili belediye ya da diğer kamu kurum ve kuruluşlarının sorumluluğu da gündeme gelebilecektir.

İdarenin sorumluluğu yalnızca denetim konusundaki aksaklıklardan ortaya çıkmaz. Deprem öncesinde taşınmaz kültür varlıklarının korunması, depreme dayanıklı hale getirilmesi gibi konulardaki yükümlülüklerin de yerine getirilmesi gerekir. Gerekli koruma tedbirlerini almayan idarenin hizmet kusuru nedeniyle sorumlu olduğu kabul edilmelidir.^[52] Ayrıca depremden sonra gerekli önlemlerinin alınmasında gecikme veya ihmalin bulunması, koruma ilkelerine riayet edilmeden gerçekleştirilen müdahaleler nedeniyle taşınmaz kültür varlığının zarar görmesi de hizmet kusurunu oluşturur.

[50] 3194 sayılı İmar Kanunu, m. 32; 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, m.11; 2960 sayılı Boğaziçi Kanunu, m.11-12-13; 7269 sayılı Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun, m.3.

[51] Ayrıntılı bilgi için, Adil Bucaktepe, "Depremden Dolayı İdarenin Sorumluluğu," *Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 17-18, no.26-27-28-29 (2012-2013): 93-122, 114.

[52] Sancakdar vd., *Kültür ve Tabiat Varlıkları*, 571.

Buna karşın taşınmaz kültür varlıklarında deprem nedeniyle ortaya çıkan her zarardan doğrudan idarenin sorumlu tutulması gerektiği sonucuna da varılmamalıdır. Her somut olayın özelinde bir değerlendirme yapılarak, idarenin sorumluluğunu etkileyen bir halin var olup olmadığı değerlendirilmelidir.

İdarenin sorumluluğunu etkileyen sebeplerden biri mücbir sebeptir. Uzun yıllar, depremlerin, mücbir sebep olarak idarenin sorumluluğunu kaldırdığı kabul edilmiştir. Bununla birlikte günümüz teknolojik gelişmeleri, mücbir sebebin öngörülmezlik unsurunu giderek daraltmakta^[53], bu durum da depremin idarenin sorumluluğunu kaldıran bir mücbir sebep olarak kabul edilmesini güçleştirmektedir.^[54] Günümüzde idarenin depremde oluşacak zararı en aza indirebilmek için gerekli yetki ve imkânları kullanarak kapasitesini arttırması gerekir. Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi de devletin depremin önüne geçemeyeceğini, buna karşın depremle baş etme kapasitesini güçlendirmekle yükümlü olduğunu vurgulamıştır.^[55] İdare, gerçekleşen depremin mücbir sebep olduğundan bahisle sorumlu olmadığı iddiasında ise, bu halde depremin hayatın olağan hadiselerini aşan bir şiddette olduğunu ispatlamalıdır.^[56]

İdarenin sorumluluğunu etkileyen bir diğer nedense zarar görenin kusurudur. Zararın oluşmasına hem zarar gören hem idare birlikte sebep olduysa idarenin sorumluluğu orantısız olarak azalır veya kalkar. Zarar görenin kusurlu davranışı sonucu zarar artmış ise idare kısmen sorumlu olur. Buna karşın zarar tamamen zarar görenin kusuru ile oluşmuşsa bu durumda illiyet bağı kesileceğinden idarenin sorumluluğu bulunmaz.^[57] Örneğin taşınmaz kültür varlığı, malikin kültür varlığı üzerinde gerçekleştirdiği usulsüz bir müdahalesi nedeniyle (kolon kesme vb.) depremde hasar almışsa, bu

[53] Yıldızhan Yayla, *İdare Hukuku*, Tıpkı 2. Baskı (İstanbul: Beta, 2010), 370.

[54] Ayrıntı için, Çınar Can Evren, “İdarenin Sorumluluğunu Etkileyen Neden Olarak Mücbir Sebep,” *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 14, no.1 (Haziran, 2010): 263-297.

[55] AİHM, M. Özel ve Diğerleri/Türkiye, B. No: 14350/05, 15245/05 ve 16051/05, 17/10/2015, § 173.

[56] Evren, “Mücbir Sebep,” 274.

[57] Metin Günday, *İdare Hukuku*, 10. Baskı (Ankara: İmaj, 2011), 385.

durumda idarenin sorumluluğu doğmaz. Bu halde idare ancak denetim görevini yerine getirmediyse sorumlu tutulabilir.

İdarenin taşınmaz kültür varlıklarını deprem riskine karşı koruma ve denetim yükümlülüklerini yerine getirmemesi, deprem sonrasında olması gereken tedbirleri almakta gecikmesi veya almaması gibi durumların idari eylem olarak kabulü gerektiğinden, zararlar İdari Yargılama Usulü Kanunu m. 13 kapsamında açılacak tam yargı davası ile talep edilebilir. Ayrıca taşınmaz kültür varlığı hakkında, idarece hukuka aykırı karar alınarak yanlış müdahale yöntemlerinin uygulanması veya yapı sahibinin başvurusu üzerine, örneğin koruma kurullarınca alınması gereken bir kararın alınmaması ya da geç alınması hallerinde ortaya çıkan zararlar bakımından İYUK m. 12 kapsamında iptal ve tam yargı davası açılabilir. Tarihi ve kültürel değerlerin korunması, tüm toplumu ilgilendiren, bunların korunması ve yaşatılması da tüm toplumun menfaatine olan bir konu olduğundan, açılacak iptal davalarında menfaat ihlali koşulu geniş yorumlanmaktadır.^[58] Danıştay da kültürel ve tarihi değerlerin korunması gibi kamu yararını yakından ilgilendiren konularda, vatandaş, belde veya semt sakini sıfatlarıyla iptal davası açılabileceğini kabul etmektedir.^[59]

[58] Süheyla Suzan Gökalp Alica, “Çevrenin Korunmasına İlişkin İptal Davalarında Kişisel Menfaat Kavramı,” *TBB Dergisi* 139, (2018): 165-220, 173.

[59] Danıştay İDDK, E.2004/741, K. 2004/1854, T.11/11/2004.

SONUÇ

Şubat 2023'te yaşadığımız yıkıcı depremler, etkisini korunması gerekli taşınmaz kültür varlıkları üzerinde de hissettirmiştir. Başta Hatay'da olmak üzere pek çok tarihi cami, kilise gibi taşınmaz kültür varlıkları tahribata uğramıştır. Bu kültür varlıklarını yeniden ayağa kaldırmak devletin sorumluluğundadır.

Taşınmaz kültür varlıklarının evrensel önemi ve hassasiyetine binaen, hukukumuz özel nitelikteki düzenlemelerle konuyu ele almaktadır. Hukukumuzda taşınmaz kültür varlıkları konusunda temel düzenlemeler 2863 sayılı Kanun'da yer almakta, detaylar yönetmelik ve bağlayıcı ilke kararlarında belirlenmeye çalışılmaktadır. Bu düzenlemelerden depremde hasar alan taşınmaz kültür varlıkları konusunda asıl inisiyatifin merkezi yönetimde olduğu anlaşılmaktadır. Bu konuda Kültür ve Turizm Bakanlığı ve Bakanlık bünyesinde oluşturulan kurulların görevleri ön plana çıkmaktadır. Yerinden yönetimlerin görevleri merkezden yönetime nazaran sınırlıdır. Hal böyle olunca taşınmaz kültür varlıkları bakımından sorumluluk da merkezi yönetim üzerinde yoğunlaşmaktadır.

Depremde hasar alan taşınmaz kültür varlıklarına yönelik denetimlerde, alınan koruma tedbirleri ve depremden sonra gerçekleştirilecek müdahalelerde mevzuat ve ilke kararları ekseninde hareket edilmesi gerekir. Aksi durum, idarenin hizmet kusuru nedeniyle sorumluluğunu doğurur. Bununla birlikte her somut olay özelinde değerlendirme yapmak, sorumluluğu etkileyen hallerin varlığını da araştırmak gerekmektedir.

KAYNAKÇA

- Aslan, Ezgi ve Satıcı, Burhan. “Tarihi Yapılarda Bozulmalar ve Depremden Korunma Yöntemlerinin İncelenmesi.” *Teknoloji ve Uygulamalı Bilimler Dergisi* 4, no.2 (Şubat, 2022): 47-56.
- Bucaktepe, Adil, “Depremden Dolayı İdarenin Sorumluluğu.” *Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 17-18, no.26-27-28-29 (2012-2013): 93-122.
- Dalkılıç, Evrim Elvin, Yılmaz, Zülfiye, Karaalp, Oktay ve Yılmaz, Aysu Gül. *10 İlde Deprem Nedeniyle Gündeme Gelen Hak İhlallerinin Giderilmesi İçin Anayasa ve İdare Hukuku Kapsamında Sorumluluk- Deprem Bilgi Notu*. Ankara: İ.D. Bilkent Üniversitesi İnsan Hakları Çalışmaları Uygulama ve Araştırma Merkezi, Şubat 2023.
- Dülger, Murat Volkan. “Kültür Varlığı Olmanın Hukuki Sonuçları.” içinde *Uygulamaya Yönelik, Disiplinlerarası Bir Yaklaşımla Kültürel Miras (Kültür Varlıkları) Hukuku*, Editörler Evindar Yeşilbaş ve Cüneyd Altıparmak, 87-95. Ankara: Seçkin, 2022.
- Dülger, Murat Volkan. “Kültür Varlıklarının ve Sanat Eserlerinin Hukuki Açısından Korunması.” *İstanbul Medipol Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 1, no.1 (Nisan, 2014): 107-161.
- Evren, Çınar Can. “İdarenin Sorumluluğunu Etkileyen Neden Olarak Mücbir Sebep.” *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 14, no. 1 (Haziran, 2010): 263-297.
- Gökalp Alıca, Süheyla Suzan. “Çevrenin Korunmasına İlişkin İptal Davalarında Kişisel Menfaat Kavramı.” *TBB Dergisi* 139, (2018): 165-220.
- Günday, Metin. *İdare Hukuku*, 10. Baskı, Ankara: İmaj, 2011.
- Kahraman, Berk. “Türkiye’de Taşınmaz Kültür ve Tabiat Varlıklarının Hukuki Rejimi ve Uygulama Sorunları.” *MHB Prof. Dr. Aysel Çelikel’e Armağan*, no. 1-2 (1999-2000): 183-212.
- Kanadoğlu, Sabih. *Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Hukuku*. 2. Baskı, Ankara: Seçkin, Nisan 2003.

- Özel, Kadir Can. “Kültür Varlıklarına İlişkin Düzenlemelerin Anayasalardaki ve Uluslararası Sözleşmelerdeki Görünümü.” içinde *Uygulamaya Yönelik, Disiplinlerarası Bir Yaklaşımla Kültürel Miras (Kültür Varlıkları) Hukuku*, Editörler Evindar Yeşilbaş ve Cüneyd Altıparmak, 40-59. Ankara: Seçkin, 2022.
- Özel, Sibel. “Türk Hukukunda Kültür Varlıklarının Mülkiyeti.” *Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi* 24, no.1 (Haziran 2018): 215-238.
- Sancakdar, Oğuz, Yağcı, Pınar, Taşyıldız, Şükrü ve Çıracak, Ezgi. *Kültür ve Tabiat Varlıkları Hukuku*. 1. Baskı, Ankara: Adalet, 2021.
- Yağcı, Ali/Taş, Rabia ve Kılıç, Tuğçe. *Açıklamalı ve İçtihatlı-Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu*. Ankara: Adalet, 2016.
- Yayla, Yıldızhan, İdare Hukuku. Tıpkı 2. Baskı, İstanbul: Beta, 2010.

Diğer Kaynaklar

- Kültür Varlıkları ve Müzeler Genel Müdürlüğü. “KBK Görev Alanları.” Erişim, 17 Mart 2023. <https://kvmgm.ktb.gov.tr/TR-44301/kultur-varliklarini-koruma-bolge-kurullari-gorev-alanlari.html>.
- Kültür Varlıkları ve Müzeler Genel Müdürlüğü. “KUDEB” Erişim 17 Mart 2023. <https://kvmgm.ktb.gov.tr/TR-44966/koruma-uygulama-ve-denetim-burolari-kudeb.html>.
- KVKYK. “35 No’lu İlke Kararı” Erişim 10 Mart 2023. <https://teftis.ktb.gov.tr/TR-263815/35-nolu-ilke-karari-depremde-hasar-goren-tescilli-tasinmaz-kultur-varliklari-ile-sit-alanlari-ve-etkilesim-gecissahalarindaki-yapilarda-yapilacak-uygulamalara-iliskin.html>.
- KVKYK. “660 No’lu İlke Kararı” Erişim 26 Mart 2023. <https://korumakurullari.ktb.gov.tr/Eklenti/18338,660-nolu-ilke-kararipdf.pdf?0>.
- KVKYK. “731 No’lu İlke Kararı” Erişim 25 Mart 2023. <https://teftis.ktb.gov.tr/TR-14356/731-nolu-ilke-karari-vakiflar-genel-mudurlugu-idare-ve-denetiminde-olan-cami-mescit-turbe-vb-kultur-varliklarininin-mudahale-bicimleri-uygulama-ve-denetimi.html>.

Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı. “2023 Kahramanmaraş ve Hatay Depremleri Raporu” Erişim 28 Haziran 2023. <https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2023/03/2023-Kahramanmaraş-ve-Hatay-Depremleri-Raporu.pdf>.

UNESCO. “Dünya Miras Listesi” Erişim 19 Mart 2023. <http://www.unesco.org.tr/Pages/125/122/UNESCO-D%C3%BCnya-Miras%C4%B1-Listesi>.

UNESCO. “Hakkında.” Erişim 19 Mart 2023. <https://www.unesco.org.tr/Pages/96/2/UNESCO>.

Olası İstanbul Depremini Beklerken Hazırlıklı Toplum Hedefinin Neresindeyiz?: 2023 Maraş ve Hatay Depremlerinin Ardından*

Seda YURTCANLI DUYNAMAZ**

Mustafa KAHVECİ***

Bu makale hakem incelemesinden geçmiştir ve TÜBİTAK–ULAKBİM Veri Tabanında indekslenmektedir.

* Bu çalışma 121K633 Numaralı “Olası İstanbul Depreminin Çevresel Zorunlu Göç Senaryosu ve Yönetimi” Başlıklı Tübitak 1001 Projesi kapsamında sürdürülen araştırmalara dayanmaktadır.

** Dr. Öğr. Üyesi, İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi, seda.yurtcanli@istanbul.edu.tr, **ORCID ID:** 0000-0003-3867-2067.

*** Dr. Öğr. Üyesi, İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi, mustafa.kahveci@istanbul.edu.tr, **ORCID ID:** 0000-0001-5053-2230.

Makale geliş tarihi: 9 Nisan 2023 **Makale kabul tarihi:** 22 Eylül 2023

Atf önerisi: Yurtcanlı Duymaz, Seda ve Mustafa Kahveci. “Olası İstanbul Depremini Beklerken Hazırlıklı Toplum Hedefinin Neresindeyiz?: 2023 Maraş ve Hatay Depremlerinin Ardından.” *Ankara Barosu Dergisi* 81, (*Deprem Özel Sayısı-I Kamu Hukuku* Ekim 2023): 335-371. **DOI:** 10.30915/abd.1279964

OLASI İSTANBUL DEPREMİNİ BEKLERKEN HAZIRLIKLIL TOPLUM HEDEFİNİN NERESİNDEYİZ?: 2023 MARAŞ VE HATAY DEPREMLERİNİN ARDINDAN

ÖZ

Doğa ve-veya insan kaynaklı tehlikeler, yerel olanakların yetersiz kalması sonucu bireylerin, toplumların, yaşam mekanlarının ve yönetsel kurumların ciddi boyutlarda kayıp ve zararlara uğraması nedeniyle afete dönüşmektedir. Bu nedenle felaketler meydana gelmeden önce risklerin belirlenip etkilerini bertaraf edecek ve hafifletecek önleyici tedbirlerin değerlendirilmesi yaşamsal bir öneme işaret etmektedir. Türkiye’de ise depremler, temel hak ve özgürlükler bağlamında devletin yükümlülüklerinin sıkça tartışıldığı afet türlerinin başında gelmektedir. 2023 Maraş ve Hatay depremleri dirençli kentler inşa etmenin yaşamsal önemini bir kez daha dünyaya göstermiştir. Ancak söz konusu mega kent İstanbul’un yaklaşan depremi olunca, riskleri olabildiğince bertaraf etmenin yanı sıra olası yıkıcı etkileri hafifletecek önleyici tedbirlerin alınması yaşamsal bir gereklilik olarak ortaya çıkmaktadır. Olası İstanbul depreminin etkileri karşısında bireylerin ve kurumların kapasitelerinin geliştirilmesi ve buna yönelik planların hazırlanması önleyici koruma yükümlülüğünün tezahürüdür. 2023 depremleri sonrası yaşanan operasyonel süreç İstanbul açısından beklenen deprem karşısında devletin bu yükümlülüğünü ne kadar gerçekleştirebildiği sorusunun cevaplanmasını gerekli kılmıştır. Bu yükümlülüğün gereği olarak ortaya çıkan İstanbul Afet Müdahale Planı’nın hazırlıklı toplum hedefi açısından etkili mevzuat olarak nitelendirilmesinin mümkün olup olmadığı yakın geçmişteki deneyimlerle birlikte analiz edilerek ortaya konacaktır.

Anahtar Kelimeler:

Deprem

Afet ve Acil Durum Yönetimi

Afet Müdahale Planı

Temel Hak ve Özgürlükler

Hazırlık Aşamasından Kaynaklı Pozitif Yükümlülükler

PREPARING COMMUNITIES FOR POSSIBLE ISTANBUL EARTHQUAKE: AFTER THE 2023 MARAŞ AND HATAY EARTHQUAKES

ABSTRACT

Natural and/or man-made hazards turn into disasters as individuals, societies, living spaces and administrative institutions suffer serious losses and damages as a result of insufficient local opportunities. Therefore, before disasters occur, it is vital to identify risks and evaluate preventive measures to eliminate and mitigate their effects. In Turkey, earthquakes are one of the types of disasters in which the obligations of the state in the context of fundamental rights and freedoms are frequently discussed. The 2023 Maraş and Hatay earthquakes once again showed the World, the vital importance of building resilient cities. However, when it comes to the upcoming earthquake of the mega city Istanbul, it becomes a vital necessity to take preventive measures to mitigate the possible destructive effects as well as to eliminate the risks as much as possible. Developing the capacities of individuals and institutions against the effects of a possible Istanbul earthquake and preparing plans for this is a part of the state's preventive protection obligation. The operational process after the 2023 earthquakes necessitated answering the question of how much the state was able to fulfill this obligation in the face of the expected earthquake in Istanbul. Whether it is possible to qualify the Istanbul Disaster Response Plan, which was put forward as a requirement of this obligation, as a effective legislation in terms of the goal of creating a prepared society, will be analyzed together with the recent experience.

Keywords:

Earthquake

Disaster and Emergency Management

Disaster Response Plan

Fundamental Rights and Freedoms

Positive Obligations

GİRİŞ

Yaygın bir alanda pek çok diri faya^[1] ev sahipliği yapan Anadolu toprakları yüzyıllardır yıkıcılığı olan orta veya çok etkili depremlerle sallanmaktadır. Bir doğa olayı olan depremler plansız ve denetimsiz yerleşme pratiği ile birleştiğinde, Anadolu coğrafyasındaki yaşam alanlarını deprem tehlikesine ve afet risklerine çok açık hale getirmektedir. Hasar görülebilirlik düzeyini ve yaşam alanlarına ilişkin riskleri artıran bu durum sanayiler içerisinde binlerce kişinin hayatına mal olabilmekte, on binlerce kişinin sağlığını, yüzbinlerce kişinin malvarlığını, milyonlarca insanın yaşam düzenini ve geçim olanaklarını olumsuz etkileyebilmektedir. Tüm bu yıkıcılığı kümülatif şekilde ve büyük kayıplarla yaşadığımız 17 Ağustos 1999 Marmara depremi yakın geçmişte toplumsal ve yönetsel hafızaya deneyimlenerek kazanmıştır. Ülkenin en gelişmiş ve kalabalık bölgesinde meydana gelen ve tüm ülkeyi etkileyen^[2] felaket sonrası artan toplumsal, bilimsel ve yönetsel duyarlılık, Türkiye’de afet yönetiminde yaklaşımsal bir dönüşümünün aciliyetini ve gerekliliğini ortaya çıkarmıştır.^[3] 99 depremleri krizi yönetmekten ziyade riski anlamaya, önlemeye ve onu bertaraf etmeye odaklanan bütüncül afet yönetimi anlayışının Türk Kamu Yönetimince kabul edilmesinin miladı kabul edilmiş ve bu doğrultuda kırılğanlıkla mücadele kabiliyetini ifade eden dirençli toplum yaratma hedefi doğrultusunda kurumsal, yönetsel, hukuksal mekanizmalar geliştirilmeye başlanmıştır.

[1] Türkiye’deki diri fayların sayısı 485 olarak tespit edilmiş olup bunların toplam uzunluğu 14 bin 500 km civarındadır. Bkz. <https://www.mta.gov.tr/v3.0/hizmetler/yenilenmis-diri-fay-haritalari>.

[2] Ülke nüfusunun %23’ünün doğrudan yaşadığı, yaklaşık 16 milyon insanın farklı şekillerde etkilendiği 17 Ağustos depreminde 18.373 kişi hayatını kaybetmiş, 48.901 kişi yaralanmıştır. Yapı stoğu bakımından, toplam 364.905 konut ve işyeri yıkılmış veya ağır-orta-hafif hasarlı olarak kayıtlara geçmiştir. On binlerce kişi yaşam alanını terk etmiştir. Yaşanan kayıplar ve tetiklenen göç hareketi sonrası üretimde, iş gücünde ve pazarda kayıpların ortaya çıktığı ve ülke ekonomisinin olumsuz etkilendiği kaydedilmiş; kritik altyapılarda zararlar, sanayi tesislerinde önemli hasarlar ve temel kamu hizmetlerinde ciddi kesinti ve sorunların yaşandığı ifade edilmiştir. Bkz. Dünya Bankası, 1999; Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi, 2000; TBMM, 2010.

[3] Fatma Neval Genç, *Afet Yönetimi*, (İstanbul: Nobel, 2021), 279.

Kırılğanlık, en basit anlatımla, “yaşam standartlarında bariz bir düşüşe maruz kalabilme olasılığı”^[4] demek ise, bununla mücadeleyi ifade eden dirençlilik, temel olarak bu olasılığı ortadan kaldırabilme kabiliyeti olarak tanımlanabilir. Bu kabiliyet, toplumsal bilinç ve risk algısı, ekonomik kalkınmışlık ve teknolojik gelişmişlik düzeyi, demografik yapı, coğrafi etmenler, çevresel yapı, yönetsel yaklaşım, politik iklim gibi farklı dinamiklerin ve bu dinamiklere göre öz kapasiteleri şekillenen aktörlerin etkileşimine göre şekillenmektedir. Dolayısıyla dirençlilik hali her zaman değişkenlik göstermektedir.^[5]

Ülkemizde kırılğanlık tartışmalarında belirleyici role sahip olan afetler ve bilhassa da depremler karşısında dirençli topluma yönelik politikalar belirlenirken ve mevzuat oluşturulurken geniş bakış açısıyla hareket etmek önemlidir. Bu bağlamda afet olgusunu çok aktörlü ve çok faktörlü bir süreç yönetiminin konusu olarak görmek ve dirençliliği afet öncesinde dayanıklı yaşam alanları ve hazırlıklı bir toplum inşa ederek kurgulamak elzemdir. Dolayısıyla dirençli toplum ifadesi, mevcut ve gelecekteki olası afet tehlikelerini içselleştirerek yaşam pratikleri ve yaşam mekanları inşa ederek riskleri önleyen; kırılğanlıkları azaltan ve afetlerle mücadele edebilecek yapı ve mekanizmalar kuran toplumlara işaret etmektedir.^[6]

Depremlerin öncesinde yaşam alanlarını barındırdığı tehlikeler gözetilerek planlamak ve yapı stoğunu uygun zeminde uygun malzeme ile inşa etmek kuşkusuz dirençliliğin olmazsa olmaz ve öncelikli kriteridir. Nitekim riskin ve krizin yönetilmesine yönelik diğer adımlar ne kadar kusursuzca planlanmış olursa olsun, yıkımlar felaketi tetiklemektedir. Dolayısıyla dirençli toplum olabilmenin ilk şartı dayanıklı yaşam alanları inşa etmektir. Türkiye’de ise İkinci Dünya Savaşı sonrası yaşanan kırdan kente hızlı göç hareketliliği ile gelişen çarpık, denetimsiz, plansız kentleşme ve sanayileşme pratiği, depreme

[4] Sibel Kalaycıoğlu, “Afetler Sonrasında Yoksulluk, Sosyal Kırılğanlık, Sosyal Politikalar ve Yeniden Yapılanma,” içinde *Afetlerle Yoksullaşma Salgınlar, Göçler ve Eşitsizlikler*, Ed. Murad Tiryakioğlu, (İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2021), 6.

[5] ESKHS, bu farklılığı devletlerin “mevcut kaynakları ve içinde bulunduğu koşullara göre” şeklinde formüle etmiştir. Bkz. ESKHS, madde 2Ş1.

[6] Dirençli kent olgusuna ilişkin yazın için bkz. Sara Meerow, Joshua Newell ve Melissa Stults, “Defining urban resilience: A review,” *Landscape and Urban Planning* 17, (March 2016): 38-49.

dirençsiz ve savunmasız kentsel yaşam alanlarını ortaya çıkartmıştır.^[7] Bu nedenle dayanıklı yaşam alanlarının inşası, Türkiye açısından yaşamsal bir gereklilik ve önceliktir.

Düzensiz ve sağlıksız şehirleşme kültürünün hâkim olduğu Türkiye’de afet riskleri karşısında dayanıklı yaşam alanlarının inşası amacıyla çeşitli yasal düzenlemeler yapılmıştır. Yasa koyucu ilk olarak 2005 yılında yürürlüğe giren 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun kentsel dönüşüm ve gelişme alanı başlıklı 73. Maddesi ile dirençli kent olgusunu güçlendirme – yenileme – yeniden inşa etme biçiminde kademeli uygulamalar ile tesis etmeyi öngörmüştür. Ancak bu kademeli yaklaşım, küresel iktisadi aktörlerin (Dünya Bankası ve OECD) küresel ölçekte yarışmacı metropollerin ve küresel kentlerin inşa edilmesi gerektiği söylemlerini^[8] takiben dönüşüme uğramıştır. Bu bağlamda ilgili madde 2010 yılında değişikliğe uğramıştır. Kentsel boşluk olarak ifade edilebilen açık kamusal alanları konut, ticaret, sanayi alanları olarak imara açan ve mevcut yapılaşmış alanlar için de yık-yap anlayışını esas alan bu değişiklik ile kalkınma odaklı dönüşüm modelinin yasal zemini oluşturulmuştur.^[9] 2012 yılında yürürlüğe giren 6306 sayılı Afet Riskli Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun ise kentsel dönüşüm olgusunu afet riski ile doğrudan bağdaştırarak dayanıklı yaşam alanları inşa hedefinin merkezi yönetimin kontrolünde daha geniş uygulama alanı bulabilmesi amaç ve söylemiyle yürürlüğe girmiştir.

Deprem ülkesinde yaşamsal bir gerekliliği ve önceliği ifade eden dayanıklı yaşam alanlarının inşasına yönelik yasal süreci şekillendiren temel paradigmlar ve özellikle yıkıcı bir deprem bekleyen İstanbul’un dönüşüm sürecinde karşılaşılan “marka kent”, küresel kent” gibi kavramlar,^[10] afetin

[7] AFAD, Ulusal Deprem Stratejisi ve Eylem Planı 2012-2023.

[8] Binnur Öktem, “Neoliberal Küreselleşmenin Kentlerde İnşası: AKP’nin Küresel Kent Söylemi ve İstanbul’un Kentsel Dönüşüm Projeleri,” *Planlama* 2, (2006): 55.

[9] Cihan Uzunçarşılı Baysal, “Kentsel Dönüşüm Söyleminin Gizlediği Gerçekler,” *Güncel Hukuk* 8, (2012): 12.

[10] Marka kent, girişimci kent, küresel kent gibi kavramlar kent yönetimleri için kente dair pazarlanabilir bir imaj yaratmaya yönelik stratejilerin oluşturulmasında kullanılan etkili kavramlar olup İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanı’nın Dünya Emlak Fuarına katılımı sonrası İstanbul’un Dünyada birinci öncelikli yatırım bölgesi seçilmesi ile birlikte marka kent olgusu İstanbul için yaygın kullanım bulmuştur. Bkz. Senem Sadri

ve planlamanın dönüşüm söylemi altında araçsallaştırıldığı tartışmalarını alevlendirmiştir. Kentlerin kapitalizm koşullarında birer metalaşma mekânı olarak nasıl konumlandığını anlamaya çalışan ve kentlerin, metalaşmanın gerçekleştiği fiziki alan olmanın ötesinde, tüm bileşenleri ile metalaştığı üzerine yoğunlaşan eleştirel kentsel teorisyenlerin^[11] görüşleri bu tartışmaları beslemiştir.

Kentlerin kapitalizm koşullarında birer metalaşma mekanı olarak nasıl konumlandığını anlamaya çalışan, kapitalist gelişim sürecinde genişleyen kentsel alanlar ve bu alanlarda ortaya çıkan toplumsal yapıya dair tespitleri ele alan eleştirel kent teorisi, kentsel mekânın toplumsal çatışma alanı olması sebebiyle şekillendirilebilen bir karaktere sahip olduğunu vurgular.^[12] “Toplumun bir bütün halinde kentleşmesi” hipotezini de destekleyen bu vurguya göre sanayileşmeden doğan kent toplumunda yaşanan dönüşümler tamamlandığında, yani “kentsel devrim” gerçekleştiğinde, “büyüme ve sanayileşme sorunlarının (model, planlama, programlama) olduğu dönemden kent sorunsalının onu kesin olarak ortadan kaldıracığı kent toplumu için özgün çözümler ve biçim arayışının öncelikli olacağı bir döneme geçilecektir.”^[13] Bu gerçekleşene kadar da kentsel mekan, kapitalizmin mevcut çatışmalarının temel öznesi ve alanı olup bir çevre sorunsalı olan afetler, bir çatışma konusu olarak belirlemektedir.^[14] Bilhassa mega kent İstanbul açısından bu çatışmanın odağı kuşkusuz beklenen mega depremdir.

Sermayenin çevre facialarında bile dolaşımını sürdürme konusunda dirençli olduğu, “felaket kapitalizminin” aynı zamanda fırsatlar da yaratan

Zeybekoğlu, “Kentsel Dönüşüm ve Kentte İnsan Hakları,” içinde *Kentsel Dönüşüm ve İnsan Hakları*, (İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2013), 1-16.

[11] Neil Brenner, Peter Marcuse, Margit Mayer, *Kâr İçin Değil Halk İçin—Eleştirel Kent Teorisi ve Kent Hakkı*, (İstanbul: Sel Yayıncılık, 2014): 18.

[12] Neil Brenner, “Eleştirel Kent Teorisi Nedir?,” içinde *Kâr İçin Değil Halk İçin: Eleştirel Kent Teorisi ve Kent Hakkı*, Ed. Neil Brenner, Peter Marcuse, Margit Mayer, (İstanbul: Sel Yayıncılık, 2014), 29.

[13] Henri Lefebvre, *Mekânın Üretimi*, (İstanbul: Sel Yayıncılık, 2014), 7-11.

[14] David Harvey, *On Yedi Çelişki ve Kapitalizmin Sonu*, çev. Esin Soğancılar, (İstanbul: Sel Yayıncılık, 2015).

bir içeriğinin olduğu üzerinde duran Harvey,^[15] felaketin büyüklüğünün yeniden üretim sürecinin de büyüklüğünü belirleyeceği çıkarımında bulunmaktadır. Dolayısıyla modern kentlerde beklenen her türlü felaket, her ne kadar ekonomik olarak yıkıcı sonuçlar doğursa da, yeniden üretim süreçlerini genişletmesi ve sermaye birikimine olanak veren fırsatlar yaratması nedeniyle, aslında ekonomik açıdan ateşleyici bir görev görmektedir.^[16] Bu nedenle felaketler, kapitalist “yaratıcı yıkımı”^[17] yasal ve toplumsal zeminde meşrulaştırma potansiyeli taşımaktadır.^[18]

Bu potansiyeli kentsel mekânda dönüşüm söylemi ile yasalaştıran, yaygınlaştıran ve sistematikleştiren 6306 sayılı Kanun ise afet riski olgusunu bütüncül bir yaklaşımla ele almamakta; riski değerlendirme konusunda kamu otoritesine geniş takdir marjı tanımakta; mülkiyeti dönüştürme gücünü barındırmakta, temel hak ve özgürlüklere ilişkin yeterli güvenceler öngörmemekte ve yaşamsal kentsel mekânın yeniden üretim ve dönüşüm sürecini sermaye lehine merkezileştirmektedir.^[19] Afet riski söylemiyle kamucu poli-

[15] Harvey, *On Yedi Çelişki ve Kapitalizmin Sonu*, 253.

[16] Aykut Aykotalp, *Kent, Afet ve Siyaset–Kapitalizmi, Kapasite Yoksunluğu ve Kent*, (İstanbul: Efe Akademi Yayınları, 2019); Shikha Jha, Pilipinas Ardanil Quising, Arturo Jr. Zemma Martinez, Limin Wang, *Natural Disasters, Public Spending, and Creative Destruction: A Case Study of the Philippines*, (Asian Development Bank Institute, Working Paper No. 817, 2018). Bkz. <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/408351/adbi-wp817.pdf>.

[17] Kapitalizmin kentteki çatışmalarını anlamlandırmaya destek olan bir kavram olarak “yaratıcı yıkım” kapitalist tahakkümde eski formun yerine kapitalist birikimi destekleyen yeni teknolojiler, yeni yönetim formları ve yeni göç akınlarıyla fiziksel ve sosyal çevrede yaratılan yeni gerilme çizgileri ve mekânsal formların yaratılmasına dayanmaktadır. Arthur M. Diamond, Jr., “Schumpeter’s Creative Destruction: A Review of the Evidence,” *The Journal of Private Enterprise* 22, no.1, (2006), 120-146.

[18] David Harvey, “The City as a Body Politic,” *Wounded Cities: Destruction and Reconstruction in a Globalized World*, Ed. Jane Schneider, Ida Susser, (Oxford: Berg, 2003), 26.

[19] Pelin Pınar Özden, “Türkiye’deki Kentsel Dönüşüm Politikaları ve Uygulamalarına Eleştirel Bir Bakış,” içinde *Kentsel Dönüşümde Politika, Mevzuat, Uygulama: Avrupa Deneyimi, İstanbul Uygulamaları*, Ed. Ayşe Dilek Özdemir, (Ankara: Nobel Yayıncılık, 2010), 194-224; Iğın Özkaya Özlüer, “Riskli Alan Kararları ve Acele Kamulaştırma Uygulaması,” *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 67, no.

tikalari arka plana iten bu dönüşüm kurgusu, dönüşümün yaşandığı kentin sakinlerine, yaşadıkları kentin geleceğine dair kararlara katılma ve kentlerini (yeniden) yaratma, şekillendirme, değiştirme, dönüştürme hakkını sağlayan kent hakkına^[20] da müdahale etmektedir. Halbuki kentsel dirençlilik kavramı fiziksel yapıların sağlamaştırılmasının, güçlendirilmesinin ötesinde, bir bütün olarak kent sisteminin afete dirençli hale getirilmesini kapsayan geniş bir anlama sahiptir. Genel olarak temel hak ve özgürlüklerin ve özel olarak da kent hakkını talep etmenin kentsel dirençliliğin içsel bir parçası olduğu göz önünde tutulursa, kent hakkının korunmadığı ve gerçekleşmesinin gözetilmediği bir risk yönetimi anlayışının, afet karşısında toplumsal yaşamda dirençliliği tesis etmede yeterli olmayacağı açıktır.^[21]

Nitekim yıkıcı bir deprem bekleyen İstanbul özelinde bakarsak, dayanıklı yaşam alanı inşası söylemiyle gerçekleşen uygulamaların öncelikle dönüşmesi gereken riskli alanlardan ziyade ekonomik getirisi ve arsa değeri yüksek olan daha az riskli alanlarda yoğunlaştığı, dönüşüm kurgusunun mekânsal adaleti ve barınma hakkının gereklerini öncelemediği ve eş zamanlı olarak da mekânsal planlamada aynı zamanda afet riskini de gözetmesi gereken kamucu politikalarından giderek uzaklaştığı görülmektedir.^[22] İstanbul’u deprem riski söylemiyle bir yandan küresel kente dönüştürmeyi hedefleyen bu süreç, yürürlükteki kentsel planlara aykırı biçimde kentsel ve toplumsal kırılmalılığı artıran mega projelerin hayata geçirilmesine olanak tanımıştır. İstanbul’da felaket kapitalizminden beslenen ve afet riskini de azaltmayan^[23]

3, (2018): 639-641; Ruşen Keleş, Yusuf Erbay, Kemal Görmez, *Kentsel Dönüşümden Kentsel Ranta*, 2. Baskı, (Ankara: İmge Kitabevi, 2022),148.

[20] Henri Lefebvre, “Kent Hakkı,” çev. Gizem Aksümer ve Julia Sturtz, *Eğitim ve Bilim 9*, no. 36, (2011): 140-152; David Harvey, *Asi Şehirler*, (İstanbul: Metis Yayınları, 2013), 44.

[21] Cassidy Johnson, “Toplumsal Hareketler, Afet İyileştirme ve Risk Azaltma: Kent Hakkını Yerleştirmek,” *Eğitim Bilim Toplum 9*, no. 36, (2012): 76.

[22] Pelin Pınar Giritlioğlu, “Bir kent depreme nasıl hazırlanır?,” röportaj Evren Sarı, Özer Or, *Bilim ve Gelecek 228*, (Nisan 2023): 8-13; İstanbul Planlama Ajansı, *İstanbul’un Kapısındaki Kriz: Deprem, Mevcut Düzenlemeler, Sorun Alanları ve Yaklaşımlar*, (İstanbul: İBB&İPA, 2023).

[23] Onur Arslan ve Ebru Kayaalp, “Afet Yasası, İnşaat Sektörü ve Depreme Hazırlık,” *Birikim Dergisi*, erişim 10 Mayıs 2023, [https:// birikimdergisi.com/guncel/11258/](https://birikimdergisi.com/guncel/11258/)

bu “yaratıcı yıkım” kurgusu karşısında, olası İstanbul depremi öncesi dirençli bir mega kent inşa etme hedefinde istenilen başarı elde edilememiştir.

Dolayısıyla bu çalışma, beklenen büyük İstanbul depremi sonrası, kriz yönetimi sürecinde dirençli toplum olabilme hedefini ne kadar gerçekleştirebileceğimiz sorusunun cevabını vermeyi amaçlamaktadır. Bu sorunun önemi ve acilliği, Şubat 2023’te Kahramanmaraş ve Hatay’da meydana gelen depremler sonrasındaki süreçte kendini göstermiştir.^[24]

Bu kapsamda ilk olarak, bir deprem ülkesi olan Türkiye’de afet sırası hazırlıklı toplum hedefine yönelik devletin yükümlülüklerine ilişkin hukuki ve politik temeller ortaya konacaktır (I.). Ardından, hazırlıklı toplum yaratma ödevinin somutlaştığı aşama olan ve Şubat 2023 depremleri sonrasında kamuoyunun daha çok ilgisini çeken Türkiye Afet Müdahale Planları (kısaca TAMP) ve bağlı dokümanlarının çizdiği afet müdahalesinin çerçevesi ortaya konulacak ve il risk azaltma planları ile birlikte incelenerek hazırlıklı olmanın önemli bir boyutu olan planlama süreci kendi içindeki prensipler ve deprem sırasında ortaya çıkan sonuçlar ile karşılaştırılacaktır (II.). Son olarak Maraş ve Hatay depremleri sonrası sahadaki operasyon sürecinde yaşanan aksaklık ve eksiklikler ekseninde olası İstanbul depremi açısından yapılan çalışmaların ve hazırlanan planların elverişli ve yeterli koruma sağlamaya uygunluğu tartışılacaktır (III.).

[afet-yasasi-insaat-sektoru-ve-depreme-hazirlik#_](#)

[24] Resmi rakamlara göre Maraş depremleri sonrası 50bin 96 kişi yaşamını kaybetmiş, 107 bin 204 kişi yaralanmış, 35 bin 355 bina yıkılmıştır. Yapılan hasar tespit çalışmaları sonrası depremden etkilenen 11 ilde yalnızca 860 bin bina hasarsız olarak tespit edilmiş, 147 bin 895 binada hala tespit yapılamamıştır. Depremden etkilenen 2 milyon 618bin 697 binanın yaklaşık %90’ı (2milyon 332bin 841) mesken niteliğinde olup barınma sorunun büyüklüğünü ortaya çıkarmaktadır. T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, *2023 Kahramanmaraş ve Hatay Depremleri Raporu*, (Ankara: Mart 2023), 25.

I. DEVLETİN AFETLER KARŞISINDA HAZIRLIKLI TOPLUM YARATMA YÜKÜMLÜLÜĞÜ

Yerel imkân ve kabiliyetlerin yeterli gelmemesi nedeniyle önemli ve yaygın boyutlarda yaşamsal, çevresel ve ekonomik kayıplara neden olarak toplumsal işleyişte önemli derecede aksaklıklar doğuran, aniden veya zamanla gerçekleşen bozulma olarak ifade edilebilecek afetler^[25] kişisel, kültürel, sosyal ve ekonomik temel hak ve özgürlükler üzerinde ciddi bir tehdit oluşturmaktadır. Bu tehdit karşısında devletin afet risklerinin önlenmesi ve afetten kaynaklanan zararların azaltılması şeklinde ifade edilebilecek bir koruma yükümlülüğü bulunmaktadır. Bu yükümlülük ise devletin en temel varlık sebebi olan,^[26] kişilerin can ve mal güvenliğini koruma yükümlülüğünden kaynaklanmaktadır.^[27]

İnsanın doğa üzerindeki hakimiyetini perçinleyen bilimsel ve teknolojik gelişmelerle birlikte kadercilik yaklaşımı terk edilmiştir. Böylelikle afetlerle mücadelede tepki kültürü yerine önleme kültürünü önceleyen bir paradigma değişikliği yaşanmıştır.^[28] Bu değişim ile birlikte, afetler karşısında insan yaşamını ve haklarını koruma yükümlülüğü devletin insan hakları alanındaki yükümlülüklerinin bir parçası haline gelmiştir. “Bir kimseyi veya bir şeyi dış etkilerden, tehlikeden, zor bir durumdan uzak tutmak, esirgemek,

[25] BM Uluslararası Hukuk Komisyonu, 7 Mayıs 2009 tarihli A/CN.4/615 sayılı Afet Durumunda İnsanların Korunmasına Yönelik İkinci Rapor, ILC, A/CN.4/615, s. 15, Taslak madde 2. BM Afetlerin Azaltılması Uluslararası Stratejisi (kısaca UNISDR), *Afet Riskinin Azaltılması Hakkında Terimler Dizelgesi*, Cenevre, 2009, 11.

[26] John Locke, *Two Treaties of Government*, (Cambridge: Cambridge University Press, 1970); Maria Clara Dias, Colin Crawford, “Natural Disasters and Moral Responsibility,” *Bahçeşehir Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 8, no. 111-112, (Kasım-Aralık 2013): 142.

[27] AİHM, *Öneryıldız/Türkiye*, (B.D.), B. No: 489339/99, 30/11/2004, §71; AİHM, *Budayeva ve Diğerleri/Rusya*, B. No: 15339/02; 21166/02; 20058/02; 11673/02 ve 15343/02, 20/03/2008, §128, 130; AİHM, *Kolyadenko ve Diğerleri/Rusya*, B. No: 17423/05; 20534/05; 20678/05; 23263/05; 24283/05; 35673/05, 28/02/2012, §158.

[28] BM'nin 1987 yılında ilan ettiği Afetleri Önleme On Yılı dahilinde kabul edilen Yokohama Eylem Planı (1995-2000); toplumsal dayanıklılığı güçlendirme vurgusu yapan Hyogo Çerçeve Eylem planı (2005-2015); ve afet risklerinin azaltılmasına yönelik somut hedef ve öncelikleri ortaya koyan Sendai Eylem Çerçevesi (2015-2030) önlemlerinin temel kazanımları olarak sayılabilir.

muhafaza etmek” olarak tanımlanan “koruma” kelimesi^[29] afet tehlikesine ve risklerine karşı gerekli savunma mekanizmalarının inşasına, geliştirilmesine ve işletilmesine yönelik engelleyici müdahalelerde bulunmamayı ve(ya) pozitif edim(ler)de bulunmayı gerekli kılmaktadır. Afet yazınında koruma yükümlülüğünün temel hedefleri iki başlık altında toplanmıştır: afetin oluşmasından önce dayanıklı yaşam alanları inşa etmek (riski bertaraf etme) ve afetler karşısında hazırlıklı bir toplum yaratmak (riski önleme).

İçinde bulunduğumuz ve bir parçası olduğumuz biyosfer, yaşayan ve sürekli etkileşim döngüsüne ev sahipliği yapan dinamik bir eşgüdüm ağıdır. Bu çok aktörlü ve faktörlü eşgüdüm ağında bireyler, doğa ve(ya) insan kaynaklı tehlikelerle her zaman yüzleşme ihtimali ile yaşamlarını sürdürmektedir. Sürekli bir tehdidi ifade eden ve dolayısıyla çok geniş bir potansiyel mağdur kümesini ilgilendiren bu durum Devletlerin ciddi mali külfetler ile karşı karşıya kalmasına yol açabilmektedir. Bu nedenle, insan hakları hukukunda, devletin koruma ödevine gönderme yapan “pozitif yükümlülükler teorisi”^[30] devlete mutlak nitelikte bir sonuç yükümlülüğü yüklememektedir.^[31] Devletin bu alandaki pozitif yükümlülüğü ancak gerçek ve yakın bir tehlikenin kamu makamlarınca bilindiği veya bilinmesi gerektiği anda doğmaktadır. Öte yandan devletin bu tehlikenin bertaraf edilmesi için alması gereken tedbirler belirlenirken, kamu makamlarının aşırı bir külfet altında bırakılmamasına, diğer bir deyişle devletten beklenen edimlerin karşı karşıya kalınan risk ile orantılı olmasına dikkat edilmektedir.^[32]

İnsan ve(ya) doğa kaynaklı olan yıkıcı bir durumu, bozulmayı ifade eden afet tehlikesinin gerçekliği, bireylerin ve toplumların gündelik yaşam pratiğine ev sahipliği yapan yaşam alanlarını kurgularken ve yaşam mekanlarını planlarken söz konusu potansiyel tehlikeyi ne kadar gözettikleri ve içselleştirdikleri sorusuna odaklanmaktadır. Bu bağlamda afet tehlikesinin

[29] Türk Dil Kurumu, Büyük Türkçe Sözlük.

[30] Pozitif yükümlülük teorisi hakkında bkz. Oya Boyar, “Devletin Pozitif Yükümlülükleri ve Dolaylı Yatay Etki,” içinde *İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi ve Anayasa*, Ed. Sibel İnceoğlu (İstanbul: Beta, 2013), 53-80.

[31] AİHM, *Budayeva ve Diğerleri/Rusya*, §135-137.

[32] Anayasa mahkemesi devletin pozitif yükümlülüğünün doğmasında yaşamsal tehlikenin yakın ve gerçek olmasının yetkililerce bilinmesi gerektiğini ifade etmiştir. AYM, *Serpil Kerimoğlu ve diğerleri*, B. No: 2012/752, 17/9/2013.

bulunduğu coğrafyalarda dayanıklı yaşam alanları kurgulanmadığı müddetçe tehlikenin gerçekliğinden bahsedilmektedir. Gerçek tehlikenin yakınlığı ise, önlem alma gerekliliğinin ciddiliğini ve alınan önlemlerin orantılılığını ölçmemize imkân sağlayan bir kriter olup mekânsal ve zamansal anlamlara sahiptir. Mekânsal açıdan yakınlık, söz konusu tehlikeli bozulmanın etki alanına göre her somut koşulda değişkenlik göstermektedir. Bu açıdan yetkili kamu otoritelerinin tehlike senaryoları hazırlayarak potansiyel risklerin mekânsal yayılımını ortaya koymaları ve bunlara uygun önlemler almaları beklenmektedir. Zamansal yakınlık ise, yıkıcı bozulmanın sürece yayılıp yayılmamasına göre değişkenlik göstermektedir. Bu noktada yakınlık, ani gelişen afet tehlikeleri bakımından, özellikle içinde bulunduğumuz risk toplumu çağında,^[33] her zaman^[34] tedbirli olmaya ve can güvenliği başta olmak üzere insan haklarının korunmasına yönelik gerekli önlemleri almaya işaret ederken zamanla gelişen afet tehlikeleri bakımından gelecek senaryoları eşliğinde makul önlemlerin bireylerin hayatta kalma kaygısının önüne geçecek biçimde öngörülüp devreye sokulmasını ifade etmektedir.

Durumu Türkiye'nin deprenselliği bakımından somutlaştırmak gerekirse, yapılan bilimsel çalışmaların sonucunda 2019 yılında Türkiye Deprem Tehlike Haritası güncellenmiş^[35] ve kamuoyuyla paylaşılmıştır. Bu harita ve geçmişteki acı deneyimler, üzerinde yaşadığımız bu toprakların her an şiddetli depremler üretebilecek bir coğrafya olduğunu yönetenlere ve yönetilenlere göstermiştir. Dolayısıyla Türkiye'nin deprem tehlikesi ve riskleri bakımından devletin hazırlıklı toplum yaratma pozitif yükümlülüğü söz

[33] Ulrich Beck, *Risk Toplumu: Başka Bir Modernliğe Doğru*, çev. Bülent Doğan, Kazım Özdoğan, 2. Baskı, (İstanbul: İthaki, 2014).

[34] Bilimsel belirsizliğin devletlerin afet risk analizi yapma yükümlülüğünü ortadan kaldıramayacağına ilişkin AİHM, *Tatar/Romanya*, B. No: 67021/01, 27/01/2009, §109.

[35] Türkiye'nin deprenselliği ilk defa 1945 yılında "Yersarsıntısı Bölgeleri Haritası" ile kamusallaştırılmış olup 1947, 1963, 1972 ve 1996 yıllarında bu harita revize edilmiştir. 18.4.1996 tarih ve 96/8109 sayılı kararı ile yürürlüğe girmiş olan Türkiye Deprem Bölgeleri Haritası ise 2019 yılında yürürlükten kaldırılarak Türkiye Deprem Tehlike Haritası olarak güncellenmiştir.

konusu olup,^[36] yetkililerin “makul ölçüler çerçevesinde ve sahip oldukları yetkiler kapsamında bu tehlikenin gerçekleşmesini önleyebilecek şekilde”^[37] önlemler almaları gerekmektedir. Kısacası, önleme kültürüne geçiş ile birlikte gelişen risk yönetiminin bir parçası olan afetlere hazırlıklı toplum yaratma, afetlerle etkili mücadelede ulaşılması beklenen temel hedeflerden biri haline gelmiş ve devletin pozitif yükümlülüklerine eklenmiştir.

Hazırlıklı toplum ifadesi bireysel kapasite ve kurumsal kapasite olmak üzere iki alt bileşenden oluşmaktadır. Bireysel kapasite, yakın ve gerçek tehlikeler ile bunların tetikleyebileceği riskler karşısında başa çıkabilme ve yaratım kabiliyetleri sınırlı olan bireye odaklanmaktadır. Burada afetlerin potansiyel mağduru olan bireylerin tehlike ve risklere karşı, bireysel ve kolektif biçimde, önlem alma, organize olma, mobilize olma ve müdahale etme becerileri ile başa çıkabilmeye dönük kapasitelerinin geliştirilmesi amaçlanmaktadır. Kaderci bakış açısını engelleyen bu bileşen, bireyi afet riskleri karşısında bilinçli ve aktif bir aktör olarak konumlandırmaktadır. Dolayısıyla aktif aktörlüğü engelleyen her türlü müdahaleden kaçınılması gerekmektedir. Kurumsal kapasite ise, acil durum ve müdahale süreci başta olmak üzere afet sonrası aşamada görev – yetki – sorumluluğu olan ilgili aktörlerin kurumsal organizasyon kabiliyetleri ve başa çıkabilme kapasitelerinin artırılması ile işbirliği becerilerinin geliştirilmesine odaklanmaktadır. Afetlerde birincil sorumluluğun devletlerde olduğu gerçeğinin doğal bir sonucu olarak, kurumsal örgütlenme ve kapasite denildiğinde ilk akla gelen merkezi ve yerel kamu otoriteleridir. Afetlerden etkilenen ve onlara müdahale edecek asli kurumlar olarak ilgili kurumların kaynağı yönetme, organize olma ve işbirliği becerilerinin geliştirilmesine odaklanılmaktadır. Kamu yönetimi anlayışında aktör yelpazesinin genişlemesi yönelimi neticesinde ortaya çıkan yönetim olgusunun önemli bir bileşeni de sivil toplumdur. Afet süreç yönetiminin önemli bir aktörü olan sivil toplum, bireysel ve kurumsal kapasiteyi desteklemekte ve yeri geldiğinde bu iki bileşen arasında köprü kurmaktadır. Nitekim Kahramanmaraş depremlerinde sivil toplumun örgütlülüğünün hem kamu otoritesinin işlerliğinde hem de bireylerin mobilize olabilmesinde kritik bir rol üstlendiği gözlenmiştir.

[36] Hayati tehlikenin ortaya çıkması devletin yaşamı koruma yükümlülüğünün doğması açısından yeterlidir. AİHM, *Kolyadenko ve Diğerleri/Rusya*, §151.

[37] AYM, *Serpil Kerimoğlu ve diğerleri* Başvurusu.

Kurumsal çalışmalarını güçlendirmesinin yanı sıra aynı zamanda bireysel kapasitenin gelişiminde de kritik bir role sahip olan örgütlülük hali, bir yandan afet gibi bireyin duygusal ve fiziksel olarak tek başına üstesinden gelemeyeceği bir travma durumunda kendisini yalnız hissetmeyerek harekete geçmesine ve ihtiyaçlar doğrultusunda aktif aktör olarak sürece dahil olup mobilize olmasına imkan sağlamaktadır.^[38] Bu deneyim aynı zamanda bireysel kapasitenin ve afet farkındalığının yaşayarak öğrenilmesine ve gelişimine de katkı sunmaktadır. Diğer yandan örgütlülük, afet süreç yönetiminin asli parçası olan toplumun kırılğanlıklarını, (özel) gereksinimlerini, önceliklerini ve beklentilerini yasal, idari ve yönetsel üst ve alt ölçekli karar mekanizmalarına dahil edilmesine olanak sağlamaktadır. Dolayısıyla afet süreç yönetimi bakımından örgütlenmeye ve faaliyette bulunmaya yönelen engellerin kaldırılması da devletin yükümlülüklerinin bir boyutunu ifade etmektedir. Bu yükümlülüğün aynı zamanda afet sırasında kriz yönetimi ve temel ihtiyaçlara erişime ve afet sonrasında yeniden yapılanmaya içkin bir hak olan kent hakkının da gereği olduğu ileri sürülebilir.^[39] Çünkü afet durumunda ancak sivil toplum, devlet ve yerel yönetimlerin koordineli çalıştığı, gerektiğinde merkezden yerele güç ve kaynak aktarımının yapıldığı, toplumsal eylemlilik için sivil topluma etkinleştirilmiş bir çevre sağlandığında kent hakkının gerçekleştirilebileceği ifade edilmektedir.^[40]

Türk afet yönetiminin, aynı zamanda afet sırası ve sonrasında kent hakkını inşa eden, bu fonksiyonel aktörü acil durum, müdahale ve ön iyileştirme çalışmalarına “akreditasyon” uygulaması ile dahil ettiği görülmektedir.^[41]

İşbirliği ilkesini iki taraflı ve esnek bir sözleşme ilişkisi ile somutlaştıran akreditasyon uygulaması, müdahale ve ön iyileştirme aşamalarında takibi

[38] Oya Açıkalın, *Yüzyılın Hesabı Deprem Bağlamında Dirayetli Toplumun Neresindeyiz?*, (İstanbul: Yeni İnsan Yayınevi, 2017), 25, 242.

[39] Johnson, “Toplumsal Hareketler,” 77.

[40] Sivil toplumun ve inisiyatiflerin olası bir afet bölgesinde yaptığı çalışmalarını devletten talep etme kapasitesi geliştirdiği ve bu öğrenme ile gelen eşitliği gözeterek kurgulanmış bir kentsel çevrede yaşama hakkı, kent hakkının bir parçası olarak düşünülebilir. Johnson, “Toplumsal Hareketler,” 77.

