

T.C.  
ANKARA ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ  
KAMU YÖNETİMİ VE SİYASET BİLİMİ  
(KENT VE ÇEVRE BİLİMLERİ)  
ANABİLİM DALI

117 834

DOĞAL AFET DÜZENLEMELERİ  
VE  
YEREL ÖZERKLİK

T.C. YÜKSEKÖĞRETİM KURULU  
DOKÜMANASYON MERKEZİ

Doktora Tezi

117834

Yusuf Şahin

Tez Danışmanı  
Prof. Dr. Can Hamamcı

Ankara-2002

T.C.  
ANKARA ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ  
KAMU YÖNETİMİ VE SİYASET BİLİMİ  
(KENT VE ÇEVRE BİLİMLERİ)  
ANABİLİM DALI

DOĞAL AFET DÜZENLEMELERİ  
VE  
YEREL ÖZERKLİK

Doktora Tezi

Tez Danışmanı: Prof. Dr. Can Hamamcı

Tez Jürisi Üyeleri

Adı ve Soyadı

Prof. Dr. Can Hamamcı

Prof. Dr. Birgül Ayman Güler

Prof. Dr. Eyüp G. İspir

Doç. Dr. Ali Ulusoy

Doç. Dr. Mehmet Tunçer

İmzası

.....  
.....  
.....  
.....  
.....

Tez Sınav Tarihi: 27.12.2002

## İÇİNDEKİLER

<b>KISALTMALAR</b> .....	vii
<b>GİRİŞ</b> .....	1
<b>I. ÇALIŞMANIN KONUSU VE AMACI</b> .....	1
<b>II. KAPSAM VE TEMEL VARSAYIMLAR</b> .....	10
1. Kapsam .....	10
2. Temel Varsayımlar .....	11
<b>III. ÇALIŞMANIN YÖNTEMİ</b> .....	12
<b>BİRİNCİ BÖLÜM:</b>	
<b>YEREL ÖZERKLİĞİN ANAYASAL DÜZEYDEKİ GÜVENCELERİ</b> .....	19
<b>I. GENEL OLARAK YEREL ÖZERKLİK</b> .....	19
1. Yerinden Yönetim .....	20
2. Yer Yönünden Yerinden Yönetim Ya Da Yerel Yönetimler .....	21
3. Yerel Özerklik.....	22
<b>II. YEREL ÖZERKLİĞİN ANAYASAL DÜZEYDEKİ GÜVENCELERİ</b> .....	23
1. 1982 Anayasasında Yerel Özerklik.....	24
1.1. Yerel Özerlikle İlgili Anayasal Normlar.....	24
1.2. Anayasa Mahkemesi Kararlarında Yerel Özerklik.....	29
1.2.1. Yerel Yönetimlerin Birimleri .....	31
1.2.2. Mahalli Müşterek İhtiyaçlar .....	37
1.2.3. Kanunilik İlkesi .....	41
1.2.4. Yerel Yönetimlerin Karar Organları.....	46
1.2.5. Kanunda Gösterilen Seçmenler .....	61
1.2.6. Yerel Yönetimlerin Kamu Tüzelkişileri Olması .....	62

1.2.7. Yerinden Yönetim İlkesi .....	64
1.2.8. Yerel Yönetimlerin Seçimleri.....	71
1.2.9. Büyük Yerleşim Özekleri İçin Özel Yönetim Biçimleri.....	92
1.2.10. Yerel Yönetimlerin Seçilmiş Organlarının Organlık Sıfatını Kazanmaları ve Kaybetmeleri.....	94
1.2.11. Yerel Yönetim Organları veya Bu Organların Üyelerinin Görevinden Uzaklaştırılması .....	98
1.2.12. İdari Vesayet Yetkisi.....	103
1.2.13. Yerel Yönetimlerin Kendi Aralarında Birlik Kurmaları.....	115
1.2.14. Mali Özerklik.....	116
<b>III. YEREL ÖZERKLİĞİN ULUSLARARASI DÜZEYDEKİ GÜVENCELERİ..</b>	<b>118</b>
1. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı.....	118
2. Antlaşmaların Hukuk Sistemimizdeki Yeri.....	119
<b>IV. DEĞERLENDİRME.....</b>	<b>122</b>
<b>İKİNCİ BÖLÜM:</b>	
<b>KRİZ YÖNETİMİ VE YEREL YÖNETİMLER.....</b>	<b>127</b>
<b>I. HUKUKİ AÇIDAN KRİZ VE KRİZ YÖNETİMİ .....</b>	<b>127</b>
1. Genel Olarak Kriz ve Kriz Yönetimi .....	128
2. Pozitif Hukukumuzda Kriz ve Kriz Yönetimi .....	138
2.1. Anayasada .....	139
2.2. Kanunlarda .....	143
2.2.1. 2935 Sayılı Olağanüstü Hal Kanunu .....	143
2.2.2. 1402 Sayılı Sıkıyönetim Kanunu.....	145
2.2.3. 7269 Sayılı Umumi (Genel) Hayata Müessir (Etkili) Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun.....	146
2.3. Yönetmeliklerde .....	151
2.3.1. Afetlerin Genel Hayata Etkililiğine İlişkin Temel Kurallar Hakkında Yönetmelik .....	151
2.3.2. Başbakanlık Kriz Yönetimi Merkezi Yönetmeliği .....	159
2.4. Yönergelerde .....	162



2.4.1. İstanbul Valiliği Kriz Merkezi Yönergesi.....	162
2.4.2. İstanbul Valiliği İl Kriz Merkezi Başkanlığı Afet Yönetimi Merkezi Yönergesi .....	164
<b>II. KRİZ YÖNETİMİYLE İLGİLİ HUKUKİ DÜZENLEMELERDE YEREL YÖNETİMLERİN YERİ .....</b>	<b>167</b>
1. Anayasada.....	168
2. Kanunlarda.....	170
2.1. 2935 Sayılı Olağanüstü Hal Kanunu .....	170
2.2. 7269 Sayılı Afetler Kanunu .....	178
3. Yönetmeliklerde.....	180
3.1. Başbakanlık Kriz Yönetimi Merkezi Yönetmeliği.....	181
4. Yönergelerde.....	184
4.1. İstanbul Valiliği Kriz Merkezi Yönergesi.....	184
4.2. İstanbul Valiliği İl Kriz Merkezi Başkanlığı Afet Yönetimi Merkezi Yönergesi.....	186
<b>III. YEREL YÖNETİMLERLE İLGİLİ HUKUKİ DÜZENLEMELERDE KRİZ YÖNETİMİNİN YERİ.....</b>	<b>188</b>
1. Anayasada.....	188
2. Kanunlarda.....	189
2.1. 3360 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu .....	189
2.2. 1580 Sayılı Belediye Kanunu.....	190
2.3. 442 Sayılı Köy Kanunu.....	192
<b>IV. DEĞERLENDİRME.....</b>	<b>193</b>
<b>ÜÇÜNCÜ BÖLÜM:</b>	
<b>BELEDİYELERİN İMAR DENETİMİ GÖREVİ VE DOĞAL AFETLER....</b>	<b>196</b>
<b>I. İMAR DENETİMİ GÖREVİNİN TANIMI VE HUKUKİ NİTELİĞİ.....</b>	<b>196</b>
<b>II. İMAR DENETİMİ GÖREVİ VE DOĞAL AFETLER .....</b>	<b>203</b>
1. Anayasada.....	203

2. Kanunlarda.....	207
2.1. 3194 Sayılı İmar Kanunu .....	208
2.1.1. Amacı.....	208
2.1.2. Kapsamı.....	210
2.1.3. Genel Esası.....	212
2.1.4. İmar Planlarının Hazırlanması ve Yürürlüğe Girmesi .....	213
2.1.5. Yapı Ruhsatı ve Yapı Kullanma İzni .....	215
2.1.6. Özel Yapılaşma Süreci ve Sorumluluklar Konusu .....	218
2.1.6.1. Yapı Sahibi .....	219
2.1.6.2. Yapının Projeleri.....	223
2.1.6.3. Yapı Ruhsatı .....	226
2.1.6.4. Yapının Yüklenicisi .....	228
2.1.6.5. Yapının Fenni Mesulü .....	230
2.1.6.6. Yapı Kullanma İzni .....	232
2.1.6.7. Yapı Denetim Sürecinin Değerlendirilmesi .....	234
III. İMAR DENETİMİ GÖREVİ İLE DOĞAL AFETLER İLİŞKİSİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ .....	236
IV. DEĞERLENDİRME.....	246
<b>DÖRDÜNCÜ BÖLÜM:</b>	
<b>17 AĞUSTOS 1999 TARİHİNDEN SONRA DOĞAL AFETLERLE İLGİLİ OLARAK ÇIKARILAN KANUNİ DÜZENLEMELER VE YEREL ÖZERKLİK .....</b>	<b>248</b>
I. ANAYASA DEĞİŞİKLİKLERİ .....	249
1. Seçme, Seçilme ve Siyasi Faaliyette Bulunma Hakları.....	249
2. Dilekçe Hakkı .....	254
3. Geçici 15. Madde .....	256
II. DOĞAL AFETLERLE İLGİLİ KANUNİ DÜZENLEMELER.....	257
1. 4452 Sayılı Doğal Afetlere Karşı Alınacak Önlemler ve Doğal Afetler Nedeniyle Doğan Zararların Giderilmesi İçin Yapılacak Düzenlemeler Hakkında Yetki Kanunu.....	257

1.1. 576 Sayılı Doğal Afetlerde Yapılacak Yardımların Düzenlenmesi ile Vergilerin Ödeme Sürelerinin Uzatılması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında KHK .....	258
1.2. 577 Sayılı Genel Hayata Etkili Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanuna Bir Geçici Madde Eklenmesi Hakkında KHK.....	263
1.3. 580 Sayılı Genel Hayata Etkili Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanuna Geçici Maddeler Eklenmesine Dair KHK .....	264
1.4. 581 Sayılı Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair KHK.....	266
1.5. 582 Afetten Doğan Zararların Giderilmesi Hakkında KHK.....	268
1.6. 583 Sayılı Başbakanlık Teşkilatı Hakkında YGK'nin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair KHK .....	269
1.7. 584 Sayılı Bir İl ve İki İlçe Kurulması ve 190 Sayılı KHK'nin Eki Cetvellerde Değişiklik Yapılması Hakkında KHK .....	270
1.8. 585 Sayılı İl Özel İdaresi Kanununa Bir Madde Eklenmesi Hakkında KHK.....	271
1.9. 586 Sayılı Sivil Müdafaa (Savunma) ile Belediye Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair KHK .....	278
1.10. 587 Sayılı Zorunlu Deprem Sigortasına Dair KHK .....	284
1.11. 589 Sayılı Bazı Kanun ve KHK'lerde Değişiklik Yapılmasına Dair KHK.....	297
1.12. 593 Sayılı Sakarya İlinde Anakent Belediyesi Kurulması Hakkında KHK.....	299
1.13. 598 Sayılı Genel Hayata Etkili Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanunda Değişiklik Yapılması Hakkında KHK .....	312
1.14. 602 Sayılı Denizcilik Müsteşarlığının Kuruluş ve Görevleri Hakkında KHK'de Değişiklik Yapılmasına Dair KHK .....	312
2. 4649 Sayılı Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun .....	314
3. 4684 Sayılı Bazı Kanun ve KHK'lerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun..	314
<b>III. YAPI DENETİMİYLE İLGİLİ KANUNİ DÜZENLEMELER .....</b>	<b>316</b>
1. 595 Sayılı Yapı Denetimi Hakkında KHK .....	316
1.1. Anayasa Mahkemesi'nin 595 Sayılı Yapı Denetimi Hakkında KHK ile İlgili Kararı.....	316
1.1.1. İptal ve Yürürlüğün Durdurulması İstemlerinin Gerekçesi .....	316

1.1.2. Anayasa Mahkemesinin Kararı .....	318
1.1.3. Karşıoy Yazılarının Değerlendirilmesi .....	320
1.1.4. Kararın Yerel Özerklik Açısından Değerlendirilmesi .....	321
1.2. 595 Sayılı KHK Üzerine Değerlendirmeler .....	322
1.2.1. Amacı .....	322
1.2.2. Kapsamı.....	323
1.2.3. Tanımlar .....	324
1.2.4. Özel Yapılaşma Süreci.....	325
1.2.4.1. Anayasanın 128. Maddesi ve 595 Sayılı KHK.....	327
1.2.4.2. Anayasanın 91. Maddesi ve 595 Sayılı KHK.....	339
2. 601 Sayılı Mühendis ve Mimar Odaları Birliği Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair KHK .....	351
3. 4708 Sayılı Yapı Denetimi Hakkında Kanun .....	352
3.1. Anayasanın 128. Maddesi ve 4708 Sayılı Kanun.....	353
<b>IV. DEĞERLENDİRME.....</b>	<b>357</b>
<b>SONUÇ.....</b>	<b>362</b>
<b>KAYNAKÇA.....</b>	<b>374</b>
<b>ÖZET.....</b>	<b>413</b>
<b>SUMMARY.....</b>	<b>414</b>

## KISALTMALAR

AİD	: Amme İdaresi Dergisi
AMK	: Anayasa Mahkemesi Kararı
ASQ	: Administrative Science Quarterly
AÜ	: Ankara Üniversitesi
ÇYY	: Çağdaş Yerel Yönetimler
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
E.	: Esas Sayısı
HF	: Hukuk Fakültesi
İİBF	: İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
K.	: Karar Sayısı
KG	: Karar Günü
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
RG	: Resmi Gazete
SBF	: Siyasal Bilgiler Fakültesi
STK	: Sivil Toplum Kuruluşları
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TİD	: Türk İdare Dergisi
TMMOB	: Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği
TODAİE	: Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü
TÜBİTAK	: Türkiye Bilimsel ve Teknik Araştırma Kurumu
y.t.y.	: Yayın tarihi yok
y.y.y.	: Yayın yeri yok

## GİRİŞ

### I. ÇALIŞMANIN KONUSU VE AMACI

Son yıllarda, hemen her alanda olduğu gibi, kamu yönetimi alanında da çabuk hareket etme, hızlı karar alma, yönetime dinamik ve daha esnek bir yapı kazandırma, değişen ve gelişen şartların ortaya çıkardığı toplumsal taleplerin karşılanması amacıyla yönelik bir yapı oluşturma, birçok ülkenin gündeminde yer almaktadır.<sup>1</sup> İşte, kamu yönetiminde kriz yönetimi tartışmalarını ve bu yönde yapılan hukuki değişiklikleri bu bağlamda değerlendirmek gerekir.

Aslında her siyasi sistem, kendi içinde bir “normal”i tanımladığı gibi, çeşitli nedenlerle, örneğin doğal afetlerle bu normalin dışına çıkmayı gerektiren durumlar için de bir takım düzenlemelere gider.<sup>2</sup> Yani, kriz dönemlerinde olağan yönetim usullerinin dışına çıkılacağı; bu dönemin aşılabilmesi için olağanüstü yönetim usullerine ihtiyaç duyulacağı, hemen her siyasi sistem tarafından kabul gören bir yaklaşımdır. Bu yönden bakıldığında, aslında, olağanüstü yönetim usulleri de, tıpkı olağan yönetim usulleri gibi anayasal dayanağı olan, yani hukuki yönetim usulleridir.<sup>3</sup>

O halde, genel olarak kriz yönetimiyle, devletin asli görevlerini yerine getirirken,<sup>4</sup> daha hızlı hareket etmesinin amaçlandığı söylenebilir. Halihazırdaki yapı içerisinde devlet, bu işi, olağanüstü yönetim usullerine geçerek halledebilmektedir. Oysa kriz yönetimi, krizleri, olağanüstü yönetim usulleri başvurmadan aşma çabası olarak da karşımıza çıkmaktadır. Buradan hareketle, kriz yönetimi, olağanüstü şartların belirmesine fırsat vermeden, olağan yönetim içinde kalma çabası olarak görülebilir.

<sup>1</sup> B. Aykaç, “Kamu Yönetiminde Kriz ve Kriz Yönetimi”, Gazi Üniversitesi İİBF Dergisi, Sayı: 2, 2001, s. 123.

<sup>2</sup> M. S. Gemalmaz, **Olağanüstü Rejim Standartları (Ulusalüstü İnsan Hakları Hukukunda)**, BDS Yayınları, y.y.y., 1991, s. 10.

<sup>3</sup> Bu konuyla ilgili geniş bilgi elde etmek için bkz. B. Kuzu, **Olağanüstü Hal Kavramı ve Türk Anayasa Hukukunda Olağanüstü Hal Rejimi**, Kazancı Yayınları, İstanbul, 1993.

<sup>4</sup> Anayasa, m. 128/1.

Kriz yönetimiyle ilgili çabalar, kamu yönetimindeki reformlardan birisi olarak değerlendirilebilir. Kamu yönetiminde yapılacak reform tartışmalarında gündeme gelen ilk sorun, reforma konu olan mal veya hizmeti özel sektörün mü, yoksa, kamu sektörünün mü sunacağı sorunudur. Bu, çok genel olarak, devletin piyasa ekonomisine ağırlık veren bir devlet mi, yoksa, kamu sektörüne ağırlık veren bir devlet mi olduğuna bağlıdır. Bu sorunun çözümünden sonra, kamu sektörüne yapılması gereken hizmetlerin merkezi yönetimle yerel yönetimler arasında nasıl paylaşılacağı sorunu gündeme gelir.<sup>5</sup> İşte, bu ikinci sorunun çözümünde dikkate alınması gereken kavramlardan birisi “yerel özerklik” olacaktır. Kriz yönetimiyle ilgili görev ve sorumlulukların büyük ölçüde kamu sektörüne verildiği dikkate alındığında, sorunun doğasında, yani kriz yönetimiyle ilgili görev ve sorumlulukların paylaşılmasında, “yerel özerklik” kavramı, oldukça önemli bir yer tutacak demektir.

\*\*\*

Anadolu'nun yazılı tarihin başlangıcından bugüne kadar başta depremler olmak üzere birçok doğal afete maruz kaldığı bilinmektedir. Nitekim, örneğin Osmanlı Devleti döneminde, başta depremlerle ilgili olmak üzere, genel olarak doğal afetlerle ilgili bir takım çabaların gösterildiğini bugün artık biliyoruz.<sup>6</sup> Bu yöndeki çabalar,

<sup>5</sup> Bir başka ifadeyle, yerel yönetimlerle ilgili olanlar da dahil, kamu yönetiminde reform çabaları, esasında, “tüm devlet yapılanmasının ve dolayısıyla temel toplumsal ilişkilerin yeniden düzenlenmesi demektir”. B. A. Güler, “Yerel Yönetimlerde Reform Sorunu”, ÇYY, Cilt: 10, Sayı: 3 (Temmuz 2001), s. 7. Nitekim, bu yöndeki taleplerde reformun bu yanına sürekli değinilmektedir. “Yerel yönetim reformu, önce merkezi yönetimde yapılacak bir yeniden yapılanma temeline dayandırılmalıdır.” Bkz. Z. Çoker, “Yerel Yönetim Reformu”, ÇYY, Cilt: 2, Sayı: 4 (Temmuz 1993), s. 9; “Yönetim; merkezi yönetim, bu yönetimin taşradaki organizasyonu ve yerel yönetimler bir bütündür. Acaba bunun içinden sadece yerel yönetimleri alıp düzenlemeler yaparak gerçek bir reform uygulamak olanağı var mıdır?” Bkz. T. Ünüsan, “Yerel Yönetim Reformu”, ÇYY, Cilt: 3, Sayı: 2 (Mart 1994), s. 6. “...yapılacak bir mahalli idare reformunun, sadece mahalli idarelerle ilgili temel yasalarla değil merkezi idarenin teşkilat yasalarında da değişiklik yapılmak suretiyle gerçekleştirilebilir.” Bkz. H. Zülfiü, “Mahalli İdareler Reformu Hakkında Bir İnceleme”, Yerel Gündem, Yıl: 1, Sayı: 12 (Aralık 1999), s. 15. Bu yöndeki başka örnekler için bkz. T. Karaer, “1980 Sonrasında Mahalli İdarelerin Yeniden Düzenlenmesi”, TİD, Yıl: 61, Sayı: 382 (Mart 1989), s. 99-125; A. Özer, “Genel İdare ve Yerel Yönetimler Arasında Görev, Yetki ve Kaynak Paylaşımı”, TİD, Yıl: 63, Sayı: 390 (Mart 1991), s. 21-58.

<sup>6</sup> Bu konuyla ilgili bir sempozyumun bildirilerinden oluşan oldukça kapsamlı bir çalışma için bkz. E. Zachariadou, Osmanlı İmparatorluğu'nda Doğal Afetler, Tarih Yurt Vakfı Yayınları, İstanbul, 2001.



Cumhuriyet Döneminde de devam etmiştir. Ancak, devletin doğal afetlere yönelik politikalarında, 1999 yılında yaşanan depremlerin<sup>7</sup> oldukça önemli etkilerinin olduğu ileri sürülmektedir. Bu depremlerden sonra, özellikle doğal afetlerle ilgili birçok hukuki düzenlemeye gidilmiştir. Bunlardan bir bölümü, doğrudan doğal afetlerle veya çok genel olarak kriz yönetimiyle ilgili olmakla birlikte, bir bölümü de doğrudan doğal afetlerle ilgili olmayan ancak, dolaylı bir şekilde de olsa doğal afetlerle veya yerel yönetimlerle ilişkili olan düzenlemelerdir.

Ülkemizdeki yerel yönetimlerin, kurucu iktidar tarafından kendisine verilen görevleri, “yerel özerklik”ten yararlanarak yerine getirdiği görülmektedir. Bu hizmetler, Anayasanın 127. maddesinin 1. fıkrasında, “mahalli müşterek ihtiyaçlar” olarak ifade edilmektedir. Yine, aynı maddenin 2. fıkrasına göre, yerel yönetimlerle ilgili yapılacak düzenlemelerin kanunla yapılacağı ve bu düzenlemelerde “yerinden yönetim ilkesi”nin esas alınacağı belirtilmektedir.

1999 yılından sonra çıkarılan, başta doğal afetlerle ilgili olanları olmak üzere, değişik hukuki düzenlemelerin yerel özerklikle ilişkili olduğu görülmektedir. Nitekim, bu düzenlemelerin, en azından bir bölümünün, Anayasada belirtilen “yerel özerklik” anlayışıyla bağdaşmadığı, çeşitli toplum kesimlerince dile getirilmiştir. İşte bu tez, esas itibarıyla, bütün hukuki düzenlemelerin değil ama, doğal afetlerle (veya biraz daha geniş anlamda kriz yönetimiyle) ilgili olarak yapılan kanuni düzenlemelerin Anayasadaki yerel özerklik anlayışıyla uyuşmadığıyla ilgili iddialar üzerinde duracaktır.

\*\*\*

İkinci Dünya Savaşı sonrası iki kutuplu dünyada daha çok ülkeler arasında yaşanabilecek savaş tehditlerine yönelik olarak büyük ilgi gören kriz ve kriz yönetimi çalışmaları, 1970’li yıllardan itibaren başka alanlara da kaymaya başlamıştır. Özellikle 1970’li yılların sonu ile 1980’li yıllarda insan kaynaklı krizlerin önemli ölçü-

---

<sup>7</sup> Bkz. <http://www.boun.koceri.gov.tr> .



de can ve mal kaybına neden olması, özellikle işletme yönetimi alanında kriz yönetimi çalışmalarına hız kazandırmıştır.

Kriz çalışmalarının geçmişi oldukça gerilere götürülebilmektedir. Bu bağlamda, örneğin sosyolojinin içinde kalarak, krizi ilk inceleyenlerin Quenn ve Mann (1925) ile Carr (1932)'in olduğu belirtilmektedir. Ancak bu ilk çalışmalar krizleri anlamaktan daha çok, ortaya çıktıktan sonra krizden korunma, krizin etkilerini giderme, bunun için gerekiyorsa kriz yönetimi bölümleri kurma gibi daha çok kriz sonrasında dönük olma özelliği taşımaktadır.<sup>8</sup> İkinci Dünya Savaşından sonra ise kriz çalışmaları, devletler arasında yaşanan krizlere yönelmiştir. İşletme yönetimiyle ilgili kriz çalışmalarını görebilmek için 1980'li yılları beklemek gerekmektedir. Elbette bu dönemde yapılan çalışmaların ilk izlerini 1970'li yıllarda görmek olanaklıdır. Ancak, 1980'li yıllar, kriz yönetimi alanındaki çalışmaların hem sayıca hem de çalışılacak konu açısından arttığı yıllardır.

Aslında insanoğlu asırlardan beri doğal nedenlerden kaynaklanan krizlere karşı mücadele etmektedir. Yukarıda belirtilen gelişmenin, yani kriz ve kriz yönetimi çalışmalarının artmasının ardında yatan birçok nedenden söz edilebilir. Her şeyden önce, yirminci yüzyılın son bölümünde insan kaynaklı krizlerin sayısında önemli ölçüde artış gözlenmiştir. İnsanlık tarihinde ilk defa insan kaynaklı krizler, alanı ve büyüklüğü itibarıyla doğal afetlerle yarışma potansiyeline sahip olmuştur.<sup>9</sup> Dünya çapında önemli etkiler yaratmış olan Çernobil kazası (1985), Amerikan Ulusal Havaçılık Dairesi (NASA)'nin uzaya fırlattığı Challenger'ın infilak etmesi (1986), önemli ölçüde can ve mal kaybına neden olan uçak, gemi, tren ve trafik kazaları bunlardan sadece birkaçıdır. Hatta, bu ve benzeri krizlerin bir kısmının etkilerini, krizin dışında kalan yerlerden yalıtarak gidermek olanaksızlaşmıştır.<sup>10</sup> Örneğin bazı çevresel felaketleri bırak yerel düzeyde izole etmek, ülke bağlamında bile izole etmek olanaksızlaşmıştır. Yine, sürekli yeni teknolojik gelişmelerle karşılaşmaktayız. Oysa, her yeni

---

<sup>8</sup> B. A. Turner, "The Organizational and Interorganizational Development of Disasters", ASQ, Cilt: 21 (Eylül 1976), s. 380.

<sup>9</sup> I. I. Mitroff ve C. M. Pearson, **Crisis Management: A Diagnostic Guide for Improving Your Organization's Crisis Preparedness**, Jossey-Bass Publishers, San Francisco, 1993, s. xiii.

<sup>10</sup> *Ibid.*, s. xi.

teknoloji belli bir riski içermekte ve bu teknolojik sistemlerin bir kısmı çöktüğü zaman binlerce insanın hayatına ya da malına zarar verebilecek potansiyeli içermektedir. Kriz yönetimi, bir anlamda, bu riskli teknolojilerle çalışan sistemlerin doğasını anlayabilme; bu sistemlerin tehlikelerini düşürebilme; hatta bu tehlikeleri tamamen ortadan kaldırabilme çabası olarak da görülebilir.<sup>11</sup> Örneğin NASA uzay aracının düşmesi gibi, bazı önemli krizlerde, oldukça karmaşık örgütsel süreçler ile endüstriyel krizlerin tetiklenmesi arasındaki bağlantılar üzerinde durulması, kriz yönetimi üzerinde artan bir literatürün oluşmasına katkıda bulunmuştur.<sup>12</sup> Diğer bir ifadeyle dünya çapında yaşanan bazı kriz düzeyindeki kazalar, “oldukça yüksek teknolojik sistemler geliştirme kabiliyetimiz, pratikte, bu sistemleri kontrol etme ve yönetme kabiliyetimizi aştı mı?” sorusunu gündeme getirmiştir.<sup>13</sup>

Kuşkusuz, kriz ve kriz yönetimi alanındaki çalışmalardaki artışın başka birçok nedeninden söz edilebilir: Ürün hataları<sup>14</sup>; uluslararası şirketlerin karşılaştığı küresel tehditler<sup>15</sup>; krizlerin etki alanlarının büyüklüğü<sup>16</sup>; krizden fırsat olarak yarar-

---

<sup>11</sup> C. Perrow, *Normal Accidents: Living with High-Risk Technologies*, Basic Books, New York, 1984, 3.

<sup>12</sup> T. Hynes ve P. Prasad, “Patterns of ‘Mock Bureaucracy’ in Mining Disasters: An Analysis of the Westray Coal Mine Explosion”, *Journal of Management Studies*, Cilt: 34, Sayı: 4 (Temmuz 1997), s. 602.

<sup>13</sup> D. Vaughan, “Autonomy, Interdependence, and Social Control: NASA and Shuttle Challenger”, *ASQ*, Cilt: 35, 1990, s. 225.

<sup>14</sup> Örgütler, bir takım hatalardan kaçınmayı gerektiren yeni mal ve hizmet üretimine geçmektedir. Zira, eğer hatalar dikkate alınmazsa, örgütün yıkımına ve/veya daha geniş bir halk kesimine zarar verebilmektedir. Oysa bu yıkım beraberinde, örgütten beklenen hizmetin aksamasına ve yine maliyetleri kimin karşılayacağı sorusunun gündeme gelmesine neden olabilmektedir. Bkz. K. H. Roberts, “Some Characteristics of One Type of High Reliability Organization”, *Organization Science*, Cilt: 1, Sayı: 2, 1990, s. 160.

<sup>15</sup> Endüstriyel kriz, çokuluslu şirketlerin yaşamındaki açık gerçeklerden birisidir. Küresel ölçekte bu şirketleri tehdit eden uçak kaçırma, ürün boykotu, iflas, darbeler, grevler, fidye için kaçırmalar, ...vb. gibi olaylar karşısında, kriz yönetimi, bu şirketler tarafından kaçınılmaz görülmektedir. Bkz. T. N. Gladwin ve R. Kumar, “The Social Psychology of Crisis Bargaining: Toward a Contingency Model”, *The Columbia Journal of World Business*, Cilt: 22, Sayı: 1 (Bahar 1987), s. 23-31. “Şirketler, bugün, hem kendi etkinliklerinden hem de çevresel faktörlerden kaynaklanan yeni stratejik problemlerle karşılaşılıyorlar.” Bkz. P. Shrivastava ve I. I. Mitroff, “Strategic Management of Corporate Crises”, *The Columbia Journal of World Business*, Cilt: 22, Sayı: 1 (Bahar 1987), s. 5.

<sup>16</sup> T. W. Milburn, R. S. Schuler ve K. H. Watman, “Organizational Crisis. Part I: Definition and Conceptualization”, *Human Relations*, Cilt: 36, Sayı: 12, 1983, s. 1142.

lanmanın yollarını arama<sup>17</sup>; belirsizliği yönetmenin yollarını arama<sup>18</sup>; karar alıcıların ve örgütlerin yetersizliği<sup>19</sup>; epistemolojik anlamda belirsizlik<sup>20</sup>; örgütlerin büyüklüğü<sup>21</sup>; benliğimize yönelik tehditler<sup>22</sup>, vb. gibi.<sup>23</sup>

<sup>17</sup> Krizler her zaman kayıp şeklinde olmaz; bazı durumlarda fırsatları da içinde barındırır. Kriz yönetimindeki gelişmeler sayesinde, potansiyel kayıpların en aza indirilmesi, eğer kriz fırsatlar sunuyorsa potansiyel kazançların en çoğa çıkarılması yoluna da gidilmeye çalışılabilir. Bkz. Milburn, Schuler ve Watman, “Organizational Crisis. Part I...”, *loc. cit.*

<sup>18</sup> Turner, *op. cit.*, s. 378; S. A. Booth, **Crisis Management Strategy: Competition and Change in Modern Enterprises**, Routledge, London, 1993, s. 1-2, 9; Smart, C. ve I. Vertinsky, “Designs for Crisis Decision Units”, *ASQ*, Cilt: 22, 1977, s. 640.

<sup>19</sup> Örgütler çeşitli içsel ve dışsal kaynaklardan gelen bir çok tehlikenin ve krizin muhatabıdır. Yöneticilerin, bu tehlike ve krizlerle mücadele edebilme kabiliyeti örgüt için yaşamsal önem taşımaktadır. Çünkü kriz baskıları, örgütün üzerinde tahrip edici etkilere sahip olabilmektedir. Bkz. H. Kuklan, “Crisis Confrontation in International Management: Consequences and Coping Actions”, *Management of International Review*, Cilt: 28, Sayı: 3, 1988, s. 21. Krizle ilgili çalışmalara yön veren başka bir etken de “bazı örgütler niçin krizler karşısında daha dayanıklıdır? Krizler karşısında örgütler, kendilerini daha kısa sürede nasıl dayanıklı hale getirebilir?” gibi sorularına cevap aranmasıdır. Bkz. K. E. Weick, “The Collapse of Sensemaking in Organizations: The Mann Gulch Disaster”, *ASQ*, Cilt: 38, 1993, s. 628. Çünkü bazı krizler bireyi, örgüt içindeki bir grubu veya bir bütün olarak örgütsel davranışı etkilemektedir. Bu etkilemenin nasıl olduğunun ortaya konulması, örgütsel yeterlilik için önemli görülmektedir. Bkz. B. M. Staw, L. E. Sandelands ve J. E. Dutton, “Threat-Rigidity Effects in Organizational Behavior: A Multilevel Analysis”, *ASQ*, Cilt: 26, 1981, s. 501. Ayrıca bkz. D. Tjosvold, “Effects of Crisis Orientation on Managers’ Approach to Controversy in Decision Making”, *Academy of Management Journal*, Cilt: 27, 1984, s. 130.

<sup>20</sup> Kriz yönetimiyle ilgili tartışmaların pek çoğunun geri planında “geleceğin önceden belirlenir olmaması olgusunun herkes tarafından sezilmeye başlanmış” olduğunu söylemek, olanaklı gözükmektedir. Düzgören’in de belirttiği gibi, “...kozmosun elbette bütünüyle belirlenebilir olabileceğini ve bugüne kadar belirlenememiş özelliklerin de büyük olasılıkla belirlenebileceğini; ne var ki, kozmosun yanı sıra varlığını sürdüren kaosun, evrenin tamamının belirlenebilir olma olasılığını tamamen ortadan kaldırdığına; üstelik, genel ve temel yapısı gereği evrende düzenlilik arttıkça, yani kozmos genişledikçe, düzen olasılıklarının birer birer tükeneceğini ve sonunda geriye bir tek kaos olasılığının kalabileceğini...” sürekli akılda tutmak, bilginin sınırlılıklarıyla ilgili bir uyarı anlamına gelmektedir. Bkz. B. Ö. Düzgören, “Haydi, Kemik! Haydi, Bir Düşüş!..”, *Düşünen Siyaset*, Yıl: 1, Sayı: 1 (Şubat 1999), s. 29. Oysa, yönetimle, kaosun yerine mühendislikte olduğu gibi mekanikleşmenin egemen kılınmak istendiği ileri sürülmektedir. Bkz. Y. Shenhav, “From Chaos to Systems: The Engineering Foundations of Organization Theory, 1879-1932”, *ASQ*, Cilt: 40, 1995, s. 557 vd. Bugün, yüzyıl öncesindeki duruma, yani kaosa, geri mi dönmüş oluyoruz?

Aydınlanma Çağı’yla birlikte birçok düşünür ve bilim adamı, kendisini “determinizm”in etkisinden kurtaramamıştır. Ancak 20. yüzyıldaki gelişmeler, fiziki bilimlerde bile determinizmin varlığını sorgulanır hale getirmiştir. Nitekim fizik alanında yaptığı çalışmalarla önemli gelişmelere neden olan görecelilik kuramının sahibi Einstein, şaşkınlığını “Tanrı, kumar oynuyor olamaz!” diyerek dile getirmiştir. Bkz. Düzgören, *op. cit.*, s. 23. Benzer bir sonuca, uzun yıllar hava hareketlerini anlamaya çalışan E. Lorenz de 1960’lı yılların başında ulaşmış; ancak Lorenz’in yaptığı tespitin farkına varılması için 1980’li yılları beklemek gerekmiştir. Lorenz, öngörülebilirliğin sınırlarını, Brezilya’da bir kelebeğin kanat çırpmasının Teksas’a vardığında bir fırtınaya dönüştüğünü belirterek ifade etmiştir. Bkz. J. Gleick, *Kaos*, (çev.) F. Üçcan, TÜBİTAK Yayınları, Ankara, 2000, s. 381; D. Ruello, *Rastlantı ve Kaos*, (çev.) D. Yurtören, TÜBİTAK Yayınları, Ankara, 1999, s. 72..

\*\*\*

Teze başlamadan önce yapılan araştırmalar sonucu, ülkemizde, kriz yönetimi üzerine yapılan çalışmaların geçmişinin 1990'lı yıllara rastladığı tespit edilmiştir. Akademik düzeyde yapılan çalışmalar işletme yönetimi alanında yoğunlaşmaktadır.<sup>24</sup> Teze başladığımız anda Yüksek Öğretim Kurulu (YÖK) Bilgi İşlem Merkezi yetkililerinin bilgisayarlara yükledikleri tez çalışmaları arasında kamu yönetimi alanında bir tez çalışmasına rastlanmamıştı. Ancak 17 Ağustos 1999 İzmit-Gölcük depremi, kriz yönetimi kavramını gündemimize sokmuş gözükmektedir. Nitekim, tez çalışmalarına başladıktan sonra, bu alanda birçok çalışmanın yapılmaya başladığını; hatta bazılarının sonuçlandırıldığını gördük.<sup>25</sup> Dolayısıyla, 1999 yılında yaşadığımız depremlerin, bazen afet yönetimi, bazen de kriz yönetimi başlığı altında ifade edilen, ama ülkemiz için oldukça yeni bir çalışma alanının, hem kamu yönetimi hem de iş-

- 
- <sup>21</sup> Büyük örgütlerin yöneticilerinin, ne zaman ve niçin kaçınılması olanaksız yanlış kararlar aldıklarını; bu hatalardan kaçınmalarının veya bu hataları en aza indirmelerinin nasıl olabileceğini ortaya koyan ve buna yönelik bir modele de yer veren bir çalışma için bkz. I. L. Janis, **Crucial Decisions: Leadership in Policymaking and Crisis Management**, Free Press, New York, 1989.
- <sup>22</sup> Bazen öyle olaylarla karşılaşırız ki, bu olaylar, kendimizi yönlendirdiğimiz ve kimliğimizin anlamını bulduğumuz şeylerden bizleri alıkoymak için bir tehdit oluşturur. İşte krizle ilgili çalışmalar, bu gibi durumlarda ne yapacağımızı, bu gibi durumlarla nasıl baş edeceğimiz, iş yaşamımızda bu gibi hallerde diğer arkadaşlarımıza neler yapabileceğimiz, ...vb. gibi soruları cevaplandırmaya uğraşmaktadır. Bireysel düzeyde krizin çözümüne dönük çabalar, bir anlamda, gerçeklerden kaçmamızı değil de gerçeğin ne olduğunu ve bizlerin bu gerçeklik içerisinde yaşamamızı olanaklı kılanın ne olduğunu anlamamıza katkıda bulunur. G. Parry, **Coping with Crises**, The British Psychological Society & Routledge, Leicester, 1990, s. vii.
- <sup>23</sup> Aslında kriz yönetimiyle günümüzdeki başka birçok gelişme arasında bir ilişki olduğunu söylemek olanaklıdır. Örneğin, "bir proje veya faaliyetin gerçekleşmesinden önce çevreye yapacağı etkilerin incelenmesi ve gerekli önlemlerin alınması işlemi" şeklinde ifade edilen Çevresel Etki Değerlendirilmesi (ÇED) ile kriz yönetimi arasında, baş edilmesi zor bir durum ortaya çıkmadan önce, eldeki olanakların seferber edilmesi düşüncesi yönünden bir benzerlik vardır. ÇED hakkında geniş bilgi için bkz. O. Uslu, **Çevresel Etki Değerlendirmesi**, Türkiye Çevre Vakfı Yayını, Ankara, 1996, s. x
- <sup>24</sup> Örneğin bkz. **Harvard Business Review Dergisinden Seçmeler: Kriz Yönetimi**, (çev.) S. Atay, MESS Yayınları, İstanbul, 2000; H. Tutar, **Kriz ve Stres Ortamında Yönetim**, Hayat Yayıncılık, İstanbul, 2000; M. V. Tüz, **Kriz ve İşletme Yönetimi**, Akfa/Aktüel Kitabevi, Bursa, 2001.
- <sup>25</sup> C. Şahin, **Kriz Dönemlerinde Yönetim (Yaygın Bir Kriz Örneği Olarak Tabii Afetler)**, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Karadeniz Teknik Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Trabzon, 2000; S. E. Akdağ, **Afet Yönetimi (Marmara ve Düzce Depremi Işığında)**, TODAİE, Yayımlanmamış Kamu Yönetimi Lisansüstü Uzmanlık Programı Tezi, Ankara, 2001.



letme yönetimi disiplini tarafından incelenmesinde etkili olduğu anlaşılmaktadır.<sup>26</sup> Şunu da belirtmeliyiz ki, bu ilgi, bu iki disiplinle de sınırlı değildir. Örneğin, bu alandaki sosyolojik çalışmalarda<sup>27</sup>, bazı edebi yazı türlerinde<sup>28</sup> de bir artış göze çarpmaktadır. Ayrıca, doğal afetler konusunun kriz yönetimi veya afet yönetimi dersleri bağlamında, eğitim-öğretim programlarına da dahil edildiği görülmektedir.<sup>29</sup>

Özetle, afet yönetimi veya kriz yönetimi başlığı altında, önümüzdeki birkaç yıl içinde oldukça önemli sayıda tez veya tez benzeri çalışmaların yapılabileceği söylenebilir. Ayrıca, 1999 yılından sonra daha önce olmadığı kadar doğal afetlerle (özellikle depremlerle) ilgili kitabın piyasa çıkmış olması, bu yöndeki gelişmelerin de artarak devam edeceğinin bir işareti olarak görülebilir.

\*\*\*

<sup>26</sup> Hemen belirtelim ki, 1999 yılından önce de bu alanla ilgili çalışmalar yapıyordu. Belki, 1999 sonrasında, bu yöndeki çalışmaların sayıca arttığını söylemek daha doğru olacaktır. 1999 yılından önce yapılmış olan çalışmalardan bazıları şunlardır: C. Geray, "Türkiye'de Yıkım (Afet) Olayları Karşısında Önlemler ve Örgütlenmeler", *AİD*, Cilt: 10, Sayı: 3 (Eylül 1977), s. 91-114; C. Geray, "Yıkım Olaylarında Kurtarma, İlk Yardım, Konutlandırma ve Yerleştirme Önlemleri", *AİD*, Cilt: 10, Sayı: 4 (Aralık 1977), s. 65-84; J. A. McK. Holloway, *Yerel Yönetim ve Kriz Yönetimi*, (çev.) Ö. G. Bulut, IULA-EMME, İstanbul, 1995; A. Duben ve S. Emrealp, *Urban Management Development*, IULA-EMME MED&URBS, İstanbul, 1993, s. 102-116. Ancak, 1999 sonrasında, özellikle afet/kriz yönetiminin nasıl olacağı/olması gerektiğine yönelik, daha çok normatif niteliği ağır basan çalışmalarda bir artış gözlenmektedir. Bkz. F. Aleskerov ve H. L. Akın, "Âfet Yönetim Sistemleri: Sorunlar ve Çözümleri", *İşletme ve Finans Dergisi*, Yıl: 16 (Şubat 2001), s. 32-41.

<sup>27</sup> A. Kasapoğlu ve M. Ecevit, *Deprem Sosyolojik Araştırması*, Sosyoloji Derneği Yayınları, Ankara, 2001.

<sup>28</sup> Örneğin deprem anı ve sonrasında yaşananlara ilişkin "anı" türünden çalışmalara rastlamak olanaklıdır. Bkz. *Bir Kabusa Uyanmak... : 17 Ağustos ve Kocaeli Üniversitesi*, Kocaeli Üniversitesi Basımevi, Kocaeli, 2000; Kadının Sosyal Hayatının Araştırma ve İnceleme Derneği, *Yaşıyorum Yazıyorum*, İstanbul, 2000; R. Durbaş, *Rüzgarla Randevu*, Alfa Yayınları, Ankara, 2000; M. İplikçi, *Yıkık Kentli Kadınlar*, Metis Yayınları, İstanbul, 2002.

<sup>29</sup> Örneğin, 1999 depremleri sonrasında, Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu ve Yönetimi ve Siyaset Bilimi Anabilim Dalı lisans sonrası eğitim-öğretim programında böyle bir gelişme olmuştur. Gazetelerden öğrendiğimize göre, bu yöndeki gelişmeler artmış gözlenmektedir. Bkz. Z. Güven, "Okullarda Kriz Eğitimi Başladı." *Hürriyet Gazetesi*. 16 Kasım 1999. <<http://www.hurriyetim.com.tr/istanbul/turk/99/11/16/isthab/13ist.htm>> (22.05.2001); Kılıç, Ş., "Boğaziçi'nde Deprem Dersi." *Hürriyet Gazetesi*. 1 Kasım 1999. <<http://www.hurriyetim.com.tr/istanbul/turk/99/11/01/isthab/31ist.htm>> (22.05.2001)

Gelişmiş ülkelerde ise bu yöndeki gelişmelerin daha gerilere gittiği görülmektedir. Örneğin kriz yönetiminin Amerikan eğitim sistemi içindeki serüveniyle ilgili bir değerlendirme için bkz. D. M. Neal, "Feedback from the Field: Developing Gegree Programs in Disaster Management: Some Reflections and Observations", *International Journal of Mass Emergency and Disasters*, Cilt: 18, Sayı: 3 (Kasım 2000), s. 417-437.

Yerel yönetimler (bu arada özellikle belediyeler), belli bir yörede yaşayanların hayatında önemli etkilere sahip olabilen kamusal kuruluşlardır. Bu yönetimlerin, doğal afetlerle ilişkili birçok kamusal mal ve hizmetin sunumundan sorumlu oldukları bilinmektedir. Bu bağlamda, örneğin belediyelerin sahip oldukları imar planlarıyla ilgili yetki ve sorumlulardan söz edilebilir.

Ülkemizde, 1999'da yaşanan depremlerden sonra, depremin zararının büyümesinin sorumluları aranmaya başlanmıştır. Örneğin Destan'a göre, bu sorumlular şunlardır: (a) Yasama organı (TBMM); (b) yargı organı; (c) özeysel idare (bakanlık, valilik ve kaymakamlık birimleri); (d) denetim birimleri (Başbakanlık, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı); (e) meslek odaları; (f) baskı grupları (vakıflar, dernekler, vb. gibi); (g) yerel yönetimler (özellikle belediyeler); (h) halk.<sup>30</sup> Ekinci'ye göre ise, Türkiye'de yaşanan depremlerin bir felakete dönüştüren faktörler şunlardır: (a) İmar aflarını çıkartanlar; (b) planlama kavramını yok edenler; (c) "kat karşılığı" inşaat sektörünü yaratanlar; (d) imar sürecinde bilimsel denetimden kaçanlar; (e) "ıslah planları"yla yağmayı ödüllendirenler; (f) yasadışı inşaatlara "törenle" temel atanlar; (g) "sit"leri önleyenler, korumacılara saldıranlar; (h) tarım, orman ve kıyı imarcıları; (i) uzman denetimini istemeyen yetkililer; (j) talancılara "belediye" armağan edenler.<sup>31</sup> Kuşkusuz, farklı sınıflandırmalar da yapılabilir.

Görüldüğü gibi, sorumlular arasında sayılan kuruluşlardan birisi de yerel yönetimlerdir. Bu bağlamda, özellikle, belediyelerin imar hizmetleriyle ilgili yetkileri, en fazla gündeme gelen konuların başında yer almıştır. Nitekim, 1999 sonrasında, doğal afetlerle ilgili olarak çıkarılan kanuni düzenlemelerin bir bölümü, yerel yönetimlerle ve dolayısıyla yerel özerklikle ilgili/ilişkili düzenlemeler olmuştur.

1999 yılından bu yana yapılan değerlendirmelere bakıldığında, doğal afetlerle ilgili yapılan kanuni düzenlemelerin "yerel özerklik"le ilişkisi konusunda temelde iki

---

<sup>30</sup> İ. Destan, "Deprem, Belediyeler ve Sorumluluğumuz", *Yerel Yönetim ve Denetim*, Cilt: 4, Sayı: 8 (Ağustos 1999), s. 4-5.

<sup>31</sup> O. Ekinci, *Rant Demokrasisi Çöktü: Deprem Yazıları*, Anahtar Kitaplar Yayınevi, İstanbul, 1999, s. 58-63.

yaklaşımın varolduğu görülmektedir. Birinci yaklaşıma göre, yeni düzenlemeler beklentilerin tamamını değilse bile, en azından bir bölümünü karşılayacak niteliktedir. Yeni kanuni düzenlemelere karşı çıkmak yerine, bu düzenlemelerin nasıl iyileştirilebileceği üzerinde durulmalıdır.<sup>32</sup> İkinci yaklaşıma göre de, başta yapı denetimiyle ilgili düzenlemeler olmak üzere, yeni düzenlemelerin önemli bir bölümü, anayasal düzeyde ifade edilmiş olan “yerel özerklik” kavramıyla çelişmektedir.<sup>33</sup>

Bu tez, bu iki yaklaşım içinde ifade edilen düşüncelerin, hukuki açıdan geçerli olup olmadığını araştırmaktadır. Diğer bir ifadeyle, bu tezde, 1999 yılından sonra doğal afetlerle ilgili olarak yapılan kanuni düzenlemelerin, hukuki açıdan geçerli olup olmadıkları; yani, anayasal düzeyde güvence altına alınan yerel özerklik kavramıyla çelişip çelişmedikleri incelenmektedir.

## II. KAPSAM VE TEMEL VARSAYIMLAR

### 1. Kapsam

Tez, dört bölüm ve bir de sonuç ve değerlendirmeden oluşmaktadır. Birinci Bölümde, yerel özerkliğin anayasal güvenceleri ele alınacaktır. İkinci Bölümde, doğal afetlerle yerel yönetimlerin ilişkisi ile afet yönetimi sistemi içerisinde yerel yönetimlerin yeri konuları ele alınacaktır. Bu yapılırken, Birinci Bölümde anayasal sınırları belirlenen yerel özerklik sürekli göz önünde tutulacaktır. Üçüncü Bölümde, 1999’dan önce, hukuki olarak, belediyelerin imar ve yapı denetimi görevleri ile doğal afetler arasında kurulmuş bir ilişkinin var olup olmadığı sorunu üzerinde durulmaktadır. Dördüncü Bölümde, 1999 yılından sonra yapılan kanuni düzenlemelerin, anayasal düzeyde güvence altına alınan yerel özerklik karşısındaki geçerliliği sorunu üzerinde durulacaktır. Son bölümünde ise sonuç ve değerlendirmelere yer verilecektir.

<sup>32</sup> Polat Gülkan, “595 sayılı Yapı Denetimi Hakkındaki Kanun Hükmündeki Kararnamenin İptali ve Ardından Gelen 4708 Sayılı Yapı Denetimi Kanunu Hakkında Bir Deneme”, Yayınlanmamış Çalışma, *passim*; M. Tunçağ, “Yapı Denetimi İstiyor muyuz?”, *Mimarlık*, Sayı: 294, 2000, s. 9-10.

<sup>33</sup> B. Çeçener, “Yapı Denetimi Özel Firmalara Bırakılamaz”, *Mimarlık*, Sayı: 297 (Şubat 2001), s. 11-12; TMMOB, 17 Ağustos 1999, 12 Kasım 1999 Doğu Marmara Depremleri ve Türkiye Gerçeği, TMMOB Yayınları, Ankara, 2000, *passim*.

## 2. Temel Varsayımlar

Bu tez, aşağıdaki soruların cevabını aramaktadır:

(1) *Yerel özerkliğin anayasal güvenceleri var mıdır? Bir diğer ifadeyle, yerel özerklikle ilgili kanuni düzenlemelere gidilirken kanun koyucu tarafından mutlaka dikkate alınması gereken anayasal ilkelerden, müdahale edilemeyecek bir alandan (çekirdek alandan/özden) söz edilebilir mi?*

(2) *1999'dan önce, doğal afetler mevzuatında yerel yönetimlerin yeri nasıldı? Dolayısıyla, o döneme kadarki afet yönetimi sistemi içerisinde, "yerel özerklik" in hukuki düzeydeki sınırları nelerdi?*

(3) *1999'dan önce, hukuki olarak, belediyelerin imar ve yapı denetimi görevleri ile doğal afetler arasında kurulmuş bir ilişkinin varlığından söz edilebilir mi?*

(4) *1999 sonrasında doğal afetlerle ilgili olarak yapılan kanuni düzenlemeler<sup>34</sup>, anayasal düzeyde güvence altına alınan yerel özerklikle bağdaşmakta mıdır? Diğer bir ifadeyle, bu düzenlemelerin Anayasaya aykırılığından söz edilebilir mi?*

Temel varsayımların, yukarıda sormuş olduğumuz araştırma sorularına verilen cevaplar oldukları görülecektir. Buna göre, bu tezin varsayımları şöyledir:

(1) *Yerel özerkliğin anayasal düzeyde güvenceleri vardır ve bu güvenceler, Anayasa Mahkemesi tarafından, hem önüne gelen davalarda sürekli dikkate alınmakta hem de her seferinde yeniden yorumlanmaktadır.*

(2) *1999 yılından önceki doğal afetler mevzuatında yerel yönetimlere de yer verilmektedir; ancak, bu yönetimlere verilen görev ve sorumluklar, ikincil düzeyde*

---

<sup>34</sup> Burada, kanuni düzenlemelerle hem kanun hem de Kanun Hükmünde Kararname (KHK) ile yapılan düzenlemeler ifade edilmektedir. Çünkü normlar hiyerarşisinde KHK'ler kanunla eş gerdedir. Bkz. "Esasın İncelenmesi." AMK, KG: 01.03.1984, E. 1984/2, K. 1984/3, RG, Tarih: 01.05.1984, Sayı: 18388, <<http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1984/K1984-03.htm>> (02.05.2002).



*görev ve sorumluklardır. Bu dönemde, afet yönetimiyle ilgili düzenlemeler, “yerel özerklik”e önemli sınırlandırmalar getirmektedir; ancak, bu sınırlamalar, hukuki olarak geçerli sınırlandırmalardır.*

*(3) 1999'dan önce de, bütün eksikliklerine rağmen, belediyelerin imar ve yapı denetimi görevleri ile doğal afetler arasında, hukuki olarak bir ilişki kurulmuştur.*

*(4) 1999 yılından sonraki kanuni düzenlemelerin önemli bir bölümü (yapı denetimiyle ilgili olanlar hariç), anayasal düzeyde güvence altına alınan yerel özerklikle bağdaşmakta; diğer bir ifadeyle, hukuki açıdan Anayasaya uygun gözükmektedir.<sup>35</sup>*

### III. ÇALIŞMANIN YÖNTEMİ

Yerel özerlikle ilgili bir çalışmanın çok çeşitli açılardan incelenmesinin olanaklı olduğunu belirtmek gerekir. Örneğin, tarih disiplini içinde, yerel özerkliğin tarihsel açıdan nasıl bir gelişim gösterdiği incelenebilir; iktisat disiplini içerisinde, ekonomik sistemlerle yerel özerklik ilişkisi üzerinde durulabilir; siyaset bilimi disiplini içerisinde, siyasi ideolojilerin yerel özerkliğe nasıl bir değer atfettiği konusu üzerinde durulabilir. Kısaca, yerel özerklik, farklı disiplinlerden yararlanılarak, inceleme konusu yapılabilecek bir konudur.

Bu çalışmanın çıkış noktası 17 Ağustos 1999'da meydana gelen İzmit-Gölcük depreminden sonra yaşanan gelişmelerdir. Bu dönemde, devletin, bu depreme müdahalede yetersiz kaldığı, deprem sonrasında en yaygın kanılarından birisi haline gel-

---

<sup>35</sup> Kuşkusuz, burada, “hukuka uygunluk” ile “meşruluk” kavramı arasında bir ayrım yapmak gerekir. Kanımızca, birincisi burada üzerinde durulduğu gibi hukuki bir değerlendirmede; ikincisi ise siyasi bir değerlendirmede ele alınmalıdır. Buradan hareketle şunu söyleyebiliriz: Burada, hukuka uygun olduğunu tespit ettiğimiz bir düzenlemenin, aynı zamanda, zorunlu olarak meşru olduğunu söylemek olanaklı değildir. Planlama bağlamında hukuka uygunluk ve meşruluk arasındaki ilişki üzerine yapılmış bir değerlendirme için bkz. R. Keleş, “Siyaset Dışı Planlamadan Plansız Siyasete (Kentbilim Tartışmalarına Katkı)”, AÜ SBF Dergisi, Cilt: 52, Sayı: 1-4 (Ocak-Aralık 1997), s. 437 vd.

Benzer bir ayrım, “hukuka uygunluk” ile “etkinlik” arasında da yapmak gerekir. Zira, “hukuka uygun” olan bir normun, aynı zamanda, “etkin” sonuçlar üreteceği söylenemez. Tersine de doğrudur. Yani, “etkin” sonuçlar üretebilecek bir norm, hukuka aykırı olabilir.

mişti.<sup>36</sup> Devlet, bir taraftan İzmit-Gölcük depreminin yaralarını sarmaya çalışıyor; bir taraftan da, bu depremde yetersiz kaldığı alanlarda yeni düzenlemelere gidiyordu. Bu düzenlemelerin hepsi değilse bile, en azından önemli bir bölümü, yerel yönetimlerle, dolayısıyla yerel özerklikle ilgili olan düzenlemelerdi.

Yerel yönetimlerin, bir disiplin olarak kendine has bir yöntemi olmadığı için, öncelikle, yöntem olarak hangi disiplinden yararlanılacağına karar verilmesi gerekmiştir. Bu aşamada, ilk başta yönetim bilimi içinde “etkin bir kriz yönetimi modeli” üzerinde durulmuş; ancak, buna benzer bir çalışmanın Sayıştay tarafından yapılmış olması,<sup>37</sup> yeni arayışlara girmemize neden olmuştur. Yeniden geriye dönüp aynı konunun, yani doğal afetlerle ilgili gelişmelerin hangi yanının ihmal edildiği araştırılmış; sonuçta, doğal afetlerle ilgili tartışmalarda hukuki tartışmaların hukuki zeminde yapılmadığı anlaşılmıştır. Bunun içindir ki, bu çalışmada, yerel özerkliğin hukuk bilimi içerisinde bir değerlendirmeye tabi tutulmasına karar verilmiştir.

Yerel özerkliğin hukuk bilimi içerisinde değerlendirmeye kalkınca, başlıca, iki sorunla karşılaşıldığı söylenebilir. Bunlardan birincisi, yerel özerklikle ilgili hukuki bir incelemenin, hukukun hangi dalı içinde yapılacağı sorunudur. Yani, yerel özerklik, hangi hukuk anabilim dalı içinde incelenecektir: Anayasa Hukuku içinde mi, İdare Hukuku içinde mi, yoksa başka bir hukuk anabilim dalı içinde mi? Hemen belirtelim ki, bu tezde, temelde, Anayasa Hukuku içerisinde kalmıştır. Doğal olarak, başka bilim dallarından da yararlanılmış; ancak, diğer disiplinlerden elde edilen bilgiler/veriler, daha çok, dipnotta verilmeye çalışılmıştır. Tezin asıl metninin ise tamamen değilse bile olabildiğince hukuk (Anayasa Hukuku) ağırlıklı bir metin

---

<sup>36</sup> Örneğin, devletin depremden hemen sonra en fazla ihtiyacı olan şeye, habere ulaşma olanağı kalmamıştı; çünkü elektrikler ve telefonlar kesilmişti. Öyle ki, Cumhurbaşkanı bile, “elektriksiz ve telefonsuz kalmış, karanlıkta el yordamıyla bir pilli radyo bularak haber almaya çalışmış”tır. Bkz. İ. Berkan, “Deprem ve Medya: İki Türkiye’nin Tescili”, *Cogito* (Deprem Özel Sayısı), Sayı: 20 (Güz 1999), s. 338. “Bu son yıkım olayı, ...yerel ve ulusal yöneticileriyle, siyasetçileriyle, halkımızın ve devletin (1) ne denli hazırlıksız, (2) ne denli duyarsız, (3) ne ölçüde örgütsüz, (4) nasıl aymazlığa varan bir vurdumduymazlık içinde bulunduğunu bütün çıplaklığıyla ortaya çıkarmıştır.” Bkz. C. Geray, “Son Deprem Düşündürdükleri”, *Mülkiye*, Cilt: 23, Sayı: 219, (Kasım Aralık 1999), s. 152.

<sup>37</sup> T.C. Sayıştay Başkanlığı. **İstanbul Depreme Nasıl Hazırlanıyor?** <<http://www.sayistay.gov.tr/rapor/perdenrap/2002/2002-2istdeprem/2002-2istdeprap.htm>> (21.07.2002).

mamen değilse bile olabildiğince hukuk (Anayasa Hukuku) ağırlıklı bir metin olmasına gayret gösterilmiştir.

Yerel zerkliği hukuk bilimi içerisinde değerlendirmeye kalkınca karşılaşılan diğer bir sorun da, hukuk fakültesinde olmamanın getirdiği bilgi eksikliğinin nasıl giderileceğiyle ilgilidir. Bir hukuk fakültesinde yapılacak tezin bu tezdenden daha kapsayıcı/kuşatıcı olacağını söyleyebiliriz. Ancak, yerel yönetimler alanında bir tez yazmanın her halükarda bir bilim dalına yaslanmayı zorunlu kıldığını da belirtmek gerekir. Bu bilim dalının, niçin hukuk bilimi de başka bir bilim dalı, örneğin sosyoloji olmadığı, haklı olarak, sorulabilir. Bunun sübjektif bir tercih olduğu söylenebilir. Ayrıca, niçin disiplinler arası bir çalışma yapılmadığı da sorulabilir. Bu da, aşağıda değinileceği gibi, bu tezde yöntem olarak pozitivist tezinin esas alınmış olmasındandır. Bu teori, yöntem bağdaştırmacıyı kabul etmemektedir. Bunun içindedir ki, disiplinler arası bir çalışma yapılmamıştır. Niçin pozitivist teori de başka bir teori değil, diğer de sorulabilir. Bunun üzerinde ise kısaca durmak gerekir.

\*\*\*

Bu tezin en zgn yanı, kanımızca, 1999 yılından sonraki doğal afetlerle ilgili kanuni düzenlemelerin, anayasal düzeyde güvence altına alınan yerel özerlikle bağdaşıp bağdaşmadığı, yani Anayasa açısından geçerli olup olmadığı ile ilgili olarak yapılacak değerlendirmelerdir. Bir normun, hukuki açıdan geçerliliğini tespit etmenin, Gözler'in sınıflandırmasını takip edersek,  yolunun olduğu söylenebilir: Aksiyolojik geçerlilik, maddi geçerlilik ve biçimsel geçerlilik. Gözler'e göre bu geçerlilik anlayışları, farklı hukuk teorilerine karşılık gelmektedir. Bunlar, sırasıyla, doğal hukuk teorisi, hukuki realizm akımı ve pozitivist teoridir.<sup>38</sup>

Aksiyolojik geçerlilik anlayışında, bir normun, hukuki açıdan geçerli olup olmadığını anlamak için, bu normun önceden belirlenmiş bir ideale, örneğin “adalet”e, “ortak iyiliğe”, “hak ve özgürlükler”e uygunluğuna bakmak gerekmektedir.

---

<sup>38</sup> K. Gözler, *Anayasa Normlarının Geçerliliği Sorunu*, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa, 1999, s. i.

Burada, aslında “olan”, “olması gereken”e göre değerlendirilmektedir.<sup>39</sup> Maddi geçerlilik anlayışına göre ise bir normun geçerliliği, o normun uygulanma derecesine (etkililiğine), yani, “onun mahkemeler ve özellikle anayasa yargısı organları tarafından müeyyidelendirilmesine bağlıdır”.<sup>40</sup> Biçimsel geçerlilik anlayışında da, bir norm, “sadece ve sadece bir üst norma ve en son tahlilde temel norma uygun olarak konulmuş ise, geçerlidir”.<sup>41</sup> Bu tezde, doğal afetlerle ilgili kanuni düzenlemelerin geçerli olup olmadıklarını değerlendirirken, biçimsel geçerlilik anlayışı, yani pozitivist teori esas alınacaktır.<sup>42</sup>

Pozitivist teori, sadece olgusal yargılar alanının bilim alanı olabileceğini; aksine, değer yargıları alanının bilim alanı olamayacağını kabul eder. Teori, değerler alanında “bilinemezlik ilkesi”nin geçerli olduğunu; değerlerin ampirik olarak bilinebilir şeyler olmadığını; değerler alanında ya yokluktan ya da değerlerin göreceliliğinden söz edilebileceğini kabul eder.<sup>43</sup> Buna göre, örneğin yerel özerklik düşüncesine, anayasal bir hüküm olarak yer verilmesinde hangi değerlerin etkili olduğunu bilemeyiz. Pozitivist teori açısından, 1999 yılından sonraki kanuni düzenlemelerin, anayasal düzeyde güvence altına alınan yerel özerklikle bağdaşıp bağdaşmadığı, yani Anayasa açısından geçerli olup olmadığı ile ilgili olarak yapılacak bir değerlendirme hakkında şunlar söylenebilir: Yerel özerklik, objektif olarak bilinebilir bir şeydir; incelediğimiz konu (yani yerel özerklik ve doğal afetlerle ilgili normlar), incelemeye başlamadan önce oluşmuştur, yani biz, bu normları pozitif hukuk tarafından konulmuş hâlde buluruz; yaptığımız inceleme, konumuzu (yani yerel özerklik ve doğal afetlerle ilgili normları) yeniden biçimlendirmek veya onları değiştirmek değil, sade-

---

<sup>39</sup> Aksiyolojik geçerlilik anlayışı ve eleştirisi için bkz. *Ibid.*, s. 63-72.

<sup>40</sup> Maddi geçerlilik anlayışı ve eleştirisi için bkz. *Ibid.*, s. 72-82.

<sup>41</sup> Biçimsel geçerlilik anlayışı ve eleştirisi için bkz. *Ibid.*, s. 82-88.

<sup>42</sup> Hukuk akımlarıyla ilgili özet bilgi için bkz. A. Güriz, *Hukuk Başlangıcı*, Siyasal Kitabevi, Ankara, 1999, s. 221-258. Aynı akımlarla ilgili daha geniş bilgi edinmek için ise bkz. A. Güriz, *Hukuk Felsefesi*, s. 149 vd.

<sup>43</sup> K. Gözler, *Anayasa Hukukunun Metodolojisi*, Bursa: Ekin Kitabevi Yayınları, 1999, s. 11-12.

ce bu normları tanımaktır; ve bütün bunları yaparken de yöntem bağdaştırmacılığına gitmemektir.<sup>44</sup>

Yerel özerkliğin, pozitivist teori açısından, ne olduğunu ortaya koyabilmek için şu yol izlenmiştir. Öncelikle, yerel özerklikle ilgili anayasal düzeydeki normların neler olduğu; daha sonra, Anayasa Mahkemesinin bu anayasal normları nasıl yorumladığı üzerinde durulmuştur. Çünkü bu mahkemenin kararları kesindir; Resmi Gazetede hemen yayımlanır ve yasama, yürütme ve yargı organlarını, yönetim makamlarını, gerçek ve tüzel kişileri bağlar.<sup>45</sup> Anayasa Mahkemesi kararlarının önemi şura-dadır: Anayasal hükümlerin her zaman üzerinde herkesin anlaştığı bir yorumunun olacağı söylenemez. Zaten uygulamada da aynı anayasal hükmün farklı şekillerde yorumlandığı görülebilmektedir. Bu durumda, bir anayasal hükmü farklı kişi veya kuruluşlar farklı şekillerde yorumlayabilirler. Oysa, Anayasa Mahkemesinin aynı maddeyi yorumlaması, diğer yorumlardan farklıdır; çünkü bu yorum, herkesi bağlayıcı bir özelliği sahiptir. Bu durum, teorik düzeydeki yorumların önemini azaltmaz; ancak, Anayasa Mahkemesinin bir hükmü yorumlaması, geçerlilik açısından başka yorumlardan önce gelir.<sup>46</sup>

Yerel özerkliğin anlaşılmasında başvurulacak bir diğer kaynak da öğretideki tartışmalardır. Öğreti, “hukuk kurallarını, yargı kararlarını eleştirme yolu ile hukukun oluşmasına ve gelişmesine yardım eder. Böylece öğreti, hem yasa koyucunun çalışmalarına hem uyumsuzlukları gideren mahkemelere yardımcı olur. Öğretide belirtilen görüşlerin, bulunan çözüm yollarının, yargıcı bağlayıcı bir yönü olmamakla birlikte, öğretinin yargı içtihatlarına etkisi büyüktür”.<sup>47</sup> Bu bağlamda, öğretinin yerel özerkliğin anlaşılmasında, üç yönden katkısının olacağı söylenebilir:<sup>48</sup>

---

<sup>44</sup> *Ibid.*, s. 14-17. Hafizoğulları'nın da belirttiği gibi, “Hukuk belli olandır; belirsiz olan hukuk olmaz”. Bkz. Z. Hafizoğulları, “Hukukun Üstünlüğü Prensibi”, *Ankara Barosu Dergisi*, Yıl: 60, Sayı: 1 (2002), s. 19

<sup>45</sup> Anayasa, m. 153/1, 6.

<sup>46</sup> Gözler, *Anayasa Hukukunun...*, op. cit., s. 11.

<sup>47</sup> A. Ş. Gözübüyük ve T. Akıllıoğlu, *Yönetim Hukuku*, Turhan Kitabevi, Ankara, 1992, s. 59.

<sup>48</sup> Gözler, *Anayasa Hukukunun...*, op. cit., s. 26.

(1) Aradığımız konuda ne bir anayasa hükmü ne de bu konuda bir Anayasa Mahkemesi kararı bulunmayabilir. Bu durumda öğretilerdeki tartışmaları bilmek önemlidir. Çünkü bu görüşlerden birisi, daha sonra, bir anayasa hükmü olabileceği gibi, Anayasa Mahkemesinin bir kararına dayanak da teşkil edebilir.

(2) Bir konuda bir anayasa hükmü olabilir; ancak, bu hükmün nasıl anlaşılacağı konusu açık değildir. Bu iş Anayasa Mahkemesine düşecektir. Anayasa Mahkemesi, öğretilerdeki yorumları izlemek zorunda değildir; ancak, mahkemenin bu yorumlardan hiç yararlanmadığını söylemek de olanaklı değildir.

(3) Bir konuda hem anayasa hükmü hem de Anayasa Mahkemesi kararı bulunabilir. Ancak, hem anayasa hükmü hem Anayasa Mahkemesinin yorumu değişmez şeyler değildir. Öğretinin, hem bir anayasal hükmün değiştirilmesinde hem de (Anayasa Mahkemesi tarafından) bir anayasa hükmünün yeniden yorumlanmasında başvuru kaynağı olacaktır.

\*\*\*

Bu tezde, öncelikle, pozitivist teori açısından, yerel özerkliğin anayasal sınırlarının belirlenmesi yoluna gidilmiştir. Bunun için de, öncelikle Anayasaya, Anayasa Mahkemesi kararlarına ve gerektiği ölçüde öğretilerdeki tartışmalara başvurulmuştur. İkinci aşamada, doğal afetler ile yerel yönetimlerle ilgili mevzuatta kriz, kriz yönetimi ve yerel özerklik kavramları arasındaki ilişki ortaya konulmaya çalışılmıştır. Üçüncü aşamada, pozitif hukuk açısından, belediyelerin imar denetimi görevi ile doğal afetler ilişkisinin nasıl düzenlendiği ortaya konulmaya çalışılmıştır. Son aşamada ise, 1999'dan sonra, doğal afetlerle ilgili olarak çıkarılmış olan normların (kanuni düzenlemelerin) anayasal düzeyde güvence altına alınmış olan "yerel özerklik" açısından geçerlilikleri tespit edilmeye çalışılmıştır. Tezin sonunda, yeni düzenlemeler karşısında, yerel özerkliğin halihazırdaki konumu üzerinde değerlendirmelerde bulunulmuştur.

Tezde, veri olarak temelde üç kaynaktan yararlanılmış olduğu söylenebilir. Bunlardan birincisi, yerel yönetimler ve doğal afetlerle ilgili mevzuat; ikincisi, Anayasa Mahkemesinin yerel özerklik ve doğal afetlerle ilgili kararları; üçüncüsü de bu iki konu üzerinde öğretilerde yapılan tartışmalardır.





## BİRİNCİ BÖLÜM

### YEREL ÖZERKLİĞİN ANAYASAL DÜZEYDEKİ GÜVENCELERİ

Bu bölümde, üç konu ele alınmaktadır. İlk önce, genel olarak yerel özerklik üzerinde durulacaktır. Daha sonra, yerel özerkliğin anayasal düzeydeki güvenceleri, Anayasa Mahkemesi kararları ve gerektiğinde doktrinindeki tartışmalardan yararlanılarak ortaya konulmaya çalışılacaktır. Son olarak, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının hukuki açıdan yerel özerkliğin anlaşılmasında ne gibi bir işlev görebileceği konusuna değinilecektir.

#### I. GENEL OLARAK YEREL ÖZERKLİK

Yerel özerklik kavramına geçebilmek için, öncelikle, yerel yönetim ya da yerinden yönetim<sup>1</sup> kavramından ne anlaşıldığına kısaca değinmek gerekir. Yerel yönetimler, ulus devletin kuruluşundan daha önce de varolan idari ve siyasi birimlerdir.<sup>2</sup> Bu birimler, hem siyasi bir takım amaçların elde edilmesine hizmet eden birimlerdir

---

<sup>1</sup> Keleş, “yerinden yönetim” ile “yerel yönetim” kavramını arasında bir ayrım yaparak, birincisini, “yerel halkın, kendi eliyle seçtiği organlarca yönetilmesi anlatan bir dizgenin [sistemin] adı”; ikincisini de “özeksel [merkezi] yönetimce, belli sınırlar içinde kurallar koymaya, akçal [mali] yükümlülükler getirmeye yetkili kılınmış bir yerel meclisin denetimi altındaki bir yönetim biriminin adı” karşılığı olarak kullanmayı önermektedir. R. Keleş, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, Cem Yayınevi, İstanbul, 1992, s. 12.

<sup>2</sup> R. Keleş, “Belediyeciliğimizde Son Gelişmeler ve Yerel Özerklik”, *ÇYY*, Cilt: 1, Sayı: 2 (Mart 1992), s. 13. Burada, yerel yönetimlerin kökenine ilişkin süregiden tartışmalara girilmemektedir. Bu alandaki tartışmaların bir ucunda, yerel yönetimleri, genel anlamda bireysel özgürlüklerin bir uzantısı olarak gören yaklaşım, diğer ucunda ise yerel yönetimleri devletin bir uzantısı, dolayısıyla kapitalist üretimi kolaylaştıran bir araç olarak gören yaklaşım yer almaktadır. Yine, birinci yaklaşımı benimseyenler, ulus devlet tarafından hukuki bir yapıya sokulmalarının, yerel yönetimlerin devletin önce olma özelliğini ortadan kaldırmayacağını ileri sürerlerken; ikinci yaklaşımı benimseyenler, yerel yönetimlerin ulus devletin bir ürünü olduğunu ileri sürerler. Bu ikisi arasında, her iki yaklaşımdan birisine daha yakın duran, başka yaklaşımlara da rastlamak olanaklıdır. Bu konularla ilgili geniş bilgi için bkz. C. Crozat, *Ammé Hukuku Dersleri*, 2. Cilt – 1. Kısım (Orta Zamanlar), (çev.) R. G. Okandan, İstanbul Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 1944; B. A. Güler, *Yerel Yönetimler: Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım*, TODAİE Yayınları, Ankara, 1992; K. Bumin, *Demokrasi Arayışında Kent*, İz Yayıncılık, İstanbul, 1998; J. S. Mill, *Özgürlük Üstüne*, (çev.) A. Ertan, Belge Yayınları, İstanbul, 2000; P. Sebahaddin, *Türkiye Nasıl Kurtarılabilir? Ve İzahlar*, Ayraç Yayınevi, Ankara, 1999; K. Görmez, *Yerel Demokrasi ve Türkiye*, Vadi Yayınları, Ankara, 1997; S. S. Onar, *İdare Hukuku*, 1. Cilt, İstanbul Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 1942; İ. Ortaydı, *Tanzimattan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği*, Hil Yayınları, İstanbul, 1985; Keleş, *Yerinden Yönetim...*, op. cit., s. 13-17; B. Ertan, “Yerel Yönetim Kavramı”, *ÇYY*, Cilt: 11, Sayı: 1 (Ocak 2002), s. 22-30.



hem de genel olarak devletin yerine getirmekle yükümlü olduğu hizmetlerin yerine getirilmesinde, merkezi yönetimin güçsüz yönlerinden kaçınma isteğinin bir sonucu olarak oluşturulan yönetsel birimlerdir.<sup>3</sup> Ancak, yerel yönetimlerin bu iki yönünden bazen birisi, bazen de diğeri daha çok öne çıkabilmektedir. Örneğin, ülkemizde yerel siyasetle ulusal siyasetin iç içe geçmesinden dolayı, yerel yönetimlerin siyasi yönünün önplana çıktığı; bunun da bu yönetimlerin idari boyutunun geri planda kalmasına neden olduğu ileri sürülmüştür.<sup>4</sup> Belirtmek gerekir ki, burada yerel yönetimlerin tarihsel kökenleri üzerinde durulmayacak; yerel yönetimler, “merkezi devletin iradesiyle kurulan birimler”<sup>5</sup> olarak ele alınacaktır.

### 1. Yerinden Yönetim

İlk önce, yerinden yönetim kavramı üzerinde bir uzlaşmanın sağlanmadığını belirtmeliyiz. Keleş’in yapmış olduğu sınıflandırmadan yararlanarak, yerinden yönetim kavramının genel olarak iki anlama geldiğini söyleyebiliriz. Bunlardan birincisi siyasi yerinden yönetim, ikincisi de idari yerinden yönetimdir. Birincisi, “daha çok, federal anayasalarca, ulusal kimliğe sahip olmayan yerel birimlere tanınmış olan özerk ya da yarı özerk statüye dayanan bir yönetim biçimidir”.<sup>6</sup> İkincisi ise yasama ve yargı gücünün merkezde toplandığı, yürütme gücünün ise merkez ile yerel arasında paylaştırıldığı bir yönetim biçimidir.<sup>7</sup>

İlgili literatüre bakıldığında, idari yerinden yönetimin de kendi içinde, bir sınıflandırmaya göre ikiye, bir başka sınıflandırmaya göre de üçe ayrıldığı görülmek-

---

<sup>3</sup> Keleş, *Yerinden Yönetim...*, op. cit., s. 15.

<sup>4</sup> A. Mengi, “Kamu Yönetimindeki Gelişmeler, Yerel Yönetimler ve Türkiye”, *Ankara Üniversitesi Siyasi Bilgiler Fakültesi Dergisi*, Cilt: 52, Sayı: 1-4 (Ocak-Aralık 1997), s. 513.

<sup>5</sup> O. Karahanoğulları, “Kamu Hizmetinin Kurulmasında Yerel Yönetimlerin Yetkisi”, *ÇYY*, Cilt: 10, Sayı: 4 (Ekim 2001), s. 29. “Yerel yönetimler, 19. yüzyıldan bu yana, ulus devletinin referans noktası olarak yer aldığı devlet bütünlüğü içinde tartışılmış ve yeniden düzenlemelere bu bütün içinde konu olmuştur.” DPT, *Yerel Yönetimler (Özel İhtisas Komisyonu Raporu)*, DPT Yayınları, Ankara, 2001, s. 7.

<sup>6</sup> Keleş, *Yerinden Yönetim...*, op. cit., s. 12.

<sup>7</sup> *Ibid.* Gerçi, üniter devletlerde de ülke birden fazla bölümlere ayrılır. Ne var ki, bu bölümler, Gözler’in işaret ettiği gibi, “basit yönetsel bölümlerdir. Bunların basit yönetsel yetkileri vardır. Aynı bir egemenlikleri yoktur”. K. Gözler, *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa, 2000, s. 102.

tedir. Buna göre, eğer “belli kamu hizmetlerinin, özeğin [merkezin] dışında, bağımsız bir örgütçe yerine getirilmesi”nden söz ettiğimizde, “hizmet yönünden yerinden yönetim”i kastetmiş oluruz.<sup>8</sup> Ülkemizde, ticaret ve sanayi odalarını, hizmet yönünden yerinden yönetime örnek gösterebiliriz. Yine, eğer “bir yörede yaşayanlara ortak ve yerel nitelikteki gereksinimlerini yeterince karşılayabilmek, bunları kendi organları eliyle gerçekleştirebilmek için özerklik tanınması söz konusu”ysa, “yer yönünden yerinden yönetim”i kastetmiş oluruz.<sup>9</sup> Ülkemizde, belediyeleri, yer yönünden yerinden yönetime örnek gösterebiliriz. Bir de, eğer “özeteki [merkezdeki] kuruluşlar, özetekten [merkezden] uzakta bulunan bir örgüte, belli işlevleri yerine getirmelerine yetecek bir ya da daha çok yetkiyi, kendi adlarına kullanmak üzere devrederler”se, “yetki genişliği”ni kastetmiş oluruz.<sup>10</sup> Merkezi yönetimin bazı görevlerini devrettiği valiler buna örnek verilebilir. Ne var ki, yetki genişliğinin yerinden yönetim kapsamında değerlendirilip değerlendirilemeyeceği konusu tartışmalıdır.<sup>11</sup>

Bu konuyla ilgili daha detaylı bir tahlile girişmeden belirtmeliyiz ki, bu tezde, sadece “yer yönünden yerel yönetimler” inceleme konusu edilmektedir. Dolayısıyla, hem “hizmet yönünden yerel yönetimler” hem de “yetki genişliği” konuları dışta tutulacaktır. Bunun içindir ki, aşağıda geniş bir şekilde üzerinde durulacak olan “yerel özerklik” de, “yer yönünden yerel yönetimler”in sahip olduğu özerklik olacaktır.

## 2. Yer Yönünden Yerinden Yönetim Ya Da Yerel Yönetimler

Kavramsal düzeyde bakıldığında, yukarıda sözünü ettiğimiz ayrımlar karşımıza çıkıyorsa da, uygulamada (pratikte), yer yönünden yerinden yönetim kavramının pek kullanılmadığını belirtmeliyiz. Onun yerine, “mahallî idareler” veya “yerel

<sup>8</sup> Keleş, *Yerinden Yönetim...*, op. cit., s. 13.

<sup>9</sup> *Ibid.* Yer yönünden yerinden yönetime, komün yönetimi de denir. Komünlerin, varlık alanına çıkışlarının devlete bağlı olmadığı; hatta bugünkü büyük devletlerin ortaya çıkışlarından daha önceye rastladığı ileri sürülmektedir. Onar, op. cit., s. 465. Aynı şekilde, belediyelerin oluşumunda etkili olan komşuluk ilişkisi faktörü yerine “hemşehrilik anlayışı”nın da kullanılabildiği belirtilmiştir. H. Nadaroğlu, *Mahalli İdareler*, Met-Er Matbaası, İstanbul, 1986, s. 5-7, 21.

<sup>10</sup> Keleş, *Yerinden Yönetim...*, op. cit., s. 11.

<sup>11</sup> Örneğin Yayla, yetki genişliğini merkezîyetçiliğin bir türü olarak görmektedir. Bkz. Yıldızhan Yayla, *Anayasalarımızda Yönetim İlkeleri Tevsi-i Mezuniyet ve Tefrik-i Vezâif*, İstanbul Üniversitesi SBF Yayınları, İstanbul, 1982.

yönetimler” şeklindeki kullanımlara rastlanmaktadır. Nitekim, Anayasamızda da bizim burada inceleme konusu ettiğimiz “yer yönünden yerinden yönetimler”in düzenlendiği maddenin başlığı, “yer yönünden yerinden yönetim” değil “mahalli idareler” şeklindedir. Dolayısıyla, bu tezde, “mahalli idareler” ya da “yerel yönetimler” geçen her yerde, “yer yönünden yerinden yönetim”i kastettiğimiz bilinmelidir. Bu çerçevede, “yerel yönetimler”in, “bir yörede yaşayanlara ortak ve yerel nitelikteki gereksinimlerini yeterince karşılayabilmek, bunları kendi organları eliyle gerçekleştirebilmek için özerklik tanınması söz konusu”<sup>12</sup> olduğu durumları ifade etmek için kullandığıma daha önce değinilmişti.<sup>13</sup>

### 3. Yerel Özerklik

*Büyük Türkçe Sözlük*'te, “özerklik” kelimesinin “[1] muhtariyet, [2] otonomi”<sup>14</sup> karşılığında kullanıldığı belirtilmektedir. Batı dillerinde “özerk” kelimesine kaynaklık eden kelime eski Yunanca'daki “*autonomos*”dur ve “kendi kurallarına göre yönetilen” anlamına gelir.<sup>15</sup> Anayasa Mahkemesi de, genel anlamdaki özerkliği, “Sosyal bir topluluğun ya da tüzelkişiliğin kendilerini yöneten kuralların tümünü ya da bir bölümünü bizzat saptayabilmeleri veya anayasa ve yasaların çizdiği sınırlar içinde hareket edebilme özgürlüğü ve yetkisidir.”<sup>16</sup> şeklinde tanımlamıştır. Yerel özerklik ise, *Kamu Yönetimi Sözlüğü*'ne göre, “yerel yönetimlerin, kendi görev alan-

<sup>12</sup> Keleş, *Yerinden Yönetim...*, op. cit., s. 13. Yerel yönetimlerin özde değişmese bile farklı tanımlarının yapılabileceğini belirtmek gerekir. Örneğin başka bir tanım için bkz. M. Günday, *İdare Hukuku*, İmaj Yayıncılık, Ankara, 1997, s. 8. Ayrıca, yer yönünden yerel yönetimlere niçin baş vurulduğu; bu yönetimlerin faydaları ve sakıncaları gibi konular için bkz. Z. Çoker, “Bugünkü Uygulama İçinde Merkezden Yönetim-Yerinden Yönetim”, *TİD*, Yıl: 63, Sayı: 392 (Aralık 1991), s. 1-28.

<sup>13</sup> Ancak yerel yönetimlerle ilgili kavramların günümüzde anlam kaymasına uğradığı ileri sürülmektedir. Bu yöndeki gelişmelerle ilgili saptamalar ve yerel yönetimlerle ilgili değerlendirmeler hakkında bkz. DPT, *Yerel Yönetimler...*, op. cit., s. 10-12.

<sup>14</sup> D. M. Doğan, *Büyük Türkçe Sözlük*, İz Yayıncılık, İstanbul, 1996, s. 881.

<sup>15</sup> M. Soysal, “İki Kavram: Özerklik ve Tarafsızlık”, *Mülkiye*, Cilt: XXIV, Sayı: 221 (Mart-Nisan 2000), s. 119.

<sup>16</sup> “Esasın İncelenmesi.” AMK, KG: 22.06.1988, E. 1987/18, K. 1988/23, RG, Tarih: 26.11.1988, Sayı: 20001, <http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1988/K1988-23.htm> > 14.05.2002). Yüksek Mahkemenin başka bir kararında, buna benzer bir tanımlaması için bkz. “Esasın İncelenmesi.” AMK, KG: 28.06.1990, E. 1990/6, K. 1990/17, RG, Tarih: 05.09.1990, Sayı: 20626, AMK. <<http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1990/K1990-17.htm>> (14.05.2002).

ları içinde yetkilerini, merkezi ya da bölgesel yönetimlerin, ya da onların ajanlarının herhangi bir müdahalesi olmaksızın kullanabilmeleri ve bu amaçla serbestçe karar alıp uygulayabilmeleri durumu”dur.<sup>17</sup> Anayasa Mahkemesi de, yerel yönetimler açısından özerkliği, “anayasa ve yasaların belirlediği kamu hizmetlerinin önemli bir bölümünün yurttaşların yararına olarak, yerel yönetimlerin sorumluluğu altında yerine getirilmesi yetkisidir”<sup>18</sup> şeklinde tanımlamıştır. Verebelyi de, yerel özerkliği, yerel yönetimlerin, merkez tarafından belirlenen koşullar çerçevesinde, yerel gereksinimleri karşılanmada kullandıkları serbest alan olarak tanımlamaktadır.<sup>19</sup>

Ancak, belirtmek gerekir ki, “hiçbir yerel yönetim birimi tamamıyla kendi başına buyruk ve egemen değildir. Yani bu yönetimler, yalnız başlarına kendi kendilerini yönetemezler”.<sup>20</sup> Buradan hareketle, yerel özerkliğin mutlak ve sınırsız olmadığı; yerel yönetimlerin, çatısı altında yaşadıkları devletin amaçlarına uygun hareket etme yükümlüğünün olduğu söylenebilir.<sup>21</sup> Gerçi, özerk bir kuruluş olarak yerel yönetimler, Anayasadaki “İdare” başlığı altında yer alırlar; hatta “yönetimin bütünlüğü” içinde sayılarak kanunda ayrıca belirtilmemiş konularda yönetimin genel kural ve usullerine tabi tutulurlar ve devletin parasıyla iş görürler; ama bu durum, özerk bir kuruluşun ne yönetime “bağlılığı”nın ne de devlete egemen olanların istedikleri doğrultuda davranma biçiminde bir ödevin bir ifadesidir.<sup>22</sup>

## II. YEREL ÖZERKLİĞİN ANAYASAL GÜVENCELERİ

Yerel özerklik konusunu açıklığa kavuşturabilmek için, öncelikle, “Giriş” bölümünde belirtmiş olduğumuz gibi, pozitivist teoriden yararlanarak, yerel özerklikle

<sup>17</sup> Ö. Bozkurt, T. Ergun ve S. Sezen, *Kamu Yönetimi Sözlüğü*, TODAİE Yayınları, Ankara, 1998, s. 257.

