

UMUMİ HAYATA MÜESSİR HEYELAN RİSKİ NEDENİYLE AFETE MARUZ BÖLGE UYGULAMASI BAKIMINDAN İDARİ KOLLUK FAALİYETLERİ VE İDARENİN HİZMET KUSURU*

ADMINISTRATIVE LAW ENFORCEMENT ACTIVITIES AND SERVICE DEFECT OF THE ADMINISTRATION IN TERMS OF AREA APPLICATION EXPOSED TO DISASTER DUE TO LANDSLIDE RISK AFFECTING PUBLIC LIFE

Gonca KOZANOĞLU**  

Makale Bilgi

Gönderi: 12/01/2024
Kabul : 18/04/2024

Anahtar Kelimeler

Heyelan,
7269 Sayılı Kanun,
Afete Maruz Bölge,
İdari Kolluk,
İdarenin Hizmet
Kusuru.

Article Info

Received: 12/01/2024
Accepted: 18/04/2024

Keywords

Landslide,
Law No.7269,
Disaster exposed Area,
Administrative Law
Enforcement,
Service Defect of
Administration.

Özet

Jeolojik kökenli doğal afetlerden biri olan heyelanın idare hukuku bakımından önemi, heyelan nedeniyle zarar meydana geldiğinde idarenin sorumluluğu noktasında ortaya çıkmaktadır. 7269 sayılı Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun başta olmak üzere hukukumuzda, doğal afetler nedeniyle ortaya çıkan afet zararlarını önlemek ve/veya azaltmak amacıyla idareye çeşitli görev ve sorumluluk yükleyen pek çok düzenleme bulunmaktadır. 7269 sayılı Kanun ile öngörülen tedbirlerin alınması ve yardımların yapılabilmesi için afete uğramış veya uğrayabilir bölgelerin, afete maruz bölge olarak kararlaştırılması ve ilan olunması gerekmektedir. Kanun, afete maruz bölge olarak ilan edilen alanda bulunan ve bu nedenle de can ve mal güvenliği bakımından risk oluşturan yapıların, sahipleri tarafından verilen süreler içinde tamir edilmesi veya tamiri mümkün olmaması halinde ise yıkılması; aksi halde idare tarafından yıktırılması, tahliyesi gibi hususlarla ilgili detaylı hükümler öngörmüştür. 7269 sayılı Kanun uyarınca idarenin gerek umumi hayata müessir heyelan riski nedeniyle afete maruz bölge uygulaması gerek heyelan riski sebebiyle afete maruz bölge olarak ilan edilen alanda kalan ve heyelan nedeniyle gördükleri hasar bakımından risk oluşturan, hasar görmesine rağmen sahipleri tarafından tamir edilmeyen yapıların tahliyesi ve yıktırılması yetkileri kolluk şeklinde düzenlenmiştir. Bu çalışmada, 7269 sayılı Kanun uyarınca umumi hayata müessir heyelan riski nedeniyle öngörülen söz konusu afet yönetim faaliyetleri, idare hukukumuz açısından idarenin konu bakımından faaliyetlerinden kolluk faaliyeti açısından ele alınacaktır. Danıştayın heyelan nedeniyle idarenin sorumluluğuna ilişkin kararları, afete maruz bölge çerçevesinde idarenin hizmet kusuru esasında şekillendiğinden, çalışmada hizmet kusuru konusuna da değinilecektir.

Abstract

The importance of landslide, which is one of the natural disasters of geological origin, in terms of administrative law, emerges in terms of the responsibility of the administration when damage occurs due to landslide. There are many regulations in our law, especially the Law No. 7269 on Measures to be Taken and Assistance to be Provided Due to Disasters Affecting Public Life, that impose various duties and responsibilities on the administration in order to prevent and/or reduce disaster damages arising from natural disasters. In order to take the measures and provide aid as stipulated by Law No. 7269, the regions that have been or may be affected by disaster must be decided and declared as disaster-exposed areas. The law stipulates that structures located in the area declared as a disaster-exposed area and therefore posing a risk to the safety of life and property must be repaired within the time period given by their owners, or demolished if repair is not possible; Otherwise, it stipulates detailed provisions regarding issues such as demolition and evacuation by the administration. Pursuant to Law No. 7269, the administration has the authority to implement a disaster-exposed zone due to the risk of landslides affecting public life, and to evacuate and demolish structures that remain in the area declared as a disaster-exposed area due to the risk of landslides, pose a risk in terms of damage caused by landslides, and are not repaired by their owners despite being damaged organized as follows. In this study, the disaster management activities envisaged due to the risk of landslides affecting public life in accordance with Law No. 7269 will be discussed in terms of law enforcement activities, one of the activities of the administration in terms of subject matter, in terms of our administrative law. Since the decisions of the Council of State regarding the responsibility of the administration due to landslides are shaped on the basis of the service fault of the administration within the framework of the region exposed to disaster, the issue of service fault will also be touched upon in the study.

 Bu eser [Creative Commons Atıf-Gayri Ticari 4.0 Uluslararası Lisansı](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/) ile lisanslanmıştır.

* Bu makale 2020 yılında Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü'nde başarılı bulunan "Türk İdare Hukukunda Doğal Afetler Nedeniyle İdarenin Sorumluluğu" adlı doktora tezinden üretilmiştir.

** Arş. Gör. Dr., Çukurova Üniversitesi, Hukuk Fakültesi, İdare Hukuku Anabilim Dalı.

Atıf Şekli | **Cite As:** KOZANOĞLU, "Umumi Hayata Müessir Heyelan Riski Nedeniyle Afete Maruz Bölge Uygulaması Bakımından İdari Kolluk Faaliyetleri Ve İdarenin Hizmet Kusuru", İNÜHFD, 15(1), 2024, s.116-130. **İntihal** | **Plagiarism:** Bu çalışma intihal programında kontrol edilmiş ve en az iki hakem incelemesinden geçmiştir. | **This article has been controlled via plagiarism software and reviewed by at least two blind referees.**

EXTENDED SUMMARY

Today, it is not enough to look at the issue of responsibility of the administration due to natural disasters only within the framework of the concept of responsibility. Because developing and changing technology and the increase in diversity in public services in a broad sense lead to an increase in the number of activities of the administration regarding natural disasters. The aim of this study is to contribute to the creation of disaster management law in the future. For this reason, the issue of natural disasters will need to be viewed from the perspective of the administration's responsibility as well as from the perspective of the administration's activities. Considering this, the issue of the administration's activities regarding natural disasters emerges. The administration's activities regarding natural disasters can be considered as activities in terms of time and subject. Activities of the administration regarding natural disaster in terms of time; before, during and after a natural disaster. The activities of the administration in terms of natural disaster-related issues essentially appear as disaster management activities. However, when the issue is examined more closely, the activities of the administration regarding natural disasters are as follows; it can be summarized as public service, administrative law enforcement, planning and incentive and support activities. In this regard, the most important reason for choosing the subject of this study is that the natural disaster issue must be addressed from the perspective of the activities of the administration in order to understand the importance of natural disasters in terms of administrative law and to establish a special field of disaster administrative law.

The Constitution imposes negative and positive obligations on the administration in accordance with Article 5, which regulates the "fundamental purposes and duties of the State", the right to life guaranteed in Article 17, and the right to property regulated in Article 35. Based on this, there are many legal regulations in our law that impose duties and responsibilities on the administration regarding natural disasters. The "Law on Measures to be Taken and Assistance to be Provided Due to Disasters Affecting Public Life" numbered 7269, also known as the Disaster Law, is one of the most important of these. In other words, in our law, regulations regarding disaster management activities are stipulated in many legislations, especially Law No. 7269. Since Law No. 7269 is the basic law regarding disaster management activities, it is possible to come across studies based on this Law regarding the responsibility of the administration due to natural disasters and the concept of entitlement, which is considered outside responsibility. However, there is no direct study on the subject that examines the Law in question from the perspective of the administration's activities regarding the subject. It is seen that the studies indirectly related to the subject are limited to the responsibility of the administration due to the earthquake, and at the same time, the disaster management activities in Law No. 7269 are handled within the framework of public service and planning activities. In this study, among the activities envisaged within the scope of disaster management in accordance with Law No. 7269, those related to the law enforcement activities of the administration were examined. In other words, in this study, disaster management activities foreseen by Law No. 7269 are discussed in terms of law enforcement activities, one of the activities of the administration in terms of subject. In addition, in terms of the activities in question, based on the decisions of the Council of State, the responsibility of the administration due to service defect in terms of the application of the area exposed to disaster due to the risk of landslides affecting public life is mentioned. In this sense, in this study, dictionaries, legislation and judicial decisions related to the subject were mostly used.

In the study, first of all, definitions of the concepts of disaster and natural disaster are included. In this sense, it has been concluded that the concept of natural disaster is a narrower concept than the concept of disaster, since it is a disaster of natural origin. Afterwards, based on these definitions, it was mentioned that landslide is a natural disaster of geological origin. From this point of view, it is mentioned what should be understood by the concept of disaster affecting public life, which is the application area of Law No. 7269. Because, according to Article 1 of Law No. 7269, this Law will be applied to the measures to be taken and the aid to be provided in places that have been or are likely to be damaged to the extent that it will affect general life. In order to look at Law No. 7269 from the perspective of the administration's law enforcement activities, it is necessary to understand what the concept of disaster management is. For this reason, this study also includes explanations about the concepts of disaster management, risk and danger. It has been mentioned that risk and danger are different concepts. Determination of landslide risk is important for this study. In order for the administration to be held responsible for a landslide, it must first be determined whether the landslide risk is predictable and preventable. In this sense, in order to reveal the landslide risk, the possibility of landslide danger and the vulnerability to life and property safety that may arise as a result of the landslide risk will need to be considered together.

With Law No. 7269, the disaster-exposed zone application foreseen for regions that have become dangerous due to landslide risk, and the demolition and evacuation of buildings that are dangerous due to the said risk but have not been demolished by their owners, are regulated as special administrative law enforcement. To inspect whether the buildings built in places declared as disaster areas comply with the legislation, to request that the non-compliance be remedied if there is a non-compliance, and if it is not resolved, to have the buildings built contrary to the legislation demolished and to ensure that the new ones comply with the technical conditions stipulated by the legislation; It is listed among the duties and responsibilities of the relevant municipalities, local authorities and the Ministry of Environment, Urbanization and Climate Change.

When the decisions of the Council of State regarding the responsibility of the administration due to landslides are examined, it is seen that they are based on service defect within the framework of the immovable property at risk of landslide being within or outside the borders of the region exposed to the disaster. However, it should also be noted that although it is not mentioned in the decisions of the Council of State, the administration can be held perfectly liable in accordance with the principle of equality in the face of public burdens, even if there is no service fault in terms of its activities. Even if the administration is not at fault during the public law enforcement activities carried out to ensure public order, due to the nature of these activities, some private individuals suffer exceptional, special and extraordinary damage as a result of their immovable properties remaining in the area declared as a disaster-exposed area. For this reason, the damages of these people will need to be compensated due to the strict liability of the administration in accordance with the principle of equality against public burdens. This is an important finding that we think will contribute to the field, but should be addressed in more detail in another study.

I. GİRİŞ

Doğal afet kavramı, Türk İdare Hukukunun doğrudan konusunu oluşturmamaktadır. Doğal afetlerin idare hukuku bakımından önemi, doğal afet nedeniyle zarar meydana gelmesi durumunda, idarenin sorumluluğunun esası bakımından ortaya çıkmaktadır. Doğal afet nedeniyle idarenin sorumluluğunun esası ise günümüzde sadece zarara neden olan doğal afete bağlı olarak tespit edilemez. Bu noktada idarenin doğal afete ilişkin görev ve yükümlülükleri bakımından idarenin tutumuna da bakılması önem arz edecektir¹. İşte bu nedenle idarenin doğal afet nedeniyle sorumluluğunun tespit edilebilmesi bakımından idarenin doğal afete ilişkin faaliyetlerinin ortaya konulması gerekecektir.

Doğal afetlerin sıklıkla yaşandığı günümüzde heyelan veya diğer adıyla toprak kayması da can ve mal güvenliği bakımından ciddi kayıplara yol açabilen doğal tehditlerden biridir. Bu çalışmada 7269 sayılı Kanun uyarınca afet yönetimi kapsamında öngörülen faaliyetlerden, idarenin kolluk faaliyetlerine ilişkin olanlar ele alınacak ve söz konusu faaliyetler bakımından Danıştay kararlarından hareketle umumi hayata müessir heyelan riski nedeniyle afete maruz bölge uygulaması bakımından idarenin hizmet kusuru nedeniyle sorumluluğuna dikkat çekilecektir.

II. DOĞAL AFET VE İDARENİN SORUMLULUĞU

A. Genel Olarak Doğal Afet ve Heyelan

Afet sözcüğünün kökeni ‘bela, felaket, salgın hastalık’ anlamına gelmektedir². Afet, bir tehlikenin veya olayın neden olduğu kayıplardır; bu anlamda tehlikenin veya olayın kendisi tek başına afet değildir³. Afet en geniş anlamda, çevreye önemli ölçüde zarar vermek suretiyle can ve mal kaybına yol açan, olağanüstü, doğa veya insan kaynaklı olaylar olarak tanımlanabilir⁴. Afet Sözlüğü’ne göre afet, bir olayın kendisi değildir; ancak neden olduğu sonuçtur, bu anlamda afet, toplumun tamamı veya belirli bir kısmı için sosyal, ekonomik ve fiziksel açıdan önemli kayıplara yol açan, normal yaşamı kesintiye uğratan veya tamamen durduran, etkilediği toplumun mücadele etme gücünün yeterli gelmediği doğa, teknoloji veya insan kaynaklı olaylardır⁵. Ayrıca 4 sayılı CBK’da⁶, afet kavramının tanımının, Afet Sözlüğü’ndeki tanımla aynı doğrultuda yapıldığı görülmektedir. (m.31/b). Bir olayın afet sonucunu doğurabilmesi, bu koşulların var olmasına bağlıdır⁷.

