

Büyük Doğu Japonya Depremi Sonrası Japon Mevzuatında Görülen Eksikliklerin Düzeltilmesi Bağlamında Deprem ve Hukuk

Earthquake and Law in the Context of Correcting the Deficiencies in Japanese Legislation After the Great East Japan Earthquake

Ersin Bayra* 

Öz

Japonya coğrafi konumu itibarıyla sık sık deprem ve tsunami gibi doğal felaketlerle karşı karşıya kalan bir ülkedir. Bu nedenle geçmişten beri doğal felaketler hususunda çok kapsamlı bir mevzuata sahip olmuştur. Ancak 11 Mart 2011 tarihinde yaşanan 9.0 büyüklüğündeki deprem bu kapsamlı mevzuatın aynı anda yaşanabilecek felaketler karşısında yetersiz kalabileceğini ortaya çıkarmıştır. Öyle ki deprem sonucu meydana gelen tsunami nükleer ölçekte bir krize neden olmuş, arka arkaya yaşanan bu üç felaket (deprem, tsunami ve nükleer sızıntı) sebebiyle mevcut afetle mücadele araçları etkisiz kalmıştır. Bunun üzerine Japonya'nın doğal felaketlere ilişkin mevzuatında kapsamlı bir değişikliğe gidilme ihtiyacı hasıl olmuştur. Bu minvalde çalışmada 2011 yılında gerçekleşen bu üç büyük felaket sonrası Japonya'da elde edilen tecrübelerin hukuka nasıl yansıtıldığı sorusu ele alınacaktır. Bu kapsamda çalışma sonucu Türkiye gibi deprem kuşağında yer alan bir ülkenin söz konusu tecrübelerden faydalanması amaçlanmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Deprem, Doğal felaket, Japonya, Nükleer kriz, Tsunami.

ABSTRACT

Japan is a country that frequently faces natural disasters such as earthquakes and tsunamis. Thus, it has had a very comprehensive legislation on natural disasters since the past. However, the 9.0 magnitude earthquake on 11 March 2011 revealed that this legislation is actually insufficient. The tsunami that occurred as a result of the earthquake caused a crisis on a nuclear scale, and the earthquake, tsunami and nuclear leakage disasters that occurred at the same time rendered the existing disaster control tools ineffective. In response, there has been a need for a comprehensive amendment in the legislation on natural disasters. In this study, the legal reflections of the experiences gained in Japan as a result of three major disasters in 2011 will be evaluated. Thus, it is aimed that Turkey, as a country located in an earthquake zone, will benefit from these experiences.

Keywords: Earthquake, Japan, Natural disaster, Nuclear crisis, Tsunami.

* Dr. Öğr. Üyesi, İstanbul Medipol Üniversitesi Hukuk Fakültesi Genel Kamu Hukuku Anabilim Dalı, ORCID: 0000-0002-3391-6707.

Sorumlu Yazar/Correspondence Author: Ersin Bayra

E-posta/E-mail: aebayra@medipol.edu.tr

Geliş Tarihi/Received: 16.08.2021

Kabul Tarihi/Accepted: 10.11.2021

GİRİŞ

Japonya tarih boyunca dünyada en fazla doğal afet görülen ülkelerden biri olmuştur. Öyle ki ülkede sıklıkla deprem ve tsunami gibi doğal felaketler meydana gelmektedir. Nitekim ülkenin bulunduğu coğrafyada her yıl yaklaşık olarak 1.500 civarında sismik aktivite gerçekleşmektedir. Örneğin 1896'da Sanriku Depremi'nin neden olduğu bir tsunami nedeniyle yaklaşık 20.000, 1923'te Tokyo'da yaşanan Kanto depremi sonucu 100.000'den fazla, 1995'te ise Kobe ve Hyogo Eyaletlerinde meydana gelen 6.8 büyüklüğündeki deprem nedeniyle 6.000 civarı kişi hayatını kaybetmiştir. Bu felaketler Japon afet yönetimi politikasını güçlü bir şekilde etkilemiştir.¹ Yaşanan felaketlerden edinilen tecrübeler sonucu Japonya geçmişten beri doğal afetlere karşı hazırlık yapma, eğitim verme ve hasarları hafifletme becerisiyle dünyanın önde gelen ülkelerinden biri olmuştur.²

Ancak 11 Mart 2011'de Miyagi Eyaletinin doğusunda meydana gelen 9.0 büyüklüğündeki deprem,³ Japonya mevzuatında öngörülen önlemlerin yetersizliğini ortaya çıkarmıştır. Öyle ki Tohoku Bölgesi açıklarında meydana gelen Büyük Doğu Japonya Depremi, Japonya'yı vuran ve şimdiye kadar kaydedilen en güçlü depremdir. Deprem aynı zamanda dünyadaki en güçlü dördüncü deprem olarak kayıtlara geçmiştir. Diğer taraftan deprem tsunami oluşumunu tetikleyerek, 39 metre yüksekliğe ulaşan ve ülkenin 10 km kadar iç kesimine ilerleyen dalgalara neden olmuştur.⁴

Meydana gelen tsunami nedeniyle yaklaşık 433.000 kilometrekarelik bir alan sular altında kalmıştır.⁵ Japonya'nın doğu kıyısı hasar görmüş ve 400.000'den fazla bina yıkılmıştır. Çok sayıda karayolu, demiryolu ve köprü hasar görek hizmet veremez hale gelmiştir.⁶ Öte yandan tsunami yaklaşık 100.000 kişinin evlerinden tahliye edilmesine neden olan bir nükleer kazaya sebep olmuştur.⁷ Aslına bakılırsa Fukushima Dai-ichi Nükleer Santrali inşa edilirken dalgalardan etkilenmemesi için bölgede kaydedilen en yüksek tsunami yüksekliği esas alınmıştır. Tesisin konumu da göz önünde bulundurularak koruyucu deniz duvarı sadece 5,7 m. yüksekliğindeki tsunamiye dayanacak şekilde tasarlanmıştır. Ancak bu duvar 40 metreye ulaşan dalgalar ile baş edememiştir.⁸

- 1 Mathieu Capdevila, Sheila Maas and Stephan Zimmermann, *Evaluation of Civil Protection Mechanism*, (ICF International 2014) 2.
- 2 Unryu Suganuma, 'Historical Geography of the Japanese Tsunami' in Pradyumna P. Karan ve Unryu Suganuma (eds), *Japan after 3/11: Global Perspectives on the Earthquake, Tsunami, and Fukushima Meltdown* (The University Press of Kentucky 2016) 45.
- 3 Söz konusu deprem Japon literatüründe "Büyük Doğu Japonya Depremi" şeklinde geçmektedir.
- 4 Makoto Shimada, 'Japan's Law for Protection of Cultural Properties and the Great Earthquake of 2011' (2015) 20(1) Art Antiquity and Law 1, 16.
- 5 OCHA, *Japan Earthquake & Tsunami Situational Report* (2011) 16 2, <<https://reliefweb.int/report/japan/japan-earthquake-tsunami-situation-report-no-16>> accessed 08 Ağustos 2021.
- 6 Natt Leelawat, Anawat Suppasri and Fumihiko Imamura, 'Disaster Recovery and Reconstruction Following the 2011 Great East Japan Earthquake and Tsunami: A Business Process Management Perspective', (2015) 6 Int J Disaster Risk Sci 310, 310.
- 7 Eric A. Feldman, 'Fukushima: Catastrophe, Compensation, and Justice in Japan', (2013) 62(2) Depaul Law Review 335, 335; Toshio Hatsuzawa and Takehiko Takano, 'Characteristics of the Evacuation Area and the Spatial Distribution of Radioactive Pollution in Fukushima Prefecture' in Pradyumna P. Karan ve Unryu Suganuma (eds), *Japan after 3/11: Global Perspectives on the Earthquake, Tsunami, and Fukushima Meltdown* (The University Press of Kentucky 2016) 229.
- 8 David M. Arase, 'The Impact of 3/11 on Japan', (2012) 29 East Asia 313, 317.

