



TÜRKİYE BAROLAR BİRLİĞİ

İDARENİN AFET YÖNETİMİ KAPSAMINDAKİ HİZMET KUSURLARINDAN KAYNAKLANAN MALİ SORUMLULUĞU

Prof. Dr. Metin GÜNDAY
Dr. Zeliha HACIMURATLAR SEVİNÇ
Dr. Can AZER

Haziran 2024
ANKARA

Türkiye Barolar Birliği Yayınları: 437

İdarenin Afet Yönetimi Kapsamındaki Hizmet
Kusurlarından Kaynaklanan Mali Sorumluluğu

Prof. Dr. Metin GÜNDAY
Dr. Zeliha HACIMURATLAR SEVİNÇ
Dr. Can AZER

ISBN: 978-605-7848-96-3

© Türkiye Barolar Birliği
Haziran 2024, Ankara

Türkiye Barolar Birliği
Ođuzlar Mah. Barış Manço Cad.
Av. Özdemir Özok Sokađı No: 8
06520 Balgat – ANKARA

Tel: (312) 292 59 00 (pbx)
Faks: 312 286 55 65
www.barobirlik.org.tr
yayin@barobirlik.org.tr

İçindekiler

Giriş	1
I- Afet Risk Yönetimi	13
A- Afet Risk Yönetiminde Planlama Aşaması.....	18
B- Planlı Yapılaşma ve Yapı Denetiminin Afet Risk Yönetimi Açısından İşlevi ve İdarenin Bu Konudaki Görev ve Yetkileri	34
II- Afet Sonrası Kriz Yönetimi: Yara Sarma Aşaması.....	49
A- Olağan Dönem Hukuku Uyarınca İdarenin Kriz Yönetimi Konusundaki Görev ve Yetkileri.....	49
B- Olağanüstü Hal Hukuku Uyarınca İdarenin Kriz Yönetimi Konusundaki Görev ve Yetkileri.....	58
Sonuç	61
Yararlanılan Kaynaklar	63

Giriş

6 Şubat 2023 tarihinde, merkez üssü Kahramanmaraş'ın Pazarcık ve Elbistan ilçeleri olan, 7.7 ve 7.6 büyüklüğünde iki deprem yaşandı. Bilindiği gibi 6 Şubat depremlerinin yıkıcı etkisi çok yüksek oldu ve bu depremler -bir kez daha- genel olarak Türkiye'nin ve özel olarak depremlerin etkilediği bölgenin afet riskleri karşısında hazırlıklı olmadığını ortaya çıkardı. Etkili bir afet kriz yönetimi yürütmek bir yana, afet yönetimindeki zafiyetin sonuçlarını tam olarak tespit etmek bile uzun bir zaman aldı.

Türkiye Mimarlar ve Mühendisler Odaları Birliğinin (TMMOB) depremlerden sekiz ay sonra yaptığı raporlama çalışması, 6 Şubat depremlerinin yıkıcı etkisini kapsamlı olarak ortaya koymuştur. TMMOB 6 Şubat Depremleri 8. Ay Değerlendirme Raporu'nda aktarılan resmî verilere göre, bu depremlerde Türkiye'de en az 50 bin 783 kişi hayatını kaybederken, 107.204 kişi ise yaralanmıştır. Hatay'da 13 bin 883, Kahramanmaraş'ta 7 bin 295, Adıyaman'da 5 bin 826, Malatya'da 4 bin 197, Gaziantep'te ise 3 bin 805 olmak üzere bölgede 36 bin 932 bina deprem anında yıkılmıştır. Toplam 872 bin bağımsız bölümden oluşan 311 bin bina ise aldıkları hasarlar nedeniyle kullanılamaz hale gelmiştir.¹ 6 Mart 2023 tarihi itibarıyla 1.712.182 binada hasar tespit çalışması yapılmıştır. Buna göre 35.355 binanın yıkıldığı, 17.491 binanın acil olarak yıkılması gerektiği ve 179.786 binanın ağır, 40.228 binanın orta ve 431.421 binanın az hasarlı olduğu tespit edilmiştir. Yıkılan veya büyük hasar gören binaların arasında mesken olarak kullanılanların dışında tarihi ve kültürel yapılar, okullar, idari binalar, hastaneler, oteller de bulunmaktadır.²

TMMOB 6 Şubat Depremleri 8. Ay Değerlendirme Raporunda kamu hizmeti altyapılarındaki hasarlar da raporlanmıştır. Buna göre, “yerleşim yerlerine içme ve kullanma suyunun temininden sorumlu

1 Türkiye Mimarlar ve Mühendisler Birliğinin 6 Şubat Depremleri 8. Ay Değerlendirme Raporu, s.1 (<https://www.imo.org.tr/TR,149503/tmmob-6-subat-depremleri-8-ay-degerlendirme-raporu-yayimlandi.html>)

2 TMMOB, 6 Şubat Depremleri 8. Ay Değerlendirme Raporu, s. 4, Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı Raporu, s. 28; <https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2023/03/2023-Kahramanmaraş-ve-Hatay-Depremleri-Raporu.pdf> dan aktarıyor.

kuruluş olan Devlet Su İşleri (DSİ) Genel Müdürlüğü tarafından yapılan çalışmaya göre deprem bölgesinde 169 km uzunluğundaki içme suyu isale hattı, 135.000 m³/gün kapasiteli içme suyu arıtma tesisi, 10.000 m³ depolama hacmine sahip su deposu hasar görmüştür. Belediyelerin altyapı yatırımlarından sorumlu kuruluş olan İLBANK tarafından yapılan çalışmaya göre yaşanan depremlerde, belediyelere ait 185 km uzunluğundaki isale hattı, 2 içme suyu arıtma tesisi, 7 atık su arıtma tesisi, yaklaşık 500 km uzunluğundaki içme suyu şebekesi, 1.842 km uzunluğundaki kanalizasyon şebekesi, 5 pompa istasyonu, 23 su deposu hasar görmüştür”.³ “Depremden etkilenen illerde otoyollarda, bölünmüş karayollarında, devlet yolu ve il yollarında çökme ve kaymaların meydana geldiği; Tarsus-Adana-Gaziantep (TAG) Otoyolu ile Malatya D850 Devlet Yolunun belirli bölümlerinin depremden sonra ağır hasar nedeniyle kullanılamadığı görülmüştür. Bazı kentlerde otoyollardaki yapısal hasarlar nedeniyle bu yapıların da kullanılamadığı gözlemlenmiştir”.⁴

TMMOB'nin Raporundan alıntılanan sayısal veriler, 6 Şubat Depremlerinin yıkıcı etkisinin ne kadar yüksek olduğunu göstermekte ve kişilerin bu depremlerin birer afete dönüşmesinden kaynaklanan maddi ve manevi zararlarının ulaştığı boyut hakkında fikir vermektedir.

İdarenin kişilerin uğramış oldukları bu maddi ve manevi zararlardan sorumluluğunun kapsamı, açılacak tam yargı davalarında idare mahkemelerince belirlenecektir. 1999 Marmara depreminden sonra idare aleyhine açılan tam yargı davalarında verilen kararlarda, idarenin depremlerin afete dönüşmesini engellemekten ve binaların imar planlarına, yapı ruhsatlarına, fen ve sağlık koşullarına uygun inşası hakkında imar hukuku kapsamındaki kolluk görevini gereği gibi yerine getirmemekten sorumlu olacağı kabul edilmiştir.

Danıştay 2007 yılında verdiği bir kararda, “bilindiği gibi, ülkemiz, jeolojik ve topoğrafik yapısı nedeniyle büyük can ve mal kayıplarına yol açan deprem felaketleriyle sık sık karşılaşan ülkelerin başında gelmektedir. Afetlerin önlenmesi ve zararların azaltılması amacıyla alınması gereken tedbirleri araştırmak, bu konudaki temel hedef ve politikaları belirlemek, ülke içindeki bilimsel, teknik ve idari çalışmaları koordine etmek, ortak sonuçları tüzük, yönetmelik, talimat ve eğitim yoluyla uygulamaya aktarmak ve denetlemek,

3 TMMOB 6 Şubat Depremleri 8. Ay Değerlendirme Raporu, s. 5.

4 TMMOB 6 Şubat Depremleri 8. Ay Değerlendirme Raporu, s. 8.

afet zararlarının azaltılması amacıyla ulusal ve uluslararası işbirliği, proje ve programları oluşturmak, elde edilen sonuçları uygulamaya aktarmak, afete uğramış ve uğrayabilecek bölgeler ile yapı veya ikamet için yasaklanmış afet bölgelerini tespit ve ilan etmek, afet bölgelerinde yapılacak yapılarla ilgili kuralları, yapı tekniklerini ve projelendirme esaslarını tespit etmek, depremleri ve etkilerini incelemek, elde edilen sonuçlara göre deprem katalogları ve ülkenin deprem haritalarını hazırlamak ve geliştirmek ve depremlerden dolayı hasar görmüş yapıların takviye ve onarım yöntemleriyle ilgili çalışmalar yapmak Devletin görev, yetki ve sorumlulukları arasında bulunmaktadır”⁵ diyerek idarenin afet yönetiminin tüm aşamalarındaki görevlerini tespit etmiş ve bu görevlerin gereği gibi yerine getirilmemesinden idarenin sorumlu olacağına karar vermiştir.

6 Şubat depremlerinden sonra da kişilerin uğramış oldukları maddi ve manevi zararların tazmini için 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu hükümleri uyarınca tam yargı davası açmaları gerekir ki, idarenin afet yönetimi kapsamındaki hizmet kusurları tespit edilebilsin ve bu kusurlardan kaynaklanan mali sorumluluğu hüküm altına alınabilsin.

Danıştay yukarıda atf yapılan kararında, depremler sonrasında açılacak tam yargı davalarında dava açma süresi ve usulü açısından İdari Yargılama Usulü Kanununun 13’üncü maddesinin esas alınması gerektiğine karar vermiştir. Kararın ilgili kısmına göre; “(...) giderilmesi istenilen hak ihlaline idari işlem ve idari eylem olarak nitelendirilen birden fazla idari tasarruf neden olmuş ve zarara yol açmaları yönünden idari işlem ve idari eylemlerin ayrılması mümkün değil ise, dava açma süresinin, ilgililere zararın doğduğu tarihten itibaren 1 yıl içinde idareye başvuru ve daha sonra dava açma olanağı tanıyan 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 13 üncü maddesine göre belirlenmesi hak arama özgürlüğünün gereğidir. Aksine bir yorumla zarara yol açan idari işlemlere göre dava açma süresinin hesaplanması, ilgililerin idari eylemler nedeniyle doğmuş olan dava açma hakkının gözardı edilmesi sonucunu doğuracaktır”.⁶

İdari Yargılama Usulü Kanununun 13’üncü maddesi, “İdari eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanların idari dava açmadan önce, bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarih-

5 Danıştay 10. D., E. 2005/9126-K. 2007/3069, K. T. 28.5.2007. Benzer yönde mahkeme kararları için bkz., Danıştay 6. D., E. 2006/4922 K. 2009/36, K. T. 09.01.2009; Danıştay 6.D., E.2004/1477-K.2004/2115, K.T 12.04.2004

6 Danıştay 10. D., E. 2005/9126-K. 2007/3069, K. T. 28.5.2007.

ten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri gereklidir. Bu isteklerin kısmen veya tamamen reddi halinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya istek hakkında otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, dava süresi içinde dava açılabilir” hükmünü getirmektedir.

6 Şubat depremlerinden sonra Cumhurbaşkanı tarafından ilan edilen⁷ olağanüstü hal kapsamında çıkarılan 120 sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Yargı Alanında Alınan Tedbirlere İlişkin Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle, 6 Şubat 2023 tarihi itibarıyla “yerleşim yeri” Adana, Adıyaman, Diyarbakır, Gaziantep, Hatay, Kahramanmaraş, Kilis, Malatya, Osmaniye ve Şanlıurfa illeri olan veya deprem günü bu illerde bulunan kişiler için idari başvuru ve dava açma sürelerinin 08.04.2023 tarihine kadar durması öngörülmüştür.⁸

5 Nisan 2023 tarih ve 32154 sayılı Resmî Gazetede yayınlanan 139 sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Yargı Alanında Alınan Tedbirlere İlişkin Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde Değişiklik Yapılmasına Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle ise yerleşim yeri, deprem bölgesindeki bazı il merkezleri ve ilçelerde olan kişiler açısından sürelerin durma tarihi uzatılmıştır. Buna göre, yerleşim yerleri Adıyaman İl Merkezi ile Çelikhan, Samsat, Besni, Gölbaşı ve Tut İlçeleri; Gaziantep İli İslahiye ve Nurdağı İlçeleri; Hatay İl Merkezi ile Antakya, Defne, İskenderun, Arsuz, Belen, Samandağ, Hassa, Kırıkhan ve Yaylıdağ İlçeleri; Kahramanmaraş İl Merkezi ile Dulkadiroğlu, Onikişubat, Afşin, Elbistan, Ekinözü, Nurhak, Göksun, Türkoğlu, Pazarcık ve Çağlayancerit İlçeleri; Malatya İl Merkezi ile Battalgazi, Yeşilyurt, Arguvan, Kale, Yazıhan, Akçadağ ve Doğanşehir İlçeleri olan gerçek ve tüzel kişiler için 02.05.2023 tarihine kadar idari başvuru ve dava açma süreleri duracaktır.

İdarenin afet yönetimi kapsamındaki hizmet kusurlarından kaynaklanan maddi ve manevi zararların tazmini amacıyla yetkili idare

7 Olağanüstü Hal ilanına ilişkin 6785 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararı 8 Şubat 2023 gün ve 32098 sayılı Resmî Gazetede yayınlanmıştır. Cumhurbaşkanının bu kararı TBMM'nin 9 Şubat 2023 tarih ve 1354 sayılı Kararı ile onaylanmıştır. TBMM'nin bu kararı 10 Şubat 2023 gün ve 32100 sayılı Resmî Gazetede yayınlanmıştır.

8 6 Şubat 2023 tarihi itibarıyla “yerleşim yeri” söz konusu iller olmayanlar ve 6 Şubat 2023 tarihinde bu illerde bulunmayanların yapacakları idari başvurular için sürenin durmadığını belirtmek gerekir. Bu kişilerin 6 Şubat 2024 tarihine kadar afet yönetimi kapsamındaki hizmet kusurları nedeniyle ilgili idarelere maddi ve manevi zararlarının tazmini için başvurmaları gerekir.

mahkemelerinde tam yargı davası açmadan önce yukarıdaki durma süreleri göz önünde bulundurularak -08.04.2024 ve 02.05.2024 tarihlerine kadar- ilgili idarelere başvurulması ve idarelerin bu başvuruları açık veya zımnen (İdari Yargılama Usulü Kanununun 10'uncu maddesi gereğince başvuru tarihinden itibaren 30 gün geçmesi ile birlikte) reddetmelerinden itibaren 60 gün içinde tam yargı davası açılması gerekmektedir.

Önemle belirtmek gerekir ki, 120 ve 139 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile duran süreler dikkate alınarak yapılacak hesaplamaya göre 08.04.2024 ve 02.05.2024 tarihine kadar İdari Yargılama Usulü Kanununun 13'üncü maddesi uyarınca ilgili idarelere maddi ve manevi zararın tazmini için başvurmayan kişilerin -belirli koşulların gerçekleşmesi halinde- daha sonraki bir tarihte de idari başvuru yapmaları ve sonrasında tam yargı davası açma yoluna gitmeleri mümkündür. Zira Danıştay, İdari Yargılama Usulü Kanununun 13'üncü maddesindeki 1 ve 5 yıllık sürelerin işlemeye başlaması için zararın -tam ve kesin olarak- ve zararın hangi idarenin/idarelerin eylemlerinden kaynaklandığının öğrenilmesi gerektiğini kabul etmektedir.

Danıştay 10. Dairesi, 2022 yılında verdiği bir kararda, olay tarihinden yaklaşık üç yıl sonra idareye yapılan başvuru sonrasında açılan tam yargı davasının süresinde olduğuna, zira İdari Yargılama Usulü Kanununun 13'üncü maddesindeki sürelerin başlaması için zararın kesin olarak öğrenilmesi gerektiğine karar vermiştir.

“İdari eylem nedeniyle uğranılan zararın tazmini talebiyle tam yargı davası açılabilmesi için, zarara sebep olan eylemin idariliğinin ve maddi olay ile yol açtığı zararın kesin olarak ortaya çıkması zorunludur.

Bu itibarla; ancak, zararın varlığı, niteliği ve esaslı unsurları hakkında bir dava açmaya, o davayı ciddi ve objektif bir şekilde desteklemeye, gerekçelerini göstermeye elverişli yeterli hal ve şartların öğrenilmesi halinde zararın öğrenilmiş sayılacağıın kabulü gerekmektedir.

İdari eylem, idarenin işlevi sırasında bir hareketi, bir davranışı, bir tutumu veya hareketsizliği; idari karar ve işlemle ilgisi olmayan, başka bir deyişle öncesinde, temelinde bir idari karar veya işlem olmayan salt maddi tasarrufları ifade etmektedir. Dolayısıyla zarara sebep olan eylemin idariliği ve yol açtığı zarar bazen eylemin yapılmasıyla veya olayın gerçekleşmesiyle birlikte ortaya çıkarken, bazen de çok sonra, değişik araştırmalar, inceleme ve hatta yargılama aşamaları veya sonuçları ile de ortaya çıkabilmektedir.

Esasen, idari eylemin tamamlandığı ve zararın tam olarak ortaya çıktığı tarih dikkate alınmadan 2577 sayılı Kanun'un 13. maddesinde öngörülen bir ve beş yıllık sürenin hesaplanması, bazı hallerde dava açma hakkının kullanılabilmesi sonucunu doğuracaktır. Zararın ortaya çıkmasıyla kullanılması mümkün olan dava açma hakkını ortadan kaldırır biçimde süre hesabı yapılmasının ise hak arama özgürlüğüyle bağdaşmayacağı açıktır.

Uyuşmazlıkta da, davacının yaralanması sonucu meydana gelen zararın niteliği ve niceliğinin adli yargıda açılan tazminat davasında alınmış olan 17/04/2017 ve 19/09/2018 tarihli Adli Tıp Kurumu raporları ile kesin olarak belirlendiği ve 2577 sayılı Kanun'un 13. maddesi uyarınca davalı idarelere yapılması gereken bir yıllık başvuru süresinin anılan bu raporların davacı tarafından öğrenilmesi ile başlatılması gerektiği açık olduğundan; İdare Mahkemesinin, olayın gerçekleşmesinden ve tedavi sürecinin tamamlanmasından itibaren bir yıllık süre içerisinde davalı idarelere başvuru yapılmadığı, eylemin idariliğinin veya zararın sonradan ortaya çıktığının ortaya konulmasına yönelik yeni bir hukuki durumun da davacı tarafından ileri sürülmediği gerekçesiyle vermiş olduğu davanın süre aşımı yönünden reddi yolundaki kararında hukuki isabet bulunmadığı sonucuna ulaşılmıştır.

Bu durumda, ...Bölge İdare Mahkemesi ...İdare Dava Dairesince, süre aşımı yönünden davanın reddi yolunda verilen karara karşı davacı tarafından yapılan istinaf başvurusu hakkında yukarıda belirtilen hususlar göz önünde bulundurularak 2577 sayılı Kanun'un 45. maddesinin 5. fıkrası uyarınca bir karar verilmesi gerekmekte iken; davacının istinaf başvurusunun reddi yolunda karar verilmiş olmasında hukuka uyarlık bulunmamıştır".⁹

Danıştayın 15. Dairesi 2016 yılında verdiği bir kararında ölüm tarihinin üzerinden yaklaşık dokuz yıl geçtikten sonra yapılan bir idari başvuru ve sonrasında açılan tam yargı davasının süresinde olduğuna, zira eylemin idariliğinin ancak kamu görevlisi hakkında açılan ceza davası sonucunda öğrenildiğine karar vermiştir.

"Dosyanın incelenmesinden; F..... Y.....'IN geçirdiği ameliyat nedeniyle 09/03/2006 tarihinde vefat ettiği, olayla ilgili doktor hakkında ilgili savcılık tarafından 2006/5271 sayılı dosya ile soruşturma başlatıldığı, 2011 yılında soruşturma izni verildiği, 2012 yılında adli yargıda dava açıldığı, 2015 yılında da adli yargı tarafından ilgililer hakkında verilen karar üzerine davacı tarafından idareye yapılan başvurular sonucu idari yargıda davanın açıldığı anlaşılmaktadır.

⁹ Danıştay 10. D., E.2019/9968-K.2022/1456, K.T. 21.03.2022

Olayda her ne kadar Mahkeme tarafından ölüm olayının meydana geldiği 2006 yılı itibariyle zararın ortaya çıktığı, bu tarihten itibaren 1 yıl içerisinde idareye başvuru yapıp dava açılmadığı gerekçesiyle süre yönünden davanın reddine karar verilmişse de, davacı tarafından ölüm olayının meydana geldiği yıl savcılığa suç duyurusunda bulunulduğu, yapılan soruşturma sonucu adli yargıda hekimler aleyhine görevi kötüye kullanma suçundan ceza davası açıldığı, yürütülen ceza yargılaması sırasında Yüksek Sağlık Şurası raporuyla hekimlerin kusurlu bulunduğu, ve bu raporun davacıya 05.03.2015 tarihinde tebliğiyle eylemin idarilik vasfının öğrenildiği ve bunun üzerine 06.04.2015 tarihinde idareye tazminat talepli başvurunun yapıldığı görülmüştür.

Bu durumda; idari hizmetten kaynaklanan tam yargı davalarında sürelerin eylemin idariliğinin öğrenilmesi üzerine başlayacağı, idarilik kavramının bazen somut olaya göre olayın oluş anında, bazen yapılan ceza yargılaması neticesinde ortaya çıkacağı, dava konusu olayda eylemin idarilik vasfının ceza yargılaması neticesinde alınan raporun tebliği üzerine 2015 yılı itibariyle ortaya çıktığı ve süresinde (06.04.2015 tarihinde) yapılan başvuru üzerine açılan dava süre aşımı bulunmadığı sonucuna varılmıştır.

Bu itibarla, eksik inceleme sonucu davanın süre aşımı yönünden reddi yolunda verilen kararda hukuka uygunluk bulunmamaktadır”.¹⁰

Danıştay 15. Daire, 2016 yılında verdiği bir başka kararında, olayın gerçekleşme tarihinin üzerinden yaklaşık 11 yıl geçmiş olmasına karşın idari yargıda açılan tam yargı davasının süresinde olduğuna karar vermiştir. Bu kararda İdari Yargılama Usulü Kanununun 13’üncü maddesinde düzenlenen sürelerin katı yorumunun mahkemeye erişim hakkının ihlali sonucunu doğuracağını da belirlemek ve Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi kararına atıf yapmaktadır. Buna göre;

“Yasayla öngörülen tam yargı davaları idari eylem nedeniyle uğranılan zararın tazminini ifade etmektedir. Bu nedenle tam yargı davasının açılabilmesi için eylemin idariliğinin ve yol açtığı zararın ortaya çıkması zorunludur.

İdari eylem, idarenin işlevi sırasında bir hareketi, bir olayı, bir tutumu; idari karar ve işlemle ilgisi olmayan, başka bir deyişle öncesinde, temelinde bir idari karar veya işlem olmayan salt maddi tasarrufları anlatır.

10 Danıştay 15. D., E. 2015/10269- K. 2016/1454, K.T. 07.03.2016

Söz konusu eylemlerin idariliği ve doğurduğu zarar bazen eylemin yapılmasıyla birlikte ortaya çıkarken, bazen de çok sonra, değişik araştırma, inceleme ve hatta ceza yargılamaları sonucu ortaya çıkabilmektedir.