Afetler birtakım kriterler esas alınarak sınıflandırılmaktadır. Bu sınıflandırmalardan bir tanesi de afetin ortaya çıkış nedeni esas alınarak yapılan ayırmadır. Buna göre afetler, ortaya çıkış kaynağına göre teknoloji ve insan kaynaklı yani doğal olmayan afet ve doğa kaynaklı yani doğal afet şeklinde ayrıma tabi tutulmaktadır. Doğal olmayan afet ile kastedilen, kendiliğinden ya da doğal afetler veya insan faaliyetlerinin tetiklemesi sonucu ortaya çıkan teknoloji kaynaklı afet⁸ ile insan faaliyetlerinin ve politik faktörlerin etkili olduğu insan kaynaklı afettir⁹. Doğal afet ise insan marifetiyle önlenemeyen deprem, sel, heyelan gibi olağan dışı olayların her biri; tabii afet, katastrof şeklinde tanımlanmaktadır¹⁰. Doğal afet, bir toplumun sosyal ve ekonomik faaliyetlerini negatif şekilde etkileyen, can ve mal kaybına neden olan ve genellikle doğal unsurların yol açtığı doğal tehditlerle meydana gelen olaylardır¹¹.

Doğal afetler meydana geldikleri ortama dikkate alındığında jeolojik, meteorolojik ve biyolojik kökenli doğal afet şeklinde ayrıma tabi tutulmaktadır. Bu anlamda jeolojik kökenli bir afet olarak sayılan heyelan, ani gelişen bir doğal afettir¹². Heyelan; toprak, kaya gibi arazi parçalarının, depremler, aşırı yağışlar gibi dış kuvvetlerin etkisi ile önemli ölçüde aşağıya doğru bir eğimle hareket ederek kayması durumu olarak tanımlanmaktadır¹³. Yer kayması olarak da anılan heyelan, kütle hareketleri içinde en sık görülen ve en etkili sonuçlara yol açan bir doğal afettir¹⁴.

B. İdare Hukuku Bakımından Doğal Afet ve Genel Olarak İdarenin Sorumluluğu

Anayasanın 5. maddesi uyarınca bireylerin ve toplumun refahını, mutluluğunu ve huzurunu tesis etmek, Devletin temel amaç ve görevlerindedir. Buna göre Devlet, bireylerin temel hak ve hürriyetlerini, sosyal hukuk devleti ilkesi ve aynı zamanda adalet ilkesi ile bağdaşmayacak biçimde sınırlandıran sosyal, ekonomik, siyasal her çeşit engeli bertaraf etmek amacıyla insanın maddi ve manevi varlığını geliştirmesi

¹ KOZANOĞLU, Gonca: Türk İdare Hukukunda Doğal Afetler Nedeniyle İdarenin Sorumluluğu, Adalet Yayını, Ankara 2020, s.79.

² Etimoloji: “Türkçe Etimoloji Sözlüğü”, <https://www.etimolojiturkce.com>, (Erişim: 06.12.2023).

³ PAMPAL, Süleyman/ÖZMEN, Bülent: Depremler Doğal Afet Midir? Depremlerle Baş Edebilmek, Eflatun Yayınevi, Ankara 2009, s.230.

⁴ ŞAHİN, Cemalettin/SİPAHIOĞLU, Şengün: Doğal Afetler ve Türkiye, Gündüz Eğitim ve Yayıncılık, Ankara 2013, s.5.

⁵ Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı: “Açıklamalı Afet Yönetimi Terimleri Sözlüğü”, <https://www.afad.gov.tr/aciklamali-afet-yonetimi-terimleri-sozlugu>, (Erişim: 06.12.2023).

⁶ Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (RG: 15.07.2018, 30479).

⁷ Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı: “Türkiye, Afet Farkındalığı ve Afetlere Hazırlık Araştırması Raporu”, 2014, https://www.afad.gov.tr/kurumlar/afad.gov.tr/3923/xfiles/turkiye-afet-farkindaligi-ve-afetlere-hazirlik-arastirmasi_2014-edited.pdf, (Erişim: 06.12.2023), s.5.

⁸ KADIOĞLU, Mikdat: “Modern, Bütünleşik Afet Yönetiminin Temel İlkeleri”, in Kadioğlu, Mikdat/Özdamar, Emin (ed.), Afet Zararlarını Azaltmanın Temel İlkeleri, Japonya Uluslararası İşbirliği Ajansı (JICA) Türkiye Ofisi Yayınları, Ankara 2008, s.7.

⁹ Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı, <https://www.afad.gov.tr/aciklamali-afet-yonetimi-terimleri-sozlugu>, (Erişim: 06.12.2023).

¹⁰ TDK Sözlük, <https://sozluk.gov.tr>, (Erişim: 06.12.2023).

¹¹ ŞAHİN/SİPAHIOĞLU, s.6.

¹² Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı: “Doğal Afetler”, <https://www.afad.gov.tr/afadem/dogal-afetler>, (Erişim: 06.12.2023).

¹³ Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı, <https://www.afad.gov.tr/aciklamali-afet-yonetimi-terimleri-sozlugu>, (Erişim: 06.12.2023).

¹⁴ ÖZTÜRK, Kemal: “Heyelanlar ve Türkiye’ye Etkileri”, Gazi Üniversitesi Gazi Eğitim Fakültesi Dergisi, 22(2), 2002, s.36.

için gereken koşulları oluşturmak için çalışır. Anayasanın 17. maddesinde güvence altına alınan yaşama hakkı ile 35. maddesinde düzenlenen mülkiyet hakkı da idareye negatif yükümlülükler getirmesinin yanında pozitif yükümlülükler de yüklemektedir.

İdare hukuku bakımından doğal afet kavramının anlaşılabilirliği ve doğal afetler nedeniyle idarenin sorumluluğu konusunun daha anlaşılır olabilmesi için doğal afetler meselesine günümüzde idari faaliyet bakış açısıyla bakılması gerekmektedir. Bu anlamda idarenin özellikle doğal afet öncesi idari faaliyetlerine ağırlık verilmeli ve bu faaliyetleri konu bakımından kamu hizmeti, kolluk¹⁵ hatta özendirme ve destekleme ile öngörme ve alternatif belirtme faaliyetleri şeklinde planlı bir biçimde oluşturulmalıdır. Doğal afetler öncesine ilişkin olarak idareye tanımlanacak bu faaliyetler, doğal afetlerin neden olabileceği zararların azaltılması amacıyla doğal afet sırasında ve sonrasında hızlıca genişleyecek hatta yetkiye dönüşmesine imkân sağlayacak şekilde öngörülmelidir. Böylece doğal afet hukuku hatta alana katkı sağlayacak şekilde afet idare hukukunun oluşmasına olanak sağlanmış olacaktır.

Afetlerde uygulanan ve afet, risk, kriz, acil durum ve olağanüstü durum gibi isimlerle adlandırılan çeşitli yönetim modellerinde, afetle ilgili kurumlar ve bu kurumların görev, yetki ve sorumluluk anlayışları da afetlere ilişkin olarak tercih edilen yönetim modeline göre değişmektedir¹⁶. Her bir afet yönetim modeli hazırlanırken esas alınan ölçütler farklı olduğundan, bu modellerden birinin tercih edilmesi halinde doğal olarak uygulanacak yöntem de değişecektir. Ancak idare hukuku açısından burada önemli olan husus, doğal afetler konusunda, doğal afetlerin kaçınılmaz ve bu nedenle zaten önlenemez oldukları bakış açısından artık uzaklaşılması gerektirir. Çünkü aksi bir yaklaşımda doğal afetleri kaçınılmaz olmaları özelliğinden yola çıkarak tekrarlanan bir döngü içinde tanımlanmaktadır¹⁷.

Bu durum da afet sonrası müdahale ve iyileştirme esaslı düzenlemelere ağırlık verilmesine yol açmaktadır. Hâlbuki günümüzde, ilerleyen teknoloji ve idarenin sunduğu kamu hizmetlerinde çeşitliliğin artması sonucu doğal afetler meselesinin sadece afet sonrası yaklaşım ağırlıklı ele alınması yeterli ve tatmin edici görülmemektedir. Bu nedenle söz konusu yaklaşım artık terk edilerek doğal afet öncesi alınacak tedbirlere yönelik faaliyetlere ağırlık veren düzenlemeler yapılmalıdır.

Mevzuatla heyelan, deprem gibi doğal afetlerin görüldüğü bölgelerde yapı ve ikamete izin verilmemesi veya yapı ve ikametinin sıkı şartlara bağlanmasına ilişkin olarak idareye gözetim ve denetim yükümlülüğü şeklinde pek çok görev ve sorumluluk yüklenmiştir¹⁸. Konumuz bakımından ise heyelan öncesi gerekli tedbirlerin alınmasının gerekliliği ortaya çıkmaktadır. Aksi halde idarenin yükümlülüklerini yerine getirmemesi halinde sorumluluğu söz konusu olacaktır. Ancak ülkemizde meydana gelen heyelanlar sonucunda yaşanan can ve mal kayıplarına bakıldığında heyelan doğa olayının doğal afetle sonuçlandığına sıkça şahit olunmaktadır¹⁹. Bu durum da hukukumuzda doğal afet öncesi tedbirler için öngörülen düzenlemelerin yeterli düzeyde veya uygulanabilir olmadığına veya bu tedbirlerin uygulanmasında birtakım sorunlar olduğuna işaret etmektedir.

Bir anlamı da, önceden konulmuş hukuk kurallarıyla bağlı bir devlet olan hukuk devleti²⁰ ilkesinde, idarenin mali sorumluluğu da olmazsa olmaz unsurlardan biridir²¹. Anayasanın 125. maddesinin sonuncu fıkrasındaki idare tarafından yapılan eylem ve işlemlerin neden olduğu zararları ödemek zorunda olduğu yönündeki hüküm, idari rejimin benimsendiği ülkemizde idarenin sorumluluğunu belirten temel düzenlemedir.

İdarenin sorumluluğu kısaca idari işlemler, eylemler ve sözleşmelerden doğan sorumluluğu ifade etmektedir²². İdarenin sorumluluğundan bahsedilebilmesi için zarar ve zarara yol açan idari davranışın yanında, zarar ile zarara yol açan idari davranış arasında illiyet bağının²³ bulunması gerekmektedir²⁴. Ancak idari davranış sırasında ortaya çıkan bazı haller vardır ki bu haller idarenin sorumluluğuna gidilmesine engel olabilmektedir. Diğer bir ifadeyle zarar ile zarara yol açan idari davranış arasındaki söz konusu bağ, idarenin sorumluluğunu kaldıran veya azaltan haller olarak da ifade edilen, idareye yabancı birtakım sebeplerden

¹⁵ İdari fonksiyonun konu bakımından esasında kamu hizmeti ve kolluk faaliyetine indirgenebileceği yönündeki görüş hakkında bkz. KARAHANOGULLARI, Onur: Kamu Hizmeti (Kavram ve Hukuksal Rejim), 3. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara 2015, s.73.

¹⁶ GÜNDÜZ, İsmail: Dünyada ve Türkiye’de Afet Yönetimi, Erdem Yayınları, İstanbul 2009, s.28.

¹⁷ BALAMİR, Murat: “Afetlere İlişkin Planlama Etkinlikleri ve Sakınım Planlaması”, Kentsel Planlama Ansiklopedik Sözlük, 2. Baskı, Der. Melih Ersoy, Ninova Yayınları, İstanbul 2016, s.2-3.

¹⁸ YEKEBAŞ DEĞİRMENCİ, Dilara: İdare Hukukunda Mücbir Sebep, Platon Plus Yayıncılık, İstanbul 2023, s.179.

¹⁹ Son 60 yılda ülkemizde yaşanan doğal afetlerin neden olduğu yapısal hasarların oranlarına bakıldığında, % 15’lik bir oran ile heyelanlar, depremlerden sonra ikinci sıradadır. Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı Altyapı ve Kentsel Dönüşüm Hizmetleri Genel Müdürlüğü Bakanlığı (Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ifadesi, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı olarak aktarılmıştır.): “Riskli Alan İlanı ve Uygulama Klavuzu”, https://webdosya.csb.gov.tr/db/altyapi/icerikler/r-skl-_alan_ilan_ve_uygulama_klavuzu-20180222090434.pdf, (Erişim: 26.03.2023), s.11. Örneğin ülkemizde heyelanın sıkça yaşandığı yerlerin başındaki Zonguldak’ta, heyelan nedeniyle yıkılan müstakil evin olduğu bölgede göçük altında kalan kişileri kurtarma çalışması yürüten ekipten 21 personel, meydana gelen ikinci heyelanda yaralanmış, bölgede risk altında olan 14 ev tahliye edilmiştir. Milliyet: “Zonguldak’ta ikinci büyük heyelan! İş makineleri göçük altında kaldı”, 09.12.2023, <https://www.milliyet.com.tr/gundem/zonguldakta-ikinci-buyuk-heyelan-is-makineleri-gocuk-altinda-kaldi-7047038>, (Erişim: 26.03.2024).

²⁰ YAYLA, Yıldızhan: İdare Hukuku, 2. Baskı, Beta Yayıncılık, İstanbul 2010, s.345.

²¹ AKYILMAZ, Bahtiyar/SEZGİNER, Murat/KAYA, Cemil: Türk İdare Hukuku (İdare Hukuku), 17. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara 2023, s.121, 153 vd.

²² YAYLA, s.352-358.

²³ İdarenin kusursuz sorumluluğu temeline dayanan sosyal risk ilkesi ise zararlı idari davranış arasında illiyet bağı aranmadan zararın giderilmesini öngörmektedir. AKYILMAZ, Bahtiyar/SEZGİNER, Murat/KAYA, Cemil: Türk İdari Yargılama Hukuku, 9. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara 2023, s.614-615.

²⁴ ATAY, Ender Ethem: İdare Hukuku (İdare), 5. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara 2016, s.714.

ötürü bozulmuş olabilir²⁵. Sorumluluğu kaldıran veya azaltan sebepler olarak sayılan bu hususlar, illiyet bağıni kesen haller²⁶ olarak da bilinmektedir.

