

# İÇİNDEKİLER

TAKDİM .....	7
İÇİNDEKİLER .....	9
TABLOLAR LİSTESİ .....	13
ŞEKİLLER LİSTESİ .....	13
KISALTMALAR LİSTESİ .....	15
<b>GİRİŞ</b> .....	<b>17</b>

## BİRİNCİ BÖLÜM

### AFET YÖNETİMİ KAVRAMI VE AŞAMALARI

I. AFET TANIMI .....	21
A. Afet Çeşitleri.....	24
1. Doğa Kaynaklı Afetler .....	26
a. Ani Gelişen Doğa Kaynaklı Afetler .....	26
2. Yavaş Gelişen Doğa Kaynaklı Afetler .....	38
B. İnsan Kaynaklı (Teknolojik) Afetler.....	42
II. AFET YÖNETİMİ KAVRAMI VE TANIMI .....	46
III. AFET YÖNETİMİ AŞAMALARI .....	53
A. Risk Yönetimi .....	55
1. Risk Azaltma Aşaması.....	58
2. Önceden Hazırlık Aşaması.....	62
B. Kriz Yönetimi (Stratejik Kriz Yönetimi).....	63
1. Arama-Kurtarma ve İlk Yardım Aşaması.....	70
2. İyileştirme Aşaması .....	71
3. Yeniden Yapım Aşaması .....	72
IV. YASAL DÜZENLEMELER .....	73
A. 3733 Sayılı Erzincan'da ve Erzincan Depreminden Mütteessir Olan Mıntikalarda Zarar Görenlere Yapılacak Yapılar Hakkında Kanun .....	74
B. 4623 Sayılı "Yer Sarsıntularından Evvel ve Sonra Alınacak Tedbirler Hakkında Kanun" .....	75

C.	6785 Sayılı İmar Kanunu .....	76
D.	7269 Sayılı Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun.....	77
E.	Diğer Yasal Düzenlemeler .....	79
V.	6305 SAYILI DOĞAL AFET SİGORTALARI KANUNU .....	80
VI.	AFETLER VE KENTSEL DÖNÜŞÜM MEVZUATI .....	89
A.	Genel Olarak Kentsel Dönüşüm .....	89
B.	Kentsel Dönüşümle İlgili Yasal Düzenlemeler .....	91
C.	Afeti Konu Alan Kentsel Dönüşüm Düzenlemeleri .....	93
1.	6306 Sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun.....	93
2.	3194 Sayılı İmar Kanunu .....	100
3.	7143 Sayılı "Vergi ve Diğer Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun" (3194 Sayılı İmar Kanunu Geçici md.16 (İmar Barışı).....	102
4.	5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun 73.'üncü Maddesi .....	105
5.	5366 Sayılı Yıpranan Tarihi ve Kültürel Taşınmaz Varlıkların Yenilenerek Korunması ve Yaşatılarak Kullanılması Kanunu .....	107
D.	Afeti Konu Alan Diğer Düzenlemeler .....	109
1.	775 Sayılı Gecekondu Kanunu.....	109
2.	2985 Sayılı Toplu Konut Kanunu .....	109
E.	AFAD Öncesi Afet Yönetim i Örgütlenmesi.....	111
1.	Afetler Merkez Koordinasyon Kurulu.....	111
2.	Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi .....	111
3.	Afet İşleri Genel Müdürlüğü.....	113
4.	Sivil Savunma Genel Müdürlüğü.....	115
F.	AFAD'ın Kuruluşu Sonrası Afet Yönetimi Örgütlenmesi.....	117
1.	Genel Olarak.....	117
2.	Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı(AFAD) .....	121
3.	Afet ve Acil Durum Danışma Kurulu.....	127
4.	Afetle İlgili Görev Yapan Diğer Kurum ve Kuruluşlar.....	128

**İKİNCİ BÖLÜM**  
**İDARENİN SORUMLULUĞU İLKESİ VE**  
**İDARENİN SORUMLULUĞU İLKESİ KAPSAMINDA**  
**AFETLERİN DEĞERLENDİRİLMESİ**