Özellikle kamu görevlilerinin idari bir tasarruf yaparken, mevzuatın, üstlendiği ödevin ve yürüttüğü hizmetin kural, usul ve gereklerine aykırı olarak, kendisine izafe edilebilecek boyutta ve biçimde, ancak gene de resmî yetki, görev ve olanaklardan yararlanarak, onları kullanarak hareket ettiği, bu nedenle de idaresinden tamamen ayrılmasını önleyen ve engelleyen görev kusurları nedeniyle doğan zararların tazmini istemiyle açılacak tam yargı davalarında eylemin idariliği, bazen ceza davalarıyla personelin şahsi kusuru sonucu mu, yoksa görev kusuru sonucu mu zararın ortaya çıktığının belirlenmesinden sonra saptanabilmektedir.

Dava açma süresini saptarken, bir yandan davanın hakkaniyetine halel getirecek kadar abartılı şekilcilikten, öte yandan, kanunla öngörülmüş olan usul şartlarının ortadan kalkmasına neden olacak kadar aşırı bir gevşeklikten kaçınılması gerektiğinden, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununda yer alan süreye ilişkin mevzuat kurallarının yorumlanmasında kişilerin haklarının ihlali yönünde ağır sonuçlara varan yorumdan kaçınmak gerekmektedir.

Avrupa İnsan Hakları Mahkemesinin 36533/04 başvuru numaralı Mesutoğlu-Türkiye kararında özetle; mahkemeye erişim hakkının mutlak olmadığı, bazı sınırlamalara tabi olabildiği, bununla birlikte, getirilen kısıtlamaların, hakkın özünü ortadan kaldıracak ölçüde, kişinin mahkemeye erişimini engellememesi gerektiği, mahkemeye erişim hakkına getirilen bu tür sınırlamaların ancak meşru bir amaç güdüldüğü takdirde ve hedeflenen amaç ile başvurulmuş araçlar arasında makul bir orantı olması halinde Sözleşmenin 6/1. maddesi ile bağdaşabileceği, bu ilkelerden hareketle, dava açma hakkının doğal olarak yasayla belirlenen şartları olmakla birlikte, mahkemelerin yargılama usullerini uygularken bir yandan davanın hakkaniyetine halel getirecek kadar abartılı şekilcilikten, öte yandan, kanunla öngörülmüş olan usul şartlarının ortadan kalkmasına neden olacak kadar aşırı bir gevşeklikten kaçınılması gerektiği belirtilmektedir”.¹¹

Danıştay'ın İdari Yargılama Usulü Kanununun 13'üncü maddesindeki 1 ve 5 yıllık sürelerin hesaplanmasında katı bir yaklaşımın benimsenemeyeceğine ilişkin kararları 6 Şubat depremi sonrasında açılacak tam yargı davalarında da göz önünde bulundurulacaktır. Zira

11 Danıştay 15. D., E. 2016/245- K. 2016/1455, K.T. 07.03.2016

depremden sonra uğranılan zararların kesin olarak tespiti (özellikle yaralanma durumlarına ilişkin) ve bu zararlara hangi idarelerin hangi eylemlerinin/eylemsizliklerinin neden olduğu, başka bir anlatımla eylemin idarilik vasfının öğrenilmesi depremlerin tarihinden çok sonraki tarihlerde gerçekleşebilecektir. Nitekim Van depreminden sonra açılan tam yargı davalarında Danıştay, İdari Yargılama Usulü Kanunundaki sürelerin bazı durumlarda depremin olduğu günden itibaren hesaplanmasının hukuka aykırı olacağına karar vermiştir. 6 Şubat depremlerinden sonra uğranılan maddi ve manevi zararın tazmini için açılacak tam yargı davalarında yaşanabilecek süre tartışmaları açısından önemli bir yol gösterici ve dayanak olabileceğini düşündüğümüz Danıştay 14. Dairenin kararına göre;

“Dosyanın incelenmesinden; Van İlinde 23/10/2011 ve 09/11/2011 tarihlerinde meydana gelen deprem nedeniyle, İl Afet ve Acil Durum Müdürlüğü ekipleri ve çeşitli üniversitelerden görevlendirilen öğretim görevlilerince yapılan tespitler sonucunda davacıya ait olan konutun ağır hasarlı olarak tespit edildiği, buna ilişkin Kesin Hasar Tespit Raporununun 27/12/2011-27/01/2012 tarihleri arasında 30 gün süreyle ilan edildiği, davacı tarafından evin yıkılmasından afete ilişkin önlemleri almayan davalı idarelerin sorumlu ve kusurlu olduğunun, benzer uyuşmazlığa ilişkin olarak bir yakınları tarafından idare mahkemesinde açılan dava sonucunda verilen bilirkişi raporundan Temmuz 2015 tarihinde öğrenildiği ileri sürülerek 05/10/2015 tarihinde yapılan idari başvuruların zımnen reddi üzerine bakılan davanın süresinde açıldığı anlaşılmaktadır.

2577 sayılı Yasanın 13. maddesinde “İdari eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanların idari dava açmadan önce, bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri gereklidir. Bu isteklerin kısmen veya tamamen reddi halinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya istek hakkında altmış gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren dava süresi içinde dava açılabilir” hükmü yer almaktadır.

Anayasa’nın 125. maddesinin 1. fıkrasında; idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolunun açık olduğu belirtildikten sonra son fıkrasında; idarenin kendi eylem ve işlemlerden doğan zararı ödemekle yükümlü olduğu hükme bağlanmıştır.

Bir idari işlem veya bir idari sözleşmenin uygulanması durumunda olmayan, idarenin her türlü faaliyetlerinden veya hareketsiz kalmasından, araçlarının kullanımından, taşınır ve taşınmaz mallarının veya tesisleri-

nin yönetiminden dolayı oluşan zararları idari eylem sonucu oluşan zarar ve buna yol açan eylemi de sonuç olarak idari eylem kavramı içerisinde düşünmek gerekmektedir.

Deprem nedeniyle oluşturduğu ileri sürülen zararların tazmini istemiyle açılan bu davada, yapının üzerinde bulunduğu zeminin özelliği, zemin durumuna göre depreme dayanıklılığının kontrolü, yapı kullanma izni bulunup bulunmadığı, imar planları ve inşaat ruhsatlarının hangi idarelerce yapıldığı ve verildiği, yapıların imar açısından denetlenmesi, afete uğramış ve uğrayabilecek bölgeler ile yapı ve ikamet için yasaklanmış afet bölgelerinin tespit ve ilan edilip edilmediği, afet bölgelerinde yapılacak yapılarla ilgili kuralları, yapı tekniklerini, projelendirme esaslarını, ülkenin deprem haritalarını hazırlamak konusunda idarelerin üzerlerine düşen görev ve yetkileri yerine getirip getirmediği, denetim ve kontrol görevlerini yapıp yapmadığı hususları ayrı ayrı irdelenmeli ve idarece gerekli önlemlerin alınıp alınmadığı belirlenmeli ve bunun sonucuna göre; idarenin belli bir hareket tarzı izleyip izlemediği veya hareketsiz kalıp kalmadığı ortaya konulmalıdır. Olaya bu açıdan bakınca yukarıda yapılan belirleme sonucu olayda idarelerin hareketsizliği söz konusu olmakla öğretide de kabul edildiği gibi idarenin bu hareketsizliğinin “olumsuz eylem” olarak kabulü gerekmektedir.

Tazminat istemine konu yapının bulunduğu bölgenin çok riskli deprem kuşağında kaldığı önceden bilindiğine ve burada olacak depremin olası sonuçlarının öngörülebilmesine olanak sağlayacak düzeyde bilgi ve belgeler bulunduğuna göre, depremden doğabilecek zararların önlenmesi, en aza indirilmesi için gerekli yasal tedbirleri almayan, denetim ve kontrol görevlerini yerine getirmeyen, böylece zararın artmasına sebep olan idarenin bu tutum ve davranışı hizmet kusuru sayabilecek bir idari eylemdir. Bu idari eylem, deprem afetiyle açığa çıkmış olup, 2577 sayılı Yasanın 13. maddesi kapsamında ilgili idareye başvurulabilmesi için davacının zarara uğramasına hangi idarenin/idarelerin sebebiyet verdiği öğrenilmesi gerektiği açıktır.

Nitekim İdare Mahkemesince söz konusu değerlendirme yapılarak karar verilmiş ise de; hasar tespit çalışmalarının devam ettiği süreçte sorumlu idarelere dair bir belirleme olmadığından, davacı tarafından afet sonucunda evinin yıkımına gerekli önlemleri almayarak sebebiyet veren idarenin/idarelerin bu tarihte öğrenildiğinin kabul edilemeyeceği açık olup sorumlu idarelerin beyan edilen bilirkişi raporlarıyla öğrenildiği ve öğrenmeden itibaren süresinde yapılan başvurunun zımnen reddi üzerine süresi içinde bakılan davanın açıldığı, kaldı ki depremin meydana gelmesinden itibaren

de beş yıllık süre dolmadan başvurulduğu anlaşıldığından, uyuşmazlığın esasına girilerek karar verilmesi gerekirken davanın süre aşımı yönünden reddine ilişkin kararda isabet bulunmamaktadır”¹²

6 Şubat depremlerinden sonra uğranılan maddi ve manevi zararların tazmini için açılacak tam yargı davalarında idareye başvuru ve dava açma sürelerine ilişkin ortaya çıkabilecek tereddütlerin giderilmesinin yanı sıra, bu davalarda idarenin hizmet kusurunun dayanaklarının eksiksiz bir biçimde tespiti de önem arz etmektedir. Zira depremin afete dönüşmesini engelleme ve afet risklerini azaltma görevi birden fazla idari makama verilmiştir ve konu ile ilgili görev ve sorumluluğun dayandırılacağı hükümler dağınık haldedir.

Aşağıda, 6 Şubat depremlerinden sonra açılacak tam yargı davalarında idarenin sorumluluğunun kapsamını belirleyen görevler, afet yönetimi ve imar hukuku alanları açısından incelenmiştir.

12 Danıştay 14. D., E.2018/5553-K.2018/7269, K.T. 13.12.2018. Aynı yönde bkz. Danıştay 14.D., E.2017/32-K.2018/6646, K.T. 14.11.2018.

I- Afet Risk Yönetimi

Doğa olaylarının afete dönüşmesini önlemek, idarenin önemli görevlerinden birisidir. Bu görevin yerine getirilebilmesi için doğal tehlikelerin öngörülmesi, bu tehlikelerin afete dönüşme risklerinin değerlendirilmesi, risklere karşı alınacak tedbirlerin planlanması ve hayata geçirilmesi gerekir. İdarenin bu görev kapsamında yerine getireceği faaliyetler, kişilerin başta yaşam hakkı, maddi ve manevi varlığın geliştirilmesi hakkı, barınma ve konut hakkı, mülkiyet hakkı, sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkı, eğitim hakkı, tabiat ve kültür varlıklarının korunması hakları olmak üzere birçok temel hak ve özgürlükle doğrudan ilgilidir. Dolayısıyla afet risklerinin ortadan kaldırılması veya olabilecek en düşük düzeye indirilmesi, Anayasada ve uluslararası sözleşmelerde güvence altına alınan hak ve özgürlükler bağlamında idareye yüklenen pozitif yükümlülükler gereğidir.¹³ İdare tüm bu yükümlülükleri ancak, bütünlük afet yönetimi¹⁴ çerçevesinde yerine getirdiğinde kişileri ve toplumu afetlerden gerçekçi bir biçimde korumuş olacaktır.

Nitekim afet yönetimi alanında uzun süre geçerli olan acil durum ve kriz yönetimi yaklaşımı, devletlerin afet anı ve sonrasına ilişkin görev ve faaliyetleri ile bu faaliyetlerin önceden planlanmasına odaklanmıştır.¹⁵ Doktrinde “yara sarma”¹⁶ olarak ifade edilen bu etkinliklerin, afetlerin

13 Elvin Evrim Dalkılıç/Zülfıye Yılmaz/Oktay Karaalp/Aysu Gül Yılmaz, **10 İLDE DEPREM NEDENİYLE GÜNDEME GELEN HAK İHLALLERİNİN GİDERİLMESİ İÇİN ANAYASA ve İDARE HUKUKU KAPSAMINDA SORUMLULUK**, İ.D. Bilkent Üniversitesi İnsan Hakları Çalışmaları Uygulama ve Araştırma Merkezi, <https://ihm.bilkent.edu.tr/wp-content/uploads/2023/02/Deprem-Bilgi-Notu-20-02-202238185.pdf>, s. 5.

14 “Bütünlük Afet Yönetimi: Afetlerle baş edebilen bir toplum oluşturmak için tüm tehlikeleri dikkate alan, afet yönetiminin zarar azaltma, hazırlık, müdahale ve iyileştirme aşamalarında yapılması gereken çalışmalar ve alınması gereken önlemleri, toplumun tüm güç ve kaynaklarının kullanarak gerçekleştirebilen bir yönetim sürecidir. Entegre Afet Yönetimi olarak da adlandırılır”. Tanım için bkz. Oktay Ergünay/Polat Gülkan/H. Hüseyin Güler, “Afet Yönetimi ile İlgili Terimler ve Açıklamalı Sözlük”, in: **AFET ZARARLARINI AZALTMANIN TEMEL İLKELERİ**, Editörler: Mikdat Kadıoğlu/Emin Özdamar, JICA Türkiye Ofisi, Yayın No: 2, 2008, s. 312.

15 Murat Balamir, “Afet Politikası, Risk ve Planlama”, **TMMOB Afet Sempozyumu Bildiriler Kitabı**, TMMOB Yayınları, Ankara 2007, s. 32.

16 Balamir, “Afet Politikası, Risk ve Planlama”, s. 32.

toplum ve bireyler üzerindeki çok yönlü yıkıcı etkileri ile mücadele konusunda tek başına yeterli olmadığı, üstelik kaynak kullanımını açısından da verimsiz olduğu ortaya çıkmıştır. Dolayısıyla günümüzde afet politikalarının odağı, acil durum ve kriz yönetiminin önemi göz ardı edilmeden, risk yönetimi yaklaşımına kaymıştır.¹⁷ Risk yönetiminin, doğal tehlikelerin afete dönüşme risklerini ve bu risklerden kaynaklanacak zararları en aza indirilebileceği, dolayısıyla afet yönetiminde çok daha etkili ve verimli bir yaklaşım olduğu kabul edilmektedir.

Devletlerin afetlere ilişkin politikalarının ve hukuksal düzenlemelerinin, risk yönetimi yaklaşımına uygun olması gerektiği 1970'li yıllardan bu yana biliniyor olmakla birlikte,¹⁸ konunun Birleşmiş Milletler'in politika belgelerine yansımaları 1990'lı yıllarda gündeme gelmiştir.¹⁹ Birleşmiş Milletlerin afet risk yönetimi hakkındaki en gün-

17 Odağın risk yönetimine kayması, güncel afet yönetimi yaklaşımının kriz yönetimini arka planda bıraktığı anlamına gelmez. Aksine güncel afet yönetimi yaklaşımı, risk yönetimi ile kriz yönetimini bütünleşik biçimde, birlikte planlanan ve birbirini etkileyen süreçler olarak ele almaktadır.

18 Murat Balamir, **AFETLER, RİSK YÖNETİMİ VE SAKINIM PLANLAMASI**, TMMOB Şehir Plancıları Odası, 2018, s. 176, 204.

19 Bu konudaki gelişmelerin belli başlılarını yıllara göre şu şekilde sıralayabiliriz; Bülent Özmen/Tolga Özden, "Türkiye'nin Afet Yönetim Sistemine İlişkin Eleştirel Bir Değerlendirme", **İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Sayı: 49, Yıl: 2013, <https://dergipark.org.tr/tr/pub/iusi siyasal/issue/631/6426> (07.10.2023), s. 2-3; Balamir, **AFETLER, RİSK YÖNETİMİ VE SAKINIM PLANLAMASI**, s. 172-175

-1990: BM 1990-2000 dönemini "Afetleri Azaltma Uluslararası On Yılı" (*International Decade for Natural Disaster Reduction*) ilan etmiş ve

-1994: BM ilk küresel afet konferansını da bu on yıl (1994) içinde Yokohama'da düzenlemiştir. Yokohama Konferansı ve aynı yıl düzenlenen 'Doğal Afetler Üzerine Dünya Konferansı' (*the World Conference on Natural Disasters*) sonucunda "Daha Güvenli Bir Dünya için Yokohama Strateji ve Eylem Planı" (*the Yokohama Strategy and Plan of Action for a Safer World*) -çalışmada Yokohama Strateji Belgesi olarak anılacaktır- kabul edilmiştir.

-2000: BM'nin yeni afetler politikasını yürütme görevini üstlenecek ve bundan sonraki süreçlerde baş aktör olacak BM-ISDR (*International Strategy for Disaster Reduction*) birimi kurulmuştur (karar no: A/RES/54/219).

-2004: BM-ISDR 2005 yılında düzenlenecek olan ikinci dünya afetler konferansından önce ülkelerin afet yönetimi konusunda kurumsal ve yasal durumlarını tespit edebilmek amacıyla üye ülkelere beş başlık altında toplanan ayrıntılı sorular yönelmiştir. (Balaban, 2018, 176-177)

-2005: BM-ISDR tarafından 18-22 Ocak tarihlerinde Japonya'nın Hyogo Eyaleti, Kobe Şehrinde Dünya İkinci Afetler Konferansı düzenlenmiş ve Hyogo Deklarasyonu ile Hyogo Çerçeve Eylem Planı (Hyogo Framework of Action-HFA) kabul edilmiştir. Bununla bağlantılı olarak 2005-2015 yılları yeni Doğal Afet Riski Azaltma Onyılı olarak ilan edilmiştir.

cel politika belgesi olan “Sendai Afet Risk Azaltma Çerçevesi” afet risk yönetiminde 2015-2030 dönemi için,

- Afet Risklerini Anlamak,
- Başarılı Risk Azaltma için Yönetimleri Güçlendirmek,
- Direnç Artırıcı Yatırımlar Yapmak,
- Etkili Karşı Koyma için Hazırlıklar ve Daha Güvenli İyileştirmeler Yapmak biçiminde dört öncelik belirlemiştir.²⁰

Bu önceliklerde afet risklerinin azaltılması açısından öne çıkan hususlar; afet risk türleri ve nitelikleri belirlenirken aynı zamanda korunmasız kaynakları ve yerel toplulukların direnme yeterliliğini de tanımlamak gerekliliği, farklı yönetim birimlerinin sorumluluklarının

-2005: BM-ISDR tarafından ‘Risk ile Yaşamak-Afetleri Azaltma Girişimlerinin Küresel Bir Gözden Geçirmesi’ (Living with Risk-A Global Review of Disaster Reduction Initiatives) raporu yayınlamıştır.

-2005: Güvenli Kentler kampanyası uygulamaya konulmuş, yerel yöneticiler ve kimi paydaşların katılımı ile 2015 yılına kadar sürecek bir etkinlik başlatılmıştır.

-2007: BM Genel Kurulunda Hyogo Çerçeve Eylem Planının uygulanmasının desteklenmesi için ‘Afet Risk Azaltma Üzerine Küresel Platform Bienali’ (A biennial ‘Global Platform’ on disaster risk reduction) gerçekleştirildi. Ülkelerin afet yönetiminden sorumlu idari birim temsilcilerinden oluşan ‘Küresel Platform’ ilk kez 2007’de Cenevre’de toplandı ve Platformun her iki senede bir toplanmasına karar verildi.

-2009: BM-ISDR Güney Kore’de ‘Afet Risk Azaltma için Bir Yerel Yönetim Antlaşması İnşa Etmek’ (Building a Local Government Alliance for Disaster Risk Reduction) temalı Incheon Konferansı düzenlendi ve Konferans sonucunda Incheon Bildirgesi yayınlandı.

-2011: BM-ISDR, Uluslararası Kardeş Şehirler (SCI) ve Dünya Kentleri Bilimsel Kalkınma Birliği (WCSDA) kuruluşlarının ortaklığıyla Çin’in Chengdu kentinde toplanan ‘2011-Dünya Kentleri Bilimsel Kalkınma Formu’ (2011 World Cities Scientific Development Forum) düzenlendi. Bu kapsamda ‘Risk Azaltma Yerel Yöneticiler Zirvesi’ (First Mayors’ Summit for Disaster Risk Reduction) gerçekleştirildi ve afet risk azaltma konusunda kentler arasında işbirliğinin genişletilmesini de öngören ‘Chengdu Bildirgesi’ (Chengdu Declaration of Action) yayınlandı.

-2012: “Güvenli Kentler Kampanyası” kapsamında 2012 yılında ‘Kentleri Nasıl Daha Güvenli Hale Getiririz: Yerel Yöneticiler için Kılavuz’ kabul edilmiştir. Söz konusu Kılavuz kentlerin afetler karşısında daha güvenli olması için on esas belirlemiştir.

-2015: BM-ISDR tarafından 2015 yılında Japonya’nın Sendai kentinde ‘Dünya Üçüncü Afet Risk Azaltma Konferansı’nı (World Conference on Disaster Risk Reduction) düzenlendi. Konferans sonunda kabul edilen ‘Sendai Afet Risk Azaltma Çerçevesi’ (Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030) ülkelerin afet risk yönetimi için kurumsal ve yasal yapılarını güçlendirmeleri gerekliliği konusunda daha somut koşullar öngörmüştür.

-2017: BM-ISDR ‘Ulusal Platformlar Kılavuzu (2017)’ hazırlayarak, platformların amaç, ilke ve etkinliklerini açıklamıştır.

20 Balamir, **AFETLER, RİSK YÖNETİMİ VE SAKINIM PLANLAMASI**, s. 194.

tanımlanması, ulusal ve yerel düzeyde sakinim planlarının yapılması, alınan önlemlerin sonuçlarının izlenmesi, eşitsizliklerin giderilmesi, engellilerin ve dışlananların gözetilmesi olarak sayılabilir.²¹

Türkiye’de 1999 Marmara depreminin yarattığı yıkımdan sonra, afet risk yönetimi konusunda devlete görev ve sorumluluk yükleyen mevcut yasaların yetersizliği ve bunların Birleşmiş Milletlerin üye devletler için belirlediği standartlarla örtüşmüyor oluşu çok sayıda bilim insanı tarafından dile getirilmiş ve sonuçta konuya ilişkin geniş bir literatür oluşmuştur.²² Tüm bu eleştirilere ve yapılması gerekene dair bilimsel verilere karşın, yasa koyucu afet risk yönetiminin güncel kavram ve kurumlarını içermeyen, konuya bütünsel bir yaklaşım getirmeyen 7269 sayılı Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun ile afet risk yönetiminin en önemli aracı olan sakinim planları ile mekânsal planlar arasında ilişkiyi kurmayan 3194 sayılı İmar Kanununda gerekli değişiklikleri yapılmamıştır.

Türkiye’de afet yönetimi konusunda olumlu olarak nitelenebilecek bir adım için 2009 yılının beklenmesi gerekti. Gerçekten de 2009 yılında yürürlüğe giren ve Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı’nı (AFAD) kuran 5902 sayılı Kanunun, Birleşmiş Milletlerin afet risk yönetimi konusunda geliştirdiği politikaları takip ettiğini söylemek mümkündür.