Mücbir sebep, umulmayan hal, zarar görenin kusuru ve üçüncü kişinin davranışı idarenin sorumluluğunu kaldıran veya azaltan haller şeklinde sayılmaktadır²⁷. Buna göre mücbir sebep ve zarar görenin kusuru halinde, idarenin her türlü sorumluluğu kural olarak tamamen ortadan kalkarken; umulmayan hal ve üçüncü kişinin davranışı halinde ise idarenin kural olarak sadece hizmet kusurundan kaynaklanan sorumluluğu kalkmakta kusursuz sorumluluğu ise devam etmektedir²⁸.

Doğal afetler nedeniyle idarenin sorumluluğu meselesi uygulamada esas olarak doğal afetin mücbir sebep teşkil edip etmemesi bakımından karşımıza çıkmaktadır. Doğal afetler nedeniyle idarenin sorumluluğu meselesi uygulamada doğal afetin mücbir sebep teşkil edip etmediğine göre şekillenmektedir. Zira doğal afetler, şartların oluşması halinde mücbir sebep teşkil ederek idarenin sorumluluğuna etki edebilmektedir. Söz konusu etki doğal afetlerin idarenin sorumluluğunu kaldıran veya azaltan sebeplerden mücbir sebep teşkil edip etmemesine göre değişeceğinden bu durumun tespiti önem taşımaktadır.

İdarenin sorumluluğu, kusur ve kusursuz olmak üzere iki temele dayanmaktadır. İdarenin yürüttüğü faaliyetlerden kaynaklanan bir kusuru olmasa da sorumluluğuna gidilebilen hal olan kusursuz sorumluluk halleri dışında, idarenin kusur sorumluluğundan bahsedilebilmesi için söz konusu şartlara ilaveten idarenin yürütmekle yükümlü olduğu faaliyete ilişkin ayrıca kusurunun da bulunması gerekmektedir²⁹. İdarenin hizmetin teşkilatlanmasındaki, görülmesindeki ve ilgili personel üzerindeki denetleme ve gözetleme yükümlülüğünü yetine getirmemesinden kaynaklanan anonim ve nesnel nitelikteki kusuruna hizmet kusuru denmektedir³⁰.

İdare hukukundaki hizmet kusuru kavramının, bir özel hukuk kavramı olan haksız fiil kavramından esinlendiğini; ancak idare hukukunun özellikleri dikkate alınarak özel hukuktaki haksız fiil sorumluluğundan farklı kendine has kuralları olan bir sorumluluk türü olduğunu söyleyebiliriz³¹. Ayrıca hizmet kusuru, idare hukukuna has bir kavram olması nedeniyle özel hukuktaki adam çalıştıranların sorumluluğundan da farklı bir sorumluluk türüdür³². Bu anlamda sorumluluk konusunda özel hukuktaki ‘haksız fiil’in yerini idare hukukunda ‘hizmet kusuru’³³ kavramı almaktadır.

Kamu hizmetlerinin görülmesi sırasında hizmetin geç veya kötü işlemesi veya hiç işlememesi hallerinde ortaya çıkan zararın idarece karşılanması, idare hukukunun yerleşmiş, genel ilkelerindedir³⁴. İdarenin sorumluluğu kapsamında esas olan hizmet kusuru yani idarenin kusur sorumluluğu ilkesi olduğundan; idari yargı yerlerinin önüne gelen bir uyuşmazlıkta, ancak idari bir kusurun mevcut olmadığı durumda kusursuz sorumluluk ilkelerinin uygulanabilirliğini araştırması gerekecektir³⁵.

Kural olarak idare yürütmekle yükümlü olduğu kamu hizmetlerini hizmet kusuruna yol açmayacak şekilde gerektiği gibi ifa etmek zorundadır. Bu nedenle hizmetin işleyişi ile ilgili kontrolleri sürekli yapmalı ve hizmetin görülmesi esasında gerekli tedbirleri almalıdır. Bu nedenle kamu hizmetinin görülmesi sırasında ortaya çıkan olay, olağanüstü nitelik taşımadıkça veya süreklilik arz etmedikçe, idarenin kusuru ortadan kalkmayacak; zarar gören de hizmet kusuru ilkesi gereğince idareden tazminat talep edebilecektir. Ancak olağanüstü hallerin ortaya çıkması halinde hizmet kusuru ilkesi nedeniyle idarenin sorumluluğu ortadan kalkacak veya azalacaktır.

İdarenin hukuka aykırı bir işlemi genellikle hizmet kusuru oluşturur; ancak her hukuka aykırılık her zaman hizmet kusuru teşkil etmemektedir³⁶. Hukuka aykırılığın hizmet kusuru teşkil etmediği halde ise idarenin kusurlu sorumluluğuna gidilemeyecektir; bu halde idare ancak kusursuz sorumluluk hallerine göre sorumlu tutulabilecektir³⁷. İdarenin hizmet kusurunun bulunduğunu, idarenin davranışından zarar gören ispatlayacaktır³⁸.

²⁵ ATAY, Ender Ethem: “İdarenin Sorumluluğu” (“Sorumluluk”), in Prof. Dr. Fikret Eren’e Armağan, Ankara 2006, s.1093.

²⁶ Ancak zarara neden olan idari davranış ile ortaya çıkan zarar arasında illiyet bağı ya vardır veya yoktur yani var olan bir illiyet bağıni kesilmesi diye bir şey aslında yoktur. EREN, Fikret: Borçlar Hukuku Genel Hükümler, 23. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara 2018, s.578. Nedenler zinciri devam etmektedir; ancak zarara neden olan etkin olay, daha önceki olayların önüne geçmektedir. DESCHENAUX, Henri/TERCIER, Pierre: Sorumluluk Hukuku, Çev. Salim Özdemir, Kadioğlu Matbaası, Ankara 1983, s.35.

²⁷ “...zarar gören kişilerin eyleminden, üçüncü kişilerin eyleminden, zorlayıcı sebeplerden (mücbir sebepler) ileri gelen zararların idareye ödetirilemeyeceği, dolayısıyla bu gibi durumlarda idarenin hukuki sorumluluğunun bulunmadığı yine idari yargı kararlarında kabul edilmiş bir idare hukuku ilkesidir”. Danıştay İDDK, 17.12.2009, E.2008/11, K.2009/3108, DD, (125), 2010, s.38.

²⁸ ATAY, “Sorumluluk”, s.1093.

²⁹ AYDIN, Muhammed Ali: İdarenin Hizmet Kusurundan Doğan Sorumluluğu, Adalet Yayınevi, Ankara 2016, s.28.

³⁰ ARMAĞAN, Tuncay: İdarenin Sorumluluğu ve Tam Yargı Davaları, Seçkin Yayınevi, 1. Baskı, Ankara 1997, s.17.

³¹ TAN, Turgut: İdare Hukuku, 6. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara 2017, s.452.

³² GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref/TAN, Turgut: İdare Hukuku, Cilt II, İdari Yargılama Hukuku, 9.B., Turhan Yayın, Ankara 2017, s.678.

³³ “...idarenin görev alanı içindeki hizmetin hiç yapılmaması, gereği gibi yapılmaması veya geç yapılması olarak nitelendirilebilir”. Danıştay 11.D, 19.12.2005, E.2003/2027, K.2005/5962, DD, (112), 2006, s.341.

³⁴ DURAN, Lütfi: Türkiye İdaresinin Sorumluluğu Sorumluluğun Temeli ve Sebepleri Sorumluluğa Yol Açan Olgular, Sevinç Matbaası, Ankara 1974, s.28-34.

³⁵ AKYILMAZ/SEZGİNER/KAYA, İdare Hukuku, s.162. “...önce hizmet kusuru araştırılarak, hizmet kusuru yoksa kusursuz sorumluluk ilkesinin uygulanıp uygulanamayacağı incelenmek suretiyle idarenin tazmin sorumluluğunun belirlenmesi gerekmektedir”. Danıştay 10.D, 10.04.1996, E.1995/53, K.1996/1913, DD, (92), 1997, s.759.

³⁶ GÖZÜBÜYÜK/TAN, s.678.

³⁷ GÖZÜBÜYÜK/TAN, s.679.

³⁸ ARMAĞAN, s.78.

Bu anlamda heyelana ilişkin olarak idarenin yürütmekle görevli olduğu faaliyetler gerek heyelan öncesine gerek heyelan sonrasında ilişkin olsun, hizmetin geç bir zamanda işlemesi veya kötü işlemesinden veya hiçbir şekilde işlememesinden dolayı idarenin sorumluluğu gündeme gelebilecektir. İdarenin doğal afetlere ilişkin olarak değinilen bu sorumluluğu anlaşılacağı üzere yürüttüğü faaliyetlerden kaynaklanan kusur sorumluluğudur.

III. 7269 SAYILI KANUN UYARINCA HEYELAN RİSKİ BAKIMINDAN KOLLUK FAALİYETİNİN ÖNEMİ

A. 7269 Sayılı Kanunun Afet Yönetimi Faaliyetleri Bakımından Değerlendirilmesi

Afet yönetimine ilişkin faaliyetler Anayasa başta olmak üzere ilgili mevzuata dayanılarak yürütülmektedir³⁹. Hukukumuzda doğal afetlerle ilgili asıl düzenleme 7269 sayılı Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun⁴⁰dur. Ülkemizde 1959 yılında kabul edilen 7269 sayılı Kanunun afet yönetimine ilişkin genel yaklaşımı, afetten etkilenenlere yönelik afet sonrası arama, kurtarma, yardım gibi daha çok düzeltici ve telafi edici faaliyetlere ilişkindir⁴¹. Bu nedenle de Kanunun, afet yönetim faaliyetleri anlamında günümüz ihtiyaçlarına tam olarak cevap verebilir olmaktan uzaklaşmış görüldüğünü ifade edebiliriz.

Hâlbuki afetler, ister doğa ister teknoloji ister insan kaynaklı olsun ortaya çıkması halinde meydana geldiği yerdeki bireysel ve toplumsal hayatı çok büyük ölçekte etkileme ve değişikliğe uğratma kapasitesine sahip olaylardır. Bu sebeple afet dönemlerinde görülen bu olağanüstülüklerle normal yönetim modeli ile baş etmek mümkün olmamaktadır. Bu nedenle afet hallerinde kargaşa ortamı yaşanmaması için afetle etkin mücadele yeteneğine sahip bir afet yönetim modelinin geliştirilmesi gerekmektedir⁴².

Afet yönetimi, afet yönetiminin safhaları olarak da ifade edilen afet öncesi, sırası ve sonrasında yapılacak bir dizi afet yönetimi faaliyetlerini içeren bir süreç olarak karşımıza çıkmaktadır⁴³. Afet yönetimi karmaşık bir yönetim sürecini içerdiğinden bu aşamalarda idarenin sorumluluğunun tespiti de doğal olarak kolay olmayacaktır. Ancak doğa olaylarından kaçmanın olanaksızlığı düşünüldüğünde sorunun, afet yönetim faaliyetlerinden risk yönetiminin, risk ve zarar azaltma ile hazırlık aşamalarında yoğunlaştığını söyleyebiliriz. Eğer afetten önceki aşama olan ‘risk yönetimi’ konusunda etkin bir gelişme sağlanabilirse ‘afet yönetimi’ faaliyetlerinin çoğuna ihtiyaç kalmayacağını dahi ifade edebiliriz⁴⁴.

Afet yönetimi, afet meydana gelmeden önce, afet zararlarının azaltılmasını ve önlenmesini de içeren bir süreçtir. Afetlerin önlenmesi için ise elbette ki tehlikenin en doğru ve en yaklaşık şekilde tespit edilebilmesi gerekmektedir. Ancak tehlikenin tespiti, afet yönetiminin sadece bir parçasını oluşturmaktadır. Tehlike kavramı UNISDR⁴⁵ Terminolojisinde, yaralanmaya, hayatın son bulmasına, mal kaybına, hizmetlerin ve geçim kaynaklarının yok olmasına, ekonomik ve sosyal açıdan bozulmaya veya çevrede tahribata yol açabilecek potansiyele sahip bir olay veya faaliyet şeklinde tanımlanmıştır⁴⁶.

Heyelan tehlikesinin tespiti, tehlikeye ilişkin bilgilerin toplanması ve değerlendirilmesi ile mümkün olacağından, tahmin edileceği üzere ciddi ve uzmanlık gerektiren bir süreçtir. Ülkemizde doğal afet tehlikelerini tespit amacıyla görevli bir kamu kurumu olan AFAD’ın çalışmalarına bakıldığında gerçekten de Türkiye Deprem Tehlike Haritası’nın⁴⁷ yakın zamanda ayrıntılı bir biçimde yenilediği görülmektedir. En yıkıcı etkiye sahip olması sebebiyle deprem doğal afetine öncelik verilmiş olduğu düşünülebilse de, deprem dışındaki heyelan, çığ gibi diğer doğal afet tehlikelerine ilişkin de ayrıntılı tehlike haritalarının çıkarılması gerektiğini belirtmek gerekecektir.

Afet tehlikesinin tespiti, bizim çalışmamız açısından önemlidir; ancak yeterli değildir. Diğer bir ifadeyle heyelan riski nedeniyle idarenin sorumlu tutulabilmesi için öncelikli olarak o riskin öngörülebilir ve önlenebilir olup olmadığının tespiti gerekmektedir. Bunun için de ifade edildiği üzere öncelikli olarak heyelan tehlikesinin ortaya konması gerekmektedir. Zira ‘Risk = Tehlike Olasılığı x Zarargörebilirlik’ şeklinde formüle edilmektedir⁴⁸. İşte çalışma konusu olan bir heyelan doğa olayının öngörülebilir ve önlenebilir olup olmadığının tespiti bakımından, tehlike unsurlarından yararlanılarak heyelan tehlikesinin tespitinin gerekliliği, önemli bir sorun olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu da ancak heyelan tehlike haritalarının çıkarılması ve belirli aralıklarla güncellenmesi ile mümkün olacaktır.