Tsunamiden etkilenen Fukushima Dai-ichi Nükleer Santrali'nde bir elektrik kesintisi gerçekleşmiştir. Oluşan kesinti sonucu soğutma sistemleri devre dışı kalmış, tsunami sonrası oluşan reaksiyonlar için gerekli önlemler alınamamıştır. Bunun sonucu olarak santralde hidrojen patlamaları ve erimeler yaşanmıştır.⁹ Meydana gelen sızıntı nedeniyle çevreye radyasyon yayılmıştır. Bu gelişmelerin ardından santralin çevresinde yaşayan insanlar hükümet kararıyla derhal buldukları yerlerden tahliye edilmiştir. Uluslararası nükleer olay ölçeğinde bu kaza Çernobil felaketiyle aynı seviye olan yedinci seviyede derecelendirilmektedir.¹⁰

Arka arkaya yaşanan deprem, tsunami ve nükleer sızıntı felaketleri nedeniyle daha önce tarihte eşi benzeri görülmeyen çapta bir afet serisi yaşanmıştır. Tüm önlemlere rağmen yaklaşık yaklaşık 20.000 kişi hayatını kaybetmiş, on binlerce kişi kaybolmuştur.¹¹ Tarım, balıkçılık, turizm gibi sektörler felaketlerden yoğun şekilde etkilenmiştir. Yaşananlar ayrıca yaklaşık olarak 309 milyar ABD doları tutarında maddi hasara neden olmuştur.¹² 11.03.2011'de meydana gelen bu üç felaketten – hem gerçekleştikleri tarihin hem de felaketlerin sayısı nedeniyle – literatüre 3/11 felaketleri olarak geçmiştir.¹³

Japonya'da yaşanan felaket serisi göstermektedir ki deprem aslında bir doğa olayı olmakla birlikte ortaya çıkardığı yıkımlar nedeniyle hukukun konusu da olmuştur. Nitekim hukuk vasıtasıyla depremin ortaya çıkarabileceği olumsuzluklara karşı telafi mekanizmaları oluşturulması amaçlanmaktadır. Bu noktada Japonya aslında geçmişte yaşadığı tecrübeler nedeniyle oldukça kapsamlı bir deprem mevzuatına sahiptir. Ancak 3/11 söz konusu mevzuatın eksikliklerini ortaya çıkarmıştır. Bu minvalde çalışmada evvela 3/11 öncesi Japon deprem mevzuatına kısaca değinilecek, sonrasında ise mevcut hukuki düzenlemeler kapsamında alınan önlemler ve görülen eksiklikler ortaya koyulacaktır. Çalışmanın sonunda ise Büyük Japonya Depremi sonrası mevzuatta gerçekleştirilen değişiklikler ele alınacaktır. Bu kapsamda deprem kuşağında yer alan bir ülke olan Türkiye'de, dünyada deprem konusunda en tecrübeli devletlerden biri olan Japonya'nın deneyimlerinden faydalanılması hedeflenmektedir.

9 Christopher Stephens, 'Financing after Fukushima: Despite Worries Following Japan's Earthquake and Tsunami, There is a Strong Appetite for Nuclear Projects Across Asia' (2011) 30(4) *International Financial Law Review* 68, 68.

10 Eri Osaka, 'Corporate Liability, Government Liability, and The Fukushima Nuclear Disaster', (2012) 21(3) *Pacific Rim Law & Policy Journal* 433, 433; Mark H. Patterson and Christopher M. Schumann, 'The Japan Earthquake: A Legal Team Rises to the Challenge', (2011) 38(1) *The Reporter* 1, 3.

11 Kyoko Hirano, '311: Documenting a catastrophe as a national experience', (2014) 18(3) *Rethinking History* 378, 378.

12 Wei-Chun Cheng, 'Comparative Studies on the Similarities and Diversities of the Legislations Regarding Earthquake Insurance in Asia-Examples of Japan, New Zealand and Taiwan', (2020) 17(6) *US-China Law Review* 225, 225; OCHA (n 5) 1.

13 Pradyumna P. Karan, 'After the Triple Disaster, Landscape of Devastation, Despair, Hope, and Resilience' in Pradyumna P. Karan ve Unryu Suganuma (eds), *Japan after 3/11: Global Perspectives on the Earthquake, Tsunami, and Fukushima Meltdown* (The University Press of Kentucky 2016) 1.

I. BÜYÜK JAPONYA DEPREMİ ÖNCESİ DOĞAL AFETLERLE MÜCADELE MEVZUATI

A. GENEL OLARAK JAPON DEPREM MEVZUATI

Japonya 1940'larda ve 1950'lerde defalarca tayfunlar ve depremler tarafından tahrip edilmiştir.¹⁴ Bu kapsamda 1947 tarihli *Afet Yardım Yasası*'ndan bu yana yürürlükte olan bir afet yönetim sistemine sahiptir. Bu tarihten itibaren meydana gelen doğal felaketler var olan sistemi iyileştirmek adına fırsat olarak değerlendirilmiştir.¹⁵ Özellikle 1959'daki Isewan Tayfunu çok fazla hasarlara neden olmuş, böylece 1961 tarihinde *Afete Karşı Önlemler Temel Yasası* yürürlüğe girmiştir.¹⁶ Bu minvalde Japon hukuku, afet müdahalesinde merkezi hükümetin ve yerel idarelerin rollerini ve sorumluluklarını açıkça tanımlamaktadır. Bu yasaların en önemlileri ise *Afet Yardımı Yasası* ve *Afete Karşı Önlemler Temel Yasası*'dır.¹⁷

Söz konusu yasaların gelişimleri incelendiğinde zamanla doğal felaketler sonrasında alınacak tedbirlerden ziyade önleyici hazırlık tedbirlerine yoğunlaştıkları görülmektedir.¹⁸ Öyle ki bu yasalar ile acil müdahale, kurtarma, rehabilitasyon ve yeniden inşa sistemleri oluşturulmuştur. Nitekim yıllar geçtikçe afetlere yönelik hazırlık yatırımları sismik ve tsunami algılama, erken uyarı sistemleri, uyarıları yaymak için çoklu kanal sistemleri, tehlike haritalaması, tahliye planlaması, okullarda ve işyerlerinde düzenli afet eğitimleri ve tatbikatları kapsayan geniş bir yelpazeye yayılmıştır. Bununla birlikte söz konusu yasalarda doğal felaketler karşısında yerel yönetimlere büyük bir yetki ve sorumluluk alanı verildiği görülmektedir. Bu kapsamda ulusal plana dayalı yerel afet yönetimi planlarının oluşturulması ve uygulanması, toplum temelli kuruluşların kurulması, halka tehlike haritalarının dağıtılması, halkın bilinçlendirilmesi ve tahliye prosedürlerinin geliştirilmesi dahil olmak üzere afet yönetiminde ana sorumluluk yerel yönetimlere verilmiştir.¹⁹

Japonya'daki doğal afetlerle mücadele mevzuatı genel olarak bu şekildedir. Öyle ki Japonya deprem kuşağında yer alan bir ada ülkesidir ve uzun yıllardır nükleer enerji santrallerine sahiptir. Üstelik doğal afetlerle mücadele kapsamında örnek bir ülke olarak görülmektedir. Bu kapsamda çalışmada

14 Makoto Ikeda, 'Disaster Management Plans' in Federica Ranghieri ve Mikio Ishiwatari (eds), *Learning from Megadisasters, Lessons from the Great East Japan Earthquake* (International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank 2014) 71.

15 Federica Ranghieri and Mikio Ishiwatari, 'Overview' in Federica Ranghieri ve Mikio Ishiwatari (eds), *Learning from Megadisasters, Lessons from the Great East Japan Earthquake* (International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank 2014) 10.

16 Kazushige Kawase, 'How the NGIA of Japan responded to the Great East Japan Earthquake' (Nineteenth United Nations Regional Cartographic Conference for Asia and the Pacific, Bangkok, 29 October–1 November 2012) 1 <https://unstats.un.org/unsd/geoinfo/rcc/docs/rccap19/ip/E_Conf.102_IP12_19TH_UNRCC-AP_KAWAS_E_JAPAN_25%20Oct.pdf> Erişim Tarihi 08 Ağustos 2021; Ikeda (n 14) 71.