[41] 29.07.2020 tarihli Resmi Gazete ile yürürlüğe giren Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı Afet ve Acil Durumlara İlişkin Hizmet Standartları ve Akreditasyon Esaslarının Belirlenmesi Hakkında Yönetmelik.

mümkün olmayan süreçlere evrilme potansiyeli taşıması nedeniyle “afet mevzuatındaki erişilebilirlik ve öngörülebilirlik sorununu derinleştirme” riskini barındırmaktadır.^[42] Dışlayıcı ve sınırlı bir işbirliğini devreye sokma hususunda kamu otoritesine geniş takdir yetkisi tanıyan bu uygulama bir yandan ilgili ve fakat “uygun görülme/istenmeyen” sivil toplumun desteklenmesinin önünde engelleyici bir uygulamanın ortaya çıkabilmesine olanak tanımaktadır. Dolayısıyla bu noktada devletin yaşamsal temel haklarla doğrudan ilgili bir konu olan afetler bakımından etkili örgütlenme pratiğine müdahale etmeme yükümlülüğüne aykırılık teşkil edebilecek uygulamaların önü açılmıştır.

Hazırlıklı toplum yaratma yükümlülüğünün hangi “makul” tedbir, yöntem veya uygulama ile somutlaşabileceğine karar verme noktasında hukuk düzeni yetkili makamlara geniş takdir yetkisi tanımıştır. Takdir marjının tehlike veya riskler karşısında elverişli ve yeterli bir koruma sağlamaya uygun “maddi ve usuli edimlerle”^[43] somutlaşması afet yönetimlerinin hukukiliği ve toplumsal meşruluğu açısından elzemdir. Bu bakımdan devletin negatif yükümlülüğü, bireysel ve kurumsal kapasitenin inşası ve gelişiminin engelleyecek müdahalelerde bulunmamasıdır. Bu kapsamda bireylerin bilgilendirme hakkını engelleyen durumların, örgütlenme pratiğini ve sivil toplum örgütlenmesini kısıtlayan anti demokratik uygulamaların varlığı negatif yükümlülüklerle aykırılık teşkil eden hususlar olarak sayılabilir. Hazırlıklı toplum yaratma pozitif yükümlülüğü kapsamında ise, riski belirlemekten değerlendirmeye; gerekli yasal ve idari çerçeveyi oluşturmaktan bunu uygulayacak örgütlenmeyi kurgulamaya; acil durum ve müdahale politikalarını belirlemekten ilgili adımları araştırıp bunları planlamaya; afet yönetimine dair bilimsel, idari ve teknik çalışmaları koordine etmekten çıktılarını uygulamada içselleştirmeye; erken uyarı sistemlerinin kurulmasından tatbikatlar ve eğitim yoluyla toplumsal farkındalığı ve uygulamayı desteklemeye; yaşamsal tehlikeler karşısında toplumun açık ve eksiksiz bilgilendirilmesinden katılımcı ve işbirlikçi bir afet süreç yönetimini tesis etmeye uzanan ve daha da çoğaltılabilecek olan

[42] Seda Yurtcanlı Duymaz ve Erkan Duymaz, “Afet Kaynaklı Göç Süreci Yönetiminde Hak ve İhtiyaç Temelli Yaklaşım: Uluslararası Standartlar Işığında Ulusal Hukukun Değerlendirilmesi,” içinde 21. *Uluslararası Kamu Yönetimi Forumu Tam Metin Bildiriler Kitabı*, Editörler Murat Ercan, Emrah Yıldırım, Mustafa Karaca, (İstanbul: Efeakademi Yayınları, 2022), 45-46.

[43] AİHM, *Öneryıldız/Türkiye*, § 89-118; AİHM, *Budayeva ve Diğerleri/Rusya*, § 131.

edimler yelpazesi ile karşılaşmaktayız.^[44] Nitekim hazırlık aşamasına ilişkin pozitif yükümlülüklerle değinen BM 2015-2030 Sendai Eylem Çerçevesi de hazırlıklı toplum yaratma yükümlülüğünü gerçekleştirebilecek benzer edimleri politik bağlamda ortaya koymuştur.^[45]

Bu kapsamda Türkiye Cumhuriyeti devleti, 99 Marmara depremleri ile başlayan önleyici afet yönetimi anlayışını Türkiye Afet Müdahale Planı ile somutlaştırarak hazırlıklı toplum yaratma yükümlülüğünün çerçevesini uluslararası afet metinlerini^[46] referans alarak ortaya koymuştur. Ardından Şubat 2022 tarihinde Afet ve Acil Durum Müdahale Hizmetleri Yönetmeliği ile hukuki çerçeve çizilmiş^[47] ve bunu takiben Türkiye Afet Müdahale Planının son versiyonu, Cumhurbaşkanlığı kararı ile yürürlüğe konmuştur^[48]. Hazırlıklı toplum ekseninde etkili ve yeterli koruma sağlama yükümlülüğünün kamu otoritelerince ihlali ve ihmali konusundaki toplumsal eleştiriler bakımından Türkiye Afet Müdahale Planları ve bağlı dokümanlarının ortaya koyduğu afet müdahalesinin çerçevesini analiz etmek kritik önemdedir. Bu analiz yaşanan sorunun hazırlık planlarından mı yoksa uygulamadan mı kaynaklandığı tartışmasına da katkı sunacaktır.

[44] Afetler ve pozitif yükümlülüklerin çeşitliliğine ilişkin bkz. AİHM'nin *Önerıldız/Türkiye; Budayeva ve Diğerleri/Rusya, Kolyadenko ve Diğerleri/Rusya* kararları.

[45] United Nations, "Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030", <https://www.undrr.org/implementing-sendai-framework/what-sendai-framework>.

[46] Planlara yön gösteren uluslararası çerçeve belgeleri olarak 2013 yılı için Hyogo Çerçeve Eylem Planı çerçevesine 2022 yılı içinse Sendai Çerçeve belgesine referans verilmektedir.

[47] 24.02.2022 tarihli Resmi Gazete. Yönetmeliğe erişmek için bkz. <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2022/02/20220224-31.pdf>.

[48] 15.09.2022 tarihli Resmi Gazete. Plana erişmek için bkz. https://www.afad.gov.tr/kurumlar/afad.gov.tr/e_Kutuphane/Planlar/TAMP.pdf.

II. TÜRKİYE'DE AFETLERE HAZIRLIKLILIK TOPLUM YARATMA YÜKÜMLÜLÜĞÜ BAĞLAMINDA PLANLAMA PRATIĞI

Küresel dünyada yaşanan ekonomik, teknolojik ve siyasal gelişmeler ve ortaya çıkan yönetim olgusu kamu yönetimi anlayışında önemli değişimler yaşanmasına neden olmuştur.^[49] Geleneksel Kamu Yönetimi anlayışının eleştirisi olarak ortaya çıkan ve 1980 sonrasında bütün dünyada devletin/ bürokrasinin etkisizliğini azaltmak iddiasıyla yaygınlaştırılan yeni kamu yönetimi paradigması ve onun bir unsuru olan kamuda stratejik yönetim uygulamaları, bürokraside kırtasiyeciliği ortadan kaldırmayı, bürokratların performansını yükseltmeyi, merkezîyetçi ve hiyerarşik yapıyı ortadan kaldırmayı, şeffaflığı, katılımcılığı ve topluma karşı hesap verebilirliği sağlama temel iddiası ile meşruluk kazanmıştır.^[50] Türkiye'de büyük bir kısmı Adalet ve Kalkınma Partisi'nin uzun iktidar dönemine denk gelen bu dönüşüm süreci içerisinde bakanlıklardan, belediyelere ve üniversitelere pek çok kamu kurumu, bu doğrultuda stratejik yönetime ilişkin planlar hazırlamışlardır. Hazırlanan eylem planları, kamu hizmeti sunulan bütün alanlara yayılmıştır. Kamu hizmetinin yaşamsal öneme sahip olduğu alanlardan biri de kuşkusuz afetlerdir. Dolayısıyla afet süreç yönetimi de kamuda stratejik yönetim, çıktı odaklılık, performans denetimi, gösterge ve ölçütlerin belirlenmesi gibi pek çok kavramla birlikte gelen yeni kamu yönetimi paradigması doğrultusunda planlara konu edilmiştir.

Türkiye'de afet yönetiminin asli sorumlu otoritesi olan AFAD, 2010'lu yılların başlarından itibaren farklı ölçeklerde ve düzeylerde kabul ettiği belgelerle dirençli toplum hedefine yönelik çalışmalar yürütmektedir. Yeni kamu yönetimi anlayışının ürünü olarak şekillenen ve hiyerarşik ilişkiyi kurumsallaştıran bu yönetim mekanizmaları stratejik, taktiksel ve operasyonel planlardan oluşmaktadır. Hazırlıklı topluma yönelik olarak Aralık 2013 tarihinde hazırlanıp 2014 yılında yürürlüğe giren ve 2022'de güncellenen Türkiye Afet Müdahale Planı ise afet ve acil durumlara müdahalenin taktiksel kısmına karşılık gelmektedir.

[49] Kamu yönetiminde dönüşüm için bkz Uğur Ömürgönülşen, "Kamu sektörünün yönetimi sorununa yeni bir yaklaşım: Yeni kamu işletmeciliği," içinde *Çağdaş Kamu Yönetimi I: Konular, Kuramlar, Kavramlar*, Editörler Muhittin Acar ve Hüseyin Özgür, (Ankara: Nobel yayıncılık, 2014), 1-35.

[50] H. Tuğba Eroğlu, "Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Türk Kamu Personeli Yönetimine Etkisi," *Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi* 6, no.12, (2010): 228.



Şekil 1: Türk Afet Yönetim Planları (Kaynak: TAMP, (2013), 4.)

Ulusal ölçekte afet ve acil durum planlamasına ve yönetimine ilişkin çok düzeyli görev ve sorumlulukları belirleyip, bunları paylaştıran TAMP afet ve acil durumlara müdahale sürecinde görev alacak 26 Çalışma Grubunu ve organizasyon şemasını ortaya koyan bir yönetim ve yönetim mekanizmasıdır. TAMP, kapsamlı olma (hazırlık, müdahale ve ön iyileştirme aşamaları), her tür ve ölçekteki acil durum ve afet haline uygulanabilme, çalışma gruplarında yer alan tüm ana ve destek çözüm ortaklarının rol ve sorumluluklarını içermeye, ulusal, bölgesel ve yerel afet müdahale kapasitelerini anında harekete geçirebilme temel ilkelerine ve bunları tamamlamak üzere “*etkili planlama; esnek ve ölçeklenebilir yapı; iyileştirme ve geliştirme; koordinasyon, işbirliği ve dayanışma; bilgi yönetimi ve iletişim ve ilgili mevzuata uygunluk*” prensiplerine yer vermiştir.^[51]

Kümelenme yaklaşımını ve çok düzeyli yönetim modelini^[52] ortaya koyan TAMP, operasyonel anlamda makro – mezo – mikro olmak üzere üç düzeyde planlama ve örgütlenme anlayışını öngörmektedir. Hazırlıkları plan düzeyinde yerelleştirme yönünde atılan adımlar, Türkiye’de deneyimlerle şekillenen bir afet süreç yönetimine işaret etmektedir.^[53] Bunu destekleyecek

[51] AFAD, TAMP 2013, 2; AFAD, TAMP, 2022, 12.

[52] Gary Marks ve Liesbet Hooghe, “Contrasting visions of multi-level governance. Multi-level governance,” içinde *Multi Level Governance*, Ed. Ian Bache ve Matthew Flinders, (Oxford: Oxford University Press, 2004), 15-30.

[53] Genç, *Afet Yönetimi*.

biçimde AFAD da kuruluşundan itibaren öğrenen dinamik bir kamu otoritesi olarak var olma tercihini ortaya koymaktadır. Öğrenmeye açık ve dinamik kurumsal yapılanma pratiğine sahip olmakla birlikte Türk afet yönetimi, TAMP'da yerel düzeylerdeki operasyonlarda öz kapasite, koordinasyon ve işbirliğini güçlü kılacak ve özellikle yereldeki örgütlenmeyi aktif aktörler olarak konumlandırarak sistematik ve katılımcı bir model ile desteklenmek yerine, tavandan tabana talimat usulünü benimsemiştir.

Mevcut kurumsal ve yönetsel kapasiteleri göz ardı etme riskini barındıran katılımcılıktan uzak bu yaklaşım, afet sırası ve sonrası mücadelede görev ve sorumluluk sahibi ilgili aktörlerin sahada yetki alabilme kabiliyetlerini geliştirmelerine ve beklenmedik durumları yönetebilecek yeterli donanımı kazanmalarına olanak tanımayan bir hazırlık sürecini beslemektedir.^[54] Nitekim Kahramanmaraş depremleri sonrası il düzeyinde ve yerelde sahayı yönetebilme kabiliyetini sağlayacak afet koordinasyon merkezlerinin zamanında devreye giremeyişi,^[55] yetkili birimler arasında yaşanan karmaşa nedeniyle müdahaleye geç başlanması,^[56] politik parçalanma ve ayrılmanın operasyonel esnekliği^[57] engellemesi^[58] bu tespitin tezahürleri olarak ifade edilebilir.

[54] Sevim Budak, Mustafa Kahveci, Ezgi İdil Tiryaki, “İstanbul Afet Müdahale Planlarının Yerellik ve Katılımcılık Boyutundan İncelenmesi,” içinde 21. *Uluslararası Kamu Yönetimi Forumu Tam Metin Bildiriler Kitabı*, Ed. Murat Ercan, Emrah Yıldırım, Mustafa Karaca, (İstanbul: Efeakademi Yayınları, 2022),193, 195.

[55] T.C. SBB; 2023, 131 ve 137 arasında afet yönetimi ve planlamasındaki eksikliklere dair kamu otoritesinin tespiti yer almaktadır.

[56] TMMOB, “Türkiye Afet Müdahale Planı (TAMP) Neden Uygulan(a) madı?,” erişim 25 Mart 2023, <https://www.tmmob.org.tr/icerik/turkiye-afet-mudahale-plani-tamp-neden-uygulanamadi>.

[57] Operasyonel esneklik, afetzedelerin yararını en üst seviyede gözeterek kaynakların gerçek ve öncelikli gereksinim sahiplerine ulaştırılmasına dikkat etme ödevini yükleyen afet ve acil durum müdahale temel ilkesidir. İSTAMP, (2021), 22.

[58] Farklı raporlarda sahaya müdahalenin önünde AFAD'ın sistemi tıkayıcı etkisine ilişkin tespitler yapılmaktadır. Bkz. TMMOB, 2023. Ancak en çarpıcı sonuçlardan biri TSK'nın kaynaklarının sahada etkin kullanımına ilişkin adımların geç atılmasına ilişkindir. Nitekim 99 depreminde 10.528 vatandaş enkazdan sağ çıkarılmıştır. Mutlu Tokmak, “Doğal Afetlerde Türk Silahlı Kuvvetleri'nin Etkin Kullanımı: Kocaeli ve Van Depremi Örneği,” (Yüksek Lisans Tezi, Adnan Menderes Üniversitesi, 2012). Buna karşın 2023 depremlerinde TSK'nın tüm imkan ve kabiliyetleri kullanılması neticesinde

Öte yandan çok düzeyli yönetim modelini benimseyen planlara hazırlık aşamasının katılımcı olmaktan uzaklığı, her an yıkıcı bir sismik olayın yaşanma olasılığını barındıran bu coğrafyada operasyonel planların oldukça geç hazırlanması sonucunu doğurmuştur. Nitekim 81 ilde risk azaltma (kısaca İRAP) ve müdahale planlarının (kısaca İTAMP) hazırlanması yönünde 2013 yılında konulmuş hedefe ancak 2022 yılında ulaşılabilmiş ve müdahale sürecinde görev alacak yerel düzey hizmet grupları da TAMP içerisinde ancak yerini alabilmiştir.^[59] Zamanlama açısından yaşanan gecikmenin yanı sıra planlamada karşı karşıya olunan bir diğer risk de planların niteliğine ilişkindir.

Bu kaygının bilinciyle kaleme alınan İstanbul Afet Müdahale Planı (kısaca İSTAMP), “(...) *planlar kopya edilmemeli ve teftiş fırçası gibi hazırlanıp raflara konulmamalıdır. Planlar mutlaka kurumun vel veya toplumun her kesiminin katılımıyla her türlü tehlike için hazırlanmalı; çeşitli tatbikatlar ile tüm işlevleri test edilerek sürekli geliştirip güncellenmelidir.*” demektedir.^[60] Bu vurgu, Türkiye’deki afet süreç yönetiminde esas alınan ve kamuda stratejik yönetim, çıktı odaklılık, performans denetimi, gösterge ve ölçütlerin belirlenmesi gibi pek çok kavramla birlikte gelen yeni kamu yönetimi paradigmasının hazırlıklı toplum yaratma ödevini sekteye uğratabilecek zayıf yönlerine işaret etmektedir. Bu durum, planlama sürecinin ilgili aktörleri tarafından, afet yönetim planları hazırlıklarının henüz erken bir aşamasında, planların kağıt üzerinde kalma, içselleştirilmeme, bir üstteki strateji belgesinin kopyalayarak üretilme ve dolayısıyla planların gerçekçi ve uygulanabilir olmaktan uzak olma riskini taşıdığına bilindiğine işaret etmektedir. İSTAMP’ın altını çizdiği bu hususun yerindeliğini Kahramanmaraş depremleri sonrası çalışılan afet senaryolarının kağıt üstünde kalması ve deprem bölgelerine destek vermesi planlanan illere yönelik hazırlıkların işlevsiz kalmasıyla deneyimlenmiştir.

Kahramanmaraş depremleri sonrası hazırlıklı toplum için riskin ortaya konması ve değerlendirilmesi sorumluluğu açısından AFAD’ın olası bir depremin sonuçlarına dair depremden etkilenen illerde çalıştığı afet senaryoları

327 vatandaşın enkazlardan sağ çıkartıldığı ilgili kamu yöneticisi tarafından ifade edilmiştir. <https://www.msb.gov.tr/SlaytHaber/f015532cec2c4a2db03b638b0f621e3f>. (Erişim tarihi: 18.03.2023).

[59] AFAD, TAMP (2022), 9.

[60] AFAD, İSTAMP (2014), 11.

incelenmiştir.^[61] İl Afet Risk Azaltma Planları'nda çalışılan senaryolar incelendiğinde bütün iller için birbirine benzer bir biçimde bölgenin deprem riski ve tarihine ilişkin bilgiler yer alsa da olası senaryo tercihlerinin gerçekleşen depreme göre çok düşük bir büyüklükte^[62] kaldığı tespit edilmiştir.^[63] En kötümser senaryonun bile gerçekleşen depremlerden düşük olması planın hazırlık aşamasının ve dolayısıyla risk azaltma çalışmalarının aşırı iyimserlik yanlılığı içerdiğini göstermektedir. İl düzeyinde yapılan planlarda dikkat çeken bir başka nokta planların hazırlanmasında bazı illerde merkez üssü o ilin içinde yer alan depremlere yer verilmişken bazılarında o ili etkileyecek çevre illerden birinde meydana gelecek depremler de senaryoya dâhil edilmiştir. Aynı yazılım üzerinden yapılan ve tamamı AFAD Deprem Dairesi Başkanlığı tarafından hazırlanan senaryoların birbirinden farklılık göstermesi deprem risk öngörüsünde keyfilige işaret etmektedir. Öte yandan kimi illerle sınırlı kalan bu kapsamlı tehlike senaryolarında olası yıkım ve can kayıpları için il içerisinde mekânsal dağılım varsayımları öngörülmüş olmasına rağmen bu varsayımların ardından ilgili kamu otoritelerince nasıl tedbirler aldığına dair değerlendirme yapmak için elimizde herhangi bir veri bulunmamaktadır. Ancak öngörülmüş olan yıkımların ve kayıpların yaşanması ilgili kamu otoritelerinin gerekli önlemleri almayarak ve gerçekçi

[61] Bütün İRAP dökümanları AFAD internet sitesinde yer alan linklerden alınmıştır <https://www.afad.gov.tr/il-planlari> Osmaniye İRAP dökümanına ise erişilememektedir.

[62] Depremin büyüklüğü, şiddeti ve yıkım potansiyeli birbiriyle ilişkili ancak farklı kavramlardır. Bu çalışmanın amacı bakımından aynı ölçekte AFAD tarafından hazırlanan en kötü senaryo ile gerçekleşen depremler üzerinden değerlendirme yapılmıştır.

[63] İl Afet Risk Azaltma Planları'nda kamusallaştırılan ve AFAD'ın olası bir depremin sonuçlarına dair belirlemiş olduğu senaryolar her bir il için şu şekildedir: Şanlıurfa M.W=6.6 (Bozova), Malatya M.W= 6,8 (Pütürge, Doğanyol ve Sürgü fayları), Kahramanmaraş M.W= 7,5 (Gölbaşı-Türkoğlu), Gaziantep M.W = 6,8 (Narlı), M.W =7,5 (Pazarcık –Türkoğlu), Elazığ M.W = 7,4 (Sivrice), M.W = 7,4 (Pütürge), Diyarbakır M.W = 7,2 (Diyarbakır), Hatay M.W 5,5 (muhtemel senaryo), M.W =7,5 (en kötü senaryo), Kilis M.W =6,9 (Kilis) M.W =7,5 (Pazarcık), Adıyaman M.W= 5,5 (Samsat, muhtemel senaryo), M.W = 7,4 (Gölbaşı, Türkoğlu fayı, en kötü senaryo), Adana M.W = 6,5 (Misis fayı, muhtemel senaryo) M.W= 7,4 (Karataş, en kötü senaryo).

bir hazırlık yapmayarak riski azaltmaya dönük yükümlülüklerine aykırı davrandıklarını ve sorumluluklarının doğduğunu göstermektedir.^[64]

Risk azaltma için güçlü ve zayıf yönler işaret eden ve kamu kurumlarına risk azaltmak için sorumluluk yükleyen planlara rağmen yaşanan depremler neticesinde büyük bir yıkım tablosu ortaya çıkmıştır. Yıkımın büyüklüğü karşısında AFAD depremden kısa bir süre sonra bölgeyi 4. Seviye afet ilan etmiş ve bu doğrultuda hem ulusal hem de uluslararası destek çağrısında bulunmuştur.

Seviye	Etki	Olay Türü ve Ölçeğine Göre Destek Durumu
S1	Yerel imkanlar yeterlidir.	İl AFAD Merkezi
S2	Destek illerin takviyesine ihtiyaç vardır.	İl AFAD Merkezi + 1. Grup Destek İlleri
S3	Ulusal desteğe ihtiyaç vardır.	1. ve 2. Grup destek illeri + Ulusal Kapasite
S4	Uluslararası desteğe ihtiyaç vardır.	1. ve 2. Grup destek illeri + Ulusal Kapasite + Uluslararası Destek

Tablo 1: Seviye Etki Derece Tablosu (Kaynak: TAMP, (2013), 7.)

Hayat kurtarma ilkesinin ve sorumluluğunun organizasyonuna da işaret eden^[65] destek iller planlamasında AFAD coğrafi yakınlık kriterini esas almıştır. Buna göre, illerin birinci grup destek illeri daha ziyade komşu illerden ve bölge illerden seçilirken ikinci grup destek illeri ise birinci grubun komşusu olan iller olarak belirlenmiştir. Olası bir afet veya acil durum halinde bu illerden hangisinin/hangilerinin arama kurtarma faaliyetlerinin sorumlusu olduğu da planda yer almaktadır. Depremin hemen ardından

[64] Gaziantep İRAP Raporu, 42, 53 arasında il için farklı senaryolarda depremde hasar görece bölgelere ait simülasyonlar yer almaktadır. Rapor açık biçimde bölgenin 7.5 ve üzerinde bir deprem riski altında olduğuna işaret ettiği gibi İslahiye ve Nurdağı gibi bütün ilçenin yıkıldığı ve hatta yeniden inşaatında taşınmasına karar verilen ilçelerin mühendislik hizmeti almamış yapı stoğu nedeniyle yıkılacağı bilgisini içermektedir.

[65] En fazla aksayan ve gecikme yaşanan hizmet olan arama kurtarma faaliyetlerinde bir afet anında o ile gelen illerden hangisinin arama kurtarma ekiplerinin koordinasyonundan sorumlu olduğu planlarda yer almaktadır.

arama kurtarma çalışmalarının organizasyonunda yaşanan güçlükleri etkileyen faktörlerden birisi olması nedeniyle 11 ili kapsayan deprem sırasında o ile arama kurtarma ve müdahale süreçlerinde destek vermesi gereken illerin afet bölgesinde yer alıp almadığını incelemek önem taşımaktadır.

İl	1. Grup Destek İlleri		2. Grup Destek İlleri		Arama Kurtarmadan Sorumlu İl	
	İl sayısı	Afet Bölgesinde olan il sayısı	İl sayısı	Afet Bölgesinde olan il sayısı	Afet bölgesi	İl Adı
Adana	7	5	3	1	Evet	Diyarbakır
Adıyaman	9	6	3	2	Evet	Diyarbakır
Diyarbakır	10	4	3	1	Hayır	Erzurum
Elazığ	6	3	3	1	Evet	Diyarbakır
Gaziantep	8	7	3	2	Evet	Adana
Hatay	6	5	3	1	Evet	Adana
K.maraş	8	6	3	2	Evet	Adana
Malatya	8	4	3	1	Evet	Diyarbakır
Şanlıurfa	7	3	3	3	Evet	Diyarbakır
Kilis	6	5	3	3	Evet	Adana
Osmaniye	6	5	3	2	Evet	Adana

Tablo 2: Depremden Etkilenen İllerin Destek İlleri ve Afet Bölgesinde Yer Alma Durumları (Kaynak: TAMP, (2013), 29-35 Ek 4 numaralı tablodan derlenmiştir.)

Kahramanmaraş depremlerinden etkilenen illeri gösteren Tablo incelendiğinde TAMP'ın bölgede sadece bir ilin afetten etkileneneceği varsayımıyla hazırlandığı açıkça görünmektedir. Arama kurtarma faaliyetlerinden 5 ilde Adana'nın, 5 il için Diyarbakır'ın, 1 ilde ise Erzurum'un AFAD İl Müdürlüğü sorumlu tutulmuştur. Planı deprem sonrası gerçekleşen durumla karşılaştırdığımızda çıkan ilk sonuç 11 ilin 10 tanesinde arama kurtarmadan sorumlu olan ilin kendisinin de afet bölgesi olduğudur. Planın tek ilde bir

afet varsayımı ile hazırlandığını gösteren bir başka bulgu ise aynı ilin birden fazla ilde arama kurtarma faaliyetinden sorumlu tutulmasıdır. Kendileri deprem bölgesi olmasaydı bile sınırlı personel kapasitesi ile Diyarbakır ve Adana AFAD İl Müdürlüklerinin beşer ilde aynı anda arama kurtarma faaliyeti sürdürerek başarılı olma şansı oldukça düşüktür.

Hukuki boyutta devletin koruma yükümlülüğünü gerçekleştirme noktasında yöntem ve araçları belirleme konusunda geniş takdir yetkisi bulunmakla birlikte, seçilen “makul” aracın somut tehlike ve riskler karşısında elverişli, etkili ve yeterli koruma sağlamaya müsait olması gerekmektedir. Temel prensipleri ve varsayımları ile 2023 depremleri anındaki müdahale yönetimi karşılaştırıldığında TAMP’ların her türlü ölçeği kapsama prensibinde başarısız olduğu saptaması yapılabilir. Çünkü yukarıdaki tabloda da açıkça görüldüğü üzere hem destek il planlaması hem de arama kurtarmadan sorumlu il görevlendirmeleri gerçekleşen depremle uyumlu değildir. Bu durum en kötü senaryodaki beklentinin gerçekleşen depreme göre çok daha iyimser olduğunu işaret etmektedir. Planın tasarımından kaynaklı başarısızlık olarak 4. seviye bir afet anı için planlanan müdahalenin aşırı iyimser planlanmış ve bu nedenle de plan gerçek bir afet anında test edildiğinde yetersiz olduğu ortaya çıkmıştır.^[66] Bu tespit afet yönetiminden sorumlu kamu yöneticisinin “Hazırlığımız İstanbul depremiydi” sözüyle de teyit edilmektedir.^[67] Bu durum gücün kullanılmasının temelini oluşturan^[68] ve aynı zamanda temel hak ve özgürlüklerle ilişkili olan^[69] iyi yönetim yükümlülüğü ve iyi yönetim ilkesi^[70] ile bağdaşmamaktadır. Hazırlıklı toplum yükümlülüğü bakımından

[66] Bu bölümde sadece planların yapısını incelemek ve plandan kaynaklı başarısızlık sebeplerini değerlendirdiğimiz için diğer prensipleri tartışmıyoruz.

[67] <https://www.cumhuriyet.com.tr/siyaset/suleyman-soyly-bizim-hazirligimiz-istanbul-depremiydi-2052860>.

[68] Henk Addink, Anthony Gordon, Antoine Buyse, Cees Flinterman, *Sourcebook on Human Rights and Good Governance*, (Utrecht: Netherlands Institute of Human Rights, 2010).

[69] Juli Ponce, “Public Responsibilities and Liabilities Before and After Disasters: The Case Law of the European Court of Human Rights,” *Bahçeşehir Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 8, no. 111-112, (Kasım-Aralık 2013): 382.

[70] AİHM, *Öneryıldız/Türkiye*, §128; AİHM, *Czajal/Polonya*, B. No: 5744/05, 01/01/2013, § 70.

yaşanan felaket sonrası deneyimlenen süreç, beklenen İstanbul depremine hazırlıklar noktasında elverişli ve yeterli koruma sağlama potansiyelini ne kadar barındırdığı sorusunun cevaplanmasını gerekli kılmıştır.

III. OLASI İSTANBUL DEPREMİNE KARŞI HAZIRLIKLILIK TOPLUM YARATMA YÜKÜMLÜLÜĞÜ BAĞLAMINDA İSTANBUL İL AFET MÜDAHALE PLANI^[71]

Olası İstanbul depremine hazırlıkların başlangıcı, ulusal TAMP hazırlıklarından eskiye dayanmaktadır. 2010 yılında AFAD İstanbul İl Müdürlüğü'nün hazırladığı Afet Acil Durum Önleme, Müdahale, İyileştirme Planı (kısaca ADMİP) ilk plandır. TAMP'a ilham veren çıkış noktası olarak nitelendirilebileceğimiz ADMİP'in^[72] ardından ulusal TAMP'ın il düzeyine karşılık gelen planlaması İstanbul İl Afet Müdahale Planı (kısaca İSTAMP) 2013 yılında yapılmıştır. Deneyimle gelişen afet süreç yönetimi pratiğimize paralel olarak Plan önce 2019 yılında değişikliğe uğramıştır. Ardından 2021 yılında kapsamlı olarak güncellenerek ve çalışma gruplarının yerel düzey operasyon alt planlarıyla tamamlanarak mevcut halini almıştır. Bugün 2021 İSTAMP, olası İstanbul depremi sonrası için hazırlıklı toplum yaratma yükümlülüğünün somutlaşmış halini ortaya koymaktadır.

Hazırlıklı toplum yaratma hedefini hem bireysel hem kurumsal açıdan konu alan ilkelerin başında sayılabilecek “daima hazırlıklı olmak”, afet ve acil durumlarda etkin müdahale kabiliyetine sahip olabilmeyi ve hızlı mobilize olabilmeyi sağlamak adına öngörülen operasyonel planlamanın ilkelerinden biri olarak İSTAMP'da yer almıştır.^[73] Daima hazırlıklı olmak

[71] Bu başlıkta aktarılan veriler ve yapılan çıkarımlar 121k633 Numaralı “Olası İstanbul Depreminin Çevresel Zorunlu Göç Senaryosu ve Yönetimi” Başlıklı Tübitak 1001 Projesi kapsamında ulaşılan İSTAMP ve ilgili operasyon planlarına; İSTAMP ve operasyon planlarının hazırlanmasında yetkili olan kişi ve kurumlarla; 37 İlçe Afet Koordinasyon Merkezinde bu planların ilçe düzeyindeki uygulayıcılarıyla ve yerel düzeyde bürokratlar ile yapılan derinlemesine görüşmelere ve ilgili sivil toplum kuruluşları ve meslek odalarının katılımı ile gerçekleşen odak grup görüşmelerine dayanmaktadır.

[72] Güncellenmeye müsait dinamik ve yaşayan bir plan olarak İstanbul özelinde kurgulanan ADMİP, katılımcı, bütünleştirici ve entegre yaklaşımla yönetim mekanizmaları oluşturarak risk yönetimi anlayışını eylemsel hedeflerle ve çalışma gruplarıyla somutlaştıran Türkiye'deki ilk mekanizma olarak ifade edilebilir.

[73] “2021 İstanbul Afet Müdahale Planı,” 23.

ilkeleri, yıkıcı deprem tehlikesinin gerçek ve yakın zamanda olma olasılığının bilim insanlarınca açıklandığı durumlarda yaşamsal bir öneme sahiptir.^[74] Dolayısıyla operasyonel aşamaya dair hazırlıklı olabilmenin ilk aşaması, afet senaryolarının gerçekçi bir yaklaşımla ortaya konulması olup, buna uygun gerekli tüm hazırlıkları yapmak yetkili kurumların asli sorumluluğudur. Nitekim afet ve acil durumlara yönelik hazırlanan operasyon planlarının teknik açıdan sahada işlerliğinin öncelikli şartı da budur.

Olası İstanbul depremi bakımından, detaylıca inceleme imkânı bulduğumuz İSTAMP, ortaya koyduğu deprem risk senaryosu ile “iyimser” olarak nitelendirilebilecek ve aslında metropol İstanbul’un mega kırılğanlığını ortaya koyan operasyonel hazırlıklar bütünü olarak tarif edilebilir. İyimserlik tespitimizin ilk nedeni, İstanbul’da mimarlık-mühendislik hizmeti almadan yapılmış yapılar ile imar barışından ve aflarından faydalanan bağımsız birimlerin sayısal verisine ve mekânsal dağılımına ilişkin tam, doğru ve güncel veriye sahip olunmadan senaryonun kurgulanmasıdır. Bir oranda kamu otoriteleri arasında bilgi paylaşımı konusunda yaşanan sıkıntıya da işaret eden bu durum İstanbul’daki senaryo çalışmalarının veriden ziyade tahmine dayalı olduğu gerçeği ile bizleri yüzleştirmektedir.

İyimserlik tespitimizin ikinci nedeni ise, resmi makamların Kahramanmaraş depremlerinde yıkılan yapıların sadece %2’sinin 2000 yılı sonrası yapılan “yeni” yapılar olduğuna dair beyanlardır.^[75] AFAD ve İlçe Afet ve Acil Durum Koordinasyon Merkezlerinde yapılan görüşmelerde senaryo çalışmasında 2000 yılı sonrası yeni yapıların riskli kategorisinde sayılmamış olduğu ifade edilmiştir ki halihazırda tartışmalı^[76] olan bu %2’lik oran dahi

[74] İstanbul Deprem Master Planı (2003) 30 yıl içinde İstanbul’da büyük bir deprem olma olasılığını %62 ± 12 olarak ifade etmiştir. Uluslararası Jeolojik Tehlikeler Organizasyonu yüksek deprem riski taşıyan dünyadaki üç büyük kentten birinin İstanbul olduğunu ifade etmiştir. Bkz. İSMEP, 2014.

[75] Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanı’nın depremin sonrasında «1999 öncesi yapılan denetime tabi olmamış yapıların yüzde 98’i yıkıldı» beyanı için bakınız <https://t24.com.tr/haber/murat-kurum-1999-oncesi-yapilan-denetime-tabi-olmamis-yapilarin-yuzde-98-i-yikildi,1094147>.

[76] Deprem bölgesindeki yerel yönetimlerde iskan ve imara dair bilgilerde dijitalleşmenin tamamlanmamış ve açık kaynaklar üzerinden bina yaşlarına dair net bilgiye erişilemiyor olması resmi rakamların doğruluğunu sorgulamanın zorlukları olarak ifade edilebilir. Mert Can Yılmaz, Ezgi Toprak, Büyüteç: Uydu görüntülerinden

İstanbul için riskin boyutunu artırmaya yeterlidir. Bu iki durum ilk olarak yıkılabilecek binalara ve kapanabilecek yollara ilişkin risk analizlerinin iyimser olabileceği ve paralel biçimde kurumsal hazırlıkların yetersiz kalabileceği riskini barındırmaktadır.

Öte yandan bizleri iyimser senaryo nitelemesine götüren bir başka durum, İstanbul'un gerçeği olmasına rağmen mega kentte yaşayan düzensiz yabancı nüfusun planlamalardaki hesaplamalara (toplanma alanı kapasitesinin belirlenmesi / geçici barınma alanı-tesisi kapasitesinin belirlenmesi) dahil edilmediğinin tespitidir. Bu yok sayıcı yaklaşım, İstanbul'un kimi ilçelerinde yıkıcı bir depreme müdahale etme ve yaraları sarma sürecinin çok daha büyük krizlere evrilme riskini ortaya çıkartmaktadır. İyimser senaryo eleştirisinde son olarak, İSTAMP ve bu kapsamda hazırlanan Yerel Düzey Operasyon Planlarında "7.5 şiddetinde hafta içi saat 11:30 Senaryosu" üzerinde çalışılmıştır. İstanbul gibi mekânsal nüfus dağılımı ve yoğunluğu haftanın günlerine, günün saatlerine göre önemli biçimde farklılaşan hareketli ve yaşayan bir mega kent açısından yeterli görülmemiştir. Veriye ve kentin gündelik yaşam akışına dayalı alternatif senaryolara dair eksikliklerin giderilmesi, riski doğru şekilde ortaya koyup değerlendirmesi beklenen yerel düzeydeki afet ve acil durum planlarının gerçekliği ve uygulanabilirliği açısından gereklidir.

Planlama sürecinde karşımıza çıkan risk olgusuna ilişkin verisinin tam, güncel ve doğru olmaması, yaşama hakkını tehdit eden yıkıcı bir deprem olasılığı karşısında İstanbul halkının "açık ve eksiksiz"^[77] biçimde bilgilendirilmesi yükümlülüğüne de aykırılık oluşturmaktadır. Bu durum toplumsal

depremde yıkılan binaların yapım yılı tespit edilebilir mi?, <https://teyit.org/dosya/buyutec-uydu-goruntulerinden-depremde-yikilan-binalarin-yapim-yili-tespit-edilebilir-mi>. Resmi makamların verdiği oranların doğruluğunu tartışmaya açan en çarpıcı verilerden biri TÜİK'in 2021 Bina ve Konut Nitelikleri araştırmasıdır. Buna göre 2023 Maraş ve Hatay depremlerinin en çok etkilediği Hatay'da hane halkının %50'si, Kahramanmaraş'ta %58,1'i ve Adıyaman'da %52,3'ü 2001 yılından sonra inşa edilen ve mevzuat gereği mühendislik hizmeti almış ve denetime tabi olması gereken yapılarda oturmaktadır. Öte yandan deprem sonrası yürütülen hasar tespit çalışmalarında inşası süren 16 bin yapıdan 98'i için yıkım kararının verilmiş olması da bu tartışmaları beslemiştir. <https://www.ntv.com.tr/turkiye/deprem-bolgesinde-insasi-suren-16-bin-binanin-98i-icin-yikim-karari,c9KvCJxgxUuRR6JuVVFXLg#>.

[77] AİHS'in yaşama hakkını düzenleyen 2. Maddesine göre devletin bilgilendirme yükümlülüğünün kapsamı için bkz. AİHM, *Öneriyıldız/Türkiye*, § 92.

farkındalık çalışmalarını besleyen tatbikat ve eğitimler açısından da bir yetersizliği doğası gereği barındırmaktadır.

Operasyonel aşamaya dair hazırlıklı olabilmenin diğer aşaması, İSTAMP'daki her bir yatay düzlemin (çalışma grubunun) kendi dikey ilişkisinde (ana – destek çözüm ortakları) yetki ve sorumlulukların adil, açık ve hakkaniyetli biçimde dağılmasını sağlamaktır.^[78] Çok düzeyli yönetim mekanizmasının başarısı ve planların uygulanabilirliğini adına elzem olan bu husus, yerel aktörlerin farklılaşan ihtiyaçlarının, mevcut kapasite ve kaynaklarının (insan, ekipman, bilgi kaynakları, vb.) ve öznel hasar görülebilirlik düzeylerinin katılımcı bir platformda içselleştirilerek planların yapılmasını gerektirmektedir.^[79] İstanbul İlçe Afet Koordinasyon Merkezleri'nde yapılan derinlemesine görüşmelerde, AFAD'da düzenlenen “katılım” toplantılarının katılımdan uzak biçimde hazırlanmış planlara yönelik bilgilendirme toplantıları olduğu, plana yönelik eleştirilerin içselleştirilme eğiliminin olmadığı ve üstten dayatmacı bir yaklaşımla ikincil aktör olarak konumlandırılan yerelin bu planları içselleştirmesinin beklendiği ifade edilmiştir. Nitekim bu katılımcı olmayan dayatmacı kurgu sahaya en yakın olan yerel örgütlenmede afet risk bilincinin kurumsal ve yönetsel olarak oturmamasına; afet yönetimine ilişkin uzman, deneyimli kadroların istihdam edilmemesine; yeterli insan – bilgi – para – malzeme kaynağının hazırlık sürecine aktarılmasına ve afet konusunun yerelin stratejik planlarına girememesine sebep olduğu yapılan görüşmeler neticesinde tespit edilmiştir.

Öte yandan yerelin sadece kapasite olarak değil, yönetsel bir ölçek olarak da yeniden kurgulanması hazırlıklı toplum için elzemdir. İSTAMP, afet ve acil durum süreçlerinin yönetilmesinde kümelenme yaklaşımını ve çok düzeyli yönetim modelini benimsemiştir:

[78] Budak, Kahveci ve Tiryaki, “İstanbul,” 193.

[79] Marks ve Hooghe, “Contrasting.”

Olası İstanbul Depremini Beklerken Hazırlıklı Toplum Hedefinin Neresindeyiz?:
2023 Maraş ve Hatay Depremlerinin Ardından



Şekil 2: İstanbul İl Afet ve Acil Durum Planlaması, Organizasyonu ve Yönetimi Şeması (Kaynak: İSTAMP (2021).)

2019 yılında gerçekleşen yıkıcılığı olmayan 5.8 büyüklüğündeki Silivri depremi sonrası yardım ve sağlık ekiplerinin büyük bir trafik yoğunluğunun ortaya çıkması nedeniyle uzun süre afet alanına gidememeleri, müdahale planların uygulanabilirliği açısından mikro düzey örgütlenmenin hayati önemine işaret etmektedir. Keza Maraş depremleri afet sonrası hayat kurtarmadaki ilk kritik saatlerde deprem bölgesinin kendi öz insan kaynağının önemini gözler önüne sermiştir. Dolayısıyla olası İstanbul depremi sonrası oluşabilecek kaos ortamı ve destek illerin sahada aktif çalışabilmelerinin bir zaman alacak olması nedeniyle İstanbul ölçeğinde yerleşme yaşamsal bir ihtiyaca denk düşmektedir. O nedenle bilhassa ilk saatlerdeki müdahaleler ve kriz yönetimi için, muhtarların öncülüğünde, yöre dernekleri gibi lokal örgütlerin, sivil toplum kuruluşlarının, sendikaların, İstanbul'un öz kapasitesi olan AFAD gönüllülerin vb. dahil olacağı mahalle/semt ölçekli örgütlenme çalışmalarının bir an evvel hayata geçirilmesi elzemdir.

Maraş depremleri hazırlıklı toplumun bileşenleri olan birey ile kamu otoritesi arasında köprü görevi yapan ve her iki bileşenin yetersiz kaldığı noktalarda harekete geçen sivil toplum örgütlülüğünün önemini bir kez daha göstermiştir. Sivil toplum, depremin hemen sonrası akredite ekiplerle arama-kurtarma faaliyetlerinde, insani yardımların toplanması, ulaştırılması ve dağıtılması süreçlerinde ve sonrasında onurlu yaşam koşullarının tesisinde üstlendikleri aktif rolle toplumda Marmara depremleri sonrası kolektif harekete yeniden büyük bir güven duyulmasına olanak tanımıştır.^[80] Öte yandan sivil toplumun sahadaki görünürlüğü ve aktif pozisyonu, afet alanında kritik konumda olan yetkili kamu otoritelerinin kapasitelerinin ve

[80] Johnson, "Toplumsal Hareketler." Sivil toplumun Marmara depremlerindeki görünürlüğünün 2011 Van Depremleri sürecinde görülmediği tespiti için bkz. Açıkalın, *Yüzyılın Hesabı*.

güvenilirliklerinin sorgulanmasına da neden olmuştur. Bu yaşanan süreç, olası İstanbul depremine hazırlık aşamasında kamu otoritesinin toplum tabanlı afet yönetimi anlayışını içselleştirerek sivil toplumla işbirliğini daha kapsayıcı bir noktaya taşıması için fırsat olarak görülmelidir. Nitekim akreditasyon uygulaması, her ne kadar “tarafsızlık ilkesi” ve “yeterli kapasite” söylemiyle nitelikli bir seçmeci anlayışı belirtiyor olsa da akredite olabilmenin ağır koşullarının afet deneyimi olan sivil toplum açısından çok zorlayıcı olduğu yapılan odak grup görüşmelerinde ifade edilmiştir. Öte yandan alanda yapılan derinlemesine görüşmelerde akredite sivil toplumun her kesimi kapsayıcı bir tutumda olmayabileceği konusundaki kimi endişelerin ifade edilmesi, bireylerde afet sonrası ayrımcılığa uğrama kaygısının tetiklendiğini göstermektedir. Bu noktada devlet ve vatandaş arasında oluşan birlikteliğin ya da ayrışmanın örgütlülüğün yayılma biçimini ve etkisini belirleyecek olması nedeniyle ayrıca anlamlı olduğu ifade edilmelidir.^[81] Dolayısıyla, akreditasyon sürecinin hak temelli denetlenebilir mekanizmalar olarak kurgulanması ve ayrımcılık kaygılarının gözetilmesi gerekliliği ortaya çıkmaktadır.

[81] Johnson, “Toplumsal Hareketler.”

SONUÇ

Yaşamsal bir tehdit olması nedeniyle, olası İstanbul depremi karşısında etkin ve gerekli önlemleri öngörecek biçimde etkili bir yasal ve idari çerçevenin kabul edilmesi, başta yaşama hakkı olmak üzere temel hak ve özgürlüklerin korunması adına bir yükümlülüktür. Olası İstanbul depremi sonrası afet ve acil durum müdahalesi sürecine, giderek daha somutlaşan ve uygulanabilirliği artan planlama pratiği ile hazırlanıldığının bir göstergesi olarak İSTAMP, bu yükümlülüğün gereği olarak yürürlüğe girmiştir. Çok düzeyli yönetim modelinin benimsendiği bir süreç yönetimini ifade eden (İS)TAMP'ın başarısı, yerel odaklı olabilmesine; şeffaf ve katılımcı bir süreç yönetimi öngörebilmesine; afet alanında örgütlenmeyi desteklemesi ve sivil topluma karşı kapsayıcı olabilmesine; görev ve sorumlulukları adil, dengeli ve hakkaniyetli biçimde dağıtabilmesine ve toplumsal yapıdaki ilgili tüm aktörleri sürece dahil eden toplum tabanlı bir yönetim anlayışını uygulayabilmesine bağlıdır.^[82] Ancak uygulayıcılar ve bürokratlarla yapılan alan görüşmeleri planların gerçekliğini ve uygulanabilirliğini belirleyecek yerel düzey hazırlıkları ve planlamalarında önemli eksiklikler olduğunu ortaya çıkartmıştır. Nitekim 50 binden fazla insanın yaşamını yitirdiği, on binlerce insanın göç etmek zorunda kaldığı ve milyonlarca insanın evini kaybettiği 2023 Maraş ve Hatay depremleri bunu acı bir şekilde tüm Türk halkına göstermiştir. Bu durum devletin afetler karşısındaki koruma yükümlülüğünün bir gereği olan etkili mevzuat koşulunun tam anlamıyla yerine getirilemediğini göstermektedir. Ancak 2023 depremleri sonrası sürecin samimiyetle ele alınıp eksikliklerin tespit edilmesi bu yükümlülüğün gerçekleşmesi önünde önemli bir adım olacaktır.^[83] Bu noktada kriz aşamasının yönetilmesine yönelik planlama sürecinin başta yerel yönetimler ve sivil toplum olmak üzere yereldeki tüm aktörlerin kapasitelerini destekleyecek katılımcı bir anlayışa evrilmesi ve AFAD'ın kurumlar arası uyumun ve koordinasyonun sağlanmasının asli sorumlusu olduğu ve öz kapasitesi unutulmadan, yetki ve sorumluluklarının orantılı biçimde belirlenerek bir

[82] Budak, Kahveci ve Tiryaki, "İstanbul", 188; Fatma Neval Genç, "6 Şubat Kahramanmaraş depremleri ve Türkiye'de Afet Yönetim Sistemi," *TESAM Strateji* 3, (Şubat 2013): 28.

[83] Benzer biçimde SBB Raporu, 131-133.

eşgüdüm kurulu biçiminde yeniden kurgulanması düşünülmelidir.^[84] Öte yandan bireylerin de dirençliliğini sağlayacak biçimde mahalle ölçeğinde örgütlenme çalışmalarına hız verilmesi elzemdir.

Ancak afet sonrası hazırlıklı toplum adına yapılan tüm çalışmalar ve hazırlıklar tam kapasite ile ve kusursuz bir şekilde yürütülebilse de İstanbul'da sistematik bir yıkımın felaketi doğurması kaçınılmazdır. O nedenle hazırlıklı topluma yönelik tüm çalışmalara, eksiklikleri giderme noktasında hız vermek gerekirken aynı zamanda dayanıklı yaşam alanlarının, çoklu afet riskleri gözetilerek, planlama ilkelerine, yaşamı koruma yükümlülüğüne ve onurlu yaşam hakkının gereklerine uygun bir şekilde devreye gireceği bir kentsel-kırsal yenileme sürecinin startının da verilmesi elzemdir. Bütünleşik afet yönetiminin gerekleri doğrultusunda devletin, etkili mevzuatı oluşturma öncelikli yükümlülüğünün olduğu bilinciyle hareket etmesi ve başlatılan Türkiye Ulusal Risk Kalkanı Modeli Çalışmaları'nın da bu ödev bilinciyle hareket etmesi elzemdir.

[84] Benzer şekilde, AFAD'ın bütünleşik afet süreç yönetiminde kendisini konumlandığı yerin afet sonrası yereldeki müdahale süreçlerinin operasyonel verimliliği adına olumsuz sonuçlar doğurma potansiyelini barındırdığı bu nedenle AFAD'ın üst koordinatör ve yönlendirici kuruluş olma rolüne odaklanması gerektiği görüşü için bakınız Ali Utku Şahin, Afet Yönetimi ve Planlaması Perspektifinden Türkiye Afet Müdahale Planının Değerlendirilmesi," *Dirençlilik Dergisi* 4, no.1, (2020): 153.

KAYNAKÇA

- Açıkalin, Oya. *Yüzyılın Hesabı Deprem Bağlamında Dirayetli Toplumun Neresindeyiz?.* İstanbul: Yeni İnsan Yayınevi, 2017.
- Addink, Henk, Anthony Gordon, Antoine Buyse ve Cees Flinterman. *Sourcebook on Human Rights and Good Governance.* Utrecht: Netherlands Institute of Human Rights, 2010.
- Aykutalp, Aykut. *Kent, Afet ve Siyaset–Felaket Kapitalizmi, Kapasite Yoksunluğu ve Kent.* İstanbul: Efe Akademi Yayınları, 2019.
- Beck, Ulrich. *Risk Toplumu: Başka Bir Modernliğe Doğru.* Bülent Doğan ve Kazım Özdoğan (çev.), 2. baskı, İstanbul: İthaki, 2014.
- Boyar, Oya. “Devletin Pozitif Yükümlülükleri ve Dolaylı Yatay Etki.” içinde *İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi ve Anayasa.* Ed. Sibel İncooğlu, 53-80. İstanbul: Beta, 2013.
- Brenner, Neil, Peter Marcuse, Margit Mayer. *Kâr İçin Değil Halk İçin– Eleştirel Kent Teorisi ve Kent Hakkı.* İstanbul: Sel Yayıncılık, 2014.
- Budak, Sevim, Mustafa Kahveci ve Ezgi İdil Tiryaki. “İstanbul Afet Müdahale Planlarının Yerellik ve Katılımcılık Boyutundan İncelenmesi.” içinde *21. Uluslararası Kamu Yönetimi Forumu Tam Metin Bildiriler Kitabı.* Editörler Murat Ercan, Emrah Yıldırım, Mustafa Karaca, 183-197. İstanbul: Efeakademi Yayınları, 2022.
- Dias, Maria Clara ve Colin Crawford. “Natural Disasters and Moral Responsibility.” *Bahçeşehir Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 8, no. 111-112, (Kasım-Aralık 2013): 131-145.
- Eroğlu, H. Tuğba. “Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Türk Kamu Personeli Yönetimine Etkisi.” *Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi* 6, no.12, (2010): 225-233.
- Ertaş, Şeref. “Kentsel Dönüşüm Kanunu, Mülkiyet Hakkının Sınırları.” *Terazi Hukuk Dergisi* 14, no. 157, (Eylül 2019): 1803-1813.
- Genç, Fatma Neval. *Afet Yönetimi.* İstanbul: Nobel, 2021.
- Genç, Fatma Neval. “6 Şubat Kahramanmaraş depremleri ve Türkiye’de Afet Yönetim Sistemi.” *TESAM Strateji* 3, (Şubat 2023): 25-29.

- Giritlioğlu, Pelin Pınar. “Pelin Pınar Giritlioğlu ile söyleşi: Bir kent depreme nasıl hazırlanır?” *Bilim ve Gelecek*, no. 228, (Nisan 2023): 8-13.
- Harvey, David. “The City as a Body Politic.” içinde *Wounded Cities: Destruction and Reconstruction in a Globalized World*. Ed. Jane Schneider, Ida Susser, 25-46. Oxford: Berg, 2003.
- Harvey, David. *Asi Şehirler*. (Çev. Ayşe Deniz Temiz), İstanbul: Metis Yayınları, 2013.
- Harvey, David. *On Yedi Çelişi ve Kapitalizmin Sonu*. İstanbul: Sel Yayıncılık, 2015.
- Jha, Shikha, Pilipinas Ardaniel Quising, Arturo Jr. Zemma Martinez ve Limin Wang. *Natural Disasters, Public Spending, and Creative Destruction: A Case Study of the Philippines*. Asian Development Bank Institute, Working Paper No. 817, 2018. <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/408351/adbi-wp817.pdf>.
- Johnson, C. “Toplumsal Hareketler, Afet İyileştirme ve Risk Azaltma: Kent Hakkını Yerleştirmek.” *Eğitim Bilim Toplum* 9, no. 36 (2012): 74-95.
- Kalaycioğlu, Sibel. “Afetler Sonrasında Yoksulluk, Sosyal Kırılđanlık, Sosyal Politikalar ve Yeniden Yapılanma.” içinde *Afetlerle Yoksullaşma Salgınları, Göçler ve Eşişsizlikler*. Editör Murad Tiryakioğlu, 3-25. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2021.
- Keleş, Ruşen, Yusuf Erbay ve Kemal Görmez. *Kentsel Dönüşümden Kentsel Ranta*. 2. Baskı, Ankara: İmge Kitabevi, 2022.
- Lefebvre, Henri. “Kent Hakkı.” (Çev. Gizem Aksümer ve Julia Sturtz), *Eğitim ve Bilim* 9, no. 136, (2011): 140-152.
- Locke, John. *Two Treatises of Government*. Cambridge: Cambridge University Press, 1970.
- Marks, Gary ve Liesbet Hooghe. “Contrasting visions of multi-level governance. Multi-level governance.” içinde *Multi Level Governance*, Ed. Ian Bache ve Matthew Flinders, 15-30. Oxford: Oxford University Press, 2004.

- Meerow, Sara, Joshua Newell ve Melissa Stults, “Defining urban resilience: A review”, *Landscape and Urban Planning* 17, (March 2016): 38-49. <https://doi.org/10.1016/j.landurbplan.2015.11.011>
- Öktem, Binnur. “Neoliberal Küreselleşmenin Kentlerde İnşası: AKP’nin Küresel Kent Söylemi ve İstanbul’un Kentsel Dönüşüm Projeleri.” *Planlama* 2, (2006): 53-63.
- Ömürgönülşen, Uğur. “Kamu sektörünün yönetimi sorununa yeni bir yaklaşım: Yeni kamu işletmeciliği.” içinde *Çağdaş Kamu Yönetimi I: Konular, Kuramlar, Kavramlar*. Ed. Muhittin Acar ve Hüseyin Özgür, 1-35. Ankara: Nobel yayıncılık, 2014.
- Özden, Pelin Pınar. “Türkiye’deki Kentsel Dönüşüm Politikaları ve Uygulamalarına Eleştirel Bir Bakış.” içinde *Kentsel Dönüşümde Politika, Mevzuat, Uygulama: Avrupa Deneyimi, İstanbul Uygulamaları*. Ed. Ayşe Dilek Özdemir, 194-224. Ankara: Nobel Yayıncılık, 2010.
- Özkaya Özlüer, Ilgın. “Riskli Alan Kararları ve Acele Kamulaştırma Uygulaması.” *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 67, no. 3 (2018): 635-655.
- Ponce, Juli. “Public Responsibilities and Liabilities Before and After Disasters: The Case Law of the European Court of Human Rights.” *Bahçeşehir Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 8, no. 111-112, (Kasım-Aralık 2013): 377-391.
- Sadri Zeybekoğlu, Senem. “Kentsel Dönüşüm ve Kentte İnsan Hakları.” içinde *Kentsel Dönüşüm ve İnsan Hakları*. 1-16. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2013).
- Şahin, Ali Utku. “Afet Yönetimi ve Planlaması Perspektifinden Türkiye Afet Müdahale Planının Değerlendirilmesi.” *Dirençlilik Dergisi* 4, no. 1 (2020): 129-158.
- Yılmaz, Mert Can, Ezgi Toprak. “Büyüteç: Uydu görüntülerinden depremde yıkılan binaların yapım yılı tespit edilebilir mi?” *Teyit*, (2 Mart 2023). Bakınız <https://teyit.org/dosya/buyutec-uydu-goruntulerinden-depremde-yikilan-binalarin-yapim-yili-tespit-edilebilir-mi>.