21 Balamir, **AFETLER, RİSK YÖNETİMİ VE SAKINIM PLANLAMASI**, s. 184.

22 Esasında afet sonrası “yara sarma” politikalarının kişileri ve toplumu afet risklerinden sakınmak konusunda yeterli olmadığı 1999 Marmara depreminden önce de bilim insanları tarafından tartışılmaktaydı. Nitekim ODTÜ Deprem Mühendisliği Araştırma Merkezinin, “3194 Sayılı İmar Kanunu ve Yönetmeliklerinin Yeni Bir Kontrol Sistemi ve Afetlere Karşı Dayanıklılığı Sağlayacak Önlemleri İçermek Üzere Revizyonu Araştırması” kesin raporu, 1999 Marmara Depreminden hemen önce tamamlanarak Eylül 1999’da Bayındırlık ve İskân Bakanlığı ile Toplu Konut İdaresine sunulmuştu. Söz konusu rapor BM nezdinde geliştirilen yeni afet politikalarının Türkiye’ye aktarılması için imar mevzuatında yapılması gereken değişiklikleri konu almaktaydı. 1999 Marmara depremi sonrasında bu yaklaşım uzmanlar arasında çokça tartışıldı ve çok sayıda belgeye yansıtıldı. 2000 yılında kurulan Ulusal Deprem Konseyi’nin “Deprem Zararlarını Azaltma Ulusal Stratejisi-2002” Raporu, 2003 yılında hazırlanan İstanbul Deprem Master Planı Raporu, 2004 yılındaki Deprem Şurası raporu, 2009 yılındaki Kentleşme Şurası raporu ve Prof. Murat Balamir’in 2010 yılında TBMM Deprem Komisyonu’na sunduğu rapor dâhil daha birçok rapor afet risklerinin azaltılmasına yönelik çözüm ve mevzuat değişikliği önerisi sunmuştur. Haluk Eyidoğan, “Afet ve Acil Durum Yönetimi Örgütlenmesi ve Afet Risklerimizin Değerlendirilmesi”, **Sosyal Demokrat Dergi**, 2018, <http://www.sosyaldemokratdergi.org/haluk-eyidogan-afet-ve-acil-durum-yonetimi-orgutlenmesi-ve-afet-risklerimiz-degerlendirilmesi/> (07.10.2023)

2009 yılında Başbakanlık bağlı kuruluşu olarak kurulan AFAD, daha önce merkezi idare içinde farklı idari birimlere verilmiş afetlere ilişkin görev ve hizmetleri yürütmek üzere kurulmuştur. AFAD'ı kuran 5902 sayılı Kanun, İçişleri Bakanlığına bağlı "Sivil Savunma Genel Müdürlüğü", Bayındırlık ve İskân Bakanlığına bağlı "Afet İşleri Genel Müdürlüğü" ve Başbakanlığa bağlı "Türkiye Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğü"nin hukuki varlığına son vermiş, bu birimlerin yerine getirdikleri hizmetleri AFAD bünyesinde toplamıştır.²³

Türkiye'de AFAD'ın kurulması, afet risk yönetimi açısından bir dönüm noktası olarak işaretlenebilir. Her şeyden önce, afet yönetimi ile ilgili farklı bakanlıklar bünyesinde görev yapan ve dağınık biçimde bulunan birimlerin AFAD'ın bünyesinde toplanması, afet risk yönetiminde izlenmesi gereken bütünsel yaklaşıma olanak tanıdığı için önemi yadsınamaz bir gelişmedir. Ancak AFAD'a ilişkin düzenlemelerde tanımlanan görevlerin gereği gibi ve zamanında hayata geçirilmediği 6 Şubat depremleri sonucunda bir kez daha açıkça ortaya çıkmıştır.

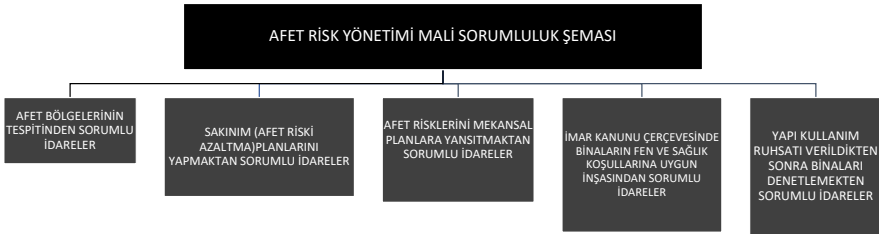
Afet risk yönetiminin en önemli aracı olan sakınım planlarının kavram olarak normlara yansımaları 2011 senesinde olmuştur. 4 Temmuz 2011 tarihinde yürürlüğe giren 644 sayılı Çevre ve Şehircilik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Mekânsal Planlama Genel Müdürlüğü'nün görevlerini düzenleyen 7'nci maddesinin (d) bendinde "sakınım planları"ndan söz edildiğini görürüz.²⁴ Ancak Çevre ve Şehircilik Bakanlığının sakınım planlarıyla ilgili görev ve yetki veren hüküm, sakınım planları ile mekânsal planlar arasındaki ilişkiyi açık bir biçimde kurmamıştır. 644 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ve sonrasında 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi tarafından kurulmayan bu ilişkinin Çevre ve Şehircilik Bakanlığının (bugünkü adıyla Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı) çıkardığı ve 14.06.2014 gün ve 29030 sayılı Resmî Gazetede

23 2017 Anayasa değişikliklerine uyum amacıyla çıkarılan 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname, AFAD'ın kuruluş kanununun personel rejimini düzenleyen maddeleri dışındaki maddelerini yürürlükten kaldırdı. Kısa bir süre sonra AFAD diğer pek çok kamu tüzel kişisi gibi 4 sayılı Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesininin 30 ve devamı maddeleri ile yeniden düzenlendi.

24 5902 sayılı Kanunda "sakınım planı" ibaresi geçmez. Sakınım planı kavramı ilk olarak 644 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede karşımıza çıkar. Ancak 5902 sayılı Kanunda AFAD'ın hazırlamakla yükümlü tutulduğu "afet risk azaltma planları"nın "sakınım planı"na karşılık gelir.

yayınlanarak yürürlüğe giren “Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği” ile kurulduğu görülmektedir.

Sonuç olarak bugün Türkiye’de afet risk yönetimi konusunda görevli, yetkili ve sorumlu idarelerin tespiti için, konuyu dağınık biçimde ele alan birden fazla hukuk kaynağına müracaat etmek ve bu hükümlerden hareketle bir sorumluluk şeması oluşturmak gerekmektedir. Aşağıdaki başlıklarda afet öncesi risk yönetimi ve afet sonrası kriz yönetiminden sorumlu idareler ve bu idarelerin sorumluluklarının kapsamı, konuya ilişkin normlar üzerinden gösterilecektir. Afet öncesi risk yönetimi konusundaki görev ve sorumluluk tespit edilirken, hem planlama aşaması hem de yapılaşma aşaması ayrı ayrı ele alınacaktır.



Tablo 1 – Afet Kriz Yönetimi Mali Sorumluluk Şemasını Gösterir²⁵

A- Afet Risk Yönetiminde Planlama Aşaması

Afet risklerinin azaltılması, her şeyden önce çok boyutlu bir planlama faaliyetini gerektirmektedir. Bu ise, afet risk yönetimi yaklaşımının, hükümet politikasının çerçevesini çizen kalkınma planlarından başlamak üzere, her bir idarenin strateji planı ve mekânsal planlara (en üst ölçekli mekânsal strateji planlarından en alt ölçekli uygulama imar planına) varıncaya kadar yansımasını gerektirmektedir. Bunun için ise öncelikle ülkenin, ülkenin dâhil olduğu bölgenin ve gezegenin karşı karşıya olduğu afet riskleri bütüncül bir bakış açısıyla tespit edilmelidir. Ancak bu tespitten sonra afet risklerinin ortadan kaldırılması veya tam olarak ortadan kaldırılamayan risklerin en düşük düzeye indirilmesi için alınması gereken önlemlerin planlanması mümkün olacaktır.

²⁵ Şemaların grafik tasarımı konusunda verdiği destek için Dr. Öğr. Üyesi Nurcan Gündüz’e teşekkür ederiz.

1- Afet Bölgelerinin Tespiti

Afet risk yönetiminde her şeyden önce doğal tehlikelerin ve bu tehlikelerin potansiyel olarak afete neden olabileceği alanların bilimsel veriler ışığında ve bölgeler bazında tespiti gerekir. Türkiye’de bu yetki ve görev farklı normlarda farklı idari makamlara verilmiştir.

Bu düzenlemelerden en eski tarihli, 7269 sayılı Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanununun 2’nci maddesinde düzenlenmektedir. Buna göre;

“Su baskınına uğramış veya uğrayabilir bölgeler, İmar ve İskan Bakanlığının (bugün Çevre Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı) teklifi üzerine Devlet Su İşlerinin bağlı bulunduğu Bakanlıkça (Tarım ve Orman Bakanlığı); yer sarsıntısı, yer kayması, kaya düşmesi ve çığ gibi afetlere uğramış veya uğrayabilir bölgeler ise, İmar ve İskan Bakanlığınca (Çevre Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı) tespit ve bunlardan şehir ve kasabalarda meydana gelen ve gelebileceklerin sınırları imar planına, imar planı bulunmayan kasaba ve köylerde de belli edildikçe harita veya krokilere işlenmek suretiyle, afete maruz bölge olarak Cumhurbaşkanınca kararlaştırılır ve bu suretle tespit olunan sınırlar, ilgili valiliklerce mahalinde ilan olunur.”

Bu hükme göre Türkiye’de afete maruz bölgeler, ilgili bakanlıkların teklif veya tespiti sonrasında Cumhurbaşkanınca²⁶ kararlaştırılır ve bu bölgelerin sınırları imar planlarına işlenir. İlgili hükümde afete maruz bölgeler, afete uğramış yerlerin yanı sıra afete uğrayabilecek yerleri de içerecek şekilde tarif edilmiştir. Bu hüküm, afetin henüz gerçekleşmeden öngörülmesi sorumluluğunun idareye çok erken tarihlerde (yasa 1959 yılında yürürlüğe girmiş, 2 inci madde 1968 yılında değiştirilmiştir) yüklendiğini gösterir. Yasa koyucu bu maddede afete maruz bölgelerin sınırlarının imar planlarına işlenmesini düzenleyerek, afet yönetimi ile imar planlaması arasında doğrudan olmasa da dolaylı bir ilgi kurmuştur. Her ne kadar hükümde imar planları yapılırken afetlere ilişkin öngörülerin dikkate alınacağı açıkça düzenlenmemişse de, afete maruz bölgelerin sınırlarının imar planlarına işlenmesinin işlevi, bu öngörülerin imar planı yapılırken bir veri olarak dikkate alınmasını sağlamak olsa gerek.

7269 sayılı Kanun’a atıf yaparak Cumhurbaşkanına afete maruz kalması muhtemel bölge tespiti ve ilanı yükümlülüğü yükleyen bir di-

26 2018 yılına kadar bu yetki Bakanlar Kurulunda idi.

ğer düzenleme ise 7126 sayılı Sivil Savunma Kanunu'nun 3. maddesidir. İlgili madde uyarınca, "... tabii afetlere maruz kalması muhtemel bölgeler ise 7269 sayılı kanunun 2'nci maddesine göre tespit ve ilan olunur".

Cumhurbaşkanına afet bölgelerinin tespiti ile ilgili yetki veren bir düzenleme de 31 Mayıs 2012 tarihinde yürürlüğe giren 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanunda yer alır. 6306 sayılı Kanunun 2/1(ç) maddesine göre;

"ç) Riskli alan: Zemin yapısı veya üzerindeki yapılaşma sebebiyle can ve mal kaybına yol açma riski taşıyan, Cumhurbaşkanınca kararlaştırılan alanı, (...) ifade eder"

7269 sayılı Kanundan farklı olarak 6306 sayılı Kanunda riskli alan tespitine ilişkin yetki, tek başına Cumhurbaşkanına verilmiştir. Konu ile ilgili uzman kamu tüzel kişilikleri veya bakanlıkların bu yönde bir teklif veya tespiti olmasa dahi Cumhurbaşkanı tek başına Türkiye'deki riskli alanları tespit edip ilan etmek yetki ve görevi ile donatılmıştır.²⁷ Bu yetki aynı zamanda bu tespit yapılmamasından kaynaklı sorumluluğu da gündeme getirecektir.

Afet bölgelerinin tespiti konusunda yetkili olan diğer bir idare ise AFAD'dır. 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 36 ncı maddesinde²⁸ AFAD'ın görevleri arasında afet bölgelerinin tespiti de sayılmaktadır. Buna göre;

"Deprem ve Risk Azaltma Genel Müdürlüğünün görevleri şunlardır:

(...)

b) Muhtemel afet ve acil durum bölgelerini tespit etmek ve önleyici tedbirleri ilan etmek,

27 2/7/2018 tarihli ve 700 sayılı Kanun Hükmünde Kararnemenin 196 ncı maddesiyle bu bentte yer alan "Bakanlık (Çevre ve Şehircilik Bakanlığı) veya İdare (ilgili belediye) tarafından Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının görüşü de alınarak belirlenen ve Bakanlığın teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca" ibaresi "Cumhurbaşkanınca" şeklinde değiştirilmiştir.

28 AFAD'a bu görev ve sorumluluk ilk olarak 17 Haziran 2009'da yürürlüğe giren 5902 sayılı Yasa ile verilmişti. 5902 sayılı Yasanın AFAD'ın kuruluş ve görevlerine ilişkin hükümlerinin 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile yürürlükten kaldırılmasının hemen ardından 15 Temmuz 2018 tarihinde yürürlüğe giren 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, AFAD'ı önceki görev ve yetkileri ile yeniden düzenledi.

(...)

d) Yurt içi ve yurt dışında meydana gelen afet ve acil durumlarla ilgili bilgileri toplamak ve değerlendirmek,

(...)

f) Türlerine ve ölçeklerine göre afet tehlike ve risklerini belirlemek, haritalarını yapmak veya yaptırmak,

i) (Ek:RG-9/6/2022-31861-C.K-103/5 md.) Ulusal, bölgesel ve yerel ölçekte deprem tehlike ve riskini belirleyebilmek için ulusal deprem gözlem ve kayıt ağı istasyonlarını kurmak ve işletmek

2009 yılından bu yana afet yönetimi konusunda uzman kamu kurumu olarak görev yapan AFAD'ın Deprem ve Risk Azaltma Genel Müdürlüğüne afet risklerine ilişkin bilimsel veriler elde etme, bu verilere dayanarak afet bölgelerini belirleme ve bunları haritalandırma yetkisi verilmesi, afet risk yönetimi açısından kritik önemdedir.

Bu hükümler birlikte değerlendirildiğinde, Türkiye'de iki farklı idari makamın (Cumhurbaşkanlığı ve AFAD) doğal tehditleri ve afet risklerini bölgeler bazında öngörme ve ilan etme görev ve sorumluluğuna sahip olduğunu söyleyebiliriz.

AFAD bu görevi kapsamında Türkiye Deprem Tehlike Haritasını 2018 yılında güncel veriler ışığında revize etti²⁹. Bu harita 18 Mart 2018 tarihli Resmî Gazetede yayınlandı ve 1 Ocak 2019 tarihinde yürürlüğe girdi. AFAD'ın güncel Deprem Tehlike Haritasını kuruluşunun üzerinden dokuz yıl geçtikten sonra yapması, hizmetin geç işlenmesi olarak değerlendirilebilir. Zira 1999 Marmara depremlerinden sonra Türkiye'de bilimsel çalışmalar yoğunluk kazanmış ve yeni bilimsel veriler elde edilmiştir. Nitekim 2018 tarihli Deprem Tehlike Haritasında birçok yerleşim yerinin deprem tehlike derecesi önceki haritaya göre değişmiştir.

Türkiye Deprem Tehlike Haritası geç de olsa güncellendi ve bu haritadan 6 Şubat depremlerinin etkilediği illerin, Doğu Anadolu Fay hattı üzerinde ve hala deprem tehlikesinin en yüksek olduğu bölgeler arasında bulunduğu görülmektedir. Dolayısıyla bölgede depremden kaynaklı afet riskini azaltmak konusunda görevli ve sorumlu olan idarelerin bu haritaları dikkate alarak görevlerini yapmaları gerektiği

29 Türkiye'deki deprem tehlike haritaları sırasıyla 1945, 1947, 1948, 1963, 1972, 1996 tarihlerinde yapılmıştır.

açıkır.³⁰ Açılacak olan tam yargı davalarında 6 Şubat depremlerinden etkilenen il ve ilçelerde güncel deprem haritası dikkate alınarak afete maruz bölge ve/veya riskli alan ilanları yapıp yapılmadığı araştırılmalı³¹ ve eğer bu konuda bir eksiklik söz konusu ise Cumhurbaşkanlığının sorumluluğunun ileri sürülmesi değerlendirilmelidir.

2- Sakınım Planlarının (Afet Risk Azaltma Planlarının) Hazırlanması

Afet risk yönetiminde, doğal tehlikelerin ve afet risklerinin bölgeler bazında tespitinden sonra gelen aşama, bu riskleri ortadan kaldırma veya bu mümkün değilse mümkün olan en düşük düzeye indirme amacını taşıyan sakınım planlarının oluşturulmasıdır.

Sakınım planlaması faaliyetinde diğer planlama faaliyetlerinde olduğu gibi; veri toplama, analiz, senaryo oluşturma, planlama kararlarını alma ve uygulama aşamaları gündeme gelmektedir. Nitekim sakınım planları hazırlanırken öncelikle, jeolojik, jeolojik-jeoteknik, mikro-bölgeme³² ve bunun gibi verilerin elde edilmesi gerekir. Verilerin elde edilmesini takiben, veri analizine dayanan afet riskleri ön-

30 İllerin ve ilçelerin deprem risklerinin derecesi yıllar içinde değişebilmekte; bilimsel gelişmeler sonucunda elde edilen yeni veriler ışığında revize edilen deprem tehlike haritalarında bir ilin veya ilçenin deprem tehlike derecesi artabilmektedir. Örneğin Adıyaman İli Merkez İlçesi, Hoca Ömer Mahallesi 1972 tarihli haritada 4. derece deprem bölgesi iken, 1996 tarihli deprem haritasında 2. derece deprem bölgesinde yer almaktadır. Dolayısıyla deprem risk yönetimi, şehir planlama ve yapılaşma konusunda yetkili idarelerin bu haritaları günü gününe takip ederek alacakları tedbirleri güncellemeleri ve risk derecesine göre bir önceliklendirme yaparak peyderpey hayata geçirmeleri gerekmektedir.

31 Bu araştırma pek çok kaynaktan yapılabilir. 2021-2022 yılları arasında valiliklere bağlı, İl Afet ve Acil Durum Müdürlüklerinin hazırladıkları İl Risk Azaltma Planları bu konuda başvurulabilecek önemli kaynaklardır.

32 Mikro-Bölgeleme: Yerleşim alanlarında yapılan araştırmalara göre, her türlü tehlike açısından bu tehlikelerin konumlarını, mekânsal ve diğer özelliklerini göstermek üzere hazırlanan, imar planlarında yerleşime açılmak istenen alanlarda, ne tür yapılaşma için hangi alt bölgelerin uygun olabileceğini, hangi bölgelerde ise daha ayrıntılı tehlike analizlerinin yapılması gerektiğini açıklayan büyük ölçekli haritalardır” Balamir, **AFETLER, RİSK YÖNETİMİ VE SAKINIM PLANLAMASI**, s.106

Mikro-bölgeleme çalışmaları sonucunda elde edilen haritalardan birisi de “Yerleşime Uygunluk Haritaları”dır. Bu haritalarda yerleşime uygunluk analiz sonuçlarına göre bölgeler; uygun alan, önlem alınacak alan, ayrıntılı jeoteknik etüt gerektiren alan ve uygun olmayan alan olarak ayrılır. (Handan Türkoğlu, **AFETE DİRENÇLİ ŞEHİR PLANLAMA ve YAPILAŞMA**, İSMEP Rehber Kitaplar Beyaz Gemi Sosyal Proje Ajansı, 2014 Erişim adresi: <http://www.guvenliyasam.org> (07.10.2023), s. 19.

görüsünde bulunulması ve bu risklere ilişkin çeşitli önleme/azaltma senaryolarının üretilmesi,³³ en optimum senaryoya karar verilerek sakınım kararlarının alınması, sakınım kararlarını hayata geçirecek eylem planlarının oluşturulması biçiminde diğer planlama aşamalarına geçilmektedir.

Sakınım planlaması; afet risklerinin geniş bir bakış açısıyla, farklı kategorileri içerecek şekilde tanımlanması zorunluluğu ve bu risklerin giderilmesi veya azaltılması için pek çok unsuru bir arada göz önünde bulunduran fiziki düzenlemeler, finansman koşulları ile sosyal çözümler sunmak gerekliliği gibi yönleri açısından mekânsal planlardan farklılaşır. Kısacası, sakınım faaliyeti afetler karşısında yapıların hasar görebilirliklerinin öngörülüp buna uygun çözümler getirilmesinin, başka bir anlatımla yapıların güçlendirilmesi ve yenilenmesinin sağlanmasından ibaret değildir.³⁴

Faaliyet sonucunda ortaya çıkan sakınım planı da bu geniş perspektife uygun olarak tanımlanması gereken bir idari işlemdir. *Balamir*, söz konusu özelliklerinden hareketle sakınım planlarını, “Ülke, bölge, büyükşehir ve kent bütünü, ya da yerleşim alanı düzeylerinde, her tehlike ve risk türüne karşı hazırlanan mekânsal, sosyal, ekonomik, yasal ve yönetsel önlemlerin eşgüdümünü sağlayan, farklı risk sektörlerine ilişkin risk azaltma projelerini bütünleştiren kapsamlı plan” olarak tanımlar.³⁵

Tanımdan da anlaşılacağı üzere sakınım planları, ülke ölçeğinden başlayarak kentin alt birimlerine kadar inen farklı düzeyler ve ölçeklerde üretilen/üretilmesi gereken planlardır. Gerçekten de afet risk yönetiminin kendi içinde tutarlı ve bütüncül olabilmesi için öncelikle, ülke düzleminde ülkenin maruz kalabileceği afet risklerinin azaltılması ile ilgili politika ve stratejilerin belirlenmesi ve üst ölçekte belirlenmiş bu politika ve stratejilerin alt ölçeklere gittikçe ayrıntılandırılan uygulama projelerini de içerecek biçimde yansıtılması gerekir.

Sakınım planlaması özellikle kent ölçeğinde yapılacağı zaman daha da ayrıntılı, karmaşık ve çok disiplinli bir faaliyet halini alır. Nitekim

33 Afet risklerinin öngörülmesinden maksat, doğa olaylarının yaratacağı afet risklerinin doğrudan etkilerinin yanı sıra ikincil ve üçüncül etkilerinin de öngörülmesidir. *Balamir*, “*Afet Politikası, Risk ve Planlama*”, s. 44.

34 Murat Balamir, “*Afetler Politikası ve Sakınım Planlaması*”, *Bülten*, No:3, Jeoloji Mühendisleri Odası, Ankara 2007 (b), s. 89-92.

35 Balamir, *AFETLER, RİSK YÖNETİMİ VE SAKINIM PLANLAMASI*, s. 121.

kentsel riskler,³⁶ kentin fiziki, ekonomik ve sosyal özelliklerinin sistemli birlikteliği göz önüne alınarak tespit edilmesi gereken karmaşık ve çok yönlü risklerdir.³⁷

Türkiye’de afet risklerini ortadan kaldırmak veya azaltmak amacı ile planlama yapma yükümlülüğü ilk olarak 5393 sayılı Belediye Kanununda düzenlenmiştir. 5393 sayılı Kanunun Acil Durum Planlaması başlıklı 53. maddesine göre belediyeler; yangın, sanayi kazaları, deprem ve diğer doğal afetlerden korunmak veya bunların zararlarını azaltmak amacıyla beldenin özelliklerini de dikkate alarak gerekli afet ve acil durum plânlarını yapma, ekip ve donanımı hazırlama yükümlülüğü içerisindedirler. 5393 sayılı Belediye Kanunu “afet zararlarını azaltmak” amacıyla planlama yapma görevini belediyelere vermiş olmakla birlikte, Kanunun yürürlüğe girdiği dönemde afet risk yönetimi kurum ve kavramları normatif alana yansımış değildi.