17 Motohiro Sato, 'Financial and Fiscal Impact' in Federica Ranghieri ve Mikio Ishiwatari (eds), *Learning from Megadisasters, Lessons from the Great East Japan Earthquake* (International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank 2014) 284.

18 Sayuri Umeda, 'Japan: Legal Responses to the Great East Japan Earthquake of 2011' (2013) The Law Library of Congress 44 <<https://www.loc.gov/item/201.529.6881/>> accessed 08 Ağustos 2021.

19 Ranghieri and Ishiwatari (n 15) 10.

sırasıyla *Afet Yardım Yasası*, *Afete Karşı Önlemler Temel Yasası*, *Nükleer Acil Durumlara Hazırlık ile İlgili Özel Tedbirler Yasası* ve *Şiddetli Afetlerle Başa Çıkmak İçin Özel Mali Destek Yasası* hükümlerine kısa değinilecek ve 3/11 öncesi mevzuatın genel çerçevesi çizilecektir.

B. AFET YARDIM YASASI

1947 tarihli *Afet Yardım Yasası*'nda kurtarma faaliyetlerinin ulusal hükümet yerine valilikler tarafından yürütülmesi beklenmektedir. Bu kanun kapsamındaki kurtarma faaliyetleri genel olarak felaket bölgesine barınak, yiyecek, su, giysi, yatak takımı ve diğer acil ihtiyaçların sağlanması ile bölgeye tıbbi destek verilmesi, insanların tehlikeli yerlerden çıkarılması ve evlerin ilk onarımının gerçekleştirilmesidir. Öte yandan yasa uyarınca valilikler mal ve hizmet yerine desteğe ihtiyacı olan kişilere nakit para yardımı da sağlayabilmektedir. Kanuna göre kurtarma faaliyetlerinin mali ve fiili olarak birincil sorumluluğu ise il ve belediyelere aittir.²⁰

Buna göre valilikler geçici barınakların yapımı ve dağıtımından sorumludur. Bu minvalde ihtiyaç duyulan konut tipine göre geçici barınak inşa edilmesi ya da bunların özel inşaat şirketlerinden kiralanması hususunda takdir yetkisi valiliklerdedir.²¹ Yasa kapsamında valilikler ayrıca ulusal hükümetten sağlanacak fonlarla afetten etkilenen nüfusa maddi yardım (özel konutların onarımı, nakit transferleri ve/veya krediler vb. dahil) ve yerel idareler tarafından alınan tedbirlere sübvansiyon desteği sağlayabilmektedir. Bunun dışında *Afet Yardım Yasası* ile her vilayetin acil yardım faaliyetleri için bir afet yardım fonu oluşturulacağı öngörülmektedir.²²

C. AFETE KARŞI ÖNLEMLER TEMEL YASASI

Japonya'da doğal afetlerle mücadele kapsamındaki en önemli yasa *Afete Karşı Önlemler Temel Yasası*'dır. Nitekim söz konusu yasanın 34. maddesi ile afetle mücadele kapsamında genel politikayı formüle etmek ve afet yönetimi için ulusal koordinasyon organı olarak çalışmak üzere bir *Merkezi Afet Yönetim Kurulu* kurulmuştur.²³ Zira 1961 yılında yürürlüğe giren yasanın 34. maddesi uyarınca, doğrudan Bakanlar Kuruluna bağlı bir *Merkezi Afet Yönetim Kurulu* teşkil edilmiştir. Yasanın 37. ve 39. maddelerine göre bu kurul Başbakan'ın başkanlığında toplanacak ve oturumlar bakanların katılımı ile gerçekleştirilecektir.²⁴ Kurulda Başbakan ve bakanlar dışında, yarı kamusal kuruluşların (Kamu Yayıncılığı, Japonya Bankası, Japon Kızılhaçı ve bir telekomünikasyon şirketi gibi) temsilcileri ve akademik temsilciler de bulunmaktadır.²⁵

20 Umeda (n 19) 7.

21 Yoshimitsu Shiozaki, Yasuo Tanaka and Akihiko Hokugo, 'Transitional Shelter' in Federica Ranghieri ve Mikio Ishiwatari (eds), *Learning from Megadisasters, Lessons from the Great East Japan Earthquake* (International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank 2014) 194.

22 Sato (n 17) 284.

23 Ikeda (n 14) 71-72.

24 Disaster Countermeasures Basic Act 1961 <[https://www.adrc.asia/documents/law/DisasterCounter measuresBasicAct.pdf](https://www.adrc.asia/documents/law/DisasterCounter%20measuresBasicAct.pdf)> accessed 01 Ağustos 2021.

25 Ikeda (n 14) 71-72.

Merkezi Afet Yönetim Kurulu teşkil edilerek ulusal ajanslar ve yerel idareler arasında koordine sağlanması hedeflenmiştir. Bununla birlikte söz konusu yasayla afetle mücadele kapsamındaki roller ve sorumluluklar; ulusal, vilayet ve belediyeler olmak üzere farklı düzeylerde paylaştırılmıştır. Bunun için *Afet Yardım Yönetimi* bağlamında üç farklı seviyede plan oluşturulmuştur. Ayrıca tüm bakanlıklardan ve yarı kamusal kuruluşlardan kendi sektörlerine ait bir afet yönetim planı hazırlanması istenmiştir.²⁶

Bu kapsamda yasanın 36. maddesi ile ulusal hükümeti esas alan bir *Temel Afet Yönetim Planı* hazırlanmıştır. Öte yandan yasanın 40. ve 42. maddeleri ile yerinden yönetim kuruluşlarının kendi afet planlarını teşkil etmesi sağlanmıştır.²⁷ *Afet Müdahale Temel Yasası* kapsamında düzenlenen *Temel Afet Yönetim Planı* aracılığı ile birçok kurum ve kuruluş için bir *Afet Yönetimi Operasyon Planı* teşkil edilmiştir. Bunun dışında her il ve belediye bünyesinde bir afet yönetim konseyi ve yerel koşullara uygun bir *Yerel Afet Yönetim Planı* teşkil edilmiştir. Bu bağlamda afet yönetimi, kurtarma operasyonları ve rehabilitasyon süreci gibi hususlar detaylı olarak planlanmıştır.²⁸

Bunun yanı sıra çeşitli afet türleri için hazırlık, acil durum müdahalesi, kurtarma ve yeniden inşa gibi afete yönelik tedbirlerin hangi sıra ile gerçekleştirileceği hususu bu planlar vasıtasıyla ortaya konmuştur. Nitekim *Temel Afet Yönetim Planı*'na göre her devlet ve kamu kurumu bir *Afet Yönetimi Operasyon Planı* hazırlamak zorundadır. Bunun dışında her il ve belediyeye ait afet yönetim kurulları tarafından birer *Yerel Afet Yönetim Planı* hazırlanmalıdır.²⁹

Görüldüğü üzere *Afete Karşı Önlemler Temel Yasası* Japonya'nın afet risk yönetim sisteminin temel taşıdır. Ulusal hükümetin ve yerel idarelerin afet sonrası sorumluluk seviyeleri ve biçimleri bu yasa kapsamında belirlenmektedir.³⁰ Hatta yasa ile yerel idarelerin afet yönetimi hususundaki sorumluluklarının artırıldığı söylenebilir. Nitekim yasanın 29. maddesine göre valilikler, acil durum önlemleri kapsamında ihtiyaç duymaları halinde ulusal hükümetin ya da ilgili bakanlığın yetkililerini doğrudan kullanabilmektedir. Bu noktada md. 30'a göre ise valiler, acil durum önlemleri için gerekliyse, Başbakan veya başka bir vilayet valisinin müdahalesini dahi isteyebilmektedir.³¹

Diğer taraftan md. 105'e göre; ciddi ve geniş kapsamlı tesiri nedeniyle, ulusal ekonomi ve kamu refahı karşısında elem sonuçlar doğuran olağanüstü felaketler karşısında, Başbakan'ın başkanlığı toplanan Bakanlar Kurulu tarafından, doğal felaketten etkilenen bölgelerin tamamı veya bir kısmı için olağanüstü hal ilan edilebilir. Bu maddeye göre afet nedeniyle genel meclis ya da temsilciler meclisinin toplanmasına imkan yok ise olağanüstü hal ilan edilerek, kararnameler vasıtasıyla ihtiyaç

26 Ikeda (n 14) 72.

27 Disaster Countermeasures Basic Act 1961 <[https://www.adrc.asia/documents/law/DisasterCounter measuresBasicAct.pdf](https://www.adrc.asia/documents/law/DisasterCounter%20measuresBasicAct.pdf)> accessed 01 Ağustos 2021.

