



İDARENİN ÖNGÖRME (PLANLAMA) FAALİYETİ VE BU FAALİYETİN DEPREM ÖRNEĞİ ÜZERİNDEN ÖNEMİNİ ANLAMAK*

The Planning Activity of the Administration and Understanding its Importance
through the Earthquake Example

Mahmut CEYLAN*

ÖZ

Öngörme (planlama) faaliyeti, idarenin öteki faaliyetlerini doğrudan ilgilendiren, hukuki rejimi farklılık arz eden bir idari faaliyettir. Genel olarak devletin planlama yetkisi olduğu gibi, yürütmenin altında konumlanmış olan idarenin de planlama yetkisi vardır. Bu çalışmanın konusu idari faaliyet olan “öngörme faaliyeti”dir. İdare kamu yararı amacıyla insanların sağlığını, güvenliğini, refahını korumak ve kalkınmayı sağlamak için belli planlar ihdas edip bunlara uygun hareket etmelidir. İdarenin başarısız öngörme faaliyeti topluma ciddi zararlar vereceği gibi devleti de ekonomik, sosyal, politik, milli güvenlik yönlerinden son derece olumsuz etkilemesi olasıdır. Bu idari faaliyetin önemini anlamak için deprem realitesine bakmak yeterli olacaktır. Türkiye’de yaşanan depremler neticesinde bu idari faaliyete gerekli önemin verilmediği görülmektedir. Başarılı bir öngörme faaliyetinin yürütülmesi ve ortaya konulacak planların ve bu kapsamdaki mevziatın uygulanması ihtimalinde ortaya çıkan olumsuz neticelerin birçoğunun gerçekleşmeyeceğini söylemek mümkündür. Dolayısıyla doktrinin, yargının ve idarecilerin bu konuyu hassasiyetle ele alıp geliştirmesi elzemdir.

Anahtar Kelimeler: Öngörme Faaliyeti, Deprem, İmar, Kamu Yararı.

* **Gönderi:** 14.11.2023 - **Kabul:** 25.12.2023 | **Received:** 14.11.2023 - **Accepted:** 25.12.2023.

* Dr. Öğr. Üyesi, Recep Tayyip Erdoğan Üniversitesi Hukuk Fakültesi İdare Hukuku Anabilim Dalı, Rize, Türkiye ✉ dr.mahmutceylan@gmail.com • ORCID 0000-0002-8278-611X.

Atıf Şekli / Cite As: CEYLAN, Mahmut (2023). İdarenin Öngörme (Planlama) Faaliyeti ve Bu Faaliyetin Deprem Örneği Üzerinden Önemi Anlamak. ÇÜHAD, (4), 116-134.

İntihal / Plagiarism: Bu makale bir intihal engelleme yazılımı aracılığıyla denetlenmiş ve en az iki hakem incelemesinden geçmiştir. / This article has been checked via a plagiarism prevention software and reviewed by at least two referees.



Bu eser Creative Commons Atıf-GayriTicari 4.0 Uluslararası Lisansı ile lisanslanmıştır. This work is licensed under Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License.

ABSTRACT

Planning is an administrative activity that is directly related to the other activities of the administration and whose legal regime differs. In general, the state has the authority to plan and the administration, which is positioned under the executive, also has the authority to plan. The subject of this article is planning as an administrative activity. The administration should establish certain plans and act in accordance with them in order to protect the health, safety and welfare of the people and to ensure development for the public interest. Failed planning activity of the administration may cause serious damage to the society and may affect the state extremely negatively in terms of economic, social, political, and national security. To understand the importance of this administrative activity, it will be enough to look at the earthquake reality. As a result of the earthquakes experienced in our country, it is seen that this administrative activity is not given the necessary importance. It is possible to say that many of the negative consequences would not have occurred if a successful planning activity was carried out and the plans to be put forward were implemented. Therefore, it is essential for the doctrine, judiciary and administrators to address and develop this issue sensitively.

Keywords: Planning Activity, Earthquake, Zoning, Public Interest.

GİRİŞ

İdare günlük hayatta yürüttüğü faaliyetler aracılığı ile kamu yararı, kamu düzeni ve kamu hizmeti gibi kavramları ele alır. Bu sayede toplum refahı ve güvenliği gibi hususları tesis edip, geliştirir. Türk idare hukuku doktrinine bakıldığında idarenin faaliyetleri çoğunlukla kolluk ve kamu hizmeti özelinde incelendiği görülmektedir. Bu çalışmanın konusunu oluşturan idarenin öngörme faaliyeti ayrı bir hukuki rejimi olan idari faaliyettir. Hukuki rejimi tam olarak oturmamış olan bu faaliyet fevkalade önem arz etmektedir. Zira öngörme faaliyeti öteki idari faaliyetlerin hepsiyle bağlantılıdır. Nitekim bir kamu hizmeti ve kolluk faaliyetinin sağlıklı yürütülmesi bu faaliyetlerin başarılı bir şekilde planlanması ve bu planların tatbiki ile mümkündür.

İdarenin öngörme faaliyeti özellikle imar hukuku alanında ön plana çıkmaktadır. Zira imar hukukunun araçlarından olan planlar, öngörme faaliyetinin bir neticesidir ve bu disiplin ancak başarılı bir öngörme faaliyetinin sonucunda kamu yararını tesis edebilir.

Günümüzde nüfusun artması, büyükşehir belediyelerinin kurulması gibi sebeplerden dolayı bazı doğal felaketler daha çok insanı olumsuz etkileyebilmektedir. Bu felaketler arasında yer alan depremler, özellikle büyükşehirlerde büyük yıkımlara sebep olabilmektedir. Bu çalışmada öngörme faaliyetinin ayrı bir idari faaliyet olduğu tezi üzerinde durulmuş ve deprem

örneği üzerinden bu faaliyete gerekli önemin verilmesi gerektiği hususunda bir farkındalık yaratılmaya çalışılması amaçlanmıştır.

Makalede Türk idare hukuku doktrininde idarenin faaliyetleri konusunun nasıl değerlendirildiği incelenmiş ve öngörme faaliyeti ele alınmıştır. Ardından imar hukuku bağlamında öngörme faaliyetinin önemi üzerinde durulmuştur. Daha sonra başarısız öngörme faaliyetinin doğurduğu neticelere değinilmiş ve öngörülen depremlere rağmen yürütülemeyen öngörme faaliyetinin olumsuz etkilerine dikkat çekilmiştir.

I. İDARENİN BİR FAALİYETİ OLARAK ÖNGÖRME (PLANLAMA)

İdarenin faaliyetleri idare hukukunun genel esaslarının en önemli konularından birisini teşkil etmektedir. İdare, hukuki muameleleri vasıtasıyla birtakım faaliyetlerde bulunur. Bu faaliyetlerin beş adet olduğunu söylemek mümkündür. Bunlar; kamu hizmeti, kolluk, özendirme-destekleme, özyönetim ve öngörme faaliyetleridir¹. Böyle bir ayrıma gidilmesinin gerekçesi her bir faaliyetin hukuki rejiminin birbirinden farklılık arz etmesidir. Fakat Türk idare hukuku literatürüne bakıldığında çoğu yazarın idarenin faaliyetlerini kolluk ve kamu hizmeti ile sınırlı olarak ele aldığı görülmektedir. Bunun sebebi olarak bu iki faaliyetin dışında kalan idari faaliyetlerin henüz hukuki rejiminin tam olarak oturmadığı tespitini yapmak yanlış olmayacaktır. Geleceği tahmin etmek açısından bu iki faaliyetin dışındaki faaliyetlerin ilerleyen yıllarda Türk idare hukuku doktrininde detaylı bir şekilde ele alınacağı ve yargının kararlarında bunlara değineceğini söylemek mümkündür.