5393 sayılı Kanundan sonra Türkiye’de “sakinim planı” adıyla olmasa bile afet risklerini azaltmaya yönelik kapsamlı planlar hazırlama görevi 2009 yılında 5902 sayılı Kanunda AFAD’a verilmiştir. 5902 sayılı Kanunun bu hükümleri daha sonra 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin ilgili maddelerine aktarılmıştır. 4 sayılı CBK’nin 36’ncı maddesinde, AFAD Deprem ve Risk Azaltma Genel Müdürlüğünün görevleri arasında “zarar azaltma planlarının yapılması” ve bununla bağlantılı görevler düzenlenmiştir. Buna göre;

Deprem ve Risk Azaltma Genel Müdürlüğünün görevleri şunlardır:

1 a) Ülke düzeyinde uygulanacak afet ve acil durum müdahale, ***risk yönetimi ve zarar azaltma planlarını yapmak veya yaptırmak.***

4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin AFAD’a ilişkin hükümleri incelendiğinde, risk yönetimi ve zarar azaltma planları ile kast edilenin yukarıda üzerinde durulan sakinim planlarına denk geldiğini söylemek gerekir. Nitekim aynı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin AFAD’ın görev alanı ile ilgili kavramları tanımlayan 31’inci maddesi risk azaltmayı, “belirli bir kesim veya alanda geliştirilen afet senaryo-

36 Kentsel Risk: Kentsel korunmasız varlıkların, belirli tehlike olasılıkları altında uğrayacakları değer kayıplarının ölçüsüdür. Kentsel risklerin etkileşimli karmaşık yoğunluğu nedeniyle, farklı ‘risk sektörleri’ tanımlaması ve her sektöre özgü politika ve projeler geliştirilmesi gerekli görülür. Balamir, **AFETLER, RİSK YÖNETİMİ VE SAKINIM PLANLAMASI**, s. 95.

37 Balamir, “Afetler Politikası ve Sakinim Planlaması”, s. 89-92.

larına göre, olası risklerin önlenmesi, kabul edilebilir ölçülere indirilmesi ya da paylaşımı amacıyla alınacak her türlü planlı müdahale”; zarar azaltmayı ise, “afetlerde ve acil durumlarda meydana gelmesi muhtemel zararların yok edilmesi veya azaltılmasına yönelik risk yönetimi ve önleme tedbirleri” olarak açıklamaktadır. Tüm bu hükümler bir arada değerlendirildiğinde Deprem ve Risk Azaltma Genel Müdürlüğü’nün yapması veya yaptırması gereken “zarar azaltma planları”nın adı farklı olmakla birlikte, sakınım planının içerik ve işlevinde bir hukuki işlem olduğu açıktır.

AFAD’ın kuruluşundan kısa bir süre sonra, 4 Temmuz 2011 yılında yürürlüğe giren 644 sayılı Çevre ve Şehircilik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname bu sefer açıkça sakınım planı kavramını kullanarak, Bakanlığa bu konuda görev vermiş ve bu görev 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının görevlerini düzenleyen hükümlere aktarılmıştır.

1 Sayılı CBK’nin 102’nci maddesine göre;

“Mekânsal Planlama Genel Müdürlüğü’nün görev ve yetkileri şunlardır:

(...)

d) Risk yönetimi ve sakınım planlarının yapılmasına ve onaylanmasına ilişkin kuralları belirlemek ve izlemek, plana esas jeolojik ve jeoteknik etütleri yapmak, yaptırmak ve onaylamak”

Bu hükümden anlaşılacağı üzere Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı doğrudan risk yönetimi ve sakınım planlarını yapmayacak; ancak plana esas teşkil edecek jeolojik ve jeoteknik etütleri yapacak veya yaptıırıp onaylayacaktır. Ayrıca AFAD’ın ve mevzuatta bu yönde görevlendirilmiş diğer idarelerin, risk yönetimi ve sakınım/risk-zarar azaltma planlarını yaparken izlemesi gereken esas ve usulleri düzenleyecek; devamında da bu görevlerin belirlenen esas ve usullere uygun yürütülüp yürütülmediğini izleyecektir.

Hemen belirtmek gerekir ki, 644 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin yürürlüğe girmesinin üzerinden 12 yıl geçmiş olmasına rağmen Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı sakınım planlarının yapılmasına ve onaylanmasına ilişkin kuralları belirlemiş değildir.

AFAD ise afet risk yönetimi ve planlaması konusunda 14 yıl boyunca hareketsiz kalmış ve en nihayetinde 2022 yılında Türkiye Afet

Risk Azaltma Planını hazırlamıştır. Söz konusu plan 8 Temmuz 2022 tarihinde Resmî Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Ayrıca AFAD'ın taşra teşkilatı olan il müdürlükleri de 2021-2022 yılları arasında "il afet risk azaltma planlarını (İRAP)" hazırlamışlardır. Afet risk yönetimini gerçekleştirmek için kurulmuş olan ve asli görevi afet risklerini azaltmak olan AFAD'ın gerek Türkiye geneli için gerek iller için yaptığı afet risk azaltma planlama görevini çok geç ifa ettiği açıktır. 2009 yılından günümüze yaşanan doğa olaylarının afete dönüşerek yarattığı yıkım ise bu görev ihmalinin sonuçlarını açıkça ortaya koymaktadır.

Bilim insanlarının Doğu Anadolu Fay Hattı üzerinde olan iller için yakın gelecekte büyük bir deprem olacağı öngörüsüne karşın³⁸ AFAD'ın afet risk yönetimi ile görevlendirilmesinin üzerinden uzun yıllar geçtikten sonra ilk afet risk azaltma planlarını yapmış olduğunu görüyoruz. AFAD'ın İl Müdürlüklerinin 6 Şubat depremlerinden etkilenen iller için hazırladığı İl Afet Risk Azaltma Planlarında oluşturulan senaryolar da bu illerde yıkıcı ve çok yıkıcı depremlerin beklendiğini ortaya koymaktadır.³⁹ Bu veriler, söz konusu illerdeki valiliklere bağlı İl Afet ve Acil Durum Müdürlüklerinin afet risk yönetimi ve planlaması konusunda hizmet kusuru işlediğini, yüksek yıkıcılıkta afetin beklendiği illerde uzun yıllar boyunca afet risk azaltma planlaması yapmadığını göstermektedir.⁴⁰

3- Mekânsal Planlarda Afet Risklerinin ve Risk Azaltmaya Yönelik Tedbirlerin Dikkate Alınması

Afet risk yönetiminin planlama safhasının üçüncü adımı, sakinim/afet risk azaltma planlarında öngörülen afet risklerinin ve bu risklerin azaltılması için öngörülen tedbirlerin mekansal planlara yansıtılması-

38 Bu yöndeki açıklamaların yer aldığı bir haber için bkz. <https://tr.euronews.com/2023/02/06/prof-naci-gorur-depremden-3-gun-once-kahramanmaras-icin-uyardimisti> (erişim tarihi: 10.10.2023)

39 Adana İRAP, s.40- 41; Adıyaman İRAP, s.65-66; Diyarbakır İRAP, s. 44-45; Gaziantep İRAP, s. 50-52; Hatay İRAP, s. 178-181; Kahramanmaraş İRAP, s. 42-44; Kilis İRAP, s. 100-103 ;Malatya İRAP, s. 204; Şanlıurfa İRAP, s. 96-100.

40 6 Şubat depremlerinin etkilediği illerde İl Afet ve Acil Durum Müdürlüklerinin hazırladıkları İRAP'ların gerçekten somut ve detaylı olarak afet risklerini belirleyip belirlemediğini ve uygulamaya geçebilecek eylem planlarını içerip içermediğini her il, ilçe ve mahalle açısından ayrıca değerlendirmek gerekir. Eğer söz konusu İRAP'lar gerekli standartlarda değilse, hizmetin geç işlemesi yanında, kötü işlemeden de söz etmek gerekir.

dır. Sakınım planları ile mekansal planlar arasında bu ilişkiyi kurmak, afet risk yönetimi açısından yaşamsal önemdedir. Zira sakınım/afet risk azaltma planlarında öngörülen tedbirlerin büyük bir kısmının hayata geçmesi ya yeni mekansal planlar yapmayı ya da mevcut mekansal planlarda değişiklik yapılmasını gerektirir.

Türkiye’de afet risk yönetimine ilişkin son yasal düzenlemeler yürürlüğe girmeden önce, mekansal planlama yapılırken afetlerin dikate alınacağını öngören düzenlemeler mevcuttu. Nitekim 7269 sayılı Kanununun 14’üncü maddesinde bina ve mesken yapımı tehlikeli görülen ve sınırları belirlenen yerlerin İmar ve İskan Bakanlığı (bugün Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı) tarafından yapı ve ikamet için “*yasaklanmış afet bölgeleri*” sayılacağı ve bu durumun ilan edileceği; yasaklanmış afet bölgesi hükmünü yerel yönetimlerin uygulamakla görevli olduğu düzenlenmiştir. Bu bölgelerdeki yapılara ilişkin yıkım kararı alma yetkisi ise vali ve kaymakamlara verilmiştir.⁴¹ Kanununun 15’inci maddesi afet gerçekleştikten sonra afetin gerçekleştiği bölgelerdeki yeniden yapım aşamasında imar planlarının değiştirilmesi yetkisini ve bu yetkinin İmar ve İskan Bakanlığı (Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı) tarafından kullanılacağını düzenlemiştir.⁴²

41 Madde 14 - (Değişik: 2/7/1968-1051/1 md.)

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, İmar ve İskan Bakanlığınca yapı ve ikamet için yasaklanmış afet bölgeleri sayılır ve durum, belediye-si olan yerlerde belediyesince, köylerde ise ihtiyar meclislerince hemen ilan edilir.

Belediyesi olan yerlerde belediyeler, olmıyan yerlerde ihtiyar meclisleri bu yasaklanmış, afet bölgesi hükmünü uygulamakla görevlidir.

Hilafına hareket edildiği takdirde, mevcut ve yapılmakta olan binalar, yıkma parası yıkıntı malzemesinden karşılanmak, yetmemesi halinde kalan kısmı afetler fonundan tamamlanmak üzere vali ve kaymakamların emri ile yıktırılır.

Yasaklanmış, afet bölgesi sınırları, alınacak tedbirlerle tehlikenin önlenmesi oranında daraltılır veya tamamen kaldırılır. Bu husus da aynı şekilde duyurulur.

42 Madde 15 - (Değişik: 2/7/1968-1051/1 md.)

Afet dolayısıyla hasara uğramış şehir ve kasabaların imar planı mevcut olup da İmar ve İskan Bakanlığınca değiştirilmesi gerekli görülmediği takdirde, inşaata mevzuat dairesinde hemen izin verilir.

Mevcut imar planının kısmen değiştirilmesi gerekli görülen şehir ve kasabalarda, bu değişiklik planları, İmar ve İskan Bakanlığınca 5 ay zarfında yaptırılır.

İmar veya istikamet planı olmıyan veya olup da tamamen değiştirilmesi gereken yerlerde ha- lihazır harita ve imar veya istikamet planı İmar ve İskan Bakanlığınca öncelikle yapılır veya yaptırılır. Bu planlar yapılmıyaya kadar gelecekteki planlara göre esaslı inşaat yaptırılmasına İmar ve İskan Bakanlığınca izin verilebilir.

Yukarıda yazılı hallerde veya yerinin değiştirilmesi gereken şehir ve kasabalarda

Kanununun 16'ncı maddesinde ise afetlerin öncesinde veyahut sonrasında bir yerleşim yerinin kısmen veya tamamen başka bir yere taşınması konusunda karar alma yetkisi Cumhurbaşkanına verilmiştir.⁴³ İmar Kanunu, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının planlama yetkisinin düzenlendiği 9'uncu maddesinde, 7269 sayılı Kanun ile uyumlu olarak umumi hayata müessir afetler dolayısıyla yapılacak planların Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının görev ve yetkisinde olduğunu düzenlemektedir.⁴⁴

Görüldüğü gibi, 7269 sayılı Kanun afet gerçekleşmeden önce afete hazırlıklı olma, afetten sonra iyileştirme ve yeniden yapım aşamalarında olası afetleri göz önünde bulundurarak buna uygun imar planlaması yapma konusunda idareye çeşitli görevler vermektedir. Ancak Kanunun ilgili hükümlerinde bu görevler, tek tek yapıların güçlendirilmesi veya yıkılması ve/veya bölgelerin yapılaşmaya kapatılması önlemleriyle sınırlı bir biçimde düzenlenmektedir. 6 Şubat depremlerinin etkilediği illerde ve ilçelerde 7269 sayılı Kanunda öngörülen bu yetkilerin kullanılmasının gerekli olup olmadığı bilimsel veriler ışığın-

ilgilerin afetten masun yerlerde gösterilecek arsalar üzerinde, ilk barınma tedbiri olarak geçici baraka inşasına izin verilebilir. Bu türlü geçici inşaatın, imar planı olan yerlerde, afetin vukuundan; imar planı olmayan veya değiştirilen veya yerleri değiştirilecek olan şehir ve kasabalarda, yeni planların onanmasından itibaren bir yıl içinde sahipleri tarafından yıkılması mecburidir. Aksi halde masrafları yıkıntı bedelinden ödenmek üzere mahallin en büyük mülkiye amirinin emri ile belediyelerce yıktırılır. Bu bir yıllık süre zaruret halinde ilgili valiliğin teklifi üzerine İmar ve İskan Bakanlığınca gerektiği kadar uzatılabilir.

- 43 *Afet Bölgelerindeki bir topluluğun kaldırılarak başka yerlere taşınması:*
Madde 16 - (Değişik: 2/7/1968-1051/1 md.) ⁽²⁾

Genel hayata etkili afetlerden önce veya sonra kesin lüzum üzerine meskün bir topluluğun bir kısmının veya tamamının kaldırılarak başka mahallere toplu olarak veyahut dağıtılarak yerleştirilmesi İçişleri, Maliye, Bayındırlık, Sağlık ve Sosyal Yardım, Tarım, Milli Eğitim, Sanayi, İmar ve İskan ve köylerde Köy İşlerine bakan Bakanlıklar müteahhas temsilcilerinden kurulacak bir komite incelendikten sonra Cumhurbaşkanı Kararı ile İmar ve İskan Bakanlığı tarafından yaptırılır.

Ancak bu toplu nakiller aynı belediye ve köy sınırları içinde ise Cumhurbaşkanı kararına lüzum kalmaksızın İçişleri ve İmar ve İskan Bakanlıklarınca müştereken yapılır.

Taşınma yeri afet bölgesinin bulunduğu il sınırları dışında tespit edildiği takdirde, afetzedelerin taşınması ile ilgili giderler İmar ve İskan Bakanlığınca afetler fonundan karşılanır.

- 44 İmar Kanununda "afet" kavramı 9'uncu madde dışında, imara aykırı yapılar hakkında verilecek idari yaptırımlara ilişkin 42'nci maddede, kentsel dönüşüm mevzuatına atıf yapılan Geçici 15'inci maddede bu kapsamdaki yapılara geçici olarak kamu hizmeti sunulabileceği bağlamında ve son olarak da imar affını düzenleyen Geçici 16'ncı maddede geçmektedir.

da değerlendirilerek Cumhurbaşkanlığı ile Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının sorumluluğu ileri sürülebilir.

Sakınım planları ile mekansal planlar arasında asıl bağı kuran AFAD'ın görevlerini düzenleyen hükümlerdir. Nitekim 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde Deprem ve Risk Azaltma Genel Müdürlüğüne afet risk azaltma planlarını hazırlama görevi yanı sıra, zarar görece yerlerde yapılacak imar planlarına ilişkin esasları belirleme görevi de verilmiştir. 36'ncı madde bu hususu genel olarak afetler ve deprem olmak üzere iki bağlamda düzenlemiştir.

36/1(c) maddesinde;

“zarara uğraması muhtemel yerlerin plan, proje ve imar esaslarını belirlemek”

36/1(ğ) maddesinde;

“depremde zarara uğraması muhtemel yerler ile zarara uğramış yerlerin imar, plan ve proje işlemlerinin yürütülmesi konularında uygulanacak esasları belirlemek, takip etmek, değerlendirmek ve depremle ilgili hizmetlerin yürütülmesinde danışmanlık yapmak”

görevleri Deprem ve Risk Azaltma Genel Müdürlüğüne verilmiştir. Zarara uğraması muhtemel yerlere ilişkin imar esasların afet risk azaltma planları yapmakla yetkilendirilen Genel Müdürlüğün belirleyecek olması, afet risk azaltmaya yönelik planlarda öngörülen tedbirlerin mekansal planlara yansımaları güvenceye alacak; afet risk yönetiminin bu iki aşaması arasında köprü işlevi görecektir. Ancak AFAD'ın resmî web sayfasında zarara uğraması muhtemel yerlerle ilgili plan, proje ve imar esaslarını belirleyen bir düzenleme bulunmadığı görülmektedir. Bu durum AFAD açısından hizmet kusuru teşkil etmektedir.

Bunun yanı sıra, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının yaptığı ve 14.06.2014 gün ve 29030 sayılı Resmî Gazetede yayınlanarak yürürlüğe giren “Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği”nde sakınım planları ile mekansal planlar arasında doğrudan ilişki kurulmuştur. Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliğinin mekansal planların yapımına dair esasları düzenleyen maddeleri arasında olan 8'inci maddenin 10'uncu fıkrasında;

“afet ve diğer kentsel risklerin yüksek olduğu yerleşmeler veya yapıları kentsel çevre için, gerekli görülmesi halinde kentsel risk analizleri veya sakınım planlaması çalışmaları yapılır. Afet ve diğer kentsel riskler için yapılmış risk azaltıcı tedbirler planlarda esas alınır”

düzenlemesine yer verilmiştir. Bu hüküm, mekansal planları yapma yetkisi ile donatılmış idarelere (mekansal strateji planlarını yapma yetkisi Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığında; havza ve bölge düzeyindeki çevre düzeni planlarını yapma yetkisi Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığında; il çevre düzeni planı yapma yetkisi büyükşehir belediyesi olan illerde büyükşehir belediyesinde, diğer illerde il özel idaresinde; nazım imar planı yapma yetkisi, büyükşehir belediyesi olan illerde büyükşehir belediyesinde, diğer illerde ilgili diğer belediyelerde; uygulama imar planı yapma yetkisi ise büyükşehir belediyesi olan illerde ilçe belediyelerinde, diğer illerde ilgili belediyelerdedir) aynı zamanda sakınım planı yapma yetkisi vermiştir. Yukarıda alıntılanan hükümde, mekansal planları yapacak idarelere sakınım planlarını yapıp yapmamak konusunda takdir yetkisi verildiği görülüyor. Ancak Mekansal Planlar Yapım Yönetmeliği bu idareler açısından, mekansal plan yaparken afet risklerini dikkate alma yükümlülüğü getirmektedir ve bu ilgili idarenin takdirinde olan bir konu değildir. Dolayısıyla, AFAD'a bağlı il müdürlüklerinin "afet risk azaltma planı" yapmadığı durumda, bu idarelerin sakınım planı yapmaları, mekansal planlama faaliyeti açısından gerekli hale gelecektir. Diğer bir anlatımla, mekansal planları yapma yetkisi olan idareler sadece AFAD'ın hali hazırda "afet risk azaltma planı" yaptığı durumlarda sakınım planı yapmayı gerekli bulmayabileceklerdir.

Mekansal Planlar Yapım Yönetmeliğinde açıkça sakınım planı ile mekansal plan arasında ilişki kuran diğer bir hüküm nazım imar planlarının yapım esaslarını düzenleyen 23'üncü maddede yer alır. Buna göre;

"(6) Nazım imar planlarının hazırlanması sürecinde, planlama alanı sınırları kapsamında aşağıda genel başlıklar halinde belirtilen konularda ilgili kurum ve kuruluşlardan veriler elde edilir; bu veriler kapsamında analiz, etüt ve araştırmalar yapılır: (...)

v) *"doğal afet tehlikeleri ve kentsel riskler, varsa risk yönetimi ve sakınım planları"*

Bu hüküm, büyükşehir belediyeleri ve nazım imar planı yapma yetkisine sahip diğer belediyelere (gerekli görmeleri durumunda sakınım planı yapmanın yanı sıra) AFAD tarafından yapılmış risk yönetimi ve sakınım planlarını elde etme ve bu planları veri olarak kullanma yükümlülüğü yüklemektedir.

Mekansal Planlar Yapım Yönetmeliğinin başka birçok maddesinde "sakınım planı" kavramı kullanılmamış olmakla birlikte, mekansal

planları yapma yetkisi verilen idarelere afetlere ilişkin verileri ve afet risk azaltma tedbirlerini elde etme ve analiz ederek planları buna göre oluşturma yükümlülüğü getirilmiştir.

Yönetmeliğin “genel planlama esasları” başlığını taşıyan 7. maddesi her tür ve ölçekteki mekânsal planlarda, “*afet, jeolojik ve doğal veriler*”in esas alınacağı düzenlenmiştir. Yönetmelikte her bir mekânsal plan türü için de benzer hükümler tekrarlanmıştır.

Yönetmeliğin mekânsal strateji planlarına ilişkin planlama ilke ve esaslarını düzenleyen 14’üncü maddesinde; “*afet zararlarının azaltılmasına yönelik olarak tehlike ve risklerin analiz edilerek tanımlanması ve tedbirlerin alınması*” esastır hükmüne yer verilmiştir.

Yönetmeliğin aynı yönde dikkat çeken bir diğer düzenlemesi ise, çevre düzeni planlarına ilişkin ilke ve esasların belirlendiği 19’uncu maddesidir. Buna göre, çevre düzeni planlarının hazırlanmasında, “*afet tehlikelerine ilişkin mevcut raporlar ve jeolojik etütler dikkate alınarak afet risklerini azaltıcı önerilerin dikkate alınması*” esastır. Ayrıca 19’uncu maddede, çevre düzeni planları hazırlanırken; “*afete maruz ve riskli alanlar*”a ilişkin verilerin elde edilip analiz edileceği de düzenlenmektedir.

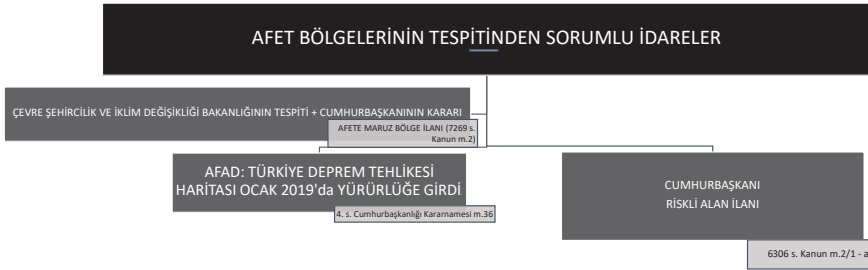
Yönetmeliğin imar planı ilkeleri başlığını taşıyan 21’inci maddesinde, “*insan sağlığı üzerinde doğrudan veya dolaylı olumsuz etkileri olan (...) afete maruz alanlar*”a ilişkin kurum ve kuruluşların görüşleri imar planlarına yansıtılır hükmü yer almaktadır. Yönetmeliğin 22’nci maddesine göre ise, imar planlarına ilişkin yerleşilebilir alanların belirlenmesi amacıyla yapılması zorunlu olan ve plan kararlarının oluşturulmasında temel plan altlığı olarak kullanılan eşik analizlerinde, “*topografik, jeolojik-jeoteknik, hidrojeolojik yapı özellikleri ile (...) afet tehlikeleri(nin) analiz edilerek*” bir arada değerlendirileceği öngörülmektedir. Son olarak, uygulama imar planına ilişkin 24’üncü maddede uygulama imar planlarının hazırlanması sürecinde, “*afet tehlikelerinin dikkate alındığı yerleşime uygunluk durumunu belirlemeye yönelik jeolojik etütler*”in elde edilip analizlerin yapılacağı düzenlenmektedir.

Yine imar planlarına ilişkin Yönetmeliğin dikkat çeken bir diğer hükmü imar planları esaslarına dair 21’inci maddenin 13’üncü fıkrasında karşımıza çıkar. Buna göre, “*imar planlarında afet ve acil durumlarda ihtiyaç duyulabilecek açık alan, yol ve diğer mekânsal ih-*

tiyaçlar gözetilir". Bu hükümden hareketle nazım ve uygulama imar planlarının da kendi bünyelerinde konusu sınırlı da olsa afet risklerine ilişkin sakınım önlemlerine yer vereceklerini söyleyebiliriz.