<sup>18</sup> “Esasın İncelenmesi.” AMK, KG: 22.06.1988, E. 1987/18, K. 1988/23, RG, Tarih: 26.11.1988, Sayı: 20001, <<http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1988/K1988-23.htm>> (14.05.2002).

<sup>19</sup> I. Verebelyi, “Basics of Local Self-government”, *New Trends in Local Government in Western and Eastern Europe*, (ed.) G. Marcou ve I. Verebelyi, International Institute of Administrative Sciences, Brussels, 1993, s. 13.

<sup>20</sup> Bayram Coşkun, “Türkiye’de İdari Vesayet Denetimi”, *ÇYY*, Cilt: 5, Sayı: 3 (Mayıs 1996), s. 43.

<sup>21</sup> *Ibid.*

<sup>22</sup> Soysal, *loc. cit.*

ilgili anayasal hükümlere değinilecek; yerel özerkliğin Anayasa Mahkemesi tarafından nasıl yorumlandığı üzerinde durulacaktır. Bu yapılırken, yeri geldikçe doktrindeki tartışmalara ve kişisel kanımıza da yer verilecektir.

## 1. 1982 Anayasasında Yerel Özerklik

Ülkemizde, yerel özerlikle ilgili tartışmaların geçmişi Osmanlı Devletinin son yıllarına kadar gitmektedir. Burada, bugüne kadarki yerel özerklik tartışmalarının bir tarihsel analizine yer verilmeyecektir.<sup>23</sup> Bizim konumuz açısından, halihazırdaki anayasal düzen açısından özerkliğin ne olduğunu ortaya koymamız gerekmektedir. Bunun içindir ki, burada, sadece 1982 Anayasasının yerel özerlikle ilgili hükümleri üzerinde durulacaktır.

### 1.1. Yerel Özerlikle İlgili Anayasal Normlar

Doğrudan yerel özerlikle ilgili maddelere geçmeden önce yürürlükteki 1982 Anayasasının bazı maddelerine değinmek gerekmektedir. Anayasanın 5. maddesine göre, “Devletin amaç ve görevleri, Türk Milletinin bağımsızlığını ve bütünlüğünü, ülkenin bölünmezliğini, Cumhuriyeti ve demokrasiyi korumak; kişilerin ve toplumun refah, huzur ve mutluluğunu sağlamak; kişinin temel hak ve hürriyetlerini, sosyal hukuk devleti ve adalet ilkeleriyle bağdaşmayacak surette sınırlayan siyasi, ekonomik ve sosyal engelleri kaldırmaya, insanın maddi ve manevi varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlamaya çalışmaktır”. Devlet bu amaçlarını gerçekleştirmek için temelde üç ayrı organdan, yani yasama, yürütme ve yargıdan yararlanacaktır.<sup>24</sup> Ve yine devletin bütün organlarının, kendilerine verilen görevleri yerine getirirken dikkate alacakları temel hukuk kuralları, anayasanın hükümleridir.<sup>25</sup>

Yukarıdaki genel işbölümüne uygun olarak yasama organı (Türkiye Büyük Millet Meclisi - TBMM), Anayasanın 87. maddesine dayanarak, ilke olarak her ko-

<sup>23</sup> 1982 Anayasasına kadar olan dönemdeki yerel özerklik bağlamında yapılan tartışmaların tarihi gelişimi hakkında bkz. Yayla, *Anayasalarımızda Yönetim...*, passim.

<sup>24</sup> Anayasa, m. 6-9.

<sup>25</sup> Anayasa, m. 11.

nuda kanun koyma, değiştirme ve kaldırma yetkisine sahiptir. Yine aynı maddeye göre yasama organı, Bakanlar Kuruluna belli konularda kanun hükmünde kararname (KHK) çıkarma yetkisi verebilir. Ancak, yasama organı, Bakanlar Kuruluna, sıkıyönetim ve olağanüstü haller hariç, Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleri ile dördüncü bölümünde yer alan siyasi haklar ve ödevlerin KHK'lerle düzenlenmesi konusunda yetki veremez.<sup>26</sup> Bu hükümler, 1999'daki depremlerden sonra yapılan hukuki düzenlemelerin kaynağını oluşturmaktadır.

Ayrıca, "Türkiye Cumhuriyeti adına yabancı devletlerle ve uluslararası kuruluşlarla yapılacak antlaşmaların onaylanması" yasama organının buru, bir kanunla uygun bulmasına bağlıdır. Bu şekilde uygun bulunan antlaşmalar ise kanun hükmündedir. Hatta "bunlar hakkında Anayasaya aykırılık iddiası ile Anayasa Mahkemesine başvurulamaz".<sup>27</sup> Bu hüküm de, Avrupa Yerel Özerklik Şartının halihazardaki hukuk sistemi içindeki yerinin belirlenmesi açısından önemlidir.

Türkiye üniter bir devlet olduğu için Anayasada idarenin, kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğu ve kanunla düzenleneceği; ve yine idarenin kuruluş ve görevlerinin, "merkezden yönetim" ve "yerinden yönetim" esaslarına dayanacağı belirtilmektedir.<sup>28</sup> Buna göre, idarenin esaslarından birisini "yerinden yönetim" oluşturmaktadır.

Anayasa bir yerinden yönetim birimi olan yerel yönetimleri, "il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileri"<sup>29</sup> olarak tanımlamaktadır. Bu şekilde tanımlanan yerel yönetimlerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri ise, "yerinden yönetim"

---

<sup>26</sup> Anayasa, m. 91/1.

<sup>27</sup> Anayasa, m. 90/5.

<sup>28</sup> Anayasa, m. 123/1-2.

<sup>29</sup> Anayasa, m. 127/1.



ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenecektir.<sup>30</sup> Ancak, merkezi yönetim, “yerel yönetimler üzerinde, yerel hizmetlerin yönetimin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve yerel ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir”.<sup>31</sup>

Anayasaya göre, “yerel yönetimlerin belirli bir kamu hizmetinin görülmesi amacı ile, kendi aralarında Bakanlar Kurulunun izni ile birlik kurmaları, görevleri, yetkileri, mali ve kolluk işleri ve merkezi yönetim ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenir. Bu yönetimlere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır”.<sup>32</sup>

Özetle, Anayasa, devlete birçok amaç ve görev yüklemektedir. Bu amaç ve görevler, yasama organı tarafından somutlaştırılacak, kanun veya KHK haline gelecektir. Bu düzenlemeler, hükümet tarafından hayata geçirilecektir. Hükümet bunu ya merkezi yönetim ve onun taşradaki uzantısı eliyle ya da merkezi yönetimin vesayeti altında yerel yönetimler tarafından yerine getirecektir. Ancak, devlete verilen bazı görevlerin yerel yönetimler tarafından yerine getirilmesi, yönetimin bir bütün olduğu gerçeğinin yadsınması anlamına gelmeyecektir. Diğer bir ifadeyle, bir taraftan, yerel yönetimler, yönetimin bir parçası olduğunu dikkate alarak görevlerini yerine getirecek; diğer taraftan, yasama ve yürütme organı da, yerel yönetimlerin, “yerinden yönetim” ilkesinin güvencesi altında olduklarını göz ardı etmeyecektir.

Buraya kadar belirtmiş olduğumuz ve hatta belirtmediğimiz birçok Anayasa hükmünün doğrudan ya da dolaylı bir şekilde yerel özerklikle ilişkisi kurulabilir.<sup>33</sup> Ancak, yerel özerkliğin anayasal güvencelerini ortaya koyabilmek için Anayasanın 127. maddesinden hareket etmek gerekmektedir. Buna göre, 1982 Anayasasında ye-

---

<sup>30</sup> Anayasa, m. 127/2.

<sup>31</sup> Anayasa, m. 127/5.

<sup>32</sup> Anayasa, m. 127/6.

<sup>33</sup> Hemen belirtelim ki, Anayasadaki birçok hüküm, değişik açılardan yerel özerklikle ilgili görülebilir. Bu hükümlerden bir bölümü şöyledir: Anayasa, m. 2., 23., 35., 43., 44., 46., 47., 56., 57., 63., 128., 155., 166., 169. maddeler.

rel yönetimler için getirilen güvencelerin neler olduklarını; diğer bir ifadeyle yerel özerkliğin anayasal güvencelerini şöyle sıralayabiliriz:

(1) *Yerel yönetim birimlerinin sayısı*: Anayasa, iki tür yerel yönetim biriminden söz etmektedir. Bunlar, il ve belediye veya köydür.<sup>34</sup> Anayasanın yazılış biçiminden hareketle, belediye ile köyün ayrı ayrı yerel yönetim birimi olarak görülmediği anlaşılmaktadır.

(2) *Yerel yönetimlerin amacı*: Adı geçen birimlerin amacı, “il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak”tır.<sup>35</sup>

(3) *Yerel yönetimlerle ilgili düzenlemelerin nasıl yapılacağı*: Yerel yönetimlerle ilgili konuların genel bir kural olarak kanunla yapılacağı belirtilmiştir.<sup>36</sup>

(4) *Yerel yönetimlerin karar organlarının nasıl oluşacağı*: Yerel yönetimlerin karar organları seçimle oluşturulacaktır.<sup>37</sup>

(5) *Yerel yönetimlerin karar organlarını kimin seçeceği*: Yerel yönetimlerin karar organları, “kanunda gösterilen seçmenler tarafından seçilecek”tir.<sup>38</sup>

(6) *Yerel yönetimlerin kamu tüzel kişiliğine sahip olması*: Yerel yönetimler, kamu tüzel kişiliğine sahiptir.<sup>39</sup>

(7) *Yerel yönetimlerin kuruluş ve görevleri ile yetkilerinin “yerinden yönetim” ilkesine uygun olarak düzenlenmesi*: “Yerel yönetimlerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri ‘yerinden yönetim’ ilkesine uygun olarak düzenlenir.”<sup>40</sup>

---

<sup>34</sup> Anayasa, m. 127/1.

<sup>35</sup> Anayasa, m. 127/1.

<sup>36</sup> Anayasa, m. 127/1, 2, 3, 5, 6.

<sup>37</sup> Anayasa, m. 127/1.

<sup>38</sup> Anayasa, m. 127/1.

<sup>39</sup> Anayasa, m. 127/1.



(8) *Yerel yönetimlerin seçimleri*: Yerel yönetimlerin seçimleri, “Anayasanın 67. maddesindeki esaslara göre beş yılda bir yapılır. Ancak, milletvekili genel veya ara seçiminden önceki veya sonraki bir yıl içinde yapılması gereken yerel yönetimler organlarına veya bu organların üyelerine ilişkin genel veya ara seçimler milletvekili genel veya ara seçimleriyle birlikte yapılır”.<sup>41</sup>

(9) *Büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri*: “Kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir.”<sup>42</sup>

(10) *Yerel yönetimlerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatını kazanmaları ve kaybetmeleriyle ilgili güvenceler*: “Yerel yönetimlerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri konusundaki denetim yargı yolu ile olur.”<sup>43</sup>

(11) *Yerel yönetimlerin organları veya bu organların üyelerinin görevden uzaklaştırılmaları*: Eğer bir yerel yönetim organı veya bu organın üyeleri hakkında görevleri ile ilgili bir suç nedeniyle bir soruşturma veya kovuşturma açılmışsa, İçişleri Bakanı, adı geçen yerel yönetim organı veya bu organın üyelerini, geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar görevden uzaklaştırabilir.<sup>44</sup>

(12) *Merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde kullanacağı idari vesayet yetkisinin amaç yönünden sınırı*: Merkezi yönetim, yerel yönetimler üzerinde, ancak “mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların

---

<sup>40</sup> Anayasa, m. 127/2.

<sup>41</sup> Anayasa, m. 127/3.

<sup>42</sup> Anayasa, m. 127/3.

<sup>43</sup> Anayasa, m. 127/4.

<sup>44</sup> Anayasa, m. 127/4.

gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir".<sup>45</sup>

(13) *Yerel yönetimlerin birlik kurmaları:* Yerel yönetimler, sadece "belirli bir kamu hizmetinin görülmesi amacı"yla kendi aralarında birlikte kurabilir. Yerel yönetimlerin kendi aralarında birlik kurmaları, Bakanlar Kurulunun iznine bağlıdır. Ayrıca, bu yönetimlerin, "birlik kurmaları, görevleri, yetkileri, mali ve kolluk işleri ve merkezi yönetim ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenir".<sup>46</sup>

(14) *Yerel yönetimlerin mali özerkliği:* Yerel yönetimlere, "görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır".<sup>47</sup>

## 1.2. Anayasa Mahkemesi Kararlarında Yerel Özerklik

Şimdi de doğrudan yerel özerlikle ilgili olan Anayasanın 127. maddesindeki hükümlerin Anayasa Mahkemesi kararlarında nasıl değerlendirildiği konusu üzerinde durulacaktır. Ancak, yerel özerlikle ilgili Anayasa Mahkemesinin değerlendirmelerine değindikten sonra, Mahkemenin muhalif kalan üyelerinin görüşlerine ve yine öğretilerde bu konuyla ilgili yapılmış tartışmalara değinilecek; yerel özerkliğin pozitif hukuktaki anlamı belirlenmeye çalışılacaktır. Bütün bunların sonucunda, halihazır-  
daki anayasal düzen içerisinde, yerel özerkliğin ne anlama geldiği ortaya konulmuş olacaktır. Değerlendirmelere geçmeden önce, Anayasanın 127. maddesinin orijinal halini vermekte yarar var:

### 2. YEREL YÖNETİMLER

**Madde 127-** Yerel yönetimler; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir.

Yerel yönetimlerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir.

---

<sup>45</sup> Anayasa, m. 127/5.

<sup>46</sup> Anayasa, m. 127/6.

<sup>47</sup> Anayasa, m. 127/6.

Yerel yönetimlerin seçimleri, 67. maddedeki esaslara göre beş yılda bir yapılır. Ancak, milletvekili genel veya ara seçiminden önceki veya sonraki bir yıl içinde yapılması gereken yerel yönetimler organlarına veya bu organların üyelerine ilişkin genel veya ara seçimler milletvekili genel veya ara seçimleriyle birlikte yapılır. Kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir.

Yerel yönetimlerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri konusundaki denetim yargı yolu ile olur. Ancak, görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan mahalli idare organları veya bu organların üyelerini, İçişleri Bakanı, geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar uzaklaştırabilir.

Merkezi idare, yerel yönetimler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir.

Yerel yönetimlerin belirli bir kamu hizmetinin görülmesi amacı ile, kendi aralarında Bakanlar Kurulunun izni ile birlik kurmaları, görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk işleri ve merkezi idare ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenir. Bu idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır.

Yukarıdaki her fıkranın Anayasa Mahkemesi kararları ışığında ne anlama geldiğini özetlemeye geçmeden önce bir ön sorun olarak, Anayasanın 127. maddesinin yürürlükte olup olmadığı konusu üzerinde durmak yararlı olabilir.

*Bir Ön Sorun.-* Anayasa Mahkemesi üyelerinden Nahit Saçhoğlu'na göre, Anayasanın 127. maddesi yürürlükte değildir. Saçhoğlu, Anayasanın 127. maddesinin 1. fıkrasındaki, "Mahalli idareler, mahalli müşterek ihtiyaçları karşılamak üzere kuruluş esasları KANUNLA belirtilen ve karar organları, gene KANUNLA gösterilen seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir." hükmünden hareketle, öncelikle, bu Anayasa hükmüne göre bir kanunun yapılacağını; bu kanunda yerel yönetimlerin "kuruluş esasları" ve "karar organları"nın gösterileceğini belirtmektedir. Saçhoğlu'na göre, "Bunlar belirlendikten sonra seçmenlerin kamu tüzel kişiliğini oluşturacağı seçim usul ve esasları kanunla saptanacaktır". Tüm bunlardan sonra Saçhoğlu şu sonuca ulaşmaktadır: "Anayasanın bu hükmü karşısında mahalli idarelerin kuruluş esasları ile karar organlarını belirleyen kanun ya da kanunla çıkmadıkça onların seçimi ile ilgili kanun da çıkamaz. Çıkarsa anayasal dayanağı bulunmaz." Saçhoğlu değerlendirmelerine şöyle devam etmektedir: "Şu yönden de bulunamaz ki Anayasanın 127. maddesi henüz yürürlüğe girmemiştir. Çünkü Anayasanın yürürlüğü ile ilgili 177/d. bendinde Anayasanın mahalli idarelerle ilgili hükümlerinin

yürürlüğe girmesi ilgili Kanunların yayımlanması şartına bağlanmıştır. Esas İnceleme Raporu sayfa 65-68'de de belirtildiği üzere 'Yayımlanması öngörülen kanunların mahalli idarelerden olan il, belediye ve köyün yapıları ile ilgili kanunlar' olduğu Anayasanın 127. maddesinin Danışma Meclisi Genel Kurulunda görüşülmesine ilişkin tutanak dergilerinden ve öteki belgelerden anlaşılmaktadır." Saçlıoğlu son söz olarak şunları ifade etmektedir: "İlgili kanunlar henüz yapılmadığına göre 127. maddenin yürürlükte olduğundan... söz edilemez."<sup>48</sup>

Kanımızca, bu yaklaşım ne ilgili literatürde ne de Anayasa Mahkemesi üyeleri arasında fazla itibar görmemiştir. Tespit edebildiğimiz kadarıyla, bu görüşü dile getiren başka Anayasa Mahkemesi üyesi de olmamıştır. Dolayısıyla, bu tezde, Anayasanın 127. maddesinin yürürlükte olduğu yaklaşım esas alınmıştır.

### 1.2.1. Yerel Yönetimlerin Birimleri

Yerel yönetim birimleriyle ilgili temelde iki yaklaşımın varlığından söz edilebilir. Bunlardan birinci, ve kanımızca Anayasa Mahkemesinin paylaştığı, yaklaşım göre, yerel yönetim birimleri, Anayasada sayma yoluyla belirlenmiştir. İkinci yaklaşım ise yerel yönetimlerin Anayasada sayma yoluyla sınırlanmadığını ifade etmektedir. Şimdi her iki yaklaşımı da daha yakından görelim.

(a) Yerel yönetimlerin çeşitlerinin, *numerus clauses* kuramına göre Anayasada gösterilmiş olduğu ileri sürülmüştür.<sup>49</sup> Bu yönetimler, varlıklarını ve ilkelerini doğrudan doğruya Anayasadan alırlar. Dolayısıyla, Anayasada yer alanlar dışında, bu yönetimlerin sayıları kanuni düzenlemelerle artırılmaz; yani, yeni yerel yönetim

<sup>48</sup> N. Saçlıoğlu, "Karşılıklı Yazısı." AMK, KG: 01.03.1984, E. 1984/1, K. 1984/2, RG, Tarih: 01.05.1984, Sayı: 18388, <<http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1984/K1984-02.htm>> (02.05.2002).

<sup>49</sup> Servet Tüzün ve E. Cansel, "Karşılıklı Yazısı." AMK, KG: 08.02.1989, E. 1988/38, K. 1989/7, RG, Tarih: 03.05.1989, Sayı: 20157, <<http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1989/K1989-07.htm>> (14.05.2002).

birimleri oluşturulamaz.<sup>50</sup> Buna göre, Anayasada üç tür yerel yönetimden söz edilebilir; bunlar, il özel idaresi, belediye ve köydür.<sup>51</sup>

Aslında, Anayasa Mahkemesi, herhangi bir dava dolayısıyla yerel yönetim birimlerinin sayısı konusunda durmamıştır. Ancak, Mahkeme, vermiş olduğu kararlarında Anayasanın 127. maddesinin 1. fıkrasını yorumlarken, üç ayrı yerel yönetim biriminden söz etmiştir. Örneğin bir kararında Mahkeme, “Anayasa, il, belediye ya da köy halkının yerel ortak ihtiyaçlarının, neler olduğunu belirlememiş, bunun saptanmasını yasaya bırakmıştır.”<sup>52</sup> ifadesine yer vermiştir.

Ne var ki, Anayasanın 127. maddesinin 3. fıkrasında, “...büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri...” ifadesinin açıklığa kavuşturulması gerekir. Burada sözü edilen özel yönetim biçimi, yukarıda belirtilen yerel yönetimlerin sayısını artıran yeni bir yerel yönetim birimi değildir; aksine, büyük yerleşim yerleri için, Anayasanın 127. maddesinin 1. fıkrasında sayılan üç yerel yönetimden birisine benzer bir yönetimin oluşturulmasıdır. Nitekim, bununla ilgili düzenlemeyi yapan kanunun adı<sup>53</sup> da, büyük yerleşim yerleri için getirilen özel yönetim biçiminin aslında bir “belediye” olduğunu göstermektedir. Anayasa Mahkemesi de, “özel yönetim biçimi”nin ancak yönetimle sınırlı olduğu kanısındadır.<sup>54</sup>

---

<sup>50</sup> Ancak, bu hükmün, Anayasa değişikliği ile de gerçekleştirilemeyeceği anlamına gelmez.

<sup>51</sup> S. Hondu, “Belediye Meclislerinin Feshi, Belediye Başkanlarının Düşürülmesi ve İl Genel Meclislerinin Feshi, Sebepleri, Sonuçları ve Yargılama Usulleri”, *TİD*, Yıl: 62, Sayı: 387 (Haziran 1990), s. 101. Yerel yönetimlerin kademelendirilmesiyle ilgili değerlendirmeler hakkında bkz. DPT, *Yerel Yönetimler...*, op. cit., s. 18-19.

<sup>52</sup> “Esasın İncelenmesi.” AMK, KG: 17.07.1990, E. 1990/1, K. 1990/21, RG, Tarih: 16.07.1991, Sayı: 20931, <<http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1990/K1990-21.htm>> (14.05.2002).

<sup>53</sup> 3030 sayılı “Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında KHK’nin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun”, RG, Tarih: 09.07.1984, Sayı: 18453.

<sup>54</sup> “Anayasanın 127. maddesinin üçüncü fıkrasında, büyük yerleşim merkezleri için yasayla getirebileceği belirtilen ‘özel yönetim biçimleri’ büyük kentlerin yoğun çaba isteyen sorunlarının çözümünü gereksiniminden doğmuştur. Özel yönetim biçiminin ancak yönetimle sınırlı olduğu, yalnız ‘yönetim’ sözcüğünden değil, maddenin yerel yönetimlerin seçimlerini düzenleyen özel hüküm içermeyip 67. maddeye yollama yapmasıyla da bellidir...” “Esasın İncelenmesi.” AMK, KG: 14.06.1988, E. 1988/14, K. 1988/18, RG, Tarih: 14.07.1988, Sayı: 19872, <<http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1988/K1988-18.htm>> (02.05.2002).

Meriç ise, 1982 Anayasasının, esasında, üçlü yerel yönetim sistemini benimsediğini; ancak, Anayasanın 127. maddesinin 3. fıkrasının dörtlü yerel yönetim sistemine kapı araladığını; uygulamadan da görülebileceği gibi, dörtlü sistemin yaygınlaştığını belirtmektedir.<sup>55</sup> Meriç, “belediyeler” ile “büyükşehir belediyeleri” arasında önemli farklılıkların olduğuna işaret etmektedir. Ona göre, “Yeni kurulan Büyükşehir belediyeleri ve Büyükşehir ilçe belediyeleriyle 1580 sayılı Yasaya müsteniden [dayanılarak] kurulmuş ve kurulmakta olan belediyeler arasındaki yetki, organlarının yapısı ve görevleri bakımından mevcut bariz farklılıklar, bunların ayrı bir kategori teşkil ettiklerini açıkça göstermektedir”.<sup>56</sup>

(b) Çoker, Anayasanın 127. maddesinin 1. fıkrasındaki ifadenin yerel yönetim birimlerinin sayısını sınırlandırıcı nitelikte olmadığı kanısındadır. Ona göre, “Yerel yönetimler; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir.” ibaresi, yerel yönetim birimlerinin sayısını belirlememekte, yerel yönetimleri tanımlamaktadır. Tanımındaki belirleyici unsur ise, yerel yönetim birimlerinin adları değil, “il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarının karşılanması”dır. Çoker, bu konuyla ilgili değerlendirmelerine şöyle devam etmektedir: “Anayasa bugünkü yerel yönetim birimlerini aynen korumak isteseydi yukarıdaki genel tanım yerine bu birimlerin adlarından söz ederdi. Şu halde, Anayasa bakımından önemli olan, ne bugünkü yerel yönetim birimleri ne de bunların adedidir. İl, belde veya köy halkının ortak gereksinimlerini karşılamak ve karar organları yasada gösterilen seçmenler tarafından seçilmek kaydıyla, nitelikleri ve adları bugünkülerden farklı yerel yönetim birimlerinin kurulmasına engel değildir.”<sup>57</sup>

Çoker, buradaki vurgunun, “ihtiyaç” üzerinde yoğunlaştığı; Anayasada, örneğin bir belediye tanımına yer verildiğini kabul etsek bile, bu belediyenin alanı hakkında Anayasada hiçbir şey bulunmadığı; dolayısıyla, örneğin ilçe düzeyinde bir ye-

<sup>55</sup> O. Meriç, “İl Mahalli İdaresiyle İlgili Yeni Düzenlemenin Değerlendirilmesi”, TİD, Yıl: 59, Sayı: 376 (Eylül 1987), s. 2.

<sup>56</sup> *Ibid.*

<sup>57</sup> Z. Çoker, “Anayasa ve Yerel Yönetimler”, ÇYY, Cilt: 1, Sayı: 5 (Eylül 1992), s. 5.



rel yönetim biriminin kurulabileceği kanısındadır.<sup>58</sup> Ne var ki, Çoker, “Buna rağmen, Anayasayı çok dar anlamda ve biçimsel olarak yorumlanabilecek olanlara karşı, Anayasanın yeni düzenlenişinde konu daha açık biçimde maddeleştirilmelidir.”<sup>59</sup> demektedir.

Kanımca, Çoker’in yaklaşımı mantıklı gözükmemektedir. Çünkü, yerel yönetimler, “hizmet yönünden yerinden yönetim”e değil de “yer yönünden yerinden yönetim”e işaret eder. Yani, burada vurgu, “ihtiyaç”a değil de “yer”e yapılmaktadır. Pozitivist teori açısından bakıldığında, Anayasanın yazılışından ilçe özel yönetiminin kurulabileceğini çıkarmanın olanaklı olmadığı söylenebilir. Ancak, hemen belirtelim ki, bu tespit, böyle bir talebin gerekli olup olmadığı konusundan ayrı olarak değerlendirilmelidir. Yani, ilçe düzeyinde bir yerel yönetim birimi kurmanın yararlı olduğunu istemeyi, bu isteğimizin halihazırdaki Anayasa içinde gerçekleştirip gerçekleştiremeyeceğimiz tartışmasından ayırmak gerekir.

Bu konuyla ilgili başka değerlendirmelere de yer verilmiştir. Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler ve Hukuk Fakülteleri tarafından hazırlanmış olan Anayasa Taslağında, “1961 Anayasası yerel yönetim birimleri olarak il özel idaresi, belediye ve köyleri saymıştır. Oysa 1960 yılından bu yana yapılan pek çok araştırma ve İçişleri Bakanlığının hazırladığı İç Düzen Raporları il özel yönetimlerinin günümüzde önem ve etkinliğini kaybettiğini göstermektedir. Bu nedenle varlığı uzun yıllardır tartışma konusu olan, il özel yönetimlerini Anayasada yerel yönetim birimi olarak saymak, ilerde yapılabilecek bazı düzenlemeleri ve gelişmeyi önleyici bir tutum olacaktır.”<sup>60</sup> değerlendirmesi yapılmıştır. Buradan hareketle, bu taslakta yerel yönetimlerin, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılayan yürütme ve genel karar organları halk tarafından seçilen kamu tüzel kişileri<sup>61</sup> oldukları belirtilmiş ve il özel idarelerinin anayasal dayanağına son verilmek istenmiştir. Taslağa göre, “Belediye ve köy yönetimleri, geleneksel komün yönetimleri olup demokratik bir devlet

<sup>58</sup> Aksi yönde bir görüş için bkz. T. Ünüsan, “Yerel Yönerim Reformu”, *op. cit.*, s. 7.

<sup>59</sup> Çoker, “Anayasa ve Yerel Yönetimler”, *loc. cit.*

<sup>60</sup> **Gerekçeli Anayasa Önerisi**, AÜ SBF Yayınları, Ankara, 1982, s. 143.

<sup>61</sup> Anayasa Taslağı, m. 116/1.



yönetiminin vazgeçilmez öğeleridir. Oysa il özel idaresi bir yerel yönetim birimi olmakla birlikte komün yönetimi değildir".<sup>62</sup> Bunun içindir ki, Taslak, il özel idarelerinin geleceğini kanun koyucunun takdirine bırakmıştır.<sup>63</sup>

Güler de ilk başlarda merkezi yönetimin taşra örgütlenmesi olarak kurulmuş olan GAP ve benzeri (DAP, DOKAP, BATAP, vb gibi) örgütlenmelerin yeni bir yerel yönetim birimi olmaya aday olduğuna işaret etmektedir. Güler'e göre, bu kuruluşlar "merkezi bir kurumun tek amaçlı bölge örgütleri niteliğini taşımamaktadırlar".<sup>64</sup> Yani, Güler, fiili bir durumun var olduğuna işaret etmektedir.

Bu açıklamalardan sonra, Anayasanın 127. maddesinin yazılışından kaynaklanan iki soruna daha işaret etmek yararlı olacaktır.

(a) İlk konu, Anayasanın 127. maddenin 1. fıkrasındaki "...il özel idaresi, belediye veya köy..." ifadesindeki "veya" bağlacıdır.<sup>65</sup> Bilindiği gibi, "veya" bağlacı, Türkçe'de iki şekilde kullanılır. Birincisi, benzer yönleri, aynılıkları olan iki kelimeyi bağlar; "çirkin veya iğrenç hiçbir şeyi yok" örneğinde olduğu gibi. İkincisi, birbirine zıt fikirler ihtiva eden iki kelimeyi bağlar; "yaşamak veya ölmek, mesele basit" örneğinde olduğu gibi.<sup>66</sup> Oysa, "...il özel idaresi, belediye veya köy..." ifadesindeki "veya" yerine "ve" bağlacı kullanılmalıydı; çünkü ifadeden, kurucu iktidarın, beraberlik veya birbirini takip etme hali olan kelimeleri birbirine bağlamayı<sup>67</sup> amaçladığı anlaşılmaktadır. Zaten, Anayasa Mahkemesi de yerel özerklikle ilgili vermiş olduğu kararlarında Anayasanın 127. maddesinin içeriğini tahlil ederken, yukarıdaki ifadede yer alan "veya" bağlacını, yukarıda da belirtmiş olduğumuz gibi, "ve" şeklinde yo-

<sup>62</sup> *Ibid.*, s. 143

<sup>63</sup> *Ibid.*, s. 144. İl özel idaresinin devamından yana olanlar da vardır. Örneğin bkz. M. Tamer, *İl Özel İdaresi*, Tamer Ofset, Ankara, 1994, s. 303-311.

<sup>64</sup> Güler, "Yerel Yönetimlerde Reform Sorunu", *op. cit.*, s. 11.

<sup>65</sup> Konuya dikkat çeken bir çalışma için bkz. Z. T. Karaman, "Yönetim Stratejilerindeki Gelişmeler", *TİD*, Yıl: 72, Sayı: 426 (Mart 2000), s. 50.

<sup>66</sup> Doğan, *op. cit.*, s. 1116.

<sup>67</sup> Doğan, *op. cit.*, s. 1113.

rumlamıştır.<sup>68</sup> Aksi halde, belediye ile köy arasında bir benzerliğin varolduğu, yani birisinin diğeriyle aynı anlama geldiği şeklindeki bir sonuca varmak gerekecektir.

Ne var ki, Anayasa Mahkemesi, bazı kararlarında Anayasadaki ifadenin aynı-sını tekrarlamıştır. Mahkeme, örneğin bir kararında, “Anayasanın ‘Mahalli İdareler’ başlığını taşıyan 127. maddesinin konu ile ilgili 1. ve 2. fıkralarında yerel yönetimle-rin; il, belediye veya köy halkının yerel ortak ihtiyaçlarını karşılamak üzere...”<sup>69</sup> ifa-desine yer vermiştir.

Kanımızca, burada bir dil yanlışlığı vardır; ancak yerel yönetim birimlerinin sa-yılarının yerleşmiş olduğu söylenebilir. Nitekim, Anayasa Mahkemesinin “veya” ifadesini kullandığı yerin bir paragraf sonrasında, bu kez “ve” ifadesini kullandığı anlaşılmaktadır. Mahkemenin bunu bir sorun olarak görmediği anlaşılmaktadır.

(b) Bir de “il, belediye ...halkının” ibaresindeki “belediye halkı” ifadesi üze-rinde durmak gerekir. Çoker’in de belirttiği gibi, “belediye, bir yönetim biriminin, bir teşkilatın adıdır. Belediye halkı da, bu yönden de yanlış bir deyim olmakla birlikte, olsa olsa, bu birimde (belediyede) çalışan personeli kapsar. ‘Belediye’nin il veya köy gibi coğrafi bir anlamı yoktur”. Çoker, bir belediyenin hizmet alanını “belde” sözcü-ğünün karşıladığını ifade etmekte ve Anayasadaki ifadenin aslında “belde halkı” ol-duğunu belirtmektedir.<sup>70</sup> Kanımızca, Çoker’in buradaki tespiti doğrudur. Kurucu iktidar, buradaki ifadede bir yazım hatasına düşmüştür. Ancak, uygulamada, burada-ki ifadenin “belde halkı” şeklinde anlaşıldığını belirtmek gerekir.

<sup>68</sup> “Anayasanın ‘Mahalli İdareler’ başlıklı 127. maddesinin 1. fıkrası yerel yönetim birimleri olarak il, belediye ve köyler, karar organları seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan...” “Esasın İnce-lenmesi.” AMK, KG: 14.06.1988, E. 1988/14, K. 1988/18, RG, Tarih: 14.07.1988, Sayı: 19872, <<http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1988/K1988-18.htm>> (02.05.2002).

<sup>69</sup> “Esasın İncelenmesi.” AMK, KG: 17.07.1990, E. 1990/1, K. 1990/21, RG, Tarih: 16.07.1991, Sayı: 20931, <<http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1990/K1990-21.htm>> (14.05.2002).

<sup>70</sup> Çoker, “Anayasa ve Yerel Yönetimler”, *op. cit.*, s. 4.

## 1.2.2. Mahalli Müşterek İhtiyaçlar

Yerel yönetimlerin kuruluş amacı, “mahalli müşterek ihtiyaçlar”ı karşılamaktır. O halde, “mahalli müşterek ihtiyaçlar” nelerdir?<sup>71</sup> Ya da, yerel yönetimlerin “mahalli müşterek ihtiyaçlar”ı karşılamaları anayasal güvence altına alınmış olduğuna göre, kanun koyucunun maddi olarak müdahale edemeyeceği bir alanın varolduğu ileri sürülebilir mi? Anayasa Mahkemesine göre, “Anayasa, il, belediye ya da köy halkının yerel ortak ihtiyaçlarının neler olduğunu belirlememiş; bunun saptanmasını yasaya bırakmıştır. Bu durumda yasa, kamu yararını gözeterek Anayasa sınırları içinde merkezi yönetimle yerel yönetim arasındaki görev sınırlarını belirleyebilir”.<sup>72</sup> Ancak, Mahkeme, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında görev ayrımıyla ilgili bir kanunun, sadece Anayasanın 127. maddesine dayanılarak Anayasaya aykırılık iddiasında bulunulamayacağı kanısındadır. Böyle bir kanunu, örneğin Anayasanın

<sup>71</sup> Burada iki noktaya işaret etmek yararlı olacaktır. Birincisi, hangi ekonomik sistemin benimsediği bu hizmetlerin belirlenmesinde önemli ölçüde etkili olacaktır. Çünkü seçilen ekonomik sistem, mal ve hizmetlerin üretim ve dağıtımının kamu sektörü ile özel sektör arasında nasıl paylaşılacağını belirlemektedir. Sosyalist sistemler mal ve hizmet üretimini tamamen kamu sektörüne verirken; kapitalist sistemler, sınırlı sayıdaki mal ve hizmetin üretimini kamu sektörüne vermekte, kalan hizmetlerin üretimini özel sektöre bırakmaktadır. (Kuşkusuz, bu iki uç arasında, iki sistemden birisine yakın sayılabilecek sistemler vardır. Ancak, burada basit ve anlaşılır olabilmek için, konunun detayına girilmemiştir.) Türkiye esas itibarıyla kapitalist bir gelişmeyi amaçlamıştır. İ. Tekeli, “Türkiye’de Cumhuriyet Döneminde Kentsel Gelişme ve Kent Planlaması”, 75 Yılda Değişen Kent ve Mimarlık, Türkiye İş Bankası ve Tarih Vakfı Ortak Yayını, İstanbul, 1998, s. 1. Dolayısıyla, sınırlı sayıdaki mal ve hizmetin kamu sektörü tarafından üretimi ve dağıtım yapılacak demektir. (Türkiye, mal ve hizmetlerin üretim ve dağıtımının kamu ve özel sektör arasında nasıl paylaşılacağı konusunda temelde özel sektörden yana bir tercihte bulunmuş olsa da, farklı dönemlerde farklı şekillerde kamunun mal ve hizmet üretimi ve dağıtım alanına müdahale ettiği görülmektedir.)

İkincisi, kanun koyucunun bu düzenlemeyi yaparken dikkat edeceği konulardan birisi ülkenin devlet yapısıdır. Kamu sektörü tarafından sunulacak hizmetlerin; eğer ülke federal bir devlet ise federal devlet, federe devlet ve yerel yönetimler arasında bölüştürülmesi; eğer ülke üniter bir devlet ise, merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasında bölüştürülmesi, farklı dönemlerde, farklı şekillerde karşımıza çıkabilmektedir. Türkiye üniter bir devlet olduğu için, kamu sektörü tarafından sunulacak mal ve hizmetler, merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasında bölüştürülmüştür. Bu bölüşüm, farklı dönemlerde, farklı şekillerde karşımıza çıkmaktadır. Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki görev ve yetkilerin yeniden bölüşümüyle ilgili bir girişim ve bu konuda yapılmış olan bir değerlendirme için bkz. B. A. Güler, “1998 Reform Tasarısı Üzerine İnceleme”, ÇYY, Cilt: 7, Sayı: 4 (Ekim 1998), s. 3-25.

<sup>72</sup> “Esasın İncelenmesi.” AMK, KG: 17.07.1990, E. 1990/1, K. 1990/21, RG, Tarih: 16.07.1991, Sayı: 20931, <<http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1990/K1990-21.htm>> (14.05.2002).

“planlama” ile ilgili 166. maddesini<sup>73</sup> dikkate alarak değerlendirmeye tabi tutmak gerekebilir.<sup>74</sup>

Bununla birlikte, Mahkemenin “mahalli müşterek ihtiyaçlar” kavramına açıklık getirdiği kararları da vardır. Örneğin, Mahkeme bir kararında, bu kavramı şöyle tanımlamaktadır:

“Bu kavram, herhangi bir yerel yönetim biriminin sınırları içinde yaşayan kişi, aile, zümre ya da sınıfın özel çıkarlarını değil, aynı yörede birlikte yaşamaktan doğan eylemli durumların yarattığı, yoğunlaştırdığı ve güncelleştirdiği, özünde yerel ve kamusal hizmet karakterinin ağır bastığı ortak beklentileri ifade etmektedir.”<sup>75</sup>

Buna göre, bir ihtiyacın “mahalli müşterek” bir ihtiyaç olarak nitelendirilebilmesi için şu özellikleri taşıması gerekir:

(1) İhtiyacın, herhangi bir yerel yönetim biriminin (yani ilin, belediyenin, köyün) sınırlarını aşan bir ihtiyaç olmaması gerekir.

(2) İhtiyacın, herhangi bir yerel yönetim biriminin içinde yaşayan bir kişinin, ailenin, zümrenin ya da sınıfın çıkarına olan bir ihtiyaç olmaması gerekir.

---

<sup>73</sup> *PLANLAMA*

**Madde 166.-** Ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmayı, özellikle sanayi ve tarımın yurt düzeyinde dengeli ve uyumlu biçimde hızla gelişmesini, ülke kaynaklarının döküm ve değerlendirilmesini yaparak verimli şekilde kullanılmasını planlamak, bu amaçla gerekli teşkilatı kurmak Devletin görevidir.

<sup>74</sup> Doğal olarak bu durum, yasayla olmak kaydıyla, merkezi yönetim ile yerel yönetim arasındaki görev bölüşümünün istenildiği gibi yapılabileceği anlamına gelmemektedir. Böyle bir düzenlemede, nelere dikkat edilebileceğiyle ilgili bazı ipuçları elde edebilmek için bkz. “Esasın İncelenmesi.” AMK, KG: 17.07.1990, E. 1990/1, K. 1990/21, RG, Tarih: 16.07.1991, Sayı: 20931, <<http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1990/K1990-21.htm>> (14.05.2002). Bu kararın hem çoğunluk kararı kısmında hem de karşı oy yazıları kısmında dile getirilen gerekçelerinin oldukça önemli olduğunu belirtmek gerekir.

<sup>75</sup> “Esasın İncelenmesi.” AMK, KG: 22.06.1988, E. 1987/18, K. 1988/23, RG, Tarih: 26.11.1988, Sayı: 20001, <<http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1988/K1988-23.htm>> (14.05.2002).

(3) İhtiyaç, aynı yörede birlikte yaşamaktan doğan eylemli durumların yaratıldığı, yoğunlaştırdığı ve güncelleştirdiği bir ihtiyaç olmalıdır.<sup>76</sup>

(4) İhtiyaç, özünde yerel ve kamusal hizmet karakteri ağır basan ve ortak beklentileri ifade eden bir ihtiyaç olmalıdır.<sup>77</sup>

Yukarıda, biraz açmaya çalıştığımız Anayasa Mahkemesinin “mahalli müşterek ihtiyaçlar” tanımı, esasında, birçok yönden belirsizlikle doludur. Örneğin, kanun koyucu başka bir amaç gütmüş olsa bile, yerel yönetimlerle ilgili birçok kanuni düzenlemenin herhangi bir zümrenin (örneğin mülk sahiplerinin) yararına (veya tersi) bir düzenleme olma olasılığı yok mudur? Yine, birçok yerel hizmetin yerel yönetim birimini aşan bir yönünün olduğu ileri sürülemez mi? Ancak, yine de, yukarıdaki tanım, Mahkemenin “mahalli müşterek ihtiyaçlar”ı nasıl tanımladığıyla ilgili genel bir fikir vermesi açısından önemlidir.

Bu soru öğretilerde de tartışılmıştır. Yerel yönetimlerin “mahalli müşterek ihtiyaçlar”ı karşılama Anayasal güvence altına alınmış olduğuna göre, kanun koyucunun maddi olarak müdahale edemeyeceği bir alanın var olduğu ileri sürülebilir mi? sorusuyla ilgili olarak Yayla, böyle bir “nesnel gerçek” tespit etmenin, yani hangi ihtiyaçların “mahalli müşterek” nitelikte olduklarının ölçütlerini önceden belirlemeye yarayacak şekilde verebilmenin olanaklı olmadığını; sadece bazı örneklerle bakarak,

<sup>76</sup> Yerel yönetimlerin uzun bir süreden bu yana hizmet verdikleri kesimi “hemşehri” olarak gördükleri; ancak bu durumun küreselleşme süreciyle birlikte değiştiği ve “hemşehri”nin yerini “müşteri”nin aldığı ifade edilmektedir. DPT, *Yerel Yönetimler...*, op. cit., s. 11. Nitekim, Belediye Yasasının “Hemşehri Hukuku” başlığını taşıyan 13. maddesi şöyledir:

“Her Türk, nüfus kütüğüne yerli olarak yazıldığı beldenin hemşehrisidir. Hemşehrilerin belediye işlerinde reye, intihaba [seçmeye], belediye idaresine iştirake ve belde idaresinin devamlı yardımlarından istifadeye hakları vardır.”

<sup>77</sup> Örneğin, Akıllıoğlu’na göre, kent planlarının denetimi yetkisi (imar denetimi görevi), bizde 1976 Anayasasından bu yana kolluk görevi olarak kabul edilmiş ve daima devlet tekelinde olmuştur. Dolayısıyla, bu görevin özel hukuk öznelerine devri olanaklı görülmemiştir. T. Akıllıoğlu, “İmar Kanunu ve Yönetim Hukuku”, *AİD*, Cilt: 19, Sayı: 2 (Haziran 1986), s. 97. Bunun içindir ki, Anayasa Mahkemesi, 3194 sayılı İmar Kanununun yapı ruhsatı ve yapı kullanma izni vermeye yetkili kuruluşlar arasında belediyeler ve valilikler yanında Yeminli Serbest Mimarlık ve Mühendislik Bürolarına da yer vermesini ve Kanunun, bu büroda çalışanları, görevlerini yaptıkları sırada “devlet memuru” olarak görmesini Anayasaya aykırı bularak iptal etmiştir. “Esasın İncelenmesi.” AMK, KG: 11.12.1986, E. 1985/11, K. 1986/29, RG, Tarih: 18.04.1987, Sayı: 19435, <<http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1986/K1986-29.htm>> (01.06.2002).



somut olaylarla sınırlı çözümlere varılabileceğini ileri sürmektedir. Dolayısıyla, Yayla'ya göre, herhangi bir hizmetin "mahalli müşterek ihtiyaç" olduğuna karar verecek olan organ, TBMM olacaktır. Bir başka ifadeyle, bir hizmetin "mahalli müşterek ihtiyaç" olarak nitelendirilmesi için kanun koyucu tarafından genel bir yetkinin verilmesi zorunludur.<sup>78</sup> Ancak bu tür kanuni düzenlemelerin ülkemizde Anayasa Mahkemesi tarafından anayasaya uygunluk açısından bir denetime tabi tutulduğunu da belirtmek gerekmektedir.<sup>79</sup>

Kanımızca, "mahalli müşterek ihtiyaçlar"ın bir listesini yapıp dondurmamak olanaklı değildir. Toplumun ekonomik, siyasi, kültürel, teknolojik, vb. gibi yönlerden değişim/gelişim içinde olması, böyle bir güçlüğün esas nedenidir. Bu bağlamda, ilkelerden söz edilebileceğini; ancak, Anayasa Mahkemesi de dahil, hiçbir kişi ya da kurumun herkesi tatmin edici bir tanım yapamayacağını söyleyebiliriz.<sup>80</sup>

Nitekim, Meriç, köy ve il özel idarelerinin Anayasada öngörülen mahalli müşterek ihtiyaçları karşılama işlevlerinin kalmadığını; çünkü, bu iki yerel yönetim biriminin de tüzel kişilik olarak, ifa ettikleri mahalli müşterek ihtiyaçların yok denecek kadar az olduğunu ifade etmektedir.<sup>81</sup> Yalçındağ da aynı görüşleri paylaşmaktadır.<sup>82</sup> Özer de, il özel idarelerinin, örgütü ve görevleri ile 1982 Anayasasında çerçevesi belirtilen yerel yönetimler arasındaki uyumsuzluğa dikkat çekerek, "Özel idareler, gerek organları, gerekse 'mahalli müşterek ihtiyaçlar'ı bakımından yeniden bir düzenlemeye tabi tutulmalıdır."<sup>83</sup> değerlendirmesini yapmaktadır. Bunun içindir ki, il

<sup>78</sup> Onur Karahanoğulları, "Kamu Hizmetinin Kurulmasında...", *op. cit.*, s. 23. Ancak bu yetkilendirme bazen kanunla bazen de KHK ile olabilmektedir. Bkz. aşağıda "Kanunilik İlkesi" başlığı.

<sup>79</sup> Yayla, *Anayasalarımızda Yönetim...*, *op. cit.*, s. 19. Nitekim, Anayasa Mahkemesinin, bu tezde önemli bir bölümü incelenmiş olan kararlarında da görülebileceği gibi, birçok kanuni düzenlemeyi Anayasaya aykırı bularak iptal etmiştir.

<sup>80</sup> Yerel hizmet kavramındaki değişimle ilgili kapsamlı bir değerlendirme için bkz. H. S. Güven, "Değişen Yerel Hizmet Kavramı ve Yerel Yönetimlerde Ölçek Sorunu", *AİD*, Cilt: 15, Sayı: 4 (Aralık 1982), s. 27-48.

<sup>81</sup> Meriç, "İl Mahalli İdareleriyle...", *op. cit.*, s. 2-3.

<sup>82</sup> S. Yalçındağ, "Yerel Yönetimlerde Etkinlik", *ÇYY*, Cilt: 6, Sayı: 1 (Ocak 1997), s. 9.

<sup>83</sup> A. Özer, "Yönetim Tekniklerinde Fransa'da Gerçekleştirilen Reformlar ve Ülkemizde Yerel Yönetimlerde Son Durum", *TİD*, Yıl: 62, Sayı: 386 (Mart 1990), s. 276.



özel idarelerinin, örneğin bölgesel kalkınma yönünden yeni bir işlev üstlenmesi gibi öneriler dile getirilmiştir.<sup>84</sup>

### 1.2.3. Kanunilik İlkesi

Anayasanın 127. maddesinin hemen her fıkrasında “kanuni düzenleme”ye atıf yapılmaktadır. Diğer bir ifadeyle, bu maddenin düzenlediği konuların hemen hepsi için “kanunilik ilkesi”nin geçerli olduğu söylenebilir. Örneğin, “...kuruluş esasları kanunla belirtilen... gene kanunda gösterilen...”<sup>85</sup> gibi.

Burada, kanundan neyin anlaşılması gerektiği önemlidir. Bilindiği gibi, bir toplumda hukuk kuralları çeşitli şekillerde ortaya çıkabilir. Bunlardan bazıları, kendiliğinden, zamanla oluşur; bunlara “gelenek hukuku” denir. Bazıları da yetkili kamu kuruluşu tarafından konur; bunlara “yazılı hukuk” ya da “basılık hukuk” denir. Bazı hukuk kuralları da yargıçlar tarafından geliştirilir; bunlara da “içtihat hukuku” denir. Son olarak, bir de bunlara, hukuk kurallarını eleştiren ve bu sayede hukuk kurallarına katkıda bulunan “öğreti” eklenebilir.<sup>86</sup>

Ne var ki, yukarıda belirtilen hukuki kaynaklar arasında bazı ayrımlar yapılır. Bu tasniflerden birisi, hukuki kaynakların “bağlacı” ve “yardımcı” hukuki kaynaklar şeklinde ikiye ayrılmasıdır. Örneğin, bazı kaynaklar bağlacıdır; kanunlar, tüzükler gibi. Yine bazı kaynaklar, yardımcı kaynaklardır; öğreti ve yargı kararları gibi.<sup>87</sup> Böyle bir sınıflandırmaya göre, Anayasanın 127. maddesindeki “kanun”un bağlacı nitelikteki kaynaklardan olacağı açıktır.

Hukuki kaynaklarla ilgili bir başka tasnif de, “yazılı” ve “yazılı olmayan” hukuki kaynaklar şeklindedir. Örneğin, bazı kaynaklar yazılıdır; Anayasa, kanun gibi.

<sup>84</sup> M. Tekmen, “İl Özel İdareleri ve Bölgesel Kalkınma”, *TİD*, Yıl: 60, Sayı: 380 (Eylül 1988), s. 21-22; M. Tekmen, “İl Özel İdareleri ve Bölgesel Kalkınma”, *TİD*, Yıl: 61, Sayı: 382 (Eylül 1989), s. 81-82; M. Tamer, “Bölgesel Kalkınma ve Yerel Yönetimler”, *TİD*, Yıl: 64, Sayı: 396 (Eylül 1992), s. 143-144.

<sup>85</sup> Anayasa, m. 127/1.

<sup>86</sup> Gözübüyük ve Akıllıoğlu, *op. cit.*, s. 41.

<sup>87</sup> *Ibid.*

Yine bazı kaynaklar, yazılı olmayan kaynaklardır; gelenek hukuku gibi.<sup>88</sup> Böyle bir sınıflandırmaya göre, Anayasanın 127. maddesindeki “kanun”un “yazılı” hukuki kaynaklar içinde değerlendirileceği açıktır.

Ancak, bir de, yazılı hukuki kaynaklar arasında bir sıralama yapılır. Buna göre, “en üstte Anayasa olmak üzere yukarıdan aşağıya doğru yasalar, tüzükler ve yönetmelikler yer alır. Bu sıralama hem geçerlilik hem soyutluk bakımından yapılmaktadır”.<sup>89</sup> Buna göre, örneğin, hiçbir düzenleme, kendinden üstte bulunan bir düzenlemeye aykırı olamaz. Yine, en azından teorik olarak, üstte yer alan bir düzenleme, altta yer alana göre daha soyuttur.

Durum bu olmakla birlikte, bizim örneğimizde, Anayasanın 127. maddesindeki “kanun”un, ne “anayasa” olarak anlaşılması ne de “tüzük” olarak anlaşılması olanaklı değildir. Ancak, belki KHK’yle Anayasanın 127. maddesinde belirtilen “kanun” arasındaki ilişki akla gelebilir. Diğer bir ifadeyle, Anayasanın 127. maddesiyle ilgili düzenlemeler, KHK’yle yapılabilir mi? Ne var ki, burada, KHK’nin hukuki niteliğiyle ilgili tartışmalara girilmeyecek;<sup>90</sup> sadece Anayasa Mahkemesinin yukarıdaki soruya verdiği cevaba değinilecektir.

Anayasa Mahkemesine göre, Anayasanın 127. maddesiyle ilgili düzenlemeler KHK’yle yapılabilecek konular arasındadır. Mahkeme, bunu çeşitli kararlarında tekrarlamıştır. Ancak, Mahkemeye göre, sadece Anayasanın 127. maddesi için değil, genel olarak KHK’yle yapılan düzenlemelerde dikkate alınması gereken bazı şartlar bulunmaktadır. Hemen belirtelim ki, bu şartlardan bir kısmı Anayasanın 91. maddesinde belirtilen bir kısmı da Anayasa Mahkemesi tarafından geliştirilen şartlardır.<sup>91</sup>

---

<sup>88</sup> **Ibid.**

<sup>89</sup> **Ibid.**

<sup>90</sup> KHK’yle ilgili tartışmalı konular ve bunlarla ilgili görüşler için bkz. K. Gözler, **Kanun Hükümünde Kararnamelerin Hukuki Rejimi**, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa, 2000.

<sup>91</sup> Anayasanın geliştirmiş olduğu şartların anayasal dayanağının olmadığı şeklindeki bir eleştiri için bkz. **Ibid.**, s. 97-100.

Anayasada KHK'yle düzenlemeyecek konular belirtilmiştir. Kural olarak, bu sınırlamaların dışında kalan her konu, bu arada Anayasanın 127. maddesi, KHK'yle düzenlenebilir. Bu iki konu, (a) Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleri ile dördüncü bölümünde yer alan siyasi haklar ve ödevler;<sup>92</sup> (b) bütçede değişiklik yapmaktır.<sup>93</sup>

Anayasanın 127. maddesiyle ilgili KHK düzenleme yapılması olanaklıdır demek,<sup>94</sup> bu yetkinin sınırsız olduğu şeklinde anlaşılabilir. Her şeyden önce bir KHK'nin bir "yetki kanunu"na dayanması; bu yetki kanununda, çıkarılacak KHK'nin amacının, kapsamının, ilkelerinin, kullanma süresinin ve süresi içinde birden fazla kararname çıkarılıp çıkarılmayacağını gösterilmesi gerekir.<sup>95</sup> Anayasa Mahkemesi, ilk defa 1990 yılında vermiş olduğu bir kararda,<sup>96</sup> "KHK çıkarılması ile ilgili olarak TBMM tarafından verilen yetkinin, ancak 'ivedi ve zorunlu' durumlarda ve çok uzun olmayan sürelerde kullanılacak bir yetki olduğu"nu belirtmiş; bu gerekçeyle, 3479 sayılı Yetki Kanununu iptal etmiştir. Anayasa Mahkemesi'nin sözü edilen iptal kararı ile KHK'ler yönünden ilk kez "ivedi ve zorunlu olma" ve "belirli sürelerde kullanma" kriterleri getirilmiştir. Bu kriterlerinin ne anlama geldiğini anlamak için, Anayasa Mahkemesinin kararlarına bakmak gerekir. Ancak, Mahkemenin, bu konudaki tutumunu sonradan geliştirdiği anlaşılmaktadır. Hatta, bu konudaki tutumun, genel olarak, KHK'ye fazla başvurulmasına bir tepki olduğu da ileri sürülmektedir. Dolayısıyla, Mahkemenin yeni geliştirilen kriterler konusundaki tutumu çok açık değildir.<sup>97</sup> Oysa, Mahkeme, örneğin 1984 yılında vermiş olduğu bir kararda, KHK'nin normlar hiyerarşisinde yasayla eş değerde bulunduğunu belirtmiştir.<sup>98</sup>

---

<sup>92</sup> Anayasa, m. 91/1.

<sup>93</sup> Anayasa, m. 163/1.

<sup>94</sup> "Esasın İncelenmesi." AMK, KG: 08.02.1989, E. 1988/38, K. 1989/7, RG, Tarih: 03.05.1989, Sayı: 20157, <<http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1989/K1989-07.htm>> (14.05.2002).

<sup>95</sup> Anayasa, m. 91/2.

<sup>96</sup> "Esasın İncelenmesi." AMK, KG: 01.02.1990, E. 1988/64, K. 1990/2, RG, Tarih: 21.04.1990, Sayı: 20499, <<http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1990/K1990-2.htm>> (14.05.2002).

<sup>97</sup> Gözler, *Kanun Hükmünde...*, op. cit., s. 94-95.

<sup>98</sup> "Esasın İncelenmesi." AMK, KG: 01.03.1984, E. 1984/2, K. 1984/3, RG, Tarih: 01.05.1984, Sayı: 18388, <<http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1984/K1984-03.htm>>

Özetle, Anayasanın 127. maddesiyle ilgili bir düzenlemenin “kanun”la veya yukarıda belirtilen şartları yerine getirmesi durumunda “KHK”yle yapılabileceği anlaşılmaktadır.<sup>99</sup> Nitekim, Anayasa Mahkemesi, 3360 sayılı Kanunun 2. maddesiyle İl Özel İdaresi Kanununun 78. maddesine eklenen 13. bendin 2. tümcesiyle “İl Özel İdarelerinin görevli olduğu mahalli ve müşterek ihtiyaçların kapsamı ve sınırı”nın saptanması yetkisinin Bakanlar Kuruluna verilmesiyle ilgili değerlendirmesinde, bu düzenlemenin, Anayasanın 127. maddesinin 2. fıkrasında belirtilen “kanunilik ilkesi”ni çiğnediği; Bakanlar Kurulu kararıyla yapılan düzenlemenin kanun yerine geçmeyeceği şeklinde olmuştur.<sup>100</sup> Mahkemeye göre, “Bakanlar Kuruluna bu yetkinin yasayla verilmiş olması da, Anayasa açısından yasal düzenleme koşulunun yerine getirildiği biçiminde yorumlanamaz”.<sup>101</sup>

Anayasa Mahkemesi, bu maddeyle ilgili değerlendirmesinde, ayrıca, yasama organının görevinin belli bir konudaki “temel esasları” ya da “temel hükümleri” belirlemek olduğunu; “uzmanlık” ve “yönetim tekniği”ne ilişkin konuların düzenlenmesinin ise, yürütme organına bırakılması gerektiğini belirtmektedir. Mahkeme, 2. maddeyle Bakanlar Kuruluna verilen yetkinin “uzmanlık” ya da “yönetim tekniği”yle ilgili olmadığını; aksine, doğrudan doğruya “temel esaslar”a ya da “temel hükümler”e yönelik olduğunu belirtmektedir.<sup>102</sup> Dolayısıyla, Mahkemeye göre, bu düzenleme, Anayasanın 127. maddesinde ifade edilmiş olan “kanunilik ilkesi”yle bağdaşmamaktadır.

---

(02.05.2002). Mahkemenin, KHK ile yapılan düzenlemelere karşı olan tutumunun zaman içinde daha temkinli olmak şeklinde değiştiği söylenebilir.

<sup>99</sup> “Esasın İncelenmesi.” AMK, KG: 08.02.1989, E. 1988/38, K. 1989/7, RG, Tarih: 03.05.1989, Sayı: 20157, <<http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1989/K1989-07.htm>> (14.05.2002).

<sup>100</sup> “Esasın İncelenmesi.” AMK, KG: 22.06.1988, E. 1987/18, K. 1988/23, RG, Tarih: 26.11.1988, Sayı: 20001, <<http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1988/K1988-23.htm>> (14.05.2002).

<sup>101</sup> **Ibid.**

<sup>102</sup> **Ibid.**

Ancak, bu görüşü paylaşmayan Anayasa Mahkemesi üyeleri de olmuştur. Aslında, KHK konusunda olumsuz görüş belirtenleri ikiye ayırmak daha yararlı olacaktır.

(1) “Anayasanın 127. Maddesi KHK’yle Düzenlenemez” Diyen Üyeler.- Birinci grupta, Anayasanın 127. maddesindeki “kanun” ifadesinin bildiğimiz anlamda “kanun” olduğunu; dolayısıyla, bu maddedeki konuların “KHK”yle düzenlenebileceğini ileri süren üyeler yer almaktadır. Örneğin Anayasa Mahkemesi üyesi Yılmaz Aliefendioğlu’na göre, “Anayasanın yasayla düzenleneceğini açıkça belirlediği bir konuda, yasa yerine KHK’lerle düzenleme yapılamaz”.<sup>103</sup> Aslında, buradaki tartışma, KHK’nin hukuki niteliğiyle ilgili yaklaşım farklılığından kaynaklanmaktadır. Örneğin, Aliefendioğlu’na göre, “KHK, parlamento tarafından onaylanıncaya kadar içeriği ve bütünüyle yürütmenin bir düzenleyici işlemi olup, yasama yetkisinden çok yürütme yetkisinin kullanılmasıyla oluşur. Anayasanın, ulusal iradenin en etkili kullanım aracı olan yasa yapılması yoluyla düzenlenmesini istediği bir konuda, bu görevin sadece yetki verilmesi yoluyla yürütme tarafından yapılması, egemenliğin ulusa ait olması ilkesine aykırı düşebileceği gibi, Anayasanın kuvvetler ayırımı yoluyla kurduğu dengeyi de bozabilir”.<sup>104</sup> Ne var ki, KHK’nin hukuki niteliği bu tezin konusu değildir.<sup>105</sup>

(2) Anayasanın 127. Maddesiyle İlgili Düzenlemelerde KHK’ye Fazla Başvurulmasını İstemeyen Üyeler.- İkinci grupta ise, yerel yönetimlerle ilgili konuların KHK’yle düzenlenebileceğini kabul eden ancak, bu yola fazla başvurulmaması gerektiğini kabul eden üyeler yer almaktadır. Aslında, Anayasa Mahkemesi’nin 1990 yılında vermiş olduğu bir kararla,<sup>106</sup> TBMM’nin Bakanlar Kuruluna KHK çıkarma yetkisi verebilmesi için, Anayasanın 91. maddede belirtilen koşullara ek olarak üç

<sup>103</sup> Y. Aliefendioğlu, “Karşılıklı Yazısı.” AMK, KG: 01.03.1984, E. 1984/1, K. 1984/2, RG, Tarih: 01.05.1984, Sayı: 18388, <<http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1984/K1984-02.htm>> (02.05.2002).

<sup>104</sup> *Ibid.*

<sup>105</sup> Bu konuyla ilgili olarak bkz. Gözler, *Kanun Hükmünde...*, op. cit., s. 9-12.

<sup>106</sup> “Esasın İncelenmesi.” AMK, KG: 01.02.1990, E. 1988/64, K. 1990/2, RG, Tarih: 21.04.1990, Sayı: 20499, <<http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1990/K1990-2.htm>> (14.05.2002).

koşul daha getirmiştir. Bunlar, “ivedilik”, “zorunluluk” ve “önemlilik”tir.<sup>107</sup> Anayasa Mahkemesi, bu kararından sonra, önüne gelen KHK’leri bu koşullar yönünden de incelemeye tabi tutmuştur. Dolayısıyla, bu tarihten sonraki Anayasa Mahkemesi üyelerinden büyük bir bölümünün bu kararı paylaştıkları söylenebilir.

Öğretide de KHK hakkında ihtiyatlı olunması gerektiğine yönelik görüş belirten yazarlara rastlamak olanaklıdır. Örneğin Tan, KHK’ler üzerine yaptığı bir incelemede, hükümete bir süre için rahat çalışma olanağı veren bu yolun, yasama organını devre dışı bıraktığı gerekçesiyle sert tepkilere yol açtığını belirtmiş; “hükümetin, yasama organında sağlam çoğunluğa dayandığı sürece, gerek olmadıkça KHK yoluna başvurulmaması, KHK çıkarıldığı durumlarda da yasama organınca hızla görüşülüp karara varılmasında yarar vardır” değerlendirmesini yapmıştır.<sup>108</sup> Kanımızca, Tan’ın değerlendirmesi yerindedir; ancak, yine de şu soru akla gelmektedir: Hükümetin, yasama organında sağlam çoğunluğa dayandığı sürece, gerek olmadıkça KHK yoluna başvurulmamasını kabul edersek, buradaki “gereklilik” kim veya hangi organ tarafından tespit edilecektir?

#### 1.2.4. Yerel Yönetimlerin Karar Organları

Yerel yönetimlerin “karar organları”ndan ne anlaşılması gerektiği de açıklığa kavuşturulması gereken konulardan birisidir. Yerel yönetimlerin üç organının olduğu bilinmektedir. Bunlar, il özel idarelerinde vali, il daimi encümeni, il genel meclisi; belediyelerde, belediye başkanı, belediye encümeni ve belediye meclisi; köylerde ise muhtar, ihtiyar meclisi ve köy derneğidir. Burada, açıklığa kavuşturulması gereken birkaç nokta vardır:

(a) İlk sorun, il daimi encümeni ile belediye encümeninin karar organı olarak nitelendirilip nitelendirilemeyeceğidir. Çünkü il genel meclisi ile belediye meclisinin bir karar organı olduğu konusunda bir şüphe bulunmamaktadır. Bu şunun için önem-

---

<sup>107</sup> Bu konu hakkındaki tartışmalar hakkında geniş bilgi edinmek için bkz. Gözler, *Kanun Hükmünde...*, *op. cit.*, s. 80-100.

<sup>108</sup> T. Tan, “Kanun Hükmünde Kararname Uygulaması”, *AİD*, Cilt: 17, Sayı: 4 (Aralık 1984), 47.



lidir: Anayasanın 127. maddesinin 1. fıkrasına göre, yerel yönetimlerin “karar organları”nın seçimle oluşturulması gerekir.

Anayasa Mahkemesinin bir kararında,<sup>109</sup> il daimi encümeniyle ilgili yaptığı değerlendirmede, bu organla ilgili olarak, bu organın “...bir görüşme, danışma, denetim, karar ve yürütme organı olduğu anlaşılır” tespitini yapmaktadır. Daha sonra da, bu organın bir bakıma, karma kurul niteliğinde olduğunu; ancak, karar organı olma niteliğinin ağırlık kazandığını belirtmektedir. Mahkeme, değerlendirmesinin sonucunda, “il daimi encümeni, Anayasanın 127. maddesindeki anlatımla, ‘...kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan...’ il kamu tüzelkişiliğinin ‘karar organları’ndan biridir” ifadesine yer vermiştir. Buna göre, il daimi encümeninin bir karar organı olduğunda şüphe yoktur. Dolayısıyla, bu organın üyelerinin seçimle oluşturulması bir zorunluluktur.<sup>110</sup>

İl daimi encümeni bir karar organıysa, mantıken, belediye encümeninin de bir karar organı olduğu akla gelebilir. Ancak, halihazırdaki uygulamaya bakılırsa, belediye encümeninin durumu il daimi encümeninin durumu gibi değildir. Çünkü 1580 sayılı Belediye Kanununun<sup>111</sup> 77. maddesine göre, belediye encümeni iki tür üyeden oluşmaktadır. Birinci gruptakiler, seçilmiş üyelere; belediye meclisi tarafından seçilirler; en az iki kişiden oluşurlar; ama encümenin “doğal”<sup>112</sup> üyelerinin sayısının yarısını geçemezler. Bu üyelerin görev süreleri bir yıldır.<sup>113</sup>

<sup>109</sup> “Esasın İncelenmesi.” AMK, KG: 22.06.1988, E. 1987/18, K. 1988/23, RG, Tarih: 26.11.1988, Sayı: 20001, <<http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1988/K1988-23.htm>> (14.05.2002).

<sup>110</sup> Bu gerekçeyle Mahkeme, 3360 sayılı Kanunun 16. maddesiyle değiştirilen İl Özel İdaresi Kanununun 136. maddesinin son fıkrasına eklenen, “İl özel idare müdürü ile köy hizmetleri il müdürü, bayındırlık ve iskan müdürü il daimi encümeninin tabii üyesidir.” biçimindeki bir hükmü, Anayasaya aykırı bularak iptal etmiştir. *Ibid.*

<sup>111</sup> RG, Tarih: 14.04.1930, Sayı: 1471.

<sup>112</sup> Buradaki “doğal” üyeler atamayla gelenleri nitelediği için, haklı olarak eleştirilmiştir. Çünkü, sanki diğer üyelerin “doğal olmadığı” anlaşılmaktadır. Keleş, *Yerinden Yönetim...*, op. cit., s. 196.

<sup>113</sup> 1580 sayılı Belediye Yasasının bu konuyla ilgili 77. maddesi şöyledir:

#### *ENCÜMENDE BULUNANLAR*

**Madde 77.-** Belediye encümeni, belediye reisi ile müntehap encümen azasından ve 88. maddede yazılı daire reislerinden teşekkül eder. Belediye encümenine mansup [atanmış] azanın nısfını te-

Ancak, il daimi encümeninin bir karar organı olmadığı kanısında olanlar da vardır. Anayasa Mahkemesi üyelerinden Servet Tüzün, 3360 sayılı Kanununun 14. maddesi ile birlikte, il daimi encümeni içinde “doğal üyeler”in yer almasıyla ilgili düzenlemenin Anayasa aykırı olmadığını; bu konuda, üyelere Mustafa Gönül ile Mustafa Şahin’in birlikte kaleme aldıkları karşıoy yazısında, bu konuyla ilgili belirttikleri gerekçelere katıldığını belirtmektedir.<sup>114</sup>

Gönül ve Şahin’e göre, Anayasanın 127. maddesinin 1. fıkrasında “karar organları” ifadesinin çoğul kullanımı, il özel idaresi ve belediye gibi farklı yerel yönetim birimlerinin en yetkili organlarını amaçladığı içindir.<sup>115</sup> Onlara göre, burada adı geçen karar organları ifadesi, “münhasıran karar veren organlar”dır.<sup>116</sup> Oysa, “il daimi encümenleri hem karar, hem de icra organıdır; ayrıca, [bu organların] danışma, denetleme görevleri de vardır.”<sup>117</sup> Dolayısıyla, Gönül ve Şahin’e (ve bu iki üyenin görüşlerine katılan Servet Tüzün’e) göre, “Anayasanın 127. maddesinin 1. fıkrasında işaret olunan ‘karar organları’ ibaresi, sadece il genel meclislerini ve belediye meclislerini kapsamaktadır”.<sup>118</sup>

Gönül ve Şahin’in bu görüşlerini desteklemek için başvurdukları bir başka gerekçe de şudur:

“Anayasanın 127. maddesinin 1. fıkrasındaki ‘...ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan...’ biçimindeki ifadede yer alan seçim koşulu, yine en yetkili organ olan İl Genel Meclisi ile Belediye Meclisi gibi ‘Genel karar organları’na yöneliktir. Nitekim, 127. maddenin 3. fıkrası ‘Mahalli idare seçimleri, Anayasanın 67. maddesindeki esaslara göre beş yılda bir yapılır...’ demek suretiyle hem seçim dönemini saptamış

---

cavüz etmemek [yarısını aşmamak] ve ikiden aşağı olmamak şartıyla belediye meclisleri tarafından kendi azası arasından lüzumu kadar fâhri aza intihap olunur...

<sup>114</sup> Servet Tüzün, “Karşıoy Yazısı.” AMK, KG: 22.06.1988, E. 1987/18, K. 1988/23, RG, Tarih: 26.11.1988, Sayı: 20001, <<http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1988/K1988-23.htm>> (14.05.2002).

<sup>115</sup> M. Gönül ve M. Şahin, “Karşıoy Yazısı.” AMK, KG: 22.06.1988, E. 1987/18, K. 1988/23, RG, Tarih: 26.11.1988, Sayı: 20001, <<http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1988/K1988-23.htm>> (14.05.2002).

<sup>116</sup> **Ibid.**

<sup>117</sup> **Ibid.**

<sup>118</sup> **Ibid.**

hem de ‘Seçme, seçilme ve siyasi faaliyette bulunma hakları’nu düzenleyen 67. maddeye göndermede bulunmuştur. 67. maddenin 2. fıkrası ise, seçimlerin ‘...yargı yönetim ve denetimi altında...’ yapılacağı kuralını getirmiştir.

Bu durumda İl Genel Meclisi organını oluşturan üyelerin seçimi, Anayasanın 67. ve 127. maddelerine göre ‘yargısal’ niteliktedir. Seçimlerin butlanı, yani organlık sıfatının kazanılmasına ilişkin bir sorunun ortaya çıkması halinde kesin çözüm yeri, Anayasanın 79. maddesinin 2. fıkrası uyarınca Yüksek Seçim Kuruludur. Oysa, İl Daimi Encümenini oluşturacak beş üyenin seçimi, İl Genel Meclisi yetkisi içindedir ve ‘yargısal’ değil, tamamıyla ‘bütünsel’ bir ‘idari işlem’ niteliğindedir. Anayasanın 127. maddesinin 3. fıkrası ile göndermede bulunulan 67. maddenin 2. fıkrasındaki, ayrıca, 79. maddenin 1. fıkrasındaki ‘Seçimler, yargı organlarının genel yönetim ve denetimi altında yapılır.’ ilkesinin, İl Daimi Encümeni seçimlerinde uygulanma alanı yoktur. Bu konudaki butlana ilişkin iddia ve itirazların kesin çözüm yeri, Seçim Kurulları değil, idari yargı mercileridir.”<sup>119</sup>

Gönül ve Şahin’e göre, yine, “İl Genel Meclisinin seçimleri, Anayasanın 127. maddesinin 3. fıkrası uyarınca beş yılda bir ve 67. maddedeki esaslara göre yapıldığı halde, İl Daimi Encümeni üyelerinin seçimi bir yıllık bir süre için, yasada belirlenen ve bazı özel koşulları da içeren yöntemlere göre yapılmaktadır”.<sup>120</sup>

Gönül ve Şahin, ayrıca, “İl Özel İdaresi Müdürü, Köy Hizmetleri İl Müdürü ile Bayındırlık ve İskan Müdüründen ibaret üç doğal üyenin İl Daimi Encümeninin oluşumuna dahil edilmesi, teknik ve uzmanlık bilgisi isteyen konularda encümenin çalışmalarını desteklemek ve sağlıklı karar alınmasına katkıda bulunmak amacına yöneliktir”.<sup>121</sup> değerlendirmesini yaptıktan sonra, “anılan doğal üyeler, encümenin üyesi olmasalardı bile, vali tarafından encümene çağrılarak teknik ve uzmanlık bilgilerinden, oy hakkı olmaksızın yararlanmak olanaklıdır. Bu görüşte gerçek payı vardır. Ne var ki, sorumsuz danışmanlığın *kararlara* dolaylı katkısı ve etkisi ile sorumlu üyeliğin doğrudan katkısı ve etkisi, kuşkusuz farklıdır ve herhalde sorumluluk psikolojisi açısından sorumlu üyelik daha makbuldür”<sup>122</sup> sonucuna varmışlardır.

İl özel idareleriyle ilgili sorunları kökten çözmeye yönelik öneriler de geliştirilmiştir. Daha önce de değindiğimiz gibi, AÜ Siyasal Bilgiler ve Hukuk Fakültelerinin birlikte hazırlamış olduğu Anayasa Taslağında, il özel idarelerinin anayasal da-

<sup>119</sup> **Ibid.**

<sup>120</sup> **Ibid.**

<sup>121</sup> **Ibid.**

<sup>122</sup> **Ibid.**

yanacağı ortadan kaldırılmıştır.<sup>123</sup> Bu durumda, yukarıdaki tartışmaların tamamı anlamını yitirmektedir. Bu Taslağın bu konuyla ilgili gerekçesi şöyledir: “İl özel yönetimlerinin yürütme organı vali olduğundan, ancak genel karar organı olan il genel meclisi halk tarafından seçilebiliyordu. Yürütme organının vesayet makamıyla birleştirilmesi ise demokratik, özerk yerel yönetim anlayışıyla çelişmekteydi.”<sup>124</sup>

(b) Belediye encümeninin durumu ise il daimi encümeninin durumundan biraz farklı olduğuna yukarıda değinilmişti. Belediye encümeninin bir kısmı atanmış üyelere oluşur. Bu üyeler, şunlardır: “Yazı işleri müdürü veya başkatip, hesap işleri müdürü veya muhasebeci, sıhhat (sağlık) işleri müdürü, baştabip veya tabip, baytar (veteriner) müdürü, baş baytar veya baytar, fen işleri müdürü, baş mühendis veya mühendis, teftiş heyeti müdürü, baş müfettiş veya müfettiş, lüzumu halinde zat (personel) ve hukuk işleri müdürleri veya müşavir avukat.”<sup>125</sup>

Doğal olarak, hemen şu soru sorulabilir? Anayasa Mahkemesinin il daimi encümeni hakkında vermiş olduğu karar dikkate alındığında, belediye encümeninin de seçilmiş üyelere oluşması gerekmez mi? Yukarıda da belirttiğimiz gibi, mantıken bu soruya “evet” diyebiliriz. Ancak, il özel idaresiyle ilgili düzenleme, belediyeleri de kapsayan genel bir düzenleme olmadığı için getirdiği hükümler ve bu hükümlerle ilgili Anayasa Mahkemesinin vermiş olduğu kararlar sadece il özel idarelerini ilgilendirmektedir. Belediye encümeniyle ilgili benzer bir düzenlemeye gidilebilmesi için iki yol izlenebilirdi. Birincisi, il daimi encümeni kararını dikkate alarak, 1580 sayılı Kanunun 77. maddesi ve buna paralel olarak 88. maddesi bir kanunla veya KHK’yle değiştirilebilirdi. İkincisi, 1580 sayılı Kanunun 77. maddesinin Anayasaya aykırı olduğu, itiraz yolu ile Anayasa Mahkemesinin önüne getirilebilirdi.<sup>126</sup> Ne var ki, tespit edebildiğimiz kadarıyla, bugüne kadar ne bu konuyla ilgili bir düzenlemeye gidilmiş ne de bu konu itiraz yoluyla Anayasa Mahkemesinin önüne getirilmiştir.

---

<sup>123</sup> Gerekçeli Anayasa Önerisi, loc. cit.

<sup>124</sup> Ibid.

<sup>125</sup> 1580 sayılı Belediye Kanunu, m. 88.

<sup>126</sup> 1580 sayılı Kanun hakkında iptal davası açılmayacağını hatırlatmak gerekir. Bu konu hakkında bilgi edinebilmek için bkz. Gözübüyük ve Akıllıoğlu, op. cit., s. 51-54.

Dolayısıyla, halihazırdaki uygulama, belediye encümeninin hem seçilmiş hem de atanmış üyelerden teşekkül etmesi şeklindedir.<sup>127</sup>

(c) Belediyelerle ilgili bir başka sorundan daha söz etmek gerekir. O da, Büyükşehir belediyelerindeki encümenin yapısıdır. Çünkü bu belediyelerin encümenlerinde hiç seçilmiş üye bulunmamakta; encümen bütünüyle atanmış üyelerden oluşmaktadır. Bu düzenlemenin değişebilmesi için de, ya bir kanuni düzenlemeye gidilecek ya da konu itiraz yolu ile Anayasa Mahkemesinin önüne getirilecektir.

Belediye encümenleriyle ilgili olarak, bir de şunu hatırlatmak gerekir. Eğer konu itiraz yolu ile Anayasa Mahkemesinin önüne gelir ve Mahkeme ilgili düzenlemeleri iptal ederse, sorun yine çözülmüş olmayacaktır. Çünkü, bilindiği gibi, Anayasa Mahkemesi, incelediği düzenlemenin Anayasaya uygun olup olmadığını denetleyebilir; ama “bir kanun veya KHK’nin tamamını veya bir hükmünü iptal ederken, kanun koyucu gibi hareketle, yeni bir uygulamaya yol açacak biçimde hüküm tesis edemez”.<sup>128</sup> Dolayısıyla, iş yine kanun koyucunun tavrına göre şekillenecek demektir.

Encümenlerin yapısı, öğretide de tartışma konusu yapılmıştır. Çoker, encümenlerin nasıl bir karar organı olduğuyla ilgili olarak yaptığı bir değerlendirmeden sonra, bu organların atanmış üyelerden oluşması gerektiği sonucuna varmaktadır. Çoker’e göre, idare, “...hak ve çıkarlarını korumaya yönelik tüm görevleri encümenleriyle paylaşmakta, böylece encümenler de, yürütme organı ile birlikte, pekçok ayrıntıya kadar yürütmeye katılmaktadır... Bu yönden encümenlerin yaptığı iş temel ilke kararı almaktan çok, doğrudan yürütmedir”.<sup>129</sup> Çoker, bu tür işlerin bir süreklilik ve uzmanlık gerektiren işler olduğundan hareketle, encümenlerin hem seçilmiş hem de atanmış üyelerden oluşması gerektiğine işaret etmektedir. Dolayısıyla, ona göre,

---

<sup>127</sup> Belediye encümeni hakkında daha geniş bilgi edinebilmek için bkz. Z. Çoker, *Belediye Encümeni Görev ve Yetkileri*, TODAİE Yayınları, Ankara, 1999; C. Güvenç, “Belediye Encümenlerinin Oluşumu ve Çalışması”, *ÇYY*, Cilt: 1, Sayı: 6 (Kasım 1992), s. 31-46.

<sup>128</sup> Anayasa, m. 153/2.

<sup>129</sup> Z. Çoker, “Anayasa ve Yerel Yönetimler”, *Yerel Yönetimlerde Reform*, Kamu Yönetimi Uzmanları Derneği Yayını, Ankara, 1993, s. 11.

“Anayasada, halk tarafından seçilerek oluşturulması gereken meclisin ‘genel karar organları’ olarak tanımlanması yeterli olacaktır”.<sup>130</sup>

DPT’nin, yerel yönetimlerle ilgili olarak, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı için hazırlanmış olduğu özel ihtisas komisyonu raporunda da hem karar hem de yürütme organı gibi çalışan encümeninde bu görev yapılanmasına dokunulmayacaksa, encümenin tamamen seçilmiş üyelerden oluşmasının, temsil sorununu çözümleyici görüldüğüne işaret edilmektedir.<sup>131</sup>

Kanımızca, il daimi encümeni ile belediye encümeninin hem seçilmiş hem de atanmış üyelerden oluşması yerinde değildir. Seçilmiş üyelerden oluşan encümenler, teknik ve uzmanlık gerektiren konularda yetersiz olabilirler; ancak, eksikliklerini, buldukları teşkilatta çalışan konunun uzmanı kişilerden yararlanarak giderebilirler. Bu durumda, Anayasa Mahkemesi üyelerinden Servet Tüzün, Mustafa Gönül, Mustafa Şahin ile öğretide bu tartışmalara katılmış olan Çoker’in görüşlerinde isabet yoktur. Eğer onların yaptığı gibi bir mantık yürütürsek, kanımızca, oldukça teknik ve uzmanlık gerektiren konularda kanunların çıkmasında etkili olan ve bunu yaparken, danışmanları dışında da yararlanabileceği hiçbir örgütü bulunmayan milletvekillerinin seçimle gelmelerini açıklamak, zorlaşacaktır.

(d) Bir başka sorun ise “köy”ün genel karar organı olan köy derneğinin halihazırdaki konumudur.<sup>132</sup> Yukarıda belirttiğimiz gibi, il özel idaresi ile belediyelerin encümenlerinin bir karar organı olarak kabul edilip edilmeyeceği tereddüt uyandırmışsa (ve uyandırmaya devam ediyorsa) da, köy için böyle bir durum söz konusu değildir. Çünkü, bir anlamda encümenin köydeki karşılığı sayılabilecek “köy ihtiyar meclisi”nin seçimle gelip gelmeyeceği, bir tartışmaya mahal verilmeyecek şekilde düzenlenmiştir. 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar He-

<sup>130</sup> *Ibid.* Çoker, “Anayasa ve Yerel Yönetimler”, *op. cit.*, s. 3-4.

<sup>131</sup> DPT, *Yerel Yönetimler...*, *op. cit.*, s. 22.

<sup>132</sup> Bu organın adı “dernek” olmasına rağmen, Canman’ın da belirttiği gibi, “diğer çeşitli yasalarda tanımlanmış olan derneklerle bir benzerliği yoktur. Organlık sıfatının kazanılması veya kaybedilmesi köy derneği için söz konusu değildir”. D. Canman, “Köy Yönetimi ve Sorunlar”, *Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildirileri*, 1-2 Kasım 2000, (yay. haz.) B. A. Güler ve A. Sabuktay, TODAIE Yerel Yönetimler ve Araştırma ve Eğitim Merkezi, Ankara, (y.t.y.), s. 285.



yetleri Seçimi Hakkında Kanununun 30 ila 34. maddeleri arasındaki hükümler, köy muhtarı, köy ihtiyar meclisinin seçimleriyle ilgilidir. Yani, bir anlamda, köy ihtiyar meclisinin bir karar organı olduğu; dolayısıyla heyet üyelerinin seçimle geleceği yasa organının iradesi tarafından çözüme kavuşturulmuştur.

(e) İl genel meclisi ile belediye meclisinin köydeki karşılığı “köy derneği”dir, denilebilir. Köy derneği, köy muhtarını ve köy ihtiyar meclisini seçmeye hakkı olan kadın ve erkek köylülerin tamamından oluşmaktadır.<sup>133</sup> Gözübüyük ve Akıllıoğlu’nun da belirttikleri gibi, “köy derneği ile, köylünün doğrudan doğruya yönetime katılması sağlanır. Bu, doğrudan demokrasinin yerel yönetim alanında bir uygulamasıdır”.<sup>134</sup> Pratikte, bu organın bir işlevinin olmadığı görülmektedir. Oysa, en azından teorik olarak, “köy derneği, yalnız ihtiyar meclislerini ve muhtarı seçmekle kalmaz, bazı yönetsel kararlar da alır. Örneğin, köyün isteğe bağlı işlerinin zorunlu hale gelmesine karar verir; bekçi gibi, köy görevlilerine verilecek ücreti saptar; köy imamı için öneride bulunur”.<sup>135</sup> Ne var ki, uygulamada, köy derneğinin ihtiyar meclisini seçme dışında pek etkin olmadığı görülmektedir.

Kanımızca, bir yerel yönetim birimi olan köyün organlarından birisi olan köy derneğinin konumu, değişen koşullar karşısında yeniden belirlenmelidir. Bugünkü haliyle, eğer bu organ, bir genel karar organıysa, seçimle oluşacak demektir; ama seçimle oluşmamaktadır. Yok eğer başka türden bir karar organıysa, ne tür bir organ olduğu belirtilmelidir.<sup>136</sup> Kısaca, köy derneği, yürürlükteki Anayasa ile uyumlu hale getirilmelidir.

(f) Burada, üzerinde durulması gereken başka bir sorun da şudur: Anayasanın 127. maddesinin 1. fıkrasına göre sadece yerel yönetimlerin karar organlarının seçimle oluşturulacağı belirtilmektedir. O halde, il özel idaresi, belediye ve köyün başı

---

<sup>133</sup> 442 sayılı Köy Kanunu, m. 20. Bu Kanun, 07.04.1924 tarih ve 68 sayılı RG’de yayınlanarak yürürlüğe girmiştir.

<sup>134</sup> Gözübüyük ve Akıllıoğlu, *op. cit.*, s. 113.