Yurtcanlı Duymaz, Seda, Duymaz, Erkan. “Afet Kaynaklı Göç Süreci Yönetiminde Hak ve İhtiyaç Temelli Yaklaşım: Uluslararası Standartlar Işığında Ulusal Hukukun Değerlendirilmesi.” içinde 21. *Uluslararası Kamu Yönetimi Forumu Tam Metin Bildiriler Kitabı*. Editörler Murat Ercan, Emrah Yıldırım, Mustafa Karaca, 39-49. İstanbul: Efeakademi Yayınları, 2022.

Diğer Kaynaklar

İstanbul Planlama Ajansı, *İstanbul’un Kapısındaki Kriz: Deprem, Mevcut Düzenlemeler, Sorun Alanları ve Yaklaşımlar*, İstanbul: İPA, 2023.

T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2023 Kahramanmaraş ve Hatay Depremleri Raporu, Ankara, Mart 2023. <https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2023/03/2023-Kahramanmaraş-ve-Hatay-Depremleri-Raporu.pdf>.

TMMOB. Türkiye Afet Müdahale Planı (TAMP) Neden Uygulan(a) madı? Şubat 2023. <https://www.tmmob.org.tr/icerik/turkiye-afet-mudahale-plani-tamp-neden-uygulanamadi>

Mevzuata Aykırı İnşa Edilen Yapıların Depremde Yıkılması Nedeniyle Meydana Gelen Ölüm ve Yaralanmalar Bakımından Ceza Hukuku Sorumluluğu

Fatih YURTLU*

Bu makale hakem incelemesinden geçmiştir ve TÜBİTAK–ULAKBİM Veri Tabanında indekslenmektedir.

* Dr. Öğr. Üyesi, Pamukkale Üniversitesi Hukuk Fakültesi Ceza ve Ceza Muhakemesi Hukuku Anabilim Dalı. fatihyurtlu@gmail.com,
ORCID: 0000-0003-2905-7900.

Makale geliş tarihi: 18 Mart 2023 **Makale kabul tarihi:** 2 Temmuz 2023

Atıf önerisi: Yurtlu, Fatih. “Mevzuata Aykırı İnşa Edilen Yapıların Depremde Yıkılması Nedeniyle Meydana Gelen Ölüm ve Yaralanmalar Bakımından Ceza Hukuku Sorumluluğu.” *Ankara Barosu Dergisi* 81, (Deprem Özel Sayısı-I *Kamu Hukuku* Ekim 2023): 373-401. **DOI:** 10.30915/abd.1380966

MEVZUATA AYKIRI İNŞA EDİLEN YAPILARIN DEPREMDE YIKILMASI NEDENİYLE MEYDANA GELEN ÖLÜM VE YARALANMALAR BAKIMINDAN CEZA HUKUKU SORUMLULUĞU

ÖZ

Türkiye topraklarının büyük bölümü deprem kuşağındadır. Yapılan araştırmalar, Türkiye nüfusunun yaklaşık %75'inin birinci ve ikinci derece deprem kuşağında yaşadığını göstermektedir. Bu durumun bir sonucu olarak Türkiye topraklarında sık sık yaşanan şiddetli depremler can ve mal kaybına neden olmaktadır. Kısa zaman önce, 06.02.2023 tarihinde Kahramanmaraş merkezli olarak gerçekleşen iki büyük depremden birçok il etkilenmiştir. Bu iki deprem sonucunda 48.000'i aşkın insan hayatını kaybetmiş, 100.000'nin üzerinde insan yaralanmıştır. Bu depremlerin ortaya çıkardığı ekonomik maliyetin de 100 milyar doların üzerinde olduğu ifade edilmektedir. Dolayısıyla Türkiye coğrafyasında inşa edilen binaların mevzuata uygun olması can ve mal güvenliği bakımından oldukça önemlidir. Biz de bu çalışmamızda, mevzuata ve tekniğe aykırı inşa edilen binaların depremde yıkılması halinde ilgililerin ceza sorumluluğunu inceledik. Bu kapsamda çalışmamızda, özellikle ölüm ve yaralama neticeleri bakımından ilgililerin ceza hukuku sorumluluğu üzerinde durduk. Depremde meydana gelen neticeler bakımından kasten öldürme, ihmali davranışla kasten öldürme, taksirle öldürme, kasten yaralama, ihmali davranışla kasten yaralama ve taksirle yaralama suç tipleri özellikle incelendi. Bu suçlar bakımından teori ve uygulamada ortaya çıkan veya çıkması muhtemel sorunlara dikkat çekildi. Çalışmamız esasen maddi ceza hukuku çalışması olmasına rağmen bu tip büyük afetler sonrasında yapılan yargılamalarda ceza muhakemesi bakımından dikkat edilmesi gereken bazı önemli hususlara da çalışmamızda kısaca değinildi.

Anahtar Kelimeler:

Deprem

mevzuata aykırı yapı

ceza hukuku sorumluluğu

taksirle öldürme

taksirle yaralama

CRIMINAL LIABILITY FOR DEATHS AND INJURIES CAUSED BY THE COLLAPSE OF BUILDINGS CONSTRUCTED IN VIOLATION OF THE LEGISLATION IN EARTHQUAKES

ABSTRACT

Most of Türkiye's territory is in the earthquake zone. Some number of research show that approximately 75% of the population of Türkiye lives in the first and second-degree earthquake zone. Severe earthquakes are frequently experienced in Turkey and these earthquakes cause loss of life and property. Recently, many provinces were affected by two major earthquakes that centered on Kahramanmaraş region on 06.02.2023. As a result of these two earthquakes, more than 48,000 people lost their lives and more than 100,000 people were injured. It is stated that the economic cost of earthquakes is over 100 billion USD. Therefore, the compliance of the constructed buildings in the geography of Türkiye with the legislation becomes very important in terms of life and property safety. In this study, we examined the criminal liability of the concerned people in case of a collapse of the buildings constructed against the legislation and technique, because of an earthquake. In our study, the criminal law responsibility of those concerned was emphasized, especially in terms of the consequences of death and injury. In this study, the types of crimes of intentional murder, intentional killing with negligent behavior, negligent killing, intentional injury, intentional injury with negligent behavior, and negligent injury were examined in detail in terms of the consequences of the earthquake. In terms of these crimes, the problems that have arisen or are likely to arise in theory and practice were emphasized. Actually, our study is a criminal law study, in addition to that we discuss in the judgment held after such major disasters, it was also tried to draw attention to the issues that should be taken into account in terms of criminal procedure briefly.

Keywords:

Earthquake

building contrary to the legislation

criminal liability

negligent killing

negligent injury

GİRİŞ

Türkiye coğrafyasındaki yerleşim yerlerinin önemli bir kısmı birinci veya ikinci derece deprem bölgesindedir.^[1] Bu nedenle coğrafyamızda sık sık şiddetli depremler yaşanmakta ve bu depremlerde yıkılan binalar nedeniyle binlerce kişi ölmekte ve/veya yaralanmaktadır.^[2] Meydana gelen yıkımların olumsuz sonuçları ölüm ya da yaralanmalarla sınırlı kalmamakta ve milyarca lira ile ifade edilebilecek nicelikte maddi zarara da yol açmaktadır. Elbette ki meydana gelen bu olumsuz sonuçların müsebbibi depremlerin bizatihi kendisi değil, mevzuata ve tekniğe uygun yapılmayan binalardır.

Nüfusunun çok büyük bir bölümü birinci ve ikinci derece deprem bölgesinde yaşayan bir ülkede, binaların yapıldıkları dönemin fen ve teknik kurallarına uygun olarak inşa edilmesi hayati derecede önemlidir. Çünkü teknik açıdan eksiklikler barındıran yapılar, meydana gelen depremler nedeniyle kolaylıkla çökebilmekte ve bu yıkımlar maddi–manevi büyük kayıplara neden olmaktadır. Binaların usulüne/mevzuata uygun olarak inşa edilmemesi, özel hukuk sorumluluğu gerektirdiği gibi, özellikle ölüm ve yaralanma neticelerinin ortaya çıktığı durumlarda cezai sorumluluk da gerektirmektedir. Bu tip durumlarda ceza hukuku bakımından tutarlı bir sistematik içerisinde ortaya konulması gereken temel husus, bu olumsuz

[1] Türkiye yüzölçümünün %96'sının, nüfusunun ise %99'unun deprem bölgesinde yaşadığı ifade edilmektedir. Necla Türkoğlu, "Türkiye'nin Yüzölçümü ve Nüfusunun Deprem Bölgelerine Dağılışı," *Ankara Üniversitesi Türkiye Coğrafyası Araştırma ve Uygulama Merkezi Dergisi*, no. 8 (2001): 133. Türkiye topraklarının yaklaşık %42'si birinci, %24'ü ise ikinci derece deprem bölgesinde kalmaktadır. Bu tespite göre Türkiye nüfusunun %43 ile %45'i birinci derece deprem bölgesinde, %22,9 ile %27,9'u da ikinci derece deprem bölgesinde yaşamaktadır. Sedat Avcı, "Türkiye Nüfusunun Deprem Bölgelerine Göre Dağılışı," içinde *Fiziki Coğrafya Araştırmaları: Sistematik ve Bölgesel* 6, (İstanbul: Türk Coğrafya Kurumu Yayınları: 2011), 303.

[2] Kısa zaman önce, 06.02.2023 tarihinde yaşadığımız Kahramanmaraş merkezli depremlerden 10'dan fazla il doğrudan etkilenmiş, 48.000'den fazla insan hayatını kaybetmiş, 100.000'den fazla insan ise yaralanmıştır. Yapılan ön değerlendirmelere göre söz konusu depremin ekonomik maliyeti yaklaşık 84 milyar Amerikan Doları olarak ifade edilmektedir. Bkz. TÜRKONFED, "2023 Kahramanmaraş Depremi Afet Ön Değerlendirme Durum Raporu," 10.02.2023, 6, Tablo 4. Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı'nın depreme ilişkin raporunda ise depremlerin Türk ekonomisine etkisinin yaklaşık 103.6 milyar dolar olduğu ifade edilmektedir. Bkz. "2023 Kahramanmaraş ve Hatay Depremleri Raporu," 8.

neticelerden “kimlerin”, “hangi hükümlerce” sorumlu tutulacağıdır. Kısacası, bu tip durumlarda meydana gelen/gelmesi muhtemel suç tiplerinin ne olduğu ve suç faillerinin kim olduğunun ortaya konulması gerekir. Örneğin, yıkılarak can ve mal kayıplarına neden olan yapılar bakımından yalnızca binaların yapımında görev alanlar mı ceza hukuku bakımından sorumlu tutulacaktır? Yoksa bu yapıları denetlemekle görevli kimselerin (kamu görevlileri de dahil) de ceza hukuku sorumluluğuna gidilmesi gerekir mi?^[3] Dahası, yıkılan binaların yapımında görev alan herkes mi meydana gelen olumsuz neticelerden sorumlu tutulacaktır, yoksa sadece belirli nitelik ve nicelikte katkı sağlayanlar mı? İşte çalışmamızın temelini bu sorular ve bu sorulara verilecek cevaplar oluşturmaktadır.

Bu kısa çalışmamızda, aslında oldukça karmaşık ve tartışmalı olan bu soruların cevabını bulmaya çalışacağız. Bu bağlamda konunun ceza hukuku teori ve uygulamasında önem arz noktalarına dikkat çekmeye çalışacağız. Çalışmamız esasen konunun maddi ceza hukuku boyutunu inceleyecek olmakla beraber, bu tip durumlarda ceza yargılamaları sırasında dikkat edilmesi gereken önemli bazı hususlara da kısaca değineceğiz.

I. SUÇ TİPLERİNİN UNSURLARI BAKIMINDAN TARTIŞILMASI GEREKEN HUSUSLAR

A) GENEL OLARAK

Mevzuata aykırı olarak inşa edilen binaların depremde yıkılması neticesinde ölüm ve yaralamaların meydana gelmesi durumlarında, ilgililerin ceza hukuku sorumluluğunun doğacağından kuşku yoktur. Bu tip olaylardaki temel problem, kimlerin hangi suç tipinden, hangi hukuki statü ve gerekçeyle sorumlu tutulacağıdır. Çünkü her ne kadar meydana gelen neticeler toplum ve bireyler bakımından katlanamaz derecede acı olsa da, yüzyıllar boyunca acı tecrübelerden çıkarılan ve günümüze kadar gelen fiil/kusur esaslı ceza hukuku dogmatüğinden bu tip durumlarda dahi ayrılmamak hukuk toplumu olmanın bir gereğidir. Hatta tam tersine, ceza ve ceza muhakemesi

[3] İsviçre’de 1999 yılında yaşanan bir çığ felaketinde, bölgede yaşayan insanları tahliye etmediği ve çığ tehlikesi olan bölgeye doğru trafik akışını kesmediği gerekçesiyle yörenin belediye başkanının garantörlüğü ve ceza hukuku sorumluluğu tartışılmıştır. Bkz. Ezgi Cankurt, “Afet Ceza Hukukunun Sınırlarının Tespitine İlişkin Değerlendirmeler,” *Ulusal ve Uluslararası Yargı Kararları Işığında Deprem Hukuku Uluslararası Sempozyumu 24-25 Mayıs 2021 Bildiriler Kitabı*, (İstanbul: Medipol Üniversitesi Yayını, 2021), 137.

hukukuna hâkim temel ilkelerin eksiksiz ve tam anlamıyla uygulanması, olağan dönemlerden ziyade bu tip olağanüstü dönemlerde daha da önem kazanmaktadır.

B) SUÇ TİPLERİNİN MADDİ UNSURLARI VE HAREKETİN TÜRÜ

Suç teşkil eden haksızlığın temelinde kanuni tipte ifade edilen unsurların gerçekleşmesi yatmaktadır.^[4] Suç, her şeyden önce bir insan davranışıdır. Dolayısıyla insan iradesinin ürünü olmayan veya insana izafe edilemeyen fiiller ceza hukukunun ilgi alanına girmez. Örneğin, şiddetli bir depremin olması insana izafe edilebilecek bir davranış değildir. Bununla beraber yüklenici (müteahhit) Y, binaları inşa ederken ilgili mevzuata ve tekniğe aykırı hareket ettiğinden meydana gelen depremde bina yıkılmış ve birçok kişi yaralanmış/ölmüştür. Bu olayda insana izafe edilebilecek bir davranış söz konusudur. Ancak dikkat edilmelidir ki burada ceza sorumluluğuna esas teşkil edecek fiil depremin kendisi değil, yüklenicinin binaları eksik ve hatalı yapmasıdır.

Aralarında birtakım esaslı farklılıklar mevcut olmakla birlikte ister kasten ya da taksirle, isterse icrai ya da ihmali olsun fiil unsuru bütün suçların özünü teşkil etmektedir.^[5] Dahası, suçun tüm unsurlarını birbirine bağlayan ve bu unsurların incelenerek son kertede kanuni tipte düzenlenen suçun oluşup oluşmadığının belirlenmesini sağlayan temel unsur da fiildir.^[6] Bu bakımdan mevzuata aykırı yapıların depremde yıkılması nedeniyle insanların yaşamlarını yitirmeleri ya da yaralanmaları hallerinde, kimlerin hangi suç tipinden sorumlu olacağını tespit edebilmek için öncelikle fiillerin tespit edilmesi gerekir. Bu noktada ise ilk olarak, ceza sorumluluğuna temel teşkil

[4] Mehmet Emin Artuk, Ahmet Gökçen, M. Emin Aļşahin ve Kerim Çakır, *Ceza Hukuku Genel Hükümler*, 16. Baskı (Ankara: Adalet Yayınevi, 2022), 303; Mahmut Koca ve İlhan Üzülmöz, *Türk Ceza Hukuku Genel Hükümler*, 14. Baskı, (Ankara: Seçkin Yayınevi, 2021), 105.

[5] İzzet Özgenç, *Türk Ceza Hukuku Genel Hükümler*, 17. Baskı, (Ankara: Seçkin Yayınevi, 2021), 179; Artuk, Gökçen, Aļşahin ve Çakır, *Ceza Hukuku Genel Hükümler*, 304.

[6] Hakan Hakeri, *Ceza Hukuku Genel Hükümler*, 27. Baskı, (Ankara: Adalet Yayınevi, 2022), 134; Neslihan Göktürk, *Fikri İctima (Suçların İctiması)*, (Ankara: Seçkin Yayınevi, 2013), 21.

fiillerin icrai mi yoksa ihmali mi olduğunun ortaya konulması gerekir. Bu tespit yapılmadan, paçal bir yaklaşımla ilgililerin ceza hukuku sorumluluğunu belirlemek mümkün değildir.

Suç fiili, icrai bir insan davranışı olabileceği gibi ihmali bir insan davranışı da olabilir. Ancak şu bir gerçektir ki, suç teorisi bakımından ihmali suçlar icrai suçlardan farklılaşmaktadır.^[7] Bu farklılıklardan en önemlileri, garantörlük müessesesi ve nedensellik bağıdır.^[8] Saf ihmali suçların aksine görünüşte ihmali suçlar bakımından bir kimsenin fail olabilmesi için özel bir statüde bulunması, yani “*garantör-teminat yükümlüsü*” konumunda bulunması gerekir.^[9] Diğer bir ifadeyle, görünüşte ihmali suçlar bakımından garantör sıfatını taşımayanlar fail olamaz.^[10] Bu nedenle mevzuata aykırı yapıların yıkılması nedeniyle ölen/yaralananlar bakımından ceza hukuku sorumluluğunun isabetli bir şekilde belirlenebilmesi, her şeyden önce tipik fiillerin icrai mi yoksa ihmali mi olduğunun tespitine bağlıdır.

Bu tip durumlarda suç oluşturan fiilin icrai mi yoksa ihmali mi olduğunun tespiti, meydana gelen netice ile fiil arasında kurulacak neden sonuç ilişkisi bakımından da oldukça önemlidir. Çünkü doktrindeki baskın yaklaşıma göre icrai suçlar bakımından doğal bir fenomen olarak ortaya çıkan nedensellik bağı,^[11] ihmali suçlar bakımından aynı şekilde tezahür etmemektedir.^[12] Bu nedenle, görünüşte ihmali suçlarda meydana gelen neticeden failleri

[7] Fatih Yurtlu, *İhmali Suçlar*, (Ankara: Seçkin Yayınevi, 2022), 105.

[8] Yurtlu, *İhmali Suçlar*, 106.

[9] E. Daniel Hall, *Criminal Law and Procedure*, 6th Edition, (2012), 76; Durmuş Tezcan, Mustafa Ruhan Erdem ve R. Murat Önok, *Teorik ve Pratik Ceza Özel Hukuku*, 20. Baskı, (Ankara: Seçkin Yayınevi, 2022), 147.

[10] Diethelm Kienapfel ve Frank Höpfel, *Grundriss des Strafrechts Allgemeiner Teil*, 13. Überarbeite und erweiterte Auflage, (Wien: 2009), 184; Günther Jakobs, *Strafrecht Allgemeiner Teil*, 2. Neubearbeitete und erweiterte Auflage, (Berlin/New York: 1991), 799; Berrin Akbulut, “Bağlılık Kuralı,” *GÜHFD XIV*, no. 3 (2010), 187.

[11] Özgünç, *Türk Ceza Hukuku Genel Hükümler*, 192, 194; Koca ve Üzülmüş, *Türk Ceza Hukuku Genel Hükümler*, 132; Yurtlu, *İhmali Suçlar*, 243.

[12] Sulhi Dönmezer ve Sahir Erman, *Nazari ve Tatbiki Ceza Hukuku Genel Kısım I*, 14. Baskı, (İstanbul: Beta Yayınevi, 1997), 473; Hamide Zafer, *Ceza Hukuku Genel Hükümler*, (İstanbul: Beta Yayınevi, 2010), 164; Nevzat Toroslu, *Ceza Hukuku Genel*

sorumlu tutabilmek adına doktrinde “*varsayımsal nedensellik (Hypothetische Kausalität)*” teorisi ortaya atılmıştır.^[13] Şart teorisinin icrai suçlardaki nedensellik yaklaşımının ihmali suçlara uyarlanmış hali olan “*varsayımsal nedensellik*” teorisine göre, ihmali davranışla meydana gelen netice arasındaki nedensellik ilişkisini tespit edebilmek için şu soru sorulmalıdır: “*Eğer garantöre yüklenen hareket yapılmış olsaydı tipik netice kesinliğe yakın bir derecede yine de meydana gelir miydi?*”^[14] Eğer bu sorunun cevabı “*evet*” ise ihmali davranışla netice arasında nedensellik ilişkisi kurulamaz ve meydana gelen netice faile yüklenemez. Bu soruya verilen cevap “*hayır*” olduğu takdirde, ihmali davranışla netice arasında nedensellik ilişkisi kurulur ve failin bu neticeden sorumluluğuna gidilir.

Sonuç olarak; vurguladığımız bu iki temel gerekçeyle, mevzuata aykırı yapıların depremde yıkılması nedeniyle insanların ölmesi/yaralanması durumlarında, cezai sorumluluğa temel teşkil edecek fiilin icrai mi yoksa ihmali mi olduğunun tespiti, hem teorik hem de pratik açıdan bir zorunluluktur. Bu zorunluluğa rağmen icra-ihmal ayrımının hangi kıstaslara göre yapılacağı doktrinde oldukça tartışmalıdır.^[15] Bu teorik tartışmalar çalışmamızın kapsamını aşacağından ayrıntılarına girmiyoruz. Bununla beraber doktrindeki baskın yaklaşım; aktif bir davranışın olduğu, yani “*yapma-etmenin*” olduğu durumlarda icrayı, pasif bir duruşun yani bir “*yapmamanın*” olduğu durumlarda ise ihmalin olduğunu kabul etmektedir.^[16] İcra-ihmal ayrımını normatif temelde yapanların aksine biz bu ayrımın da ontik temelde

Kısım, 30. Baskı, (Ankara: Savaş Yayınevi, 2014), 147; Koca ve Üzülmöz, *Türk Ceza Hukuku Genel Hükümler*, 400; Özgenç, *Türk Ceza Hukuku Genel Hükümler*, 403.

[13] Ayrıntılı bilgi için bkz. Hakan Hakeri, *Ceza Hukukunda İhmal Kavramı ve İhmali Suçların Çeşitleri*, (Ankara: Seçkin Yayınevi, 2003), 228 vd.; Yurtlu, İhmali Suçlar, 242 vd.

[14] Yurtlu, İhmali Suçlar, 243.

[15] İcra-ihmal ayrımının hangi kıstaslara göre yapılacağına dair ayrıntılı bilgi ve tartışmalar için bkz. Hakeri, *Ceza Hukukunda İhmal Kavramı*, 68 vd.; Rahime Erbaş, “İcrai veya İhmali Olarak Somut Olayda Davranışın Gerçekleştiriliş Biçiminin Tespiti Meselesi,” *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, no 21, (2019): 397-449; Yurtlu, İhmali Suçlar, 105 vd.

[16] Kayıhan İçel, İzzet Özgenç, Adem Sözüer, Fatih S. Mahmutoğlu ve Yener Ünver, *İçel Suç Teorisi*, 2. Kitap, (İstanbul: 1999), 70; Aras Türay, “İhmal Suretiyle İcrai Hareketin

yapılabileceğini ve bu nedenle bir şeyi “*eksik veya hatalı yapmanın*” icrai; bir şeyi “*yapmamanın*” ise ihmali davranışa vücut vereceğini düşünmekteyiz.^[17] Bu temel gerekçeyle, eksik veya hatalı yapılan bir işin başkasına zarar vermesi durumunda, failin ceza hukuku sorumluluğunun esasını ihmalde değil, “*icrada*” aramak gerekir. Dolayısıyla mevzuata/teknığe aykırı yapılan binaların yıkılması nedeniyle insanların ölmesi/yaralanması hallerinde ceza hukuku sorumluluğunun esasını ihmalde değil icrada aramak gerekir.

Özellikle 17 Ağustos 1999 yılında gerçekleşen ve çok sayıda insanın ölümüne ve yaralanmasına neden olan “*Marmara Depremi*” sonrasında ülke gündemine oturan, fen ve teknığe aykırı bina inşa edenlerin cezai sorumluluğunu icrada değil ihmalde arayan yaklaşımların teorik açıdan hatalı olduğunu vurgulamak gerekir. Bu hatalı yaklaşım neticesinde, meydana gelen depremin şiddetinden bahisle “*deprem çok şiddetliydi, bina usulüne uygun olarak yapılsaydı da zaten yıkılacaktı*” mantığından yola çıkılarak ilgililerin ceza sorumluluğunun bulunmadığını ya da azalacağını savunan doktrin ve uygulamadaki yaklaşımların isabetli olmadığı kanaatindeyiz.^[18]

Çünkü bilim ve teknığe aykırı yapı “*inşa etmek*” aktif bir tutum ve davranış içerdiğinden ihmali değil “*icrai*” bir fiildir. Bununla beraber, yapıdaki eksikliklerin niteliği ve muhtemel sonuçları, bu sonuçların failer tarafından öngörülüp öngörülmediği gibi hususlar daha çok suçun manevi unsuru bakımından değerlendirilmelidir. Kanaatimizce; bir şeyi “*eksik veya hatalı yapmak*” icrai, bir şeyi “*yapmamak*” ise ihmali davranışa vücut verir. Bu nedenle, eksik veya hatalı yapılan bir işin başkasına zarar vermesi durumlarında, failin ceza hukuku sorumluluğunun esasını ihmalde değil “*icrada*” aranmalıdır.

Sınırlı Sayıda Olup Olmadığı Sorunsalı,” *YÜHFD XVII*, no: özel sayı (2020), 117; Toroslu, *Ceza Hukuku Genel Kısım*, 129-130; Yurtlu, *İhmali Suçlar*, 152.

[17] Yurtlu, *İhmali Suçlar*, 140.

[18] Bu hatalı yaklaşımın özel hukuk uygulamamızda da yer edindiğini ifade etmek gerekir: “*Dava konusu zarar, 17 Ağustos 1999 günü gerçekleşen deprem nedeniyle oluşmuştur. Bina; plan ve projesine, imar düzenlemelerine ve deprem yönetmeliğine uygun yapılmış olsa bile, gerçekleşen depremin 7,4 şiddetinde olduğu göz önüne alındığında binanın deprem nedeniyle hasara uğraması kaçınılmazdır*”. YHGK, E. 2012/786, K. 2013/318, T. 06.03.2013.

Konuya ilişkin genel yaklaşımımızı Alman doktrininde yer bulan bir örnek olay üzerinden daha ayrıntılı bir şekilde açıklamaya çalışalım: Bir gösteri merkezinin işletmecisi tarafından göstericinin güvenliğini sağlamak için yapılması gereken mekanizma tekniğe/usulüne uygun şekilde yapılmaz/yaptırılmaz. Buna rağmen, eğlence mekânındaki teçhizatın uygunluğunu denetlemek için görevliler denetime geldiğinde, işletmeci gerçeğe aykırı olarak, gösteri için kurulan mekanizmanın tekniğe uygun yapıldığına yönelik bilgiler verir ve görevlileri ikna eder. Ancak mekanizmanın düzgün çalışmaması nedeniyle gösteri sırasında kaza meydana gelir ve gösterici hayatını kaybeder.^[19]

Kanaatimizce, olayda ceza sorumluluğuna temel teşkil edecek fiilin icrai mi yoksa ihmali mi olduğunun tespiti için öncelikle şu noktanın açıklığa kavuşturulması gerekir: İlgili mekanizma hiç mi yapılmamıştır, yoksa yapılmış ancak mevzuata ve tekniğe aykırı bir şekilde mi yapılmıştır? İşletmecinin denetim yapan kişilere yanlış bilgi vermesi, kanunda düzenlenmiş olması kaydıyla müstakil bir suç tipini oluşturabilir. Bu nedenle, kontrole gelen görevlilere yanlış ya da eksik bilgi verilmesi, kanaatimizce ölüm sonucunu doğuran fiilin icrai veya ihmali davranışla mı gerçekleştiğinin tespiti bakımından önemsizdir. Somut olayda, göstericinin kullanacağı güvenlik mekanizması hiç yapılmamış ise işletmecinin ihmali davranışı nedeniyle sorumluluğu gündeme gelecektir. Bununla beraber, mekanizma eksik veya hatalı yapılmış ise işletmecinin sorumluluğu icrai davranış üzerine şekillenecektir.

Somut olayda ikinci olarak tartışılması gereken husus, denetim görevlilerinin ceza hukuku sorumluluğunu gerektiren davranışlarının icrai mi yoksa ihmali mi olduğudur. Burada şu şekilde hareket edilmesi gerekir: Eğer görevliler yapmaları gereken incelemeyi hiç yapmamışsa ihmali davranışları, incelemeyi yapmışlar ancak eksik ve hatalı yapmışlar ise icrai davranışları söz konusudur. Denetim görevlileri mekanizmanın tekniğe aykırı olduğunu tespit etmelerine rağmen işletmeciyi birlikte hareket ederek gerekli işlemleri yapmamışsa, bu takdirde öldürme suçuna iştirak hükümlerince sorumlu tutulmaları gerekir. Çünkü somut olayda denetim görevlilerinin Kanun'dan kaynaklanan garantörlüğü söz konusudur. Dolayısıyla böyle bir ihtimalde, görevlilerin cezai sorumluluklarının salt olarak "görevi ihmali" ya da "rüşvet" gibi suçlarla sınırlandırılması düşünülemez. Meydana gelen ölüm/yaralanma

[19] Örnek için bkz. Günter Spendel, "Zur Unterscheidung Von Tun Und Unterlassen," içinde *Festschrift Für Eberhard Schmidt Zum 70. Geburtstag*, (Göttingen: 1961), 184.

neticeleri mutlaka dikkate alınmalı ve garantör konumunda olan ilgililerin ceza sorumlulukları bu neticeler üzerinden belirlenmelidir.

Konuya ilişkin bu genel yaklaşımımız çerçevesinde bilimsel/teknik kuralara ve ilgili mevzuata aykırı olarak bina inşa etmek “*icrai*” bir davranış olduğundan, binanın yıkılması nedeniyle meydana gelen zararlar bakımından cezai sorumluluk da icrai davranışa göre belirlenmelidir. Dolayısıyla bu tip olaylardaki nedensellik bağı “*varsayımsal nedensellik*” ilkesi^[20] uyarınca değil, icrai suçlardaki gibi “*conditio sine qua non—olmazsa olmaz*” ilkesince tespit edilmelidir.^[21] Bu tespitin akabinde, icrai suçlardaki temel ilkeler çerçevesinde neticenin faile “*objektif olarak isnat*” edilmesi de gerekir.

Bu tip durumlarda faillerin fiili ile meydana gelen netice arasında objektif isnadiyet ilişkisinin kurulmasında ciddi bir problemle karşılaşmayacaktır. Buna karşılık bazı ihtimallerde bu ilişkinin kurulması mümkün olmayabilir. Örneğin, mevzuata aykırı inşa edilen bina deprem nedeniyle bir miktar hasar almakla beraber yıkılmamış ve insanların ölümüne ya da yaralanmasına neden olmamıştır. Ancak bina sakinleri depremin oluşturduğu panikle camdan, balkondan atlamış ya da merdivenden yuvarlanarak hayatlarını kaybetmiş ya da yaralanmışlarsa meydana gelen bu neticelerin binanın mevzuata aykırı yapılmasında katkısı olanlara objektif olarak isnat edilmesi mümkün olmayacaktır.

Mevzuata aykırı binanın yapımında aktif olarak görev yapanlar, binanın yıkılması nedeniyle meydana gelen ölümler bakımından manevi unsurlarına göre “*Kasten Öldürme (TCK m. 81)*” ve “*Taksirle Öldürme (TCK m. 85)*” suç tiplerinden; meydana gelen yaralamalar bakımından ise “*Kasten Yaralama (TCK m. 86 ve 87)*” veya “*Taksirle Yaralama (TCK m. 89)*” suç tiplerinden sorumlu olacaklardır. Burada ihmali değil icrai fiil söz konusu olduğundan “*Kasten Öldürmenin İhmali Davranışla İşlenmesi (TCK m. 83)*” ve “*Kasten Yaralamanın İhmali Davranışla İşlenmesi (TCK m. 88)*” suç tiplerini tartışmaya gerek yoktur.

[20] Tezcan, Erdem ve Önok, *Teorik ve Pratik Ceza Özel Hukuku*, 149.

[21] İçel vd. İçel Suç *Teorisi*, 83.

Buna karşılık yapıları denetlemesi gereken görevliler, sorumlu yapı teknikeri, mühendisler, yapı denetim görevlileri^[22] kanunen veya sözleşme gereği üstlendikleri kontrolleri hiç “yapmamış” ise artık icrai değil “ihmali davranıştan” bahsetmek gerekir.^[23] Bu tip durumlarda, ihmali davranışta bulunan görevlilerin icrai davranışta bulunanlarla aralarında iştirak iradesi söz konusuysa “icrai davranışla kasten öldürme ve yaralama” suçlarından iştirak kuralları çerçevesinde sorumlu tutulması; icrai failerle aralarında iştirak iradesinin bulunmaması halinde ise manevi unsurlarına göre “Kasten Öldürmenin İhmali Davranışla İşlenmesi (TCK m. 83)” veya “Taksirle Öldürme (TCK m. 85), “Kasten Yaralamanın İhmali Davranışla İşlenmesi (TCK m. 88) veya “Taksirle Yaralama (TCK m. 89)”^[24] suçlarından “müstakil fail” olarak sorumlu tutulmaları gerekir.

Bu kimselerin ihmali davranışları nedeniyle sorumluluğuna gidilmesinde suç teorisi bakımından bir engel bulunmamaktadır. Çünkü bu kimseler mevzuat uyarınca ilgili yapının tekniğe uygun yapılıp yapılmadığını denetlemekle görevli olduklarından “kanundan kaynaklı garantör” konumundadır. Denetim işi bir özel şirkete sözleşme yoluyla verilmiş de olabilir. Bu durumda ilgili şirket görevlileri de hem kanun (4708 sayılı Yapı Denetimi Hakkında Kanun) hem de sözleşme uyarınca “garantör” konumunda olacaktır. Dolayısıyla yapının mevzuata uygun yapılıp yapılmadığını denetleme hususunda kanun ya da sözleşme gereği “garantör” konumunda bulunan kişiler denetim

[22] Yapı denetim görevlilerinin depremde meydana gelen ölüm ve yaralanmalar bakımından sorumluluğuna ilişkin ayrıntılı tartışmalar için bkz. Mahmut Kaplan, “Yapı Denetim Görevlilerinin Depremde Meydana Gelen Ölüm ve Yaralanmalardan Kaynaklı Cezai Sorumluluğu,” *Ulusal ve Uluslararası Yargı Kararları Işığında Deprem Hukuku Uluslararası Sempozyumu 24-25 Mayıs 2021 Bildiriler Kitabı*, (İstanbul Medipol Üniversitesi Yayını, 2021), 141 vd.

[23] Yapıların denetimiyle görevli olup da görevini yerine getirmeyen kamu görevlilerine yargılama izni verilmemesi Anayasa Mahkemesi tarafından bir hak ihlali kabul edilmiştir. Bkz. *Serpil Kerimoğlu ve Diğerleri*, Başvuru No: 2012/752, Karar Tarihi: 17.9.2013.

[24] Türk Ceza Kanunu’nun genel hükümler kısmında Alman Ceza Kanunu m. 13’te olduğu gibi ihmali suçlara ilişkin düzenleme olmamasına rağmen, ihmali fakat taksirle işlenen öldürme ve yaralama suçları bakımından TCK m. 85 ve m. 89’un uygulanmasının kanunilik ilkesiyle çeliştiği kanaatindeyiz. Yurtlu, İhmali Suçlar, 278. Ancak bizim katılmadığımız bu yaklaşımın Türk uygulaması tarafından istikrarlı bir şekilde uygulandığını da vurgulamak gerekir.

görevlerini yerine getirmediklerinde artık bir saf ihmali suç olan “*görevin ihmaldinden*” değil; meydana gelen ölüm veya yaralama fiillerinden ihmali davranışlarıyla (kasten ya da taksirle) sorumlu tutulacaklardır.

C) SUÇ TIPLERİNİN MANEVİ UNSURLARI

Mevzuata aykırı yapıların depremlerde yıkılması ve bunun sonucunda insanların ölmesi/yaralanması hallerinde ceza hukuku sorumluluğunun belirlenmesindeki diğer bir önemli husus, suçların hangi manevi unsurla işlendiğidir. 1999 Marmara depreminin ardından açılan ceza davalarının birçoğunda, salt olarak suçun manevi unsuruna odaklanıldığı ve tüm hukuki tartışmaların burada yoğunlaştığı görülmektedir. Sadece hukuk camiasının değil tüm kamuoyunun gündemini de meşgul eden konuya ilişkin yargılamalarda esas tartışmalar failerin hangi manevi unsurla hareket ettikleri üzerine yoğunlaşmıştır. Diğer bir ifade ile Marmara depremi sonrasında temel tartışma, mevzuata aykırı bina yapan yüklenicilerin meydana gelen ölüm ve yaralamalardan bilinçli taksirle mi–olası kastla mı sorumlu tutulacakları hususuna indirgenmiştir.

Yukarıda da vurguladığımız üzere, bu tip durumlarda failerin sorumlulukları belirlenirken suçun manevi unsurunu tespit etmeden önce tipik fiillerin icrai mi yoksa ihmali mi olduğunun ortaya konulması gerekir. Bu tespit doğru bir şekilde yapıldıktan sonra failerin hangi manevi unsurla hareket ettikleri yargılama makamları tarafından bilahare tartışılmalıdır. Elbette ki bu tartışma yapılırken farazi akıl yürütme ve tespitlerden ziyade, ceza ve ceza muhakemesi hukukunun genel prensiplerinden ayrılmadan, mevcut delillerden yola çıkılarak bir sonuca varılması gerekir. Bu nedenle, depremde meydana gelen ölüm ve yaralama neticelerinden failerin hangi manevi unsurla sorumlu olduğunun tespiti için öncelikle fiilin tespiti gerekir. Bu tespitlerin yapılabilmesi için de yıkılan binalardan usulüne uygun biçimde örneklerin alınması ve bu örneklerin teknik analize sokularak bilirkişi incelemesi yapılması hukuki ve fiili bir zorunluluktur. Söz konusu bu analizler ve bilirkişi incelemeleri yapılmaksızın ölüm ve yaralama fiilleri bakımından ilgililerin hangi manevi unsurla hareket ettiğini tespit etmek hatalı olacaktır. Aksinin kabulü, ceza muhakemesinde esas olan delilden suçta gidilmesi prensibini bertaraf ederek, suçtan delile gitmek olacaktır. Dolayısıyla, suçların manevi unsuru tespit edilirken mutlaka mevcut delillerden yola

çıkılmalı ve bu delillerin yargılama makamı tarafından değerlendirilmesiyle bir sonuca varılmalıdır.

Bu tip olaylarda faillerin ölüm ve yaralama neticeleri bakımından hangi manevi unsurla hareket ettikleri belirlenirken, yargılama makamları, söz konusu delilleri ayrıntılı olarak değerlendirdikten sonra her somut olayın özelliğini göz önünde bulundurmak suretiyle bir sonuca varmalıdır. Örneğin, bilimsel verilere göre 7.5 şiddetinde deprem yaşama ihtimali olan bir yörede, mevzuata aykırı olarak yapılan bina en fazla 5 şiddetinde depreme dayanacak şekilde inşa edilmiş ise, bu binanın yıkılması nedeniyle kişilerin ölmesi/yaralanması durumunda faillerin taksirinden değil “*olası kastından*” bahsetmek daha güçlü bir olasılıktır. Bununla beraber aynı yörede mevzuata aykırı yapılan bina 7.4 şiddetinde depreme dayanıklı şekilde inşa edilmiş ancak 7.5 şiddetindeki deprem nedeniyle yıkılmış olabilir. Bu tip durumlarda ise faillerin “*bilinçli taksir*” ya da “*basit taksirinden*” sorumlulukları gündeme gelecektir. Dolayısıyla suçun manevi unsuru tespit edilirken, binaların yapımı sırasındaki her mevzuata aykırı işlemi ve eksikliği aynı kefedede değerlendirmemek gerekir.

Kısacası, bu tip durumlarda faillerin hangi manevi unsurla hareket ettiği tespit edilirken ceza ve ceza muhakemesi hukukunun temel ilke ve prensiplerinden ayrılmaya gerek yoktur. Bu bakımdan her failin fiili ayrı ayrı değerlendirilmeli ve mevcut delillerin değerlendirilmesi suretiyle bir sonuca varılmalıdır. Bu genel ilke ve prensipler bir kenara bırakılarak, paçal ve gelişigüzel bir yaklaşımla, genel bir kabule dayanılarak “*herkesin olası kastla, bilinçli ya da basit taksirle*” sorumlu olacağını iddia/kabul etmek, her şeyden önce fiil ve kusur sorumluluğu ilkesiyle bağdaşmayacaktır.

Bu tip durumlarda birden fazla kişinin taksirli davranışının birleşmesi nedeniyle istenmeyen neticelerin meydana gelme ihtimali de gözden kaçırılmamalıdır. Örneğin; zemin etüdünü yapan firma işini yanlış yapmış ve en fazla 5 katlı bina yapılması gereken yere 7 katlı bir bina inşa edilmiştir. Görevli mimar da ilgili binanın statüğünü yanlış hesaplamış ve bu nedenle binanın depreme dayanıklılığı azalmıştır. Tüm bunlara ek olarak, sorumlu inşaat mühendisi projeyi hatalı çizmiş ve dahası, proje yüklenici tarafından yanlış uygulanmıştır. Tüm bu hatalar birleştiği için meydana gelen depremde

bina yıkılmış ve ölüm/yaralama neticeleri meydana gelmiştir.^[25] Yapılan bilir-

[25] “Mahkemece hükme esas alınan 29.06.2015 tarihli bilirkişi heyet raporunda; dava konusu depremde yıkılan ... Apartmanına ilişkin görsel ve deneysel olarak tespit edilen teknik yetersizliklerle itibar edildiği, sanık ...'nin yıkılan binanın fenni mesulü olduğu, meydana gelen ölüm ve yaralanmalar bakımından dikkat ve özen yükümlülüğünü ihlal eden ihmali davranışının müessir olduğu, bu sebeple sanığın taksirinin bulunduğu, sanık ...'in binanın sahibi ve müteahhidi olduğu, sanık ...'in ise binanın yapımına başladığı andan itibaren bina sahibi olarak yapımından sorumlu oldukları halde, yürürlükteki kurallara uygun bir inşaat yaptırmak bakımından kendi üzerlerine düşen dikkat ve özeni göstermemeleri nedeniyle sorumlu oldukları, sanık ...'in bina yapılırken dair satın alan kişi konumundan dolayı, sanık ... binanın ilk katı yapılırken hisselerini satıp bina sahibi konumundan ayrıldığı bu sebeple, binanın yıkılmasından dolayı herhangi bir sorumluluklarının bulunmadığı, sanık ...'nın dosya bilgilerine göre sadece mimari projeden sorumlu olduğu, sanık ...'nin binanın elektrik ve tesisat projelerden sorumlu olması nedeniyle binanın yıkılmasından dolayı herhangi bir sorumluluklarının bulunmadığı, sanık ...'in usta olarak inşa sorumluluğunu üstlendiği binayı, inşaat tekniğine uygun bir şekilde imal etmede gerekli dikkat ve özeni göstermediği için sorumluluğunun bulunduğu sonucuna varıldığı,

Dosya kapsamında mevcut bilirkişi raporları, yapılan inceleme, değerlendirme ve deliller neticesinde; 1. derece deprem bölgesinde yer alan ... Apartmanının taşıyıcı elemanların donatı detaylandırmasında yetersizlikler olduğu, binada projelendirme, yapım ve ... bitimi aşamalarında Afet Bölgelerinde Yapılacak Yapılar Hakkındaki Yönetmelik ve İmar Kanunu esaslarına yeterince uyulmadığının belirlendiği,...

3194 sayılı İmar Kanununun 28. maddesinde yapının fenni mesuliyetini üzerine alan meslek mensuplarının, (fenni mesul mimar ve mühendisler uzmanlık alanlarına göre) yapının, tesisatı ve malzemeleri ile birlikte, Kanuna, ilgili diğer mevzuata, uygulama imar planına, ruhsata, ruhsat eki etüt ve projelere, standartlara ve teknik şartnamelere uygun olarak inşa edilmesini denetlemekle görevli olduğu, ruhsat ve eklerine aykırı olarak yapılması halinde durumu ruhsatı veren Belediyeye bildirmekle mükellef olduğunun düzenlendiği, bu konuda ... 1. Noterliğine ait 01.07.2003 tarih ve 3374 numaralı taahhütnameyi vermiş olan sanık ...'nin fenni mesul olmaktan kaynaklanan denetim görevini yerine getirmediği, dolayısıyla binanın yıkılmasına neden olan imalat hatalarından sanık ...'nin sorumlu olduğu,

Sanık ...'in inşaat ustası olarak inşa sorumluluğunu üstlendiği, binayı inşaat tekniğine uygun bir şekilde imal etmede gerekli dikkat ve özeni göstermediği için sorumluluğunun bulunduğu,

Sanıklar ..., ...'in ise, söz konusu binanın sahipleri ve müteahhidi olarak yapımından sorumlu oldukları halde, yürürlükteki kurallara uygun bir inşaat yaptırmak bakımından kendi üzerlerine düşen dikkat ve özeni göstermemesi nedeniyle kusurlu

kişi incelemesinde, yukarıda sayılan eksikliklerden bir tanesi dahi olmasaydı binanın çok büyük ihtimalle yıkılmayacağı, ancak bu eksikliklerin bir araya gelmesi nedeniyle binanın yıkıldığı tespit edilmiştir.

Verdiğimiz bu örnekte “*taksirli davranışların birleşmesi*” söz konusudur. “*Birden fazla kişinin taksirle işlediği suçlarda, herkes kendi kusurundan dolayı sorumlu olur. Her failin cezası kusuruna göre ayrı ayrı belirlenir (TCK m. 22/5)*”. Dolayısıyla bu tip durumlarda işini eksik yapanlardan hiçbiri, diğerinin işini eksik yaptığını iddia ederek sorumluluktan kurtulamaz. Her fail kendi taksirli fiilinden kendi kusuru oranında ayrı ayrı sorumlu olacaktır.^[26]

Bu tip durumlarda ikinci bir ihtimal olarak faillerin taksirli hareketine mağdurların taksirli hareketi eklenmiş olabilir. Örneğin; yüklenici, bina yapımında standartların altında malzeme kullanmıştır. Bina sakinleri ise yapmaları gereken mutad bakımları yapmamışlar ve bu iki davranışın birleşmesi nedeniyle bina depremde yıkılmıştır. Bu tip durumlarda, her ne kadar mağdurların taksirli davranışları da neticeye katkı sağlamış ise de failer kendi taksirli fiilinden, kendi kusuru oranınca sorumlu olacaktır.^[27] Bu tip olaylarda taksirlerin takas etmediğinin altını çizmek gerekir.^[28]

D) SUÇUN ÖZEL GÖRÜNÜŞ BİÇİMLERİ

Suçun özel görünüş biçimleri olarak karşımıza teşebbüs, iştirak ve içtima çıkmaktadır. Dolayısıyla bu bölümde, yukarıda maddi ve manevi unsurları bakımından önem arz eden hususlarını açıklamaya çalıştığımız depremde yıkılan binaların neden olduğu ölüm ve yaralanmalar bakımından teşebbüs, iştirak ve içtima tartışmalarına değineceğiz.

olduklarının kabul ve tespit edildiği olayda;” 12. CD. E. 2022/12133, K. 2022/10714, T. 27.12.2022.

[26] İçel vd. İçel Suç Teorisi, 264-265; Özgenç, Türk Ceza Hukuku Genel Hükümler, 278.

[27] Özgenç, Türk Ceza Hukuku Genel Hükümler, 279-280; İçel vd. İçel Suç Teorisi, 266-267.

[28] İçel vd. İçel Suç Teorisi, 267.

1- Teşebbüs Bakımından Önem Arz Eden Hususlar

Teşebbüs, TCK'nın 35. maddesinde; “kişinin, işlemeyi kastettiği bir suçta elverişli hareketlerle doğrudan doğruya icraya başlayıp da elinde olmayan nedenlerle tamamlayamaması” olarak tanımlanmıştır.

Teşebbüsün niteliği ve hukuki şartları birlikte değerlendirildiğinde, mevzuata aykırı inşa edilen binaların yıkılması nedeniyle meydana gelen ölüm ve yaralanmalar bakımından teşebbüs hükümlerinin uygulanması pek mümkün görünmemektedir. Çünkü bu tip durumlarda failerin doğrudan kastla hareket ettiklerini söylemek hem teorik hem de pratik açıdan pek mümkün değildir. Bu tip durumlarda olsa olsa failerin olası kastla hareket ettiğinden bahsedilebilir. Türk doktrinindeki görece baskın görüş, olası kastla işlenen suçlara teşebbüsün mümkün olmadığı yönündedir.^[29] Teşebbüs hükümleri taksirli suçlar bakımından da uygulanmadığına göre, bu tip durumlarda teşebbüse ilişkin teorik ve pratik bir sorunla karşılaşılması pek olası değildir.

2- İştirak Bakımından Önem Arz Eden Hususlar

İştirak kısaca, tek bir kişi tarafından işlenebilecek bir suç tipinin birden fazla kimse tarafından birlikte işlenmesi olarak tanımlanabilir.^[30] Mevzuata aykırı inşa edilen binaların depremde yıkılması durumlarında iştirakin hemen her türlü mümkündür. Her şeyden önce, özellikle olası kastla hareket edilen durumlarda, binanın yapımı ve denetiminde görev alan kişiler ortak bir karara binaen hareket etmiş ve suçu müşterek fail olarak işlemiş olabilirler. Örneğin; yüklenici firma ile beton firması aralarında anlaşarak daha az maliyetli olması açısından kalitesiz beton kullanmış olabilirler. Bu durumda ilgililerin müşterek fail olarak cezalandırılması gündeme gelecektir.

Bu tip durumlarda diğer bir iştirak türü olarak “azmettirme” de söz konusu olabilir. Örneğin, yüklenici firma ilgili yapının tekniğe aykırı hususlarını görmezden gelmesi için yapı denetim firması görevlisini veya ilgili kamu görevlisini çeşitli menfaatlerle ikna etmiş olabilir. Bu örnekte “azmettirmeden”

[29] Veli Özer Özbek, Koray Doğan ve Pınar Bacaksız, *Türk Ceza Hukuku Özel Hükümler*, 17. Baskı, (Ankara: Seçkin Yayınevi, 2022), 155; Artuk, Gökçen, Alşahin ve Çakır, *Ceza Hukuku Genel Hükümler*, 698; Koca ve Üzülmüş, *Türk Ceza Hukuku Genel Hükümler*, 182; Hakeri, *Genel Hükümler*, 223-224.

[30] Hakeri, *Genel Hükümler*, 534.

bahsedilecektir. Ancak bu tip durumlarda “*failliğin şerikliğe asliliği prensibi*” uyarınca ilgililerin öncelikle fail olarak sorumlu olacağını unutmamak gerekir. Ancak bu örnekteki azmettirme fiili toprak sahibi tarafından yükleniciye yönelik olarak gerçekleştirilmiş olsaydı, toprak sahibi fail olarak değil ancak azmettiren olarak sorumlu tutulabilirdi.

Bu tip durumlarda meydana gelen öldürme ve yaralama suçlarına “*yardım eden*” sıfatıyla da iştirak etmek mümkündür. Burada hem maddi hem de manevi olarak yardım etmenin mümkün olduğu kanaatindeyiz. Örneğin, malzemedan çalarak daha fazla kar yapma düşüncesi olmasına rağmen başına iş alabileceği korkusuyla çekimser kalan yükleniciye; “*bu işi herkes böyle yapıyor, büyümek istiyorsan sen de yapacaksın*” şeklinde akıl veren kişinin “*teşvik*” suretiyle yardım ettiğinin kabulü gerekir. Eksik ve hatalı yapılan işleri yapı denetim görevlilerinden nasıl saklayacağını bilmeyen yükleniciye bunun yollarını gösteren kişi ise “*suçun işlenmesine yol göstermek suretiyle*” suça yardım etmiş olacaktır. Elbette ki iştirake ilişkin yaptığımız tüm bu açıklamalar, sorumluların meydana gelen ölüm ve yaralama neticeleri bakımından olası kastla hareket ettiği durumlar için geçerlidir. Taksirli suçlarda TCK’nın iştirake ilişkin hükümleri uygulama alanı bulmayacağından, her fail kendi taksirli ve kusurlu fiilinden müstakil olarak sorumlu olacaktır.

3- İçtima Bakımından Önem Arz Eden Hususlar

Bu tip olaylarda içtima bakımından da dikkat edilmesi gereken hususlar vardır. İçtima konusunda en temel problem, olaydaki fiil sayısıdır. Bu sorunun çözümü noktasındaki önerimiz, ayrı projelendirilen her bağımsız bölümün inşasının hukuki anlamda tek bir fiil olarak kabul edilmesidir. Örneğin, aynı site içerisinde bağımsız birden fazla blok inşa edilmesi halinde, kanaatimizce her bloğun yapımı bağımsız bir fiil olarak değerlendirilmelidir. Ancak mevzuata aykırı yapılan binaların yıkılması nedeniyle meydana gelen ölüm ve yaralanmalarda olası kastla hareket edenler bakımından bu yaklaşımın içtima bakımından pratikte bir önemi olmayacaktır. Çünkü, her ne kadar tek bir fiil ile birden fazla kişinin ölümüne ya da yaralanmasına sebebiyet vermiş olsalar da, kasten öldürme ve kasten yaralama suçları bakımından fikri içtima uygulanamayacağından (TCK m. 43/3), failler meydana gelen ölüm ve yaralama sayısınca yani “*gerçek içtima*” hükümlerince ayrı ayrı cezalandırılacaktır.

Faillerin ölüm ve yaralanma neticeleri bakımından taksirle hareket ettiği durumlarda ise, TCK m. 85/2'deki özel içtima kuralının uygulanması gündeme gelecektir. Buna göre; *“Fiil, birden fazla insanın ölümüne ya da bir veya birden fazla kişinin ölümü ile birlikte bir veya birden fazla kişinin yaralanmasına neden olmuş ise, kişi iki yıldan onbeş yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılır”*. Bu tip durumlarda, meydana gelen ölüm ve yaralamaların sayısı arttıkça cezanın üst sınıra yaklaşılarak belirlenmesi ceza adaletinin sağlanması bakımından oldukça önemlidir. Ancak bu ihtimalde bağımsız olarak inşa edilen bina sayısı kadar suçun oluşacağı ve her bağımsız bölümde meydana gelen ölüm/yaralamalar bakımından TCK m. 85/2 hükmünün ayrı ayrı uygulanması gerektiği kanaatindeyiz.

Mevzuata aykırı inşa edilen binaların, mevzuata uygun şekilde yapılmış gibi gösterilerek satılması TCK m. 157 kapsamında *“dolandırıcılık”* suçuna vücut verecektir. Bu nedenle, ölüm ve yaralanma neticelerinin meydana gelmediği, salt maddi hasarın olduğu binalar bakımından failer hakkında dolandırıcılık suçundan soruşturma ve kovuşturma yürütülmesi mümkündür. Hatta bu tip durumlarda failerin niteliğine göre suçun, *“tacir veya şirket yöneticisi olan ya da şirket adına hareket eden kişilerin ticari faaliyetleri sırasında; kooperatif yöneticilerinin kooperatifin faaliyeti kapsamında (TCK m. 158/1-b)”* veya *“serbest meslek sahibi kişiler tarafından, mesleklerinden dolayı kendilerine duyulan güvenin kötüye kullanılması suretiyle (TCK m. 158/1-i)”* işlenmesi nitelikli unsurlarının oluştuğu da gündeme gelecektir.