28 Umeda (n 19) 4-5.

29 Ikeda (n 14) 72-73.

30 Sato (n 17) 284.

31 Disaster Countermeasures Basic Act 1961 <[https://www.adrc.asia/documents/law/DisasterCounter measuresBasicAct.pdf](https://www.adrc.asia/documents/law/DisasterCounter%20measuresBasicAct.pdf)> accessed 01 Ağustos 2021.

duyulan acil önlemleri almak, insanların günlük yaşamlarının idamesini sağlamak için mal veya hizmetlerin satışlarını kontrol etmek ve fiyatlarını belirlemek mümkündür.³²

D. NÜKLEER ACİL DURUM HAZIRLIĞINA İLİŞKİN ÖZEL TEDBİRLER HAKKINDA KANUN

Japonya'nın 1966 yılından beri faaliyette olan ilk nükleer santrali Tökaimura'da 1999 yılında bir kaza gerçekleşmiştir. Kazanın ardından *Nükleer Acil Durumlara Hazırlık ile İlgili Özel Tedbirler Yasası* çıkarılmıştır. Bu yasa ile birlikte nükleer felaketten sonra ilk önlemlerin hızla alınması, ulusal ve yerel idarelerin faaliyetlerinin koordine edilmesi, ulusal hükümetin acil durum yönetim sisteminin geliştirilmesi ve nükleer ticari kuruluşların bu tip felaketler karşısında sorumluluklarının artırılması gibi hususlar düzenlenmiştir.³³

Nitekim yasanın 8. maddesine göre her nükleer sahada bir *Nükleer Acil Durum Hazırlık Yöneticisi* bulunmalıdır. 10. maddeye göre bu yönetici radyasyon oranlarında tehlikeli bir durum tespit ettiği takdirde derhal yetkili belediye başkanına, valiye ve ilgili bakana bu hususta bilgi vermelidir. Aynı yasanın 15. maddesinde ise tehlike konusunda bilgilendirilen bakanın duruma ilişkin gerekli bilgileri derhal Başbakan'a bildirmesi gerektiği belirtilmektedir. Bu bildirim üzerine Başbakan gerekli görmesi halinde derhal nükleer acil durum ilan edecektir.³⁴ Görüldüğü üzere yasa ilgili bakanı, anormal bir seyir izleyen radyasyon seviyesini Başbakan'a bildirmek ve bu konuyla ilgili tavsiyede bulunmakla yükümlü kılmaktadır. Bu noktadan sonra Başbakan'dan gerekli hallerde nükleer acil durumu ilan ederek, etkilenen bölgedeki valilere ve belediye başkanlara ilgili direktifleri vermesi beklenmektedir.

E. ŞİDDETLİ AFETLERE MÜDAHALE İÇİN ÖZEL MALİ YARDIM YASASI

Afete Karşı Önlemler Temel Yasası uyarınca yıkılan bölgeleri restore etmek ve mağdurları desteklemek için yerel idarelere para aktarabileceği düzenlenmektedir. Bu minvalde 1962 tarihinde doğal afetlerle mücadele kapsamında *Şiddetli Afetlerle Başa Çıkmak İçin Özel Mali Destek Yasası* yürürlüğe girmiştir.³⁵ 1962 tarihli bu yasa ve *Doğal Afet Mağdurlarına Yardım Yasası* (1998) gibi yasalar ile hükümetin doğal afetler hususundaki mali sorumluluğunun kapsamı oldukça genişletilmiştir. Buna ek olarak, belirli sigorta türlerini (deprem, tarım, balıkçılık, balıkçı tekneleri ve orman) sağlamak için devlet desteği sunan bir dizi yasa çıkarılmıştır.³⁶

32 ibid 53.

33 Umeda (n 19) 7-8.

34 Act on Special Measures Concerning Nuclear Emergency Preparedness 1999 <<http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/hourei/data/ASMCNEP.pdf>> accessed 02 Ağustos 2021.

35 Umeda (n 19) 4-6.

36 Sato (n 17) 284.

II. MEVCUT MEVZUAT KAPSAMINDA ALINAN ÖNLEMLER VE GÖRÜLEN EKSİKLİKLER

11 Mart 2011 tarihinde meydana gelen deprem ve tsunaminin ardından elektrik hatları kesilmiş, ortaya çıkan panik ve yıkım nedeniyle yollar ulaşımına kapanmıştır. Öte yandan deprem ve tsunaminin tesiri afet bölgesi ile sınırlı kalmamıştır. Başkent Tokyo başta olmak üzere ülkenin büyük kısmında hayat felç olma noktasında gelmiştir. Öyle ki sadece Tokyo'da beş milyondan fazla insan evlerinde ya da iş yerlerinde mahsur kalmış,³⁷ toplu taşıma araçlarının çoğu iş görmez hale gelmiş, bu sebeple insanlar evlerine ulaşamamıştır. Diğer taraftan insanlar güvende olup olmadıklarını aileleriyle paylaşmak isteseler de telefon trafiğinin yoğunluğundan dolayı operatörler işlevsiz hale gelmiştir. Cep telefonu operatörleri tarafından sağlanan Kısa Mesaj Hizmetleri (SMS) kapasitelerini aşan trafik nedeniyle çalışmamıştır.³⁸

Deprem, tsunami ve nükleer kriz bu tip felaketlere yol açsa da Japon hükümeti aslında üzerine düşen yükümlükleri büyük ölçüde yerine getirmiştir. Zira depremin hemen ardından harekete geçilerek mevzuat uyarınca ön görülen tedbirler alınmaya başlanmıştır. Bu noktada, *Afete Karşı Önlemler Temel Yasası*'na göre bu tip felaketler karşısında Başbakan'ın olağanüstü hal ilan etmesinin mümkün olduğunu hatırlatmakta yarar vardır. Ancak deprem Japonya'yı vurduğunda meclis halihazırda oturumda olduğu için, bu tedbirin pratik bir fayda sağlamayacağı düşünülerek olağanüstü hal ilan edilmemiştir. Bununla birlikte felaketin büyüklüğü karşısında mevcut afetle mücadele sisteminin yetersizliği görülmüştür. Bu yüzden hükümet daha hızlı sonuç alacak mekanizmaları tercih etmiştir. Nitekim depremin ertesi günü Bakanlar Kurulu; felaket bölgesindeki sığır ve su ürünleri yetiştiricilerini, küçük ve orta ölçekli işletmeleri, altyapıları ve tarım arazilerini desteklemek amacıyla yerel idarelere mali destek sağlamaya karar vermiştir. Fakat mevzuat uyarınca bu desteğin verilebilmesi için Bakanlar Kurulu tarafından felaketin şiddetli olarak nitelendirilmesi gerekmektedir. Dolayısıyla bu karar ancak bölgedeki hasar raporları incelendikten sonra verilebilecektir. Lakin depremin büyüklüğü karşısında Bakanlar Kurulu bu kararı almak için söz konusu raporları beklememiştir.³⁹

Bu kapsamda ulusal hükümetin derhal harekete geçerek, elindeki imkanların tamamını kullanarak felaketle mücadele ettiği görülmektedir. Diğer taraftan depremin hemen ardından meydana gelen tsunami sonucu oluşan dalgalar Fukushima Daiichi Nükleer Santrali reaktörlerinin güç kaynağını devre dışı bırakmıştır. Acil durum çekirdek soğutma sistemleri, elektrik eksikliği nedeniyle çalışmayı durdurmuştur. Bu gelişmelerin ardından Başbakan tarafından nükleer acil durum ilan edilerek *Nükleer Acil Müdahale Merkezi* kurulmuştur. Ayrıca Fukushima Nükleer Santrali yakınlarındaki belediyelere, fabrikanın üç kilometre çevresinde yaşayan sakinlerin tahliye edilmesi için talimat gönderilmiştir. Bu önlemler Japonya'da 1999 yılında meydana gelen nükleer kazanın ardından çıkarılan *Nükleer Acil Durumlara Hazırlık ile İlgili Özel Tedbirler Yasası*'na dayandırılarak alınmıştır.⁴⁰

37 Umeda (n 19) 3.

38 Toshikazu Seto and Yuichiro Nishimura, 'Crisis Mapping Project and Counter-Mapping by Neo-Geographers' in Pradyumna P. Karan ve Unryu Suganuma (eds), *Japan after 3/11: Global Perspectives on the Earthquake, Tsunami, and Fukushima Meltdown* (The University Press of Kentucky 2016) 288.