<sup>135</sup> *Ibid.*

<sup>136</sup> Köy derneği yerine de, köylerin nüfusuna göre üye sayısı 6-18 arasında değişen “köy meclisi” kurulmasını isteyen görüşlere rastlanmaktadır. Canman, *op. cit.*, s. 287.

olan kimseler seçim dışında göreve gelebilir mi? İl özel idaresi için bu soruya hiç tereddütsüz evet cevabını vermek olanaklıdır. Çünkü bu yerel yönetim biriminin başı, aynı zamanda merkezi yönetimin taşradaki temsilcisi olan validir. Vali, bilindiği gibi seçimle değil, merkezi yönetim tarafından atamayla göreve gelmektedir. İl özel idaresiyle ilgili durum böyle olmakla birlikte, diğer iki yerel yönetim birimi için de aynı şey söylenebilir mi? Yani, belediye başkanları ile muhtarlar da atamayla göreve gelebilirler mi? Bu konu üzerinde biraz daha geniş bir şekilde durmak gerekmektedir.

Anayasa Mahkemesi, yukarıdaki hükmün, yani yerel yönetimlerin karar organlarının seçimle oluşacağı şeklindeki düzenlemenin, yerel yönetimlerin yürütme organlarının seçimle oluşmayacağı şeklinde değerlendirilemeyeceği kanısındadır. Mahkeme, Anayasanın 127. maddesinin 1. fıkrasında sadece yerel yönetimlerin karar organlarının belirtilmiş olduğunu; ancak yerel yönetimlerin yürütme organlarının seçimle gelip gelemeyeceğinin aynı maddenin 2. fıkrasıyla birlikte değerlendirilmesi gerektiğini belirtmiştir. Mahkeme, Anayasanın 127. maddesinin 1. fıkrası, 2. fıkrada belirtilen “yerinden yönetim ilkesi”yle birlikte değerlendirildiğinde şöyle bir değerlendirme yapılabileceğini belirtmektedir: “...yerel yönetimlerin, hukuksal yapıları ve işlevleriyle varlık amaçları gözetildiğinde, o yerde bulunanların, ortak gereksinimlerini karşılamak için kendi seçtiği organlarca yönetilen kamu tüzelkişileri olduğu ortaya çıkmaktadır.”<sup>137</sup> Mahkeme, buradan hareketle, yerel yönetimlerin sadece karar organlarının değil tüm organlarının seçmenler tarafından oluşturulmasının zorunlu olduğu sonucuna varmıştır.<sup>138</sup> Keleş, “yerel yönetimlerde yürütme görevi yapan belediye başkanı ve muhtar gibi kimselerin ‘karar organı’ tanımının dışında kalmaları, bu organların seçimden başka yöntemlerle de, yani atama ile de işbaşına gelmeleri yolunu açık tutmaktadır”<sup>139</sup> şeklinde bir ihtimal üzerinde dursa da, Anayasa Mahkemesi kararıyla böyle bir yolun açık olmadığı anlaşılmaktadır. Ayrıca, Mahkeme, A-

<sup>137</sup> “Esasın İncelenmesi.” AMK, KG: 14.06.1988, E. 1988/14, K. 1988/18, RG, Tarih: 14.07.1988, Sayı: 19872, <<http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1988/K1988-18.htm>> (02.05.2002).

<sup>138</sup> Ibid.

<sup>139</sup> Keleş, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, op. cit., s. 102. Aksi yönde bir görüş için bkz. N. Tortop, “Yönetim Sistemimiz İçinde Belediyelerin Önemi, Sorunları ve Yeni Düzenlemeler”, AİD, Cilt: 18, Sayı: 4 (Aralık 1985), s. 6.

nayasanın 127. maddesinin 4. fıkrasında geçen “seçilmiş organlar” ifadesinin de yerel yönetimlerin yürütme organlarının da seçimle işbaşına geleceğine işaret ettiği kanısındadır.<sup>140</sup>

Kanımızca, ne “yerinden yönetim ilkesi” ne de Anayasanın 127. maddesinin 4. fıkrasında geçen “seçilmiş organlar” ifadesi, yerel yönetimlerin yürütme organlarının mutlaka seçimle işbaşına geleceği şeklinde anlaşılması için yeterli sayılamaz. Bu, bir anlamda, bu maddenin tamamının yasama organı tarafından nasıl anlaşıldığına ve yasama organının adı geçen maddeyi belli bir biçimde (dar veya geniş) yorumladığı dönemdeki Anayasa Mahkemesinin üyelerinin bu yoruma katılıp katılmadığına bağlı olacaktır. Diğer bir ifadeyle, Anayasanın 127. maddesinin bugün itibariyle geniş bir şekilde yorumlanmasını bir kazanç olarak görebiliriz; ancak aynı maddenin başka bir dönemde farklı şekilde yorumlanamayacağını söylememiz olanaklı gözükmemektedir. Sonuç olarak, Keleş’in belirtmiş olduğu endişenin haklılık payı taşıdığını belirtmek gerekir.

Doğal olarak, bu noktada, pozitivist teori açısından, bugün itibariyle belediye başkanlarının, valilerin ve muhtarların durumunun nasıl değerlendirilmesi gerektiği cevaplanmalıdır.

(1) İlk olarak, il özel yönetimlerinin durumunun ne olacağı sorulabilir. Yani, eğer yerel yönetimlerin yürütme organları seçimle gelecekse ve bu da yerinden yönetim ilkesinin bir gereğiye, il özel idaresinin başı konumundaki kişinin de seçimle işbaşına gelmesi gerekmez mi? Mantıksal olarak il özel yönetimlerinin yürütme organının da, en azından Anayasa Mahkemesinin yorumu doğrultusunda, seçimle işbaşına gelmesi gerekir. Ancak, daha önce de belirttiğimiz gibi, Anayasa Mahkemesi, vermiş olduğu bir kararla, sadece önüne gelen kanunun, KHK'nin veya TBMM İçtüzüğü'nün tamamını veya belli bir maddesini iptal edebilir, “yeni bir uygulamaya yol

---

<sup>140</sup> “Esasın İncelenmesi.” AMK, KG: 14.06.1988, E. 1988/14, K. 1988/18, RG, Tarih: 14.07.1988, Sayı: 19872, <<http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1988/K1988-18.htm>> (02.05.2002).

açacak şekilde hüküm tesis edemez”.<sup>141</sup> Dolayısıyla, Anayasa Mahkemesinin yerel yönetimlerin yürütme organlarının da seçimle işbaşına gelmesi gerektiği şeklinde karar vermesi, örneğin il özel idarelerinin başı olarak valinin de seçimle işbaşına geleceği şeklinde anlaşılabilir. Bu konuda yasama organının bir düzenleme yapması zorunludur. Çünkü yeni bir düzenleme yapıncaya kadar eski düzenlemeler varlığını sürdürür.

Gerçi, il özel idaresi tüzel kişiliği adına olan tasarrufların il genel meclisinin kararına bağlı olduğu; il özel idaresinin yürütme organı olarak valinin, il genel meclisinin ve il daimi encümeninin denetimi altında olduğu ileri sürülerek; il özel idaresinin başında valinin bulunmasının yerel özerkliğe aykırı olmadığı ileri sürülebilir. Ancak, belirtmek gerekir ki, “valinin yürütme ve uygulamalarının il genel meclisince yetersiz bulunması durumunda, belediye başkanında olduğu gibi,<sup>142</sup> düşürülmesi söz konusu değildir. Yapılacak iş, durumu bir tutanakla İçişleri Bakanlığına bildirmektir”.<sup>143</sup>

Aslında, bu konu öğretilerde de sürekli tartışılan bir konudur. Bilindiği gibi ülkemizdeki idari yapı büyük ölçüde Fransa’dan esinlenerek oluşturulmuştur. Fransa, 1982 yılında, il özel idarelerinin başı olan valilerin de seçimle gelmesini öngören bir düzenleme yapmıştır.<sup>144</sup> Buradan hareketle, bizim de benzer bir düzenlemeye gitmemiz gerektiğini dile getirenler olduğu gibi,<sup>145</sup> aksini ileri sürenler de olmuştur.<sup>146</sup> Ka-

<sup>141</sup> Anayasa, m. 153/2.

<sup>142</sup> 1580 sayılı Belediye Kanunu, m. 76.

<sup>143</sup> M. Sencer, “Son Düzenlemelere Göre Türkiye’de Taşra Yönetimi ve Yerel Yönetimler”, *AİD*, Cilt: 18, Sayı: 1 (Mart 1985), 30.

<sup>144</sup> R. Keleş, “Fransa’da Yerinden Yönetim”, *ÇYY*, Cilt: 3, Sayı: 1 (Ocak 1994), s. 8. Fransa’daki bu yöndeki gelişmeler hakkında ayrıca bkz. N. Tortop, “İl Özel İdarelerinin Durumu ve Yeni Getirilen Değişiklikler”, *AİD*, Cilt: 20, Sayı: 3 (Eylül 1987), s. 6; A. Özer, “Valilik Sisteminde Ülkemizde ve Fransa’da Son Durum ve Sorunlarımız”, *TİD*, Yıl: 60, Sayı: 381 (Aralık 1988), s. 122-150; A. Özer, “Yönetim Tekniklerinde...”, *op. cit.*, s. 29-41, 71-72; M. Fromont, “Fransa’da Devlet, Vilayet ve Bölge İdareleri Arasında Sorumlulukların Yeni Bölüşümü”, *TİD*, Yıl: 62, Sayı: 386 (Mart 1990), s. 267-276; “Fransa’da Valilerin Statüsünde Son Durum”, (çev.) A. Özer, *ÇYY*, Cilt: 2, Sayı: 2 (Mart 1993), 25-28; Coşkun, “Türkiye’de İdari...”, *op. cit.*, s. 47; N. Yamaç, *Türkiye’de Yerel Yönetimlerde Vesayet Denetimi ve Yerel Yönetimlerin Özerkliği*, (Yayımlanmamış) T.C. Başbakanlık Uzmanlık Tezi, Ankara, 2000, s. 78-82.

<sup>145</sup> Akyılmaz’a göre, valinin yerine ya il özel idaresinin başına seçimle birisinin gelmesi veya valinin bugünkü konumu muhafaza edilmeli; ama valiler il daimi encümeni ve il genel meclisi tarafından

nımızca, bu yönde yapılacak bir düzenleme, Anayasa Mahkemesinin Anayasanın 127. maddesiyle ilgili halihazırdaki yorumuyla uyumlu olacaktır.

(2) İl özel idaresinin başı olan vali için olduğu gibi, belediyelerin başı olarak, belediye başkanlarının da atamayla göreve gelip gelemeyeceğinin cevaplandırılması gerekir.<sup>147</sup> Anayasanın yukarıda değinmiş olduğumuz yorumu karşısında, belediye başkanlarının seçimle gelmesi gerektiği söylenebilir. Ancak, bu hukuki açıdan her durumda ileri sürülebilecek derecede güçlü bir yaklaşım olamaz. Zira, Anayasa Mahkemesinin aynı konudaki içtihadının bugün ne yönde olacağını bilemeyiz. Bir başka ifadeyle, örneğin, bugün, belediye başkanlarının atamayla göreve gelmesini düzenleyen bir düzenlemeye gidilse; bu düzenlemenin de Anayasa Mahkemesine götürüldüğü varsayılrsa; hiç kimse, Mahkemenin, mutlaka, daha önceki içtihadını sürdürmesi gerektiğini ileri süremez. Elbette böyle bir durum istenir bir durum olabilir; ancak, hukuki açıdan bakıldığında, Mahkeme, farklı bir içtihadta da bulunabilir. Bu durumda, kanımızca, belediye başkanının atama yoluyla gelmesinin önünün tamamen kapalı olduğu söylenemez.

Ayrıca, bu konunun başka bazı boyutlarına da değinmek gerekir. Bilindiği gibi, belediyelerle ilgili temel kanunlardan birisi, 1580 sayılı Belediye Kanunudur. Bu Kanunun “Mansup Reisler [Atanmış Başkanlar]” başlığını taşıyan 94. maddesiyle belediye başkanlarının atamayla gelmesine olanak tanınmaktadır.<sup>148</sup> Bu düzenleme,

---

daha etkili bir şekilde denetlenir hale getirilmelidir. B. Akyılmaz, “İl Özel İdaresi”, *TİD*, Yıl: 60, Sayı: 379 (Haziran 1988), s. 121. Valilerin nasıl göreve geldiği; eğer valiler, seçimle göreve geleceklerse bunun nasıl olabileceği ile ilgili bir tartışma için bkz. M. Gönül, “Seçimli Valilik Üzerine Düşünceler”, *AİD*, Cilt: 25, Sayı: 3 (Eylül 1992), s. 51-70.

<sup>146</sup> S. Yalçındağ, “Yerel Yönetimler İçin Yeni Model Arayışları”, *AİD*, Cilt: 21, Sayı: 3 (Eylül 1988), s. 20-21; “...konuya tarihi yaklaşım, mevcut idari yapımız ve hizmet gerekleri açısından baktığımızda, yetkilerine bazı sınırlandırmalar getirilerek, vesayet hafifletilmek suretiyle, valilerin bugünkü statüsünü esas itibarıyla korunması gerektiği...” A. Başsoy, “İl Özel İdarelerinin Organları”, *TİD*, Yıl: 65, Sayı: 400 (Eylül 1993), s. 50.

<sup>147</sup> Belediye başkanları hakkında geniş bilgi edinebilmek için bkz. Z. Çoker, *Belediye Başkanları Görev ve Yetkileri*, TODAİE Yayınları, Ankara, 1999.

<sup>148</sup> *Mansup [Atanmış] Reisler*

**Madde 94.-** A- Ankara Belediyesi Reisi Dahiliye Vekaletinin [İçişleri Bakanlığının] intihap [seçmesi] ve inhası [önerisi] ve Reiscumhurun [Cumhurbaşkanının] tasdikiyle,

B- İcra Vekilleri Heyetince [Bakanlar Kurulunca] görülecek lüzum üzerine tesbit edilecek bazı beldelerden vilayet [il] merkezi olanların belediye reisleri Dahiliye Vekaletince,



Anayasanın 127. maddesine uygun gözükmektedir. Kanımızca, Anayasa Mahkemesi, yerel yönetimlerin yürütme organlarının da seçimle göreve geleceğini belirtmiş olduğu kararında, Anayasanın yazılı metnini zorlamış gözükmektedir; Mahkemenin, bu yöndeki görüşünde isabet yoktur.

Gerçi, burada, sonraki kanun önceki kanunu ilga eder (*lex posterior derogat legi priori*) ilkesinden<sup>149</sup> hareket ederek, 1580 sayılı Kanunun ilgili hükümlerinin 2972 sayılı Yasayla ortadan kalmış olduğu ileri sürülebilir. Kanımızca, bu görüş isabetlidir. Her ne kadar 2972 sayılı Kanun, Anayasanın 127. maddesinin 1. fıkrasına aykırı gözükse de, Anayasa Mahkemesinin bugüne kadarki yorumu ve adı geçen Kanunun bu yönüyle Anayasaya aykırı olduğu savıyla dava açılmamış olması, Kanunun uygulanmaya devam edeceği anlamını taşır. O halde, bizce, 2972 sayılı Kanun, Anayasaya aykırı olsa da, Anayasa Mahkemesi tarafından bu yönden Anayasaya aykırı görülmediği sürece, uygulanacak; ve dolayısıyla belediye başkanları seçimle göreve gelmeye devam edecektir.

Yine de belirtmek gerekir ki; bu durum, bugün itibariyle böyledir ve birçokumuzca yerel yönetimlerin demokrasi açısından önemi de dikkate alınarak olumlu karşılanmaktadır. Ancak, siyasi iktidarın bir gün geri adım atması ve Anayasa Mahkemesinin de buna uygun bir karar vermesi, olasılık olarak gözardı edilmemelidir. Eğer belediye başkanlarının seçimle gelmesi isteniyor ve bunun yerel demokrasi açısından önemli olduğu düşünülüyorsa, kanımızca, Anayasanın 127. maddesinin 1. fıkrasında bu durumun açıkça belirtilmesi gerekmektedir.

---

C- Vilayet merkezi olmayan yerlerin belediye reisleri mensup oldukları vilayet vekilleri tarafından nasbolunur ve reislikten çıkarılabilirler.

D- Bu gibi belediyelerde ve Ankara'da reislik Dahiliye Vekaletinin inhası ve Reiscumhurun tasdikıyla vali veya kaymakamların uhdesine de tevdi olunabilir. Bu takdirde 61., 76. maddeler ahkamı [hükümleri] bunlar hakkında tatbik olunmaz.

Kanun ve nizamnamelere göre belediye reislerinin reis veya aza olarak bulunmaları icap eden heyet veya komisyona bu gibi belediyelerde vali veya kaymakamlar azadan birini vekil olarak gönderebilirler.

E- Yukardaki fıkralarda gösterilen kaza belediye meclislerinin, 70. maddenin 1., 2., 3., 4., 5., 8., 9. ve 13. fıkralarında sayılan işler hakkında verdikleri kararlar valinin ve vilayet merkezindeki belediye meclisleri tarafından mezkur [sözü edilen] fıkralardaki işler hakkında verilen kararlar da Dahiliye Vekilinin tasdiki ile katıftır [kesinlerftir].

<sup>149</sup> Gözler, *Hukuka Giriş*, Ekin Kitabevi, Bursa, 1998, s. 267.



(3) Köy muhtarının durumu da büyük ölçüde belediye başkanının durumuna benzemektedir. Gerçi, 442 sayılı Köy Kanununun “Köy Muhtarının ve İhtiyar Meclisi Azalarının [Üyelerinin] Seçilme Yolu” başlığını taşıyan 20. maddesine göre, köy muhtarının doğrudan doğruya köy derneği tarafından ve köylü kadın ve erkekler arasından seçileceği ifade edilmiştir. Ancak, Anayasanın 127. maddesinin 1. fıkrasında, yerel yönetimlerin yürütme organlarının seçimle göreve gelecek organlar arasından sayılmamış olması karşısında, köy muhtarlarının atamayla da gelebileceği şeklindeki kanımızı güçlendirmektedir. Belediye başkanı konusunda yapmış olduğumuz değerlendirme burada da geçerlidir. Bugün itibariyle Anayasa Mahkemesinin yorumuyla köy muhtarları seçimle göreve gelmektedir.<sup>150</sup> Ancak, pozitivist teori açısından bakıldığında, Anayasanın halihazırdaki durumu, bundan sonrasının da böyle olacağını söylememizi olanaksızlaştırmaktadır.

Buraya kadar sözünü ettiğimiz sorunları gidermek olanaklıdır. Örneğin, AÜ Siyasî Bilgiler ve Hukuk Fakültelerinin birlikte hazırlamış olduğu Anayasa Taslağında, yerel yönetimlerin seçimle gelecek organlarıyla ilgili sorun, yürütme ve genel karar organlarının halk tarafından seçileceğinin anayasal güvenceye kavuşturulacak çözümlenmişti.<sup>151</sup> Bu düzenlemenin gerekçesinde de, “yeni metinde ‘genel karar organları’ yerine, uzun süredir yerleşmiş bulunan belediye ve köy yönetimlerinin yapısı göz önüne alınarak ‘yürütme ve genel karar organları’ halk tarafından seçilir deyimi kullanılmaktadır”<sup>152</sup> denilmiştir. Kanımızca, Anayasanın 127. maddesinde buna benzer bir değişiklik yapılmadıkça, yerel yönetimlerin yürütme organlarının, hatta encümenlerin atamayla gelebileceği ileri sürülebilecektir.

(g) Bu başlık altında, son olarak, Anayasa Mahkemesinin kararları ışığında, valilerin, belediye encümenlerinin bugünkü durumlarının anayasal açıdan bir sakınca yaratıp yaratmadığının üzerinde durmak gerekir. Anayasanın 11. maddesinin 1. fıkrasına göre, “Anayasa hükümleri, yasama, yürütme ve yargı organlarını, idare ma-

<sup>150</sup> 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun, m. 31.

<sup>151</sup> Anayasa Taslağı, m. 116/1.

<sup>152</sup> Gerekçeli Anayasa Önerisi, op. cit., s. 144.

kamalarını ve diğer kuruluş ve kişileri bağlayan temel hukuk kurallardır”. O halde, kanun koyucu, Anayasanın 7. maddesindeki, “Yasama yetkisi Türk Milleti adına TBMM’nindir.” hükmü gereğince, yasama faaliyetinde bulunurken, Anayasa hükümlerine bağlı kalacaktır. Ne var ki, bazı Anayasa hükümleri, kanun koyucu açısından belirsizlikler içerebilir; böyle durumlarda, yasakoyucunun, yasama etkinliklerinde bulunurken Anayasaya uygun hareket edip etmediğini; bir başka ifadeyle, yasama etkinliklerinin şekil ve esas bakımından Anayasaya uygun olup olmadığını ise Anayasa Mahkemesi denetler.<sup>153</sup> Nitekim, bizim örneğimizde, tam da böyle bir durumla karşı karşıyayız: Anayasa Mahkemesi, Anayasanın yerel yönetimlerle ilgili 127. maddesindeki belirsizlikleri gidermiş ve bu maddenin değişik fıkralarının nasıl anlaşılması gerektiğiyle ilgili değerlendirmelerde bulunmuştur. Anayasanın 153. maddesinin 6. fıkrasına göre, Anayasa Mahkemesinin kararları, “yasama, yürütme ve yargı organlarını, idare makamlarını, gerçek ve tüzel kişileri bağlar”.

Buradan hareketle, şu soru sorulabilir: Kanun koyucu, ilgili kanuni düzenlemelerde değişikliğe giderek, Anayasa Mahkemesi kararlarının gereklerini yerine getirmek zorunda mıdır? Yine, Anayasanın 6. maddesinin 3. fıkrasına göre, “Hiçbir kimse veya organ kaynağını Anayasadan almayan bir Devlet yetkisi kullanamaz.” hükmü karşısında, valilerin ve belediye encümenlerinin seçimle gelmeyen üyelerinin kullandıkları devlet yetkisinin anayasal olmadığı söylenebilir mi? Kanımızca, her iki soruya da olumlu yanıt vermek olanaklı değildir. Gerçi, pozitivist teori gereği, anayasal normlar arasında mantıksal bir tutarlılığın bulunması gerekir; ama bu, otomatik olarak gerçekleşen bir durum değildir. Bir başka ifadeyle, Anayasa Mahkemesinin iptal ettiği hükümlere artık hukuki olarak bir değer atfetmek olanaklı değildir; ama, valilerin atamayla göreve gelmeleri ve belediye encümenlerinin bir bölümünün atanmışlardan oluşmasıyla ilgili düzenlemeler, hükümler, bunlarla ilgili düzenlemeler usulüne uygun bir şekilde yürürlükten kaldırılmadığı sürece, yürürlükte kalmaya devam edecektir. Birinci soruya olumsuz yanıt verince, ikinci sorunun da bir anlamı kalmamaktadır. Yani, eğer valilerin atamayla göreve gelmeleri ve belediye encümenlerinin bir bölümünün atanmışlardan oluşmasıyla ilgili düzenlemeler halen yürürlük-

---

<sup>153</sup> Anayasa, m. 148/1.

te ise, valilerin ve belediye encümenlerinin üyelerinin bir bölümünün kullandıkları devlet yetkisinin anayasal olmadığı söylenemez.

### 1.2.5. Kanunda Gösterilen Seçmenler

Yerel yönetimlerle ilgili bir başka konu da, yerel yönetimlerin karar organlarının oluşumunda etkili olacak olan "...kanunda gösterilen seçmenler"den neyin kastedildiğidir. Burada, Keleş'in de haklı olarak belirttiği gibi, "kanunda gösterilen" ifadesi, gereksizdir.<sup>154</sup> Çünkü, 23.07.1995 tarihinde yapılan anayasa değişikliğiyle<sup>155</sup> son şeklini alan Anayasanın 127. maddesinin 3. fıkrası, yerel yönetimlerin seçimleri için Anayasanın 67. maddesine atıfta bulunmaktadır. Anayasanın 69. maddesinin ilk üç fıkrası, seçme, seçilme ve siyasi faaliyette bulunmayla ilgili bazı genel ilkelere yer vermiş; 4. fıkrası ise burada belirtilen hakların kullanılmasının kanunla düzenleneceğini hükme bağlamıştır. Dolayısıyla, seçimle ilgili konular ve bu arada yerel yönetimlerin karar organlarının nasıl oluşturulacağı konusu, zaten kanunla düzenlenmesi gereken konulardır. Ancak, bir fazlalık gibi görülse de, yerel yönetimlerin karar organlarının yasada gösterilen seçmenler tarafından oluşturulacağı; yani o yörede oturan ve 2972 sayılı Kanuna göre seçmen kabul edilen vatandaşlar tarafından seçileceği söylenebilir.

Çoker'e göre, Anayasanın 127. maddesindeki "karar organlarının... kanunda gösterilen seçmenler..." tarafından ifadesi, "yerel yönetim meclislerinin üyelerinin halk tarafından seçilmesi zorunluluğunu ortadan kaldırmaktadır".<sup>156</sup> Çoker'in gerekçesi şöyledir: "Kanunla, istenen biçimde bir seçmen topluluğu oluşturulması ve meclis üyelerinin bunlara seçtirilmesi olanaklı duruma getirilmektedir."<sup>157</sup> Çoker, örne-

<sup>154</sup> Keleş, *Yerinden Yönetim...*, op. cit., s. 103.

<sup>155</sup> Anayasanın 127. maddesinin 3. fıkrası, ilk önce 06.08.1988 tarihinde yapılan ve 13.08.1988 tarih ve 19898 sayılı RG'de yayımlanarak yürürlüğe giren 3467 sayılı "Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 127. Maddesinin Üçüncü Fıkrasının Değiştirilmesine ve Bir Geçici Madde Eklenmesine Dair Kanun" ile değiştirilmiş; daha sonra bu fıkra, 23.07.1995 tarihinde yapılan ve 26.07.1995 tarih ve 22355 sayılı RG'de yayımlanarak yürürlüğe giren 4121 sayılı "07.11.1982 Tarih ve 2709 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Başlangıç Metni ve Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine Dair Kanun"la bugünkü halini almıştır.

<sup>156</sup> Çoker, "Anayasa ve Yerel...", op. cit., s. 9.

<sup>157</sup> *Ibid.*, s. 10.

ğin yerel yönetimlerin karar organlarını seçecek seçmenlerin “Bakanlar Kurulu” veya “İl Yönetim Kurulu” şeklinde belirlenebileceğini belirtmektedir. Ona göre, “yerel yönetim meclislerinin oluşturulması için bir seçmen topluluğu saptanması, sonsuz denebilecek olasılıkları içermektedir”.<sup>158</sup> Çoker, yerel yönetim hizmetlerine ilişkin temel kararların yerel yönetim meclisleri tarafından alındığını hatırlatarak, bu organların mutlaka halk tarafından seçilmesinin gerektiğine işaret etmektedir. Çoker’e göre, “1982 Anayasasındaki çapraşık ifadeden kaçınılmalı ve seçmenin adı, açıkça, ‘halk’ olarak belirtilmelidir”.<sup>159</sup>

Kanımızca, bu eleştiri Anayasanın kabulünden hemen sonra yapılıyorsa anlamlı olabilirdi. Oysa Çoker bu değerlendirmesini 1993 yılında yapmaktadır. Çoker’in görüşlerinde isabet yoktur. Çünkü, Anayasa Mahkemesi, Anayasanın 127. maddesinin 1. fıkrasındaki “kanunda gösterilen seçmenler” ifadesiyle ilgili yapmış olduğu değerlendirmelerinde, Çoker’in belirttiği endişeleri bertaraf etmiştir.<sup>160</sup>

#### 1.2.6. Yerel Yönetimlerin Kamu Tüzelkişileri Olması

Yerel yönetimlerin anayasal düzeydeki güvencelerinden birisi, bu yönetimlerin “kamu tüzelkişileri” olmalarıdır. Bilindiği gibi, “tüzel kişiler, insan olmadıkları halde pozitif hukuk tarafından kendilerine tüzelkişilik verilen dernek ve şirketlerle, vakıflar ve özel hukuk ile kamu hukuku tüzelkişileridir”.<sup>161</sup> Burada genel olarak “tüzelkişilik” üzerinde durmak yerine sadece “kamu tüzelkişisi” hakkında birkaç konuya değinmek, yeterli görülecektir.

Anayasanın 123. maddesine 3. fıkrasına göre, “Kamu tüzelkişiliği, ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulur”. Yerel yönetimlerin bir kamu tüzelkişisi olarak nitelendirilmesi, bu yönetimlerin, hak sahibi olabilmeleri-

---

<sup>158</sup> *Ibid.*

<sup>159</sup> *Ibid.*

<sup>160</sup> Bu konu, aşağıda “Yerel Yönetimlerin Seçimleri” başlığı altında ele alınmıştır.

<sup>161</sup> Adnan Güriz, *Hukuk Başlangıcı*, Siyasi Kitabevi, Ankara, 1999, s. 174.

ne ve yine hukuki ödev (borç) yüklenebilmelerine olanak sağlar.<sup>162</sup> Ne var ki, yerel yönetimler, gelişigüzel hak sahibi olamayacağı gibi, yine gelişigüzel hukuki borç altına da giremez. Güriz, kamu hukuku tüzelkişilerinin kamu hukuku alanındaki faaliyetlerinin, Anayasa, idari kanunlar ve kendi özel yasalarına; özel hukuka ait ilişkilerinin ise özel hukuk hükümlerine tabi olacaklarına işaret etmektedir.<sup>163</sup> Buradan hareketle, yerel yönetimlerin bir kamu tüzelkişisi olmakla, anayasa ve kanunlar çerçevesinde bir özgürlük alanından yararlandığı söylenebilir. Ancak, bu özgürlüğün, hiçbir zaman, bir gerçek kişinin özgürlüğü gibi olmayacağını belirtmek gerekir. Örneğin, kamu tüzelkişileri evlenemezler; askere gidemezler. Yine kamu tüzelkişileri gerçek kişiler gibi ölmezler; örneğin bir belediyenin tüzelkişiliği kendiliğinden son bulmaz. Kamu tüzelkişilerinin gerçek kişiler gibi amaçlarını seçebildikleri de söylenebilir. Örneğin, belediyelerin amaçları, yasama organı tarafından belirlenmektedir.<sup>164</sup>

Burada, üzerinde durulması gereken bir konunun olduğu kanısındayız. Anayasanın 123. maddesinin 3. fıkrasında “Kamu tüzelkişiliği, ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulur.” hükmü yer almaktadır. Buradan hareketle, KHK’yle bir yerel yönetim biriminin, örneğin bir belediyenin kurulmasının olanaklı olduğu söylenebilir mi? Anayasa Mahkemesi, buradaki “...veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanarak” ifadesinin KHK’ye işaret ettiğini belirtmektedir. Öyleyse, Anayasanın 127. maddesi, KHK’yle düzenlemeyecek konular arasında yer almadığına göre, KHK’yle bir yerel yönetim birimi oluşturulması olanaklı gözükmemektedir. Nitekim Anayasa Mahkemesi, Anayasanın kanunla düzenleme yapılacağını öngören her maddesinin, mutlak ve yalnız kanun çıkarılmasını gerektiren bir zorunluluk şeklinde anlaşılmasının ve 91. maddeyi bunlar dışında geçerli görmemesinin olanaklı olmadığını belirtmektedir.<sup>165</sup>

---

<sup>162</sup> *Ibid.*, s. 175.

<sup>163</sup> *Ibid.*

<sup>164</sup> Tüzel kişilik hakkında daha geniş bilgi için bkz. *Ibid.*, s. 174-182; Günday, *op. cit.*, s. 50-53. Ne var ki, belediyeler, bir kamu tüzelkişisi olarak, “kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla, yönetmelikler çıkarabilirler” (Anayasa, m. 124/1).

<sup>165</sup> “Esasın İncelenmesi.” AMK, KG: 17.07.1990, E. 1990/1, K. 1990/21, RG, Tarih: 16.07.1991, Sayı: 20931, <<http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1990/K1990-21.htm>> (14.05.2002).

### 1.2.7. Yerinden Yönetim İlkesi

Anayasanın 127. maddesinin 2. fıkrasına göre, yerel yönetimlerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, “yerinden yönetim ilkesi”ne uygun olarak kanunla düzenlenecektir. Buradaki “kanun”la düzenlemenin KHK’yi de kapsadığını tekrar belirtmek gerekir. Ancak, “yerinden yönetim ilkesi” üzerinde durulması gereken bir konudur. Anayasa Mahkemesi, 3420 sayılı “298 Sayılı Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkında Kanunun, 2820 Sayılı Siyasi Partiler Kanununun ve 2972 Sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Meclisleri Seçimi Hakkında Kanunun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine Dair Kanun”un bazı maddelerinin Anayasanın çeşitli maddelerine aykırılık iddiasıyla açılan iptal davası dolayısıyla, sık sık yerinden yönetim ilkesini açıklık getirmeye çalışmıştır. Mahkeme, bu kararda, yerinden yönetim ilkesinden bahisle şu noktalara dikkat çekmiştir: Yerinden yönetim organların oluşturulmasında yalnız o yöre halkının –seçmenin- söz sahibi olması;<sup>166</sup> yerinden yönetim organlarının seçmenler tarafından seçilerek oluşturulması;<sup>167</sup> bireylerin ve toplumun, tıpkı çağdaş batı demokrasilerinde olduğu gibi, kamu işlerine sürekli bir şekilde katılması;<sup>168</sup> demokratik unsurunun bu ilkenin dayanağını oluşturması;<sup>169</sup> kamu yararının, ancak halkın katılımıyla sağlanacağı;<sup>170</sup> yerel yönetim organların halk tarafından oluşturulması;<sup>171</sup> halkın katılımının sağlanması.<sup>172</sup>

Görüldüğü gibi, Mahkeme, vermiş olduğu bu kararlar, aslında yerinden yönetim ilkesinin iki boyutunun olduğuna dikkat çekmiştir. Yerel halk, bir taraftan yerel yönetimlerin organlarının oluşumunda seçimler yoluyla söz sahibi olmakta; diğer

---

<sup>166</sup> “Esasın İncelenmesi.” AMK, KG: 14.06.1988, E. 1988/14, K. 1988/18, RG, Tarih: 14.07.1988, Sayı: 19872, <<http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1988/K1988-18.htm>> (02.05.2002).

<sup>167</sup> *Ibid.*

<sup>168</sup> *Ibid.*

<sup>169</sup> *Ibid.*

<sup>170</sup> *Ibid.*

<sup>171</sup> *Ibid.*

<sup>172</sup> *Ibid.*



tarafından, yerel kamusal işlere olabildiğince katılarak, kamu yararının oluşumuna katkıda bulunmaktadır.

Anayasa Mahkemesi, bir başka kararında, yerinden yönetim ilkesinin belediye başkanlarının seçimle gelmelerini içerdiğine değinmiştir.<sup>173</sup> Yine aynı kararda, Mahkeme, yerinden yönetim ilkesi ile demokratik düzenleme ilkeleri arasında bir ilişki kurmuştur.<sup>174</sup> Bu kararda, ayrıca, yerinden yönetim ilkesinin yerel yönetimlerin karar organlarının serbestçe oluşumlarını ve karar alma özgürlüklerini içerdiği vurgulanmaktadır.<sup>175</sup>

Yine Anayasa Mahkemesi, bir kararında, öğretiyeye atıfta bulunarak, Anayasanın 127. maddesinin 2. fıkrasında sözü edilen “yerinden yönetim ilkesi”nin üç unsurunun varolduğuna; bunların, sırasıyla, yerel yönetimlerin tüzelkişiliğe sahip olmaları, görevli organlarını seçme hakkına sahip olmaları ve bu organlara karar verme yetkisinin tanınması olduğuna değinmiştir.<sup>176</sup> Yüksek Mahkeme, aynı unsurları, bir başka kararında, bu kez öğretiyeye atıfta bulunmadan doğrudan doğruya kendi değerlendirmesi olarak ortaya koymuştur. Buna göre, yerinden yönetim ilkesinin unsurları şöyledir: “Yerel yönetimlerin tüzelkişiliğe sahip olmaları, görevli organlarını seçme hakkının verilmesi ve bu organlara karar verme yetkisinin tanınması...”<sup>177</sup>

Özetle, Anayasanın 127. maddesine göre, yerinden yönetim ilkesinden şunların anlaşılması gerekir:

(a) Yerel yönetimlerin bir tüzelkişiliğe sahip olmaları gerekir.

---

<sup>173</sup> “Esasın İncelenmesi.” AMK, KG: 13.06.1988, E. 1987/22, K. 1988/19, RG, Tarih: 15.07.1988, Sayı: 19873, <<http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1988/K1988-19.htm>> (02.05.2002).

<sup>174</sup> **Ibid.**

<sup>175</sup> **Ibid.**

<sup>176</sup> “Esasın İncelenmesi.” AMK, KG: 22.06.1988, E. 1987/18, K. 1988/23, RG, Tarih: 26.11.1988, Sayı: 20001, <<http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1988/K1988-23.htm>> (14.05.2002).

<sup>177</sup> “Esasın İncelenmesi.” AMK, KG: 17.07.1990, E. 1990/1, K. 1990/21, RG, Tarih: 16.07.1991, Sayı: 20931, <<http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1990/K1990-21.htm>> (14.05.2002).

(b) Yerel yönetimlerin görevli (yani –Anayasa Mahkemesinin yorumuna göre- yürütme ve karar) organlarının seçimle işbaşına gelmeleri gerekir.<sup>178</sup>

(c) Yerel yönetimlerin organlarına (Anayasanın ve kuruluş kanunlarının çizdiği genel çerçeve içinde) karar alma yetkisinin tanınması gerekir.

Örneğin, Anayasa Mahkemesi, 3360 sayılı Kanununun 2. maddesi ile İl Özel İdaresi Kanununun 78. maddesine eklenen, 13. bendin 2. tümcesi ile “il özel idarelerinin görevli olduğu mahalli ve müşterek ihtiyaçların kapsamı ve sınırı”nın saptanması yetkisinin Bakanlar Kuruluna verilmesiyle ilgili değerlendirmesinde, bu düzenlemenin, Anayasanın 127. maddesinin 2. fıkrasında öngörülen yerinden yönetim ilkesiyle de bağdaşmadığı sonucuna varmıştır. Çünkü Anayasa Mahkemesine göre,

“Genel anlamdaki tanımıyla özerklik, sosyal bir topluluğun ya da tüzelkişiliğin kendilerini yöneten kuralların tümünü ya da bir bölümünü bizzat saptayabilmeleri veya anayasa ve yasaların çizdiği sınırlar içinde hareket edebilme özgürlüğü ve yetkisidir. Yerel yönetimler açısından özerklik ise, anayasa ve yasaların belirlediği kamu hizmetlerinin önemli bir bölümünün yurttaşların yararına olarak, yerel yönetimlerin sorumluluğu altında yerine getirilmesi yetkisidir.”<sup>179</sup>

Ne var ki, bu düzenlemenin “yerinden yönetim ilkesi”ne aykırı olmadığını ileri süren Anayasa Mahkemesi üyeleri de bulunmaktadır. Mustafa Gönül ve Mustafa Şahin, il daimi encümenini hem karar hem de icra organı olarak kabul ettiğimiz zaman, üyelere bir kısmının “doğal üyeler”den oluşmasının, Anayasanın 127. maddesinin 2. fıkrasının öngördüğü “yerel yönetim ilkesi”ne aykırı olduğu şeklinde de-

<sup>178</sup> Anayasa Mahkemesi, yerel halkın katılımını yani yerel seçimleri çok fazla önemseydiğini, bir kararında, etkinlik amacının, yerel halkın katılımının hiçe sayılması şeklinde yorumlanamayacağını belirterek ortaya koymuştur. “Esasın İncelenmesi.” AMK, KG: 13.06.1988, E. 1987/22, K. 1988/19, RG, Tarih: 15.07.1988, Sayı: 19873, <<http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1988/K1988-19.htm>> (02.05.2002).

<sup>179</sup> “Esasın İncelenmesi.” AMK, KG: 22.06.1988, E. 1987/18, K. 1988/23, RG, Tarih: 26.11.1988, Sayı: 20001, <<http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1988/K1988-23.htm>> (14.05.2002).

ğerlendirilmesinin olanaksız hale geleceğini belirtmişlerdir.<sup>180</sup> Gönül ve Şahin, il daimi encümeninde birer yönetim ajanı olan üç “doğal üye”nin bulunmasının, Anayasanın 127. maddesinin 2. fıkrasında öngörülen “yerinden yönetim ilkesi”ne aykırı görülmesinin il daimi encümeninin bir karar organı olarak kabul edilmesinden kaynaklandığını ileri sürmektedirler. Onlara göre, “yerinden yönetim ilkesinden amaç, bu yönetimlerin tüzelkişilik sahibi olmalarını, görevli organları seçmek hakkını, seçilmiş organlara karar hakkını kapsar”.<sup>181</sup> Gönül ve Şahin, birinci ve üçüncü ilke konusunda bir anlaşmazlığın olmadığı kanısındadırlar. Ancak, onlara göre, ikinci ilke, eğer il daimi encümeni sadece bir karar organı olarak kabul edilirse, sorunlu hale gelmektedir. Yok eğer hem bir karar hem de icra organı olarak ele alınırsa, sorun yoktur. Çünkü, “belli koşulları taşıyan seçmenler, Anayasanın 67. maddesinde belirlenen esaslar içinde ve İl Genel Meclisi seçiminde bu haklarını zaten kullanmaktadırlar”.<sup>182</sup>

Yine, Anayasa Mahkemesi, 3360 sayılı Kanununun 7. maddesiyle değişik İl Özel İdaresi Kanununun 87. maddesinin 2. fıkrasındaki “Yıllık program dışında yapılacak işler valinin teklifi ve ilgili bakanın onayı ile yürürlüğe girer.” biçimindeki kural ile ilgili olarak, “il özel idarelerinin karar organı olan il genel meclisine ait bir yetkiyi vali ve ilgili bakana vermektedir. Yerel yönetim ilkesiyle vesayet kurumuyla bağdaştırılmasına olanak bulunmayan bu kural Anayasanın 127. maddesinin 2. ve 5. fıkralarına aykırıdır, iptali gerekir.”<sup>183</sup> şeklindeki iptal istemi üzerine vermiş olduğu kararda da, öncelikle, getirilen düzenlemenin ivedi durumlar için öngörülmüş olduğunun anlaşıldığına işaret ettikten sonra, bu tür ivedi durumlar için böyle bir düzenlemeye gitmeye gerek olmadığını; çünkü böyle durumlarda da, zaman kaybına yol açmadan işin gerektirdiği kararın alınabilmesi olanağının, İl Özel İdaresi Kanununun, il daimi encümeninin yürüteceği görevleri sayan 144. maddesinin 6. bendi ile düzen-

<sup>180</sup> M. Gönül ve M. Şahin, “Karşılıklı Yazısı.” AMK, KG: 22.06.1988, E. 1987/18, K. 1988/23, RG, Tarih: 26.11.1988, Sayı: 20001, <<http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1988/K1988-23.htm>> (14.05.2002).

<sup>181</sup> *Ibid.*

<sup>182</sup> *Ibid.*

<sup>183</sup> E. İnönü (Sosyal Demokrat Halkçı Parti TBMM Grubu adına), “İptal İsteminin Gerekçesi.” AMK, KG: 22.06.1988, E. 1987/18, K. 1988/23, RG, Tarih: 26.11.1988, Sayı: 20001, <<http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1988/K1988-23.htm>> (14.05.2002).

lendiğini belirtmektedir.<sup>184</sup> Anayasa Mahkemesi, “bu bent uyarınca, il daimi encümeni, ivedi durumlarda, ilk toplantısında bilgisine sunmak koşuluyla il genel meclisi yerine karar alma yetkisini taşımaktadır.”<sup>185</sup> değerlendirmesini yapmaktadır.

Anayasa Mahkemesinin değerlendirmesi şöyledir:

“Uygulamada haftada en az bir kez olağan toplantı yapan ve yine İl Özel İdaresi Kanununun 141. maddesi uyarınca, valinin gerek görmesi halinde toplantıya çağrılabilen İl Daimi Encümeninin yıllık program dışında kalabilen işleri de karara bağlama yetkisi varken, bu konuda valiye ve ilgili bakana ayrıca bir yetki tanınması, yerinden yönetim ilkesine aykırı olduğu... Yerel yönetimin ilgili organının bir kararı bulunmadığı halde, genel yönetim mercilerinin o-nun yerine geçerek karar vermesi, hiyerarşik bir tasarruftur.”<sup>186</sup>

Ayrıca, aynı Kanunun 9. maddesiyle değiştirilen İl Özel İdaresi Kanununun 100. maddesinin 1. fıkrasında merkezi yönetimin birer temsilcisi durumundaki kaymakamların, il özel idare hizmetlerinin yürütülmesinden valiye karşı sorumlu olacakları hususu öngörülmüştür.<sup>187</sup> Davacıya göre, bu hüküm, “kaymakamın yürüteceği il özel idaresi hizmetlerinde, seçilmiş kadrolar ve bunların oluşturduğu sorumlu organlar dışlanmış olacağından yerinden yönetim ilkesi... ile çatışmaktadır”.<sup>188</sup> Anayasa Mahkemesinin bu konuyla ilgili değerlendirmesi şöyledir:

“Özerk bir yerel yönetim biçimi olan il özel yönetimlerinin kararlarının yerine getirilmesi görevi, bu yönetimlerin yürütme organı olan valiye aittir. Vali, bu görevini, İl Özel İdaresi Müdürlüğü ve merkezten yönetimin ildeki örgütleri aracılığıyla yerine getirir... Kaymakamların, valiye karşı sorumlu olarak, vali tarafından verilen bu görevleri eylemlilik olarak gerçekleştirmeleri, özerk bir yönetimin karar organlarının görevine müdahale biçiminde yorumlanamaz. Bu hizmetlerin yürütülmesine ilişkin kararları veren, yine il kamu tüzelkişiliğinin seçilmiş organlarıdır. Yapılan düzenleme ile bu organların dışlanması söz konusu değildir. Kayma-

---

<sup>184</sup> “Esasın İncelenmesi.” AMK, KG: 22.06.1988, E. 1987/18, K. 1988/23, RG, Tarih: 26.11.1988, Sayı: 20001, <<http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1988/K1988-23.htm>> (14.05.2002).

<sup>185</sup> Ibid.

<sup>186</sup> Ibid.

<sup>187</sup> “Kaymakamlar valinin vereceği il özel idare hizmetlerini yaparlar. Kaymakamlar özel idare hizmetlerinin yürütülmesinden valiye karşı sorumludur.”

<sup>188</sup> E. İnönü (SHP TBMM Grubu adına), “İptal İsteminin Gerekçesi.” AMK, KG: 22.06.1988, E. 1987/18, K. 1988/23, RG, Tarih: 26.11.1988, Sayı: 20001, <<http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1988/K1988-23.htm>> (14.05.2002).

kamlar, bu kural getirilmeden önce de bu uygulamanın içinde idiler. Yapılan iş, eylemleri durumun yasallaştırılmasından ibarettir.”<sup>189</sup>

Yerinden yönetimle ilgili bir başka konuya, yerinden yönetim ilkesi ile Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı<sup>190</sup> bağlamında ön plana çıkan “yerellik” veya “hızmette halka yakınlık” olarak ifade edilen “*subsidiarity*” kavramı arasındaki ilişkiye de değinmek gerekir. Yerellik ilkesinin sınırları Şart’ın “Yerel Yönetimlerin Çevresi” başlığını taşıyan 4. maddesinde şu şekilde ifade edilmektedir.<sup>191</sup>

(1) Yerel Yönetimlerin temel yetkileri anayasa ya da yasalarla belirlenir. Bu hüküm, yerel yönetimlere yasayla belirli bir amaç için devredilmiş yetkiler için de geçerlidir.

(2) Yerel yönetimler, yasalar çerçevesinde başka birimlere verilmemiş ya da açıkça kendilerine yasaklanmamış tüm hizmetleri görme hakkına sahiptirler.

(3) Kamu görevlerinin yerine getirilmesi öncelikle yurttaşa en yakın birimlerin yetkisi içindedir. Diğer birimlere görev devredilirken görevin biçimi ve niteliği, etkililik koşulu ve önemi dikkate alınır.

(4) Yerel yönetimlere devredilen yetkiler, kural olarak geniş kapsamlıdır. Bu yetkiler, yasada belirtilmediği sürece merkezi ya da bölgesel birimler tarafından üstlenilemez ve sınırlandırılmaz.

<sup>189</sup> “Esasın İncelenmesi.” AMK, KG: 22.06.1988, E. 1987/18, K. 1988/23, RG, Tarih: 26.11.1988, Sayı: 20001, <<http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1988/K1988-23.htm>> (14.05.2002).

<sup>190</sup> Bu Şart, 08.05.1991 gün ve 3723 sayılı Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının Onaylanmasının Uygun Bulduğuna Dair Kanun ile yürürlüğe girmiştir. RG, Tarih: 21.05.1991, Sayı: 20877.

<sup>191</sup> A. Mengi, *Avrupa Birliği’nde Bölgeler Karşısında Yerel Yönetimler*, İmar Yayıncılık, Ankara, 1998, s. 70-71. Bu kavram hakkında geniş bilgi edinmek için bkz. R. Keleş, *Avrupa’nın Bütünleşmesi ve Yerel Yönetimler*, Türk Belediyecilik Derneği-Konrad Adenauer Vakfı Yayınları, Ankara, 1999, s. 30 vd.

(5) Yerel yönetimlere, yerel koşullar uygun olduğu ve var olan düzenlemeler buna olanak verdiği sürece merkezi ve bölgesel birimler tarafından yetki devri yapılabilir.

(6) Yerel yönetimler, yerinde ve uygun biçimde kendilerini ilgilendiren tüm hizmetler için planlama ve karar süreçlerine katılabilirler.

Ülkemizde, örneğin belediyelerin görev alanlarının belirlenmesinde, daha sonra belirtileceği gibi, esas olarak, “liste ilkesi” benimsenmiş; belediyelerin görevleri, 1580 sayılı Belediye Kanununun, “Belediyelerin Vazifeleri” başlığını taşıyan 15. maddesinde sayma yoluyla belirtilmiştir. Buradan hareketle, ülkemizde, yerel yönetimlerin görev alanının belirlenmesinde “yerellik ilkesi”nin benimsenmediği söylenebilir. Gerçi, 1580 sayılı Belediye Kanununun 19. maddesindeki, “Belediye yönetimleri yasanın kendilerine tahmil ettiği [yüklediği] vazife ve hizmetleri ifa ettikten [yerine getirdikten] sonra belde sakinlerinin müşterek ve medeni ihtiyaçlarını tesviye edecek [belli bir seviyeye getirecek] her türlü teşebbüsünü [teşebbüsleri] icra ederler.” hükmünün “yerellik ilkesi”ni çağrıştırdığı ileri sürülebilir. Ancak, belediyelerin, kendilerine 1580 sayılı Belediye Kanununun 15. maddesiyle verilmiş olan çok sayıda görevi yerine getirdikten sonra, bu Kanunun 19. maddesindeki hükümden hareketle yeni görevler üstlenmesi oldukça uzak bir olasılık gibi gözükmektedir. Örneğin Keleş de, 1580 sayılı Belediye Kanununun 19. maddesiyle ilgili olarak yapmış olduğu değerlendirmede, bu kuralın, görev paylaşımında yerellik ilkesinin yerini tutabilecek bir kural olarak görülemeyeceğini belirtmektedir.<sup>192</sup> Ancak, Keleş, “yerellik ilkesi”nin benimsenmesinin, “bütün duraklamalara karşın, hem gelişme hem de demokratikleşme koşullarımız yönden özendirilmeye değer” olduğu değerlendirmesini yapmaktadır.<sup>193</sup>

Güler ise aynı görüşte değildir. Güler’e göre, yerelleştirmeye yönelik talepler birçok yönden gerilimlidir. Bir başka ifadeyle, Güler, bu yöndeki talepleri, ulus dev-

---

<sup>192</sup> R. Keleş, “Hizmette Halka Yakınlık (Subsidiarity) İlkesi ve Yerel Yönetimler”, ÇYY, Cilt: 4, Sayı: 1 (Ocak 1995), s. 13.

<sup>193</sup> *Ibid.*, s. 14.



letlere yönelik bir saldırı olarak görmektedir.<sup>194</sup> Mengi ise, yerellik ilkesi ile federalizm arasında sıkı bir ilişki olduğunu; ancak, bu ikisinin aynı şey olmadığına dikkat çekmektedir. Ona göre, tekçi devlet yapıları da yerellik ilkesine göre yapılabilmektedir. Çünkü, “federalizm bir devlet yapısıdır; yerellik ise, görev ve yetki paylaşımında başvurulabilecek bir yöntemdir”.<sup>195</sup> Keleş de, bu yöndeki endişeleri de kastederek, “İdeal olan, kuralların yapılara değil, yapıların kurallara uydurulabilmesi için çaba harcanmasıdır.”<sup>196</sup> değerlendirmesini yapmaktadır.

Kanımızca, yerel yönetimlerin ve özellikle belediyelerin görevlerinin belirlenmesinde “yerellik ilkesi”nden yararlanılabileceği ileri sürülemez. Her ne kadar, yasama organınca, Şart’ın 4. maddesinin 2. fıkrası, yani “Yerel yönetimler, yasalar çerçevesinde başka birimlere verilmemiş ya da açıkça kendilerine yasaklanmamış tüm hizmetleri görme hakkına sahiptirler.” hükmü kabul edilmiş<sup>197</sup> ve bu fıkra, içerik olarak, “yerellik ilkesi”nin temel felsefesini ortaya koymuş olsa da, bu bölümün sonunda geniş bir şekilde yapacağımız değerlendirmelerden dolayı, yerellik ilkesinin hukuki olarak bir değerinin varolduğundan söz etmek olanaksızdır.<sup>198</sup>

### 1.2.8. Yerel Yönetimlerin Seçimleri

Anayasanın 127. maddesinin 3. fıkrasının ilk halinde, sadece “Yerel yönetimlerin seçimleri, Anayasanın 67. maddesindeki esaslara göre beş yılda bir yapılır.” şeklinde bir düzenleme vardı. Ancak bu fıkra, daha önce de belirtildiği gibi, önce

<sup>194</sup> Güler, “Yerel Yönetimlerde Reform Sorunu”, *op. cit.*, s. 8 vd.; B. A. Güler, “Devletin Yeniden Yapılandırılması”, *Yerel Gündem*, Yıl: 2, Sayı: 9 (Eylül 2000), s. 11-13; A. R. Altınok, “AB’ye Uyum ve Demokratikleşme Sürecinde Dünden Bugüne Mahalli İdarelerin Reformu”, *Belediye Dünyası*, Cilt: 2, Sayı: 5 (Mayıs 2001), s. 25.

<sup>195</sup> Mengi, *Avrupa Birliği’nde...*, *op. cit.*, s. 55. “...ülke bütünlüğünün ve tekil devlet yapısının böyle reformcu yaklaşımlarla tehlikeye düşebileceği kaygısından kaynaklanmaktadır.” S. Yalçındağ, “Bitmeyen Senfoni: Yerel Yönetimler Reformu...”, *AİD*, Cilt: 26, Sayı: 1 (Mart 1993), s. 67. Benzer bir değerlendirme için bkz. S. R. Aydemir, “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının Işığında Türk Yerel Yönetimleri”, *Yerel Gündem*, Yıl: 2, Sayı: 8 (Ağustos 2000), s. 55.

<sup>196</sup> R. Keleş, “Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Avrupa ve Türkiye”, *ÇYY*, Cilt: 4, Sayı: 6 (Kasım 1995), s. 18.

<sup>197</sup> 3723 sayılı 3723 sayılı Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının Onaylanmasının Uygun Bulduğuna Dair Kanun, m. 1.

<sup>198</sup> Ancak, belirtmek gerekir ki, siyasi bir amaç olarak, yerellik ilkesinin ülkemiz için de gerekli olduğunu söylemek, hukuki bir çalışma olan bu tezin inceleme alanının dışında kalmaktadır.

1988 yılında, daha sonra da 1995 yılında değişikliğe uğramıştır. Buna göre, “Yerel yönetimlerin seçimleri Anayasanın 67. maddesindeki esaslara göre beş yılda bir yapılır. Ancak TBMM, seçimlerin bir yıla kadar öne alınmasına karar verebilir. Süre dolmadan boşalmalar halinde ara seçime gidilir. Ara seçimin ne zaman yapılacağı kanunda gösterilir”. Görüldüğü gibi, burada, açıklığa kavuşturulması gereken bazı konuların varolduğu görülmektedir. Anayasanın 127. maddesinin 3. fıkrasına göre, yerel seçimlerin genel bir kural olarak beş yılda yapılacağı öngörülüyorsa da, yine aynı fıkradan anlaşıldığı üzere, yerel seçimler öne alınabilecektir. Ayrıca, süre dolmadan yerel yönetimlerin organlarındaki boşalmalar halinde de ara seçime gidilecektir; ama bu nasıl olacaktır? Yani ara seçimlerle ilgili ne gibi bir düzenlemeye gidilmiştir?

(a) Yerel yönetimlerle ilgili seçimlerin genel bir kural olarak beş yılda yapılacağına şüphe yoktur. Ancak, uygulamada, beş yılın nasıl hesaplanacağı sorun oluşturmuştur. Ne var ki, Anayasa Mahkemesi, “beş yılda” bir ifadesinin, beş yılın dolması şeklinde anlaşılması gerektiğine, yerel seçimlerin ancak beş yıl dolduktan sonra yapılabileceğine<sup>199</sup> karar vererek, bu konudaki belirsizliğe son vermiştir.

Ancak, belirtmek gerekir ki, bu görüşe katılmayan Anayasa Mahkemesi üyeleri de bulunmaktadır.

Aliefendioğlu, 3420 sayılı Kanununun 7. maddesiyle getirilen düzenlemeyi, “seçimin beş yılda bir yapılması, beş yılın tamamlandığı yıl içinde yapılması anlamına gelir” şeklinde yorumlamak; seçim tarihindeki birtakım oynamaları ise normal karşılamak gerektiğini belirtmektedir.<sup>200</sup> Aliefendioğlu’na göre, özellikle yerel seçimler açısından, yeni düzenlemelerle yerel yönetimlerin oluşumunda daha fazla halk katılımı amaçlanıyorsa, buna olumlu yaklaşmak gerekmektedir.<sup>201</sup> Üyelerden Servet

<sup>199</sup> “Esasın İncelenmesi.” AMK, KG: 14.06.1988, E. 1988/14, K. 1988/18, RG, Tarih: 14.07.1988, Sayı: 19872, <<http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1988/K1988-18.htm>> (02.05.2002).

<sup>200</sup> Y. Aliefendioğlu, “Karşılıy Yazısı.” AMK, KG: 14.06.1988, E. 1988/14, K. 1988/18, RG, Tarih: 14.07.1988, Sayı: 19872, <<http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1988/K1988-18.htm>> (02.05.2002).

<sup>201</sup> Ibid.

Tüzün de, 3420 sayılı Kanununun 7. maddesiyle getirilen düzenlemenin Anayasaya aykırı kabul edilebilmesi için, “onun Anayasanın açıkça belirttiği bir hususun aksi istikametinde bir hükmü kapsamaması gerekir”.<sup>202</sup> Tüzün’e göre, Anayasada böyle bir kuralın varolduğu ileri sürülemez; dolayısıyla, Anayasanın 127. maddesi 3. fıkrasındaki “beş yılda bir” ifadesini, “mahalli seçimlerinin dört tam yıl dolduktan sonra, bu süreyi takip eden, beşinci yıl içerisinde yasa koyucunun tayin ve tespit edeceği bir tarihte yapılmasının öngörüldüğü” şeklinde anlamak gerekir. Tüzün, yasama organının tam da bunu yaptığını belirtir.<sup>203</sup>

Kanımızca, bu eleştirilerde isabet yoktur. Birinci ve üçüncü eleştirinin doğru olması için, “beş yılda bir” ifadesinin “dört yıl dolduktan ama beş yıl bitmeden önce” şeklinde değiştirilmesi; ikinci eleştirinin doğru olması için de, “beş yılda bir” ifadesinin “beş yılda bir veya seçimlere katılım yüksek olacaksa beş yıl dolmadan önce ama dört yıldan sonra” şeklinde olması gerekir. Hemen belirtelim ki, çoğunluk görüşündeki beş yılın dolmasını da çok katı bir şekilde yorumlayıp, örneğin beş yılın sonu Salı gününe geliyorsa, seçimler Salı günü yapılacaktır, şeklinde değerlendirmek gerekir.

Yerel yönetimlerin seçimleri, Anayasanın 67. maddesindeki esaslara göre yapılacağına göre, bu maddeyi ana hatlarıyla görmek yararlı olacaktır:

(1) Vatandaşlar, kanunda gösterilen şartlara uygun olarak, seçme, seçilme ve bağımsız olarak veya bir siyasi parti içinde siyasi faaliyette bulunma ve halkoylamasına katılma hakkına sahiptir.<sup>204</sup>

(2) Seçimler ve halkoylaması serbest, eşit, gizli, tek dereceli, genel oy, açık sayım ve döküm esaslarına göre, yargı yönetim ve denetimi altında yapılır.<sup>205</sup>

---

<sup>202</sup> Servet Tüzün, “Karşıoy Yazısı.” AMK, KG: 14.06.1988, E. 1988/14, K. 1988/18, RG, Tarih: 14.07.1988, Sayı: 19872, <<http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1988/K1988-18.htm>> (02.05.2002).

<sup>203</sup> *Ibid.*

<sup>204</sup> Anayasa, m. 67/1.

<sup>205</sup> Anayasa, m. 67/2.

(3) Yurt dışında bulunan Türk vatandaşlarının oy hakkını kullanabilmeleri amacıyla kanun, uygulanabilir tedbirleri belirler.<sup>206</sup>

(4) On sekiz yaşını dolduran her Türk vatandaşı seçme ve halkoylamasına katılma haklarına sahiptir.<sup>207</sup>

(5) Bu hakların kullanılması kanunla düzenlenir.<sup>208</sup>

(6) Silah altında bulunan er ve erbaşlar ile askeri öğrenciler, taksirli suçlardan hüküm giyenler hariç, ceza infaz kurumlarında bulunan hükümlüler oy kullanamazlar. Ceza infaz kurumları ve tutukevlerinde oy kullanılması ve oyların sayım ve dökmünde seçim emniyeti açısından alınması gerekli tedbirler Yüksek Seçim Kurulu tarafından tespit edilir ve görevli hakim in yerinde yönetim ve denetimi altında yapılır.<sup>209</sup>

(7) Seçim kanunları, temsilde adalet ve yönetimde istikrar ilkelerini bağdaştıracak biçimde düzenlenir.<sup>210</sup>

(8) Seçim kanunlarında yapılan değişiklikler, yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bir yıl içinde yapılacak seçimlerde uygulanmaz.<sup>211</sup>

Burada, seçimlerle ilgili bir konuyu hatırlatmakla yetinelim. Bilindiği gibi, yerel yönetimlerle ilgili konular KHK'yle düzenlenebilecek konular arasındaki yer almaktadır. Ne var ki, yerel seçimler, bunun bir istisnasını oluşturmaktadır. Çünkü Anayasanın 67. maddesi, 91. maddede KHK'yle düzenlenemeyeceği belirtilen konu-

---

<sup>206</sup> Anayasa, m. 67/2.

<sup>207</sup> Anayasa, m. 67/3.

<sup>208</sup> Anayasa, m. 67/4.

<sup>209</sup> Anayasa, m. 67/5.

<sup>210</sup> Anayasa, m. 67/6.

<sup>211</sup> Anayasa, m. 67/7.

lar arasında yer almaktadır. Anayasa Mahkemesi de bir kararında bunu teyit etmiş; yerel seçimlerle ilgili düzenlemelerin kanunla yapılacağını vurgulamıştır.<sup>212</sup>

(b) Yerel yönetimlerin seçimlerinin TBMM tarafından bir yıla kadar öne alınabilmesiyle ilgili de bir konuya açıklık getirmek gerekir. 3420 sayılı Kanunun 7. maddesiyle, 2972 sayılı Kanunun, yerel yönetimler seçiminin beş yılda bir Haziran ayının ilk Pazar günü yapılacağını belirleyen 8. maddesinin 1. fıkrası değiştirilerek, yerel yönetimler seçiminin beş yılda bir yapılacağı; seçimin yapılacağı yılın Haziran ayının otuzuncu gününün seçimin başlangıç tarihi olup seçimlerin aynı yılın Ekim ayında yapılacağı; seçimin Ekim ayının hangi Pazar günü yapılacağına TBMM’nce karar verileceği öngörülmüştü. Anayasa Mahkemesi, Anayasanın 127. maddesiyle yollama yapılan 67. maddesinin seçme, seçilme ve siyasi faaliyette bulunma haklarının kanunlarla düzenleneceğini öngördüğünü belirttikten sonra, seçim zamanının belirlenmesinin bir TBMM kararıyla belirlenmesinin olanaklı olmadığı sonucuna varmaktadır. Mahkeme, bu tür bir düzenlemenin, yapılan düzenlemeyi Anayasa Mahkemesinin denetiminden kaçırmayı amaçladığını belirtmiştir. Ayrıca, Mahkeme, seçim gününün yasayla belirlenmesinin oy verme gününün önceden bilinmesini olanaklı hale getirecek şekilde olması gerektiğini vurgulamaktadır. Bunun içindir ki, Mahkeme, kanunun, seçimin başlangıç tarihiyle yapılacağı ayı belirtmesinin yeterli olmayacağını belirtmiştir.<sup>213</sup>

Anayasa Mahkemesinin bu kararına muhalefet eden üyeler de olmuştur.

Örneğin Yılmaz Aliefendioğlu, Anayasanın 67. maddesinin ilk üç fıkrasında seçimle ilgili esaslar belirlendikten sonra 4. fıkrasında “Bu hakların kullanılması kanunla düzenlenir.” denildiğini; ancak “bu maddenin ilk üç fıkrasında sayılan seçme, seçilme ve siyasi faaliyette bulunma ile ilgili haklar arasında seçim günü ya da oy verme günüyle ilgili bir kural bulunmadığını” belirtmektedir. Aliefendioğlu, buradan

---

<sup>212</sup> “Esasın İncelenmesi.” AMK, KG: 14.06.1988, E. 1988/14, K. 1988/18, RG, Tarih: 14.07.1988, Sayı: 19872, <<http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1988/K1988-18.htm>> (02.05.2002).

<sup>213</sup> *Ibid.*

hareketle, “seçim gününün ya da seçimin yapılacağı pazarın belirlenmesinin mutlaka yasayla yapılacağı sonucuna varılamayacağı” kanısındadır.<sup>214</sup>

Aynı şekilde, üyelerden İhsan Pekel, Anayasada seçim gününün belirleneceğine ilişkin bir hükmün olmadığını belirtmektedir. Ancak, mutlaka bir değerlendirme yapılacaksa, Pekel, 3420 sayılı Kanunla belirlenen seçim tarihinin maslahat açısından da isabetli olduğu kanısındadır.<sup>215</sup>

Buradaki sorun, Anayasanın 67. maddesinin seçme, seçilme ve siyasi faaliyette bulunma haklarının yasalarla düzenleneceğini belirten hükmünün nasıl yorumlanacağıyla ilgilidir. Çoğunluk görüşü, seçim gününün de seçme, seçilme ve siyasi faaliyette bulunma hakları kapsamında olduğu kanısındadır. Kanımızca, bu yaklaşım doğrudur. Zira, temsili demokrasilerde halkın taleplerini en etkili bir şekilde seçimle dile getirdikleri dikkate alınırsa, seçim gününün olabildiğince bilinen bir şekilde tespit edilmesi mantıklı gözükmemektedir.

(c) Anayasanın 127. maddesinin 3. fıkrasında, süre dolmadan boşalmalar olması durumunda, ara seçimlere gidileceği ve bunun da ne zaman yapılacağıın yasa da gösterileceği belirtilmiş olmasına rağmen, uygulamada, ara seçimlerin ne kadar kısa sürede yapılıp yapılmayacağı bir sorun olmuştur.

3420 sayılı Kanununun 11. maddesiyle, 2972 sayılı Kanununun 3394 sayılı Kanunla değişik “Seçimlerin Yenilenmesi” başlıklı 29. maddesinin 1. fıkrasının son bendinde değişiklik yapılarak, bu maddenin 1. fıkrasında seçim dönemi sonundan önce belirtilen durumlarda söz konusu organ için boşalmayı izleyen ilk yılın Ekim ayının üçüncü Pazar günü seçim tarihi olarak belirlenmiş ve 3030 sayılı Kanuna bağlı organlardaki boşalmalarda seçim yapılmayacağı; ayrıca 1. fıkranın son bendinden sonra gelmek üzere eklenen fıkra ile da yerel yönetimlerin genel seçimlerine bir yıl

<sup>214</sup> Y. Aliefendioğlu, “Karşioy Yazısı.” AMK, KG: 14.06.1988, E. 1988/14, K. 1988/18, RG, Tarih: 14.07.1988, Sayı: 19872, <<http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1988/K1988-18.htm>> (02.05.2002).

<sup>215</sup> İ. Pekel, “Karşioy Yazısı.” AMK, KG: 14.06.1988, E. 1988/14, K. 1988/18, RG, Tarih: 14.07.1988, Sayı: 19872, <<http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1988/K1988-18.htm>> (02.05.2002).



kala her ne suretle olursa olsun ara yerel yönetimler seçimleri yapılamayacağı öngörülmüştü. Anayasa Mahkemesi, 3420 sayılı Kanunun dava konusu 11. maddesiyle getirilen düzenlemenin ara seçimlerin zamanıyla ilgili düzenlemenin nasıl anlaşılacağı ve yine aynı düzenlemede yer alan “organlar”dan neyin anlaşılacağı üzerinde durmaktadır. Mahkemeye göre, “ara seçimin boşalmayı izleyen ilk yılın Ekim ayının üçüncü pazar günü yapılması, yaklaşık en az 10, en çok 22 ay süre yerel yönetimler organlarındaki boşalmaların doldurulamaması sonucunu doğuracaktır”.<sup>216</sup> Mahkeme, bu sürenin “önemli zaman dilimleri” olduğu kanısındadır. Yine Mahkeme, “organlar”dan sadece büyükşehir belediyesinin organlarının (yani büyükşehir belediye meclisi, büyükşehir belediye encümeni ve büyükşehir belediye başkanı) anlaşılamayacağını; bu ifadenin ilçe belediyelerini de kapsadığını belirtmektedir.<sup>217</sup>

Anayasa Mahkemesi, 3420 sayılı Kanunun dava konusu 11. maddesi ile getirilen düzenlemenin, öncekinin aksine, ara seçimleri zorlaştırmayı amaçladığını; yeni düzenlemeyle birlikte, duruma göre ara seçimlerin 10 ila 22 ay arasında değişebilecek bir dönem sonra gerçekleşebileceğini (hatta ara seçimin, yerel yönetimler genel seçimlerden bir yıl önceye rastlaması durumunda bu sürenin 34 aya kadar çıkabileceğini) belirtmektedir.<sup>218</sup> Buradan hareketle Mahkeme, “Böylece, her yerel yönetim biriminde ara seçime kadar geçecek sürenin aynı olmaması nedeniyle halkın yönetimdeki etkinliği diğerinden farklı olacak, başka bir anlatımla demokratik katılım hepsinde farklı sürelerle askıya alınmış olacaktır.”<sup>219</sup> değerlendirmesini yapmaktadır.

Anayasa Mahkemesi, yerel yönetim ara seçimlerinin TBMM ara seçimlerine benzetilmeye çalışıldığını; ancak bunun anayasadaki düzenlemeler dikkate alındığında olanaklı olamayacağını belirtmektedir. Mahkemeye göre, iki seçim birbirine karıştırılmamalıdır. Mahkeme, “TBMM üyeliklerinde boşalma olduğu takdirde TBMM üyeleri tüm milleti temsil ettiklerinden bu durum demokratik yönetim bakımından

---

<sup>216</sup> “Esasın İncelenmesi.” AMK, KG: 14.06.1988, E. 1988/14, K. 1988/18, RG, Tarih: 14.07.1988, Sayı: 19872, <<http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1988/K1988-18.htm>> (02.05.2002).

<sup>217</sup> **Ibid.**

<sup>218</sup> **Ibid.**

<sup>219</sup> **Ibid.**

büyük bir sakınca oluşturmamakta, daha çok siyasi partiler arasındaki dengeyi etkilemektedir. Oysa, yerel yönetimlerdeki boşalmanın hemen doldurulmaması, demokratik katılımın uzunca bir süre kesintiye uğraması sonucunu doğurmaktadır.”<sup>220</sup> görüşündedir. Mahkeme, “bunun Anayasanın 127. maddesinin 1. ve 2. fıkrasında hükme bağlanan yerinden yönetim ilkesine açık bir aykırılık oluşturduğu”<sup>221</sup> kanısındadır. Mahkemeye göre, “Boşalan organ, her zaman seçilmemiş üyelerle değil, seçilmiş üyelerle de doldurulsa hukuksal sakınca giderilmiş olamaz”.<sup>222</sup>

Anayasa Mahkemesi, yeni düzenlemeyle getirilen sürenin oldukça uzun olmasının “kamu yararı” açısından da savunulamayacağı kanısındadır. Çünkü, örneğin, seçim yapılacak yılın genel yerel seçimlerden bir yıl önceye rastlaması durumunda bu süre, 34 aya kadar çıkabilecektir. Mahkeme, bu sürenin “makul, kabul edilebilir” ölçüleri aştığını; seçme ve seçilme hakkının demokratik toplum düzeninin gerekleriyle bağdaşmayacak biçimde sınırlamasına yol açacak boyutta olduğunu ifade etmektedir.<sup>223</sup> Mahkemeye göre, “yerinden yönetim ilkesi” yönünden kamu yararı, “ancak halkın katılımı ve bu yolla etkinliğinin artırılması ile gerçekleştirilebilir”.<sup>224</sup>

Anayasa Mahkemesi, yeni düzenlemenin, 3030 sayılı Kanuna bağlı organlardaki boşalma durumlarında ara seçim yapılmayacağına ilişkin kuralının önemli sonuçlarından birisinin, anılan organlarda herhangi bir nedenle görevin sona ermesiyle doğacak boşluğun, ya belediye başkanlığının boşalmasında olduğu gibi belediye meclisi üyelerinden biri ya da meclislerin feshinde olduğu gibi atanmış kişilerce doldurulmasının olduğunu; bu durumun dönem başında ortaya çıkması durumunda anılan belediyelerde organların halk tarafından oluşturulmasını zorunlu kılan yerinden yönetim ilkesinin ihlal edilmiş olacağını ileri sürmektedir.<sup>225</sup> Mahkeme, ayrıca, Anayasanın 127. maddesinde yerel yönetim seçimlerinin 67. maddedeki esaslara göre beş yılda bir yapılacağı ilkesi dışında bir düzenlemeye yer vermediğini; dolayısıyla, yerel

---

<sup>220</sup> **Ibid.**

<sup>221</sup> **Ibid**

<sup>222</sup> **Ibid.**

<sup>223</sup> **Ibid.**

<sup>224</sup> **Ibid.**

<sup>225</sup> **Ibid.**

yönetim organlarında meydana gelebilecek boşalmaların nasıl doldurulacağı konusunun Anayasada bir esasa bağlanmadığından sorununun 127. maddede öngörülen yerinden yönetim ilkesine göre çözümlenmesi gerekeceğini belirtmektedir.<sup>226</sup> Mahkemeye göre “yerinden yönetim ilkesi”nden kastedilen şey, “halkın katılımının sağlanması”dır. Öyle olunca, “organlardaki boşalmanın zaman geçirilmeden doldurulması” gerekmektedir.<sup>227</sup>

Burada, bizim açımızdan önemli olan nokta, Yüksek Mahkemenin, yerel seçimler konusunda oldukça hassas olmasıdır. Mahkeme, on aylık gecikmenin bile kabul edilemeyeceği kanısındadır. Ne var ki, Mahkeme, 26.12.1991 günlü, 3766 sayılı Kanunla ilgili olarak verdiği kararında, yerel seçimlerin 9 ay gecikmesinin “yerel özerklik” açısından bir sorun yaratmayacağına karar vermiştir.<sup>228</sup>

Sonuç olarak, yerel yönetimlerin organlarındaki boşalmalarda, Anayasa Mahkemesinin kararına göre, en geç 9 ay içinde seçime gitmek gerekmektedir. Doğal olarak bu süre en üst sınırdır. Şüphesiz, Anayasanın ruhuna en uygun olanı, seçim prosedürlerinin olanaklı kıldığı en kısa sürede seçime gidilmesi olacaktır.

Anayasa Mahkemesi, yine 3766 sayılı Kanunla ilgili vermiş olduğu kararında, yerel seçimlerin öneminden hareketle, yürürlükteki kanun hükümlerine göre başlamış ve sürmekte olan yerel seçimlerin sürmesi gerektiğine; bu seçimlerin ancak önceden öngörülemeyen kimi sakıncaları gidermek amacıyla durdurulabileceğine karar vermiştir.<sup>229</sup> Mahkeme, bu kararıyla, bir anlamda, iktidarı elinde tutanların yasa organındaki çoğunluğuna dayanarak, yerel seçimlerin yapılması konusunda gelişigüzel bir şekilde düzenlemeye gitmelerinin anayasal koruma göremeyeceğine işaret etmiştir.

---

<sup>226</sup> **Ibid.**

<sup>227</sup> **Ibid.**

<sup>228</sup> “Esasın İncelenmesi.” AMK, KG: 21.04.1992, E. 1992/17, K. 1992/30, RG, Tarih: 02.10.1992, Sayı: 21363, <<http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITTRAZ/K1992/K1992-30.htm>> (31.05.2002).

<sup>229</sup> **Ibid.**

Ancak, Mahkemenin bu yaklaşımını benimsemeyen üyeler de bulunmaktadır.

Yılmaz Aliefendioğlu, 3420 sayılı Kanununun 11. maddesinin 2. fıkrasıyla getirilen ara seçimle ilgili düzenlemenin yerinde olduğunu; beş yılda bir yapılması gereken yerel yönetim seçimlerine bir yıl kala ara seçimlere gidilmesinin seçim ekonomisine aykırı düşebileceğini; özellikle seçimin yapılacağı yörelerde siyasi tansiyonu yükseltip zıtlaşmalara neden olabileceğini ileri sürmektedir. Aliefendioğlu, zaten bu tür bir sınırlamanın, TBMM için yapılacak ara seçimler için de getirilmiş olduğuna dikkat çekmektedir.<sup>230</sup>

Üyelerden Mehmet Çınarlı da, ara seçimle ilgili yapmış olduğu değerlendirmesinde, yargı organının yasama alanına müdahale ettiğini, yani “yerindelik” denetimine giriştiğini düşünmektedir. Çınarlı’ya göre, ara seçimle ilgili düzenlemeyle ilgili gerekçeler makul gözükmemektedir. Ona göre, örneğin, “sadece bir yıl için seçilmiş olan, o yıldan sonra [yerel yönetimlerle ilgili] gelecek genel seçimlerde yeniden seçilip seçilmeyeceği şüpheli bulunan kimselerin belediye hizmetlerini gerektiği gibi yürütemeyeceği, özellikle yatırım faaliyetlerine giremeyeceği” ileri sürülebilir. Lehte ve aleyhte birtakım iddialar ileri sürülebilecek olmasına rağmen, Çınarlı, yargı denetiminin kapsamına dahil olmadığını vurgulayarak, bu konunun kanun koyucuya bırakılması gerektiğini düşünmektedir.<sup>231</sup>

Yine, üyelerden İhsan Pekel, yerel seçimlerin öne alınması veya biraz ertelenmesinin, hem Anayasanın özüne ve amacına hem de demokrasinin genel esaslarına aykırı olmadığını belirtmiştir.<sup>232</sup>

---

<sup>230</sup> Y. Aliefendioğlu, “Karşıoy Yazısı.” AMK, KG: 14.06.1988, E. 1988/14, K. 1988/18, RG, Tarih: 14.07.1988, Sayı: 19872, <<http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1988/K1988-18.htm>> (02.05.2002).

<sup>231</sup> M. Çınarlı, “Karşıoy Yazısı.” AMK, KG: 14.06.1988, E. 1988/14, K. 1988/18, RG, Tarih: 14.07.1988, Sayı: 19872, <<http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1988/K1988-18.htm>> (02.05.2002).

<sup>232</sup> İ. Pekel, “Karşıoy Yazısı.” AMK, KG: 14.06.1988, E. 1988/14, K. 1988/18, RG, Tarih: 14.07.1988, Sayı: 19872, <<http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1988/K1988-18.htm>> (02.05.2002).

Üyelerden Servet Tüzün ise, ara seçimlerle ilgili yasama organını bağlayan emredici bir kuralın olmadığını; dolayısıyla, bu düzenlemeyle yasama organının takdir hakkını kullandığını belirtmektedir.<sup>233</sup>

Kanımızca, ara seçimlere ne kadar kısa bir sürede gidilebileceği konusunda bir uzlaşma sağlanamaz. Hatta, yukarıda belirttiğimiz gibi, bugün itibariyle 9 ay olarak belirlenmiş olan üst sınıırın da değişmez olduğu söylenemez. Anayasa Mahkemesi, bu konudaki tartışmalara bugün itibariyle bu şekilde noktayı koymuştur. Ancak, Anayasa Mahkemesinin yapısına göre, başka türlü kararların da alınabileceğini belirtmek gerekir.

(d) Bir başka konu da, yerel yönetimlerin organlarındaki boşalmalarda, boşalan organlar için yapılacak seçime kadar nasıl bir çözümün yerel özerklik açısından uygun olacağına değinmek gerekmektedir. Kamu yönetiminde işlerin kesintiye uğraması söz konusu olamaz. Bunun içindir ki, boşalan organın yeni seçime kadar bir şekilde işlevini yerine getirebilmesi gerekir. Organlardaki boşalma ile seçim arasındaki süre, vekalet sistemiyle çözülür. Ancak, burada, yerel yönetimlerin hangi organları için nasıl bir vekalet sisteminin oluşturulacağı önem kazanmaktadır. Öncelikle, vekaletin anlamından başlayalım.

Anayasa Mahkemesi, 3394 sayılı Kanunla ilgili vermiş olduğu kararında, vekilin asıl ile eş tutulamayacağı kararına varmıştır.<sup>234</sup> Bunun içindir ki, Mahkemeye göre, örneğin, belediye başkanı ile belediye başkan vekilinin yararlanacağı anayasal güvenceler farklı olacaktır.<sup>235</sup> Yüksek Mahkeme, buradan hareketle, 3394 sayılı Ka-

<sup>233</sup> Servet Tüzün, "Karşıoy Yazısı." AMK, KG: 14.06.1988, E. 1988/14, K. 1988/18, RG, Tarih: 14.07.1988, Sayı: 19872, <<http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1988/K1988-18.htm>> (02.05.2002)

<sup>234</sup> "Esasın İncelenmesi." AMK, KG: 13.06.1988, E. 1987/22, K. 1988/19, RG, Tarih: 15.07.1988, Sayı: 19873, <<http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1988/K1988-19.htm>> (02.05.2002). Anayasa Mahkemesi, bu konuyla ilgili yaklaşımını 3766 sayılı Kanunla ilgili vermiş olduğu kararında da sürdürmüştür. "Esasın İncelenmesi." AMK, KG: 21.04.1992, E. 1992/17, K. 1992/30, RG, Tarih: 02.10.1992, Sayı: 21363, <<http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1992/K1992-30.htm>> (31.05.2002).

<sup>235</sup> "Esasın İncelenmesi." AMK, KG: 13.06.1988, E. 1987/22, K. 1988/19, RG, Tarih: 15.07.1988, Sayı: 19873, <<http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1988/K1988-19.htm>> (02.05.2002).

nunla ilgili yaptığı denetimde, önemli sonuçlara ulaşmıştır. Bunları şöylece özetlemek olanaklıdır:

(1) Belediye başkanının kendisine meclis içinden bir başkan vekili belirlemesi olanaklıdır.

(2) Belediye başkanlığı ve başkan vekilliğinin aynı zamanda boşalması halinde, yeni başkan görevine başlayıncaya kadar il merkezi belediyelerinde İçişleri Bakanı, diğer belediyelerde valiler tarafından meclis üyeleri arasından bir başkan vekili atanır.

(3) Belediye başkanlığı ile belediye meclisinin aynı zamanda boşalması halinde, yeni seçime veya belediye başkanının görevine başlamasına kadar il merkezi belediyelerinde İçişleri Bakanı, diğer belediyelerde valiler tarafından uygun bir başkan vekili atanır.<sup>236</sup>

Ne var ki, yukarıdaki şartlarda göreve gelen vekiller konusunda Anayasaya bir aykırılık görmeyen Mahkeme, İçişleri Bakanının, Anayasanın 127. maddesinin 4. fıkrası uyarınca görevinden uzaklaştırdığı bir belediye başkanının yerine, kendisinin meclis üyelerinin arasından önereceği ve Başbakanın atayacağı bir başkan görevlendirmesini anayasal dayanaktan yoksun bulmuştur.<sup>237</sup> Mahkemeye göre, yukarıda belirtilen şartlarda bir “görevlendirme”, bu sonucuda ise “görevden uzaklaştırma” durumunda geçici olarak bir başkanın görevlendirilmesi söz konusu edilmektedir. Yani, ikincisinde, uzaklaştırmaya yetkili olan makamla, görevlendirmeye yetkili olan makam aynıdır. Yüksek Mahkeme, merkezi yönetime hem görevden uzaklaştırma hem de görevden uzaklaştırdığının yerine birisini görevlendirmesinin idari vesayet sınırlarını aşan ve yerel özerkliğe aykırı bir düzenleme olduğu sonucuna varmıştır.<sup>238</sup>

---

<sup>236</sup> **Ibid.**

<sup>237</sup> **Ibid.**

<sup>238</sup> **Ibid.** Bu konuyla ilgili daha geniş bilgi edinebilmek için bkz. C. Güvenç, “Belediyelerde Başkan Vekilliği, Meclis Başkan Vekilliği ve Başkan Yardımcılığı”, ÇYY, Cilt: 2, Sayı: 4 (Temmuz 1993), s. 49-69.



Belirtmek gerekir ki, yukarıda belirtilen kararlara katılmayan Anayasa Mahkemesi üyeleri de bulunmaktadır.

Anayasa Mahkemesi üyesi ve başkanı, Mahmut C. Cuhruk ile Anayasa Mahkemesi üyesi Yekta G. Özden'e göre, 3394 sayılı Kanunun 1. maddesiyle 1580 sayılı Kanunda getirilen değişiklikle getirilen düzenlemeler,<sup>239</sup> Anayasanın 127. maddesinde ifadesini bulan "yerinden yönetim ilkesi"yle bağdaştırılmaz.<sup>240</sup>

Üyelerden Muammer Turan ve Adnan Kükner de, bu maddenin "yerinden yönetim ilkesi"ne aykırı olduğu kanısındadırlar. Onlara göre, başkan vekilinin, anayasal açıdan bakıldığında, seçimle gelmesi zorunlu gözükmemektedir.<sup>241</sup>

Mustafa Şahin ise, belediye başkanına kendi vekilini seçmesiyle ilgili düzenlemeye şu gerekçeyle karşıdır: "Belediye başkanına böyle bir yetkinin verilmesi, onun objektif iktidarına sübjektif bir unsur katılması ve kamu hizmetinin şahsileştirilmesi demektir".<sup>242</sup>

Buraya kadar görüşlerine yer verdiğimiz üyeler, bir anlamda, getirilen düzenlemeler ve bu düzenlemelere ilişkin olarak Anayasa Mahkemesi tarafından getirilen yorumların yerel özerklik açısından yetersiz olduğunu ileri sürmektedirler. Oysa,

<sup>239</sup> Bu maddeyle, 1580 sayılı Belediye Kanununun "Başkanvekili ve Geçici Görevlendirme" başlıklı 93. maddesinde önemli değişiklikler yapılmıştır. "Esasın İncelenmesi." AMK, KG: 13.06.1988, E. 1987/22, K. 1988/19, RG, Tarih: 15.07.1988, Sayı: 19873, <<http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1988/K1988-19.htm>> (02.05.2002).

<sup>240</sup> M. C. Cuhruk, "Karşıoy Yazısı." AMK, KG: 13.06.1988, E. 1987/22, K. 1988/19, RG, Tarih: 15.07.1988, Sayı: 19873, <<http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1988/K1988-19.htm>> (02.05.2002); Y. G. Özden, "Karşıoy Gerekçesi." AMK, KG: 13.06.1988, E. 1987/22, K. 1988/19, RG, Tarih: 15.07.1988, Sayı: 19873, <<http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1988/K1988-19.htm>> (02.05.2002).

<sup>241</sup> M. Turan, "Karşıoy Yazısı." AMK, KG: 13.06.1988, E. 1987/22, K. 1988/19, RG, Tarih: 15.07.1988, Sayı: 19873, <<http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1988/K1988-19.htm>> (02.05.2002); A. Kükner, "Karşıoy Yazısı." AMK, KG: 13.06.1988, E. 1987/22, K. 1988/19, RG, Tarih: 15.07.1988, Sayı: 19873, <<http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1988/K1988-19.htm>> (02.05.2002).