Dolandırıcılık suçunun binanın inşa edilmesiyle değil, bağımsız bölümlerin satılması, kiralanması ya da en azından satış vadinin yapılmasıyla tamamlandığı kabul edilmelidir. Bununla beraber ölüm ya da yaralanmaların meydana geldiği mevzuata aykırı binalar bakımından TCK m. 44 hükmü uyarınca farklı neviden fikri içtima hükümlerinin uygulanıp uygulanmayacağı tartışılabilir. Kanaatimizce öldürme ve yaralama suçlarının fiil unsurunu binanın mevzuata aykırı olarak inşa edilmesi oluşturduğu halde, dolandırıcılık suçunun fiil unsurunu mevzuata aykırı binanın mevzuata uygunmuş gibi satılması/kiralanması oluşturmaktadır. Dolayısıyla ortada iki farklı fiil bulunduğu farklı neviden fikri içtima kuralının değil, gerçek içtima kuralının uygulanması gerekir.

E) ZAMAN BAKIMINDAN UYGULAMA SORUNU

Mevzuata aykırı inşa edilen binaların depremde çökmesi durumunda, maddi ceza hukuku bakımından tartışılması gereken diğer bir husus da zaman bakımından uygulama kurallarıdır. Bu tip durumlarda binaların inşa edildiği andaki mevzuat mı yoksa depremin meydana geldiği ve zararın ortaya çıktığı andaki mevzuat mı uygulanacaktır? Bu durum, özellikle 5237 sayılı TCK'nın yürürlüğe girdiği 1 Haziran 2005'ten önce yapılan binalar bakımından daha da önemli bir hal almaktadır.

Bu temel tartışma yalnızca bu tip durumlara özgü olmayıp, suç teorisinin geneline sirayet etmektedir. Bir başka ifadeyle, “suçun hareketin yapıldığı anda mı yoksa neticenin meydana geldiği anda mı işlenmiş sayılacağı” hususu aslında suç teorisinin temel tartışma konularından birini oluşturmaktadır. Neticesiz suçlar bakımından bu tartışmanın teorik ve pratik açıdan önemli bir yansıması yoktur^[31]. Ancak inceleme konumuz öldürme ve yaralama gibi neticeli suçlar bakımından bu tartışma özellikle zaman bakımından uygulama kurallarının tespiti açısından oldukça önemlidir.

Bu genel teorik tartışmaya ilişkin olarak doktrinde iki temel yaklaşım göze çarpmaktadır. Bunlardan birincisi ve baskın olanı, suçun fiilin gerçekleştirildiği anda işlendiğini kabul eden yani harekete öncelik veren yaklaşımdır.^[32] İkincisi ise neticenin gerçekleştiği anı suçun işlendiği an olarak kabul eden yaklaşımdır.^[33]

Kanaatimizce; bu tip durumlarda meydana gelen ölüm ve yaralama neticeleri her ne kadar depremle ortaya çıkmış ise de faillerin ceza sorumluluğunun temelini oluşturan fiilin işlendiği tarihteki kanun da dikkate alınmalıdır. Çünkü ilgililerin ceza sorumluluğuna temel teşkil eden fiil, binanın inşa edilmesidir. Bu nedenle mevzuata aykırı yapılan binalar, inşa tarihinden belirli bir süre sonra yıkılmış ve bu süreçte ceza mevzuatında birtakım değişiklikler meydana gelmiş ise lehe kanun değerlendirmesi yapılarak hüküm kurulması ceza hukukunun genel prensipleriyle daha uyumlu görünmektedir.

[31] Dönmezer ve Erman, *Nazari ve Tatbiki Ceza Hukuku Genel Kısım I*, 223.

[32] Hakeri, *Genel Hükümler*, 81.

[33] Dönmezer ve Erman, *Nazari ve Tatbiki Ceza Hukuku Genel Kısım I*, 224.

Zamanaşımı sürelerinin hesaplanması bakımından ise biraz farklı hareket etmek gerekir. Zamanaşımı sürelerinin hesaplanmasında binanın yapıldığı değil, ölüm ve yaralama neticelerinin gerçekleştiği tarih dikkate alınmalıdır. Bu yaklaşım 5237 sayılı TCK'nın 66. maddesinin 5. fıkrasından yer alan *“Zamanaşımı, tamamlanmış suçlarda suçun işlendiği günden... itibaren işlemeye başlar”* düzenlemeyle de uyumludur. Her ne kadar 765 sayılı TCK'daki zamanaşımına ilişkin hüküm farklı yorumlanmaya müsait ise de, 765 sayılı Kanun'un yürürlükte olduğu dönemde meydana gelen Marmara Depremi sonrası Yargıtay Ceza Genel Kurulu da bu tip durumlarda zamanaşımı sürelerinin binaların yapılma tarihinden itibaren değil, ölüm ve yaralanmaların meydana geldiği tarihten itibaren hesaplanacağına yönelik içtihatla bulunmuştur.^[34]

Sonuç olarak, bu tip durumlarda ceza zamanaşımının başlangıç anı olarak fiilin değil neticenin meydana geldiği zamanı dikkate almak gerekir. Böylece mevzuata aykırı binaların yıllar önce yapıldığından bahisle meydana gelen olumsuz neticeler bakımından dava zamanaşımının dolduğu gerekçesiyle ilgililerin sorumluluktan kurtulması da mümkün olmayacaktır.

Burada altının çizilmesi gereken bir diğer önemli husus; binayı inşa eden ve denetleyenlerin uymakla mükellef oldukları mevzuatın depremin gerçekleştiği andaki değil, binanın inşa edildiği dönemin mevzuatı olduğudur. Yapıldığı dönemin mevzuatına uygun olmasına rağmen mevzuatın sonradan değişmesi nedeniyle güncel mevzuata aykırı binaların depremde yıkılması durumunda artık binayı inşa edenlerin sorumluluğuna gidilmesi mümkün değildir. Buna karşılık, sonradan değişen mevzuat kendi içerisinde önceden yapılan binalarda birtakım teknik düzenleme ve kontrollerin yapılmasını zorunlu kılıyor ise, yeni kanunun yürürlüğe girdiği anda binanın bakım ve gözetiminden kanunen sorumlu olanlar bakımından hukuki bir yükümlülük doğacaktır. Böyle bir durumda binanın yeni mevzuata uygunluğu bakımından sorumluluk elbette ki yapımda görev alanlara değil, mevzuat yürürlüğe girdiği anda bina üzerinde mülkiyet veya zilyetlik sahiplerinde olacaktır. Bununla beraber sonradan yürürlüğe giren mevzuat bakım ve denetim görevini binayı inşa eden ya da denetleyenlere de yüklemiş olabilir. Bu durumda da sorumluluk binayı inşa eden ve denetleyenlere teşmil edecektir.

[34] Bkz. Fahri Gökçen Taner, “Ceza Hukukunda Zamanaşımı,” (Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2007), 89.

F) CEZA MUHAKEMESİ BAKIMINDAN ÖNEM ARZ EDEN HUSUSLAR

Depremler sonrası yürütülen soruşturma ve kovuşturmalarda yalnızca yüklenici, sorumlu mühendis gibi binanın yapımında aktif olarak görev alanlara odaklanılması ve söz konusu binayı denetlemekle görevli kimselerin ölüm ve yaralama neticelerinden sorumluluklarının tartışmaya dahi açılmaması, devletin vatandaşın yaşam hakkına yapılan müdahaleler bakımından etkili soruşturma yapma yükümlülüğünün açık bir ihlalini oluşturacaktır. Hem Anayasa Mahkemesi hem de İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi (İHAM), bu tip durumlarda savaştan veya ihmal gösteren kamu görevlileri bakımından etkili soruşturma ve ceza yargılaması yürütülmemesini bir hak ihlali olarak kabul etmektedir. Kamu görevlilerinin basit hata veya dikkatsizliği aşan nitelikteki durumlarda, insan hayatını tehlikeye düşürdükleri gerekçesiyle aleyhlerinde hiçbir suçlamada bulunulmaması ya da bu kimselerin yargılanmaması İHAM tarafından açıkça İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi (İHAS) m. 2'ye (*Yaşam Hakkı*) aykırı bulunmuştur^[35]. Dolayısıyla mevzuata aykırı inşa edilen binaların çökmesi ve bu nedenle insanların yaralanması ya da ölmesi hallerinde, sorumluların belirlenmesi hususunda etkin soruşturma yapmak yaşama hakkının korunması bakımından devletin pozitif yükümlülüğünü oluşturmaktadır^[36].

Normal zamanlara nazaran daha zor olsa da bu tip durumlarda da soruşturmanın titizlikle ve ayrıntılı olarak yürütülmesi bir hukuk devleti açısından olmazsa olmazdır. Bu tip olağanüstü durumlarda dahi şüphelilerin suçlarının sabit olduğunu iddia makamının hukuka uygun delillerle ortaya koyması gerektiğini gözden kaçırmamak gerekir. Bu kapsamda, yıkılarak insanların zarar görmesine neden olan binaların enkazlarından mutlaka örnekler alınmalı ve bu örneklerin uzman bilirkişiler tarafından incelenmesi sağlanmalıdır. Buna ek olarak; enkazlardan bilirkişi eşliğinde beton, demir, kolon, kiriş numuneleri alınmalı; binalar mümkünse kolonların demir

[35] İlgili İHAM kararları için bkz. *Budayeva and Others v. Russia* (Chamber Judgment). T. 20.3.2008. <https://hudoc.echr.coe.int/>, siteye erişim tarihi: 23.02.2023. Benzer nitelikteki bir diğer karar için bkz. *Öneryıldız v. Turkey* (GC). T. 30.11.2004. <https://hudoc.echr.coe.int/>, siteye erişim tarihi: 23.02.2023.

[36] Adem Ersin Bayra, "Anayasa Mahkemesi ve AİHM Kararları Işığında Yaşam Hakkı ve Deprem," *Ulusal ve Uluslararası Yargı Kararları Işığında Deprem Hukuku Uluslararası Sempozyumu 24-25 Mayıs 2021 Bildiriler Kitabı*, (İstanbul: Medipol Üniversitesi Yayını, 2021), 74.

yapısını gösterir biçimde fotoğraflanmalı veya videoya alınmalı; uydudan ilgili yapı bulunarak koordinat, adres ve tarih eklenerek fotoğrafları arşivlenmelidir^[37]. Böylece ilgili binaların usulüne aykırı yapılmasında ve dolayısıyla da insanların yaralanması/ölmesinde kim ya da kimlerin sorumlu olacağının açıklığa kavuşturulması mümkün olacaktır. Aksi bir uygulama adaletin gecikmesine ve bundan daha kötüsü gerçek sorumlular yerine başkalarının cezalandırılmasına neden olabilecektir.

[37] Türkiye Barolar Birliği, *Depremzedeler İçin Hukuk Rehberi*, 2. Baskı, (Ankara: Şubat 2023), 9.

SONUÇ

Binaların meri mevzuata uygun olarak inşa edilmesi hukuki bir mecburiyettir. Mevzuata aykırı inşa edilen binaların deprem nedeniyle yıkılması ve insanların ölmesi/yaralanması durumlarında ilgililerin ceza hukuku bakımından da sorumlu olduğu kuşkusuzdur. Bununla birlikte toplumsal açıdan ciddi bir travmanın oluştuğu bu tip olağanüstü dönemlerde, toplumun genelinde oluşan öfke ve tepkinin hafifletilmesi adına ceza ve ceza muhakemesinin temel ilkeleri göz ardı edilmemelidir. Bu temel ilkeler görmezden gelinerek soruşturma ve kovuşturmaların yapılması, ceza adaleti ve dolayısıyla hukuk devleti bakımından ciddi bir tehdit oluşturacaktır. Ceza muhakemesinin amacının “*insan hakları ihlallerine yol açmadan maddi gerçeğe ulaşmak*” olduğu gerçeği bu tip acı olaylar sırasında dahi unutulmamalıdır. Dolayısıyla depremlerdeki yıkım ve kayıplar ne kadar büyük olursa olsun, olaylara ilişkin ceza muhakemesi süreçleri etkin ve hukuka uygun bir şekilde yürütülmelidir. Toplumda oluşan haklı tepkilerin siyasal/sosyal baskıya dönüşmesi nedeniyle ceza soruşturmalarının hızlı ve özensiz yapılması, hem kovuşturma aşamasında başka problemlere neden olacak hem de maddi gerçeğin ortaya çıkarılması ve dolayısıyla da adaletin tecelli etmesi bakımından önemli bir tehdit oluşturacaktır. Dahası adaletin hıza kurban edilmesi nedeniyle binaların usulüne aykırı yapılmasında esas sorumlu olan kişilerin ceza hukuku sorumluluğundan sıyrılması tehlikesi de göz ardı edilmemelidir.

Sonuç olarak; şüphesiz ki tekniğe ve mevzuata aykırı şekilde inşa edilen binaların deprem sırasında çökmesi ve insanların ölümüne ya da yaralanmasına neden olması hallerinde, hem binayı yapanların hem de binayı denetlemekle görevlilerin cezai sorumlulukları söz konusudur. Bu tip durumlarda ilgililerin ceza sorumlulukları genel olarak ölüm ve yaralanma fiilleri bakımından gündeme gelmektedir. Bu tip durumlarda ceza sorumluluğunun belirlenmesi hususunda yapılacak ilk tespit, ilgililerin tipik fiillerinin icrai mi yoksa ihmali mi olduğunun tespitidir. Kanaatimizce, bir binanın inşa edilmesi ihmali değil icrai bir fiildir. Bu nedenle ilgililerin ceza sorumluluğunun icrai fiil üzerine temellendirilmesi ve suçun diğer maddi unsurlarının da bu doğrultuda tespit edilmesi gerekir.

Bu tip durumlarda maddi ceza hukuku bakımından üzerinde durulması gereken diğer temel konu, suçların manevi unsurunun tespitidir. Bu tip durumlarda, failerin doğrudan kastla hareket etmesi teorik açıdan

mümkün ise de pratikte çok mümkün görünmemektedir. Bu kapsamda, ilgili suçların manevi unsurları olayın özelliğine göre olası kast ya da taksirde aranmalıdır. Faillerin suçu işlerken hangi manevi unsurla hareket ettiği tespit edilirken her somut olayın özelliğine göre hareket edilmeli, genel ve paçal değerlendirmelerden uzak durulmalıdır.

Depremde meydana gelen yıkımlar nedeniyle ölüm ya da yaralamaların olduğu durumlarda, suçun özel görünüş biçimleri olarak ifade edilen teşebbüs, iştirak ve içtima konuları bakımından suç teorisinin genel yaklaşımdan ayrılmayı gerektirecek özel bir durum söz konusu değildir. Meydana gelen olayın özelliğine göre teşebbüs, iştirak ve içtima hükümleri genel prensipler çerçevesinde uygulanabilir.

Maddi ceza hukuku bakımından dikkat edilmesi gereken bir diğer temel nokta, zaman bakımından uygulama kurallarının bu tip durumlarda ne şekilde uygulanacağıdır. Özellikle mevzuata aykırı inşa edilen binaların üzerinden belirli bir süre geçtikten sonra meydana gelen depremlerde ölüm/yaralamaların meydana gelmesi durumunda, fiilin icra edildiği yani binanın inşa edildiği andaki kanunun mu, yoksa neticenin yani ölüm/yaralanmanın gerçekleştiği andaki kanunun mu uygulanacağı önemli bir sorun oluşturmaktadır. Kanaatimizce, bu tip durumlarda her iki kanun arasında lehe uygulama ilkesi gereğince failin lehine olan kanun uygulanmalıdır. Buna karşılık bu tip durumlarda ceza zamanaşımı süreleri 5237 sayılı TCK'nın zamanaşımını düzenleyen açık hükmü karşısında (TCK m. 66/6) fiilin değil neticenin meydana geldiği tarihten itibaren işletilmelidir. Yargıtay'ın konuya ilişkin yerleşik uygulaması da bu yöndedir.

Bu tip durumlarda kimlerin hangi hukuki gerekçeyle sorumlu tutulacağı tespit edilirken ceza ve ceza muhakemesi hukukunun genel prensiplerinden ayrılmayı gerektirecek bir durum söz konusu değildir. Söz konusu yargılamalar sırasında, her bir failin sorumluluğu kendi fiilinin niteliğine göre (icrai/ihtimali), fiilin manevi unsuru (kasten/taksirle) ve ilgilinin kusuru dikkate alınmak suretiyle tespit edilmelidir. Bu kapsamda, genel geçer kategoriler oluşturarak ilgililerin cezai sorumlulukları bakımından bir sonuca varmak mümkün değildir. Çünkü bir binanın inşası birden fazla paydaşın katılımını gerektiren bir süreçtir^[38] ve bu süreçte kimlerin

[38] Filiz Saraç, "Bina Çökmelerinden Doğan Zararların Ceza Hukuku ve AİHM Kararları Kapsamında İncelenmesi," *Ulusal ve Uluslararası Yargı Kararları Işığında Deprem*

Mevzuata Aykırı İnşa Edilen Yapıların Depremde Yıkılması Nedeniyle
Meydana Gelen Ölüm ve Yaralanmalar Bakımından Ceza Hukuku Sorumluluğu

ne şekilde sorumlu tutulacağı ancak her somut olay bakımından ayrı ayrı değerlendirme yapılmak suretiyle belirlenebilir. Aksinin kabulü insan hakları ihlallerine ve maddi gerçeğe ulaşılamaması ile sonuçlanacaktır.

KAYNAKÇA

- Akbulut, Berrin. “Bağlılık Kuralı”. *GÜHFD* XIV, no. 1(2010): 167-214.
- Artuk, Mehmet Emin, Gökçen, Ahmet, Alşahin, M. Emin ve Çakır, Kerim. *Ceza Hukuku Genel Hükümler*. 16. Baskı. Ankara: Adalet Yayınevi, 2022.
- Avcı, Sedat. “Türkiye Nüfusunun Deprem Bölgelerine Göre Dağılışı.” *Fiziki Coğrafya Araştırmaları: Sistematik ve Bölgesel*. (İstanbul: Türk Coğrafya Kurumu Yayınları, 2011): 301-326.
- Bayra, Âdem Ersin. “Anayasa Mahkemesi ve AİHM Kararları Işığında Yaşam Hakkı ve Deprem.” *Ulusal ve Uluslararası Yargı Kararları Işığında Deprem Hukuku Uluslararası Sempozyumu 24-25 Mayıs 2021 Bildiriler Kitabı*. İstanbul: Medipol Üniversitesi Yayını, (2021): 67-88.
- Cankurt, Ezgi. “Afet Ceza Hukukunun Sınırlarının Tespitine İlişkin Değerlendirmeler.” *Ulusal ve Uluslararası Yargı Kararları Işığında Deprem Hukuku Uluslararası Sempozyumu 24-25 Mayıs 2021 Bildiriler Kitabı*. İstanbul: Medipol Üniversitesi Yayını, (2021): 131-140.
- Dönmezer, Sulhi ve Erman, Sahir. *Nazari ve Tatbiki Ceza Hukuku Genel Kısım I*. 14. Baskı. İstanbul: Beta Yayınevi, 1997.
- Erbaş, Rahime. “İcrai veya İhmali Olarak Somut Olayda Davranışın Gerçekleştiriliş Biçiminin Tespiti Meselesi.” *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*. no. 21, (İzmir, 2019): 397-449.
- Hall, E. Daniel. *Criminal Law and Procedure*. 6th Edition. 2020.
- Hakeri, Hakan . *Ceza Hukuku Genel Hükümler*. 27. Baskı. Ankara: Adalet Yayınevi, 2022.
- Hakeri, Hakan. *Ceza Hukukunda İhmal Kavramı ve İhmali Suçların Çeşitleri*. Ankara: Seçkin Yayınevi, 2003.
- Göktürk, Neslihan. *Fikri İctima (Suçların İctiması)*. Ankara: Seçkin Yayınevi, 2013.

- İçel, Kayıhan, Özgenç, İzzet, Sözüer, Adem, Mahmutoğlu Fatih S. ve Ünver, Yener. İçel Suç Teorisi. 2. Kitap. İstanbul: 1999.
- Jakobs, Günther. *Strafrecht Allgemeiner Teil*. 2. Neubearbeitete und erweiterte Auflage. Berlin/New York: 1991.
- Kaplan, Mahmut. “Yapı Denetim Görevlilerinin Depremde Meydana Gelen Ölüm ve Yaralanmalardan Kaynaklı Cezai Sorumluluğu.” *Ulusal ve Uluslararası Yargı Kararları Işığında Deprem Hukuku Uluslararası Sempozyumu 24-25 Mayıs 2021 Bildiriler Kitabı*. İstanbul: Medipol Üniversitesi Yayını, (2021): 141-173.
- Kienapfel, Diethelm ve Höpfel, Frank. *Grundriss des Strafrechts Allgemeiner Teil*. 13. Überarbeite und erweiterte Auflage. Wien: 2009.
- Koca, Mahmut ve Üzülmöz, İlhan. *Türk Ceza Hukuku Genel Hükümler*. 14. Baskı. Ankara: Seçkin Yayınevi, 2021.
- Özbek, Veli Özer, Doğan, Koray ve Bacaksız, Pınar. *Türk Ceza Hukuku Özel Hükümler*. 17. Baskı. Ankara: Seçkin Yayınevi, 2022.
- Özgenç, İzzet. *Türk Ceza Hukuku Genel Hükümler*. 17. Baskı. Ankara: Seçkin Yayınevi, 2021.
- Saraç, Filiz. “Bina Çökmelerinden Doğan Zararların Ceza Hukuku ve AİHM Kararları Kapsamında İncelenmesi.” *Ulusal ve Uluslararası Yargı Kararları Işığında Deprem Hukuku Uluslararası Sempozyumu 24-25 Mayıs 2021 Bildiriler Kitabı*. İstanbul: Medipol Üniversitesi Yayını, (2021): 57-65.
- Spendel, Günter. “Zur Unterscheidung Von Tun Und Unterlassen.” *Festschrift Für Eberhard Schmidt Zum 70. Geburtstag*. Göttingen: 1961, 183-199.
- Taner, Fahri Gökçen. *Ceza Hukukunda Zamanaşımı*. Yüksek Lisans Tezi. Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü. Ankara 2007.
- Tezcan, Durmuş, Erdem, Mustafa Ruhan ve Önok, R. Murat. *Teorik ve Pratik Ceza Özel Hukuku*. 20. Baskı. Ankara: Seçkin Yayınevi, 2022.
- Toroslu, Nevzat. *Ceza Hukuku Genel Kısım*. 30. Baskı. Ankara: Savaş Yayınevi, 2014.

- Türay, Aras. “İhmal Suretiyle İcrai Hareketin Sınırlı Sayıda Olup Olmadığı Sorunsalı.” *YÜHFD XVII*, no. Özel Sayı (2020), 115-154.
- Türkiye Barolar Birliği. *Depremzedeler İçin Hukuk Rehberi*. 2. Baskı. Ankara: Şubat 2023.
- Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı. “2023 Kahramanmaraş ve Hatay Depremleri Raporu.”
- Türkoğlu, Necla. “Türkiye’nin Yüzölçümü ve Nüfusunun Deprem Bölgelerine Dağılışı.” *Ankara Üniversitesi Türkiye Coğrafyası Araştırma ve Uygulama Merkezi Dergisi* 8. (2001): 133-148.
- TÜRKONFED. “2023 Kahramanmaraş Depremi Afet Ön Değerlendirme Durum Raporu.” Tarih: 10.02.2023.
- Yurtlu, Fatih. *İhmali Suçlar*. Ankara: Seçkin Yayınevi, 2022.
- Zafer, Hamide. *Ceza Hukuku Genel Hükümler*. İstanbul: Beta Yayınevi, 2010.

Yapı Denetim Görevini Kötüye Kullanma Suçu

Timuçin KÖPRÜLÜ*

Bu makale hakem incelemesinden geçmiştir ve TÜBİTAK-ULAKBİM Veri Tabanında indekslenmektedir.

* Dr. Öğr. Üyesi, Atılım Üniversitesi Hukuk Fakültesi, Ceza ve Ceza Usul Hukuku Anabilim Dalı. **ORCID:** 0000-0002-6580-091X

Makale geliş tarihi: 31 Mart 2023 **Makale kabul tarihi:** 13 Haziran 2023

Atf önerisi: Köprülü, Timuçin. “Yapı Denetim Görevini Kötüye Kullanma Suçu.” *Ankara Barosu Dergisi* 81, (Deprem Özel Sayısı-I Kamu Hukuku Ekim 2023): 403-440. **DOI:** 10.30915/abd.1380971

YAPI DENETİM GÖREVİNİ KÖTÜYE KULLANMA SUÇU

ÖZ

2001 yılında yürürlüğe giren 4708 sayılı Yapı Denetimi Hakkında Kanun'la, aslında idarenin sorumluluğunda bir faaliyet olan yapı denetiminin belli durumlarda yapı denetim kuruluşlarınca yerine getirilmesi düzenlenmiştir. İlgili Kanun'un amacı can ve mal güvenliğini teminen, imar plânına, fen, sanat ve sağlık kurallarına, standartlara uygun kaliteli yapı yapılması için proje ve yapı denetimini sağlamak ve yapı denetimine ilişkin usul ve esasları düzenlemektir.

Ceza hükümlerini içeren Kanun'un 9. maddesinde ise yapı denetim kuruluşunun icrai veya ihmali davranışla yeni iş almaktan men cezası uygulanmasını gerektiren fiiller nedeniyle görevini kötüye kullanan ortaklarının, yöneticilerinin, mimar ve mühendislerinin, yapı müteahhidinin, şantiye şefinin, proje müellifi gerçek kişilerle laboratuvar görevlilerinin cezalandırılacağı belirtilmektedir. Son şeklini alana kadar birkaç değişikliğe uğramış olan 9. madde son hâliyle suçun maddi unsurları bakımından uygulamada sorunlar çıkarabilecek niteliktedir. Ayrıca düzenlemenin bir kısmının Anayasa'ya uygunluğu da tartışmalıdır.

Anahtar Kelimeler:

Yapı denetimi faaliyeti

görevi kötüye kullanma

yapı denetim kuruluşu

cezai sorumluluk, deprem

earthquake

ABUSE OF DUTY OF CONSTRUCTION INSPECTION

ABSTRACT

With the enactment of Law No. 4708 on Construction Inspection in 2001, construction inspection, which was the responsibility of the administration, was regulated to be carried out by construction inspection organizations in certain cases. The purpose of the Law is to ensure the safety of life and property by providing project and construction inspection for the construction of quality buildings in compliance with zoning plans, science, health and art rules, and standards, and to regulate the procedures and principles related to this inspection.

Article 9 of the Law, which contains penalty provisions, states that partners, executives, architects and engineers, contractors, site supervisors, project authors as natural persons, and laboratory personnel who abuse their duty due to actions that require the imposition of a penalty of prohibition from undertaking new projects by the building inspection organization, whether by act or omission, shall be punished. The final version of Article 9, which underwent several amendments until then, is problematic in terms of the material elements of the offense, and some of them are controversial as to their compliance with the Constitution.”

Keywords:

construction inspection service

misuse of public duty

construction inspection agency

criminal liability

earthquake

GİRİŞ

Yıkıcı bir deprem kuşağında yer alan ülkemizde özellikle 1999 Gölcük Depremi sonrasında yapıların standartlara uygunluğu ve denetimi konusunda çalışmalar yapılmıştır. Bu çalışmaların teknik ve hukuki olmak üzere iki boyutu bulunmaktadır. Hukuki boyutla bağlantılı çalışmalar sonucunda ortaya çıkan düzenlemelerden biri de 29.06.2001 tarih ve 4708 sayılı Yapı Denetimi Hakkında Kanun'dur. Kanunun amacı 1. maddede şu şekilde ifade edilmiştir:

“Bu Kanunun amacı; can ve mal güvenliğini teminen, imar plânına, fen, sanat ve sağlık kurallarına, standartlara uygun kaliteli yapı yapılması için proje ve yapı denetimini sağlamak ve yapı denetimine ilişkin usul ve esasları düzenlemektir.”

İlgili Kanun yapı denetimi kuruluşları ve laboratuvarların görevlerinden sorumluluklarına, yapı denetim sözleşmelerinden, tüzel ve gerçek kişilerin hukuki, idari yaptırım ve cezai anlamda sorumluluklarına kadar uzanan bir yelpazede düzenlemeler^[1] içermektedir.

Kanunda yapı hasarından kaynaklanan özel hukuk sorumluluğu, gerçek veya tüzel kişilere uygulanacak idari para cezaları ve nihayet kişilerin görevi kötüye kullanma, belgede sahtecilik gibi kişilerin cezai sorumluluklarına dair hükümler bulunmaktadır. Çalışmamızın konusunu bu hukuki sonuçlardan cezai sorumluluğun görevin kötüye kullanılması kısmı yani yapı denetim görevinin kötüye kullanılması suçu oluşturmaktadır.

4708 sayılı Yapı Denetimi Hakkında Kanun'un 9. maddesinde yapı denetim görevinin kötüye kullanılması suçu şu şekilde tanımlanmıştır:

[1] Kaplan'a göre “Anayasa'nın 56. maddesinde düzenlenen çevre hakkı, vatandaşlar açısından hem bir hak hem de bir ödev olarak düzenlenmiştir. Yapıların sağlıklı ve dayanıklı olması, vatandaş bakımından da bir ödev olmasına rağmen, Kanun'un genel gerekşesinde de vurgulandığı üzere, keyfiyet çok fazla dikkate alınmamıştır. Bu sebeple ceza hukukunun caydırıcılık fonksiyonundan faydalanılmak suretiyle suç ihdasına gidildiği görülmektedir”. Bkz. Mahmut Kaplan, “Yapı Denetim Görevlilerinin Meydana Gelen Ölüm ve Yaralanmalardan Kaynaklı Cezai Sorumluluğu,” *Ulusal ve Uluslararası Yargı Kararları Işığında Deprem Hukuku Uluslararası Sempozyumu Bildiriler Kitabı*, (İstanbul 24-25 Mayıs 2021) 150.

“Kanun’un uygulanması sırasında, yapı denetim kuruluşunun icrai veya ihmali davranışla yeni iş almaktan men cezası uygulanmasını gerektiren fiiller nedeniyle görevini kötüye kullanan ortakları, yöneticileri, mimar ve mühendisleri, yapı müteahhidi, şantiye şefi, proje müellifi gerçek kişiler ile laboratuvar görevlileri altı aydan üç yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılır.”

I. YAPI DENETİMİ GÖREVİNİN KÖTÜYE KULLANILMASI SUÇUNUN DEĞİŞİMİ

4708 sayılı Kanun’un 9. maddesinde yer alan yapı denetimi görevinin kötüye kullanılması suçunda Kanun’un yürürlüğe girdiği tarihten itibaren gerek fail gerek suçun diğer maddi unsurları yönünden önemli değişiklikler yapılmıştır. İlgili düzenlemede yapılan çeşitli değişiklikler özellikle lehe kanun uygulanmasını gerektirebilecek niteliktedir. Bu nedenle öncelikle suç tipinin ilk halinden son haline geçirdiği değişimi görmek gerekmektedir.

Yapı Denetimi Hakkında Kanun 29.6.2001 tarihinde kabul edilip 13.07.2001 tarihli Resmî Gazete’de yayınlanmıştır. Kanun’un ilk halinde yapı denetimi görevini kötüye kullanma suçu şu şekilde tanımlanmıştır:

“Bu Kanun hükümlerinin uygulanması sırasında görevini ihmal eden veya kötüye kullanan yapı denetim kuruluşunun ortakları, yöneticileri, mimar ve mühendisleri, yapı müteahhidi, proje müellifi ile laboratuvar görevlileri 765 sayılı Türk Ceza Kanununun 3 üncü bab, 4 üncü fıslındaki görevi ihmal ve görevi kötüye kullanma ile ilgili hükümlerine göre cezalandırılır” (...)

“Bu madde uyarınca hükmolunacak cezalar paraya çevrilemez ve tecil edilemez.”^[2]

Düzenlemede görevi kötüye kullanmayla ilgili ilk değişiklik 23.1.2008 tarih ve 5728 sayılı Kanun’un 497. maddesiyle yapılmıştır. Değişiklikle eski düzenlemenin 765 sayılı TCK’ya atıf yapan hükmü kaldırılarak suç tipi için ayrı bir ceza öngörülmek suretiyle madde 5237 sayılı TCK 257. maddeye uygun hâle getirilmiştir. Bunun yanında eski düzenlemede yer alan *proje*

[2] Maddenin gerekçesi şu şekildedir: *“Madde ile, Kanun hükümlerinin uygulanması sırasında görevlerini ihmal eden veya kötüye kullanan mimar ve mühendisler ile deneyleri yapan laboratuvar görevlileri, ceza hukuku açısından Devlet memuru sayılmakta ve izin belgesinin sahte belgelere istinaden alınması halinde ne gibi işlemler yapılacağı düzenlenmektedir. Ayrıca, Kanuna aykırı fiillerinden dolayı verilecek hapis cezalarının paraya çevrilemeyeceği ve tecil edilemeyeceği de hükme bağlanmaktadır.”*

müellifi ibaresi de *proje müellifi gerçek kişiler* olarak değiştirilmiştir. Yapı denetimi görevinin kötüye kullanılması suçunda hükmolunacak cezaların paraya çevrilemeyeceğine ve tecil edilemeyeceğine dair düzenleme TCK'nın 5, 50 ve 51. maddelerine uyum sağlanması için Kanun'dan çıkarılmıştır. 5728 sayılı Kanun'la değişik ilgili düzenleme şu şekildedir:

“Bu Kanun hükümlerinin uygulanması sırasında, yapı denetim kuruluşunun icrai veya ihmali davranışla görevini kötüye kullanan ortakları, yöneticileri, mimar ve mühendisleri, yapı müteahhidi, proje müellifi gerçek kişiler ile laboratuvar görevlileri, altı aydan üç yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılır.”

Düzenlemedeki son ve belki de en önemli değişiklik 14.2.2020 tarih ve 7221 sayılı Kanun'la gerçekleştirilmiştir. Suçun maddi unsurunda değişikliğe gidilerek; her türlü icrai ya da ihmali davranışın görevin kötüye kullanılması olarak nitelendirilmesinden vazgeçilmiş ve *“yeni iş almaktan men cezası uygulanmasını gerektiren fiiller”*i oluşturan icrai ve ihmali davranışlar görevin kötüye kullanılması olarak tanımlanmıştır. Ayrıca suçun faili olabilecek kişilere *“şantiye şefi”* de eklenmiştir. Maddedeki suç tipinin son hali ise şu şekildedir:

“Bu Kanun hükümlerinin uygulanması sırasında, yapı denetim kuruluşunun icrai veya ihmali davranışla yeni iş almaktan men cezası uygulanmasını gerektiren fiiller nedeniyle görevini kötüye kullanan ortakları, yöneticileri, mimar ve mühendisleri, yapı müteahhidi, şantiye şefi, proje müellifi gerçek kişiler ile laboratuvar görevlileri, altı aydan üç yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılır.”^[3]

[3] İlgili düzenlemede yapılan değişikliğin nedenleri için Bayındırlık, İmar, Ulaştırma ve Turizm Komisyonu raporu incelendiğinde 4708 sayılı *Yapı Denetimi Hakkında Kanunda yer alan ceza maddesinin daha açık ve net hale getirilerek, tereddütlerin ortadan kaldırılmasının amaçlandığı, eylem-yaptırım dengesi gözetilerek görevini mevzuata uygun olarak yerine getirmeyen sorumlulara ilişkin uygulanacak idari müeyyidelerin yeniden düzenlendiği ve bugüne kadar verilmiş olumsuz mahkeme kararlarının önüne geçilmesinin hedeflendiği, uygulamada yapı denetim kuruluşları ve laboratuvar kuruluşları hakkında nispeten küçük aykırılıklardan ötürü suç duyurusunda bulunulmasının büyük mağduriyetlere neden olduğu, teklifle usul ekonomisi ve yargıya iş yükü olmaması açısından da suçun unsurlarının net olarak belirlenerek mağduriyetin giderilmesinin amaçlandığı* görülmektedir. Madde gerekçesi de benzer ifadeleri içermektedir. Komisyon raporu için bkz. <https://www5.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem27/yil01/ss161.pdf>

II. SUÇLA KORUNAN HUKUKİ YARAR

Hukuk politikasına ilişkin işlevlerde hukuksal değer, kanun koyucunun ceza normu yaratmasının ön koşulunu oluşturur^[4]. Korunan hukuki yararın tespitinde ise münferit kanuni tiplere özelliğini veren neticeye ilişkin hukuki unsurları veya fiilin normatif anlamda zararlı olma özelliğini dikkate almak gerekir. Başka bir ifadeyle münferit bir suçun özel hukuki konusu, yine bu suç vasıtasıyla zarar verilen ya da tehlikeye konulan varlıktır.^[5]

Yapı denetim görevinin kötüye kullanılması suçunun TCK'daki görevi kötüye kullanma suçunun özel bir hali olduğu düşüncesindeyiz. Bu durumda suçla korunan hukuki yararın da bu özel ilişki dikkate alınarak belirlenmesi gerekmektedir.

Genel anlamda TCK 257. maddede korunan hukuki yarar; kamu idaresinin işleyişinin, güvenilirliğinin, sürekliliğinin sağlanması ve bununla bağlantılı olarak kamu görevlilerine olan güvenin, inancın sarsılmamasıdır.^[6] Suç tipiyle aynı zamanda kamu görevlisinin, görevini yaparken kişilere ve kamuya zarar vermesinin önlenmek istendiği de dikkate alındığında kamu otoritesini ve kuvvetini elinde bulunduranlara karşı kişiler ve kamu idaresinin ekonomik varlığının da ikincil olarak korunduğu söylenebilir.^[7]

Altıparmak'a göre yapı denetim görevinin kötüye kullanılması suç tipiyle korunan hukuki yarar birkaç yönlüdür. Buna göre korunan ilk yarar toplumun esenliğinin tesisidir. Diğerleri, kişilerin can ve mal güvenliğinin sağlanmasıdır. Bunlara ek olarak, devletin denetim yükümlülüğünün eksik yerine getirilmesi, yapıların sağlamlığının tesis edilmesi gibi tali bahisler de korunan

[4] Yener Ünver, "Ceza Hukukunda Hukuksal Değer," *Hukuk Felsefesi ve Sosyolojisi Arkivi*, 8. Kitap, çev. Barış Erman, (2003) 116.

[5] Nevzat Toroslu, *Cürümlerin Tasnifi Bakımından Suçun Hukuki Konusu*, Tıpkı Bası, (Ankara: Savaş Yayınevi, 2019) 222-223.

[6] Yiğit Gökçehan Koçoğlu, *Görevi Kötüye Kullanma Suçu*, (Ankara: Seçkin Yayınevi, 2021), 31.

[7] Handan Yokuş Seviük, "Görevi Kötüye Kullanma Suçu (TCK 257)," *Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 23, no. 39 (2018): 262.

yarar kapsamındadır. [8] Yazara göre, özetle korunan hukuki yarar toplum güvenliğinin tesisi ve Anayasa'da koruma altında olan sağlıklı ve sağlam bir çevrede yaşama hakkının sağlanması ve bunun sürdürülebilirliğidir. Aşağıda değineceğimiz Anayasa Mahkemesi kararında da ilgili Kanun'un mülkiyet ve yaşam hakkı gibi hakları da koruduğu ifade edilmektedir.

Öztürk/Erdem'e göre ceza kanununda yer alan suç tipleri kural olarak tek bir hukuksal yararı korur. Buna karşılık bazen kanun koyucu birden fazla hukuksal yararı birleştirerek tek bir suç tipi meydana getirebilir. [9]

Yapı denetimi görevinin kötüye kullanılması suçunda korunan hukuksal değerler tespitinde normatif bir değerlendirmeden hareket edilmesi gerektiği düşüncesindeyiz. Her ne kadar Kanun'un amacı can ve mal güvenliğini teminen denetimin usul ve esaslarının düzenlenmesi olarak belirtilse de Kanun'da yer alan düzenlemelerin bir kısmının can ve mal güvenliğiyle ilgisi bulunmamaktadır. Doğal olarak yapı denetiminin eksik yapılmasının ya da hiç yapılmamasının zarar vereceği ya da tehlikeye koyabileceği pek çok hukuki değer bulunmaktadır. Ancak bu birden fazla değerden öncelikli olarak hangisinin korunan hukuksal değer olduğunu belirlemek önemlidir.

Düzenlemenin görevi kötüye kullanma suçunun özel bir türü olmasından hareketle korunan hukuki yararın bu suç tipiyle benzerlik gösterdiği kanaatindeyiz. *Koca / Üzülmöz*'e göre kamu görevini yerine getirmekle görevlendirilen kişi, bu görev dolayısıyla bir kamu hukuku yükümlülüğü altına girmektedir. Bu yükümlülük sadakatle yerine getirilmeli ve bireylerin kamu idaresine karşı duyulan güvenin sarsılmaması gerekmektedir. Bu çerçevede, kamu görevlisinin görevinin gereklerine aykırı davranmasının cezalandırılmasıyla korumaya alınan hukuki değer, "kamu görevlilerinin görevlerinin gereklerine uygun hareket ettikleri, bu görevleri dolayısıyla kendilerine tanınan yetkileri hukuken belirlenmiş sınırlar içinde kullandıkları konusunda toplumda hâkim olan güven"dir. [10]

[8] Bkz. Cüneyd Altıparmak, "Yapı Denetim Görevini Kötüye Kullanma Suçu," *Terazi Hukuk Dergisi* 13, no. 138, (Şubat 2018): 76.

[9] Bahri Öztürk ve Mustafa Ruhan Erdem, *Uygulamalı Ceza Hukuku ve Güvenlik Tedbirleri Hukuku*, (Ankara: Seçkin Yayınevi, 2022) 194.

[10] Mahmut Koca ve İlhan Üzülmöz, *Türk Ceza Hukuku Özel Hükümler*, (Ankara: Adalet Yayınevi, 2015) 905.

Yapı Denetimi Hakkında Kanun'un 1. maddesinde yer alan amaç düzenlemesine göre *Kanunun amacı can ve mal güvenliğini teminen; imar plânına, fen, sanat ve sağlık kurallarına, standartlara uygun kaliteli yapı yapılması için proje ve yapı denetimini sağlamak ve yapı denetimine ilişkin usul ve esasları düzenlemektir.* Amaç maddesiyle birlikte yapı denetim görevinin kötüye kullanılması düzenlemesinde cezalandırılan eylemleri birlikte normatif bir şekilde değerlendirdiğimizde ister bir kolluk faaliyeti ister kamu hizmeti olarak nitelendirilsin; aslında kamusal bir faaliyetin özel kişiler tarafından usul ve esaslara uygun bir biçimde yürütülmesinin amaçlandığı görülmektedir. Dolayısıyla suç tipiyle temel olarak korunan hukuki yarar da anılan görevlerin gereklerine uygun hareket edilmesi suretiyle yapı denetimi biçiminde isimlendirilen kamusal faaliyetin işleyişine dair toplumda hâkim olan güvendir.

III. SUÇUN MADDİ UNSURLARI

A) SUÇUN MADDİ KONUSU

Yapı denetim görevinin kötüye kullanılması suçunun maddi konusu Kanun'un uygulama kapsamında bulunan yapıdır. Gerek İmar Kanunu'nda (md. 5) gerekse Yapı Denetimi Uygulama Yönetmeliği'nde (md. 3) yapının tanımı bulunmaktadır. Buna göre yapı, *karada ve suda, daimi veya geçici, yeraltı ve yerüstü inşaatları ile bunların ilave, değişiklik ve tamirlerini içine alan sabit ve hareketli tesislerdir.* Ancak yapı denetim görevinin kötüye kullanılması suçunun uygulanması bakımından yapı kavramı yukarıdaki tanımdan daha sınırlı tutulmuştur. Yani Kanun, ilgili yapı tanımının kendi uygulaması bakımından kapsamını belirlemiştir. Kanun'un 1(2). maddesine göre Kanun'un uygulanacağı yapılar şunlardır:

“a) 3/5/1985 tarihli ve 3194 sayılı İmar Kanununun 26 ncı maddesinde belirtilen kamuya ait yapı ve tesisler ile 27 nci maddesinde belirtilen ruhsata tabi olmayan yapılar,

b) Bodrum katı dışında en çok iki katlı ve yapı inşaat alanı toplam 200 metrekareyi geçmeyen müstakil yapılar,

c) Entegre tesis niteliğinde olmayan tarım ve hayvancılık amaçlı yapı ve tesisler,

d) Köy yerleşik alanlarında, belediye ve mücavir alan sınırları içinde olmayan iskân dışı alanlarda ve nüfusu 5000'in altında olan belediyelerin belediye ve mücavir alan sınırları içinde bodrum katı ve çatı arası dışında en çok iki katlı ve yalnızca bir bodrum katın inşaat alanı hesaba katılmaksızın toplam inşaat alanı 500 metrekareyi geçmeyen konut yapıları ile bunların kömürlük, otopark, depo gibi müstemlatı, hariç olmak üzere, belediye ve mücavir alan sınırları içinde ve dışında kalan yerlerde yapılacak yapıların denetimini kapsar. Ruhsata tabi olup, bu Kanun hükümlerine tabi olmayan yapılarda denetime yönelik fennî mesuliyet 3194 sayılı İmar Kanununun 26 ncı ve 28 inci maddelerine göre mimar ve mühendislerce üstlenilir. Birden fazla müstakil yapının bulunduğu parsellerde, bütün yapıların toplam yapı inşaat alanınının 200 metrekareyi geçmesi hâlinde de bu Kanun uygulanır”.

B) SUÇUN FAİLİ VE MAĞDURU

4708 sayılı Kanun'un 9. maddesinin ilk fıkrasında yer alan yapı denetim görevinin kötüye kullanılması suçunun failleri düzenlemede açıkça belirtilmiştir. Bu durumda ilgili suç, genel değil özgü nitelikte bir suçtur ve sadece maddede belirtilen gerçek^[11] kişiler dışında işlenemez. Yani yapı denetim kuruluşları bir tüzel kişilik olarak bu suçun faili olamazlar. Maddede belirtilen failler dışındaki kişiler ise özgü suça iştirak bağlamında bu suça azmettiren veya yardım eden olarak iştirak edebilirler.

Bunun dışında kalan arsa sahibi, taşeron, işçiler, idare görevlileri ve sair diğer kimseler^[12] bu suçun faili olamayacaktır. Kontrol elemanlarının suçun faili olup olamayacağı konusunda bir kafa karışıklığı olduğunu ifade eden Altıparmak, kontrol elemanının yapım işinin denetlenmesi hizmetlerini bizzat yapıda ve şantiye sahasında, denetçi mimar ve mühendislerin sevk ve idaresi altında, gerektiğinde onlara danışarak yapmakla görevli mimar ve mühendis olarak Yönetmelik'te tanımlandığını, iş alanında ismi eleman dahi olsa tekniker, teknisyen veya başka sıfatı haiz kişilerin suçun faili olamayacağı

[11] Halil Yılmaz, *Yapı Denetim Şirketlerinin Hukuki ve Cezai Sorumluluğu*, (Ankara: Adalet Yayınevi, 2022), 98.

[12] Altıparmak, “Yapı Denetim Görevini”, 77.

görüşündedir.^[13] Yargıtay da yeni tarihli bir kararında yardımcı kontrol elemanı olan sanık hakkında verilen mahkûmiyet kararını, suç tarihi itibariyle 4708 sayılı Kanun'un 1, 2 ve 3. maddelerindeki düzenlemeler ışığında, anılan Kanun'un uygulanmasıyla ilgili olarak denetçi mimar ve mühendisler için görev ve sorumlulukların öngörüldüğü; Kanun'un 1. maddesinde de denetçi mimar ve mühendis tanımının yapıldığı gerekçesiyle bozmuştur^[14]. Buna karşılık Yargıtay 19. Ceza Dairesi, kontrol elemanı inşaat mühendisinin, yapı denetim şirketi ortağı ve yetkilisi, proje ve uygulama denetçileriyle birlikte görevi kötüye kullanma suçuna iştiraktan sorumlu tutulabileceği görüşündedir.^[15]

[13] Bkz. Altıparmak, "Yapı Denetim Görevini", 77. Aynı görüş için bkz. Kaplan, "Yapı Denetim Görevlilerinin", 155.

[14] Yargıtay 4. CD, E. 2020/28770, K. 2021/5134, T. 22.2.2021 (karararama.yargitay.gov.tr)

[15] Yargıtay 19. CD, E. 2018/2080, K. 2018/11158, T. 31.10.2018 (LEXPERA). *Yılmaz*, yardımcı kontrol elemanları hakkında Yönetmelik'te yer alan düzenlemelere bakıldığında, bu meslek grubunun denetçi mimar ve mühendisin yokluğunda onların yerine geçmek üzere ikame eleman olarak görevlendirildiğinin görüldüğünü ifade etmektedir. Yine yazara göre bu durumda Yönetmeliğin 16. Maddesine göre denetçi mimar ve mühendisler için yasada öngörülen hüküm ve yükümlülükler, yardımcı kontrol elemanları için de geçerlidir. Bkz. *Yılmaz*, *Yapı Denetim Şirketlerinin*, 68. *Savaş ve Mandev* de yardımcı kontrol elemanın yahut kontrol elemanının görevinin, statikle, diğer bir ifadeyle binanın taşıyıcı sistemiyle ilgili olduğunu ifade etmektedir. Kontrol ya da yardımcı kontrol elemanının inşaat mühendisi olduğu bir şantiyede, mimari projeye aykırılık olması halinde, inşaat mühendisinin bu aykırılığı tespit etmesi mümkündür. Ancak yazarlara göre Kanun'da görevi kötüye kullanma unsuruna yer verildiğinden, mimari projeye aykırılık halinde, kontrol veya yardımcı kontrol elemanının Yapı Denetim Kanunu'nda öngörülen görevi kötüye kullanma suçunu işlediğini söylemek mümkün değildir. Bkz. *Taner Savaş ve M. Barış Mandev*, *Yapı Denetim Hukuku*, (İstanbul: Legal Yayınevi, 2018), 152.

Diğer yandan bu suç tipinden failin sorumlu tutulabilmesi için ilgili denetim faaliyeti çerçevesinde bir görevinin^[16] bulunması da^[17] gerekmektedir.

Yargıtay da bir kararında tekniker olan sanığın sahada inşaatın denetimine ilişkin görevinin olmadığı yönündeki savunması karşısında eksik imalatların yapıldığı tarih itibarıyla yetki ve 4708 sayılı Kanun anlamında sorumlulukların belirlenip hukuki durumun buna göre değerlendirilmesi gerektiği sonucuna ulaşmıştır.^[18]

Bunun yanında görevin kötüye kullanılması suçunun işlendiği anda yapı denetim kuruluşunun faaliyetini icra etmesine dair bir engelin de bulunmaması gerekmektedir. Yargıtay, inşaatın proje ve ruhsata aykırı oluşunun idareye bildirilmemesi konusunda denetçilerin yargılandığı bir davada ilgili yapı denetim şirketinin faaliyetinin Bakanlık tarafından bir yıl süreyle durdurulduğu ve suç tarihinin de bu süreye denk geldiği, dolayısıyla 4708 sayılı Kanun uyarınca denetim faaliyeti geçici olarak durdurulan kuruluşun denetim faaliyetini yürütemeyeceğini belirtmiştir.^[19]

Yargıtay'ın bir başka kararında ise yapının usulüne uygun olarak arsa sahiplerine teslim edildiği ve yapı denetim şirketi elemanlarının da inşaat tamamlanmadan sözleşmeyi feshettiği, projeye aykırılıkların müteahhit sanık tarafından daha sonradan yapıldığı iddiaları karşısında bahis konusu

[16] “Yapı denetim elemanlarının ceza hukuku açısından sorumluluklarının tespiti için görev tanımlarının belirlenmesi gerekiyor. Zira yapı denetim elemanlarının ceza hukuku açısından sorumlu tutulabilmesi için görevlerinin gereklerine aykırı davranmış olmaları gerekmektedir”. Bkz. Savaş ve Mandev, *Yapı Denetim Hukuku*, 55.

[17] “İnşaatın yapı denetimini üstlenen ve 4708 sayılı Kanun uyarınca faaliyete geçirilen yapı denetim şirketi tarafından denetlenip tespit edilerek ilgili kurum ve kuruluşlara bildirmesi gerektiğinden ve inşaatla ilgili düzenlenecek yapı kullanma izin belgesini onaylamaktan ibaret görevleri olan sanıkların (belediye başkanı, imar şehircilik müdürü) teknik inceleme raporunda belirtilen bu aykırılıkları denetleme görevlerinin bulunmadığı ...” Yargıtay 9. CD, E. 2020/3640, K. 2020/348 (Yılmaz, s. 632)

[18] Bkz. Yargıtay 9. CD, E. 2016/2750, K. 3593.

[19] Yargıtay 5. CD, E. 2015/5415, K. 2018/9620 (Yılmaz, *Yapı Denetim Şirketlerinin*, 668)

aykırılıkların hizmet sözleşmesinin feshinden önce gerçekleştirilip gerçekleştirilmediğinin araştırılması gerektiği ifade edilmiştir.^[20]

Yapı denetim görevinin kötüye kullanılması suçunda failerin özellikleri, görev ve sorumluluklarının kapsamı ilgili suçtan dolayı sorumluluklarının tespiti bakımından önem taşımaktadır. Bu nedenle suçun faili olabilecek kişilerin görevlerine ve sorumluluklarına geniş bir biçimde yer verilecektir:

1- Yapı Denetim Kuruluşunun Ortakları

Yapı denetim kuruluşunun ortakları yapı denetim görevinin kötüye kullanılması suçundan sorumlu tutulabilecek ilk grup olarak belirtilmektedir. Kanun'a göre bakanlıktan aldığı izin belgesiyle münhasıran yapı denetimi yapan, ortaklarının tamamı mimar ve mühendislerden oluşan tüzel kişilik yapı denetim kuruluşudur. (Md. 1(i)) Yönetmeliğin 10. maddesine göre de yapı denetim kuruluşuna ortak olabilmek için mimarlık, inşaat mühendisliği, makine mühendisliği veya elektrik mühendisliği diplomasına sahip olmak şartı aranır.

Yapı denetim kuruluşunun ortaklarının 9(1). madde kapsamında görevin kötüye kullanılmasından sorumlu tutulabilmeleri için, ortakların salt ortak olmasının yeterli olup olmadığı çözülmesi gereken bir sorundur. Meseleyi faaliyetten men cezası biçimindeki idari yaptırım çerçevesinde değerlendiren *Savaş / Mandev*'e^[21] göre yapı denetim kuruluşlarının tüm ortakları imza yetkisine sahip olmayabilecektir. Örneğin sadece şirkette sermaye sahibi olan ve imza yetkisi olmayan, faaliyetlere iştirak etmeyen bir ortağın işlenen fiillerden sorumlu olup olmayacağı belirsizdir.

2- Yapı Denetim Kuruluşunun Mimar ve Mühendisleri (Denetçi Mimar ve Mühendis)

Yapı denetim kuruluşunun denetlemekten sorumlu denetçi mimar ve mühendisleri, 4708 sayılı Kanun'un 1(l) ve Yönetmeliğin 3(b) maddelerine göre ilgili mühendis ve mimar meslek odalarına üyeliği devam eden ve

[20] Yargıtay 4. CD, E. 2012/19252, K. 2014/655, T. 15.01.2014 (LEXPERA)

[21] Savaş ve Mandev, *Yapı Denetim Hukuku*, 80-81.

Bakanlıkça denetçi belgesi verilmiş olan mühendis ve mimarlardır. Bahsi geçen kişiler, proje denetçisi ve uygulama denetçisi olarak ikiye ayrılabilir.

Proje denetçisi; yapıya ilişkin projelerin, mevzuata, fen ve tekniğe uygun olup olmadığını kontrol etmekle yükümlü mühendisler veya mimarlardır. Proje denetçilerinin, projeyi denetleyerek, Yönetmelik ekindeki forma uygun olup olmadığını kontrol etmesi, varsa, eksiklik ve hataların giderilmesini sağlaması gerekir. Eksikliği ve hatası bulunmayan projeler, proje denetçisi mimar ve denetçi mühendis tarafından onaylanır. Projelerin onaylanmasından sonra, proje denetçisinin görevi sona erer.^[22]

Uygulama denetçisi ise, yapının proje ve eklerine uygun olarak yapıлып yapılmadığını denetlemekle yükümlü mühendisler ve mimarlardır. İhtisas alanlarına göre denetçiler, temel bölümün inşası sırasında gerekli denetimi ve gözetimi yapar; temel kalıp ve donatı imalatı kontrol tutanağını, temel topraklama kontrol tutanağını ve temel beton döküm tutanağını tanzim ederek yapılan işlemlerin uygunluğunu onaylar. Dolayısıyla denetçi mühendislerin sorumluluğu da ihtisas alanlarıyla sınırlıdır. Bu bakımdan elektrik mühendisi denetçi, elektrik tesisatıyla ilgili imalattan sorumlu olacaktır; mimari projeye aykırılıktan sorumlu tutulması mümkün değildir.^[23]

Yargıtay içtihatlarında da denetim faaliyeti kapsamında hangi proje denetçisinin görevlendirildiğinin, hangi proje denetçisinin hangi sorumluluğu üstlendiğinin hüküm verilmeden önce tespit edilmesi gerektiği ifade edilmektedir.^[24] Uygulamada karşılaşılan bir diğer husus da yapı denetim kuruluşunun mimar ve mühendislerinin görevin kötüye kullanılmasından önce şirketten ayrıldıkları iddiasıdır. Yargıtay bu durumda bahsi geçen iddiaların araştırılması, suç tarihinde mimar ya da mühendisin denetim şirketinde görevli olup olmadığının belirlenmesi görüşündedir.^[25]

[22] Savaş ve Mandev, *Yapı Denetim Hukuku*, 61.