İdare hukukunda bir zamanlar var olan kamu hizmeti ekolünün izleri hâlâ görülmektedir. Nitekim bazı yazarlar kolluk faaliyetinin de bir kamu hizmeti olduğunu ifade etmektedirler². Öte yandan idarenin kusurlu sorumluluğu için doktrinde yer alan “hizmet kusuru” kavramı da kamu hizmeti ekolünün bir yansıması olarak değerlendirilebilir. Bu kavram idarenin faaliyetlerini kamu hizmetine indirgemenin bir neticesidir. Fakat günümüzde biliyoruz ki *hizmet kusuru* sadece kamu hizmeti ile sınırlı olmamakta idare, kolluk veya öngörme faaliyetinden dolayı da kusurlu olabilmektedir. Bu durumda *hizmet kusuru* kavramından anlaşılması gereken idarenin faaliyetlerinden kaynaklı kusurdur. Buraya kadar yapılan açıklamalardan da anlaşılacağı üzere idarenin faaliyetlerini kolluk ve kamu hizmetine indirgemek artık zordur. Bu meseleler üzerinde detaylı düşünsel süreçlerin olması, hukuk

¹ DURAN, s. 243-378.

² GÖZLER, C.II, s. 477; Onar, s. 1478; ÖZAY, s. 723; GÜLAN, Kamu Hizmeti, s. 152; AKYILMAZ, SEZGİNER, KAYA, s. 564; YAŞAR, s. 203-205.

mantığının incelenmesi ile özendirme-destekleme, özyönetim ve öngörmenin ayrı hukuki rejimlerinin olduğu neticesine varmak zaruri bir yol olarak önümüzde durmaktadır.

Hâlihazırdaki Türk idare hukuku doktrinine baktığımızda yazarların tutumunu ele alarak bir analiz yapmak isabetli olacaktır. *Özay*, eserinde kamu hizmetini incelediği yerde özendirme-destekleme faaliyetinden bahsetmiş, fakat bunu ayrı bir faaliyet olarak değerlendirmeyip kamu hizmetinin kapsamında açıklamıştır³. *Gözübüyük-Tan*, kamu hizmeti ve kolluğun yanı sıra özendirme-desteklemenin de idarenin faaliyeti olduğunu kabul etmelerine karşın bu faaliyeti eserlerinde incelememişlerdir⁴. *Tan* “Planlamanın Hukuki Düzeni” isimli eserinde ise planlamanın idarenin faaliyeti şeklinde somutlaştığını ifade ettikten sonra bu kavramı daha çok ekonomik düzlemde ele alıp incelemiştir⁵. Ayrıca *Tan* planlamanın hazırlanma ve uygulanma olmak üzere iki aşamaya ayrıldığını belirtip birinci aşamanın kamu hizmeti olarak nitelendirilmesinin mümkün olduğu kanaatini taşımakta olup ikinci aşama için ise çekincelerini ortaya koymuştur⁶. Planlamanın ikinci aşaması olan uygulama aşamasında özel girişim teşviklerinden bahseden yazar, özendirme-destekleme faaliyetine ve kamu hizmeti ödevi kavramına değinmiş; fakat özel sektörün aldığı bu teşvikleri kamu hizmetinin yürütülmesi görevini üstlenme olarak değerlendirilmesi gerektiği kanaatini dile getirmiştir⁷. *Yayla*, “devletin korunması-iktidarın kendisini koruması”nı ayrı bir idari faaliyet olarak ele alarak bu faaliyeti milli savunma ve milli güvenlik kavramları ekseninde incelemiştir⁸. Öte yandan *Yayla*, daha eski tarihli bir başka eserinde şehir planlama faaliyetinin kolluk faaliyeti olmaktan çıkarak bir kamu hizmeti faaliyetine dönüştüğünü ifade etmiştir⁹. *Günday* ise eserinde idare kavramını izah ettiği yerde “milli güvenliğin korunması”, “özendirme ve destekleme (=teşvik) faaliyeti”, “içdüzen (=özyönetim) faaliyeti” ve “planlama faaliyeti”ni idarenin faaliyeti olarak nitelendirmiş olmasına rağmen bu faaliyetler hakkında izahta bulunmamıştır¹⁰. *Ulusoy*, “idarenin özendirme, destekleme ve sübvansiyon faaliyetleri: devlet yardımları”nı idarenin faaliyeti olarak nitelendirmiştir¹¹. *Gülan* ise özendirme-destekleme, öngörme (planlama),

³ ÖZAY, s. 260.

⁴ GÖZÜBÜYÜK, TAN, s. 638.

⁵ TAN, s. 8 vd.

⁶ TAN, s. 26.

⁷ TAN, s. 205-207.

⁸ YAYLA, İdare Hukuku, s. 22-36.

⁹ YAYLA, Planlama, s.211.

¹⁰ GÜNDAY, s. 19-24, 289 vd.

¹¹ ULUSOY, s. 603.

özyönetim ve regülasyonun ayrı bir idari faaliyet olduğunu ifade etmiştir¹². *Çolak*, idarenin faaliyetlerini milli güvenlik faaliyetleri, kolluk faaliyetleri, kamu hizmetleri, teşkilat yönetimi, planlama faaliyetleri, özendirme ve destekleme faaliyetleri olarak sıralamıştır¹³. *Öngören* ise kolluk ve kamu hizmetinin idari faaliyet olduğuna değindikten sonra “planlama”nın da bir idari faaliyet olduğunu ifade etmiştir¹⁴. Görüldüğü üzere Türk idare hukuku doktrininde idarenin faaliyetleri her ne kadar kolluk ve kamu hizmeti özelinde incelense de yazarlar artık diğer faaliyetlere de değinmeye başlamıştır. Bu tasnifler, yakın gelecekte doktrinde idarenin kolluk ve kamu hizmetleri dışındaki faaliyetleri hakkında çalışmalar yapılacağı öngörüsünü doğrular niteliktedir.

Çalışmamızda daha önce de ifade edildiği üzere idarenin beş faaliyetinin olduğu kabul edilmelidir: kamu hizmeti, kolluk, özendirme-destekleme, özyönetim ve öngörme. Bağımsız idari otoriteler aracılığı ile idarenin bir alanda regülasyon yapmasını ayrı bir faaliyet olarak ele almayı kolluk faaliyeti içinde değerlendirmek isabetli olacaktır. Bu çalışmayı temellendiren beşli ayrıma ilham veren temel doktrin kaynağının, *Duran*’ın 1982 tarihli “İdare Hukuku Ders Notları” isimli eser olduğunu belirtmek gerekir. Yazar kamu hizmeti ve kolluğun yanında “kamuya yararlı faaliyetleri özendirme ve destekleme işlemleri”, “özyönetim işleri” ile “öngörme ve alternatif belirleme ödevi”ni müstakil bir idari yaptırım olarak tespit etmiştir¹⁵. *Duran*’ın elli yıldan uzun süre önce yapmış olduğu bu ayrımın isabetliliği bugün açığa çıkmış ise de özellikle önümüzdeki yıllarda daha iyi anlaşılacaktır.

Bu çalışmada idarenin öngörme faaliyeti dışındaki faaliyetlerin hukuki rejimi hakkında bir değerlendirme yapılmayacaktır. Yukarıda yapılan izahların nedeni henüz önemi kavranmamış olan öngörme faaliyetine dikkat çekmektir. Ayrıca öngörme faaliyetinin araçlarından olan planlar hakkında mevzuat temelli açıklamalar yapılarak bu konudaki yetkili kurumlar gibi konulardan da bahsedilmeyecektir. Sadece öngörme faaliyetinin genel özellikleri ve hukuki rejimi hakkında bilgi verilmesi murat edilmiştir.

Anayasa’nın 166. maddesi planlamanın devletin görevi olduğunu belirtmiştir. Devletin yasama, yürütme, yargı olmak üzere üç fonksiyonu vardır. Planlama, yasama ve yürütme fonksiyonları kapsamında düzenlenmekte ve uygulanmaktadır. Fakat bu çalışmanın konusu idarenin bir faaliyeti olan öngörme faaliyetidir. Planlama sadece idareye özgü değildir. Bireyler

¹² GÜLAN, Ders Notları, s. 291-293.

¹³ ÇOLAK, s. 69-74.