Bu noktada afet riskinden bahsetmek gerekecektir. Afet riski UNISDR Terminolojisinde, belirli bir toplumun gelecekte belirli bir dönemde başına gelebilecek can ve mal kaybı, geçim kaynakları ve

³⁹ ŞAHİN, Ali Utku: “Afet Yönetimi Faaliyetlerinin Kamu Hizmeti Kavramı Çerçevesinde Değerlendirilmesi”, Tesam Akademik Dergisi, 1(2), 2014, s.12.

⁴⁰ RG: 25.05.1959, 10213.

⁴¹ KAPLAN, Onur: İdare Hukuku Yönünden Afet Riski Altındaki Alanların Kentsel Dönüşüm Süreci, XII Levha Yayıncılık, İstanbul 2017, s.48; TEZGİDER, Gülgün: “Afet Yönetimi Sisteminin Tarihsel Gelişimi”, in Özmen, Bülent (ed.), Afet Yönetimi-II, Anadolu Üniversitesi Basımevi, Eskişehir 2017, s.19.

⁴² GÜNDÜZ, s.188.

⁴³ YILMAZ, Abdullah: Türk Kamu Yönetiminin Sorun Alanlarından Biri Olarak Afet Yönetimi, Pegem A Yayıncılık, Ankara 2003, s.44-72.

⁴⁴ ÖZKUL, Barış/KARAMAN, A. Erkan: “Doğal Afetler İçin Risk Yönetimi”, TMMOB Afet Sempozyumu, Bildiriler Kitabı, İMO Kongre ve Kültür Merkezi, Ankara 2007, s.259-260.

⁴⁵ United Nations International Strategy For Disaster Reduction = Birleşmiş Milletler Afetlerin Azaltılması Uluslararası Stratejisi.

⁴⁶ UNISDR: Terminology on Disaster Risk Reduction, United Nations, Geneva 2009, s.17, https://www.unisdr.org/files/7817_UNISDRTerminologyEnglish.pdf, (Erişim: 14.11.2023).

⁴⁷ RG: 18.03.2018, 30364 (Mükerrer).

⁴⁸ KADIOĞLU, Mikdat: Afet Yönetimi: Beklenmeyeni Beklemek, En Kötüsünü Yönetmek (Beklenmeyeni Beklemek), 2. Baskı, Marmara Belediyeler Birliği Kültür Yayınları, İstanbul 2017, s.37.

hizmetlerde meydana gelebilecek olası hasar görülebilirlikler, afet kayıpları olarak tanımlanmıştır⁴⁹. Buna göre riskten bahsedilebilmesi için belirli büyüklükteki tehlikenin olması ve bu halden etkilenebilecek değerlerin bulunması ayrıca söz konusu değerlerin tehlikeden ötürü zarar görülebilirliklerinin tahmin edilebilir olması gerekmektedir⁵⁰. Anlaşılacağı üzere afet riski ve tehlike farklı kavramlardır. Örneğin, doğal afet tehlike haritaları, deprem, heyelan, sel gibi doğal afet tehlikelerinin düşük, orta veya yüksek olma ihtimalinin olduğu yerleri gösterirken; doğal afet risk haritaları, tehlikeyi bilmekten öte toplum için ortaya çıkması muhtemel potansiyel etkileri açıklar⁵¹.

Afet kanunu olarak da bilinen 7269 sayılı Kanun, afet yönetimi faaliyetleri bakımından mevzuattaki asıl düzenleme olarak karşımıza çıkmaktadır. Kanunun 1. maddesinde kanunun, sayılan afetlerde binaları ve kamu tesisleri umumi hayatı etkileyecek ölçüde hasara uğrayan veya uğrama ihtimali olan alanlarda her ne kadar alınacak tedbirler ve yapılacak yardımlara ilişkin olarak uygulanacağı düzenlense de doğal afetlere ilişkin hukukumuzdaki eskiden beri var olan temel eğilim doğal afetler sonrası faaliyetlere yönelik olduğu için 7269 sayılı Kanun da esas olarak afet sonrası, müdahale ve iyileştirme faaliyetlerine ilişkin düzenlemeler öngörmektedir⁵².

Afet mevzuatı uyarınca idarenin doğal afet sonrasında yürüttüğü faaliyetlerin çoğunun ise kamu hizmeti faaliyeti olduğuna şüphe bulunmamaktadır⁵³. Hatta idarenin faaliyet türlerinden biri olan kolluk faaliyetinin kamu hizmeti faaliyetinden ayrı olarak ele alınmayıp, kamu hizmetlerinin görülüş usulleri içerisinde değerlendirilmesi durumunda⁵⁴, afet mevzuatı uyarınca idarenin gerek doğal afet öncesinde gerek doğal afet sonrasında yürüttüğü faaliyetlerin esasında kamu hizmeti faaliyeti olduğu ifade edilebilir. Bununla birlikte doktrindeki tartışmalara girmeden idarenin kolluk faaliyetinin kamu hizmeti faaliyetinden ayrı bir faaliyet olarak ele alınması gerektiği yönündeki kanımızca isabetli görüşten⁵⁵ hareket edildiğinde idarenin doğal afete ilişkin kolluk faaliyetlerinin de kamu hizmeti faaliyetlerinden ayrı olarak incelenmesi gerektiğini ifade edebiliriz.

Buradan hareketle idarenin doğal afete ilişkin kolluk faaliyetlerine bakıldığında yukarıda değinilen 7269 sayılı Kanun başta olmak üzere 3194 sayılı İmar Kanunu⁵⁶, 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun⁵⁷, 4708 sayılı Yapı Denetimi Hakkında Kanun⁵⁸ ve 4373 sayılı Taşkın Sulara ve Su Baskınlarına Karşı Korunma Kanunu⁵⁹ ile idare bakımından doğal afetlere ilişkin olarak çok sayıda idari kolluk faaliyetinin öngörüldüğünü ifade etmek mümkündür. Ancak çalışmanın asıl konusunu, umumi hayata müessir heyelan riski bulunduğu bahisle 7269 sayılı Kanun uyarınca alınan ve ilan edilen afete maruz bölge kararı uygulaması nedeniyle idarenin kolluk faaliyeti bakımından sorumluluğu oluşturmaktadır.

B. 7269 Sayılı Kanunda Öngörülen İdarenin Heyelana İlişkin Kolluk Faaliyetlerinin İdari Kolluk Bakımından Değerlendirilmesi

İdari kolluk, kamu düzenini sağlamayı, korumayı ve bozulduğunda da tekrar tesis etmeyi amaçlayan ve bu amaç doğrultusunda; kişilerin toplum içerisindeki tutum ve davranışlarını gözetip düzenlemeyi, aykırılık teşkil eden durumları ise gerekmesi halinde kuvvet de kullanarak önlemeyi, engellemeyi ve kaldırmayı konu edinen kolluktur⁶⁰. İdari kolluk, konuları ve amaçları birbirinden farklı olabilen; ancak yetki, usul ve yaptırımları birbiriyle aynı olan genel idari kolluk ve özel idari kolluk şeklinde iki başlıkta incelenmektedir⁶¹. Genel idari kolluk, merkezi idare ile mahalli idare kolluğu şeklinde ikiye ayrılırken; özel idari kolluk, faaliyet konularına göre çok çeşitli başlıklara ayrılabilir. Özel idari kolluğa, ilgili Bakanlığa ve genel müdürlüğe bağlı ve onların sorumluluğu altında faaliyette bulunması nedeniyle hizmet kolluğu da denilmektedir⁶².

Genel idari kolluk, kamu düzeninin genel unsurları olduğu belirtilen genel güvenlik, genel sağlık, dirlik ve esenlik bakımlarından bozulmasından önce kamu düzenini korumayı amaçlayan faaliyetlere yönelik olan kolluktur⁶³. Özel idari kolluk ise esasında özel kanunlara göre kurulup bu kanunlarla belirlenmiş özel görevleri yerine getiren bu anlamda görev alanı genel idari kolluğa nazaran daha sınırlı olan kolluktur⁶⁴. O halde özel idari kolluk, her türlü faaliyet ve herkes bakımından değil; sadece kendilerine özgü kanunlarda

⁴⁹ UNISDR, https://www.unisdr.org/files/7817_UNISDRTerminologyEnglish.pdf, (Erişim: 14.11.2023), s.9-10.

⁵⁰ Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı, <https://www.afad.gov.tr/aciklamali-afet-yonetimi-terimleri-sozlugu>, (Erişim: 14.11.2023).

⁵¹ KADIOĞLU, Beklenmeyeni Beklemek, s.38.

⁵² KOZANOĞLU, s.79.

⁵³ BUCAKTEPE, Adil: “Depremden Dolayı İdarenin Sorumluluğu”, DÜHFD, 17-18(26-27-28-29), 2012-2013, s.117.

⁵⁴ Kolluk faaliyetlerini, kamu hizmetlerinin görülüş usulleri içerisinde değerlendirilen görüş için bkz. ONAR, Sıddık Sami: İdare Hukukunun Umumi Esasları, Cilt III, 3. Baskı, İsmail Akgün Matbaası, İstanbul 1966, s.1474-1476. Aksi yöndeki görüş için bkz. GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref/TAN, Turgut: İdare Hukuku, Cilt I, Genel Esaslar (Cilt I), 13. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara 2019, s.540.

⁵⁵ GÖZÜBÜYÜK/TAN, Cilt I, s.540; DURAN, Lütfi: İdare Hukuku Ders Notları (Ders Notları), Fakülteler Matbaası, İstanbul 1982, s.247.

⁵⁶ RG: 09.05.1985, 18749.

⁵⁷ RG: 31.05.2012, 28309.

⁵⁸ RG: 13.07.2001, 24461.

⁵⁹ RG: 21.01.1943, 5310.

⁶⁰ DURAN, Ders Notları, s.250.

⁶¹ DURAN, Ders Notları, s.258.

⁶² DURAN, Ders Notları, s.258.

⁶³ ÖZAY, İl Han: Güneşinde Yönetim, 2. Baskı'dan 3. Tıpkı Baskı, Filiz Kitabevi, İstanbul 2017, s.728.

⁶⁴ AKYILMAZ/SEZGİNER/KAYA, İdare Hukuku, s.631.

öngörülen belirli faaliyetler ve bu faaliyetleri yürüten kişiler bakımından görevli ve yetkilidir⁶⁵. Özel idari kolluk, istisnai olarak genel idari kolluğun amaçlarından genel kamu düzeninin unsurlarından bir veya birkaçına özgülenmiş olabileceği gibi kural olarak bu amaçlardan tamamen farklı bir amaca özgülenmiş olan kolluktur. Ancak ilk halde bile özel idari kolluk, kendisine özgü kanunla düzenlenen kolluktur⁶⁶.

Öğretide amaç bakımından genel idari kolluğun haklı olarak kamu düzeninin sadece klasik unsurları ile özel idari kolluğun ise sadece yeni unsurlarla bağdaştırıldığı göze çarpmaktadır. Bu görüşe göre özel idari kolluğun amacı, her halde ve tamamen klasik unsurlar dışında kalan bir amaçtır⁶⁷. Kanımızca bu görüş, özel idari kolluk öngören kanuni düzenlemenin özel kolluk için her durumda klasik unsurlar dışında kalan bir kamu düzeni öngörmesi şartına sebep olacaktır. Böyle bir durum da özel idari kolluğun her halde özel kamu düzenine özgülenmiş olan kolluk olarak nitelendirilmesine yol açacağından özel idari kolluğa ilişkin korunmak istenen her düzen için özel kamu düzeni geliştirilmesine neden olacaktır.

Bu yönde bir yaklaşımın benimsenmesi durumunda, kamu düzenine yeni unsurların eklenmesi kaçınılmaz olacağından, böyle bir genişleme kamu düzeni kavramının da belirsiz bir kavram olmasına yol açacaktır⁶⁸. Kanımızca her düzenleme ile yeni bir düzen öngörme çabası yerine, mevcut klasik unsurların yeni unsurların çoğunu karşılayabileceği yaklaşımıyla hareket edilmelidir. Zira bir kolluğun genel idari kolluk veya özel idari kolluk mu olduğunun tespiti meselesinin, bu kollukların hangi kamu düzenine özgülenmiş olduğuna bağlanması kanımızca yerinde bir yaklaşım olmayacaktır. Bu anlamda özel idari kolluğu, özel kanunlarla kanun koyucunun korumak istediği kamu düzenini korumakla görevli olan kolluk şeklinde nitelendirmek daha doğru olacaktır. Bu nedenle aynı fikirde olduğumuz görüşe göre kamu düzeninin yeni unsurları kamu düzeninin klasik unsurlarının genişlemesi şeklinde ele alınmalıdır⁶⁹.

7269 sayılı Kanunun idarenin kolluk faaliyetine ilişkin hükümleri incelendiğinde kanunun, genel idari kolluk faaliyetlerini aşacak nitelikte hükümler getirdiği görülmektedir⁷⁰. Genel idari kolluktan başka özel idari kolluğa neden gereksinim duyulduğu konusunda, bazı özel tehlikelerin daha özel koruma gerektireceği, bu sebeple de idarenin bu tehlikelere karşı daha güçlü kılınması gerekliliği savunulmaktadır⁷¹. Bu anlamda 7269 sayılı Kanunun, genel idari kolluk ile çözümlenemeyeceğini düşündüğü diğer bir ifadeyle genel idari kolluk personelini aşacak boyutta olduğunu düşündüğü afetlere yönelik faaliyetler bakımından özel idari kolluk faaliyetleri öngördüğünü söyleyebiliriz. O halde 7269 sayılı Kanunda düzenlenen kolluk faaliyetleri, özel idari kolluk faaliyeti niteliğindeki afet kolluğuna yönelik faaliyetlerdir⁷².