[23] Savaş ve Mandev, *Yapı Denetim Hukuku*, 61.

[24] Yargıtay 19. CD, E. 2018/2117, K. 2018/4555, T. 16.04.2018 (Yılmaz, *Yapı Denetim Şirketlerinin*, 628)

[25] Yargıtay 5. CD, E. 2014/4408, K. 2016/5092, T. 13.5.2016 (Yılmaz, *Yapı Denetim Şirketlerinin*, 658)

3- Yapı Müteahhidi

Yapı müteahhidi, Yapı Denetimi Hakkında Kanun'un 1(j) ve Yönetmeliğin 3(p) maddesine göre, yapım işini, yapı sahibine karşı taahhüt eden veya ticarî amaçla ya da kendisi için şahsî finans kaynaklarını kullanarak üstlenen, ilgili meslek odasına kayıtlı, gerçek ve tüzel kişidir.

İnşa faaliyetinde görev ve sorumluluk üstlenen kişilerin başında gelen müteahhit çoğu zaman yapı sahibiyle yaptığı anlaşma uyarınca inşa işini üstlenen kişi ya da kuruluş olmakla birlikte, yapı sahibi ve müteahhit sıfatının aynı kişi veya kuruluşta birleşmesi de söz konusu olabilmektedir.^[26]

Yapı müteahhidinin 9. madde kapsamında cezai sorumluluğu hususu Anayasa Mahkemesi'nin bir kararına^[27] konu olmuştur. İstanbul Bölge Adliye Mahkemesi 15. Ceza Dairesi, itiraz yoluyla 4708 sayılı Kanun'un uygulaması kapsamında yapı müteahhidine yüklenmiş herhangi bir görev ya da yükümlülüğünün bulunmadığını, fail yapı denetim kuruluşu olduğu hâlde kural uyarınca yapı müteahhidinin cezalandırıldığını, bu durumun da suç ve cezaların şahsiliği ilkesiyle bağdaşmadığını ifade ederek Anayasa'nın 2., 13. ve 38. maddelerine aykırılık nedeniyle Anayasa Mahkemesi'ne başvurmuştur.^[28]

Anayasa Mahkemesi kararında, ilk olarak 4708 sayılı Kanun'un 1. maddesinde ifadesini bulan Kanun'un amacını ortaya koymuştur. Buna göre ilgili Kanun'un amacı, can ve mal güvenliğini teminen, imar planına, fen, sanat ve sağlık kurallarına, standartlara uygun kaliteli yapı yapılması için proje ve yapı denetimini sağlamak ve yapı denetimine ilişkin usul ve esasları düzenlemektir.^[29] Bu amaçtan hareketle Anayasa Mahkemesi, Kanun'un idari müeyyideler ve teminat başlıklı 8. maddesinin birinci fıkrasının (g) bendinde düzenlenen müeyyidelerden (1) ve (3) numaralı alt bentlerde yer

[26] Savaş ve Mandev, *Yapı Denetim Hukuku*, 64.

[27] AYM, 2020/61 E., 2020/74 K., 10.12.2020 KT., RG., 17.03.2021/31426. (Bundan sonra metinde "Karar" olarak anılacaktır.)

[28] Karar, par. 3.

[29] Karar, par. 7.

alan fiillerin yapı müteahhidinin sorumluluk alanıyla ilgili olmadığından hareketle müteahhit açısından sonuç doğurmayacağı sonucuna ulaşmıştır.^[30]

Ancak Anayasa Mahkemesi, Kanun'un 2. maddesinin atıf yaptığı (c) ve (g) bentlerinin de yer aldığı *yapının ruhsat ve ekleri ile mevzuata uygun olarak yapılmasını denetlemek ve ruhsat ve eklerine aykırı uygulama yapılması halinde durumu üç iş günü içinde ilgili idareye bildirmek* hükmünün yapı müteahhidiyle ilgili olduğuna karar vermiştir. Mahkeme, yapım işini üstlenen kişi olarak yapı müteahhidinin, yapıyı ruhsat ve ekleri ile mevzuata uygun olarak yapma sorumluluğu bulunduğu düşüncesindedir. Bu düzenlemede de yapının ruhsat ve eklerine uygun yapımından sorumlu olan yapı müteahhidinin yapının ruhsat eki onaylı statik projesine aykırılık teşkil eden kendi fiilleri nedeniyle cezalandırılması hüküm altına alınmaktadır.^[31] Dolayısıyla Mahkeme'ye göre düzenleme belirsiz, öngörülemez değildir ve cezanın şahsiliği ilkesine de aykırılık teşkil etmemektedir.

Yine Mahkemeye göre, itiraza konu kuralla yapı inşasından kaynaklanan tehlikenin ağırlığı gözetilerek yapım aşamasında yapının ruhsat eki onaylı statik projesine aykırı inşa edilmesinin önlenmesi ve böylece yapıların sağlamlığının temini, yaşam ve mülkiyet haklarının korunması maksadıyla öngörülen cezai müeyyidenin amacı kamu yararadır. Kuralın yoğun ve aktif deprem kuşakları üzerinde bulunan ülkemizde sağlam yapıların inşa edilmesini sağlamak suretiyle başta yaşam ve mülkiyet hakkı olmak üzere birden fazla temel hakkın korunmasına katkıda bulunacağını ifade eden Mahkeme, bu itibarla kuralın amaçlanan kamu yararına ulaşmada elverişli ve gerekli olduğu kanaatine varmıştır.^[32]

Ancak Anayasa Mahkemesi'nin oy çokluğuyla aldığı bu karara bazı üyeler muhalefet şerhi koymuştur. Muhalefet şerhleri şu ortak noktalara vurgu yapmaktadır:

[30] Karar, par. 9.

[31] Karar, par. 14-15.

[32] Karar, par. 19-20.

- İtiraz konusu ibare ve içinde bulunduğu fıkra ve atıf yaptığı hükümler birlikte ele alındığında son derece karmaşıktır ve yapı müteahhidinin görevleri, cezaya konu fiilleri, bunların yapı müteahhidiyle ilgisi konularında belirsizlik bulunmaktadır.^[33]
- Doğrudan müteahhidin görev ve sorumluluklarını düzenleme ilgili Kanun'da bulunmamaktadır.^[34]
- Yapı denetim kuruluşunun fiilinden dolayı yapı müteahhidinin sorumlu tutulması suretiyle başkasının fiilinden objektif biçimde sorumluluk yaratılması söz konusudur.^[35]
- Aynı fiil nedeniyle birden fazla ceza ve yargılama yapılması olasılığı mevcuttur.^[36]

Anayasa Mahkemesi'nin kararına konu olan yapı müteahhidinin cezalandırılmasında muhalefet şerhleri yönünde görüş bildirmeyi uygun görmekteyiz. İlgili hükmün bulunduğu Yapı Denetimi Hakkında Kanun bütün olarak incelendiğinde ve Kanun'un 1. maddesine bakıldığında kurallara, standartlara uygun kaliteli yapı yapılması için proje ve yapı denetimini sağlamanın ve yapı denetimine ilişkin usul ve esasların amaçlandığı görülmektedir. Yani Kanun'un düzenleme alanı temel olarak yapı denetimi ve bu denetime ilişkin kurallardır. Bahsi geçen denetimden kimlerin hangi şartlarda sorumlu olduğu, ilgili idari ve cezai müeyyideler de Kanun'da belirtilmiştir. Bu noktada yapı müteahhidinin Kanun'da denetime ilişkin bir sorumluluğunun bulunmadığı görülmektedir. Yapı müteahhidinin inşaat faaliyeti nedeniyle elbette cezalandırılması mümkündür. Ancak itiraza konu normun ve atıf

[33] Zühtü Aslan'ın muhalefet şerhi, Karar, par.3,11; Hasan Tahsin Özcan'ın muhalefet şerhi, Karar, par. 3; Engin Yıldırım'ın muhalefet şerhi, Karar, par. 7; Yusuf Şevki Hakyemez'in muhalefet şerhi, Karar, par.5,9; M. Emin Kuz'un muhalefet şerhi.

[34] Zühtü Aslan'ın muhalefet şerhi, Karar, par.6-7; Hasan Tahsin Özcan'ın muhalefet şerhi, Karar, par. 2; Engin Yıldırım'ın muhalefet şerhi, Karar, par.3-4; Basri Bağcı'nın muhalefet şerhi, Karar, par.6, 8, 15.

[35] Zühtü Aslan'ın muhalefet şerhi, Karar, par.15; Hasan Tahsin Özcan'ın muhalefet şerhi, Karar, par. 7-8; Engin Yıldırım'ın muhalefet şerhi, Karar, par.8; Yusuf Şevki Hakyemez'in muhalefet şerhi, Karar, par. 3, 10; M. Emin Kuz'un muhalefet şerhi.

[36] Hasan Tahsin Özcan'ın muhalefet şerhi, Karar, par. 8.

yaptığı diğer normların yapı müteahhidiyle bir ilgisi bulunmamaktadır. Yeni iş almaktan men idari yaptırımının uygulanacağına dair düzenlemenin atıf yaptığı 2. maddenin yapı denetim kuruluşları ve görevleri başlığı altında olması da görüşümüzü destekler niteliktedir.

Bu durumda Kanun'da denetim sorumluluğu belirtilmemiş olan yapı müteahhidinin yapı denetim kuruluşlarına idari yaptırım uygulanmasına dair düzenlemeyle bağlantılı olarak sorumlu tutulması, muhalefet şerhlerinde de ifade edildiği gibi hükmün ilgili kısmının belirsizliğine yol açmaktadır. Diğer yandan yapı müteahhidi ifadesi Anayasa Mahkemesi kararında ve muhalefet şerhlerinde belirtilmemekle birlikte bir olasılıkta uygulanabilir durumdadır. Şantiye Şefleri Hakkında Yönetmeliğin 5(2). maddesine göre şantiye şefliği şartlarını haiz olması halinde yapı müteahhidi şantiye şefliğini üstlenebilir ve bu durumda ayrıca şantiye şefi bulundurma şartı aranmaz. Bu durumda yapı müteahhidinin şantiye şefliğini de üstlenmesi durumunda gerek Yapı Denetimi Hakkında Kanunu'ndan gerek ilgili yönetmeliklerden kaynaklanan sorumluluklarını yerine getirmemesi 9. madde kapsamında değerlendirilebilecektir.

4- Şantiye Şefi

4708 sayılı Kanun'un 9. maddesinde şantiye şeflerinin de cezai sorumluluğu düzenlenmektedir. Belirtmek gerekir ki ilgili Kanun'un ilk halinde şantiye şefinin cezai sorumluluğuna dair bir hüküm bulunmamaktaydı. 14.02.2020 tarihli 7221 sayılı Kanun kapsamında yapılan değişiklikle şantiye şefleri de madde kapsamına alınmıştır^[37]. Şantiye şefi, belirli bir yapının inşasında müteahhitten sonra gelen kişidir. Müteahhit tüzel kişi olabilecekken, şantiye şefinin gerçek kişi olması zorunludur.^[38]

Mevzuatta şantiye şefinin tanımı, görev ve sorumlulukları belirtilmiştir. Yapı Denetimi Uygulama Yönetmeliği'nin 3(i) maddesine göre şantiye şefi

[37] Yönetmeliğin 9/6. maddesi uyarınca şantiye şefinin inşaatta herhangi bir imalata başlamadan en az bir gün önce, yapılacak imalatı yapı denetim kuruluşuna haber verme yükümlülüğünü ihlal etmesinin Yönetmelikle düzenlendiği, bu emredici düzenlemeye aykırı davranışın 9. maddede yer almaması nedeniyle verilen mahkumiyet kararının kanunilik ilkesine aykırı olduğu yönündeki Yargıtay kararı için bkz. Yargıtay 19.CD, E. 2018/2645, K. 2018/11162, T. 31.10.2018 (LEXPERA)

[38] Savaş ve Mandev, *Yapı Denetim Hukuku*, 64.

konusuna ve niteliğine göre yapım işlerini yapı müteahhidi adına yöneterek uygulayan, mühendis, mimar, teknik öğretmen veya tekniker diplomasına sahip teknik personel[39] olarak tanımlanmaktadır. 02.03.2019 tarihinde yayınlanan Şantiye Şefleri Hakkında Yönetmelikte de bir tanım bulunmaktadır. Buna göre, konusuna ve niteliğine göre yapım/yıkım işlerini yapı müteahhidi adına yöneterek uygulayan teknik personel şantiye şefidir.

Şantiye şeflerinin görev ve sorumluluklarına dair hükümler hem Yapı Denetimi Uygulama Yönetmeliği'nde hem de Şantiye Şefleri Hakkında Yönetmelik'te yer almaktadır. Yapı Denetimi Uygulama Yönetmeliği'ne göre, şantiye şefi, yapıyı, ilgili mevzuat hükümlerine, ruhsata ve eki projelere, denetçi mimar ve mühendis ile yardımcı kontrol elemanlarının talimatlarına uygun olarak inşa ettirmek, yapı denetimi sırasında hazır bulunarak, denetimin uygun şartlar altında yapılmasını sağlamak, denetleme defterini şantiyede muhafaza etmek, bu defterin ilgili bölümünü ve yapı denetim kuruluşunca düzenlenen diğer tutanak ve belgeleri imzalamakla yükümlüdür (md.9/3).

Yapı müteahhidini temsilen görevlendirilen şantiye şefi, inşaatta herhangi bir imalata başlamadan en az bir gün önce, yapılacak imalatı yapı denetim kuruluşuna haber vermek zorundadır. (md. 9/6, Şantiye Şefleri Hakkında Yönetmelik md. 8/8))

Yapı müteahhidini temsilen görevlendirilen şantiye şefi, yapı müteahhidiyle birlikte yapım işlerindeki kusurlarından dolayı müteselsilen sorumludur (md. 9/5). Burada bahsi geçen sorumluluk cezai sorumluluk değil özel hukuktan kaynaklanan sorumluluktur.

Şantiye Şefleri Hakkında Yönetmelik'te ise görev ve sorumluluklar daha geniş bir biçimde belirtilmiştir. Buna göre, şantiye şefi, yapı müteahhidi adına, yapım/yıkım işinin ruhsata ve ruhsat eki etüt ve projelere uygun olarak gerçekleştirilebilmesi için gerekli olan inşaat ve iş organizasyonunu sağlamak,

[39] Danıştay 6. Dairesi, E. 2008/3365, K. 2011/161 sayılı kararıyla mimar veya mühendis olmayanların da şantiye şefi olabileceğine dair Yönetmelik hükmünü 02.02.2011 tarihinde İmar Kanunu'na aykırılık gerekçesiyle iptal etmiştir. Yönetmelikte 1.7.2011 tarihinde yapılan değişiklikle konusuna ve niteliğine göre yapım işlerini yapı müteahhidi adına yöneterek uygulayan, mühendis veya mimar diplomasına sahip teknik personel şantiye şefi olarak tanımlanmıştır. Bkz. RG 1/7/2011-27981. Ancak 29.12.2018 tarihinde Yönetmelik'te yine değişiklik yapılarak Danıştay'ın iptal ettiği eski düzenleme tekrar getirilmiştir. Bkz. RG 29/12/2018-30640)

mevzuatın öngördüğü her türlü tedbiri almak, uygulamak ve uygulatmakla sorumludur. Bunun yanında, şantiye şefi, inşaat ve tesisat işlerinde ilgili mevzuatına uygun yetki belgeli usta çalıştırmak ve belgelerinin bir örneğini şantiye dosyasında bulundurmak zorundadır. Şantiye şefi, inşaat, tesisat ve yıkım işlerinde ilgili teknik düzenlemelere uygun malzeme ve işin niteliğine uygun makina ve ekipman kullanılmasını sağlar. (md. 8/1-3)

Şantiye şefinin işçi sağlığı ve iş güvenliğiyle bağlantılı sorumlulukları da bulunmaktadır. Buna göre şantiye şefi görev aldığı yapım/yıkım işinde iş sağlığı ve güvenliğinin sağlanması için gerekli her türlü önlemin aldırılması yetkisine sahiptir. Bu yetkinin yapı müteahhidi tarafından kullandırılması hâlinde şantiye şefi sorumlu tutulamaz (md. 8/4). Şantiye şefi, görev almış olduğu inşaat; yapım/yıkım işleri sebebiyle çevre yapılarında oluşan veya oluşması muhtemel hasarları idaresine, meydana gelen iş kazalarını 20/6/2012 tarihli ve 6331 sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanununda öngörüldüğü şekilde ilgili mercilere derhal bildirmek zorundadır. (md. 8/7).

5- Proje Müellifi

Yapı Denetimi Hakkında Kanun'a göre proje müellifi *mimarlık, mühendislik tasarım hizmetlerini iştiğal konusu olarak seçmiş, yapının etüt ve projelerini hazırlayan gerçek ve tüzel kişi* olarak tanımlanmaktadır. (md. 1/k, Yapı Denetimi Uygulama Yönetmeliği md. 3/1)

Yapı inşa ettirmeye karar veren kişi, yapı üretimi sürecinde ilk olarak, proje müelliflerince hazırlanacak yapıya ilişkin arsa veya arazinin zemin ve temel raporları ile uygulama projelerinin hazırlanmasını temin ettirmek zorundadır. Proje müelliflerinin bu belgeleri hazırlamalarını müteakip Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nca belirlenen müellif, yapıya ilişkin olarak gerekli olan bilgileri elektronik ortamda Yapı Denetim Sistemi'ne kaydetmektedir.^[40]

Yapı sahibinin, proje müellifleriyle ilişkilerinde Yapı Denetimi Uygulama Yönetmeliği Ek-3, Form 1'de belirtilen kontrol formlarına uygulanarak yapıyı yaptırmaları gereken projeler; mimari proje, statik-betonarme proje, sıhhi tesisat projesi, elektrik projesi, ısı yalıtım projesi, kalorifer tesisatı projesi ve asansör projesidir. Müellifler, bu projelerin yanında, statik hesapları, jeolojik ve jeofizik etüt raporlarını, zemin emniyet katsayı hesabını, proje müellifi

[40] İlker Zeyrek, *İdare Hukuku Açısından Yapı Denetimi*, (Ankara: Seçkin Yayınevi, 2020), 92.

taahhütlerini hazırlamaktadırlar. Bu belgeler, proje müelliflerince, elektronik sisteme girilmiş olan bilgilere uyumlu olmak kaydıyla yapı ruhsatı vermeye yetkili idareye sunulmak zorundadır.^[41]

Yapı Denetimi Uygulama Yönetmeliği, proje müellifinin görev ve sorumluluklarını düzenlemektedir. Buna göre proje müellifi; yapı ruhsatına esas olan uygulama projelerini ve zemin etüdü raporları da dâhil olmak üzere her türlü etüde dayalı çalışmalarını mevzuata uygun olarak yapmak ya da yaptırmak, ilgili meslek odasına üyeliğinin devam ettiğine dair taahhütnamesiyle mesleki kısıtlılığı olmadığına dair taahhütnamesi^[42] birlikte incelenerek uygunluk görüşünü bildirmek üzere yapı denetim kuruluşuna vermekle görevlidir. (md. 7/1)

Proje müellifi, yapı denetim kuruluşunun bünyesinde çalışan bir eleman değildir. Dolayısıyla, proje, yapı denetim kuruluşundan bağımsız olarak hazırlanmaktadır. Ancak yapı denetim kuruluşu bu projeye uygunluk görüşü bildirmektedir^[43]. Proje müellifi ile yapı sahibi arasında TBK 470 vd. maddeler uyarınca eser sözleşmesinden kaynaklanan sözleşmesel bir ilişki bulunmaktadır. Bu sözleşme uyarınca, proje müellifi, uygulama projesini ve diğer hesaplama ve raporları hazırlayarak yapı sahibine teslim etmeyi üstlenmektedir.^[44]

Ruhsat eki projelerin birbiriyle uyumlu olması şartından hareketle uyumlu olmayan projelerden doğan sorumluluk, öncelikle proje müelliflerine ait olmak üzere, sırasıyla yapı denetim kuruluşuna, proje ve uygulama denetçisi mimar ve mühendislere ve ilgili idareye aittir (md. 7/2). Ancak

[41] Zeyrek, *İdare Hukuku Açısından*, 93.

[42] *Savaş ve Mandev*'e göre geçmişte proje müellifinin, meslek odasına üyeliğinin devam edip etmediği ve mesleki kısıtlılığı olup olmadığına dair, ilgili meslek odasında sicil durum belgesi alınmakta iken, bu uygulama bürokrasiyi kolaylaştırma düşüncesiyle terk edilerek, sadece proje müellifinin meslek odasına üyeliğinin devam ettiğine ve mesleki kısıtlılığına dair taahhütname vermesi yeterli görülmüştür. Bu durum, özellikle ruhsat ve projelere gerçeğe aykırı imzalar atılmasına neden olmuştur. Dahası oda denetiminin devre dışı bırakılarak sadece işi üstlenen proje müellifinin beyanı ile yetinilmesi suiistimalleri arttırmıştır. Bkz. Savaş ve Mandev, *Yapı Denetim Hukuku*, 62.

[43] Yılmaz, *Yapı Denetim Şirketlerinin*, 70.

[44] Zeyrek, *İdare Hukuku Açısından*, 94.

buradaki sorumluluk da cezai anlamda değil yine özel hukuk anlamında bir sorumluluktur.

Bu durumda 9. madde kapsamında cezai sorumluluğu olabilecek proje müellifleri, statik proje müellifleri, mimari proje müellifleri ve zemin etüt raporlarını hazırlayan müelliflerdir.

Statik proje müellifleri, statik projeyi ilgili mevzuata, imar planına, ruhsata, ek etüt ve projelere, standartlara ve teknik şartnamelere uygun şekilde tasarlamakla yükümlüdür. Mimari proje müellifleri ise yapının sanatsal ve estetik açıdan uygun biçimde fikri ve sanatsal tasarımını yapan kişidir. Elbette mimari proje müellifi de görevi gereği yapıyı imar planına ve mevzuata uygun şekilde tasarlamalıdır.^[45] Etüt raporunu hazırlayan müellifler ise jeoloji ya da jeofizik mühendisleridir. Bu müelliflerin hazırladıkları raporlar da proje müellifinin tasarımına temel oluşturmaktadır. Özellikle proje aşamasında yapının inşa edileceği zeminden ilgili yönetmelik ve standartlara uygun biçimde numuneler alınıp laboratuvar incelemeleri yapılması sonucunda proje müellifine sunulacak rapor bu noktada önem kazanmaktadır. Bu aşamada yapılacak bir hata projeyi de hatalı bir hâle getirebilecektir. Bunun sonucunda meydana gelebilecek bir yıkımdan da sorumlu olacakları ortadadır.

6- Laboratuvar Görevlileri

Yapı denetimi faaliyetinin önemli bir bölümü de yapım esnasında kullanılan malzemelerin standartlara uygun olup olmadığının denetlenmesidir. Bu görev laboratuvarlar tarafından yürütülür.^[46]

Yapı denetimi görevinin kötüye kullanılması suçundan sorumlu olabilecek bir diğer grup da işte bu faaliyeti icra eden laboratuvarın görevlileridir. Kanun'da laboratuvar görevlisinin tanımı bulunmamakla birlikte 1 (m). maddesinde laboratuvar kavramı yer almaktadır. Buna göre inşaat ve yapı malzemeleriyle ilgili ham madde ve mamul madde üzerinde ilgili

[45] “Mimar, inşa edilecek bir yapının mimari projesini yapı sanatı ve tekniği kurallarına uygun olarak düzenleyen ve mimari projenin uygulanması aşamasında, proje uygulamasını mesleki ve teknik bakımdan denetleyip, yapının genel yönetimini yürüten uzmanlık sahibi kişidir”. Bkz. İlker Hasan Duman, *İnşaat Hukuku*, (Ankara: Seçkin Yayınevi, 2022), 167.

[46] Savaş ve Mandev, *Yapı Denetim Hukuku*, 67.

standartlarına veya teknik şartnamelere göre ölçüm, muayene, kalibrasyon yapabilen ve diğer özellikleri tayin eden, Bakanlıktan izin almış tesis laboratuvarıdır. Kanun'a dayanılarak çıkarılan Yapı Malzemeleri ve Zemin Laboratuvarları Uygulama Yönetmeliği'nin 4 (m). maddesi de bir tanım içermektedir. Buna göre laboratuvar, *"kamu, gerçek veya özel hukuk tüzel kişileri tarafından kurulan ve işletilen, doğrudan veya dolaylı olarak kamuya veya üçüncü şahıslara hizmet veren, zemin, inşaat ve yapı malzemeleri ile ilgili hammadde veya mamul madde üzerinde ilgili standartlarına veya teknik şartnamelerine göre gözlemsel kontrol, ölçüm, muayene, kalibrasyon yapabilen ve diğer özelliklerini tespit eden Bakanlıktan izin almış kuruluştur."*

Bu tanımdan hareketle laboratuvar adına inşaat ve yapı malzemeleriyle ilgili ölçüm, muayene ve kalibrasyon işlemlerini gerçekleştiren gerçek kişiler laboratuvar görevlisi olarak nitelendirilebilir.

Laboratuvar görevlileri Kanun'da belirtilen diğer kişilerle birlikte yapının ruhsat ve eklerine, fen, sanat ve sağlık kurallarına aykırı, eksik, hatalı ve kusurlu yapılmış olması nedeniyle ortaya çıkan yapı hasarından dolayı yapı sahibi ve ilgili idareye karşı, kusurları oranında sorumludurlar. Ayrıca yine bu görevliler Kanun'un uygulanmasından dolayı ortaya çıkan yapı hasarından da sorumludur (md. 3). Buradaki sorumluluk da yukarıda ifade edildiği gibi özel hukuk anlamında tazminat sorumluluğudur.

Kanun'un 9. maddesi, yukarıda ifade edildiği gibi yapı denetim kuruluşunun icrai veya ihmali davranışla yeni iş almaktan men cezası uygulanmasını gerektiren fiillerine atıf yapmaktadır. Kanun'un 8(d) maddesinde laboratuvarlar için öngörülmüş yeni iş almaktan men cezası gerektiren bir fiil de bulunmaktadır. Buna göre laboratuvar kuruluşuna, beton, hazır beton, beton çelik çubuk ve benzeri yapı malzemesi üreten ve/veya pazarlayan firmalar adına laboratuvar hizmetinde bulunduğu tespit edilmesi halinde, İl Yapı Denetim Komisyonu'nun teklifi üzerine Bakanlıkça bir yıl yeni iş almaktan men cezası verilir. Ancak bu düzenleme 9. maddenin atıf yaptığı yapının güvenliği ve denetimiyle bağlantılı olmadığı için madde kapsamında değerlendirilemeyecektir.

Suçun mağduru öncelikle lehine yapı denetimi gerçekleştirilen kamu idaresidir. Nihayetinde yapı denetimi sistemi aslında idarenin yerine getirmesi gereken bir kamu hizmetinin özel kişiler tarafından kurallara uygun bir biçimde icra edilmesidir. *Kaplan* ise yapı denetim görevinin kötüye

kullanılması suçu kişilere karşı işlenen bir suç olarak düzenlenmediğinden hareketle, standartlara aykırı sağlıksız binaların inşasının tüm bireyler için tehlike arz ettiği; bu nedenle de somut bir mağdurdan ziyade toplumu oluşturan tüm bireylerin mağdur olduğu kanaatindedir.^[47] Yukarıda ifade edildiği gibi suç tipiyle korunan hukuki yarar anılan kamusal faaliyetin kural-lara uygun biçimde yerine getirileceğine dair kamunun duyduğu güvendir. *Kaplan*'ın da belirttiği gibi kurallara uygun bir biçimde yapılmayan dene-timin sadece denetime konu yapı üzerinde değil diğer bireyler açısından da tehlike teşkil edeceği ortadadır. Ancak bu noktada yapıyla bağlantısı olan kişi ya da kişilerin zarara uğraması ya da mağduriyeti söz konusu olması halinde bu kişileri suçun mağduru olarak kabul etmek yerinde olacaktır.

Denetim görevinin kötüye kullanılması suçunun işlenmesiyle kamu kurum ya da kuruluşlarının da zarara uğraması mümkündür. Bu durumda kamu kurum ya da kuruluşları zarar gören sıfatıyla kamu davasına katılabilirler. Yargıtay denetim görevinin yapılmamasıyla bağlantılı bir davaya katılma talebinde bulunan belediye başkanlığının katılma talebinin kabulünü doğ-rudan zarar görmemesi nedeniyle hukuka aykırı bulmuştur.^[48] Uygulamada doğrudan suçtan zarar gören olarak Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'nın kamu davalarına katıldığı görülmektedir.

C) FİİL VE NETİCE

Yapı denetim görevinin kötüye kullanılması suçunun yukarıda yer verilen gelişiminde ilk önce 765 sayılı TCK'daki görevi kötüye kullanma ve ihmal suçlarına atıf yapıldığına değinilmişti. Sonrasında Kanun'da yapılan deği-şikliklerde 5271 sayılı TCK'nın görevi kötüye kullanma suçuyla uyumlu hale getirilme çabasına şahit olmaktayız. Bu noktada suçun maddi unsuruna geçmeden önce iki suç tipi arasındaki farka değinmek yerinde olacaktır.

Yapı denetimi görevinin kötüye kullanılması ile TCK 257. maddede yer alan görevi kötüye kullanma suçu arasında benzerlikler^[49] ve farklılıklar

[47] Bkz. Mahmut Kaplan, "Yapı Denetim Görevlilerinin," 156.

[48] Yargıtay 19. CD, E. 2017/3020, K. 2017/4260, T. 8.5.2017 (Yılmaz, *Yapı Denetim Şirketlerinin*, 648)

[49] Savaş ve Mandev'e göre ilgili düzenleme TCK 257. maddedeki görevi kötüye kullanma suçunun özel bir halidir. Bkz. Savaş ve Mandev, *Yapı Denetim Hukuku*, 149.

bulunmaktadır. Benzerlikler iki suçun da icrai ve ihmali hareketle işlenebilmesidir. Farklılıklar ise 9. maddede yer alan özel bir görevin kötüye kullanılması düzenlemesi olan suçun cezası (altı ay-üç yıl), TCK 257. maddeye göre (altı ay-iki yıl / üç ay-bir yıl) daha fazladır. TCK 257. maddede özellikle belirli bir görev suçun unsuru olarak belirtilmemiştir; görevinin gereklerine icrai ya da ihmali biçimde aykırı davranan kamu görevlilerinin cezalandırılacağı ifade edilmiştir. 9. Maddede ise yapı denetimine ilişkin belirli görev ya da yükümlülüklerin icrai ya da ihmali hareketle ihlal edilerek görevin kötüye kullanılması cezalandırılmaktadır.

Yapı denetim görevinin kötüye kullanılması hem icrai hem de ihmali^[50] davranışla işlenebilen bir suçtur.^[51]

İcrai davranış, normcu anlayıştan hareketle vücudun bir devinimiyle failin bir şeyin yapılmamasını emreden normun ihlalidir. Yani icrai hareket yasaklara karşı çıkmaktır.^[52]

İhmali davranış, kaynağını davranış normlarından alan bir yükümlülüğün yerine getirilmemesi olarak ortaya çıkmaktadır. Emredici mahiyetteki davranış normunun korumayı hedeflediği hukuki değer, bu yükümlülüğün yerine getirilmemesi suretiyle ihlal edilmektedir^[53]. Burada fail, hukukun kendisinden beklediği davranışı, bunu yapabilecek durumda olduğu hâlde yapmamakta ve nedensellik gelişimine müdahale etmemektedir.^[54] İhmali

[50] Yargıtay bir kararında hatalı olarak proje ve uygulama denetçisi, yapı denetçisi ile yardımcı kontrol mühendisi sanıkların binanın ruhsat ve eklerine aykırı olarak yapılmasına rağmen ilgili tespitleri yapmayarak idareye bildirmemelerini suçun icrai hareketle işlenmesi olarak nitelemiştir. Bkz. Yargıtay 5. CD, E. 2017/4082, K. 2018/882, T. 19.2.2018 (Yılmaz, *Yapı Denetim Şirketlerinin*, 663-664)

[51] *Altıparmak*'ın suçun maddi unsurunun “görevi yapmamak” olduğu yönündeki tespitine katılmıyoruz. Bkz. Altıparmak, “Yapı Denetim Görevini”, 78. Her ne kadar yazar çalışmasını maddedeki değişiklik öncesi kaleme alsada o dönemdeki düzenlemede de icrai veya ihmali davranışla görevin kötüye kullanılması cezalandırılmaktaydı.

[52] Yaprak Öntan, *Ceza Hukukunda Davranış ve Netice*, (Ankara: Seçkin Yayınevi, 2021), 137.

[53] İzzet Özgenç, *Türk Ceza Hukuku Genel Hükümler*, (Ankara: Seçkin Yayınevi, 2016), 211.

[54] Öztürk ve Erdem, *Uygulamalı Ceza Hukuku*, 211

davranışlarla işlenebilecek suçlarda failin gerçekleştirmesi kendisinden beklenen davranışın yani yükümlülüğün kaynağı, ahlak ya da etik değil^[55] kanuni düzenlemedir.

Kaplan'a göre yapı denetim görevinin kötüye kullanılması suçunun nasıl işleneceği kanunda belirtilmediğinden serbest hareketli bir suçtur.^[56] İlgili suçun Kanun'da yeni iş almaktan men cezası uygulanması gerektiren fiillerle işlenebileceği belirtildiği için bu görüşe katılmıyoruz ve suçun bağlı hareketli bir suç olduğunu düşünüyoruz.

Yapı denetim görevini kötüye kullanma suçunda suçun maddi unsuru 7221 sayılı Kanun'la yapılan değişiklik öncesi ve sonrasında farklılık göstermektedir. Kanun'un ilk hâlinde 765 sayılı TCK'nın 230. ve 240. maddelerine atıf yapılmaktaydı ve suçun gerçekleşmesi için salt görevin kötüye kullanılması veya ihmâl edilmesi yeterliydi. Yani yetkinin kötüye kullanılması / memuriyet görevini yapmakta savsama, gecikme gösterme veya kanuna uygun emirleri geçerli bir neden olmadan yerine getirmeme teşkil eden hareketin yapılmasıyla başka bir netice aranmaksızın suç tamamlanmaktaydı^[57]. Bu durumda 765 sayılı TCK'da atıf yapılan suç tipleri tehlike suçu^[58] niteliği göstermekteydi.

1 Haziran 2005 tarihinde 5237 sayılı TCK'nın yürürlüğe girmesiyle suçun maddi unsurunda ilk değişiklik meydana gelmiştir. Türk Ceza Kanunu'nun Yürürlük ve Uygulama Şekli Hakkında 5252 sayılı Kanun'un 3(1). maddesine göre mevzuatta yürürlükten kaldırılan Türk Ceza Kanunu'na yapılan yollamalar, 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu'nda bu hükümlerin karşılığını oluşturan maddelere yapılmış sayılmaktadır. 5237 sayılı TCK'nın yürürlüğe girdiği tarihte 4708 sayılı Kanun'un 9. maddesinde 765 sayılı TCK'nın 230. ve 240. maddelerine yapılan atıflar da böylelikle TCK 257. maddede

[55] Öntan, *Ceza Hukukunda Davranış*, 136.

[56] Bkz. Kaplan, "Yapı Denetim Görevlilerinin", 156.

[57] Coşkun Özbudak, "Tehlike Suçu-Zarar Suçu Ayrımı Bakımından 4708 sayılı Yapı Denetimi Hakkında Kanunda Düzenlenen Görevi Kötüye Kullanma Suçu", *Terazi Hukuk Dergisi* 14, no. 157 (Eylül 2019): 1828.

[58] Pınar Memiş Kartal, "Görevi Kötüye Kullanma Suçu (TCK 257)", *Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi*, Prof. Dr. Nur Centel'e Armağan 19, (2013): 1379.

düzenlenen görevi kötüye kullanma suçuna yapılmış sayılmıştır. Ancak TCK 257. maddede yer alan ve icrai / ihmali davranışla görevin kötüye kullanılmasını düzenleyen hükümlerle 765 sayılı TCK'nın 230 ve 240. maddeleri arasında temel bir fark vardır. Yeni düzenleme uyarınca görevi kötüye kullanma suçu artık bir tehlike suçu değil bir zarar suçudur^[59]. Yani eski TCK döneminde kamu görevlisinin görevinin gereklerine aykırı icrai veya ihmali davranışı herhangi bir zarara neden olmasa bile cezalandırılabilirken, TCK 257. maddenin yürürlüğe girmesiyle birlikte görevin gereklerine aykırı hareketin ya da bu gerekleri yapmakta ihmal veya gecikme göstermenin sonucunda kişilerin mağduriyetine, kamunun zararına neden olunması veya kişilere haksız menfaat sağlanması gerekmektedir.

221 sayılı Kanun'la yapılan değişiklikten sonra ise Özgenç'in de belirttiği gibi^[60] suç tanımında idari yaptırım kararı verilebilecek olan fiillere atıf yapılması uygulama bakımından içinden çıkılmaz bir soruna sebebiyet verebilecek niteliktedir.

Anayasa Mahkemesi'nin yukarıda yer verdiğimiz kararı çerçevesinde karşı oy kaleme alan üyelerinden Engin Yıldırım da bu karmaşıklığa vurgu yapmaktadır. *Yıldırım*, kanun koyucunun suç olan eylemin tespiti için Kanunun 8. maddesine dolaylı bir göndermede bulunduğunu, bu maddede de diğer 2. ve 3. maddelere atıfla meseleyi çözmeye çalıştığını belirterek yapı müteahhidinin cezai yaptırıma tabi tutulmak yerine, neden böyle tuhaf ve dolambaçlı bir yola başvurulduğunun belli olmadığı düşüncesindedir. Yine *Yıldırım*, haklı olarak bu yolun, ilgililerin konusu suç teşkil eden eylemleri ve bunun için öngörülen cezayı bilmesini, kavramasını, öngörmesini ve anlamasını zorlaştırdığını belirterek ortada kanunun kalitesiyle ilgili bir sorun olduğunun gayet açık olduğu iddiasındadır.^[61]

[59] Seviük, "Görevi Kötüye Kullanma Suçu," 283; Kartal, "Görevi Kötüye Kullanma Suçu," 1383, Özbudak, "Tehlike Suçu-Zarar Suçu Ayrımı Bakımından," 1829.

[60] "Bilgi notu: 4708 Sayılı Yapı Denetimi Hakkında Kanunun Ceza Hükümlerine İlişkin Değerlendirme," Prof. Dr. İzzet Özgenç, erişim 23 Mart 2023.

<https://izzetozgenc.com/data/contents/4708-sayili-yapi-denetimi-hakkinda-kanunun-ceza-hukumlerine-iliskin-degerlendirme.pdf>.

[61] Bkz. Karar, Engin Yıldırım'ın Karşı Oy Gereçesi, 13.

Yapı denetim görevinin kötüye kullanılması suçunun oluşabilmesi için ilgili Kanun'da fail ya da failer bakımından öngörülmüş olan görev veya yükümlülüklerle aykırı davranışların herhangi birinin gerçekleştirilmesi yeterli değildir. Düzenlemeye bakıldığında ancak belirli görev veya yükümlülüklerle aykırı davranışların görevin kötüye kullanılması olarak cezalandırıldığı görülmektedir.

Bu noktada 9. madde, yapı denetim kuruluşunun yeni iş almaktan men biçiminde idari yaptırımın uygulanabileceği ve 8. Maddede belirtilen hallerden bir kısmının gerçekleşmesini suç olarak düzenlemektedir. Yeni iş almaktan men cezası, yapı denetim kuruluşunun karar tarihinden itibaren yeni bir yapının denetim görevini üstlenememesi anlamına gelir. Yeni iş almaktan men cezaları Resmî Gazete'de ilan edilir. Bu cezayı alan yapı denetim kuruluşunun ortakları, ceza süresi içerisinde herhangi bir yapı denetim veya laboratuvar kuruluşunda idari veya teknik görev alamaz ve başka bir yapı denetim ya da laboratuvar kuruluşunun ortağı da olamazlar.^[62]

Buna göre aşağıdaki görev ve yükümlülük ihlalleri suretiyle görevin kötüye kullanılması cezalandırılmaktadır:

- a) 2. maddenin dördüncü fıkrasının (a) bendinde belirtilen görevlerin yerine getirilmediğinin tespiti hâlinde, bu hataların yapının ruhsat eki onaylı statik projesinin ve hesaplarının, zemin etüd raporuna veya standartlara veya ilgili mevzuata aykırı olması. (md. 8(g)(1))

Maddenin atıf yaptığı (a) bendi yapı denetim kuruluşlarının yerine getirmekle yükümlü olduğu hususlardan birini düzenlemektedir. Buna göre, yapı denetim şirketleri proje müelliflerince hazırlanan, yapının inşa edileceği arsa veya arazinin zemin ve temel raporları ile uygulama projelerini ilgili mevzuata göre incelemek, proje müelliflerince hazırlanarak doğrudan kendilerine teslim edilen uygulama projesi ve hesaplarını kontrol ederek, ilgili idareler dışında başka bir kurum veya kuruluşun vize veya onayına tabi tutulmadan, ilgili idareye uygunluk görüşünü bildirmekle yükümlüdür. Bu durumda örneğin yapı müteahhidinin böyle bir yükümlülüğü bulunmadığı için ilgili suçtan sorumlu olmayacağı^[63] ortadadır.

[62] Savaş ve Mandev, *Yapı Denetim Hukuku*, 74.

[63] Anayasa Mahkemesi de Kanun'un 8. maddesinin birinci fıkrasının (g) bendinin (1) ve (3) numaralı alt bentlerinde yer alan; yeni iş almaktan men idari yaptırımı gerektiren

- b) 2. Maddenin dördüncü fıkrasının (c) ve (g) bentlerinde belirtilen görevlerin yerine getirilmediğinin tespiti hâlinde, bu hataların yapım aşamasında yapının ruhsat eki onaylı statik projesine aykırı olması. (Md. 8(g)(2))**

Maddenin atıf yaptığı (c) ve (g) bentlerinde yapı denetim kuruluşları için öngörülen görevler yapının, ruhsat ve ekleri ile mevzuata uygun olarak yapılmasını denetlemek ile ruhsat ve eklerine aykırı uygulama yapılması hâlinde durumu üç iş günü içinde ilgili idareye bildirmektir. Yargıtay, bu hükmün uygulanabilmesi için öncelikle ruhsat ve eklerine aykırılığın yapı denetim firmasınınca tespit edilip edilmediğinin, tespit edilmişse ilgili idareye üç iş günü içinde bildirilip bildirilmediğinin belirlenmesi gerektiği düşüncesindedir. Bu yapıldıktan sonra da yapı denetim kuruluşunun müdür, denetçi, mühendis, yardımcı kontrol elemanı yetki ve sorumluluklarının belirlenip Kanun'dan kaynaklanan denetim görevinin ihmal edilip edilmediğinin ortaya konmalıdır.^[64] Ancak suç tipinde ifade edildiği gibi bu da yetmemekte ve hataların yapım aşamasında ruhsat eki onaylı statik projeye de aykırı olması gerekmektedir. Ruhsat eki onaylı statik proje dışındaki hatalar^[65] ise suç teşkil etmeyecektir.

- c) 3. Maddenin beşinci fıkrasının birinci cümlesi hükmüne aykırı hareket edilmesi. (Md. 8(g)(2))**

Görevin kötüye kullanılması olarak düzenlenen üçüncü hâl ise Kanun'un 3(5). maddesinin ilk cümlesinde yer alan yapı denetim kuruluşunun denetim faaliyeti dışında başka ticarî faaliyette bulunmasıdır. Bu seçimlik hareket ancak icrai hareketle işlenebilecektir. Kanun'un tanımları düzenleyen 1. maddesinde de yapı denetim kuruluşlarının bakanlıktan izin belgesiyle *münhasıran* yapı denetimi görevi yapan bir tüzel kişilik olduğu ifade edilmiştir. Bu tanımdan hareketle yapı denetim kuruluşlarının ilgili Kanun kapsamında başka bir faaliyet icra etmesi mümkün değildir. İlgili suç tipinde sadece yapı denetim şirketine dair yasaklanan davranış gösterildiği için fail olabilecek

fiillerin yapı müteahhidinin sorumluluk alanıyla ilgili olmadığından bahisle yapı müteahhidi hakkında hüküm doğurmayacağı görüşündedir. Bkz. Karar, 3, par. 9.

[64] Bkz. Yargıtay 4. CD, E. 2013/4233, K. 2013/18955, T. 17.6.2013 (Yılmaz, *Yapı Denetim Şirketlerinin*, 651)

[65] Anayasa Mahkemesi de ruhsat eki onaylı statik projesine aykırılık dışındaki diğer hataların suç teşkil etmeyeceği görüşündedir. Bkz. Karar, 4, par. 11.

kişiler, yapı denetim kuruluşunun denetim faaliyeti dışında ticari faaliyette bulunan ortakları, yöneticileri, mimar ve mühendisleri olabilecektir. Suç tipinin yapı müteahhidi, şantiye şefi, proje müellifi ve laboratuvar görevlileriyle bir ilgisi bulunmamaktadır. Denetim kuruluşunda çalışan denetçinin birden fazla yapı denetim kuruluşunda yer alması ise mümkündür. Yargıtay bu düzenlemeyle yasaklananın mesleki ve inşaat işleri ile ilgili ticari faaliyetler olduğu ve aynı denetçinin birden fazla yapı denetim kuruluşunda görev alamayacağına dair bir hükmün bulunmadığından hareketle görevi kötüye kullanma suçunun oluşmadığı görüşündedir.^[66]

Maddede dikkat çekici bir husus laboratuvarlarla bağlantılı olarak da yapı denetim kuruluşunun yeni iş almaktan men idari yaptırım hükmüne atıf yapılmasıdır. Halbuki Kanun'da laboratuvar kuruluşlarının yeni iş almaktan men cezasına dair bir düzenleme zaten bulunmaktadır. Kanun'un 8. maddesinin 10. fıkrasının (d) bendine göre laboratuvar kuruluşuna, beton, hazır beton, beton çelik çubuk ve benzeri yapı malzemesi üreten ve/veya pazarlayan firmalar adına laboratuvar hizmetinde bulunduğu tespit edilmesinde, İl Yapı Denetim Komisyonu'nun teklifi üzerine Bakanlıkça bir yıl yeni iş almaktan men cezası verilir. Diğer yandan yapı denetim kuruluşunun yeni iş almaktan men idari yaptırım nedenlerinin laboratuvar kuruluşlarıyla ilgili nasıl uygulanacağı da kanaatimizce belirsizdir.

D) SUÇUN MANEVİ UNSURU

Yapı denetim görevinin kötüye kullanılması suçu kasten işlenebilen bir suçtur. Anılan suçun hem icrai hem de ihmali hareketle işlenebildiği dikkate alındığında failin icrai yani yapma biçiminde gerçekleşen hareketi bilerek ve isteyerek gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Diğer yandan ihmali harekette^[67] ise failin kendisine öngörülen yükümlülüğü yine bilerek ve isteyerek yerine getirmemesi gerekir.

[66] Yargıtay 11. CD, E. 2017/2328, K. 2017/5193, T. 5.7.2017 (Yılmaz, *Yapı Denetim Şirketlerinin*, 647)

[67] Altıparmak suçun manevi unsurunun kasten ve ihmal suretiyle olduğu yönünde bir tespiti bulunmaktadır. Bkz. Altıparmak, "Yapı Denetim Görevini," 78. Bu görüşe katılmıyoruz zira manevi unsur ya kast ya da taksir biçiminde ortaya çıkar. Maddede bahsedilen ihmali davranış; icrai bir harekette bulunma yükümlülüğü olan kişinin bu davranışı kasten yerine getirmemesidir.

Ancak yukarıda suçun unsurlarında ifade edildiği gibi failin ilk seçimlik hareket olan Kanun'un 2(4)(a) maddesindeki görevleri kasten yerine getirmemesi gerekliliğinin yanında, bu hataların yapının ruhsat eki onaylı statik projesinin ve hesaplarının, zemin etüt raporuna veya standartlara ya da ilgili mevzuata aykırı olduğunu da bilmesi gerekmektedir.

Aynı durum 2(4) (c) ve (g) bentleri için de geçerlidir. Yani failin bu bentlerde belirtilen görevlerin yerine getirilmediğini ve bu hataların da yapım aşamasında yapının ruhsat eki onaylı statik projeye aykırı olduğunu bilmesi gerekmektedir.

E) İÇTİMA

Yapı denetim görevinin kötüye kullanılması suçu belgede sahtecilik suçuyla birlikte işlenebilir. Örneğin yapının, ruhsat ve ekleri ile mevzuata uygun olarak yapılmasının denetlenme yükümlülüğünün yerine getirilmemesine rağmen denetleme yapılmış gibi belge tanzim edilmesinde failin sorumluluğu gerçeğe aykırı belge düzenlemeyi cezalandıran 9(2). madde çerçevesinde değerlendirilebilecektir. Bu durumda sorun failin ayrıca 9(1). madde uyarınca sorumlu olup olmayacağına ilişkindir. Kanaatimiz failin burada her iki suçtan da sorumlu olacağı yönündedir. Bunun iki gerekçesi bulunmaktadır. 9(2). maddenin ifade ettiği gerçeğe aykırı belge düzenlemenin TCK'daki karşılığı 204/2. maddede yer alan belgede sahtecilik suçudur. Belgede sahtecilik suçlarıyla bağlantılı özel içtima düzenlemesi olan TCK 212. maddeye göre sahte resmî belgenin bir başka suçun işlenmesi sırasında kullanılması halinde, hem sahtecilik hem de ilgili suçtan dolayı ayrı ayrı cezaya hükmolunur. Ancak bu noktada yapı denetim görevinin kötüye kullanılması suçunun TCK 257. maddede yer alan görevi kötüye kullanma suçunun özel bir şekli olduğu düşüncesinden hareketle, suç tipinde aranan "kanunda ayrıca suç olarak tanımlanan hâller dışında" unsurunun sadece belgede sahtecilikten ceza verilmesini gerektirdiği ileri sürülebilecektir. Kanaatimizce böyle bir düşünce doğru olmayacaktır. Zira 9(1). madde düzenlemenin ilk şeklindeki gibi doğrudan TCK'nın görevi kötüye kullanma suçuna dair düzenlemesine atıf yapmamaktadır. Yeni düzenlemeyle hareket ve neticesi ve hatta cezası TCK 257. maddeden farklı, özel bir düzenleme karşımızdadır.

Yapı denetimi görevini kötüye kullanan fail ya da failerin aynı suç işleme kararıyla birden fazla görevi kötüye kullanmaları durumunda zincirleme suç hükümleri uyarınca cezada artırım yapılabilecektir. TCK 43(1). Maddede

yer alan ve zincirleme suç kurallarının uygulanabileceği hallerden ilkinde suçların aynı kişiye karşı işlenmiş olması gerekmektedir. Denetim yetkisiyle bağlantılı olarak madde kapsamındaki kişilerin idari bir kolluk faaliyeti icra ettiği gerçeğinden hareketle burada tanımlanan yükümlülüklerin ihlalinde suç “kamu idaresine” karşı işlenmektedir. Yargıtay da madde kapsamındaki kişilerin görevi kötüye kullanma hâllerinde hukuki bir kesintinin gerçekleşmemesi durumunda zincirleme suç hükümlerinin uygulanabileceği görüşündedir^[68]. Bunun yanında zincirleme suç hükümlerinin uygulanabilmesi için failin aynı suç işleme kararıyla, farklı zamanlarda birden fazla aynı suçu işlemesi gerektiği dikkate alındığında suç işleme kararının yenilendiği; dolayısıyla aynı suç işleme kararının olmadığı hallerde gerçek içtima kurallarının uygulanması gerekir.

TCK 43(2). maddede yer alan ve aynı suçun birden fazla kişiye karşı tek bir fiille işlenmesi durumunda zincirleme suç hükümlerinin uygulanacağı

[68] Yargıtay 9. CD, E. 2020/3576, K. 2020/2775: *Sanıklardan ...'ün inşaat mühendisi, ...'ın mimar olarak görev yaptıkları, ... Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğü tarafından şüphelilerin denetim sorumluluğu altındaki ... ili, Derince ilçesi, 1604 ada, 20 parsel üzerinde yapılan ... nolu inşaat ile ilgili olarak yapılan teknik inceleme sonucunda tanzim edilen rapora göre inşaatın ruhsat ve projeye aykırı olarak yapıldığının tespit edildiği iddia edilen somut olayda; sanıkların eylemlerinin sübutu halinde 4708 sayılı Kanun'un 9/1. maddesinde düzenlenen suçu oluşturabileceği, ayrıca zincirleme suçlarda son suçun işlendiği günün suç tarihi olduğu, bu itibarla hukuki kesinti oluşturan iddianame tarihinden evvel sanık hakkında dava konusu olsun ya da olmasın tüm eylemlerin teselsülün içerisinde değerlendirilmesi, iddianame tarihinden sonraki eylemlerin ise gerçek içtima hükümleri ve varsa kendi içinde teselsül hükümleri değerlendirilmek suretiyle karara bağlanması gerektiği nazara alınarak, UYAP sisteminden yapılan sorgulamada; sanık ... hakkında ... (Kapatılan) 8. Asliye Ceza Mahkemesinin 2014/1112 Esas sırasında kayıtlı kamu davası açıldığının anlaşılması karşısında, dava dosyasının araştırılarak, derdest ise birleştirilmesinden, karara çıkmış ve kesinleşmiş ise onaylı örneklerinin getirilerek incelenmesinden sonra suç ve iddianame tarihlerine göre eylemler arasında hukuki kesinti oluşup oluşmadığı ile zincirleme suç hükümlerinin uygulanıp uygulanmayacağı ve mükerrer dava olup olmadığının saptanması, zincirleme suç hükümlerinin uygulanması gerektiğinin belirlenmesi halinde sanıklara 4708 sayılı Kanun'un 9. maddesi uyarınca verilecek cezadan aynı Kanununun 43/1. maddesi uyarınca artırım yapıldıktan sonra varsa kesinleşen dava dosyalarından verilen cezanın mahsubu ile oluşur ise aradaki fark kadar cezaya hükmedilmesi, hukuki kesintinin gerçekleşmesi halinde ise ayrı ceza verilmesi gerektiği gözetilmeden, eksik inceleme ve yetersiz gerekçe ile yazılı şekilde hüküm kurulması”. (Lexpera)*

biçimindeki düzenlemenin ise yapı denetimi görevinin kötüye kullanılması suçunun tek bir kişiye karşı işlenmesi nedeniyle uygulanamayacağı düşüncesindeyiz.

Yapı denetimi görevinin kötüye kullanılması suçuyla imar kirliliğine neden olma suçu arasında da bir bağlantı olduğu düşünülebilir. TCK 184. maddede yer alan imar kirliliğine neden olma suçunda yapı ruhsatıyesi alınmadan veya ruhsata aykırı olarak bina yapılması ya da yaptırılması cezalandırılmaktadır. Özgü bir suç olan imar kirliliğine neden olma suçuna ilişkin düzenlemede sadece yapan veya yaptıran fail olarak nitelendirilirken gerekçeye göre kontrol ve denetim görevi yapan da fail olarak kabul edilmelidir^[69]. Ancak inşa faaliyetlerine kontrol ve denetim hizmeti veren kişilerin eylemleri, bina yapma veya yaptırma olarak nitelendirilemeyeceğinden, bu kişilerin fail olarak kabul edilmeleri mümkün değildir. Sözü edilen kişilerin eylemleri, 4708 sayılı Kanun m. 9 kapsamında değerlendirilmeli; söz konusu hükmün kapsamına girmeyen hâller bakımından ise, eylemin TCK m. 184(1) hükmüne yardım etme olarak nitelendirilip nitelendirilemeyeceği tartışma konusu yapılmalıdır^[70]. Peki iki suç tipinde unsur bakımından nasıl bir bağlantı bulunmaktadır? Yargıtay'a göre iki suç tipi arasında bir derece farkı vardır. Yargıtay bunu bir kararında şöyle ifade etmektedir: "...*yapı müteahhidinin 4708 sayılı Kanun'un 2. maddesinde belirtilen görevleri yerine getirmesi gerekir. Denetime konu imara aykırılıklar, yapı müteahhidi tarafından yapıldığına göre Kanun'un 9. maddesinde belirlenen yapı müteahhidinin cezai sorumluluğunun TCK'nın 184. maddesinde tanımlanan imar kirliliğine neden olma boyutuna varmayan imara aykırılıkları ...*".^[71] Yani Yargıtay'a göre imar kirliliğine neden olma boyutuna varmayan imara aykırılıklar 4708 sayılı Kanun kapsamında, yapı denetim görevinin kötüye kullanılması kapsamındadır.

Görevin gereklerine gerek icrai gerek ihmali biçimde aykırı hareket edilmesi sonucunda ölüm veya yaralanma neticelerinin gerçekleşmesi mümkündür.

