

AFET TEHLİKESİ VE OLGUSU KARŞISINDA İDARENİN KONUMU VE GÖREVLERİ

Doç. Dr. Agah ADAK*

Gündelik yaşamın dingin ve düzenli akışının sürdürülmesinden sorumlu olan idarenin, bu akışı bozacak afetin gerçekleşmemesine yönelik önlemler alması; tüm önlemlere karşı gerçekleşen afetin yarattığı olumsuz sonuçları en kısa zaman dilimi içinde ve en etkin yöntemlerle aşması gerekmektedir. İdarenin olağan dışı gelişmelere hazırlıklı olma ve dönemin gerektirdiği çözümleri ivedilikle uygulama yolundaki görevleri koruyucu idari hizmetler¹ olarak nitelendirilmektedir. Afet deneyiminin fazlalığı ile orantılı olarak ülkemizin oldukça geniş ve gelişmiş bir yasal düzenlemeler demeti bulunmaktadır. Bu kısa incelememizde, yasal düzenlemeler çerçevesinde afetle ilgili olarak idarenin ne zaman neler yapması gerektiğini irdelemeye çalışacağız.

İDARE HUKUKU AÇISINDAN AFET KAVRAMI

Özel hukuk alanında afet kavramı, önceden sezilemeyen, karşı konulamayan ve tarafların iradeleri dışında gerçekleşen özellikleri yönünden borcun sona ermesini ya da borç ilişkisinin koşullarının değişmesini gerektiren mücbir sebep ya da beklenmeyen hal olarak kabul edilen bir niteliğindedir. Bu yüzden de, özel hukuk anlamındaki afet, hukuksal ilişkiyi etkileyen birel nitelikli, olağan dışı ve taraf iradelerinin dışında olumsuz bir gelişme olarak algılanabilir.

İdare hukuku açısından afet kavramı ise, idarenin sürekliliğini sağlamakla yükümlü olduğu kamu düzenini bozucu etken niteliğindedir. Bu yüzden de, idare, afetin gerçekleşmemesine yönelik önlemler alarak; gerçekleşmesi halinde bozulan kamu düzenini onarmaya ve yeniden kurmaya yönelik çalışmaları yürüterek afetten etkilenenlere özel ve olağandışı hizmetler sunmak durumundadır. İdarenin koruyucu hizmetlerinin bireylere yönelik olması, afetin genel nitelikte ve geniş boyutlu bir durum sayılmasına engel değildir. Örneğin, Bazı Kurum ve Kuruluşların Korunması ve Güvenliklerinin Sağlanması Hakkında Kanun ile bu kanun uyarınca çıkarılan Sabotajlara Karşı Koruma Yönetmeliği'nin birinci maddesindeki hükümlere göre geçici bir süre için bile olsa, tamamen veya kısmen yıkılmaları, yanmaları, hasara

* Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi İdare Hukuku Anabilim Dalı Başkanı

¹ Metin Kırath, Koruyucu İdari Hizmetler, Ankara 1973, s.15.

uğramaları "... toplum hayatı bakımından olumsuz etkiler yaratacak ..." her türlü yapı, tesis ve işletmeler özel kişilere ait olsalar dahi idarenin özel koruma önlemlerine konu olacaklardır.

İnsan irade ve eyleminden ya da doğal nedenlerden kaynaklanan olumsuz bir olayın idare hukuku açısından "afet" sayılabilmesi için gündelik genel yaşantıyı esaslı ölçüde zedeleyici boyutta olması gerekmektedir. 7269 sayılı Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun 1.maddesindeki, "... genel hayata etkili olacak derecede zarar ..." ibaresi bunu göstermektedir. Genel hayata etkili zarar kavramını somut ölçülere bağlamaya yönelik olarak bu Kanun uyarınca çıkarılan Afetlerin Genel Hayata Etkililiğine İlişkin Temel Kurallar Hakkında Yönetmeliğin 2.maddesinde idareye takdir yetkisi verilmeksizin,

- a) 100 haneye kadar olan köylerde ve bucaklarda mevcut konutlardan en az 1/10 unun.
- b) 100 haneden fazla olan köylerde ve bucaklarda en az 10 konutun,
- c) Nüfusu 5 bine kadar olan ilçe ve illerde en az 20 binanın,
- d) Nüfusu 5 - 10 bine kadar olan ilçe ve illerde en az 25 binanın,
- e) Nüfusu 10 - 30 bine kadar olan ilçe ve illerde en az 30 binanın,
- f) Nüfusu 30 - 50 bine kadar olan ilçe ve illerde en az 40 binanın,
- g) Nüfusu 50 binden fazla olan ilçe ve illerde en az 50 binanın,

Yıkılması veya kullanılamayacak ölçüde hasar görmesi halinde afetin genel hayatı etkilediği hükme bağlanmıştır.