Yukarıda aktardığımız tüm bu hükümler, bir yandan AFAD tarafından yapılan "afet risk azaltma planları" ve bu planlarda öngörülen risk azaltıcı tedbirlerin mekânsal planlarda esas alınacağını, diğer bir ifadeyle mekânsal planların bu tedbirleri hayata geçirecek şekilde düzenleneceğini kabul etmekte, diğer yandan AFAD tarafından yapılmış bir "afet risk azaltma planı" yoksa mekansal planları yapacak idarelerin sakınım planı yapmalarını ve kendi yapacakları bu planları mekansal planlara yansıtılmalarını öngörmektedir. Ayrıca Yönetmelik, ortada bir sakınım planı bulunmasa dahi, mekansal planları yapma yetkisi olan idarelere, afet tehlikelerini, afete maruz bölgeleri, riskli alanları dikkate alma ve bunlara ilişkin tedbirlerin mekansal planlarda hayata geçirme görev ve yükümlülüğünü getirmektedir.

Bu nedenle, 6 Şubat 2023 tarihine kadar bölgede deprem riski göz önünde bulundurularak mevcut mekansal planlarda kapsamlı bir değişikliğe gidilip gidilmediği araştırılmalı ve eğer bu konuda bir eylemsizlik söz konusu ise, mekansal planları yapma yetkisi ile donatılmış idari makamların Mekansal Planlar Yapım Yönetmeliğindeki görevlerini gereği gibi yerine getirmediğinden hareketle sorumlu oldukları ileri sürülmelidir.



TABLO 2 – AFET BÖLGELERİNİN TESPİTİNDEN SORUMLU İDARELERİ GÖSTERİR



TABLO 3 – SAKINIM PLANLAMASINDAN SORUMLU İDARELERİ GÖSTERİR



TABLO 4 – AFET RİSKLERİNİN MEKANLASAL PLANLARA YANSITILMASINDAN SORUMLU İDARELERİ GÖSTERİR



TABLO 5 – AFET RİSKLERİNİN MEKANLASAL PLANLARA YANSITILMASINDAN SORUMLU İDARELERİ GÖSTERİR

B- Planlı Yapılaşma ve Yapı Denetiminin Afet Risk Yönetimi Açısından İşlevi ve İdarenin Bu Konudaki Görev ve Yetkileri

Yukarıda sakınım/afet risk azaltma planları ile mekansal planlar arasında ilişki kurulmasının afet risk yönetimi açısından önemini ve bunun Türkiye’de yürürlükte olan normlara hangi şekilde yansıdığını, hangi idarelerin bununla görevlendirildiğini inceledik. Ancak afet risk yönetimi kavram ve kurumlarının yasalara yansımadağı, mekansal planlar ile bağının kurulmadığı dönemde dahi yaşam alanlarının planlı gelişimi, kişilerin afet riskleri karşısında korunması açısından önemli bir işleve sahipti. Zira yapıların imar planlarına, yapı ruhsatlarına ve Türkiye Bina Deprem Yönetmeliği gibi yapılar hakkında standartlar getiren yönetmeliklere uygun yapılmış olması, yapıların doğal tehlikeler karşısında direncini önemli oranda arttıracaktır. Ayrıca inşaat faaliyeti sürerken, yapı tamamlanıp kullanıma geçmeden önce ve kullanım sırasında yapıların denetlenmesi doğa olayları ile birlikte sonradan ortaya çıkabilecek hasar ve zararların önlenmesinde etkili olacaktır. Nitekim genel olarak doğa olaylarında ve özellikle depremlerde yapıları çevredeki en büyük yıkımın, baştan itibaren ruhsatsız olan yapılar ve/veya ruhsatlı yapıda sonradan yapılan hukuka aykırı imalat ve müdahaleler konusunda idarenin yeterli denetimi yapmamasından kaynaklandığı bilinmektedir. Dolayısıyla yapıların imar hukukuna uygunluğunun sağlanması konusunda görevli idarelerin tespiti, afetlerden kaynaklı zararlardan sorumluluğun belirlenmesi açısından önemlidir.

1- Yapılara Yapı Ruhsatı Verme Görev ve Yetkisi

Yapıların imar hukukuna uygun olmasının ön şartlarından bir tanesi, inşaat faaliyetlerine başlamadan önce yapı ruhsatı alınmasıdır. Yapı sahiplerinin idareden ruhsat almadan arazileri üzerinde inşaat faaliyetlerine başlamaları hukuken mümkün değildir. Bu çerçevede yapı ruhsatı verme yetkisine sahip olan idareler 3194 sayılı İmar Kanunu’nun 21’inci maddesinde belirtilmiştir. Buna göre, mücavir alanlar içerisinde belediyeler, mücavir alan dışında ise valilikler (04.03.2005’e kadar)/il özel idareleri (04.03.2005 tarihinden sonra) yapı ruhsatı verme konusunda yetkilendirilmişlerdir. Depremde yıkılan veya hasar gören her bir yapı için bu hüküm uyarınca yapı ruhsatı vermeye yetkili idare tespit edilmeli ve söz konusu yapıya ruhsat verirken -ilgili yıl yürürlükte olan düzenlemelere göre- hukuka uygun davranıp davranmadığı değerlendirilmelidir.

İmar Kanunu'nun 22'nci maddesi yapı ruhsatı başvurularında hangi belgelerin olması gerektiğini sayma suretiyle belirtmiştir. Buna göre, "... Dilekçeye sadece tapu (istisnai hallerde tapu senedi yerine geçecek belge), mimari proje, statik proje, elektrik ve tesisat projeleri, resim ve hesapları, röperli veya yoksa, ebatlı kroki eklenmesi gereklidir. Belediyeler veya valiliklerce (...) (2) ruhsat ve ekleri incelenerek eksik ve yanlış bulunmuyorsa müracaat tarihinden itibaren en geç otuz gün içinde yapı ruhsatı verilir". Maddede görüleceği üzere, yapılan başvurular da olması gereken belgeler/projeler sayılmıştır ve bunların olması zorunluluktur.

Planlı Alanlar İmar Yönetmeliğinin "Yapı Projeleri" başlığını taşıyan 57'nci maddesinde ise bu projelerin hangi esas ve usullere göre hazırlanacağı ve proje dosyalarında sunulacak sair belgelerin neler olacağı oldukça detaylı olarak düzenlenmiştir. Dolayısıyla söz konusu hükme göre eksik belge/proje içeren başvurulardaki eksiklikler verilen süre içinde giderilmediği durumda ilgili idare yapı ruhsatı başvurusunu reddetmelidir. Aksi durum, idare açısından mali sorumluluğun doğmasına neden olacaktır.

Planlı Alanlar İmar Yönetmeliği 03.07.2017 tarih ve 30113 sayılı Resmî Gazetede yayınlanmış ve 01.10.2017 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Dolayısıyla bu Yönetmeliğin 57'nci maddesinde yapı ruhsatı almak için yetkili idarelere sunulacak yapı proje dosyasında bulunması gereken bilgi ve belgelere ilişkin gereklilikler, 01.10.2017 tarihinden itibaren alınan yapı ruhsatları açısından geçerli olacaktır. Bu tarihten önce alınan yapı ruhsatları için yetkili idareye başvuru dosyasında gerekli projelerin ve diğer belgelerin bulunup bulunmadığının değerlendirmesi 02.11.1985 ile 01.10.2017 tarihleri arasında yürürlükte olan Planlı Alanlar Tip İmar Yönetmeliğinin⁴⁵ 57'nci maddesine göre yapılacaktır.⁴⁶

Belediyelerin ve valiliklerin/il özel idarelerinin yapı ruhsatı düzenlerken hukuka uygun davranıp davranmadıkları sadece ilgili Yönet-

45 19.08.2008'e kadar bu Yönetmeliğin adı 3030 sayılı Kanun Kapsamı Dışında Kalan Belediyeler Tip İmar Yönetmeliği idi.

46 Bu maddede 02.09.1999, 13.07.2000, 19.08.2008, 03.04.2012, 14.04.2012, 01.06.2013 ve 08.09.2013 tarihlerinde değişmiştir. Dolayısıyla yapı ruhsatının alındığı dönem maddenin hangi şeklinin yürürlükte olduğunu kontrol etmek ve verilen yapı ruhsatının hukuka uygun olup olmadığını buna göre değerlendirmek gerektiği göz önünde bulundurulmalıdır.

meliklerin yapı proje dosyalarına ilişkin hükümleri ile sınırlı olarak denetlenmez. Yapı ruhsatı düzenleyen idarelerin bu ruhsatı düzenleyen Planlı Alanlar Tip İmar Yönetmeliği (1985-2017) ve Planlı Alanlar İmar Yönetmeliğinin (2017 ve sonrası) diğer hükümlerinde aranan koşullara da uygun davranmaları gerekir. Bunun yanı sıra yapıların Türkiye Bina Deprem Yönetmeliğine⁴⁷ uygun projelendirilmesi ve yapımı öngörüldüğü için yetkili idareler yapı projelerini bu açıdan da denetlemeli ve yapı ruhsatı başvurularını tüm bu koşullara uygun ise kabul etmelidir. Diğer bir anlatımla, yapıların Türkiye Deprem Bina Yönetmeliğine uygun inşasını sağlama görevi yapı ruhsatı veren idarelerdedir. Türkiye Deprem Bina Yönetmeliğine aykırı proje ve imalat söz konusu ise bundan yapı ruhsatı veren idareler sorumlu olacaktır.

Yetkili idareler tarafından verilen yapı ruhsatları belirli süreler için geçerlidir ve bu süreler dolmadan inşaata başlanması ve bitirilmesi gerekmektedir. İmar Kanununun 29'uncu maddesinde ruhsat süreleri düzenlenmiştir. Buna göre, *"yapıya başlama müddeti ruhsat tarihinden itibaren iki yıldır. Bu müddet zarfında yapıya başlanmadığı veya yapıya başlanıp da her ne sebeple olursa olsun, başlama müddetiyle birlikte beş yıl içinde bitirilmediği takdirde verilen ruhsat hükümsüz sayılır. Bu durumda yeniden ruhsat alınması mecburidir. Başlanmış inşaatlarda müktesep haklar saklıdır."*

Bu hüküm gereğince, 2 yıllık (inşaata başlama) ve 5 yıllık (inşaatı bitirme) süreler geçtiğinde, yapı ruhsatı eki projelerle birlikte hükümsüz hale gelir. Ruhsatın hükümsüz hale gelmemesi için 2 ve 5 yıllık süreler tamamlanmadan ruhsat sahibinin yenileme talebinde bulunması gerekir. Bu durumda yenileme talebinin yapıldığı tarihe bakılmaksızın, başvuru ilk ruhsat tarihindeki imar planı ve ilgili diğer hükümlere göre karara bağlanır. Süresi içinde yenileme talebinde bulunulan ve

47 Türkiye'de afete maruz bölgelerde inşa edilecek yapıların standartlarını düzenleyen yönetmelikler yıllar içinde değişmiştir. Bu konuda ilk düzenleme 1975 Afet Bölgelerinde Yapılacak Yapılar Hakkında Yönetmeliktir. Daha sonra 1997 Afet Bölgelerinde Yapılacak Yapılar Hakkında Yönetmelik yürürlüğe girdi. 1999 Depreminden sonra 2007 senesinde konuyu yeniden düzenleyen Deprem Bölgelerinde Yapılacak Binalar Hakkında Yönetmelik yürürlüğe girdi. Bugün bu konu 2018 yılında yürürlüğe giren ve hala yürürlükte olan Türkiye Bina Deprem Yönetmeliği tarafından düzenlenmektedir. 6 Şubat depremlerinde yıkılan ve hasar gören yapılar nedeniyle uğranılan zararlar için açılacak tam yargı davalarında binanın hangi yönetmelik döneminde inşa edildiğine göre değerlendirme yapmak ve ilgili yönetmelik hükümlerine göre binanın standartlara uygun olup olmadığına karar vermek gerekecektir.

ruhsatı yenilenen yapılarda yapı denetimi de ilk ruhsat tarihindeki hükümlere göre yapılır.⁴⁸

Planlı Alanlar İmar Yönetmeliğinin 54'üncü maddesinin 4'üncü fıkrasına göre, idare (yapı ruhsatı vermeye yetkili olan idare), ruhsat süresi dolmadan yenileme talebinde bulunulmayan durumlarda, ruhsat süresinin dolduğu tarihten itibaren en geç 30 gün içinde, yapı yerinde seviye tespiti yapmak durumundadır. Aynı maddenin 5'inci fıkrasına göre ruhsatsız hale gelen yapıların inşasına devam edilebilmesi için yeniden yapı ruhsatı alınması gerekir.⁴⁹

Ruhsat süresi dolan yapılarla ilgili inşaa faaliyetini durdurmak için gerekli işlemleri yapmayan, veya ruhsat süresi dolan yapılarla ilgili yeni ruhsat alma talebi ile idareye sunulan başvuru dosyasında başvuru tarihindeki düzenlemelere göre bulunması gereken belgeler yokken yeniden ruhsat veren idarenin sorumluluğu gündeme gelebilecektir. Örneğin yeniden ruhsat alınırken yapıda bir işlev değişikliğine gidilmişse; bu yeni işlev dolayısıyla güncel mevzuat yapı için yeni bir statik proje yapılmasını gerektiriyorsa, ancak ilgili idare yeni statik proje olmaksızın ruhsat vermiş ve yapı da depremde statik olarak hatalı yapıldığı için yıkılmışsa, yapı ruhsatını düzenleyen idarenin sorumluluğu ileri sürülebilecektir.

2- Yapıların Denetlenmesi Görev ve Yetkisi

Yapı denetimi imar kamu düzeninin korunması amacına hizmet eden bir faaliyettir. Yapı denetimi sürecinin ve faaliyetinin temel amaçlarından biri yapılarla ilgili doğal tehlikeler veya başka sebeplerden dolayı meydana gelebilecek zararları engellemek ve bunun mümkün olmaması halinde bu zararları en aza indirmeye çalışmaktır. Dolayısıyla yapıların denetiminin amacı, sağlıklı yapılaşmayı güvenceye alarak güvenli yapılar inşa etmek ve toplumun gündelik yaşamının düzen içinde olmasını sağlayan, yaşam kalitesini yükselten modern kentler oluşturmaktır. Yapılaşma faaliyetlerindeki imar düzenine ve projelerine aykırı uygulamalar, kamu güvenliğini ve sağlığını tehlikeye düşürerek, nihayetinde kamu düzeninin bozulması ihtimalini ortaya çıkaracaktır. Ayrıca yapı denetimi, yaşam hakkının, maddi ve manevi bütünlüğün korunması hakkının idare tarafından korunması

48 Halil Kalabalık, **İMAR HUKUKU DERSLERİ**, Seçkin Yayıncılık, 2014, s. 525.

49 Planlı Alanlar Tip İmar Yönetmeliğinin 12'nci maddesi de aynı içerikte bir hüküm getirmekteydi.

ile de doğrudan bağlantılıdır. Dolayısıyla yapı denetim sürecinin afet risklerinin önlenmesi konusundaki işlevi ve önemi çok açıktır.

2.1) Yapıların inşaa sırasında denetimi

Bireylerin yaşamlarını sürdürebilmeleri barınma ihtiyaçlarını karşılayabilmeleri ile doğrudan ilgilidir. Bu bakımdan insanlar barınmak için öncelikle sağlam konutlara ihtiyaç duymaktadırlar. İnsanların barınma ihtiyacına karşılık gelen konut hakkı ise Anayasanın 57'nci maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre, "Devlet, şehirlerin özelliklerini ve çevre şartlarını gözeten bir planlama çerçevesinde, konut ihtiyacını karşılayacak tedbirleri alır, ayrıca toplu konut teşebbüslerini destekler". Konut hakkının diğer bir temel hak olan yaşam hakkı ile birlikte değerlendirilerek çevreye ve bilimsel kriterlere uygun olacak şekilde inşaa edilmelerindeki süreçte idarenin sorumluluğu olduğunu ifade etmek önemlidir. Dolayısıyla da bu durum, yapılardaki eksikliklerin denetiminden bu eksikliklerin giderilmesine varıncaya kadar, yani kısaca inşaa faaliyetlerinin denetlenmesi hususunu zorunlu kılmaktadır.

Yapı denetimine dair kısa bir tanım vermek gerekirse; yapı denetimi, yapıların yapım öncesindeki gerekli işlemlerin yürütülmesinde, yapılış sürecindeki inşaa aşamalarda, yapıdaki her türlü değişiklikler ve ilavelerde, yapının kullanılmasında, muhafazasında ve yıkım aşamasında imar mevzuatı ve imar planlarına uygun olarak ilgili kamu kurum ve kuruluşları veya diğer kişiler tarafından kontrolün sağlanmasıdır. Bu açıdan yapı denetimi, bireyleri ve aynı zamanda toplumu mal varlıklarına da gelebilecek tehlikelerden korumak ve kamu düzeninin imar hukuku bakımından sağlanabilmesi için idarenin üstlendiği kolluk faaliyetlerini kapsamaktadır.

Yapı denetimi ile ilgili süreci, 4708 sayılı Yapı Denetimi Kanunu yürürlüğe girmeden önce yapılan inşaatlardaki yapı denetim süreçleri ve sorumluluğu ile söz konusu Kanun yürürlüğe girdikten sonraki inşaatlarda yapı denetim süreçleri olmak üzere ikiye ayırarak incelemekte fayda vardır.

4708 sayılı Kanun yürürlüğe girinceye kadar yapılmış olan inşaatlarda İmar Kanunu çerçevesinde yürütülen yapı denetim sistemi geçerliydi. İlgili dönemde yapı denetimi konusu ve fenni mesuliyete ilişkin hususlar İmar Kanununun 28'inci maddesi hükümleri çerçevesinde yapılmaktaydı. Bu maddeye göre, fenni mesuliyet; yapılaşma

ve inşaatta kullanılan malzemelerin mevzuata uygunluğunun mahalli idarelerde görev alan fenni mesul mimar ve mühendisler tarafından kamu adına denetlenmesidir. Nitekim fenni mesulün denetimden kaynaklanan eksiklikten ötürü çökmüş bir binayla ilgili olarak idarenin sorumluluğuna işaret edilen bir davada Danıştay, “...statik projenin uygun olmadığı yapının projenin bazı kısımlarına uygun yapılmadığı, beton ve demir standardına uyulmadığı, sonradan yapılan ilave asma katın ruhsatlandırılmakla birlikte statik projeye işlenmediği ve tüm bu unsurların birlikte çökmeye sebep olduğu anlaşıldığından hatalı projeye onay veren idarenin hizmet kusuru işlediği, fenni mesul delaletiyle de olsa belediyenin hizmet kusurunun bulunduğu, çökmede önemli rol oynadığı saptanan tadilatın statik projeye yansıtılmasından ruhsat verilmesi nedeniyle ağır hizmet kusuru işlendiği diğer taraftan idarenin hem yükümlülüklerini yerine getirmemesi, hem de fenni mesul ve müteahhidin kontrolünü gereği gibi yerine getirmemesi nedeniyle konut hakkı ihlal edildiğinden Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin 8. maddesi gereğince de hizmet kusurunun mevcut olduğu sonucuna ulaşılması nedeniyle...” diyerek bu süreçte idarenin sorumluluğuna ilişkin doğrudan bir karar vermiştir.⁵⁰

4708 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesi ile⁵¹ yapıların büyük çoğunluğunda denetimin yapı denetim kuruluşları tarafından gerçekleştirilmesi gündeme gelmiştir. Kanunun 11'inci maddesine göre, yapı denetim sistemi öncelikle pilot illerde uygulanacaktır. Maddede bu iller; Adana, Ankara, Antalya, Aydın, Balıkesir, Bolu, Bursa, Çanakkale, Denizli, Düzce, Eskişehir, Gaziantep, Hatay, İstanbul, İzmir, Kocaeli, Sakarya, Tekirdağ ve Yalova olarak belirlenmiştir. Ancak 13/7/2010 tarihli ve 27640 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan 14/6/2010 tarihli ve 2010/624 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı Eki Karar ile 19 ilde uygulanmakta olan 4708 sayılı Yapı Denetimi Hakkında Kanunun bütün illerde 1/1/2011 tarihinden geçerli olmak üzere uygulanması hüküm altına alınmıştır.

Kanunun 11'inci maddesi ve 2010/624 sayılı Bakanlar Kurulu kararı birlikte değerlendirildiğinde Adana, Gaziantep ve Hatay'da 4708 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesi ve uygulanmaya başlanmasından itibaren, 6 Şubat depremlerinden etkilenen diğer illerde ise 2011 yılın-

50 Danıştay 6. D., E. 2005/3310, K. 2006/2160, K. T. 21.04.2006

51 4708 sayılı Kanunun nasıl uygulanacağına ilişkin düzenlemeleri içeren Yapı Denetimi Uygulama Yönetmeliği 2008 yılında yürürlüğe girmiştir (R.G. Tarihi: 05.02.2008, Sayısı: 26778.)

dan itibaren yapılarla ilgili sorumluluğun tespitinde bu Kanunun devreye gireceğini belirtmek gerekir. Dolayısıyla tam yargı davaları açılırken yapı denetiminden kaynaklı sorumluluk konusunda depremlerde hasar gören binaların yapım yıllarına göre bir değerlendirme yapmak gerekeceği gözden kaçırılmamalıdır.

Söz konusu Kanunda, uygulandığı illerde yapı denetiminin kapsamına girmeyecek yapılara, diğer bir anlatımla istisnalara yer verilmiştir. Buna göre İmar Kanunu'nun 26'ncı maddesi kapsamında belirtilen kamuya ait yapı ve tesisler ile 27'nci maddesinde açıklanan, ruhsata tabi olmayan yapıların yapı denetim mevzuatı kapsamında olmadığı düzenlenmiştir.⁵²

4708 sayılı Kanunun öngördüğü yapı denetim sisteminin işleyişine kısaca bakmak gerekirse; yapı sahipleri ilk olarak yapı alanı ile ilgili proje ve eklerini proje müelliflerine hazırlatılmaktadırlar. Yapının uygulama projeleri bitirildikten sonra yapı sahipleri, Bakanlıkça elektronik ortamda belirlenen bir yapı denetim kuruluşu ile yapı denetim hizmet sözleşmesi imzalamaktadırlar. Yapı sahiplerinin idareden yapı ruhsatı olarak inşai faaliyetlere başlayabilmeleri yapılaşma faaliyetlerini denetleyecek bir yapı denetim kuruluşu ile anlaşma imzalamaları ile olabilmektedir. İşte yapı denetim kuruluşları da bu noktadan itibaren sözleşmenin imzalanmasıyla birlikte yapı denetim faaliyetlerine dâhil olarak denetim sürecine başlamaktadır.