IV. HEYELAN RİSKİ NEDENİYLE 7269 SAYILI KANUN UYARINCA İDARENİN KOLLUK FAALİYETLERİ VE DANIŞTAY KARARLARI UYARINCA İDARENİN HİZMET KUSURU

İdarenin mali sorumluluğu, kusur esasına dayanmaktadır⁷³. İdarenin doğal afetler nedeniyle sorumluluğunun esasını da hizmet kusuru oluşturmaktadır⁷⁴. Doğal afetleri önleme veya meydana geleceğini önceden haber alma imkânı oldukça kısıtlıdır; bu nedenle afet zararlarının azaltılmasında afet öncesi önlemler ve koruyucu uygulamalar önem teşkil etmektedir⁷⁵. Doğal afet öncesinde gerekli önlemlerin alınarak afetin en az zararlarla atlatılması, afet sırasında ve sonrasında idarenin yardım, kurtarma ve barındırma faaliyetlerini daha başarılı ve kolay bir şekilde yürütebilmesi bakımından da ayrıca önemlidir⁷⁶.

Genel kural idarenin sorumluluğunun hizmet kusuru esasına dayanması olduğundan, doğal afet nedeniyle idarenin sorumluluğunun tespit edilebilmesi için idarenin öncelikle doğal afet öncesinde yükümlülüklerini yerine getirip getirmediğinin, kendisinden beklenen gerekli dikkat ve özeni göstermediğinin saptanması gerekecektir.

Danıştayın heyelan nedeniyle idarenin sorumluluğu hakkındaki kararları incelendiğinde de söz konusu kararlarında, heyelanın mücbir sebep teşkil edip etmeyeceği boyutuna girmeden, heyelan riski altında bulunan taşınmazın, esasında afete maruz bölge sınırları içinde veya dışında kalması çerçevesinde haklı olarak hizmet kusuru temeline dayandığı görülmektedir⁷⁷.

İdarenin doğal afetler nedeniyle sorumluluğunun hukuki esasını hizmet kusuru oluşturmakla beraber bilindiği üzere hukukumuzda idarenin kusursuz sorumluluğunun⁷⁸ kabul edildiği bazı durumlar da bulunmaktadır. Diğer bir ifadeyle idarenin sorumluluğu, sadece kusura dayanmamaktadır; daha geniş bir

⁶⁵ GÖZLER, Kemal: İdare Hukuku, Cilt II, 3. Baskı, Ekin Basın Yayın Dağıtım, Bursa 2019, s.500.

⁶⁶ AKYILMAZ/SEZGİNER/KAYA, İdare Hukuku, s.631.

⁶⁷ Bu yöndeki görüş için bkz. ÖZAY, s.734.

⁶⁸ OKAY TEKİNSOY, Özge: İdare Hukukunda Kamu Düzeni Kavramı, 1. Baskı, XII Levha Yayıncılık, İstanbul 2011, s.167.

⁶⁹ OKAY TEKİNSOY, s.167. “Genel ahlak”, “kamusal estetik” ve “insan onuru” gibi kamu düzeninin yeni unsurlarını, kamu düzeninin klasik unsurlarından ayrı biçimde “Modern Anlayış” olarak ifade eden görüş hakkında bkz. GÖZLER, s.478-482.

⁷⁰ Kanunun 2. maddesinde, tabii afete uğramış veya uğrayabilir bölgelerin afete maruz bölge olarak kararlaştırılacağı düzenlenmiştir. Örneğin 13/a maddesinde, söz konusu bölgelerde yapılacak işler bakımından “Süresinde itiraz olunmayan, yahut itiraz olunup da idare kurullarınca yıkılması onaylanan binaları mal sahibi yıkmadığı takdirde bu binalara el konularak yıkma parası yuktından elde edilecek malmeme bedelinden ödenmek üzere, mahallin en büyük mülkiye amirinin emri ile yıktırılır.” denmektedir.

⁷¹ AKGÜL, Aydın: Genel İdari Kolluk Faaliyetleri ve Yargısal Denetimi, Adalet Yayınevi, Ankara 2016, s.79.

⁷² KOZANOĞLU, s.92.

⁷³ ULUSOY, Ali Dursun: Yeni Türk İdare Hukuku, Yetkin Yayınları, Ankara 2019, s.561.

⁷⁴ KOZANOĞLU, s.174.

⁷⁵ GERAY, Cevat: “Yıkım (Afet) Olaylarında Kurtarma, İlk Yardım, Konutlandırma ve Yerleştirme Önlemleri”, Amme İdaresi Dergisi, 10(4), 1977, s.82.

⁷⁶ GERAY, s.82.

⁷⁷ KOZANOĞLU, s.273.

⁷⁸ İdarenin kusursuz sorumluluğu, aslında tek başına ayrı bir çalışmanın konusunu teşkil edebilecek boyutta olmakla birlikte bu noktada sınırlı biçimde değinilmektedir.

alana yayılmıştır⁷⁹. Türk İdare Hukukunda idarenin kusursuz sorumluluğunun dayandığı ilkeler açısından kavram ve içerik bakımından bir birliktelik bulunmamasına rağmen idarenin kusursuz sorumluluğu esasında, risk ilkesi, kamu külfetleri karşısında eşitlik ilkesi ve sosyal risk ilkesi gereğince sorumluluk şeklinde özetlenebilir. Bu noktada, doğal afetler nedeniyle idarenin kusursuz sorumluluğu bakımından tartışma konusu olan asıl ilkenin sosyal risk ilkesi olduğunu belirtmek gerekecektir⁸⁰.

Bu ilke diğer sorumluluk türlerinden farklı olarak davranış ile zarar arasında illiyet bağı aranmadan sorumluluğa yol açmaktadır; hâlbuki illiyet bağının sorumluluk hukukunun temeli olduğu dikkate alınmalıdır⁸¹. Hatta bu durum, illiyet bağı yoksa hukuki sorumluluk da bulunmamaktadır şeklinde belirtilmektedir⁸². İdarenin sorumluluğunun tespitinde doğrudan davranış ile zarar arasında değil; kamu hizmeti ile zarar arasında bağ bulunmalıdır⁸³. Bu nedenle doğal afetlerle bağlantılı zararlar, illiyet bağının geniş yorumlanması suretiyle idarenin kusurlu sorumluluğu ile zaten ilişkilendirilebileceğinden, bu hususta idarenin faaliyetlerini gelişen teknolojinin gerektirdiği belirli bir standartta ve idareden beklenen tedbirleri almak suretiyle yürütmesi gerektiğine dikkat çekmek gerekecektir⁸⁴. Toplum tehdit eden söz konusu sosyal risk faktörlerine karşı idarenin zaten önceden gerekli tedbirleri alması ve bu tür tehlikelere karşı bir adım önde olması gerekmektedir⁸⁵.

Heyelan riski nedeniyle idarenin sorumluluğunun anlaşılabilmesi adına konunun, 7269 sayılı Kanun uyarınca öngörülen afete maruz bölge kavramından hareketle idarenin kolluk faaliyetleri bakımından ele alınması gerekecektir. 7269 sayılı Kanunla öngörülen idarenin doğal afete ilişkin kolluk faaliyetlerine yakından bakıldığında söz konusu faaliyetlerin zaman bakımından bir kısmının doğal afet öncesine bir kısmının ise doğal afet sonrasında ilişkin olduğu görülmektedir. Bununla birlikte bu çalışmada söz konusu faaliyetler bakımından böyle bir ayrıma gidilmeksizin, konu heyelan riski nedeniyle 7269 sayılı Kanun uyarınca öngörülen kolluk faaliyetleri çerçevesinde incelenecektir.

A. İdarenin Heyelan Riski Nedeniyle Afete Maruz Bölge Kararı Bakımından Sorumluluğu

7269 sayılı Kanun, esasında doğal afetler nedeniyle umumi hayata etkili olacak ölçüde zarar gören veya zarar görme ihtimalinin olduğu yerlerde alınacak tedbirler ile bu yerlere yapılacak yardımlar hakkında usul ve esasları düzenlemektedir. Kanunun uygulama alanı 1/1. maddesinde düzenlenmiştir. 7269 sayılı Kanun,

“Deprem, yangın, su baskını, yer kayması, kaya düşmesi, çığ, tasman ve benzeri afetlerde; yapıları ve kamu tesisleri genel hayata etkili olacak derecede zarar gören veya görmesi muhtemel olan yerlerde alınacak tedbirlerle yapılacak yardımlar hakkında”

uygulanır. Kanunun 2. maddesine göre belirlenen tedbirlerin alınabilmesi ve yardımların yapılabilmesi amacıyla afete uğramış veya uğrayabilir bölgeler, Cumhurbaşkanınca afete maruz bölge olarak kararlaştırılır ve ilgili valiliklerce ilan edilir. Buna göre su baskınına uğramış veya uğrama ihtimali olan bölgeler, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının teklif etmesi üzerine Devlet Su İşlerinin bağlı olduğu Tarım ve Orman Bakanlığınca; deprem, heyelan, çığ, kaya düşmesi vb. afetlerin yaşandığı veya yaşanması ihtimali bulunan bölgeler ise, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı tarafından tespit edilmek aynı zamanda ilgili imar planında gösterilmek (imar planı olmayan köy ve kasabalarda tespit edildikçe kroki veya haritalarda belirtilmek) üzere afete maruz bölge şeklinde Cumhurbaşkanı tarafından karara bağlanır. Belirlenen afete maruz bölge, ilgili valiliklerce mahallinde ilan edilir. (m.2/1).

Heyelan riski nedeniyle afete maruz bölge kararı uygulaması, afet sonrasında heyelana uğramış bölge hakkında verileceği gibi afet öncesinde heyelana uğrama ihtimali olan bölge hakkında da verilebilecektir. Bu anlamda heyelan riski nedeniyle alınan afete maruz bölge kararı, kamu düzeninin klasik unsurlarından olan genel güvenlikle yakın ilişki içerisindedir. Bu anlamda afete maruz bölge kararı, tehlikeli bölge ve tehlikeli yapılara karşı can ve mal güvenliğini sağlamaya yönelik önleyici bir tedbir olarak karşımıza çıkmaktadır. O halde heyelan riskinin yol açabileceği zararlara karşı alındığından heyelan riski nedeniyle alınan afete maruz bölge kararı ve bu karara istinaden alınan önlemler, idarenin kolluk yetkilerini kullanarak yürüttüğü kolluk faaliyetleridir.

Buna göre bir bölgenin afete maruz bölge olarak ilan edilebilmesi için afet nedeniyle bir zarar görmüş olması veya zarar görme ihtimalinin bulunması gerekmektedir⁸⁶. İdare, kamu düzeninin korunması ve bozulan kamu düzeninin yeniden tesis edilmesi amacıyla idari işlem ve eylem niteliğinde pek çok idari faaliyette bulunur. İdarenin kamu düzenini sağlamak amacıyla kolluk alanında yaptığı idari işlemler maddi bakımdan, genel düzenleyici işlem, birel işlem veya genel karar şeklinde olabilir⁸⁷. Bu anlamda afete maruz bölge kararı,

⁷⁹ YAŞAR, Hasan Nuri: İdare Hukuku, 3. Baskı, Der Yayınları, İstanbul 2016, s.544-545.

⁸⁰ İdarenin sorumluluğu noktasında aslında daha çok terör olaylarından doğan zararlarla ilişkilendirilen sosyal risk ilkesinin, içerik olarak gelişmeye açık olduğu gerekçesiyle, günümüzde doğal afetler nedeniyle de gündeme gelebileceğine dair görüşler bulunmaktadır. Bu yöndeki görüşler için bkz. YAŞAR, Hasan Nuri: “İdarenin Sorumluluğu Üzerine Düşünceler”, İÜHFMD, 66(1), 2008, s.218; ÇITAK, Halim Alperen: İdarenin Kusursuz Sorumluluğu Bağlamında Sosyal Risk İlkesi, Adalet Yayınevi, Ankara 2014, s.151-152.

⁸¹ YILDIZ, Hayrettin: “İdarenin Sosyal Risk Sorumluluğunda İlliyet Bağı Meselesi”, TBB Dergisi, (116), 2016, s.135.

⁸² ÇAGLAYAN, Ramazan: Tarihsel, Teorik ve Pratik Yönleriyle İdarenin Kusursuz Sorumluluğu, 1. Baskı, Asil Yayınevi, Ankara 2007, s.330.

⁸³ YILDIZ, s.149.

⁸⁴ ÇITAK, s.88.

⁸⁵ AKYILMAZ, Bahtiyar: “Sosyal Risk İlkesi ve Uygulama Alanı”, GÜHFMD, 9(1-2), 2005, s.189.

⁸⁶ GÜRSEL, Esin: Kentsel Dönüşüm 6306 sayılı Kanun Kapsamında Afet Riski Altındaki Alanlarda Riskli Yapı ve Hukuki Rejimi, Adalet Yayınevi, Ankara 2018, s.30.

⁸⁷ AKYILMAZ/SEZGİNER/KAYA, İdare Hukuku, s.634.

alındığı anda o bölgede bulunan sayıları belirli veya belirlenebilir daha fazla kişi ya da nesneyi etkileyebilecek nitelikte bir karar olduğundan ‘genel’e etkili bir kararken; belirli bir hukuki duruma yönelik geçici nitelikte bir karar olup genel düzenleyici işlemin ‘soyut’ ve ‘sürekli’ olma niteliklerini haiz olmadığından maddi açıdan ‘genel karar’olarak kabul edilmelidir⁸⁸. O halde 7269 sayılı Kanun uyarınca afete maruz bölge kararı, faaliyetin konusu bakımından idarenin kolluk alanında yaptığı, maddi bakımdan ise ‘genel karar’ şeklindeki bir idari işlemdir.

7269 sayılı Kanun ile öngörülen tedbirlerin alınması ve yardımların yapılabilmesi için afete uğramış veya uğrayabilir bölgelerin, kanunun 2. maddesi uyarınca afete maruz bölge olarak kararlaştırılması ve ilan olunması gerekmektedir. Ancak afete maruz bölge kararının hangi hallerde verilebileceğine ilişkin bu maddede bir hüküm bulunmamaktadır. Bu konuda kanunun uygulama alanını düzenleyen birinci maddesine bakmak gerekecektir. Buna göre afete maruz bölge kararı, deprem, heyelan, yangın, sel, çığ, kaya düşmesi gibi doğal afetlerde; binaları ve kamu tesisleri umumi yaşama etkili⁸⁹ olacak şekilde hasara uğrayan veya uğraması muhtemel olan bölgeler hakkında alınacaktır⁹⁰.