[69] Ozan Ercan Taşkın, "Maddi ve Muhakeme Boyutuyla Çevre Ceza Hukukuna Dair Bazı Tespitler / Kısmi Öneriler", *Ceza Hukuku ve Kriminoloji Dergisi* 3, no: 1, (2015): 155.

[70] Abdulkaki Giynik, "İmar Kirliliğine Neden Olma Suçu", *Türkiye Barolar Birliği Dergisi* 134, (2018): 82.

[71] Yargıtay 4. CD, E. 2013/24871, K. 2014/21813, T. 16.6.2014 (Yılmaz, 709)

Özellikle ülkemizi etkileyen ve resmi rakamlara göre yaklaşık 50000 kişinin yaşamını yitirdiği deprem felaketindeki ölüm ve yaralanma neticeleriyle, madde kapsamındaki kişilerin görevlerini kötüye kullanmaları arasında bir nedensellik ilişkisinin bulunması durumunda bu neticelerden dolayı da taksirle ya da olası kastla öldürme suçlarından sorumluluk gündeme gelebilecektir.

F) İŞTİRAK

Yapı denetim görevinin kötüye kullanılması suçunun özgü suç olduğuna ve sadece maddede belirtilen kişilerin fail olabileceğine yukarıda değinilmişti. Bu durumda maddede yer alanların dışındaki kişilerin suçun faili olması mümkün olmamakla birlikte TCK 40(2). madde uyarınca bu kişilerin azmettiren ya da yardım eden olarak sorumlu tutulmaları mümkündür.

SONUÇ

Deprem kuşağında bulunan bir ülkede yapı inşasına ve denetimine dair kurallara, standartlara uyulmasının ne derece hayati önemde olduğunu ülkemizde gerçekleşen ve binlerce insanın yaşamına mal olan depremlerde görüyoruz. Depremleri engellemek mümkün olmasa bile etkilerini en aza indirebilecek teknik ve hukuki yöntemler pek çok ülkede uygulanmaktadır. Bir deprem esnasında nasıl davranılması gerektiği, deprem sonrasında arama kurtarma, iae yöntemleri depremin gerçekleşme anı ve sonrasıyla ilgiliyken, deprem öncesi için de önemli olan öncelikle yapıların dayanıklı olmasıdır. İşte bu depremlere dayanıklı yapıların yapılması da ilgili standartların açıkça ortaya konmasını ve hukuki anlamda da bu standartlara uyulmaması halinde sorumluluğun düzenlenmesini gerekli kılmaktadır.

Ülkemiz açısından bakıldığında yapı inşasına ve bu faaliyete katılan sùjelerle ilgili pek çok kanuni düzenlemenin, standardın olduğu ortadadır. Yapının inşası aşamasında ilgili kanun ve standartlara uygun yapıların ortaya çıkabilmesi için en önemli faaliyetin de denetim olduğu görölmektedir. Bu noktada 4708 sayılı Yapı Denetimi Hakkında Kanun'un uygulama kapsamı dahilindeki alanda büyük önem taşıdığı kuşkusuzdur. Ancak yapı denetimine dair bir kanunun varlığı ne kadar önemliyse bu Kanunun neleri içerdiği neleri içermediği ya da nasıl içerdiği de önemlidir. Yukarıda sadece Kanun'un 9. maddesindeki değişiklerin hikayesine yer verilmiştir. İlgili Kanun tıpkı ihale mevzuatı gibi defalarca değişikliğe uğramıştır. Bahsi geçen değişikliklerin hangi saiklerle ya da baskı gruplarının etkisiyle yapıldığı bu yazının konusunu oluşturmamaktadır. Ancak yapılan değişikliklerin hukuki anlamda sorunlar yaratabileceği muhakkaktır. İncelediğimiz 4708 sayılı Kanun'un yapı denetimi görevinin kötüye kullanılması suçu da yine yukarıda ifade ettiğimiz gibi özellikle son değişikliklerle hukuk dünyasında bir karmaşa yaratmaya gebedir.

Yapı Denetimi Hakkında Kanun, içeriğinde hem cezai sorumluluğa dair düzenlemeler hem de idari yaptırım uygulanmasını gerektiren hâlleri birlikte içerir. Bu biçimde bir birliktelik elbette makul görülebilir zira yapı denetim faaliyetini üstlenmiş tüzel kişiliklerin ya da kişilerin hem cezai hem de idari yaptırım anlamında sorumluluğu düzenlenebilir. Ancak 9. madde gibi bir ceza hukuku normunda suçun unsurlarının belirlenmesi konusunda idari yaptırım gerektiren ve birçoğu suç tipinde belirtilen fail olabilecek kişileri ilgilendirmeyen ihlallere atıf yapılması sorunludur. Bu noktada 9. maddenin

atıf yaptığı Kanun'un 2. ve bir labirent olarak nitelendirilmesinde sakınca olmayan 8. maddeleri gerek ifade gerekse formülasyon olarak gerçekten kafa karıştırıcıdır ve suç tipinde fail olarak belirtilen kişilerin hangi eylemlerinin cezalandırıldığı konusunda şüphe yaratmaya da müsaittir. Her ne kadar Anayasa Mahkemesi üyelerinin çoğunluğu aksi görüşte olsa da kanunilik ilkesi açısından ilgili düzenlemenin Anayasa'ya aykırılık teşkil ettiği düşüncesindeyiz. Özellikle suç tipinin unsurlarının belirginleşmesi amacıyla yapıldığı söylenen son değişiklik bu amaca hizmet etmekten de uzaktır. Kanaatimizce yapı denetimi gibi önemli bir hususta yapılması gereken; denetim sürecinde yer alan sùjelerin hepsinin görev ve sorumluluklarının açıkça ayrı ayrı belirtilmesi, görev ve sorumluluklara aykırı davranışların da neler olduğunun yine açıkça ortaya konmasıdır. Bunun böyle yapılmaması durumunda, kanunilik ilkesi gereği bazı suç faillerinin cezalandırılmaması sorunuyla karşılaşılması muhtemeldir.

KAYNAKÇA

- Altıparmak, Cüneyd. “Yapı Denetim Görevini Kötüye Kullanma Suçu.” *Terazi Hukuk Dergisi* 13, no. 138, (Şubat 2018): 72-84.
- Duman, İlker Hasan. *İnşaat Hukuku*. Ankara: Seçkin Yayınevi, 2022.
- Giynik, Abdulbaki. “İmar Kirliliğine Neden Olma Suçu.” *Türkiye Barolar Birliği Dergisi* 134, (2018): 71-114.
- Kaplan, Mahmut. “Yapı Denetim Görevlilerinin Meydana Gelen Ölüm ve Yaralanmalardan Kaynaklı Cezai Sorumluluğu.” (bildiri tam metin, Ulusal ve Uluslararası Yargı Kararları Işığında Deprem Hukuku Uluslararası Sempozyumu Bildiriler Kitabı, İstanbul 24-25 Mayıs 2021.
- Kartal, Pınar Memiş. “Görevi Kötüye Kullanma Suçu (TCK 257).” *Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi, Prof. Dr. Nur Centel’e Armağan* 19, (2013): 1373-1396.
- Koca, Mahmut ve Üzülmez, İlhan. *Türk Ceza Hukuku Özel Hükümler*. Ankara: Adalet Yayınevi, 2015.
- Koçoğlu, Yiğit Gökçehan. *Görevi Kötüye Kullanma Suçu*. Ankara: Seçkin Yayınevi, 2021.
- Öntan, Yaprak. *Ceza Hukukunda Davranış ve Netice*. Ankara: Seçkin Yayınevi, 2021.
- Özbudak, Coşkun. “Tehlike Suçu-Zarar Suçu Ayrımı Bakımından 4708 sayılı Yapı Denetimi Hakkında Kanunda Düzenlenen Görevi Kötüye Kullanma Suçu.” *Terazi Hukuk Dergisi* 14, no. 157 (Eylül 2019): 1827-1831.
- Özgenç, İzzet. *Türk Ceza Hukuku Genel Hükümler*. Ankara: Seçkin Yayınevi, 2016.
- Özgenç, İzzet. “Bilgi notu: 4708 Sayılı Yapı Denetimi Hakkında Kanunun Ceza Hükümlerine İlişkin Değerlendirme.” erişim 23 Mart 2023. <https://izzetozgenc.com/data/contents/4708-sayili-yapi-denetimi-hakkinda-kanunun-ceza-hukumlerine-iliskin-degerlendirme.pdf>.
- Öztürk, Bahri ve Erdem, Mustafa Ruhan. *Uygulamalı Ceza Hukuku ve Güvenlik Tedbirleri Hukuku*. Ankara: Seçkin Yayınevi, 2022.

Savaş, Taner ve Mandev, M. Barış. *Yapı Denetim Hukuku*. İstanbul: Legal Yayınevi, 2018.

Sevük, Handan Yokuş. “Görevi Kötüye Kullanma Suçu (TCK 257).” *Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 23, no. 39 (2018): 257-316.

Taşkın, Ozan Ercan. “Maddi ve Muhakeme Boyutuyla Çevre Ceza Hukukuna Dair Bazı Tespitler / Kısmi Öneriler.” *Ceza Hukuku ve Kriminoloji Dergisi* 3, no: 1, (2015): 119-166.

Toroslu, Nevzat. *Cürümlerin Tasnifi Bakımından Suçun Hukuki Konusu*. Tıpkı Bası, Ankara: Savaş Yayınevi, 2019.

Ünver, Yener. “Ceza Hukukunda Hukuksal Değer.” *Hukuk Felsefesi ve Sosyolojisi Arkivi*, 8. Kitap, çev. Barış Erman, (2003) 113-119.

Yılmaz, Halil. *Yapı Denetim Şirketlerinin Hukuki ve Cezai Sorumluluğu*. Ankara: Adalet Yayınevi, 2022.

Zeyrek, İlker. *İdare Hukuku Açısından Yapı Denetimi*. Ankara: Seçkin Yayınevi, 2020.

Afet Yönetiminde Pozitif Yükümlülüklerin Kapsamı ve Toplumsal Cinsiyet Eşitliği Eksenli Özel Önlemlerin Değerlendirilmesi

Zülfiye YILMAZ YAMAÇ*

Bu makale hakem incelemesinden geçmiştir ve TÜBİTAK–ULAKBİM Veri Tabanında indekslenmektedir.

* Dr. Öğr. Üyesi, Bilkent Üniversitesi Hukuk Fakültesi Anayasa Hukuku Anabilim Dalı, zulfiye.yilmaz@bilkent.edu.tr, **ORCID:** 0000-0001-9568-6372

Makale geliş tarihi: 31 Mart 2023 **Makale kabul tarihi:** 15 Ağustos 2023

Atıf önerisi: Yılmaz Yamaç, Zülfiye. “Afet Yönetiminde Pozitif Yükümlülüklerin Kapsamı ve Toplumsal Cinsiyet Eşitliği Eksenli Özel Önlemlerin Değerlendirilmesi.” *Ankara Barosu Dergisi* 81, (Deprem Özel Sayısı-I Kamu Hukuku Ekim 2023): 441-465. **DOI:** 10.30915/abd.1380973

AFET YÖNETİMİNDE POZİTİF YÜKÜMLÜLÜKLERİN KAPSAMI VE TOPLUMSAL CİNSİYET EŞİTLİĞİ EKSENLİ ÖZEL ÖNLEMLERİN DEĞERLENDİRİLMESİ

ÖZ

Afetler meydana geldiği alanlarda farklı hak ihlallerine yol açabilmektedir. Afet öncesinde süregelen eşitsizlikler, afetin meydana getirdiği zararın ağırlaşmasına neden olabilmektedir. Yapısallaşmış eşitsizlik durumu öte yandan haklara eşit erişimin zorlaşmasına ve insan hakları ihlali olarak toplumsal cinsiyet temelli şiddetin derinleşmesine zemin hazırlamaktadır. Bu nedenle afet yönetimi, toplumsal cinsiyet eşitliğini dikkate alan bütüncül yaklaşımı gerektirmektedir. Bu çalışmada, afet yönetimine toplumsal cinsiyet eşitliği yaklaşımı, uluslararası insan hakları hukukundan kaynaklanan pozitif yükümlülükler ışığında ele alınacaktır.

Anahtar Kelimeler:

afet yönetimi

pozitif yükümlülükler

toplumsal cinsiyet eşitliği

şiddet

insan hakları

THE SCOPE OF POSITIVE OBLIGATIONS IN DISASTER MANAGEMENT AND ASSESSMENT OF SPECIAL MEASURES RELATED TO GENDER EQUALITY

ABSTRACT

Disasters may cause different violations of rights in the areas they occur. Ongoing pre-disaster inequalities might exacerbate the damage in the event of a disaster. The state of structuralized inequality, on the other hand, might result in deepening of gender-based violence as a human rights violation along with inability to enjoy equal protection of law which embodies inequality in the access to justice. Therefore, disaster management requires an integrative approach for gender equality. Within this article, gender equality aspect of disaster management will be discussed in the light of positive obligations arising from international human right law.

Keywords:

Disaster management

positive obligations

gender equality

violence

human rights

GİRİŞ

6 Şubat 2023'te meydana gelen ve Türkiye'deki on bir ilde yıkıcı sonuçlara neden olan deprem; insan, malvarlığı, çevre, kültür ve tabiat varlıkları ile hayvanları da içeren, yoğun kayıplara neden olmuştur. Bir doğa olayı olarak depremin afete dönüşmesi ve şiddetinin yarattığı tahribat bilançosunun ağırlaşması; bilimsel-teknik önlemlerdeki eksiklikler yanında, kamu yönetiminde hukuk devleti ve hesap verebilirlik ilkelerinin gördüğü zarar ile doğrudan bağlantılıdır. Tarihsel güç ilişkilerinin yansıması olan toplumsal cinsiyet eşitsizliği; doğal, insan ya da teknoloji kaynaklı afetlerde daha da derinleşmektedir. Zira olağan dönemde maddi eşitliğe erişmek için özel geçici ya da sürekli önlemleri gerektiren toplumsal cinsiyet eşitsizliği, afet durumunda ortaya çıkabilen fiziksel, ekonomik, psikolojik şiddet pratikleri nedeniyle, haklara erişim önünde bir engel olan fiili ya da hukuki kırılganlık halini güçlendirmektedir.

Bu çalışma kapsamında benimsenen toplumsal cinsiyet yaklaşımı; kadınlık ve erkeklik rollerinin toplumsal olarak kurgulandığını, rollerin yansıması olan sorumluluk ya da varlık biçimlerinin biyolojinin ve doğanın bir gereği değil; tarihsel, sınıfsal, toplumsal, kültürel ya da coğrafi koşulların ve yapı-sallaşmış eşitsiz güç ilişkilerinin sonucu olarak suni olarak tanımlandığını dikkate almaktadır.^[1] Toplumsal cinsiyet; doğumda belirlenmiş biyolojik ikili cinsiyet rejimi dışında bırakılan cinsiyet kimlikleri ve heteronormativite dışında kabul edilen cinsel yönelimler bakımından öngörülen rol ve davranış biçimlerini de kapsamaktadır. Maddi eşitlik anlayışını gerektiren toplum cinsiyet temelli eşitlik bu dinamikleri dikkate alan politikaları gerektirir. Öte yandan bu çalışma kapsamında yer verilen uluslararası hukuk belgelerinde ve içtihadta, afet yönetiminde kapsayıcı bir toplumsal cinsiyet eşitliği yaklaşımının henüz olgunlaşmadığını da baştan not düşmek gerekir.

Bütüncül bir yaklaşımı gerektiren teknik afet yönetiminin aşamaları, insan haklarının korunması ve gerçekleştirilmesi amacına yönelik pozitif yükümlülüklerin kapsamının tespiti bakımından hukukçular açısından da yol göstericidir. Bu makalede, uluslararası hukuk ve denetim mekanizmalarının güncel içtihadı ışığında, afet yönetimindeki pozitif yükümlülüklerinin

[1] “General Recommendation No. 35 on Gender-based Violence Against Women, Updating General Recommendation No. 19,” CEDAW, 2017; Kadına Yönelik Şiddet ve Aile İçi Şiddetin Önlenmesi ve Bunlarla Mücadeleye Dair Avrupa Konseyi Sözleşmesi, 2011, m.3.

toplumsal cinsiyet alanındaki görünümünün aktarılması ve sonuç bölümünde Türkiye özelinde değerlendirmelere yer verilmesi amaçlanmaktadır.

I. AFET YÖNETİMİNDE POZİTİF YÜKÜMLÜLÜKLER VE TOPLUMSAL CİNSİYETE DUYARLI YAKLAŞIMIN GEREĞİ

Devletlerin hak ve özgürlükler bağlamında sorumluluk alanı; haklara saygı, bunları koruma ve gerçekleştirme yükümlülüğü bağlamında negatif ve pozitif yükümlülükler olarak gündeme gelmektedir.^[2] Öte yandan hakların bütünselliği ve birbiriyle ilişkisi^[3] ile insan hakları denetim mekanizmalarının hakların yaşayan özünün korunması bağlamında genişlettiği koruma kalkanı, negatif ve pozitif yükümlülükler alanını bütüncül değerlendirmeyi zorunlu kılmaktadır. Afetler söz konusu olduğunda ise kamu gücünden beklenen pozitif yükümlülükler, tehlike yaratan bir durum nedeniyle hakların korunmasına yönelik alınması gereken maddi ve usuli tedbirleri ifade etmektedir.^[4]

Afet yönetiminin teknik aşamalarının hazırlık, müdahale ve rehabilitasyon etaplarından oluştuğu kabul edilmektedir.^[5] Hazırlık aşaması, farklı afet türleri açısından özelleştirilebilmekle birlikte; potansiyel risklerin tespiti, zararın azaltılması ve nihayet yıkımın önlenmesini içeren bir dizi önlemleri gerektiren pozitif yükümlülükler alanından oluşmaktadır. Kentsel planlama, imar düzenlemeleri, yapı denetimi, iş güvenliği, çevre ve halk sağlığı, kültür varlıklarının korunması amacıyla kamu hizmeti ve kolluk faaliyetleri yanında afet eksenli politikalar gerektiren bütünleşik afet yönetimi; merkezden ve yerinden yönetim esasına dayalı olarak faaliyet gösteren kamu idarelerinin hazırlık aşamasından itibaren sürekli ve işbirliği içerisinde hareket etmesini beklemektedir. Deprem risk haritalarının oluşturulması ve risk azaltma

[2] Jean-François Akandji-Kombe, *Positive obligations under the European Convention on Human Rights* (Belçika:Council of Europe, 2007).

[3] Vienna Declaration and Programme of Action, Birleşmiş Milletler, 1993.

[4] Silva Venier, "Positive Obligations under Human Rights Law to Protect against CBRN Risks," içinde *International Law and Chemical, Biological, Radio-Nuclear (CBRN) Events: Towards an All-Hazards Approach*, ed. Andreas de Guttry, Micaela Frulli, Federico Casolari, and Ludovica Poli (Leiden: Brill, 2022), 481-500.

[5] Sümeyye Kahraman, Erkan Polat, Burak Korkmazıyürek, "Afet Yönetim Döngüsündeki Temel Kavramlar," *Avrasya Terim Dergisi* 9, no.3 (2021): 7-14.

planlarının yapılması; riskli binaların tespiti, güçlendirme, tahliye, yıkım ve yeniden inşası; afet riskine karşı sigortalama gibi tedbirler, pozitif yükümlülüklerin maddi alanına dahil önleme tedbirleridir.^[6] Afet yönetiminde kamu idareleri yanında üçüncü kişilerin sorumluluğu da gündeme gelebildiğinden, insan haklarının yatay etkisinden^[7] kaynaklı önlemleri de bu başlığa dahil etmek gerekecektir.

Pozitif yükümlülükler bağlamında hazırlık aşamasında gündeme gelen bir diğer maddi boyut, halkın potansiyel tehlikeler bakımından bilinçlendirilmesi ve önlem almaları için haberdar edilmesidir. Toplumsal cinsiyet temelli eşitsizlikler bu aşamadan itibaren, afet yönetimine katılım hakları temelinde somutlaşmaya başlamaktadır.

Afet halinde müdahale ve müdahaleden sonra ilgili alanın ve öznelere iyileştirilmesi/rehabilitasyonu; kişilerin kurtarılması ve yaşam hakkı, gömülme hakkı, barınma/konut, sağlık, şiddetin her türüne karşı güvenlik, sosyal yardım sistemi, çevre ve hayvanların korunması, etkili başvuru hakkı gibi ve bunlarla sınırlı olmayan birçok hak ve özgürlükle ilgili kısa, orta ve uzun vadeli pozitif yükümlülükleri beraberinde getirmektedir.

Birleşmiş Milletler Kalkınma Programının (“BM/UNDP”) verilerine göre, afetler meydana geldikleri alanda herkesi etkilemekle birlikte, kadınlar ve çocukların afetlerden zarar görme ve ölme oranı erkeklere kıyasla on dört kat fazladır.^[8] Meydana gelen zarar; patriyarkal değerler sisteminin yarattığı tarihsel- kurumsallaşmış ayrımcılık çerçevesini derinleştirebildiği gibi, bir ayrımcılık ve kötü muamele biçimi olarak şiddetin etkisini arttırabilmektedir. Fiziksel, ekonomik, ruhsal, dijital biçimleri olan güncel şiddet olgusu ise hak ve özgürlüklere erişimin önünde temel sorundur. Kadınlara Karşı Ayrımcılığın Önlenmesi Komitesinin (“CEDAW/CEDAW Komitesi”) 35 Numaralı Tavsiye Kararı, afetleri toplumsal cinsiyet temelli şiddetin nedenleri

[6] Bilkent Üniversitesi İnsan Hakları Merkezi, *10 İlde Deprem Nedeniyle Gündeme Gelen Hak İhlallerinin Giderilmesi İçin Anayasa ve İdare Hukuku Kapsamında Sorumluluk*, (Ankara: Şubat 2023), 19-32.

[7] Lane Lottie, “The Horizontal Effect of International Human Rights Law in Practice,” *European Journal of Comparative Law and Governance* 5, no.1 (2018): 5-88.

[8] “Gender and Disasters,” UNDP, erişim 16 Ağustos 2023, <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/latinamerica/7Disaster-Risk-Reduction—Gender.pdf>.

arasında saymaktadır (Para. 14).^[9] Bu bağlamda afetlerde toplumsal cinsiyete kör bir şekli eşitlik yaklaşımı yerine, maddi eşitlikçi kamu ve hukuk politikaları zorunludur.

Günümüzde antroposenik aktivitenin yoğunluğu ve neoliberal politikaların doğa üzerinde yarattığı tahribatın ekokırımı dönüşmesi nedeniyle, deprem gibi temel olarak doğal afet kategorisinde yer alan olaylar, insan kaynaklı afete dönüşmektedir. Bu nedenle de sorumluluğun kusur sorumluluğu ekseninde değerlendirilmesi anlayışı^[10] hakimdir. Ekolojik tahribatın toplumsal cinsiyet eşitsizliği ile bütünleştiği ve hatta benzer dinamiklere tabi kılındığı noktada ise kesişimsel, hegemonik bir rejim karşımıza çıkmaktadır.

Doğa-insan arasında yaratılan düalizmin çıktısı olan ekolojik yarık^[11] ile kadının doğaya ait kılınması ve ikincil konumuna dair tarihsel yaklaşım, doğa ile kadının patriyarkal kültür, iktisat ve hukuk düzeninde hiyerarşilere tabi kılınmasını ve uğranılan zararın da ikincil olarak değerlendirilmesi sonucunu doğurmaktadır. Bu nedenle doğa ve toplumsal cinsiyet odaklı yıkımın arka planında yer alan baskı, sömürü, yabancılaşma pratiklerinin^[12] ortaya çıkardığı eşitsizliğin afet halinde yapıbozumu ve onarımı zorlaşmaktadır.

Ekosistemsel dengeler ve toplumsal cinsiyet eşitsizliğini birlikte gören afet yönetim hukukunu ancak 1990 sonrasındaki belgelerde görmekteyiz. Yoksul ülkelerdeki dezavantajlı grupların ve kadınların afet yönetiminde güçlendirilmesine dair ilk yumuşak hukuk (“soft law”) belgesi, 1994 tarihli BM Yokohoma Strateji ve Eylem Planıdır.^[13] Afet risk azaltma stratejileri, erken uyarı sistemleri, eğitim ve bilginin yönetimi dahil afet yönetimindeki karar alma süreçlerine toplumsal cinsiyet perspektifinin dahil edilmesi ise BM Hyogo Çerçeve Belgesi^[14] ile mümkün olmuştur. Afet risklerinin

[9] “General Recommendation No. 35,” CEDAW, 2017.

[10] Danıştay 6. Daire, E. 2002/549, K. 2004/2628, 27.04.2004.

[11] John Bellamy Foster, Brett Clark, Richard York, *The Ecological Rift: Capitalisms War on the Earth*, (New York: NYU Press, 2010).

[12] Val Plumwood, *Feminism and the Mastery of Nature*, (New York: Routledge, 1983), 19-40.

[13] “Yokohama Strategy and Plan of Action for a Safer World,” UN, 23/05/1994.

[14] “Report of the World Conference on Disaster Reduction,” UN, 18-22/01/2005.

azaltılmasına dair BM Sendai Çerçeve Belgesi ise 2015-2030 arasında uluslararası, ulusal ve yerel düzeydeki afet yönetimi politikalarında aşamaları somutlaştırmıştır. Belge; afet riskinin grup ve bireyler üzerinde yaratabileceği kırılabilirlik, kapasite sorunu ve çevre üzerindeki etkisinin doğru analiz edilmesini; ekonomik, sosyal, sağlık ve kültür alanlarında dayanıklılık ekseninde kamu ve özel sektör politikaları oluşturmayı; etkili kurtarma ve rehabilitasyon ile hazırlıktan yeniden inşaya kadar olan süreçte kadınların ve engellilerin toplumsal cinsiyet adaleti (“gender-equitable”) ve evrensel erişilebilirlik (“universally accessible”) ilkeleri ekseninde sürece dahil edilmesini salık vermektedir.^[15] Sendai metni, toplumsal cinsiyet eşitliğine bütüncül yaklaşımı öne çıkaran uluslararası insan hakları hukuku belgelerinin pozitif yükümlülükler kapsamında özel önlemler terminolojisi ile afet yönetimi arasında köprü kurmaya yardımcıdır. Bir sonraki bölümde denetimde bu bağı örnek kararlar ışığında somutlaştıracaktır.

II. İNSAN HAKLARI HUKUKUNDA AFET YÖNETİMİ

Çalışmanın bu kısmında, deprem ve diğer afet türlerinde öncelikle ihlali gündeme gelen yaşam, sağlık ve çevre hakkı ekseninde eşitlik politikalarının uluslararası hukuk mevzuatına yansıdığını; afetlerden kaynaklanan hak ihlali iddialarının denetim mekanizmaları önüne taşındığını görmek mümkün olacaktır. BM sözleşmeleri ve bunların uygulamasında afet-toplumsal cinsiyet eşitliği ilişkisi ilk uğraşımız olacaktır. Ardından Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (“AİHM”) kararlarında, toplumsal cinsiyet temelli şiddete karşı pozitif önlemlerin afet yönetimi alanına aktarılabilir boyutlarına değineceğiz.

A) BİRLEŞMİŞ MİLLETLER İNSAN HAKLARI SİSTEMİNDE TOPLUMSAL CİNSİYET VE AFET YÖNETİMİ BAĞI

Belirtmek gerekir ki; Türkiye'nin de taraf olduğu BM Engelli Haklarına İlişkin Sözleşme, doğal afetlerde koruma ve güvenlik önlemlerine dair açık pozitif yükümlülük getiren (m.11) yegane sert hukuk metni olarak karşımıza çıkmaktadır. Toplumsal yaşama eşit katılım önünde bariyer olabilen engellilik hali, afet öncesi ve sonrası bakımından özel tedbirleri gerektirmektedir. İnsan

[15] “Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015- 2030,” UN, 14-18 Mart 2015.

Hakları Yüksek Komiserinin ilgili maddeye ilişkin 2015 raporunda^[16] afet öncesinde makul düzenleme (“reasonable accomodation”) ilkesi doğrultusunda, engellilik kategorilerine uygun acil uyarı sistemleri geliştirilmesine, afet sonrasında ise evrensel tasarım (“universal design”) ilkesine uygun barınma, eğitim ve yeniden inşa gereklerine vurgu vardır. Afet yönetiminde toplumsal cinsiyet ve engellilik durumunu göz ardı etmek ise katmerli şiddet ve ayrımcılık nedeni olarak not edilmiştir.

BM Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Komitesinin 14 Numaralı Genel Yorumu^[17] sağlık hakkı temelinde pozitif yükümlülükler kapsamında, hakka erişimde kabul edilebilir standartları belirlerken; toplumsal cinsiyet ve yaşam döngüsü gerekliliklerine vurgu yaptığı gibi, acil tıbbi yardım sistemlerinin kurulmasını afet müdahale ve yardım aşamalarının zorunlu unsuru olarak tanımlamaktadır. BM İnsan Hakları Komitesi, 2019 tarihli yaşam hakkına ilişkin 36 Numaralı Genel Yorumu^[18] ile, daha önce bu hakka ilişkin kurulan çerçeveyi afet yönetimi ve toplumsal cinsiyet bağına doğru genişletmiştir. Çevresel tahribat, iklim krizi ve sürdürülebilir olmayan kalkınma politikalarının mevcut gelecek nesillerin yaşam hakkına karşı en önemli sorun olduğunu vurgulayan belge, afet planlarının hazırlanması aşamasında kamusal bilgiye erişim yanında, yaşam hakkının gerektirdiği maddi ve usuli pozitif yükümlülükler kapsamında toplumsal cinsiyet ekseninde özel önlemlere vurgu yapmaktadır. Şiddete karşı gece-gündüz işleyecek bir kolluk desteği, kimlik ve aidiyetleri nedeniyle çoklu ayrımcılık pratiklerine maruz kalma tehlikesinde olanların korunması için acil ve etkili koruma mekanizmalarının oluşturulması bu kapsamda sayılmıştır.

Kadınlara Karşı Her Türlü Ayrımcılığın Önlenmesi Sözleşmesi (“CEDAW/ Sözleşme”)nin, maddi eşitlik bakımından geçici özel önlemlere dair düzenlemesi (m. 4) yanında, kamusal yaşama katılım (m. 7 ve 8), çalışma yaşamında

[16] “Thematic Study on the Rights of Persons with Disabilities under Article 11 of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities, on Situations of Risk and Humanitarian Emergencies,” UN Human Rights Council, A/HRC/31/30, 30.11.2015.

[17] “General Comment No. 14: The Right to the Highest Attainable Standard of Health (Art. 12),” CESCR, 2019, Para.16.

[18] “General Comment No. 36 Article 6: Right to Life,” UN Human Rights Committee, 2019.

fırsat eşitliği (m. 11), yeterli ve gerekli beslenmeyi güvenceleyen bir sağlık hakkı (m. 12) konumuzla bağlantılıdır. Sözleşmenin kentsel ve kırsal alanda yaşayan kadınlar ve kız çocukları bakımından kalkınma planları dahil tüm planlama süreçlerinde özel tedbirlere gönderme yapan düzenlemeleri (m. 14) de afet planlamasında yol göstericidir. Eğitim kamu hizmetinin teknik alanda uzmanlıkların güçlendirilmesine yönelik planlanması, tarım kredilerine erişim, kooperatifleşme yoluyla iş imkanlarının artırılması, yerleşim alanlarının tespitinde eşitlik yükümlülüklerinin gözetilmesi ile barınma, elektrik, su ve iletişim teknolojilerine erişimde uygun koşulların yaratılması ilgili maddedeki özel önlemler kapsamındadır. Deprem bölgesindeki kentsel ve kırsal alanda yaşayan öznelerin haklara erişiminde bu sözleşme mevcut durumda oldukça işlevsel olabilecektir.

CEDAW Komitesinin 37(2018) numaralı tavsiye kararı^[19] ise iklim krizinden kaynaklı ya da diğer afetlerde toplumsal cinsiyet eşitliğinin gereklerini konu edinmiştir. Afetlerin toplumsal cinsiyet kaynaklı kalıp yargıları tetiklediğini ve bu nedenle gerekli yaşamsal ihtiyaçlara erişim yanında, yaşam üzerinde karar verme özerkliğini engellediğini belirten rapor, kötü afet yönetimini bu gruba mensup kişilerin kendi kaderini tayin hakkı önünde engel olarak görmektedir. Belgede; kadınlar ve çocuklar başta olmak üzere dezavantajlı gruplar için gündeme gelebilen kırılabilirlik (“vulnerability”) durumu bakımından; olumsuz stereotipleri ifade eden bir kavram olarak düşünülmemesi uyarısı vardır. Haliyle kırılabilirlik toplumsal cinsiyet temelinde fiziki, ekonomik, bilgisayar ve diğer kapasite sorunlarına gönderme yapan bir kavram olmaktan ziyade, insan hakları ve özelde eşitlik hukuku alanına kazandırılmış bir koruma ve sorumluluk kalkanı ve afetten zarar görebilirlik ekseninde tanımlanmalıdır. Zira günümüzde popüler bir nosyona dönüşen ve kentlere, yönetimlere ve sistemlere dair beklentiyi ifade eden dirençlilik (“resilience”) kavramı karşısında öznelere atfedilen kırılabilirlik, yeni bir düalizm ve hiyerarşiyi doğurabilecek kapasitededir. Şu unutulmamalıdır: afet halinde kırılabilirliği yaratan, kamu gücü kullanan makamlar ile üçüncü kişilerden kaynaklı tarihsel ve güncel ayrımcılık çerçevesi ile afet yönetimindeki ihmallerdir. Bu nedenle kırılabilirlik değerlendirmesi, CEDAW Komitesine göre; süregelen dolaylı ayrımcılık pratikleri ya da akut subjektif hak ihlallerini dikkate alan, haklara/adalete erişimde özel tedbirleri gerektiren bir

[19] “General Recommendation No.37 (2018) on Gender-related Dimensions of Disaster Risk Reduction in a Changing Climate,” CEDAW, 13/03/2018.

maddi içeriğe sahiptir ve yokluğunda pozitif yükümlülüklerin ihlali yanında, mağdurlaştırma gibi yeni ayrımcılık biçimlerine de neden olabilecektir.^[20]

Denetim mekanizmaları önünde dile getirilen bireysel şikayetler incelendiğinde ise; afet öncesi ve sonrasında maddi pozitif önlemler noktasında devletlerin afet yönetimi politikalarının yerindeliliğini denetlemekten imtina halinin söz konusu olduğunu söyleyebiliriz. Örneğin BM İnsan Hakları Komitesi önüne gelen ve aralarında kadınların bulunduğu kırk iki Sri Lanka vatandaşının başvurusunda^[21] Tsunami sonrasında ekonomik kayıplara uğrayan bölgede kalkınmanın sağlanması amacıyla hazırlanan yol projesi nedeniyle, evlerinden ve topraklarından edilen kişilerin sağlıklı çevrede yaşama hakkı, proje süreçlerine katılma ve nihayet süreç hakkında bilgiye erişim haklarının ihlal edildiği iddiaları gündeme gelmiştir. Komite, mülkiyet hakkı kayıplarının düzenli aralıklarla tazmin edilmesini yaşanan mağduriyetin giderilmesi bakımından yeterli görmüştür. Ayrık görüş yazan iki üye, Medeni, Siyasi ve Kültürel Haklar Sözleşmesindeki kişilerin yaşayacakları yeri seçme hakkı (m. 12) ile özel yaşam hakkını (m. 17) birlikte yorumlamış ve evin korunması hakkı bakımından herkesin hukukun korumasından eşit yararlandırılmadığı ayrımcılık durumuna dikkat çekmiştir.

İnsan Hakları Komitesi *Yashar Agazade/Azərbaycan* kararında^[22] 20.000 evin etkilendiği sel olayından sonra, hasarın giderilmesi amacıyla oluşturulan fondan yapılan yardımların dağıtılma esaslarına dair Bakanlar Kurulundan istenen bilginin cevapsız bırakılması, ifade hürriyeti kapsamında kamusal bilgiye erişim hakkının ihlalini doğurmuştur.

Geçmişte meydana gelen ya da yakın gelecekte meydana gelmesi bilimsel olarak raporlanmış doğal afetler nedeniyle Avrupa ülkelerine göç etmiş kişilerin geri gönderilmesi kararlarına dair şikayetler afetlerin yerinden edilme boyutuna dikkat çekmektedir. Örnek kararlarda, prosedürel güvenceler sağlandığı sürece ülkelerin takdir yetkisine müdahale edilmemesi^[23] bir eğilimdir. Bu doğrultuda İnsan Hakları Komitesinin *Teitiota/Yeni Zelanda*

[20] CEDAW, *A.F./İtalya*, K.T. 20/07/2022, s.13.

[21] CCPR, *Susila Malani Dahanayake and 41 Other Sri Lankan Citizens/Sri Lanka*, K.T.25/07/2006, s.13.

[22] CCPR, *Yashar Agazade/Azərbaycan*, K.T. 24/07/2019, s.5.

[23] CAT, *M. C. M. V. F. Ve diğeri/İsveç*, K.T.14/11/2005.

kararı^[24] ile CEDAW Komitesinin *E. W./Danimarka* kararı^[25] anılmalıdır. Teitiota kararında, iklim krizi ve küresel ısınmanın etkisiyle yaşam alanları ve toprakları sular altında kalan ve içme suyuna erişim dahil temel ihtiyaçlarını gidermede sorunlar yaşayan bir ailenin iklim mülteciliği statüsü başvurusu ve geri gönderilme halinde yaşam hakkı ihlaline uğrama savları kabul görmemiştir. Komite; doğal afetler ya da iklim krizi nedeniyle meydana gelen afetlerin, onurlu yaşam hakkının ihlaline yol açabileceğini kabul etmektedir. Fakat dönülecek ülkedeki herkes bakımından bu riskin var olduğunu, uluslararası toplum ile devletlerin önlem niteliğindeki dirençlilik politikalarının haklara erişimde kırılma riskini azaltabileceği beklentisi üstün gelmiştir.

Moğolistan'da 1996'da meydana gelen depremde evini kaybeden E.W.'nin bir dizi olay sonrasında Danimarka'ya iltica süreci, toplumsal cinsiyet temelli şiddetin afet halinde görünümünü betimlemektedir. E.W., bir azınlık grubuna mensup kocasının kamu idareleri ile çatışması nedeniyle dolayısıyla ayrımcılık yanında farklı şiddet ve ayrımcılık biçimlerine maruz kalmıştır. Zarar gören arazi üzerindeki mülkiyet haklarının deprem sonrası yeniden tesisine ilişkin yerel ve bölgesel makamlara yapılan başvurular, kocanın dövülmesi ve ardından öldüğünün bildirilmesi ile sonuçlanmıştır. Okuma yazması olmayan E.W., yaklaşık on bir yıl süren süreçte; yiyecek, barınma gibi yaşamsal ihtiyaçlara erişim sorunları yanında kamu görevlileri ile yaşadığı yerdeki hakim konumdaki kişilerin toplu tecavüzüne uğramıştır. 2007'de kocasının aslında ölmediğini ve tutsak olduğunu öğrenen başvurucu ile bir araya geldiği kocası, yasadışı yollarla Danimarka'ya gitmiştir. Danimarka makamlarının, E.W.'nin, geri gönderilmesi halinde cinsel şiddete uğrayacağına dair beyanlarını değerlendirirken makul özen yükümlülüğünü yerine getirdiğine hükmeden Komite, başvurucunun Çin'de yaşayan kardeşi ve yeğenlerinin ailevi desteği ile kırılma durumunun onarabileceğini belirtmiştir. Patriyarkal yapıları onarıcı ve dönüştürücü adalet bakımından çözüm olarak sunan bu yorum öte yandan, eşitliğin önünde bariyer olabilen gelenek ve kalıp yargıları dönüştürmeyi hedefleyen CEDAW sözleşmesinin amacı ile çelişki içindedir (m. 5).

[24] CCPR, *Ioane Teitiota/Yeni Zelanda*, K.T.24/09/2019, s.12.

[25] CEDAW, *E. W./Danimarka*, K.T.28/02/2017, s.14.

B) AİHM KARARLARINDA ÇEVRESEL TAHRİBAT, TOPLUMSAL CİNSİYET VE AFET BAĞI

Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin (“AİHS”) 1. maddesi, Sözleşme düzeninin koruduğu hak ve özgürlükleri güvence altına almak konusunda taraf devletlere açık ödev yüklemektedir. Bu korumanın, maddi ve usuli süreklilik içerisinde etkili olması ise Sözleşmenin yaşayan bir belge^[26] niteliğinin yansıması olarak, hakların teorik ya da farazi (“theoretical or illusory”) olarak değil; uygulanabilir ve etkin (“practical and effective”) yöntemlerle korunmasını gerektirmektedir.^[27] Nitekim, *Selmouni/Fransa*^[28] kararında belirtildiği şekliyle, hak ve özgürlüklerin yaşayan doğası; istisnasız ve dirençli bir koruma sisteminin kurulmasını ve ihlal iddialarının ciddiyetle araştırılmasını zorunlu kılmaktadır.

AİHM önünde; çevre tahribatı, afetler ile küresel ısınma nedeniyle gündeme gelen hak ihlallerinde; yaşam hakkı (m. 2), kötü muamele yasağı (m. 3), özel yaşam ve aile yaşamının korunması hakkı (m. 8), adil yargılanma hakkı (m. 6), etkili başvuru hakkı (m. 13), mülkiyet (P1-1) ve yerleşme ve seyahat hürriyeti (P4-2) gibi hak ve özgürlüklerin ihlali iddialarına rastlamak mümkündür. Mahkemenin özellikle çevresel bozulmadan etkilenen onurlu yaşam hakkı ve kötü muamele yasağı ile diğer haklar arasında kurduğu bağlantı, afet politikaları alanında önemli bir koruma kalkanı oluşturma potansiyeline sahiptir. İstisnası olmayan *jus cogens* kuralı olarak kötü muamele yasağı ile istisnaları sınırlı yaşam hakkı koruması; çevresel kamu politikaları nedeniyle hakların sınırlandırılmasında takdir yetkisinin daralmasına neden olduğu için maddi ve usuli pozitif yükümlülükler alanının genişlemesine imkan sağlamaktadır.

[26] AİHM, *Tyrer/BK*, B.N.5856/72, K.T. 25/04/1978.

[27] Daniel Rietiker, “The Principle of “Effectiveness” in the Recent Jurisprudence of the European Court of Human Rights: Its Different Dimensions and Its Consistency with Public International Law- No Need for the Concept of Treaty Sui Generis,” *Nordic Journal of International Law* 79 (2010); 245-277.

[28] AİHM, *Selmouni/Fransa*, B.N.25803/94, K.T.28/07/1999, Para.101.

MAKEMLİ

Mahkemenin *Öneryıldız/Türkiye* kararı^[29] insan hayatına yönelen potansiyel risklere karşı devletin sorumluluğunu, gerekli her türlü önlemi almak olarak tanımlamaktadır. Kamusal ya da özel faaliyetler nedeniyle yaşam hakkına yönelen tehlikelerin önlenmesinde devletin *a fortiori* sorumluluğunun esas olduğu; riskin önlenmesine yönelik eylem, olumsuz eylem ya da ihmallerin sorumlulukta dikkate alınacağı tespitleri, kararın önemli çıktısıdır. Somut olayda gecekondü bölgesindeki çöp patlamasına dair riskin mevcudiyeti ve yakınlığının bilimsel raporlarla ortaya konmasına rağmen önlem alınmamış olması ve dahası ilgili yerde af yoluyla mevcut aksaklıklara dair cezasızlık yaratılması, maddi pozitif yükümlülüklerin (“substantive aspect”) ihlalini doğurmuştur. İdarenin bu tutumu, riskin ciddiyetinin halk bakımından öngörülebilirliğini de zayıflatmıştır. 6 Şubat depremleri bakımından kararın önemli bir boyutu da, önleyici tedbirler bakımından mazeret olarak ileri sürülen mali kaynakların yetersizliği (Anayasa m. 65) argümanının kabul edilmemesidir. AİHM’e göre, risk azaltmaya yönelik alınabilecek uygun maliyetli bilimsel tedbirler raporlanmışken, bu argüman sorumluluğu ortadan kaldırmak için yeterli değildir. Dahası idarenin zarar önleme sorumluluğundan kurtulması için, *Taşkın ve Diğerleri/Türkiye*^[30] kararında belirtildiği üzere, siyanür gibi ağır metallerin neden olduğu çevresel zararın yirmi ile elli yıl arasında bir zaman diliminde gerçekleşme riski argümanı da yeterli değildir.

Öneryıldız kararı; yaşam hakkının etkili korunması amacıyla yasal ve idari çerçevenin oluşturulması ve bu kapsamda ruhsatlandırma, imar, iş güvenliği ve halk sağlığı yanında kolluk denetimi, halkın risk konusunda bilgilendirilmesi gibi teknik afet yönetiminin aşamalarını maddi pozitif yükümlülüklerle dönüştürmesi bakımından da önemlidir. Sonraki tarihli *Budayeva/Rusya* kararında^[31] ise; mevcut, bilinebilir, tekrarlanan risklere yönelik teknik izleme ve önleme sistemlerinin kurulması, kentsel planlama, yerleşim yeri belirleme ve tahliye planlarının yapılması gibi güncel afet terminolojisi de hukukleştirilmiş ve yükümlülüklerin kapsamı genişletilmiştir.

Bu kapsamda, halkın bilgilendirilmesi yükümlülüğünün içtihadı yanısıması da dikkate değerdir. Büyük Dairenin *Guerra ve Diğerleri/İtalya*

[29] AİHM, *Öneryıldız/Türkiye*, B.N 48939/99, K.T.30/11/2004, Para.71, 104.

[30] AİHM, *Taşkın ve Diğerleri*, B.N. 46117/99, K.T.10/11/2014, Para.118-125.

[31] AİHM, *Budayeva/Rusya*, B.N. 15339/02, K.T. 20/03/2008, Para.161-165.

kararı^[32] başka türlü bilgiye erişmenin mümkün olmadığı hallerde, çevresel meselelere dair bilgi toplamayı, bilgiyi işlemeyi ve kamunun bilgisine sunmayı, ifade hürriyetinin pozitif yükümlülükler alanında kabul etmiştir. Bir yerel projedeki güvenlik ve maliyet sorunlarını dile getiren bir belediye meclisi üyesinin, kişisel ifade hürriyeti yanında, yerel topluluk adına gözetim ve uyarma ödevine (“role de vigie et d’alerte”) yollama yapan *Lacroix/Fransa* kararı^[33] afet yönetiminde görevli ve yetki makamların maddi pozitif yükümlülükleri kapsamında halkı bilgilendirme ödevi bakımından dikkate alınmalıdır.

Yaşamsal risk bulunan durumlarda, kişilerin en az müdahale ile kurtarılması noktasında *Finogenov/Rusya* kararı^[34] afet sonrası müdahale/kurtarma yükümlülükleri açısından ilkeler derlemeye imkan sağlamaktadır. Karar, Rusya’da bir rehine kurtarma operasyonunda kimyasal gaz kullanılması sonucunda meydana gelen ölümleri konu almaktadır. Mahkeme bu tür kurtarma operasyonlarında, yaşam hakkının gerektirdiği negatif ve pozitif yükümlülükler ayrımının muğlaklaştığını kabul etmiştir. Öte yandan kurtarma operasyonunun planlamasındaki sorunları, sorumluluk tespitinde özel olarak incelemiştir. Buna göre, kurtarma operasyonunda görev alacak olan kurumlar ve kişilerin belirlenmesi; bunlar arasındaki iletişim ve koordinasyon imkanlarındaki aksaklıklar nedeniyle meydana gelen riskler, görevlendirilecek acil müdahale tıbbi personelinin risk gruplarına göre hazırlanması ve nihayet kurtarılan kişilerin durumlarının ciddiyetine göre seyyar sağlık araçları ya da hastanelere sevkindeki hata, ihmal ve olumsuz eylemler, yaşam hakkından kaynaklanan pozitif yükümlülüklerin ihlalini doğurmuştur. Benzer şekilde *Özel ve Diğerleri/Türkiye*^[35] kararında, Çınarcık depreminde kurtarma faaliyetlerindeki koordinasyonsuzluk nedeniyle yaşam hakkı ihlali iddiası olsa da AİHM konuyu usuli yükümlülükler bakımından incelemeyi tercih etmiştir. Öte yandan 6 Şubat depremleri öncesinde hazırlanan il bazlı afet müdahale planları ve idarenin kurtarma faaliyetlerindeki karar ve eylemleri ile olumsuz eylemleri, yaşam hakkı

[32] AİHM, *Guerra ve Diğerleri/İtalya*, B.N. 14967/89, K.T.19/02/1998, Para.52.

[33] AİHM, *Lacroix/Fransa*, B.N.45519/12, K.T.07/09/2017, Para.40.

[34] AİHM, *Finogenov/Rusya*, B.N.8299/03, K.T.20/12/2011, Para.237-262.

[35] AİHM, *M. Özel ve Diğerleri/Türkiye*, B.N.14350/05, K.T.17/11/2015, Para.140.

bakımından *Finogenov* testinin yapılmasına imkan verebilecektir. Nitekim Anayasa Mahkemesi (“AYM”) *Serpil Kerimoğlu ve Diğerleri* kararında^[36] yaşam hakkına yönelen bilinebilir, potansiyel risklerin önlenmesi amacıyla alınması gereken makul tedbirlerdeki başarısızlığın, yaşam hakkının doğurduğu maddi pozitif yükümlülüklerin ihlaline neden olabileceğini söylemiştir.

Usuli yükümlülükler bakımından oluşan içtihadta ise; sorumluların tespiti ve sorumluluklarının belirlenmesi amacıyla yürütülen idari-cezai süreçlerdeki aksaklıklar, sorumluluğun sadece ihmal ile sınırlandırılması, yargılamanın makul süreyi aşması veya cezasızlık pratiği de yaşam hakkından kaynaklanan pozitif yükümlülüklerin ihlalini getirebilmektedir (*Budayeva ve Öneriyıldız, Finegenov* kararları). Örneğin *Özel ve Diğerleri* kararında; kamu görevlilerin yargılanmasının 4483 sayılı Kanun doğrultusunda ön izin müessesesi nedeniyle başarısız olmasını, diğer sorumluların on iki yıl süren yargılamalarını, hukuk devleti ve adalete güvenin tesisinde yetersiz bulmuş ve usuli boyutun ihlali^[37] olarak tanımlamıştır.

Fadayeval/Rusya kararında^[38] endüstriyel alanlarda yaşanan çevre kirlenmesi nedeniyle sağlıklı yaşam hakkına müdahale edilen bir kadın ve ailesinin, ilgili alandan tahliye edilmemesi ve kendilerine alternatif barınma/konut imkanların sunulmaması hukuki sorundur. AİHM, 8.maddeden kaynaklı pozitif yükümlülüklerin olayda ihlal edildiğine hükmetmiştir. Bu karar, deprem sonrasında sağlıklı çevrede barınma ve konut ihtiyacı bakımından yol gösterici olabilecektir.

Henüz karara bağlanmamakla birlikte toplumsal cinsiyet eşitsizliği tartışmasını ekolojik tahribat ile bağlantılandıran *Verein KlimaSeniorinnen/İsviçre* başvurusu anılmaya değerdir.^[39] İklim krizine karşı devletin

[36] AYM, *Serpil Kerimoğlu ve Diğerleri*, B. N: 2012/752, K.T.17/9/2013, Para.53.

[37] AYM'nin bu konudaki yaklaşımı farklıdır. Van depreminde, kamu görevlileri için üç yıl ön izin verilmemesi, özen yükümlülüğüne aykırıdır; fakat ihlali doğurmamıştır. AYM, *Mehmet Ali Emir ve Diğerleri[GK]*, B.N. 2014/16482, K.T.17/11/2019, Para. 104-105.

[38] AİHM, *Fadayeval/Rusya*, B.N. 55723/00, K.T.09/06/2005, Para.116-134.

[39] AİHM, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz ve Diğerleri/İsviçre*, B.N.53600/20, B.T.17/03/2021.

yeterli önlemleri almaması, başvuru yaşlı kadınların sağlık durumunun kötüleşmesinin, ölüm riskinin artmasının doğrudan nedeni olarak ileri sürülmüştür. Bu kapsamda insan onuruna yaraşır yaşam hakkı, meydana gelen kronik sağlık sorunları nedeniyle kötü muameleye uğramama ve nihayet onurlu bir ölüm hakkı başvurunun esasını oluşturmaktadır.^[40]

Bu sav, daha önce BM belgelerinde yer alan, afetlerden kadınların daha çok zarar görmesi tespitleriyle uyumludur ve iklim krizini esas olarak yaş, bakım sorunu ve toplumsal cinsiyet^[41] temelli tartışmaya açmaktadır. Herkes bakımından sonuçlar doğuran afetler ve iklim krizi olguları, sonuçları ve etkileri itibarıyla toplumsal cinsiyet normları ile birleştiğinde, dolaylı ayrımcılık oluşturmaktadır. AİHM açısından bu bağlantı esasında yeni değildir. *Opuz/Türkiye* kararında^[42] Türkiye’de adalete erişimin genel olarak sorunlu yapısı karşısında, kadınların ve özel olarak da düşük gelirli ailelerden gelen ya da savaş ile doğal afetlerden kaçan kadınların bu sorundan daha olumsuz etkilendiği tespitine yer verilmiştir. Mahkemenin diğer kararlarında da bu yaklaşım sürdürülmüştür. Geçmişte yaşanan ve süregelen fiziksel, ekonomik, ruhsal ve benzeri ayrımcılık biçimlerine maruz kalan gruplar ve bu grupların üyelerinin, yeni durumlarda yaşadıkları eza ya da baskı bütüncül değerlendirilmelidir. Geçmişin ve güncel durumun etkisinde şekillenen kırılacak koşulları, makul özen yükümlülüğü çerçevesinde maddi ve usuli pozitif yükümlülükler saygıyı zorunlu kılmaktadır.^[43] Makul özen yükümlülüğünün afet alanına yansımalarının nasıl yorumlanacağı noktasında iki karar yol gösterici olabilir. Toplumsal cinsiyet temelinde şiddete karşı mevzuat yokluğu veya mevzuatın ileriye dönük olarak işlevsizleştirilmesi, şiddetin başlı başına kötü muamele seviyesine yükselmesine neden olabilirken^[44], şiddete karşı cezazsızlık rejimi pozitif

[40] Başvuru dilekçesinin metni için Bkz. *Klimaseniorinnen*, 26.11.2020, erişim tarihi: 22 Mart 2023: http://climatecasechart.com/wp-content/uploads/sites/16/non-us-case-documents/2020/20201126_Application-no.-5360020_application-1.pdf.

[41] “General Recommendation No. 27 on Older Women and Protection of Their Human Rights,” CEDAW, 16.10.2010.

[42] AİHM, *Opuz/Türkiye*, B.N. 33401/02, K.T.09.06.2009, Para.99, 200.

[43] AİHM, *Talpis/İtalya*, B.N.41237/14, 02/03/2017, Para.130.

[44] AİHM, *Volodina/Rusya*, B.N.41261/17, K.T.09/07/2019, Para.78-85.

yükümlülüklerin ihlalini getirebilmektedir.^[45] Sonuç olarak AİHM'in ifadesiyle, İstanbul Sözleşmesinin şiddete karşı bütüncül yaklaşımını dikkate alan bir özen yükümlülüğü ancak Sözleşmenin amacına uygundur.^[46]

[45] AİHM, *E.G./Moldova*, B.N.37882/13, K.T.13/04/2021, Para.37-51.

[46] AİHM, *Buturuga/Romanya*, B.N. 56867/15, K.T.11/02/2020, Para.67.

SONUÇ YERİNE: TÜRKİYE BAKIMINDAN DEĞERLENDİRME

Çalışmamızda, teknik afet yönetiminin farklı aşamalarında gündeme gelebilen ve kamu gücünün sorumluluğunu doğuran maddi ve usuli pozitif yükümlülükleri ve bunların toplumsal cinsiyet eşitliği alanına yansımalarını yapılan başvurular ekseninde değerlendirdik. Uluslararası insan hakları mekanizmaları önüne taşınan bu başvurular göstermektedir ki çevresel tahribat ve afetler, kamu gücünün sorumluluğunu genişletmekte ve mücbir sebep argümanı yerine hakların korunmasında olumlu edimi gerektiren bir pozitif yükümlülükler alanı açmaktadır. Bu gelişme, afet halinde derinleşebilen toplumsal cinsiyet eşitsizliği alanında da sonuç doğurmaktadır.

Türkiye'nin deprem ülkesi olması bilimsel bir olgu iken, 6 Şubat'ta meydana gelen depremlerin afete dönüşmesi, önceki bölümlerde ortaya konulan pozitif yükümlülükleri kapsayan etkili bir hukuk sisteminin kurulamamasıyla doğrudan bağlantılıdır. Bu hukuki duruma, toplumsal cinsiyet eşitliği bakımından kazanımların sistematik olarak geriletilmesi politikaları eklendiğinde, toplumsal cinsiyet temelli eşitsizliğin derinleştiği bir tablo^[47] ortaya çıkmıştır. Haklara ve kamu hizmetlerine erişimde toplumsal cinsiyet eşitliğini dikkate alan yaklaşımın eksikliği bu tablonun birincil nedenidir.