¹⁴ ÖNGÖREN, s. 13.

¹⁵ DURAN, s. 243-378.

ve özel sektör de hedefleri doğrultusunda planlama yaparlar. Fakat bunların yaptıkları planlar ile idarenin planları aynı değildir. İdarenin planlama yapması öngörme faaliyeti dediğimiz idari faaliyet kapsamında yerine getirilir. Zira idare planlama yaparken sadece israfı değil sosyal adaleti de gözetmelidir; sadece verimliliği hedeflemeyip zararsız neticeler almayı da hedefler; özel sektördeki gibi müşteri memnuniyeti gibi bir kaygısı olmayıp piyasanın sağlayamadığı yiyecek, barınma gibi hususları göz önüne almalıdır¹⁶. Dolayısıyla idarenin planlama yapması özel sektörün bu husustaki faaliyetine göre daha zordur.

Öngörme faaliyeti idarenin belli bir plan ve program dâhilinde hareket etmesi ile ilgilidir. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, idarenin öngörme faaliyeti ekseninde çalışmalar yapmaktadır. Bu kurumun öncülü olan Kalkınma Bakanlığı¹⁷ ve bunun da öncülü olan Devlet Planlama Teşkilatı¹⁸ idarenin öngörme faaliyeti ile ilgili çalışmalar yapmaktaydı. Kalkınma ajansları da öngörme faaliyeti yürüten önemli kurumlardandır. Öngörme kalkınmayla ilgisi olan bir faaliyettir. Fakat bu faaliyetin hukuki rejimini sadece kalkınmaya indirgemek isabetli olmaz. Aşağıda deprem örneği üzerinden faaliyetin önemi ele alınırken kamu zararını önleme, vatandaşın can ve mal güvenliğini koruma altına alma gibi çeşitli fonksiyonlarının olduğu da görülecektir. Bu arada belirtmek gerekir ki idarenin bütün faaliyetleri planlamayı gerektirir. Öngörme faaliyeti doğrudan planlama ile ilgili olup insanların bir arada yaşamasının neticesi olarak ortaya çıkan planlama ihtiyacı ve kalkınmanın başarılı bir şekilde yapılabilmesini amaçlar.

İdarenin öngörme faaliyetinde stratejik planlar da önemli bir konum işgal etmektedir. Teknolojinin baş döndürücü şekilde gelişmesi; göç, göçmenlik ve mülteciler kaynaklı nüfus sorunları; kamu hizmetinde özel sektörün etkin hâle getirilip idarenin geri çekilmesi ve bunun neticesinde ortaya çıkan egemenliğin yukarıdan aşağı ve dışarı doğru kayması neticesinde bir bulanıklaşmanın meydana gelmesi gibi sebeplerden dolayı kamu tüzel kişilerinin daha önce olmadığı kadar stratejik hareket etmesi mecburidir¹⁹. Özetle başarılı bir öngörme faaliyeti için stratejik planlar eskisinden daha çok önemli hâle gelmiştir.

Devletler toplum refahını sağlayarak sürdürülebilir kalkınmayı desteklemek amacıyla strateji ve politikalar üretirler. Bu strateji ve politikaların etkili bir şekilde uygulanabilmesi bakımından idarenin öngörmede bulunarak planlama yapması gerekmektedir. İdare, öngörme

¹⁶ FORESTER, s. 4.

¹⁷ 1 nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi sonrasında Kalkınma Bakanlığı lağvedilmiştir.

¹⁸ 2011 yılında DPT lağvedilerek Kalkınma Bakanlığı kurulmuştur.

¹⁹ BRYSON, s. 3-7.

faaliyeti ile toplumun ihtiyaçlarını analiz edip kaynakları etkili şekilde kullanarak tespit edilen hedeflere ulaşmayı amaçlar. Nobel ekonomi ödüllü yazar *Sen*, “Development as Freedom” isimli eserinde kalkınma planlaması yapmanın önemine dikkat çekerek gelişimin özgürlük ile bağlantısını ortaya koymaktadır²⁰. Yazarın bu eseri idarenin öngörme faaliyetine ışık tutacak nitelikte olsa da sadece bu perspektiften yazılmamıştır. Bu arada belirtmek gerekir ki öngörme faaliyetini başarılı bir şekilde yerine getiren ülkeler özgürlüklerini de sağlarlar.

Öngörme faaliyeti ile ilgili Danıştay kararları incelendiğinde bu faaliyetin müstakil olarak ele alınmadığı tespitini yapmak gerekir. Danıştay sayıca nispeten az olan kararlarında “planlama yetkisi” ifadesi üzerinden öngörme faaliyeti ile ilgili uyuşmazlıkları ele almıştır. Fakat tekrar belirtmek gerekir ki bu faaliyeti müstakil bir idari faaliyet olarak değerlendirmemiştir. Bahse konu kararlar daha çok imar hukukuna ilişkin olup, Danıştay kararlarında mevzuata atıf yapılmak suretiyle planlama yetkisinden bahsedilmiştir²¹. Bir kararında Danıştay, Sağlık Bakanlığının uyuşmazlık konusu hakkındaki planlama faaliyetine değinerek uyuşmazlığı çözmüştür²². Fakat belirtmek gerekir ki Danıştayın, Bakanlığın planlama yetkisinden bahsetmesinin sebebi, uyuşmazlık konusu olayda ele alınan Ayakta Teşhis ve Tedavi Yapılan Özel Sağlık Kuruluşları Hakkında Yönetmeliğinin ilgili maddelerinde bu ifadelerin geçmesidir.

II. İMAR HUKUKUNDA ÖNGÖRME FAALİYETİNİN ÖNEMİ

İmar hukukunun, idare hukukunun alt dalı olarak nitelendirildiği görülmektedir²³. Fakat imar hukuku sadece idare hukukundan beslenmemektedir. Taşınmazla ilgili olduğu için özel hukuk ve özellikle eşya hukukundan da faydalanmaktadır. Ayrıca çevre hukuku, ceza hukuku ve anayasa hukuku da imar hukuku ile yakın ilişki içindedir.

İmar hukukundaki en önemli araçlardan birisi yapılaşma iznini ifade eden ruhsat olarak da anılan, idare tarafından verilen idari izinlerdir. 3194 sayılı İmar Kanunu’nun 20. maddesinde imar planlarının yönetmeliklere, ruhsatlara ve eklerine uygun yapılabileceği düzenlenmiştir.

²⁰ SEN, s. 35 vd.

²¹ Örneğin D. İDDK, T. 24.10.2016, E. 2016/3906, K. 2016/2759: Kazancı İçtihat Bankası, (E.T. 10.09.2023); D. İDDK, T. 10.03.2021, E. 2020/2062, K. 2021/449: Kazancı İçtihat Bankası, (E.T. 10.09.2023); D. 13. D, T. 11.03.2008, E. 2007/4148, K. 2008/3133: Kazancı İçtihat Bankası, (E.T. 10.09.2023); D. 6. D, T. 12.7.2018, E. 2017/4842, (karar numarası tespit edilememiştir): Kazancı İçtihat Bankası, (E.T. 10.09.2023); D. 6. D, T. 21.01.2021, E. 2019/21616, K. 2021/293: Kazancı İçtihat Bankası, (E.T. 10.09.2023); D. 6. D, T. 24.05.2021, E. 2016/2336, K. 2021/6643: Kazancı İçtihat Bankası, (E.T. 10.09.2023); D. 6. D., T. 24.11.2022 E. 2019/13994, K. 2022/10130: Kazancı İçtihat Bankası, (E.T. 10.09.2023).

²² D. 15. D, T. 31.10.2017, E. 2013/13793, K. 2017/6091, Kazancı İçtihat Bankası, (E.T. 10.09.2023).

²³ GÖZLER, C.I, s. 117, 122.