7269 sayılı Kanun uyarınca afete maruz bölge kararının, afet öncesinde afete uğrama ihtimali olan bölge (heyelanın meydana gelme ihtimali olan bölge) hakkında verilmesi gerekebileceği gibi afet sonrasında afete uğramış bölge (heyelanın meydana geldiği bölge) hakkında da verilmesi gerekebilecektir. O halde heyelanın meydana geldiği veya meydana gelme ihtimali olan bölgeler, taşıdıkları risk sebebiyle imar planına işlenerek afete maruz bölge olarak kararlaştırılmalıdır. İdare, o bölgede imar mevzuatından doğan imar planlama ve ruhsat verme gibi faaliyetlerini de bu gerekliliğe uygun olarak yürütmelidir. Aksi halde illiyet bağı kurulan durumlarda, idarenin yürüttüğü faaliyetleri gereği gibi yerine getirmemesinden kaynaklanan kusur sorumluluğu ortaya çıkabilecektir. Bu durumda idarenin, bilimsel verilere dayanarak bölgede heyelan riski olup olmadığını analiz edip risk olması durumunda ise bölgeyi yapılaşmaya açmayarak 7269 sayılı Kanun uyarınca afete maruz bölge uygulamasına gitmesi ve devamında öngörülen pek çok tedbiri alması gerekirken aksi yöndeki davranışları nedeniyle ortaya çıkan zararlardan hizmet kusuru bakımından sorumlu tutulacağına dikkat çekilmelidir.

Yukarıda da değinildiği gibi Danıştayın heyelan nedeniyle idarenin sorumluluğu hakkındaki kararları incelendiğinde söz konusu kararlarında, afete maruz bölge kararı esasına dayandığı görülmektedir. Danıştay yayımlanmamış bir kararında, taşınmazın heyelan nedeniyle tahliye edilmesi sonucu uğranılan zararın tazmini istemiyle açılan bir davada,

“...taşınmazının bulunduğu bölgenin sondaj şartlı alanlarda kalıp kalmadığı, kalıyorsa buna uygun şekilde imar planına işlenip işlenmediği ve dolayısıyla bu gerekliliğe uygun şekilde yapı ruhsatı düzenlenip düzenlenmediği, davacı taşınmazının heyelana maruz kalan ya da kalacak alanda bulunup bulunmadığı, yapının kullanılmasında fen ve sağlık yönünden sakınca olup olmadığı konularında duraksama bulunmaktadır...”

diyerek değinilen konular netleştirilmeden heyelan nedeniyle idarenin sorumluluğu hakkında hüküm kurulamayacağına dikkat çekmiştir⁹¹.

Danıştayın, bölgedeki umumi hayata müessir nitelikte heyelan riski sebebiyle afete maruz bölge olduğu ilan edilen yerlerde bulunan taşınmazlar bakımından, bölgenin bilimsel, jeolojik veriler göz önünde tutulmadan planlamaya konu edilerek yapılaşmaya açılması sonucu taşınmaz edinenlerin, bölgenin daha sonradan afet bölgesi olarak ilan edilmek suretiyle yapı ve ikamet bakımından yasaklanması nedeniyle ortaya çıkan zararların tazmin edilmesi gerektiğine hükmettiği çok sayıda kararı bulunmaktadır. Diğer bir ifadeyle Danıştay bu anlamda, umumi hayata müessir nitelikte heyelan riski sebebiyle afete maruz bölge ilan edilen alanda bulunan, bu sebeple ilgili mevzuat uyarınca hakkında yıkım ve/veya tahliye kararı verilen taşınmazlara ilişkin uğranılan zararın tazmini için açılan davalarda, idarenin sorumluluğuna gidilebilmesi için taşınmazın afete maruz bölge olarak ilan edilen alanda kalmasını yeterli görmektedir. Bu anlamda idarenin sorumluluğuna gidilebilmesini, söz konusu taşınmaz hakkında tahliye ve/veya yıkım işlemlerine başlanmış olması şartına bağlamamaktadır. Danıştay bu yöndeki bir kararında,

“...insanların can ve mal güvenliğinin tehlikeye düşmesi nedeniyle bu bölgeler için Afete Maruz Bölge Kararı alınması, bu alanlarda kalan konutların güvenli bir bölgeye nakledilmesi gerektiğinin belirtilmesi, taşınmazın davalı idarelerce tahliye edilmemesine ve yıkılmamasına karşın, ruhsatlı yapının Afete Maruz Bölge ilan edilen alanda kalması ve yapının kullanılabilmesi için zorunlu olan fen ve sağlık kurallarına uygunluğunu yitirmesi nedeniyle davacı açısından gerçek bir zararın doğmadığından söz edilmesine olanak bulunmadığından...”

diyerek kararı bozmuştur⁹².

⁸⁸ AKYILMAZ/SEZGİNER/KAYA, İdare Hukuku, s.393-395; YILDIRIM, Ramazan/ÇINARLI, Serkan: Türk İdare Hukuku Dersleri, Cilt II, 5. Baskı, Adalet Yayınevi, Ankara 2022, s.98-99.

⁸⁹ Meydana gelmiş ya da gelmesi muhtemel olan bir afetin o yerin genel hayatına etkili olup olmadığına ise 7269 sayılı Kanuna dayanılarak çıkarılan “Afetlerin Genel Hayata Etkililiğine İlişkin Temel Kurallar Hakkında Yönetmelik” (RG: 21.09.1968, 13007) uyarınca Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı (İmar ve İskan Bakanlığı ifadesi, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı olarak aktarılmıştır.) karar verecektir. (m.6). Yönetmelikte, hangi olayların genel hayatı etkiler nitelikte olduğunu tespit etmeye yarayan birtakım ölçütler belirlenmiştir. GERAY, s.65. Yönetmeliğin 2., 3., 4., ve 5. maddelerinde, meydana gelmiş veya gelmesi muhtemel afetlerin, o yerin genel hayatına etkili olup olmadığını tespit edebilmek amacıyla dikkate alınması gereken hususlar öngörülmüştür.

⁹⁰ GÜRSEL, s.31.

⁹¹ Danıştay 6.D. 28.09.2009, E.2009/2354, K.2009/8732.

⁹² Danıştay 6.D. 10.09.2013, E.2013/549, K.2013/4734, DD, (134), 2013, s.276-284. Danıştayın benzer yönde yayımlanmamış kararları da bulunmaktadır. Danıştay 6.D. 04.12.2013, E.2013/550, K.2013/7859; Danıştay 6.D. 26.02.2013, E.2012/3168, K.2013/1153.

Danıştayın heyelan riski bulunan alanın sonradan afete maruz bölge ilan edilmesi suretiyle bölgede yapılaşmaya ve ikamete müsaade edilmemesi sonucu ortaya çıkan arsa değer kaybından dolayı da esasında idarenin hizmet kusuru ilkesi kapsamında sorumlu olması gerektiği yönünde kararları bulunmaktadır. Diğer bir ifadeyle Danıştay bu durumda arsa değer kaybı nedeniyle idarenin sorumluluğuna gidilebilmesi için arsanın afete maruz bölge ilan edilen yerde alanda kalmasını yeterli görerek arsa değer kaybını da hizmet kusuru ilkesi uyarınca tazmin edilecek gerçek zarar kapsamında değerlendirmektedir.

Danıştay bu yöndeki yayımlanmamış başka kararında, bölgedeki umumi hayatı etkileyecek derecede heyelanın olduğuna yönelik bilimsel çalışmalarda değinilen ve idarelerin de bilgisi dâhilinde olan jeolojik tespitler göz önünde tutulmadan bölgenin planlama faaliyetlerine konu edilerek arsa üretilmesine ve bu yolla üzerinde yapı tesis edilmesine olanak sağlandığına dikkat çekmektedir. Danıştay, bu şartlar dâhilinde taşınmaza sahip olanların, bölgenin sonradan afet bölgesi olarak ilan edilmesi ve yapı ve ikamete kapatılması nedeniyle arsanın değerinde ortaya çıkan azalmanın hizmet kusuru olan idarelerce tazmini gerektiğini ifade ederek afetin meydana gelmesinden sonra yapılaşmaya uygun olmayan bölgede yer alan arsada ortaya çıkan değer kaybından idarenin kusur sorumluluğu uyarınca sorumlu olduğuna hükmetmiştir⁹³.

Danıştay bu kararında, idarenin bu bölgeyi herhangi bir zamanda ve koşulda, hiçbir biçimde imara açmaması ve bu bölge üzerinde yapılaşmaya izin vermemesi gerektiği halde, söz konusu dikkat ve özeni göstermediğinden hareketle arsa değer kaybından hizmet kusuru ilkesi gereğince sorumlu olması gerektiğine dayanmaktadır. Anlaşılabileceği üzere Danıştay, arsa değer kaybı nedeniyle idarenin hizmet kusuru nedeniyle sorumluluğuna gidilebilmesi bakımından da taşınmaza ilişkin tahliye veya yıkım kararı verilmesine rağmen idare tarafından tahliye edilmemiş veya yıkılmamış olduğu halde, söz konusu taşınmazın bulunduğu bölgenin sonradan heyelan riski sebebiyle afete maruz bölge ilan edilen alan içerisinde kalmasını yeterli görmektedir. Buna göre heyelan riski nedeniyle can ve mal güvenliğinin sağlanması amacıyla afete maruz bölge ilan edilen yerlerde bulunan taşınmazlar bakımından, idare tarafından henüz tahliye edilmemiş ve/veya yıkılmamış olsa da afete maruz bölge olarak ilan edilen yerde kalması nedeniyle zararın gerçekleşmiş olduğundan bahisle idarenin sorumluluğu gündeme gelebilecektir.

B. İdarenin Tehlikeli Yapılara İlişkin Yıkım, Tahliye vs. Yetkileri Bakımından Sorumluluğu

7269 sayılı Kanunun 2. maddesine göre, doğal afetler nedeniyle hasar görmüş veya hasar görme ihtimalinin olduğu bölgelerin, can ve mal güvenliğinin sağlanması amacıyla afete maruz bölge olarak kararlaştırılıp ilan edileceğine yukarıda değinilmiştir. Kanun ayrıca afete maruz bölge ilan edilen yerde bulunan, bu nedenle de can ve mal güvenliği bakımından risk taşıyan yapıların, sahipleri tarafından verilen süreler içinde tamir edilmesi veya tamiri mümkün olmaması halinde ise yıkılması; aksi halde idare tarafından yıktırılması, tahliyesi gibi hususlarla ilgili olarak çok ayrıntılı düzenlemelere yer vermiş, bunlara ilişkin usul ve esasları belirlemiştir. Önceden de belirtilmiş olduğu gibi Kanunda öngörülen gerek afete maruz bölge kararı gerek sonrasında afete maruz bölge ilan edilen yerde bulunan can ve mal güvenliği bakımından risk taşıyan yapılara ilişkin söz konusu yetkiler, idarenin asli ve sürekli nitelik arz eden faaliyetlerinden kolluk faaliyetleri arasında yer almaktadır.

Kanunun 3. maddesine göre afete maruz bölge olarak belirlenen afet bölgelerinde, inşa edilecek, değiştirilecek veya genişletilecek veya tadilatla uğrayacak resmi veya özel yapılar hakkındaki hususlar, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığınca hazırlanacak bir yönetmelikle belirlenecektir. Değinilen hususlar ise “Afet Bölgelerinde Yapılacak Yapılar Hakkında Yönetmelik”⁹⁴le tespit edilmiştir. Kanunun 3/3. maddesi uyarınca söz konusu yönetmelikle tespit edilen hususlara aykırı olarak tesis edilen yapıların sahiplerine, en fazla üç ay içerisinde yapılarıdaki hata veya tehlikeli durumun giderilmesi gerektiği tebliğ edilir⁹⁵. Verilen süre içerisinde sahipleri tarafından düzeltilmeyen bina veya bina kısımları belediye ile mücavir alan sınırları içerisinde belediye encümenleri tarafından; öteki alanlarda ise il veya ilçe idare kurullarınca yıktırılır. Yıkım masrafları, yetmesi halinde yıkımdan elde edilen malzemeden karşılanır. Yetmemesi durumunda afetler fonundan karşılanır, gerekli kontrol ve denetimleri yapmak konusunda Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı yetkilidir. (m.3/4, 5)⁹⁶. O halde söz konusu yıkım faaliyeti, ancak hukuki dayanağı olan 7269 sayılı Kanunda öngörülen şartların gerçekleşmesi durumunda başvurulacak bir tedbirdir⁹⁷.

Kanunda yukarıda değinilen düzenlemelerden başka kolluk faaliyetleri de öngörülmüştür. (m.13, 14, 15). Kanunun 13/a maddesi uyarınca afet sonrasında ilgili Bakanlık tarafından kurulacak fen kurullarınca, afetin yaşandığı bölgedeki arazi ile bütün binalar değerlendirilerek hasar tespit raporu hazırlanır. Söz konusu rapor gereğince bölgenin arazi yapısının tehlike arz etmesi ve binanın hasar nedeniyle yıktırılması ve boşaltılması gerekmesi halinde söz konusu il veya ilçenin en büyük mülki idare amirine bir rapor sunulur. İlgili makamlar tarafından söz konusu binalar hemen tahliye ettirilir. Yıkılması gerekenler hakkında en fazla üç gün süre verilerek tehlikenin giderilmesi gerektiği binanın sahiplerine bildirilir. Bildiriye karşı bina sahibi

⁹³ Danıştay 6.D, 01.10.2013, E.2013/6263, K.2013/5442. Danıştayın benzer yönde yayımlanmamış başka kararları da bulunmaktadır. Danıştay 6.D, 11.02.2016, E.2013/8187, K.2016/550; Danıştay 6.D, 11.02.2016, E.2013/8428, K.2016/553. Danıştayın aksi yöndeki yayımlanmamış kararı için bkz. Danıştay 6.D, 27.11.2012, E.2012/488, K.2012/677.

⁹⁴ RG: 14.07.2007, 26582.