<sup>242</sup> M. Şahin, "Karşıoy Yazısı." AMK, KG: 13.06.1988, E. 1987/22, K. 1988/19, RG, Tarih: 15.07.1988, Sayı: 19873, <<http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1988/K1988-19.htm>> (02.05.2002).

bunun aksini düşünen üyeler de vardır; yani bu üyeler, 3394 sayılı Kanunun çoğunluk kararıyla iptal edilen bazı hükümlerinin yerel özerklik açısından sorun yaratmayacağı kanısını paylaşmaktadırlar.

Üye Necdet Darıcioğlu, 3394 sayılı Kanunun 1. maddesiyle 1580 sayılı Kanununun 93. maddesinde yapılan değişikliğin 4. fıkrasının<sup>243</sup> ve Kanunun 2. maddesiyle 3030 sayılı Kanununun 9. maddesinde yapılan değişikliğin,<sup>244</sup> 3394 sayılı Kanununun 1. maddesiyle 1580 sayılı Kanununun 93 maddesinde yapılan değişikliğin 3. fıkrasıyla yakından ilişkili olduğu kanısındadır. Ona göre, belediye hizmetlerinin aksatılmadan yürütülmesini sağlamak amacıyla yapıldığı anlaşılan söz konusu düzenlemenin anayasal dayanağını, Anayasanın 127. maddesinin 4. fıkrasında yer alan ve 1580 sayılı Belediye Kanununun değişik 93. maddesinin 3. fıkrasında da aynen tekrarlanan kural oluşturmaktadır.<sup>245</sup> Üyelerden Mehmet Çınarlı da aynı kanıdadır. Ona göre de, yetkinin kötüye kullanılma ihtimalinin mevcut olması,<sup>246</sup> Anayasaya aykırılık nedeni oluşturmaz.<sup>247</sup> Servet Tüzün ile İhsan Pekel'in gerekçeleri,<sup>248</sup> Darıcioğlu ile Çınarlı'nın gerekçelerinin hemen hemen aynısıdır.

<sup>243</sup> “Bu durumda bakanın teklifi Başbakanın onayı ile kesin hükme kadar meclis üyeleri arasından geçici olarak bir başkan görevlendirebilir.”

<sup>244</sup> “Bu durumda bakanın teklifi Başbakanın onayı ile kesin hükme kadar meclis üyeleri arasından geçici olarak bir başkan görevlendirilebilir.”

<sup>245</sup> N. Darıcioğlu, “Karşıoy Yazısı.” AMK, KG: 13.06.1988, E. 1987/22, K. 1988/19, RG, Tarih: 15.07.1988, Sayı: 19873, <<http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1988/K1988-19.htm>> (02.05.2002).

<sup>246</sup> Bu maddeyle ilgili çoğunluk görüşünde şu ifadelere yer verilmişti: “Yönetmelik ilişkilerde hiyerarşik bağlantının olur vereceği yetki, seçimi temel edinmiş özerk kuruluşlarda geçerli olmaz. Belediye meclisinin çoğunluğu dışında herhangi bir üyesinin siyasal nedenlerle, hukukla bağdaşmayan amaçlarla başkan olabilmesine yolaçan düzenleme, merkezi yönetimin vesayet dışı müdahalesine açık çağrıdır. Bu belirlemeyi merkezi yönetimin siyasal kimlikli organlarına yaptırmak Anayasaya aykırıdır. Atamanın geçici ya da sürekli olması sonucu etkilemediği gibi, soruşturma ve kovuşturma açtırmak, bu nedenlerle görevden uzaklaştırmak olanağı her zaman bulunduğundan ‘geçici’ atama, ‘sürekli’ atamaya da dönüşebilir.” “Esasın İncelenmesi.” AMK, KG: 13.06.1988, E. 1987/22, K. 1988/19, RG, Tarih: 15.07.1988, Sayı: 19873, <<http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1988/K1988-19.htm>> (02.05.2002).

<sup>247</sup> “Kötü düşünceli insanların elinde en iyi hüküm de kötüye kullanılabilir. Bizim arayacağımız, Anayasanın böyle bir düzenleme yetkisini kanun koyucuya verip vermediği hususudur. Bazı hallerde, İçişleri Bakanına belediye başkanını görevden uzaklaştırma yetkisi veren Anayasamızın, onun yerine, meclisin seçilmiş üyeleri arasından geçici bir başkan görevlendirme yetkisini vermediğini, daha doğrusu, böyle bir görevlendirmeyi olanaksız kıldığını düşünmek yanlış olur.” M. Çınarlı, “Karşıoy Yazısı.” AMK, KG: 13.06.1988, E. 1987/22, K. 1988/19, RG, Tarih: 15.07.1988, Sayı: 19873, <<http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1988/K1988-19.htm>> (02.05.2002).

Kanımızca, çoğunluk görüşünde belirtildiği gibi, belediye başkanının kendisine bir başkanvekili seçmesi, yerel özerkliğe aykırı değildir. Zira, vekiller, ancak kendisine verilen yetkileri kullanabilir; yani, aslolan belediye başkanıdır. Zaten, o da seçimle gelmektedir. Yerel yönetimlerin varoluş nedenlerinden birisinin yerel ortak ihtiyaçları karşılamak olduğu ve kamu hizmetinin en önemli özelliklerinden birisinin “süreklilik”<sup>249</sup> olduğu dikkate alınır, çoğunluk görüşünün, diğer iki durumda da isabetli olduğu söylenebilir.

(e) Yerel yönetimlerin seçimleriyle ilgili olarak, uygulamada sorun olmuş olan bir başka konuya daha değinmek gerekir. 3394 sayılı Kanunun 3. maddesiyle, 2972 sayılı Kanunun 4. maddesi değiştirilmiştir. Buna göre, belediye sınırları içinde birden fazla ilçe bulunan büyükşehirlerde büyükşehir belediye başkanı ile büyükşehir ilçe belediye başkanları seçimi için büyükşehir belediye sınırları için seçim çevresi büyükşehir sınırları; büyükşehir belediye sınırları içinde kalan belediye meclisi üyeleri seçimlerinde ise her ilçe bir seçim çevresi sayılacaktır.<sup>250</sup> Anayasa Mahkemesine göre, belediye başkanlarının seçimiyle ilgili olarak getirilen “müşterek liste düzeni”, ilçe belediyelerinin bağımsızlığını zedelemektedir. Buradan, yerel özerkliğin bir başka boyutunun da, ilçe belediyelerinin büyükşehir belediyeleriyle olan ilişkileri bağlamında karşımıza çıktığı anlaşılmaktadır. Mahkeme, müşterek liste yönetiminin, bir ilçe seçmeninin kendi yerel yönetim organlarını seçmesine engel olacağı kanısındadır.<sup>251</sup>

---

<sup>248</sup> “...yasalarda yer alan bir kuralın, amacı dışında siyasi tercihlere göre kullanılabileceği olasılığı da yalnız başına uygunluk denetimine konu olamaz.” Servet Tüzün, “Karşıoy Yazısı.” AMK, KG: 13.06.1988, E. 1987/22, K. 1988/19, RG, Tarih: 15.07.1988, Sayı: 19873, <<http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1988/K1988-19.htm>> (02.05.2002). “3394 sayılı Kanunun 1. maddesi ile değiştirilen 1580 sayılı Kanunun 93. maddesinin 4. fıkrası ve yine aynı Kanunun 2. maddesi ile 3030 sayılı Kanunun 9. maddesine eklenen fıkra; olağanüstü bir durumda hizmetin aksamamasını teminen geçici bir süre için merkezi yönetime meclis üyeleri arasından bir başkan görevlendirme yetkisi vermektedir.” İ. Pekel, “Karşıoy Yazısı.” AMK, KG: 13.06.1988, E. 1987/22, K. 1988/19, RG, Tarih: 15.07.1988, Sayı: 19873, <<http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1988/K1988-19.htm>> (02.05.2002).

<sup>249</sup> Gözübüyük ve Akıllıoğlu, *op. cit.*, s. 221.

<sup>250</sup> “Esasın İncelenmesi.” AMK, KG: 13.06.1988, E. 1987/22, K. 1988/19, RG, Tarih: 15.07.1988, Sayı: 19873, <<http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1988/K1988-19.htm>> (02.05.2002).

<sup>251</sup> *Ibid.*

Anayasa Mahkemesi, 3394 sayılı Kanunun 4. maddesiyle 2972 sayılı Kanunun 18. maddesinin (b) bendine, 1. fıkradan sonra gelmek üzere eklenen fıkradaki “müşterek oy pusulası” hükmü<sup>252</sup> hakkında da, “iptal davasının açılmasından sonra çıkarılan 3420 sayılı Kanunun 9. maddesiyle değiştirildiğinden bu fıkraya yönelik konusu kalmayan dava hakkında karar verilmesine gerek görülmemiştir” değerlendirmesini yapmıştır. Sözü edilen 3420 sayılı Kanun, hem seçim çevresi hem de müşterek oy pusulasıyla ilgili düzenlemeleri çok az değişiklikle yeniden düzenlemiştir.<sup>253</sup>

Anayasa Mahkemesi, 3420 Kanununun 9. maddesiyle ilgili olarak değerlendirmelerine, “Belediye başkanının yürütme, belediye meclisinin de bir karar organı olduğunda duraksamaya yer yoktur. Anayasanın 127. maddesinin 1. fıkrası, ‘yerinden yönetim’ ilkesini açıklayan 2. fıkrasıyla birlikte değerlendirildiğinde konu daha çok açıklık kazanmakta, yerel yönetimlerin, hukuksal yapıları ve işlevleriyle varlık amaçları gözetildiğinde, o yerde bulunanların, ortak gereksinimlerini karşılamak için kendi seçtiği organlarca yönetilen kamu tüzelkişileri olduğu ortaya çıkmaktadır.”<sup>254</sup> tespitini yaparak başlamaktadır. Mahkeme, buradan hareketle, “yalnız karar organlarının değil tüm organlarının seçmenler tarafından oluşturulması”<sup>255</sup> gereğine işaret etmektedir.

<sup>252</sup> “Büyükşehir belediyesinde yapılan belediye başkanlığı seçimlerinde büyükşehir belediye başkan adayları ile büyükşehir ilçe belediye başkan adayları, yukarıdaki fıkrada gösterilen esaslara göre, düzenlenecek müşterek oy pusulasında birlikte gösterilir ve birlikte seçilmiş olurlar.”

<sup>253</sup> 2972 sayılı Kanunun 3394 sayılı Kanunla değişik 18. maddesinin “b” bendinin 2. fıkrasının, 3420 sayılı Kanunun 9. maddesiyle değişmiş hali şöyledir:

“Büyükşehir belediyesinde yapılan belediye başkanlığı seçiminde siyasi partilerin büyükşehir belediye başkan adayları ile büyükşehire bağlı ilçe belediye başkan adayları yukarıdaki fıkra esaslarına göre düzenlenecek müşterek oy pusulasında birlikte gösterilir ve birlikte seçilmiş olurlar. Bu yerlerde belediye başkanlığı seçimine katılacak bağımsız adaylar ise Yüksek Seçim Kurulunun tayin edeceği ebat, şekil ve miktarda kendilerinin bastırdıkları oy pusulaları ile seçimlere katılırlar.”

<sup>254</sup> “Esasın İncelenmesi.” AMK, KG: 14.06.1988, E. 1988/14, K. 1988/18, RG, Tarih: 14.07.1988, Sayı: 19872, <<http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1988/K1988-18.htm>> (02.05.2002).

<sup>255</sup> *Ibid.* Ancak bu görüşe katılmayan Mehmet Çınarlı, Anayasanın 127. maddesinden hareketle, yerel yönetimlerin “karar organları”nın kanunda gösterilen seçmenler tarafından seçileceği ifadesinin “yürütme organları”nın da seçim yoluyla oluşturulması şeklinde anlaşılamayacağına işaret etmektedir. M. Çınarlı, “Karşıoy Yazısı.” AMK, KG: 14.06.1988, E. 1988/14, K. 1988/18, RG, Tarih: 14.07.1988, Sayı: 19872, <<http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1988/K1988-18.htm>> (02.05.2002).

Anayasa Mahkemesi, büyükşehir belediye başkanın nasıl seçileceği ile ilgili yaptığı değerlendirmesi de, “yerel yönetimlerin seçimi, milletvekili seçimine koşut olarak 67. maddedeki ilkelere uyulmak suretiyle yapılacaktır. Bu nedenle, büyükşehir belediye başkanlarının seçimi 67. madde gereklerine uymadan yapılamaz.”<sup>256</sup> şeklindedir.

Anayasa Mahkemesi, Anayasanın 127. maddesinin 4. fıkrasında İçişleri Bakanlığına tanınan yetki ile 5. fıkrasındaki amaçlar doğrultusundaki “sınırlı idari vesalet yetkisi dışında, merkezi yönetime yerel yönetimlere müdahale olanağı tanınmadığını”<sup>257</sup> belirtmektedir. Mahkemeye göre, “4. fıkranın başında yinelenen ‘seçilmiş organlar’ ibaresinin, yerel yönetimlerin demokratik yapısını, başkanları da kapsayan organların seçimle işbaşına geleceklerini doğrulamakta, maddenin açıklanan anlam tümlüğünü pekiştirmektedir”.<sup>258</sup>

Anayasa Mahkemesi, “müşterek liste düzeni” hakkında da, düzenlemenin ilçe belediyelerinin bağımsızlığını, organlarının kendi seçmenlerince seçilme ilkesini ortadan kaldırdığını, seçmenin istediğine oy vermekten, istemediğine oy vermemekten ahkoyduğunu, bir ilçe seçmeninin, öbür ilçe adayı hakkında söz sahibi olması sonucunu doğurduğunu belirtmektedir.<sup>259</sup> Mahkemeye göre, ilçe belediye başkanları ile büyükşehir belediye başkanları arasındaki uyumu artırmak amacıyla da olsa, “birlikte aday gösterilip birlikte seçilmiş olmak durumu, ‘yerinden yönetim ilkesi’ gereği organların oluşturulmasında yalnız o yöre halkının –seçmeninin- söz sahibi olması hükmüne aykırıdır”.<sup>260</sup> Yine Mahkemeye göre, “Bir ilçe belediye başkanının seçi-

---

<sup>256</sup> “Esasın İncelenmesi.” AMK, KG: 14.06.1988, E. 1988/14, K. 1988/18, RG, Tarih: 14.07.1988, Sayı: 19872, <<http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1988/K1988-18.htm>> (02.05.2002).

<sup>257</sup> **Ibid.**

<sup>258</sup> **Ibid.**

<sup>259</sup> **Ibid.**

<sup>260</sup> **Ibid.** Aslında, yerel yönetimlerin etkin olması isteği ile demokratik olması isteği arasında bir gerilimin varolduğu söylenebilir. Belediyeciliğimizin gelişim çizgisi içerisinde böyle bir ayrıma işaret eden bir çalışma için bkz. M. Kazancı, “Yerel Yönetimler Üzerine Birkaç Not”, **AİD**, Cilt: 16, Sayı: 4 (Aralık 1984), s. 50-51.



minde yalnız o ilçedeki seçmenlerin değil, tüm bağlı ilçe seçmenlerinin oy kullanması irade çatışmasına olmasa bile irade karmaşasına yol açar”.<sup>261</sup>

Anayasa Mahkemesi, başka bir sakıncaya daha işaret etmektedir. Mahkemeye göre, “bağlı ilçe belediyelerinin birinde herhangi bir nedenle boşalma durumunda o ilçenin seçim çevresi tüm il sınırları olacağından, o ilçe için tüm büyükşehir seçmenlerinin seçime katılmak zorunda kalması, düzenlemenin bir başka aksayan yönüdür. Yasa koyucu bu sakıncayı gidermek için, 3420 sayılı Kanununun 11. maddesiyle ‘...3030 sayılı Kanuna tabi organlarda vuku bulan boşalma hallerinde ara seçim yapılmaz’ kuralıyla yasaklamaya gitmiştir. Birbirine bağlı düzenlemelerle yerinden yönetim ilkesinin işlerliğinin önlenmesine geçerlik tanınmaz”.<sup>262</sup>

Anayasa Mahkemesinin bu çoğunluk görüşünü paylaşmayan üyeler de vardır.

Üyelerden Mehmet Çınarlı, bazı büyükşehirlerimiz ilçe belediyelerine ayrılmışsa da, bu ayrımın yapay bir ayrım olduğunu; gerçekte, aynı büyükşehirde yaşayan insanların, şu veya bu semtte oturmakla, o büyükşehirin öteki semtleriyle ilgisinin kesilmiş olduğunun düşünülmemeyeceğini ileri sürmektedir. Buradan hareketle, Çınarlı, 2972 sayılı Kanununun 3394 sayılı Kanununun 3. maddesiyle değiştirilen 4. maddesinde yer alan hükmün Anayasaya uygun olduğu kanısındadır.<sup>263</sup>

<sup>261</sup> “Esasın İncelenmesi.” AMK, KG: 14.06.1988, E. 1988/14, K. 1988/18, RG, Tarih: 14.07.1988, Sayı: 19872, <<http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1988/K1988-18.htm>> (02.05.2002).

<sup>262</sup> **Ibid.**

<sup>263</sup> M. Çınarlı, “Karşıoy Yazısı.” AMK, KG: 13.06.1988, E. 1987/22, K. 1988/19, RG, Tarih: 15.07.1988, Sayı: 19873, <<http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1988/K1988-19.htm>> (02.05.2002). “Büyükşehir belediye başkanı ile bağlı ilçeler belediye başkanlarının aynı liste ile seçilmesi ve bunun sonucunda aynı partiden olmasının, sözü geçen hükmün gerekçesinde belirtildiği gibi bir koordinasyon kolaylığı sağlayarak hizmetin daha iyi görülmesine ve halkın çıkarlarının daha iyi sağlanmasına yardımcı olup olmayacağını tartışılması, yargı denetiminin sınırları dışına çıkarak kanun koyucunun takdir hakkına müdahale sonucunu doğuran bir ‘yerindelik’ denetimi halini alır.” M. Çınarlı, “Karşıoy Yazısı.” AMK, KG: 14.06.1988, E. 1988/14, K. 1988/18, RG, Tarih: 14.07.1988, Sayı: 19872, <<http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1988/K1988-18.htm>> (02.05.2002).



Yine Mehmet Çınarlı'ya göre, Anayasada ifadesini bulan ilkelerin dışında, yasama organının yerel yönetimler için herhangi bir seçim sistemini benimseyebileceğini; dolayısıyla, 3394 sayılı Kanunun 4. maddesiyle, 2972 sayılı Kanunun 18. maddesinin (b) bendine, 1. fıkradan sonra gelmek üzere eklenen fıkradaki “müşterek oy pusulası” hükmünün de Anayasaya aykırılığının söz konusu olamayacağını ileri sürmektedir.<sup>264</sup>

İhsan Pekel de, Mehmet Çınarlı gibi, büyükşehir hayatındaki iç içe geçmişliğe dikkat çekmektedir.<sup>265</sup> Pekel, 3420 sayılı Kanunun 9. maddesiyle getirilen “müşterek oy pusulası” yönteminin, seçim hakkını genişlettiğini ileri sürmektedir.<sup>266</sup> Pekel, bu düzenleme hakkında, “Büyükşehirle bağlı ilçe halkı günlük yaşam içinde diğer ilçeler ve büyükşehir belediye hizmetlerinden de etkilenmektedir. Bu nedenle seçmene, kendi ilçesi için olduğu kadar büyükşehir ve diğer ilçe adayları için de değerlendirme yapma ve seçilmelerine etkili olabilme ortamı sağlanmaktadır.” değerlendirmesini yaptıktan sonra, “bu tercih, özel yönetim biçimine, bir bütünlük arzeden işin mahiyetine, gerçek ihtiyaca ve kamu yararına daha uygun görülmektedir”<sup>267</sup> demektedir. Ayrıca, Pekel, 3420 sayılı Kanunun 11. maddesiyle getirilen düzenlemenin de, “Yasa koyucunun, siyasi tercih ve takdir kapsamı içinde kamu düzeni ve kamu yararı bakımından makul ve yararlı”<sup>268</sup> olduğu kanısındadır.

---

<sup>264</sup> M. Çınarlı, “Karşıoy Yazısı.” AMK, KG: 13.06.1988, E. 1987/22, K. 1988/19, RG, Tarih: 15.07.1988, Sayı: 19873, <<http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1988/K1988-19.htm>> (02.05.2002).

<sup>265</sup> “Büyükşehirlerde yaşayan vatandaşlarımızın evi, işyeri, sürekli alış veriş yaptığı yerler çoğu defa Büyükşehirle bağlı başka başka ilçelerde bulunmaktadır.

Bu düzenleme ile, büyükşehir ve büyükşehirle bağlı ilçe halkının günlük yaşantısında karşılaştığı belediye hizmetlerini etkileyen, belediye başkanlarını ayrı ayrı ve müştereken değerlendirme imkanı getirilmektedir. Seçim hakkı daraltılmamakta, genişletilmektedir. Seçime dayanan bu tercih bir bütünlük arzeden yönetim biçimine, hizmetin mahiyetine ve gerçek ihtiyaca ve kamu yararına daha uygun düşmektedir.” İ. Pekel, “Karşıoy Yazısı.” AMK, KG: 13.06.1988, E. 1987/22, K. 1988/19, RG, Tarih: 15.07.1988, Sayı: 19873, <<http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1988/K1988-19.htm>> (02.05.2002).

<sup>266</sup> *Ibid.*

<sup>267</sup> İ. Pekel, “Karşıoy Yazısı.” AMK, KG: 14.06.1988, E. 1988/14, K. 1988/18, RG, Tarih: 14.07.1988, Sayı: 19872, <<http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1988/K1988-18.htm>> (02.05.2002).

<sup>268</sup> *Ibid.*

Servet Tüzün de, “müşterek oy pusulası”yla ilgili düzenlemeyi, Anayasanın 127. maddesi 3. fıkrasının 2. cümlesiyle ilgili Danışma Meclisi Anayasa Komisyonunca hazırlanan gerekçeyle birlikte değerlendirmek gerektiğine işaret etmektedir.<sup>269</sup> Servet Tüzün’e göre de, “sistemlerin birisi hakkında ‘iyi’ ya da ‘kötü’ yargısına varmak Anayasaya uygunluk denetiminin dışına çıkılması”<sup>270</sup> anlamına gelir.

Selçuk Tüzün ise, 3394 sayılı Kanunun bu konuyu düzenleyen maddesine muhalefet ederken, sadece Çınarlı’nın gerekçelerine katıldığını belirtmekle yetinmiştir.<sup>271</sup> Selçuk Tüzün, ayrıca, 3420 sayılı Kanunun 9. maddesiyle ilgili yaptığı değerlendirmede, bu konuda anayasal bir hükmün olmadığından hareketle, getirilen düzenlemenin, yasama organının takdir hakkı içinde olacağını belirtmiştir.<sup>272</sup> Yine, Selçuk Tüzün, 3030 sayılı Kanunun genel gerekçesi de dikkate alınır, yeni düzenlemenin Anayasaya aykırı olmadığını anlatacağını belirtmektedir.<sup>273</sup>

Aynı konu, öğretilerde de tartışılmış; yeni hükümlerle getirilmek istenen düzenlemelerle farklı ilçelerin seçmenlerine farklı ilçelerin yöneticileri için oy verildiğinden hareketle, ilçe halkının seçim hakkına müdahale edildiği ileri sürülmüştür. Bunun hem Anayasanın 67. maddesinde düzenlenen seçme ve seçilme hakkına hem de Anayasanın 13. maddesinde düzenlenen demokratik toplum düzeninin gereklerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.<sup>274</sup>

---

<sup>269</sup> Servet Tüzün, “Karşioy Yazısı.” AMK, KG: 14.06.1988, E. 1988/14, K. 1988/18, RG, Tarih: 14.07.1988, Sayı: 19872, <<http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1988/K1988-18.htm>> (02.05.2002).

<sup>270</sup> **Ibid.**

---

<sup>271</sup> Selçuk Tüzün, “Karşioy Yazısı.” AMK, KG: 13.06.1988, E. 1987/22, K. 1988/19, RG, Tarih: 15.07.1988, Sayı: 19873, <<http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1988/K1988-19.htm>> (02.05.2002).

<sup>272</sup> Selçuk Tüzün, “Karşioy Yazısı.” AMK, KG: 14.06.1988, E. 1988/14, K. 1988/18, RG, Tarih: 14.07.1988, Sayı: 19872, <<http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1988/K1988-18.htm>> (02.05.2002).

<sup>273</sup> “3030 sayılı Yasanın 10/2. maddesinde, ilçe belediye başkanlarının belirlenen statüleri ve Yasanın genel gerekçesinde (Beldenin her türlü hizmetlerinin süratli, verimli ve ekonomik bir şekilde yürütülmesi) şeklinde açıklanan amaç nazara alındığında dava konusu bu hükmün Anayasaya aykırı olmadığı, ...” **Ibid.**

<sup>274</sup> Ö. Akbulut, “Türkiye’de Uygulanan Yerel Seçim Sistemlerinin Evrimi”, **Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildirileri**, (yay. haz.) B. A. Güler ve A. Sabuktay, TODAİE Yayınları, Ankara, s. 63. Anayasanın 13. maddesinin metni şöyledir:

Halihazırdaki seçim sisteminin genel felsefesi üzerinde farklı tartışmalara da rastlanmaktadır. Örneğin Özbey, yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması tartışmalarında ilkönce gündeme gelen konunun bu yönetimlerin görev, kaynak ve yetkilerinin artırılması şeklinde ortaya konulduğuna; ancak, bu yönetimlere verilen görev, kaynak ve yetkileri kullanacak organların nasıl oluşması gerektiği/oluşacağı konusuna değinilmediğine işaret etmektedir. Özbey, “yerel demokrasinin gelişmesi ve belediyelerin daha nitelikli işleyebilmesi için belediye meclisi seçimlerinde, halkın kendini ifade etmesine en geniş olanak tanıyan ve halk ile temsilciler arasında yakın bir ilişki ve iletişim kurulmasını sağlayacak dar bölge, iki turlu ve nispi takviyeli karma bir seçim sisteminin uygulanması yararlı olacaktır” değerlendirmesini yapmaktadır. Özbey, belediye başkanlığı seçimi için de aynı sistemin yararlı olacağını ileri sürmektedir.<sup>275</sup>

Kanımızca, anayasal açıdan bakıldığında, kanun koyucunun belli bir seçim sistemini yeğlediği ileri sürülemez. Ancak, seçim sistemini düzenleyen kanunun, Anayasanın 67. maddesinin son haline göre, “temsilde adalet ve yönetimde istikrar ilkelerini bağdaştıracak”<sup>276</sup> bir şekilde düzenlenmesi gerekecektir. Pozitivist teori açısından bakıldığında, hangi seçim sisteminin bu özellikleri bağdaştırdığını belirleyecek olan organın yasama organı olduğunu ve bununla ilgili denetimin de Anayasa Mahkemesince yapılacağını söylemek gerekecektir. Gerçi, seçim sistemiyle ilgili olarak bazı değerlendirmeler yapılabilir; örneğin, bir belediye başkanının %20-25 gibi bir oy oranıyla seçilmesinin temsilde adaleti sağlamadığı ileri sürülebilir. Ancak, kanun koyucunun bu yönde bir hüküm içeren bir seçim sistemini kabul ettiği ve bu

---

**Madde 13.-** Temel hak ve hürriyetler, özlerine dokunulmaksızın yalnızca Anayasanın ilgili maddelerinde belirtilen sebeplere bağlı olarak ve ancak kanunla sınırlanabilir. Bu sınırlamalar, Anayasanın sözüne ve ruhuna, demokratik toplum düzeninin ve laik Cumhuriyetin gereklerine ve ölçülülük ilkesine aykırı olamaz.

<sup>275</sup> B. Özbey, “Daha Demokratik ve Daha Etkin Belediye Yönetimi İçin Yeni Bir Seçim Sistemi Önerisi”, ÇYY, Cilt: 8, Sayı: 4 (Ekim 1999), s. 142-143. Aynı yönde başka önerilerin de olduğunu belirtmek gerekir. “...iki turlu belediye başkanlığı seçimlerinin daha demokratik olacağı...” N. Tortop, “Yerel Yönetimlerin Sorunları ve Yeniden Düzenleme Gereksinimleri”, ÇYY, Cilt: 10, Sayı: 2 (Nisan 2001), s. 13.

<sup>276</sup> Anayasa, m. 67/6.

seçim sisteminin de Anayasa Mahkemesince Anayasaya aykırı görülmediği durumda, hukuki açıdan bir sorun olmasa gerekir.

### 1.2.9. Büyük Yerleşim Merkezleri İçin Özel Yönetim Biçimleri

Anayasanın 127. maddesinin 3. fıkrasının son cümlesinde, “Kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirilebilir.” hükmü yer almaktadır. Bu düzenlemeyle, büyük yerleşim merkezlerinin sorunlarının yeni yönetim modelleriyle çözülmek istendiği anlaşılmaktadır.<sup>277</sup> Ancak, üzerinde durulması gereken bir konu vardır. Burada sözü edilen özel yönetim biçimi, Anayasanın 127. maddesinin 1. maddesinde sayılan üç tür yerel yönetim biriminin tamamen ayrı bir yerel yönetim birimi midir?

Yukarıda geçen ifadeye, “özel yerel yönetim biçimleri” değil de “özel yönetim biçimleri” ifadesinin seçilmesi tesadüfi değildir. Burada, özel olanın “yönetim” olduğu vurgulanmaktadır. Diğer bir ifadeyle, “özel” sıfatı, “yönetim”i nitelemektedir. Nitekim, Anayasa Mahkemesi de, Anayasanın 127. maddesinin 3. fıkrasında geçen büyük yerleşim merkezleri için kanunla getirilebileceği belirtilen “özel yönetim biçimleri”nin büyük kentlerin yoğun çaba isteyen sorunlarının çözümü gereksiniminden doğduğunu belirttikten sonra, “özel yönetim biçiminin ancak yönetimle sınırlı olduğu, yalnız ‘yönetim’ sözcüğünden değil, maddenin yerel yönetimlerin seçimlerini düzenleyen özel hüküm içermeyip 67. maddeye yollama yapmasıyla da bellidir”<sup>278</sup> değerlendirmesini yapmaktadır.

Uygulamada da, büyük yerleşim merkezleri için getirilen özel yönetim biçiminin yeni bir yerel yönetim birimi olmaktan ziyade, büyük yerleşim merkezlerindeki ilçe belediyelerinin bir türevi olduğu anlaşılmaktadır. Çünkü, büyükşehir belediye

---

<sup>277</sup> Niçin büyükşehir yönetimine gidildiği ve ülkemizdeki büyükşehir yönetiminin temel özellikleri ve hukuki niteliği hakkında bkz. H. Kalabalık, “Türkiye’de Alan Yönetim Modelleri İçerisinde Türkiye’de Metropoliten Yönetimlerin Yeri ve Yasal Çerçevesi”, *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Sayı: 1-2, 2000, s. 237-265.

<sup>278</sup> “Esasın İncelenmesi.” AMK, KG: 14.06.1988, E. 1988/14, K. 1988/18, RG, Tarih: 14.07.1988, Sayı: 19872, <<http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1988/K1988-18.htm>> (02.05.2002).

meclisi, büyükşehir belediye başkanı, ilçe belediye başkanları ve ilçe belediyelerinin meclis üyeleri sayısının beşte birinden oluşmaktadır. Üstelik, büyükşehir belediye meclisine seçilen üyeler, ilçe belediyesinin meclis üyeliği kimliklerini sürdürmektedir.<sup>279</sup> Büyükşehir belediyesinin organlarından sadece büyükşehir belediye başkanının halk tarafından seçildiğini hatırlatmak gerekir.

Büyükşehir belediyeleriyle ilgili olarak bir konuya daha işaret etmekte yarar vardır. Anayasa Mahkemesi, yukarıda da işaret etmiş olduğumuz gibi, Anayasanın 127. maddesinin 3. fıkrasında belirtilen büyük yerleşim merkezleri için “özel yönetim biçimi”nin, “özel bir seçim sistemi” olarak anlaşılamayacağını belirtmiştir.<sup>280</sup> Dolayısıyla, bir kez daha belirtmek gerekirse, büyükşehir yönetimleri yeni bir yerel yönetim birimi değil, yeni bir yönetim biçimidir.

Ancak, belirtmek gerekir ki, Anayasanın 127. maddesinin 3. fıkrasındaki “Kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirilebilir.” şeklinde ifadeye yer alan “özel yönetim biçimi”nin, büyükşehir yönetiminin hukuki statüsü olarak anlaşılamayacağı da ileri sürülmüştür.<sup>281</sup> Ancak, bu yaklaşım, önemli bir etkiye sahip olamamıştır.

Farklı bir bakış açısı da Anayasa Mahkemesi üyesi Mehmet Çınarlı tarafından dile getirilmiştir. Çınarlı, Anayasanın 127. maddesinden hareketle, yerel yönetimlerin “karar organları”nın yasada gösterilen seçmenler tarafından seçileceği ifadesinin “yürütme organları”nın da seçim yoluyla oluşturulması şeklinde anlaşılamayacağını belirtmektedir. Çınarlı’ya göre, yürütme organlarının oluşumu, kanun koyucunun takdirine bırakılmıştır. Çınarlı, Anayasanın 127. maddenin 3. fıkrasındaki, “Kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir.” hükmünün, büyük yerleşim merkezlerinin yönetimi için, kanun koyucuya verilen takdir hakkını daha da

<sup>279</sup> Keleş, *Yerinden Yönetim...*, op. cit., s. 241.

<sup>280</sup> “Esasın İncelenmesi.” AMK, KG: 13.06.1988, E. 1987/22, K. 1988/19, RG, Tarih: 15.07.1988, Sayı: 19873, <<http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1988/K1988-19.htm>> (02.05.2002).

<sup>281</sup> N. Saçlıoğlu, “Karşılıklı Yazısı.” AMK, KG: 01.03.1984, E. 1984/1, K. 1984/2, RG, Tarih: 01.05.1984, Sayı: 18388, <<http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1984/K1984-02.htm>> (02.05.2002).

genişlettiğini belirtmektedir.<sup>282</sup> Dolayısıyla, ınarlı, büyükşehir yönetimlerinin hem yürütme organları hem de seçimleriyle ilgili konuların, kanun koyucunun takdir yetkisi içinde olduğu kanısındadır.

Kanımızca, “büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirilebilmesi” konusunda, kanun koyucuya belli bir takdir alanının tanındığını kabul etmek gerekir; ancak, Anayasanın 127. maddesinin 3. fıkrasının bu son tümcesini, madde-nin tamamından soyutlayarak yorumlamak, isabetli olmayacaktır. Eğer bu tümceyi, diğer fıkralarla birlikte ele aldığımızda, kanun koyucunun büyükşehirler için yeni bir yönetim modeli geliştirirken, örneğin “yerinden yönetim ilkesi”, “kanunilik ilkesi” gibi ilkelere uygun hareket edeceğini de kabul etmemiz gerekir.

#### **1.2.10. Yerel Yönetimlerin Seçilmiş Organlarının Organlık Sıfatını Kazanmaları ve Kaybetmeleri**

Anayasanın 127. maddesinin 4. fıkrasına göre, “Mahalli idarelerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri konusundaki denetim yargı yolu ile olur.” hükmü yer almaktadır. Burada iki konu üzerinde durmak gerekecektir. Bunlardan birincisi “seçilmiş organlar”, ikincisi de “yargı yolu” ifadesidir.

(a) Anayasanın 127. maddesinin 1. fıkrasından yerel yönetimlerin seçimle gelecek organları konusunda bir tereddüdün oluştuğuna daha önce değinilmişti. Burada yargı yoluyla çözülecek konular, yerel yönetimlerin seçilmiş organlarıyla ilgili olduğuna göre, seçilmiş organların hangilerinin olduğu konusuna, tekrar da olsa, açıklık getirmek gerekir.

Uygulamada bir tereddüt oluşursa da, Anayasa Mahkemesi, 3420 sayılı Kanunla ilgili vermiş olduğu kararında, Anayasanın 127. maddesinin 4. fıkrasındaki “seçilmiş organlar” ifadesinin, “yerel yönetimlerin demokratik yapısını, başkanları

<sup>282</sup> M. ınarlı, “Karşıoy Yazısı.” AMK, KG: 14.06.1988, E. 1988/14, K. 1988/18, RG, Tarih: 14.07.1988, Sayı: 19872, <<http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1988/K1988-18.htm>> (02.05.2002).



da kapsayan organların seçimle işbaşına geleceklerini doğruladığı” şeklinde yorumlamıştır.<sup>283</sup>

Ancak, burada, yine daha önce de belirttiğimiz başka bir sorun daha ortaya çıkmaktadır. Anayasa Mahkemesinin, “seçilmiş organlar” ifadesine getirmiş olduğu yorumdan hareketle, yerel yönetimlerin yürütme organlarını da kapsayacak şekilde anlaşılacağı açıktır. Oysa, il özel idarelerinin yürütme organları merkezi yönetimin taşradaki temsilcisi olan validir. Valilerin atamayla göreve geldiklerini bildiğimize göre, valilerin organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri konusundaki denetimin yargı yolu ile olup olmayacağı haklı olarak sorulabilir. Hemen belirtelim ki, bu sözünü ettiğimiz konunun çözümü, il özel idarelerinin yürütme organının seçimle geleceğiyle ilgili kanuni düzenlemenin yapılmasına bağlıdır.

(b) Üzerinde durulması gereken ikinci konu, “yargı yolu” ifadesinin ne anlama geldiğidir. İlk başta, buradaki “yargı yolu”nun bildik yargı yolu, yani yönetsel yargı şeklinde anlaşılması olanaklıdır. Ancak, uygulamada da görüldüğü gibi, buradaki yargı yolu sanıldığı gibi “idari yargı” değildir.

Anayasa Mahkemesi, bu konuyla yakından ilişki bir dizi karar vermiştir.<sup>284</sup> Mahkeme, bu kararlardan birisinde, Anayasanın 127. maddesindeki “Mahalli idarelerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri konusundaki denetim yargı yolu ile olur.” hükmündeki “yargı yolu”nun

---

<sup>283</sup> “Esasın İncelenmesi.” AMK, KG: 14.06.1988, E. 1988/14, K. 1988/18, RG, Tarih: 14.07.1988, Sayı: 19872, <<http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1988/K1988-18.htm>> (02.05.2002).

<sup>284</sup> “Esasın İncelenmesi.” AMK, KG: 24.09.1987, E. 1987/4, K. 1987/20, RG, Tarih: 23.12.1987, Sayı: 19673, <<http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1987/K1987-20.htm>> (02.05.2002); “Esasın İncelenmesi.” AMK, KG: 24.09.1987, E. 1987/5, K. 1987/21, <<http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1987/K1987-21.htm>> (02.05.2002); “Esasın İncelenmesi.” AMK, KG: 24.09.1987, E. 1987/7, K. 1987/22, <<http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1987/K1987-22.htm>> (02.05.2002); “Esasın İncelenmesi.” AMK, KG: 24.09.1987, E. 1987/8, K. 1987/23, <<http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1987/K1987-23.htm>> (02.05.2002); “Esasın İncelenmesi.” AMK, KG: 24.09.1987, E. 1987/10, K. 1987/24, <<http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1987/K1987-24.htm>> (02.05.2002); “Esasın İncelenmesi.” AMK, KG: 24.09.1987, E. 1987/15, K. 1987/25, <<http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1987/K1987-25.htm>> (02.05.2002).

köyler için “il ve ilçe idare kurulları” olabileceğine karar vermiştir.<sup>285</sup> Ancak, hemen belirtelim ki, Mahkeme, ilçe idare kurulları kararları aleyhine istinaf yöntemiyle il idare kurullarına; il idare kurullarının gerek birinci ve gerek ikinci derecede verdikleri kararlar aleyhine ilgililer tarafından Danıştay’a başvurulabileceğini belirtmiştir.<sup>286</sup>

Anayasa Mahkemesi, bu karar ve buna benzeyen diğer kararlarında, “yargı mercileri” ile “yargı yolu” arasında bir ayırım yapmıştır. Mahkemeye göre, bir merciiin yargı mercii sayılabilmesi için, “yargısal usul uygulaması ve yargısal karar vermesi yeterli olmayıp aynı zamanda bu merciiin bağımsızlığa ve karar verenlerin de ‘hakimlik teminatı’na sahip olması gerekmektedir”.<sup>287</sup> Oysa, Mahkemenin de işaret ettiği gibi, il ve ilçe idare kurulları, vergi itiraz ve temyiz komisyonları gibi bir çok merci, yargısal usul uyguladıkları ve yargısal nitelikte karar verdikleri halde, yargı mercileri değildir. Çünkü bu merciler, mahkemeler gibi bağımsız, bu mercilerde karar verenler de “hakimlik teminatı”na sahip kimseler değildir. Dolayısıyla, bu merciler, Mahkemeye göre, “tam bir yargı organı” sayılamaz.<sup>288</sup>

Anayasa Mahkemesinin kararlarından, “yargı yolu” ifadesinden “mahkemeler”in kastedilmediği anlaşılmaktadır. Yani, Anayasa Mahkemesine göre, “mahalli idarelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatlarını kazanma ve kaybetmeleri, bu arada muhtar ve ihtiyar meclisi üyeliğinden çıkarılma konusundaki yargı kararları, yönetim hukukunda öteden beri bilinen iptal ve tam yargı davalarına ilişkin kararlardan değildir”.<sup>289</sup>

---

<sup>285</sup> “Esasın İncelenmesi.” AMK, KG: 24.09.1987, E. 1987/4, K. 1988/20, RG, Tarih: 23.12.1987, Sayı: 19673, <<http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1987/K1987-20.htm>> (02.05.2002).

<sup>286</sup> *Ibid.* Aynı sürecin, belediyeler ve il özel yönetimleri için nasıl işlediğine ilişkin geniş bilgi elde etmek için bkz. Hondu, “Belediye Meclislerinin...”, *op. cit.*, s. 141 vd. Bütün yerel yönetimler için aynı sürecin işleyişi için bkz. S. Hatipoğlu, “Mahalli İdarelerin Seçilmiş Organlarının Organlık Sıfatlarını Kaybetmeleri”, *TİD*, Yıl: 64, Sayı: 397 (Aralık 1992), s. 53-79.

<sup>287</sup> “Esasın İncelenmesi.” AMK, KG: 24.09.1987, E. 1987/4, K. 1987/20, RG, Tarih: 23.12.1987, Sayı: 19673, <<http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1987/K1987-20.htm>> (02.05.2002).

<sup>288</sup> *Ibid.*

<sup>289</sup> *Ibid.*

Eğer durum böyle ise, “yargı yolu”yla çözülecek konular ile “yargı mercileri” tarafından çözülecek konular arasındaki fark nedir? Ya da böyle bir farktan söz edebilir miyiz? Anayasa Mahkemesine göre, “İdari davalardan iptal davaları, icrası gerekli yönetsel bir işleme karşı, bu işlemin hukuka aykırılığından dolayı, menfaati ihlal edilenler tarafından açılır. Tam yargı davaları da, yine idari eylem ve işlemlerden dolayı hakları muhtel olanlar tarafından yönetime karşı açılan davalardır”.<sup>290</sup> Oysa, “mahalli idarelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kaybetmeleri konusunda önceden alınmış, yürütülmesi zorunlu yönetsel bir işlem yoktur”.<sup>291</sup> Yani, “burada yönetim, davalı olmayıp sadece seçilmiş organın sıfatını kaybetmesini gerektiren belgeleri sağlayıp sunmakla görevli ve yetkilidir”.<sup>292</sup>

Ne var ki, bu görüşü paylaşmayan Anayasa Mahkemesi üyeleri de bulunmaktadır.

Bu karara katılmayan Anayasa Mahkemesi üyeleri Necdet Darıcıoğlu, Yılmaz Aliefendioğlu, Selahattin Metin ve Vural Savaş’a göre, Anayasanın 125. maddesindeki “yargı yolu”, gerçekten bir yargı kararına; 127. maddesindeki “yargı yolu” ise “idari” nitelikte bir karara işaret etmektedir. Ancak bu durum, 127. maddedeki “yargı yolu” ifadesiyle kastedilen yargılama işinin bir yargı mercii olması olanaklı olmayan il veya ilçe idare kurullarına verilebileceği şeklinde anlaşılmalıdır.<sup>293</sup>

Bu üyelerin değerlendirmesi şöyledir:

“Anayasanın 125. ve 127. maddeleri, idarenin yargı yoluyla denetimini düzenleyen kuralları içermekte olmasına karşın, bu iki maddedeki denetim biçimi birbirinden bir hayli farklıdır. Anayasanın 125. maddesi, idarenin kesin ve yürütülmesi gerekli (lazımül-icra) işlemlerinin yargı yoluyla denetlenmesini öngördüğü ve bu yetkiyi hukuka uygunlukla ve ‘...idari eylem ve işlem niteliğinde veya takdir yetkisini kaldırarak biçimde yargı kararı verilemez.’ kuralıyla sınırladığı halde; 127. maddede böyle bir sınırlamaya yer verilmemiştir. Anayasanın 127. maddesine göre yapılan yargı denetimi, kesinleşmiş ve yürütülmesi gerekli bir idari işleme

<sup>290</sup> Ibid.

<sup>291</sup> Ibid.

<sup>292</sup> Ibid.

<sup>293</sup> N. Darıcıoğlu et al., “Karşılıy Yazısı.” AMK, KG: 24.09.1987, E. 1987/4, K. 1987/20, RG, Tarih: 23.12.1987, Sayı: 19673, <<http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1987/K1987-20.htm>> (02.05.2002).

karşı değildir. Henüz böyle bir işlem yoktur. Bu maddeye göre yönetim, mahalli idarelerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatını kaybetmeleri konusunu yargının önüne getirmekte ve işlem yargı kararıyla tamamlanmaktadır. Başka bir deyişle idari işlem, yargı denetimi sonucunda uygun görüldüğü takdirde kesin ve yürütülmesi gerekli duruma gelmektedir.

Anayasanın 125. maddesine göre yargı, kesin ve yürütülmesi gerekli idari bir işlemde kaynaklanan uyumsuzluğu yargısal bir kararla çözümlenmektedir. Halbuki 127. maddeye göre yargı, taraflar arasında bir uyumsuzluk oluşmadan yönetim tarafından önüne getirilen organlık sıfatının kaybedilmesiyle ilgili ön işlemi denetlemekte ve verdiği kararlar bu işlemi kesinleşmektedir. Bu karar, taraflar arasındaki uyumsuzluğu yasaların belirlediği usule göre çözümlen yargısal bir karar olmaktan çok 'yönetsel (idari)' niteliktedir. Yönetsel işlem yargı yoluyla tamamlanmakta, böylece yürütülmesi gerekli bir nitelik kazanmaktadır.<sup>294</sup>

Özetle, "yargı yolu" belli bir durumu tespit etmeye yönelik bir işittir. Yapılan tespit işlemi de, bir idari işlem olması hasebiyle, zaten yargı denetimine tabidir.<sup>295</sup> O halde, böyle bir durumun birisi idari birisi de yargısal olmak üzere iki ayrı aşamasının olacağı söylenebilir. Hondu'nun da belirttiği gibi, halkın oyları ile seçilen bir yerel yönetim organının, organlık sıfatına son verilmesinin önemli sonuçlar doğuracağı; dolayısıyla, bu önemli sonuçları da dikkate alarak, hem yönetimin hem de yargı mercilerinin, bu konuda daha dikkatli ve daha titiz davranmasının gerekeceği söylenebilir.<sup>296</sup>

#### **1.2.11. Yerel Yönetim Organları veya Bu Organların Üyelerinin Görevinden Uzaklaştırılması**

Anayasanın 127. maddesinin 4. fıkrasının 1. cümlesinde, "Mahalli idarelerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri konusundaki denetim yargı yolu ile olur." hükmü yer alıyordu. İkinci cümle "ancak" kelimesiyle başladığına göre, bir istisna hükmü olduğu söylenebilir. Yani ikinci cümlede, birinci cümledeki aksine "icrası gerekli idari bir işlem"den söz edilmektedir. Buna göre, ikinci cümlede, "[ancak] görevleri ile ilgili bir suç nedeni ile hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan mahalli idare organları veya bu

<sup>294</sup> Ibid.

<sup>295</sup> "Esasın İncelenmesi." AMK, KG: 24.09.1987, E. 1987/4, K. 1987/20, RG, Tarih: 23.12.1987, Sayı: 19673, <<http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1987/K1987-20.htm>> (02.05.2002).

<sup>296</sup> S. Hondu, "Köy Muhtarlığından Çıkarma", TİD, Yıl: 62, Sayı: 389 (Aralık 1990), s. 40.

organların üyelerini, İçişleri Bakanı, geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar uzaklaştırabilir.” hükmü yer almaktadır. Burada iki konu üzerinde durmak gerekir.

(a) İçişleri Bakanlığının, görevleri ile ilgili bir suç nedeni ile hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan yerel yönetim organlarının veya bu organların üyelerinin hepsini, başka hiçbir şarta bağlı olmaksızın kesin hükme kadar görevinden uzaklaştırıp uzaklaştıramayacağı sorulabilir. Yine, İçişleri Bakanının takdir hakkının kullanırken kendisine rehber edinmesi gereken birtakım ilkelerden söz edilebilir mi? Nereden sonrası keyfilik olarak değerlendirilmeyecektir? Zira, Çoker’in de belirttiği gibi, “İçişleri Bakan ile yerel yönetimlerin seçilmiş kişileri ve organları arasında siyasal görüş ayrılıkları ve bundan kaynaklanan bir siyasal rekabet bulunabilir. Bu siyasal rekabetin varlığı, alınan kararların tarafsızlığı konusunda kuşku uyandıracak, uygulama haklı nedenlere bile dayansa bu kuşku giderilemeyecektir”.<sup>297</sup> Bu konulara açıklık getirmek gerekir.

Keleş’in belirttiğine göre, Danıştay vermiş olduğu bir kararında, İçişleri Bakanlığına verilen yetkinin sınırlarını çizmeye çalışmıştır. Buna göre, İçişleri Bakanının, görevleri ile ilgili bir suç nedeni ile hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan yerel yönetim organları veya bu organların üyelerini, geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar görevinden uzaklaştırabilmesi için şu iki şartın birlikte varolması gerekir:

(1) Her şeyden önce ortada görevle ilgili bir suçun varolması gerekmektedir. Bir suçun görevle ilgili olup olmadığını belirleyecek olan ise yargıdır. O halde, örneğin, eğer yargılanan bir belediye başkanı hakkında takipsizlik, aklama ve men-i muhakeme kararlarından birisi verilmişse, bunun gereğinin yapılması, belediye başkanının görevine iadesi gerekir. Aksinin yapılması durumunda, bir suçun varolup olmadığını belirleme yetkisi, yargı organından yürütmeye geçmiş olacaktır.<sup>298</sup>

---

<sup>297</sup> Çoker, “Anayasa ve Yerel Yönetimler”, *op. cit.*, s. 6.

<sup>298</sup> Keleş, *Yerinden Yönetim...*, *op. cit.*, s. 105.

(2) Anayasanın 127. maddesinin 4. fıkrasının 2. cümlesi, “...uzaklaştırabilir” şeklinde bitmektedir. Yani, buradaki ifade bir emir cümlesi değildir. Dolayısıyla, seçilmiş organların veya bu organların üyelerinin mutlaka görevden uzaklaştırılması gerekmez. Bunun içindir ki, bu yetkinin, ancak işine devam etmesi durumunda ciddi sakıncalar ortaya çıkabilecek olanların görevden uzaklaştırılmasında kullanılması gerekir. İçişleri Bakanı, çok ciddi ve önemli olaylar olmadıkça bu yetkiyi kullanmamalıdır.<sup>299</sup> Eğer kullanılırsa, hem seçmenin ve yöre halkının beklentilerine hem de demokrasi geleneklerine hem de hukuk devleti ilkesine aykırı hareket edilmiş olacaktır.<sup>300</sup>

Banaz da, uygulama ve yargı kararlarından yararlanarak yaptığı bir değerlendirme sonucunda, yukarıda sözü edilen “ciddi gerekçeler”in şunlar olabileceği sonucuna varmıştır<sup>301</sup>:

(1) Belediye başkanı hakkındaki savların önemi, ciddiyeti ve ağırlığı, görevde kalmayı sakıncalı kılmalıdır.

(2) Soruşturmanın sağlıklı bir şekilde incelenip sonuçlandırılabilmesi için görevde kalması sakıncalı olmalıdır.

(3) Öne sürülen savların nitelik ve kanıtlanması açısından ilgilinin görevden alınması gerekmektedir.

(4) Bu tedbirin alınmasında soruşturmanın ulaştığı aşama dikkate alınmalıdır.

(5) Başkanın görevi ile ilgili suç işlediğine ilişkin ciddi belirtilerin ve önemli kanıtların bulunması gerekir.

---

<sup>299</sup> Ne var ki, burada geçen “çok ciddi ve önemli olaylar” ifadesi de ayrıca yoruma açık ifadelerdir. Bunu kim yorumlayacaktır? Hemen belirtelim ki, pozitivist teori açısından konuya bakıldığında, bu yorumu İçişleri Bakanının yapacağını söylememiz gerekir.

<sup>300</sup> *Ibid.*

<sup>301</sup> R. Banaz, “Belediye Başkanlarının Görevden Uzaklaştırılması”, *TİD*, Yıl: 64, Sayı: 395 (Haziran 1992), s. 18.



(6) Başkanın görevde kalmasının, gerek kovuşturmanın güvenliği gerekse kamu hizmetinin esenliği yönünde ciddi sakıncalar yaratacağının saptanması gerekmektedir.

Kanımızca, Banaz'ın yaptığı değerlendirmeler, kendi içinde yeniden yorumlanmaya muhtaçtır. Zira, yukarıda “ciddi gerekçeler”in sayıldığı tümcelerdeki “savların önemi, ciddiyeti ve ağırlığı...”, “...görevde kalması sakıncalı”, “...ciddi belirtilerin ve önemli kanıtların bulunması”, “...ciddi sakıncalar yaratacağının saptanması” gibi ifadeler, yeniden yorumlanması gereken ifadelerdir.

Hondu ise İçişleri Bakanının, görevleri ile ilgili bir suç nedeni ile hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan yerel yönetim organları veya bu organların üyelerini, geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar uzaklaştırabilmesinin şartlarının şunlar olduğunu tespit etmiştir:

- (1) Ortada görevle ilgili bir suç bulunması,
- (2) Görevle ilgili bir suç nedeniyle soruşturma ve kovuşturma açılması,
- (3) Görevden uzaklaştırma işleminin İçişleri Bakanlığı tarafından yapılması,

Gerekir.<sup>302</sup>

Kanımızca, Hondu'nun tespitleri daha anlaşılır tespitlerdir.

(b) Buradaki geçici olarak görevden uzaklaştırma işinin niteliği de açıklığa kavuşturulmalıdır. İğdeler ve Kılıç'a göre, görevden uzaklaştırma, “gerek ceza yasa-

---

<sup>302</sup> S. Hondu, “Belediyelerin Seçilmiş Organlarının ve Seçilmiş Organ Üyelerinin Görevden Uzaklaştırılması ve Bunun Yargı Denetimi”, *TİD*, Yıl: 64, Sayı: 395 (Haziran 1992), s. 23-27.

sına ve gerekse disiplin hükümlerine göre soruşturmanın sağlıklı bir şekilde başvuru-  
lan yönetsel ve geçici bir tedbirdir".<sup>303</sup>

Hondu, buradaki iki terime, "geçici" ve "tedbir" terimlerine dikkat çekmekte-  
dir. Ona göre, görevden uzaklaştırmanın iki önemli özelliğinden söz edilebilir. Bun-  
lardan birincisi, görevden uzaklaştırma geçici olmalıdır; ikincisi de, görevden uzak-  
laştırmaya bir tedbir olarak başvurulmalıdır. Kısacası, buradaki "görevden uzaklaştır-  
ma", "göreve son verme"yle karıştırılmamalıdır. Zira, ikincisinde, kamu görevlisinin  
göreviyle ilişkisi kesilir.<sup>304</sup> Ayrıca, görevden uzaklaştırma işleminin bir idari işlem  
olduğunu ve bu işlemin yargı denetimine tabi olduğunu belirtmek gerekir.<sup>305</sup> Burada-  
ki tedbirle de kastedilen, "belediyelerin seçilmiş organları hakkında görevleri ile ilgi-  
li bir suç sebebiyle soruşturma veya kovuşturma açılması halinde, bu organın suça  
ilişkin delilleri yok etme, suç hakkında şahitlik yapabilecek kişileri tesir altında tut-  
ma ve suç işlemeye devam etmesi gibi nedenlerle gerçek durumun ortaya çıkmasına  
mani olucu faaliyetlere karşı alınmış bir önlem"dir.<sup>306</sup>

İğdeler ve Kılıç, 4483 sayılı "Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargı-  
lanması Hakkında Kanun"la<sup>307</sup> ilgili yapmış oldukları değerlendirmede, Anayasanın  
127. maddesinin 4. fıkrası hükmü gereğince, "görevleriyle ilgili bir suç sebebiyle  
...uzaklaştırılabileceği yetkisinin, yerleşik yargı içtihatlarına göre suçlamanın ciddi  
kantlara dayanması, ileri sürülen savların önem ve ağırlığı ile soruşturma ve kovuş-  
turmanın sağlıklı bir şekilde incelenip sonuçlandırılabilmesinin temini açısından İçiş-  
leri Bakanlığı tarafından, 4483 sayılı Kanun gereğince yapılan ön inceleme sırasında  
da kullanılabileceği"ni belirtmişlerdir.<sup>308</sup> Çünkü, İğdeler ve Kılıç, buradaki ön ince-

<sup>303</sup> S. İğdeler ve M. U. Kılıç, "Mahalli İdare Organlarının ve Üyelerinin Görevden Uzaklaştırılmala-  
rı", *Yerel Gündem*, Yıl: 2, Sayı: 6 (Haziran 2000), s. 6.

<sup>304</sup> Hondu, "Belediyelerin Seçilmiş...", *op. cit.*, s. 27.

<sup>305</sup> *Ibid.*, s. 28.

<sup>306</sup> *Ibid.*, s. 22-23.

<sup>307</sup> RG, Tarih: 04.12.1999, Sayı: 23896.

<sup>308</sup> İğdeler ve Kılıç, *op. cit.*, s. 13.

lemenin, “soruşturma ve kovuşturmanın bir aşaması olarak kabul edilmesi gerektiği” sonucuna varmışlardır.<sup>309</sup>

Kanımızca, Hondu’nun, İçişleri Bakanına verilen yetkinin şartlarıyla ilgili tespitleri yerindedir; ancak, (1) ortada görevle ilgili bir suç bulunup bulunmadığına; (2) görevle ilgili bir suç nedeniyle soruşturma ve kovuşturma açılıp açılmayacağına karar verilip verilmeyeceğine karar verecek olan yer, yargıdır. Dolayısıyla, bu sorunu çözenin en akılcı yolu, ilk iki aşamada yargının devreye sokulması; üçüncü aşamanın, yani görevden uzaklaştırma işleminin yapılmasının ise İçişleri Bakanlığına bırakılmasıdır. İçişleri Bakanlığının yapacağı işlem de ayrıca yargı denetimine tabi olacaktır. Bugüne kadarki uygulamada, İçişleri Bakanlığının bu konudaki tasarruflarının büyük bir bölümünün yargı organlarınca uygun bulunmadığı<sup>310</sup> dikkate alındığında, bu önerinin sorunu büyük ölçüde çözebileceği söylenebilir.

### 1.2.12. İdari Vesayet Yetkisi

Anayasanın 127. maddesinin 5. fıkrası, merkezi yönetime, yerel yönetimler üzerinde kullanmak üzere verilen idari vesayet yetkisini düzenlemektedir. Buna göre, merkezi yönetim aşağıdaki amaçları gözeterek yerel yönetimler üzerinde kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisini kullanabilir.<sup>311</sup>

(1) Yerel hizmetlerin yönetimin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi;

(2) Kamu görevlerinde birliğin sağlanması;

(3) Toplum yararının korunması;

<sup>309</sup> Ibid.

<sup>310</sup> Banaz, *op. cit.*, s. 18.

<sup>311</sup> Örneğin, sadece İçişleri Bakanlığının, belediyeler üzerinde kullandığı/kullanabileceği vesayet yetkisi hakkında bir fikir edinebilmek için bkz. C. Bulut, “Belediyelerin İçişleri Bakanlığı ile İlişkileri”, *ÇYY*, Cilt: 1, Sayı: 1 (Ocak 1992), s. 15-20. Genel olarak merkezi yönetimin tüm yerel yönetim birimleri üzerinde kullandığı vesayet denetiminin hukuki açıdan yapılmış olan geniş bir değerlendirmesi için bkz. Yamaç, *op. cit.*, s. 87 vd.

(4) Yerel ihtiyaçların gereği gibi karşılanması.

Burada da üzerinde durulması gereken birçok genel (ve o lde muğlak) ifade vardır. Yerel hizmetlerin yönetimin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi nasıl olacaktır? Kamu görevlerinde birliğin sağlanmasından ne kastedilmektedir? Toplum yararının korunması nedir? Yerel ihtiyaçların gereği gibi karşılanıp karşılanmadığını nasıl bileceğiz?

Vesayet kavramı, esasında, özel hukuktan kamu hukukuna aktarılan bir kavramdır. Coşkun, vesayet denetiminin, “[zel] hukuk alanında, haklarını kullanma ve görevlerini yerine getirme yeteneği bulunmayan gerçek kişiler adına bu hakları kullanma yeteneğine sahip diğer gerçek kişilerin hukuksal işlemler yapabilme yetkisiyle donatılması ve bu hakları kullanması olarak” gündeme geldiğini; vasi ve vesayet altındaki ilişkide, sadece vasinin medeni hakları kullanma hakkına sahip olduğunu; vesayet altındaki kişinin ise tamamen veya kısmen bu hakları kullanma hakkından mahrum bırakıldığını belirtmektedir.<sup>312</sup>

İncelediğimiz kadarıyla Anayasa Mahkemesi birçok kararında idari vesayet konusuna değinmiş; kavramı bir lde netleştirmeye çalışmıştır. Kanımızca, Anayasa Mahkemesinin yorumlarına rağmen, Anayasanın 127. maddesinin bu (5.) fıkrası, en muğlak fıkra olmaya devam etmektedir. nk Mahkeme, 5. fıkroda sayılan ve bir anlamda idari vesayet kullanımının şartları diyebileceğimiz ifadeleri, Anayasanın bütününden soyutlayarak yorumlamanın olanaklı olamayacağı; bu fıkranın ancak Anayasanın genel sistematığı içinde anlaşılabileceği kanısındadır. Öyle olunca, idari vesayete olanak sağlayan herhangi bir hükmün, Anayasanın herhangi bir hükmüyle

---

<sup>312</sup> Coşkun, “Türkiye’de İdari...”, *op. cit.*, s. 36. “İdari vesayet, duyulunca kulağa hoş gelmeyen bir deyimdir...” B. Gürsoy, “Demokratik Bir Toplumda İdari Vesayet zerine Bir Deneme”, *TİD*, Yıl: 59, Sayı: 377 (Aralık 1987), s. 29.

ilişkilendirilip gerekçelendirilmesi veya Anayasaya aykırı bulunması aynı ölçüde olanaklı gözükmemektedir.<sup>313</sup>

Genel olarak idari vesayeti, “merkezi yönetimin vesayet denetimine bağlı kamu tüzel kişilerinin icrai nitelikteki kararlarını onaylama, reddetme, vazgeçme, sınırlı ve istisnai olarak da belirli bazı konularda karar verme yetkisi”<sup>314</sup> olarak tanımlamak olanaklıdır. Örneğin, Anayasa Mahkemesi, 388 sayılı KHK’yle ilgili vermiş olduğu kararında, yerel yönetimlere ait olan birtakım yetkilerin merkezi yönetimin bir örgütü olan GAP İdaresi Başkanlığına devredilmesini, yani yerel yönetimlere ait birtakım yetkilerin merkezi yönetim tarafından alınmasını, idari vesayet yetkisi kapsamında değerlendirmiştir. Mahkeme, kanunla, kamu yararı gözetilerek, Anayasanın sınırları içinde merkezi yönetimle yerel yönetimler arasında yeniden görev bölüşümü yapılabileceğine; bu durumda, sadece Anayasanın 127. maddesinin değil, aynı zamanda Anayasanın bütününe dikkate alınarak bir yorumlama yapılmasının gerekli olduğuna karar vermiştir.<sup>315</sup> Ne var ki, Anayasa Mahkemesinin bu kararında, yerel yönetimlerin birtakım görevlerinin merkezi yönetime devredilmesinde, yerel yönetimlere bir külfet yüklenmediğine özellikle vurgu yapmıştır.<sup>316</sup>

Anayasa Mahkemesi, bir başka kararında da, imar planlarının sadece yerel boyutu olan hizmetler olmadığına; dolayısıyla, merkezin genel olarak bu tür hizmetlere müdahale etmesinin gerekli olduğuna; ancak yerel hizmetlerin merkezi yönetime devredilmesinde, yerel yönetimlerin devre konu olan hizmetleri tamamen yapamaz hale gelmemesine dikkat edilmesi gerektiğine işaret etmiştir. Mahkeme, aksi bir du-

---

<sup>313</sup> Öyle olunca, “Bu hükümlere dayanarak, her türlü yönetsel sınırlama ve kısıtlama ya da her şeyi izin ya da onaya bağlama olanağı bulunmaktadır”. Çoker, “Anayasa ve Yerel Yönetimler”, *op. cit.*, s. 6.

<sup>314</sup> G. Dinçer, “Karşılıklı Yazısı.” AMK, KG: 17.07.1990, E. 1990/1, K. 1990/21, RG, Tarih: 16.07.1991, Sayı: 20931, <<http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1990/K1990-21.htm>> (14.05.2002).

<sup>315</sup> “Esasın İncelenmesi.” AMK, KG: 17.07.1990, E. 1990/1, K. 1990/21, RG, Tarih: 16.07.1991, Sayı: 20931, <http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1990/K1990-21.htm> (14.05.2002).

<sup>316</sup> *Ibid.*

rumda, idari vesayetten söz edilemeyeceğini; bir anlamada yerel hizmetlere el atmanın gündeme geleceğini belirtmiştir.<sup>317</sup>

Yine Anayasa Mahkemesi, 3360 Kanunla ilgili vermiş olduğu kararda, idari vesayeti, “merkezden yönetimin yerel yönetimler üzerinde yapabileceği ve yasa ile düzenlenmesi gereken bir denetim yetkisi”<sup>318</sup> olarak ifade etmiştir. Mahkeme, bu yetkinin, “sınırsız ve takdire bağlı olmayıp, ‘...mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması...’ amaçlarına yönelik”<sup>319</sup> olduğunu eklemiştir.

Görüldüğü gibi, Anayasa Mahkemesinin idari vesayetle ilgili değerlendirmeleri tanımlayıcı olmaktan daha çok betimleyicidir. Örneğin Anayasa Mahkemesine göre, “idari vesayet yetkisi, merkezden yönetimin elinde sadece salt ve biçimsel bir denetim ve otorite aracı olarak düşünülemez. Bu yetki, aynı zamanda demokratikleşme sürecinde yerel plandaki katılımcı yönetimi sosyal hukuk devleti anlayışı doğrultusunda geliştirici, toplumsal dayanışmayı güçlendirici, Anayasanın öngördüğü temel hak ve özgürlüklere saygı bilincini yüceltici, çağdaş ve uygar bir eğitim yöntemi olarak da değerlendirilmelidir”.<sup>320</sup> Denilebilir ki, bu değerlendirmede kullanılan her kavram, ayrıca tanımlanmaya muhtaçtır.

Kanımızca, Anayasa Mahkemesinin idari vesayetle ilgili yorumlarını daha iyi anlayabilmek için, somut olaylara bakmak daha doğru olacaktır. Örneğin, Anayasa Mahkemesi, 3360 sayılı Kanununun 2. maddesiyle İl Özel İdaresi Kanununun 78. maddesine eklenen 13. bendin 2. tümcesiyle “İl özel idarelerinin görevli olduğu mahalli

---

<sup>317</sup> “Esasın İncelenmesi” AMK, KG: 26.09.1991, E. 1990/38, K. 1990/32, RG, Tarih: 28.11.1991, Sayı: 21065, <<http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1991/K1991-32.htm>> (31.05.2002).

<sup>318</sup> “Esasın İncelenmesi.” AMK, KG: 22.06.1988, E. 1987/18, K. 1988/23, RG, Tarih: 26.11.1988, Sayı: 20001, <<http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1988/K1988-23.htm>> (14.05.2002).

<sup>319</sup> **Ibid.** Bunun içindir ki, “[yerel yönetimler] üzerinde uygulanacak idari vesayet yetkisi, yasal bir düzenlemeyi gerektirmekte, ‘yasallık’ vazgeçilmez bir koşul olmaktadır”. **Ibid.**

<sup>320</sup> **Ibid.**



ve müşterek ihtiyaçların kapsamı ve sınırı”nın saptanması yetkisinin Bakanlar Kuruluna verilmesinin, Anayasanın 127. maddesinde ifade edilmiş olan “kanunilik ilkesi”yle bağdaşmadığına daha önce değinilmişti.<sup>321</sup> Anayasa Mahkemesi, 3360 sayılı Kanunun 2. maddesiyle getirilen düzenlemenin Anayasanın 127. maddesinin 5. fıkrasına da aykırı olduğu kanısındadır. Çünkü, Mahkemeye göre, idari vesayet, “merkezden yönetimin yerel yönetimler üzerinde yapabileceği ve yasa ile düzenlenmesi gereken bir denetim yetkisi olup, sınırsız ve takdire bağlı değildir”.<sup>322</sup> Oysa, Mahkemeye göre, davaya konu düzenleme, “...Bakanlar Kuruluna, genel, sınırsız, takdire bağlı, zaman içinde sık sık değişebilen, hiyerarşi benzeri, ölçütleri belirsiz bir yetki tanımaktadır”.<sup>323</sup>

Meriç, Anayasa Mahkemesiyle aynı kanıda değildir. Meriç, bu düzenlemeyle Bakanlar Kuruluna bir görev belirleme yetkisinin verilmediğini; burada, merkezi yönetimle il özel idaresinin görevlerinin karışmamasına yönelik bir yetkiden söz edilebileceğini ifade etmektedir.<sup>324</sup> Meriç, genel ve ulusal hizmet ayrımının en fazla güçlük arzettiği yerel yönetim biriminin il özel idarelerinin olduğunu; bu yönetime verilen hizmetlerin niteliğinin sürekli değiştiğini dikkate alan kanun koyucunun, yerel hizmet ile ulusal hizmet arasındaki sınırın belirlenmesi işini, uzun psosedürü gerektiren kanuna değil de bu işi daha süratli bir şekilde gerçekleştirebilecek olan Bakanlar Kurulunun yapacağı düzenlemeye bıraktığını belirtmektedir.<sup>325</sup>

Anayasa Mahkemesinin bu yorumunu, aynı Kanunun 5. maddesiyle getirilen düzenlemeyle ilgili olarak yapmış olduğu yorumla birlikte ele almak oldukça yararlı olacaktır. Bu düzenlemeyle, İl Özel İdaresi Kanununun 84. maddesi değiştirilmiştir. Bu maddenin 2. fıkrasıyla “İl özel idaresi bütçesinin hazırlanması, il daimi encümenince incelenmesi, il genel meclisinde görüşülmesi ve kabulüne dair usul, esas ve

---

<sup>321</sup> **Ibid.**

<sup>322</sup> **Ibid.**

<sup>323</sup> **Ibid.**

<sup>324</sup> O. Meriç, “İl Mahalli İdaresi ve Kamu İle İlgili Olarak En Son Yapılmış Olan Düzenleme”, **TİD**, Yıl: 61, Sayı: 382 (Mart 1989), s. 10.

<sup>325</sup> **Ibid.**

süreler İçişleri Bakanlığınca çıkartılacak bir yönetmelikle düzenlenir.” hükmü getirilmiştir. Mahkemenin bu konuyla ilgili değerlendirmesi şöyledir:

“Yasanın bu hükmüyle İçişleri Bakanlığına yönetmelik çıkarma yetkisinin tanınması, evvelce de yasal dayanağı bulunmadığı halde uygulanan yöntemi yasalastırmıştır.

İçişleri Bakanlığınca çıkartılacak yönetmelikle düzenlenmesi öngörülen konular, bütçenin hazırlanmasından kabulüne kadar geçen evrede, sadece biçim ve süre koşulları gibi yöneme ve bütçe tekniğine ilişkin hususları içerdiğinden, ülke düzeyinde uygulama birliğini ve uyumunu da sağlar. Kalkınma plan ve programlarının hazırlanması ve uygulanmasının gerektirdiği nitelikli ve nitelikli bilgilerin toplanmasına dayanak, bilimsel araştırmalara kaynak oluşturur. Bu açıdan kamu yararının varlığı yadsınamaz.”<sup>326</sup>

Anayasa Mahkemesi, bu düzenlemeyle İçişleri Bakanlığına verilen yetkinin, Anayasanın 127. maddesinin 5. fıkrasındaki idari vesayetin amaçlarıyla uyumlu olduğu sonucuna varırken, yukarıda da belirtildiği gibi, Anayasanın genel sistematığına gönderme yapılmıştır.

3360 sayılı Kanunun 6. maddesiyle<sup>327</sup> ilgili de, Mahkeme, şu değerlendirmeyi yapmaktadır:

<sup>326</sup> “Esasın İncelenmesi.” AMK, KG: 22.06.1988, E. 1987/18, K. 1988/23, RG, Tarih: 26.11.1988, Sayı: 20001, <<http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1988/K1988-23.htm>> (14.05.2002).

<sup>327</sup> 3360 sayılı Kanunun 6. maddesiyle İl Özel İdaresi Kanununun 86. maddesi aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir:

“İl genel meclisince görüşülüp kabul edilen bütçe o yıla ait program da eklenerek, vali tarafından toplantının sona ermesinden itibaren en geç 15 gün içinde İçişleri Bakanlığına gönderilir.

Bütçe, İçişleri Bakanlığınca 30 gün içinde onaylanır. Bu süre içerisinde onaylanmayan bütçe kendiliğinden onaylanmış sayılır.

İçişleri Bakanlığı;

1. Bütçedeki mevzuata aykırı madde ve deyimleri düzeltmeye,
2. İl özel idaresinin tahsile yetkili olduğu halde bütçeye konmamış gelirlerini koymaya ve noksan konuları kanuni sınıra çıkarmaya,
3. İl özel idaresinin tahsile yetkili olmadığı gelirleri tahakkuk etmemiş taşınır ve taşınmaz malların satış gelirleriyle gerçekleşmemiş borçlanma gelirlerini çıkarmaya, kanuni yetki ve tarife üstündeki gelir tahminlerini kanuni sınıra indirmeye,
4. Yapılması il özel idaresi görevlerinden olmayan hizmetler için konulmuş ödenekleri çıkarmaya,
5. Bütçeye konulması kanuni olarak zorunlu iken konulmamış ödenekleri koymaya veya kanuni sınıra indirmeye,

“Belirtmek gerekir ki, öğretide de değinildiği gibi, onay, yerel yönetimlerin kararlarının bir ögesi ya da tamamlayıcı parçası değildir. Bu kararlar, kamu tüzelkişiliğine sahip ve kendi adlarına irade izharına yeterli olan yerel yönetimlerin iradesinden doğmuş hukuksal bir tasarruftur. Son aşamada onay biçiminde beliren, dayanağını Anayasa ve yasalardan alan merkezi yönetimin idari vesayet yetkisi ise, yerel iradenin dışında ve karşısında, onların eylem ve işlemlerini denetlemek, kararlarını onaylamak, değiştirerek onaylamak ya da bozmak biçiminde kendini gösteren ikinci bir güç ve iradedir. Şu halde, yerel yönetimlerin kararı ile merkezi yönetimin kararını ayrı birer tasarruf olarak kabul etmek gerekir. Anayasanın koyduğu ilke ve kurallara aykırı olmamak koşuluyla, yasada açıklık olan yerlerde ve yasanın gösterdiği derece ve genişlikte kullanılması gereken idari vesayet, aslında devletin genel yararları bakımından konmuş olmakla beraber, yerel halkın yararlarının da korunması açısından bir güvencedir.”<sup>328</sup>

Anayasa Mahkemesi, buradan hareketle, getirilen düzenlemenin Anayasanın 127. maddesinin 5. fıkrasında öngörülen “mahallî hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması” amaçlarına uygun olduğu sonucuna varmıştır. Anayasa Mahkemesine göre, “sözü edilen yetkilerin, İçişleri Bakanlığını il özel yönetiminin yerine koyarak karar almasına olanak verdiği ve adeta bütçeyi yeniden düzenleme hakkını tanıdığı; yerinden yönetim ilkesine aykırı olduğu gibi idari vesayet yetkisini aşır hiyerarşiye dönüştüğü; dolayısıyla Anayasanın 127. maddesinin 2. ve 5. fıkralarına aykırı olduğu”<sup>329</sup> şeklindeki bir iddia yerinde değildir.

Yine, Anayasa Mahkemesi, “yerinden yönetim ilkesi”nden söz edilirken de değinildiği gibi, 3360 sayılı Kanunun 7. maddesiyle ilgili yapmış olduğu değerlendirmesinde, “uygulamada haftada en az bir kez olağan toplantı yapan ve yine İl Özel İdaresi Kanununun 141. maddesi uyarınca, valinin gerek görmesi halinde toplantıya çağrılabilen İl Daimi Encümeninin yıllık program dışında kalabilen işleri de karara bağlama yetkisi varken, bu konuda valiye ve ilgili bakana ayrıca bir yetki tanınması,

---

6. Kesinleşmiş ilam, istikraz, tahvil, kredi, anlaşma ve sözleşme hükümlerine göre anapara ve faiz ödemelerini karşılamaya yetecek kadar ödenek koymaya, mevcutları bu amaçla yeteri kadar artırmaya,

Yetkilidir.

Bu nedenler dışında İçişleri Bakanlığınca bütçede değişiklik yapılamaz.”

<sup>328</sup> Ibid.

<sup>329</sup> Ibid.

...idari vesayet yetkisiyle ...bağdaşmaz. Yerel yönetimin ilgili organının bir kararı bulunmadığı halde, genel yönetim mercilerinin onun yerine geçerek karar vermesi, hiyerarşik bir tasarruftur".<sup>330</sup> ifadelerine yer vermiştir. Aynı şekilde, Mahkeme, bu yetkinin, il genel meclislerinin kararıyla oluşacak yıllık programların gerçek boyutlarını küçültüp program dışı işlerin içeriğini genişletme yolunda sakıncalı bir uygulama alışkanlığına dönüştürebileceği kuşku ve olasılığından arındırmanın son derece güç olduğunu; keyfilik ve yan tutma savlarının, tasarrufu gölgeleyeceğini ifade etmektedir.<sup>331</sup>

Ayrıca, aynı Kanunun 9. maddesiyle değiştirilen İl Özel İdaresi Kanununun 100. maddesinin 1. fıkrasında merkezi yönetimin birer temsilcisi durumundaki kaymakamların, il özel idaresi hizmetlerinin yürütülmesinden valiye karşı sorumlu olacaklarını öngörmüştür.<sup>332</sup> Davacıya göre, bu hüküm, "kaymakamın yürüteceği il özel idaresi hizmetlerinde, seçilmiş kadrolar ve bunların oluşturduğu sorumlu organlar dışlanmış olacağından... vesayet sistemi ile çatışmaktadır".<sup>333</sup> Anayasa Mahkemesine göre, "kaymakamın, kendisine görevi veren valiye karşı bu hizmetlerin yürütülmesinden sorumlu tutulması, hem hiyerarşinin hem de karşılığında belli bir sorumluluk bulunmayan hiçbir kamu görevinin olamayacağına ilişkin kamu hukuku ilkesinin gereğidir".<sup>334</sup>

Anayasa Mahkemesi, 3360 sayılı Kanunun 12. maddesi<sup>335</sup> ile ilgili olarak da, sadece bu Kanunun 5. maddesiyle ilgili yapmış olduğu ve bizim yukarıya aldığımızı değerlendirmeye atıf yapmakla yetinmiştir.<sup>336</sup>

---

<sup>330</sup> **Ibid.**

<sup>331</sup> **Ibid.**

<sup>332</sup> "Kaymakamlar valinin vereceği özel idaresi hizmetlerini yaparlar. Kaymakamlar il özel idaresi hizmetlerinin yürütülmesinden valiye karşı sorumludur."

<sup>333</sup> **Ibid.**

<sup>334</sup> **Ibid.**

<sup>335</sup> Bu madde, İl özel idaresi Yasasının 119. maddesini şu şekilde değiştirmiştir:

"İl genel meclisinin çalışma esas ve usulleri İçişleri Bakanlığınca çıkarılacak bir yönetmelikle düzenlenir."

<sup>336</sup> **Ibid.**

Son olarak, Anayasa Mahkemesi, 3360 sayılı Kanunun 16. maddesi<sup>337</sup> ile getirilen düzenlemenin de Anayasaya aykırı olmadığına; çünkü Anayasanın 127. maddesinde, yerel yönetim organlarının yalnızca oluşumuna ilişkin temel bir ilkenin yer aldığına; bu organların kararlarını ne şekilde alacaklarına, yani karar çoğunluğuna ilişkin herhangi bir kural bulunmadığına karar vermiştir.<sup>338</sup>

Tekrar etmek gerekirse, Anayasa Mahkemesinin idari vesayet yetkisi ile ilgili yorumlarının ne olduğu sorusunun cevabı, Anayasa Mahkemesinin kararlarında saklıdır. Bu konuda herkesin üzerinde uzlaşabileceği bir sonuca ulaşmak oldukça zor gözükmektedir.

Nitekim, Anayasa Mahkemesi üyelerinden Yekta G. Özden, 3360 sayılı Kanunun 12. maddesiyle değiştirilen il genel meclisinin çalışma esas ve usullerinin İçişleri Bakanlığınca çıkarılacak bir yönetmelikle düzenleneceğine ilişkin düzenlemenin, Anayasaya aykırı olduğu görüşündedir. Özden'e göre, getirilen düzenleme, yürütmeye verilen "takdir yetkisi" kapsamında değerlendirilemez; çünkü, burada sözü edilen konular, "çalışma esas ve usulleri", Anayasanın 127. maddesinde ifade edilen yasayla düzenlenecek konular kapsamında yer alır.<sup>339</sup> Özden'e göre, "İl genel meclisinin düzenleyici işlemler yapmasını önlemek özerkliğin doğasına aykırıdır. Sınırlama, kısıtlama, yok edici genişlikte ve Anayasa buyruklarının ötesinde olamaz. Tüzelkişiliğin kural koyma yetkisi elinden alınıp onun yerine özeğin kural koyması yolu izlenirse hukuksallık kuşkulu olur".<sup>340</sup>

---

<sup>337</sup> Bu madde ile İl özel idaresi Yasasının 141. maddesi aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir:

"...

Vali; il daimi encümen kararlarını, yasa, tüzük ve yönetmeliklere; Meclis kararlarına veya kamu yararına aykırı gördüğü takdirde, kararın alındığı toplantıyı takip eden ilk toplantıda bir defa daha görüşülmesini isteyebilir.

Encümen kararında 2/3 çoğunlukla ısrar ederse, bu halde encümen kararı kesinleşmiş olur..."

<sup>338</sup> **Ibid.**

<sup>339</sup> Y. G. Özden, "Karşıoy Gerekçesi." AMK, KG: 22.06.1988, E. 1987/18, K. 1988/23, RG, Tarih: 26.11.1988, Sayı: 20001, <<http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1988/K1988-23.htm>> (14.05.2002).

<sup>340</sup> **Ibid.**

Özden, idari vesayetin dar tutulmasına yönelik bir yaklaşımı benimserken, bunun tam aksi yönde görüş beyan eden Anayasa Mahkemesi üyeleri de olmuştur. Örneğin, üyelere Necdet Darıcioğlu, 3360 sayılı Kanunun 2. maddesiyle Bakanlar Kuruluna verilen yetkinin Anayasaya aykırı olmadığı kanısındadır. Onun değerlendirmesi şöyledir:

“İl’e ait mahalli hizmet ve görevleri genel hatlarıyla ayrı ayrı belirleyen 78. maddenin 1. cümlesini tamamlayan 2. cümle; il özel idarelerinin görevleri ile öteki mahalli idarelerin ve merkezi yönetimin esas itibarıyla aynı konulara ilişkin görevleri arasında ayırım yapılabilmesini, böylece uygulama alanında ortaya çıkması muhtemel uyumsuzlukların önlenmesini sağlamak üzere, il özel idarelerinin görevli olduğu mahalli ve müşterek ihtiyaçların kapsam ve sınırının Bakanlar Kurulunca saptanacağını öngörmüş bulunmaktadır.”<sup>341</sup>

Bu durumda, Darıcioğlu, 1. cümlede, il’e ait mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaç ve hizmetlerle ilgili genel çerçevenin çizilmiş olduğunu; uzmanlığa ve idare tekniğine ilişkin ayrıntıların düzenlenmesinin Bakanlar Kuruluna bırakıldığını düşünmektedir.

Servet Tüzün de, bu düzenlemenin Anayasaya uygun olduğu kanısındadır. Ona göre, burada yapılan düzenleme, Anayasanın 127. maddesinin 5. fıkrasında hükümlerle birlikte değerlendirilmelidir. Tüzün’ün değerlendirmesi şöyledir:

“Dava konusu 2. madde 13. bendi ile yapılan yeni düzenlemenin tümü bir bütün olarak incelendiğinde, bu bendin 1. cümlesinde, Anayasa... gereği, il özel idarelerinin görevleri açık bir şekilde belirtildikten sonra, ...il özel idarelerine verilen hizmetlerin, bir bölümünün yürütücüsü olan ilgili bakanlıkların görevleri arasında da yer alması konusu dikkate alınarak, aynı bendin 2. cümlesinde, belli bir alanda kamu hizmetini yürütecek olan merkezi yönetim ile il özel idaresinin görev alanları sınırının, sadece kimin, neyi, ne ölçüde yerine getireceğinin belirlenmesi ve böylece kamu hizmetinde birlik ve tasarruf sağlanması, kamu görevlerinin aksamaması ve toplum yararının korunması amacıyla Bakanlar Kuruluna kanunla tanınan bu yetkinin, Anayasaya aykırı bir yönü bulunmamaktadır.”<sup>342</sup>

<sup>341</sup> N. Darıcioğlu, “Karşılıy Yazısı.” AMK, KG: 22.06.1988, E. 1987/18, K. 1988/23, RG, Tarih: 26.11.1988, Sayı: 20001, <<http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1988/K1988-23.htm>> (14.05.2002).

<sup>342</sup> Servet Tüzün, “Karşılıy Yazısı.” AMK, KG: 22.06.1988, E. 1987/18, K. 1988/23, RG, Tarih: 26.11.1988, Sayı: 20001, <<http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1988/K1988-23.htm>> (14.05.2002).



Yine, İhsan Pekel de, biraz farklı bir gerekçeyle, bu düzenlemenin Anayasaya aykırı olmadığı kanısındadır. Pekel'e göre, "13. bentte yer alan hizmetlerin bir bölümü ilgili bakanlıkların görevleri arasında yer aldığından belli bir alanda kamu hizmetini yürütecek olan merkezi yönetim ile il özel idareleri arasında kapsam ve sınır tespiti gerekmektedir".<sup>343</sup> Dolayısıyla, "Kalkınma ve yıllık yatırım planlarıyla ilgili olan bu tespitin, söz konusu işlerin her yıl için ayrı farklılıklar göstermesi... Yasama organı tarafından kanunla Bakanlar Kuruluna bırakılmasının yasama yetkisinin devri mahiyetinde olmadığı; ülkemiz imkanlarının yerinde ve dengeli kullanılmasını temin için genel mahiyette yapılacak böyle bir tespitin yerinden yönetim ilkesini de kaldırmayacağı açıktır".<sup>344</sup> Pekel, bu düzenlemenin, "kamu hizmetinde birlik, tasarruf ve yarar sağlanmasına yönelik"<sup>345</sup> olduğu kanısındadır.