Aynı Kanun'un 21. maddesinde ise bu Kanun'un kapsamına giren tüm yapılarda 26. maddedeki istisnalar haricinde valiliklerden veya belediyelerden "yapı ruhsatı"nın alınması zorunlu kılınmıştır. Türkiye'de zaman zaman "imar affı" adı altında mevzuata aykırı yapılan yapıların yasama organını iradesi ile meşruiyeti sağlanmaya çalışılmıştır. İmar hukukunda yapılaşma belli kurallar çerçevesinde ve planlar dâhilinde yapılır. Bu planlar idarenin öngörme faaliyetinin sonucudur. Fakat imar affı müessesesi idarenin öngörme faaliyetinin neticelerinin yasama tarafından bertaraf edilmesi sonucunu doğurmaktadır. İdarenin ve geniş ölçekte devletin planlama yetkisini bazı durumlarda anlamsızlaştıran bu müessese esasında hukuka aykırı bir tasarruftur. Bu kapsamdaki düzenlemeler Anayasa'daki hukukun genel ilkeleri ve devletin planlama görev ve yetkilerine ilişkin hükümlere aykırı olarak yorumlanabilir. Fakat siyasi irade oy kaygısıyla çoğu zaman buna tevessül edebilmektedir. Bunun önüne geçebilmek adına kanun koyucunun bu konudaki iradesini kısıtlamak için Anayasa'da imar affının açıkça yasaklandığına ilişkin bir hükmün bulunması elzemdir.

Bir kamu hukuku disiplini olan ve idare hukukunun alt dalı kabul edilen imar hukuku idarenin öngörme faaliyetinin en yoğun şekilde yerine getirildiği alan olarak ortaya çıkmaktadır. İmar hukuku doktrinine bakıldığında öngörme faaliyetinin "planlama" kavramı ile ifade edildiğini görmekteyiz²⁴. Fakat belirtmek gerekir ki yazarların planlama kelimesini kullanmaları öngörme faaliyetini müstakil bir idari faaliyet olarak kabul ettikleri anlamına gelmeyebilir.

İmar hukuku tabiatı itibarıyla plan yapmayı gerektiren bir disiplindir. Plan, planlama süreci sonunda ortaya çıkan irade açıklamasıdır²⁵. Şehir ve bölge planlaması idarenin öngörme faaliyetinin en net görüldüğü alanlardan birisidir. Bu alanda ortaya çıkan teorilerin faaliyetin gelişimine katkısı önemlidir²⁶. Planlama ulusal çapta olabileceği gibi, bölgesel veya belli bir il veya ilçe düzeyinde de olabilir. Bu durumda ulusal çapta olan kalkınma planları, bölgesel çaptaki çevre düzeni planları ile yerel düzeydeki imar planları idarenin öngörme faaliyetinin neticeleridir. İmar hukukunda öngörme faaliyeti kapsamında idarenin yaptığı planlar ada ve parsel ölçeğinde de yapılabilmektedir. İdare, yaptığı bu planlamalar sayesinde kalkınmayı hedeflemekte ve ayrıca arazi kullanımını kamu yararına uygun bir şekilde dizayn ederek vatandaşlarına daha yaşanılabilir bir ortam hazırlamaktadır. Bu arada belirtmek gerekir ki imar

²⁴ TAN, s. 8; ÖNGÖREN, s. 13; ÇOLAK, s. 73.

²⁵ MURATOĞLU, s. 145.

²⁶ Şehir planlama teorileri hakkında İkinci Dünya Savaşından (1945) sonraki tarihi süreci ve gelişimi hakkında bkz. TAYLOR, s.3 vd.

hukukunda yapılan öngörme faaliyeti sadece arazinin planlaması amacıyla sınırlı olmamakta; aynı zamanda kültürel, sosyal ve ekonomik gelişimi de hedeflemelidir.

Öngörme, idarenin diğer faaliyetlerinden bağımsız ele alınamaz. Örneğin bir kamu hizmeti tesisi inşası zarar verecekse, kültür ve tabiat varlıklarının olduğu bir yere yapılmamalıdır. Öngörme faaliyeti ekseninde tespit edilen bu statüler kamu hizmetinin hareket tarz ve alanını etkilemektedir. Bir başka örneği özendirme-destekleme faaliyeti ile ilgili olarak vermek uygun olur. Marmara bölgesinde aşırı nüfus ve olası Marmara depremi nedeniyle sanayinin İç Anadolu Bölgesine taşınmasını teşvik edilmesine ilişkin bir idari teşebbüs öncesinde idarenin bunu öngörme faaliyeti kapsamında planlaması gerekmektedir. Kentlerin estetiğinin kamu düzeni ile ilgili bir kavram olup estetikten yoksun bir kentte kamu düzeninin hasar aldığını kabul etmek gerekir²⁷. Dolayısıyla kentin estetiğe uygun planlanması idarenin kolluk faaliyeti ile ilişkilidir. Özetle idarenin öngörme faaliyeti neticesinde ortaya çıkan hukuki metinler idarenin başkaca faaliyetlerinde uyulması gereken metinler olup bu kapsamda faaliyetler şekillenmektedir²⁸. Bir diğer ifadeyle öngörme faaliyeti idarenin öngörme dışındaki bütün faaliyetlerini etkilemektedir.

Toplumun gelişip kentleşmesi neticesinde toplumların çeşitli sorunları ortaya çıkmıştır ve planlama bu sorunların çözümünde kullanılan bir araçtır²⁹. Şehirlerin nüfusu arttıkça bu artış oranında problemlerin de arttığı bir hakikattir³⁰. Zira nüfusun artması kanalizasyon, elektrik ve su gibi hizmetlerin sunumunun zorlaşması anlamına geldiği gibi trafik ve başka sorunları da beraberinde getirir³¹. Fakat kentleşme sadece bir nüfus hareketi olmayıp ekonomik, kültürel, siyasal ve toplumsal boyutları vardır³². Doktrinde bu konunun ekonomik boyutunun daha çok vurgulandığı olmuştur. Nitekim imar hukukuyla bağlantılı olan kentleşmenin doktrinde iktisadi ilim olduğu dile getirilmiştir³³. Yazar örnek olarak Türkiye’de yapılan limanlara dikkat çekmiş ve bu limanlar sayesinde maliyetlerin düşerek ülke ekonomisine katkı sağlanacağına dikkat çekmiştir³⁴.

²⁷ AKKAYA, s. 93 vd.

²⁸ ÇOLAK, s. 81.

²⁹ KALABALIK, s. 47.

³⁰ ARTUKMAÇ, s. 14.

³¹ YAYLA, Planlama, s. 13.

³² KELEŞ, MENGİ, s. 12.

³³ ARTUKMAÇ, s. 175.

³⁴ ARTUKMAÇ, s. 175.

Bu çalışmanın temalarından olan deprem afeti, imar hukukunun önemli konularından birisidir. Depremler tarih boyunca insanlar ve öteki canlılar için yıkıcı neticeler doğurmuştur. Bu sebeple depreme karşı koruyucu önlemler alınması hususunda imar planları önem arz etmektedir. Deprem riski altındaki bölgelerde imar planları ve yapılaşma süreçleri depremin doğuracağı olumsuz neticeleri en aza indirmeyi amaçlamalıdır. Ayrıca deprem sonrasında yeniden imar sürecinde de imar hukuku önemli bir yere sahiptir. Depremde hangi hususlarda eksiklik olduğuna ilişkin gerekli çalışmalar ve analizler yapılarak bir sonraki olası depreme karşı gerekli tedbirler alınmalıdır. Ayrıca deprem bölgesi olan bir yerde başarısız öngörme faaliyeti yıkıcı sonuçlar doğuracaktır. Bu durum ekonomik, siyasal, toplumsal olarak ciddi hasarlara neden olabilecektir.