Aynı Yönetmeliğin 5.maddesinde ise,

- a) Afet sebebiyle ölü veya ağır yaralıların bulunması,
- b) Tarım ürünlerinden en az 1/3 ünün zarar görmüş olması,
- c) Büyük ve küçük baş hayvanın telef olması,
- d) O yerde kışların çok şiddetli ve inşaat mevsiminin kısa süreli olması,
- e) O yerdeki kamu tesislerinin (yol, su, elektrik, kanalizasyon v.s.) kullanılamayacak veya çalışamayacak derecede hasar görmüş olması,
- f) Ulaşım imkânlarının çok sınırlı olması,

durumlarında Bayındırlık ve İskan takdir yetkisini kullanarak afetin genel hayata etkili olduğuna karar verilebileceği belirtilmektedir.

Her iki durumda da bir olumsuz olayın idarece genel yaşantıya etkili afet niteliğinde kabul edilmesinin hukuksal önemi, idarenin üstleneceği yetki ve yükümlülüklerin

yoğunlaşması yanında, afete maruz kalanların talep edebilecekleri idari hizmet ve yardımlar ile tazminatları belirleyici bir öge olmasında toplanmaktadır.

İDARENİN AFETE İLİŞKİN GÖREVLERİ

İdarenin afet nedeniyle artan ve ağırlaşan görevleriyle orantılı ve bağlantılı olarak sorumluluğu da sözkonusudur. İdare kavramıyla çeşitli idari kurum ve kuruluşlar bir bütün olarak ifade edildiğinden sorumluluk sınırlarının çizilmesinde hangi görevin hangi idareye ait olduğunun özellikle dikkate alınması gerekecektir. İdarenin konuya ilişkin görevleri birbirini izleyen ve tamamlayan üç evrede incelenebilir.

A) AFET ÖNCESİNDEKİ GÖREVLER

İdare, gerçekleşme olasılığı bulunan tehlikeleri önceden belirleyip önlem almakla yükümlüdür. İdarenin etkin ve işlevsel olabilmesi için öncelikle, genel hayatı sarsıcı tehlikelerden korunma ve kaçınmaya ilişkin çözümleri üremiş olması yanında kendi yapı ve işleyişini de afetin etkilerini aşacak tarzda organize etmesi gerekmektedir. Örneğin, Karada Çıkabilecek Yangınlarla, Deniz Liman veya Kıyıda Çıkıp Karaya Ulaşabilecek ve Yayılacak Yangınlara Karşı Alınabilecek Önleme, Söndürme ve Kurtarma Tedbirleri Hakkında Yönetmeliğin 4.maddesinde öngörülen Yangın Koordinasyon Kurulunun oluşturulması ile 17.maddesindeki bu kurulun kararlarının yürütülmesinden, çalışmaların izlenip denetlenmesinden vali ve kaymakamların yetkili olmalarına dair hükümler idarenin tehlikeyi önceden belirleme, önlem alma ve tehlikeye karşı organize olma zorunluluğunu ifade etmektedir.

1. Afet Tehlikesinin Belirlenmesi

İdarenin alacağı önlemlerin ve yürüteceği koruyucu hizmetlerin başında afete maruz kalabilecek yerlerin belirlenmesi gelmektedir. Deprem, yer kayması, kaya düşmesi ve çığ gibi doğal afetlerin gerçekleşebileceği yerler, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'nın örgütlenmesini ve görevlerini düzenleyen 180 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 11/d maddesi uyarınca Afet İşleri Genel Müdürlüğü tarafından belirlendikten sonra 7269 sayılı Kanunun 2.maddesine göre Bakanlığın önerisiyle Bakanlar Kurulunca karara bağlanacaktır. Bu yerler sınırları ile birlikte valiler tarafından ilan edilerek halka duyurulacaktır.

Su taşkınlıkları nedeniyle doğabilecek afetlerle ilgili olarak Taşkın Sulara ve Su Baskınlarına Karşı Korunma Kanunu 1.maddesi ile Devlet Su İşleri Umum Müdürlüğü Teşkilat ve Vazifeleri Hakkında Kanunun 2/b maddesine göre benzer bir belirleme ve ilan prosedürü yürütülecektir.