Üyelerden Mustafa Gönül ve Mustafa Şahin, il daimi encümeninde üç doğal üyenin yer almasının, İl Özel İdaresi Kanununun 141. maddesinin 3. fıkrasındaki nitelikli karar çoğunluğunu, valinin arzusu yönünde etkileyebileceği yönündeki görüşlere katılmamaktadırlar: "Kanımızca bu görüş, aşırı ve istisnai olasılıkları; olağan, sürekli ve düzenli bir yöntem karşısında bir kural halinde görme eğilimindedir. Başka bir anlatımla, kuralı istisna, istisnayı da kural haline getirmektedir."<sup>346</sup> Onlara göre, ayrıca, burada üzerinde durulması gereken bir başka konu da, seçimle gelene güvenip yönetimin ajanı durumundaki valiye ve doğal üyelere güveni esirgemektir. Oysa, "kamu görevi ve görevlileri, sürekli olarak kuşku ve güvensizlik içinde tutulamaz. Doğruyu, gerçeği bulmak, belli bir kesimin tekelinde olamaz. Anayasal ilke ve kurallara açık ve kesin aykırılık olmadıkça aslolan iyi niyettir. Aksi halde devlet yaşamında düzen ve istikrar yerine, karmaşa egemen olur".<sup>347</sup>

---

<sup>343</sup> İ. Pekel, "Karşıoy Yazısı." AMK, KG: 22.06.1988, E. 1987/18, K. 1988/23, RG, Tarih: 26.11.1988, Sayı: 20001, <<http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1988/K1988-23.htm>> (14.05.2002).

<sup>344</sup> **Ibid.**

<sup>345</sup> **Ibid.**

<sup>346</sup> M. Gönül ve M. Şahin, "Karşıoy Yazısı." AMK, KG: 22.06.1988, E. 1987/18, K. 1988/23, RG, Tarih: 26.11.1988, Sayı: 20001, <<http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1988/K1988-23.htm>> (14.05.2002).

<sup>347</sup> **Ibid.**

Nitekim, benzer görüşler, öğretilerde de yer almıştır. Tortop, Fransa'daki yerel yönetimlerin merkezi yönetim tarafından denetlenmesiyle ilgili durumu ortaya koyduktan sonra, "Birçok yazarımızın belirttiği gibi, özerklik denetimsizlik demek değildir. Gerçek özerk yönetimde denetim etkin biçimde mevcuttur. Ancak bu denetim siyasal nitelikli, öznel değildir. Nesnel, tarafsız kuruluşlar tarafından yerine getirilir."<sup>348</sup> değerlendirmesini yapmaktadır.

Özet olarak belirtmek gerekir ki, idari vesayet yetkisi, aslında, "merkezi yönetim tarafından temsil edilen devlet tüzel kişiliğinden ayrı bir tüzel kişiliğe ve özerk idareye sahip olan, yani merkezi yönetimden ya da merkez kabul edilen kamu tüzel kişisinden bağımsız olarak işlemler tesis etmeye yetkili olan yerinden yönetim kuruluşları üzerinde kullanılan",<sup>349</sup> kural olmaktan ziyade istisnai bir yetkiyi ifade etmektedir. Bunun içindir ki, "idari vesayet yetkisini kullanacak makamların ve bu makamların yerinden yönetim kuruluşlarının hangi işlemleri üzerinde bu yetkiye sahip olduklarının yasada açıkça belirtilmesi zorunludur".<sup>350</sup>

Görüldüğü gibi, vesayet yetkisinin, nerede bittiğini/başladığını söyleyebilmek olanaksız gözükse de, hangi ilkeler çerçevesinde kullanılacağını söylemek olanaklı gözükmektedir.<sup>351</sup> Ancak, durum böyle olmakla birlikte, idari vesayet yetkisi, yerel özerkliğin en sorunlu yönlerinden birisi olmayı sürdürmektedir. Öyle anlaşılıyor ki, bir tarafta, "Türkiye'de yerel yönetim birimleri ağır bir vesayet altındadır ve özerklik için gerekli niteliklerden yoksundurlar."<sup>352</sup> yaklaşımı; diğeri taraftan da, "Günümüz-

<sup>348</sup> N. Tortop, "Fransa'da Yerel İdarelerin Devlet Tarafından Denetimi", *ÇYY*, Cilt: 4, Sayı: 2 (Mart 1995), s. 86. .

<sup>349</sup> Günday, *op. cit.*, s. 57.

<sup>350</sup> *Ibid.*, s. 57-58; benzer değerlendirmeler için, ayrıca bkz. Çoker, "Anayasa ve Yerel Yönetimler", *op. cit.*, s. 6-7.

<sup>351</sup> Bu yöndeki öneriler için bkz. S. Yalçındağ, "Güçlü ve Özerk Yerel Yönetimler Demokrasimizin ve Yönetim Sistemimizin Temel Kuruluşları Olmalıdır", *ÇYY*, Cilt: 1, Sayı: 2 (Mart 1992), s. 3-8; R. Yazıcıoğlu, "Yönetim Sistemimizin Yeniden Düzenlenmesi (I)", *ÇYY*, Cilt: 1, Sayı: 2 (Mart 1992), s. 15-26; R. Yazıcıoğlu, "Yönetim Sistemimizin Yeniden Düzenlenmesi (II)", *ÇYY*, Cilt: 1, Sayı: 3 (Mayıs 1992), s. 7-24; İ. Tekeli, "Yerel Yönetimlerde Demokrasi ve Türkiye'de Belediyelerin Gelişimi", *AİD*, Cilt: 16, Sayı: 2 (Haziran 1983), s. 14 vd. Yerel özerklikle idari vesayet arasındaki gerilimlerle ilgili bir değerlendirme için bkz. Coşkun, "Türkiye'de İdari...", *op. cit.*, s. 43. Bu gerilimlerin nasıl giderilebileceğine ilişkin öneriler için bkz. Yamaç, *op. cit.*, s. 159 vd.

<sup>352</sup> *Ibid.*, s. 46.

de ‘ağır vesayet’ bir yanılı haline gelmiştir.”<sup>353</sup> yaklaşımı hep varolacak gibi gözükmektedir. Ancak, kesin olan şu ki; “veyaset” ile “yerel özerklik” arasında, Özer’in de belirttiği gibi, sürekli bir gerilim bulunmaktadır.<sup>354</sup> Birisi artarken, diğer azalmaktadır. Her ikisini birden artırmak olanaksız gözükmektedir. Her ülke Anayasası, ikisi arasında bir denge kurmaya uğraşır; bu bazen vesayetten yana, bazen de yerel özerlikten yana olabilir.<sup>355</sup> Uygulama ise, ilgili anayasa hükümlerinin uygulayıcılar tarafından nasıl anlaşıldığına bağlı olarak değişebilir.

### 1.2.13. Yerel Yönetimlerin Kendi Aralarında Birlik Kurmaları

Bazı hizmetlerin tek bir yerel yönetim birimi tarafından sunulmasının yeterli olmadığı durumlar olabilir. Yani hizmetin niteliği, bir yerel yönetim birimini (örneğin, bir belediyenin sınırlarını) aşabilir. Bazı durumlarda da, hizmetin niteliği değil, hizmeti sunan yerel yönetim biriminin idari, mali ve teknik kapasitesindeki yetersizlik bir hizmetin birden fazla yerel yönetim birimi tarafından yerine getirilmesini zorunlu kılabilir. Bu durumda, yerel yönetim birliklerine başvurulur. Ayrıca, yerel yönetim birlikleri, kırsal kalkınma açısından da vazgeçilmez kurumlar olarak görülmektedir.<sup>356</sup> Yine, yerel yönetim birlikleri, “yerel yönetimlerin tüzel kişiliğini korurken, yetkileri bir üst birime aktarmanın neden olacağı ‘temsilden uzaklaşma’ sorununu giderme özelliği nedeniyle üstün”<sup>357</sup> kabul edilmektedir.

Anayasanın 127. maddesinin 6. fıkrasına göre, yerel yönetimler, belirli bir kamu hizmetinin görülmesi amacı ile kendi aralarında birlik kurabilir. Ancak buradaki iki noktanın üzerinde durmak gerekir.

<sup>353</sup> Güler, “Yerel Yönetimlerde Reform Sorunu”, *op. cit.*, s. 12.

<sup>354</sup> Özer, “Yönetim Tekniklerinde Fransa’da...”, *op. cit.*, s. 77.

<sup>355</sup> “Yerel yönetimlerin özgürlüklerine [galiba, özerkliklerine] ne kadar ihtiyaç varsa, en az o kadar da vesayet denetimine ihtiyaç vardır.” A. Özer, “Belediyeler Üzerinde İdari Vesayet Yetkisi”, *TİD*, Yıl: 57, Sayı: 368 (Eylül 1985), s. 30.

<sup>356</sup> C. Emre, “Türkiye’de Yerel Yönetim Birlikleri Uygulamasına Genel Bir Bakış: Gözlemler-Değerlendirmeler”, *Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildirileri*, (yay. haz.) B. A. Güler ve A. Sabuktay, TODAİE Yayınları, Ankara, s. 316.

<sup>357</sup> DPT, *Yerel Yönetimler...*, *op. cit.*, s. 23. Yerel yönetim birlikleriyle ilgili olarak yapılmış geniş bir değerlendirme için bkz. D. Sayın, “Yerel Yönetim ve Yerel Yönetim Birliği Kavramı (I)”, *Yerel Gündem*, Yıl: 1, Sayı: 1 (Ocak 1999), s. 66-70; D. Sayın, “Yerel Yönetim ve Yerel Yönetim Birliği Kavramı (II)”, *Yerel Gündem*, Yıl: 1, Sayı: 2 (Şubat 1999), s. 19-25.

(a) Yerel yönetimler, kendi aralarında birlik kurmak için Bakanlar Kurulunun iznine başvurmak zorundadır. Böyle bir düzenlemeye gidilmiş olmasının ardında, “1980’den önce olduğu gibi, kimi yerel yönetim birliklerinin siyasal güç kazanmasını engelleme, bu amaçla da yerel yönetim birliklerinin kuruluşunu denetim altında tutma niyetinin yattığı”<sup>358</sup> ileri sürülmüştür. Oysa, yerel yönetim birliklerinin gönüllülük esasına dayalı olması gerektiği<sup>359</sup> belirtilmiştir. Pozitivist teori açısından bakıldığında, bu hükmü koyanların gerçek niyetlerinin ne/neler olduğunu bilemeyiz. Ancak, kesin olan, yerel yönetimler birlik kurmak için merkezi yönetimin iznine başvurmak zorundadır.

(b) Bir başka önemli konu da, yerel yönetimlerin kendi aralarında kurmak isteyecekleri birliklerin, “belirli bir kamu hizmeti”ni yerine getirmek için kurulacak olmasıdır. Bir başka ifadeyle, yerel yönetim birlikleri, ancak tek bir hizmete yönelik olarak kurulabilirler. Aksi olsaydı, yani yerel yönetim birlikleri birden fazla hizmeti sunan birimler olarak düzenlenselerdi, bu birlikleri, ayrı bir yerel yönetim kademesi olarak görmek gerekecekti.

#### 1.2.14. Mali Özerklik

Anayasanın 127. maddesinin yerel özerklikle ilgili son hükmü, “Bu yönetimlere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır.” şeklindeki hükümdür. Bu, ilk bakışta, yerel özerkliğin önemli bir boyutuna, yani mali özerkliğe yönelik bir hüküm gibi görülebilmektedir. Ancak, burada, önemli bir sorun vardır: Merkezi yönetimle yerel yönetimler arasındaki gelir paylaşımında, hangi orandan sonra yerel yönetimlerin mali özerkliğinin zedeleneceğini söyleyeceğiz? Bu soruya kesin bir cevap vermek olanaklı gözükmemektedir. Ancak, hemen belirtelim ki, merkezi yönetimle yerel yönetimler arasındaki gelir paylaşımı konusunda çok değişik faktörler etkili olacaktır. Örneğin, merkezi iktidarı elinde bulunduran siyasi kadrolar ile yerel yönetimlerin

---

<sup>358</sup> *Ibid*, s. 311.

<sup>359</sup> Çoker, “Anayasa ve Yerel Yönetimler”, *op. cit.*, s. 7. Yerel yönetim birliklerinin sorunları ve çözüm yollarına ilişkin değerlendirmeler için bkz. DPT, *Yerel Yönetimler...*, *op. cit.*, s. 98-100.

elinde bulunduran siyasi kadroların farklı siyasi partilere mensup olması durumunda, yerel yönetimlerin mali özerkliğinin azalabileceği söylenebilir.<sup>360</sup>

Burada mali özerkliğin önemini şöyle ortaya koymak gerekmektedir. Eğer bir yerel yönetim birimi yeterli mali kaynağa sahip değilse, kabaca üç tür gelişmenin olacağı söylenebilir; yerel yönetimlerin yerine getirmekle yükümlü olduğu hizmetler; (1) ya hiç ya da yeterince yerine getirilemeyecek, (2) ya merkezi yönetime aktarılacak, (3) ya da özel sektör tarafından yerine getirilecektir. Nitekim, Akyılmaz, mali özerklikteki yetersizliklerin beraberinde başka birçok sorunun yanı sıra, yerel yönetim birimleri tarafından yerine getirilen yerel ihtiyaçların hiç ya da yeterince karşılanmamasında etkili olduğunu; bunun da merkezleşme eğilimini güçlendirdiğini ileri sürmektedir.<sup>361</sup> Akyılmaz'ın tespitlerinden yola çıkarak, merkezi yönetimin, mali özerlikle ilgili düzenlemelerle oynayarak kendi konumunu güçlendirebileceği söylenebilir.

Kanımızca, yerel özerkliğin en önemli sorunlu alanı idari vesayetse, ikinci derecede önemli sorunlu alanı mali özerliktir. Zira, herkesin üzerinde uzlaşabileceği bir mali özerklik durumundan söz edilememektedir. Bazıları, yerel yönetimlerin mali özerkliklerinden, kendi gelirlerinin artırılmasını anlarken; bazıları, bir bütün olarak gelirlerinin artmasını anlamaktadır. Yine, aynı kavramı, yerel yönetimlerin yerel halk üzerinde vergi koyma yetkisini elde etmesi şeklinde değerlendirenlere rastlamak da olanaklıdır.<sup>362</sup> Ancak, öyle anlaşılıyor ki, kavramdan, yerel yönetimlerin olabildiğinin-

<sup>360</sup> Mali özerkliğin artırılmasının gerekliliği ve bunun yolları üzerine değerlendirmeler için bkz. Tortop, "Yerel Yönetimlerin...", *op. cit.*, s. 13-14; N. Tortop, "Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik", *ÇYY*, Cilt: 5, Sayı: 5 (Eylül 1996), s. 3-13. Yerel yönetimlerin mali özerkliğinin 1980 sonrası yapılan düzenlemelerle arttığı yönündeki iyimser bir yaklaşım için bkz. İ. Özer, "Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Mahalli İdarelere Pay Verilmesi Konusunda Son Gelişmeler", *AİD*, Cilt: 18, Sayı: 1 (Mart 1985), s. 46-63. Yerel yönetimlerin gelirleri ve bu gelirlerin hangi alanlara kullanıldıklarıyla ilgili olarak eleştirel bir değerlendirme için ise bkz. Güler, "Yerel Yönetimlerde Reform Sorunu", *op. cit.*, s. 10-11.

<sup>361</sup> B. Akyılmaz, "Mahalli İdarelerde Özerliğe Yönelik Tehditler ve Merkezleşme Eğilimleri", *Selçuk Üniversitesi HF Dergisi*, Cilt: 8, Sayı: 1-2, s. 158. Benzer bir değerlendirme için bkz. M. Dönmez, "Merkezi Yönetim İle Yerel Yönetimler Arasında Görev ve Kaynak Bölüşümü", *Mülkiye*, Cilt: XXVI, Sayı: 235 (Temmuz-Ağustos 2002), s. 188-189.

<sup>362</sup> Örneğin yerel yönetimlere, kanuni sınırlar içinde vergilendirme yetkisinin ne tür bir anayasal değişikliğe gidilerek yapılabileceğiyle ilgili bir değerlendirme için bkz. M. Tosumer, "Mahalli İdarelerde Vergilendirme Yetkisi", *Dokuz Eylül Üniversitesi İİBF Dergisi*, Cilt: 10, Sayı: 2, 1995, s. 259-272.

ce geniş mali olanaklara sahip olması ve bu kaynakların nasıl kullanılabilceği konusunda da yine olabildiğince geniş bir yetkiye sahip olmasının anlaşıldığını söyleyebiliriz.

### **III. YEREL ÖZERKLİĞİN ULUSLARARASI DÜZEYDEKİ GÜVENCCELERİ**

Burada, yerel özerkliğin uluslararası düzeydeki güvencelerinin unutulduğu, haklı olarak, ileri sürülebilir. Bunun içindir ki, yerel özerkliğin uluslararası düzeyde koruma gördüğünden söz edilip edilemeyeceği konusuna da açıklık getirmek gerekmektedir.

Aslında, bu bağlamda kastedilen şeyin, “demokratik ülkelerden oluşan Avrupa Topuluğunun benimsediği ölçünlere (standartlara) göre yerel yönetim özerkliği kavramının dayandığı ana öğeleri, ilke ve kuralları içerdiği”<sup>363</sup> ileri sürülen Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı olduğunu belirtmek gerekir. Bu Şart, 15.10.1985 tarihinde, Yerel Yönetimlerden Sorumlu Avrupa Bakanlar Konferansında kesinleştirilmiştir. Ülkemiz, bu Şartı, 1991 yılında onaylamıştır.<sup>364</sup> Şimdi, bu Şartın anayasal konumunu ele alalım.

#### **1. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı**

Anayasanın 90. maddesi “Uluslararası Antlaşmaları Uygun Bulma” başlığını taşımaktadır. Maddenin 1. fıkrasına göre, “Türkiye Cumhuriyeti adına yabancı devletlerle ve uluslararası kuruluşlarla yapılacak antlaşmaların onaylanması, TBMM’nin antlaşmayı onaylanması bir kanunla uygun bulmasına bağlıdır.” Yine, 90. maddenin 4. fıkrasına göre, “Türk kanunlarında değişiklik getiren her türlü antlaşmaların yapılmasında birinci fıkra hükmü uygulanır.” Yani bu tür antlaşmaların mutlaka bir kanunla onaylanması gerekir. Anayasanın 90. maddesinin son fıkrasına göre de, “Usulüne göre yürürlüğe konulmuş uluslararası antlaşmalar kanun hükmündedir. Bunlar hakkında Anayasaya aykırılık iddiası ile Anayasa Mahkemesine başvurulamaz.”

<sup>363</sup> C. Geray, “Nasıl Bir Yerel Yönetim Düzeltimi?”, ÇYY, Cilt: 2, Sayı: 5 (Eylül 1993), s. 21.

<sup>364</sup> Keleş, Yerinden Yönetim..., op. cit., s. 42.



Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının bir kanunla onaylanmıştır. Bu haliyle anayasal açıdan gerekli olan usule uyulmuştur. Ancak, burada, şu soru önem kazanmaktadır: Usulüne göre yürürlüğe konulmuş bir uluslararası antlaşma olan Şart bir kanun hükmünde ise, kanun koyucu veya Anayasa Mahkemesi bu kanunu da uygulamalarında dikkate almak zorundadır mıdır? Eğer böyle bir zorunluluktan söz edilebiliyorsa, bu zorunluluğun sınırları nelerdir?

## 2. Antlaşmaların Hukuk Sistemimizdeki Yeri

Antlaşmaların hukuk sistemindeki yeri konusunda iki farklı görüşün olduğu görülmektedir. Bunlardan birincisine göre, “uluslararası hukuk ile iç hukuk birbirinden farklı ve bağımsız, iki ayrı hukuk düzenidir”.<sup>365</sup> Çünkü her iki hukukun düzenlediği ilişkiler birbirinden farklıdır; birincisi, bireyler arasındaki ilişkileri, ikincisi de devletler arasındaki ilişkileri düzenler. Bu yaklaşıma göre, her iki hukuk düzeni de birbirinden farklı ilişkileri düzenlediğinden, ikisi arasında bir çatışmadan söz edilemez.<sup>366</sup> “Bir hukuk düzenindeki kuralın diğerinde geçerli olabilmesi için, açıkça yollamada bulunulması ya da aktarma yapılması gerekir.”<sup>367</sup>

İkinci görüşe göre, iki hukuk düzeni arasında bir fark yoktur. “Uluslararası ve iç hukuk, bir bütünün parçalarıdır.”<sup>368</sup> Türkiye bu ikinci yaklaşımı benimseyen ülkelerdendir. Ancak, burada iki hukuk düzeninden hangisinin diğerine üstün olduğu sorusu gündeme gelmektedir. Gözübüyük, bu konuda, uluslararası hukuk sisteminin ulusal hukuk sistemine üstün olduğu şeklinde bir eğilimin var olduğundan söz etmektedir.<sup>369</sup> İki hukuk sisteminden hangisinin diğerine üstün olduğu konusunda, iki ayrı görüş bulunmaktadır. Şimdi, kısaca bu konuya değinelim.

---

<sup>365</sup> A. Ş. Gözübüyük, “Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin Türk Hukukundaki Yeri”, *İnsan Hakları Kurallarının İç Hukukta Uygulanması*, Hukuksal Kollokum, Ankara, 13-14 Eylül 1990, AÜ SBF Yayınları, Ankara, 1992, s. 21.

<sup>366</sup> *Ibid.*

<sup>367</sup> *Ibid.*

<sup>368</sup> *Ibid.*, s. 22.

<sup>369</sup> *Ibid.*

Bazıları, uluslararası hukuk ile iç hukukun eşdeğerde olduğunu; dolayısıyla, usulüne göre yürürlüğe konulmuş uluslararası antlaşmaların kanun hükmünde olduğunu kabul etmektedir.<sup>370</sup> Burada, şu akla gelebilir; uluslararası antlaşmalar hakkında Anayasaya aykırılık iddiası ile Anayasa Mahkemesine başvurulamaması, bu antlaşmaları diğer kanunlardan üstün yapmaz mı? Bu yaklaşımını benimseyenlere göre, bu kural, varolan bir antlaşmaya aykırı düşen bir kanun çıkarılamayacağı şeklinde anlaşılmalıdır. Zira, burada, sonradan çıkan bir kanunun usulüne göre yürürlüğe konulmuş uluslararası antlaşmalara aykırı olamayacağı şeklinde bir hüküm yer almaktadır.<sup>371</sup> Yine, bu yaklaşıma göre, uluslararası antlaşma da bir kanun olduğuna göre, diğer kanunlarla arasındaki sorunlar, sonraki kanun önceki kanunu ilga eder (*lex posterior derogat legi priori*) ilkesiyle çözümlenir.<sup>372</sup>

Uluslararası bir antlaşmanın kanunların üstünde olduğu görüşünü benimseyenler de vardır. Bu görüşün çıkış noktası, Anayasanın 90. maddesinin son fıkrasındaki, “Usulüne göre yürürlüğe konulmuş uluslararası antlaşmalar kanun hükmündedir. Bunlar hakkında Anayasaya aykırılık iddiası ile Anayasa Mahkemesine başvurulamaz.” hükmüdür. Bu yaklaşımı benimseyenlere göre, “yasaların Anayasaya aykırılığı ileri sürülebildiği halde, antlaşmaların Anayasaya aykırılığı ileri sürülemez. Anayasaya uygunluğu aranmadan uygulanması gereken antlaşmaların, kendinden önce ya da sonra çıkan yasaya aykırılığı ya da sonradan çıkan yasanın antlaşma kurallarını değiştirdiği ileri sürülerek, antlaşmanın iç hukukta uygulanması engellenemez. Anayasa, antlaşmaların Anayasaya aykırılığının ileri sürülemeyeceğini belirtmek suretiyle iç hukukta antlaşmaların üstünlüğü ilkesini benimsemiştir”.<sup>373</sup>

Pozitivist hukukçular, normlar arasında bir hiyerarşinin olduğunu kabul ederler. Her norm, kendisinden bir üstte olan norma uygun olmak zorundadır. Gözler’in de işaret etmiş olduğu gibi, Türk hukuk düzeninde normlar yukarıdan aşağıya doğru

<sup>370</sup> K. Gözler, “Türk Anayasa Yargısında Anayasallık Bloğu Kavramına İhtiyaç Var mıdır?”, *Ankara Üniversitesi Siyasi Bilimler Fakültesi Dergisi*, Yıl: 55, Sayı: 3 (Temmuz-Eylül 2000), s. 89.

<sup>371</sup> Gözübüyük, *op. cit.*, s. 23.

<sup>372</sup> Gözler, *Hukuka Giriş*, *op. cit.*, s. 267.

<sup>373</sup> Gözübüyük, *op. cit.*, s. 24.

şöyle sıralanmıştır: Anayasa, kanun, tüzük, yönetmelik, bireysel işlemler.<sup>374</sup> Buna göre, Türk hukuk düzeninin temel normu 1982 Anayasasıdır. Gerçi, bu temel norm, uluslararası antlaşmaların Anayasaya aykırılığının ileri sürülemeyeceğini kabul etmiştir. Ancak, bu hükmü, şu iki konuyla birlikte değerlendirmek gerekir. Birincisi, 1982 Anayasası değiştirilmesi zor bir anayasadır. Bir başka ifadeyle, 1982 Anayasası katı bir anayasadır.<sup>375</sup> Oysa, Anayasada, uluslararası bir antlaşmayı onaylamak için nitelikli bir çoğunluk öngörülmemiştir. İkincisi, Türk anayasal sisteminde, uluslararası antlaşmaların anayasaya uygunluğunun nasıl sağlanacağıyla ilgili bir yöntem yer verilmemiştir.<sup>376</sup>

Sonuç olarak şunu söyleyebiliriz: Hukuki pozitivizm açısından bakıldığında, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, bir kanun hükmündedir. Temenni olarak, başta Anayasa olmak üzere, tüm diğer kanunların bu Şarta uygun olması istenebilir. Ancak, hukuki açıdan bakıldığında, bu Kanunla çelişen başka kanunlar olabilir; hatta bu Kanundan sonra çıkarılan bazı kanunların, bu Kanuna aykırı olması da olanaklıdır. Anayasa Mahkemesi de, vermiş olduğu kararlarında pozitif hukuku esas almaktadır. Gerçi, Anayasa Mahkemesi, kararlarının bazılarında birtakım kavramlara<sup>377</sup> ve bu arada Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartına da gönderme yapmış olabilir. Burada bizim dikkat etmemiz gereken şey, Mahkeme bu göndermeye o “kararın dayanağını oluşturmayan, ama yine de kararda geçen argümanlar (*obiter dictum*)” bölümünde mi, yoksa, o kararın hukuki dayanağını (*ratio decidendi*) oluşturan bölümde

---

<sup>374</sup> Gözler, *Hukuka Giriş*, op. cit., s. 265.

<sup>375</sup> Anayasanın bu konuyu düzenleyen 175. maddesi şöyledir:

“Anayasanın değiştirilmesi, TBMM üye tamsayısının en az üçte biri tarafından yazıyla teklif edilebilir. Anayasanın değiştirilmesi hakkındaki teklifler ivedilikle görüşülemez. Değiştirme teklifinin kabulü, Meclisin üye tamsayısının üçte iki çoğunluğunun oyuyla olanaklıdır.

Anayasanın değiştirilmesi hakkındaki tekliflerin görüşülmesi ve kabulü, birinci fıkradaki kayıtlar dışında, kanunların görüşülmesi ve kabulü hakkındaki hükümlere tabidir.

Cumhurbaşkanı Anayasa değişikliklerini TBMM’ne geri gönderdikten sonra, Meclis geri gönderilen kanunu aynen kabul ederse Cumhurbaşkanı bu kanunu halkoyuna sunabilir.”

<sup>376</sup> Gözler, “Türk Anayasa Yargısında...”, op. cit., s. 90-91.

<sup>377</sup> *Örneğin Anayasa Mahkemesi, bir kararında, “...bireylerin ve toplumun, tıpkı çağdaş batı demokrasilerinde olduğu gibi, kamu işlerine sürekli bir şekilde katılımı...”* ifadesine yer vermiştir. “E-sasın İncelenmesi.” AMK, KG: 14.06.1988, E. 1988/14, K. 1988/18, RG, Tarih: 14.07.1988, Sayı: 19872, <<http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1988/K1988-18.htm>> (02.05.2002).

mi yer verildiğidir.<sup>378</sup> Anayasa Mahkemesinin bugüne kadarki genel yaklaşımı dikkate alındığında, uluslararası antlaşmaların doğrudan bir kararın hukuki dayanağını oluşturduğunu/oluşturacağını söylemek olanaklı değildir.<sup>379</sup>

Öyle anlaşılıyor ki, yerel özerkliğin, hukuki olarak, Avrupa Yerel Özerklik Şartından ayrı bir kavram olduğunu söyleyebiliriz. Ancak, bu durum, özellikle kanun koyucuların yapacakları kanuni düzenlemelerde bu Şartın öngördüğü ilkeleri dikkate almasını engellemez.<sup>380</sup> Hatta bu durum, bazıları tarafından arzulanan bir durum bile olabilir.<sup>381</sup> Bütün bunlara rağmen, pozitif hukukun bir parçası haline gelmedikçe, yani Şartın getirdiği ilkeler, pozitif hukukun içine sindirilmedikçe, yerel özerkliğin anayasal konumunu belirlemede Şarta müracaat etmemiz olanaklı olmayacaktır.

#### IV. DEĞERLENDİRME

Bu bölümde, ilk olarak, genel olarak yerel özerklik üzerinde durulmuştur. Yerel özerkliği anlayabilmek için yerinden yönetim kavramından hareket edilmesi gerektiği; bu bağlamda, asıl ilgi alanımızın idari yerinden yönetim olduğu; yine, idari yerinden yönetimler içinden de sadece “yer yönünden yerel yönetimler”le ilgilendiğimiz vurgulanmıştır. Yer yönünden yerel yönetimlerin belli bir yörede yaşayanların

<sup>378</sup> Gözler, “Türk Anayasa Yargısında...”, *op. cit.*, s. 98.

<sup>379</sup> *Ibid.*, s. 100. Örneğin, Anayasa Mahkemesi, 3360 sayılı Kanunla ilgili vermiş olduğu kararının “Esasın İncelenmesi” bölümünde, “3360 sayılı Kanunun iptal istemine konu edilen hükümlerinin hemen tümü için sık sık değinilen bu temel kavramların ilgili maddelerde irdelenmesine geçmeden önce, il özel idareleri bakımından ve tarihsel süreç içinde somutlaşan olguların, gelişimin ortaya koyduğu verilerin de gözönünde bulundurulması suretiyle kısaca incelenmesi, anayasal yargı denetimine ışık tutacağı düşüncesiyle gerekli görülmektedir.” dedikten sonra, bu konuyla ilgili olarak oldukça geniş bir değerlendirme yapmıştır. Kararla ilgili olarak bkz. “Esasın İncelenmesi.” AMK, KG: 22.06.1988, E. 1987/18, K. 1988/23, RG, Tarih: 26.11.1988, Sayı: 20001, <<http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1988/K1988-23.htm>> (14.05.2002). Mahkemenin yapmış olduğu bu tür göndermelerle ilgili bölümleri “kararın dayanağını oluşturmayan, ama yine de kararda geçen argümanlar (*obiter dictum*)” olarak değerlendirmek gerekir. Aksi bir değerlendirme için bkz. Günay, *op. cit.*, s. 70-71.

<sup>380</sup> Hafizoğulları'nın da belirttiği gibi, “Bugün, Türkiye Cumhuriyetinin, ...bir ‘ulus devleti’ olması, ...ulusal toplumun, ulusal hukukun ve ulusal ekonominin dünyanın ileri diğer ulusal toplumları, hukukları ve ekonomileri ile bütünleşmesine, ...engel değildir”. Z. Hafizoğulları, “Türkiye Cumhuriyeti Devletinin Düşünsel Temelleri: Bir Mevzuat Değerlendirmesi”, *Ankara Barosu Dergisi*, Yıl: 58, Sayı: 2, 2001, s. 28.

<sup>381</sup> Doğal olarak aksi de olanaklıdır; yani bu durum, arzu edilmeyen bir durum da olabilir. Güler, “Yerel Yönetimlerde Reform Sorunu”, *op. cit.*, s. 9.

ortak ve yerel nitelikteki gereksinimlerini yeterince karşılayabilmek, bunları kendi organları eliyle gerçekleştirebilmek için özerklik tanınması olduğu ifade edilmiştir.

Bu tespitlerden sonra, yerel özerkliğin, Anayasa Mahkemesinin kararlarından hareketle, Anayasa ve kanunların belirlediği kamu hizmetlerinin önemli bir bölümünün yurttaşların yararına olarak, yerel yönetimlerin sorumluluğu altında yerine getirilmesi yetkisi şeklinde tanımlanabileceği belirtilmiştir.

Bu bölümde, ikinci olarak, Anayasadaki birçok hükmün yerel özerklikle ilişkili olabileceği ortaya konulmaya çalışılmış; ancak, münhasıran yerel özerlikle ilgili olan anayasal normların Anayasanın 127. maddesinde yer aldığı vurgulanmıştır. Daha sonra, yerel özerkliğin anayasal düzeydeki güvenceleri, Anayasa Mahkemesi kararlarından ve gereklikçe öğretilerdeki tartışmalardan yararlanılarak ortaya konulmaya çalışılmıştır. Buna göre, yerel özerkliğin –analitik olarak ifade etmek gerekirse- en azından on dört tane anayasal güvencesinin olduğu ileri sürülmüştür. Bunlar özet olarak şunlardır:

(1) Üç tane yerel yönetim birimi vardır ve bunlar isim olarak anayasal güvence altındadır. Bu yerel yönetim birimleri, il özel idaresi, belediye ve köydür.

(2) Yerel yönetimler, mahalli müşterek ihtiyaçları karşılar. Mahalli müşterek ihtiyaçları, “herhangi bir yerel yönetim biriminin sınırları içinde yaşayan kişi, aile, zümre ya da sınıfın özel çıkarlarını değil, aynı yörede birlikte yaşamaktan doğan eylemli durumların yarattığı, yoğunlaştırdığı ve güncelleştirdiği, özünde yerel ve kamusal hizmet karakterinin ağır bastığı ortak beklentiler” şeklinde tanımlamak olanaklı gözükmemektedir. Yerel yönetimlerle ilgili düzenlemelerde, kanun koyucunun müdahale edemeyeceği bir alan vardır ve o da “mahalli müşterek ihtiyaçlar”dır; ama bunun nasıl tanımlanacağı, son tahlilde, Anayasa Mahkemesinin yapacağı denetime bağlıdır.

(3) Yerel yönetimlerle ilgili konular kanunla düzenlenmek zorundadır. Buradaki kanun, –seçimlerin dışında kalan konular için- herkesçe bilinen “kanun” şeklindedir.

de olabileceği gibi, KHK de olabilir; ancak, KHK'ye başvurmak için, Anayasanın 91. maddesinde aranan koşullara ek olarak, Anayasa Mahkemesi tarafından geliştirilen “ivedilik, zorunluluk, önemlilik” koşullarının da yerine getirmesi gerekir.

(4) Yerel yönetimlerin organları seçimle göreve gelirler. Seçimle göreve gelecek organlar konusundaki belirsizlik, Anayasa Mahkemesi tarafından giderilmiş; Mahkeme tarafından, yürütme organları da dahil yerel yönetimlerin tüm organlarının seçimle gelmesi gerektiği vurgulanmıştır. Ancak, henüz bu karar doğrultusunda bir düzenlemeye gidilmediği için, il özel idarelerinin yürütme organı olan valiler ile belediye encümenlerinin oluşumunda yer alan atanmış üyeler, hala atamayla göreve gelmektedirler.

(5) Yerel yönetimlerin organları, kanunda gösterilen seçmenler tarafından, yani 2972 sayılı Kanuna göre seçmen kabul edilen yerel halk tarafından seçilerek oluşur.

(6) Yerel yönetimler, kamu tüzel kişileridir ve kamu tüzel kişisi olmanın sağladığı olanaklardan yararlanır.

(7) Yerel yönetimlerle ilgili düzenlemelerde “yerinden yönetim ilkesi” sürekli göz önünde tutulmak zorundadır. Yerel yönetim ilkesi, yerel yönetimlerin tüzelkişiliğe sahip olmaları; yerel yönetimlere görevli organlarını seçme hakkının verilmesi ve bu organlara karar verme yetkisinin tanınmasıdır.

(8) Yerel yönetimler, seçimler konusunda çok daha geniş bir özerklikten yararlanır. Çünkü, yerel seçimler Anayasanın 67. maddesine göre yapılır ve yerel seçimlerle ilgili olarak yapılacak düzenlemeler, ancak bildik kanunlarla yapılabilir. Bir diğer ifadeyle, yerel seçimlerle ilgili konular KHK'yle düzenlenemez.

(9) Büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimi öngörülebilir; ancak, buradaki özel yönetim biçimi, hem özel yerel yönetim birimi hem de özel seçim biçimi olarak anlaşılabilir.



(10) Yerel yönetimlerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri konusundaki denetim yargı yolu ile olur; ancak, buradaki yargı yolu, bildik yargı yolu, yani idari yargı değildir. Buradaki yargı yolu, belli bir durumu tespit etmeye yönelik bir iştir. Yapılan tespit işlemi de, bir idari işlem olmasından dolayı, ayrıca yargı denetimine tabidir.

(11) Görevleri ile ilgili bir suç nedeni ile hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan yerel yönetim organları veya bu organların üyelerini, İçişleri Bakanı, geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar görevden uzaklaştırabilir; ancak, bunun için, her şeyden önce, ortada görevle ilgili bir suçun varolması gerekir. Ayrıca, İçişleri Bakanı, seçilmiş organı veya bu organın üyelerini mutlaka görevden uzaklaştırmak zorunda değildir; uzaklaştırma için seçilmiş organın veya bu organın üyelerinin işine devam etmesi durumunda ciddi sakıncaların ortaya çıkma olasılığının olması gerekir. Ancak, bu ciddi sakıncaların neler olabileceği konusu belirsizliğini korumaktadır.

(12) Merkezi yönetim, yerel yönetimler üzerinde kullanmak üzere verilen idari vesayet yetkisine sahiptir; ancak bu yetki, sadece mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması, mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amaçlarıyla kullanılabilir. Bu amaçların yorumlanmasında Anayasanın genel sistematiği dikkate alınmalıdır.

(13) Yerel yönetimler kendi aralarında birlik kurabilir; ancak bu birlikler, sadece tek bir hizmetin karşılanması amacıyla ve önceden Bakanlar Kurulundan izin alınması koşuluyla kurulabilir.

(14) Yerel yönetimlere görevleriyle orantılı gelir kaynakları sağlanması gerekir; ancak, bu oranın ne olacağı konusu belirsizliğini korumaktadır.

Bu bölümde, son olarak, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının hukuki açıdan yerel özerkliğin anlaşılmasında ne gibi bir işlev görebileceği konusuna değinilmiştir. Yapılan değerlendirmelerin sonucunda, pozitivist teori açısından bakıldığında, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının bir kanun hükmünde olduğu; ancak, doğrudan bu Şarta dayanarak yerel özerkliğin sınırlarının belirlenemeyeceği tespit edilmiştir. Ayrıca, Anayasa Mahkemesinin de bugüne kadarki uygulamalarında bu yolu takip ettiği vurgulanmıştır. Ancak, bu durumun, özellikle kanun koyucunun yapacağı kanuni düzenlemelerde bu Şartın öngördüğü ilkeleri dikkate almasına engel olmadığı belirtilmiştir.



## İKİNCİ BÖLÜM

### KRİZ YÖNETİMİ VE YEREL YÖNETİMLER

Bu bölümde, öncelikle, pozitif hukuk açısından, kriz ve kriz yönetiminin ne anlama geldiği tespit edilecektir. İkinci aşamada, yerel yönetimlerin, kriz yönetimiyle ilgili hukuki düzenlemeler içindeki yeri belirlenecektir. Üçüncü aşamada, yerel yönetimlerle ilgili hukuki düzenlemelerde, kriz yönetimiyle ilgili olarak yerel yönetimlere verilen görev ve sorumluklar tespit edilmeye çalışılacaktır.<sup>1</sup>

#### I. HUKUKİ AÇIDAN KRİZ VE KRİZ YÖNETİMİ

Kriz ve kriz yönetimi, farklı disiplinler tarafından oldukça uzun bir süredir üzerinde çalışılan bir konudur. Her ne kadar kriz ve kriz yönetiminin anlamı ve bu alana yönelik çalışmaların ne zaman başladığı gibi konularda bir anlaşma sağlanamamışsa da, genel olarak, kriz ve kriz yönetimi çalışmalarının İkinci Dünya Savaşı sonrasında arttığı ve bugüne kadar da artarak devam ettiği söylenebilir.<sup>2</sup> Bu bağlamda, kriz ve kriz yönetimi konusunda, en azından, yarım asra varan bir bilgi birikiminin varlığından söz edilebilir.<sup>3</sup>

Biz burada, sadece, kriz ve kriz yönetiminin hukuki yönden tanımını yapmakla yetineceğiz. Ancak, her iki kavramın da hukuki tanımına geçmeden önce, genel olarak kriz ve kriz yönetimi kavramına çok kısa bir şekilde değinilecektir. Daha son-

<sup>1</sup> Hemen belirtelim ki, yerel yönetimlerle ilgili hukuki düzenlemelerde, kriz yönetimiyle ilgili olarak yerel yönetimlere görev ve sorumluk verilmiş olması, kriz yönetiminin başarılı/etkin olacağı anlamına gelmez. Ciltler dolusu mevzuat, eş zamanlı olarak, beraberinde kriz yönetim anlayışının da oluşmasını garanti etmez. Örneğin Gürpınar, 1999 depreminde, mevzuata uygun bir şekilde oluşturulmuş "kriz masaları"nın oluşturulduğuna; ancak, bu masalarda çalışanların kriz yöneticileri olmadıklarına işaret etmektedir. A. Gürpınar, "Kriz Durumları ve STK Pratikleri", 17 Ağustos Depreminde Sonra STK'lar Olarak Neler Öğrendik? (12-13 Kasım 1999, İstanbul) Sempozyumu, *Sivil Toplum Kuruluşları ve Yasalar-Etik-Deprem*, Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı, İstanbul, 2000, s. 312-313.

<sup>2</sup> Her disiplin kendisine farklı bir başlangıç belirlemektedir. Hatta, aynı disiplin içinde de farklı başlangıç noktalarının belirlendiğini görmek olanaklıdır. Örneğin, kriz kavramı üzerine sosyolojik açıdan yapılan tartışmalarla ilgili geniş bilgi edinmek için bkz. E. L. Quarantelli, *What is a Disaster?*, Routledge, London, 1998.

<sup>3</sup> Bu yöndeki gelişmelerin tarihi seyri için bkz. <http://www.udel.edu/DRC>.

ra ise, pozitif hukukumuzda, kriz ve kriz yönetiminin ne anlama geldiği belirlenmeye çalışılacaktır.

## 1. Genel Olarak Kriz ve Kriz Yönetimi

Yaşa, 1999 yılının ilk altı aylık döneminde gazetelerin attıkları başlıklar üzerinde bir araştırma yapmış; krizle ilgili oldukça uzun bir listesiyle karşılaşmıştır. Bunlardan bazıları şöyledir: “Tekstil devi krizden nasibini aldı; sağlık sistemi krizde; Mecliste başörtüsü kriz yarattı; Hollywood krizden payını aldı; su krizi kapıda; ABD’de küresel kriz alarmı; Galatasaray’da Hakan Şükür krizi; tüm dünyada Coca-Cola krizi; Apo, İtalya-Türkiye krizinin baş aktörü”.<sup>4</sup> Görüldüğü gibi, kriz terimi, günlük hayatımızda farklı şekillerde kullanılabilen bir kavram olarak karşımıza çıkmaktadır. Bir başka ifadeyle, kavram, o kadar özensiz bir şekilde kullanılmaktadır ki, kriz kavramı, neredeyse her durumu kucaklayacak bir kavram haline gelmektedir.<sup>5</sup> Öncelikle, terimin sözlük anlamı üzerinde duralım.

Kriz, *Büyük Türkçe Sözlük*’te, “(1) birdenbire meydana gelen kötüye gidüş yönündeki gelişme, buhran; (2) tehlikeli an, vahamet; (3) bulunmama, yokluk, büyük sıkıntı”<sup>6</sup>; *The Shorter Oxford English Dictionary*’de, “(1) bir şeyin gelişimindeki dönüm noktası; (2) daha iyi ya da daha kötü bir durum için yakın bir gelecekte kesin bir değişikliğe gitmenin gerekli olduğu işlerin/olayların bir ifadesi”<sup>7</sup>; Türk Dil Kurumu tarafından yayımlanan *İngilizce-Türkçe Sözlük*’te, “(1) dönüm noktası; (2) bunalım, buhran; (3) [tıpta] hastalığın seyri esnasında iyiliğe veya kötülüğe doğru önemli değişme evresi; (4) toplumsal, ekonomik, siyasi kararsızlık veya önemli değişme evresi”<sup>8</sup>; *Kamu Yönetimi Sözlüğü*’nde, “bir kişi, bir örgüt ya da bir toplumun yaşamında görülen zor bir an, bir buhran dönemi. ...Belirsizliği ve zarar görme olası-

<sup>4</sup> F. Yaşa, “Kriz Geliyorum Demez.” *Hürriyet Gazetesi*. 11 Temmuz 1999. <<http://www.hurriyetim.com.tr/insan/turk/99/07/11/inshab/01ins.htm>> (22.05.2001).

<sup>5</sup> İ. Üşür, “Kriz: Bir ‘Kavram’a Açıklama Notu”, *Mülkiye*, Cilt: XXIII, Sayı: 214, (Ocak-Şubat 1999), s. 38.

<sup>6</sup> Doğan, *op. cit.*, s. 685.

<sup>7</sup> C. T. Onions (ed.), “Crisis”, *The Shorter Oxford English Dictionary*, Cilt: 1, Clarendon Press, Oxford, 1936, s. 424.

<sup>8</sup> H. Atalay, *İngilizce-Türkçe Sözlük*, 1. Cilt, Türk Dil Kurumu Yayınları, Ankara, 1999, s. 830.

lığını, riski içeren bir kavram”<sup>9</sup> olarak ifade edilmektedir. Sıbernetiğin kurucuları tarafından yapılan bir kriz tanımlaması ise şöyledir: “Kurulu bir düzen içinde, şu ya da bu düzeyde çözüm üretmekte olan dengelerin bozulmasına yol açan iç veya dış etkenlerin ağırlık kazanması hali.”<sup>10</sup> Yapısalcılık bağlamında bir kriz tanımlaması ise şöyle yapılmıştır: “Sistemin kendini yeniden üretmediği ama yeniden üretmek için gerekli değişikliklerin, sistemin ana yapılarına aykırı olduğu durum.”<sup>11</sup> Kuşkusuz, bu tanımları çoğaltmak olanaklıdır.<sup>12</sup>

Kriz kavramının geçmişi oldukça gerilere gitmektedir. Kriz, ilk olarak, Hippokrates ve Thukydides tarafından tıbbi olaylarda yaşamla ölüm, askeri olaylarda da zaferle yenilgi arasında bir kararın verildiği dönüm noktasını ifade etmek için kullanılmıştır. Aslında bu kavramın sosyal bilimler alanına girişi oldukça geç dönemlerde, 17. ve 18. yüzyıllarda gerçekleşmiştir. Nitekim, kriz kavramı, bu yüzyıllarda toplumsal süreçlerde çeşitli şekillerde ortaya çıkan gerilim ve sorunlar için kullanılmış; ancak bu kullanımlarda sabit kriterlere yer verilmemiştir. Bu bağlamda, kriz kavramının, ilk defa, bir kerelik ve felaket niteliğindeki olayları ifade etmek için iktisat bilminde kullanıldığı görülmektedir.<sup>13</sup>

Kavramın somutlaştırılarak bilimsellik kazandığı dönem 19. yüzyıldır. Ancak bu dönemde yapılan tartışmaların da krizin tanımından daha çok, ortaya çıkışı üzerinde yoğunlaştığını belirtmek gerekmektedir. Örneğin bu dönemde yaşanan ekono-

<sup>9</sup> Bozkurt, Ergun ve Sezen, *op. cit.*, s. 155.

<sup>10</sup> Y. Baydar, “Tartışma Kriz: Daha Derin, Daha Eski, Daha Yaygın (A. Uğur et al.)”, *Cogito (Kriz: Daha Derin, Daha Eski, Daha Yaygın)*, Sayı: 27 (Yaz 2001), s. 251.

<sup>11</sup> A. İnel, “Tartışma Kriz: Daha Derin, Daha Eski, Daha Yaygın (A. Uğur et al.)”, *Cogito (Kriz: Daha Derin, Daha Eski, Daha Yaygın)*, Sayı: 27 (Yaz 2001), s. 243.

<sup>12</sup> Başka kriz tanımları için bkz. J. E. Dutton, “The Processing of Crisis and Non-Crisis Strategic Issues”, *Journal of Management Studies*, Cilt: 23, Sayı: 5 (Eylül 1986), s. 502; K. E. Weick, “Enacted Sensemaking in Crisis Situations”, *Journal of Management Studies*, Cilt: 25, Sayı: 4 (Temmuz 1988), s. 305. Örneğin, Robinson, krizin “esasa ilişkin/içeriksel (*substantive*)” ve “prosedürle ilgili (*procedural*)” tanımlarının da yapılabileceğine işaret ettikten sonra, her iki açıdan da çeşitli kriz tanımlarına yer vermektedir. J. A. Robinson, “Crisis”, *International Journal of the Social Sciences*, Cilt: 3, (ed.) D. L. Sills, The Macmillan Company & The Free Press, 1968, s. 510; I. Sayıl, “Olağanüstü Koşullarda Krize Müdahalenin Yeri ve Önemi”, *Kriz Dergisi*, Cilt: 1, Sayı: 1, Güz 1992, s. 4; Y. Sözer, “Psikiyatride Kriz Kavramı ve Krize Müdahale”, *Kriz Dergisi*, Cilt: 1, Sayı: 1, Güz 1992, s. 8.

<sup>13</sup> G. Ataman, *İşletme Yönetimi: Temel Kavramlar Yeni Yaklaşımlar*, Türkmen Kitabevi, İstanbul, 2001, s. 233-234.

mik krizler, klasik iktisatçılar tarafından tesadüfe<sup>14</sup> dayandırılırken; Marx, ilk defa “sistem krizi” kavramını kullanarak, ekonomik krizleri doğrudan doğruya kapitalizme bağlamıştır.<sup>15</sup>

Daha sonraki yıllarda, sadece iktisatta değil, başka bilim dallarında da kriz kavramı kullanılmaya başlanmıştır. Örneğin Carr, sosyolojik analizlerinde bu kavrama “afet (*disaster*)” bağlamında açıklık getirmeye çalışmıştır. Krizden “sosyal bir eylem” olarak bahseden ilk kişi, Carr’dır. Ona göre, örneğin kopan her fırtınayı, olan her depremi kriz olarak nitelendirmemiz mümkün değildir. Eğer bu ve benzeri olayların içinde gerçekleştiği sosyal sistem, ortaya çıkan yeni duruma karşı bir mukavemet gösterilebiliyorsa, örneğin bir depreme maruz kalan bir kent yönetimi bu depremi mal ve can kaybı olmadan atlatabiliyorsa, bir krizden söz edilemez. Carr, halihazırda sosyal sistemin bir bütün olarak bu tür olumsuzluklar karşısında yetersiz kalması durumunda bir krizden söz edilebileceğini iddia etmektedir.<sup>16</sup> Diğer bir ifadeyle, Carr’a göre, anılan durumlarda bir krizden söz edilebilmesi için, o ana kadar kültürel olarak yeterli olarak görülen değerler bütünü çökmesi gerekir.<sup>17</sup>

Buna benzer bir tanım, Türkçe literatürde de yapılmıştır. “Belirli bir düşünce sistemi, belirli bir siyasi sistem, belirli bir ekonomik sistem veya herhangi bir biçimde problem çözmeye yönelik bir düzen artık yürütülemez hale geldiği zaman, bir kriz dönemi ortaya çıkıyor ve o siyasi, ekonomik düzeni, o düşünce düzenini, ...yeni baştan ele almak için bir mecburiyet ortaya çıkıyor”<sup>18</sup> ise, bir krizden söz edilebileceği ileri sürülmüştür. Krizi/afeti başka şekillerde de tanımlamak olanaklıdır. Örneğin

---

<sup>14</sup> *Ibid.*, s. 234.

<sup>15</sup> J. Habermas, *Legitimation Crisis*, Heinemann, London, 1973, s. 2. Habermas da krizi ekonomik sistemler düzeyinde ele almış ve kapitalist sistemin dört krizinden söz etmiştir: Ekonomik kriz; rasyonellik krizi; meşruiyet krizi; motivasyon krizi. Bu kriz türlerinin ne anlama geldiğiyle ilgili geniş bilgi için bkz. N. J. Smelser, “Social Structure”, *Handbook of Sociology*, (ed.) N. J. Smelser, Sage Publications, London, 1988, s. 117.

<sup>16</sup> L. Carr, “Disasters and the sequence-pattern concept of social change”, *American Journal of Sociology*, Sayı: 38, s. 211’den aktaran W. R. Dombrowsky, “Again and Again: Is a Disaster What We Call a ‘Disaster’?”, *What is a Disaster*, (ed.) E. L. Quarantelli, Routledge, London, 1998, s. 24.

<sup>17</sup> Turner, *loc.cit.*

<sup>18</sup> Ş. Alpay, “Tartışma Kriz: Daha Derin, Daha Eski, Daha Yaygın (Aydın Uğur et al.)”, *Cogito (Kriz: Daha Derin, Daha Eski, Daha Yaygın)*, Sayı: 27 (Yaz 2001), s. 222.



Ergünay'a göre, "İnsanlar için fiziksel, ekonomik ve sosyal kayıplar doğuran, normal yaşamı ve insan faaliyetlerini durdurarak veya kesintiye uğratarak toplulukları etkileyen doğal, teknolojik veya insan yapısı kökenli olaylara afet denilmektedir".<sup>19</sup> Ergünay, ayrıca, bir olayın kendisinin afet olmadığına; o olayın sonuçlarının afet olduğuna işaret etmektedir.<sup>20</sup>

Kriz çalışmalarının afet kavramı esas alınarak, İkinci Dünya Savaşı sonrasında hız kazandığı görülmektedir. Nükleer savaş tehdidi, ABD'de, bu yöndeki çalışmalara ivme kazandırmıştır. ABD yönetimi, insanların en azından doğal afetlere ne tür tepki verdiklerini görmek, bu alandaki verilerden muhtemel bir nükleer savaş halinde yararlanmak istemiştir.<sup>21</sup> Bu yöndeki çalışmalar, günümüze kadar artarak devam etmiştir.

Yaklaşık yarım yüzyıldır bu alana yönelik ilginin arttığı, hem teorik hem de ampirik düzeyde önemli mesafeler alındığı söylenebilir.<sup>22</sup> Ne var ki, tek bir disiplin içinde bile, hala, üzerinde uzlaşma sağlanmış bir kriz kavramının var olduğunu söylemek olanaklı gözükmemektedir. Krizin tanımlanmasındaki güçlük, bazen hukuki veya kullanıma dönük (*operational*) veya farklı amaçlarla krizin tanımlanmasından,<sup>23</sup> bazen de krizi tanımlayan kişinin, kriz olarak adlandırmak istediği sosyal süreci kriz olarak tanımlamasından; diğer bir ifadeyle, neyi kriz olarak görmek istiyorsa, onu kriz olarak tanımlamasından kaynaklanmaktadır.<sup>24</sup> Hemen belirtelim ki, biz de, hu-

<sup>19</sup> O. Ergünay, "Afet Yönetimi Nedir? Nasıl Olmalıdır?", *Erzincan ve Dinar Deneyimleri Işığında Türkiye'nin Deprem Sorunlarına Çözüm Arayışları Bildiriler Kitabı*, (ed.) T. Tankut, TÜBİTAK Yayınları, Ankara, 1996, s. 263. Doğal nedenlerden kaynaklanan krizlerin daha bildik krizler oldukları söylenebilir. Teknolojik nedenlerden kaynaklanan krizler hakkında geniş bilgi edinebilmek ve çok çeşitli örnekleri inceleyebilmek için bkz. P. E. Hodgkinson ve M. Stewart, *Coping with Catastrophe: A Handbook of Post-Disaster Psychosocial Aftercare*, Routledge, London, 1998, s. 40 vd.

<sup>20</sup> Ergünay, "Afet Yönetimi...", *op. cit.*, s. 264.

<sup>21</sup> G. A. Kreps, "Disaster as Systemic Event and Social Catalyst", *What is a Disaster*, (ed.) E. L. Quarantelli, Routledge, London, 1998, s. 35.

<sup>22</sup> Bu alandaki teorik tartışmalar ve elde edilen bulgular hakkında geniş bilgi edinebilmek için şu siteye bakılabilir: <http://www.udel.edu/DRC>.

<sup>23</sup> E. L. Quarantelli, "Introduction: The Basic Question, Its Importance, and How It is Addressed in This Volume", *What is a Disaster*, (ed.) E. L. Quarantelli, Routledge, London, 1998b, s. 3.

<sup>24</sup> Dombrowsky, *op. cit.*, s. 20. Dombrowsky, kriz tanımındaki farklılığı görmemiz için Alman Kızıl Haçı, Alman Doğal Afet Yasası ve Alman sigortacılarının kullandığı "kriz" tanımını karşılaştır-

kuki tanımı esas alacağımız için, bu tanımın, diğer kriz tanımlarından bir ölçüde farklılaşacağı söylenebilir.

Kriz kavramının çeşitli dillerdeki aldığı anlam da farklılıklar göstermektedir. Örneğin kriz, Yunanca “karar” anlamına gelmektedir.<sup>25</sup> Krizin bu anlamı, belki de, öyle ya da böyle bir karar verme durumunda olduğumuza dikkatleri çekmesi bakımından ilginçtir. Bu yönüyle krizin, gerek bireylerin gerekse örgütlerin yaşamındaki “dönüm noktaları” olduğu ifade edilebilir. Yine, kriz kavramı ile kritik, yani eleştiri kavramı Yunanca “krino” (yargılamak, ayırmak, seçmek) anlamına gelen fiil kökün-

---

mamızı salık vermektedir. Dutton da, bütün krizler için geçerli evrensel bir kriz tanımının ve bu bağlamda geliştirilen bir kriz yaklaşımının olamayacağını; onun yerine, durumlara göre değişebilen kriz yaklaşımlarından söz edilebileceğini ileri sürmektedir. Bkz. Dutton, *op. cit.*, s. 511.

Örneğin Gilbert, sosyolojik olarak kriz kavramının geçirdiği evreleri incelemiş ve bu bağlamda üç evreden söz edilebileceğini ileri sürmüştür. Ona göre, ilk başta kriz, sosyolojik olarak, toplumun dışarıdan (dıştan) gelen saldırılara karşı hazırlıklı olması bağlamında gündeme gelmiştir. Bu anlayışın yerleşmesinde, kriz çalışmalarının ABD’de yoğunlaşması ve bu çalışmaların da nükleer savaşlara karşı hazırlıklı olma düşüncesiyle yapılması etkili olmuştur. Bkz. Gilbert, C., “Studying Disaster: Changes in the Main Conceptual Tools”, in *What is a Disaster*, (ed.) E. L. Quarantelli, Routledge, London, 1998, s. 12-13. Gilbert, 1970’li yılların başlarından itibaren krize yaklaşımda bir paradigma değişikliğinin yaşandığını; yeni dönemde, kriz sonrası halkta oluşan tepkinin krizin doğal sonucu olarak görülmesinin terk edildiğini; krizin oluşumunda dışsal faktörlerin yanı sıra, toplumsal yapıda varolan potansiyelin de etkili olduğunu fark edildiğini belirtmektedir. *Ibid.*, s. 14-15. Gilbert, bugün gelinen noktada, tetikleyici olay ve bunun toplumsal yapıda varolan potansiyeli harekete geçirmesi olgusunun, krizi açıklamada yetersiz kaldığını; kriz tanımlamalarına “belirsizlik (*uncertainty*)” ögesinin eklendiğini belirtmektedir. Krizin tanımlandığı yeni paradigma, gerçek veya hayali bir tehlikenin varolduğunu ve bu tehlikenin bir belirsizlik yarattığını; belirsizliğin modern toplumun artan karmaşıklığından kaynaklandığını; bir kriz durumunda, toplumun yaşanan durumu tanımlamakta güçlük çektiğini; öyle ki, yaşanan durumun geleneksel anlayışları ve sembolik parametreleri ciddi bir şekilde tahrip ettiğini kabul etmektedir. *Ibid.*, s. 16-17.

Yine, örneğin siyaset bilimi bağlamında krizi tanımlamaya çalışan, Hermann’a göre, bir krizden bahsedebilmek için üç unsurun birlikte varolması gerekmektedir: (1) Sistemdekilerin ulaşmayı arzuladıkları amaca/hedefe ulaşmalarına engel olma potansiyeli taşıyan bir tehdidin varolması; ancak, krizin bir unsuru olabilmesi için sistem hakkında karar verenler tarafından bu tehdidin fark edilmesi ve sistemin hedeflerine ulaşmasını engelleyeceğine inanılması gerekir. (2) Zamanın, krizden dolayı ortaya çıkan durum hakkında değişikliğe gidemeyecek kadar kısa olması gerekir. Karar zamanının kısalığı, ya hiç karar alınmaması ya da karar alınsa bile oldukça elverişsiz şartlarda karar alınabilmesi anlamına gelir. (3) Kriz durumunun karar vericileri şaşırtması, dolayısıyla yüksek düzeyde stres yaratması gerekir. Bu şaşkınlık, her zaman, kriz öncesinde planlama çabasının olmadığı anlamına gelmez. Bazen, bir plan olsa bile bir krizin olması mümkün olabilir. Billings, Milburn ve Schaalman, Hermann’ın kriz tanımının ampirik çalışmalarla test edilemediğinden yetersiz kaldığına; tehdit unsurunun kriz oluşumunda etkili bir değişken olmakla birlikte diğer iki değişkenin krizin oluşumunda daha az etkili olduklarına işaret etmişlerdir. Billings, Milburn ve Schaalman’ın Hermann’ın kriz tanımı üzerine eleştirileri ve kendi kriz tanımları hakkında bkz. R. S. Billings, T. W. Milburn ve M. L. Schaalman, “A Model of Crisis Perception: A Theoretical and Empirical Analysis”, *ASQ*, Cilt: 25 (Haziran 1980), s. 301 vd. Kuşkusuz, bu tür tanımları çoğaltmak olanaklıdır; ancak, burada, bir kriz tanımları katalogu oluşturulması yoluna gidilmeyecektir.

<sup>25</sup> O. Babüroğlu, “Kriz Sürecinde Yönetiminde Yeni Bir Paradigmaya Doğru”, *Görüş*, Sayı: 41 (Kasım-Aralık 1999), s. 38.

den türemiş terimlerdir. Bu, “eleştiri” ile “kriz” arasında önemli bir ilişkinin varolduğuna işaret etmektedir. Eco, bu ilişkiyi şu şekilde ifade etmektedir: “Entelektüeller krizleri çözmeye değil, çıkarmaya yararlar. ...Entelektüeller, krizlerin çözümünde faydalı değildirler. ...Entelektüel krizden önce veya sonra çalışır: Kriz sırasında değil.”<sup>26</sup>. Buna göre, terimin ilk anlamı belki “bir kriz yaratmak, varolan bir hali eleştirip bu değişmezlik tarlasına ‘kuşku’ tohumları ekmek”; ikinci anlamı da, kriz üzerinde “değerlendirmelerde bulunmak”tır.<sup>27</sup> Buradan hareketle, entelektüel faaliyet ile kriz kavramı arasında yakın bir ilişkinin varolduğu söylenebilir.

Kriz kavramının Çince yazımı ve anlamı da üzerinde durulmaya değerdir. Kriz bu dilde iki karakterle yazılmaktadır. Ancak “kriz” sözcüğünün içerdiği karakterler ayrı ayrı okunursa, birinci karakter “tehlike (*threat*)”, ikinci karakter ise “fırsat (*opportunity*)” anlamına gelmektedir.<sup>28</sup> Krizin bu dildeki anlamı, krizlerin, olumsuz

---

<sup>26</sup> L. Yılmaz, “Umberto Eco ile Kriz Üzerine Söyleşi”, *Cogito* (Kriz: Daha Derin, Daha Eski, Daha Yaygın), Sayı: 27 (Yaz 2001), s. 11-13.

<sup>27</sup> *Ibid.*

<sup>28</sup> Düşünen Siyaset, *Kriz* (Özel Sayı), Yıl: 1, Sayı: 1 (Şubat 1999), s. 10. Çince kriz kavramını karşılayan “wei-ji”, “tehlike” ve “fırsat” sözcüklerinin birleşmesinden oluşur. S. Fink, *Crisis Management*, American Management Association, New York, 1986, s. 1.

Örneğin, Tankut, doğal afetlere karşı güvenli bir konut gereksiniminin nasıl kendisini dışa vurabileceğiyle ilgili yaptığı bir değerlendirmede, krizlere dikkat çekmektedir. Ona göre, depreme dayanıklı yapı konusundaki gereksinimin ortaya çıkması için, musibetler de önemli bir işlev görebilir; örneğin, önce büyük bir kenti şiddetli bir deprem yerle bir eder ve deprem yönetmeliğine uygun yapılar, depremden önemli bir zarar almadan çıkarsa, bu durum, yeni bir başlangıç olabilir. Tankut, buna “musibet yaklaşımı” demektedir. Ancak, yine Tankut’a göre, depreme dayanıklı yapı konusunda bir de “nasihat yaklaşımı”ndan söz etmek olanaklıdır. T. Tankut, “Deprem Zararlarının Azaltılmasında Yurttaş Eğitiminin Önemi”, *Erzincan ve Dinar Deneyimleri Işığında Türkiye’nin Deprem Sorunlarına Çözüm Arayışları Bildiriler Kitabı*, (ed.) T. Tankut, TÜBİTAK Yayınları, Ankara, 1996, s. 337-338.

Yine, İnsel, krizlerin sürekli fırsatlar yaratma potansiyeli taşıdığına işaret etmekte; olağan yönetim koşullarında yaratılması olanaklı olmayan rantların kriz ortamlarında yaratılabildiğine dikkat çekmektedir. İnsel, *op. cit.*, s. 221. Bu bağlamda, örneğin Ekinci, 12 Eylül sonrası yaşanan imar aflarına ve bu süreçte yaşananlara dikkat çekmektedir. Ekinci, *Rant Demokrasisi...*, *op. cit.*, s. 102-104.

Krizin fırsatlar yaratması ise şöyle de izah edilebilir: Bir düzen kurulduğu zaman, bu düzenden bir şekilde kazanç sağlayanlar oluşmaktadır. Yani belli ilişkiler ortaya çıkmakta ve bu ilişkilerin devamından yarar sağlayanlar gündeme gelmektedir. Krizler, bu ilişki ağlarını zayıflatıyor için yeni ilişki ağları oluşturmak olanaklı hale gelebilmektedir. Yani, “Kriz ortaya çıkmadan bazı şeyleri düzeltmeye kalktığınız zaman hiç beklemediğiniz yerlerden tepkiler geliyor ve yapacağınız değişikliklere engel oluyor. Çünkü çıkar grupları arasında bağlantılar var”. A. Karaosmanoğlu, “Tartışma Kriz: Daha Derin, Daha Eski, Daha Yaygın (Ayдын Uğur et al.)”, *Cogito* (Kriz: Daha Derin, Daha Eski, Daha Yaygın), Sayı: 27 (Yaz 2001), s. 240.

Krizler başka türlü fırsatlar da yaratabilmektedir. Örneğin, 1992 Erzincan depreminden sonra, çok sayıda işyerinin kapı ve camlarının kırık olmasından dolayı, birtakım yağmalama olayları gözlenmiş; deprem esnasında hasar gören cezaevinden mahkumlar kaçmaya çalışmış, isyan çıkarmış ve bu yüzden de yaralanmalar olmuştur. D. Kalafat, "13 Mart 1992 Erzincan Depremi", *Deprem Araştırma Bülteni*, Yıl: 22, Sayı: 73, 1995, s. 26.

Bir de krizlerin siyasetçiler için fırsata dönüşmesi olasılığı vardır. Krizlerin yönetimi stratejik planlamayı gerektirir. Stratejik planlama, uzun dönemli bir etkinliktir. Oysa siyasetçiler, çoğu ke-re, seçim dönemlerinin ötesini düşünmeye istekli değildirler. Bunun içindir ki, örneğin, siyasetçiler için, krizlerin önceden önlenmesine yönelik çabaların, krize müdahale etmek kadar cazip gelmediği ileri sürülmüştür. D. Osborne, ve T. Gaebler, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, A Plume Book, New York, 1993, s. 235. Krizler, siyasetçilerin, geçici de olsa, ileriye gören bir bakış açısına sahip olarak eylemde bulunmalarını sağlayabilir.

Bir başka fırsatta halkın kriz yönetimine katılımının artırılması şeklinde karşımıza çıkabilir. Yerel halkın, bazen depremin varolacağını bildiği, bir şeylerin yapılması gerektiğine inandığı; ancak yine de hazırlıklı olmadığı görülebilmektedir. Bunun en önemli nedeni, halkın, depreme hazırlanma sorumluluğunu kendisinde görmemesidir. N. Karancı, "Afetlerin Psiko-Sosyal Boyutları", "Deprem Güvenli Konut" Sempozyumu, (ed.) T. Aktüre, Mesa Yayınları, Ankara, 1999, s. 98. Öyleyse, halkın, depreme hazırlık konusunda kendisinin de bir sorumluluğunun olması gerektiğine dönük çabalar içinde olmak; diğer bir ifadeyle, depreme hazırlık çalışmalarına halkın katılımını sağlamak önemlidir.

1998 yılında Bursa ilinde başlatılan bir projeye krizlere (afetlere) karşı yerel halkın güçlendirilmesi hedeflenmiştir. Bu bağlamda çeşitli kesimlerin temsilcilerini bir araya getirmenin olanaklı olduğu görülmüştür. Karancı ve Akşit, ilk etapta sağlanan bu başarıda 1998 yılında Adana-Ceyhan depreminin etkili olduğunu vurgulanmaktadırlar. Ancak kısa süreli bir ilginin yerini, zamanla, yeterli paranın olmaması, gönüllü çalışmak isteyenlerin azlığı, farklı kesimler arasındaki çıkar çatışması gibi nedenlere bir de 1999 yılında yapılan milletvekili ve yerel seçimler eklenince, ilgisizlik almıştır. Karancı ve Akşit, ayrıca, bu ilgi azalmasında kamu kesiminin bu sorunu kamu yönetiminin bir sorunu olarak görmesinin de etkili olduğunu belirtmektedirler. N. A. Karancı ve B. Akşit, "Building Disaster-Resistant Communities: Lessons Learned from Past Earthquakes in Turkey and Suggestions for the Future", *International Journal of Mass Emergency and Disasters*, Cilt: 18, Sayı: 3 (Kasım 2000), s. 413.

17 Ağustos 1999'da meydana gelen İzmit-Gölcük depremi, projenin yeniden ivme kazanmasında etkili olmuştur. Bunda, yerel halkın depremin etkisini büyük ölçüde hissetmesi, (depremin ardından başlayan Marmara depremi tartışmalarının getirdiği) korku ve endişe (anksiyete) önemli ölçüde etkili olmuştur. Karancı ve Akşit, depremlerle birlikte gelen korku ve endişenin yeni bir başlangıç yapmak için bir çıkış, bir "fırsat" olabileceğini; diğer bir ifadeyle bu yönde atılacak adımları tetikleyebileceğini; ancak tek başına bunun da yeterli olamayacağını vurgulamaktadırlar. *Ibid.*, s. 414.

Özerdem ve Barakat da, 1999'da yaşanan depremlerin, başka zaman göz ardı edilen sürdürülebilir kalkınmaya yönelik pozitif bir iklimin oluşmasına katkıda bulunduğunu ileri sürmüşlerdir. Onlara göre, 1999 depremleri, iki açıdan fırsat olabilir. Birincisi, doğal afetler ile birçok şeyin ilişkili olduğu gerçeği, bu depremler sayesinde görülebilir ve buna yönelik çalışmalara girilebilir. İkincisi, daha önceki yıllarda gerçekleştirilemeyen birtakım kapsamlı değişiklikler, depremden sonra oluşan siyasi ve ekonomik atmosfer içinde gerçekleştirilebilir. A. Özerdem ve S. Barakat, "After the Marmara Earthquake: Lessons for Avoiding Short Cuts to Disasters", *Third World Quarterly*, Cilt: 21, Sayı: 3, 2000, *passim*.

Kobe depreminden etkilenen alanlardan birisi de Nagata-ku'ydu. Bu bölgede, daha önce bir türlü hayata geçirilemeyen yeni planlama programları, deprem sonrası ortamda hayata geçirilebilmiştir. Bkz. T. Yoneyama, "The Kobe Earthquake: A Report on a Natural Disaster in Urban Japan", *Toward Sustainable Cities: Readings in the Anthropology of Urban Environment*, Leiden Development Studies, Leiden, 1998, s. 133.



yanlarının yanı sıra, olumlu yanlarının da olabileceğini ima etmektedir. Diğer bir ifadeyle “kriz, [örneğin] örgütün yeni bilgiler ve deneyler kazanmasına, bunu bir fırsat haline dönüştürmesine de olanak sağlayabilecek bir dönüm noktası”<sup>29</sup> şeklinde anlaşılabilir.

Son olarak kriz kavramının Türkçe sözlüklere nasıl girdiğine, dolayısıyla (önce Osmanlı’da daha sonra da Türkiye Cumhuriyeti’nde) ne zaman kullanılmaya başlandığına değinmek gerekir. Türkçe bir kelime olmayan kriz, ilk defa Tanzimat Döneminde kullanılmaya başlanmıştır. Kriz kelimesinin Türkçe’de yer almadığı dönemlerde kriz dönemleri kritik dönemler olarak kabul edilmiş ve bu durumu ifade etmek için “kritik” karşılığı olarak da “nazik” kelimesi kullanılmıştır. Diğer bir ifadeyle kriz dönemleri, “nezaket arz eden kritik dönemler”<sup>30</sup> olarak görülmüştür.

Kriz kelimesinin Türkçe’ye aktarılmasının öyküsünü A. Cevdet Paşa Tezaker-i Cevdet adlı eserinde şöyle anlatmaktadır:

“...Hazineden defterler getirildi. İrad [gelir] ve masraf muvazene edildi [karşılaştırıldı]. Görüldü ki Devlet’in masarifi [giderleri] varidatını [gelirlerini] haylice aşmış. Maliye işi sahihen fenalaşmış. Hazine bir *crise* haline düşmüş. Bak belaya ki *crise* lafzının lisan-ı Türkide tercümesi yok. Ana mukabil bir kelime bulmak dahi bir mes’ele oldu. Bir gece Fuad Efendi’nin yalısında bulunduk bu mes’ele dermeyan edildi [ortaya atıldı]. Led’et-taharri [araştırma sonucunda] *buhran* lafzı bulundu ve *crise*’in tercümesi olmak üzere kabul olundu. Hatta bu hususa dair takdim olunan arz tezkiresinde *Hazine-i maliyyenin hal-i buhran* diye takrir kılındı

---

Sürekli krizlerle karşılaşma olasılığı yüksek olan üst düzey yöneticilerin, karşılaştıkları sorunları tanımlamada ve anlamada, tehdit ve fırsat kavramlarıyla ilgili algılamaları önemli ölçüde etkili olabilmektedir. Örneğin, sürekli tehdit algılaması içinde olan bir üst düzey yönetici, önüne çıkacak fırsatlar yerine, karşılaşacağı tehditlere yönelik hazırlıklara ağırlık verebilmektedir. Geniş bilgi için bkz. S. E. Jackson ve J. E. Dutton, “Discerning Threats and Opportunities”, *ASQ*, Cilt: 33, 1988, s. 370 vd.

Yine, bir örgüt, bir kriz sürecine girdiğinde, eğer sorunun kaynağını tespit etmeye ve üstesinden gelmeye yönelik çabaları sadece örgütün içine yönlendiriyorsa, yani dış dünyaya gözlerini kapıyorsa, krizin bir tehdide; aksi bir durumda, yani örgüt hem örgüt içi hem de örgüt dışı çevreyi eşit ölçüde dikkate alıyorsa, krizin bir fırsata dönüşme olasılığının arttığı da ileri sürülmektedir. R. A. D’Aveni ve I. C. MacMillan, “Crisis and the Content of Managerial Communications: A Study of the Focus of Attention of Top Managers in Surviving and Failing Firms”, *ASQ*, Cilt: 35, 1990, s. 634 vd.

<sup>29</sup> Bozkurt, Ergun ve Sezen, *loc. cit.* Örneğin, Özügürlü’ya göre, 1999 yılında yaşanan depremlerden sonra devlet, başka alanlardaki başarısızlıklarını ve zaafalarını depreme yıkmaya çalışmıştır. M. Özügürlü, *17 Ağustos Körfez Depremi: Yıkıntıların Arasından Notlar*, AÜ SBF Tartışma Metinleri, Sayı: 19 (Kasım 1999), s. 14-15.

<sup>30</sup> H. Hatemi, “Krizin Kritiği”, *Düşünen Siyaset*, Yıl: 1, Sayı: 1 (Şubat 1999), s. 18.

[rapor edildi] ve andan sonra *crise* makamında [yerinde] *buhran* kelimesi isti'mal edilir [kullanılır] oldu..."<sup>31</sup>

Dilimize "*crise*" karşılığı olarak giren "buhran" kelimesi uzun yıllar kullanılmıştır. Ancak "özleştirme" akımından sonra "buhran" yerine "bunalım" terimi kullanılır olmuştur.<sup>32</sup> Son zamanlarda ise "bunalım" yerine "kriz" kullanılmaya başlanmıştır.

Kriz kavramıyla ilgili önemli bir nokta da kriz kavramının yerine kullanılan kavramlardır. Örneğin İngilizce "*crisis* (kriz)" kavramı bazı kaynaklarda "*disaster* (afet)", "*hazard* (tehlike/risk)", "*catastrophe* (felaket/yıkım)", "*calamity* (felaket/musibet)", "*emergency* (acil durum)" gibi kavramlar için şemsiye bir kavram, bazı kaynaklarda bu kavramlarla eş anlamlı, bazı kaynaklarda da bu kavramlardan kısmen farklı anlama gelecek şekilde kullanılmaktadır.<sup>33</sup> Gözlemlerimize göre, özellikle İkinci Dünya Savaşı sonrası gelişen literatürde daha çok "*disaster* (afet)"<sup>34</sup> kavramının kullanıldığı, ancak bu kavramın oldukça dar yorumlandığı; geç zamanlarda ise bu eğilimin terk edilerek kavramın geniş yorumlanmaya çalışıldığı söylenebilir. Aynı eğilim, "*crisis* (kriz)" kavramı için de geçerlidir. İki kavram arasındaki geçişkenliğin tam olarak ne zaman başladığını tespit etmek olanaklı değildir; ancak, 1970'li yıllardan sonraki literatürde bu eğilimin belirginleşmeye başladığı söylenebilir. Bundan dolayıdır ki, başta "*crisis* (kriz)" ve "*disaster* (afet)" kavramları olmak üzere, kavramlar arasında ne tür bir ayrıma gidildiğini veya kavramların aynı anlam-

<sup>31</sup> İtalikler orijinaldir. Aktaran, *Düşünen Siyaset*, op. cit., s. 9.

<sup>32</sup> Hatemi, loc. cit.

<sup>33</sup> Örneğin, Quarantelli, kaza (*accident*), acil durum (*emergency*), afet (*disaster*) ve felaket/yıkım (*catastrophe*) arasında bir ayrıma gitmektedir. R. S. Olson, "Toward a Politics of Disaster: Losses, Values, Agendas, and Blame", *International Journal of Mass Emergency and Disasters*, Cilt: 18, Sayı: 2 (Ağustos 2000), s. 269-270. Ayrıca, kriz kavramıyla karıştırılan diğer kavramların "stres (*stress*)", "panik (*panic*)", "şiddet/zor (*violence*)", "potansiyel şiddet (*potencial violence*)" olduğu belirtilmektedir. Robinson, loc. cit. Bu kavramların, anlamlarıyla ilgili geniş bilgi edinebilmek için ise bkz. *Ibid.*, s. 512-513.

<sup>34</sup> "Afet" kavramı konusunda oldukça geniş bir literatürün varlığından söz edilebilir. C. E. Fritz, "Disasters", *International Journal of the Social Sciences*, Cilt: 4, (ed.) D. L. Sills, The Macmillan Company & The Free Press, 1968, s. 202. Afet üzerine temel yaklaşımlar ile bunlara karşı geliştirilmiş alternatif yaklaşımlar hakkında bkz. R. Bolin ve L. Stanford, *The Northridge Earthquake: Vulnerability and Disaster*, Routledge, London, 1998, s. 28-44.



da kullanılıp kullanılmadığını belirlemek için, başvuru kaynağına bakmak gerekmektedir.<sup>35</sup>

Aslında kavramlar arasındaki iç içe geçmişlik Türkçe’de de vardır. Son yıllara kadar “kriz” kavramı kullanılmadığından daha çok “afet”, “felaket”, “buhran”, “bunalım” gibi terimler kullanılmıştır. Nitekim felaketi “krizin aşırı bir şekli”, “engellenmesi olanaklı olmayan kriz”<sup>36</sup> olarak aldığımızda, sorun büyük ölçüde çözülmüş olacaktır. Ancak ülkemizde “afet” kavramı daha çok “doğal afetler” ile özdeşleşmiş gibi gözükmektedir. Bunda, insan kaynaklı krizlerin yakın zamanlarda yıkıcı etkisini göstermeye başlamış olması etkili olmuş olabilir. Oysa afet kavramı yeniden tanımlanarak “kriz” kavramını da kapsayacak şekilde kullanılabilir. Örneğin ODTÜ’ye bağlı “Afet Yönetim Merkezi”, afeti bu şekilde geniş yorumlamaktadır.<sup>37</sup> Ancak, tersinin de olanaklı olduğunu söylemek gerekir. Örneğin bu tezde, kriz kavramı, afet kavramını da kapsayacak şekilde şemsiye bir kavram olarak ele alınacaktır.

Krizle ilgili vermiş olduğumuz bu bilgilerden sonra, bir de kriz yönetiminin tanımına bakalım. *Kamu Yönetimi Sözlüğü*, “kriz yönetimi”ni, “çalışılan alana ve geleceğe yönelik olası sorun ve tehlike (risk) etmenlerinin belirlenmesini, uygun tepki ve savaşım türlerinin saptanmasını, örgütün krizle başa çıkacak önlemleri almasını ve tepkileri değerlendirmesini kapsayan süreç”<sup>38</sup> olarak tanımlamaktadır. Kriz yönetimini bir süreç olarak tanımladığımızda, bu süreçlerin neler olduğu akla gelir. *Kamu Yönetimi Sözlüğü*, krizin üç aşamasından söz edebileceğini belirtmektedir. Bunlar kriz öncesi, kriz anı ve kriz sonrası dönemlerdir.<sup>39</sup>

Doğal afetler bağlamında bir kriz yönetimi tanımı geliştirilebilir. Örneğin, Ergünay, afet yönetimini, “afetlerin önlenmesi ve zararlarının azaltılması amacıyla

---

<sup>35</sup> Yine, örneğin sosyologların “afet”, işletme yönetimi üzerine çalışma yapanların “kriz” kavramını tercih ettikleri söylenebilir. Ancak, bu da, bilimsel bir tespit olmaktan daha çok, kişisel bir gözleme dayanmaktadır.

<sup>36</sup> Ataman, *op. cit.*, s. 232.

<sup>37</sup> ODTÜ Afet Yönetimi Uygulama ve Araştırma Merkezi. *Afet Yönetimi Nedir?* <<http://www.metu.edu.tr/home/wwwdmc/nedir.html>> (04.08.2000).

<sup>38</sup> Bozkurt, Ergun ve Sezen, *op. cit.*, s. 154.

<sup>39</sup> *Ibid.*, s. 155.

bir afet olayının afetin her aşamasında (zarar azaltma, önceden hazırlık, kurtarma ve ilk yardım, iyileştirme, yeniden inşa) yapılması gereken çalışmaların yönlendirilmesi, koordine edilmesi ve uygulanabilmesi için toplumun tüm kurum ve kuruluşlarıyla kaynaklarının bu ortak amaç doğrultusunda yönetilmesini gerektiren çok geniş bir kavram<sup>40</sup> olarak tanımlanmaktadır. Kriz yönetimi, krizlerin olmadığı bir toplum oluşturmaya yönelik bir etkinliğe değil; krizler olsa bile, bu krizleri çözme kabiliyetinin var olduğu bir toplumu oluşturmaya yönelik bir etkinliğe işaret etmektedir.<sup>41</sup> Buna göre, krize hazırlıklı olmayı “şemsiye bir strateji olarak almalı ve karmaşık, tahmin edilmesi güç ve kontrolü zor çevreyi yönetmek için uygun genel ilkeler<sup>42</sup> olarak değerlendirmelidir.

## 2. Pozitif Hukukumuzda Kriz ve Kriz Yönetimi

Burada izleyeceğimiz yöntem şöyle olacaktır: Öncelikle Anayasadaki kriz ve kriz yönetimiyle ilgili hükümlere yer verilecek; daha sonra ise normlar hiyerarşisine

<sup>40</sup> Ergünay, “Afet Yönetimi Nedir?...”, *op. cit.*, s. 268. Başka bir kriz yönetimi tanımı için bkz. Pearson ve Clair, *loc. cit.*

<sup>41</sup> T. Titiz, “Tartışma Kriz: Daha Derin, Daha Eski, Daha Yaygın (Aydın Uğur et al.)”, *Cogito (Kriz: Daha Derin, Daha Eski, Daha Yaygın)*, Sayı: 27 (Yaz 2001), s. 230. Kriz yönetiminin temel sorunlarıyla ilgili geniş bilgi elde etmek için bkz. K. D. Bracher, “Crisis Government”, *International Journal of the Social Sciences*, Cilt: 3, (ed.) D. L. Sills, The Macmillan Company & The Free Press, 1968, s. 516-517.

Waugh'un, kriz yönetimiyle ilgili şu değerlendirmesi, kriz yönetiminin sınırı konusunda bir fikir verebilir. Waugh, aslında, insanlardan ve doğadan kaynaklanan tehlikelerin uzun bir listesini yapmanın ve “gök kubbe üstümüze yıkılıyor” türünden felaket senaryoları yazmanın mümkün olduğunu; ancak, böyle bir çabanın anlamsız olacağını ifade etmektedir. Çünkü, ona göre, yeryüzü çeşitli felaketlerin tarihiyle doludur ve bu tarih devam edecektir; önemli olan bu felaketlerden şu ya da bunun olması değil, bizim daha az tehlikeli bir ortamda nasıl yaşayabileceğimiz ve temel krizlerle baş edebilme kapasitemizi nasıl geliştirebileceğimiz ve böylece krizlerin bizi etkilemesini nasıl önleyebileceğimiz sorunudur. Karar verici konumda olanların amacı da bu olmalıdır. W. L. Waugh Jr., *Living with Hazards Dealing with Disasters: An Introduction to Emergency Management*, M. E. Sharpe, New York, 2000, s. 9-10.

<sup>42</sup> A. H. Reilly, “Are Organizations Ready for Crisis? A Managerial Scorecard”, *The Columbia Journal of World Business*, Cilt: 22, Sayı: 1 (Bahar 1987), s. 80. Bu genel ilkelerin gelişmekte olan ülkeler için neler olabileceğiyle ilgili olarak bkz. E. L. Quarantelli, “Major Criteria for Judging Disaster Planning and Managing and Their Applicability in Developing Societies”. Prepared As a Background for the International Seminar on the Quality of Life and Environmental Risks Held in Rio de Janeiro, Brazil, Ekim, 10-11, 1996. <<http://www.udel.edu/DRC/Preliminary/Pp286.Pdf>> (25.01.2001). Gelişmekte olan ülkelerdeki doğal afetlerden kaynaklanan krizleri “incinebilirlik (*vulnerability*)” kavramıyla açıklayan ve bu incinebilirlikle depremler arasında ilişki kurmaya çalışan bir değerlendirme için bkz. Bolin ve Stanford, *op. cit.*, s. 44-61.

göre krizle ilgili diğer hukuki düzenlemelere değinilecektir. Hemen belirtelim ki, burada, krizle ilgili hukuki düzenlemelerin tarihi gelişimi üzerinde durulmayacak<sup>43</sup>; bu düzenlemelerin sadece yürürlükte olanlarıyla ilgilenilecektir.

## 2.1. Anayasada

Halihazırdaki anayasal düzen içerisinde, devletin krizle etkin müdahale etmesi amacıyla düzenlemelere yer verildiği görülmektedir. Anayasasının 119. maddesinden 122. maddesine kadar olan bölümünde “Olağanüstü Yönetim Halleri”yle ilgili hükümler yer almaktadır. Bu hükümlerin orijinal hali şöyledir:

### III. OLAĞANÜSTÜ YÖNETİM HALLERİ

#### A. OLAĞANÜSTÜ HALLER

##### 1. TABİİ AFET VE AĞIR EKONOMİK BUNALIM SEBİYLE OLAĞANÜSTÜ HAL İLANI

**Madde 119.-** Tabii afet, tehlikeli salgın hastalıklar veya ağır ekonomik bunalım hallerinde, Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu, yurdun bir veya birden fazla bölgesinde veya bütününde süresi altı ayı geçmemek üzere olağanüstü hal ilan edebilir.