⁹⁵ Bu yönetmelikle tespit edilen hususları yürütmekle görevli idareler, belediye ve mücavir alan sınırları içerisinde ilgili belediyeler; bunun haricinde kalan alanlarda vali ve kaymakamlardır. (7269 sayılı Kanun m.3/2).

⁹⁶ Kanunda, “Afet bölgelerinde yapılacak teknik işler” kapsamında da yukarıda değinilen düzenlemelere paralel pek çok kolluk yöntemi öngörülmüştür. (m.13, 14, 15).

⁹⁷ YASİN, Melikşah: İmar Hukukunda İdarenin Yıkma Yetkisinin Kullanımının Usul ve Esasları, 1. Baskı, XII Levha Yayıncılık, İstanbul 2009, s.20.

veya vekilinin, yetkili idare kurullarına üç gün içinde itiraz etmesi mümkündür. İdare kurulları itiraz hakkında en fazla üç gün içerisinde karar verir. Süresinde itiraz edilmemesi veya itiraz üzerine idare kurulları tarafından yıkılması onaylanan binalar mal sahibince yıkılmazsa bu binalar el koyulmak suretiyle mahallin en büyük mülki idare amirinin emri gereğince yıktırılır. Yıkım masrafları yıkımdan elde edilen malzemenin bedelinden karşılanır. Anlaşılacağı üzere değinilen idarelere, afet bölgelerindeki binaları denetleme yetkisi ve görevi verilmiştir.

Kanunun 13/b maddesi uyarınca afet bölgelerindeki hasar görmüş, bununla birlikte tamir yapılmak suretiyle güvenli hale getirilebilecek binaların ise bir yıl içinde tamir ettirilmesi mümkündür. Ancak fen kurullarının öngöreceği şartlara uygun olarak tamir edilmeye kadar bu binaların içerisine girilmesine, binalarda ikamet edilmesine müsaade edilmez. Hasar görmüş bu binalar bir yıl içerisinde onarılmazsa ve itiraz olmazsa yıktırılır.

Kanunun 13/ç maddesine göre ise yer kayması, kaya düşmesi gibi afetlerde, can ve mal güvenliğine ilişkin tehlikenin devam etmesi veya güvenliği tehdit eden tehlikenin tekrarlama ihtimalinin bulunması halinde tehlikeye karşı kesin önlem alınıncaya kadar boşaltılan binalarda oturulmasına ya da söz konusu binaların hasar görmesi durumunda tamir edilmesine izin verilmez. Tedbir alınmasının mümkün olmaması halinde ise afet bölgesi içindeki binalar yıktırılır. Ancak ilgili Bakanlıkça afet bölgesindeki arazide afete karşı gerekli önlemlerin alınması, güvenliği tehdit eden tehlikeli binaların yıktırılması ve topluluğun kaldırılarak başka bir alana taşınmasına nazaran mali açıdan daha avantajlı görülürse, bu önlemlerin alınması için gereken ödenek fonndan karşılanır.

Kanunun 14/1. maddesinde, “İkinci madde gereğince tespit ve ilan olunan afet bölgelerine dâhil şehir, kasaba ve köylerde bina ve mesken yapımı, fen kurullarınca tehlikeli görülen ve sınırları krokilerle tespit olunan yerler”in ilgili Bakanlıkça “yapı ve ikamet için yasaklanmış afet bölgeleri” sayılacağı ve bu durumun ilan edileceği düzenlenmiştir. Yasaklanmış afet bölgesi hükmünü uygulamakla görevli idareler, belediyesi bulunan yerlerde belediyeler, bulunmayan yerlerde ise ihtiyar meclisleridir. (m.14/2). Kanunun 14/3. maddesi uyarınca yasaklanmış afet bölgesi hükmüne aykırı hareket edilmesi durumunda söz konusu binalar vali ve kaymakamların emri ile yıktırılır, yıkım masrafları yetmesi halinde yıkımdan elde edilen malzemenin; yetmemesi durumunda afetler fonundan karşılanır.

Yukarıda değinildiği üzere umumi hayata müessir heyelan riski sebebiyle afete maruz bölge olarak belirlenen alanda bulunan taşınmazla ilişkin alınan tahliye ya da yıkım kararlarının idare tarafından henüz yerine getirilmemesi durumunda dahi Danıştayın ruhsatlı binanın afete maruz bölge olarak ilan edilen yerde kalması nedeniyle idarenin sorumlu olduğuna hükmettiği kararları düşünüldüğünde söz konusu taşınmaz hakkında değinilen kararların uygulanması halinde idarenin evleviyetle sorumlu olması gerekecektir. Bu noktada 99. dipnotta da belirtildiği üzere mevzuatla hem belediye hem de merkezi idarenin taşra teşkilatı görevlendirilmiştir. O halde bu noktadaki çalışmalarda, doğal afet risklerine karşı kamu hizmetlerinin sunulması bakımından gerek merkezden yönetimin gerek yerinden yönetimin yükümlülükleri öngörüldüğünden hem merkezden yönetimin hem de yerinden yönetimin sorumluluğu söz konusu olacaktır.

Danıştayın bu yönde, bölgedeki umumi hayata müessir nitelikte heyelan sebebiyle afete maruz bölge olarak tespit edilip ilan edilen yerde bulunan taşınmazlara ilişkin olarak söz konusu taşınmazın, can ve mal güvenliğini korumak amacıyla tahliye edilip yıkılması sonucu oluşan zararların tazmini istemiyle açılan davalarda hizmet kusuru esasına dayanarak idarenin sorumluluğuna hükmettiği kararları bulunmaktadır. Danıştay bu yöndeki yayımlanmamış bir kararında, idarenin bu bölgeyi herhangi bir zamanda ve koşulda, hiçbir biçimde imara açmaması ve bu bölge üzerinde yapılaşmaya izin vermemesi gerektiği halde, söz konusu dikkat ve özeni göstermeyerek imara açtığına hatta yoğun bir biçimde yapılaşmaya müsaade ettiğine dikkat çekmektedir. Buna rağmen daha fazla can ve mal kaybı yaşanmasını önlemek amacıyla bölgenin sonradan afete maruz bölge ilan edilerek var olan yapıların yıkılması gerektiği yönünde alınan kararın hali hazırda en doğru karar olduğunu ifade eden Danıştay, bölgedeki umumi hayatı etkileyecek derecede heyelanın olduğuna yönelik bilimsel çalışmalarda değinilen ve idarelerin de bilgisi dâhilinde olan jeolojik tespitler göz önünde tutulmadan bölgenin planlama faaliyetlerine konu edilerek arsa üretilmesine ve bu yolla üzerinde yapı tesis edilmesine olanak sağlandığına da işaret etmektedir. Danıştay,

“...bölgenin sonradan afet bölgesi ilan edilerek yapı ve ikamete yasaklanan bölgede heyelan sonucu oturulamaz hale gelen yapının can ve mal emniyetini korumak açısından tahliye edilerek yıkılması ile oluşan gerçek zararının, ...Belediyesinin yanısıra afet mevzuatı ile imar mevzuatı açısından görev üstlenen ...Bakanlığı... ile ...Büyükşehir Belediye Başkanlığının hizmet kusurları nedeniyle bu idarelerin oluşan zarardan müştereken ve müteselsilen sorumlu bulduklarından, davacının ...zararının (ruhsatlı yapı ve müştemilatları ile arsa değer kayıplarının) bu idarelerce tazmini gerekirken...”

diyerek taşınmazın tahliye edilerek yıkılması ile oluşan gerçek zarardan, davalı idarelerin hizmet kusurları nedeniyle sorumlu olacağına hükmetmiştir⁹⁸. Danıştayın umumi hayata müessir heyelan riski sebebiyle afete maruz bölge olarak belirlenerek yapı ve ikamete kapatılan alanda heyelan nedeniyle oturulamayacak durumda olan binanın, can ile mal güvenliğini sağlamak amacıyla boşaltılması ve yıktırılması sonucu ortaya çıkan zarardan zarar görenin de adeta heyelanın meydana gelmesine yardımcı olacak nitelikteki kusuru ile zararın ortaya çıkmasına katkı sağlaması durumunda dahi, zarar görenin müterafik kusurunun da dikkate alınarak idarenin hizmet kusuru nedeniyle sorumlu olacağına değindiği kararları bulunmaktadır. Zira zarar görenin kişi, bizzat zararın önlenmesine engel olmuş veya zararın ağırlaşmasına neden olmuşsa zarara

⁹⁸ Danıştay 6.D, 09.04.2014, E.2013/5207, K.2014/2848. Danıştayın benzer yönde yayımlanmamış kararı için bkz. Danıştay 6.D, 09.04.2014, E.2013/6266, K.2014/2849.

uğrayanın kusurunun durumuna göre idarenin sorumluluğu tamamen veya kısmen ortadan kalkar⁹⁹. Danıştay bu yöndeki yayımlanmamış bir kararında,

“...jeolojik verilere rağmen alanın planlamaya konu edilip arsa üretilerek üzerinde yapılaşmaların gerçekleştirilmesine imkân sağlandığı şartlar altında taşınmaz edinildiğinden, bölgenin sonradan afet bölgesi ilan edilerek yapı ve ikamete yasaklanan bölgede heyelan sonucu oturulamaz hale gelen yapının can ve mal emniyetini korumak açısından tahliye edilmesi ve yıkılması ile oluşan zarardan, hizmet kusurları nedeniyle ...Belediyesinin yanısıra afet mevzuatı ile imar mevzuatı açısından görev üstlenen ...Bakanlığı... ile ...Büyükşehir Belediye Başkanlığı müştereken ve müteselsilen sorumlu olmakla beraber, bilirkişi raporunda yapının imar durumuna göre oldukça ağırlaştırılarak bir anlamda heyelanın meydana gelmesinde yardımcı olunduğu yolundaki tespit ile zarar gören davacının zararın oluşmasındaki katkısının da (mütafak kusurları) dikkate alınması...”

gerektiğine hükmetmiştir¹⁰⁰.

Kanunun 15/5. maddesinde ise afetten etkilenmemiş tehlikeli olmayan güvenli bölgelerde gösterilen arsalar üzerinde, ilgililere ilk barınma tedbiri olan geçici baraka yapımına müsaade edilebileceği öngörülmüştür. Buna göre imar planının bulunduğu yerlerde, afetin yaşanmasından; imar planı bulunmayan veya değişikliğe uğrayan veya yerleri değiştirilecek olan kasaba ve şehirlerde, yeni yapılan planların onaylandığı tarihten itibaren, bu türden geçici inşaatın, bir yıl içinde sahiplerince yıkılması gerekmektedir. Sahiplerince yıkılmaması durumunda ise mahallin en büyük mülki idare amirinin emri uyarınca belediyelerce yıkım faaliyeti yürütülür, yıkım masrafları yıkıntı bedelinden ödenir. Gerekmesi durumunda bir yıllık süre ilgili Bakanlıkça uzatılabilir.

Bu başlık altında heyelan riski nedeniyle ele alınan Danıştay kararlarına bakıldığında, söz konusu kararların idarenin hizmet kusuru esasında şekillendiği görülmektedir. Bu nedenle bu başlıkta Danıştay kararlarının gerekçelerinden hareketle idarenin heyelan riskine ilişkin kolluk faaliyetleri ve hizmet kusuru teşkil eden haller tespit edilmeye çalışılmıştır. Kanımızca da idarenin gerekli denetim ve incelemeleri yaparak heyelan riski bulunan bölgede, 7269 sayılı Kanun uyarınca afete maruz bölge uygulamasına gidebileceği ve öngörülen bir dizi tedbiri alabileceği durumda, bölgeyi yapı ve ikamete açmasından dolayı hizmet kusuru ilkesi uyarınca sorumluluğu gündeme gelmelidir.

V. SONUÇ

Doğal afetler nedeniyle idarenin sorumluluğunun esasının tespit edilebilmesi, idarenin doğal afete ilişkin faaliyetlerinin konu bakımından ayrıca ele alınması ile mümkündür. Doğal afetler nedeniyle idarenin sorumluluğunun esas meselesi, konunun başlıca bilinen bütün doğal afetlere ilişkin olarak ve idarenin konu bakımından bütün faaliyetleri bakımından ele alınmasını gerektiren geniş bir konudur. Ancak çalışmanın konusu, konunun sınırlandırılması bakımından, doğal afet türlerinden sadece heyelanın idare hukuku bakımından önemine ilişkin olup idarenin bu konudaki faaliyetlerinden kolluk faaliyetleri ile sınırlanmıştır. Çalışmada heyelana ilişkin idarenin kolluk faaliyetleri, doğal afetler nedeniyle ancak umumi hayatı etkileyecek düzeyde hasar gören veya görme ihtimali bulunan bölgelerde alınacak tedbirler bakımından uygulama alanı bulacak olan 7269 sayılı Kanun uyarınca ele alınmıştır.

Söz konusu kanun, genel olarak afet yönetim faaliyetleri kapsamında idarenin doğal afete ilişkin kamu hizmeti, kolluk ve planlama faaliyetleri bakımından çeşitli hükümler içermektedir. 7269 sayılı Kanun uyarınca alınan afete maruz bölge kararı ve afete maruz bölge uygulaması bakımından öngörülen yıkım ve tahliye yetkileri, bu çalışmada idarenin kolluk faaliyeti ve idari kolluk şeklinde kabul edilmiştir.

Danıştayın heyelan nedeniyle idarenin sorumluluğuna ilişkin kararları incelendiğinde ise konunun genel olarak umumi hayata müessir heyelan riski nedeniyle alınan afete maruz bölge kararı uyarınca heyelan riski altında bulunan taşınmazın afete maruz bölge olarak ilan edilen alanda kalıp kalmaması uyarınca ele alındığı görülmektedir. Danıştayın söz konusu kararları, afete maruz bölge olarak ilan edilen ve bu sebeple ilgili mevzuat uyarınca söz konusu taşınmaz hakkında yıkım, tahliye kararı verilmesinden dolayı ortaya çıkan zararlardan, bilimsel jeolojik veriler dikkate alınmadan imara ve yapılaşmaya konu edilen alanın sonradan can ve mal güvenliğini tehdit ettiğinden bahisle, haklı olarak, idarenin hizmet kusuru ilkesi gereğince sorumlu olacağı yönündedir.