39 Umeda (n 19) 4-6.

40 ibid 7-8.

Öte yandan depremin ertesi günü ulusal hükümet tarafından bu kez, nükleer güç istasyona yirmi kilometre yarıçapındaki alanda bulunan herkesin tahliye edilmesine karar verilmiştir. 15 Mart tarihinde ise ulusal hükümet tarafından santrale yirmi ila otuz kilometrelik mesafede yaşayanların binalarından dışarı çıkması yasaklanmıştır.⁴¹ Nisan ayında tesisin yirmi kilometrelik yarıçapı resmi tahliye bölgesi olarak belirlenerek, halkın bu bölgeye girişi engellenmiştir. Felaketten bir sene sonra Nisan 2012'de ise ulusal hükümet, Fukushima vilayet ve belediye idareleri tarafından tahliye bölgelerinin sınırları yeniden belirlenmiştir.⁴²

Diğer yandan Fukushima Nükleer Santralleri de dahil olmak üzere, çok sayıda elektrik üretim istasyonu deprem esnasında zarar görmüştür. Bu acil durumu gidermek için Başbakan tarafından 13 Mart 2011'de *Elektrik Arz ve Talebi Acil Durum Merkezi* kurulmuştur. Oluşturulan merkezin ilk toplantısında bölgede planlı elektrik kesintisi yapılması kararlaştırılmıştır. Üstelik bu önlem TEPCO (Tokyo Elektrik Enerji Şirketi) ile müşterileri arasındaki güç tedarik sözleşmesine dayanılarak alınmıştır. Nitekim hükümet *Elektrik Ticareti Yasası*'na göre benzer önlemler alabilecek olmasına rağmen bunu yasaya değil, sözleşmeye dayanarak gerçekleştirmiştir. Bu tercihin gerekçesi olarak *Elektrik Ticareti Yasası*'na göre işletmeler ve konutlar için getirilecek kısıtlamaların bürokratik olarak çok fazla zaman gerektireceği ifade edilmiştir.⁴³

Öte yandan nükleer krizin yaşanmasından sonraki birkaç gün içinde yapılan testlerde nükleer santrallerin yakınında üretilen ıspanak ve sütlerde yüksek radyasyon seviyesi tespit edilmiştir. Ancak testlerin gerçekleştirildiği sırada gıdalardaki radyasyon seviyesi için yasal olarak bağlayıcı bir standart bulunmamaktadır. Bununla birlikte *Gıda Güvenliği Yasası* insan tüketimi için zehirli veya zararlı yiyeceklerin satışını, kullanımını veya tedarikini yasaklayan hükümler içermektedir. Bu kapsamda 17 Mart 2011 tarihinde *Sağlık, Çalışma ve Refah Bakanlığı* (MHLW), gıdalardaki radyasyon seviyesi için geçici standartlar belirleyen bir genelge yayımlamıştır.⁴⁴

Ulusal hükümetin çabaları genel olarak bu şekilde olmakla birlikte, Japon hukukunda afet ile mücadelede esas sorumluluk aslında yerel idarelerdedir. Keza *Afete Karşı Önlemler Temel Yasası*'na göre belediyeler bir yerel afet yönetim planı oluşturmak zorundadır. Ayrıca uyarı sistemleri, acil durum operasyonları, tahliyeler, selle mücadele ve yardım faaliyetleri belediyelerin sorumluluğundaki faaliyetlerdir. Ancak belediyelerin söz konusu yükümlülüklerini yerine getiremeyecek kadar geniş ve ağır bir tahribat ile karşılaştığı durumlarda, tahliyelerin valilikler tarafından gerçekleştirileceği belirtilmektedir.⁴⁵ Zira depremden kısa bir süre sonra hükümet tarafından *Afet Yardım Yasası* kapsamında oluşturulan sistemin, depremin büyüklüğü ve yıkıcılığı karşısında yetersiz kaldığı tespit

41 Hatsuzawa and Takano (n 7) 230.

42 Yukio Yotsumoto and Shunichi Takekawa, 'The Social Structures of Victimization of Fukushima Residents Due to Radioactive Contamination from the 2011 Nuclear Disaster' in Pradyumna P. Karan ve Unryu Suganuma (eds), *Japan after 3/11: Global Perspectives on the Earthquake, Tsunami, and Fukushima Meltdown* (The University Press of Kentucky 2016) 255.

43 Umeda (n 19) 11.

44 Hrabrin Bachev, 'March 2011 Earthquake, Tsunami and Fukushima Nuclear Accident Impacts On Japanese Agri-Food Sector' (2015) 50 <<https://ssrn.com/abstract=2553057>> accessed 11 Ağustos 2021; Umeda (n 19) 1.

45 Ikeda, (n 14) 73

edilmiştir. Nitekim bazı belediyeler tsunami tarafından neredeyse tamamen yıkılmış, bu nedenle kurtarma faaliyetlerini yürütememişlerdir.⁴⁶

Yerel yönetimlerin yetersiz kaldığı bu gibi durumlarda hükümetin tüm sorumluluğu üstlenmesi gerekmektedir. Bu minvalde Büyük Doğu Japonya Depremi'nin neden olduğu felaketler serisi mevcut afetle müdahale sistemin yetersizliğini göstermiştir. Ülkenin bazı bölgelerinde bulunan belediyeler tamamen yok olmuş, bazıları ise etkisiz kalmıştır. Öte yandan gıda güvenliği ve afet enkaz yönetimi gibi hususlarda yetersiz kalınmıştır. Bu bakımdan deprem mevzuatında değişikliğe gidilme ihtiyacı doğmuştur. Bu kapsamda deprem mağdurlarının günlük yaşamlarını destekleme, moloz yığınlarını temizleme, tahrip olmuş alanları yeniden inşa etme gibi hususlarda yeni bir mevzuat oluşturulmuştur. Gıda ve nükleer santral güvenliği gibi konularda yeni standartlar belirlenmiştir. Böylece gelecekte yaşanabilecek felaketlere karşı yasal açıdan hazırlıklı olunması hedeflenmiştir.⁴⁷

III. BÜYÜK JAPONYA DEPREMİ SONRASI AFETLE MÜCADELE KAPSAMINDA GERÇEKLEŞTİRİLEN DEĞİŞİKLİKLER

A. MERKEZİ HÜKÜMET İLE YEREL İDARELER ARASINDAKİ KOORDİNASYONUN GELİŞTİRİLMESİNE İLİŞKİN DÜZENLEMELER

Aslında Japonya söz konusu felaket serisini henüz test edilmemiş ancak nominal olarak güçlendirilmiş bir kriz yönetim sistemi ile karşılaşmıştır. Öyle ki 1995 tarihinde gerçekleşen Kobe depremi hükümetin acil durum hazırlık düzeyini ortaya çıkardıktan sonra daha koordineli ve etkili bir müdahale sistemi oluşturmak için mevzuatta birçok değişiklik yapılmıştır. Gerçekleştirilen yapısal reformların en önemli parçası ise Başbakanlığa bağlı ve kriz yönetiminden sorumlu bir birimin oluşturulmasıdır. Ancak üç büyük felaket karşısında oluşturulan sistemin yetersizliği görülmüştür. Zira yerel idareler afetle mücadele kapsamında kendileri için öngörülen sorumlulukları yerine getirememiştir. Bununla birlikte sahada bulunan birimlerin bilgi, plan ve kaynak paylaşımı konusunda isteksizlik gösterdiği tespit edilmiştir.⁴⁸