I. İDARENİN SORUMLULUĞU İLKESİ .....	139
A. Genel Olarak.....	139
B. Kusurlu Sorumluluk (Hizmet Kusuru).....	143
1. Hizmet Kusuru Halleri.....	147
C. Kusursuz Sorumluluk .....	152
II. RİSK YÖNETİMİ AŞAMASINDA İDARENİN SORUMLULUĞU .....	166
III. KRİZ YÖNETİMİ AŞAMASINDA İDARENİN SORUMLULUĞU .....	175
III. MÜCBİR SEBEP VE BEKLENMEYEN HAL KAVRAMLARI BAĞLAMINDA İDARENİN SORUMLULUĞU .....	187
A. Genel Olarak.....	187
B. Mücbir Sebep ve Beklenmeyen Hal Kavramları .....	187
1. Mücbir Sebebin Unsurları.....	190
2. Mücbir Sebep ve Beklenmeyen Hal Kavramları Açısından İdarenin Sorumluluğunun İrdelenmesi.....	199
<b>SONUÇ.....</b>	<b>203</b>
<b>KAYNAKÇA.....</b>	<b>213</b>



## **TABLolar LİSTESİ**

Tablo 1:	Türkiye Afet Bilgi Bankası (Tabb) Verilerine Göre 1990-2018 Yılları Arasında Türkiye’de Meydana Gelen Afetlerin Türlerine Göre Sayısı ve Ölenlerin Sayısı .....	27
Tablo 2:	AYDES Müdahale Raporları 2020-2021 Afet ve Kaza Verileri .....	28
Tablo 3:	Türkiye’de Meydana Gelmiş En Ölümcül On Afet (EM-DAT, 2017) .....	29
Tablo 4:	Genel Hayata Etkililik/Etkisizlik Kararı Ölçütleri .....	66
Tablo 5:	TAMP’da Afet ve Acil Durumlar .....	123

## **ŞEKİLLER LİSTESİ**

Şekil 1:	Afet Yönetimi Şeması.....	54
Şekil 2:	Kriz Yönetimi Uygulama Süreci.....	65



## KISALTMALAR LİSTESİ

<b>AADYM</b>	: Afet ve Acil Durum Yönetim Merkezleri
<b>JİCA</b>	: Japan International Cooperation Agency
<b>TDK</b>	: Türk Dil Kurumu
<b>RG</b>	: Resmi Gazete
<b>TBMM</b>	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
<b>KHK</b>	: Kanun Hükmünde Kararname
<b>DASK</b>	: Doğal Afet Sigortaları Kurumu
<b>TÜİK</b>	: Türkiye İstatistik Kurumu
<b>ADYM</b>	: Acil Durum Yönetim Merkezi
<b>AFAD</b>	: Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı
<b>TOKİ</b>	: Toplu Konut İdaresi Başkanlığı
<b>KOSGEB</b>	: Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeleri Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı
<b>ISMEP</b>	: İstanbul Sismik Riskin Azaltılması ve Acil Durum Hazırlık Projesi
<b>TABB</b>	: Türkiye Afet Bilgi Bankası
<b>TMMOB</b>	: Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği
<b>AYDES</b>	: Afet Yönetimi ve Karar Destek Sistemi
<b>ZDS</b>	: Zorunlu Deprem Sigortası
<b>TEMA</b>	: Türkiye Erozyonla Mücadele, Ağaçlandırma ve Doğal Varlıkları Koruma Vakfı
<b>ÇEKÜL</b>	: Çevre ve Kültür Değerlerini Koruma ve Tanıtma Vakfı
<b>DSİ</b>	: Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü
<b>AFADEM</b>	: Afet ve Acil Durum Eğitim Merkezi
<b>UDSEP</b>	: Ulusal Deprem Stratejisi ve Eylem Planı
<b>İDDGK</b>	: Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu





## GİRİŞ

“Türkiye’de Afet Yönetimi ve İdarenin Sorumluluğu” başlıklı ve İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı bünyesinde yazmış olduğum gözden geçirilmiş, bazı ekleme ve düzeltmeler içeren bu doktora tez çalışmasında; kamu hizmeti niteliği taşıdığından şüphe bulunmayan ve bu bağlamda idarenin sorumluluğunu gerektiren afetlerin, ilk olarak kavramsal ve kuramsal çerçevesi çizilmeye çalışılmış, ardından afet yönetiminin tanımı ve afet çeşitleri ile afet yönetimi aşamaları ve idare hukuku açısından afet kavramı ele alınmış, ayrıca merkezi ve yerel düzeyde afet yönetimi örgütlenmesinin ayrıntılı olarak incelenmesi; bunun yanı sıra anayasal ve yasal düzenlemelere ek olarak, ulusal ve uluslararası boyutta örnek yargı kararları eşliğinde idarenin sorumluluğu ilkesinin afet yönetimi sürecine uyarlanması ve afetlerden dolayı idarenin sorumluluğuna ilişkin tespitler bir bütün olarak ele alınmaya çalışılmıştır.

“Afet Yönetimi ve İdarenin Sorumluluğu” başlıklı bu doktora tez çalışmasının birinci bölümünde, afetlerle ilgili genel kavramlar ve tanımların yanı sıra, afet yönetim sistemi ve afet yönetiminin aşamaları üzerinde durulmaktadır. Bu bağlamda afetler, doğa kaynaklı ve insan kaynaklı olmak üzere iki başlıkta ele alınmaktadır. Afet yönetimi aşamaları ise, risk ve kriz yönetimi aşamaları başlıkları altında ayrıntılı bir şekilde incelenmektedir. Sonrasında, Türkiye’de afet yönetimi örgütlenmesinin tarihsel ve yasal anlamda gelişimi ele alınmakta, afet yönetim sistemimizde dönüm noktası olarak değerlendirilen 1999 Marmara depremi öncesi ve sonrası dönemde ülkemizde var olan afet yönetiminin kurumsal yapısı mukayeseli olarak değerlendirilmektedir. Ayrıca, afet sonrası yaşanma ihtimali olan kayıpları en aza indirilmesi amacıyla afete dayanıklı yapıların yapılması, dayanıksız olan mevcut yapıların, özellikle konutların güçlendirilmesi ve depreme dayanıklı hale getirilmesi yönünde bir konut yenileme politikasının geliştirilmesi, izlenmesi zorunluluk arz ettiğinden; 2000 yılı ve sonrası en önemli yasal gelişmelerden biri olarak mevzuatımızda yer alan kentsel dönüşümün ilk olarak genel bir değerlendirilmesi yapılmaya çalışılmış, ardından afet zararlarının ve kentsel risklerin bulunduğu alanlarda gerçekleştirilen kentsel dönüşüm uygulamaları ve konuya ilişkin yasal düzenlemeler üzerinde durulmuştur.

Çalışmanın ikinci bölümünde, idarenin sorumluluğu ilkesi ve afetlerde bu sorumluluğun nasıl ele alınması ve uygulanması gerektiği hususu ile idarenin sorumluluğu ilkesi, şartları, sorumluluk çeşitleri ve idarenin sorumluluğu ilkesi kapsamında afetlerin değerlendirilmesi yapılmıştır. Çalışmanın bu bölümünde, idarenin sorumluluğu risk yönetimi ve kriz yönetimi aşamasında, 6306 Sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun kapsamında ve mücbir sebep ve beklenmeyen hal kavramları bağlamında olmak üzere dört başlık altında ayrıntılı bir şekilde ele alınmıştır.

Hem 6306 Sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun kapsamında, hem de mücbir sebep ve beklenmeyen hal kavramları bağlamında önceleri mücbir sebep olarak ele alınıp idarenin sorumluluğu yoluna gidilmeyen, ancak son yıllarda, özellikle 1999 Marmara depremi sonrası, doğa kaynaklı afetlerin mücbir sebep olarak kabul edilmemesi şeklinde idare aleyhine değişen durum, ulusal ve uluslararası hukuk bağlamında örnek kararlarla öncelikle yaşam hakkı ve mülkiyet hakkı kapsamında bu bölümde ele alınmıştır.

Tezin sonuç bölümünde ise; ülkemizdeki afet yönetim sisteminde yapılması öngörülen hukuksal ve idari düzenlemeler, afet öncesinde alınacak önlemler ile ülkemiz afet yönetim sisteminin geliştirilmesi ve etkinleştirilmesi ile idarenin afet dolayısıyla sorumluluğunun nasıl ele alınması gerektiğine ilişkin, yargı kararlarından örneklerle, tespit, değerlendirme ve önerilere yer verilmiştir.