2. Afeti Önlemeye Yönelik Yerleşme ve Yapılaşmanın Sağlanması

Tehlikeye maruz bölgelerin ilan edilmesiyle yöre halkı genel olarak bilgilendirilmiş olmakla birlikte idarenin görevi farklı bir boyutta devam etmektedir. Bu evrede

belediye sınırları içinde belediyeler, bu sınırların dışında ise vali ve kaymakamlar kendi görev alanları içindeki resmi ve özel tüm yapıların Afet Bölgelerinde Yapılacak Yapılar Hakkında Yönetmelik hükümlerinin uygulanmasını sağlamak üzere denetlenmesini ve değerlendirilmesini yapacaklardır. Bu denetleme ve değerlendirmelerin sonucuna göre, Yönetmeliğin öngördüğü esaslara uymayan yapıların uygun hale getirilmesi için üç aylık süre verilerek yapı tekrar kontrol edilecektir. Buna uymayan yapılar ya da yapı bölümleri yıktırılacaktır.

Yine bu evre içinde idarenin yeni bir imar planı hazırlama ya da imar planında değişiklik yapma görevi gündeme gelecektir. Afet tehlikesinin belirlenmesiyle planda değişiklik yapılması zorunluluğu kamu yararını ifade etmektedir².

İmar Kanununun 9. maddesindeki "... *umumi hayata müessir afetler dolayısıyla* ..." Bayındırlık Bakanlığının imar planının değiştirilmesini isteme ve gerekirse resen değiştirme yetkisi, idareye tanınmış özel ve önemli bir imkanı göstermektedir.

Afeti önlemeye yönelik yerleşme ve yapılaşmanın sağlanması için yürütülen çalışmalar ve planlamalar nedeniyle kişiler sahip oldukları yapı ruhsatlarının geçersiz sayılmayacağını ve bir kazanılmış hak oluşturduğunu ileri süremeyeceklerdir. Çünkü, yapı ruhsatları sonradan kamu yararına yapılan yeni düzenlemeler karşısında geçerliliklerini yitirebilmektedirler³.

3. Acil Yardım Programları Hazırlanması

7269 sayılı Kanununun 4.maddesi uyarınca, afet sırasında ve sonrasında yürütülecek kurtarma, tedavi, barındırma ve yerleştirme, iaşe, yangın söndürme, yıkıntı kaldırma ve ölüleri gömme gibi hizmetlerin hangi araç ve gereçlerle sağlanacağı, bunların nereden temin edileceği ve nasıl organize edileceği, bu hizmetlerde çalıştırılacak kişilerin kimler olduğu gibi konularda valiliklerin program hazırlama yükümlülüğü vardır. Bu madde uyarınca çıkarılan Afetlere İlişkin Acil Yardım Teşkilatı ve Planlama Esaslarına Dair Yönetmelik, son derece ayrıntılı ve isabetli hükümlerle konuyu düzenlemektedir.

Sivil Müdafaa Kanununun 1.maddesinde tabii afetlerle ilgili koruyucu ve kurtarıcı faaliyetlerde sivil savunma hizmetleri içinde değerlendirilmiştir. Aynı Kanununun 21.maddesine göre sivil savunma hizmetlerinin planlanması ile bu planların hazırlanması ve güncelleştirilmesinde vali ve kaymakamların sürekli izleme ve denetleme yetkileri bulunmaktadır.

Afetleri de içine alan kriz kavramına bağlı olarak ülke düzeyinde bir örgütlenme ve özellikle eşgüdümü sağlamak üzere hazırlanan Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi Yönetmeliği de afet öncesi hazırlıklar yapılmasını öngörmektedir. Yönetmeliğin

² Yıldızhan **Yayla**, Şehir Planlamasının Başlıca Hukuki Meseleleri ve İstanbul Örneği, İstanbul 1975, S.201.

³ Yıldızhan **Yayla**, Yeni İdari Düzenlemeler Karşısında Evvelce Alınmış Ruhsatların Durumu, Yiğit Okur'a Armağan, İstanbul 1998.

11.maddesine göre vali ve kaymakamlar kriz merkezlerinin başkanları oldukları gibi 15.madde uyarınca kriz halinde uygulamaya geçirecekleri yönergeleri hazırlamakla yükümlüdürler.

B) AFET SIRASINDAKİ GÖREVLER

Afet öncesindeki hazırlıklar, afetin gerçekleşmesi halinde hiç zaman kaybetmeksizin uygulamaya koyulmalıdır. Hizmetlerin geç işlemesi, durumun ivediliği nedeniyle hiç işlememesi ile eşdeğerli hale gelebilecektir. Afetlere İlişkin Acil Yardım Teşkilatı ve Planlama Esaslarına Dair Yönetmeliğin 4.maddesindeki “*Afetin meydana gelmesinden itibaren alınması gereken her türlü acil tedbirlerin alınmasından ve acil yardımların bir emir beklemeden yapılmasından afetin meydana geldiği yerin mülki amiri sorumludur.*” şeklindeki hüküm, idarenin afetle eşzamanlı olarak adeta bir refleks davranışı tarzında harekete geçmesi zorunluluğunu ifade etmektedir.