4708 sayılı Kanun ile yapıların denetlenmesinde önemli roller üstlenen yapı denetim kuruluşlarının görevlerinin içeriğine geçmeden önce, yapı denetiminin idarenin kolluk faaliyetlerinin bir parçası olarak kabul edilebilecek imar kolluğu olduğunu ifade etmek gerekmektedir. Nitekim konu ile ilgili olarak önüne gelen bir davada Anayasa Mahkemesi, yapı denetiminin özünün toplum düzeninin sağlanması

52 Yapı denetiminin kapsamına girmeyen alanlar; 3 Mayıs 1985 tarihli 3194 sayılı İmar Yasası'nın 26. maddesinde belirtilen kamuya ait yapı ve tesisler ile 27. maddesinde belirtilen ruhsata tabi olmayan yapılar; bodrum katı dışında en çok iki katlı ve yapı inşaat alanı toplam 200 metrekaresi geçmeyen müstakil yapılar; entegre tesis niteliğinde olmayan tarım ve hayvancılık amaçlı yapı ve tesisler; köy yerleşik alanlarında, belediye ve mücavir alan sınırları içinde olmayan iskân dışı alanlarda ve nüfusu 5000'in altında olan belediyelerin belediye ve mücavir alan sınırları içinde bodrum katı ve çatı arası dışında en çok iki katlı ve yalnızca bir bodrum katın inşaat alanı hesaba katılmaksızın toplam inşaat alanı 500 metrekaresi geçmeyen konut yapıları ile bunların kömürlük, otopark, depo gibi müştemilat kısımlarıdır.

olduğunu belirtmiştir.⁵³ Dolayısıyla söz konusu karardan hareketle Anayasa Mahkemesi'ne göre de yapı denetim süreçlerinin bir kolluk faaliyeti olarak kabul edildiğini ifade etmek yanlış olmayacaktır. Yapı denetim faaliyeti bir kolluk faaliyeti olduğuna göre, bu konuda kolluk yetkisinin asli sahibi ve sorumlusu da ilgili mevzuat çerçevesinde idareler yani belediyeler ve il özel idareleridir.⁵⁴ Dolayısıyla yapı denetim kuruluşlarını, doğrudan imar kolluğu olarak değil de bu çerçevede ilgili faaliyetin asli sahibi olan idarelere teknik destek sağlayan şirketler olarak değerlendirmek yanlış olmayacaktır.⁵⁵ Dolayısıyla burada hizmetin asli sahibi olan idarenin sorumluluğu da gözden kaçırılmamalıdır. Nitekim 4708 sayılı Kanunun 10'uncu maddesi de *"Bakanlık, bu Kanunun uygulanmasında yapı denetim kuruluşları ile laboratuvar kuruluşlarının işlem ve faaliyetlerini denetleme yetkisine sahiptir"* diyerek, 8'inci maddesi ise *"Yapı denetim kuruluşlarından bu Kanunda ve ilgili mevzuatta öngörülen esaslara göre denetim görevini yerine getirmedikleri tespit edilenlere, tespit edilen fiil ve hâllerin durumuna göre, aşağıdaki idari yaptırımlar uygulanır"* diyerek asli sahiplikten kaynaklı denetim ve yaptırım yükümlülüğünü açıkça ifade etmiştir. Dolayısıyla söz konusu zararlar idarenin denetim eksikliğinden ve gerekli tedbirleri almamasından kaynaklanıyorsa yine burada idarenin sorumluluğu yoluna gitmek mümkündür.

53 Anayasa Mahkemesinin 03.11.2011 tarih ve E: 2010/75, K: 2011/150 sayılı kararı (<https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/Dosyalar/Kararlar/KararPDF/2011-150-nrm.pdf> Erişim tarihi 04.05.2024)

54 Akgül, Mehmet Emin, *"Doğal Afet Öncesi İdarenin Olumsuz Eylemleri Nedeniyle Sorumluluğu -4708 Sayılı Kanun Kapsamında İdarenin Bir Sorumluluğu Var mıdır?,"* BÜHFD, Ocak 2023, C.9, S.1, s.96.

55 4708 sayılı Kanunun bazı maddelerinin iptali için Anayasa Mahkemesine başvurulduğunda konu ile ilgili olarak Mahkeme şu tespiti yapmıştır: *"Kamu güvenliği ve kamu yararı amacıyla yapılan bu düzenleme ile yapı denetim kuruluşlarına yerel yönetimlerin yerine geçme ve karar alma yetkisi verilmemiş, mahalli nitelikteki müşterek ihtiyaçların karşılanması için teknik destek sağlanmış, 3194 sayılı İmar Kanunu'nda var olan yapı denetim yetkileri de kaldırılmamıştır... İmar kolluğu faaliyetleri içinde yer alan ve yapı ruhsatı verme, vermeme ya da yapıyı durdurma, yıkma işlemleri yerel yönetimlerin yetkisinde olup, dava konusu düzenlemeyle yapı denetim kuruluşlarına idari işlem yapma yetkisi verilmiş değildir. Başka bir anlatımla, yapı denetim kuruluşları, kamu gücü kullanmadan teknik inceleme yapmak ve bu konuda ilgili yerlere rapor, görüş ve bilgi vermekle görevlendirilmişlerdir."* (<https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/ND/2002/59?EsasNo=2001/377>) Bu tespitten aynı zamanda yapı denetim kuruluşlarının esasında, hizmetin asli sahibi olan ve icrai karar alma yetkisini haiz olan idarenin yapı ile ilgili alacağı kararlar için icrai niteliği olmayan hazırlık işlemleri yaptıkları sonucunu çıkarmak da yanlış olmayacaktır. Konu ile ilgili olarak bkz., Akgül,a.g.m., s.100.

Yukarıda yapılan açıklamalardan da anlaşılacağı üzere, yapı denetim kuruluşlarının durumunu, özel hukuk kişilerinin idarenin kolluk faaliyetlerine katılımı şeklinde açıklamak yanlış olmayacaktır. Dolayısıyla yapı denetim kuruluşları vasıtasıyla yapılan denetimlere özel hukuk ilişkisinden ziyade, genelde kamu hukuku özelde ise kamu düzeni bağlamında bakmak gerekmektedir.⁵⁶ Nihayetinde yapı denetim kuruluşlarının, denetimini yaptıkları projede ve yapıda herhangi bir mevzuata aykırılığın olduğunu tespit etmesi halinde, idarî karar alma ve bunu uygulama yetkileri bulunmamaktadır. Bu gibi durumlarda yapı denetim kuruluşları sadece durumu ilgili idareye bildirmekle görevlidirler.

Yapıların denetlenmesinde özel hukuk kişilerinin de dâhil olması, söz konusu idarelerin sahip olduğu kolluk yetkisinin ve görevinin tamamıyla özel hukuk kişilerine devredildiği anlamı taşımamaktadır. En nihayetinde idare, yapıların denetlenmesi görevlerinde denetimlerin ilgili mevzuat çerçevesinden gerçekleştirilip gerçekleştirilmediği bakımından yapı denetim kuruluşlarını hem denetlemeye hem de onlara gerektiğinde yol gösterici olmaya devam etmektedir. Bu aynı zamanda halihazırda idareye verilmiş bir görev ve yetki olarak da karşımıza çıkmaktadır. Başka bir ifadeyle yapı denetim kuruluşların denetim görevlerini gereği gibi yerine getirmemelerinden kaynaklı zararlardan idareye karşı sorumlu olsalar da, zarara uğrayan üçüncü kişiler bakımından da idare yukarıda anlatılanlar bakımından sorumluluk taşımaktadır.⁵⁷ Bu çerçevede zarara sebebiyet veren yapı denetim kuruluşunun kusurunun idarenin konu ile ilgili sorumluluğunu tamamıyla ortadan kaldırdığını söylemek doğru olmayacaktır. Nitekim, Yapı Denetimi Uygulama Yönetmeliğinin 4'üncü maddesi-

56 Akgül,a.g.m., s.97.

57 Nitekim Danıştay vermiş olduğu bir kararda, "... zararın meydana gelmesinde etken olduğu belirlenen hatalı ve projeye aykırı imalatın bulunduğu yapının onaylı projesine uygun tamamlanmasını sağlama, projeye aykırı yapı ile ilgili yasal işlem yapma görevini yerine getirmeme yönünden hukuken davalı belediyenin sorumlu olduğu sonucuna varılmaktadır." diyerek ilk önce idarenin sorumlu olduğunu tespit etmiş ve daha sonra da "...yapının ruhsata aykırı, eksik ve hatalı yapılmasından kaynaklanan zarardan davalı idare dışında yasal sorumluluğu bulunanların da kusur oranlarının ayrı ayrı belirlenerek tazminat isteminin değerlendirilmesi gerekmektedir" diyerek diğer sorumluların da (yapı denetim kuruluşu ve diğer ilgililer) ayrı ayrı sorumluluklarına işaret etmiştir. Bkz. Danıştay 8. D, E. 2017/6312, K.2021/4075, K.T. 23.09.2021 <https://karararama.danistay.gov.tr/getDokuman?id=701602800&arananKelime=8.%20Daire,2021/40754076>

nin 2'nci fıkrası da, yapı denetim kuruluşlarının varlığının idarenin sorumluluğunu ortadan kaldırmadığını açıkça hüküm altına almıştır. Buna göre; *“Yapı ruhsatı ve yapı kullanma izni belgesini düzenleyen ilgili idare görevlileri, görevlerinin gereği gibi yerine getirilmemesinden doğan her türlü yapı kusurundan ve böylece meydana gelen zararlardan dolayı, tabi oldukları mevzuat çerçevesinde sorumludurlar”*.⁵⁸

Son olarak yapı denetim kuruluşlarının denetimi kapsamına alınmayan yapılarda ortaya çıkan zararlardaki idarenin sorumluluğuna da kısaca değinmek gerekmektedir. Yukarıda da değinildiği üzere 4708 Sayılı Kanun'un 1'inci maddesi “Bu Kanun; a) 3/5/1985 tarihli ve 3194 sayılı İmar Kanununun 26ncı maddesinde belirtilen kamuya ait yapı ve tesisler ile 27nci maddesinde belirtilen ruhsata tabi olmayan yapılar...hariç olmak üzere” lafzıyla yapı denetim mevzuatının ve sisteminin uygulanmayacağı bazı istisnalara yer vermiştir. Bu kapsamda olan tüm yapıların yapı denetimi başka bir ifadeyle fenni mesuliyeti yine kamu kurum ve kuruluşlarınca yaptırılmaktadır. Dolayısıyla denetimden kaynaklı bir zarar ortaya çıkması durumunda da sorumluluğun yine ilgili kamu kurum ve kuruluşunda olduğu çok açıktır.

2.2) Yapıların kısmen veya tamamen tamamlandığında denetlenmesi: Yapı kullanma izni verme yetkisi

İdarenin yapı kullanma izni verme yetkisi de yapının denetimi açısından önemlidir. Nitekim idare kısmen veya tamamen tamamlanmış yapılarla ilgili yapı kullanma izni düzenlerken yapının ruhsat ve eklerine uygun olarak inşa edilip edilmediğini, dolayısıyla yapının bir yandan imar hukukuna, diğer yandan fen ve sağlık koşullarına uygun yapıp yapılmadığını denetlemiş olmaktadır.

İmar Kanununun “yapı kullanma izni” başlığını taşıyan 30'uncu maddesine göre; yapı ruhsatı ve eklerine uygun olarak inşaatı tamamlanan yapıların, imar mevzuatına uygun olup olmadığını tespit amacıyla yapılan kontroller sonrasında yapı kullanma (iskan) izni düzenlenmektedir. Başka bir ifadeyle eski adıyla iskan, günümüzdeki tabiriyle “yapı kullanma izin belgesi”, bir taşınmazın belediyeye tasdik

58 Kamu görevlilerinin görev kusurları nedeniyle doğan zararların tazmini için açılacak olan davaların idare aleyhine açılacağı ve idarenin daha sonra kamu görevlisine rü'cu edeceği Anayasanın 129'uncu maddesinin 5'inci fıkrası gereğidir. Dolayısıyla bu fıkranın düzenlediği durumlarda da dava idari yargıda idare aleyhine açılacak, idare daha sonra sorumlu kamu görevlisine rü'cu davası açacaktır.

ettirilmiş projeye uygun yapılması durumunda kullanılmaya başlanmasına izni verildiğini gösteren belgedir. Yapı kullanım izni talebinde bulunabilmek için yapının ruhsatlı olması gerekmektedir. Yapı kullanım izni belgesi verebilmek için ilgili belediye veya valilik/il özel idaresi tarafından yapının yapı ruhsatına uygun olarak tamamlanmış olduğunun tespit edilmesi gerekmektedir. Aktarılan hükümlerden de anlaşılacağı üzere, idare, yapının ruhsat ve eklerine uygun tamamlanmış ve sağlık açısından kullanılmasında sakınca bulunmadığını tespit ederse yapı kullanma izni vermektedir.

Dolayısıyla 6 Şubat depremlerinde hasar gören ve yapı kullanma izni bulunan yapılarda idarenin bu izni verirken gerekli denetimleri yapıp yapmadığı değerlendirilmelidir. Eğer idare, imar planı, yapı ruhsatı ve mevzuattaki diğer hükümlere aykırı olan bir yapıya yapı kullanma izni vermiş ve bu hukuka aykırılık binanın hasar görmesine etki etmiş ise açılacak davalarda idarenin sorumluluğu gündeme getirilmelidir.

Yapı kullanma izni verilen yapı, 4708 sayılı Kanun hükümlerine tabii ise ve yapı kullanma izni öncesindeki denetimler yapı denetim kuruluşu tarafından yapılmışsa, idarenin yapı kullanma izni verdiği yapıdaki kusurlardan sorumluluğu yukarıdaki başlıktaki açıklamalar çerçevesinde değerlendirilmelidir.

2.3) Yapıların kullanıma başlandıktan sonra denetimi görev ve yetkisi

a. Sonradan yapılacak imalatların denetimi

Bireyler malik oldukları arsa ve araziler üzerinde diledikleri gibi inşaat yapma hak ve yetkisine sahip olmadıkları gibi yapacakları/yaptıkları inşaatlara dair aldıkları ruhsatlarda izin verilenin haricinde de herhangi ek yapı yapma hakkını haiz değildirler. Böyle bir ek yapı için ayrıca yapı ruhsatı almak gerekecektir. Nitekim İmar Kanununun 21'inci maddesinin 2'nci fıkrasında, "ruhsat alınmış yapılarda herhangi bir değişiklik yapılması da yeniden ruhsat alınmasına bağlıdır" denilmektedir. Böyle bir ilave ruhsat başvurusu olduğunda, ruhsat vermeye yetkili idarenin hem imar planı hem de yapı güvenliği açısından başvuruyu değerlendirmesi ve ancak imar planına uygun, yapı statüğünü ve güvenliğini bozmayacak nitelikteki başvuruları ruhsata bağlaması gerekir. İdare tadilat ruhsatı başvurularında ruhsat verirken gerekli denetimleri yapmaz ve yapı statüğünü bozacak, deprem tehlikesine karşı yapının direncini azaltacak tadilat projelerini ruhsata bağlarsa bundan doğacak zararlardan sorumlu olacaktır.

Gerek yaşam hakkı gerekse de yukarıda sayılan diğer hususlar bakımından ruhsat veya ruhsat eklerine aykırı olarak ve ilave ruhsata da bağlanmaksızın mevcut yapıya sonradan eklenen yapılar da yine idarenin sorumluluğunu tespit etme bakımından önem taşımaktadır.

Kaçak yapı olarak da ifade edilebilecek bu yapılara veya eklentilere ilişkin temel düzenleme 3194 sayılı İmar Kanununun 32'nci ve 42'nci maddeleridir. Kanunun 32'nci maddesi, ruhsata aykırı yapılaşmanın saptanması durumunda -bu saptama idarece re'sen yapılmış olabileceği gibi, fenni mesul tarafından tespit ve ihbarı veya herhangi bir şekilde bu durumdan haberdar olunması şeklinde de olabilir- belediye veya valilik/il özel idaresi tarafından inşaatın o anki durumunun tespit edileceğini, yapının derhal mühürlenerek durdurulacağını, bu tarihten itibaren en çok bir ay içinde yapı maliki yapısını ruhsata uygun hale getirmez veya ruhsatlandırmazsa ruhsata aykırı kısmın yıkılacağını düzenler. Kanunun 42'nci maddesi ise bu türde aykırılıklarla ilgili uygulanacak idari para cezalarını öngörür.

İdare, re'sen tespit ettiği veya ihbar ve şikâyet üzerine haberdar olduğu hukuka aykırı tadilatlar ve yapıya müdahaleler karşısında İmar Kanununun 32'nci ve 42'nci maddesindeki yetkilerini kullanmaz, hareketsiz kalarak yapıdaki hukuka aykırılığın devamına neden olursa bundan da sorumlu olacaktır.

Burada tartışılması gereken bir diğer husus ise; 7143 sayılı Kanunla 3194 sayılı Kanununa eklenen geçici 16'ncı madde ile öngörülmüş olan "imar barışı"nın, yapı denetimleri açısından idarenin sorumluluğunu ortadan kaldırıp kaldırmadığıdır. Söz konusu düzenleme ile 31/12/2017 yılından önce yapılmış ruhsatsız veya ruhsat ve eklerine aykırı yapıların, ilgili prosedürler yerine getirildikten sonra yapı kayıt belgesi alabilecekleri hükme bağlanmıştır. Ayrıca söz konusu yapılarla ilgili olarak daha önceden alınmış olan yıkım veya para cezalarının da iptal edileceği ve yapının depreme dayanıklılığı hususunun malikin sorumluluğunda olduğu da ilgili "imar barışı" düzenlemesinde yer almıştır.

Öncelikle burada söz konusu imar affının ve yıkım ile para cezalarının iptal edilmesinin idarenin yapıları deprem riski açısından değerlendirilmesine bir engel teşkil etmediğini ifade etmek gerekmektedir. Nihayetinde iptal edilen para cezası ve en önemlisi yıkım kararı yapının ruhsatsız olması ile ilgilidir. Dolayısıyla imar affı ile para cezası ve yıkım kararının iptali, ruhsatsız yapılara yönelik yaptırımların uygulanma

olanağını ortadan kaldırmakta ancak risk taşımaları halinde doğal olarak bu riski ortadan kaldırmamaktadır. Ruhsatsız yapıların imar affından faydalanmış olmaları bunlarla ilgili olarak özellikle 6306 sayılı Afet Riskli Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun'dan hareketle deprem riski değerlendirilmesi yapılmasına engel değildir. Aksi bir yorum geçici 16'ncı madde ile getirilen imar affının, riskli yapı kararı alınmasına engel teşkil ettiği sonucunun ortaya çıkmasına neden olacaktır.⁵⁹ Ayrıca yine aksi yönde yorum, İmar Kanununa eklenen geçici 16'ncı maddenin lafzı ile de çelişecektir. Nitekim ilgili hüküm, imar affının "afet risklerine hazırlık kapsamında" getirildiğini açıkça belirtmektedir. Dolayısıyla aşağıdaki başlıkta değinileceği gibi idarenin, imar affına uğramış olsun ya da olmasın yapıları deprem riski bakımından değerlendirme ve buna göre karar alma sorumluluğu devam etmektedir.

b. Yapıların Afet Riski Açısından Denetimi

Yapıların afet riski açısından denetimine ilişkin temel düzenlemeler 6306 sayılı Afet Riskli Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun ve Uygulama Yönetmeliğinde getirilmiştir. 6306 sayılı Kanunun amaç başlıklı 1'inci maddesinde de Kanunun, "riskli yapıların bulunduğu arsa ve arazilerde, fen ve sanat norm ve standartlarına uygun, sağlıklı ve güvenli yaşama çevrelerini teşkil etmek üzere iyileştirme, tasfiye ve yenilemelere dair usul ve esasları belirleme" amacını taşıdığı ifade edilmiştir. 6306 sayılı Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten bu yana, afet risk yönetimi açısından uygun bir sistem kurmadığı; bu Kanuna dayalı olarak alınan riskli alan ve riskli yapı kararlarının afet riskinin azaltılması amacına gerçekte hizmet etmediği yönünde haklı eleştirilere tabi tutulmuştur. Ancak Kanunun kurduğu sistemin elverişsizliği ve kötü uygulama örneklerini bir an için göz ardı ederek söylemek gerekir ki, afetler karşısında en fazla risk, yapılaşmış olan yerlerde karşımıza çıkar ve yapılaşmış çevrelere ilişkin yapılacak planlı müdahaleler ve iyileştirmeler afet risklerini azaltmak açısından kritik önemdedir.

6303 sayılı Kanunda yapıların afet riskleri açısından değerlendirilmesi ve bu değerlendirme sonucunda riskli yapılara müdahale edilmesi gerekliliği düzenlenmiş; çeşitli idarelere bu konuda görevler yüklenmiştir. 6306 sayılı Kanun'un 3'üncü maddesinin 1'inci fıkrasına göre;

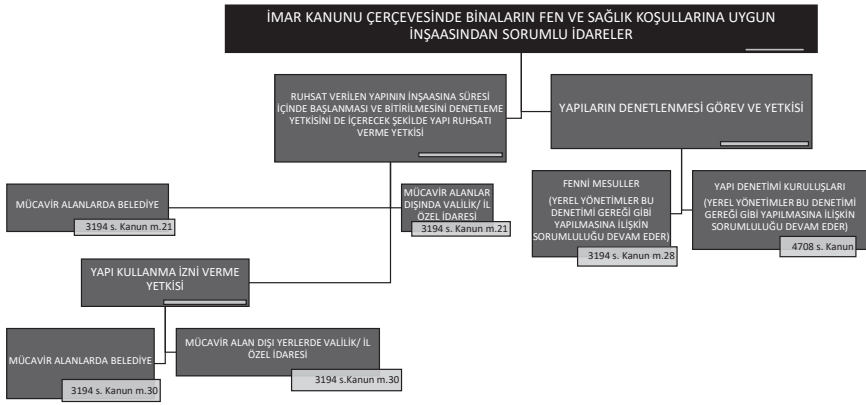
59 Dilşad Çiğdem Sever, "Afet Mevzuatından Kaynaklanan Yapısal Sorunlar: Teşkilat, İmar Afları ve Yapı Denetimi." Ankara Barosu Dergisi 81, (Deprem Özel Sayısı-I Kamu Hukuku Ekim 2023), s.286.

“Riskli yapıların tespiti, Bakanlıkça hazırlanacak yönetmelikte belirlenen usul ve esaslar çerçevesinde masrafları kendilerine ait olmak üzere, öncelikle yapı malikleri veya kanuni temsilcileri tarafından, Bakanlıkça lisanslandırılan kurum ve kuruluşlara yaptırılır ve sonuç Bakanlığa veya İdareye bildirilir. Bakanlık, riskli yapıların tespitini süre vererek maliklerden veya kanuni temsilcilerinden isteyebilir. Verilen süre içinde yaptırılmadığı takdirde, tespitler Bakanlıkça veya İdarece yapılır veya yaptırılır. Bakanlık, belirlediği alanlardaki riskli yapıların tespitini süre vererek İdareden de isteyebilir. Bakanlıkça veya İdarece yaptırılan riskli yapı tespitlerine karşı maliklerce veya kanuni temsilcilerince onbeş gün içinde itiraz edilebilir. Bu itirazlar, Bakanlığın talebi üzerine üniversitelerce, ilgili meslek disiplini öğretim üyeleri arasından görevlendirilecek dört ve Bakanlıkça, Bakanlıkta görevli üç kişinin iştiraki ile teşkil edilen teknik heyetler tarafından incelenip karara bağlanır”

İlgili hüküm, riskli yapıların tespiti konusunda öncelikli olarak maliklere bir görev yüklemiştir. Ancak afet risk yönetimi çerçevesinde tedbir almak kamusal bir yükümlülüktür, kişilerin bu sürece katılımı önemlidir. Buna karşın sadece kişilerin iradesine bırakılabilecek bir konu değildir. Nitekim fıkranın devamında, kişilerin kendiliğinden harekete geçmediği durumlarda, Bakanlığın (Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı) riskli yapıların tespitini maliklerden veya kanuni temsilcilerinden isteyebileceğini; malikler verilen süre içinde bu yönde bir girişimde bulunmazlarsa riskli yapı tespitinin re’sen Bakanlık veya Bakanlığın talebi sonucunda ilgili belediye tarafından yapılacağı düzenlenmektedir. Dolayısıyla riskli yapı tespiti ile ilgili maliklerin hareketsiz kalması, idarenin sorumluluğunu ortadan kaldırmayacaktır. Riskli yapıların tespitinden sonra bunlara ilişkin alınması gereken tedbirler ve idarenin yetkileri de (tahliye ve yıkım) yine ilgili mevzuatta düzenlenmiştir (Kanun md.5, Yönetmelik md.8).

6 Şubat depremlerinde hasar gören yapılar açısından Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının riskli yapı analizi yapıp yapmadığının değerlendirilmesi gerekir. Hasar gören her bir bina için 6306 sayılı Kanuna dayanarak Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının sorumluluğuna gidilebileceğini söylemek mümkün değildir. Zira Bakanlığın deprem bölgesindeki tüm binaların risk analizini yapmasını beklemek hayatın olağan akışına uygun değildir. Ancak özellikle kamu binaları (yıkılan devlet hastaneleri), özel kişi mülkiyetinde olan ancak kamunun kullanımına açık olan işletmelerin binaları (otel, pansiyon, sinema, tiyatro, spor salonu, kongre merkezi, alışveriş

merkezi gibi) ve yapı kayıt belgesi bulunan -dolayısıyla imar hukukuna aykırı yapılaşma olduğu için potansiyel olarak daha yüksek risk taşıyan- yapılar açısından Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının riskli yapı tespiti konusunda hareketsiz kalmasının sorumluluğunu gerektireceği ileri sürülebilir.