İmar hukuku kentleşme, imar, planlama ve yapılaşma konularında denge sağlama ve bu dengeyi sürdürme amacı taşımaktadır³⁵. İmar hukukunda planlamanın amacı belediye ve mücavir alanlarıyla bu alanların dışında kalan alanlarda kamu yararına uygun hukuki çerçeve çizmektir³⁶. Dolayısıyla imar planlamasındaki kilit kavram kamu yararadır. Esasında kamu yararı imar hukukunun ilkelerinden birisidir. Bunun yanı sıra genellik ilkesi, açıklık ilkesi, zorunluluk ilkesi, plan hiyerarşisi ilkesi, esneklik ilkesi, geniş kapsamlılık ilkesi, sürelilik ilkesi, bütüncülük ilkesi de imar hukukunun ilkeleri arasında sayılmıştır³⁷.

Planlamanın başarısı çok büyük oranda planlamaya yatkın hukuki ortamın ve araçların varlığına bağlıdır³⁸. Dolayısıyla idarenin başarılı bir öngörme faaliyetinde bulunabilmesi için hukuki zeminin makul seviyede olması gerekmektedir.

III. BAŞARISIZ ÖNGÖRME FAALİYETİNİN DOĞURDUĞU NETİCELER

Bir ülkenin ekonomik, kültürel ve sosyal kalkınmasının en önemli aracı öngörme faaliyetidir. Başarısız bir öngörme faaliyeti birçok yönden o ülkedeki idarenin, geniş çapta devletin ve vatandaşlarının olumsuz neticelerle karşılaşmasına sebep olur.

Öngörme faaliyetini Anayasa'nın bazı maddelerinde görmek mümkündür. Örneğin "Devletin temel amaç ve görevleri" başlıklı 5. madde hükmünde³⁹ devletin temel amaç ve

³⁵ KELEŞ, MENGİ, s. 16.

³⁶ KALABALIK, s. 50.

³⁷ Detaylı bilgi için bkz. ÖNGÖREN, s. 20-37.

³⁸ TAN, s. 8.

³⁹ Bu maddenin gerekçesine baktığımızda öngörme faaliyeti ile ilişkisi daha açık anlaşılır: "Bu maddede, Devletin temel amacı ve görevi açıklanmaktadır. Devletin nüfus unsurunu teşkil eden Türk milleti bir bütündür, parçalanamaz. Parçalanamaz bir bütün olan Türk milleti bağımsız bir Devlet oluşturmuştur. Bu Devletin ülkesi hiçbir şekilde bölünemez ve siyasi rejimler içerisinde fert hak ve hürriyetlerini en iyi

görevlerini yerine getirmesinde idarenin öngörme faaliyetinde bulunması önemli bir rol oynamaktadır. Anayasa'nın toprak mülkiyeti ile ilgili 44. maddeye baktığımızda toprağın verimli kullanılması, erozyonun önlenmesi, topraksız olan veya yeterince toprağı olmayan çiftçilikle iştilgal eden köylüye toprak sağlama konuları ancak başarılı bir öngörme faaliyeti ile mümkündür. Ayrıca 45. maddede tarımsal üretimin planlanması ilkelerine atıf vardır. Çevre hakkı ile ilgili olan 56. maddede yer alan çevreyi geliştirme ve koruma ile çevrenin kirlenmesini önleme de devlete yüklenen ödevin icrasında idarenin öngörme faaliyeti önemli bir yer işgal etmektedir. 57. maddede ise konut hakkının şehirlerin özellikleriyle çevre koşullarının gözetildiğı planlama çerçevesinde yapılacağı belirtilmiştir. Kültür ve tabiat varlıkları ile tarihi eserlerin korunması ile ilgili olan 63. maddede hüküm altına alınan devlete koruma ve destekleme ödevi de yine bu faaliyet bağlamında değerlendirilebilir. 131. maddede yükseköğretim kurumlarındaki öğretimin planlanması ve öğretim elemanı yetiştirilmesi için planlama yapma meselelerine değinilmiştir. Bunların haricinde öngörme ile ilgili en önemli maddelerden birisi 166. maddedir. "Planlama; Ekonomik ve Sosyal Konsey" başlıklı bu maddede sosyal, kültürel ve ekonomik kalkınmanın planlama çerçevesinde faaliyetlerin yapılacağı düzenlenmiştir⁴⁰. Ormanların korunup geliştirilmesi ile orman köylüsünün korunması ile ilgili olan 169. ve 170. maddeleri de yine öngörme faaliyeti kapsamına girmektedir.

Görüldüğü üzere Anayasa'da dahi gerek merkezi idareye gerekse merkezden yönetim dışındaki diğer kamu tüzel kişilerine öngörme faaliyeti ile ilgili görevler yüklenmiştir. Bu

gerçekleştirip, teminat altına alan demokrasiyi ve Cumhuriyeti korumak Devletin varlık sebebidir; fakat Devlet aynı zamanda milletin huzurunu sağlamak ve fertlerini mutlu kılmak görevi ile de yükümlüdür. Devlet, ferdin hayat mücadelesini kolaylaştıracaktır. Ferdin insan haysiyetine uygun bir ortam içinde yaşamasını gerçekleştirecektir. Bu sosyal devletin görevidir. Sosyal devlet bazılarının yanlış sandıkları veya kasten tahریف ettikleri gibi sosyalist devletle ilişkisi olmayan bir devlet anlayışıdır. Sosyal devlet her şeyden önce insana ve insanın düşünce hakkına saygılıdır ve bu sınırlar içerisinde ferdin hak ve hürriyetlerinin kullanılmasını sınırlandıran engelleri ortadan kaldırmak, onun başlıca görevleri arasındadır. Ferdin hayatında onun temel hak ve özgürlüklerden olduğu gibi yararlanmasını engelleyen sebepleri ortadan kaldırmak, sosyal devletin görevidir." Bkz. Türkiye Cumhuriyeti Anayasası (Gerekçeli), s.25.

⁴⁰ 166. maddenin gerekçesinde "plan çerçevesinde gerçekleştirme ilkesi"nden bahsetmektedir. Maddenin gerekçesi için bkz.: "Ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmanın bir plan çerçevesinde gerçekleştirilmesi ilkesi kabul edilmiş ve planlama Devlete bir görev olarak verilmiştir. Planlamanın ülke kaynaklarının değerlendirilip verimli kullanılmasını sağlayacak, ekonominin tüm sektörleri ile ülke bütününde dengeli ve uyumlu bir gelişmeyi sağlamaya yönelik biçimde yapılacağı; ayrıca, planlarda millî tasarrufu artırıcı, yatırımı, istihdamı geliştirici ve yatırımları toplum yararına yöneltici tedbirlere öncelik verileceğı açıklıkla belirtilmek yoluna gidilmiştir. Kalkınma planının kamu kesimi ve özel kesim için bağlayıcılığı ve kuvveti de açıklığa kavuşturularak; kamu kesimi için emredici, özel kesim için de yol gösterici ve özendirici nitelikleri belirtilmiştir. Kalkınma planlarının hazırlanması, yasama organınca onaylanması biçimi ve uygulanmasındaki esaslar kanun koyucuya bırakılmıştır. Bu şekilde geniş bir düzenleme yapılarak, planlama ile görevli kuruluşun yapısı ve görevlerinin tespiti de gene kanun koyucuya bırakılmış olmaktadır." Bkz. Türkiye Cumhuriyeti Anayasası (Gerekçeli), s.1066.

maddelerin hepsinin ortak amacı kamu yararadır. Başarılı bir öngörme faaliyeti neticesinde yapılacak planlamalar ülkenin ekonomik, kültürel, sosyal, siyasal ve daha birçok alanda olumlu gelişmeler sağlamasına vesile olacaktır. Aksi durumda ise bütün bu alanlarda olumsuzlukların yaşanması ihtimal dâhilindedir.