Aslına bakılırsa 1995 tarihinde meydana gelen 7.2 büyüklüğü Kobe depremi sonrası sahadaki birimler arası bilgi paylaşımı konusunda düzenlemeler yapılmıştır. Fakat 2011 depremi bu değişikliklerin bilgi paylaşımı hususunda yetersiz kaldığını göstermiştir. Öte yandan bireylerin şahsi bilgilerine üçüncü kişilerin erişimini engelleyerek rahat hissetmelerini sağlayan *Özel Bilgilerin Korunması Yasası'nın* felaket sonrası acil müdahale ekiplerinin eriştiği bilgilerin sınırlandırılmasına yol açtığı tespit edilmiştir. Öyle ki Tōhoku Tsunamisi sırasında acil yardıma ihtiyaç duyan kişiler tespit edilememiş veya bu kişilerin yerleri saptanamamıştır. Özgürlük güvenlik dengesindeki ağırlığı özgürlüğe veren bu yasa yaşanan felaket sonrası büyük eleştiriler almıştır. Uzun süreli tartışmalara neden olan söz konusu yasa altı yılın sonunda, yani Haziran 2017 itibarıyla değiştirilmiştir. Böylece bilgi paylaşımı

46 Umeda (n 19) 7.

47 ibid 3.

48 Richard J. Samuels, 3.11 *Disaster and Change in Japan* (Cornell University Press 2013) 9.

konusundaki hukuki engellerin afetler sırasında kaldırılması ile acil durum müdahale ekiplerinin gelecekteki krizlerde savunmasız kişilere erişiminin kolaylaşması hedeflenmiştir.⁴⁹

Öte yandan takip ve kontrolü yerel idarelere bırakan mevcut sistem birkaç ilde aynı anda ciddi hasarlar oluşunca etkisiz kalmıştır. Keza yaşanan felaketler sonrası yerel idarelerin birbirleriyle sistematik olarak iş birliği sağlayamadığı görülmüştür. Böylece Büyük Doğu Japonya Depremi'nden edinilen tecrübelerle yeni bir afetle mücadele mevzuatı oluşturulmuştur. Keza Haziran 2012'de yürürlüğe giren *Afete Karşı Önlemler Temel Yasası* ile yerel idareler ile ulusal hükümetin birbirleriyle bilgi paylaşması zorunlu kılınmıştır. Bu sayede ulusal hükümet ile belediyeler arasında koordine kurulmasını mecbur hale getiren bir sistem teşkil edilmiştir. Bu kapsamda 2013 yılında gerçekleştirilen değişikliklerle yerel idarelerin işlevsiz kaldığı durumlarda yerel birimler aradan çıkarılarak, merkezi hükümete bağlı acil kurtarma ekiplerinin doğrudan afetzedelere ulaşmasına imkân tanıyan yeni bir prosedür geliştirilmiştir. Diğer yandan deprem mevzuatına merkezi hükümet ve valiliklerin kendi inisiyatifleriyle belediyelere mal ve erzak tedarik edebilmesini sağlayan yeni hükümler eklenmiştir. Zira deprem öncesinde bu tip tedarikler için yerel yönetimlerin merkezi hükümetten resmi talebi gerekmektedir.⁵⁰ Tüm bu gelişmeler Japonya'nın bir sonraki felaket için sahadaki birimler arasında bilgi paylaşımını kolaylaştıran, asıl sorumluluğu yerel idarelere veren ancak bu idarelerin yetersiz kaldığı durumlarda merkezi hükümetin doğrudan sorumluluk almasına imkan tanıyan yeni bir sistem geliştirdiğini göstermektedir.

B. YENİDEN YAPILANMA VE TOPARLANMAYA İLİŞKİN DEĞİŞİKLİKLER

Büyük Doğu Japonya Depremi'nde yerel idarelerin afetle mücadele kapsamındaki mali yükü beklenenden çok daha fazla olmuştur. Bu bakımdan ulusal hükümet 13 Mart 2011'de, *Afet Yardım Yasası* kapsamına girmeyen kurtarma faaliyetleri için inisiyatif olarak mali yükü üstleneceğini duyurmuştur.⁵¹ Böylelikle felaketten etkilenen insanları daha güvenli alanlara yerleştirmek için yerel idarelere mali destek sağlanmıştır. Mesken alanlarının ve altyapının geliştirilmesi de bu desteğe dahil edilmiştir.⁵² Diğer taraftan yerel kamu maliyesinin büyük ölçekli afetlerle baş etme kapasitesinin oldukça sınırlı olduğu görülünce, ulusal hükümet devreye girerek felaketten etkilenen kesim için vergi indirimi ve yeniden yapılandırma politikası kapsamında vergi teşviki gerçekleştirmiştir. Yeniden yapılanma ve toparlanma çabalarına katkıda bulunan kişi ve kurumlara özel vergi indirimleri sunularak, felaketten etkilenmeyen nüfusun ve özel sektörün doğal felaketler karşısındaki maliyet paylaşımını kolaylaştırmıştır.⁵³

49 Colleen Kennedy, 'Recovering From Natural Disaster in Developed Communities: A Disability Perspective' (Master's thesis York University 2017) 31-33.

50 Umeda (n 19) 44.

51 ibid 7.

52 Michio Ubaura, 'Relocation in the Tohoku Area' in Pradyumna P. Karan ve Unryu Suganuma (eds), *Japan after 3/11: Global Perspectives on the Earthquake, Tsunami, and Fukushima Meltdown* (The University Press of Kentucky 2016) 308.

53 Sato (n 17) 292.

Toparlanma ve yeniden yapılanma sürecinin en önemli adımlarından biri de 24 Haziran 2011'de kabul edilen *Yeniden Yapılanma Temel Yasası* olmuştur. Bu doğrultuda Şubat 2012'de *Yeniden Yapılandırma Ajansı* teşkil edilmiştir. Başbakan'ın başkanlık ettiği bu ajansın görevi, yeniden yapılanma politika ve tedbirlerini entegre bir şekilde teşvik ve koordine etmektir. Ayrıca yeniden yapılanma kapsamında birçok kasaba ve şehir için; deniz duvarlarının inşası, alçak arazilerin yükseltilmesi ve insanların daha yüksek yerlere taşınmasının sağlanması dahil olmak üzere projeler oluşturulmuştur.⁵⁴

Bu minvalde ayrıca *Temel Kurtarma Planları* teşkil edilmiştir. Bu kapsamda afetten en çok etkilenen üç vilayet için birer kurtarma planı yapılmıştır. Yerel idareler düzeyinde ise afetten etkilenen belediyeler için kurtarma planları geliştirmiştir. Ayrıca daha dayanıklı binalar inşa edilmesi için arazi kullanım planlamasına odaklanılmış, yeniden inşa bölgeleri belirlenmiştir.⁵⁵ Felaketten sonra birçok belediye bir afet durumunda karşılıklı olarak yardımlaşmak ve iş birliği geliştirmek için ortaklık anlaşmasına imza atmıştır.⁵⁶

Büyük Japonya Depremi yerel idarelerin büyük ölçekli felaketler karşısında mali yükümlülüklerini yerine getiremediğini göstermiştir. Bu durum Japonya'nın yeni bir yeniden yapılandırma ve toparlanma politikası geliştirmesine yol açmıştır. Bu kapsamda felaketlerden etkilenmeyen kesimin ve özel sektörün de dahil edileceği bir maliyet paylaşım sistemi geliştirilmiştir. Bunun dışında mevzuatta, bu çaptaki felaketlerin yıkıcılığına karşı yeni bir imar ve arazi planlama modelini içeren değişiklikler gerçekleştirilmiştir.

C. TSUNAMI VE NÜKLEER FELAKETLERE İLİŞKİN DEĞİŞİKLİKLER

Tsunamiden etkilenen belediyelerin alacağı önlemleri teşvik etmek adına *Tsunamiye Dirençli Topluluk Yasası* çıkarılmıştır. Bu yasa ile riskli bölgelerde bina inşaatlarının kısıtlanması, tahliye yolları ve tesislerin oluşturulması, tehlike haritalaması yapılması, tatbikatlar planlanması, erken uyarı sistemlerini içeren entegre tsunami azaltma planlarının geliştirilmesi, belirlenmiş tahliye yerlerinde emlak vergilerinin azaltılması ve evlerin daha yüksek yerlere taşınması gibi hususlar düzenlenmiştir.⁵⁷ Böylece Japonya'da tsunamiye karşı yeni bir imari planlama safhası başlamıştır.