##### 2. ŞİDDET OLAYLARININ YAYGINLAŞMASI VE KAMU DÜZENİNİN CİDDİ ŞEKİLDE BOZULMASI SEBEBİYLE OLAĞANÜSTÜ HAL İLANI

**Madde 120.-** Anayasa ile kurulan hür demokrasi düzenini veya temel hak ve hürriyetleri ortadan kaldırmaya yönelik yaygın şiddet hareketlerine ait ciddi belirtilerin ortaya çıkması veya şiddet olayları nedeniyle kamu düzeninin ciddi şekilde bozulması hallerinde, Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu, Milli Güvenlik Kurulunun da görüşünü aldıktan sonra yurdun bir veya birden fazla bölgesinde veya bütününde, süresi altı ayı geçmemek üzere olağanüstü hal ilan edebilir.

##### 3. OLAĞANÜSTÜ HALLERLE İLGİLİ DÜZENLEME

**Madde 121.-** Anayasasının 119. ve 120. maddeleri uyarınca olağanüstü hal ilanına karar verilmesi durumunda, bu karar Resmî Gazetede yayımlanır ve hemen Türkiye Büyük Millet Meclisinin onayına sunulur. Türkiye Büyük Millet Meclisi tatilde ise derhal toplantıya çağrılır. Meclis, olağanüstü hal süresini değiştirebilir, Bakanlar Kurulunun istemi üzerine, her defasında dört ayı geçmemek üzere, süreyi uzatabilir veya olağanüstü hali kaldırabilir.

119. madde uyarınca ilan edilen olağanüstü hallerde vatandaşlar için getirilecek para, mal ve çalışma yükümlülükleri ile olağanüstü hallerin her türü için ayrı ayrı geçerli olmak üzere, Anayasasının 15. maddesindeki ilkeler doğrultusunda temel hak ve hürriyetlerin nasıl sınırlandırılacağı veya nasıl durdurulacağı, halin gerektirdiği tedbirlerin nasıl ve ne surette alınacağı,

<sup>43</sup> Bu konuyla ilgili olarak geniş bilgi elde etmek için bkz. O. G. Antalya, “Türk Hukukunda Olağanüstü Yönetim Usulleri”, *TİD*, Yıl: 57, Sayı: 366 (Mart 1985), *passim.*; F. Demirel, “Olağanüstü Yönetim Usulleriyle İlgili Yasal Düzenlemeler ve Bazı Hususlar”, *TİD*, Yıl: 62, Sayı: 387 (Haziran 1990), s. 235-255; E. Alpar, “Olağanüstü Haller, *AİD*, Cilt: 22, Sayı: 4 (Aralık 1989), s. 47-67. Büyük ölçüde hukuk sistemimizi etkilemiş olan Fransa’da olağanüstü durum ve koşullarıyla ilgili hukuki düzenlemelerin gelişimi hakkında bkz. M. Oytam, “Fransa’da Olağanüstü Durum ve Koşullar Kuramı”, *AİD*, Cilt: 14, Sayı: 2 (Haziran 1981), s. 63-70.

kamu hizmeti görevlilerine ne gibi yetkiler verileceği, görevlilerin durumlarında ne gibi değişiklik yapılacağı ve olağanüstü yönetim usulleri, Olağanüstü Hal Kanununda düzenlenir.

Olağanüstü hal süresince, Cumhurbaşkanının başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu, olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda, kanun hükmünde kararname çıkarabilir. Bu kararname, Resmi Gazetede yayımlanır ve aynı gün Türkiye Büyük Millet Meclisinin onayına sunulur; bunların Meclisçe onaylanmasına ilişkin süre ve usul içtüzükte belirlenir.

## B. SIKIYÖNETİM, SEFERBERLİK VE SAVAŞ İLANI

**Madde 122.-** Anayasanın tanıdığı hür demokrasi düzenini veya temel hak ve hürriyetleri ortadan kaldırmaya yönelik ve olağanüstü hal ilanını gerektiren hallerden daha vahim şiddet hareketlerinin yaygınlaşması veya savaş hali, savaşı gerektirecek bir durumun baş göstermesi, ayaklanma olması veya vatan veya Cumhuriyete karşı kuvvetli ve eylemli bir kalkışmanın veya ülkenin ve milletin bölünmezliğini içten veya dıştan tehlikeye düşüren şiddet hareketlerinin yaygınlaşması nedenleriyle, Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu, Milli Güvenlik Kurulunun da görüşünü aldıktan sonra, süresi altı ayı aşmamak üzere yurdun bir veya birden fazla bölgesinde veya bütününde sıkıyönetim ilan edebilir. Bu karar, derhal Resmi Gazetede yayımlanır ve aynı gün Türkiye Büyük Millet Meclisinin onayına sunulur. Türkiye Büyük Millet Meclisi toplantı halinde değilse hemen toplantıya çağrılır. Türkiye Büyük Millet Meclisi gerekli gördüğü takdirde sıkıyönetim süresini kısaltabilir, uzatabilir veya sıkıyönetimi kaldırabilir.

Sıkıyönetim süresinde, Cumhurbaşkanının başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu sıkıyönetim halinin gerekli kıldığı konularda kanun hükmünde kararname çıkarabilir.

Bu kararname Resmi Gazetede yayımlanır ve aynı gün Türkiye Büyük Millet Meclisinin onayına sunulur. Bunların Meclisçe onaylanmasına ilişkin süre ve usul içtüzükte belirlenir.

Sıkıyönetimin her defasında dört ayı aşmamak üzere uzatılması, Türkiye Büyük Millet Meclisinin kararına bağlıdır. Savaş hallerinde bu dört aylık süre aranmaz.

Sıkıyönetim, seferberlik ve savaş hallerinde hangi hükümlerin uygulanacağı ve işlemlerin nasıl yürütüleceği, idare ile olan ilişkileri, hürriyetlerin nasıl kısıtlanacağı veya durdurulacağı ve savaş veya savaşı gerektirecek bir durumun baş göstermesi halinde vatandaşlar için getirilecek yükümlülükler kanunla düzenlenir.

Sıkıyönetim komutanları Genelkurmay Başkanlığına bağlı olarak görev yaparlar.

Yukarıdaki hükümlerden görüleceği gibi, krizin ve kriz yönetiminin bir tanımlaması yapılmamaktadır. Ancak, bu hükümlerden hareketle, hangi nedenlerden dolayı krizin ortaya çıkacağını, yani krize konu olan şeyleri tespit etmemiz olanaklıdır. Buna göre, krizler üç genel kategori içinde ele alınmaktadır. Bunlar sırasıyla şöyledir:

(1) Doğal afet, tehlikeli salgın hastalıklar veya ağır ekonomik kriz halleri.

(2) Anayasa ile kurulan hür demokrasi düzenini veya temel hak ve hürriyetleri ortadan kaldırmaya yönelik yaygın şiddet hareketlerine ait ciddi belirtilerin ortaya

çıkması veya şiddet olayları nedeniyle kamu düzeninin ciddi şekilde bozulması halleri.

(3) Anayasanın tanıdığı hür demokrasi düzenini veya temel hak ve hürriyetleri ortadan kaldırmaya yönelik ve olağanüstü hal ilanını gerektiren hallerden daha vahim şiddet hareketlerinin yaygınlaşması veya savaş hali, savaşı gerektirecek bir durumun baş göstermesi, ayaklanma olması veya vatan veya Cumhuriyete karşı kuvvetli ve eylemli bir kalkışmanın veya ülkenin ve milletin bölünmezliğini içten veya dıştan tehlikeye düşüren şiddet hareketlerinin yaygınlaşması nedenleri.<sup>44</sup>

Anayasadaki düzenlenişinden de anlaşılacağı üzere, ilk iki durumdaki krizin sonuncu durumdaki krizlere göre daha hafif oldukları anlaşılmaktadır. Diğer bir ifadeyle, üçüncü durumdaki krizler, daha şiddetli/derin krizlerdir. Bunun içindir ki, son durumdaki şartların ortaya çıktığı kriz durumlarındaki yönetim usulleri, ilk iki durumdakine göre daha fazla özgürlükleri sınırlandırıcıdır. Hemen belirtelim ki, bu sonuncu durumdaki kriz hallerinde yönetim askeriye geçtiği için, daha sonra yine değinileceği gibi, “yerel özerklik”ten söz etmek olanaksızdır. Dolayısıyla, bu kriz hallerinde, yerel özerkliğin artıp azaldığı gibi bir tartışma yapmak, anlamsız olacaktır.

Ayrıca şunu da söyleyebiliriz; örneğin birinci durumdaki kriz hallerini, (1) doğal afet, ve (2) tehlikeli salgın hastalıklar veya ağır ekonomik bunalım halleri şeklinde ikiye (hatta sonuncusunu da ikiye ayırırsak üçe) ayırabiliriz.

Olağanüstü yönetim, bir “normal yönetim”e referansla kendisini tanımlamaktadır. Yani, eğer yukarıda sayılan nedenlerle, olağanüstü yönetim usulleri uygulanacaksa; demek ki, bunun dışındaki zamanlarda, “normal yönetim usulleri” uygulanacak demektir. Ancak, burada, açıklığa kavuşturulması gereken bir konuya değinmek gerekir. Olağanüstü yönetim usulleri, 1982 Anayasasından önce ikiye ayrılmıyordu; ancak, 1982 Anayasası, olağanüstü yönetim usullerini kendi içinde ikiye ayırmıştır.

<sup>44</sup> Ayrı bir çalışmanın konusu olması gereken olağanüstü yönetim usulleriyle demokratik bir yönetim arasındaki ilişkiye burada değinilmemiştir. Bu konu hakkında bilgi edinebilmek için bkz. Bracher, *op. cit.*, s. 517.



O halde, şu soru akla gelebilir: Olağanüstü hali gerektiren nedenlerle “olağanüstü yönetim usulü”ne geçme ile sıkıyönetim, seferberlik ve savaş ilanını gerektiren nedenlerle “olağanüstü yönetim usulü”ne geçme arasındaki fark nedir? İkisi arasındaki fark, kısaca, şudur: Normal yönetim ile sıkıyönetim arasında yer alan “olağanüstü hal yönetimi”, “sivil sıkıyönetim”dir.<sup>45</sup> Kuşkusuz, bu yönetimde silahlı kuvvetlere hiç başvurulmaz, diyemeyiz; ihtiyaç halinde, silahlı kuvvetlere başvurulabilir.<sup>46</sup> Ancak, bu yönetimde silahlı kuvvetlere başvurmak, kural değil, istisnadır.

Burada, örneğin, bir doğal afetin ne olduğuyla ilgili bir tanıma yer verilmediği gibi, bir doğal afetin hangi aşamadan sonra kriz olarak nitelendirileceği de açık değildir. Ne var ki, Anayasanın 121. maddesinin 2. fıkrasında, “119. madde uyarınca ilan edilen olağanüstü hallerde vatandaşlar için getirilecek para, mal ve çalışma yükümlülükleri ile olağanüstü hallerin her türü için ayrı ayrı geçerli olmak üzere, Anayasanın 15. maddesindeki ilkeler doğrultusunda temel hak ve hürriyetlerin nasıl sınırlandırılacağı veya nasıl durdurulacağı, halin gerektirdiği tedbirlerin nasıl ve ne surette alınacağı, kamu hizmeti görevlilerine ne gibi yetkiler verileceği, görevlilerin durumlarında ne gibi değişiklik yapılacağı ve olağanüstü yönetim usulleri, Olağanüstü Hal Kanununda düzenlenir.” hükmüne; Anayasanın 122. maddesinin 5. fıkrasında da, “Sıkıyönetim, seferberlik ve savaş hallerinde hangi hükümlerin uygulanacağı ve işlemlerin nasıl yürütüleceği, yönetim ile olan ilişkileri, hürriyetlerin nasıl kısıtlanacağı veya durdurulacağı ve savaş veya savaşı gerektirecek bir durumun baş göstermesi halinde vatandaşlar için getirilecek yükümlülükler kanunla düzenlenir.” hükmüne yer

---

<sup>45</sup> F. Demirel, “Olağanüstü Hallerle İlgili Yasal Düzenlemeler”, *TİD*, Yıl: 50, Sayı: 363 (Mayıs 1984), s. 46. Olağanüstü hal rejimiyle ilgili daha geniş bilgi edilebilmek için bkz. S. Çağlayan, “Olağanüstü Hal Rejimi”, *TİD*, Yıl: 56, Sayı: 363 (Mayıs 1984), s. 49-63. Olağanüstü yönetim usullerinin diktatör olmak isteyen yöneticiler için bir fırsat anlamına da gelebileceği belirtilmektedir. Bununla ilgili tarihsel örnekler ve kriz yönetiminin diktatör olmak isteyenler açısından taşıdığı bazı zaafırlar hakkında bkz. Bracher, *op. cit.*, s. 514-516.

Bu arada, böyle bir ayrıma gidilmemesinin 1982 öncesinde yarattığı önemli sorunlardan birisine işaret etmek gerekir. Üskül de belirttiği gibi, olağanüstü yönetim usullerinin uygulanması gereken her durumda, askeri yönetimin esas olduğu sıkıyönetimin ilan edilmesi gerekmiş; bu da, seksen yıla yaklaşan bir geçmişe sahip olan Cumhuriyetimizin önemli bir bölümünün olağanüstü yönetim usulleriyle, üstelik sivil sıkıyönetim olarak nitelendirilmeyen olağanüstü yönetim usulleriyle yönetilmesini beraberinde getirmiştir. Z. Üskül, *Siyaset ve Asker: Cumhuriyet Döneminde Sıkıyönetim Uygulamaları*, Afa Yayınları, İstanbul, 1989, s. 13-28.

<sup>46</sup> Örneğin, 1992 Erzincan depreminde, deprem sonrası kentin güvenlik ve asayişinin temininde, hasarlı işyerlerinin korunmasında, yağmalamayı önlemede, erzak vb. gibi yardım malzemelerinin dağıtımında 3. Ordu mensuplarının olağanüstü çaba sarfettiği belirtilmiştir. Kalafat, *op. cit.*, s. 25.



verilmiştir. Bu iki düzenlemeye göre, krizin daha doyurucu bir tanımı için Olağanüstü Hal Kanununa ve Anayasanın 122. maddesi gereğince çıkarılmış kanun/kanunlara (örneğin Sıkıyönetim Kanununa) bakmak gerekecektir.

Anayasada, doğrudan kriz yönetimine yönelik bir tanıma yer verilmemiştir. Ancak, kriz halindeki yönetimin nasıl olacağıyla ilgili bazı esaslara yer verilmiştir. Örneğin hem olağanüstü hal ilanını gerektiren hem de sıkıyönetim, seferberlik ve savaş ilanını gerektiren hallerde, Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Bakanlar Kuruluna bazı yetkiler verilmiştir.<sup>47</sup> Anayasa, hem olağanüstü hal hem de sıkıyönetim, seferberlik ve savaş ilan edilen durumlarda nasıl bir yönetim usulüne geçileceği, yani kriz yönetiminin ne olduğu konusunun kanunla düzenleneceğini belirtmektedir.<sup>48</sup>

Son olarak, şunu da belirtmek gerekir ki, şemsiye bir kavram olarak kabul ettiğimiz kriz ve kriz yönetimi kavramlarına yer vermeyen Anayasa, doğal afet ve afet yönetimi tanımlarına da yer vermemektedir.

## **2.2. Kanunlarda**

Birçok kanunun krizle ilgili olduğu söylenebilir; ancak, burada, sadece Anayasanın yukarıda yer verilen maddelerinde belirtilmiş olan ve doğrudan olağanüstü yönetim usulleriyle ilgili olan kanunlara değinilecektir.

### **2.2.1. 1935 Sayılı Olağanüstü Hal Kanunu**

Anayasanın 121. maddesinin 2. fıkrasında sözü edilen kanun, 25.10.1983 tarihli, 2935 sayılı Olağanüstü Hal Kanunudur.<sup>49</sup> Olağanüstü Hal Kanununun amaçları, “(a) doğal afet, tehlikeli salgın hastalıklar veya ağır ekonomik bunalım (kriz), (b) Anayasa ile kurulan hür demokrasi düzenini veya temel hak ve hürriyetleri ortadan

---

<sup>47</sup> Anayasa, m. 119., 120., 121/3., 122/1-2.

<sup>48</sup> Anayasa, m. 121/2., 122/5.

<sup>49</sup> RG, Tarih: 27.10.1983, Sayı: 18204.

kaldırmaya yönelik yaygın şiddet hareketlerine ait ciddi belirtilerin ortaya çıkması veya şiddet olayları nedeniyle kamu düzeninin ciddi şekilde bozulması durumlarında olağanüstü hal ilan edilmesi ve usulleriyle olağanüstü hallerde uygulanacak hükümleri belirlemek”<sup>50</sup> olarak ifade edilmiştir. Buradan da anlaşıldığı üzere, bu Kanun, sıkıyönetim, seferberlik ve savaş ilanı ile ilgili bir düzenleme değildir. Nitekim, Kanunun kapsamına bakıldığında, bunu daha açık bir şekilde görmek olanaklıdır. Yasanın 2. maddesine göre, bu düzenlemenin kapsamı şöyledir:

“Bu Kanun, olağanüstü hal ilanına doğal afet, tehlikeli hastalıklar veya ağır ekonomik bunalım [kriz] hallerinde ilan edilen olağanüstü hallerde vatandaşlar için getirilecek para, mal ve çalışma yükümlülükleri ile olağanüstü hallerin her türü için ayrı ayrı geçerli olmak üzere, temel hak ve hürriyetlerin nasıl sınırlandırılacağı veya nasıl durdurulacağına, halin gerektirdiği tedbirlerin nasıl ve ne suretle alınacağına, kamu hizmeti görevlilerine ne gibi yetkiler verileceğine, görevlilerin durumlarında ne gibi değişiklik yapılacağına ve olağanüstü yönetim usullerine ilişkin hükümleri kapsar.”

Bu madde de, hemen hemen Anayasanın 121. maddesinin 2. fıkrasının aynıdır.

Son olarak, 2935 sayılı Olağanüstü Hal Kanununun “Olağanüstü Hal İlanı” başlığını Yasanın 3. maddesine bakıldığında, burada da, şu ifadeler yer verildiği görülmektedir:

“Cumhurbaşkanının başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu:

(a) Doğal afet, tehlikeli salgın hastalıklar veya ağır ekonomik bunalım [kriz] hallerinden birinin veya birden fazlasının görülmesi durumlarında;

(b) Anayasa ile kurulan hür demokrasi düzenini veya temel hak ve hürriyetleri ortadan kaldırmaya yönelik yaygın şiddet hareketlerine ait ciddi belirtilerin ortaya çıkması veya şiddet olayları nedeniyle kamu düzeninin ciddi şekilde bozulması hallerinde Milli Güvenlik Kurulunun da görüşünü aldıktan sonra;

yurdun bir veya birden fazla bölgesinde veya bütümünde, süresi altı ayı geçmemek üzere olağanüstü hal ilan edebilir...”

<sup>50</sup> 2935 sayılı Olağanüstü Hal Kanunu, m. 1.

Bu düzenlemenin de Anayasanın 119. maddesi ile 120. maddesinin bir anlamda tekrarı niteliğinde olduğu söylenebilir. O halde, ne Anayasada ne de Anayasanın yollama yaptığı Olağanüstü Hal Kanununda krizin bir tanımına yer verilmemiştir. Bu durumda, krizin Anayasada belirtilen üç halde, Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanacak Bakanlar Kurulu tarafından tanımlanacağı söylenebilir. Bu yönüyle, kriz, siyasi bir değerlendirme konusudur. Bunun içindir ki, krizin herkesin üzerinde anlaşabileceği objektif bir tanımını yapmak, pozitif hukukun bu iki belgesi açısından olanaklı değildir. Kısacası, bizler, hangi hallerin kriz olarak değerlendirilebileceği konusunda bir şeyler söyleyebiliriz; ancak bu hallerin hangi aşamadan sonra krize dönüştüğünü önceden söyleyemeyiz. Örneğin, 1999 yılındaki depremlerden sonra olağanüstü hal ilan edilmesi gerektiğini ileri sürenler olmuşsa da, siyasi iktidar, buna ihtiyaç duymamıştır.<sup>51</sup>

Ayrıca, Olağanüstü Hal Kanunuyla, kriz yönetiminde ne gibi düzenlemeler yapılabileceği konusunda farklı kriz konuları için getirilebilecek yükümlülükler ve alınacak tedbirler<sup>52</sup> düzenlenmişse de, münhasıran bir kriz ve kriz yönetimi tanımına yer verilmediği anlaşılmaktadır. Aynı şekilde, şemsiye bir kavram olarak kabul ettiğimiz kriz ve kriz yönetimi kavramlarına yer vermeyen bu Kanun, doğal afet ve afet yönetimi tanımlarına da yer vermemektedir.

### 2.2.2. 1402 Sayılı Sıkıyönetim Kanunu

Olağanüstü yönetim usullerinden birisi de sıkıyönetimdir. Bununla ilgili kanuni düzenleme, 1982 Anayasasından önce yapılmış ve halen yürürlükte olan 13.05.1971 tarihli ve 1402 sayılı Sıkıyönetim Kanunudur.<sup>53</sup> Kanunun “Genel Esaslar” başlığını taşıyan “Birinci Bölüm”ünde, “Türkiye Cumhuriyeti Anayasasınının 124. maddesi<sup>54</sup> gereğince verilmiş olan Sıkıyönetim ilanı kararı ve Sıkıyönetimin bölge ve süresi üzerinde yapılacak değişiklikler, İçişleri Bakanlığınca uygun görülecek araç-

<sup>51</sup> Doğal olarak, burada, alınan bu kararın doğru veya yanlış olduğunu tartışamayız. Çünkü bu başka bir tartışma konusudur.

<sup>52</sup> 2935 sayılı Olağanüstü Hal Kanunu, m. 5-11.

<sup>53</sup> RG, Tarih: 15.05.1971, Sayı: 13837.

<sup>54</sup> Gönderme yapılan bu Anayasa hükmü, 1961 Anayasasının sistematığına göredir.

larla ilan olunur.” hükmüne yer verildikten sonra, doğrudan doğruya sıkıyönetimin nasıl yürütüleceği, sıkıyönetim komutanlarının görev ve yetkileri gibi konulara geçilmiştir. Dolayısıyla, 1402 sayılı Kanunda ne krizin ne de kriz yönetiminin tanımına yer verilmemiştir.

Aynı şekilde, şemsiye bir kavram olarak kabul ettiğimiz kriz ve kriz yönetimi kavramlarına yer vermeyen bu Kanun, doğal afet ve afet yönetimi tanımlarına da yer vermemektedir. Aslında, doğal afet ve afet yönetimi gibi tanımların bu Kanunda yer alması olası da değildir.

### **2.2.3. 7269 Sayılı Umumi (Genel) Hayata Müessir (Etkili) Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun<sup>55</sup>**

Ülkemizde, doğal afetlerden kaynaklanan krizler için oldukça uzun bir süre önce müstakil bir hukuki düzenlemeye gidildiği anlaşılmaktadır. Osmanlı döneminde, doğrudan olmasa bile, özellikle imar etkinlikleriyle ilgili yapılan düzenlemelerin depremlerle ve diğer doğal afetlerle yakından ilişkili olduğu söylenebilir.<sup>56</sup> Ancak, Türkiye Cumhuriyeti, özelde doğrudan depremlerle genelde ise doğrudan doğal afetlerle ilgili bir hukuki düzenleme devralmamıştır.

Devlet, 1923 ile 1939 yılları arasında da, doğal afetlerle ilgili bir hukuki düzenlemeye gitmemiştir. Bu dönemi şöyle özetmek olanaklıdır: “Devletin afetlere yaklaşımı uzun yıllar boyunca bunların etkilerinin azaltılması veya önlenmesi yö-

---

<sup>55</sup> Görüldüğü gibi bu Kanunun başlığı oldukça uzundur. Bu Yasa, tezimizin kalan kısmında oldukça sık kullanılacaktır. Bunun içindir ki, bundan sonra, bu Kanuna gönderme yapmak istediğimizde, “Afetler Kanunu” kısaltmasını kullanacağız.

<sup>56</sup> Ancak, Osmanlı döneminde, depremlere yönelik bir düzenlemeye gidilmemiş olması, yapıların inşasında depremin dikkate alınmadığı anlamına gelmez. Örneğin eldeki bir arşiv belgesine göre, devrin Maarif Nezareti (Milli Eğitim Bakanı), devrin padişahı Sultan II. Abdülhamit’ten yüzlerce öğrencinin okuyabileceği iki katlı yarı kagir olması planlanan ve Bursa’da yapılması düşünülen bir okul inşaatının yapımına başlanması ve bu konuda gerekli tahsisatın ayrılması için hükümetin onayını ister. Verilen cevapta, Bursa’nın zemin duruma dikkat çekilmekte ve oralarda sık sık deprem olduğu hatırlatılmaktadır. Yazıda, ayrıca, “bu gibi binaların zemin durumuna göre inşası gerekmektedir” ifadesine yer verilmektedir. Adı geçen okul, 1883 tarihinde açılan Mekteb-i İdadi-i Mülki”dir. Bu okul hala ayakta olup bugün Bursa Erkek Lisesi Merkez Binası olarak kullanılmaktadır. O. Özsoy, *Depremde Mucizevi Kurtuluşlar: Depremzedelerin Anıları*, Alfa Yayınları, Bursa, 2000, s. 193.

nünde politikalar geliştirmek yerine her afetten sonra bunun sonuçlarının giderilmesi ve meydana gelen zararların tazmini biçiminde olmuştur.”<sup>57</sup> Bu yaklaşım, 1939 Erzincan depremiyle değişmeye başlamıştır.<sup>58</sup>

26.12.1939 tarihinde Erzincan’da meydana gelen deprem sonucu, devlet deprem zararlarının azaltılması konusuna eğilmeye başlamış; ülkenin deprem bölgeleri ve bu bölgelerde yapılacak yapılarda bulunması gereken özellikleri belirlemek amacıyla üniversiteler ve ilgili bütün kuruluşların uzman kişileriyle o zaman Bayındırlık Bakanlığı bir araya gelerek, 1940 yılında, “Yer Sarsıntısı Bölgeleri Muvakkat [Geçici] Yapı Talimatnamesi [Yönetmeliği]”ni çıkarmıştır.<sup>59</sup> Diğer taraftan, bu büyük Erzincan depreminin ardından bir dizi depremin art arda yaşanması ve önemli ölçüde can ve mal kaybının ortaya çıkması,<sup>60</sup> devletin depremlere bakışını önemli ölçüde değiştirmiştir. 22.07.1944 tarihinde 4623 sayılı “Deprem Öncesi ve Sonrası Önlemlere İlişkin Kanun” çıkarılmıştır.<sup>61</sup>

Bu dönemde çıkarılmış olan 4623 sayılı Kanun depremlerle ilgilidir. 1959 yılına kadar, doğal afetlere yönelik bir çerçeve kanunun çıkarılmadığı görölmektedir.

<sup>57</sup> T.C. Erzincan Valiliği, **Deprem ve Erzincan Vilayeti: 13 Mart 1992 Erzincan Depreminin Öncesi, Deprem Olayı ve Sonrası İle İlgili İnceleme**, Erzincan Valiliği Yayını, İstanbul, 1992, s. 112. Genel olarak Türkiye’deki afet zararlarını azaltmayla ilgili çalışmaların tarihsel gelişimi hakkında geniş bilgi edinebilmek için bkz. A. Yılmaz, “Türkiye’de Afet Zararlarının Azaltılması Çalışmalarının Tarihi Gelişimi Üzerine Notlar”, **TİD**, Yıl: 74, Sayı: 434 (Mart 2002), s. 155-170. Yine ülkemizdeki afet yönetimi hakkında bkz. Z. Çoker, “Doğal Afet Yönetimi”, **TİD**, Yıl: 74, Sayı: 434 (Aralık 2001), s. 1-36; H. Canpolat, “Tabii Afetlerin Yönetimine Değişik Bir Yaklaşım”, **ÇYY**, Cilt: 5, Sayı: 2 (Mart 1996), s. 63-65.

<sup>58</sup> Bu deprem, hem ölen insan sayısı hem de hasarlı konut sayısı açısından bir önceki asırda ülkemizde yaşanan en büyük depremdir; İzmit-Gölcük depremi, ancak bu iki göstergenin dışındaki etkiler de dikkate alındığında “asrın felaketi” olarak adlandırılmayı hak etmektedir. Bkz. <http://www.boun.koeri.gov.tr>. Ayrıca bkz. **Bir Kitabın Sayfalarındaki 1939 Anadolu Depremi**, Görüş, Sayı: 41 (Eylül 1999), s. 58-67.

<sup>59</sup> İmar ve İskan Bakanlığı, **op. cit.**, s. 174-175.

<sup>60</sup> Bkz. <http://www.boun.koeri.gov.tr> .

<sup>61</sup> Bu Kanunun içeriği ve önemiyle ilgili bilgi edinmek için bkz. T.C. Erzincan Valiliği, **op. cit.**, s. 112-113. Hemen belirtelim ki, devletin afetlerin azaltılmasına yönelik bugüne kadar bir görev üstlenmemesini bir eksiklik olarak ileri süren yaklaşımlar tutarlı değildir. Çünkü, Ergünay’ın da belirttiği gibi, 4623 sayılı Kanun, “Türkiye’de ilk defa devlete, depremler olmadan önce yapılacak birtakım çalışmalarla, ilk kurtarma yardım planları, afet mevzuatının gelişmesi, Türkiye’nin deprem haritasının hazırlanması, yerleşmeler yapılmadan önce, oranın jeolojik etütlerinin yapılması, deprem mevzuatının, afet mevzuatının zorunlu olarak uygulanmaya konması gibi bütün hususları getirmiştir”. O. Ergünay, “Deprem (Yuvarlak Masa)”, **Mülkiye**, Cilt: 23, Sayı: 219, (Kasım Aralık 1999), s. 166.

Devlet, afetler meydana geldikçe, özel yardım kanunları çıkarmış; felakete uğrayan yurttaşlara, o kanunun çerçevesi içinde gereken mali ve teknik yardımda bulunmuştur.<sup>62</sup>

Devletin doğal afetlere yönelik politikalarında kısmen de olsa bir değişikliğe gidilmesi için 1958 yılını beklemek gerekmiştir. Bu dönemde, iki ayrı düzenleme bu tez açısından önemlidir. Birincisi, 09.05.1958 tarih ve 7116 sayılı Kanunla, İmar ve İskan Bakanlığı kurulmuştur. Bu Kanunun, Bakanlığın görevlerini belirten 2. maddesinin E fıkrasındaki, "...her türlü afetlerden önce ve sonra gerekli tedbirleri almak..." ve 20. maddesindeki "3611 sayılı Kanunla Nafia Vekaleti'nin [Bayındırlık Bakanlığı'nın] vazifeleri meyanında bulunan imar işleri ile, doğal afetler dolayısıyla hususi kanunlarla Nafia Vekaleti'ne verilmiş olan vazife ve yetkiler, bütün hukuk ve vekaile [yerine getirilmesi zorunlu olan işlerle] İmar ve İskan Vekaleti'ne devrolunmuştur..." şeklindeki hükümler gereğince, afet hizmetleri, İmar ve İskan Bakanlığınca yürütülmeye başlanmıştır.<sup>63</sup> Diğer bir ifadeyle, İmar ve İskan Bakanlığı, en azından doğal nedenlerden kaynaklanan krizlerin yönetiminden sorumlu bir kamu kuruluşu olarak örgütlenmiştir.

İkincisi, 15.05.1959 tarih ve 7269 sayılı "Umumi [Genel] Hayata Müessir [Etkili] Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun"la yeni bir düzenlemeye gidilmiştir. Bu Kanun, doğal nedenlerden kaynaklanan krizler için bir çerçeve yasa niteliğindedir.<sup>64</sup> 7269 sayılı Kanun, bugüne kadar birçok kez değişikliğe uğramasına rağmen, halen yürürlüktedir. Dolayısıyla, krizin tanımı konusunda, bu Kanuna bakmak yararlı olacaktır.

---

<sup>62</sup> Bu yasalar ve yasaların kapsamı şöyledir: 13.03.1954 tarih ve 6409 sayılı "Tavas Kazasının Heyelana Maruz Kale Nahiyesinin Yerinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun"; 20.05.1955 tarih ve 6610 sayılı "Lice Kasabasında Kayaların Tehdidine Maruz Mahallelerin Yerlerinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun"; 28.02.1956 tarih ve 6683 sayılı "Gerze Yangınından, Lüleburgaz ve İnce'de su Baskınından Zarar Görenlere Yapılacak Yardım Hakkında Kanun"; 22.06.1956 tarih ve 6746 sayılı "Aydın, Balıkesir, Bilecik, Edirne, Eskişehir, Kırklareli, Konya ve Denizli Vilayetlerinde 1955-1956 Yıllarında Doğal Afetlerden Zarar Görenlere Yapılacak Yardım Hakkında Kanun"; 14.06.1957 tarih ve 7010 sayılı "Muğla, Denizli, Bolu, Aydın ve Sakarya İllerinde Meydana Gelen Yer Sarsıntılarında Zarar Görenlere Yapılacak Yardım Hakkında Kanun". İmar ve İskan Bakanlığı, *op. cit.*, s. 149.

<sup>63</sup> *Ibid.*, s. 150.

<sup>64</sup> *Ibid.*



7269 sayılı Afetler Kanununun 1. maddesinin<sup>65</sup> 1. fıkrasında, “Deprem (yer sarsıntısı), yangın, su baskını, yer kayması, kaya düşmesi, çığ ve benzeri afetlerde; yapıları ve kamu tesisleri genel hayata etkili olacak derecede zarar gören veya görmesi muhtemel olan yerlerde alınacak tedbirlerle yapılacak yardımlar hakkında bu yasa hükümleri uygulanır.” denilmektedir.<sup>66</sup> Bu hüküm, bizlere, krizin nedenleri üzerinde bir fikir yürütmemize olanak sağlamaktadır. Ancak, yine de krizin tanımı yapılmamaktadır. Burada, sadece krizlerin fiziksel olarak verdikleri zararın, yani yapılar ve kamu tesisleri üzerinde yarattığı tahribatın “genel hayata etkili olacak derecede zarar görmesi veya görmesi ihtimal dahilinde olacak olması” önemsenmiştir. Hemen belirtelim ki, “ihtimal”e dayalı bir düzenleme, siyasi takdir hakkının olabildiğince geniş tutulmasına olanak sağlaması açısından, eleştiriye açık bir düzenleme biçimidir.

Aynı maddenin 2. fıkrasında, 1. fıkradaki “genel hayata etkili olma” durumuyla ilgili şu düzenlemeye yer verilmiştir:

“Afete uğrayan meskun yerlerin büyüklüğü o yerin tamamında veya bir kesiminde yıkılan, oturulamaz hale gelen bina sayısı, zarar gören yapı ve tesislerin genel hayata etki derecesi, mahallin ekonomik ve sosyal özellikleri, zararın kamuoyundaki tepkisi, normal hayat düzeyindeki aksamalar ve benzeri hususlar göz önünde tutulmak suretiyle afetlerin genel hayata etkililiğine ilişkin temel kurallar, İçişleri ve Maliye Bakanlıklarının mütalaaları da alınarak İmar ve İskan Bakanlığınca hazırlanacak bir yönetmelikle belirtilir.”

Aynı maddenin 3. fıkrası da, “Yukarıda yazılı afetlerin meydana gelmesinde veya muhtemel olması halinde zararın o yerin genel hayatına etkili olup olmadığına, yönetmelik esasları gereğince, İmar ve İskan Bakanlığı tarafından karar verilecektir.” hükmüne yer vermiştir.

<sup>65</sup> Hemen belirtelim ki, 7269 sayılı Afetler Kanununun 1. maddesinin bugünkü hali, 02.07.1968 tarih 1051 sayılı Kanunla yapılan değişikliğin 1. maddesidir.

<sup>66</sup> Kanun, ilk bakışta, daha çok kriz sonrası dönemle ilgili sorunlara yönelikmiş gibi gözükmektedir. Ancak bunun böyle olmadığına daha sonra değinilecektir.

O halde, doğal nedenlerden kaynaklanabilecek krizler, çeşitli şekillerde karşımıza çıkabilir; deprem (yer sarsıntısı), yangın, su baskını, yer kayması, kaya düşmesi, çığ ve benzeri gibi. Ancak, burada, “ve benzeri” ifadesinin nasıl yorumlanması gerektiği bir sorun olarak görülebilir. Ancak, kanımızca, bu ifadeden önce sıralanan afet nedenlerine bakıldığında, “ve benzeri” ifadesini, bu ifadeden öncekilere benzer afet nedenleri olarak yorumlamak gerekecektir. Bu da, burada sayılmayan ama doğal nedenlerden kaynaklanabilecek diğer afetler anlamına gelir; örneğin volkan patlaması gibi.

Ancak yukarıda sayılan nedenlerden kaynaklanan afetlerin hangi aşamadan sonra afet olarak nitelendirileceği, “genel hayata etkili olma veya genel hayata etkili olma ihtimali” şeklinde belirlenmiştir. Afetlerin etkilerinin bu düzeye erişip erişmediğine ise, 7269 sayılı Kanunun 1. maddesinin 2. fıkrasında belirtilen yönetmelik esaslarına göre İmar ve İskan Bakanlığı karar verecektir. Hemen belirtelim ki, bugün itibarıyla bu yetkiyi kullanmaya yetkili olan bakanlık, Bayındırlık ve İskan Bakanlığıdır.<sup>67</sup>

Görüldüğü gibi, 7269 sayılı Kanunda da krizin ne olduğu tam olarak tanımlanmış değildir. Ancak, 7269 sayılı Kanundaki ifadeler, en azından doğal nedenlerden kaynaklanan krizler için, bir üst norm olan Anayasaya ve 2935 sayılı Kanuna göre daha belirgindir, denilebilir. Öyle anlaşılıyor ki, krizin ne olduğunu daha iyi anlayabilmek için, 7269 sayılı Kanunun 1. maddesinin 2. fıkrasında belirtilen yönetmeliğe bakmak gerekecektir.

Yine, 7269 sayılı Kanun, doğal afetlerden kaynaklanan bir kriz halinde getirilebilecek yükümlülükler ve alınacak tedbirler konusunda çeşitli hükümler<sup>68</sup> içerse de, münhasıran bir kriz ve kriz yönetimi tanımına yer vermemektedir. Aynı şekilde, şemsiye bir kavram olarak kabul ettiğimiz kriz ve kriz yönetimi kavramlarına yer vermeyen bu Kanun, doğal afet ve afet yönetimi tanımlarına da yer vermemektedir.

---

<sup>67</sup> 180 sayılı “Bayındırlık ve İskan Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK”, (RG, Tarih: 14.12.1983, No: 18251), m. 2/g.

<sup>68</sup> 7269 sayılı Afetler Kanununun çeşitli maddeleri.

### 2.3. Yönetmeliklerde

Burada da, ilgisi nedeniyle, sadece iki yönetmelik ele alınacaktır. Bunlardan birincisi, doğrudan doğal afetlerin ve afet yönetiminin; diğeri de şemsiye bir kavram olarak kabul ettiğimiz kriz ve kriz yönetiminin tanımıyla ilgilidir.<sup>69</sup>

#### 2.3.1. Afetlerin Genel Hayata Etkililiğine İlişkin Temel Kurallar Hakkında Yönetmelik<sup>70</sup>

Yönetmeliğin 1. maddesi, “Olmuş veya olması muhtemel afetlerin o yerin genel hayatına etkili olup olmadığı, 7269 sayılı Afetler Kanununun 1051 sayılı Kanunla değiştirilen 1. maddesi uyarınca hazırlanan bu yönetmelik esaslarına göre tespit edilir.” hükmüne yer vermiştir. Buna göre, yönetmeliğin kapsamının herhangi bir afetin genel hayata etkili olup olmadığının nasıl belirleneceğiyle ilgili olduğu anlaşılmaktadır.

Yönetmeliğin 2. maddesi, herhangi bir afetten dolayı meydana gelen veya gelebilecek olan zararın hangi düzeyden sonra genel hayata etkili olacağını şöyle belirlemektedir:

“Meydana gelen bir afetten,

(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<sup>71</sup> 5 bine kadar olan ilçe ve illerde en az 20 binanın,

<sup>69</sup> Aslında başka yönetmeliklere de bakılabilirdi. Örneğin, “Seferberlik ve Savaş Halinde Uygulanan İnsan Gücü ve Planlaması Esasları Hakkında Yönetmelik” (RG, Tarih: 09.07.1999, Sayı: 3750), birçok tanıma yer vermektedir. Yönetmeliğin “Tanımlar” başlığını taşıyan 4. maddesinde, “seferberlik” ve “savaş” gibi kriz hallerinin tanımlarına yer verilmektedir. Ancak, belirtmek gerekir ki, bu tanımlar, şemsiye bir kavram olarak kabul ettiğimiz kriz ve kriz yönetimi tanımları değil, bu şemsiye kavram içinde yer alan krizlerden sadece ikisine ait olan tanımlardır. Doğal olarak, bu Yönetmelikte doğal afetlerin ve afet yönetiminin de bir tanımını bulmak olanaksızdır.

<sup>70</sup> RG, Tarih: 21.09.1968, Sayı: 13007.

<sup>71</sup> “Nüfus miktarının tespitinde, en son yapılan ve sonuçları belli olan resmi nüfus sayımı rakamları dikkate alınacaktır.” Afetlerin Genel Hayata Etkililiğine İlişkin Temel Kurallar Hakkında Yönetmelik, m. 8.

(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 bir daha oturulamayacak veya kullanılamayacak derecede ağır hasar görmesi halinde afet, o yerin genel hayatına etkilidir.”

Görüldüğü gibi, bir afetin kriz olarak nitelendirilmesi, yani 7269 sayılı Kanun hükümlerinin uygulanabilmesi için, köylerde, bucaklarda yukarıda belirtilen miktarda veya oranda “konut”un; ilçe ve illerde ise yine yukarıda belirlen sayıda “bina”nın “yıkılma”sı veya “bir daha oturulamayacak veya kullanılamayacak derecede ağır hasar görmesi” gerekir. Yönetmeliğin belirlediği kriterlerin fiziksel yapılarla ilgili olduğu anlaşılmaktadır.<sup>72</sup>

Ancak, yukarıdaki tanımda bir konu dikkatlerden kaçmamalıdır. Tanıma göre, köy ve bucaklarda bir afetin, o yerin genel hayatına etkili olup olmadığını hesaplamada ölçüt olarak “konut” ifadesine yer verilmektedir. Ancak, bu ölçüt, il ve ilçe için “bina”ya dönüşmektedir. Bu durumda şu soru akla gelmektedir: “Konut” ile “bina” arasında bir fark var mıdır? Bu soruya iki türlü yanıt verilebilir. Birincisi, kavramsal olarak bu ikisi arasında bir farklılık var mıdır? İkincisi, bu Yönetmeliğin sistematığı açısından bu ikisi arasında bir farklılık var mıdır?

(a) *İmar Terimleri* sözlüğüne göre, konutun iki ayrı tanımının yapılabileceği anlaşılmaktadır. Birinci tanıma göre, konut, “Bir ya da birkaç ev halkının yaşaması için yapılmış, insan yaşamasının gerekli kıldığı uyuma, yemek pişirme, soğuktan ve

<sup>72</sup> Özügürlü, böyle bir yaklaşıma karşı çıkmakta; sadece mülk konutu yıkılanlardan çıkarak afeti tanımlama ve bu afeti yaşayanlara da “afetzedede” ya da deprem örneğinde olduğu gibi “depremzede” olarak nitelendirilmenin yetersiz olduğunu ileri sürmektedir. Örneğin, ona göre, bir depremzede “depremi yaşayan kişi” olarak tanımlamak daha doğru olacaktır. Bkz. Özügürlü, *op. cit.*, s. 7-8. Ancak, kanımızca, Özügürlü’nün eleştirisi felsefi olarak haklı görülebilirse de, hukuki olarak bir kimsenin depremi yaşayıp yaşamadığını; bir başka ifadeyle depremi hissedip hissedemediğini tespit etmek ve bunu da hukuki düzenlemelere konu yapmak oldukça güçtür. Bununla ilgili çalışmalar devam etmektedir. N. Turan ve I. Sayıl, “Dinar Depreminde Can-Mal Kaybına Uğrayanlar Üzerinde Kıyaslamalı Bir Psikososyal Çalışma”, *Kriz Dergisi*, Cilt: 4, Sayı: 1, Bahar 1996, s. 45-48; “Felakete tanık olma da oldukça fazla bir ruhsal incinmedir.” R. Özcankaya ve A. Acar, “İsparta Senirkent Sel Felaketinden Etkilenen Kişilerde Ruhsal Belirtiler Dağılımı”, *Kriz Dergisi*, Cilt: 4, Sayı: 1, Bahar 1996, s. 49-55. Ancak, aşağıda da değineceğimiz gibi, doğal afetlerle ilgili tanımlamaların yeniden gözden geçirilmesi olanaklıdır ve hatta gereklidir.

sıcaktan korunma, yıkanma gibi temel gereksinme konularında kolaylıkları bulunan barınak (ev).”<sup>73</sup> anlamına gelir. İkinci tanımına göre ise, konut şu anlama gelir: “Bir ailenin yaşadığı yapısal birim. Bir binada birden fazla sayıda ailenin barındığı bağımsız bölümdür. Bir binada birden fazla konut bulunabilir.”<sup>74</sup> İkinci tanım, bizim sorumuza yanıt verir niteliktedir. Eğer bir binada birden fazla konut bulunabiliyorsa, bina, konuta göre daha kapsamlı bir şey demektir. Aynı sözlükte, bina, “Kendi başına kullanılabilen, üstü örtülü, insanların içine girebilecekleri ve insanların oturma, çalışma, eğlenme veya dinlenmelerine ve ibadet etmelerine, hayvanların ve eşyaların korunmasına yarayan yapılar.”<sup>75</sup> olarak tanımlanmaktadır. “Konut”un tanımı ile “bina”nın tanımını birlikte değerlendirdiğimizde, binanın konuta göre daha fazla işleve sahip bir yapı olduğunu söyleyebiliriz.

Aynı sonuca, *Sanat Kavram ve Terimleri Sözlüğü*'nden hareketle de varmak olanaklı gözükmektedir. Zira, bu sözlük, konutun, “içinde aile ya da ailelerin barındığı her tür yapının genel adı”<sup>76</sup> olduğunu ifade etmektedir. Bu bağlamda, ev, saray, konak, apartman vs. konuta verilebilecek örnekler arasında sayılmaktadır. Aynı sözlükte bina, “bir iç mekan oluşturan her tür yapı”<sup>77</sup> olarak tanımlanmaktadır. Görüldüğü gibi, bu tanımlardan da binanın konuta göre daha fazla işleve sahip olduğu anlaşılmaktadır.

(b) Bir de Yönetmeliğin genel sistematığı içindeki yerinden hareketle, “konut” ile “bina”nın tanımları arasında bir fark olup olmadığına bakalım. Aynı Yönetmeliğin 7. maddesinde, “Alt kısmında veya başka bir bölümünde ticaret yeri bulunan konutların zarar görmesi halinde konut ve ticaret yerleri ayrı ayrı sayıma tabi tutulur.” hükmüne yer verilmiştir. Burada sözü edilen alt kısmında veya başka bir bölü-

---

<sup>73</sup> E. Ünal, F. Duygulu ve Z. E. Bolat, *İmar Terimleri*, TODAİE Yayınları, Ankara, 1998, s. 68; R. Keleş, *Kentbilim Terimleri Sözlüğü*, İmge Kitabevi, Ankara, 1998, s. 89.

<sup>74</sup> Ünal, Duygulu ve Bolat, *loc. cit.*

<sup>75</sup> *Ibid.*, s. 18. Bu tanımdaki “yapı” kavramı, “Karada ve suda kalıcı veya geçici, resmi ve özel, yer altı ve yerüstü inşaatları ile bunları ilave, değişiklik ve onarımlarını içine alan sabit ve hareketli tesisler.” olarak anlaşılmalıdır. *Ibid.*, s. 118.

<sup>76</sup> M. Sözen ve U. Tanyeli, *Sanat Kavram ve Terimleri Sözlüğü*, Remzi Kitabevi, İstanbul, 1999, s. 136.

<sup>77</sup> *Ibid.*, s. 42.

münde ticaret yeri bulunan konutların, mantıksal olarak, kentteki konutlara işaret ettiği söylenebilir. Çünkü, köylük yerlerde bu tür konutların ya hiç olmayacağı ya da çok nadir olacağı söylenebilir. Oysa, 2. maddede, il ve ilçe merkezleri (yani kentler) için getirilen ölçütlerde “bina” ifadesi kullanılmıştır. Kanımızca, buradan iki sonuç çıkarılabilir.

(1) Yönetmeliği hazırlayanlar, “konut” ile “bina” arasında bir ayırım gözetmemişlerdir.

(2) “Konut”u, “bina”ya göre daha fazla işleve sahip bir yapı olarak kabul etmişlerdir. Çünkü Yönetmeliğin 7. maddesine göre, konutun alt kısmında veya başka bir bölümünde ticaret yeri bulunabilir. Bu, yukarıdaki “bina” tanımına daha uygun gözükmektedir. Eğer ikinci durum doğru ise, Yönetmeliği hazırlayanların “bina” ve “konut” kavramlarını birbirine karıştırdıkları söylenebilir.

Ancak, bunun aksi de ileri sürülebilir. Çünkü, Yönetmeliğin 3. maddesi, “nüfusu 15 binden fazla olan il ve ilçelerin mahalle (yani muhtarlık) teşkil eden kesimlerinde en az 10 binanın yıkılması veya onarımı mümkün olmayacak derecede ağır hasar görmesi halinde de afet, o yörenin genel hayatına etkili sayılabilir.” hükmüne yer vermiştir. Eğer ikinci durum doğru olsaydı, burada “konut” ifadesine yer verilmeliydi. Oysa, Yönetmeliğin 3. maddesiyle getirilen düzenleme, kanımızca, 15 binden fazla nüfusu olan bir il veya ilçedeki bir afetin etkisinin, o il veya ilçenin belli bir yöresinde yani mahallesinde yoğunlaştığı durumlar için getirilmiştir. Böyle bir yoğunlaşmanın olabilmesi için, Yönetmeliğin 3. maddesinde geçen “bina” kavramının, *İmar Terimleri* sözlüğündeki gerçek anlamında kullanılmış olması gerekir.

Özet olarak, ya birinci durumun, yani “konut” ile “bina” kavramları arasında, anlam yönünden bir ayırımın gözetilmediği ya da yönetmeliği hazırlayanların çok özensiz davranmış oldukları söylenebilir.

Yönetmeliğin 5. maddesinde, “Genel Hayata Etkililiğin Tespitinde Göz Önünde Tutulacak Diğer Hususlar” düzenlenmiştir. Bu maddeye göre, İmar ve İskan



Bakanlığı (bugün itibariyle Bayındırlık ve İskan Bakanlığı), aşağıda belirtilen hallerde de, bir durum değerlendirmesi yaparak, afetin genel hayata etkili olduğu sonucuna varabilir. Bu haller şunlardır:

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

Bu (7269 sayılı) Kanunun hazırlandığı dönemden önceki depremlerin daha çok kırsal alanda etkili olmuş olması ve yine bu dönemde ülkemizin kentleşme oranının bugüne göre düşük olması, bu düzenlemeyi yapanların daha çok kırsal hayata yönelik ölçütleri seçmelerinde etkili olmuş olabilir.<sup>78</sup> Ancak bugün itibariyle bu ölçütlerin değiştirilmesinin gerekli olduğu açıktır. Örneğin, bir ilçe nüfusunun büyük bir kısmının geçimini sağladığı bir fabrikanın yanması durumunda, sadece bir binanın yanmış olduğu; bir ölüm ve yaralanma olayı meydana gelmediği; tarım ürünle-

---

<sup>78</sup> Bu konuya VII. Beş Yıllık Kalkınma Planında da dikkat çekilmektedir. Plan, son on yıldaki depremlerden önceki depremlerin büyük ölçüde kırsal kesimleri etkileyen depremler oldukları için bu yöndeki çalışmalara gereken ilginin gösterilmediğine; ancak son on yıldaki depremler ile yine bu dönemde gerçekleşen diğer afetlerin önemli ölçüde mal ve can kaybına neden olduğuna işaret etmektedir. DPT, *Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005)*, DPT Yayınları, Ankara, 2000, s. 203. Gülkan da, 7269 sayılı Afetler Kanununun, örneğin 1995 yılında Japonya'da meydana gelen Kobe depremi gibi geniş bir alanı kaplayan bir depremin meydana geleceğini varsaymadığını belirtmektedir. P. Gülkan, "Afetlere Karşı Hazırlıklı Olma: Planlama ve Yapım Denetimi", "Deprem Güvenli Konut" Sempozyumu, (ed.) T. Aktüre, Mesa Yayınları, Ankara, 1999, s. 104. "Arada bazı depremler var; ama, çok ses getiren, toplumu fazla etkileyen depremler olmamış... Yasal hazırlığımız da kırsal bir deprem olgusuna dayalı olduğu için, ..." H. Sucuoğlu, "Deprem (Yuvarlak Masa)", *Mülkiye*, Cilt: 23, Sayı: 219, (Kasım Aralık 1999), s. 171.

rinden en az 1/3'ü zarar görmediği; büyük ve küçük baş hayvanlar telef olmadığı; o yerde kışlar çok şiddetli ve inşaat mevsimi kısa süreli olmadığı; o yerdeki kamu tesisleri kullanılamayacak veya çalışamayacak derecede hasar görmediği; ulaşım olanaklarının çok sınırlı olmadığı gerekçeleriyle, bu yangının o yörenin genel hayatına etkili olmadığını söyleyebilir miyiz? Türkiye, gelişmiş olarak kabul edilen ülkeler kadar olmasa bile, en azından bu yasanın çıktığı yıllara göre daha fazla sanayileşmiş ve kentleşmiş bir ülkedir. Kanımızca, yukarıda belirtilen ölçütlerin yeniden gözden geçirilmesi gerekir.<sup>79</sup>

Yönetmelik, ayrıca, 4. maddesinde, “Muhtemel afetlerin genel hayata etkili olup olmadığının tayin ve tespitinde, bu Yönetmeliğin ilgili maddelerinde olmuş afetler için verilen ölçü ve sayılar aynen alınır.” hükmüne yer verilmiştir. “Meydana gelen veya gelmesi muhtemel olan afetlerin genel hayata etkili olup olmadığına”, 7269 sayılı Kanunda da belirtildiği gibi, “bu Yönetmelikte belirtilen ölçü ve esaslara dayanarak İmar ve İskan Bakanlığı (yani Bayındırlık ve İskan Bakanlığı) karar verecektir”.<sup>80</sup>

Özet olarak, Anayasa, doğal afetler de dahil, birtakım kriz konularına; kriz durumlarında olağan yönetim usullerinin dışına çıkılacağına; kriz durumlarıyla ilgili düzenlemelerin kanunla yapılacağına işaret etmekle yetinmiş, bir kriz ve kriz yönetimi tanımına yer vermemiştir.<sup>81</sup> Yine, ne Anayasanın gönderme yaptığı 2935 sayılı Olağanüstü Hal Kanununda ne de doğal afetlerle ilgili bir düzenleme olan 7269 sayılı Afetler Kanununda, bir kriz ve kriz yönetimi tanımına yer verilmemiştir. Kriz tanımına ulaşabilmek için, 7269 sayılı Afetler Kanununun 1. maddesi tarafından çıkarıl-

---

<sup>79</sup> Nitekim, DPT, 17 Ağustos 1999 İzmit-Gölcük depreminden sonra, dediğimiz türden bir çalışma yapmıştır. DPT, **Depremın Ekonomik ve Sosyal Etkileri, Muhtemel Finansman İhtiyacı, Kısa-Orta ve Uzun Vadede Alınabilecek Tedbirler**, DPT Yayınları, Ankara, 1999. Günümüzde yaşanan doğal afetlerin sanayi ve ticaret üzerinde de önemli etkileri olmaktadır. Örneğin, 1999 yılındaki depremle birlikte, önemli bir sanayi ve ticaret merkezi olan Kocaeli’de, başka birçok alanda olduğu gibi sanayi sektöründe de önemli eksikliklerin olduğu anlaşılmıştır. Bazı veriler için bkz. A. H. Doğan, “Marmara Depremi ve Sanayimize Etkileri”, “Sanayi Bölgeleri ve İşletmeleri Açısından Deprem” Paneli, (yay. haz.) G. T. Yamamoto, T.C. Maltepe Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2000, passim.

<sup>80</sup> Afetlerin Genel Hayata Etkililiğine İlişkin Temel Kurallar Hakkında Yönetmelik, m. 6.

<sup>81</sup> Ancak, daha önce de belirttiğimiz gibi, Anayasadan yola çıkarak ne gibi konuların kriz konuları olabileceği konusunda bazı tespitler yapılabilmektedir.

ması öngörölmüş olan Yönetmeliğe bakmak gerekmektedir. Yönetmelikten yararlanarak, sadece doğal afetlerle sınırlı olmak üzere, hukuki anlamdaki bir kriz tanımını söyleyebiliriz:

“(Kriz hallerinden birisi olan) afet, deprem (yer sarsıntısı), yangın, su baskını, yer kayması, kaya düşmesi, çığ ve benzeri nedenlerden kaynaklanan; yapılara ve kamu tesislerine genel hayata etkili olacak derecede zarar veren veya verme ihtimali olan; hem meydana gelmiş hem de meydana gelecek afetlerde, 100 haneye kadar olan köylerde ve bucaklarda mevcut konutlardan en az 1/10’unu, 100 haneden fazla olan köylerde ve bucaklarda en az 10 konutu, nüfusu 5 bine kadar olan ilçe ve illerde en az 20 binayı, nüfusu 5-10 bine kadar olan ilçe ve illerde en az 25 binayı, nüfusu 10-30 bine kadar olan ilçe ve illerde en az 30 binayı, nüfusu 30-50 bine kadar olan ilçe ve illerde en az 40 binayı, nüfusu 50 binden fazla olan ilçe ve illerde en az 50 binayı ve son olarak nüfusu 15 binden fazla olan il ve ilçelerin mahalle (yani muhtarlık) teşkil eden kesimlerinde en az 10 binayı yıkan veya bu binalara, bir daha oturulamayacak veya kullanılmayacak derecede ağır hasar veren veya verme ihtimali olan; genel hayata etkili olma derecesi, afet nedeniyle ölen veya ağır yaralananların bulunmasına, tarım ürünlerinden en az 1/3’ünün zarar görmüş olmasına, büyük ve küçük baş hayvanların telef olmasına, o yerde kışların çok şiddetli ve inşaat mevsiminin kısa süreli olmasına, o yerdeki kamu tesislerinin kullanılmayacak veya çalışamayacak derecede hasar görmüş olmasına, ulaşım olanaklarının çok sınırlı olmasına göre değişen durumlar, haller, olaylardır.”<sup>82</sup>

Yukarıda da belirttiğimiz gibi, burada tanımladığımız kriz, doğal nedenlerden kaynaklanan krizlerdir.<sup>83</sup> Oysa, böyle bir kriz tanımının insanlardan kaynaklanan

<sup>82</sup> Yine de, bir doğal afetin “genel hayata etkili” olduğuna karar verecekler, siyasi iktidardakilerdir. Örneğin, dönemin siyasi iktidarı, 17 Ağustos 1999 İzmit-Gölcük depreminin, İstanbul, Kocaeli, Sakarya, Yalova, Bolu, Bursa ve Eskişehir illerinde “genel hayata etkili” olduğuna karar vermiştir. Destan, *op. cit.*, s. 7. Ancak, hemen belirtelim ki, siyasi iktidarın, yani hükümetin, bir doğal afetin “genel hayata etkili” olduğuna karar verirken, sınırsız bir takdir yetkisine sahip olduğu sonucuna da varılmamalıdır. Olağanüstü haller de dahil, yönetimin takdir yetkisinin nasıl kullanılacağı/kullanması gerektiğiyle ilgili bir değerlendirme için bkz. Ş. Karatepe, “İdarenin Takdir Yetkisi”, *TİD*, Yıl: 63, Sayı: 392 (Eylül 1991), s. 63-119.

<sup>83</sup> Doğan afetlerin tarihi, insanlık tarihiyle aynıdır. İnsanoğlu, çok eski dönemlerden bu yana, doğal afetleri anlamlandırmaya ve buna dayalı olarak doğal afetlerle olan ilişkisini belirlemeye çalışmıştır. Güvel, insanoğlunun doğal afetleri açıklamalarıyla ilgili üç ayrı yaklaşımdan veya üç ayrı dönemden söz edilebileceğini belirtmektedir. Buna göre, insanoğlu doğal afetleri, önceleri, doğaüstü güçlere atıfta bulunarak “Tanrının işi” olarak görmüştür. Aydınlanmayla birlikte bu yaklaşım terk edilerek doğal afetlerin “doğanın işi” olduğu anlayışı gündeme gelmiştir. Bu dönemde doğal afetler, bütünüyle “dışsal” olarak gündeme gelen mekanik olaylar olarak kabul edilmiştir. Bu dönemde doğal afetlere yönelik geliştirilen çözümler daha çok mühendislik alanında aranmıştır. Bugün ise doğal afetlerin “insan ve toplum işi” bir olay olarak algılandığı görülmektedir. Her ne kadar, açıklamalar arasında önemli sayılabilecek farklılıklara rastlansa da, doğal afetlerin toplumdaki bağımsız olarak açıklanmadığı görülmektedir. E. A. Güvel, *Doğal Afetlerin Politik Ekonomisi: “Doğal Riskler ve Afet Planlaması”*, İstanbul Menkul Kıymetler Borsası Yayınları, İstanbul, 2001, s. 14-19. Buradan hareketle, bütün krizlerin insan ve toplum işi olaylar olarak görülmesi gerektiği söylenebilir. Dolayısıyla, yukarıda yapmış olduğumuz kriz tanımı, bütün kriz çeşitlerini kapsar şekilde yorumlanabilir. Ne var ki, bu tanımı hangi hukuki düzenlemelerden yola çıkarak tanımladığımız dikkate alınır, buradaki kriz tanımının sadece doğal afetlerden kaynaklanan ya da doğal afetlerin tetiklediği krizler için kullanabileceğini kabul etmek gerekir.

krizleri kapsamadığı açıktır.<sup>84</sup> Ayrıca, bu Yönetmelik, doğal afetlerle sınırlı olarak bir kriz tanımına yer vermiş olsa da, bir kriz yönetimi veya afet yönetimi tanımı

<sup>84</sup> Bu tezin hukuki düzenlemeler çerçevesinde kriz üzerinde durduğu için krizle ilgili başka disiplinler tarafından yapılan çalışmalara gerekli olmadıkça yer vermemektir. Ancak, burada, krizin nedenleriyle ilgili literatürde tartışılan argümanlara oldukça özet bir şekilde göz atmak yararlı olabilir.

Krizleri, geleneksel olarak, doğal nedenlerden kaynaklanan krizler ve insan-özekli/insanlardan kaynaklanan krizler şeklinde ikiye ayırmak alışkanlık haline gelmiştir. Dombrowsky, *op. cit.*, s. 19; A. Duben ve S., Emrealp, *Urban Management Development*, IULA-EMME MED & URBS, İstanbul, 1993, s. 105; F. Yavuz, R. Keleş ve C. Geray, *Şehircilik*, AÜ SBF Yayınları, Ankara, 1978, s. 740-751. Ancak ilgili literatürde krizleri farklı şekillerde sınıflandırmaya tabi tutanlar da yer almaktadır. Özer, krizi ikiye ayırmaktadır: Bunlardan ilki, olması beklenebilecek krizler. Yani nükleer santraller, kimya laboratuvarları, gıda endüstrisi gibi sürekli tehlike içinde bulunan sektörler. İkinci grup krizler, önceden tahmin edilemeyen krizler. Y. Özer, "Yönetim Depremi." *Hürriyet Gazetesi*. 22 Ağustos 1999. <<http://www.hurriyetim.com.tr/insan/turk/99/08/22/inshab/01ins.htm>> (22.05.2001). Ataman ise, işletme yönetimi bağlamında krizleri, (1) örgütün içinde bulunduğu hayat safhasına, (2) örgütün hiyerarşi seviyesine, (3) nedenlerine göre sınıflandırmaktadır. Buna göre örgütün içinde bulunduğu hayat safhasına göre krizleri (1) başlangıç, (2) varoluş, (3) büyüme, (4) genişleme ve (5) olgunluk safhası krizleri şeklinde beşe; örgütün hiyerarşi seviyesine göre krizleri (1) stratejik, (2) fonksiyonel ve (3) likidite krizleri şeklinde üçe; nedenlerine göre krizleri (1) dış çevre ve (2) örgüt içi faktörlerin meydana getirdiği krizler şeklinde ikiye ayırmak olanaklıdır. Ataman, *op. cit.*, s. 235-237.

Mitroff ve Pearson, daha farklı bir sınıflandırma yapmaktadırlar. Onlara göre krizler, iki ayrı ilkeye göre sınıflandırılabilir. (Öncelikle bir birbirini kesen iki doğrunun oluşturduğu bir şekle sahip olduğumuzu varsayınız.) Birinci ilke alttan üste doğru dikey ekseninde gösterilmektedir. En yukarıda daha teknik ve ekonomik olarak algılanan krizler, aşağıda ise daha insani/sosyal olanlar yer almaktadır. Yatay eksen ise krizlerin normalliğini ya da anormallliğini ifade etmektedir. Krizlerin anormallığı (şiddeti) sağdan sola doğru artmaktadır. Bkz. Mitroff ve Pearson, *op. cit.*, s. 16-21. Aslında krizler deyince, ülkemizde sadece ekonomik krizlerin ve o kadar yaygın olmasa bile doğal afetlerin (özellikle depremlerin) anlaşıldığı söylenebilir. Oysa, krizler çok farklı şekillerde karşımıza çıkabilir. Örneğin, belediyelerle ilgili iki farklı kriz örneği için bkz. C. Deniz, *Belgelerle Dalan'dan Sözen'e Bir Soygunun Öyküsü ve Katledilen Çevre*, Tekin Yayınevi, İstanbul, 1993; MESS, *Belediye: Çöp Grevi*, Türk Metal Sanayileri Sendikası, (y.y.), 1992.

Belirtmek gerekir ki, krizlerin nedenlerini bu kadar kesin bir şekilde ayırmanın güç olduğu bilinmektedir. Hatta bazı durumlarda krizler arka arkaya gelir ve hangi krizin hangisini etkilediğini söyleyebilmek, diğer bir ifadeyle neden sonuç ilişkisini kurabilmek güçleşir. T. C. Pauchant ve I. I. Mitroff, *Transforming the Crisis-Prone Organization: Preventing Individual, Organizational, and Environmental Tragedies*, Jossey-Bass Publishers, San Francisco, 1992, s. 29. Örneğin, Schwartz, Challenger'ın patlamasında psikolojik dinamiklerin krizde (felakette) ne kadar etkili olduğunu araştırmış ve psiko-analitik unsurların bu krize olan katkılarının olduğunu tespit etmiştir. Schwartz, NASA'nın bir proje olmaktan çıkıp bir fanteziye dönüşmesinin onu yıkıma götürdüğünü; NASA'nın bu fantezinin özeği olduğunu ve bireylerin NASA olarak (kendilerini NASA içinde yok ederek) bu dünyaya katıldıklarını; kısaca, bu projenin bir kendi kendini beğenmeye (*narsizme*) dönüştüğünü ileri sürmektedir. Schwartz, bu durumu aşmak için birisi NASA'nın yapısını değiştirmek, birisi örgüt kültürünü değiştirmek üzere iki çözüm yolunun önerilebileceğini; ancak, NASA'daki kendini beğenme duygusunun varoluşsal bir sorun olduğunu; varoluşsal sorunların hiçbir zaman çözülemediğini; en iyi çözüm yolunun, onunla birlikte yaşamak/yaşamamasını öğrenmek olduğunu belirtmektedir. Schwartz, varoluşsal bir sorunu çözenin de bir fantezi olacağını belirtmektedir. H. S. Schwartz, "On the Psychodynamics of Organizational Disaster: The Case of the Space Shuttle Challenger", *The Columbia Journal of World Business*, Cilt: 22, Sayı: 1 (Bahar 1987), s. 66-67. Bu krizle ilgili daha geniş bilgi edinebilmek için bkz. Vaughan, *op. cit.*, s. 225 vd. Ancak, Mitroff ve Pearson'un sınıflandırmasını ide-

yapmamaktadır. İşte bunun içindir ki, daha kapsamlı bir kriz ve kriz yönetimi tanımına ulaşabilmek için, krizle ilgili başka bir Yönetmeliğe bakmak gerekmektedir.

### 2.3.2. Başbakanlık Kriz Yönetimi Merkezi Yönetmeliği

Bu Yönetmelik (bundan sonra kısaca Kriz Yönetmeliği şeklinde kullanılacaktır),<sup>85</sup> “kriz durumlarında faaliyet gösterecek olan Başbakanlık Kriz Yönetimi Merkezinin, teşkilatlanmasını, tertiplenmesini, çalışma usullerini, görev ve sorumluluklarını belirlemek ve bu suretle, krize neden olan olayların başlangıcından bitimine kadar geçen süre içerisinde; (a) krizi yaratan olayların önlenmesi, ortadan kaldırılması veya ulusal menfaatler doğrultusunda sona erdirilmesi amacı ile gereken hazırlık ve faaliyetlerin yönlendirilmesini, (b) hizmet ve faaliyetlerin yürütülmesinde, Genelkurmay Başkanlığı, ilgili Bakanlık, kurum ve kuruluşlar arasında koordinasyon, işbirliği, sürat ve etkinlik sağlayarak krizin en az zararlı ve ulusal menfaatlerimiz doğrultusunda atlatılmasını sağlamak”<sup>86</sup> amacıyla çıkarılmıştır. Hemen görülebileceği gibi, bu Yönetmelik, oldukça kapsamlı bir kriz anlayışını benimsemiş gözükmektedir. Örneğin, sadece belli bir yöreyi tehdit eden değil, devleti tehdit eden krizlerden söz edilmektedir. Diğer bir ifadeyle, bu düzenlemeyle “ulusal menfaatler”i tehdit eden krizler de bu Yönetmeliğin düzenlediği konular arasında yer almaktadır.<sup>87</sup>

Yönetmeliğin 4. maddesi, “Tanımlar” başlığını taşımaktadır. Bu bize kolaylık sağlamaktadır. Çünkü bu başlık altında “kriz hali”nin de tanımı yapılmaktadır. Yönetmeliğe göre kriz hali şöyle tanımlanmaktadır:

“Devletin ve milletin bölünmez bütünlüğü ile ulusal hedef ve menfaatlerine yönelik hasmane [düşmanca] tutum ve davranışların, Anayasa ile kurulan hür demokrasi düzenini veya hak ve hürriyetleri ortadan kaldırmaya yönelik şiddet hareketlerinin, doğal afetlerin, tehlikeli ve sal-

---

al tipler olarak görmek gerekir. Krizin nedenleri ve buna bağlı olarak yapılan başka bir kriz sınıflandırması hakkında bkz. Milburn, Schuler ve Watman, “Organizational Crisis. Part I...”, *op. cit.*, s. 1148-1156.

<sup>85</sup> RG, Tarih: 09.01.1997, Sayı: No: 22872.

<sup>86</sup> Başbakanlık Kriz Yönetimi Merkezi Yönetmeliği, m. 1.

<sup>87</sup> Nitelikim, bu Yönetmelik çerçevesinde kurulan Başbakanlık Kriz Yönetimi Merkezinin icraatlarından ilkinin 28 Şubat 1997’de Milli Güvenlik Kuruluna müdahale olanağını sağlayan bilgilerin sunulması olduğu belirtilmiştir. İnsel, *op. cit.*, s. 246.



gün hastalıkların, büyük yangınların, radyasyon veya hava kirliliği gibi önemli nitelikteki kimyasal ve teknolojik olayların, ağır ekonomik bunalımların ve iltica ve büyük nüfus hareketlerinin ayrı ayrı veya birlikte vuku bulduğu halleri... ifade eder.”<sup>88</sup>

Burada belirtilen kriz nedenleri, yukarıda tanımladığımız krizden daha kapsamlıdır; ancak, krize neden olacağı belirtilen birçok konu açıklığa kavuşturulmaya muhtaçtır. Örneğin, kimyasal ve teknolojik olayların bir krize dönüştüğünü nasıl anlayabileceğimize yönelik herhangi bir ölçüt geliştirilmiş değildir. “Devletin hedef ve menfaatlerine yönelik hasmane tutum ve davranışlar”ın belirsizliğine dikkat çeken İnsel, “Toplum menfaatleri devletin menfaatleriyle çatıştığında ne yapacağız peki biz?”<sup>89</sup> sorusunu sormaktadır. Yine de, bu Yönetmeliğin günümüz ihtiyaçlarına uygun bir şekilde çeşitli kriz hallerine yer vermiş olması oldukça önemlidir. Ne var ki, bu Yönetmelik, her kriz durumu için hangi kamu kurum ve kuruluşlarının nasıl karar vereceğini belirlediğinden, kriz hallerinin siyasi bir konu olacağı söylenebilir.<sup>90</sup> Diğer bir ifadeyle, krizlerin ve buna bağlı olarak kriz yönetimine geçilmesinin siyasi iktidarın takdir alanı içinde kalacağı anlaşılmaktadır. O halde, bu Yönetmeliğin kriz tanımını açısından getirmiş olduğu en önemli yenilik, yeni kriz nedenlerine yer vermiş olmasıdır.<sup>91</sup>

Ayrıca, bu Yönetmelik, “kriz hali”nin yanı sıra, bir kriz yönetimi tanımına da yer vermiştir. Yönetmeliğin, “Kriz Yönetiminin Esasları” başlığını taşıyan 6. maddesinin (a) bendinde, kriz yönetimi, “bir kriz durumunun teşhisinden başlayarak, gerekli yönlendirici kararların alınmasına, uygulanmasına, takip ve kontrolüne kadar uza-

---

<sup>88</sup> Başbakanlık Kriz Yönetimi Merkezi Yönetmeliği, m. 4/b.

<sup>89</sup> Ibid.

<sup>90</sup> Örneğin, Yönetmeliğe göre, kriz hallerinden birisi “ağır ekonomik bunalımların... vuku bulması”dır. Türkiye, 2001 yılının Şubat ayında dışa vuran derin bir ekonomik kriz yaşamıştır. Bu Yönetmeliğe göre, böyle bir kriz döneminde “kriz yönetimi”ne geçilebilirdi; ama geçilmedi. Diğer bir ifadeyle, o dönemdeki siyasi iktidarın, bu krizi, Kriz Yönetmeliği çerçevesinde bir “kriz hali” olarak değerlendirmedeği anlaşılmaktadır. Hukuki açıdan bakıldığında, bunda eleştirilecek bir durum da yoktur. Çünkü, krizle ilgili son kararı verecek olanlar siyasi iktidarı elinde tutanlardır.

<sup>91</sup> Bunların arasında, örneğin “radyasyon ve hava kirliliği gibi önemli nitelikli kimyasal ve teknolojik olaylar”, yeni bir kriz türüdür (m. 5). Bu önemli bir gelişmedir; zira, genel olarak çevre sorunlarından kaynaklanan kriz durumları da diyebileceğimiz bu tür krizler, gözardı edilemeyecek boyutta, insanların canına ve malına yönelik tehdit oluşturan kriz türlerinden birisi haline gelmiştir. Örneğin, Marmara depreminin tetiklediği çevre krizleri hakkında bkz. Y. Arıkan et. al., “Marmara Depremi ve Çevresel Etikileri”, *Çevre ve Mühendis*, 1999 (Deprem Özel Sayısı), s. 1-8.



nan bir seri faaliyetlerin manzumesidir". Aynı bentte, müessir [etkin] bir kriz yönetimi için, "kriz durumlarının zamanında teşhisi, kriz durumlarında takip edilecek usullerin önceden tespiti, işler olarak muhafazası ve kriz tedbirlerinin gecikmeden uygulamaya konması esastır" hükmüne yer verilmiştir. Kanımızca, burada yapılan kriz yönetimi tanımı, ilgili literatürdeki gelişmelere uygun düşmektedir.<sup>92</sup> Yine, etkin

<sup>92</sup> Burada yer verilen kriz yönetimi tanımının, krizi bir anda olup biten anlık bir olay olarak görmediği; aksine, krizin bir süreç olarak görüldüğü anlaşılmaktadır. Bu yöndeki gelişmeler hakkında kısaca bilgi vermek yararlı olabilir.

Örneğin, *Kamu Yönetimi Sözlüğü*, "örgütsel krizin belli birtakım aşamalardan oluşan bir süreç olarak ele alınabileceğini belirtmekte ve bu aşamaları "[örgütsel] kriz sinyallerinin alındığı ilk devre, krizin oluştuğu ikinci devre (kriz dönemi-akut dönem) ve krizin sona erdiği, çözüme kavuşturduğu üçüncü devre" şeklinde üçe ayırmaktadır. Bozkurt, Ergun ve Sezen, *loc. cit.* Ergünay ise afet bağlamında bir krizin safhalarını, (1) zarar azaltma aşaması, (2) önceden hazırlık aşaması, (3) kurtarma ve ilk yardım aşaması, (4) iyileştirme ve ilk yardım aşaması, (5) yeniden inşa aşaması olarak beşe ayırmaktadır. Ergünay, "Afet Yönetimi Nedir?...", *op. cit.*, s. 264. Mitroff da, krizi bir süreç olarak incelemiş ve krizi (1) erken uyarı sinyallerini toplama, (2) hazırlık ve önleyici tedbirler, (3) hasarın yayılmasını önleme, (4) onarma ve toparlanma ve (5) öğrenme olmak üzere beş aşamaya ayırmıştır. I. I. Mitroff, "Crisis Management: Cutting through the Confusion", *Sloan Management Review*, Cilt: 29, Sayı: 2 (Kış 1988), s. 19; I. I. Mitroff, "Crisis Management and Environmentalism: A Natural Fit", *California Management Review*, Cilt: 36, Sayı: 2 (Kış 1994), s. 105-108. O. Babüroğlu, bu aşamalara, yukarıdaki aşamalardan sonra gelmek üzere, (6) yeniden tasarım aşamasını eklemektedir. O. Babüroğlu, *loc. cit.*

Olson ise krizin aşamalarını iki ayrı kriz grubu için beş aşamalı bir süreç olarak incelemektedir. Ani olan afetlerde/krizlerde (ki burada kastedilen krizler depremler, hortumlar, ve bunun gibi krizlerdir) aşamalar şöyledir: (1) Krizin etkisini gösterdiği dönem öncesi; (2) krizin etkisini gösterdiği an; (3) krize verilen tepki; (4) krizin etkilerini giderme ve toparlanma; (5) yeniden inşa. Olson'un ani olmayan krizler (ki burada kastedilen krizler de açlık, kuraklık, çölleşme, ve bunun gibi krizlerdir) için önerdiği aşamalar ise şöyledir: (1) Krizin teşhis edilmesinden önceki aşama; (2) krizin teşhis edilmesi; (3) krize verilen tepki; (4) krizin etkilerini giderme ve toparlanma; (5) yeniden inşa. İki grup krizin de beş aşamaya ayrıldığı, ancak sadece ilk iki aşamanın farklı olduğu görülmektedir. Olson, *op. cit.*, s. 268..

Olson, neden böyle bir ayrıma gittiğini açık bir şekilde belirtmemiş olsa da, kullandığı kelimelerden yola çıkarak şunu söyleyebiliriz: Ani krizlerden söz ederken, krizin etkisini gösterdiği dönem öncesi (*pre-impact*) ve krizin etkisini gösterdiği dönem (*impact*) kavramlarını kullanmaktadır. Bu krizler adı üstünde aniden olurlar ve teşhis edilmeleri oldukça güçtür. Oysa ikinci grup krizlerden söz ederken, krizin teşhis edilmesinden önceki dönem (*pre-recognition*) ve krizin teşhis edilmesi (*recognition*) terimlerini kullanmaktadır. Bu tür krizler, olmadan önce mutlaka ben geliyorum anlamına gelecek şekilde sinyaller gönderirler. Ancak aynı şeylerin örneğin depremler için de ileri sürülebileceğini belirtmek gerekir. İfadeler farklı olsa da, Olson'un yaklaşımı ile Mitroff ve O. Babüroğlu'nun yaklaşımları arasında belirgin bir farkın olduğu söylenemez.

Bir sistemin krizinden söz ederken, birbirini izleyen bir süreçten söz ettiğimizi; dolayısıyla, aslında, her kriz sonrasında bir başka krizin başlangıcı olduğunu kabul ediyoruz demektir. Ayrıca, krizin aşamalara ayrılması analitik olmaya yardımcı olsa da, gerçekte, bu aşamalar arasında kesin bir ayırmadan söz edilemez. Çünkü birçok krizde, aşamanın birisi şurada bitiyor diğeri başlıyor diyebilmenin kolay olmadığını belirtmek gerekmektedir.

Öyle bile olsa, yine de krizin her bir aşamasından ne anlaşılması gerektiğine kısaca değinmek gerekmektedir: Bütün krizler, olmadan önce mutlaka bir takım sinyaller göndermektedir. Bu sinyallerin zamanında toplanması (birinci aşama), toplanan sinyallerin (verilerin) incelenmesi ve varsa sorunların giderilmesi gerekmektedir (ikinci aşama). Çoğu zaman sinyaller takip edilmesine, araştırma yapıp engellenmek istenmesine rağmen, kriz kaçınılmaz olabilmektedir. İşte bu (üçüncü)

bir kriz yönetiminin nasıl olabileceğiyle ilgili yapılan tanım da ilgili literatürdeki gelişmelere uygun gözükmektedir.<sup>93</sup>

## 2.4. Yönergelerde

Burada da, sadece iki yönerge ele alınacaktır. Kuşkusuz, başka yönergelerden, örneğin başka il valiliklerince düzenlenen yönergelerden de söz edilebilir. İstanbul'un yakın gelecekteki bir krize (beklenen Marmara depremine) hazırlanıyor olması dışında, burada yaptığımız tercihin başka herhangi bir nedeni bulunmamaktadır. Bu yönüyle yapılan tercihin sübjektif bir tercih olduğunu belirtmek gerekir.

### 2.4.1. İstanbul Valiliği Kriz Merkezi Yönergesi<sup>94</sup>

Hemen belirtelim ki, bu Yönerge, yukarıda incelenen Başbakanlık Kriz Yönetimi Merkezi Yönetmeliğine dayanarak çıkarılmıştır. Dolayısıyla, Yönetmelikten daha açık bir şekilde kriz ve kriz tanımına verme ihtimali olduğu için incelenmesi

---

aşamada krizin kontrol altında tutularak boyutlarının genişlemesine engel olmak önemli gözükmektedir. Yukarıdaki aşamalarda etkin olunamaması durumunda krizin etkilerinin giderilerek, örgütün/sistemin eski faaliyetlerini sürdürmeye başlamasına (dördüncü aşama) ve bütün bunlardan sonra neyin iyi neyin kötü gittiğini, krizden ne gibi dersler alındığını ve gelecek için örgüte/sisteme nelerin rehber olabileceğini tespit etmek gerekmektedir (beşinci aşama). Mitroff, "Crisis Management and Environmentalism...", *op. cit.*, s. 107. Doğal olarak, bütün bu dersler ışığında örgütün yeniden tasarlanacağı açıktır (altıncı aşama). O. Babıroğlu, *loc. cit.*

Sonuç olarak, kanımızca, krizlerin, kriz öncesi, kriz anı ve kriz sonrası olarak üç aşamaya ayrılması uygun gibi gözükmektedir.

<sup>93</sup> Örneğin, yönetim bilimi çerçevesinde buna benzer bir kriz yönetimi tanımı Pearson ve Clair tarafından yapılmıştır: "Etkin kriz yönetimi, tetikleyici olay olmadan önce potansiyel risklerin en aza indirilmesini içermektedir. Tetikleyici olaya karşılık verilen tepkide etkin kriz yönetimi, asıl taraflar/alakadarlar (*key stakeholders*) tarafından bulunan ani çareleri ve bu tarafların karşılıklı etkileşim içine girmelerini içermelidir; bu sayede bireysel ve kolektif anlamlandırma (*sense making*), paylaşılan gayeler (ortak değerler) ve roller yeniden kurulur. Tetikleyici olayı takiben etkili kriz yönetimi, onarma ve toparlanma ile yeniden uyumu amaçlayan davranışsal ve duygusal tepkilerin (*responses*) yanı sıra, temel varsayımlarla ilgili bireysel ve örgütsel yeniden uyumu gerekli kılar." C. M. Pearson ve J. A. Clair, "Reframing Crisis Management", *Academy of Management Review*, Cilt: 23, Sayı: 1, 1998, s. 66. Kuşkusuz, kriz yönetimini başka şekillerde de tanımlamak olanaklıdır. Örneğin bkz. Bkz. Bozkurt, Ergun ve Sezen, *op. cit.*, s. 154. Çok daha kısa kriz yönetimi tanımları da yapılabilir. Örneğin, Özer, kriz yönetimini, "başa gelmeden önce akla hayale gelmeyen olasılıklar üzerine düşünmek ve plan yapmak" olarak tanımlamaktadır. Y. Özer, "Kriz Geliyorum Der mi?" *Hürriyet Gazetesi*, 17 Ocak 1999. <<http://www.hurriyetim.com.tr/insan/turk/99/01/17/inshab/12ins.htm>> (22.05.2001).

<sup>94</sup> Bu Yönerge, İstanbul Afet Yönetimi Merkezinden elde edilmiştir. Yönergenin üzerinde sadece "T.C. İstanbul Valiliği Kriz Yönetimi Merkezi Yönergesi, İstanbul, 1999" bilgileri bulunmaktadır.

yararlı olabilir. Bu Yönergenin “Birinci Bölüm”ünün “Amaç” başlığını taşıyan 1. maddesi, Kriz Yönetmeliğinin “Amaç” başlığını taşıyan maddesiyle hemen hemen aynıdır; sadece, Kriz Yönetmeliğindeki “...Başbakanlık Kriz Yönetimi Merkezinin...” yerini, bu Yönergede, “...İl Kriz Merkezinin...” ifadesi almıştır.

Yönergenin aynı bölümünün 5. maddesi, “Tanımlar” başlığını taşımaktadır. Ancak, buradaki “kriz hali” tanımı da, Kriz Yönetmeliğiyle aynıdır; yani, Yönerge, kriz halinin tanımına ilişkin ilave bir bilgi vermemektedir. Ayrıca, bu Yönergenin, “İkinci Bölüm”ündeki “Kriz Yönetiminin Esasları” başlığını taşıyan bölümü de Kriz Yönetmeliğinin aynı başlığı taşıyan 6. maddesiyle büyük ölçüde aynıdır.

Kanımızca, bu Yönergenin konumuz açısından önemli bir yanı bulunmaktadır. Yukarıda, “Afetlerin Genel Hayata Etkililiğine İlişkin Temel Kurallar Hakkında Yönetmelik” hükümlerine göre, bir doğal afetin “genel hayata etkili” olup olmadığının tespit edilmesinde, konutların ve binaların hasar görmesi gibi hususların dikkate alınacağına; buna ilaveten, afet nedeniyle ölü veya ağır yaralıların bulunması, tarım ürünlerinden en az 1/3’ünün zarar görmüş olması, büyük ve küçük baş hayvanların telef olması, o yerde kışların çok şiddetli ve inşaat mevsiminin kısa süreli olması, o yerdeki kamu tesislerinin (yol, su, elektrik, kanalizasyon, vs.) kullanılmayacak veya çalışamayacak derecede hasar görmüş olması, ulaşım olanaklarının çok sınırlı olması gibi faktörlerin de dikkate alınabileceğine işaret edilmiş; bir doğal afetin “genel hayata etkili” bir afet olup olmadığını belirlemede, bu hususların dikkate alınmasının yeterli olmayacağına dikkat çekilmişti.