Türkiye'nin afet yönetimine dair temel ve ikincil mevzuatının^[48] bütüncül bir afet yönetimi bakımından sunduğu çerçeve, pozitif yükümlülüklerin

[47] EŞİK, *6 Şubat 2023 Depremleri: Toplumsal Cinsiyet Eşitliği Bakış Açısından Geleceğe Notlar*, erişim: 18 Mart 2023, https://esik.org.tr/s/2547/i/ESIK_DepremRaporu_TCE_BakisAcisindan_GelecegeNotlar.pdf; Morçatı, *Depremden Etkilenen Bölgede Kadına Yönelik Şiddetle Mücadele Mekanizmaları*, erişim: 7 Mart 2023, <https://morcati.org.tr/izleme-raporlari/>; Atalay Göçer, *Deprem Sonrası Geçici Barınma Mekanları Diyarbakır'da Depremden Hayatta Kalan Lgbti+'lar*, erişim: 1 Mayıs 2023, https://bianet.org/system/uploads/1/files/attachments/000/003/747/original/DEPREM_SONRASI_GEC%CC%A7I%CC%87CI%CC%87_BARINMA_MEKANLARI.pdf?1678447144.

[48] 7269 sayılı Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun; 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun, 1593 sayılı Umumi Hıfzıssıhha Kanun, 3194 sayılı İmar Kanunu, 6305 sayılı Afet Sigortaları Kanunu, 4123 sayılı Tabii Afet Nedeniyle Meydana Gelen Hasar ve Tahribata İlişkin Hizmetlerin Yürütülmesine Dair Kanun, 7126 sayılı Sivil Savunma Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5442 İl İdaresi Kanunu, 2935 sayılı Olağanüstü Hal Kanunu,

tespiti bakımından büyük ölçüde yeterli olsa da, maddi eşitlikçi özel önlemlerin yokluğu cinsiyetli bir afet yönetim hukukunun doğmasına neden olmuştur. 2021 İnsan Hakları Eylem Planında, kadınlar ve çocuklar için yeşil alanlara erişilebilirlik hedefi olsa da, aile statüsü dışında afet yönetiminde toplumsal cinsiyet eşitliğine dair perspektif yoktur.

Deprem sonrasında aile eksenli barınma, yardım ve hak sahipliği (7269 sayılı Kanun, m.29) yaklaşımı, deprem öncesinde var olan eşitsizlik çerçevesini daha da güçlendirecek niteliktedir. Bu aşamada Anayasanın 10. maddesindeki maddi eşitlik temelli özel önlemlerin hayata geçirilmesi ve yukarıda bahsedilen uluslararası insan hakları hukukunun belirlediği çerçevenin dikkate alınması kamu makamları bakımından gereklidir. Çadır kentlerde güvenlik ihtiyacı yanında, temel ihtiyaçlara erişimdeki aile temelli hak sahipliği yaklaşımının terkedilmesi^[49] meydana gelen ya da gelebilecek ihlallere karşı bir önlem olarak düşünülmelidir. Nitekim Olağanüstü Hal Kanununun 9. maddesi ve 7269 sayılı Kanunun 6. maddesi çerçevesinde gıda, ısınma, temizlik, aydınlanma ve diğer ihtiyaçların temin edilmesi ve bunlara erişimin kolaylaştırılması idare bakımından somut pozitif yükümlülükler öngörmektedir.

Deprem bölgesinde geçici barınma yeri olan çadır kentlerin ve bu alandaki çadırların, 6284 sayılı Kanun kapsamında bir ev olarak kabulü ve şiddete karşı önleyici ve koruyucu tedbirlerin uygulanması da bu eşitlik çerçevesinin bir gereğidir.

126 sayılı OHAL Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin^[50] öngördüğü merkezileşmiş sistemin aksine, afet yönetiminde merkez-yerel arasında işbirliği de toplumsal cinsiyet eşitliği bakımından önemlidir. Nihayet afet yönetimi alanında yetki ve sorumluluğu bulunan yerel yönetimlerin bundan sonraki dönemde mahalle yönetiminden başlayarak (5393, m. 9); kentsel planlama (5393, m. 14,73), afet planlaması (5393, m. 53; 5216, m. 7) alanlarında; şehir sakinlerinin eşit katılım hakları (5393, m. 13) ile kamu hizmetlerini en yakın yerde ve uygun yöntemle sunma (5393, m. 14) ilkeleri çerçevesinde

1 ve 4 Numaralı 4 No'lu Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri, 6306 Sayılı Kanunun Uygulama Yönetmeliği bu kapsamda temel mevzuattır.

[49] Bu yönde Bkz. AYM, *Nuriye Arpa*, B.N.2018/18505, K.T.16/06/2021.

[50] R.G. Tarih-Sayı: 24/02/2023- 32114.

afet yönetimini planlaması gereklidir. Bu bütünleşik planlama ve hizmet sunumunda toplumsal cinsiyet eşitliğini gözetilen bir yaklaşım halinde ancak gelecek açısından eşitlikçi bir afet yönetimi mümkün olabilecektir.

KAYNAKÇA

- Akandji-Kombe, Jean-François. *Positive obligations under the European Convention on Human Rights*. Belçika: Council of Europe, 2007. <https://rm.coe.int/168007ff4d>.
- Bilkent Üniversitesi İnsan Hakları Merkezi. *10 İlde Deprem Nedeniyle Gündeme Gelen Hak İhlallerinin Giderilmesi İçin Anayasa ve İdare Hukuku Kapsamında Sorumluluk*. Ankara: Şubat 2023, 19-32.
- Foster, John Bellamy, Brett Clark, Richard York. *The Ecological Rift: Capitalisms War on the Earth*. New York: NYU Press. 2010.
- Kahraman Sümeyye, Erkan Polat, Burak Korkmazürek. “Afet Yönetim Döngüsündeki Temel Kavramlar.” *Avrasya Terim Dergisi* 9, no.3 (2021): 7-14.
- Lottie, Lane. “The Horizontal Effect of International Human Rights Law in Practice.” *European Journal of Comparative Law and Governance* 5, 1 (2018): 5-88. doi: <https://doi.org/10.1163/22134514-00501001>.
- Plumwood Val. *Feminism and the Mastery of Nature*. New York: Routledge, 1983, 19-40.
- Rietiker Daniel. “The Principle of “Effectiveness in the Recent Jurisprudence of the European Court of Human Rights: Its Different Dimensions and Its Consistency with Public International Law -No Need for the Concept of Treaty Sui Generis.” *Nordic Journal of International Law* 79 (2010): 245-277. https://brill.com/view/journals/nord/79/2/article-p245_2.xml?language=en.
- Venier, Silva, “Positive Obligations under Human Rights Law to Protect against CBRN Risks.” içinde *International Law and Chemical, Biological, Radio-Nuclear (CBRN) Events: Towards an All-Hazards Approach*, Editörler Andreas de Guttery, Micaela Frulli, Federico Casolari, and Ludovica Poli, 481-500. Leiden: Brill, 2022.

Diğer Kaynaklar

- “6 Şubat 2023 Depremleri: Toplumsal Cinsiyet Eşitliği Bakış Açısından Geleceğe Notlar”. Eşik. Erişim Tarihi: 18 Mart 2023. https://esik.org.tr/s/2547/i/ESIK_DepremRaporu_TCE_BakisAcisindan_GelecegeNotlar.pdf.
- “Depremden Etkilenen Bölgede Kadına Yönelik Şiddetle Mücadele Mekanizmaları”. Morçatı. Erişim Tarihi: 7 Mart 2023. <https://morcati.org.tr/izleme-raporlari/>.
- “General Comment No. 14: The Right to the Highest Attainable Standard of Health (Art. 12)”. CESCR. 2019.
- “General Comment No. 36 Article 6: Right to Life”. Human Rights Committee. 2019.
- “General Recommendation No. 27 on Older Women and Protection of Their Human Rights”. CEDAW. 16.10.2010.
- “General Recommendation No. 35 on Gender-based Violence Against Women, Updating General Recommendation No. 19”. CEDAW. 2017.
- “General Recommendation No.37 (2018) on Gender-related Dimensions of Disaster Risk Reduction in a Changing Climate”. CEDAW. 13/03/2018.
- “Gender and Disasters”, UNDP, erişim 16 Ağustos 2023, <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/latinamerica/7Disaster-Risk-Reduction—Gender.pdf>.
- “Klimaseniorinnen”. 26.11.2020. Erişim Tarihi: 22 Mart 2023. http://climatecasechart.com/wp-content/uploads/sites/16/non-us-case-documents/2020/20201126_Application-no.-5360020_application-1.pdf.
- “Report of the World Conference on Disaster Reduction”. UN. 18-22/01/2005.
- “Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015- 2030”. UN. 18-22/01/2005.

“Thematic Study on the Rights of Persons with Disabilities under article 11 of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities, on Situations of Risk and Humanitarian Emergencies”. UN Human Rights Council. A/HRC/31/30,.30.11.2015.

“Yokohama Strategy and Plan of Action for a Safer World”. UN. 23/05/1994. Vienna Declaration and Programme of Action, Birleşmiş Milletler, 1993.

Kararlar:

AİHM, Budayeva/Rusya, B.N. 15339/02, K.T. 20/03/2008.

AİHM, Buturuga/Romanya, B.N. 56867/15, K.T.11/02/2020.

AİHM, E.G./Moldova, B.N.37882/13, K.T.13/04/2021.

AİHM, Fadayeva/Rusya, B.N. 55723/00, K.T.09/06/2005.

AİHM, Finogenov/Rusya, B.N.8299/03, K.T.20/12/2011.

AİHM, Lacroix/Fransa, B.N.45519/12, K.T.07/09/2017.

AİHM, M. Özel ve Diğerleri/Türkiye, B.N.14350/05, K.T.17/11/2015.

AİHM, Opuz/Türkiye, B.N. 33401/02, K.T.09.06.2009.

AİHM, Öneriyıldız/Türkiye, B.N 48939/99, K.T.30/11/2004.

AİHM, Selmouni/Fransa, B.N.25803/94, K.T.28/07/1999.

AİHM, Talpis/İtalya, B.N.41237/14, 02/03/2017.

AİHM, Taşkın ve Diğerleri, B.N. 46117/99, K.T.10/11/2014.

AİHM, Tyrer/BK, B.N.5856/72, K.T. 25/04/1978.

AİHM, Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others/İsviçre, B.N.53600/20, B.T.17/03/2021.

AİHM, Volodina/Rusya, B.N.41261/17, K.T.09/07/2019.

AİHM, Guerra ve Diğerleri/İtalya, B.N. 14967/89, K.T.19/02/1998.

AYM, Mehmet Ali Emir ve diğerleri, B. N: 2012/850, K.T. 7/11/2013.

AYM, Nuriye Arpa, B.N.2018/18505, K.T.16/06/2021.

AYM, Serpil Kerimoğlu ve Diğerleri, B. N: 2012/752, K.T..17/9/2013.

CAT, M. C. M. V. F. Ve diğlerleri/İsveç, K.T.14/11/2005.

CCPR, Ioane Teitiota/Yeni Zelanda, K.T.24/09/2019.

CCPR, Susila Malani Dahanayake and 41 other Sri Lankan citizens/Sri Lanka, K.T.25/07/2006.

CCPR, Yashar Agazade/Azerbaycan, K.T. 24/07/2019.

CEDAW, A.F./İtalya, K.T. 20707/2022.

CEDAW, E.W./Danimarka, K.T.28/02/2017.

Danıştay 6. Daire, E. 2002/549, K. 2004/2628, K.T. 27/4/2004.

6 Şubat Depremlerinin Ardından Toplumsal Cinsiyet ve Kadın Hakları Perspektifinden Bir Değerlendirme

Fatma Umut BEŞPINAR*

Zeynep BEŞPINAR**

Bu makale hakem incelemesinden geçmiştir ve TÜBİTAK–ULAKBİM Veri Tabanında indekslenmektedir.

* Prof. Dr., Orta Doğu Teknik Üniversitesi Sosyoloji Bölümü.
bespinar@metu.edu.tr, **ORCID:** 0000-0002-5292-5713.

** Öğr. Gör. Dr., Marmara Üniversitesi Sosyoloji Bölümü.
zeynep.bespinar@marmara.edu.tr, **ORCID:** 0000-0002-0378-7959.

Makale geliş tarihi: 31 Mart 2023 **Makale kabul tarihi:** 8 Ağustos 2023

Atf önerisi: Beşpinar, Fatma Umut ve Zeynep Beşpinar. “6 Şubat Depremlerinin Ardından Toplumsal Cinsiyet ve Kadın Hakları Perspektifinden Bir Değerlendirme.” *Ankara Barosu Dergisi* 81, (Deprem Özel Sayısı-I Kamu Hukuku Ekim 2023): 467-502. **DOI:** 10.30915/abd.1381337

6 ŞUBAT DEPREMLERİNİN ARDINDAN TOPLUMSAL CİNSİYET VE KADIN HAKLARI PERSPEKTİFİNDEN BİR DEĞERLENDİRME

ÖZ

6 Şubat 2023 tarihinde Türkiye'nin 11 ilinde yaşanan depremlerin ardından, deprem kuşağında bulunan ve yakın tarihinde bu nedenle çok ciddi kayıplar vermiş olan ülkemizde, önceki deneyimlerden ders çıkarılmadığına toplumun tüm kesimleri tanık olmuştur. Çalışma, toplumsal cinsiyet ve kadın hakları perspektifinden, bu depremleri izleyen süreçte ortaya çıkan eksik ve hatalı uygulamaları değerlendirmektedir. Yaşanan yıkımın boyutları, etkilenen nüfusun büyüklüğü ve coğrafyanın genişliği nedeniyle, afet sonrası “iyileş(tir)me ve yeniden inşa” sürecinin zamana yayılacağı saptamasına dayanarak, çalışmanın amacı, mevcut durumun toplumsal cinsiyet perspektifinden nesnel bir değerlendirmesini yapmaktadır. Bu yolla, sorunlu ve eksik müdahale ve uygulamaların yanında, uluslararası ve ulusal düzenlemelerin gerektirdiği standartlarla bağdaşmayan yaklaşımların da deşifre edilmesi sağlanacaktır. Böylece afet riski yönetimine ilişkin planlama, mevzuat ve yönetmeliklerle, sahadaki uygulamaların toplumsal cinsiyet eşitliğinin sağlanmasına yönelik dönüştürülmesi ve iyileştirilmesine ilişkin tartışmaya katkı sunulacaktır. Bu kapsamda, afet çalışmalarında benimsenen afet öncesi, afet sırası ve afet sonrası aşamaları takip edilmektedir. Bu metinde, öncelikle toplumsal cinsiyet perspektifinden afetleri inceleyen akademik literatür ve benzer bir yaklaşımı benimseyen uluslararası düzenlemelere dayanarak bir çerçeve oluşturulmuştur. Ardından Türkiye'deki afet strateji ve eylem planları ile ilgili mevzuat irdelenmektedir. Daha sonra ise konu ile ilgili alanda çalışmalar yürüten STK'ların raporlarına dayanarak, deprem sonrası durum tespitine odaklanılmaktadır. Son olarak toplumsal cinsiyet ve kadın haklarına duyarlı bir afet yönetimine dair önerilere yer verilmektedir.

Anahtar kelimeler:

toplumsal cinsiyet eşitliği

kadın hakları

afet

afet yönetim süreçleri

6 Şubat 2023 Depremleri

AN ASSESSMENT FROM GENDER AND WOMEN'S RIGHTS PERSPECTIVE IN THE AFTERMATH OF THE FEBRUARY 6TH EARTHQUAKES

ABSTRACT

Following the earthquakes in 11 provinces of Turkey on February 6, 2023, all segments of the society have witnessed that lessons have not been learned from previous experiences in our country, which is in the earthquake zone and has suffered very serious losses in its recent history for this reason. This study evaluates the incomplete and erroneous practices that emerged following these earthquakes from the perspective of gender and women's rights. The aim is to make an objective assessment of the current situation from a gender perspective based on the extent of the destruction experienced, the number of the affected population and the size of the geography and given that the post-disaster "recovery and reconstruction" process will be spread over time. Thus, in addition to problematic and incomplete interventions and practices, approaches that are incompatible with the standards required by international and national regulations are deciphered and contribution is made to the discussion on planning, legislation and regulations on disaster risk management and the transformation and improvement of practices within the field to ensure gender equality. In this context, the pre-, during, and post-disaster stages adopted in disaster studies are followed. A framework is established based on assessments and discussions, academic literature examining disasters from a gender perspective and international regulations adopting a similar approach, followed by legislation on disaster strategy and action plans in Turkey. Then, post-earthquake assessment is focused upon based on the reports of NGOs working in the relevant field. Finally, recommendations for disaster management sensitive to gender and women's rights are provided.

Keywords:

gender equality

women's rights

disaster

disaster management processes

February 6th 2023 Earthquakes

GİRİŞ

6 Şubat 2023’de Türkiye’nin 11 ilinde meydana gelen depremlerde çok ciddi kayıplar yaşanmasının yanı sıra il, bölge ve ulusal düzeyde önemli toplumsal sonuçları olan bir süreç gelişmektedir. Söz konusu illerin nüfusunun 2022 yılında 14.013.196 kişi olduğu düşünüldüğünde, bu bölgede yaşayan nüfusun Türkiye nüfusunun %16.4’üne karşılık geldiği görülmektedir.^[1] İçişleri Bakanı tarafından yapılan açıklamaya göre 14 Nisan itibariyle 50.500 kişi yaşamını kaybetmiştir.^[2] Deprem 11 ilde yaşayan nüfusu doğrudan etkilemekle birlikte, ülkenin diğer bölgelerini de derinden etkilemektedir. 6 Mart 2023’de Cumhurbaşkanı Erdoğan 3.320.000 kişinin deprem bölgesinden diğer illere, 800.000 kişinin ise köylerine göç ettiğini belirtmiştir. Bu hesaplamalara göre 4.120.000 kişi deprem nedeniyle ülke içinde yer değişikliği yaşamıştır.^[3] Ayrıca bu illerin farklı etnik kökenlere sahip Türkiye Cumhuriyeti vatandaşlarının yaşadığı ve sosyal açıdan heterojen bir bölgede yer aldığı da bilinmektedir. Ancak toplumsal cinsiyet kırımlı afet istatistiklerinin olmaması dolayısıyla afetten kadınlar, kız çocukları ve LGBTİ’lerin etkilenme oranları bilinmemektedir.

Afetler meydana geldikleri toplumlara derinden etkilemektedir ancak afetlerin yol açtığı olumsuz koşullardan toplumdaki tüm gruplar benzer şekilde ve düzeyde etkilenmemektedir. Özellikle mevcut toplumsal cinsiyet eşitsizlikleri afetlerle daha da derinleşmekte ve afet süreçlerinden kadınlar, kız çocukları ve LGBTİ’ler diğer gruplara kıyasla çok daha yoğun biçimde etkilenmektedir. Afet ve toplumsal cinsiyet üzerine yapılan çalışmalarda sadece afet sonrasında değil afet öncesinde ve afet sırasında da söz konusu grupların toplumun diğer kesimlerine göre daha dezavantajlı olduğu vurgulanmaktadır.^[4] Afetin

- [1] Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, *2023 Kahramanmaraş ve Hatay Depremleri Raporu*, (2023), 9.
- [2] “6 Şubat’taki depremlerde can kaybı 50 bin 500’e yükseldi,” *BBC News Türkçe*, 14 Nisan 2023. <https://www.bbc.com/turkce/articles/c51kdv8d15jo>
- [3] Türk Tabipleri Birliği, *2. Ay Deprem Raporu: Geçici Yerleşim Alanları, 06-28 Şubat 2023*, Mart 2023, s. 12.
- [4] Elaine Enarson and Lourdes Meyreles, “International perspectives on gender and disaster: differences and possibilities,” *International Journal of Sociology and Social Policy* (2004): 49-93; Eric Neumayer and Thomas Plümper, “The gendered nature of natural disasters: The impact of catastrophic events on the gender gap in life

bir “olgu” değil bir “süreç” olduğu perspektifiyle^[5] değerlendirildiğinde, afet öncesi, sırası ve sonrasında afet yönetimi kapsamında yürütülen çalışmalarda toplumsal cinsiyete duyarlı bir yaklaşımın eksikliği görülmektedir. Türkiye’de son yaşanan deprem bu yaklaşımın ne kadar hayati olduğunu ve eksikliğinin bu grupların başta yaşam hakkı olmak üzere tüm haklarına ulaşmalarında nasıl engel ve zorluklara yol açabildiğini göstermiştir.

Yaşanan yıkımın boyutları, etkilenen nüfusun büyüklüğü ve coğrafyanın genişliği dikkate alındığında, afet sonrası “iyileş(tir)me ve yeniden inşa” sürecinin zamana yayılacağı açıktır. Çalışmanın amacı, 6 Şubat 2023 Depremleri’nin üzerinden henüz birkaç ay geçmişken mevcut durumun toplumsal cinsiyet perspektifinden nesnel bir kısa dönem değerlendirmesini yapmaktadır. Sahadaki uygulamaların toplumsal cinsiyet eşitliğini sağlamaya yönelik olarak dönüştürülebilmesi ve iyileştirilmesi ancak afet riski yönetimine ilişkin planlama, mevzuat ve yönetmeliklerdeki eksik ve sorunlu alanlar ve afete karşı cinsiyet körü, geciken ve yetersiz müdahale ve uygulamaların tespit edilmesi ile mümkündür. Bu doğrultuda, metinde, önce afetleri toplumsal cinsiyet perspektifinden inceleyen akademik literatür ve uluslararası düzenlemelere^[6] dayanarak bir çerçeve oluşturulmakta, ardından Türkiye’deki afet strateji ve eylem planları ile ilgili mevzuat irdelenmektedir. Daha sonra konu ile ilgili alanda çalışmalar yürüten STK’ların raporları ışığında, deprem sonrası durum tespitine odaklanılmaktadır. Son

expectancy, 1981–2002,” *Annals of the Association of American Geographers* 97, no. 3 (2007): 551-566; Madhavi M. Ariyabandu, “Gender issues in recovery from the December 2004 Indian Ocean tsunami: the case of Sri Lanka,” *Earthquake spectra* 22, no. 3_suppl (2006): 759-775.

- [5] Ayesha Ahmad, “Conceptualizing disasters from a gender perspective,” *Disasters: Core concepts and ethical theories* (2018): 105-117
- [6] Bu çerçevede, Hyogo Çerçeve Eylem Planı, CEDAW Kadınlara Karşı Her Türlü Ayrımcılığın Kaldırılması Komitesi Kadınlara Yönelik Toplumsal Cinsiyete Dayalı Şiddete İlişkin 35 sayılı Genel Tavsiyesi (2017), CEDAW Komitesi 37 No’lu Genel Tavsiyesi (2018), Sendai Afet Risk Azaltma Çerçevesi (2015-2030) ile bu çerçeveye dayanarak Birleşmiş Milletler Toplumsal Cinsiyet Eşitliği ve Kadının Güçlenmesi Birimi tarafından hazırlanarak Mayıs 2023’de paylaşılan “Toplumsal Cinsiyet ve Sendai Çerçevesi Üzerine Bir İnceleme” raporu ve Birleşmiş Milletler’in 5 Ağustos 2011’deki genel kuruluna, “yeterli yaşam standardı hakkının bir bileşeni olarak yeterli barınma ve bu bağlamda ayrımcılığa uğramama hakkı” Özel Raportörü Raquel Rolnik tarafından sunulan rapor ele alınacaktır.

olarak, toplumsal cinsiyet ve kadın haklarına duyarlı bir afet yönetimine dair önerilere yer verilmektedir.

I. TOPLUMSAL CİNSİYET EŞİTLİĞİ PERSPEKTİFİNDEN AFET YÖNETİMİ

A) TOPLUMSAL CİNSİYET VE AFET ARAŞTIRMALARI

Afet çalışmalarında toplumsal cinsiyet dinamikleri ile afetlerin kadınların ve kız çocuklarının yaşamına etkisi 2000'lere kadar göz ardı edilmiştir. 1990'ların Birleşmiş Milletler tarafından Uluslararası Doğal Afet Azaltma On Yılı olarak belirlenmesinin de etkisiyle, 2000'lerden itibaren politika dokümanları ve kılavuzların yanı sıra akademik alanda da toplumsal cinsiyete duyarlı afet çalışmalarının gerçekleştirildiği görülmektedir.^[7] Bu bağlamda, toplumsal cinsiyeti sadece demografik bir değişken ya da kişisel bir özellik çerçevesiyle sınırlandırarak ele almak yerine, toplumsal cinsiyet ve afetlerin kesişimselliğine odaklanan yaklaşımların toplumsal cinsiyeti karmaşık ve dinamik sosyal ilişkiler setinin temel bir bileşeni olarak incelemesi gerekliliğine dair vurgu önemlidir.^[8] Enarson bu kesişimselliğin farklı coğrafi, kültürel, siyasi, ekonomik ve sosyal koşullar altında toplumsal olarak inşa edildiğini ve kadınlar ve erkekler için karmaşık toplumsal sonuçları olduğunu vurgular.^[9]

Afet araştırmaları kadınlar ile afet süreçleri arasındaki ilişkiselliği incelerken ya kadın ve kız çocuklarını kırılganlıkları üzerinden konumlandırmakta, ya da bu grupların yapabilirlikleri (*capabilities*) üzerine yoğunlaşmaktadır.^[10] Risk ve kırılganlıklar/zarar görebilirlikler toplumda hali hazırda bulunan toplumsal cinsiyet eşitsizliklerinin bir sonucu olarak ortaya çıkar. Riskleri kırılganlık çerçevesinde değerlendirmek “mağduriyet”in yapısökümü (*deconstruction*) ve güçlenmenin desteklenmesi için önemlidir. Farklı grupların farklı tür ve düzeydeki kırılganlıklarının tespit edilmesi de bu bağlamda gereklidir. “Mağdur” kategorisi travmadan etkilenen herkesi travmaya bağlı görünür sonuçlardaki benzerlikler etrafında birleştirirken “toplumsal cinsiyet,

[7] Ahmad, “Conceptualizing disasters from a gender perspective.”; Enarson, “Gender issues in natural disasters,” 5.

[8] Enarson, “Gender issues in natural disasters,” 5

[9] Enarson, “Gender issues in natural disasters,” 5

[10] Enarson, “Gender issues in natural disasters,” 5

sınıf, ırk/etnisite, yaş, cinsel yönelim, fiziksel ve zihinsel yetenek ve kültür” gibi farklı özelliklere bağlı farklı kırılma tür ve düzeylerini görünmez kılar.^[11] Afet çalışmalarında toplumsal bağlam ve farklı toplumsal cinsiyet gruplarının farklı deneyimlerine dair farkındalık, ancak toplumsal farklılıklara yönelik sistematik bir analiz ile mümkün olabilir. Afete bağlı travmalara maruz kalanların direnç ve yapabilirliklerinin gelişmesine olanak sağlayacak bir toplumsal yeniden inşa süreci ancak toplumsal bağlamda kırılmalara yol açan dinamikler ve mekanizmaların tespiti ile mümkün olacaktır.^[12]

B) ULUSLARARASI DÜZENLEMELER

Afete yönelik uluslararası düzenlemelerin yakın tarihine bakıldığında, özellikle 1990’dan itibaren Birleşmiş Milletlerin afete yönelik çalışmaları dikkat çekmektedir. Uluslararası düzenlemeler, BM’nin afete yönelik eylem planları gibi doğrudan afet yönetimini hedefleyen metinlerin yanı sıra, afet olgusunu şiddet, barınma gibi farklı boyutlarla ilişkilendirerek ele alan metinleri de kapsamaktadır. Bu bölümde öncelikle 2005 yılında hayata geçirilen Hyogo Çerçeve Eylem Planı^[13] ve Sendai Afet Risk Azaltma Çerçevesi (2015-2030)^[14] gibi doğrudan afet ve risk yönetimine odaklanan metinlerdeki toplumsal cinsiyet anlayışı irdelenecektir. Ayrıca, Birleşmiş Milletler Toplumsal Cinsiyet Eşitliği ve Kadının Güçlenmesi Birimi tarafından 2023 Mayıs’ında paylaşılan Toplumsal Cinsiyet ve Sendai Çerçevesi Üzerine bir İnceleme^[15] metni de ele alınacaktır. Ardından CEDAW Komitesi

[11] Maureen Fordham, “The intersection of gender and social class in disaster: Balancing resilience and vulnerability,” *International Journal of Mass Emergencies & Disasters* 17, no. 1 (1999): 15-36.

[12] Ahmad, “Conceptualizing disasters from a gender perspective.”

[13] *Hyogo Framework for Action 2005-2015: Building the Resilience of Nations and Communities to Disasters International Strategy for Disaster Reduction* (UN World Conference on Disaster Reduction 18-22 January 2005) <https://www.unisdr.org/2005/wcdr/intergover/official-doc/L-docs/Hyogo-framework-for-action-english.pdf>

[14] *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030* (Third UN World Conference on Disaster Risk Reduction in Sendai, Japan, on March 18, 2015) <https://www.undrr.org/publication/sendai-framework-disaster-risk-reduction-2015-2030>

[15] *A Review of Gender and the Sendai Framework* (UNWomen, May, 2023) <https://wrd.unwomen.org/practice/resources/review-gender-and-sendai-framework>

37 No'lu Genel Tavsiyesi^[16] ve Birleşmiş Milletler Yeterli Yaşam Standardı Hakkının Bir Bileşeni Olarak Yeterli Barınma ve Bu Bağlamda Ayrımcılığa Uğramama Hakkı Özel Raportörünün Raporu (2011)^[17] gibi afete dolaylı olarak değinen metinler incelenecektir.

Afete yönelik çalışmalarda toplumsal cinsiyet vurgusu, ilk kez 1995 yılında Pekin'de gerçekleştirilen Dördüncü Dünya Kadın Konferansı'nda dile getirilmiştir.^[18] Kadınlar ve Çevre başlığında yer alan 246. Maddede, "bütün insanların doğayla uyum içinde sağlıklı ve verimli bir yaşam sürmeye hakkı olduğuna" atıfta bulunulurken, 247. Maddede, doğal felaketler, çevresel bozulmayı artıran, kaynakları tahrip eden, insanları göçe zorlayan ve sürdürülebilir bir kalkınma ve yoksullukla mücadeleyi zorlaştıran unsurlar arasında sayılmaktadır.^[19] Afetlerin yol açtığı çok yönlü sorunların, "kadınları gelir getirici faaliyetlerden alıkoyarken bir yandan da ücretsiz işlerin artmasına yol açtığı" hatırlatılırken, "hem kırsal hem de kentsel alanlarda çevresel bozulmanın, başta kız çocukları ve her yaşta kadınlar olmak üzere nüfusun yaşam standardını, refahını ve sağlığını olumsuz yönde etkilediği" ifade edilmektedir. Bu toplantıda doğal afetlerin kadınlar üzerine olan farklı etkilerinin araştırılması gerekliliğine dikkat çekilmiştir.

Bu konferansın devamı niteliğinde 2000'de Pekin Eylem Platformu'nun Pekin+5 Bildirgesi'nde^[20] ise, toplumsal cinsiyet boyutunun afet risk yönetimi sürecine dahil edilmesi gerekliliği vurgulanmıştır.^[21] Pekin Eylem Platformu

[16] CEDAW, *General recommendation No. 37 (2018) on the gender-related dimensions of disaster risk reduction in the context of climate change* (Committee on the Elimination of Discrimination against Women, 7 February 2018) <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N18/068/98/PDF/N1806898.pdf?OpenElement>

[17] TTB, *2. Ay Deprem Raporu Geçici Yerleşim Alanları*, (6-28 Şubat 2023), 37-38

[18] Pekin Eylem Platformu, *Pekin Deklarasyonu* (Dördüncü Dünya Kadın Konferansı, 4-15 Eylül 1995) <https://dspace.ceid.org.tr/xmlui/handle/1/733>

[19] Pekin Eylem Platformu, *Pekin Deklarasyonu*, 99.

[20] Pekin Eylem Platformu, *Pekin+5 Bildirgesi*, (BM Kadın Konferansı, New York, Haziran 2000) http://www.ceidizleme.org/ekutuphaneresim/dosya/219_1.pdf

[21] Özden Işık, et al. "Are women in Turkey both risks and resources in disaster management?," *International journal of environmental research and public health* 12, no. 6 (2015): 5758-5774.

2000’de Madde 46’da, Eylem Platformu’nun farklı kadın gruplarının önünde tam eşitlik ve ilerlemeyi önleyecek engeller olduğunu kabul ettiğini belirtmektedir.^[22] Bu maddede, kadınların tam eşitliğe ulaşmasındaki engellerden biri olarak çevresel afetlere de değinilmektedir. 47. Maddede ise, yoksulluğun nedenlerinden biri olarak afetlere işaret edilmekte, bu maddede “geçim kaynağı kaybına bağlı ekonomik durgunluk, afet ve çatışmanın yoksulluğa neden olabileceği” belirtilmektedir.^[23]

Afetlere toplumsal cinsiyet eşitliği perspektifinden yaklaşan uluslararası düzenlemelerin başında 2015 yılı 14-18 Mart tarihlerinde Japonya Sendai kentinde gerçekleşen 3. BM Dünya Konferansı’nın çıktısı olan Sendai Afet Risk Azaltma Çerçevesi (2015-2030)^[24] gelmektedir. Bu çerçeve 2005 yılında hayata geçirilen Hyogo Çerçeve Eylem Planı’nda^[25] benimsenen afet risk yönetimi yaklaşımının gelişmiş bir devamı niteliğindedir. Sendai Afet Risk Azaltma Çerçevesi (2015-2030) afet risklerini azaltırken, afetlere olan direnci artırmayı kabul etmektedir. Bu bağlamda uluslararası iş birliği, erken uyarı sistemlerinin geliştirilmesi ve afetlerin yol açtığı kayıpların önlenmesi hedeflerini içermektedir. Bu metinlerde tehlike, risk, kırılabilirlik/zarar görülebilirlik ve direnç/dayanıklılık gibi kavramlar tanımlanmakta ve bu kavramsal tercihlerin ardında yatan anlayış farklılıkları açıklanmaktadır. Hyogo Çerçeve Eylem Planı’nın bir diğer önemli katkısı ise, da hükümetlerin politika plan ve standartların oluşturulması ve uygulanmasında toplumun dezavantajlı kesimleri olan kadınlar, çocuklar, gençler, engelliler, yoksullar, göçmenler, yerel halk, gönüllüler, uygulayıcılar ve yaşlıları da kapsayıcı şekilde ilgili tüm paydaşlarla iş birliği geliştirmesi gerekliliğine yapılan vurgudur. Hyogo Çerçeve Eylem Planı’nda Dayanıklılık ve Güvenlik Kültürünü Her Düzeyde Geliştirmeye Yönelik Bilgi, İnovasyon ve Eğitimin Kullanılması başlığı altında da kadınlara özel atıf yapılmaktadır. Bu maddede, kadınlar ve kırılabilir grupların uygun eğitim ve öğretim fırsatlarına eşit erişim sağlamanın yanı sıra, toplumsal cinsiyet ve kültürel duyarlılık eğitiminin afet risk azaltma eğitim ve öğretiminin temel bileşenlerinden biri olmasının teşvik edilmesi

[22] Pekin Eylem Platformu, *Pekin Deklarasyonu*, 16.

[23] Pekin Eylem Platformu, *Pekin Deklarasyonu*, 16.

[24] *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030*.

[25] *Hyogo Framework for Action 2005-2015*.

gerektiği ifade edilmektedir. Ayrıca erken uyarı sistemlerine ilişkin maddede de toplumsal cinsiyete duyarlı yaklaşımın önemi vurgulanmaktadır. Hedef kitlenin demografik, kültürel ve geçim kaynağına ilişkin özelliklerinin yanı sıra toplumsal cinsiyet özelliklerini de dikkate alan bir anlayışla zamanında ve anlaşılır uyarı sistemlerinin geliştirilmesinin önemi vurgulanmaktadır. Son olarak bu Eylem Planı'nda tüm afet risk yönetim politika, plan ve karar alma süreçlerine (riskin değerlendirilmesi, erken uyarı, bilgi yönetimi, eğitim ve öğretim gibi) toplumsal cinsiyet perspektifinin entegre edilmesi gerekliliği ifade edilmektedir.^[26]

Sendai Afet Risk Azaltma Çerçevesi'nde (2015-2030), Hyogo Çerçeve Eylem Planı'na^[27] göre daha fazla kadın ve toplumsal cinsiyet vurgusu bulunmaktadır. Afet risk azaltmasında tüm toplumun katılım ve iş birliğinin gerekli olduğunun vurgulandığı 19. Madde d fıkrasında, özellikle en yoksulları da kapsayıcı şekilde afetlerden eşit düzeyde etkilenmeyen grupları dikkate alarak, 'güçlenme' ile 'kapsayıcı, erişilebilir ve ayrımcı olmayan katılımıcılığın' gerekli olduğunun altı çizilmektedir.^[28] Toplumsal cinsiyet, yaş, engellilik ve kültürel bakış açısının tüm politika ve uygulamalara entegre edilmesi ve kadınların ve gençlerin katılım ve liderliğinin teşvik edilmesi gerektiği belirtilmektedir. Bu bağlamda, vatandaşların örgütlü ve gönüllü çalışmalara katılımının özellikle teşvik edilmesi gerektiği belirtilmiştir. Metnin 32. maddesinde kadınlar ve engellilerin toplumsal cinsiyet eşitliğine uygun ve evrensel olarak erişilebilir müdahale, iyileştirme, rehabilitasyon ve yeniden inşa yaklaşımlarına görünür biçimde liderlik etmeleri ve sürecin bu önceliklerle ilerlemesini teşvik etmeleri için güçlendirilmelerinin kilit bir öneme sahip olduğu ifade edilmektedir.^[29] Ulusal ve yerel düzeyde hedeflere varılabilmesi için 33. maddenin (b) fıkrasında insan merkezli, çoklu-tehlike temelli, çok sektörlü tahmin ve erken uyarı sistemlerine afet risk ve acil durum haberleşme mekanizmalarına, sosyal teknolojilere ve tehlike izlemesi yapılan telekomünikasyon sistemlerine yatırım yapmak, bunları geliştirmek,

[26] *Hyogo Framework for Action 2005-2015*.

[27] Sendai metninin Türkçesinde İngilizce versiyondaki toplumsal cinsiyet kavramı cinsiyet olarak çevrilmiştir. Kadının güçlenmesi kavramının ise çevrilmediği tespit edilmiştir. Bu nedenle bu çalışmada İngilizce metin esas alınmıştır.

[28] *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030*, 13.

[29] *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030*, 21.

devamlılıklarını sağlamak ve güçlendirmek; katılımcı süreçlerle bu sistemleri geliştirmek, bu sistemleri, özellikle toplumsal cinsiyet de dahil olmak üzere toplumsal ve kültürel gereksinimleri kapsayacak şekilde, kullanıcıların ihtiyaçları doğrultusunda şekillendirmek; basit ve düşük-maliyetli erken uyarı ekipman ve tesislerinin uygulamaya geçirilmesini teşvik etmeye vurgu yapılır. 36. madde, (a) fıkrası, i bendinde, afet riskini etkin bir şekilde yönetmek ve toplumsal cinsiyete duyarlı afet riski azaltma politikalarını tasarlamak, buna dönük kaynak sağlamak ve bu politikaları uygulamaya geçirmek için kadınların ve kız çocuklarının süreçlere katılımlarının kritik öneme sahip olduğu belirtilmektedir.^[30] Aynı maddede, kadınların afete hazırlıklı olmak için güçlenmeleri kadar, afet sonrası durumlarda alternatif geçim kaynaklarını güvence altına almak üzere kapasite geliştirmelerine yönelik olarak da yeterli ve uygun önlemlerin alınması gerekliliğinin altı çizilmektedir.

Birleşmiş Milletler Toplumsal Cinsiyet Eşitliği ve Kadının Güçlenmesi Birimi (UNWOMEN) tarafından Mayıs 2023'de hazırlanan inceleme raporunda,^[31] Sendai Çerçevesi uyarınca, tüm toplum ölçeğinde Afet Riskini Azaltma (ARA) sorumluluğunun yerel, ulusal, bölgesel ve uluslararası düzeylerdeki paydaşlarla paylaşıldığı vurgulanmaktadır. Toplumsal cinsiyete duyarlı ARA yaklaşım ve uygulamalarının yaygınlıkla erkeklere kıyasla kadınlara odaklandığı belirtilirken, bu odaklanmanın hiçbir ülkede kadın erkek eşitliğinin tam olarak sağlanamamış olmasından kaynaklandığı hatırlatılmaktadır. Kadınların erkeklere kıyasla sosyo-ekonomik açıdan daha dezavantajlı olmasının tüm toplumlarda görüldüğü, ancak afetler ve iklim kaynaklı sosyo-ekonomik değişimlerin bu eşitsizlikleri derinleştirdiği ifade edilmektedir. Doğrudan ya da daha sıklıkla dolaylı biçimlerde, yardım ya da iyileştirme desteğine erişimde cinsiyete dayalı sistematik ayrımcılıkların uygulanabildiği vurgulanmakta, bu yolla toplumsal cinsiyet eşitsizliğinin daha da derinleştiği hatırlatılmaktadır. Bunun ancak, farklı etki ve ihtiyaçları (kadın ve erkeklerin bağlamsal olarak farklılaşabilen bakım rolleri, iş ve çalışma örüntüleri ve diğer ekonomik faaliyetler vb.) belirlemek üzere toplumsal cinsiyet analizi kullanılarak önlenebileceği ifade edilmektedir. ARA'da toplumsal cinsiyet eşitliğini somut biçimde sağlayabilmenin ancak herkese *aynı* davranmanın ötesine geçerek mümkün olacağı özellikle

[30] *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030*, 23.

[31] *Gender and the Sendai Framework*.

altı çizilmektedir. Böylece rapor, toplumsal cinsiyete nötr yaklaşımların afet riskini azaltmadaki işlevsizliğini çok net biçimde ifade etmektedir.^[32] ARA'da 2030'a kadar gerçekleşecek ilerlemenin küresel ölçekte nicel ölçütleri olabilecek 7 Hedef ve Gösterge'nin, Sendai Çerçevesinin II. Bölümündeki Sonuç ve Amaçlar'dan hareketle belirlendiği belirtilmiştir. Özetle bunlar; (a) afet ölümlerini azaltmak, (b) afetten etkilenen insan sayısını azaltmak, (c) afetlerden kaynaklanan doğrudan ekonomik kayıpları azaltmak, (d) altyapı ve temel hizmetlerde afet hasarını azaltmak, (e) ulusal ve yerel ARA stratejileri olan ülke sayısını artırmak, (f) ARA'yı desteklemek için gelişmekte olan ülkelerle uluslararası işbirliğini geliştirmek ve (g) erken uyarı sistemlerinin ve afet risk bilgilerinin ve insanlara yönelik değerlendirmenin kullanılabilirliğini artırmak olarak sıralanmıştır.^[33] Sendai Çerçevesi Bölüm IV, Paragraf 20'de belirtilen dört eylem önceliği (1) afet riskini anlamak; (2) afet riskini yönetmek için afet riski yönetişimini güçlendirmek; (3) dayanıklılık için afet riskinin azaltılmasına yatırım yapmak; (4) etkili müdahale ve kurtarma, rehabilitasyon ve yeniden inşada 'daha iyi yeniden inşa etmek' için afete hazırlıklı olmanın artırılması olarak sıralanmıştır.^[34] Metinde, Sendai Çerçevesinin bu öncelikleri sıralarken insan hakları ve toplumsal cinsiyet eşitliği bağlamında çok detaylandırılmış bir yöntem izlemediği ifade edilmiştir. Öte yandan Sendai Çerçevesi'nin 19. Paragrafına atıfla, ARA'nın benimsemesi gereken insan hakları perspektifinin "bütün insanların insan haklarının, korunması ve geliştirilmesi" kabulüne dayandığı belirtilmiştir. ARA hedefinde, Sendai Çerçevesiyle uyumlu bir insan hakları perspektifinin, kadınlar, kız çocukları, engelliler, yaşlılar ve zarar görebilirlikleri yüksek olabilecek tüm gruplar açısından pozitif haklar bağlamında "insani kalkınma"yı içermesi gerektiğinin altı çizilmiştir.^[35] İnsani kalkınmayı sağlamaya yönelik olarak, desteklemeye ve eşit kılmaya dönük eylemlerin önceliği vurgulanmıştır.

Her ne kadar CEDAW Komitesi 37 No'lu Genel Tavsiyesi (2018)^[36] afet ve toplumsal cinsiyet ilişkisi çerçevesinde öne çıksa da, öncelikle CEDAW

[32] *Gender and the Sendai Framework*, 7.

[33] *Gender and the Sendai Framework*, 10.

[34] *Gender and the Sendai Framework*, 12.

[35] *Gender and the Sendai Framework*, 11.

[36] CEDAW, *General recommendation No. 37 (2018)*.

Kadınlara Karşı Her Türlü Ayrımcılığın Kaldırılması Komitesi Kadınlara Yönelik Toplumsal Cinsiyete Dayalı Şiddete İlişkin 35 sayılı Genel Tavsiye'sini (2017)^[37] incelemek faydalı görünmektedir. CEDAW Kadınlara Karşı Her Türlü Ayrımcılığın Kaldırılması Komitesi Kadınlara Yönelik Toplumsal Cinsiyete Dayalı Şiddete İlişkin 35 sayılı Genel Tavsiye'sinde (2017) toplumsal cinsiyete dayalı şiddetin etkilendiği faktörler arasında doğal afete değinilmektedir. 14. maddede “Kadınlara yönelik toplumsal cinsiyete dayalı şiddet, aynı zamanda, siyasi, ekonomik ve sosyal krizlerden, sivil kargaşadan, insani acil durumlardan, doğal afetlerden, yıkımlardan veya doğal kaynakların azalmasından etkilenebilir.” ifadesiyle kadınlara yönelik toplumsal cinsiyete dayalı şiddetin doğrudan doğal afet süreçlerinden etkilenebileceği vurgusu önemlidir.^[38]

CEDAW Komitesi 37 No'lu Genel Tavsiyesi (2018) ise, bir hedef olarak doğrudan afet riskini azaltmaya odaklanmaktadır. Bu belgede “taraf devletlerin, afet riskinin azaltılmasına ilişkin tüm politika, yasal mevzuat, plan ve programlar, bütçe ve diğer faaliyetlerinin” (1) eşitlik ilkesi ve ayrımcılık yasağı, (2) katılım ve güçlendirme, (3) hesap verebilirlik ve adalete erişim ilkelerine uygun olması gerektiği vurgulanır. Taraf devletlerin çalışmalarının toplumsal cinsiyeti dikkate alması ve insan hakları temelli ilkelere dayanması gerekliliğinin altı çizilir. Bu üç ilke doğrultusunda, yeniden inşa süreçlerini de kapsayacak şekilde, afet süreçlerinin her aşamasında toplumsal cinsiyet eşitliğini sağlama ve ayrımcılığı yok etme hedefi belirlenmektedir. İlk olarak yasal mevzuat, politikalar, plan ve programların bu hedefe dönük olarak oluşturulmasını belirten belge; mülk, arazi ve doğal kaynakların sahipliği, erişimi, kullanımı, kontrolü, yönetimi ve miras edinilmesine dair ayrımcılıkların ortadan kaldırılmasına öncelik verilmesi gerektiğini ifade eder. Ardından belgede kadınların ekonomik, sosyal ve kültürel haklarını kullanmalarını engelleyen ayrımcılıkla mücadele gerekliliği vurgulanmaktadır. Ekonomik, sosyal ve kültürel haklar kapsamında “kadınların seyahat özgürlükleri, beslenme, sağlık, çalışma ve sosyal güvenlik”lerine değinilmektedir.

[37] CEDAW, *General recommendation No. 35 (2017) on gender-based violence against women, updating general recommendation No. 19* (Committee on the Elimination of Discrimination against Women, 26 July 2017)

[38] CEDAW, *General recommendation No. 35* (2017), 6.

Takip eden maddelerde afet yönetimi ve afet sonrası yeniden inşa süreçlerinin farklı boyutları ele alınmaktadır. Birinci olarak, (a) afet yönetiminin her aşamasındaki karar süreçlerinde kadınların eşit temsilinin sağlanması, (b) kadın örgütlerinin her seviyede afet yönetimine katılımlarının ve yereldeki kadınların liderliklerinin garanti altına alınması, (c) afet sonrası yeniden inşa süreçlerinde kurulacak yerel, bölgesel veya ulusal forum/kurul/konseylar vb. yapılarda kadınların eşit temsilinin sağlanması maddeleri ile afet yönetim süreçlerine toplumsal cinsiyet bağlamında eşit katılım ve temsil güvence altına alınmaktadır.

İKİNCİ OLARAK, AŞAĞIDAKİ MADDELERLE HAK ARAMA SÜREÇLERİNİN EŞİT, ADİL, ERİŞİLEBİLİR VE GÜVENLİ OLMASINA ODAKLANILMAKTADIR: (a) afete ilişkin bilgilerin, hak arama süreçleri ile mekanizmalarının, haklarının ve yasal mevzuatın kadınlara açık, net ve zamanında anlatılması ve bu konuda hukuk okuryazarlıklarının artırılmasının garanti altına alınması, (b) ücretsiz adli yardım hizmetine ve doğum, ölüm, evlilik, mülk sahipliği vb. kanuni belgelere kadınların erişimlerinin sağlanması ve buna yönelik güvenilir ve ücretsiz idari sistemlerin oluşturulması, (c) kadınların haklarını arama süreçlerinde karşılaşılabilecekleri “misillemelerden” korunmalarını sağlayacak önlemlerin alınması, (d) adalete erişimdeki sorunları engellemek için mobil ve/veya uzmanlaşmış şikâyet mekanizmalarının, soruşturma ekipleri ve mahkemelerin kurulması, (e) kadınların şiddet vakalarını şikâyet edebilmeleri için esnek ve erişilebilir yasal ve adli mekanizmaların oluşturulması, (f) afet sonrası hizmet veren devlet kurumlarının, sivil toplum örgütlerinin ve özel sektör kuruluşlarının görevlilerinin, kadına karşı şiddet konusunda bilgilendirilmelerinin sağlanması ve kadınların gizliliklerini gözeterek, kolay erişebilecekleri ve şiddet vakalarını ihbar edebilecekleri kişi, nokta ve sistemlerin tanımlanması. Özellikle son iki maddede kadına karşı şiddetle mücadeleyle yönelik özel mekanizmaların hayata geçirilmesine işaret edilmesi dikkat çekmektedir.

Genel Tavsiye Raporu’nda, yukarıda değinilenlere ek olarak, sağlık, barınma gibi sosyal hak ve hizmetlerin sunulmasına odaklanılmaktadır. Hak ve hizmetlerin sunumunda en kritik noktalardan birinin veri toplama, analiz ve paylaşım olduğu dikkate alınarak raporda “cinsiyet, yaş, engellilik, etnik köken, bölge, cinsiyet kimliği gibi farklı faktörlere göre ayrıştırılmış veri toplama ve analiz etme sistemleri kurulması” ve “bu verilerin kamuoyuyla şeffaf ve zamanında paylaşılması” gerekliliği vurgulanmaktadır. Ayrıca afet yönetiminde yerel bilgiden faydalanılmasını garantiye alacak önlemler de

“Farklı kadın gruplarının afet öncesi ve sonrasına ilişkin çok önemli yerel bilgiye sahip oldukları unutulmamalı ve bu bilgiden afet yönetiminde yararlanılmasını garanti altına alacak önlemlerin alınması sağlanmalıdır.” ifadesiyle dile getirilmektedir.

Sağlık hizmetlerinin sunumunda “doğum kontrolü, cinsel sağlık ve doğurganlık sağlığı dahil olmak üzere, kadınların ve kız çocuklarının her türlü sağlık hizmetine doğrudan ve gizlilikleri sağlanarak erişebilecekleri alanlar ve sistemlerin kurulması” vurgulanmaktadır. Ayrıca bu hizmetlere erişimde hiçbir kadının ayrımcılığa uğramamasını güvence altına alacak tedbirlerin alınması ve azınlık gruplarından kadınlar, LBTİ kadınlar, yaşlı kadınlar gibi öncelikli kadın ve kız çocukları gruplarına yönelik özel önlemlerin geliştirilmesi de tavsiye edilmektedir. Haklar ve hizmetlere ilişkin bir diğer boyut ise “geleneksel toplumsal cinsiyet rollerinden dolayı kadınların artan bakım yüklerini azaltmaya” yöneliktir. Bu doğrultuda tüm önlemlerin alınması ve kadınların “afet sonrası yeniden inşa süreçlerinde kısa, orta ve uzun vadeli meslek edinmelerini mümkün kılan eğitim ve hizmetlerin” sağlanması tavsiye edilmektedir. Bir diğer öne çıkan hak ve hizmet ise sağlıklı barınma ve yaşam hakkına yöneliktir. Bu kapsamda “uygun barınma, kira yardımı, konut sağlanması, beslenme, içme ve kullanma suyu, hijyen gibi zaruri ihtiyaçların karşılanması” ve bu süreçlerde “kadınlara, özellikle de yoksul, çocuklarıyla tek başına yaşayan, yaşlı ve engelli kadınlara öncelik verilmesi” vurgulanmaktadır.

Doğrudan afete odaklanmamakla birlikte, afet sürecinin en önemli yıkımlarının başında barınma hakkının geldiği şüphesizdir. Bu bağlamda, Birleşmiş Milletler’in 5 Ağustos 2011’deki genel kuruluna, “yeterli yaşam standardı hakkının bir bileşeni olarak yeterli barınma ve bu bağlamda ayrımcılığa uğramama hakkı” bağlamında, Özel Raportör Raquel Rolnik tarafından sunulan raporun önerilerinin katkı sunacağı düşünülererek analize dahil edilmiştir. Bu önerilerde “katılım”, “ayrımcılık yapmama ve dezavantajlı/kırılğan gruplar” ve “toplulukları yeniden inşa etmek” maddelerinde toplumsal cinsiyet vurgusu mevcuttur. Katılım maddesi kapsamında etkilenen tüm kişi ve gruplara değinilmiş, kadınlara özel olarak vurgu yapılmıştır. Raporunda, ayrımcılık yapmama ve dezavantajlı/kırılğan gruplar maddesi kapsamında ise, afet sonrası ihtiyaç değerlendirmelerine odaklanılmaktadır. Hem acil durum hem de iyileştirme için afet sonrası ihtiyaç değerlendirmelerinde, toplumsal cinsiyete bağlı eşitsizlikler ve dezavantajların da belirlenmesi

ve bunlara yönelik özel iyileştirme planlamalarının tasarlanması önerilmektedir. Afet sonrası sürecin bir diğer boyutu olan “toplulukları yeniden inşa etmek” maddesi kapsamında ise topluluk yapıları ve ağlarının bilinçli biçimde korunması ve desteklenmesinin önemine işaret edilirken bu süreçte “toplumsal cinsiyet eşitliği de dahil olmak üzere uluslararası insan hakları standartlarına saygı göstermeleri” koşulu getirilmektedir.