Anayasanın 126.maddesindeki “*İllerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır.*” hükmü, İl İdaresi Kanununun 3.maddesinde aynen tekrarlanırken valinin inisiyatif sahibi olmasını ve böylece zamana karşı yarışı kaybetmeyecek şekilde yetkiyle donatılmasını amaçlamaktadır. 7269 sayılı Kanunun 6.maddesinde mülkiye amirlerine verilen zorunlu çalışma yükümlüğü getirme; her türlü araç, gereç ve taşıta el koyma; taşınmazları işgal etme ve kullanıma açma, afet hizmetlerinin gerektirdiği harcamaları olağan usullere bağlı kalmaksızın yapma gibi olağanüstü yetkiler, afetin gerektirdiği hızlilik ve etkinliği sağlamaya yönelik imkan ve izinler demetini oluşturmaktadır.

C) AFET SONRASINDAKİ GÖREVLER

Afet sırasında yürütülen hizmetlere rağmen genel hayatın olağan akışına kavuşması beklenemez. Acil ve geçici önlemlerin uygulanmasıyla belli bir ölçüde sağlanabilen sağlık, güvenlik ve esenliğin kalıcı ve kararlı bir düzeye getirilebilmesi için uzun vadeli bir dizi görevin yürütülmesi gerekmektedir. Bozulan ve örselenen kamu düzeninin onarılması, aksaklıklarının giderilmesi ve yeniden yapılandırılması doğrultusunda durumun gerektirdiği görevler yerine getirilecektir.

Bunların başında hasar belirleme görevi gelmektedir. 7269 sayılı Kanunun 13.maddesi uyarınca Bayındırlık Bakanlığınca oluşturulacak teknik kurullar eliyle afetin etkili olduğu alandaki tüm resmi ve özel yapılar incelenerek hasar tesbit raporları düzenlenir. Bu raporlara göre, kullanılamaz ölçüde hasarlı yapıların boşaltılması, tekrar kullanılmasının önlenmesi ve yıktırılması mülki amir tarafından gerçekleştirilecektir. Hakkında belli bir onarımdan sonra oturulabilir ve kullanılabilir raporu verilen yapıların öngörülen onarım yapılmadıkça kullanılmasına izin verilemez. Tesbit raporlarının bir başka işlevi de daha sonra yapılacak ayni ve nakdi yardım işlemlerinin temelini oluşturmasıdır.

Afet bölgesi için yeni imar planı yapılması ya da imar planında değişiklik yapılması, afete uğrayanlara konut yapımı için yer ve yardım sağlanması, afet bölgesi içindeki halkın bir başka yere nakli gibi görevlerin ifasıyla uzun dönem tamamlanabilecektir.

BİR DEĞERLENDİRME

Genel çizgileriyle belirlemeye çalıştığımız yasal hükümlerin afetle ilgili olarak hayli etkin ve yetkin bir ortam yaratmış olmasına rağmen, Marmara depreminde idarenin yetersiz ve tutuk kaldığı gözlenmiştir. Depremden birkaç yıl önce kaleme alınan bir incelemede⁴, görüleceği üzere eşgüdüm sağlamakla, olabildiğince önlem almakla ve idari mekanizmayı etkin halde tutmakla yetkili ve yükümlü yöneticilerin, inisiyatif üstlenmeksizin görevden kaçınma ve mazeretleri ön plana çıkarma çabası içinde olmaları sorunun asıl kaynağını su yüzüne çıkartmaktadır.

Bu durumda, idarenin bir yandan uzun dönemli ve kalıcı önlemlerle depreme ilişkin görevlerini sürdürürken, diğer yandan da deprem izlenimleri ve imtihanı ışığında sorumluları araştırmasının, basiretli idareci ve etkin idare kavramlarını yeniden tanımlamasının gerekli olduğuna kuşku yoktur.

⁴ Mustafa **Kara** – Osman **Acar**, Afete Maruz Bölgelerde Afet Öncesi, Afet Sırasında ve Afet Sonrası Mülki İdare Amirlerinin Yetki ve Sorumlulukları İle Uygulamada Ortaya Çıkan Sorunlar ve Çözüm Önerileri, İçişleri Bakanlığı Mülkiye Müfettişlerinin 1995-1996 Kış Dönemi İnceleme-Araştırma Raporları, Ankara 1997, S.45.