O halde idarenin doğal afet öncesindeki tedbir mahiyetindeki afet zararlarının önlenmesi ve/veya azaltılmasına yönelik faaliyetlerine ağırlık verilmesi gerekmektedir. Çalışmanın konusu özelinde ise idarenin, heyelana ilişkin kamu düzeninin korunmasına yönelik tedbir mahiyetindeki kolluk faaliyeti uygulamaları bakımından gelişen ve değişen teknolojiyi de göz önünde tutarak yükümlülüklerini yerine getirmesi ve bu konuda kendisinden beklenen düzeyde gerekli dikkat ve özeni göstermesi gerektiğini ifade etmek gerekecektir.

Bu noktada son olarak ayrı bir çalışmanın konusunu teşkil edeceğini düşündüğümüz bir hususun altını çizmek gerekecektir. İdarenin doğal afetler nedeniyle sorumluluğunun hukuki esasını hizmet kusuru oluşturmakla birlikte bilindiği üzere hukukumuzda bazı hallerde idarenin kusursuz sorumluluğu da kabul edilmektedir. Ancak bu kusursuz sorumluluk hallerinde dahi illiyet bağının varlığı dikkate alınmalıdır. Bu anlamda doğal afet zararlarının tazmininde sosyal risk ilkesinin kabulü yerine, idarenin doğal afetlere ilişkin faaliyetlerinin yürütülmesinde, idareden beklenen standartların gereğini yerine getirip getirmediği hususu dikkate alınarak, hizmet kusuru ilkesi bakımından sorumluluğunun tartışılması gerekmektedir.

⁹⁹ ATAY, İdare, s.787.

¹⁰⁰ Danıştay İDDK, 08.06.2016, E.2015/2670, K.2016/2421. Danıştayın benzer yönde yayımlanmamış başka kararları da bulunmaktadır. Danıştay 6.D, 27.11.2012, E.2012/494, K.2012/6785; Danıştay 6.D, 27.11.2012, E.2012/501, K.2012/6799.

KAYNAKÇA

- Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı: “Açıklamalı Afet Yönetimi Terimleri Sözlüğü”, <https://www.afad.gov.tr/aciklamali-afet-yonetimi-terimleri-sozluğu>, (Erişim: 06.12.2023).
- Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı: “Doğal Afetler”, <https://www.afad.gov.tr/afadem/dogal-afetler>, (Erişim: 06.12.2023).
- Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı: “Türkiye, Afet Farkındalığı ve Afetlere Hazırlık Araştırması Raporu”, 2014, https://www.afad.gov.tr/kurumlar/afad.gov.tr/3923/xfiles/turkiye-afet-farkindaligi-ve-afetlere-hazirlik-arastirmasi_-2014-edited.pdf, (Erişim: 06.12.2023), s.1-72.
- AKGÜL, Aydın: Genel İdari Kolluk Faaliyetleri ve Yargısal Denetimi, Adalet Yayınevi, Ankara 2016.
- AKYILMAZ, Bahtiyar: “Sosyal Risk İlkesi ve Uygulama Alanı”, GÜHFD, 9(1-2), 2005, s.185-211.
- AKYILMAZ, Bahtiyar/SEZGİNER, Murat/KAYA, Cemil: Türk İdare Hukuku, 17. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara 2023.
- AKYILMAZ, Bahtiyar/SEZGİNER, Murat/KAYA, Cemil: Türk İdari Yargılama Hukuku, 9. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara 2023.
- ARMAĞAN, Tuncay: İdarenin Sorumluluğu ve Tam Yargı Davaları, Seçkin Yayınevi, 1. Baskı, Ankara 1997.
- ATAY, Ender Ethem: İdare Hukuku, 5. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara 2016.
- ATAY, Ender Ethem: “İdarenin Sorumluluğu”, in Prof. Dr. Fikret Eren’e Armağan, Ankara 2006, s.1061-1098.
- AYDIN, Muhammed Ali: İdarenin Hizmet Kusurundan Doğan Sorumluluğu, Adalet Yayınevi, Ankara 2016.
- BALAMİR, Murat: “Afetlere İlişkin Planlama Etkinlikleri ve Sakınım Planlaması”, Kentsel Planlama Ansiklopedik Sözlük, 2. Baskı, Der. Melih Ersoy, Ninova Yayınları, İstanbul 2016, s.2-6.
- BUCAKTEPE, Adil: “Depremden Dolayı İdarenin Sorumluluğu”, DÜHFD, 17-18(26-27-28-29), 2012-2013, s.93-122.
- ÇAĞLAYAN, Ramazan: Tarihsel, Teorik ve Pratik Yönleriyle İdarenin Kusursuz Sorumluluğu, 1. Baskı, Asil Yayınevi, Ankara 2007.
- Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı Altyapı ve Kentsel Dönüşüm Hizmetleri Genel Müdürlüğü: “Riskli Alan İlanı ve Uygulama Klavuzu”, https://webdosya.csb.gov.tr/db/altyapi/icerikler/r-skl-_alan_ilan_ve_uygulama_klavuzu-20180222090434.pdf, (Erişim: 26.03.2023), s.1-50.
- ÇITAK, Halim Alperen: İdarenin Kusursuz Sorumluluğu Bağlamında Sosyal Risk İlkesi, Adalet Yayınevi, Ankara 2014.
- DESCHENAUX, Henri/TERCIER, Pierre: Sorumluluk Hukuku, Çev. Salim Özdemir, Kadioğlu Matbaası, Ankara 1983.
- DURAN, Lütfi: İdare Hukuku Ders Notları, Fakülteler Matbaası, İstanbul 1982.
- DURAN, Lütfi: Türkiye İdaresinin Sorumluluğu Sorumluluğun Temeli ve Sebepleri Sorumluluğa Yol Açan Olgular, Sevinç Matbaası, Ankara 1974.
- EREN, Fikret: Borçlar Hukuku Genel Hükümler, 23. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara 2018.
- Etimoloji: “Türkçe Etimoloji Sözlüğü”, <https://www.etimolojiturkce.com>, (Erişim: 06.12.2023).
- GERAY, Cevat: “Yıkım (Afet) Olaylarında Kurtarma, İlk Yardım, Konutlandırma ve Yerleştirme Önlemleri”, Amme İdaresi Dergisi, 10(4), 1977, s.65-84.
- GÖZLER, Kemal: İdare Hukuku, Cilt II, 3. Baskı, Ekin Basın Yayın Dağıtım, Bursa 2019.
- GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref/TAN, Turgut: İdare Hukuku, Cilt I, Genel Esaslar, 13. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara 2019.
- GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref/TAN, Turgut: İdare Hukuku, Cilt II, İdari Yargılama Hukuku, 9. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara 2017.
- GÜNDÜZ, İsmail: Dünyada ve Türkiye’de Afet Yönetimi, Erdem Yayınları, İstanbul 2009.
- GÜRSEL, Esin: Kentsel Dönüşüm 6306 sayılı Kanun Kapsamında Afet Riski Altındaki Alanlarda Riskli Yapı ve Hukuki Rejimi, Adalet Yayınevi, Ankara 2018.
- KADIOĞLU, Mikdat: Afet Yönetimi: Beklenmeyeni Beklemek, En Kötüsünü Yönetmek, 2. Baskı, Marmara Belediyeler Birliği Kültür Yayınları, İstanbul 2017.
- KADIOĞLU, Mikdat: “Modern, Bütünlük Afet Yönetiminin Temel İlkeleri”, in Kadioğlu, Mikdat/Özdamar, Emin (ed.), Afet Zararlarını Azaltmanın Temel İlkeleri, Japonya Uluslararası İşbirliği Ajansı (JICA) Türkiye Ofisi Yayınları, Ankara 2008, s.1-34.
- KAPLAN, Onur: İdare Hukuku Yönünden Afet Riski Altındaki Alanların Kentsel Dönüşüm Süreci, XII Levha Yayıncılık, İstanbul 2017.
- KARAHANOĞULLARI, Onur: Kamu Hizmeti (Kavram ve Hukuksal Rejim), 3. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara 2015.
- KOZANOĞLU, Gonca: Türk İdare Hukukunda Doğal Afetler Nedeniyle İdarenin Sorumluluğu, Adalet Yayınevi, Ankara 2020.
- MİLLİYET: “Zonguldak’ta ikinci büyük heyelan! İş makineleri göçük altında kaldı”, 09.12.2023, <https://www.milliyet.com.tr/gundem/zonguldakta-ikinci-buyuk-heyelan-is-makineleri-gocuk-altinda-kaldi-7047038>, (Erişim: 26.03.2024).
- OKAY TEKİNSOY, Özge: İdare Hukukunda Kamu Düzenini Kavramı, 1. Baskı, XII Levha Yayıncılık, İstanbul 2011.
- ONAR, Sıddık Sami: İdare Hukukunun Umumi Esasları, Cilt III, 3. Baskı, İsmail Akgün Matbaası, İstanbul 1966.
- ÖZAY, İl Han: Günışığında Yönetim, 2. Baskı’dan 3. Tıpkı Baskı, Filiz Kitabevi, İstanbul 2017.
- ÖZKUL, Barış/KARAMAN, A. Erkan: “Doğal Afetler İçin Risk Yönetimi”, TMMOB Afet Sempozyumu, Bildiriler Kitabı, İMO Kongre ve Kültür Merkezi, Ankara 2007, s.251-260.
- ÖZTÜRK, Kemal: “Heyelanlar ve Türkiye’ye Etkileri”, Gazi Üniversitesi Gazi Eğitim Fakültesi Dergisi, 22(2), 2002, s.35-50.
- PAMPAL, Süleyman/ÖZMEN, Bülent: Depremler Doğal Afet Midir? Depremlerle Baş Edebilmek, Eflatun Yayınevi, Ankara 2009.
- ŞAHİN, Ali Utku: “Afet Yönetimi Faaliyetlerinin Kamu Hizmeti Kavramı Çerçevesinde Değerlendirilmesi”, Tesam Akademi Dergisi, 1(2), 2014, s.7-30.
- ŞAHİN, Cemalettin/SİPAHİOĞLU, Şengün: Doğal Afetler ve Türkiye, Gündüz Eğitim ve Yayıncılık, Ankara 2013.
- TAN, Turgut: İdare Hukuku, 6. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara 2017.
- TDK Sözlük, <https://sozluk.gov.tr>, (Erişim: 06.12.2023).
- TEZGİDER, Gülgün: “Afet Yönetimi Sisteminin Tarihsel Gelişimi”, in Özmen, Bülent (ed.), Afet Yönetimi-II, Anadolu Üniversitesi Basımevi, Eskişehir 2017, s.2-35.
- ULUSOY, Ali Dursun: Yeni Türk İdare Hukuku, Yetkin Yayınları, Ankara 2019.
- UNISDR: Terminology on Disaster Risk Reduction, United Nations, Geneva 2009, https://www.unisdr.org/files/7817_UNISDRTerminologyEnglish.pdf, (Erişim: 14.11.2023).
- YAŞAR, Hasan Nuri: İdare Hukuku, 3. Baskı, Der Yayınları, İstanbul 2016.
- YAŞAR, Hasan Nuri: “İdarenin Sorumluluğu Üzerine Düşünceler”, İÜHFMD, 66(1), 2008, s.201-220.

YAYLA, Yıldızhan: İdare Hukuku, 2. Baskı, Beta Yayıncılık, İstanbul 2010.
YEKEBAŞ DEĞİRMENCİ, Dilara: İdare Hukukunda Mücbir Sebep, Platon Plus Yayıncılık, İstanbul 2023.
YILDIZ, Hayrettin: “İdarenin Sosyal Risk Sorumluluğunda İliyet Bağı Meselesi”, TBB Dergisi, (116), 2016, s.135-178.
YILDIRIM, Ramazan/ÇINARLI, Serkan: Türk İdare Hukuku Dersleri, Cilt II, 5. Baskı, Adalet Yayınevi, Ankara 2022.
YILMAZ, Abdullah: Türk Kamu Yönetiminin Sorun Alanlarından Biri Olarak Afet Yönetimi, Pegem A Yayıncılık, Ankara 2003.

Yazar Beyanı | Author's Declaration

Mali Destek | Financial Support: Yazar Gonca KOZANOĞLU, bu çalışmanın araştırılması, yazarlığı veya yayınlanması için herhangi bir finansal destek almamıştır. | Gonca KOZANOĞLU, who is the author has not received any financial support for the research, authorship, or publication of this study.

Yazarların Katkıları | Authors's Contributions: Bu makale yazar tarafından tek başına hazırlanmıştır. | This article was prepared by the author alone.

Çıkar Çatışması/Ortak Çıkar Beyanı | The Declaration of Conflict of Interest/Common Interest: Yazar tarafından herhangi bir çıkar çatışması veya ortak çıkar beyan edilmemiştir. | No conflict of interest or common interest has been declared by the author.

Etik Kurul Onayı Beyanı | The Declaration of Ethics Committee Approval: Çalışmanın herhangi bir etik kurul onayı veya özel bir izne ihtiyacı yoktur. | The study doesn't need any ethics committee approval or any special permission.

Araştırma ve Yayın Etiği Bildirgesi | The Declaration of Research and Publication Ethics: Yazar, makalenin tüm süreçlerinde İnÜHFD'nin bilimsel, etik ve alıntı kurallarına uyduğunu ve verilerde herhangi bir tahrifat yapmadığını, karşılaşılabilecek tüm etik ihlallerde İnÜHFD'nin ve editör kurulunun hiçbir sorumluluğunun olmadığını ve bu çalışmanın İnÜHFD'den başka hiçbir akademik yayın ortamında değerlendirilmediğini beyan etmektedir. | The author declares that she complies with the scientific, ethical, and quotation rules of InULR in all processes of the paper and that she does not make any falsification of the data collected. In addition, she declares that Inonu University Law Review and its editorial board have no responsibility for any ethical violations that may be encountered, and that this study has not been evaluated or published in any academic publication environment other than Inonu University Law Review.