TABLO 6 – İMAR KANUNU ÇERÇEVESİNDE BİNALARIN FEN VE SAĞLIK KOŞULLARINA UYGUN İNŞAASINDAN SORUMLU İDARELER



TABLO 7 – YAPI KULLANMA RUHSATI VERİLDİKTEN SONRA BİNALARI DENETLEMekten SORUMLU İDARELERİ GÖSTERİR

II- Afet Sonrası Kriz Yönetimi: Yara Sarma Aşaması

Afet meydana geldikten sonra yürütülecek olan faaliyetler de idarenin sorumluluğu altındadır. Deprem sonrası yürütülmesi gereken arama kurtarma faaliyetleri ve sonrasında alınacak tedbirler ile bölgeye yapılacak yardımlar -ki bunlara müdahale ve iyileştirme demek mümkündür- kamu hizmeti olarak örgütlenmiştir. Bunlar, hemen deprem sonrası ilk etapta arama kurtarma faaliyetleri ve sonrasında ise temel ihtiyaçların karşılanması ve rehabilitasyon çalışmaları olarak ifade edilebilir. Bu çerçevede, arama kurtarma faaliyetlerinin gerektiği gibi yerine getirilmemesi sonucunda doğan zararlar (ölüm, organ kaybı, mülkiyet kaybı v.b) ile idarenin faaliyeti arasında illiyet bağının varlığının ispatlanması haline idarenin sorumluluğu olacaktır.⁶⁰

A- Olağan Dönem Hukuku Uyarınca İdarenin Kriz Yönetimi Konusundaki Görev ve Yetkileri

1- Arama Kurtarma

Arama kurtarmaya ilişkin idarenin görev ve yetkilerini; afet öncesi arama kurtarma faaliyetine ilişkin olarak yapılması gerekenler (planlama, eğitim ve benzeri) ve afet sonrası arama kurtarma faaliyetleri olarak iki biçimde incelemek gereklidir.

İdarenin arama kurtarma faaliyetlerine ilişkin görev, yetki ve sorumlulukları 7269 sayılı Kanun ile ve 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin AFAD'ın teşkilat, görev ve yetkilerini düzenleyen 30 ile 54'üncü maddeleri etrafında şekillenmiştir. Ayrıca yine 7902 sayılı Kanun ve 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin ilgili maddelerine dayanarak çıkarılmış olan "Afet ve Acil Durum Müdahale Hizmetleri Yönetmeliği"nde konu ile ilgili detaylı düzenlemeler yer almaktadır.

60 Danıştay 11. D, E. 2003/2027, K.2005/5962, K.T. 19.12.2005.

7269 sayılı Kanun'un 6'nci⁶¹ ve 7'nci⁶² maddeleri afet sonrası mülki amirlere verilen yetkileri düzenlemektedir. Buna göre; mülki amirler afet sonrası müdahale için çalışma yükümlülüğü öngörmekten taşınır mal ve araçlara el koymaktan taşınmazların geçici işgaline varıncaya kadar olağanüstü yetkilerle donatılmıştır. Tüm bunları yaparken mülki amirlerin jandarma ve ordu birliklerinden yardım isteme ve onların da buna riayet etme yükümlülükleri söz konusudur. Tanınan bu olağanüstü yetkilerin hepsi, afet sonrası acil müdahaleyi mümkün kılıp özellikle can kayıplarının ya da yaralanmaların önüne geçilmesi maksadı taşımaktadır. Arama kurtarma faaliyetlerinin gerektiği gibi yürütülebilmesi için bunun öncesinde planlama, programlama, işbirliği ve koordinasyon gibi birtakım hazırlıkların yapılmış olması, afet müdahale planlarının hazırlanması gerekmektedir. Dolayısıyla arama kurtarma faaliyeti afet öncesi ve sonrası ile bir bütün olarak ele alınmak zorundadır.

Arama kurtarma faaliyetlerine ilişkin diğer düzenlemeler ise 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 37'nci maddesinde yer almaktadır.⁶³ Afet öncesi ve afet sonrası arama kurtarma faaliyetlerine ilişkin olarak görev yapması gereken birimleri ilgili Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi uyarınca kısaca saymak gerekirse bunlar; Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanı (md.33), Deprem ve Risk Azaltma Genel Müdürlüğü (md.36), Afetlere Müdahale Genel Müdürlüğü (md.37)dür.

61 md.6: "Afetlerin meydana gelmesinden sonra vali ve kaymakamlar (Askerler ve hakim sınıfından bulunanlar hariç olmak üzere) 18 - 65 yaş arasındaki bütün erkeklerle görev vermeye, bedeli, ücreti veya kirası sonradan ödenmek üzere canlı, cansız, resmî ve özel her türlü taşıt araçlarına ve gerekli makina, alet ve edevatına el koymaya ve hiçbir kayda ve merasime tabi olmaksızın tedavi, kurtarma, yedirme, giydirme ve barındırma gibi işlerle bu gibi işlerin gerektirdiği acil satınalmaları ve kiralamayı yapmaya, Devlete, mahalli idarelere, evkafa, İktisadi Devlet Teşekkülleri ile bunlara bağlı kurumlara ilişkin her türlü taşınmaz malları; yetmemesi halinde de diğer tüzel kişiler ile gerçek kişilere ait bina ve müştemilatı ile bahçe ve arsa gibi araziye geçici olarak işgale yetkilidir. Bu yetkinin kullanma süresi, afetin sona ermesinden itibaren 15 gündür. Bu süre, gerektiğinde İmar ve İskan Bakanlığınca uzatılabilir.

..."

62 md. 7: "Afet bölgelerinde veya civarında bulunan ordu, jandarma, kıta birlik ve müessese kumandanları, hazarda, kendilerinden vali veya kaymakamlar tarafından istenilecek yardımları üstlerinden emir beklemeksizin yapmaya mecburdurlar"

63 Konuyla ilgili ayrıntıya girmeden önce, 2009 yılında 5902 sayılı AFAD Kanunu ile Sivil Savunma Genel Müdürlüğü'nün kaldırılarak mevcut Sivil Savunma Arama ve Kurtarma Birlik Müdürlükleri arama ve kurtarma birliklerinin AFAD altında yeni bir çatı altında toplandığını söylemek önem taşımaktadır.

Ayrıca, Afet ve Acil Durum Müdahale Hizmetleri Yönetmeliği'nin 17'nci maddesi çerçevesinde, AFAD bünyesinde yer alan saha destek ekiplerinin afet haberini alır almaz ivedilikle intikal noktalarında toplanması gerekmektedir. Saha destek ekipmanlarının afet bölgesine ulaştırılması için önceden belirlenen sorumlu kişi ve birimlerin, afet haberi ile ivedilikle harekete geçmesi ve olay bölgesine görevlendirilen saha destek, operasyon, lojistik ekipleri ve alt ekiplerin en az 72 saat kendini idame ettirecek şekilde personel, araç, gereç, barınma, beslenme, hijyen malzemesi gibi lojistik ihtiyaçlarını karşılayabilecek şekilde kurulması gerekmektedir.

Türkiye'de afete müdahale ile ilgili son plan Türkiye Afet Müdahale Planı (TAMP) adı altında 4 Şubat 2022 tarihinde yürürlüğe girdi. Ne var ki, TMMOB'nin Türkiye Afet Müdahale Planı Neden Uygulan(a) madı? başlıklı Raporunda detaylı şekilde incelenen nedenlerden kaynaklı olarak uygulamaya geçemedi.⁶⁴ Raporun sonuç bölümünde açıklandığı gibi, her şeyden önce TAMP'ın eylem planları kendi belirlediği olumsuz sonuçları giderebilecek yeterlilikte değildi.

Türkiye genelinde afet müdahale eylem planlarının yetersizliği yanı sıra illerde afet müdahale planlarının yerel koşullara özgü olarak, daha detaylı ve somut biçimde yapılmamış olması da 6 Şubat 2023 tarihli depremlerden sonra arama kurtarma hizmetlerinin yürütülememesinin nedenlerindedir. Bu durum, arama kurtarma çalışmalarının çok uzun süre başlamadığı kamuoyuna da yansımış olan örneğin Adıyaman ilinde de kendini göstermiştir. Nitekim, Adıyaman Valiliği İl Afet ve Acil Durum Müdürlüğü'nün hazırladığı ile özgü bir afet müdahale planına erişilememiştir. Oysa 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 52'nci maddesinin 2'nci fıkrasının (b) bendi il afet ve acil durum müdürlüklerinin; *"afet ve acil durum risk azaltma, müdahale ve iyileştirme il planlarını, mahallî idareler ile kamu kurum ve kuruluşlarıyla işbirliği vekoordinasyon içinde yapmak, uygulamak ve uygulatmak"* görev ve sorumluluğunu düzenlemektedir.

Afet sonrasına ilişkin planlama görevinin yerine getirilmemiş olması, afete müdahale konusunda yaşanan büyük zafiyetin başta gelen nedenlerindedir. Deprem sonrası yukarıda ilgili kanunlar uyarınca görevlendirilmesi gereken birimlerin hem görevlendirilmeleri husu-

64 <https://www.maden.org.tr/icerik/turkiye-afet-mudahale-plani-tamp-neden-uygulan-a-madi-12507>.

sunda hem de müdahale organizasyonu bakımından ciddi aksaklıklar ve hizmet kusurları olduğu ortadadır. Nitekim 6 Şubat depremleri ile ilgili olarak hazırlanmış olan “TMMOB 6 Şubat Kahramanmaraş Depremleri Raporu”nda konu ile ilgili tespitler ayrıntısıyla ortaya konulmuştur. Raporda da belirtildiği üzere, deprem sonrası ilk iki gün özellikle arama kurtarma çalışmalarına başlanması açısından hayati önem taşırken, organizasyon anlamında ciddi aksaklıklar yaşanmış kriz merkezleri dahi kurulup müdahaleler gerçekleştirilememiştir.⁶⁵

Geç başlayan arama kurtarma çalışmalarında yeteri kadar personel ve teçhizatın görevlendirilmemiş olmasının da yine ciddi zararlara sebebiyet verdiği TMMOB'nin raporunda ayrıntısıyla değinilmiştir.⁶⁶

Arama-kurtarma faaliyetlerine ilişkin müdahaleler başladığında da yine personel ve teçhizat eksikliği yaşanması da deprem bölgesi olduğu aşikâr olan ilgili bölgeler için idarenin gerekli tedbirleri almadığının, donanımı sağlamadığının bir başka göstergesidir. TMMOB raporunda da belirtildiği üzere, personel, ekipman, iletişim eksiklikleri⁶⁷ arama kurtarma çalışmalarının ciddi oranda aksamasına neden olmuştur.⁶⁸ Ayrıca arama-kurtarma çalışmalarında bulunan ekiplerin günlük ihtiyaçlarının (barınma, iâşe ve güvenlik) karşılanmasında yaşanan eksiklikler de söz konusu müdahalelerin gerektiği gibi yapılmasına mâni olmuş ve birtakım zararların ortaya çıkmasına neden olmuştur.

65 TMMOB 6 Şubat Kahramanmaraş Deprem Raporu, s308. İlk üç gün deprem bölgesine gereği gibi müdahale yapılmayıp arama kurtarma çalışmalarında yaşanan aksaklıklardan dolayı ortaya çıkan zararlardan ötürü idarenin hizmet kusurundan hareketle sorumluluğu için bkz. Ali D. Ulusoy, “Depremden Dolayı Devlet Kurumlarının Mali Sorumluluğu”, <https://t24.com.tr/yazarlar/ali-d-ulusoy/depremden-dolayi-devlet-kurumlarinin-mali-sorumlulugu,38818> Erişim tarihi 04.05.2024.

66 Depremi etkilediği alan göz önünde bulundurulduğunda 100 bin arama kurtarma personelinin görevlendirilmesi gerekirken bu sayının 60 binlerde kaldığına dair bkz. TMMOB 6 Şubat Kahramanmaraş Deprem Raporu, s307.

67 Deprem sonrası yaşanan iletişim kesintileri, enkazlarda gerçekleştirilen arama-kurtarma faaliyetlerinin aksamasına, koordinasyon eksikliğine ve dolayısıyla da can kayıplarının artmasına neden olmuştur (TMMOB 6 Şubat Kahramanmaraş Deprem Raporu, s308). Depremden 4 gün sonra dahi deprem bölgesinde iletişim kesintileri ile sorunlarının sürdüğü ve bu nedenle arama kurtarma çalışmalarında aksama yaşandığı günlük gazetelere de yansımıştır. Bkz.<https://www.milliyet.com.tr/ekonomi/deprem-bolgesinde-telefon-ve-internet-sorunu-suruyor-6901360>

68 TMMOB 6 Şubat Kahramanmaraş Deprem Raporu, s310-311.

Başka bir ülke olan KKTC’den dahi, Adıyaman Grand İsis Otel’e 15 saat içerisinde arama kurtarma ekiplerinin ulaşmış olmasına rağmen, merkezi ya da yerel idareye ait hiçbir ekibin deprem bölgesinde olmaması planlama ve müdahalede yaşanan zafiyetin en açık göstergesidir. Nitekim Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan, depremden sonra 27 Şubat 2023 tarihli Adıyaman ziyaretinde sarf ettiği; “Maalesef ilk birkaç gün Adıyaman’da arzu ettiğimiz etkinlikte çalışma yürütemedik. Hava ve yol koşulları nedeniyle ilk günden gelemedik. Bunun için sizden ilk günler için helallik istiyorum”⁶⁹ biçimindeki açıklamalarıyla idarenin hizmet kusurunu açıkça ortaya koymuştur. Ayrıca dönemin İçişleri Bakanı da basına yaptığı açıklamada, ilk günlerde etkin bir arama kurtarma yapılamamasının nedeni olarak yolların, havalimanlarının ve iletişim sistemlerinin hasar görmesini göstermişti.⁷⁰ Tam da bu durumda afet yerine en kısa yoldan ulaşım afet alanlarına müdahale edilerek arama kurtarma çalışmalarına başlanabilmesi, önceden planlamanın gerektiği gibi yapılması ve kurtarma ekipmanlarının her bölgede gereğince konuşlandırılması ile söz konusu olabilecektir.

Ayrıca geç başlayabilen arama kurtarma çalışmaları dahi henüz nihayete ermeden enkaz kaldırma çalışmalarına başlanması da enkaz altında kurtarılmayı bekleyen insanların hayatlarını kaybetmelerine neden olmuştur.⁷¹ Dolayısıyla gerek arama kurtarma gerekse enkaz kaldırma hizmetlerinin kötü işlemesi olarak gösterilebilecek bu durumda da idare ortaya çıkan zararlardan sorumludur.

Yukarıda da değinildiği üzere, Türkiye’de son hali 1 Ocak 2019’da yürürlüğe giren Türkiye Deprem Haritası uyarınca da 6 Şubat 2023 günü deprem meydana gelen yerler yüksek dereceli tehlike bölgeleri olarak gösterilmişken, depremin yaratabileceği yıkım karşısında arama kurtarma faaliyetlerinin organizasyonu anlamına gelebilecek hiçbir önlem alınmaması ve bunun itiraf edilmesi esasında görevi ihmalin açık bir göstergesidir. Netice itibarıyla arama çalışmalarında ve müdahalelerde yaşanan söz konusu hizmet kusurları can kayıpları da dâhil olmak üzere zararların ortaya çıkmasına neden olmuştur. İdarenin tüm bu tarz hizmet kusurlarından kaynaklanan sorumluluğu olduğu kuşkusuzdur⁷².

69 <https://www.bbc.com/turkce/articles/cw0e3dwwn1jo>

70 <https://www.sozcu.com.tr/2023/ekonomi/soyly-yol-sartlari-geciktirdi-demisti-karaismailoglu-ulasim-kesintisiz-saglandi-dedi-7597620/>

71 TMMOB 6 Şubat Depremleri 8. Ay Değerlendirme Raporu, s.3.

72 Danıştay 11. D, E. 2003/2027, K.2005/5962 sayılı kararında “...davacının yakınlarının arama ve kurtarma faaliyetlerinin gereği gibi işletilmesi sonucunda vefat ettiğinin tespit

Dolayısıyla, 7269 sayılı Kanun, 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ve Afet ve Acil Durum Müdahale Yönetmeliği uyarınca, kendilerine verilmiş arama kurtarma ile ilgili görev ve yetkilerini ne hazırlık süreci anlamında ne de afet sonrasında yerine getirmeyen idarelerin mali sorumlulukları ve görevini yerine getirmeyen kamu görevlilerinin cezai sorumlulukları ileri sürülebilecektir.⁷³

2- Temel ve Teknik İhtiyaçların Karşlanması

Genelde afet, bu çalışma özelinde ise deprem meydana geldikten sonra arama kurtarma faaliyetleri kadar temel ve teknik ihtiyaçların karşılanması da, yine idarenin en önemli görevleri arasındadır. Başka bir ifadeyle, afet sonrasında alınacak tedbirler ve bölgeye yapılacak yardımlar kamu hizmeti biçiminde örgütlenmiştir ve bu hizmetlerin yerine getirilmesi de yine idarenin sorumluluğundadır. Temel ihtiyaçların karşılanması ile ilgili olarak idarenin tabi olduğu mevzuata bakılacak olursa:

7269 sayılı Kanun'un 13. maddesinin "c" bendi, "Afete uğrıyanların veya uğraması muhtemel olanların buldukları yerlerde veya başka yerlerde geçici olarak barınmalarını sağlamak üzere, baraka ve konutlar inşa edilebilir, ettirilebilir, kiralanabilir veya satın alınabilir" hükmünü öngörmüştür. Ancak deprem sonrası idarenin (Çevre Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı) kendisine verilmiş olan bu görevi yerine getirmediği gerek afete uğrayanların ifadelerinde gerekse hazırlanan raporlarda oldukça nettir. Nitekim, kurulan çadır kentlerde konum, iklim, yangın gibi uluslararası standartlara uyulmadığı ve bunun neticesinde de ciddi zararların yaşandığı yine TMMOB'nin raporlarına yansımıştır.⁷⁴

1593 sayılı Umumi Hıfzıssıhha Kanununun 26'ncı maddesi uyarınca Umumi hıfzıssıhha meclisleri salgın hastalıkları önleme konusunda

edilmesi halinde, idarenin tazmin sorumluluğundan söz edilebilir" diyerek konu ile ilgili olarak idarenin sorumluluğuna değinmiştir. (<https://karararama.danistay.gov.tr/getDokuman?id=17301700&arananKelime=11.%20Daire,2005/5962>)

73 7269 sayılı Kanun'un 47. maddesinde ayrıca yine afet nedeniyle kendilerine verilen görevleri yerine getirmede ihmali bulunan veya suistimal edenler hakkında da ceza hükümlerinin tatbik olunacağı ayrıca düzenlemiştir. Buna göre: "... memurlarına afet dolayısıyla verilen vazifeyi ifada ihmal ve suiistimallerinden ... veya suç teşkil eden sair fiillerinden dolayı haklarında kamu görevlileri hakkındaki ceza hükümleri tatbik olunur."

74 Örneğim Malatya ilinde gerek yerel yönetimlerin gerekse de diğer ilgili idarelerin barınma çözümüne dair somut adımlar atmadığı yine TMMOB 6 Şubat Depremleri 8. Ay Değerlendirme Raporu, s.4 'de açıkça ifade edilmiştir.

gerekli kararları almak zorundadır. Ancak yine 6 Şubat 2023 tarihli depremlerin sonrasında Umumi Hıfzıssıhha Meclisleri konu ile ilgili herhangi bir karar almayarak görevlerini ihmal etmişlerdir. Nitekim TMMOB'nin raporuna göre, Malatya ilinde su kirliliğinden hareketle hastalıklarda artış görüldüğü ve özellikle okulların açılmasıyla bunun hızlı bir şekilde yayıldığı depremin gerçekleşmesinden 8 ay sonra yapılan incelemelerde ortaya çıkmıştır.

4123 sayılı Tabii Afet Nedeniyle Meydana Gelen Hasar ve Tahribata İlişkin Hizmetlerin Yürütülmesine Dair Kanununun 3'üncü maddesi uyarınca da afet sonrası toplanan yiyecek, içecek, çadır gibi yardımların derhal yardım bölgelerine intikal ettirileceği hükme bağlanmıştır. Ancak, idarenin bu konudaki görevlerini de tam manasıyla yerine getirmediği yine ilgili raporlarda açıkça ortaya konmuştur.⁷⁵

4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi kapsamında afet sonrası temel ihtiyaçların karşılanması bağlamında görevli olan idare, AFAD'ın Barınma ve Yapım İşleri Genel Müdürlüğüdür (md.38). AFAD'ın yine afet sonrası için kendisine verilmiş olan temel ihtiyaçları giderme konusundaki görevini yerine getirmediği açıktır.

7269 sayılı Kanununun 13'üncü maddesinin (a) bendi, doğal afet sonrası idarenin sorumluluğunda olan teknik ihtiyaç ve tespitlerin neler olması gerektiğini düzenlemektedir. Bunların başında gelen imar ve iskan işleri ile ilgilenen Bakanlığın (Çevre Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı) öncelikle hasar tespit raporu düzenlemesi gerekmektedir. Ayrıca bunu yaparken de ihtiyaç duyması halinde mahalli idarelerden, meslek odalarına varıncaya kadar buralardaki ilgili personeli görevlendirmekle de yükümlüdür. Ayrıca, binaların gördüğü hasar bakımından yıktırılması ve boşaltılması gerekenler hakkında, o il ve ilçenin en büyük mülkiye amirine ayrı bir rapor verilmektedir. Söz konusu makamlarca böyle binaların derhal boşaltılması gerekmektedir. Yıkılması gerekenler için ise en çok 3 gün süre verilerek tehlikenin giderilmesi sahiplerine bildirilmektedir. Bunların yapılmaması ve bundan kaynaklı zararların ortaya çıkması durumunda, yine idarenin sorumluluğundan bahsetmek mümkün hale gelmektedir.

Nitekim Anayasa Mahkemesi de kendisine yapılan bireysel başvuruda konu ile ilgili olarak, *“Deprem gibi bir afetin meydana gelmesi du-*

75 TMMOB 6 Şubat Depremleri 8. Ay Değerlendirme Raporu, s.4.

rumunda... hasar görmüş binaların derhal tespit edilmesi, binaların gördüğü hasar bakımından tehlike arz edenlerinin boşaltılması ve yıktırılması, afete uğrayanların veya uğraması muhtemel olanların buldukları yerlerde veya başka yerlerde geçici olarak barınmalarının sağlanması görevleri konu hakkındaki mevzuatta açık bir şekilde belirlenmiştir... Söz konusu yasal düzenlemelerde, bir afetin meydana gelmesinden sonra yapılacak kurtarma, yaralıları tedavi, barındırma, ölüleri gömme, yangınları söndürme, yıkıntıları temizleme ve felaketzedeleri iade gibi hususlarda uygulanmak üzere görev ve görevlileri tayin, toplanma yerlerini tespit eden bir programın valiliklerce düzenleneceği, bu programların uygulanmasının valiliklerce kurulacak kurtarma ve yardım komitelerince sağlanacağı, deprem afetinin gerçekleşmesi sonrasında tehlikeli durumu ve binaların gördüğü hasar bakımından yıktırılması ve boşaltılması gerekenler hakkında, o il ve ilçenin en büyük mülki amirine durumun rapor edilmesi ve bu makamlarca böyle binaların derhal boşalttırılmasının gerektiği, lüzumu halinde yapılarda meydana gelen hasarı tespit etmek üzere Bayındırlık ve İskan Bakanlığının isteği üzerine diğer bakanlık, kurum ve kuruluşlar, mahalli idareler, üniversiteler ve meslek odaları, konusunda deneyimli yeteri kadar inşaat mühendisi ve/veya mimarı hasar tespiti çalışmalarında derhal görevlendirmekle yükümlü oldukları kurala bağlanmıştır... deprem gibi afetlerde, tehlikenin devamı veya tekrarı ihtimali üzerine boşaltılan binaların tehlikeye karşı kesin tedbir alınıncaya kadar işgaline veya hasara uğrayanların tamirine müsaade edilmeyeceği, tedbir alınamayacağına karar verildiği takdirde tehlikeli mahal içindeki binaların, yukarıdaki esaslar dâhilinde yıktırılması gerektiği yine bu düzenlemelerde bir yükümlülük olarak belirlenmiştir” diyerek idarenin bu konudaki sorumluluğuna işaret etmiştir.⁷⁶

Yine 16’ncı madde uyarınca, ihtiyaç duyulması halinde bölgede yaşayanların bir kısmının veya tamamının başka yerlere yerleştirilmesi/nakli düzenlenmektedir. Bu kararı alma yetkisi Cumhurbaşkanında, uygulama görevi de imar ve iskan işlerinden sorumlu bakanlıktadır (Çevre Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı). Söz konusu kararın alınmamasından veyahut alınan kararın gereği gibi uygulanmamasından ötürü ortaya çıkan zararlardan da idare sorumlu olacaktır.