Öte yandan nükleer krizin ardından, kazanın nedenlerini ve ortaya çıkan hasarları tespit amacıyla bir komite oluşturulmuştur. Komite tarafından gelecekte bu tip kazaların önlenmesi için temel güvenlik önlemleri ve acil durum protokollerinin oluşturulması, nükleer enerji üretimi ile ilgili güvenlik önlemlerinin artırılması ve nükleer acil müdahale sistemlerinin teşkil edilmesi gerektiği rapor edilmiştir. Bu rapora istinaden 27 Haziran 2012 tarihinde *Nükleer Düzenleme Otoritesinin Kuruluş*

54 Kenzo Hiroki, 'Strategies for Managing Low - Probability, High - Impact Events' in Pradyumna P. Karan ve Unryu Saganuma (eds), *Japan after 3/11: Global Perspectives on the Earthquake, Tsunami, and Fukushima Meltdown* (The University Press of Kentucky 2016) 299.

55 Karan (n 13) 15-16.

56 Shinichi Umezawa, 'The Great East Japan Earthquake: Its Damages, Impacts on the Labor-economy and Restoration Measures of the Government' (2014) 3(3) E-Journal of International and Comparative Labour Studies 171 <http://ejcls.adapt.it/index.php/ejcls_adapt/article/view/240> accessed 04 Ağustos 2021.

57 Hiroki (n 53) 299.

Yasası ile Nükleer Düzenleme Kurumu kurularak raporda konu edilen hususların takibi bu kuruma verilmiştir.⁵⁸

Nükleer kazalardan kaynaklanan tehlike riski göz önüne alındığında, Japonya nükleer sorumluluk ve bu hususta doğması muhtemelen tazminatlar için mevzuatını iyileştirmeye devam etmektedir.⁵⁹ Nitekim Büyük Doğu Japonya Depremi'nin tetiklediği nükleer felaket, aynı anda gerçekleşen büyük ölçekli krizler karşısında mevcut sistemin yetersizliğini göstermiştir. Bu sebeple özellikle tsunami ve nükleer sızıntı gibi deprem dışı felaketler karşısında mevzuatta güvenlik tedbirleri ve acil durum protokollerini içeren değişiklikler gerçekleştirilmiştir.

SONUÇ

Japonya bir deprem ülkesi olarak Büyük Doğu Japonya Depremi öncesinde de doğal afetler hususunda oldukça kapsamlı bir mevzuata sahiptir. 1947 tarihli *Afet Yardım Yasası* ve 1961 tarihli *Afete Karşı Önlemler Temel Yasası* bu kapsamda en önemli iki yasa olarak öne çıkmaktadır. Söz konusu yasalar vasıtasıyla Japon hukukunda, ulusal hükümetin ve yerel idarelerin doğal felaketler karşısındaki rolleri ve sorumlulukları açıkça düzenlenmiştir. Ancak 1995 yılında meydana gelen Kobe depremi mevzuattaki eksiklikleri açığa çıkarmıştır. Bu kapsamda mevzuatta, doğal felaketler gerçekleşmeden önce alınacak tedbirlere ve ulusal hükümet ile yerel idareler arasındaki koordinasyona yoğunlaşan değişiklikler gerçekleştirilmiştir. Bu minvalde afet yönetimi için doğrudan Başbakanlığa bağlı bir birim oluşturulmuştur.

Tüm bu değişikliklere rağmen Büyük Doğu Japonya Depremi bugüne kadar alınan tedbirleri etkisiz kılabilecek ölçüde bir felakete yol açmıştır. Keza 1947 tarihli *Afet Yardım Yasası*'na göre afetle mücadele kapsamında mali ve fiili olarak birincil sorumluluk illere ve belediyelere aittir. Fakat aynı anda birkaç ilde ciddi hasar meydana getiren böyle bir felaket karşısında yerel idareler yetersiz kalmışlardır. Öyle ki deprem, tsunami ve nükleer sızıntı nedeniyle birçok yerel idare afetle mücadele kapsamındaki sorumluluklarını yerine getiremeyecek duruma gelmiştir. Bu gelişmeler 1995 sonrası gerçekleştirilen reformları işlevsiz kılmıştır. Öte yandan felaketin ortaya çıkardığı maliyet yerel idareler tarafından karşılanamayacak düzeyde olmuştur. Diğer taraftan afetle mücadele kapsamında sahada bulunan birimlerin planlarını ve sahaya dair bilgilerini birbirleri ile yeteri kadar paylaşmadığı tespit edilmiştir.

Büyük Doğu Japonya Depremi sonrası mevzuatta görülen eksiklikler nedeniyle uygulamada yetersiz kalmıştır. Japon hükümeti depremin ardından derhal harekete geçmiş olsa da Meclis oturumunda olduğu için olağanüstü hâl ilan etmemiş, ancak yine de yasalar yerine daha hızlı sonuç alınabileceği mekanizmalara başvurmuştur. Bu kapsamda bazı konularda doğrudan inisiyatif almış, bazı hususlarda ise yasal prosedürün uzun olması nedeniyle yasaya değil, özel hukuk sözleşmelerine

58 Kanami Ishibashi, 'Fukushima Daiichi Nuclear Power Plant Accident: A Provisional Analysis and Survey of the Government's International and Domestic Response: Verification and the Road to Recovery in 2012' (2012) 18 Asian Yearbook of International Law 88, 89-90.

59 Rokuichiro Michii, 'The International Legal Framework for Liability and Compensation for Damage from Nuclear Accidents – History, Present Challenges, and Future Course' (2013) 56 Japanese Yearbook of International Law 275-277.

dayanmıştır. Bununla birlikte deprem, tsunami ve nükleer sızıntıdan elde edilen tecrübe ile mevzuatta birçok değişikliğe gidilmiştir. Evvela yerel idareler ile ulusal hükümetin birbirleriyle bilgi paylaşımını ve koordinasyonunu zorunlu kılan bir sistem geliştirilmiştir. Diğer yandan yerel idarelerin işsiz kaldığı durumlarda ulusal hükümetin doğrudan devreye girmesine imkan tanıyan yeni prosedürler gerçekleştirilmiştir. Toparlanma ve yeniden yapılanma sürecinde ise ulusal hükümet ile yerel idareler arasında iş birliği sağlanmıştır.

Dünyada doğal felaketlerle mücadelede önde gelen ülkelerinden biri olan Japonya'nın Büyük Doğu Japonya Depremi'nde edindiği tecrübeler, Türkiye gibi deprem kuşağında yer alan bir ülke için oldukça değerlidir. Japon mevzuatındaki gelişmeler incelendiğinde evvela depremle mücadele kapsamında inisiyatifin yerel idarelere ve birimlere bırakıldığı görülmektedir. Keza geçmişte yaşanan tecrübeler merkezi hükümetin afet alanına müdahale etmekte ve yerel ihtiyaçları karşılamakta geciktirildiğini göstermiştir. Ancak 1995 depremi yerel birimler arasındaki koordinasyon eksikliğini ortaya koymuş ve deprem mevzuatı esas olarak farklı birimler arasındaki iş birliğini teşvik edecek şekilde geliştirilmiştir.

Bununla birlikte 2011 yılında meydana gelen 9.0 büyüklüğündeki deprem ve sonrasındaki tsunami felaketi mevcut sistemin yetersizliğini ortaya çıkarmıştır. Bu felaketlere eklenen nükleer sızıntı ile birlikte asıl sorumluluğu yerel yönetimler veren, yerel yönetimlerin işsiz kaldığı durumlarda merkezi hükümetin doğrudan müdahalesine imkan tanıyan, yerel birimler ile merkezi hükümet arasında koordinasyon ve iş birliği sağlayan, iller ve belediyeler düzeyinde ayrı ayrı afet yönetim planları düzenlenmesini mecbur tutan, sahada bulunan birimler arasında bilgi ve plan paylaşımını zorunlu kılan, deprem bölgesindeki yapılaşmayı yeniden düzenleyen yeni bir sistem geliştirilmiştir.