İstanbul Valiliği Kriz Merkezi Yönergesinin “Raporların Hazırlanması ve Gönderilmesi” başlığını taşıyan “Dokuzuncu Bölüm”ün 1. maddesinde, “Herhangi bir kriz halinde, Başbakanlık Kriz Yönetimi Merkezinin faaliyete geçmesi üzerine ve Bakanlık Kriz Merkezinde<sup>95</sup> alınan talimatla İl Kriz Merkezimiz ve İlçe Kriz Merkezlerinin etkin bir şekilde görev yapmasını sağlayacak bilgi, haber ve istihbaratın

---

<sup>95</sup> Yönergenin “Tanımlar” başlığını taşıyan 5. maddesine göre, “Bakanlık”, “Devlet Bakanlıkları dahil bütün Bakanlıklar” şeklinde tanımlanmaktadır. Ne var ki, Yönergenin 35. sayfasındaki “Kriz Hallerinde Yönetim (Kriz Durumu)” başlıklı şemadan, bu bakanlığın İçişleri Bakanlığı olabileceği anlaşılıyor.

zamanında ve yeterli ölçüde Bakanlık Kriz Merkezine akışı sağlanır”; 2. maddesinde de, “Gerekli hallerde, Kriz Merkezleri söz konusu raporları zamanında ve uygun şekilde Bakanlık Kriz Merkezi ile Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezine göndermek ve gerekli önlemleri almaktan sorumludur.” denilmektedir. Aynı bölümün 3. maddesine göre, Kriz Merkezlerinin kriz hallerinde göndereceği raporlar çok çeşitli konulardaki krizlerle ilgilidir ve bunlardan birisi da doğal afet raporudur.

Yönergenin sonunda “Ekler” bölümü yer almaktadır. “EK: R, Lahika: 3” başlığı altında, “Doğal Afet Rapor Formatı” düzenlenmiştir. Bu raporda yer verilecek bilgiler arasında, yukarıda sözü edilen “Afetlerin Genel Hayata Etkililiğine İlişkin Temel Kurallar Hakkında Yönetmelik”te yer verilmeyen bazı hususlar da yer almaktadır. Doğal afetten sonraki ölü sayısı, yaralı sayısı, açıkta kalan aile sayısı, enkaz altında kalan insan sayısı gibi hususlar, bunlardan birkaçıdır. Bu formatta yer verilen hususların da eksik olduğu ileri sürülebilir; ancak, bu formatın, yine de bir aşama olduğu kabul edilmelidir.

#### **2.4.2. İstanbul Valiliği İl Kriz Merkezi Başkanlığı Afet Yönetimi Merkezi Yönergesi<sup>96</sup>**

Bu Yönerge de Kriz Yönetmeliğine dayanarak çıkarılmıştır. Yönergenin “I. Bölüm”ündeki “Amaç” başlığını taşıyan 1. maddesi, İstanbul Valiliği Kriz Merkezi Yönergesiyle hemen hemen aynıdır; sadece, Kriz Yönergesindeki “kriz” kelimesinin yerine “afet” ifadesi almıştır. Aynı bölümün “Tanımlar” başlığını taşıyan 5. maddesine göre afet, “Deprem, deniz kazası, çevrenin önemli ölçüde tahribi, sel baskını, çığ düşmesi, toprak kayması, fırtına ve tayfun vb. gibi nedenlerle meydana gelen, insanların günlük hayatlarını büyük ölçüde etkileyen kaza veya doğa olayları” olarak tanımlanmıştır. Görüldüğü gibi, bu tanımda, “fırtına ve tayfun” gibi, daha önce incelediğimiz hukuki düzenlemelerde yer verilmeyen hususlara yer verilmiştir. Ancak, hemen belirtmek gerekir ki, buradaki gerek bildik olanlar, gerekse ilk defa yer verilen afet nedenleri, oldukça belirsiz ifadelerdir. Örneğin, her toprak kaymasını bir afet

<sup>96</sup> Bu Yönerge, İstanbul Afet Yönetimi Merkezinden elde edilmiştir. Yönergenin üzerinde sadece “T.C. İstanbul Valiliği İl Kriz Yönetimi Merkezi Başkanlığı Afet Yönetimi Merkezi Yönergesi, İstanbul, 2000” bilgileri bulunmaktadır.

olarak değerlendirebilir miyiz? Geręi, tanımdan yola çıkararak, bu toprak kaymasının “insanların günlük hayatlarını büyük lde etkilemesi” gerekecektir. Ancak, buradaki bir toprak kaymasının günlük hayatı hangi noktadan sonra “büyük lde etkilediği” sonucuna varacağız? Bu ve buna benzer soruları artırmak olanaklıdır.

Bu Yönergenin “İkinci Bölüm”nde “Afet Yönetiminin Esasları” başlığını taşıyan 2. maddesindeki afet yönetimi tanımıyla , Kriz Yönetmeliğindeki kriz yönetimi tanımı büyük lde aynıdır; ancak, afet yönetiminin nasıl olacağıyla ilgili diğer düzenlemeler, Kriz Yönetmeliğindeki benzer düzenlemelerden hayli farklıdır. Yönergenin bu bölümünün 2. maddesinin (b) bendine göre, “İstanbul İl Afet Yönetim Merkezinin afet yönetim faaliyetlerini afet öncesinde planlama, takip ve kontrol etmek maksadıyla, İcra Kurulu Başkanı Vali Yardımcısı ve görevlendirilecek Afet Yönetim Merkezi Müdürü Başkanlığında, kamu ve özel kurum ve kuruluşlardan görevlendirilecek personel ile oluşturulacak çekirdek kadro ile faaliyete geçirilir ve çalışmalarına devam eder”. Burada, ilk dikkati çeken nokta şudur: Eğer afet yönetimini kabaca afet öncesi ile afet anı ve sonrası şeklinde ikiye ayırırsak, afet öncesi faaliyetlerin, sadece kamusal kuruluşların yerine getirdiği bir etkinlik olmaktan çıkarıldığı görülmektedir. Zira, yukarıya aldığımız düzenlemeden anlaşıldığına göre, bu etkinlikler, “kamu ve özel kurum ve kuruluşları”nın ortak etkinliği haline gelecektir. Afet olduktan sonrası da aynı anlayışa göre düzenlenmiştir. Bu (2.) maddenin (c) fıkrasına göre, “Afetin olması ile birlikte Afet Yönetim Merkezine kamu ve özel kurum ve kuruluşlardan personel takviyesi yapılarak ve tam kadro faaliyetini sürdürür.” denilmektedir. Buradan hareketle, afet sonrasındaki faaliyetlerin de kamusal kuruluşlar ile özel kurum ve kuruluşların ortak bir çabasıyla yerine getirileceği anlaşılmaktadır. Aynı anlayış, 2. maddenin (d) fıkrasında da sürmektedir: “Afet anında kamu kurum ve kuruluşları, kaymakamlıklar, gönüllü kuruluşlar, özel kuruluşlar ve tüzel kişilikler; afete hazırlanma, tedbir alma ve afetten sonra da zararları en aza indirecek uygulamaları yapma ve her safhada planlama, uygulama birliği ve koordinasyonu için her türlü bilgi ve eylemi İl Afet Yönetim Merkezi ile birlikte uygulama ve her safhada İl Afet Yönetim Merkezine düzenli ve kapsamlı bilgi vermekle yükümlüdür.” Bu (2.) maddenin son (f) fıkrasında da İl Afet Yönetim Merkezinin, hem tüm kamu kurum ve kuruluşlarının kendilerine verilen sorumlulukları yerine getirmeleri konusunda eşgüdüm sağla-



yacağı hem de mesleki kuruluşlar ile gönüllü kuruluşların bu çalışmalara etkin bir şekilde katılmalarını sağlayacak organizasyon ve uygulamaları gerçekleştireceği belirtilmektedir.

Afet Yönetimi Merkezi Yönergesinin “Ekler” bölümünde, “Merkez Kurulu” başlığı altında sayılan kurum ve kuruluşlar arasında, Kriz Yönetmeliğinde hiç yer verilmeyen kurum ve kuruluşlar da yer almaktadır; İstanbul Sanayi Odası Başkanı, İstanbul Ticaret Odası Başkanı, İnşaat Mühendisleri Odası İstanbul Şube Başkanı, Jeoloji Mühendisleri Odası İstanbul Şube Başkanı gibi. Ayrıca, “Gerekli görülecek kamu kurum ve kuruluşları ile meslek kuruluşları ile özel sektör temsilcileri”nin de bu Kurula eklenebileceği belirtilmiştir. “İcra Kurulu”nun ise hemen tamamı, kamu kurum ve kuruluşlarının temsilcilerinden oluşmuş; ancak, bu Kurulun da, “gerekli görülecek diğer kamu, özel sektör ve gönüllü kuruluş temsilcileri”yle takviye edilebileceği belirtilmiştir. Ancak, İcra Kurulunun daha çok yönetime, Merkez Kurulunun ise daha çok bir karar organı niteliğinde olduğu dikkate alındığında, kanımızca, afet yönetiminin karar organının sadece kamusal kurum ve kuruluşlardan oluşmaması, ilgili literatürdeki gelişmelere uygun düşmektedir. Çünkü, günümüzde, artık afetlerle alakası olan bütün tarafların kamu yönetiminin eşgüdümü içinde kriz yönetiminin içinde yer alması önerilmektedir.<sup>97</sup>

<sup>97</sup> 1999 İzmit-Gölcük depreminde, yardım etmek isteyenlerin fazla olduğu; yönlendirilemediği için bu insanların geri dönmek zorunda kaldıkları ifade edilmiştir. İ. İğdır, “Deprem Sonrası Özet Deneyim Aktarımı”, 17 Ağustos Depreminden Sonra STK’lar Olarak Neler Öğrendik? (12-13 Kasım 1999, İstanbul) Sempozyumu, *Sivil Toplum Kuruluşları ve Yasalar-Etik-Deprem*, Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı, İstanbul, 2000, s. 281.

Kriz yönetimi (burada afet yönetimi) biriminde, krizin taraflarının tamamının yer alması önerisi, yönetim biliminde “alakadarlar yaklaşımı (*stakeholder approach*)” (olarak çevrilebilecek bir yaklaşımı) ifade etmektedir. Bazen bu kavramı kullanmayan, ancak, kriz yönetimine yönelik hazırlıkların farklı kesimleri bir araya getirmesi gerektiğine işaret eden çalışmaların olduğunu da belirtmek gerekir. Karancı, *op. cit.*, s. 95-100; İnşaat Mühendisleri Odası (İMO) İstanbul Şubesi. 17 Ağustos 1999 “Körfez Depremi” Değerlendirme Raporu. <<http://www.imoistanbul.org.tr/deprem5.htm>> (24.07.2001); H. Yavaş, “Doğal Afetler ve Kriz Yönetimi”, *Yerel Yönetim ve Denetim*, Cilt: 6, Sayı: 2 (Şubat 2001), s. 55. Bu bağlamda, uluslararası düzeyde dile getirilmiş öneriler için bkz. World Health Organization, “From Disaster Management to Sustainable Development: How the Public Sector and Private Sector and Voluntary Organizations Can Work Together”, Main Committee Session **World Conference on Disaster Reduction**, 24 Mayıs 1994, Yokohama. Bu yaklaşıma göre, ele alınan sisteme göre, karar alma ve yönetme mekanizmalarına, sistemle ilişkisi olan herkesin katılması önerilmektedir. R. L. Daft, *Organization Theory and Design*, West Publishing Company, New York, 1992, s. 53-55. Hatta, çevre sorunları bağlamında, çevre bile kriz yönetiminin bir parçası olarak görülebilmektedir. Örneğin bu bağlamda geliştirilmiş olan “Bir Risk Toplumu İçin Çevre-Merkezli Yöne-



Buraya kadar, normlar hiyerarşisine göre, hukuki açıdan şemsiye bir kavram olarak kriz ve kriz yönetiminin ve bu şemsiye kavramların içinde yer alan doğal afet ve afet yönetiminin nasıl tanımlandığı konularına yer verilmiştir. Yaptığımız inceleme sonucunda, hukuki olarak bir kriz tanımının yapılabileceği; ancak bu tanımın açıklayıcı olmaktan uzak olduğu görülmüştür. Ancak, aynı incelemede, ilgili literatürdeki gelişmelerle de uyumlu bir kriz yönetimi tanımının hukuki olarak yapılabileceği tespit edilmiştir. Yine, yapılan incelemede, bir kriz olarak görülebilecek olan afetin de hukuki olarak bir tanımının yapıldığı görülmüştür. Ancak bu tanımın günün koşullarına uygun olmaktan uzak olduğu tespit edilmiştir.

Özet olarak, hem doğal afetlerin hukuki olarak bir tanımının yapıldığı hem de -doğal afetlerin, şemsiye bir kavram olan krizin içinde değerlendirilebileceği dikkate alındığında- afet yönetiminin hukuki olarak bir tanımının yapıldığı söylenebilir.

Bundan sonraki bölümde, yerel yönetimlerin, kriz yönetimiyle ilgili hukuki düzenlemeler içindeki yeri belirlenecektir. Bu belirlemenin de hukuki açıdan bir belirleme olacağını belirtmek gerekir.

## II. KRİZ YÖNETİMİYLE İLGİLİ HUKUKİ DÜZENLEMELERDE YEREL YÖNETİMLERİN YERİ

Kriz yönetimi ile yerel yönetimler arasındaki ilişkiye geçmeden önce, genel olarak şunu söyleyebiliriz. Bilindiği gibi, bir devleti oluşturan öğelerden birisi, onun

---

tim" anlayışı için Bkz. P. Shrivastava, "Ecocentric Management for a Risk Society", *Academy of Management Review*, Cilt: 20, Sayı: 1, 1995, s. 118-137.

Daha çok, işletmelerdeki kriz yönetimi bağlamında gündeme gelen "alakadarlar yaklaşımı" ile kamu sektöründe de yoğun bir şekilde tartışılan "yönetişim" kavramı arasında önemli benzerlikler bulunmaktadır. Yönetişim kavramında da aktörlerin (alakadarların) varlığı kabul edilmekte; devlete verilen görev, onları yönetmekten daha çok, "yönlendirme" şekline dönüşmektedir. Bkz. Yönetişim kavramının daha geniş bir değerlendirme için bkz., İ. Tekeli, *Modernite Aşılırken Siyaset*, İmge Kitabevi, Ankara, 1999, s. 239-254; K. Göymen, *Türkiye'de Kent Yönetimi*, Boyut Kitapları, İstanbul, 1997, s. 167-177; Karaman, *op. cit.*, s. 42 vd. Kavramın eleştirisi için bkz., H. T. Şengül, *Kentsel Çelişki ve Siyaset: Kapitalist Kentleşme Süreçleri Üzerine Yazılar*, Dünya Yerel Yönetim ve Demokrasi Yayınları, İstanbul, 2001, s. 43-60; M. Yüksel, "Yönetişim (Governance) Kavramı Üzerine", *Ankara Barosu Dergisi*, Cilt: 57, Sayı: 3, s. 158-159. Kanımızca, Türkçe'de "yönetişmek" diye bir fiil yoktur. Türk Dil Kurumu, *İmla Kılavuzu*, Türk Dil Kurumu Yayınları, Ankara, 2000.

ülkesidir, yani sahip olduğu toprak parçasıdır. Yine, ülkemizde, yerel yönetim sisteminin il özel idaresi, belediye ve köy olmak üzere üç türünün olduğuna değinilmiştir. Ülke sınırları içinde olan her krizin mutlaka bu üç yerel yönetim biriminden birisinin içinde (veya üstünde/altında) olacağı söylenebilir. O halde, her krizin mekansal boyutu itibariyle bir şekilde yerel yönetimlerle ilişkili olduğu söylenebilir. Bu mantıksal olarak doğru bir değerlendirme olsa da, yine de, uygulamada, yerel yönetimlerin kriz yönetim sistemi içerisindeki yerinin ne olduğunu tespit etmek gerekir.

Bu inceleme de normlar hiyerarşisine göre yapılacaktır; ancak, bu kez, sadece doğal afetlerle ilişkili olan kriz yönetimi mevzuatı dikkate alınacaktır. Doğal olarak, incelemeye Anayasadan başlanılacaktır.

### 1. Anayasada

Anayasanın krizle ilgili olan düzenlemelere 119. ila 122. maddeleri arasında “Olağanüstü Yönetim Usulleri” başlığı altında yer verdiğine daha önce değinilmiştir. Bu başlık altında, kriz yönetiminde görevi olan bütün kamu kurum ve kuruluşlarının belirlenmesine çalışılmayacağı açıktır. Çünkü anayasalar, normlar hiyerarşisinin en üstünde yer almasından dolayı, en soyut düzenlemelerin yapıldığı hukuki belgelerdir. Krizle ilgili Anayasa hükümlerinde yer verilen kamu kurum ve kuruluşları ile organları sırasıyla şunlardır: “Cumhurbaşkanının başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu”, “Milli Güvenlik Kurulu”, “TBMM”, “Bakanlar Kurulu”, “idare”, “sıkıyönetim komutanlıkları”, “Genelkurmay Başkanlığı”. Aynı maddeler içinde, kurumsal düzeyde yerel yönetimlere yönelik bir hükmün yer almadığını söyleyemeyiz. Bu sonuca birkaç yoldan ulaşılabilir.

(a) Kriz yönetimiyle ilgili Anayasa hükümleri yerel yönetimlere yer vermiştir. Çünkü, yerel yönetimler, Anayasanın sistematiğine bakıldığında, “idare” başlığı altında düzenlenmiştir. Anayasanın 123. maddesinin 1. fıkrasına göre, “İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir”; 2. fıkrasına göre de, “İdarenin kuruluş ve görevleri merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır”. İşte, yerel yönetimler, idarenin, “yerinden yönetim esasları”na dayalı olarak oluşturul-

lan kısmıdır. Dolayısıyla, Anayasanın, kriz yönetimiyle ilgili düzenlemeleri içinde, “dolaylı bir şekilde” de olsa, yerel yönetimlere yer vermiş olduğunu söylemek olanaklıdır.

(b) Anayasanın 121. maddesinin 2. fıkrasında, “119. madde uyarınca ilan edilen olağanüstü hallerde... kamu hizmeti görevlilerine ne gibi yetkiler verileceği, görevlilerin durumlarında ne gibi değişiklik yapılacağı ve olağanüstü yönetim usulleri...” ifadesinin de yerel yönetimlerle ilişkilendirilebileceği söylenebilir. Çünkü, Anayasa Mahkemesinin kararında da ifade edildiği gibi,<sup>98</sup> yerel yönetimlerin yerine getirdiği görevler, genel yönetim esaslarına göre yürütülmesi gereken kamu hizmetlerindedir.<sup>99</sup> Dolayısıyla, Olağanüstü Hal Kanunu çerçevesinde, yerel yönetimlerle ilgili düzenlemelere gidilebileceği; bunun anayasal dayanağının varolduğu söylenebilir.

(c) Eğer bir sıkıyönetim ilan edilmesini gerektirecek bir krizden söz ediyorsak, bu durumda, bir sıkıyönetim rejiminin yürürlükte olduğunu söylemiş oluruz. Sıkıyönetim rejiminin özelliklerinden birisi de, kolluk yetkilerinin askeri makamlara geçmesidir.<sup>100</sup> Dolayısıyla, bir sıkıyönetim ilan edildiği zaman, bizim konumuz açısından, belediyenin kullandığı kolluk yetkilerinin askeri makamlara geçtiği ve bunun da anayasal bir dayanağının bulunduğu söylenebilir. Örneğin, sıkıyönetim halinde, zabıta kuvvetleri bütün teşkilatı ile sıkıyönetim komutanının emrine girer.<sup>101</sup>

Yine, Anayasanın 122. maddesinin 5. fıkrasında sözü edilen kanun, yani Sıkıyönetim Kanunu tarafından yerel yönetimlerle ilgili bir hükme yer veriliyorsa, bunun da bir anayasal dayanağının varolduğu söylenebilir.

---

<sup>98</sup> Yüksek Mahkeme, hem öğretide hem de pozitif hukukta, il özel idaresinin görevlerinin, genel yönetim esaslarına göre yürütülmesi gereken kamusal nitelikli görevler olduğunu belirtmektedir. “Esasın İncelenmesi.” AMK, KG: 22.06.1988, E. 1987/18, K. 1988/23, RG, Tarih: 26.11.1988, Sayı: 20001, <<http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1988/K1988-23.htm>> (14.05.2002). Aynı nitelendirmenin diğer yerel yönetim birimleri, yani belediyeler ve köyler için de geçerli olacağı açıktır.

<sup>99</sup> Anayasa, m. 128/1.

<sup>100</sup> K. Gözler, *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, op. cit., s. 417.

<sup>101</sup> *Ibid.*, s. 418.

## 2. Kanunlarda

Kanunlar bağlamında iki ayrı kanundan söz edilecektir. Bunlardan birincisi, doğrudan Anayasanın 121. maddesinin 2. fıkrasında sözü edilen 2935 sayılı Olağanüstü Hal Kanunu; ikincisi de 1982 Anayasasından önce çıkarılmış olmasına rağmen, halen yürürlükte olan ve doğrudan doğal afetlerle ilgili bir düzenleme olan 7269 sayılı Afetler Kanunudur. Bu bölümde örneğin Sıkıyönetim Kanununa veya seferberlik ve savaş haliyle ilgili kanuni düzenlemelere değinilmeyecektir. Çünkü bu kanunlar, krizle ilgili kanunlar olsalar da, doğrudan doğal afetlerle ilgili kanunlar değildir.<sup>102</sup> Belki, Sivil Savunma Kanunundan söz etmek yararlı olabilirdi. Ancak, kanımızca, burada değerlendirilen iki kanunun yerel yönetimlere bakışı ile Sivil Savunma Kanununun yerel yönetimlere bakışı arasında bir fark yoktur.<sup>103</sup>

### 2.1. 2935 Sayılı Olağanüstü Hal Kanunu

2935 sayılı Olağanüstü Hal Kanununda hem doğrudan doğruya hem de dolaylı bir şekilde yerel yönetimlere atıf yapıldığı anlaşılmaktadır. Kanunun yerel yöne-

<sup>102</sup> Sıkıyönetimin, olağanüstü hale göre daha ileri düzeydeki krizler için ilan edildiği dikkate alınırsa, Sıkıyönetim Kanunuyla yerel yönetimlerin hatta merkezi yönetimin bile ikincil konuma itilmiş olacağı söylenebilir. Çünkü, “Sıkıyönetim altına alınan yerlerde genel güvenlik ve asayişe ilişkin zabıta kuvvetlerine ait görev ve yetkiler, Sıkıyönetim Komutanlığına geçer. Zabıta kuvvetleri bütün teşkilatı ile Sıkıyönetim Komutanının emrine girer.” (1402 sayılı Sıkıyönetim Kanunu, m. 2/1). Ayrıca, “Sıkıyönetim bölgesindeki zabıta kuvvetleri; sıkıyönetim hizmetlerinin yapılmasından dolayı Sıkıyönetim Komutanlığına, bu hizmetler dışında kalan hizmetlerin yürütülmesinden dolayı da adli ve yönetsel makamlara karşı sorumludur” (m. 2/2).

Yine, 1402 sayılı Sıkıyönetim Kanununun “Görev ve Yetki” başlığını taşıyan 3. maddesinde, sıkıyönetim komutanının, sıkıyönetim bölgesinde genel güvenlik ve kamu düzeninin gerektirdiği hallerde bir dizi olağanüstü tedbirleri almaya yetkili olduğu hükme bağlanmıştır. Örneğin sıkıyönetim komutanı, “Lüzumu halinde sıkıyönetim bölgesindeki hazine, özel yönetim ve belediyelere ait bina, araç ve personelden yararlanma” (m. 3/(m) ) yetkisine sahiptir.

Sıkıyönetim ilan edilen bölgede, 1402 sayılı Sıkıyönetim Kanununun hükümlerini uygulamak üzere bir sıkıyönetim komutanının atandığını; dolayısıyla, yönetimin askeri yönetime geçtiğini tekrar hatırlatmak gerekir (m. 5). Bunun içindir ki, sıkıyönetimle ilgili organlar sivillerden oluşmaz. Ayrıca, savaş halinde sıkıyönetim ilan edilmesi durumundaki yönetimin daha da az sivil olacağını söylemeye bile gerek yoktur (m. 24-25). Ancak, yine de, örneğin bir savaş halindeki kriz yönetimi hakkında kendi tarihimizle ilgili bir örnek için bkz. H. Özdemir, “Atatürk’ün Kriz Yönetimi / Tekalif-i Milliye”, *TİD*, Yıl: 72, Sayı: 429 (Aralık 2000), s. 171-210.

<sup>103</sup> “İşbu yasanın kapsamına giren bütün hizmet ve faaliyetlerin İçişleri Bakanlığınca planlanması ve icrası sırasında alınacak karar ve tedbirlerde diğer bakanlıklarla işbirliği ve karşılıklı yardım hususları...” 7126 sayılı Sivil Savunma Kanunu, RG, Tarih: 13.06.1958, Sayı: 9931.

timlere bakışını da yansıtacağı için, öncelikle, doğrudan doğruya yerel yönetimlerle ilgili olan düzenlemeye bakalım.

Kanunun “Yerel Yönetimlere Ait Yetkiler” başlığını taşıyan 27. maddesi şöyledir:

“Bölge valisi, olağanüstü halin gerektirdiği durumlarda yerel yönetimlerin organlarıncı alınacak kararlar ile tesis edilecek tasarrufların tamamının veya belli konulara ilişkin olanlarının; il merkezlerinde kendisinin [yani bölge valisinin],<sup>104</sup> görevlendirilmesi halinde il valisini ve ilçelerde kaymakamların onayı ile yürürlük kazanması kararlaştırılabilir.

Olağanüstü halin bir ilde ilanı halinde, bu yolda karar alma yetkisi il valisine aittir.”

Bu düzenlemeyle, Anayasanın 127. maddesinin 5. fıkrasında düzenlenen ve belli şartlara bağlı olarak kullanılacağı belirtilen idari vesayet yetkisinin sınırsız hale geldiği anlaşılmaktadır.<sup>105</sup> Diğer bir ifadeyle, olağanüstü hal ilan edildiği zaman,

<sup>104</sup> Yasanın Geçici 1. maddesine göre, “Bölge valiliği teşkilatı kurulup göreve başlayıncaya kadar, bu Yasayla bölge valilerine verilen görev ve yetkiler, il valilerince yerine getirilir”. Gözübüyük ve Akıllıoğlu’nun da işaret ettikleri gibi, 1983 yılında çıkarılan 71 sayılı KHK’yle ülkenin 8 bölgeye ayrılması ve buralarda bölge valilikleri kurulması öngörülmüş olmasına rağmen, bu KHK, 1984 tarih ve 3036 sayılı Kanunla TBMM tarafından reddedilmiştir. Gözübüyük ve Akıllıoğlu, *op. cit.*, s. 96. Dolayısıyla, 2935 sayılı Olağanüstü Hal Kanunuyla “bölge valisi”ne verilen yetkilerin, “il valileri” tarafından kullanılacağına sürekli akılda tutulması gerekir.

<sup>105</sup> Bu arada şunu da belirtmek gerekir. Olağanüstü hal ilanı durumunda valilerin oldukça önemli yetkilerle donatıldıkları görülmektedir. Burada şöyle bir tehlike de vardır. Yapılan çalışmalardan elde edilen bulgulara göre, krizin gözle görülemeyen ancak yapılan araştırmalarda ortaya konulan psikolojik sebepleri de bulunmaktadır. Pearson ve Clair, *op. cit.*, s. 63. Bireyler, kendilerini aşan sistemlerdeki krizlerde, örneğin bir şirket yöneticisi, bir belediye başkanı, bir vali, bir başbakan, yönettiği örgütün (sistemin) krize girmesinde önemli ölçüde etkili olabilmektedir. Ülkemizdeki kriz yönetiminin merkezi yapısı ve kriz anlarında valilere düşen görevin artması da dikkate alındığında, valilerin kişisel yapılarıyla kriz yönetiminin başarısı arasındaki ilişki üzerinde duran çalışmalara ağırlık verilmesinin gerekli olduğu söylenebilir. Zira, valilerin kişisel özellikleri, birçok yönden krize etkin müdahalede veya krizin derinleşmesinde etkili olabilir. Bu bağlamda, psikolojinin farklı alanları (bilişsel teoriler, psiko-analitik teoriler ve travma teorileri), bizlere, bireylerin krizlere nasıl ve niçin sebep olduklarıyla ilgili önemli veriler sağlayabilir. Örneğin, kriz anında karar vermek durumunda olan valiler, farklı şekillerde krizin derinleşmesinde etkili olabilirler: Kriz için doğru eylemin reddedilmesi; kriz için yanlış bir çözüm yolunun kabul edilmesi; krizle ilgili olduğu düşünülen ancak ilgisiz olan sorunun giderilmesi; sorunun doğru bir şekilde giderilmesi ancak çok geç kalınması. C. Smart ve I. Vertinsky, *op. cit.*, s. 640. Bu yönüyle, valilere kriz dönemlerinde önemli görevler düşüğünü belirtmek gerekir. Yukarıda belirtilen riskler, kanımızca, valinin idari vesayet yetkisini kullanması durumlarında da geçerlidir. Smart ve Vertinsky, bir örgütü krize sürükleyen çoğu bilişsel özellikler taşıyan beş yıkıcı hastalıktan söz etmektedirler. Bunlar özetle şöyledir (burada söz edilen hastalıkları valiler açısından düşünmek oldukça yararlı olabilir):



yerel yönetimler, belli komularda karar alma ve çeşitli tasarruflarda bulunma konusunda merkezi yönetime yardımcı bir birim haline dönüşmektedir.

Yasanın dolaylı olarak yerel yönetimlere atıfta bulunduğu düzenlemeler de yukarıdaki yargıyı doğrular niteliktedir. Örneğin, Kanun, olağanüstü hal ilanında

(1) *Bilişsel süreçlerin daralması*: Kriz süresince bireyler (valiler) çok fazla stres altındadır; önemli kararların çok kısa bir süre içinde alınması zorunluluğu vardır. Bu süreçte önemli patolojiler ortaya çıkar; örneğin hesaplamalarda daha fazla hata yapılması ve çok daha az seçeneğin dikkate alınması gibi.

(2) *Bilgilerin çarpıtılması*: Sistemin (örgütün) tamamında bilgi işleme kabiliyetlerinde kriz boyunca yaşanan değişiklikler de karar almadaki verimliliğin düşmesinde etkili olur. Krizden kaynaklanan stres altında, sistemin karar birimi ile sistemin kalan kısmı arasında bilgi toplama ve dağıtma için kullanılan iletişim kanallarının sayısı azalır. Bu, kriz anında, bir merkezileşme eğiliminin de habercisidir. Aşırı bilgi ihtiyacı ve acil karar verme arasında kalan karar alıcılar, çok az bilgi kanalını kullanarak karar vermek durumunda kalırlar. Bunun, karar vericilerin bilgi kaynaklarını azaltacağı ve dolayısıyla ufuklarını daraltacağı açıktır.

(3) *Grup patolojileri*: Krizin sebep olduğu stres altında, daha az sayıda birey karar almaya katılmaya meyilli olur. Bilgi kanallarının azalmasıyla yetersiz bilgiyle karar vermek zorunda kalan yönetici grup, katılımın da azalmasıyla, iyiden iyiye kendi başına kalır. Bundan dolayı, karar biriminin kendisini sistemin kalanından yalıtacağı; ortak sorumluluk ve güven duygusu gibi değerlerin kaybolacağı açıktır.

(4) *Programlamadaki aşırılıklar*: Kriz durumları kaynakların, rollerin ve işlevlerin gereksinim duyulan yeniden uyum için ani kesintilere uğramasına yol açar. Bu durumda, örneğin daha önce belirlenen standart iş yapma yöntemleri, yeni durumla uyusmayabilir. Bu da, o an verilmesi gereken tepkinin, yapılması gereken işin yapılamaması demektir.

(5) *Uygulama başarısızlıkları*: Kriz dönemleri alınan kararların tam ve acil bir şekilde uygulanmasını gerektirir. Gerekli olan karar hızlı ve doğru bir şekilde alınmış; ancak yanlış uygulama teknikleriyle hayata geçirilmiş olabilir. Bu durumda kararın doğruluğu kadar doğru yöntemlerle hayata geçirilmesi de aynı ölçüde önem taşımaktadır. Bütün bu patolojilerin özellikleri ve belirtileri ile çözüm önerileri konusunda analitik bir değerlendirme için bkz. Smart ve Vertinsky, *op. cit.*, s. 642-648.

Kuşkusuz, başta valiler olmak üzere, kriz yönetiminin üst düzey yöneticilerini bekleyen psikolojik sorunlar bunlardan ibaret de değildir. Örneğin Weick, bir krizin oluşumunda, bireylerin herhangi bir şeyi anlamlandırma (*sense making*) yetenekleri ile zihinsel yapılarının oynadığı role dikkatleri çekmektedir. Eğer birey, daha önceden sahip oldukları algılamaların ışığında krizi değerlendirir, tepkilerini o algılama içinde verirse, krizin derinleşmesinde etkili olabilir. Krizi yaşayan bireyin beklentileri gibi faktörler de, krizin hem kendisini (oluşmasını) hem de etkisini (yayılmamasını) etkileyebilmektedir. K. E. Weick, "Enacted Sensemaking in Crisis Situations", *Journal of Management Studies*, Cilt: 25, Sayı: 4 (Temmuz 1988), s. 305. Yine, yöneticilerin bir kriz anında, sorunu anlamlandırmalarının önemine değinen başka bir çalışma için bkz. S. Kiesler ve L. Sproull, "Managerial Response to Changing Environments: Perspectives on Problem Sensing from Social Cognition", *ASQ*, Cilt: 27, 1982, s. 548 vd.

Ayrıca, kriz yönetiminde valilerin psikolojisini anlamak konusunda yardımcı olacak psikoanalitik teoriler, travma teorileri gibi psikolojinin çeşitli alt disiplinleri tarafından sağlanan veriler hakkında daha geniş bilgi elde edebilmek için bkz. Schwartz, *op. cit.*, s. 66-67; Pauchant ve Mitroff, *op. cit.*, s. 53-80; Karancı, *op. cit.*, s. 95; Pearson ve Clair, *loc. cit.*; Booth, *op. cit.*, s. 91-92. Yine, kriz dönemindeki başarı ve başarısızlıkları etkileyen faktörlerden birisi olan yöneticilerin inanç sistemleri ve kriz yönetiminde bu inanç sistemlerinin nasıl kontrol edilebileceğiyle ilgili öneriler hakkında bkz. A. H. Leighton, *Yeniden Yerleştirme ve Gerginlik Hallerinde Yöneticilere Tavsiyeler*, der. A. Yörükán, İmar ve İskan Bakanlığı, Ankara, 1968, s. 35-37.



koordinasyonun Başbakanlıkça veya Başbakanın görevlendireceği bakanlıkça sağlanacağına işaret ettikten sonra, “Bunun için, olağanüstü hal ilanına neden olan konu ile ilgili bulunan bakanlıklar temsilcilerinden meydana gelen Olağanüstü Hal Koordinasyon Kurulu kurulur. Ayrıca, bu Kurula iştirak eden bakanlıkların, merkez kuruluşları içinde aynı amaçla bir ünite görevlendirilebileceği gibi, özel bir ünite de teşkil olunabilir.” hükmüne yer verilmiştir.<sup>106</sup> Kanunun “Olağanüstü hal kurulu ve büroları” başlığını taşıyan bir sonraki (13.) maddesinde de, “...olağanüstü hal ilan edilen bölgelerde, olağanüstü hal ilanını gerektiren olayları ve tedbirlerin uygulanmasını izlemek, değerlendirmek, bunlarla ilgili önerilerde bulunmak üzere bölge valisinin başkanlığında, görevlendireceği il valileri ile diğer kamu kuruluşları yöneticilerinin, garnizon komutanı veya görevlendireceği bir temsilcinin üye olarak katılacağı bölge olağanüstü hal kurulu kurulur”.<sup>107</sup> Ancak, “bölge valisinin gerek görmesi veya olağanüstü halin bir ilde ilan halinde, il merkezlerinde ve ilçelerde birer olağanüstü hal bürosu oluşturulur. İl bürolarına il valisi veya görevlendireceği vali yardımcısı, ilçe bürolarına kaymakamlar başkanlık eder”.<sup>108</sup>

Kanun, olağanüstü halin uygulanmasında görev ve yetkinin, olağanüstü hal (a) bir ili kapsıyorsa il valisinde, (b) bir bölge valisine bağlı birden çok ilde ilan edilmesi durumunda bölge valisine, (c) birden fazla bölge valisinin görev alanına giren illerde veya bütün yurttan ilan edilmesi durumunda, koordine ve işbirliği Başbakanlıkça sağlanmak suretiyle bölge valilerine ait olduğunu belirtmektedir.<sup>109</sup> Ancak, Kanun, “bölge valileri, kendilerine ait görev ve yetkilerin bir kısmını veya tamamını, illerinde olağanüstü hal ilan edilen il valilerine devir edebilir”<sup>110</sup> hükmüne de yer vermektedir.

Görüldüğü gibi, Kanunun uygulanmasının sorumluluğu merkezi yönetime verilmiştir. Ancak, 13. maddede, olağanüstü hal kurullarında “...diğer kamu kuruluşları

---

<sup>106</sup> 2935 sayılı Olağanüstü Hal Kanunu, m. 12/1-2.

<sup>107</sup> 2935 sayılı Olağanüstü Hal Kanunu, m. 13/1.

<sup>108</sup> 2935 sayılı Olağanüstü Hal Kanunu, m. 13/2.

<sup>109</sup> 2935 sayılı Olağanüstü Hal Kanunu, m. 14/1.

<sup>110</sup> 2935 sayılı Olağanüstü Hal Kanunu, m. 14/2.

yöneticilerinin...” de yer alacağı hükmüne yer verilmiştir. Bu ifadenin yerel yönetimlerin yöneticilerini de kapsayacağında kuşku yoktur.

Her ne kadar karar alma ve uygulamada yerel yönetimlere aktif olarak yer verilmemişse de, aynı durumun yükümlükler açısından geçerli olmadığı görülmektedir. Örneğin, doğal afet ve tehlikeli salgın hastalıklardaki yükümlülükler ve alınacak tedbirler konusunda, yerel yönetimlere de önemli sorumluluklar yüklenmiştir.<sup>111</sup>

Kanun, “Doğal afet ...nedeniyle 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”.<sup>112</sup> demektedir. Para yükümlülüğü, “doğal afet ...nedeniyle olağanüstü hal ilan edilmesi durumunda gerekli harcamalar öncelikle *kamu kaynakları* ile yardımlar” yoluyla sağlanacak; ancak “Acil ve hayati ihtiyaç maddeleri için harcamaya yeterli para *kamu kaynaklarından* zamanında sağlanamadığı takdirde bölgedeki kredi kuruluşlarının olanaklarından yararlanılacaktır”.<sup>113</sup> Kanun, bu bağlamda, ayrıca, “Para yükümlülüğünün uygulanmasında, kuruluşların hizmet ve faaliyetlerinin aksatılmaması göz önünde tutulur.”<sup>114</sup> kaydını getirmektedir.

Kanun, mal yükümlülüğü konusunu ise şöyle düzenlemektedir: “Doğal afet... nedeniyle olağanüstü hal ilan edilen bölge içindeki *kamu kurum ve kuruluşlarıyla* tüzel ve gerçek kişiler, kendilerinden istenecek veya yükümlülük konulacak arazi, arsa, bina, tesis, araç, gereç, yiyecek, ilaç ve tıbbi malzeme ile giyecek ve diğer maddeleri vermek zorundadırlar.”<sup>115</sup> Kanun, her türlü mal yükümlülüğünün öncelikle *yerel kaynaklardan* sağlanacağını; yükümlülüğün yerel olanaklarla karşılanamaması

---

<sup>111</sup> 2935 sayılı Olağanüstü Hal Kanunu, m. 5-9.

<sup>112</sup> 2935 sayılı Olağanüstü Hal Kanunu, m. 5.

<sup>113</sup> 2935 sayılı Olağanüstü Hal Kanunu, m. 6/1-2.

<sup>114</sup> 2935 sayılı Olağanüstü Hal Kanunu, m. 6/3.

<sup>115</sup> 2935 sayılı Olağanüstü Hal Kanunu, m. 7/1.

durumunda ise, mekansal yakınlık dikkate alınarak yakın bölgelere doğru yükümlülüğün süreceğini hükme bağlamaktadır.<sup>116</sup>

Kanun, para ve mal yükümlülüğünün yanı sıra, çalışma yükümlülüğü de getirmektedir. Buna göre, “Doğal afet ...nedeniyle olağanüstü hal ilan edilen bölgelerde bulunan 18-60 yaşları arasındaki bütün vatandaşlar, olağanüstü hal nedeniyle kendilerine verilecek işleri yapmakla yükümlüdürler”.<sup>117</sup> Çalışma yükümlülüğünün uygulanmasında da, diğer yükümlülüklerde olduğu gibi, “...kuruluşların görev ve hizmetlerinin aksatılmaması ve yükümlülerin mesleki faaliyetleri göz önünde bulundurulur” kaydına yer verilmektedir.<sup>118</sup> İtalik olan yerler, yerel yönetimleri de kapsayıcı nitelikteki düzenlemelerdir.

Ayrıca Kanun, oldukça uzun bir liste halinde, “Doğal afet ...nedeniyle olağanüstü hal ilanında, olağanüstü hal ilanını gerektiren hususlar göz önünde bulundurulacak” alınabilecek tedbirleri sıralamıştır. Bu bağlamda, “resmi ve özel her derecedeki öğretim ve eğitim kurumlarında öğrenime ara vermek”; “bölge sınırları içindeki tüm haberleşme araç ve gereçlerinden yararlanmak” gibi bir çok tedbirden söz edilmektedir.<sup>119</sup> Burada, özellikle “bölgelerin belirli yerlerinde yerleşimi yasaklama”nın yerel yönetimlerle ilgili olduğu açıktır.

Özet olarak, 2935 sayılı Olağanüstü Hal Kanunu, olağanüstü hal ilanını gerektiren hallerde uygulanacak yönetim usulünü “merkeziyetçilik” olarak belirlemiştir. Hukuki açıdan bunun olanaklı olduğunu belirtmek gerekir. Çünkü, pozitivist hukukçularca savunulan biçimsel geçerlilik ölçütüne göre, “bir normun geçerliliği, o

<sup>116</sup> 2935 sayılı Olağanüstü Hal Kanunu, m. 7/2-3.

<sup>117</sup> 2935 sayılı Olağanüstü Hal Kanunu, m. 8/1. Çalışma yükümlülüğü bağlamında, “Görevlendirmelerde, iş mevzuatının çalıştırma yasağı ile ilgili hükümleri çalıştırılacak kişilerin yaş, cinsiyet, sağlık, meslekleri, meşguliyetleri ve sosyal durumları ile aile ve bakıma muhtaç yakınları göz önünde bulundurulur”. Ayrıca, “İşçi ihtiyaçlarının karşılanmasında ve kuruluşlar arasındaki işçi naklinde İş ve İşçi Bulma Kurumu teşkilatından yararlanılır”. Bu bağlamda, son olarak, Kanun, “Gerekli görülen hallerde çalışılan işyerlerinde gündüz ve gece çalışmalarında günlük iş saatleri, işlerin niteliğine ve ihtiyaç derecesine göre artırılabilir. Hafta Tatili Kanunu, Ulusal Bayram ve Genel Tatiller Hakkında Kanun, Öğle Dinlenmesi Kanunu hükümleri kısmen veya tamamen uygulanmayabilir.” hükmüne yer vermektedir. 2935 sayılı Olağanüstü Hal Kanunu, m. 8/2-4.

<sup>118</sup> 2935 sayılı Olağanüstü Hal Kanunu, m. 8/5.

<sup>119</sup> Bu bağlamda alınabilecek tedbirlerin tamamı için bkz. 2935 sayılı Olağanüstü Hal Kanunu, m. 9.

normun muhtevassından çıkan soyut veya olgusal bir nitelikte değil, onun belirli bir hukuk düzenine *aidiyeti* ile belirlenir".<sup>120</sup> Bir başka ifadeyle, "eğer bir norm, belirli bir hukuk düzeninin içinde yer alıyorsa geçerlidir. Bir hukuk düzenine ait olmak için ise, diğer bir ifadeyle, bir hukuk düzeni içinde mevcut olmak içinse, bir norm, başka bir normun belirlediği koşullara uygun olarak konulmalıdır".<sup>121</sup> Nitekim, 2935 sayılı Kanunun bu koşulları yerine getirmediği söylenemez.

Oysa olağanüstü hal ilanını gerektiren hallerde uygulanacak yönetim usulünün merkezîyetçi olması, etkinlik ölçütü dikkate alınarak eleştirilebilir. Ne var ki, bu kez, hukuki değerlendirmelerden farklı bir ölçüte, ampirik değerlendirmeye ihtiyacımız olacaktır. Örneğin, çeşitli örnek olaylar karşılaştırılarak ampirik olarak test edilebilir ve sonuçta böyle bir düzenlemenin etkin sonuçlar üretmediği sonucuna ulaşılabilir. Böyle bir çalışmanın hukuki bir çalışma değil de bir yönetim bilimi çalışması olacağı açıktır. Yine, toplumsal yapı ile hangi tür yönetim usulünün olağanüstü hal rejimlerinde daha uygun olacağı konusu, sosyolojik bir araştırmaya konu edilebilir. Nitekim, krizle ilgili sosyolojik, siyasi ve yönetsel çalışmalar dikkate alınırsa, 2935 sayılı Kanunla getirilen yönetim usulünün önemli ölçüde eleştiriye açık olduğu söylenebilir.<sup>122</sup>

---

<sup>120</sup> K. Gözler, *Hukukun Genel Teorisine Giriş: Hukuk Normlarının Geçerliliği ve Yorumu Sorunu*, US-A Yayıncılık, Ankara, 1998, s. 320.

<sup>121</sup> *Ibid.*

<sup>122</sup> Özellikle kriz anında, yetkinin merkezîleşmesi olgusuyla karşılaşılmaktadır. U. Rosenthal, P. 't Hart ve A. Kouzmin, "The Bureau-Politics of Crisis Management", *Public Administration*, Cilt: 69 (Yaz 1991), s. 210. Ancak, bu merkezîleşmenin bir veri olarak ele alınıp askeriyeden alınan bir örgütlenme biçimiyle kriz yönetim biriminin şekillendirilmesi önerisinin, gerçekçi olmadığı ileri sürülmektedir. Örneğin, Quarantelli, bu merkezîleşmenin "kontrol etme" değil de "koordine etme" şeklinde anlaşılırsa, araştırmalardan destek bulacağını ifade etmektedir. Quarantelli, sanılanın aksine, askeri alanda bile, savaş anında her şeyin kontrol edilemediğini; çoğu kere savaşanlara taktikler geliştirebilecekleri geniş bir alanın kaldığını belirtmektedir. E. L. Quarantelli, "Disaster Crisis Management: A Summary of Research Findings", *Journal of Management Studies*, Cilt: 25, Sayı: 4 (Temmuz 1988), s. 381.

Kriz yönetimi için bir birim oluşturulsa ve bu birimin kriz anında "koordinasyon" görevi üstlendiği kabul edilse bile, Quarantelli, bu alanda, en azından üç farklı sorunlu alanın bulunduğuna işaret etmektedir.

(1) Koordinasyonla ilgili tanımlar konusunda, yönetimle ilgili kitaplarda bile, bir uzlaşma sağlanabilmiş değildir. (Tortop, İsbir ve Aykaç, koordinasyonun "yönetimle ilgili birimlerin belirli bir amacı gerçekleştirmek için aynı konuda çalışan diğer kuruluşlarla ve birimlerle işbirliği yapmaları" olarak ifade edilebileceğini; ancak, bu şekilde tanımlanan bir koordinasyonun "kuruluşların bağımsızlıklarını kaybetmeleri ve birbirinin emrine girmeleri" anlamına gelmediğini, yine, "yönetimle ilgili birimlerin kendi bildiklerine göre hareket etmeleri ve kendi doğrultularında çalışmaları

rı” olarak da anlaşılamayacağını belirtmektedirler. N. Tortop, E. G. İspir ve B. Aykaç, **Yönetim Bilimi**, Yargı Yayınları, Ankara, 1993, s. 148. Koordinasyon kavramı, kavramla ilişkili olan diğer kavramlar, kavramın boyutu gibi konularda geniş bilgi için bkz. *Ibid.*, s. 147-156; Ataman, *op. cit.*, s. 493-499.) Kavram üzerindeki bulanıklık, kriz öncesi ve sonrası, krizle ilgili kişi ve kuruluşlar arasında da yaşanacak demektir. Örneğin bazı kişi veya kuruluşlar, koordinasyonu, kriz anında diğer ilgili kişi veya kuruluşları ne yapacakları konusunda bilgilendirmek olarak algılayabilir; bazı kişi veya kuruluşlar da, karar almanın belli kişi veya kuruluşlarda merkezileşmesi olarak değerlendirilebilir. O halde, koordinasyon kavramı üzerindeki bulanıklığın giderilmesi, bu alandaki önemli sorunlardan birisi olarak gözükmektedir. Quarantelli, kavram üzerindeki bulanıklığın aşılması için özellikle geçmiş deneyimlerin önemine dikkat çekmektedir. Quarantelli, “Disaster Crisis...”, *op. cit.*, s. 382.

(2) Başta devlet olmak üzere, her örgütün fonksiyonellik düşüncesiyle birtakım birimlere ayrıldıkları bilinmektedir. Tortop, İspir, Aykaç, *op. cit.*, s. 72. Kriz anında, krizle daha etkin bir şekilde mücadele edebilmek amacıyla kurulan kriz yönetim birimi de, varolan birimlere ya yeni birim ekler veya varolan birimlerin, krizleri yönetme bağlamında yeni bir amaç etrafında bir araya gelmesini sağlar. Ancak, daha önceleri, farklı amaçlar için uğraşan farklı birimler, özellikle kriz yönetimi biriminin farklı birimleri bir araya getirdiği durumlarda, kriz anında ortaya çıkabilecek yeni amaçları kimin gerçekleştireceği konusunda anlaşamazlar. Quarantelli, kriz anında ortaya çıkan yeni amaçların halka olabildiğince yakın birim tarafından ve yine olabildiğince bildik bir yöntemle gerçekleştirilmesinin en sağlıklı yol olduğunu ileri sürmektedir. Quarantelli, “Disaster Crisis...”, *op. cit.*, s. 382-383; A. Kouzmin, A. M. G. Jarman ve U. Rosenthal, “Inter-Organizational Policy Processes in Disaster Management”, **Disaster Prevention and Management**, Cilt: 4, Sayı: 2, 1995, *passim*.

(3) Krizin boyutları genişledikçe krize müdahale edeceklerin sayısı artacak, bu da çok sayıda kişi ve kurum arasında koordinasyonun nasıl sağlanacağı sorusunu gündeme getirecektir. Quarantelli, krizlerin büyümesiyle birlikte, olağanüstü hal uygulamalarına geçiş önerilerinin arttığını vurgulamaktadır. Quarantelli, bu artışta, ortaya çıkan koordinasyon sorununun, askeri yöntemlerle daha kolay aşılacağı düşüncesinin etkili olduğunu belirtmektedir. Ona göre, kriz öncesinde, koordinasyonla ilgili önemli belirlemeler yapılsa bile, kriz esnasında, önceden öngörülemeyen koordinasyon sorunları çıkabilir. Quarantelli, “Disaster Crisis...”, *op. cit.*, s. 383. Kriz çalışmalarının askeri usul ve yöntemlerle çözümlenmesine yönelik önerilerin, ABD örneğinde başka bir eleştirisi için bkz. S. K. Schneider, **Flirting with Disaster: Public Management in Crisis Management**, M. E. Sharpe, New York, 1995, s. 151-153.

Bu durumda, kriz yönetimi birimi, etkin bir koordinasyon ile etkin bir müdahale arasında bir seçim yapmak durumunda kalabilir. Quarantelli, kriz yönetimi alanındaki çalışmaların, etkin bir koordinasyonun mutlak iyi olarak kabul edilip etkin bir müdahaleye tercih edilmesinin, her zaman en iyi seçim olmadığını ortaya koyduğunu belirtmektedir. Quarantelli, “Disaster Crisis...”, *loc. cit.* O halde, bazı durumlarda, koordinasyonun, etkin bir müdahaleye tercih edilmesinin gerekebileceği, kriz yönetimi birimi tarafından bilinmelidir.

Krizlerde etkin olmayı engelleyen bir başka koordinasyonsuzluk (ya da çatışma) da siyasetçiler ile bürokratlar arasında yaşanır. İlgili literatürde, büro-potitik olarak da adlandırılan bu durumun, kriz yönetiminin seyrini nasıl etkileyeceğiyle ilgili örnek olaylar ve bürokratlarla siyasetçiler arasındaki gerilimlerin faydalı ve zararlı yönleri hakkında geniş bilgi edilebilmek için bkz. Rosenthal, 't Hart ve Kouzmin, *op. cit.*, s. 213 vd. Yine, Wetray madeninde yaşanan afette, bürokrasinin güvenliğe ilgili konulara gereken ilgiyi göstermemesinin yaşanan afete olan etkisi konusunda bkz. Hynes ve Prasad, *op. cit.*, s. 617.

Schneider, bu konuda Amerika'daki doğal afetler ve bu afetlere devletin müdahalesi üzerine yaptığı bir çalışmada, devletin aslında bütün doğal afetlere bir şekilde müdahale ettiğini; ancak, kriz öncesi hazırlıkların kriz sonrası ortaya çıkan tabloyla uyumluluk derecesinin, yaşanan olaya müdahalede devletin etkin olduğu veya etkin olmadığı şeklindeki değerlendirmelerin yapılmasında etkili olduğunu belirtmektedir. Bir diğer ifadeyle, Schneider, devletin, doğal afetlere bürokrasi yoluyla müdahalede bulunduğunu; bir kriz anında, bürokratik değerler ile kriz sonrası krizden etkilenenler arasında ortaya çıkan değerler arasındaki “mesafe (*gap*)”nin devletin etkin olduğu veya



Genel olarak, 2935 sayılı Yasanın, yerel özerkliğin anayasal güvencelerinden bir bölümünü askıya aldığını söyleyebiliriz. Örneğin, Yasanın 27. maddesiyle getirilen düzenlemenin bir sonucu olarak, yerel yönetimler üzerinde oldukça ağır bir idari vesayet yetkisinin kullanılabilmesi ileri sürülebilir. Kanımızca, bu tür bir vesayetin mutlaka uygulanacağını söyleme olanağı yoktur. Çünkü düzenlemenin şekli (“...kararlaştırabilir”) dikkate alındığında, ağır bir vesayet yetkisinin bir ölçüde merkezi yönetimin ajanlarına bağlı olduğu anlaşılmaktadır. Yasanın 27. maddesi dışındaki diğer düzenlemelerle yerel yönetimlere getirilen yükümlülükler, kriz durumlarının doğal bir sonucudur. Ayrıca, bu yükümlülükler, sadece yerel yönetimlere değil hemen herkese getirilen yükümlülüklerdir.

## 2.2. 7269 Sayılı Afetler Kanunu

Daha önce de belirttiğimiz gibi, 7269 sayılı Afetler Kanununun 1. maddesinin 3. fıkrasında, “...afetlerin meydana gelmesinde veya muhtemel olması halinde zararın o yerin genel hayatına etkili olup olmadığına, yönetmelik esasları gereğince, İmar ve İskan Bakanlığı tarafından karar verilecektir” hükmüne yer verilmektedir. Ne var ki, aynı maddenin 4. fıkrasına göre, “afetin meydana gelmesi halinde bu yasa gereğince alınması lazım gelen acil tedbirlerin ittihazına [alınmasına] afetin meydana geldiği bölgenin valisi yetkilidir”. Bu hükümden ve Kanunun diğer maddelerindeki düzenlemelerden<sup>123</sup> yola çıkarak, aslında, 7269 sayılı Afetler Kanununun da, doğal afetle-

---

etkin olmadığı şeklindeki değerlendirmeleri belirlediğini ileri sürmektedir. Schneider, *op. cit.*, s. xii-xiv, 143-149.

Bütün bunlardan sonra, bir afet yönetimi hizmetinin sadece sunulmuş olmasının yeterli olmayacağı; bu hizmetin, aynı zamanda, kaliteli bir hizmet olması gerektiği söylenebilir. H. Hill, “Yönetimi Yeniden Düşünmek”, (çev.) A. Mengi, *AÜ SBF Dergisi*, Cilt: 52, Sayı: 1-4 (Ocak-Aralık 1997), s. 492. Krizlerle etkin mücadele edebilmek için takip edilebilecek stratejiler hakkında bkz. T. W. Milburn, R. S. Schuler ve K. H. Watman, “Organizational Crisis. Part II: Strategies and Responses”, *Human Relations*, Cilt: 36, Sayı: 12, 1983, s. 1174-1177. Krizlerle mücadele bir örgütün etkinliğini artıran faktörler hakkında bkz. D. S. Milet ve J. H. Sorensen, “Determinants of Organizational Effectiveness in Responding to Low Probability Catastrophic Events”, *The Columbia Journal of World Business*, Cilt: 22, Sayı: 1 (Bahar 1987), s. 13 vd.; C. I. Stubbart, “Improving the Quality of Crisis Thinking”, *The Columbia Journal of World Business*, Cilt: 22, Sayı: 1 (Bahar 1987), s. 89 vd.

<sup>123</sup> Örneğin bkz. 7269 sayılı Afetler Kanunu, m. 4., 6., 7. gibi.



rin olması durumunda yönetim usulü olarak “merkeziyetçilik”i benimsediği söylenebilir.

Yine de Kanun, bazı konularda yerel yönetimlere bazı görevler vermiştir. Örneğin, “Su baskınına uğramış veya uğrayabilir bölgeler, İmar ve İskan Bakanlığının (yani Bayındırlık ve İskan Bakanlığının) teklifi üzerinde Devlet Su İşlerinin bağlı bulunduğu Bakanlıkça; yer sarsıntısı, yer kayması, kaya düşmesi ve çığ gibi afetlere uğramış veya uğrayabilir bölgeler ise, İmar ve İskan Bakanlığınca tespit ve bunlardan şehir ve kasabalarda meydana gelen ve gelebileceklerin sınırları imar planına, imar planı bulunmayan kasaba ve köylerde ise belli edildikçe harita veya krokilere işlenmek suretiyle, afete maruz bölge olarak İmar ve İskan Bakanlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca kararlaştırılır ve bu suretle tespit olunan sınırlar, İmar ve İskan Bakanlığının isteği üzerine ilgili valiliklerce o yörede ilan olunur.”<sup>124</sup> hükmü, yerel yönetimleri dışlamış gözükmektedir. Öyle anlaşılıyor ki, kanun koyucu, “yer sarsıntısı, yer kayması, kaya düşmesi ve çığ gibi afetlere uğramış veya uğrayabilir bölgeler”i ancak ve tek başına merkezi yönetimin tespit edebileceğini düşünmüştür. Ancak, kanun koyucu, bir sonraki fıkrada, “Mahalli şart ve özellikler dolayısıyla yangın afetine uğraması muhtemel olan sahalar, şehir ve kasabalarda belediye meclisleri, köylerde ihtiyat meclisleri tarafından tespit ve kaymakamların mütalaası alındıktan sonra valilerin tasvibi üzerine ilgili bölgelerde ilan olunur.”<sup>125</sup> hükmüne yer verilmiştir. Buna göre, “yangın afeti” yerel nitelikte bir afet olarak görülmüş gibi gözükmektedir.

Yine, Kanununun 14. maddesinin 1. fıkrasında, “İkinci Madde [yukarıda belirttiğimiz madde] gereğince tespit ve ilan olunan afet bölgelerine dahil şehir, kasaba ve köylerde bina ve mesken yapımı, fen kurullarınca tehlikeli görülen ve sınırları kroki-lerle tespit olunan yerler, İmar ve İskan Bakanlığınca yapı ve ikamet için yasaklanmış afet bölgeleri sayılır ve durum, belediye olan yerlerde belediyesince, köylerde ise ihtiyat meclislerince hemen ilan edilir.”<sup>126</sup> hükmüyle, yerel yönetimlere bir görev

---

<sup>124</sup> 7269 sayılı Afetler Kanunu, m. 2/1.

<sup>125</sup> 7269 sayılı Afetler Kanunu, m. 2/2.

<sup>126</sup> 7269 sayılı Afetler Kanunu, m. 14/1.

yüklemiş; “belediyesi olan yerlerde belediyeler, olmayan yerlerde ihtiyar meclislerinin bu yasaklanmış afet bölgesi hükmünü uygulamakla görevli”<sup>127</sup> oldukları belirtilmiştir.

Yine, Kanunda 1995 yılında yapılan bir değişiklikle, “Bu Kanun kapsamına giren belediyelerin İller Bankasına olan yatırım borçları, Maliye Bakanlığı ile Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığının uygun görüşü ve Bayındırlık ve İskan Bakanlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca belirlenecek esaslar çerçevesinde ertelenir veya terkin edilir. Bu belediyelerin İller Bankası yıllık yatırım programında bulunmayan yatırımları, Bayındırlık ve İskan Bakanlığının teklifi üzerine yıllık yatırım programına derhal alınır. Bu fıkra hükümlerinin yürütülmesi için gereken ödenekler Maliye Bakanlığınca İller Bankasına bir ay içinde aktarılır.”<sup>128</sup> hükmü getirilmiştir. Bu düzenlemeyle, bir taraftan Kanunun kapsamına giren belediyelerin birikmiş olan yatırım borçları için, diğer taraftan da yeni yatırımları için kolaylık sağlanmıştır.

Özet olarak, 2935 sayılı Olağanüstü Hal Kanununda olduğu gibi, 7269 sayılı Afetler Kanununun genel sistematığına bakıldığında, genel hayata etki eden afetlerin merkezi yönetim ve onun taşradaki temsilcileri tarafından çözülmesi gereken krizler olduğu kabul edilmiş gibi gözükmektedir. Afetler Kanununda, az da olsa, yerel yönetimlere yer verildiğini; ancak, bu durumun, yukarıdaki yargımızı değiştirmeyeceğini söyleyebiliriz.

### 3. Yönetmeliklerde

Buraya kadar Anayasa ve krizle ilgili iki kanunda yerel yönetimlerin yeri tespit edilmeye çalışılmıştır. Bu bağlamda, son olarak, kriz yönetimi açısından önemli olduğu için Kriz Yönetmeliğine değinilecektir.

---

<sup>127</sup> 7269 sayılı Afetler Kanunu, m. 14/2.

<sup>128</sup> 19.11.1995 tarih ve 22468 sayılı RG’de yayımlanarak yürürlüğe giren, “16.11.1995 Tarih ve 4133 Sayılı 23.07.1995 Tarih ve 4123 Sayılı Tabii Afet Nedeniyle Meydana Gelen Hasar ve Tahribata İlişkin Hizmetlerin Yürütülmesine Dair Kanun ile 15.05.1959 Tarih ve 7269 Sayılı Umumi Hayata Etkili Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanunun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi ve Bu Kanunlara Ek Maddeler Eklenmesine Dair Kanun”un 1. maddesiyle 23.07.1995 tarih ve 4123 sayılı Kanunun 6. maddesine eklenen fıkra.

### 3.1. Başbakanlık Kriz Yönetimi Merkezi Yönetmeliği

Kriz Yönetmeliğinin 5. maddesinde, krizi gerektiren haller sıralanmıştır. Bunlardan bir kısmı doğrudan doğruya, bir kısmı da dolaylı olarak yerel yönetimlerle ilgilidir. Örneğin, (c) fıkrasında “Doğal Afetler” başlığı altında belirtilen “deprem-ler”in derin bir krize dönüşmesi için, yerleşim yerleriyle ilişkili olması gerektiği, kriz literatüründe yaygın kabul görmektedir.<sup>129</sup> Kentsel mekanlardaki bir krizin örneğin belediyeleri ilgilendirmediğini söylemek, mantıksal olarak olanaklı gözükmemektedir. Yine, örneğin (f) fıkrasında “Büyük Yangınlar” başlığı altında belirtilen “bina ve tesis yangınları”nın belediyenin itfaiye ekibinin müdahalesi olmadan söndürüle-yeceği açıktır. Bununla birlikte, tamamen merkezi yönetimi ilgilendiren krizler de vardır; örneğin (b) fıkrasında belirtilen “terör olayları” gibi.

Kriz Yönetmeliğinin “Kriz Yönetim Usulleri”ni düzenleyen 6. maddesinin (b), (c) ve (d) fıkralarında üç aşamalı bir kriz yönetiminden söz edilmektedir. (b) fıkrasında, sürekli çalışacak bir “Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi”nin olacağı; (c) fıkrası, bir kriz çıktığında, krizin şiddeti, ihtiyaç duyulan tedbirlerin özellikleri ve Merkezin faaliyete geçme maksadının gizlilik derecesi dikkate alınarak, EK-B, C ve D’de (+) olarak işaretlenen kurum ve kuruluşlardan Başbakanlık tarafından seçilen birkaçı ile faaliyete geçilebileceği, bunların çekirdek kadro olarak mütalaa edileceği; (d) fıkrasında, eğer kriz önlenemez veya giderek tırmanma eğilimi gösterirse, durumun gelişmesine göre olağanüstü hal, sıkıyönetim, seferberlik ve savaş hali ilan edilmesinin, Kriz Koordinasyon Merkezi tarafından yasalara uygun bir şekilde ilgili mercilere önerilebileceği belirtilmektedir.

Burada bir noktaya işaret etmek yararlı olacaktır. Bu bölümün başında, genel olarak kriz ve kriz yönetiminden söz ederken, kriz kavramının başka birtakım kavramlarla aynı anlama gelebilecek şekilde kullanılabildiğini; bize göre, kriz kavramının diğer kavramları da kapsayacak şemsiye bir kavram olduğunu belirtmiştik. Oysa Kriz Yönetmeliğinin yukarıda bahsettiğimiz düzenleme biçiminden anlaşıldığına

<sup>129</sup> Örneğin bkz. Ekinci, *Rant Demokrasisi...*, passim.

göre, “kriz” olağanüstü yönetim usullerinin ilk aşamasıdır. Bir başka ifadeyle, hukuki anlamda, yönetimin normal, rutin işleyişiyle çözülemeyecek bir olayla karşılaşıldığında, ilk başvurulacak olağanüstü yönetim usulü, kriz yönetimidir. Ne var ki, eğer yönetim, “kriz yönetimi” durumuna geçmesine rağmen, söz konusu olayla baş edemiyorsa, duruma göre, “olağanüstü hal”, “sıkıyönetim”, “seferberlik ve savaş hali” ilan edebilecektir. O halde, Kriz Yönetmeliğine göre, kriz, olağanüstü yönetim usullerine geçişin ilk aşamasıdır.

Kanımızca, burada, Kriz Yönetmeliğinin düzenlenişinde bir çelişkiden söz edilebilir. Zira, Kriz Yönetmeliğinin “Tanımlar” başlığını taşıyan 4. maddesinde, “kriz hali”, yukarıya da aldığımız gibi, “savaş” da dahil bütün kriz türlerini kapsayacak şekilde tanımlanmıştır. Ancak, bu Yönetmeliğin 6. maddesinin (d) fıkrası, bu düzenleme biçimiyle aynı doğrultuda değildir. Eğer Kriz Yönetmeliğinin 4. maddesindeki tanımlar esas almırsa, bizim bu bölümün başında belirtmiş olduğumuz gibi, kriz kavramının, hukuk sistemimizde de şemsiye bir kavram olarak kullanıldığı söylenebilir.

Burada, (c) fıkrasında sözü edilen EK-B, C ve D’de yer alan kurum ve kuruluşlar arasında, yerel yönetimlerin olup olmadığına bakmak gerekir. Her üç tabloya da bakıldığında, yerel yönetimlere yer verilmediği anlaşılmaktadır. Belki, B tablosunun son satırında belirtilen “İhtiyaç Duyulan Diğer Bakan; Müsteşar ve Makam (?) Başkanları Gerektiğinde”, C tablosunun son satırında belirtilen “İhtiyaç Duyulan Diğer Bakanlık ve Birim Temsilcileri (Gerektiğinde)”, D tablosunun son satırında belirtilen “ihtiyaç duyulan diğer Bakanlık ve birim temsilcileri (gerektiğinde)” ifadelerinden hareketle, yerel yönetimlere de göndermede bulunulduğu ileri sürülebilir. Ancak, örneğin C tablosunun son satırında belirtilen “...birim temsilcileri...” ifadesini yerel yönetimler olarak anlamak, kanımızca, düzenlemenin anlamını zorlamak olur. Çünkü, tespit edebildiğimiz kadarıyla, düzenlemenin genel sistematigi içinde yerel yönetimlerin yer almadığı, ancak ikincil görevler üstlendiği görülmektedir. Dolayısıyla, zorlama yorumlarla, yerel yönetimlerin de bu tabloda yer aldığı ileri sürülemez.

Kriz Yönetmeliğinin 6. maddesinin (e) fıkrası, “Kriz esnasında, Kriz Merkezleri, kamu kurum ve kuruluşları ve özel kuruluşlar bilgi, haber ve istihbaratı periyodik raporlarla Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezine iletmekle yükümlüdür.” hükmüyle, yerel yönetimlere sorumluluk yüklemektir. Yine, Yönetmeliğin “Sekreteryaya, görevleri ve çalışma düzeni” başlığını taşıyan 10. maddesinin (c) fıkrasındaki “(6) Kriz anında niteliğine göre Sekreteryaya tarafından gerekli görülen sayıda, önceden belirlenmiş ve kendi kuruluşlarında görevli personel Sekreteryaya’ya çağrılır.” hükmüne göre, yerel yönetimlerin önceden belirledikleri ve kendi kuruluşlarında görevlendirdikleri personelin de Sekreteryaya’ya çağrılabilmesi anlaşılmaktadır. Ancak, hemen belirtmeliyiz ki, böyle bir şeyin olabilmesi için, Sekreteryaya’nın buna ihtiyaç olduğuna karar vermesi gerekir.

Kriz Yönetmeliğinin “Kriz Merkezleri ve görevleri” başlığını taşıyan 11. maddesinde, “Kriz Merkezleri Genelkurmay Başkanlığı, bakanlıklar, ilgili kurum ve kuruluşlar ile krizin meydana geldiği il ve ilçelerden üst düzey yöneticilerin başkanlığında kurulur...” hükmünde geçen “...il ve ilçelerden üst düzey yöneticiler” içinde, yerel yönetim birimlerinin başkanlarının da olacağını söyleyebiliriz.

Özet olarak, Kriz Yönetmeliğinin birkaç yerde dolaylı bir şekilde yerel yönetimlere yer verdiği söylenebilir; ancak yerel yönetimlere gönderme yapılan durumların, kriz yönetimi sistemi içerisinde ikincil önemde olan durumlar olduğu söylenebilir.

Kriz yönetimiyle ilgili hukuki düzenlemeler içinde yerel yönetimlerin yeri konusunda yapmış olduğumuz bu incelemeden sonra, genel bir değerlendirme olarak iki konuya değinilmesi yararlı olabilir.

(a) Başka birçok ülkede olduğu gibi, bizde de kriz yönetiminin en önemli özelliği merkezi bir örgütlenmeyi esas almış olmasıdır. Dolayısıyla, kriz yönetimi sistemi içerisinde yerel yönetimlerin ikincil önemde olacağını baştan belirtmek gerekir. Ancak, bu tez açısından, kriz yönetimi sistemi içerisinde yerel yönetimlerin ikin-

cil konumda olması bir sorun olarak ele alınmamaktadır. Burada yapılmak istenen sadece bir tespitten ibaret olacaktır.

(b) Daha önce de belirtildiği gibi, aslında her kriz bir şekilde yerel yönetimlerle mekansal açıdan bir ilişki halindedir, denilebilir. Ancak, burada böyle bir ilişki üzerinde durulmamış; sadece pozitif hukukta yerel yönetimlere verilen yetkiler, görevler, vs. hakkında değerlendirmeler yapılmıştır.

#### **4. Yönergelerde**

Bu bağlamda, aynen yukarıda olduğu gibi, iki yönerge üzerinde durulacaktır.

##### **4.1. İstanbul Valiliği Kriz Merkezi Yönergesi**

Baştan şunu belirtmek gerekir ki, bu Yönerge, yukarıda incelenen Başbakanlık Kriz Yönetimi Merkezi Yönetmeliğine dayalı olarak çıkarıldığı için, kriz yönetimine yaklaşımı, bu Yönetmelikteki anlayışın bire bir yansımasıdır. Dolayısıyla, bu Yönergede de kriz yönetimi merkezi yönetimin bir görevi olarak görülmüş; dolayısıyla, kriz yönetimi sistemi içerisinde yerel yönetimlere ikincil önemde görev ve sorumluluklar verilmiştir.

Bu Yönergenin “Birinci Bölüm”ünün, “Sorumluluk” başlığını taşıyan 4. maddesine göre, “Bu Yönergenin uygulanmasından Vali, hizmetlerin yerine getirilmesinden Valinin genel yönetim ve denetimi altından İcra Kurulunun başındaki Vali Yardımcısı ve İlçe Kaymakamları ile ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının en üst yetkilileri sorumludur”. Bu düzenlemeye göre, yerel yönetimlerin, kriz yönetiminin içinde yer almadığını söylemek olanaksızdır. Zira, “...ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının en üst yetkilileri” ifadesi, bunu olanaksız kılmaktadır. Ancak, yine düzenlemenin biçiminden de anlaşılacağı üzere, yerel yönetimler sorumluluklarını, Valinin genel yönetim ve denetimi altında yerine getirecekler ve bu sorumluluklar, hizmetlerin yerine getirilmesi şeklinde olacaktır. Ayrıca, bu bölümdeki “Tanımlar” başlığını taşı-



yan 5. maddesinin (d) fıkrasında ise “kriz mermezi”nin tanımı yapılmakta ve bu merkezlerin sorumluluğu, doğal olarak, merkezi yönetime verilmektedir.

Yönergenin, “İkinci Bölüm”ündeki “Kriz Yönetiminin Esasları” başlığını taşıyan 2. maddesinin (d) fıkrasında, “Kriz esnasında; Kriz Merkezleri, kurum ve kuruluşlar (Kamu, özel) bilgi, haber ve istihbaratı periyodik raporlarla Kriz Merkezine iletmekle yükümlüdürler.” hükmüne yer verilmektedir. Yerel yönetimlere bu düzenlemeyle verilen yetkilerin de ikincil görevler olduğunu belirtmek gerekir.

Yönergenin “Üçüncü Bölüm”ünün İl Kriz Merkezinin “Teşkili” başlığını taşıyan 3. maddesine göre, “Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi Yönetmeliğinin ...maddede belirtilen görevleri yapmak, hizmet ve uygulamaları takip, kontrol ve koordine asgari olarak faaliyette bulunmak [burada bir yazım yanlışı olduğu anlaşılıyor] üzere, ‘İl Kriz Merkezi’ EK: C’de gösterilen ilgili birimlerin temsilcilerinden Vali veya Vali Yardımcısı emri ile kurulur, çalıştırılır”.

Yönergenin “Ekler” bölümündeki “EK: C” başlığı altında, hangi kriz hallerinde “İl Kriz Merkezi”nin hangi birimlerden oluşturulacağı belirtilmektedir. Örneğin, bu listede “Büyükşehir Belediye Başkanı”nın, “çekirdek üye”yi dışta tutarsak, sadece “büyük yangınlar”dan kaynaklanan kriz hallerinde “İl Kriz Merkezi”ne dahil olacağı belirtilmektedir. Bu listede yer alan ve yerel yönetimlerle ilgili olan diğer iki kuruluş da “İSKİ Genel Müdürü” ve “İĞDAŞ Genel Müdürü”dür. Bu iki üyenin de sadece “çekirdek üye” bulundurması gerekecektir.

Görüldüğü gibi, bu Yönergede, yerel yönetimlere yer verilmektedir. Ancak, düzenleme biçiminden hareketle, yerel yönetimlere verilen görevlerin ikincil görevler olduğunu belirtmek gerekir. Gerçi, yukarıdaki listenin sonunda, “İhtiyaç duyulan diğer kurum ve kuruluş temsilcileri (gerektiğinde)” diye bir satır ayrılmıştır. Bu ifadenin yerel yönetimleri, yerel yönetimlerin çeşitli birimlerini de kapsayacağı söylenebilir. Ancak, bu durum, bizim tespitimizi geçersiz kılmaz, aksine, güçlendirir.

## 4.2. İstanbul Valiliği İl Kriz Merkezi Başkanlığı Afet Yönetimi Merkezi Yönergesi

Yukarıda, bu Yönergeyle ilgili yapmış olduğumuz değerlendirme, bu Yönergenin, ilgili literatürde, “alakadarlar yaklaşımı” olarak ifade edilen bir anlayışı yansıttığı belirtilmişti. Bu anlayışın bir uzantısı olarak, bu Yönergenin, bir önceki Yönergeye göre daha az merkezici olduğu söylenebilir. Ancak, bu yargı, bu Yönergenin, merkezici olduğu yargısını değiştirmez. Belki, özelselciliğin düzeyiyle ilgili bir farktan söz edilebilir.

Bu Yönergenin, “I. Bölüm”ünün, “Sorumluluk” başlığını taşıyan 4. maddesine göre, “Bu Yönergenin uygulanmasından Vali, hizmetlerin yerine getirilmesinden Valinin genel yönetim ve denetimi altından İcra Kurulumun başındaki Vali Yardımcısı ve İlçe Kaymakamları ile ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının en üst yetkilileri sorumludur”. Bu düzenleme, bir önceki Yönergenin bu konuyu düzenleyen hükmüyle aynıdır. Buna göre, yerel yönetimlerin, kriz yönetiminin içinde yer alacağı; ancak, yerel yönetimlerin sorumluluklarını, Valinin genel yönetim ve denetimi altında yerine getirecekleri ve bu sorumlulukların, hizmetlerin yerine getirilmesi şeklinde olacağı söylenebilir.

Bu Yönergenin, “İkinci Bölüm”ündeki “Afet Yönetiminin Esasları” başlığını taşıyan 2. maddesinin (b) bendine göre, “İstanbul İl Afet Yönetim Merkezinin afet yönetim faaliyetlerini afet öncesinde planlama, takip ve kontrol etmek maksadıyla, İcra Kurulu Başkanı Vali Yardımcısı ve görevlendirilecek Afet Yönetim Merkezi Müdürü Başkanlığında, kamu ve özel kurum ve kuruluşlardan görevlendirilecek personel ile oluşturulacak çekirdek kadro ile faaliyete geçirilir ve çalışmalarına devam eder”. Burada, afet öncesi faaliyetlerin, sadece kamusal kuruluşların yerine getirdiği bir etkinlik olmaktan çıkarıldığı görülmektedir. Yine, 2. maddenin (c) fıkrasına göre, “Afetin olması ile birlikte Afet Yönetim Merkezine kamu ve özel kurum ve kuruluşlardan personel takviyesi yapılarak ve tam kadro faaliyetini sürdürür.” denilmektedir. Buradan hareketle, afet sonrasındaki faaliyetlerin de kamusal kuruluşlar ile özel kurum ve kuruluşların ortak bir çabasıyla yerine getirileceği anlaşılmaktadır. Aynı

maddenin diğer fıkralarını da dikkate aldığımızda, afet yönetimi konusunda, özeğe verilen asıl sorumluluğun, koordinasyon görevi olduğu anlaşılmaktadır.

Yönergesinin “Üçüncü Bölüm”ünün Afet Yönetim Merkezinin “Teşkili” başlığını taşıyan 3. maddesine göre, İstanbul Afet Yönetim Merkezinin, “İstanbul Valisinin başkanlığında, EK: A’daki temsilcilerden oluşacağı” belirtilmektedir. Yönergenin “Ekler” bölümünde, “EK: A”da, “Merkez Kurulu”nun kimlerden oluşacağı belirtilmektedir. Burada, yerel yönetimlerle ilgili olarak, sadece “Büyükşehir Belediye Başkanı”na yer verildiği görülmektedir. Gerçi, listenin sonunda, “Gerekli görülecek kamu kurum ve kuruluşları ile meslek kuruluşları ve özel sektör temsilcileri” ifadesi, bir önceki Yönergedeki, yani İstanbul Valiliği Kriz Merkezi Yönergesindeki düzenlemeye göre biraz daha az merkezici gibi durmaktadır. Zira, burada, açıkça, hem kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının temsilcilerine (örneğin, İstanbul Sanayi Odası Başkanı, Jeoloji Mühendisleri Odası İstanbul Şube Başkanı) yer verilmiş hem de özel sektör temsilcilerine yer verilebileceği belirtilmiştir. Böyle bir düzenleme krizlerle ilgili Yönergede yer almamaktadır.

Yine bu Yönergenin “Ekler” bölümdeki “EK:B”de yer alan “İcra Kurulu”nda, yerel yönetimlerle ilgili olarak, “Büyükşehir Belediyesi Üst Temsilcisi”ne, “Büyükşehir Belediyesi İtfaiye Daire Başkanı veya Yardımcısı”na, “İl Özel İdare Müdürü veya Yardımcısı”na yer verildiğini de belirtmek gerekir. Ne var ki, bu listenin sonunda, “Not: İcra Kurulu toplantı ve çalışmalarına bu kuruluşlardan hangilerinin katılacağı İcra Kurulu Başkanı [yani, İcra Kurulu Başkanı Vali Yardımcısı] tarafından kararlaştırılır.” ifadesine yer verilmiştir. Bu da, düzenlemeyle ilgili değerlendirmelerin ihtiyatla karşılanması gerektiğini ortaya koymaktadır.

Sonuç olarak, pozitif hukukta, krizlerin esas olarak merkezi yönetimin bir sorunu olarak görüldüğü anlaşılmaktadır. Buraya kadar, krizlerle ilgili hukuki düzenlemelerde, yerel yönetimlerin yeri tespit edilmeye çalışıldı. Bir sonraki bölümde ise, yerel yönetimlerle ilgili hukuki düzenlemelerde, kriz yönetimiyle ilgili olarak yerel yönetimlere verilen görev ve sorumluklar tespit edilmeye çalışılacaktır. Hemen belirtelim ki, bu yapılırken, 1999 yılından sonra çıkarılan kanuni düzenlemelere yer ve-

ılmeyecektir. Çünkü 1999 sonrası kanuni düzenlemeler, geniş bir şekilde ele alınacaktır.

### III. YEREL YÖNETİMLERLE İLGİLİ HUKUKİ DÜZENLEMELERDE KRİZ YÖNETİMİNİN YERİ

Burada da, yine, normlar hiyerarşisine göre, yerel yönetimlerle ilgili hukuki düzenlemelerin kriz yönetimiyle ilgili ne gibi düzenlemeler içerdiği tespit edilmeye çalışılacaktır.

#### 1. Anayasada

Anayasanın 127. maddesi münhasıran yerel yönetimlerle ilgilidir. Bu maddede, yerel yönetimlerin “mahalli müşterek ihtiyaçlar”ı karşılamak üzere kuruldukları belirtilmektedir. Birinci bölümde, “mahalli müşterek ihtiyaçlar”ın tam olarak tanımlanmasının olanaklı olmadığını; ancak, Anayasa Mahkemesinin bazı kararlarında, “mahalli müşterek ihtiyaçlar” tanımı yaparak bu konuya açıklık getirmeye çalıştığını belirtmiştik. Örneğin, Anayasa Mahkemesi bir kararında, “mahalli müşterek ihtiyaçlar”ı şöyle tanımlamıştır: “Bu kavram, herhangi bir yerel yönetim biriminin sınırları içinde yaşayan kişi, aile, zümre ya da sınıfın özel çıkarlarını değil, aynı yörede birlikte yaşamaktan doğan eylemli durumların yarattığı, yoğunlaştırdığı ve güncelleştirdiği, özünde yerel ve kamusal hizmet karakterinin ağır bastığı ortak beklentileri ifade etmektedir.”<sup>130</sup> Görüldüğü gibi, Mahkemenin tanımında yer alan hemen her terim, yeniden tanımlanmaya muhtaçtır.

Kanımızca, Anayasadan hareketle, yerel yönetimlere, kriz yönetimiyle ilgili görev ve sorumluk verildiğini söylemek oldukça zor gözükmektedir. Ancak, aksini söylemenin de bir o kadar zor olduğunu belirtmek gerekir. Çünkü Anayasa Mahkemesi, ilk bakışta belirsiz gözüken kavramların içeriklerini belirginleştirebilir. Gözler’e göre; Anayasa Mahkemesi, örneğin, “ulusal felaketler konusunda çıkarılacak bir

---

<sup>130</sup> “Esasın İncelenmesi.” AMK, KG: 22.06.1988, E. 1987/18, K. 1988/23, RG, Tarih: 26.11.1988, Sayı: 20001, <<http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1988/K1988-23.htm>> (14.05.2002).

kanunu Anayasanın başlangıç kısmında geçen ‘Türk vatandaşlarının sevinç ve ke-  
derde ...ortak olduğu’ yolundaki hükme dayanarak denetleyebilir” ve böylece adı  
geçen Anayasa hükmüne yeni bir içerik kazandırabilir.<sup>131</sup>

## 2. Kanunlarda

Yerel yönetim birimleri, sayıları *numerus clauses* kuralına göre Anayasada  
gösterilmiştir.<sup>132</sup> Buna göre, Anayasada üç tür yerel yönetimden söz edilebilir; bun-  
lar, il özel idaresi, belediye ve köydür. Her bir yerel yönetim birimiyle ilgili farklı bir  
yasal düzenleme olduğundan, her birini ayrı ayrı incelemek gerekecektir. Şimdi sıra-  
sıyla, il özel idaresi, belediye ve köyle ilgili kanunlarda, kriz yönetimiyle ilgili ne  
gibi bir düzenlemeye yer verildiğine bakılacaktır.

### 2.1. 3360 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu

İl özel idaresinin bugün çok etkin olmayan bir yerel yönetim birimi olduğu  
konusunda, neredeyse bir görüş birliğinden söz edilebilir. Ancak, hukuki olarak var-  
lığı devam ettiğine göre, yine de incelenmesi gerekmektedir. İl özel idarelerinin tarım  
ve hayvancılık hizmetlerinden sağlık ve sosyal yardım hizmetlerine, eğitim hizmetle-  
rinden ekonomi ve ticaret hizmetlerine, bayındırlık hizmetlerine kadar bir dizi görev-  
ler üstlendiği görülmektedir.<sup>133</sup> Buradan hareketle, il özel idarelerinin üstlendiği gö-  
revlerin doğrudan krizlerle ilgili olmadığı; ancak, bu hizmetlerin niteliklerinin kriz-  
lerle ilişkili hizmetler oldukları söylenebilir. Örneğin, il özel idaresinin görevleri  
arasında “orman yetiştirme” de yer almaktadır.<sup>134</sup> Heyelan riski yüksek bölgelerde  
orman yetiştirilmemesi durumunda, aşırı yağışlar sonucu toprak kayması gibi doğal  
afetler (krizler) oluşacağı söylenebilir. Dolayısıyla, il özel idarelerinin sunduğu hiz-

<sup>131</sup> Gözler, “Türk Anayasa Yargısında...”, *op. cit.*, s. 87.

<sup>132</sup> Servet Tüzüm ve E. Cansel, “Karşılıy Yazısı.” AMK, KG: 08.02.1989, E. 1988/38, K. 1989/7,  
RG, Tarih: 03.05.1989, Sayı: 20157,  
<<http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1989/K1989-07.htm>> (14.05.2002).

<sup>133</sup> Keleş, *Yerinden Yönetim...*, *op. cit.*, s. 108-110.

<sup>134</sup> *Ibid.*, s. 108.

metler, ilk başta krizlerle ilgisiz gibi gözükse de, aslında, krizlerle ilişkili hizmetlerdir.

## 2.2. 1580 Sayılı Belediye Kanunu

Belediyelerle ilgili temel kanun, 1580 sayılı Belediye Kanunudur. Kanun, “Belediyelerin Vazifeleri” başlığını taşıyan 15. maddesinde, sayma yoluyla belediyelerin görevlerinin neler olduğunu belirlemiştir.<sup>135</sup> Ancak, hemen belirtelim ki, bu maddenin 2. fıkrasında, belediyelerin burada yazılan görevlerin yanı sıra, başka kanun, tüzük ve yönetmeliklerle verilecek görevleri de yapacağı belirtilmiştir.

Kanunun, 15. maddesinde liste halinde sıralanan görevlerle ilgili bir başka konuya daha değinmek gerekmektedir. Görevler, belediyelerin gelirlerine göre üçe ayrılmıştır. Buna göre, “15. maddenin 1 ila 39., 41 ila 44., 47 ila 52., 56., 57., 74., 76. fıkralarında sayılan vazifeler her belediye için; 15. maddenin 40. ve 58. fıkralarında izah olunan vazife, varidatı [geliri] elli bin liradan fazla belediyeler için; 15. maddenin 45. ve 53. fıkralarında izah olunan vazifeler, varidatı iki yüz bin liradan fazla belediyeler için; 15. maddenin 46., 54. ve 55. fıkralarında izah olunan vazifeler, varidatı beş yüz bin liradan fazla belediyeler için mecburidir”.<sup>136</sup> Ayrıca, “15. maddenin 59 ila 73. fıkralarında tadat edilen [sayılan] vazifeler belediyeler için ihtiyaridir [isteğe bağlıdır]”.<sup>137</sup> Ne var ki, bugün itibariyle, yukarıda belirtilen gelirlerle ilgili sınırlamaların bir anlamı kalmadığı için, isteğe bağlı olan hizmetlerin dışındaki görevlerin hepsi, bütün belediyeler için zorunlu hale gelmiştir.