Başarısız öngörme faaliyeti kaynak israfına neden olur. Bu kaynaklar sadece para olarak değerlendirilmemeli; zaman ve iş gücü de bu bağlamda ele alınmalıdır. Ayrıca bu faaliyetteki başarısızlık verimsizliği de doğurur. Zira işlerin nasıl yürütüleceğine dair net bir planın olmaması durumunda karışıklık, belirsizlik ortaya çıkar ve bu durum verimsizliğe sebep olur. Öngörme faaliyetinin önemsenmemesi mali sorunları da beraberinde getirir. Planlama bütçenin temelidir. Bu konudaki başarısız plan mali problemleri doğurur. Fakat bunun daha da ötesinde herhangi bir alandaki başarısız öngörme faaliyeti de mali problemlerin vuku bulmasına sebep olabilir. Örneğin depremde, idarenin hatalı planlaması neticesinde birçok binanın yıkılması durumunda ülke ekonomisi de olumsuz etkilenecektir. Nitekim ülkemizde yaşanan yıkıcı depremler bunun örneğidir. İdarenin başarısız planlaması olası krizlerin yönetilmesini de güçleştirir. İdare açısından kriz yönetimi önemli bir konudur. Dolayısıyla idare plan yaparken olası krizler sonrasını da planlamalıdır. Bir diğer ifadeyle bütün ihtimalleri göz önüne alarak bütüncül bir bakış açısıyla planlama yapmalı ve bu planlamanın gerektirdiği önlemleri almalıdır. Aksi durumda oluşacak krizleri yönetmesi zor olabileceği gibi imkânsız da olabilir.

A. Öngörülen Depremler – Yürütülemeyen Öngörme Faaliyeti

Depremler, ciddi can ve mal kayıplarına neden olabilen doğal afetlerdir. Bu doğal afetin etkilerini en aza indirmek ve insanların güvenliğini temin etmek için imar hukuku alanında yapılan planlar son derece önemli bir yere sahiptir. Deprem riski altında olan bölgelerde imar planlaması depremden önceki süreçte başlanmalıdır. Bölgenin sismik ve jeolojik özellikleriyle ilgili detaylı çalışmalar ortaya konulmalıdır. Deprem bölgesinde yapılacak planlama sürecinde risk analizleri yapılmalı ve bunun neticesinde bina standartları belirlenmelidir. Bu standartlar sayesinde yapıların depreme dayanıklı olması sağlanmak suretiyle can ve mal kayıpları en aza indirilir.

Amerikan Planlama Derneği (American Planning Association) tarafından yayınlanan “Felaket Sonrası Kurtarma için Planlama: Yeni Nesil” (Planning for Post-Disaster Recovery: Next Generation) isimli eserde depremle mücadelenin önemi, felaketin kaçınılmaz bir sonuç

olmayacağı, bu hususta gerekli önlemlerin alınması gerektiği vurgulanmıştır ve ayrıca imar planlamasının önemi de ortaya konulmuştur⁴¹.

Deprem için yapılacak öngörme faaliyetinde hazırlık önlemleri de önem arz etmektedir. Bu kapsamda deprem öncesi olası deprem için tatbikatların yapılması da gerekmektedir⁴². Bu husus afet yönetimi açısından kritik bir konumdadır. Dolayısıyla depremin planlanması sadece yapıların depreme dayanıklılığının sağlanması ile sınırlı değildir. Bunun yanı sıra deprem sonrasında insanların neler yapması gerektiğine ilişkin gerekli bilgilendirmelerin ve eğitimlerin verilmesi, bu hususta tatbikatların yapılması da kapsama dâhildir.

Deprem sonrasındaki toparlanma sürecinde, depremden etkilenen bölgelerin hızlı şekilde düzelebilmesi için alt yapı ve ulaşımın planlanması da gerekmektedir. İdare deprem için yaptığı hukuka uygun ve yerinde olan planı katı bir şekilde uygulamalıdır. Zira planlama kapsamında alınacak birtakım tedbirler insanlar tarafından aşılabilir. Nitekim 2004 yılında Sri Lanka’da deprem sonrası oluşan tsunami neticesinde yaklaşık 100.000 evin yıkıldığı ve 50.000 evin ise ağır hasar aldığı ve bu evlerin büyük çoğunluğunun denize 100-200 metre yakınlıkta olduğu not edilmektedir⁴³. Bunun üzerine UN Habitat ve birçok sivil toplum kuruluşu kıyıda uzakta konut projeleri hazırlamalarına rağmen yöre halkı geçim kaynaklarının kesileceği düşüncesi ile taşınmayı reddetmişlerdir⁴⁴. Sri Lanka’daki bu çarpıcı örnek alınacak tedbirlerde yöre halkının ihtiyaçlarının da göz önüne alınması gerektiğini ortaya koymaktadır. Bir diğer ifadeyle bu örnekte yöre halkı geçim kaygısı nedeniyle taşınmayı reddetmektedirler. Dolayısıyla yapılacak planlamada bu husus göz önüne alınmalı ve halkın geçim kaygısını ortadan kaldıracak mekanizmalar da geliştirilmelidir. Daha doğru bir ifadeyle bütüncül bir bakış açısına ihtiyaç vardır.

Türkiye’nin özellikle olası büyük İstanbul depremi hakkında bazı girişimleri olmuştur. Bu bağlamda JICA (Japan International Cooperation Agency - Japon Uluslararası İşbirliği Ajansı) kuruluşuna değinmekte fayda vardır. Bu kuruluş Japonya Devletinin resmi kalkınma yardımı ajansıdır. Kuruluş, gelişmekte olan ülkelerdeki sosyal ve ekonomik gelişmeye yardım etmek ve uluslararası iş birliğini teşvik etme amaçlarını taşımaktadır⁴⁵. JICA ile yapılan

⁴¹ AMERICAN PLANNING ASSOCIATION, s. 25, 26, 77, 84, 118, 133.

⁴² AMERICAN PLANNING ASSOCIATION, s.43.

⁴³ THE WORLD BANK & THE UNITED NATIONS, s.168.

⁴⁴ THE WORLD BANK & THE UNITED NATIONS, s.168.

⁴⁵ <https://www.jica.go.jp>, (E.T. 23.10.2023).

anlaşma neticesinde İstanbul Büyükşehir Belediyesi (İBB) ve JICA'nın hazırlamış olduğu "Türkiye Cumhuriyeti İstanbul İli Sismik Mikro-Bölgeleme Dahil Afet Önleme/Azaltma Temel Planı Çalışması" son raporu 2002 yılında yayınlanmıştır. Söz konusu raporda kısım 3'te Türkiye'deki afet yönetimi ile ilgili kanuni ve kurumsal sistemlere, afet yönetimi plan ve faaliyetlerine değinilmiş; yine bu kısmın altıncı bölümünde "Türkiye'de iyileştirilmiş afet yönetimi için öneriler" yazılmıştır⁴⁶. Söz konusu raporun 3.6 numaralı kısmındaki tespit ve önerilerden bazıları şunlardır⁴⁷: İmar mevzuatındaki eksikliklere değinilmiş ve bazı önerilerde bulunulmuştur. Özellikle planlamadaki yetki dağılımına dikkat çekilmiş ve planlama alanındaki yetkilerin tek elde toplanması önerilmiştir. Yapılaşma ve yönetmeliklerini uygulama zorunluluğu meselelerine değinilmiş ve önerilerde bulunulmuştur. Kaçak inşaatlarla ilgili meseleye değinilmiş ve afet fonu ile sigortalarının olası afete karşı yapıların başka yere taşınmasında kullanılması önerilmiştir. Afetle ilgili kanunda afetlerden ders çıkaracak nitelikte standartlaşmanın olması gerektiği, afetten sonra yardımların eşit bir şekilde dağıtılması, yeniden yapılacak inşaatlar için özel fonun ayrılması gerektiği belirtilmiştir. Raporda ayrıca kurumlaşmalar meselesi ve afet yönetim planı ile ilgili birtakım önerilerde bulunulmuştur.

Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı tarafından Ekim 2023'te Deprem Gerçeği ve Kentsel Dönüşüm Şûrası toplanmıştır. Söz konusu Şuranın sonuç bildirgesinde birtakım önerilerde bulunulmuştur⁴⁸. Esasında Türkiye'de deprem konusunda ciddi farkındalık vardır. Bu hususta planlamaya yukarıda örnek olarak verilen çalışmaların yanı sıra başka çalışmalar da yapılmıştır. Fakat bunların isabetli öngörülememesi, gerekli önemin verilmemesi veya isabetli planların yapılmasına rağmen bunların hayata geçirilememiş olması örneklerine şahit olmaktayız. Nitekim Kahramanmaraş (Pazarcık ve Elbistan) merkezli olarak 6 Şubat 2023 tarihinde meydana gelen 7,7 ve 7,6 büyüklüğündeki depremler on bir ili ve milyonlarca insanı doğrudan etkilemiştir⁴⁹. Fakat söz konusu depremlerin olduğu yer TOKİ tarafından inşa edilen binaların hasar almadığı görülmüştür⁵⁰. Dolayısıyla deprem ne kadar yıkıcı olsa da başarılı bir planlama ve daha önemlisi bu planlamanın tatbik edilmesi olumsuz birçoğu bertaraf edebilmektedir.

⁴⁶ JICA, İBB, s. 3/4-3/103.

⁴⁷ JICA, İBB, s. 3/97-3/107.

⁴⁸ <https://csb.gov.tr/bakan-ozhaseki-deprem-gercegi-ve-kentsel-donusum-s-rasi-nin-sonuc-bildirgesini-acikladi-bakanlik-faaliyetleri-38831>, (E.T. 24.10.2023).

⁴⁹ AFAD, s. 2.

⁵⁰ <https://www.aa.com.tr/tr/asrin-felaketi/depremden-saglam-cikan-toki-konutlari-ornek-gosterildi/2834605>, (E.T. 24.10.2023).

Depremler güvenlik meselesi ile de yakından ilgilidir. Zira deprem sonrası oluşacak kaos ortamı neticesinde kamu düzeninin yeniden tesisi zorlaşabileceği gibi milli güvenlik açısından da çeşitli problemlerin ortaya çıkması ihtimal dahilindedir⁵¹.

Deprem neticesinde idarenin sorumluluğu ortaya çıkar mı sorusuna odaklanması gerekmektedir⁵². İdarenin sorumluluğu kusurlu ve kusursuz olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Kural kusur sorumluluğu olup, kusursuz sorumluluk istisnadır ve risk sorumluluğu, kamu külfetleri karşısında eşitlik ve sosyal risk ilkesi olmak üzere kusursuz sorumluluk için üç ihtimal söz konusudur⁵³. Risk sorumluluğu için idarenin yürüttüğü faaliyetin riskli olması gerekir; kamu külfetleri karşısında eşitlik ilkesini uygulanabilmesi için herkesin faydasına olan idarenin bir hukuki muamelesinin birilerinin zararına sebep olmalıdır; sosyal risk ilkesi için ise bir toplumsal olay, terör olayının vuku bulması gerekmektedir⁵⁴. Kısaca yapılan bu açıklamadan da anlaşılacağı üzere deprem, idarenin kusursuz sorumluluğuna gidilmesini tek başına sağlamaz. Zira deprem genel zarar niteliği taşır. Nitekim Danıştay bir kararında deprem nedeniyle ortaya çıkan zararın genel nitelikte olduğunu belirterek idarenin kusursuz sorumluluğuna gidilemeyeceğine hükmetmiştir⁵⁵. Dolayısıyla depremde idarenin kusurlu sorumluluğunun olup olmadığının tespiti gerekir. Doktrinde depremin idarenin iradesi dışında gerçekleşmesi, öngörülemeyen ve önlenemez olması durumunda bir mücbir sebep olduğu ve bu şartların kümülatif olduğu ifade edilmiştir⁵⁶. Mücbir sebep illiyet bağını keserse idarenin sorumluluğundan bahsedemeyiz⁵⁷. Fakat öngörülen bir deprem için idarenin gerekli planları yapıp aksiyona geçmesi gerekir. Aksi takdirde yapmak zorunda olduğu faaliyetleri yapmaması neticesinde kusurlu sorumluluğu gündeme gelecektir. Nitekim yukarıda zikredilen aynı

⁵¹ Bu konu hakkında bkz. GÜÇLÜER, s. 212-215.

⁵² Deprem afeti sebebiyle uğranılmış olan zararların sorumluluk hukuku bağlamında değerlendirilmesi hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. TAHTALI, s.129-158.

⁵³ ULUSOY, s. 610-613. Fakat Gözler sosyal riski gerektiren durumlarda idarenin değil, nümayişçilerin fiilinin olduğu gerekçesiyle idarenin kusursuz sorumluluğuna gidilemeyeceği kanaatindedir. GÖZLER, C.II, s. 1241. Akyılmaz ise sosyal risk ilkesinde yargı kararlarından ziyade yasamanın düzenlemelerinin dayanak teşkil ettiğini belirterek bu ilkenin idarenin sorumluluğunun tespitinde doğrudan kullanılmasının doğru olmayacağını ifade etmiştir. Bkz. AKYILMAZ, s. 211.

⁵⁴ ULUSOY, s. 610-613.

⁵⁵ “(D)eprem sonucunda oluşan bireysel zararlardan dolayı davalı idareleri kusursuz sorumluluk esaslarına göre tazminle sorumlu tutmaya da hukuken olanak bulunmamaktadır. Zira, bireysel olmayan o bölgede yaşayan için genel nitelikte olan deprem gibi doğal afetlerden doğan zararlar ilgili mevzuatı çerçevesinde devletçe ödenmektedir.” Bkz. D. İDDK, T. 17.12.2009, E. 2008/11, K. 2009/3108: Kazancı İçtihat Bankası, (E.T. 08.10.2023).

⁵⁶ GÖZLER, C.II, s.1348-1351.

⁵⁷ Deprem afetinde idarenin sorumluluğunu azaltan veya ortadan kaldıran hâller için bkz. TAHTALI, s.145 vd.

Danıştay kararında⁵⁸ önlenemez ve öngörülemez özelliklerine dikkat çekildiği ve zararın münhasıran deprem sebebi ile ortaya çıkmış olması durumunda idarenin sorumluluğundan bahsetmeye olanak bulunmadığı ifade edilmiştir. Fakat hemen ardından zararın idarece ağırlaştırılmasının yargı tarafından saptanması durumunda ağırlaşan zararın artan kısmından idarenin sorumlu olacağını belirtmiştir.

Öngörme faaliyetinin önemi deprem gibi son derece yıkıcı sonuçlar doğuran afetler sonrası daha iyi anlaşılmaktadır. Öngörme faaliyeti ile yapılacak planlamaların alanında uzman olanlarca hazırlanması önem arz ettiği gibi bu planların tatbikini sağlayacak mekanizmaların varlığı da gereklidir. Dolayısıyla öngörme faaliyetinde öngörüle bulunmak yeterli olmamakta, bu öngörünün gerektirdiği işlem ve eylemlerin yapılması gerekmektedir.

SONUÇ

Öngörme faaliyeti farklı bir hukuki rejimi olan bir idari faaliyettir. Türk idare hukuku doktrininde çoğunlukla kamu hizmeti ve kolluk faaliyetleri ele alınmaktadır. Hâlbuki öngörme faaliyeti diğer idari faaliyetlerin hepsini doğrudan veya dolaylı ilgilendiren önemli bir faaliyettir. Bu faaliyetin hukuki rejiminin oturması ve ilklerinin belirlenmesi kamu yararı açısından önem arz etmektedir. Devletin de planlama yetkisi bulunmaktadır. Fakat çalışmanın konusu idarenin planlaması ile ilgili olan öngörme faaliyetidir.

Toplum refahını artırmak, sürdürülebilir kalkınmayı tesis etmek, kamu yararına uygun hareket etmek, insanların can ve mal güvenliğini sağlamak, doğayı korumak gibi konularda öngörme faaliyeti devreye girmektedir. İdare bu meselelere ilişkin muhtemel olumlu ve olumsuz senaryoları göz önüne alarak gerekli planlamaları yapmalıdır. Bu planların yapılması tek başına yeterli olmamakta, hayata geçirilmeleri de önem arz etmektedir.