Türkiye’de afete ve afet yönetimi örgütlenmesine ilişkin yasal düzenlemeler, meydana gelen her doğa olayının ardından, o olaya ilişkin özel bir kanunun çıkarılması yoluyla gelişmiş ve afetler meydana geldikten sonra oluşan kriz ortamında, afetlerden etkilenen insanlara bir an önce yardım edilmesi ve yaraların hızla sarılması amacıyla müdahale, iyileştirme ve yeniden yapıma yönelik tedbirlerin alınması çalışmalarına ağırlık verecek hükümlerle genişletilerek bugüne kadar gelmiştir. Sonuçta, zamanla çok dağınık ve çok çeşitli kurum ve kuruluşlar eliyle yürütülmeye çalışılan karmaşık bir yapının oluşmasına neden olmuştur.

Son değişikliklerle, 5902 Sayılı Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun’un, 4 Numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle bazı maddeleri yürürlükten kaldırılmadan önce; Afet ve Acil Durum Başkanlığı’nın örgütlenmesi içerisinde başkanlığın merkezi ve yerel düzeydeki teşkilatlanmasına ek olarak, üç kurul

daha yer almaktaydı. 5902 Sayılı Kanun'da; Afet ve Acil Durum Yüksek Kurulu, Afet ve Acil Durum Koordinasyon Kurulu ve Deprem Danışma Kurulu olarak düzenlenen bu kurullar ilgili Kararname ile kaldırılarak, "Afet ve Acil Durum Danışma Kurulu" adı altında tek bir kurul şeklinde örgütlenmiştir(4 Numaralı Kararname m.32).

Her ne kadar, AFAD, afetlerle bozulan düzenin yeniden kurulması aşamasındaki faaliyetlerden birinci derecede sorumlu olan bir kurul olsa da; ilgili Kararnameyle, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'na bağlı olan Yapı İşleri Genel Müdürlüğü bünyesinde de afet sonrası oluşan hasarın tespit edilmesinden sorumlu olmak üzere, "Afet Koordinasyon Hizmetleri" adı altında bir daire başkanlığı ihdas edilmiştir. Bu başkanlığın kurulması ile beraber, AFAD'ın tek bir kurum olarak yürüttüğü afet hizmetlerinde bir bölünme ve parçalanma yaşanmaya devam etmiştir.

Anayasa'da yapılan son değişikliklerle beraber, yeni bir kamu örgütlenmesinin söz konusu olması, kurumsal yapı ve ilgili bakanlıklara ek olarak, afet yönetimi sürecindeki bazı iş ve işlemlerden sorumlu olan birimlerin de yeniden tanımlanma ihtiyacını gündeme getirmiştir. İşte bu sebeple, AFAD, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin gerektirdiği yeni örgütlenme yapısı içerisinde İçişleri Bakanlığı'na bağlı olarak faaliyetlerini sürdürmektedir.

Çalışmamızın merkezini oluşturan afetler, uzun yıllar sorumluluğu kaldıran bir sebep olarak ele alınmış ve mücbir sebep olarak değerlendirilmiş ise de, son yıllarda, özellikle deprem, heyelan, sel gibi mücbir sebep olarak nitelendirilen doğa kaynaklı olayların, ancak normalin üstünde bir şiddete sahip olması durumunda sorumluluğu kaldıracağı kabul edilmeye başlanmıştır. Bu noktada, söz konusu doğa olayının önlenemez ve meydana getireceği zararın hiçbir şekilde engellenemez derecede olması yani karşı konulamaz olması söz konusu ise de; idarenin zararları en aza indirmek için alması gereken tüm tedbirleri alıp almadığının değerlendirilmesi, sorumluluktan kurtulması açısından son derece önemlidir. Gerekli tedbirleri almayan idarenin, afetler sonucunda meydana gelen zararlar- dan sorumluluğunun doğacağı idari yargı yerlerince de kabul edilmekte ve idarece zararların tazmini yoluna gidilmektedir.