Unutulmamalıdır ki deprem aslında bir doğa olayı olmakla birlikte aynı zamanda hukukun da konusudur. Bir kere deprem nedeniyle ortaya çıkan yıkımlar başta yaşam ve mülkiyet hakkı olmak üzere pek çok farklı hakka zarar verebilmektedir. Bu sebeple deprem kuşağında yer alan devletlerde kapsamlı ve detaylı bir mevzuata ihtiyaç duyulmaktadır. Bu bakımdan Japonya'dan edinilen tecrübeler hem doktrin hem de yasa koyucu bakımından önem taşımaktadır.

KAYNAKÇA

- Arase DM, 'The Impact of 3/11 on Japan', (2012) 29 East Asia 313–336.
- Bachev H, 'March 2011 Earthquake, Tsunami and Fukushima Nuclear Accident Impacts On Japanese Agri-Food Sector' (2015) <<https://ssrn.com/abstract=2553057>> accessed 11 Ağustos 2021.
- Capdevila M, Maas S and Zimmermann S, *Evaluation of Civil Protection Mechanism*, (ICF International 2014).
- Cheng WC, 'Comparative Studies on the Similarities and Diversities of the Legislations Regarding Earthquake Insurance in Asia-Examples of Japan, New Zealand and Taiwan', (2020) 17(6) US-China Law Review 225-239.
- Feldman EA, 'Fukushima: Catastrophe, Compensation, and Justice in Japan', (2013) 62(2) Depaul Law Review 335-356.
- Hatsuzawa T and Takano T, 'Characteristics of the Evacuation Area and the Spatial Distribution of Radioactive Pollution in Fukushima Prefecture' in Pradyumna P. Karan ve Unryu Suganuma (eds), *Japan after 3/11:*

- Global Perspectives on the Earthquake, Tsunami, and Fukushima Meltdown* (The University Press of Kentucky 2016) 229-250.
- Hiroki K, 'Strategies for Managing Low – Probability, High – Impact Events' in Pradyumna P. Karan ve Unryu Suganuma (eds), *Japan after 3/11: Global Perspectives on the Earthquake, Tsunami, and Fukushima Meltdown* (The University Press of Kentucky 2016) 297-304.
- Hirano K, '311: Documenting a catastrophe as a national experience', (2014) 18(3) *Rethinking History* 378–390.
- Ikeda M, 'Disaster Management Plans' in Federica Ranghieri ve Mikio Ishiwatari (eds), *Learning from Megadisasters, Lessons from the Great East Japan Earthquake* (International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank 2014) 71-76.
- Ishibashi K, 'Fukushima Daiichi Nuclear Power Plant Accident: A Provisional Analysis and Survey of the Government's International and Domestic Response: Verification and the Road to Recovery in 2012' (2012) 18 *Asian Yearbook of International Law* 85-96.
- Karan PP, 'After the Triple Disaster, Landscape of Devastation, Despair, Hope, and Resilience' in Pradyumna P. Karan ve Unryu Suganuma (eds), *Japan after 3/11: Global Perspectives on the Earthquake, Tsunami, and Fukushima Meltdown* (The University Press of Kentucky 2016) 1-42.
- Kawase K, (Nineteenth United Nations Regional Cartographic Conference for Asia and the Pacific, Bangkok, 29 October – 1 November 2012) <https://unstats.un.org/unsd/geoinfo/rcc/docs/rccap19/ip/E_Conf.102_IP12_19TH_UNRCC-AP_KAWAS_E_JAPAN_25%20Oct.pdf> Erişim Tarihi 08 Ağustos 2021
- Kennedy C, 'Recovering From Natural Disaster in Developed Communities: A Disability Perspective' (Master's thesis York University 2017).
- Leelawat N, Suppasri A and Imamura F, 'Disaster Recovery and Reconstruction Following the 2011 Great East Japan Earthquake and Tsunami: A Business Process Management Perspective', (2015) 6 *Int J Disaster Risk Sci* 310–314.
- Michii R, 'The International Legal Framework for Liability and Compensation for Damage from Nuclear Accidents – History, Present Challenges, and Future Course' (2013) 56 *Japanese Yearbook of International Law* 257-282.
- OCHA, *Japan Earthquake & Tsunami Situational Report* (2011) 16, <<https://reliefweb.int/report/japan/japan-earthquake-tsunami-situation-report-no-16>> acc esed 08 Ağustos 2021.
- Osaka E, 'Corporate Liability, Government Liability, and The Fukushima Nuclear Disaster', (2012) 21(3) *Pacific Rim Law & Policy Journal* 433-460.
- Patterson MH and Schumann CM, 'The Japan Earthquake: A Legal Team Rises to the Challenge', (2011) 38(1) *The Reporter* 1-8.
- Ranghieri F and Ishiwatari M, 'Overview' in Federica Ranghieri ve Mikio Ishiwatari (eds), *Learning from Megadisasters, Lessons from the Great East Japan Earthquake* (International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank 2014) 1-21.
- Samuels RJ, *3.11 Disaster and Change in Japan* (Cornell University Press 2013)
- Sato M, 'Financial and Fiscal Impact' in Federica Ranghieri ve Mikio Ishiwatari (eds), *Learning from Megadisasters, Lessons from the Great East Japan Earthquake* (International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank 2014) 283-295.
- Seto T and Nishimura Y, 'Crisis Mapping Project and Counter-Mapping by Neo-Geographers' in Pradyumna P. Karan ve Unryu Suganuma (eds), *Japan after 3/11: Global Perspectives on the Earthquake, Tsunami, and Fukushima Meltdown* (The University Press of Kentucky 2016) 288-303.
- Shimada M, 'Japan's Law for Protection of Cultural Properties and the Great Earthquake of 2011' (2015) 20(1) *Art Antiquity and Law* 1-24.

- Shiozaki Y, Tanaka Y and Hokugo A, 'Transitional Shelter' in Federica Ranghieri ve Mikio Ishiwatari (eds), *Learning from Megadisasters, Lessons from the Great East Japan Earthquake* (International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank 2014) 193-202.
- Stephens C, 'Financing after Fukushima: Despite Worries Following Japan's Earthquake and Tsunami, There is a Strong Appetite for Nuclear Projects Across Asia' (2011) 30(4) *International Financial Law Review* 68-70.
- Suganuma U, 'Historical Geography of the Japanese Tsunami' in Pradyumna P. Karan ve Unryu Suganuma (eds), *Japan after 3/11: Global Perspectives on the Earthquake, Tsunami, and Fukushima Meltdown* (The University Press of Kentucky 2016) 45-73.
- Ubaura M, 'Relocation in the Tohoku Area' in Pradyumna P. Karan ve Unryu Suganuma (eds), *Japan after 3/11: Global Perspectives on the Earthquake, Tsunami, and Fukushima Meltdown* (The University Press of Kentucky 2016) 307-315.
- Umeda S, Japan: Legal Responses to the Great East Japan Earthquake of 2011' (2013) *The Law Library of Congress* < <https://www.loc.gov/item/201.529.6881/>> accessed 08 Ağustos 2021.
- Umezawa S, 'The Great East Japan Earthquake: Its Damages, Impacts on the Labor-economy and Restoration Measures of the Government' (2014) 3(3) *E-Journal of International and Comparative Labour Studies* <http://ejcls.adapt.it/index.php/ejcls_adapt/article/view/240> accessed 04 Ağustos 2021.
- Yotsumoto Y and Takekawa S, 'The Social Structures of Victimization of Fukushima Residents Due to Radioactive Contamination from the 2011 Nuclear Disaster' in Pradyumna P. Karan ve Unryu Suganuma (eds), *Japan after 3/11: Global Perspectives on the Earthquake, Tsunami, and Fukushima Meltdown* (The University Press of Kentucky 2016) 251-268.

İNTERNET KAYNAKLARI

<http://dx.doi.org/>

<https://reliefweb.int/>

<https://ssrn.com/>

<http://www.cas.go.jp/>

<http://www.japaneselawtranslation.go.jp/>