Uluslararası belgeler incelendiğinde, afete yaklaşım ve çözüm önerilerine ilişkin paradigma değişimlerinin olduğu görülmektedir. 1990-2000 yılları arasındaki on yıl BM’nin “Doğal Afet Etkilerini Azaltma On Yılı” olarak belirlenmişken, 2005-2015 yılları “Doğal Afet Risk Azaltma On Yılı” olarak ilan edilmiştir. Bu dönemde afeti önlenemez bir doğal olgu olarak görüp sadece etkilerini azaltmaya yönelik politikalar geliştiren bir yaklaşımdan afet riskinin azaltılabileceğine, bir diğer deyişle afetin yol açacağı olumsuz sonuçların önlenebileceğine dair bir yaklaşıma geçiş yaşanmıştır. Hyogo Çerçeve Eylem Planı (2005) ve Sendai Afet Risk Azaltma Çerçevesi (2015-2030) karşılaştırdığında sadece afeti yönetilmesi gereken bir süreç olarak gören bir yaklaşıma geçmekle kalınmadığı, aynı zamanda kadınlar ve kız çocuklarını bu süreçte konumlandırmaya dönük de bir öncelik farklılığının söz konusu olduğu görülmektedir. Zira Sendai Afet Risk Azaltma Çerçevesi afet öncesi, sırası ve sonrası afet yönetim süreçlerinde toplumsal cinsiyete bağlı farklı ihtiyaç ve önceliklerin dikkate alınması ve kadınlar ve kız çocuklarının süreçlere doğrudan katılımının desteklenmesi gerekliliğini vurgular. Aynı dönemdeki toplumsal cinsiyet literatüründeki tartışmalara paralel olarak güçlenme ve katılım vurgusunun öne çıktığı görülmektedir.^[39]

II. TÜRKİYE’DE 6 ŞUBAT 2023 DEPREMİNDE NEREDEYİZ?

A) AFET STRATEJİ VE EYLEM PLANLARI VE İLGİLİ MEVZUATIN DEĞERLENDİRİLMESİ

Toplumumuzdaki kadınlar, kız çocukları ve LGBTİ bireylerin deprem dahil çeşitli afetler öncesi, sırası ve sonrasında karşılaştıkları, çok boyutlu risk ve tehlikelerin yönetilebilmesi ve yukarıda değinilen uluslararası

[39] Naila Kabeer, “Gender equality and women’s empowerment: A critical analysis of the third millennium development goal 1,” *Gender & development* 13, no. 1 (2005): 13-24; Anju Malhotra, and Sidney Ruth Schuler, “Women’s empowerment as a variable in international development,” *Measuring empowerment: Cross-disciplinary perspectives* 1, no.1 (2005): 71-88.

düzenlemelerde detaylandırılan haklarının güvence altına alınabilmesi, böylece bireysel ve toplumsal afet direncinden söz edilebilmesi açısından, Türkiye’de geçerli olan afet mevzuatlarının toplumsal cinsiyet eşitliği perspektifine uygunluğunun incelenmesinin önemi açıktır. Bu açıdan özellikle, 2017-2020 yılları arasında T.C. İçişleri Bakanlığı Afet ve Acil Durum Başkanlığı (AFAD) tarafından Ulusal Deprem Araştırma Programı (UDAP) kapsamında yürütülen “Toplumsal Cinsiyet Perspektifinin Türkiye’nin Afet Politikalarına Entegre Edilmesi” projesi^[40] dikkat çekmektedir. Proje kapsamında, “Türkiye’de afet yönetiminin hangi bağlamda ve hangi düzeyde toplumsal cinsiyete duyarlı olduğunun belirlenmesi” için afet sürecinin yönetilmesine dönük teknik olmayan 17 mevzuat^[41] incelenmiştir.^[42] Proje kapsamında ayrıca, AFAD ile iş birliği içinde, çeşitli resmi kurumların ve sivil toplum örgütlerinin temsilcileri yanında akademisyenlerin katılımıyla bir çalıştay düzenlenmiştir. Araştırma ve çalıştay bulguları^[43] dikkat çekicidir. Ele alınan 17 mevzuattan 15’inin “toplumsal cinsiyet körü”, bir mevzuatın (2011 yılı Ulusal Deprem Stratejisi ve Eylem Planı-2023, UDSEP-2023) “toplumsal cinsiyete nötr” ve bir mevzuatın da (Geçici Barınma Merkezlerinin Kurulması, Yönetimi ve İşletilmesi Hakkında Yönerge) “toplumsal cinsiyete kısmen duyarlı” olduğu sonucuna varılmıştır. Öte yandan, incelenen 17 mevzuatın 16’sının “toplumsal cinsiyet eşitliği ve hakkaniyetini ifade eden veya ima eden bir ibare” içermediği, yalnızca birinin (2011 yılı Ulusal Deprem Stratejisi ve Eylem Planı-2023) böyle bir ibareyi içerdiği aktarılmaktadır. Ancak, burada da kadınların kendileri için karar verme yeterliği bulunan yurttaşlar olarak değil, “özel/ihiyaç sahibi grup” dahilinde ele alındığına dikkat çekilmiştir. Bu sorunlu dil ve terminoloji tercihinin, devletin kadın yurttaşlarının yetkinliğini ve failliğini göz ardı eden, onlara “babacıl” bir “koruyuculukla” yaklaşan sorunlu bakışına işaret ettiği belirtilmektedir. Şu

[40] Nüket Paksoy Erbaydar, Ebru İnal, Erdal Kaya, “Toplumsal Cinsiyet Perspektifinin Türkiye’nin Afet Politikalarına Entegre Edilmesi,” (Proje No: UDAP-Ç1702).

[41] Araştırmaya konu olan 17 Mevzuat EK1’de yer almaktadır.

[42] Nüket Paksoy Erbaydar, Ebru İnal, Erdal Kaya, *Afet Mevzuatının Toplumsal Cinsiyet Açısından İncelenmesi*, (Çanakkale: Paradigma Akademi Yayıncılık, 2018).

[43] Nüket Paksoy Erbaydar, Ebru İnal, Erdal Kaya, “Analysis of Gender Sensitivity of Turkey’s Disaster Legislation to Create a Disaster-Resilient Society.” *The Tohoku Journal of Experimental Medicine* 254, no. 4 (2021): 261-266.

haliyle, mevcut düzenlemelerin en duyarlısının dahi, toplumsal cinsiyet eşitliği bağlamında uluslararası standartlarda istenir duyarlık düzeyinden yoksun olduğu anlaşılmaktadır. Mevzuat, plan ve stratejilerdeki cinsiyet körü yaklaşım, aslında kadınların erkeklerle eşit olmaları beklenen yurttaşlık kategorisinden, devlet eliyle nasıl dışlandıklarını ortaya koymaktadır. Devletin ataerkil örüntüleri üretim ve yeniden üretim mekanizmalarını elen alan Walby'nin bu konudaki yaklaşımı, süreci anlamak açısından katkı sunabilir. Walby,^[44] ataerkil örüntülerin kamusal alanda geçerlik kazanmasında devletin rolüne dikkat çekerken, bunun, kadınların kamusal alana dahil olmasını doğrudan engellemek yerine, onları yasalar yoluyla erkeklerden ayırıştırıp, erkeklere tabi kılarak gerçekleştirildiğini savunur. Afet öncesi, sırası ve sonrasında kadınların farklılaşan zarar görebilirlik risklerini, ihtiyaçlarını ve kapasitelerini görmekten uzak, toplumsal cinsiyet körü bir devlet erki, tam da bu yaklaşım üzerinden kadının kamusal alanda haklar ve fırsatlara erişime açısından erkekten ayrışmasına ve erkeğe tabi kılınmasına aracılık etmektedir.

“Toplumsal Cinsiyet Perspektifinin Türkiye'nin Afet Politikalarına Entegre Edilmesi” başlıklı bu projede yukarıda değinilenlere ek olarak afetlere dönük mevzuatlar, “toplumsal cinsiyet eşitliği ve hakkaniyeti”ne dair atıf içerme-leri açısından, afet dönemleri bağlamında da incelenmiştir: (1) Afetlere hazırlık dönemine dair 13 mevzuatın bu konuda atıf içerdiği belirtilmiş ancak, bu sürece yönelik atıfların tümünde “toplumsal cinsiyet eşitliği ve hakkaniyeti”nin göz önünde bulundurulmadığı vurgulanmıştır. Ayrıca afet öncesi sürece yönelik atıfların her birinde ‘erken uyarı ve tahliye planlamalarına kadınların aktif katılımı’nın yer almadığına da dikkat çekilmektedir. (2) Zarar azaltma aşamasına yönelik 12 mevzuattan sadece birinin (Ulusal Deprem Stratejisi ve Eylem Planı) “toplumsal cinsiyet eşitliği ve hakkaniyeti”nden bahsettiği belirtilmiştir. (3) İyileştirme dönemine dair ise 13 mevzuatta atıf yer aldığı, ancak yine sadece bir mevzuatın (Geçici Barınma Merkezlerinin Kurulması, Yönetimi ve İşletilmesi Hakkında Yönerge) “toplumsal cinsiyet eşitliği veya hakkaniyeti”ni göz önünde bulundurduğu ifade edilmiştir.

Toplumsal cinsiyete duyarlı bir afet yönetim sürecinden söz edebilmek için, sürecin tüm aşamalarının bu perspektifi özümseyen bir yaklaşımla planlanması gerektiği açıktır. Tüm süreçlerde kadınlar, kız çocukları ve

[44] Sylvia Walby, “Woman and nation,” içinde *Ethnicity and nationalism*, ed. Anthony D. Smith, (Leiden:Brill, 1992), 81-100.

LGBTİ yurttaşların eşitlik ve hakkaniyet ilkeleri çerçevesinde afet yönetim sürecine dahil olabilmelerinin koşullarının sağlanmadığı görülmektedir. Zira farklı zarar görebilirlik riski bulunan bu yurttaşların, afet öncesinde riski yönetme, afet sırasında hayatta kalma ve afet sonrasında iyileşme ve yeniden yaşam kurma haklarını kullanabilmeleri ve ihtiyaçlarını sağlayabilmeleri için gereken desteği hangi kurumlar aracılığıyla ve hangi yolları izleyerek alabileceklerinin açıklıkla detaylandırılmadığı, ilgili bakanlık ve sosyal hizmet kurumlarının her aşamada sürece dahil edilmediği, yani, parçalı ve eksikli bir yaklaşımla yol alınmaya çalışıldığı anlaşılmaktadır. Mevzuat ve yönergelerin bütüncül bir toplumsal cinsiyet eşitliği perspektifi ile tekrar ele alınması ve işaret edilen sorunları giderecek değişikliklerin gerçekleştirilmesi gerektiği açıktır. Öte yandan, değinilen araştırmanın^[45] ikinci fazı da oldukça ilginç bulgular sunmaktadır. Afet süreçlerine müdahalede görevlendirilen kurumlardan katılımcıların da yer aldığı atölye çalışmasında, doğrudan süreçlerde yer alacak kurum temsilcilerinin, eksikliğin sadece yönerge ve mevzuatlarla sınırlı olmadığını, personelin de toplumsal cinsiyet eşitliği ve hakkaniyeti konusunda farkındalık kazanmaya ihtiyaç duyduğunu belirttikleri anlaşılmaktadır. Ayrıca sürece müdahale aşamasında etkin olarak yer alacak kadın personelin nicelik açısından yetersizliği de dile getirilen bir diğer önemli sorundur.

Türkiye Afet Yönetim Stratejisi (TAYS) (hazırlık sürecinde), taktik düzeyinde Türkiye Afet Risk Azaltma Planı (TARAP)^[46] (yürürlükte), Türkiye Afet Müdahale Planı (TAMP)^[47] (yürürlükte) ve Türkiye Afet Sonrası İyileştirme Planı'nı (hazırlık sürecinde) içermektedir. Operasyonel düzeyde ise, 81 il için hazırlanan İl Afet Risk Azaltma Planı (İRAP) (yürürlükte) ve yine 81 il için hazırlanan İl Afet Müdahale Planı'na (TAMP 81 il) (yürürlükte) ve

[45] Paksoy Erbaydar, Inal Onal ve Kaya, "Gender Sensitivity of Turkey's Disaster Legislation," 261-266.

[46] Türkiye Cumhuriyeti İçişleri Bakanlığı Afet ve Acil Durum Yönetim Başkanlığı, *TARAP: Türkiye Afet Risk Azaltma Planı 2022-2030*, 2022 https://www.afad.gov.tr/kurumlar/afad.gov.tr/e_Kutuphane/Planlar/28032022-TARAP-kitap_V6.pdf

[47] Türkiye Cumhuriyeti İçişleri Bakanlığı Afet ve Acil Durum Yönetim Başkanlığı, *TAMP: Türkiye Afet Müdahale Planı*, 2022 https://www.afad.gov.tr/kurumlar/afad.gov.tr/e_Kutuphane/Planlar/TAMP.pdf?utm_source=aposto

Türkiye Afet Sonrası İyileştirme Planı – Uygulama Planı’na (TASİP – UP) (hazırlık sürecinde) dayanmaktadır^[48].

Türkiye Afet Yönetim Stratejisinin toplumsal cinsiyete duyarlılık, kadın ve kız çocuklarının eşitliği ve hakkaniyeti açısından değerlendirilebilmesi, şu an için ancak, stratejinin hazırlık aşaması tamamlanarak yürürlüğe girmiş unsurları üzerinden yapılabilir. Bu bağlamda, Türkiye Afet Risk Azaltma Planı (TARAP) incelendiğinde, plan hazırlanırken yararlanıldığı belirtilen uluslararası metinler arasında Sendai Afet Risklerini Azaltma Çerçeve Belgesi (2015-2030) dikkat çekmektedir. Hatta, TARAP metni incelendiğinde, plan hazırlanırken belirlenen temel stratejilerin Hyogo ve Sendai Çerçeve Metinleri doğrultusunda oluşturulduğunun özellikle vurgulandığı görülmektedir. Ancak, planın içeriğinde, her iki çerçeve metnin toplumsal cinsiyete duyarlı, kadın ve kız çocuklarının hakkaniyetini gözetecek bir afet yönetim sürecinin oluşturulabilmesine ilişkin hiçbir önerisine/vurgusuna değinilmediği görülmektedir. Bu anlamda, çerçeve metinlerin içeriğinde detaylandırılarak yer verilen kadınlar ve kız çocuklarının afet öncesi, sırası ve sonrasında nasıl eşit yurttaşlar olarak kabul edilip, desteklenmesi gerektiğine ilişkin yaklaşımın, uluslararası metinlerden “ayıklandığı” ve “yok sayıldığı” anlaşılmaktadır. Burada, sadece eksikli değil aynı zamanda uluslararası çerçeve metin içeriklerini “çarpıtan” bir yaklaşım izlenmiştir. TARAP metninin tümünde “kadın” sözcüğüne sadece bir kez, “Göç hareketleri ve göçmen sayıları her yıl artmaktadır. Bu durumdan öncelikle kadınlar, çocuklar ve yaşlılar etkilenecektir.” ifadesi içinde yer verildiği görülmüştür. Bu bağlamda metin toplumsal cinsiyet körüdür. Türkiye Afet Müdahale Planı^[49] incelendiğinde ise, içinde Hyogo ya da Sendai Çerçeve metinlerine hiç referans verilmediği dahası, “kadın” ve “kız çocuğu” ifadelerinin hiç geçmediği görülmektedir. Dolayısıyla, metin tümüyle toplumsal cinsiyet körüdür.

EŞİK tarafından hazırlanan 6 Şubat Depremleri raporunda da^[50] her il için hazırlanan İl Afet Risk Azaltma Planları (İRAP) incelenmiştir.

[48] Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, *TERRA: Türkiye Earthquakes Recovery and Reconstruction Assessment, 2023* <https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2023/03/Turkiye-Recovery-and-Reconstruction-Assessment.pdf>

[49] *TAMP: Türkiye Afet Müdahale Planı, 2022*

[50] EŞİK, *6 Şubat 2023 Depremleri: Toplumsal Cinsiyet Bakış Açısından Geleceğe Notlar*, (Eşitlik İçin Kadın Platformu, 18 Mart 2023), s. 43

Kahramanmaraş için 2020 yılında, depremden etkilenen diğer 10 il için ise 2021 yılında hazırlanan planların, Hyogo Çerçeve Eylem Planı esas alınarak oluşturuldukları iddia edildiği halde, Hyogo Çerçeve Eylem Planının toplumsal cinsiyet eşitliği ile ilgili önerilerine “kağıt üstünde bile olsa” uyulmadığına dikkat çekilmektedir.

Çalışma kapsamında ayrıca, TERRA (*Türkiye Earthquakes Recovery and Reconstruction Assessment/ Türkiye Depremleri İyileştirme ve Yeniden Yapılandırma Değerlendirmesi*) raporu da incelenmiştir. TERRA raporu, T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı tarafından, Dünya Bankası (WB), Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP), Birleşmiş Milletler Çocuklara Yardım Fonu (UNICEF) ve Avrupa Birliği (EU) işbirliği ile 2023 yılı Mart ayında hazırlanmıştır. Raporun İngilizce olduğu, Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı'nın resmi sitesindeki raporlar arasında yer almadığı görülmektedir. Rapora ancak internetten ulaşılabilir. Metin içeriğinde yer alan strateji ve eylem önerilerinde, kadın ve kız çocuklarının, afet öncesi, sırası ve sonrasındaki eşitlik ve hakkaniyetle haklarına erişebilmesi, desteklenmesi ve güçlendirilmesi açısından Sendai Çerçevesi 2015-2030'a riayet edildiği anlaşılmaktadır. Rapor bu açıdan yol gösterici olup değer taşımaktadır. Bununla birlikte, raporun Türkiye'deki Afet Yönetim Stratejisi açısından bir belirleyiciliği bulunmamaktadır. Ülkemizde hali hazırda yürürlükte olan afet yönetim işleyişinin toplumsal cinsiyet körü yapısıyla tezat oluşturan ve uluslararası standartlara uygunluğuyla dikkat çeken raporda vurgulanan strateji ve öneriler, Türkiye Afet Yönetim Stratejisi bünyesindeki tüm planlara entegre edilmediği sürece, raporun işlevi 2023 Şubat depremleri sonrası ülkemizin uluslararası düzlemde Afet Yönetimine ilişkin yaşadığı itibar kaybını telafi etmeye dönük bir hamleden ibaret kalacaktır.

B) DEPREM SONRASI DURUM TESPİTİ: STK RAPORLARI

Bu bölümde, çeşitli STK'ların 6 Şubat Depremleri'ne ilişkin, afet anı ve afet sonrasındaki gözlem ve deneyimlere dayanan raporları, toplumsal cinsiyet eşitliği bağlamında değerlendirilecek, raporlara yansıyan yapısal ve işleyişe dair sorunlara odaklanılacaktır. Bu gözlem ve deneyimlerin tartışmaya açılmasının önemli olduğu kanısındayız.

Eşitlik İçin Kadın Platformu (EŞİK),^[51] Kadın Dayanışma Vakfı (KADAV)^[52], Mor Çatı Kadın Sığınağı Vakfı (Mor Çatı),^[53] Türk Tabipler Birliği (TTB)^[54] ve Halk Sağlığı Uzmanları Derneği (HASUDER)^[55] tarafından hazırlanan raporlara dayanarak, depremi izleyen ilk günlerde olduğu gibi, ilerleyen haftalarda ve hatta aylarda da gerek yurttaşlık hakları, gerekse toplumsal cinsiyet eşitliği açısından önemli eksiklik ve sorunlar yaşandığı ortadadır. Söz konusu raporlar, afet öncesi ve anına dair sorunları yansıtabilecek veriye sahip değildir. Örneğin, deprem anında kadınlar ve kız çocuklarının toplumsal cinsiyet rol ve beklentileri nedeniyle daha fazla göçük altında kalma ve ölüm riski yaşadığı literatürde vurgulansa da, 6 Şubat Depremlerinde bu açıdan durumun ne olduğu net olarak bilinmemektedir. Yaşamını kaybedenler ve ağır yaralılar arasında kadınlar ve kız çocuklarının ağırlıkta olduğunu düşünmek mümkünse de, hem genel olarak kayıt tutmadaki yetersizlikler hem de cinsiyet bazlı veri toplanmaması/paylaşılması nedeniyle gerçek durum bilinmemektedir.^[56] Dahası, engelli ve kronik hastalık sahibi nüfusun büyüklüğü, yaş ve cinsiyete göre dağılımının,^[57] etkin biçimde tutulmadığı ve paylaşılmadığı^[58] da vurgulanmaktadır. Ayrıca, kadınlara yönelik sağlık hizmetlerinde doğumlara öncelik verildiği ve çok sayıda doğum olduğu ifade edilmekle birlikte, bölgedeki gebe kadın sayısı ya

[51] EŞİK, *6 Şubat 2023 Depremleri: Toplumsal Cinsiyet Eşitliği Açısından Geleceğe Notlar*, 18 Mart 2023. <https://esik.org.tr>

[52] KADAV, *6 Şubat Depremleri Sonrasında Kadına Yönelik Şiddetle Mücadele Mekanizmalarında Son Durum*, Mart 2023

[53] Mor Çatı, *Depremden Etkilenen Bölgelerde Kadınların Şiddetten Uzaklaşma Deneyimleri ve Destek Mekanizmaları*, 6 Temmuz 2023 <https://morcati.org.tr/wp-content/uploads/2023/07/depremden-etkilenen-bolgelerde-kadınların-siddetten-uzaklaşma-deneyimleri-destek-mekanizmaları-rapor.pdf>

[54] TTB, *2. Ay Deprem Raporu Geçici Yerleşim Alanları*, 6-28 Şubat 2023

[55] HASUDER, *6 Şubat Depremleri Hatay İli Saha Raporu*, 12-17 Şubat

[56] Nisan ayı itibarıyla henüz enkaz kaldırma/cenazelere ulaşma çalışmaları tümüyle sonlanmamıştır. Ayrıca kayıt altına alınmadan defnedilmiş cenazelerin yoğunluğu da düşünüldüğünde, verilerin güvenilirliği zayıflamaktadır.

[57] EŞİK, *6 Şubat 2023 Depremleri*

[58] HASUDER, *6 Şubat Depremleri Hatay İli*

da gebeliğin hangi ayında olduklarının bilinmediğine, doğum yapan kadınlar ile bebeklere ilişkin detaylı kayıtların tutulmadığına dikkat çekilmekte, cinsel sağlık ve üreme sağlığı hizmetlerinin sunulmasındaki aksaklık ve yetersizliklere de işaret edilmektedir.^[59] Birinci basamak sağlık hizmetlerinin sunumunda özellikle zorluklar bulunduğu, zira bu hizmeti vermekle yükümlü olan Aile Sağlığı Merkezlerinin (ASM) çalışma prensiplerinin nüfus tabanlı olmak yerine liste tabanlı olduğunun altı çizilmektedir. Deprem sonrasında bu liste tabanlarının da kaybolduğu belirtilmektedir. Oysa, nüfusun büyük ölçüde yer değiştirdiği ya da önceden kayıtlı olduğu ASM'ne erişiminin imkansızlaştığı koşullarda nüfus tabanlı bir sisteme geçilmesinin yaşanan mağduriyeti azaltacağı ifade edilmektedir.^[60] Öte yandan, aynı raporda halkın büyük kısmının Geçici Yerleşim Alanı (GYA) olarak tanımlanan çadır ya da konteyner bölgelerinde yaşadığı aktarılmakta, ancak burada sunulan sağlık hizmetlerinin niteliğinin bölgeden bölgeye değişmekle birlikte, su, elektrik, hijyen koşullarının yetersizliği, yeterli teçhizat ve ambulans bulunup bulunmaması gibi faktörler yanında, sağlık personelinin kendi barınma ve hijyen koşullarındaki yetersizlikler nedeniyle de önemli sorunlar yaşandığına dikkat çekilmektedir.^[61] İlgili literatürde,^[62] afet sonrası dönemde, ihtiyaç duydukları mahremiyetin sağlanmasının zor olduğu durumlarda, özellikle kadınların, kız çocuklarının ve LGBTİ bireylerin güvenli hissedemedikleri için, yeterli sıklıkta tuvalete girme, banyo yapma, üstünü değiştirerek temiz giysilere kavuşmada erkeklere oranla daha fazla sorun yaşadıklarına ve bunun sonucu olarak da enfeksiyon hastalıklarına yakalanma oranlarının yükseldiğine değinilmektedir. Bu veri ışığında, birinci basamak sağlık hizmetlerinin sunulmasında yaşanacak sorunların da kendileri açısından daha büyük risk getirdiği düşünülebilir.

Yukarıda ifade edildiği gibi, deprem bölgesinde yaygın barınma halen çadırlarda gerçekleşmektedir. İçişleri Bakanlığı Mart ayında bölgede çadırda

[59] HASUDER, *6 Şubat Depremleri Hatay İli*

[60] TTB, *2. Ay Deprem Raporu*.

[61] Nitekim, Samandağ'da görev yapan sağlık personeli kendi çalışma, barınma ve hijyen koşullarındaki sorunlara dikkat çekmek amacıyla 13 Nisan 2023 günü basın açıklaması yapmıştır. https://www.ttb.org.tr/haber_goster.php?Guid=02359266-da1a-11ed-8b9f-aeda398f23fe (14.04.2023)

[62] Neumayer and Plümper, "The gendered nature of natural disasters" 551-566

barınanların sayısını 2 milyon 626 bin 212 olarak açıklamıştır,^[63] ancak bu rakama kendi olanaklarıyla derme çatma çadırlarda/seralarda kalanların dahil olmadığı düşünülürse, sayının daha da yüksek olduğu anlaşılacaktır. İncelenen STK raporları, çadırların kadınlar açısından önemli güvenlik riski taşıdığını yansıtmaktadır. Çadırın kilitlenebilir bir dış kapısı bulunmadığı gibi içeride de özel alanlar oluşturulmasını sağlayacak kapatılabilir/kilitlenebilir bölmeler yoktur. Dahası, çadır ve konteyner sayılarındaki yetersizlikler dolayısıyla, çadırlarda akrabalar kalabalık biçimde kalabilmektedir. Hatta bazı bölgelerde, deprem öncesinde yalnız yaşayan ya da deprem sürecinde yalnız kalan kadınların “hiç tanımadıkları” ailelerin yanına yerleştirildiğine değinilmektedir.^[64] Afet sonrası dönemde, fiziksel ve cinsel şiddete maruz kalma riskinin önemli ölçüde yükseldiği afet literatüründe açıklıkla belirtilmektedir.^[65] Kapısı kapatılmayan ya da içinde mahrem alan oluşturulamayan bir barınağın, kadınlar, çocuklar ve LGBTİ bireyler açısından, literatürde de vurgulandığı gibi, afet sonrası cinsel şiddete uğrama riskini yükselteceği açıktır.^[66] Zira, barınak içinde kapısı kilitlenebilen bir yatak odasına ya da bağımsız bir mutfığa sahip olmanın, kadınların aile içi şiddet ve tacizden korunmalarındaki etkisi, 2012 Van Depremleri sonrasında konteyner kentlerde yaşayan kadınlarla yapılan görüşmelerde de dile getirilmiştir.^[67]

[63] <https://www.internethaber.com/deprem-bolgelerinde-kac-cadir-kent-ve-konteyner-kent-kuruldu-2295467h.htm> (14.04.2023)

[64] HASUDER, *6 Şubat Depremleri Hatay İli*.

[65] Debra Parkinson, and Claire Zara, “The hidden disaster: Domestic violence in the aftermath of natural disaster,” *The Australian Journal of Emergency Management* 28, no.2 (2013): 28-35; Debra Parkinson, “Investigating the increase in domestic violence post disaster: an Australian case study,” *Journal of interpersonal violence* 34, no. 11 (2019): 2333-2362; Sera Gearhart, , et al. “The impact of natural disasters on domestic violence: An analysis of reports of simple assault in Florida (1999–2007),” *Violence and gender* 5, no .2 (2018): 87-92.

[66] Sanaz Sohrabzadeh, “A qualitative study of violence against women after the recent disasters of Iran,” *Prehospital and disaster medicine* 31, no. 4 (2016): 407-412; Mieko Yoshihama, et al. “Violence against women and children following the 2011 Great East Japan Disaster: Making the invisible visible through research,” *Violence against women* 25, no .7 (2019): 862-881.

[67] Zeynep Beşpınar. “Earthquake for Women: Effects of Earthquakes on Lives of Women in Van, Turkey,” (bildiri, ESA 2013 Conference, Torino, Italy, 27-31 August, 2013.)

KADAV tarafından hazırlanan raporda,^[68] deprem sonrası göçük altındayken bile şiddete uğrayan kadınların bulunduğu altı çizilirken, bölgedeki kadın sığınaklarına başvuruların sürdüğü, bazı sığınakların hasarlı olsa da çalışmaya devam ettiği, daha ağır hasar görenlerde ise şiddet başvurusu ile gelen kadınların çeşitli illerdeki öğrenci yurtlarına yerleştirildikleri aktarılmaktadır. Şiddetten korunmak amacıyla sığınağa başvuran ancak öğrenci yurduna yerleştirilen kadınlar açısından hayati risk oluşması tehdi mevcuttur. Zira aynı yurtlara deprem nedeniyle evlerini kaybeden aileler, bölgede görevlendirilen kamu personeli gibi pek çok kişinin de yerleştirildiği, böylece şiddete karşı koruma amaçlı sığınaklarda sağlanması gereken güvenlik tedbirlerinin uygulanmadığı vurgulanmaktadır. Ayrıca, az hasarlı olup hizmet verebilen sığınaklarda da depremde evini kaybeden ve gidecek yakını olmayanlarla, bölgede görevlendirildiği için gelen ve kalacak yer bulamayan kadınların barındırılmaya başlanması nedeniyle, zaten sınırlı olan kapasitenin ihtiyaçları karşılamaktan tamamıyla uzaklaştığının altı çizilmektedir. Mor Çatı tarafından Temmuz 2023’de yayımlanan raporda^[69] da, barınma sorununu güvenli biçimde çözemeyen kadınların şiddet mağduru olmasalar da güvenlik kaygısıyla çocuklarıyla birlikte sığınma evlerine ve ŞÖNİM’lere başvurmaya devam ettiklerine değinilmektedir. Depremler sonrası aile içi şiddetin yükseleceğini öngören çalışmalar^[70] dikkate alındığında, kadınlar ve LGBTİ bireylere hizmet verecek yeni sığınakların açılması gerektiği açıktır.

Deprem sonrası süreçte, yurttaşların göçük altından çıkarılabilmesi kadar, çıkarılan yurttaşların kimlik bilgilerinin tespit edilmesi, yaralı olanların nerede tedavi altına alındıklarının izlenmesi ve hayatta kalanların aradıkları yakınlarının akıbetine dair bilgi edinmesi konusunun çok önemli bir soruna dönüştüğü hem raporlarda, hem de günlük basında sıkça vurgulanmıştır. Gerekli ve güvenilir bilgiye erişmenin çok zor olduğu böyle bir süreçte, özellikle çocukların sağ kalan aile üyelerine kavuşturulmalarında depremi izleyen ilk gün ve haftalarda kurumsal düzeyde önemli ihmaller yaşandığı

[68] KADAV, *6 Şubat Depremleri Sonrasında Kadına Yönelik Şiddetle Mücadele*.

[69] Mor Çatı, *Depremden Etkilenen Kadınların Şiddetten Uzaklaşma Deneyimleri*.

[70] Parkinson and Zara. “Domestic violence in the aftermath of natural disaster,” 28-35; Parkinson, “increase in domestic violence post disaster.”; Gearhart, et al. “The impact of natural disasters on domestic violence,” 87-92.

da anlaşılmaktadır.^[71] Dahası, hukuk derneklerinin “refakatçisi olmayan” kimi çocukların, çeşitli tarikat ve derneklere yönlendirildiği iddiasıyla, delilleriyle birlikte birden çok kez Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı hakkında suç duyurusunda bulunduğu da bilinmektedir.^[72] Konuyla ilgili 20’den fazla ihbara ve suç duyurusuna rağmen savcının takipsizlik kararı vermesi, karara yönelik itirazların da reddedilmesi düşündürücüdür. 1000’den fazla çocuğun deprem bölgesindeki bir ilde, dini bir tarikata teslim edildiğine dair basına yansıyan haberler ve yapılan suç duyurusu^[73] sonrası, dönemin Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanı Yanık, ailelerin çocuklarını istedikleri yerde tutabileceklerini belirterek, bakanlığının sürece müdahale edemeyeceğini belirtmiştir.^[74] Devletin, çocukların bedensel ve psikososyal gelişimleri, esenlik ve güvenliklerinin güvence altına alması konusundaki sorumluluğu açıkken, depremzede çocukların, kendilerine destek ve koruma sağlamakla görevli resmi devlet kurumlardan destek almaları yerine, yeterli fiziksel ve psikososyal bakım ve desteği alıp almadıklarının, herhangi bir psikolojik, fiziksel ya da cinsel şiddet ya da istismara uğrama risklerinin kontrol edilerek denetlenemediği koşullarda kalmalarının Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanı

[71] EŞİK, 6 Şubat 2023 Depremleri.

[72] Çağdaş Hukukçular Derneği (ÇDH): “Depremzede çocuklar tarikatlara mı teslim ediliyor? Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı’na derhal kamuoyuna açıklama yapmaya çağırıyoruz!,” 13 Şubat 2023. <https://cagdashukukcular.org/basin/depremedecocuklar-tarikatlara-mi-teslim-ediliyor-aile-ve-sosyal-hizmetler-bakanligini-derhal-kamuoyuna-aciklama-yapmaya-cagiriyoruz/> ve ÇHD, “Tüm çocukların güvende oldukları kesinleşip gerekli tedbirler alınana kadar sürecin takipçisi olacağımızı kamuoyuna bildiriyoruz,” <https://cagdashukukcular.org/basin/tum-cocuklarin-guvende-olduguna-emin-olana-kadar-surecin-takipcisiolacagiz/>

Önce Çocuklar ve Kadınlar Derneği’nden refakatsiz çocuklar için suç duyurusu, soL Haber, 17 Şubat 2023, <https://haber.sol.org.tr/haber/once-cocuklar-ve-kadinlar-derneginden-refakatsiz-cocuklar-icin-suc-duyurusu-366095>

[73] “Menzil Cemaati’nin evlerinde 1100 depremzede çocuğun bulunmasına ilişkin suç duyurusu,” *BirGün*, 8 Mart 2023, <https://www.birgun.net/haber/menzil-cemaati-nin-evlerinde-1100-depremede-cocugun-bulunmasına-iliskin-suc-duyurusu424054>

[74] “Menzilcileri savunan Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanı Derya Yanık hakkında suç duyurusu,” *Cumhuriyet*, 14 Şubat 2023. <https://www.cumhuriyet.com.tr/siyaset/menzilcileri-savunan-aile-ve-sosyal-hizmetler-bakani-derya-yanik-hakkinda-suc-duyurusu-2061030>

tarafından uygun görülüyor olması, “toplumsal cinsiyet eşitliği ve hakkaniyeti” yanında, “çocuğun yüksek yararının gözetilmesi” yönündeki evrensel ve anayasal hukuk ilkeleri açısından da kaygı vericidir.

Yakınlarını kaybeden çocukların koruyucu aile yanına verilmeleri ya da evlat edinilmelerinin düzenlenmesi de konunun bir diğer önemli boyutudur. Evlat edinilecek çocuklarla evlenmenin dinen sakıncası bulunmadığı ancak çocuğa miras bırakmanın ve nesep bağı kurmanın dinen caiz olmadığı yönündeki Diyanet İşleri Başkanlığı görüşü basında yer almış,^[75] ve toplumun tepkisiyle karşılaşmıştır. Depremde ailelerini kaybeden çocukların miras gibi yasal haklardan da yararlanarak yeni bir aileye kavuşmaları kadar, üyesi olacakları yeni ailede cinsel ve bedensel istismardan korunmalarını da zorlaştıracak, varsa ailenin diğer çocuklarıyla aralarında ayrımcılık yaratacak ve mevcut yasalara alenen aykırı yaklaşımların norm kılınma çabası kaygı vericidir. Bu paylaşımların gündeme gelmesini izleyen süreçte Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı, evlat edinme sürecine ilişkin evrensel ve anayasal hukuk zeminine işaret eden bir açıklama yapmamıştır. Aksine, Diyanet İşleri Başkanlığı'nın paylaştığı görüşlerin, Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığının bir süredir evlat edinme süreçlerinin düzenlenmesine dönük eğilimleriyle uyumlu olduğu izlenimi oluşmaktadır. Zira, konuya ilişkin araştırmalar,^[76] evlat edinme/evlat edinilme uygulamasının yasalarda yer almasına rağmen, son yıllarda Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı tarafından uygulamadan uzak durulduğuna dikkat çekmektedir. Evlat Edinme Yönergesi 2018 yılı itibarıyla kaldırılmış ve yeni bir yönerge halen işleme konulmamış, evlat edinme yerine tam da Diyanet İşleri Başkanlığı'nın açıklamasında değinilen “miras hakkı” ya da “nesep bağı” gibi noktalarda, dini yaklaşımla uyumlanan “koruyucu aile” politikaları öne çıkarılmıştır. Bu noktada politika oluşturuların evlat edinmeye ilişkin yaklaşımlarını belirlerken, çocuğun yüksek

[75] “Diyanet’ten “deprezede evlatlık” sorusuna yanıt: Evlat edinenle evlatlık arasında evlenme engeli yok,” *BirGün*, 17 Şubat 2023, <https://www.birgun.net/haber/diyanet-ten-deprezede-evlatlık-sorusuna-yanit-evlat-edinenle-evlatlık-arasindaevlenme-engeli-yok-421832> 31

“Diyanet İşleri Başkanlığı Basın Açıklaması,” 18 Şubat 2023, <https://www.diyamet.gov.tr/tr-TR/Kurumsal/Detay/35203/basinaciklamasi>

[76] Resul Duran, “Türkiye Aile Yapısında Evlat Edinme Üzerine Bir Değerlendirme Adoption of Family Structure on an Assessment of Turkey,” *Türkiye Sosyal Hizmet Araştırmaları Dergisi* 5, no. 1, (2021): 19-31.

faídasını ve toplumsal cinsiyet eşitliği / hakkaniyetini gözetemeyen evrensel ve anayasal haklar çerçevesinden daha çok, dini inançların çizdiği sınırlara^[77] dair duyarlılık taşıdıkları sonucuna varılabilmektedir.

Mor Çatı tarafından hazırlanan rapor Temmuz 2023'te yayınlandığından,^[78] kadınlar ve kız çocukları açısından diğer raporlarda yer alan problemlerin çözümü açısından hangi aşamaya varıldığının izlenebilmesi için özellikle değerlidir. Çadır kentlerde, içme suyu, duş, tuvalet gibi temel ihtiyaçlar açısından yetersizliklerin önemli ölçüde sürdüğü vurgulanmıştır. Bu bağlamda kadınların artan ve çeşitlenen iş yüküne de dikkat çekilmiştir. Çadır kentler ve yeni inşa edilen konteynır kentlerin kadınların ve çocukların kendilerini güvende hissedebilecekleri şekilde düzenlenmediğine ve kadına yönelik şiddet ve çocuk istismarına ilişkin risklerin çalışanlar tarafından tespit edilmesine rağmen önleyici çalışmaların hayata geçirilemediğine değinilmektedir. Öte yandan raporda, şiddet gören kadınlara dönük hizmet sağlaması gereken kamu personelinin, kendilerinin de depremi yaşadıkları, yakınlarını kaybettikleri hatırlatılırken, güvenli barınma koşullarının sağlanamaması, alt yapı eksiklikleri, hijyen koşullarının olumsuzluğu gibi faktörler nedeniyle duygusal yüklerinin çok arttığına dikkat çekilmektedir. Personelin, süpervizörlük/mesleki destek alamadıkları ifade edilmekte, özellikle şiddete uğrayan kadınları yönlendirecekleri standardize edilmiş bir mekanizma bulunmadığından şikayet ettikleri ve halen kaos ortamının sürdüğünü belirttikleri aktarılmaktadır.

Tüm bu raporlar değerlendirildiğinde, 6 Şubat 2023 depremleri sonrası afet yönetim süreçlerinin toplumsal cinsiyet eşitliğine duyarlı bir anlayışla yürütülmediği ve kadın ve kız çocuklarının ihtiyaç ve önceliklerini dikkate alan bir yaklaşımın benimsenmediği görülmektedir.

[77] Ferhunde Özbay, "Evlerde Elkızları. Cariyeler, Evlatlıklar, Gelinler," İçinde *Feminist Tarih yazımında Sınıf ve Cinsiyet*, Ed. L. Davidoff, (İstanbul: İletişim, 2012).

[78] Mor Çatı, *Depremden Etkilenen Bölgelerde Kadınların Şiddetten Uzaklaşma Deneyimleri*.

III. SONUÇ VE ÖNERİLER

Bu çalışma, Ayesha Ahmad'ın afetleri toplumsal cinsiyet perspektifinden kavramsallaştırmayı amaçlayan çalışmasında belirttiği iki temel noktanın önemini ortaya koymaktadır: (1) Afetler toplumsal cinsiyete dayanarak inşa edilmiş süreçlerdir. (2) Afetin yol açtığı çatışma ve eşitsizlikler diğer meta-eşitsizlik ve çatışmalardan yalıtılmış değildir, aksine bu eşitsizlik ve çatışmalar ve uzantıları olan meta-söylemlerle iç içedir.^[79] Bu yaklaşım doğrultusunda, afetler hem kriz dönemlerinde görünür hale gelen sosyal olgu ve süreçlerdir hem de toplumsal ve mekansal olarak mevcutta var olan ancak görünmeyen eşitsizliklerin mekan üzerinden çarpıcı bir şekilde görünür hale gelmesine neden olmaktadır.^[80]

Türkiye'de 6 Şubat Depremleri sonrası yaşananlar, var olan tüm toplumsal eşitsizliklerin ve bunlara dayalı şiddet ve çatışmaların en çarpıcı şekilde görünürlük kazanmasına yol açmıştır. Mevcut koşullarda, CEDAW 37 No'lu Genel Tavsiyesi'nde önerilen birçok noktanın gerisinde olduğumuz aşikârdır. Öncelikle yaşanan sürecin kadınlar, kız çocukları ve LGBTİ'lere olan etkisinin tam olarak tespit edilememesinin nedeni olarak veri toplama ve kamuoyu ile şeffaf paylaşım konusundaki eksiklikleri vurgulamak gerekmektedir. İkinci sorunlu alan ise yasal mevzuat, politika, plan ve programların toplumsal cinsiyet eşitliğini benimseyen bir yaklaşımdan uzak, hatta toplumsal cinsiyet körü oluşudur. Buna bağlı olarak, kadınların afet öncesi, sırası ve sonrasındaki yeniden inşa süreçlerinin planlanması ve hayata geçirilmesinde etkin bir rol almalarını teşvik eden mekanizmalar bulunmamaktadır. Kadınların ekonomik, sosyal ve kültürel haklarını kullanmalarında afet öncesi yaşadıkları sorunlar afetle birlikte katlanarak derinleşmiştir. Deprem sonrasında kadınlar, kız çocukları ve LGBTİ'lerin güvenli barınma, sağlık hizmetlerine ulaşım, şiddetle mücadele ve şiddetten korunma haklarının geçmişe göre daha da erişilemez hale geldiği birçok örnekle görülmektedir. Refakatsiz çocukların koruma altına alınmasına ve koruyucu aileye/ evlat edinmeye ilişkin mevcut yaklaşım ve uygulamalar, kız çocuklarının iyilik hallerini, bedensel ve psikososyal açıdan sağlıklı gelişimlerini destekleyecek ortamın sağlanmasının tehlike altında olduğunu göstermektedir. Sözü edilen yaklaşım ve uygulamalar ayrıca, devlet kurumların konuya ilişkin

[79] Ahmad, "Conceptualizing disasters from a gender perspective." s. 106.

[80] Ahmad, "Conceptualizing disasters from a gender perspective." s. 108

sorumluluklarını etkin bir şekilde yerine getirmediğini de yansıtmaktadır. Aile, cemaat ve toplum içinde ikincil konumdaki kız çocukları ve kadınlar afete bu ikincil konumlarına bağlı dezavantajlarla yakalanmıştır. Ayrıca, afetle birlikte yaşam, barınma, sağlık gibi en temel haklarına da ulaşamaz oldukları görülmektedir. Afetlerden doğrudan ve dolaylı olarak etkilenen kadınların ve kız çocuklarının haklarına erişmelerini ve haklarının zamanında ve yeterli şekilde hukuki olarak telafi edilmesini sağlayacak mekanizmaların eksikliği bir diğer sorundur. Dolayısıyla, hesap verebilirliğin ve adalete erişimin sağlanmasının önünde ciddi engeller bulunmaktadır. Tüm bu yapısal sorunlar ve bu sorunlara bağlı uygulamadaki aksaklıklar dikkate alındığında Türkiye’de afet süreçlerinin uluslararası standartlarda işaret edilen (1) eşitlik ilkesi ve ayrımcılık yasağı, (2) katılım ve güçlendirme, (3) hesap verebilirlik ve adalete erişim ilkelerine uygun olmadığı görülmektedir.

Ahmad’ın da vurguladığı gibi, afetler toplumların en kırılgan hallerini yansıtır, bu nedenle de toplumsal cinsiyet perspektifinden bir yapı sökümü (deconstruction) ve yeniden yapılanma (reconstruction) için hayati ipuçları sağlar.^[81] Bu noktada yeniden yapılanma süreçlerinde sosyal adalet perspektifinin benimsenmesi kritiktir.^[82] Tüm bu dokümanlar, raporlar incelendiğinde ve deprem sonrası süreç değerlendirildiğinde, toplumsal cinsiyet açısından veriye dayalı durum tespiti yapılması, mevzuat, yönetmelik, politika ve planlamaların kadınların katılımıyla gerçekleştirilmesi ve afet sonrası süreçlerin eşit, ayrımcılık karşıtı ve hak temelli bir çerçevede yürütülmesi, toplumsal cinsiyet açısından güçlenmeyi odağına alan bir yeniden yapılanma sürecini örmek ve hayata geçirmek bundan sonra öncelikli hedefimiz olmalıdır.

[81] Ahmad, “Conceptualizing disasters from a gender perspective,” 109.

[82] Fordham, “The intersection of gender and social class in disaster,” 15-36.

KAYNAKÇA

- Ahmad, Ayesha. "Conceptualizing disasters from a gender perspective." *Disasters: Core concepts and ethical theories*, Eds. O'Mathúna, Dónal P., Vilius Dranseika, and Bert Gordijn. Springer Nature, (2018): 105-117.
- Ariyabandu, Madhavi M. "Gender issues in recovery from the December 2004 Indian Ocean tsunami: the case of Sri Lanka." *Earthquake spectra* 22, no.3_suppl (2006): 759-775.
- Beşpınar, Zeynep. "Earthquake for Women: Effects of Earthquakes on Lives of Women in Van, Turkey", (bildiri, ESA 2013 Conference, Torino, Italy, 27-31 August, 2013.)
- Duran, Resul. "Türkiye Aile Yapısında Evlat Edinme Üzerine Bir Değerlendirme Adoption of Family Structure on an Assessment of Turkey." *Türkiye Sosyal Hizmet Araştırmaları Dergisi*5, no. 1, (2021): 19-31.
- Enarson, Elaine, and Lourdes Meyreles. "International perspectives on gender and disaster: differences and possibilities." *International Journal of Sociology and Social Policy* 24, no.10/11 (2004): 49-93.
- Fordham, Maureen. "The intersection of gender and social class in disaster: Balancing resilience and vulnerability." *International Journal of Mass Emergencies & Disasters* 17, no. 1 (1999): 15-36.
- Gearhart, Sera, et al. "The impact of natural disasters on domestic violence: An analysis of reports of simple assault in Florida (1999–2007)." *Violence and gender* 5, no.2 (2018): 87-92.
- Işık, Özden, et al. "Are women in Turkey both risks and resources in disaster management?." *International journal of environmental research and public health* 12, no. 6 (2015): 5758–5774.
- Malhotra, Anju, and Sidney Ruth Schuler. "Women's empowerment as a variable in international development." *Measuring empowerment: Cross-disciplinary perspectives* 1, no.1 (2005): 71-88.

- Kabeer, Naila. "Gender equality and women's empowerment: A critical analysis of the third millennium development goal 1." *Gender & development* 13, no. 1 (2005): 13-24.
- Neumayer, Eric ve Thomas Plümer. "The gendered nature of natural disasters: The impact of catastrophic events on the gender gap in life expectancy, 1981–2002." *Annals of the association of American Geographers* 97, no. 3 (2007): 551-566.
- Özbay, F. "Evlerde Elkızları. Cariyeler, Evlatlıklar, Gelinler." İçinde *Feminist Tarihyazımında Sınıf ve Cinsiyet*. Ed. L. Davidoff. İstanbul: İletişim, 2012.
- Paksoy Erbaydar, Nüket, İnal, Ebru ve Kaya, Erdal. *Toplumsal Cinsiyet Perspektifinin Türkiye'nin Afet Politikalarına Entegre Edilmesi* (Proje No: UDAP-Ç1702)
- Paksoy Erbaydar, Nüket, İnal, Ebru ve Kaya, Erdal. *Afet Mevzuatının Toplumsal Cinsiyet Açısından İncelenmesi*. Çanakkale: Paradigma Akademi Yayıncılık, 2018.
- Paksoy Erbaydar, Nüket, İnal, Ebru ve Kaya, Erdal. "Analysis of Gender Sensitivity of Turkey's Disaster Legislation to Create a Disaster-Resilient Society." *The Tohoku Journal of Experimental Medicine* 254, no. 4 (2021): 261-266.
- Parkinson, Debra ve Claire Zara. "The hidden disaster: Domestic violence in the aftermath of natural disaster." *The Australian Journal of Emergency Management* 28, no.2 (2013): 28-35.
- Parkinson, Debra. "Investigating the increase in domestic violence post disaster: an Australian case study." *Journal of interpersonal violence* 34, no.11 (2019): 2333-2362.
- Sohrabizadeh, Sanaz. "A qualitative study of violence against women after the recent disasters of Iran." *Prehospital and disaster medicine* 31, no. 4 (2016): 407-412.
- Yoshihama, Mieko, et al. "Violence against women and children following the 2011 Great East Japan Disaster: Making the invisible visible through research." *Violence against women* 25, no.7 (2019): 862-881.

Walby, Sylvia. "Woman and nation." içinde *Ethnicity and nationalism*, ed. Anthony D. Smith. 81-100. Leiden: Brill, 1992.

Medya Haberleri

BBC News Türkçe. "6 Şubat'taki depremlerde can kaybı 50 bin 500'e yükseldi." 14 Nisan 2023. <https://www.bbc.com/turkce/articles/c51kdv8d15jo>

BirGün. "Diyabet'ten "depremzede evlatlık" sorusuna yanıt: Evlat edinenle evlatlık arasında evlenme engeli yok." 17 Şubat 2023, <https://www.birgun.net/haber/diyabet-ten-depremzede-evlatlik-sorusuna-yanit-evlat-edinenle-evlatlik-arasinda-evlenme-engeli-yok-421832> 31

BirGün. "Menzil Cemaati'nin evlerinde 1100 depremzede çocuğun bulunmasına ilişkin suç duyurusu." 8 Mart 2023, <https://www.birgun.net/haber/menzil-cemaati-nin-evlerinde-1100-depremzede-cocugun-bulunmasına-iliskin-suc-duyurusu424054>

Cumhuriyet. "Menzilcileri savunan Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanı Derya Yanık hakkında suç duyurusu." 14 Şubat 2023 <https://www.cumhuriyet.com.tr/siyaset/menzilcileri-savunan-aile-ve-sosyal-hizmetler-bakani-derya-yanik-hakkinda-suc-duyurusu-2061030>

Diyabet İşleri Başkanlığı. "Basın Açıklaması." 18 Şubat 2023, <https://www.diyabet.gov.tr/tr-TR/Kurumsal/Detay/35203/basinaciklamasi>

soL Haber. "Önce Çocuklar ve Kadınlar Derneği'nden refakatsiz çocuklar için suç duyurusu." 17 Şubat 2023. <https://haber.sol.org.tr/haber/once-cocuklar-ve-kadinlar-derneginden-refakatsiz-cocuklar-icin-suc-duyurusu-366095>

Raporlar

CEDAW. *General recommendation No. 35 (2017) on gender-based violence against women, updating general recommendation No. 19* (Committee on the Elimination of Discrimination against Women, 26 July 2017)

- CEDAW. *General recommendation No. 37 (2018) on the gender-related dimensions of disaster risk reduction in the context of climate change* (Committee on the Elimination of Discrimination against Women, 7 February 2018) <https://documents-dds.ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N18/068/98/PDF/N1806898.pdf?OpenElement>
- EŞİK. *6 Şubat 2023 Depremleri: Toplumsal Cinsiyet Bakış Açısından Geleceğe Notlar*. (Eşitlik İçin Kadın Platformu, 18 Mart 2023) <https://esik.org.tr>
- HASUDER. *6 Şubat Depremleri Hatay İli Saha Raporu*. 12-17 Şubat.
Hyogo Framework for Action 2005-2015: Building the Resilience of Nations and Communities to Disasters International Strategy for Disaster Reduction (UN World Conference on Disaster Reduction 18-22 January 2005) <https://www.unisdr.org/2005/wcdr/intergover/official-doc/L-docs/Hyogo-framework-for-action-english.pdf>
- KADAV. *6 Şubat Depremleri Sonrasında Kadına Yönelik Şiddetle Mücadele Mekanizmalarında Son Durum*. Mart 2023.
- Mor Çatı. *Depremden Etkilenen Bölgelerde Kadınların Şiddetten Uzaklaşma Deneyimleri Ve Destek Mekanizmaları*. 6 Temmuz 2023 <https://morcati.org.tr/wp-content/uploads/2023/07/depremden-etkilenen-bolgelerde-kadinlarin-siddetten-uzaklasma-deneyimleri-destek-mekanizmalari-rapor.pdf>
- Pekin Deklarasyonu ve Eylem Platformu (Dördüncü Dünya Kadın Konferansı, 4-15 Eylül 1995) <https://dSPACE.ceid.org.tr/xmlui/handle/1/733>
- Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030* (Third UN World Conference on Disaster Risk Reduction in Sendai, Japan, on March 18, 2015) <https://www.undrr.org/publication/sendai-framework-disaster-risk-reduction-2015-2030>
- Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı. *2023 Kahramanmaraş ve Hatay Depremleri Raporu*. 2023
- Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı. *TERRA: Türkiye Earthquakes Recovery and Reconstruction Assessment*. 2023 <https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2023/03/Turkiye-Recovery-and-Reconstruction-Assessment.pdf>

- Türkiye Cumhuriyeti İçişleri Bakanlığı Afet ve Acil Durum Yönetim Başkanlığı. *TAMP: Türkiye Afet Müdahale Planı*. 2022 https://www.afad.gov.tr/kurumlar/afad.gov.tr/e_Kutuphane/Planlar/TAMP.pdf?utm_source=aposto
- Türkiye Cumhuriyeti İçişleri Bakanlığı Afet ve Acil Durum Yönetim Başkanlığı. *TARAP: Türkiye Afet Risk Azaltma Planı 2022-2030*. 2022 https://www.afad.gov.tr/kurumlar/afad.gov.tr/e_Kutuphane/Planlar/28032022-TARAP-kitap_V6.pdf
- Türk Tabipleri Birliği. *2. Ay Deprem Raporu: Geçici Yerleşim Alanları, 06-28 Şubat 2023*. Mart 2023
- UN WOMEN. *A Review of Gender and the Sendai Framework*. (UNDRR, May, 2023) <https://wrd.unwomen.org/practice/resources/review-gender-and-sendai-framework>

EK-1:

“Toplumsal Cinsiyet Perspektifinin Türkiye’nin Afet Politikalarına Entegre Edilmesi Projesi” Kapsamında İncelendiği Belirtilen Mevzuatlar

1. **Sivil Savunma Kanunu**. Kabul Tarihi: 09.06.1958 / Yürürlük Tarihi: 09.06.1958
2. **Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısı ile Alınacak Tedbirler Yapılacak Yardımlara Dair Kanun**. Kabul Tarihi: 15.05.1959 / Yürürlük Tarihi: 25.05.1959
3. **Afet Sebebiyle Hak Sahibi Olanların Tespiti Hakkında Yönetmelik**. Kabul Tarihi: 28.08.1968 / Yürürlük Tarihi: 28.08.1968
4. **Afetlerin Genel Hayata Etkinliğine İlişkin Kurallar Hakkında Yönetmelik**. Kabul Tarihi: 21.09.1968 / Yürürlük Tarihi: 21.09.1968

Bu ilk dört mevzuat, Kadınlara Karşı Her Türlü Ayrımcılığın Önlenmesi Sözleşmesinin (CEDAW) kabul edildiği 19.01.1986 tarihinden önce kabul edilerek yürürlüğe girmiştir.

5. **Tabii Afet Nedeniyle Meydana Gelen Hasar ve Tahribata İlişkin Hizmetlerin Yürütülmesine Dair Kanun**. Kabul Tarihi: 23.07.1995 / Yürürlük Tarihi: 25.07.1995

6. **Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun.** Kabul Tarihi: 29.05.2009 / Yürürlük Tarihi: 17.06.2009
7. **Türkiye Afet Risklerinin Azaltılması Platformunun Kuruluş Görev ve Çalışma Esasları Bakanlar Kurulu Kararı.** Kabul Tarihi: 12.02.2011 / Yürürlük Tarihi: 12.02.2011
8. **Afet ve Acil Durum Harcamaları Yönetmeliği.** Kabul Tarihi: 06.03.2011/ Yürürlük Tarihi: 06.03.2011
9. **Ulusal Deprem Stratejisi ve Eylem Planı–2023.** Kabul Tarihi: 09.08.2011 / Yürürlük Tarihi: 09.08.2011
10. **Afet Sigortaları Kanunu.** Kabul Tarihi: 09.05.2012/ Yürürlük Tarihi: 31.05.2012
11. **Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun.** Kabul Tarihi: 16.05.2012 / Yürürlük Tarihi: 18.08.2012
12. **Türkiye Afet Müdahale Planı.** Kabul Tarihi: 01.09.2013 / Yürürlük Tarihi: 01.09.2013
13. **Suriyeli Misafirlerin Sağlık ve Diğer Hizmetleri Hakkında Genelge.** Kabul Tarihi: 09.09.2013 / Yürürlük Tarihi: 09.09.2013
14. **Afet ve Acil Durum Müdahale Hizmetleri Yönetmeliği.** Kabul Tarihi: 18.12.2013 / Yürürlük Tarihi: 18.12.2013
15. **Afet Tehlikeleri Hakkında Genelge.** Kabul tarihi: 24.06.2015/ Yürürlük Tarihi: 24.06.2015
16. **Türkiye Afet Müdahale Planı (TAMP) ve Afet Yönetim ve Karar Destek Sisteminin (AYDES) Uygulamaya Alınması Genelgesi.** Kabul Tarihi: 08.09.2015 / Yürürlük Tarihi: 08.09.2015
17. **Geçici Barınma Merkezlerinin Kurulması Yönetimi ve İşletilmesi Hakkında Yönerge.** Kabul Tarihi: 04.11.2015 / Yürürlük Tarihi: 04.11.2015