İmar hukuku idarenin öngörme faaliyetinin görünür olduğu önemli disiplinlerden birisidir. İmar hukukundaki planlar öngörme faaliyetinin görünür yüzünü oluşturmaktadır. Çalışmanın temalarından olan deprem olgusu imar hukuku alanında ele alınan önemli

⁵⁸ “(D)epremin, önlenemez ve öngörülemez olması nedeniyle zorlayıcı sebebin tipik bir örneğini oluşturduğu kuşkusuzdur. Zarar, münhasıran depremden kaynaklanmışsa idarenin sorumluluğundan söz etmeye hukuken olanak bulunmamakta ise de zararın zorlayıcı sebep dışında idare tarafından ağırlaştırıldığı yargı yerince saptanması durumunda zararın ağırlaşan, artan kısmı bakımından kusuru gözönünde tutularak idarenin tazminle sorumlu tutulması gerekmektedir. Örneğin, 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 tutulacağı tabiidir. Ancak, deprem sonucu bir bölgedeki binalarda oluşan tüm zararların idarenin tazmin sorumluluğu altında bulunduğu söz edilemeyeceği de kuşkusuzdur.” Bkz. D. İDDK, T. 17.12.2009, E. 2008/11, K. 2009/3108: Kazancı İçtihat Bankası, (E.T. 08.10.2023).

konulardandır. Şehirlerin nüfusu arttıkça muhtemel problemlerin olumsuz potansiyelleri de artmaktadır. Nüfus artışı elektrik, su ve kanalizasyon hizmetlerini sunmanın zorlaşmasına neden olduğu gibi trafik sorunlarını da doğurabilir. Başarılı bir öngörme faaliyeti olası sorunları önleyecektir. Öte yandan büyükşehirlerde deprem gerçeği üzerinden gerekli planlamalar yapılmadan şehirleşmenin yapılması durumunda olası depremden sonra son derece yıkıcı sonuçlar ortaya çıkabilir. Nitekim ülkemizde farklı tarihlerde olan depremler bunun acı kanıtlarındandır.

İdare, güçlü bir devlet organizmasının bel kemiği olarak nitelendirilebilir. Dolayısıyla idarenin vazifelerini başarılı bir şekilde yerine getirmesi kamu yararı açısından önem arz etmektedir. İdare yürüttüğü faaliyetlerle kamu yararı, kamu düzeni ve kamu hizmetine katkı sağlar. Çalışmanın ana temasını oluşturan öngörme faaliyeti doktrin ve yargıda gerekli seviyede önem görmemiştir. Hukuki rejimi oturmaya başlayan bu faaliyet hakkında daha fazla bilimsel çalışmaya ihtiyaç bulunmaktadır. Öte yandan yargının kararlarında bu faaliyeti ele alması ve bu sayede faaliyetinin hukuki rejiminin belirginleşmesi önemli bir konudur.

Depremle mücadelede idarenin öngörme faaliyetinin başarılı ve hukuka uygun şekilde yürütülmesi kritik önemi haizdir. İdarenin deprem hususunda yapacağı gerekli planların hayata geçirilmesi de gerekmektedir. Ülkemizde bazı dönemlerde imar affi olarak nitelendirilen mevzuata aykırı olarak yapılan yapıların gayrimeşru durumu yasama organının iradeyle meşruiyete kavuşturulmaya çalışılmıştır. Bir diğer ifadeyle idarenin deprem hususundaki öngörülleri ve uygulamaları yasama organı tarafından ortadan kaldırılmıştır. Özellikle oy kaygısı ile yapılan bu tasarrufların bir daha yapılmaması gerekmektedir. Bu bağlamda Anayasa'da gerekli değişiklik yapılmak suretiyle imar affinin yasama organı tarafından tanınmasının önüne geçilmesi elzemdir.

KAYNAKÇA

- AFAD, (2023). 06 Şubat 2023 Kahramanmaraş (Pazarcık ve Elbistan) Depremleri Saha Çalışmaları Ön Değerlendirme Raporu.
- AKKAYA, F. N. (2016). Kent Estetiğini Koruma Amaçlı İdari Kolluk Faaliyeti. İstanbul.
- AKYILMAZ, B. (2004). Sosyal Risk İlkesi ve Uygulama Alanı”. GÜHFD, 9(1-2), 185-211.
- AKYILMAZ, B., SEZGİNER, M., KAYA, C. (2014). İdare Hukuku (2. b.). Ankara.
- AMERICAN PLANNING ASSOCIATION (2014). Planning for Post-Disaster Recovery: Next Generation, Ed. Schwab, James C., APA’s publications office, Chicago.
- ARTUKMAÇ, S. (1976). Türk İmar Hukuku (4. b.). Ankara.
- BRYSON, J. M. (2018). Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations: A Guide to Strengthening and Sustaining Organizational Achievement (5. b.). Hoboken.
- ÇOLAK, N. İ. (2014). İmar Hukuku (2. b.). İstanbul.
- DURAN, L. (1982). İdare Hukuku Ders Notları. İstanbul.
- FORESTER, J. (1989). Planning in The Face of Power. Berkeley.
- GÖZLER, K. (2019). İdare Hukuku (3. b., Cilt I). Bursa (C.I).
- GÖZLER, K. (2019). İdare Hukuku (3. b., Cilt II). Bursa (C.II).
- GÖZÜBÜYÜK, Ş., TAN, T. (2007). İdare Hukuku (5. b., Cilt I). Ankara.
- GÜÇLÜER, E. (2023). Milli Güvenlik Meselesi Olarak Deprem. Avrasya Dosyası Dergisi, 14 (1), 205-217.
- GÜLAN, A. (1988). Kamu Hizmeti Kavramı. İHİD, 9 (1-3), 147-159 (*Kamu Hizmeti*).
- GÜLAN, A. (2018). İdare Hukuku Ders Notları (basılmamış). S. S. Onar İdare Hukuku ve İlimleri Uygulama ve Araştırma Merkezi Yayınları: 16 (*Ders Notları*).
- GÜNDAY, M. (2013). İdare Hukuku (10. b.). Ankara.
- JICA, IBB (2002). Türkiye Cumhuriyeti İstanbul İli Sismik Mikro-Bölgeleme Dahil Afet Önleme/Azaltma Temel Planı Çalışması.
- KALABALIK, H. (2015). İmar Hukuku Dersleri (7. b.). Ankara.
- KELEŞ, R., MENGİ, A. (2003). İmar Hukukuna Giriş. Ankara.
- MURATOĞLU, T. (2021). İmar Hukuku (2. b.). Ankara.

- ONAR, S. S. (1966) İdare Hukukunun Umumi Esasları. (3. b., Cilt III), İstanbul.
- ÖNGÖREN, G. (2020). Yargı Kararları Işığında İmar Hukuku. İstanbul.
- ÖZAY, İ. H. (2017). Günışığında Yönetim (3. b.). İstanbul.
- SEN, A. (2001). Development as Freedom, Oxford.
- TAHTALI, M. B. (2023). Merkezi ve Yerinden Yönetimlerin Deprem Afeti Riskine Karşı Yapı Denetim ve Kentsel Dönüşümdeki Yükümlülükleri, Ankara.
- TAN, T. (1976). Planlamanın Hukuki Düzeni. Ankara.
- TAYLOR, N. (1998). Urban Planning Theory Since 1945. Gateshead.
- THE WORLD BANK, THE UNITED NATIONS (2010). Natural Hazards, UnNatural Disasters: The Economics of Effective Prevention, Washington.
- TÜRKİYE CUMHURİYETİ ANAYASASI (Gerekçeli) (2021). Anayasa Mahkemesi Yayınları (3. b.) Ankara.
- ULUSOY, A. (2022). Türk İdare Hukuku. (5. b.). Ankara.
- YAŞAR, H. Nuri. (2014). İdare Hukuku. İstanbul.
- YAYLA, Y. (1975). Şehir Planlamasının Başlıca Hukuki Meseleleri ve İstanbul Örneği. İstanbul (*Planlama*).
- YAYLA, Y. (2010). İdare Hukuku (2. b.). İstanbul (*İdare Hukuku*).