Ayrıca, yine gerek deprem neticesinde yıkılan, gerekse tedbir amaçlı yıktırılan yapı enkazlarının bertarafı, taşınması, istiflenmesi idarenin sorumluluğundadır. Dolayısıyla, özellikle insan sağlığına ve doğaya

76 Anayasa Mahkemesi, Serpil Kerimoğlu ve Diğerleri Başvurusu, B. No: 2012/752, K. T. 17/9/2013, Prg, 66,67,68.

zarar verebilme kapasitesi olan atıkların doğru yönetilememesi nedeniyle ortaya çıkan zararlardan yine idare kusuru oranında sorumlu olacaktır. Nitekim, Hafriyat Toprağı, İnşaat ve Yıkıntı Atıklarının Kontrolü Yönetmeliğinin 22'nci maddesi, asbest, boya, florasan, civa, asit ve benzeri tehlikeli atıkların diğer atıklardan ayrı olarak toplanıp bertaraf edilmesi gerektiğini hükme bağlamıştır. Ayrıca yine aynı yönetmeliğin "Doğal Afet Atıklarının Yönetimi" kenar başlıklı 44'üncü maddesi, başta deprem olmak üzere doğal afetler sonucunda oluşan yıkıntı atıklarının yönetiminden, mahallin en büyük mülki amirinin başkanlığında oluşturulacak kriz merkezlerinin sorumlu olacağını hükme bağlamıştır. Buna göre kriz merkezi bir doğal afet sonrası oluşacak atık miktarı, bunların kaldırılması ve taşınması için gerekli araç-gereç ve ekipman ile bu atıkların depolanacağı uygun alanları tespit etmek ve gerekli hazırlıkları yapmak zorundadır. Kriz merkezinin yaptığı hazırlık ve planlamalar neticesinde söz konusu enkazların ve atıkların taşınması ile depolanması ise ilgili belediyenin sorumluluğuna verilmiştir. Tüm atık taşıma, depolama ve diğer faaliyetlerin mevzuata uygun bir şekilde yapılıp yapılmadığını denetleme görevi ise yine aynı yönetmeliğin 45'inci maddesi uyarınca Çevre Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığına verilmiştir. Dolayısıyla deprem sonrası atıklarının bertarafına ilişkin her türlü planlama, icra ve denetleme görevleri mahalli idareler ile merkezi idare arasında paylaştırılmıştır. Ancak, TMMOB'nin raporunda da görüldüğü üzere depremin gerçekleştiği 11 ilde de yıkıntı atıklarının hiçbir kıstas göz önüne alınmadan kontrolsüz bir şekilde döküldüğü ve Hatay ilinde yapılan araştırmalarda da asbest liflerinin yaşam alanlarına ve faunaya yayıldığı tespit edilmiştir.⁷⁷

Üstelik deprem sonrasında yıkıntı atıkları Atıkların Düzenli Depolanmasına Dair Yönetmeliğe İlişkin Genelge hükümlerine aykırı olarak tarımsal arazilere ve su kaynaklarının bulunduğu yerlere gelişigüzel bir biçimde yığılmıştır. Oysa Genelgenin 29'uncu maddesine göre, "Hafriyat toprağı sahaları, toprak işlenmesine elverişli ve üretim potansiyeli yüksek olan arazilerle, sulu tarım ve bağ-bahçe olarak kullanılan arazilerin veya sınıfı ne olursa olsun iklim özelliklerinden yararlanılarak tarımsal üretime ayrılan arazilerde, içme, sulama ve kullanma suları rezervuarlarının mutlak ve kısa mesafeli koruma alanlarında kurulmaz (...) Hafriyat toprağı sahalarının en yakın yerleşim

77 TMMOB 6 Şubat Depremleri 8. Ay Değerlendirme Raporu, s.4, 13,14,15.

birimine olan uzaklığı 200 metre (iki yüz), mezarlıklara olan uzaklığı ise 100 (yüz) metreden az olamaz.” Ne var ki, 6 Şubat depremlerinden bir yıl sonra yapılan tespitler, yıkıntı atıkların herhangi bir sızdırma tedbiri alınmaksızın, sulak alanlara, dere yataklarına ve zeytinliklere döküldüğü yönündedir.⁷⁸

Deprem sonrasında, atık yönetimi konusunda görevini yerine getirmeyen idarelerin bundan kaynaklı zararlardan da sorumluluğunun gündeme geleceği açıktır. Atık yönetiminin gereği gibi yapılmamasının doğuracağı zararlar büyük oranda yıllara yayılacağı için giriş bölümünde değindiğimiz Danıştay Kararları gereğince yıllar sonra dahi bu zararların tazmini için tam yargı davası açmak gündeme gelebilecektir.

B- Olağanüstü Hal Hukuku Uyarınca İdarenin Kriz Yönetimi Konusundaki Görev ve Yetkileri

Bilindiği üzere 6 Şubat depremlerinin üzerinden iki gün geçtikten sonra, 8 Şubat 2023 tarih ve 6785 sayılı Cumhurbaşkanı kararı ile Adana, Adıyaman, Diyarbakır, Gaziantep, Hatay, Kahramanmaraş, Kilis, Malatya, Osmaniye ve Şanlıurfa İllerinde üç ay süreyle olağanüstü hal (OHAL) ilan edildi. Olağanüstü hal ilanı ile birlikte, idarenin yukarıdaki başlıklarda aktarılan olağan dönem yetkilerinin yanı sıra olağanüstü yetkiler kullanması da mümkün hale gelmiştir.⁷⁹

Afetler nedeniyle ilan edilecek olağanüstü hal kapsamında kullanılacak bu yetkiler 2935 sayılı Olağanüstü Hal Kanununda geniş bir biçimde düzenlenmiştir. Kanunun 5. maddesi “*tabii afet ve tehlikeli salgın hastalıklar sebepleriyle olağanüstü hal ilan edilmesi durumunda; felakete uğrayanların kurtarılması, meydana gelen hasar ve zararın telafisi için ihtiyaç duyulan ve hemen sağlanamayan para ve her türlü taşınır ve taşınmaz mallar ve yapılması gereken işler; para, mal ve çalışma yükümlülüğü yoluyla sağlanır*” hükmünü getirerek, idarenin kişilere para, mal ve çalışma yükümlülüğü getirmesine imkan sağlar.

78 Konu hakkında geniş bir değerlendirme için bkz. Ezgi Edipoğlu, Serdar Gündoğdu, “Depremden Öğren(eme)diklerimiz: İnşaat ve Yıkım Atıklarının Yönetimi”, İklim Haber, <https://www.iklimhaber.org/depremden-ogrenemediklerimiz-insaat-ve-yikim-atiklarinin-yonetimi/> (erişim tarihi: 07.05.2024)

79 6 Şubat depremlerinden sonra olağanüstü hal ilan edilmesini Anayasa hukuku ve hak ve özgürlükler açısından değerlendirme hakkında bkz. Serap Yazıcı, “6 Şubat depremi ve olağanüstü hal ilanı”, Politik Yol, <https://www.politikyol.com/6-subat-depremi-ve-olaganustu-hal-ilani/>

2935 sayılı Kanununun 20'nci maddesi ise tabii afet ve tehlikeli salgın hastalık sebebiyle ilan edilen olağanüstü hallerde yardım talebini düzenliyor. Buna göre; *"Bölgelerinde bu Kanununun 3 üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi gereğince olağanüstü hal ilan edilen bölge valileri, kendi mülki idare bölümlerindeki 'Acil Kurtarma ve Yardım Örgütlerinin' ihtiyacı karşılamayacağını anlaşılmaması üzerine, çevredeki bölge valiliklerine başvururlar. Bölge valileri, ani ve olağanüstü olaylarla karşılaşmaları veya yakın bölge valiliklerinin göndereceği yardım gelinceye kadar, bölgedeki en büyük askeri komutanlıktan yardım isteyebilir. Bölge valisinin yukarıda açıklanan istekleri, ilgilerce derhal yerine getirilir"*.

2935 sayılı Kanununun 9'uncu maddesi ise doğal tehlike kaynaklı bir afet durumunda alınacak tedbirleri geniş bir biçimde düzenlemiştir. Bu hükümdeki tedbirler daha ziyade arama kurtarma faaliyetlerinden sonra depremzedelerin güvenliklerini sağlamak ve onlara sunulacak kamu hizmetleri ile ilgilidir. Buna göre idare; *"a) Bölgenin belirli yerlerinde yerleşimi yasaklamak, belirli yerleşim yerlerine girişi ve buralardan çıkışı sınırlamak, belli yerleşim yerlerini boşaltmak veya başka yerlere nakletmek, b) Resmî ve özel her derecedeki öğretim ve eğitim kurumlarında öğrenime ara vermek ve öğrenci yurtlarını süreli veya süresiz olarak kapatmak, c) Gazino, lokanta, birahane, meyhane, lokal, taverna, diskotek, bar, dansing, sinema, tiyatro ve benzeri eğlence yerleri ile kuliüp vesair oyun salonlarını, otel, motel, kamping, tatil köyü ve benzeri konaklama tesislerini denetlemek ve bunların açılma ve kapanma zamanını tayin etmek, sınırlamak, gerektiğinde kapatmak ve bu yerleri olağanüstü halin icaplarına göre kullanmak, d) Bölgede olağanüstü hal hizmetlerinin yürütülmesi ile görevli personelin yıllık izinlerini sınırlamak veya kaldırmak, e) Bölge sınırları içerisindeki tüm haberleşme araç ve gereçlerinden yararlanmak ve gerektiğinde bu amaçla geçici olarak bunlara elkoymak, f) Tehlike arz eden binaları yıkmak; sağlığı tehdit ettiği tespit olunan taşınır ve taşınmaz mallar ile sağlığa zararlı gıda maddelerini ve mahsullerini imha etmek, g) Belli gıda maddeleri ile hayvan ve hayvan yemi ve hayvan ürünlerinin bölge dışına çıkarılmasını veya bölgeye sokulmalarını kontrol etmek, sınırlamak veya gerektiğinde yasaklamak, h) Gerekli görülen zaruri ihtiyaç maddelerinin dağıtımını düzenlemek, i) Halkın beslenmesi, ısınması, temizliği ve aydınlanması için gerekli gıda madde ve eşyalarla her türlü yakıtın, sağlığın korunmasında, tedavide ve tıpta kullanılan ilaç, kimyevi madde, alet ve diğer şeylerin, inşaat, sanayi, ulaşım ve tarımda kullanılan eşya ve maddelerin, kamu için gerekli diğer mal, eşya, araç, gereç ve her türlü maddelerin imali, satımı, dağıtımı, depolanması ve ticareti konularında gerekli tedbirleri almak, bu yerlere gerektiğinde elkoymak, kontrol etmek ve bu malları satıştan*

kaçınan, saklayan, kaçırın, fazla fiyatla satan, imalatını durduran veya yavaşlatanlar hakkında fiilin işleniş şekli veya niteliği de nazara alınarak işyeri bulunduğu mahal için hayati önem taşımadığı takdirde işyerini kapatmak, j) Kara, deniz ve hava trafik düzenine ilişkin tedbirleri almak, ulaştırma araçlarının bölgeye giriş ve çıkışlarını kayıtlamak veya yasaklamak” yönünde tedbirler alabilecektir. Depremden sonra depremzedelerin güvenliği ve hayatlarını idame etmeleri için yürütülen kamu hizmetleri açısından, Kanunun 9’uncu maddesinde öngörülen tedbirlere hangi oranda başvurulduğu ve bu yetkilerin gereği gibi kullanılıp kullanılmadığı da zarara uğrayan her bir depremzedenin durumu üzerinden değerlendirilmelidir.

Özetle, 6 Şubat depremlerinde uğranılan zararlar nedeniyle açılacak olan tam davalarında, Cumhurbaşkanı ve valiliklerin 2935 sayılı Kanunda öngörülen olağanüstü yetkileri gereği gibi ve zamanında kullanıp kullanmadığı değerlendirildikten sonra, idarenin eylemsizliği veya yetkilerini gereği gibi kullanmaması ile doğan zarar arasında nedensellik bağı kurulabiliyorsa, idarenin sorumluluğu, olağan dönemde yürürlükte olan hükümlerin yanı sıra Olağanüstü Hal Kanununa da dayandırılabilir.

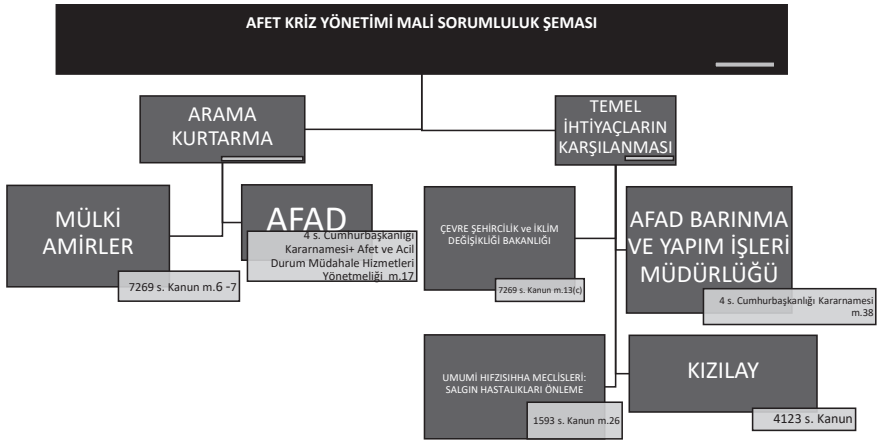


TABLE 8 – AFET KRİZ YÖNETİMİ MALİ SORUMLULUK ŞEMASINI GÖSTERİR

Sonuç

Özellikle 6 Şubat depremlerinde yaşanan can ve mal kayıpları ve depremedelerin gündelik hayatlarına dair ihtiyaçlarının giderilmesi konusunda yaşanmakta olan mağduriyetlerden dolayı idarelerin mali ve kamu görevlilerinin cezai sorumluluğunun gündeme geleceği açıktır. İlgili başlıklarda atıf yaptığımız gibi Türkiye’de daha önceki yıllarda yaşanan afetler nedeniyle uğranılan hak kayıplarından idarenin mali açıdan ve kamu görevlilerinin ise hem mali hem de cezai açıdan sorumlu olacağını açık biçimde karara bağlayan yargı kararları mevcuttur.

Sonuç olarak mevzuat ile kendilerine kamu düzeninin korunması ve temel hak ve özgürlüklerin afet riskleri karşısında güvenceye alınması açısından verilmiş olan yetkileri, afet öncesi ve afet sonrasında gerektiği gibi kullanmayıp bunun neticesinde yaşam hakkının, madi/manevi bütünlük hakkının ve yine yukarıda ayrıntısıyla değinilmiş olan diğer hakların zarara uğramasına neden olan idarenin mali sorumluluğu yoluna gidilmesi aynı zamanda hukuk devleti ilkesinin bir gereğidir. İdare aleyhine açılacak olan tam yargı davalarında afet yönetimi ve imar kamu düzeninin sağlanması konusunda yetkili olan ve bu yetkilerini gereği gibi kullanmayan idarelerin tamamının hizmet kusuru işlediklerinin idari yargı yerlerince tespiti ve bu idareler aleyhine verilecek tazminat kararları, bir yandan zarar görenlerin zararlarının bir oranda da olsa karşılanmasını sağlayacak diğer yandan görevini yerine getirmeyen idarelerin sorumsuzluk zırhı ile korunmalarının önüne geçecektir.

Yararlanılan Kaynaklar

Kitap ve Makaleler

- AKGÜL, Mehmet Emin, “Doğal Afet Öncesi İdarenin Olumsuz Eylemleri Nedeniyle Sorumluluğu -4708 Sayılı Kanun Kapsamında İdarenin Bir Sorumluluğu Var mıdır?”, **BÜHFD**, Ocak 2023, C.9, S.1. ss. 81-111.
- BALAMİR, Murat, “Afet Politikası, Risk ve Planlama”, **TMMOB Afet Sempozyumu Bildiriler Kitabı**, TMMOB Yayınları, Ankara 2007 (a), ss.31-45.
- BALAMİR, Murat, “Afetler Politikası ve Sakınım Planlaması”, **Bülten, No:3**, Jeoloji Mühendisleri Odası, Ankara 2007 (b), ss. 87-92.
- BALAMİR, Murat, **AFETLER, RİSK YÖNETİMİ VE SAKINIM PLANLAMASI**, TMMOB Şehir Plancıları Odası, 2018.
- DALKILIÇ, Elvin Evrim /YILMAZ, Zülfiye/KARAALP, Oktay/YILMAZ, Aysu Gül, **10 İLDE DEPREM NEDENİYLE GÜNDEME GELEN HAK İHLALLERİNİN GİDERİLMESİ İÇİN ANAYASA ve İDARE HUKUKU KAPSAMINDA SORUMLULUK**, İ.D. Bilkent Üniversitesi İnsan Hakları Çalışmaları Uygulama ve Araştırma Merkezi, <https://ihm.bilkent.edu.tr/wp-content/uploads/2023/02/Deprem-Bilgi-Notu-20-02-202238185.pdf> (Erişim Tarihi: 04.12.2023)
- EDİPOĞLU, Ezgi/GÜNDOĞDU, Serdar, “Depremden Öğren(eme)diklerimiz: İnşaat ve Yıkım Atıklarının Yönetimi”, İklim Haber, <https://www.iklimhaber.org/depremden-ogrenemediklerimiz-insaat-ve-yikim-atiklarinin-yonetimi/> (Erişim Tarihi: 07.05.2024)
- ERGÜNAY, Oktay/GÜLKAN, Polat/GÜLER, H. Hüseyin, “Afet Yönetimi ile İlgili Terimler ve Açıklamalı Sözlük”, in: **AFET ZARARLARINI AZALTMANIN TEMEL İLKELERİ**, Editörler: Mikdat KADIOĞLU/Emin ÖZDAMAR, JICA Türkiye Ofisi, Yayın No:2, 2008, s. 301- 353.
- EYİDOĞAN, Haluk, “Afet ve Acil Durum Yönetimi Örgütlenmesi ve Afet Risklerimizin Değerlendirilmesi”, **Sosyal Demokrat Dergi**, 2018, <http://www.sosyaldemokratdergi.org/haluk-eyidogan-afet-ve-acil-durum-yonetimi-orgutlenmesi-ve-afet-risklerimiz-degerlendirilmesi/> (Erişim Tarihi: 07.10.2023)
- KALABALIK, Halil, **İMAR HUKUKU DERSLERİ**, Seçkin Yayıncılık, 2014.
- ÖZMEN, Bülent/ÖZDEN, Tolga, “Türkiye'nin Afet Yönetim Sistemine İlişkin Eleştirel Bir Değerlendirme”, **İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Sayı: 49, Yıl: 2013, <https://dergipark.org.tr/tr/pub/iusiya-sal/issue/631/6426> (Erişim Tarihi: 07.10.2023)
- SEVER, Dilşad Çiğdem, “Afet Mevzuatından Kaynaklanan Yapısal Sorunlar: Teşkilat, İmar Afları ve Yapı Denetimi.” **Ankara Barosu Dergisi 81**, (Deprem Özel Sayısı-I Kamu Hukuku Ekim 2023), ss. 269-306.

- TÜRKOĞLU, Handan, **AFETE DİRENÇLİ ŞEHİR PLANLAMA ve YAPILAŞMA**, İSMEP Rehber Kitaplar Beyaz Gemi Sosyal Proje Ajansı, 2014
Erişim adresi: <http://www.guvenliyasam.org> (Erişim Tarihi: 07.10.2023)
- ULUSOY, Ali D., “*Depremden Dolayı Devlet Kurumlarının Mali Sorumluluğu*”,
<https://t24.com.tr/yazarlar/ali-d-ulusoy/depremden-dolayi-devlet-kurumlarinin-mali-sorumlulugu,38818> (Erişim tarihi 04.05.2024)
- YAZICI, Serap, “*6 Şubat depremi ve olağanüstü hal ilanı*”, Politik Yol, <https://www.politikyol.com/6-subat-depremi-ve-olaganustu-hal-ilani/> (Erişim Tarihi: 07.05.2024)

Raporlar

- Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı Raporu, <https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2023/03/2023-Kahramanmaraş-ve-Hatay-Depremleri-Raporu.pdf>, erişim tarihi 18.04.2024
- Türkiye Mühendis ve Mimar Odaları Birliği, **TMMOB 6 Şubat 2023 Kahramanmaraş Deprem Raporu**, https://www.tmmob.org.tr/sites/default/files/tmmob_deprem_raporu_son_4agustos-part-1.pdf, erişim tarihi 16.10.2023.
- Türkiye Mühendis ve Mimar Odaları Birliği, **Türkiye Afet Müdahale Planı Neden Uygulan(a)madı? Raporu**, <https://docs.google.com/document/d/16lMwrVQuA90mS0dirAGFyQEoDoTureaJ/edit> erişim tarihi 16.10.2023.
- Türkiye Mimarlar ve Mühendisler Birliğinin **6 Şubat Depremleri 8. Ay Değerlendirme Raporu**, <https://www.imo.org.tr/TR,149503/tmmob-6-subat-depremleri-8-ay-degerlendirme-raporu-yayimlandi.html>, erişim tarihi 18.04.2024

Yargı Kararları

- Danıştay 10. D., E. 2005/9126, K. 2007/3069, K. T. 28.5.2007
- Danıştay 6. D., E. 2006/4922, K. 2009/36, K. T. 09.01.2009
- Danıştay 6.D., E.2004/1477, K.2004/2115, K.T 12.04.2004
- Danıştay 10. D., E.2019/9968-K.2022/1456, K.T. 21.03.2022
- Danıştay 15. D., E. 2015/10269- K. 2016/1454, K.T. 07.03.2016
- Danıştay 15. D., E. 2016/245- K. 2016/1455, K.T. 07.03.2016
- Danıştay 14. D., E.2018/5553-K.2018/7269, K.T. 13.12.2018
- Danıştay 14.D., E.2017/32-K.2018/6646, K.T. 14.11.2018
- Danıştay 6. D., E. 2005/3310, K. 2006/2160, K. T. 21.04.2006
- Anayasa Mahkemesinin 03.11.2011 tarih ve E: 2010/75, K: 2011/150 sayılı kararı
- Danıştay 8. D, E. 2017/6312, K.2021/4075, K.T. 23.09.2021
- Danıştay 11. D, E. 2003/2027, K.2005/5962, K.T. 19.12.2005
- Anayasa Mahkemesi, Serpil Kerimoğlu ve Diğerleri Başvurusu, B. No: 2012/752, K. T. 17/9/2013