---

<sup>135</sup> Keleş, belediyelerin yerine getirdiği görev ve hizmetlerin düzenlenmesi yönünden dünyada başlıca üç ilkenin uygulandığına işaret etmiştir. Bu ilkeler sırasıyla şunlardır: (1) Genellik ilkesi; (2) yetki ilkesi; (3) liste ilkesi. Ülkemizde de uygulanan liste ilkesine göre, belediyelerin yapacağı hizmetler kanunla sıralanır. Geniş bilgi için bkz. *Ibid.* s. 176-177. Belediyelerin görevlerini Marksist açıdan ele alan yaklaşımlar, halihazırdaki görev paylaşımını anlamsız bulmaktadır. Buna göre örneğin belediyelerin esas görevi “kapitalist üretimin ve yeniden üretimin koşullarını sağlamak” olarak ifade edilmektedir. Güler, *op. cit.*, s. 260. Belediye görevleriyle ilgili başka bir sınıflandırma için de bkz. Z. Çoker, *Belediye Meclisi Görev ve Yetkileri*, TODAİE Yayınları, Ankara, 1999, s. 22-32.

<sup>136</sup> 1580 sayılı Belediye Kanunu, m. 16.

<sup>137</sup> 1580 sayılı Belediye Yasası, m. 17.



Kanunun 15. maddesinde, doğrudan doğruya krizlerle, örneğin afetlerle ilgili bir hüküm yer almamaktadır.<sup>138</sup> Ancak, belediyelerin üstlendiği görevlerin birçoğunun krizlerle yakından ilişkili olduğu söylenebilir. Örneğin, imarla ilgili bir düzenleme olan, “Alelumum [genellikle] inşaat tamir ve ilaveler için kanun mucibince ruhsat vermek, kanuna aykırı veya ruhsatsız başlanan ve yapılmakta olan inşaatı men ile hususi kanunların hükümlerini tatbik ve kazalı binaları ve baca ve duvarları yıktırmak, arsalarla yangın yerlerindeki kuyu ve çukurları kapattırmak veya tehlikelerini refetmek [ortadan kaldırmak]”<sup>139</sup> hükmü, krizlerle ilgili bir hükümdür. Yine, “Yangın vukuunu menedecek tedbirleri almak, ateşe karşı ihtiyaç için umuma açık yerlerde imalathane ve fabrikalarda ve her dükkanda bulundurulacak tertibatı ve vesaiti [vasıtaları] tayin ve ilan ile ihzar ve ifa ettirmek, yangını tarassut [gözetleme], ihbar ve istihbar [haber almak] için lazım gelen tesisat ve teşkilatı yapmak, itfaiye tulumba takımlarını ve tekerlekli itfaiye vesaitini her an ihtiyaca yarar halde bulundurmak, beldeyi tehdit edecek orman yangınlarına karşı kazma, kürek, balta ve saire gibi vesaiti itfaiye bulundurmak, beldenin icap eden mahallerinde itfaiye havuzları, sarnıçları yaptırmak”<sup>140</sup> hükmü de krizlerle ilişkili bir hükümdür.

Krizleri bir anda olup biten bir olay olarak kabul etmediğimiz<sup>141</sup> ve bir olayın kriz olarak adlandırılabilmesi için “insan ve toplum işi”<sup>142</sup> olması gerektiğini varsaydığımız zaman; belediyelerin görevlerinin büyük bir bölümünün krizlerin kuluçkasını hazırlama potansiyeli taşıyan görevler olduğu söylenebilir. Bugün, örneğin doğal afetlerin bir krize dönüşmesinde en fazla üzerinde durulan yerleşme ve yapılaşma kararlarıdır. İmar planlarını hem yapan hem de onaylayan kurumlar<sup>143</sup> olarak, belediyelerin krizlerle ilgili görevler üstlenmediğini söyleyebilir miyiz? Bu konuya, aşağıda, Dördüncü Bölümde daha geniş bir şekilde değinilecektir.

---

<sup>138</sup> Tekrar belirtelim ki, burada, 1999 öncesi durum dikkate alınmaktadır.

<sup>139</sup> 1580 sayılı Belediye Kanunu, m. 15/12.

<sup>140</sup> 1580 sayılı Belediye Kanunu, m. 15/22.

<sup>141</sup> A. Yılmaz, “Afetlerden Önce Gerçekleştirilmesi Gereken Afet Yönetimi Çalışmaları”, *TİD*, Yıl: 74, Sayı: 435 (Haziran 2002), s. 219.

<sup>142</sup> Güvel, *loc. cit.*

<sup>143</sup> 1580 sayılı Belediye Kanunu, m. 15/30; 3194 sayılı İmar Kanunu, m. 8/(b).

### 2.3. 442 Sayılı Köy Kanunu

Köylerle ilgili kanuni düzenleme 1924 tarih ve 442 sayılı Köy Kanunudur. Kanun, 12 ila 14. maddeleri arasında köylerin görevlerini zorunlu ve isteğe bağlı görevler şeklinde iki grup halinde düzenlemiştir. Kanunun 13. maddesi zorunlu görevleri, 14. maddesi isteğe bağlı görevleri, 12. maddesi de “Köylü, mecburi olan işleri görmezse ceza görür. İsteğe bağlı olan işlerde ceza yoktur.” hükmüne yer vermiştir.

İl özel idareleri ve belediyelerde olduğu gibi, köylerin üstlendiği görevler arasında da doğrudan doğruya krizlerle ilgili görevlere yer verilmediği; ancak, köylerin üstlendiği birçok görevin krizlerle ilişkili olduğu anlaşılmaktadır. Örneğin, köylerin zorunlu görevleri arasında “köye temiz ve sağlıklı içme suyu getirme” yer almaktadır.<sup>144</sup> Bu hizmetin gereği gibi yerine getirilmemesi durumunda, başta bulaşıcı hastalıklar olmak üzere çeşitli krizlerin meydana gelmesi olasılığı gündeme gelecektir. Dolayısıyla, köylerin, dolaylı da olsa krizlerle ilişkili görevler üstlendikleri söylenebilir.

Sonuç olarak, 1999 öncesinde, yerel yönetim birimlerinin doğrudan kriz ve kriz yönetimiyle ilgili görevler üstlenmedikleri söylenebilir; ama yerine getirdikleri görevlerin krizlerle hiçbir ilişkisinin olmadığını söylemek de olanaklı gözükmemektedir. Hatta, özellikle belediyelerin yerine getirdiği hizmetler (örneğin imar hizmetleri), kriz yönetiminin ilk aşaması olarak kabul edilen kriz öncesi dönemdeki riskleri dışlayıcı ve azaltıcı faaliyetler içinde değerlendirilebilir.<sup>145</sup> Dolayısıyla, 1999 öncesine, yerel yönetimlerin, kriz yönetimiyle en azından kriz öncesi dönemde yapılabilecek faaliyetler açısından ilişkili oldukları söylenebilir.

---

<sup>144</sup> 442 sayılı Köy Kanunu, m. 13/2.

<sup>145</sup> M. Balamir, “Kadereci Toplumun Yeniden Üretimi: Türkiye Afetler ve İmar Mevzuatının İrdelemesi”, *Kentsel Yerleşmeler ve Doğal Afetler*, der. E. M. Komut, Mimarlar Odası Yayınları, Ankara, 2000, s. 106.

#### IV. DEĞERLENDİRME

Bu bölümde, öncelikle, pozitivist hukuk açısından, kriz ve kriz yönetiminin ne anlama geldiği; ikinci olarak, yerel yönetimlerin, kriz yönetimiyle ilgili hukuki düzenlemeler içindeki yeri; son olarak, yerel yönetimlerle ilgili hukuki düzenlemelerde, kriz yönetimiyle ilgili olarak yerel yönetimlere verilen görev ve sorumluluklar tespit edilmeye çalışılmıştır.

Anayasada, doğrudan kriz ve kriz yönetimi tanımına yer verilmemiştir. Anayasada gönderme yapılan ne 2935 sayılı Olağanüstü Hal Kanunu ne 1402 sayılı Sıkıyönetim Kanunu ne de 7269 sayılı Afetler Yasasında, kriz ve kriz yönetimi tanımlarına rastlanamamıştır. Ancak, Afetler Yasasına dayalı olarak çıkarılmış olan “Afetlerin Genel Hayata Etkiliğine İlişkin Temel Kurallar Hakkında Yönetmelik”, özellikle doğal afetlerden kaynaklanan krizleri tanımlamıştır. Yönetmelik, krizin, başta ölen insan sayısı, hasar gören veya yıkılan bina sayısı gibi birçok faktöre bağlı olarak tanımlanabileceğini kabul etmiştir. Ne var ki, bir afetin kriz olarak değerlendirilip değerlendirilmeyeceği konusu, son tahlilde siyasi bir karardır. Siyasi bir karar olan kriz ilanının aynı zamanda hukuki anlamda bir müeyyidesinin de olmadığını belirtmek gerekir. Ancak, bu, kriz ilanı gereken bir durumda, kriz kararı almayan bir siyasi iktidarın bu karardan dolayı bir müeyyideye çarptırılmayacağı; örneğin, halkın, oylarıyla buna bir tepki vermeyeceği şeklinde anlaşılmalıdır.<sup>146</sup>

Bu Yönetmelikle getirilen kriz tanımının iki önemli eksikliğinin olduğunu söyleyebiliriz.

(a) Tanım, daha çok kırsal alandaki krizler dikkate alınarak yapılmıştır.

(b) Kriz tanımı, yeni kriz tanımlarını da kapsayacak kadar kapsamlı değildir.

İkinci eksikliği gideren bir kriz tanımının “Başbakanlık Kriz Yönetimi Merkezi Yönetmeliği” tarafından yapıldığını söylemek olanaklıdır. Ancak, bu Yönetme-

---

<sup>146</sup> Schneider, *op. cit.*, s. 16.

liğin getirdiği tanım da çok açık seçik bir tanım değildir. Belirtmek gerekir ki, yine de bu Yönetmelikte, günümüz koşullarına uygun bir kriz yönetimi tanımına da yer verilmiştir.

Daha sonra, kriz yönetimiyle ilgili hukuki düzenlemelerde yerel yönetimlere verilen yer tespit edilmeye çalışılmıştır. Anayasada doğrudan kriz yönetimiyle ilgili sayılabilecek bir görevin yerel yönetimlere verildiğini söylemek olanaklı gözükmemektedir. Ancak, ilgili anayasal hükümlere biraz dikkatli bakıldığında, aksinin de söylenemeyeceği ileri sürülmüştür.

Kriz yönetimiyle (ve bu arada doğal afetlerle) ilgili hukuki düzenlemelerde de yerel yönetimlere daha çok ikincil düzeyde bazı sorumluluklar yüklendiği; ancak, kriz yönetimiyle ilgili asıl sorumluluğun merkezi yönetime veya onun taşradaki temsilcilerine verildiği anlaşılmaktadır. Sonuç olarak, pozitif hukukta, krizlerin esas olarak merkezi yönetimin bir sorunu olarak görüldüğü tespit edilmiştir. Kanun koyucunun böyle bir tercih yapması, hukuki açıdan uygundur; ama diğer açılardan, örneğin, etkin kriz yönetimi açısından uygun olup olmadığı tartışılabilir.<sup>147</sup> Bununla birlikte, devletin ne denli yerinden yönetim sistemine göre mekanikleştirilmiş olursa olsun, merkezi yönetim yardımının ve çok yanlı müdahalesinin en gerekli olduğu ortamın doğal afetler olduğu da sık sık dile getirilen görüşlerden birisidir.<sup>148</sup>

Bu bölümde, daha sonra, yerel yönetimlerle ilgili hukuki düzenlemelerin kriz yönetimiyle ilgili ne gibi düzenlemeler içerdiği tespit edilmeye çalışılmıştır. Bu bağ-

---

<sup>147</sup> Nitekim, 14 Mart 1992 Erzincan depreminden sonra yapılan bir çalışmada, deprem anındaki yazışmalardan yakınılmış ve kriz yönetimiyle ilgili konularda yerel yönetimlerin güçlendirilmesine vurgu yapılmıştır. T.C. Erzincan Valiliği, *op. cit.*, s. 90. "...deprem sorunu uzaktan değil yerinde çözülmelidir. ...deprem sorunu yükü devlet ile belediyeler arasında paylaşılmalı ve her belediye kendi yönetimi sınırları içindeki alanın jeoloji ve yapılaşma haritalarını hazırlamalı..." Koçyiğit et al., *op. cit.*, s. 53. Yine, örneğin, İzmit-Gölcük depreminden sonra üç gündür susuz olan Değirmendere beldesine su getiren tankeri kullanan kişiye, suyu, merkezi yönetimin bir görevlisi olan polise teslim etmesi söylenmiştir. Değirmendere'ye giren su tankerini ilk karşılayan beldenin belediye başkanı olmuştur. Şoför, ısrarla suyu polise teslim etmesi gerektiğini söylemiştir. Oysa o beldede, tek resmi kuruluş belediyedir. E. Akalın, "STK'lar ve Merkezî Yönetim-Yerel Yönetimler", 17 Ağustos Depreminden Sonra STK'lar Olarak Neler Öğrendik? (12-13 Kasım 1999, İstanbul) Sempozyumu, *Sivil Toplum Kuruluşları ve Yasalar-Etik-Deprem*, Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı, İstanbul, 2000, s. 324. Kanımızca, bu suyun belediye başkanına teslim edilmesi, kriz yönetiminin ulaşmak istediği hedefler açısından bir sorun teşkil etmezdi.

<sup>148</sup> Örneğin bkz. S. Baburoğlu, *op. cit.*, s. 27.

lamda, ne Anayasada ne de yerel yönetimlerle ilgili kanunlarda yerel yönetimleri kriz yönetimi açısından sorumlu sayan bir düzenlemenin olmadığı tespit edilmiştir. Ancak, Anayasa Mahkemesinin, bazı anayasal normları yeniden yorumlayarak yerel yönetimleri krizlerden sorumlu sayabileceği hatırlatılmıştır.

Durum böyle olmakla birlikte, yerel yönetimlerin üstlendiği görevlerin büyük bir kısmının bir şekilde kriz ve kriz yönetimiyle ilgili olduğu ileri sürülmüştür. Bu açıdan, yerel yönetimlerin, en azından kriz riskinin dışlanması ve azaltılması aşamasında, önemli görevler üstlendiği/üstlenebileceği vurgulanmıştır.



## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### BELEDİYELERİN İMAR DENETİMİ GÖREVİ VE DOĞAL AFETLER

Bu bölümde, pozitif hukuk açısından, 1999 depremlerinden sonraki tartışmalarda sürekli gündeme gelmiş olan belediyelerin imar ve yapı denetimi görevleri ile doğal afetler ilişkisi üzerinde durulacaktır. Burada, üç aşamalı bir değerlendirme yapılacaktır. Öncelikle, imar denetimi görevinin tanımı ile bu görevin hukuki niteliği hakkında kısaca bilgi verilecek; daha sonra da, imar denetimi görevinin, hukuki olarak nasıl düzenlendiği konusu üzerinde durulacaktır. İkinci aşamada, ayrıca, imar denetimi göreviyle doğal afetler ilişkisi ortaya konulmaya çalışılacaktır. Belirtmek gerekir ki, burada yapılacak değerlendirmeler, 17 Ağustos 1999 öncesindeki imar mevzuatı esas alınarak yapılacaktır. Son olarak, üçüncü aşamada, ülkemizde, belediyelerin imar denetimi görevi ile doğal afetler arasındaki ilişkinin görünümü hakkında genel bir değerlendirmeye yer verilecektir. Şimdi, imar denetimi görevinin tanımı ve bu görevin hukuki niteliğini tespit etmeye çalışalım.

#### I. İMAR DENETİMİ GÖREVİNİN TANIMI VE HUKUKİ NİTELİĞİ

İmar, *İmar Terimleri ve Kentbilim Terimleri Sözlüğü*'ünde, "bir yerin yapı düzenini sağlama, orayı geliştirip güzelleştirme, yaşama koşullarını uygunlaştırma, iyileştirme ve bayındır duruma getirme"<sup>1</sup> olarak ifade edilmektedir. Ne var ki, bu tanımda yer alan her kavramın ayrıca tanımlanmaya ihtiyacı vardır. Örneğin, aynı çalışmada, tanımdaki "yapı" kavramı daha önce tanımlanmıştı.<sup>2</sup> "Yapı düzeni kavramı" ise, "kentsel yerleşmelerin yerleşik alan ve gelişme alanlarında kalan yapı adaları üzerinde yapılacak binaların arsa üzerinde yerleşme biçimlerini ayrık, bitişik, blok, vb. gibi düzen olarak tanımlayan, ön ve yan çekme uzaklıkları ile bina kat adedi ve yüksekliğini belirleyen plan hükümleri"<sup>3</sup> şeklinde tanımlanmıştır. Buradan hareketle, yeni yapı yapma, varolan yapı stokunda ve toprağın kullanımındaki değişik-

---

<sup>1</sup> Ünal, Duygulu ve Bolat, *op. cit.*, s. 52; Keleş, *Kentbilim...*, *op. cit.*, s. 55.

<sup>2</sup> İkinci Bölüm, 75 nolu dipnot.

<sup>3</sup> Ünal, Duygulu ve Bolat, *loc. cit.*



likler,<sup>4</sup> diğ er bir ifadeyle yapının bir kullanımdan başka bir kullanıma çevrilmesi<sup>5</sup> hep imar faaliyetleri içinde değerlendirilecektir.

Genel olarak denetim her hangi bir sistemin (örgüt ün), gerçekleş en faaliyetle-ri ve ulaşı lan performansı ile daha önceden belirlenen kural ve usuller arasındaki uygunluğun ölçülmesi olarak tanımlanmaktadır.<sup>6</sup> “Eğ er bir sistem (örgüt) amacını göz önünde bulundurarak ne yaptığı ile ne yapması gerektiğini karşı laştırıyor ve eğ er varsa yanlışları veya sapmaları bulup onları düzeltmek veya sapmayı azaltmak için eylemde bulunuyorsa, bu örgüt eylemlerini denetliyor demektir.”<sup>7</sup>

Denetimin dört aş amalı bir eylem oldu ğ u tanımdan da anlaş ılmaktadır. Buna göre öncelikle ulaşı lması istenen hedefler belirlenmektedir. Daha sonra sistemin (ör-güt ün) bu hedeflere ulaş mak için gösterdiği performans değerlendirilmektedir. Bir sonraki aş amada ulaşı lması istenen hedefler ile gerçekleş en performans arasında bir karşı laştırma yapılmaktadır. Son olarak karşı laştırma sonucunda hedefler ile perfor-mans arasındaki aykırılığ ın tespit edilmesi ve gerekiyorsa bu aykırılığ ın giderilmesi veya azaltılması yoluna gidilmektedir.<sup>8</sup> Ayrıca belirtmek gerekir ki, denetim iş i, be-lirli bir eylem veya iş lem gerçekleştirilmeden önce gerçekleştirilebileceğ i gibi, bu eylem veya iş lem gerçekleştirilirken veya gerçekleştirildikten sonra da gerçekleştire-lebilir.<sup>9</sup>

Buna göre; “bir yerin yapı düzenini sağ lama, orayı gelişt irip güzelleşt irme, yaş ama koş ullarını uygunlaşt irma, iyileşt irme ve bayındır duruma getirme” amacıyla

---

<sup>4</sup> J. B. Cullingworth, *Town and Country Planning in Britain*, Routledge, London, 1990, s. 111-112.

<sup>5</sup> C. Greed, *Introducing Town Planning*, Longman, Essex, 1996, s. 31.

<sup>6</sup> T. Ergun ve A. Polatoğ lu, *Kamu Yönetimine Giriş*, TODAİE Yayınları, Ankara, 1992, s. 333; Ataman, *op. cit.*, s. 553. Bir başka ifadeyle, denetimin temel amacı, “kurum veya kuruluş ların amaçlarını ve amaçlarına ulaş maktaki etkinlik ve verimlilik derecelerini tespit ederek, norm ile reeli kıyaslamak suretiyle çalışanların etkinlik düzeyini yükseltmek ve hedeflere maksimum derecede ulaş ılmasını sağlamaktır”. M. E. Doğ an, “Belediyelerin Denetimi”, *ÇYY*, Cilt: 5, Sayı: 5 (Eylül 1996), s. 27.

<sup>7</sup> Ergun ve Polatoğ lu, *op. cit.*, s. 333.

<sup>8</sup> *Ibid.*, s. 334-337; Ataman, *op. cit.*, s. 556-559.

<sup>9</sup> Ergun ve Polatoğ lu, *op. cit.*, s. 337-338.

bir belediyenin hazırlamış olduğu imar planlarının o kent veya belde için bir hedef ortaya koyduğu gerçeği dikkate alındığında, imar planlarının taraflarının eylem ve işlemlerini bu hedeflere uygun olarak gerçekleştirip gerçekleştirmediğinin denetimi, imar denetimi olarak karşımıza çıkmaktadır. Nitekim, 3194 sayılı İmar Kanununun<sup>10</sup> “Amaç” başlığını taşıyan 1. maddesinde, “Bu Kanun, yerleşme yerleri ile bu yerlerdeki yapılaşmaların; plan, fen, sağlık ve çevre şartlarına uygun teşekkülünü sağlamak amacıyla düzenlenmiştir.” ifadesine yer verilmiştir. Buradan hareketle, bu Kanunun temelde iki tür amacının olduğu ve dolayısıyla iki tür amacın gerçekleşmesini denetim altına almak istediği görülmektedir.

(a) Yerleşme yerlerinin<sup>11</sup> plan, fen, sağlık ve çevre şartlarına uygun teşekkülünü sağlamak;

(b) Bu yerlerdeki yapılaşmaların plan, fen, sağlık ve çevre şartlarına uygun teşekkülünü sağlamak.

Ancak ülkemizde, imar denetimi, “[Belediyenin imarla ilgili] biriminin (örgütünün) beklenen başarı ölçütlerine [genel olarak] ne ölçüde ulaştığını sağlamak üzere, bu ölçütlerle yapılan işlerin karşılaştırması” şeklinde değil, “yapılan işlerin, [belediyenin imarla ilgili] biriminin amaçlarının, yönetsel kurallar ve hukuka uygunluk açısından araştırılması”<sup>12</sup> olarak anlaşılmaktadır. Bir başka ifadeyle, bizdeki imar denetiminin bir performans denetimi şeklinde olmadığı söylenebilir. İkinci türden bir denetimin ise, uygulamada değişik şekillerde karşımıza çıkabildiğini söylemek olanaklıdır; örneğin, yapı ruhsatı ve yapı kullanma izni gibi. Gerçi, ülkemizde, Sayıştay bünyesinde performans denetimiyle ilgili bir çalışma başlatılmıştır.<sup>13</sup> Ancak, bu tür bir denetimin henüz çok yaygın hale gelmiş olduğunu söylemek zordur.

<sup>10</sup> RG, Tarih: 09.05.1985, Sayı: 18749.

<sup>11</sup> Yerleşme yeri/alanı, “imar planı sınırları içindeki yerleşik ve gelişme alanlarının tümü” olarak tanımlanmaktadır. Ünal, Duyguluoer ve Bolat, *op. cit.*, 122.

<sup>12</sup> Bozkurt, Ergün ve Sezen, *op. cit.*, s. 62.

<sup>13</sup> Örneğin Sayıştay, İstanbul’da yürütülen deprem hazırlık çalışmaları üzerine odaklanmış bir Rapor hazırlamıştır. Bu Rapor’da, imar planlama çalışmalarına da yer verilmiştir. T.C. Sayıştay Başkanlığı. **İstanbul Depreme Nasıl Hazırlanıyor?**  
<<http://www.sayistay.gov.tr/rapor/perdenrap/2002/2002-2istdeprem/2002-2istdeprap.htm>>

Özetle, imar denetiminin, belirli bir yerdeki yerleşme düzeni ile bu yerleşme düzeni içindeki her türlü yapının, o yerdeki yapı düzenini sağlaması, orayı geliştirip güzelleştirmesi, yaşama koşullarını uygunlaştırması, iyileştirmesi ve bayındır duruma getirmesi için, o yerin belediyesinin planlama birimi tarafından hazırlanan imar planına (ve doğal olarak planda öngörülen amaçlara, yönetsel kurallara ve ilgili hukuki düzenlemelere) uygunluğunun araştırılması, bu araştırma sonucu elde edilen bulguların imar planlarında öngörülen hedeflerle karşılaştırılması, eğer sorun yoksa o yerleşmeye veya yapıya izin verilmesi faaliyeti şeklinde tanımlanabilir.<sup>14</sup>

İmar denetimi görevinin hukuki niteliğine gelince; her şeyden önce, bir kamu kuruluşu olarak belediyelerin yerine getirmiş oldukları görevlerin genel amacının kamu yararı olduğunu belirtmek gerekir.<sup>15</sup> Ancak, yine de, belediyelerin yerine getirdikleri görevlerin ikiye ayrıldığı söylenebilir. Bunlardan birincisi, belediyelerin yerine getirdiği kamu hizmetleri; ikincisi de belediyelerin yerine getirdiği kolluk görevleridir.<sup>16</sup> Şimdi, imar denetimi görevinin bunlardan hangisi içinde değerlendirilebileceği konusuna değinelim.

İmar denetiminin, kent yönetiminin varlık nedenlerinde birisi olduğu ileri sürülmektedir.<sup>17</sup> İmar denetiminin bir zorunluluk olarak gelişimi, kent planlaması çalışmalarıyla paraleldir. Bunun için imar denetimi konusundaki gelişmelerden söz ettiğimizde, aslında kent planlamasına yönelik gelişmelerden söz ediyoruz demek-

---

(21.07.2002). Yine aynı ekip tarafından 1999 yılında yaşanan depremden sonraki çalışmalarla ilgili olarak da bir Rapor hazırlanmıştır. T.C. Sayıştay Başkanlığı, **Marmara ve Düzce Depremle-ri Sonrası Yeniden Yapılanma Faaliyetleri**, Yayınlanmamış Sayıştay Performans Denetimi Raporu, Ankara, 2001. Bu bağlamda bir değerlendirme için bkz. B. Aykaç ve M. A. Özer, "Mahalli İdarelerin Denetiminde Etkinlik Arayışları", **Yerel Yönetim ve Denetim**, Cilt: 7, Sayı: 4 (Nisan 2002), s. 3-25.

<sup>14</sup> Yurttaşlar açısından bakıldığında, imar denetimi görevi şuna işaret eder; her ne kadar imar planları uygulamaya geçerken veya uygulama esnasında bir takım değişikliklere uğrasa da, yine de planla birlikte kentsel toprağın kullanımı açısından herkese karşı eşit ölçüde uygulanan, keyfilikten uzak kriterler ortaya konulmuş olur. L. Keeble, **Principles and Practice of Town and Country Planning**, The Estates Gazette, Ltd., London, 1952, s. 411. En azından, teorik olarak böyle olduğu söylenebilir.

<sup>15</sup> Gözler, **Hukuka Giriş**, op. cit., s. 82.

<sup>16</sup> Gözübüyük ve Akıllıoğlu, op. cit., s. 219-230.

<sup>17</sup> Ortaylı, op. cit., s. 188.

tir.<sup>18</sup> Yapı denetiminin Osmanlı Devleti'nde daha çok merkezi yönetim denetiminde olduğu; ne var ki, dağılık iskanın imar denetimini zorlaştırdığı; diğer alanlarda olduğu gibi, imar denetimi alanındaki önemli gelişmelerin Tanzimat'la birlikte girilen kodifikasyon çalışmalarından sonra gerçekleştiği<sup>19</sup> belirtilmiştir. İlk başlarda, daha çok yol, yangına karşı korunma, sağlık şartlarını koruma gibi düşünce ve ihtiyaçlarla gündeme gelen kentlerin planlı gelişimi, özellikle 1950'lerden itibaren arsa, gece-

<sup>18</sup> Ancak, hemen belirtelim ki, kent planı kavramı, imar planlarını da kapsayan bir kavramdır. İkisi birbirine karıştırılmamalıdır. Kent planı, "kentsel yerleşmelerin, mevcut ve gelecekteki tabii (doğal), kültürel, iktisadi ve sosyal şartlarla bir düzen içinde bağdaştırılması için gerekli işlem ve eylemlerle, örgütlenme çabalarının tümü" (Y. Yayla, *Şehir Planlamasının Başlıca Hukuki Meseleleri ve İstanbul Örneği*, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, İstanbul, 1975, s. 9); imar planı da, "kent ya da kasaba halkının sağlığını korumak, toplumsal, ekonomik ve ekinsel (kültürel) gereksinimlerini, iyi yaşama düzenini ve çalışma koşullarını ve güvenliğini sağlamak amacıyla, ülke, bölge ve kent verilerine dayanılarak oturma, çalışma, dinlenme ve ulaşım gibi kentsel işlevler arasında denge kurup, eldeki ve sağlanabilecek olanaklar ölçüsünde en iyi çözüm yollarını bulmak için, varsa yeryazım [kadastro] durumunu da belirtilen haritalar üzerinde toprak parçalarının kullanım biçimlerini ve başlıca bölge tiplerini gösteren, tüzel [hukuki] bir değeri olan onaylanmış belge" (Keleş, *Kentbilim...*, op. cit., s. 47) olarak tanımlanabilir.

<sup>19</sup> *Ibid.*, s. 179-185. Planlı kentlere tarihin oldukça eski devirlerinde de rastlamak mümkündür. Bugünkü anlamda kent planlamanın bir aydınlanma ürünü olduğu ise bilinmektedir. "Aklın, doğanın ve toplumun düzenli süreçlerini kavrayabileceğine ve bize anlaşılabilir ve başkalarına nakledilebilir biçimde geri verebileceğine inancı" ile kentler planlanırsa, kapitalist gelişmenin olumsuzluklarını gidermenin mümkün olabileceği düşünülmüştür. İ. Tekeli, *Modernite Aşılırken Kent Planlaması*, İmge Kitabevi, Ankara, 2001, s. 9. Diğer bir ifadeyle, kent planları, kapitalist gelişmeyi benimseyen ülkelerde kentsel toprak üzerindeki özel yararlar kamu yararı arasında bir denge kurma çabası olarak ortaya çıkmıştır. "Belirli ve sınırlı ve kıt miktardaki toprak (arsa, arazi) üzerinde artan talepler sürekli yeni sorunların kaynağı olabilmektedir. Bu sorunların çözümü için kamu yararı ile özel çıkar arasında bir dengenin kurulması gerektiği konusunda bir görüş birliğinden söz etmek mümkün gözükmemektedir." E. Örcü, *Taşınmaz Mülkiyetine Bir Kamu Hukuku Yaklaşımı*, İstanbul Üniversitesi HF Yayınları, İstanbul, 1976, s. 331. Ne var ki, kent planlarının bu amacı gerçekleştirip gerçekleştirmediği veya hangi tür planlarla bu amacı daha iyi gerçekleştirilebileceği gibi konular, bu tezin kapsamı dışındadır. Bu konularla ilgili olarak şu iki çalışma oldukça yararlı olabilir. P. Healey, G. McDougal ve M. J. Thomas (ed.), *Planning Theory: Prospects for the 1980s*, Pergamon Press, Oxford, 1983; N. Taylor, *Urban Planning Theory Since 1945*, Sage Publications, London, 1998. Bu çalışmalarda, adalet, katılım ve bunun gibi kavramlar açısından planlama teorisindeki gelişmeler, planlama teorisindeki aşamalar, vs. gibi konularda kısa ama oldukça özet bilgi edinmek olanaklıdır.

Şunu belirtmek gerekir ki, kent planlaması her zaman bir hedefe yönelir; bu hedef, kamu yararı ile özel çıkarın nasıl uzlaştırılacağı üzerine dayanır ve ulaşmak istene hedefler, yer ve zamana göre değişebilir; ve bazen kirletilmemiş havayı soluma, kolay ulaşım şeklinde karşımıza çıksa da, bu hedefler her zaman vardır. Kısaca, "kent planlamasıyla gündeme gelen amaçlar, sürekli bir şekilde değişen değerler ve normlar setine bir yanıt oluşturmaktadır". J. B. McLoughlin, *Control and Urban Planning*, Faber and Faber Limited, London, 1973, s. 26-27. "Bir plan, doğal düzenden daha çok, normatif bir düzendir. Plan, olması gerekenleri belirten öneriler sistemidir. Her ne kadar gerçekleşenler farklı olsa da." W. Firey, *Law and Economy in Planning*, University of Texas Press, Austin, 1965, s. 4. Özet olarak, bütün sosyal mühendislik pratikleri gibi, planlama da belli bir amaca yönelir ve bu amaç, değerlerden bağımsız değildir. T. S. Cook, *City Planning Theory*, Philosophical Library, New York, 1969, s. 6.

kondu, halk konutu, örgütlenme, mali destek arama, teknik yardım ve koordinasyon gibi yeni konuları da içermeye başlamıştır.<sup>20</sup>

Kent planlarıyla getirilen sınırlamaların başta mülkiyet olmak üzere birçok temel hak ve özgürlükle ilişkili olduğu unutulmamalıdır. Genel olarak “kamu yararı”nı amaçlayan kent planlaması ile bu temel hak ve özgürlüklerin nasıl uzlaştırılacağı ve bu konuda kimlerin karar vereceği oldukça önemli sorunlar olarak karşımıza çıkmaktadır.<sup>21</sup> Bunun içindir ki, kent planlarının denetimi yetkisi, Akıllıoğlu’nun da işaret ettiği gibi, bizde 1976 Anayasasından bu yana kolluk görevi olarak kabul edilmiş ve daima devlet tekelinde olmuştur. Dolayısıyla, bu görevin özel hukuk öznelrine devri mümkün görülmemiştir.<sup>22</sup> Burada, kolluk görevinin ne olduğu sorulabilir.

İlk bakışta hepimizin özgürlüğünü sınırlayan, ancak aslında özgürlüklerimizi korumak amacıyla bir kanuni kamusal idareye, hukuka aykırı hareketlerin ve olayların önüne geçmek için, böyle bir hareket veya olay baş göstermeden önce tedbir almak görev ve yetkisi verilebilmektedir.<sup>23</sup> Ancak bu gibi yetkilerin doğrudan özgürlüklerle ilişkili olmasından dolayı, anılan amaçları korumak amacıyla kamusal idareler tarafından alınacak tedbirlerin “maddi” alanla sınırlı kalması, “tinsel” alana taşmaması gerekmektedir. Bunun içindir ki, örneğin kamu ahlakının bir kolluk sorunu olarak görülmesi, ancak maddi düzeni tehdit etmesiyle gündeme gelmektedir.<sup>24</sup> İşte bu bağlamda gündeme gelen idari kolluk “kamu düzeninin (kamu güvenliği, kamu esenliği ve kamu sağlığının –ve bu üç unsuru ciddi anlamda tehdit ettiği ölçüde genel ahlakın) sağlanması, korunması ve –bozulduğunda- geri getirilmesi amacıyla, bireylerin toplum içindeki tutum ve davranışlarının düzenlenmesi, gözetilip izlenmesi ve aykırı eylem ve durumların –gerektiğinde kuvvet de kullanılarak- önlenmesi, engellenmesi ve kaldırılması”<sup>25</sup> şeklinde tanımlanmaktadır.

---

<sup>20</sup> Y. Yayla, *Şehir Planlamasının...*, op. cit., s. 12.

<sup>21</sup> *Ibid.*, s. 14.

<sup>22</sup> T. Akıllıoğlu, “İmar Kanunu ve Yönetim Hukuku”, *AİD*, Cilt: 19, Sayı: 2 (Haziran 1986), s. 97.

<sup>23</sup> S. Derbil, *İdare Hukuku*, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Ankara, 1959, s. 464.

<sup>24</sup> *Ibid.*, s. 468; L. Duran, *İdare Hukuku Ders Notları*, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, İstanbul, 1982, s. 254-257.

<sup>25</sup> *Ibid.*, s. 248-300.



Devlet, kolluk gücüyle, bireylerin toplum içindeki tutum ve davranışlarını gözetip denetleyerek, kamu düzenini gerçekleştirir. Bu bağlamda önem kazanan sorun, düzenle özgürlükler arasında, kamunun yararı ile bireyin çıkarı arasında uygun bir dengenin sağlanmasıdır.<sup>26</sup> Bir yerin kent planlamasına konu olması, oranın artık genel kolluk düzeninden imar düzenlemesine geçilmiş olduğunu; dolayısıyla, adı geçen yerlerde gelişigüzel yerleşmenin ve yapılaşmanın mümkün olamayacağını gösterir.<sup>27</sup> Böylece, kamusal yapıların yanı sıra, kamu yararı düşüncesiyle özel teşebbüsler tarafından meydana getirilen yapıların da kontrol edilmesi ve sahiplerinin bu konuda uyarılması sağlanır. Kent planlaması sayesinde, hem özel hem de kamusal yerleşmelerin ve yapılaşmaların plana uymaları temin edilmiş olur. Diğer bir ifadeyle, komün (belediye) yönetimi, “halkın sıhhi vaziyetini ve genel durumlarını ...emniyet altına almış ve komün (belediye) genel vaziyetini esaslı kurallara bağlamış olur”.<sup>28</sup>

Özet olarak, imar denetimi, genel olarak denetim faaliyetlerinin bir parçasını oluşturmaktadır ve bu yönüyle kolluk görevinin bir parçasıdır.<sup>29</sup> Yine imar denetimi,

---

<sup>26</sup> *Ibid.*, s. 248-249. Özücü'nün de belirttiği gibi, “Bireyin hak ve özgürlükleri ile devletin iktidarı arasında doğru bir dengeyi kurabilmek önemli bir sorundur. Gelişme ve değişme kaçınılmaz ise, bu süreçte değişmeyen unsurlar olarak özgürlük, adalet ve eşitlik ilkelerini örselemeden yeni dengeler aramak gerekmektedir.” E. Özücü, *loc. cit.*

<sup>27</sup> Yayla, *Şehir Planlamasının...*, *op. cit.*, s. 94-98.

<sup>28</sup> E. Reuter, *Komün Bilgisi: Şehirciliğe Giriş*, (çev.) N. Çitakoğlu ve B. S. Baykal, Siyasi Bilgiler Okulu Yayınları, Ankara, 1940, s. 142. Bir başka ifadeyle, kent topraklarının kullanımında bireysel fayda ile toplumsal fayda bağdaştırılmaya çalışılır. H. Ertürk, *Kent Ekonomisi*, Ekin Kitabevi, Bursa, 1995, s. 171.

Belediyelerin, önce imar planları yaparak ve daha sonra bütün yerleşme ve yapılaşma kararlarının bu planlara uygun olmasını sağlayarak (denetleyerek) kentlerin şekillenmesinde önemli ölçüde belirleyici kamusal kuruluşlar oldukları görülmektedir. Ne var ki, ülkemizde yaşanan kentleşmeye bakıldığında kentlerde yaşanan imar hareketlerinin planlara göre değil, olup-bittiler tarafından belirlendiği görülmektedir. Bunun en tipik örneği “gecekondu” diye de bilinen imar denetimi dışında gelişmiş yapılardır. Nitekim bu tür gelişmeler, hukuki olmadığı için, tıpkı evlilik dışı birleşmelerden doğan çocukların neseplerinin düzeltilmesi gibi, belirli dönemlerde çıkarılan kanunlarla nesepleri düzeltilerek hukukun içine çekilmek istenmiştir. R. Keleş, *Kent ve Siyaset Üzerine Yazılar (1975-1992)*, İULA-EMME, İstanbul, 1993, s. 128.

<sup>29</sup> Anayasa Mahkemesinin kararlarında kamu hizmetleri-kolluk ayrımına gitmediği dikkate alındığında, imar denetimi hizmetini bir kamu hizmeti olarak da değerlendirmek olanaklıdır. Kolluk-kamu hizmet ilişkisi hakkında geniş bilgi için bkz. O. Karahanoğulları, *Kamu Hizmeti (Kavram ve Hukuki Rejim)*, Turhan, Kitabevi, Ankara, 2002, s. 72-80.



kent planlarının hayata geçirilmesinin araçlarından birisidir.<sup>30</sup> İmar denetiminin bu özelliğinden hareketle, “imar denetimi” başlığı altında toplanan yetkilerin, kent planlamasının bir fonksiyonu olarak görülebilecek yetkiler olduğu ileri sürülmüştür.<sup>31</sup> Bunun bir sonucu olarak da, başka denetimlerin de olduğu; ancak imar denetiminin, diğer denetimlerin bir anlamda sigortası gibi çalıştığı<sup>32</sup> ifade edilmiştir.

## II. İMAR DENETİMİ GÖREVİ VE DOĞAL AFETLER

İmar denetimi göreviyle doğal afetler ilişkisinin hukuk sistemimizde nasıl kurulduğunu görebilmek için, normlar hiyerarşisine göre bir değerlendirme yapmak gerekecektir.

### 1. Anayasada

Anayasada doğrudan imarla veya imar denetimiyle ilgili bir hükme yer verilmiş değildir. Ancak, imar etkinlikleriyle ilişkili olan çok sayıda Anayasa hükmünden söz edilebilir. Bunlardan bir bölümü doğrudan (örneğin, Anayasa, m. 23) bir bölümü de dolaylı bir şekilde (örneğin, Anayasa, m. 2) imar etkinlikleriyle ilişkilidir. Aslında, Anayasanın birçok hükmünün, bir şekilde imar etkinlikleriyle ilişkilendirilmesinin olanaklı olduğunu söyleyebiliriz.<sup>33</sup> Ancak, burada, sadece doğrudan imar etkinlikleriyle ilişkili olduğunu düşündüğümüz bazı Anayasa hükümlerine değinmekle yetinilmiştir.

<sup>30</sup> Cullingworth, *op. cit.*, s. 140.

<sup>31</sup> C. Geray, *Şehir Planlamasının Başlıca Tatbik Vasıtaları*, Ajans Türk Matbaası, Ankara, 1960, s. 88.

<sup>32</sup> Geray, *op. cit.*, s. 144. İmar denetiminin bir tiranlığa dönüşebileceğiyle ilgili erken dönemde yapılmış bir uyarı için bkz. Keeble, *loc. cit.* Ülkemizde, belediyelerin kolluk fonksiyonları ile ilgili kapsamlı bir değerlendirme için bkz. R. Cengiz, “Belediyelerin Kolluk Denetimi Fonksiyonlarına İlişkin Genel Bir Deneme (I)”, *ÇYY*, Cilt: 6, Sayı: 3 (Temmuz 1997), s. 103-121; R. Cengiz, “Belediyelerin Kolluk Denetimi Fonksiyonlarına İlişkin Genel Bir Deneme (II)”, *ÇYY*, Cilt: 6, Sayı: 4 (Ekim 1997), s. 52-64.

<sup>33</sup> Örneğin, Anayasanın “Düşünceyi Açıklama ve Yayma Özgürlüğü” başlığını taşıyan 26. maddesinde, “Herkes, düşünce ve kanaatlerini söz, yazı, resim veya başka yollarla tekbaşına veya toplu olarak açıklama ve yayma hakkına sahiptir”. Bir mimarın tasarımını yaptığı ve bir mühendisin inşa ettiği bir yapının, aynı zamanda mimar ile mühendisin düşünce ve kanaatlerini açıklama ve yayma yollarından birisi olduğu; dolayısıyla, imarla ilgili düzenlemelerin, geniş bir yorumlamayla, “düşünceyi açıklama ve yayma özgürlüğü”yle ilişkisinin kurulması gerektiği söylenebilir.

Anayasanın “Yerleşme ve Seyahat Özgürlüğü” başlığını taşıyan 23. maddesinin 1. fıkrasına göre, “Herkes, yerleşme ve seyahat hürriyetine sahiptir”. Ne var ki, bu özgürlük sınırsız bir özgürlük değildir. Nitekim, aynı maddenin 2. fıkrasına göre, yerleşme özgürlüğü şu nedenlerle sınırlandırılabilir:

- (1) Suç işlemesini önlemek,
- (2) Sosyal ve ekonomik gelişmeyi sağlamak,
- (3) Sağlıklı ve düzenli kentleşmeyi gerçekleştirmek,
- (4) Kamu mallarını korumak.

Yukarıda, 3194 sayılı İmar Kanununun amacını tespit etmeye çalışırken, bu Kanunun, “(1) yerleşme yerlerinin plan, fen, sağlık ve çevre şartlarına uygun teşekkülünü sağlamak; (2) bu yerlerdeki yapılaşmaların plan, fen, sağlık ve çevre şartlarına uygun teşekkülünü sağlamak” olduğu belirtilmişti. Görüldüğü gibi, buradaki amacın, yani 3194 sayılı Kanunun amacının, aynı zamanda, Anayasanın 23. maddesinde ifade edilen, “sağlıklı ve düzenli kentleşmeyi sağlamak” amacıyla “yerleşme özgürlüğü”nü sınırlandırmaya yönelik olduğunu söyleyebiliriz.

Yine, Anayasanın “Mülkiyet Hakkı” başlığını taşıyan 35. maddesinin 1. fıkrasına göre, “Herkes, mülkiyet ve miras haklarına sahiptir”. Ne var ki, bu haklar, “kamu yararı amacıyla, kanunla sınırlanabilir”.<sup>34</sup> Bir başka ifadeyle, mülkiyet ve miras haklarına, kanunla olmak koşuluyla, kamu yararı amacıyla sınırlama getirilebilir. Bireyler açısından mülkiyet hakkına bakıldığında ise, bireylerin, mülkiyet hakkını, toplum yararına aykırı olarak kullanamayacağı belirtilmiştir.<sup>35</sup> İmar etkinliklerine getirilen sınırlandırmaların, doğrudan mülkiyet hakkına yönelik sınırlandırmalar ola-

---

<sup>34</sup> Anayasa, m. 35/2.

<sup>35</sup> Anayasa, m. 35/3.

çağı açıktır. Dolayısıyla, mülkiyet hakkının da imar denetimi göreviyle yakından ilişki olduğunu belirtmek gerekir.

Kuşkusuz, imar denetimi göreviyle ilgili anayasal hükümler bunlardan ibaret değildir. Anayasanın “Kıyılardan Yararlanma” başlığını taşıyan 43. maddesi<sup>36</sup>; “Toprak Mülkiyeti” başlığını taşıyan 44. maddesi<sup>37</sup>; “Kamulaştırma” başlığını taşıyan 46. maddesi<sup>38</sup>; “Devletleştirme ve Özelleştirme” başlığını taşıyan 47. maddesi<sup>39</sup>; “Sağlık Hizmetleri ve Çevrenin Korunması” başlığını taşıyan 56. maddesi<sup>40</sup>; “Konut Hakkı” başlığını taşıyan 57. maddesi<sup>41</sup>; “Tarih, Kültür ve Tabiat Varlıklarının Korunması” başlığını taşıyan 63. maddesi<sup>42</sup>; “Yargı Yolu” başlığını taşıyan 125. maddesi<sup>43</sup>; “Ye-

---

<sup>36</sup> **Madde 43.-** Kıyılar, Devletin hüküm ve tasarrufu altındadır.

Deniz, göl ve akarsu kıyılarında, deniz ve göllerin kıyılarını çevreleyen sahil şeritlerinden yararlanmada öncelikle kamu yararı gözetilir.

...

<sup>37</sup> **Madde 44.-** Devlet, toprağın verimli olarak işletilmesini korumak ve geliştirmek, erozyonla kaybedilmesini önlemek ve topraksız olan veya yeter toprağı bulunmayan çiftçilikle uğraşan köylüye toprak sağlamak amacıyla gerekli tedbirleri alır. Kanun, bu amaçla, değişik tarım bölgeleri ve çeşitlerine göre toprağın genişliğini tespit edebilir. Topraksız olan veya yeter toprağı bulunmayan çiftçiye toprak sağlanması, üretimin düşürülmesi, ormanların küçülmesi ve diğer toprak ve yeraltı servetlerinin azalması sonucunu doğuramaz.

...

<sup>38</sup> **Madde 46.-** Devlet ve kamu tüzel kişileri; kamu yararının gerektirdiği hallerde, gerçek karşılıklarını peşin ödemek şartıyla, özel mülkiyette bulunan taşınmaz malların tamamını veya bir kısmını, kanunla gösterilen esas ve usullere göre, kamulaştırmaya ve bunlar üzerinde idari irtifaklar kurmaya yetkilidir.

...

<sup>39</sup> **Madde 47.-** Kamu hizmeti niteliği taşıyan özel teşebbüsler, kamu yararının zorunlu kıldığı hallerde devletleştirilebilir.

...

<sup>40</sup> **Madde 56.-** Herkes, sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkına sahiptir.

...

<sup>41</sup> **Madde 57.-** Devlet, kentlerin özelliklerini ve çevre şartlarını gözeterek bir planlama çerçevesinde, konut ihtiyacını karşılayacak tedbirleri alır, ayrıca toplu konut teşebbüslerini destekler.

<sup>42</sup> **Madde 63.-** Devlet, tarih, kültür ve tabiat varlıklarının ve değerlerinin korunmasını sağlar, bu amaçla destekleyici ve teşvik edici tedbirleri alır.

...

<sup>43</sup> **Madde 125.-** İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır. Kamu hizmetleri ile ilgili imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerinde bunlardan doğan uyuşmazlıkların ulusal veya uluslararası tahkim yoluyla çözülmesi önerilebilir. Milletlerarası tahkime ancak yabancılik unsuru taşıyan uyuşmazlıklar için gidilebilir.

rel Yönetimler” başlığını taşıyan 127. maddesi; kamu hizmeti göreviyle ilgili “Genel Hükümler”i düzenleyen 128. maddesi<sup>44</sup>; “Danıştay” başlığını taşıyan 155. maddesi<sup>45</sup>; “Planlama” başlığını taşıyan 166. maddesi<sup>46</sup>; “Ormanların Korunması ve Geliştirilmesi” başlığını taşıyan 169. maddesi<sup>47</sup>; “Kooperatifçiliğin Geliştirilmesi” başlığını

...

İdare kendi eylem ve işlemlerinden doğan zararı ödemekle yükümlüdür.

- <sup>44</sup> **Madde 128.-** Devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve süreli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür.

...

- <sup>45</sup> **Madde 155.-** Danıştay, idari mahkemelerce verilen ve kanunun başka bir idari yargı merciine bırakmadığı karar ve hükümlerin son inceleme merciidir. Kanunda gösterilen belli davalarda ilk ve son derece mahkemesi olarak bakar.

Danıştay, davaları görmek, Başbakan ve Bakanlar Kurulunca gönderilen kanun tasarıları, kamu hizmetleri ile ilgili imtiyaz şartlaşma ve sözleşmeleri hakkında iki ay içinde düşüncesini bildirmek, tüzük tasarılarını incelemek, idari uyumsuzlukları çözmek ve kanunla gösterilen diğer işleri yapmakla görevlidir.

...

- <sup>46</sup> **Madde 166.-** Ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmayı, özellikle sanayi ve tarımın yurt düzeyinde dengeli ve uyumlu biçimde hızla gelişmesini, ülke kaynaklarının döküm ve değerlendirilmesini yaparak verimli şekilde kullanılmasını planlamak, bu amaçla gerekli teşkilatı kurmak Devletin görevidir.

Planda ulusal tasarrufu ve üretimi artırıcı, fiyatlarda istikrar ve dış ödemelerde dengeyi sağlayıcı, yatırım ve istihdamı geliştirici tedbirler öngörülür; yatırımlarda toplum yararları ve gerekleri gözetilir; kaynakların verimli şekilde kullanılması hedef alınır. Kalkınma girişimleri, bu plana göre gerçekleştirilir.

....

- <sup>47</sup> **Madde 169.-** Devlet, ormanların korunması ve sahaların genişletilmesi için gerekli kanunları koyar ve tedbirleri alır. Yanan ormanların yerine yeni orman yetiştirilir, bu yerlerde başka çeşit tarım ve hayvancılık yapılamaz. Bütün ormanların gözetimi Devlete aittir.

Devlet ormanlarının mülkiyeti devrolunamaz. Devlet ormanları kanuna göre, Devletçe yönetilir ve işletilir. Bu ormanlar zamanasımı ile mülk edinilemez ve kamu yararı dışında irtifak hakkına konu olamaz.

Ormanlara zarar verebilecek hiçbir faaliyet ve eyleme müsaade edilemez. Ormanların tahrip edilmesine yol açan siyasi propaganda yapılamaz; münhasıran orman suçları için genel af ve özel af çıkarılamaz. Ormanları yakmak, ormanları yok etmek veya daraltmak amacıyla işlenen suçlar genel ve özel af kapsamına alınamaz.

Orman olarak muhafazasında bilim ve fen bakımından hiçbir yarar görülmeyen, aksine tarım alanlarına dönüştürülmesinde kesin yarar olduğu tespit edilen yerler ile 31.12.1981 tarihinden önce bilim ve fen bakımından orman niteliğini tam olarak kaybetmiş olan tarla, bağ, meyvelik, zeytinlik gibi çeşitli tarım alanlarında veya hayvancılıkta kullanılmasında yarar olduğu tespit edilen araziler, kent, kasaba ve köy yapılarının toplu olarak bulunduğu yerler dışında, orman sınırlarında daraltma yapılamaz.

taşıyan 171. maddesi<sup>48</sup>, imar denetimiyle ilgili olan anayasal hükümler içermektedir. Kısacası, birçok anayasal hükmün, imar etkinlikleriyle ilişkilendirilebileceği söylenebilir.

Anayasada, doğrudan “doğal afet” ifadesine bir yerde yer verilmiştir. Anayasanın “Doğal Afet ve Ağır Ekonomik Bunalım Nedeniyle Olağanüstü Hal İlanı” başlığını taşıyan 119. maddesinde, İkinci Bölümünde de belirttiğimiz gibi, “Doğal afet, ...hallerinde, Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu, yurdun bir veya birden fazla bölgesinde veya bütününde süresi altı ayı geçmemek üzere olağanüstü hal ilan edebilir.” hükmüne yer verilmiştir. Burada, doğal afetlerin bir olağanüstü hal ilan nedeni olarak ele alındığı söylenebilir. Ancak, ne bu maddeden, ne de başka maddelerden hareketle, Anayasada, imar etkinlikleri ile doğal afetler arasında bir ilişkinin kurulduğunu söylemek zor gözükmemektedir. Ancak, yine İkinci Bölümde sözünü ettiğimiz gibi, Anayasa Mahkemesi, ilk bakışta ilişkisi gibi gözükken kavramlar arasında bir ilişki kurabilir. Gözler’e göre, Anayasa Mahkemesi, örneğin, “ulusal felaketler konusunda çıkarılacak bir kanunu Anayasanın başlangıç kısmında geçen ‘Türk vatandaşlarının sevinç ve kederde ...ortak olduğu’ yolundaki hükme dayanarak denetleyebilir” ve böylece adı geçen Anayasa hükmüne yeni bir içerik kazandırabilir.<sup>49</sup>

## 2. Kanunlarda

İmarla ilgili birçok kanunun incelenmesi olanaklıdır; ancak, burada, sadece 3194 sayılı İmar Kanunu üzerinde durulacaktır.<sup>50</sup> Ancak, 3194 sayılı İmar Kanunu-

---

<sup>48</sup> Madde 171.- Devlet, ulusal ekonominin yararlarını dikkate alarak, öncelikle üretimin artırılmasını ve tüketicinin korunmasını amaçlayan kooperatifçiliğin gelişmesini sağlayacak tedbirleri alır.

...

<sup>49</sup> Gözler, “Türk Anayasa Yargısında...”, *op. cit.*, s. 87.

<sup>50</sup> İmarla ilgili diğer kanunların doğal afetler açısından bir değerlendirmesi için bkz. P. Gülkan et al., 3194 Sayılı İmar Kanunu ve Yönetmeliklerinin Yeni Bir Yapı Kontrol Sistemi ve Afetlere Karşı Dayanıklılığı Sağlayacak Önlemleri İçermek Üzere Revizyonu Araştırması Müşavirlik Hizmetleri Ön Rapor, T.C. Toplu Konut İdaresi Başkanlığı Proje Koordinasyon Birimi ve Bayındırlık ve İskan Bakanlığı Teknik Araştırma ve Uygulama Genel Müdürlüğüne 97-03-03-01-09 Kod Numaralı Proje Kapsamında Sunulan Rapor, Ankara, (Mayıs) 1998, s. 2-45 vd.

nun da bütün maddeleri değil, sadece Dördüncü Bölümdeki değerlendirmelere esas olacak maddeler üzerinde durulacaktır.

## 2.1. 3194 Sayılı İmar Kanunu

3194 sayılı İmar Kanununda da, aynen Anayasada olduğu gibi, sadece bir kez “afet” sözcüğü geçmektedir. Kanunun “İmar Planlarında Bakanlığın Yetkisi” başlığını 9. maddesinin 1. fıkrasına göre, “Bakanlık gerekli görülen hallerde, ...umumi hayata müessir afetler dolayısıyla ...yapılması gereken planların ve plan değişikliklerinin, ...imar ve yerleşme planların bir kısmını, ilgili belediyelere veya diğer idarelere bu yolda bilgi vererek ve gerektiğinde işbirliği sağlayarak yapmaya, yaptırmaya, değiştirmeye ve resen onaylamaya yetkilidir”. Genel durum bu olmakla birlikte; Kanunun diğer maddeleri ile doğal afetler arasında bir ilişkisinin kurulup kurulamayacağı konusuna da değinmek gerekir.

### 2.1.1. Amacı

Kanunun, “Amaç” başlığını taşıyan 1. maddesine göre, “Bu Kanun, yerleşme yerleri ile bu yerlerdeki yapılaşmaların; plan, fen, sağlık ve çevre şartlarına uygun teşekkülünün sağlamak amacıyla düzenlenmiştir”. Buna göre, bu Kanunun, sadece kentsel yapılaşmanın, plan, fen, sağlık ve çevre şartlarına uygun teşekkülünü sağlamayı amaçladığı; dolayısıyla, yapılaşmalara ilişkin örgütlenme, kullanma, işletme, koruma gibi süreçlerin Kanunun ilgi ve amacı dışında tutulduğu ileri sürülmüştür.<sup>51</sup> Kanımızca, bu iddia iki açıdan sorunludur.

(a) Her şeyden önce, burada, yani Kanunun 1. maddesinde, sadece yapılaşmanın değil, aynı zamanda, “yerleşmeler”in de “plan, fen, sağlık ve çevre şartlarına uygun teşekkülü (oluşumu)” amaçlanmaktadır. Yerleşme ise, “(1) Bir toplumsal kümenin ya da kalabalık bir nüfus topluluğunun, yaşamak ve ekonomik etkinliklerini sürdürebilmek için belli bir yeri seçmeleri eylemi; (2) bu amaçlarla seçilip yerleşilen

<sup>51</sup> *Ibid.*, s. 2-29. Benzer eleştiriler için bkz. H. B. Çeçener, *İmar Hukuku ve Kentleşme Sürecindeki Olumsuzluklar*, TMMOB Mimarlar Odası İstanbul Şubesi Yayınları, İstanbul, 2000, s. 11-12; Balamir, “Kadereci Toplumun...”, *op. cit.*, s. 109.



kent, kasaba, köy ya da daha küçük bir yer.”<sup>52</sup> şeklinde tanımlanmaktadır. 3194 sayılı İmar Kanununun “Tanımlar” başlığını taşıyan 5. maddesine göre de “yerleşme alanı”, “imar planı sınırı içindeki yerleşik ve gelişme alanlarının tümü” olarak ifade edilmiştir. Yerleşmeyle ilgili tanımları da dikkate aldığımızda, Kanunun amaçların kentsel yapılaşmalarla sınırlı olduğunu ileri sürmek olanaksız gözükmektedir. Kanımızca, Kanunun amaçlarından birisinin, yerleşme yerlerinin, yani bir toplumsal kümenin ya da kalabalık bir nüfus topluluğunun, yaşamak ve ekonomik etkinliklerini sürdürülebilmek için seçtikleri yerlerin ve yine bu amaçlarla seçilip yerleşilen kent, kasaba, köy ya da daha küçük bir yerin; plan, fen, sağlık ve çevre şartlarına uygun teşekkülünü sağlamayı amaçladığı söylenebilir.

Ayrıca, bu Kanunun amacının sadece yapılaşma olmadığını anlamak için, Kanunun 2. maddesi de bir kanıt olarak kabul edilebilir. Zira, bu maddede, “Belediye ve mücavir alan sınırları içinde ve dışında kalan yerlerde yapılacak *planlar* ile inşa edilecek resmi ve özel bütün *yapılar* bu Kanunun hükümlerine tabidir.” hükmüne yer verilmiştir. Buradan hareketle, bu Kanunun sadece yapıları (veya yapılaşmayı) değil, aynı zamanda planları (veya planlamayı) kapsadığı söylenebilir.

(b) Kanunun amacı, yerleşme yerleri ile bu yerlerdeki yapılaşmaların; plan, fen, sağlık ve çevre şartlarına uygun teşekkülünü sağlamak ise; o halde, yerleşme ve yapılaşmayla ilgili anılan amaçların gerçekleştirilmesi için, örneğin bir örgütlenmeye gidilmeyeceğini; veya varolan bir örgütlenmeden yararlanılmayacağını söyleyebilir miyiz?

Özet olarak, 3194 sayılı İmar Kanununun ulaşmak istediği amaçlar ile doğal afetler arasında bir ilişki kurulabilir. Örneğin, bir yerleşmenin veya yapılaşmanın sağlıklı olması ifadesini, başka bir çok şeyin yanı sıra, deprem açısından güvenli bir yerleşme ve yapılaşma şeklinde anlamak, kanımızca, olanaklıdır. Dolayısıyla, 3194 sayılı İmar Kanununda, imar etkinliklerinin doğal afetlerle ilişkisi kurulmuştur, denilebilir.

---

<sup>52</sup> Keleş, *Kentbilim...*, op. cit., s. 146.

### 2.1.2. Kapsamı

Kanunun “Kapsam” başlığını taşıyan 2. maddesine göre, yukarıda belirttiğimiz gibi, “Belediye ve mücavir alan sınırları içinde ve dışında kalan yerlerde yapılacak planlar ile inşa edilecek resmi ve özel bütün yapılar bu Kanunun hükümlerine tabidir”.<sup>53</sup> Buradan hareketle, genel bir kural olarak, bütün imar etkinliklerinin denetim altında alınmak istendiği söylenebilir. Örneğin Pirlar’a göre, yeni Kanunun en önemli yeniliği, “Türkiye sathında yapılaşma düzenlenmesini içeren hükümleri kapsamıdır”.<sup>54</sup> Kanımızca, bu yargı biraz ihtiyatla karşılanmalıdır. Zira, Kanunun “İstisnalar” başlığını taşıyan 4. ve “Ruhsata Tabi Olmayan Yapılar ve Uygulanacak Esaslar” başlığını taşıyan 27. maddesini de dikkate almak gerekir.<sup>55</sup> İstisnalar içinde yer alan bölümde, aslında, kamusal denetimin dışında bir yerleşme ve yapılaşma kararından değil, Kanunun sınırlı bir şekilde uygulanmasından söz etmek daha doğru olacaktır. Burada, doğal olarak, imar sisteminin niçin bir bütün olarak ele alınmadığı; çünkü, çok başlı bir planlama sisteminin etkin çözümler üretmediği/üretmeyeceği ileri sürülebilir. Ancak, bu, imar sisteminin etkinliğiyle ilgili bir eleştiridir. Türk Silahlı Kuvvetlerin yaptığı bazı binaların “İstisnalar” kapsamında değerlendirilmiş olmasını ise, kanımızca, “ulusal güvenlik” gibi başka kavramlarla açıklamak olanaklıdır.

<sup>53</sup> Kanun, mücavir alanı, “imar mevzuatı bakımından belediyelerin kontrol ve mesuliyeti altına verilmiş olan alanlar” olarak tanımlamaktadır (m. 3). Kanun, ayrıca, mücavir alanın nasıl belirleneceğini şöyle belirlemektedir: “Mücavir alan sınırları belediye meclisi ve il idare kurulu kararına dayanılarak vilayetlerce İmar ve İskan Bakanlığına gönderilir. Bakanlık bunları inceleyerek aynen veya değiştirerek tasdik etmeye veya değiştirilmek üzere iadeye yetkilidir.” (m. 45/1). Yine Kanun, mücavir alanının ilgili belediye sınırına bitişik olmasını gerekli görmemekte, mücavir alanların köyleri de ihtiva edebileceğini belirtmekte, bir yerin mücavir alandan çıkarılmasında da yukarıda belirtilen usulün aynısının geçerli olduğuna işaret etmektedir. Bir de Kanun, Bakanlığın resen belirli bir yeri mücavir alana dahil etme veya mücavir alandan çıkarmaya yetkili olduğunu belirtmektedir (m. 45/2).

<sup>54</sup> O. Pirlar, “İmar Yasasının Mülki Amirlere ve İdare Kurullarına Verdiği Görevler ve Yetkiler”, *TİD*, Yıl: 60, Sayı: 381 (Aralık 1988), s. 118.

<sup>55</sup> **Madde 4.-** 2634 sayılı Turizm Teşvik Kanunu, 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu, bu Kanunun ilgili maddelerine uymak kaydı ile 2960 sayılı İstanbul Boğaziçi Kanunu ve 3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerin Yönetimi Hakkında Kanun ile diğer özel kanunlar ile belirlenen ya belirlenecek olan yerlerde, bu Kanunun özel kanunlara aykırı olamayan hükümleri uygulanır.

Türk Silahlı Kuvvetlerine ait hareket, eğitim ve savunma amaçlı yapılar için, bu Kanunun hükümlerinden hangisinin ne şekilde uygulanacağı Milli Savunma Bakanlığı ile Bayındırlık ve İskan Bakanlığı tarafından müştereken belirlenir.

Ne var ki, kırsal alandaki yerleşme ve yapılaşma kararlarının denetim dışında tutulması, imar etkinlikleri ile doğal afetler ilişkisinin kesildiği alanlardan birisi olarak görülebilir. Zira, doğal afetlerin, örneğin depremlerin sadece kentsel alanları etkilediğini söylemek olanaklı değildir; aksine, son on yıl dışta tutulursa, ülkemizdeki depremlerin önemli bir bölümünün kırsal alanları etkileyen depremler olduğu belirtilmiştir.<sup>56</sup> Kısaca, hem mücavir alanın içindeki hem de mücavir alanın dışındaki yerleşme ve yapılaşmanın denetim altında tutulması öngörülmüş ve böylece, bir anlamda, imar etkinlikleri ile doğal afetler arasında bir ilişki kurulmuşken, aynı ilişkinin kırsal alanda kurulamadığı anlaşılmaktadır. Nitekim, bu ilişkinin kurulmamasından dolayı, yani “kırsal yapılaşmaya ilişkin hükümlerin kapsam dışında tutularak yönetmeliklere bırakılması”nın, “özellikle afet zararlarını azaltmak için denetim gücü geliştirme çabasında yetersizliklere neden olduğu”<sup>57</sup> ileri sürülmüştür. Ancak, bu konuyla ilgili hükmün üzerinde kısaca durmak gerekir.

(a) Kanununun 27. maddesine göre, “Belediye ve mücavir alanları dışında köy nüfusuna kayıtlı ve köyde sürekli oturanların köy yerleşik alanlar ve civarında ve mezralarda yaptıracığı konut, hayvancılık veya tarımsal amaçlı yapılar için inşaat ve iskan ruhsatı aranmaz”. Burada bir sorun yok gibi gözükmektedir. Zira, bu düzenlemeye göre, kırsal alanda, yerleşme ve yapılaşmanın kamusal denetim dışında bırakıldığı görülmektedir. Maddenin devamında, “Ancak, yapının fen ve sağlık kurallarına uygun olması ve muhtarlıktan izin alınması gerekir.” hükmü yer almaktadır. Burada bir tutarsızlık var gibi gözükmektedir. İlk tümceye, daha sonra “ancak” ile başlayan bir “istisna” getirilmektedir. Ne var ki, buradaki istisna, asıl hükmü ortadan kaldıracı niteliktedir. Eğer bir kimseden, yapısının fen ve sağlık kurallarına uygun olması ve bunun için de muhtarlıktan izin alması isteniyorsa, o halde, söz konusu yapının kamusal denetime tabi tutulmadığından söz edilebilir mi?<sup>58</sup> Kanımızca, köylerde, yerleşmeyle ilgili olmasa bile, en azından yapılaşmayla ilgili kamusal bir denetimden söz edilebilir. Bu denetim, “muhtar” tarafından gerçekleştirilecektir. Ancak, burada,

---

<sup>56</sup> DPT, Uzun Vadeli..., loc. cit.

<sup>57</sup> Gülkan et al., 3194 Sayılı ...Ön Rapor, loc. cit.

<sup>58</sup> 3194 sayılı İmar Kanunu, m. 1, 30/1.

haklı olarak, her muhtarın/kaç muhtarın böyle bir denetimi yapabileceği sorulabilir. Buna olumlu yanıt vermek olanaksız gözükmektedir.

(b) Kanununun 27. maddesinin düzenlenişinde, başka bir şey daha dikkati çekmektedir. O da şudur: Bu düzenlemeye konu olan yapıların bazı şartları taşınması gerekmektedir.

(1) Yapılar, köy nüfusuna kayıtlı ve köyde sürekli oturanlar tarafından yaptırılmalıdır. Bu durumda, köy nüfusuna kayıtlı ama köyde sürekli oturmayanlar veya köy nüfusuna kayıtlı olmayan ama köyde sürekli oturanlar veya ne köy nüfusuna kayıtlı ne de köyde sürekli oturanlar tarafından yaptırılan yapıların durumu ne olacaktır?<sup>59</sup>

(2) Yapılar, köy yerleşik alanları ve civarında ve mezralarda yaptırılmalıdır.

### 2.1.3. Genel Esası

Kanununun “Genel Esas” başlığını taşıyan 3. maddesine göre, “Herhangi bir saha, her ölçekteki plan esaslarına, bulunduğu bölgenin şartlarına ve yönetmelik hükümlerine aykırı maksatlar için kullanılmaz”. Buradaki “saha”, “açık yer; meydan, alan”<sup>60</sup> anlamına gelmektedir. O halde, herhangi bir alanın kullanılabilmesi için şu üç koşulun birarada bulunması gerekir.

(1) Bir alanı kullanabilmek için, o alanın imar planının yapılmış olması gerekir.

(2) Bir alanı kullanma şeklimizin, kullandığımız bölgenin şartlarına uygun olması gerekir.

---

<sup>59</sup> Çeçener’e göre, “köyde oturanların dışındaki kişilerce yapılacak inşaat izinleri İmar Kanununun diğer hükümlerine tabi kılınmıştır”. Çeçener, *İmar Hukuku...*, op. cit., s. 13.

<sup>60</sup> M. Doğan, op. cit., s. 944.

(3) Bir alanı kullanırken, o alanın nasıl kullanılacağına ilişki olarak getirilen yönetmelik hükümlerine uymak gerekir.

Her üç koşulun da doğal afetlerle ilişkili olduğu açıktır. Üstelik bu koşulların birisinin veya ikisinin sağlanmış olması, bir alanın kullanılması için yeterli değildir. Koşulların arasındaki “ve” bağlacı bunu göstermektedir. Örneğin, bir alanı kullanırken, o alanın içinde yer aldığı bölgenin koşullarına uymamızın zorunlu kılınmasından hareketle; o yeri, doğal afetleri de dikkate alarak kullanmamız gerektiği şeklinde anlamak olanaklı değil midir? Kanımızca, böyle bir yorum yapmak olanaklıdır.

Burada, koşullardan birisinin “yönetmelik hükümleri” şeklinde belirlenmesinin, eleştirildiğini belirtmek gerekir.<sup>61</sup> Yönetmeliğin, kanunlara göre daha kolay çıkarılabilecek bir düzenleme olması, bir alanı kullanmayla ilgili koşulların değişme olasılığının yüksek olması demektir. Ne var ki, örneğin depremle ilgili gelişmeler dikkate alındığında, yeni gelişmelerin derhal imar mevzuatına yansıtılmasında, yönetmeliklerin daha işlevsel olabileceği de ileri sürülebilir.

#### **2.1.4. İmar Planlarının Hazırlanması ve Yürürlüğe Girmesi**

Kanunun “Planların Hazırlanması ve Yürürlüğe Girmesi” başlığını taşıyan 8. maddesinde, “İmar planları; Nazım İmar Planı ve Uygulama İmar Planından meydana gelir. Mevcut ise bölge planı ve çevre düzeni plan kararına uygunluğu sağlanarak, belediye sınırları içinde kalan yerlerin nazım ve uygulama imar planları ilgili belediyelerce yapılır veya yaptırılır. Belediye meclisince onaylanarak yürürlüğe girer. Bu planlar onay tarihinden itibaren belediye başkanlığınca tespit edilen ilan yerlerinde bir ay süre ile ilan edilir. Bir aylık ilan süresi içinde planlara itiraz edilebilir. Belediye başkanlığınca belediye meclisine gönderilen itirazlar ve planları belediye meclisi onbeş gün içinde inceleyerek kesin karara bağlar.” hükmüne yer verilmiştir. Bu düzenlemeyle, daha önce merkezi yönetime ait olan planlarla ilgili yetkiler belediyelere verilmiştir. Bu durum, 1985 sonrasında, sürekli eleştiri konusu olmuştur. Örneğin, Çeçener’e göre, “Kalkınma sürecini tamamlamış, nüfus artışını dengelemiş, gerekli

<sup>61</sup> Çeçener, *İmar Hukuku...*, op. cit., s. 17-18.

tüm sosyo-ekonomik önlemleri almış ve bilgi, bilinç ve deneyime sahip bir topluma ve idari kadroya sahip ülkelerin uyguladığı bir modelin, tüm bu olanaklardan yoksun bizim gibi kalkınma çabaları içinde olan ülkelerde doğru yönde uygulanmasına olanak yoktur".<sup>62</sup> Kanımızca, bu, hukuki bir eleştiri değildir. Kanun koyucunun yapmış olduğu tercihin etkin bir sonuç üretmeyeceği söylenebilir; zaten Çeçener de, böyle bir değerlendirmede bulunmaktadır. Çünkü, aynı düzenlemenin yetersiz olduğu; bu yöndeki değişikliklerin daha da ileri götürülmesi gerektiğini ileri sürenler de olmuştur.<sup>63</sup> Örneğin Gülkan'a göre, "Planlama ve diğer kent düzenlemelerinin yerel yönetimlere geçmesi şüphesiz doğru yönde atılmış adımlardır; çünkü, vatandaşların kendi yaşadıkları çevreyi şekillendirmede seçim yoluyla katılım imkanına sahip olması demokrasimizin kökleşmesi için yarar sağlayıcı olmuştur".<sup>64</sup> Kanımızca, imar denetimiyle ilgili yerel yönetimlere verilen yetkiler ve dolayısıyla bu yöndeki eleştiriler, 3194 sayılı İmar Kanununun 9. maddesiyle merkezi yönetime verilen yetkilerle birlikte değerlendirilmelidir. Eğer böyle yapılırsa, belediyelere verilen imarla ilgili yetkilerin önemli bir bölümünün, merkezi yönetim tarafından tekrar geri alınabilir nitelikte yetkiler olduğu görülecektir.

Bir imar planının belediye veya merkezi yönetim tarafından yapılıp yapılmaması, tek başına bir doğal afetin krize dönüşmesinin tek nedeni olamaz. Ancak, ülkemizdeki koşullar dikkate alındığında, merkezi yönetimin, belediyelere göre imar planı yapma konusunda daha geniş olanaklara sahip olduğu söylenebilir. Ne var ki, buna, merkezi yönetim, bu olanaklarını niçin belediyelere aktarmıyor? şeklinde yanıt verilebilir. Kanımızca, hukuki bir değerlendirme olarak olmasa bile, en azından etkin bir yönetim uygulaması açısından bakıldığında, belediyelerin imar planları konusundaki eksikliklerini değerlendirirken, imar planlama yetkisinin merkezi yönetiminin çizdiği sınırlar içinde kullanıldığını; örneğin, örgütsel kapasite yetersizliği gibi sorunlardan söz ediliyorsa, bu sorunun, her şeyden önce merkezi yönetimin bir sorunu olduğunu da belirtmek gerekir. Zira, 3194 sayılı İmar Kanununun 44. maddesi, mer-

---

<sup>62</sup> *Ibid.*, s. 38.

<sup>63</sup> Akılhoğlu, *op. cit.*, s. 94-96.

<sup>64</sup> P. Gülkan, "Afetlere Karşı...", *op. cit.*, s. 103.



kezi yönetiminin, imar planlama sürecini önemli ölçüde belirlemesine olanak sağlayan bir yetkiyi merkezi yönetime vermektedir.<sup>65</sup>

### 2.1.5. Yapı Ruhsatı ve Yapı Kullanma İzni

Öncelikle “yapı ruhsatı”nın nasıl alındığına bakalım.

(a) Kanunun “Yapı Ruhsatı” başlığını taşıyan 21. maddesine göre, “Bu Kanun kapsamına giren bütün yapılar için 26. maddede belirtilen istisna dışında belediye veya valiliklerden yapı ruhsatı alınması mecburidir”. Buna göre, Kanunun kapsamına giren bütün yapılar için belediye sınırları ile mücavir alanda belediyelerden ve diğer alanlar için ise valiliklerden yapı ruhsatı alınması gerekmektedir.<sup>66</sup> Ruhsat alınmış yapılarda herhangi bir değişikliğe gidilmesi durumunda, eğer yapının

<sup>65</sup> *YÖNETMELİK*

**Madde 44- I -a)** Enerji, sulama, tabii kaynaklar, ulaştırma ve benzeri hizmetlerle ilgili tesisler ve müstemilatından hangileri için ruhsat alınacağı,

b) İmar planında okul, cami, sağlık, spor, sosyal ve kültürel tesisler ile kamu kuruluşlarının yapıları için ayrılacak yerler ve bu konu ile ilgili diğer hususlar,

c) Arazi ve arsa düzenlemesinin uygulanma şekli ve şartları,

d) Ruhsata tabi olmayan yapılarda uyulacak esaslar,

e) Müteahhit sicillerinin şekli ve şartları,

f) İmar planı yapımı ve değişiklikleriyle ilgili kriterlerin tespiti ve imar ile ilgili diğer hususlar,

g) İmar planlarında parsel cepheleri tayin edilmeyen yerlerde yapılacak ifrazların asgari cephe genişlikleri ve büyüklükleri,

h) (Anayasa Mahkemesi tarafından 11.12.1986 tarih ve E. 1985/11, K. 1986/29 sayılı kararı ile iptal edilmiştir.)

i) Yerleşme alanlarıyla ilgili genel esaslar,

j) Halihazır harita alımı ve imar planlarının yapımını yükümlenecek müellif ve müellif kuruluşların ehliyet durumlarının yeniden düzenlenmesine ait esaslar,

Bakanlıkça çıkarılacak yönetmelikle belirlenir.

II- 38. maddede sayılan sorumluların dışında kalan fen adamlarının görev, yetki ve sorumlulukları Bakanlık ve Milli Eğitim Gençlik ve Spor Bakanlığınca [herhalde bugün Milli Eğitim Bakanlığınca] çıkarılacak yönetmelikte yetki sınırları dahilinde tespit edilir.

III- Otopark ayrılması gereken bina ve tesisler ile diğer hususlar Bakanlıkça çıkarılacak yönetmelikte tespit edilir.

Otopark yapılmasını gerektiren bina ve tesislerin neler olduğu, otopark ihtiyacının miktar, ölçü ve diğer şartları ile bu ihtiyacın nasıl tespit olunup giderileceği ise, bu yönetmelikte belirtilir.

<sup>66</sup> 3194 Sayılı İmar Kanunu, m. 21/1. Ancak, 3194 sayılı Kanunun uygulanmayacağı alanlar da oldukça fazladır (m. 4 ve m. 9).

bağımsız bölümlerinin brüt alanı artıyor ve nitelik değiştiriyorsa, yeniden ruhsat alınması gerekmektedir. Ancak iç ve dış sıva, tavan kaplamaları, döşeme, elektrik ve sıhhi tesisat gibi bazı değişiklikler ve tamiratlar ruhsata tabi değildir.<sup>67</sup> Ayrıca belirtmek gerekir ki, “Belediyeler veya valilikler mahallin ve çevrenin özelliklerine göre yapılar arasında uyum sağlamak, güzel bir görünüm elde etmek amacıyla dış cephe boya ve kaplamaları ile çatının malzemesini ve rengini tayin etmeye yetkilidir. Bu Kanun yürürlüğe girmeden önce yapılmış olan yapılar da bu hükme tabidir”.<sup>68</sup>

Hukuki açıdan durum böyle olmakla birlikte, valiliklerin ve belediyelerin doğal afetlerin zararlarının azaltılması ve doğal afetlere önceden hazırlıklı olma açısından önemli olan bu görevlerin hemen hiçbirini yerine getirmediği ileri sürülmektedir. Bu bağlamda, örneğin, İzmir’deki nazım imar planında yeşil alanın, yapı için yasak bölge olarak belirlenmiş olan tüm dere yataklarının, valilikler ve belediyeler tarafından iskana açılmış olduğu; bu alanlardaki kaçak yapıların imar afları ile yasal hale getirildiği ve sonuçta da su baskını ile karşılaştığı belirtilmektedir.<sup>69</sup> Ancak, belirtmek gerekir ki, bu hukuki bir sorun değil, uygulamaya ilişkin bir sorundur.

Belediyelerden veya valiliklerden yapı ruhsatı almak için, “belediye ve valiliğe yapı sahipleri veya kanuni vekillerince dilekçe ile müracaat edilir. 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

---

<sup>67</sup> 3194 Sayılı İmar Kanunu, m. 21/2-3.

<sup>68</sup> 3194 Sayılı İmar Kanunu, m. 21/4.

<sup>69</sup> Ergünay, “Afet Yönetimi Nedir?...”, *op. cit.*, s. 27. Bu bağlamda, sıkça dile getirilen bir örnek olayı kısaca şöylece özetleyebiliriz: 3-4 Kasım 1995 tarihleri İzmir’in Yamanlar yöresinde, oldukça ender görülen meteorolojik-klimatolojik bir olaya bağlı olarak, 3 saat 50 dakikalık kısa bir süre içinde metrekaşe başına 124 kg tutarında yağış düşmesiyle bir taşkın olayı meydana gelmiştir. Olayın olduğu gün ile 9 Kasım 1995 tarihleri arasında taşkın sahasında yapılan araştırma ve incelemeler sonucunda, 322 binanın yıkılması, 1.000 kadar binanın maddi zarar görmesi ve 63 insanın hayatını kaybetmesiyle sonuçlanan sel felaketinin tek sebebinin kısa sürede adı geçen bölgeye düşen yağış miktarına bağlanamayacağı yapılan bilimsel bir çalışma ile ortaya konulmuştur. L. İ. Sezer, “İzmir’de 3-4 Kasım 1995 Karşıyaka-Çiğli Sel Felaketi (Meteorolojik-Klimatolojik Açından Bir Yaklaşım)”, *Ege Coğrafya Dergisi*, Sayı: 9, 1997, s. 187-188. Aynı çalışmada bu sel felaketinin verdiği can ve mal kaybının büyük boyutlara ulaşmasının tek sebebinin “dere yatağına su akımı yok diye gecekonduların meskenlerini yapanlar” ile “bilerek veya bilmeyerek yapılanları hoş görenler” olduğuna dikkat çekilmiştir. *Ibid.*, s. 198.

eklenmesi gereklidir”.<sup>70</sup> Dilekçe, “belediyeler veya valiliklerce ruhsat ve ekleri incelenerek eksik ve yanlış bulunmuyorsa müracaat tarihinden itibaren en geç otuz gün içinde yapı ruhsatı verilir. Eksik ve yanlış olduğu takdirde, müracaat tarihinden itibaren on beş gün içinde müracaatıyla ilgili bütün eksik ve yanlışları yazı ile bildirilir. Eksik ve yanlışlar giderildikten sonra yapılacak müracaattan itibaren en geç on beş gün içinde yapı ruhsatı verilir”.<sup>71</sup> Ancak Kanun, mücavir alanda belediyenin bu denetimi yapabilmesi için başka bazı koşulların varlığını şart koşturmaktadır.<sup>72</sup>

Genel olarak imar denetimi ister özel, ister tüzel kişi tarafından yaptırılsın, genel bir kural olarak herkese uygulanır.<sup>73</sup> Ancak kamu tüzel kişileriyle ilgili bazı kolaylıklar tanınmıştır. Örneğin, yapı izninin gerekmediği haller de vardır. “Kamu kurum ve kuruluşlarınca yapılacak veya yaptırılacak yapılara, belli koşullara uyuyorsa, avan projesine<sup>74</sup> göre ruhsat verilebileceği gibi, devletin güvenlik ve emniyetiyle Türk Silahlı Kuvvetlerinin hareket ve savunması bakımından gizlilik arz eden yapılara da yine belli koşulları sağlıyorsa yapı ruhsatı verilir.”<sup>75</sup> Aslında bu iki durumda da

---

<sup>70</sup> 3194 sayılı İmar Kanunu, m. 22/1.

<sup>71</sup> 3194 sayılı İmar Kanunu, m. 22/2-3.

<sup>72</sup> Buna göre mücavir alanda yapı yapmaya izin verilebilmesi için “(a) bu sahalarda imar planı esaslarına ve yönetmelik hükümlerine uygun olarak parselasyon planlarının ...tasdik edilmiş bulunması, (b) ... yollarının, pis ve içme suyu şebekeleri gibi teknik altyapısının yapılmış olması” gerekmektedir (m. 23). “Ancak, bunlardan parselasyon planları tasdik edilmiş olmakla beraber yolu, pis ve içme suyu şebekeleri gibi teknik altyapısı henüz yapılmamış olan yerlerde, ilgili yönetimin izni dahilinde ve ilgili idarece hazırlanacak projeye uygun olarak yaptırımlara ve parselleri hizasına rastlayan ve yönetmelikte belirtildiği şekilde hissesine düşen teknik altyapı bedelini %25 peşin ödeyip geri kalan %75’ini altyapı hizmetinin ilgili yönetimince tamamlanacağı tarihten en geç altı ay içinde ödemeyi taahhüt edenlere de yapı ruhsatı verilir. Kanalizasyon tesisinin yapı bitirilip kullanılmaya başlanacağı tarihe kadar yapılmaması halinde, fosseptik veya benzeri geçici bir tesis yaptırılması yoluna gidilir. Bu yapılmadığı takdirde yapıya kullanma izni verilemez. Ana tesis yapıldığında yapı sahibi veya sahipleri lağım ayaklarını bu tesise bağlamaya mecburdur.” (m. 23).

<sup>73</sup> Ne var ki, ülkemizde ilginç uygulamalara rastlamak olasıdır. Örneğin, Prost planını İstanbul yarımadasında ilk kez İstanbul Belediyesi, kendi hizmet binasının inşası sürecinde delmiştir. D. Hasol, Yağma Var!, Yapı-Endüstri Merkezi Yayınları, İstanbul, 1997, s. 45.

<sup>74</sup> Avan proje, “bir kent yönetiminin, kentin düzen tasarısı [imar planı] son biçimini alıp merkezi yönetimin onayına sunulmadan önce, gerekli değişikliklerin yapılabilmesi için kent genel kuruluna [meclisine] yol göstermek amacıyla hazırladığı, imar planla önerilmekte olan gelişmenin başlıca özelliklerini belirten ve ilgili merkezi yönetim kurumlarına [organlarına] ön olur için gösterilen taslağı”dır. R. Keleş, Kentbilim..., op. cit., s. 102-103.

<sup>75</sup> 3194 Sayılı İmar Kanunu, m. 26/1-2.

yapıların ruhsatsız yapılmasından değil, yapıların niteliğinden dolayı, ruhsat almamanın kolaylığından söz edilebilir.<sup>76</sup>

(b) Kanunun “Yapı Kullanma İzni” başlığını taşıyan 30. maddesine göre, “Yapı tamamen bittiği takdirde tamamının kısmen kullanılması mümkün kısımları tamamlandığı takdirde bu kısımların kullanılabilmesi için, inşaat ruhsatını veren belediye veya valilikten, ...izin alınması mecburidir. Mal sahibinin müracaatı üzerine, yapının ruhsat ve eklerine uygun olduğu ve kullanılmasında fen bakımından mahzur görülmediğinin tespiti gerekir”. Belediyeler veya valilikler, bu tespiti, mal sahiplerin müracaatlarını en geç otuz gün içinde sonuçlandırmak zorundadır. Aksi halde, bu sürenin sonunda, yapının tamamının veya biten kısmının kullanılmasına izin verilmiş sayılacaktır.<sup>77</sup> Ayrıca, Kanunun daha sonraki maddelerinde, kullanma izni alınmamış yapılar, ruhsatsız veya ruhsat eklerine aykırı olarak başlanan yapılar, ...vb. gibi konularla ilgili hükümlere yer verilmiştir.

Yapı denetimi süreci, Dördüncü Bölümdeki değerlendirmelerimizde önemli bir yer tuttuğundan, bu sürece biraz daha yakından bakalım.

#### **2.1.6. Özel Yapılaşma Süreci ve Sorumluluklar Konusu**

1999 öncesinde, yapı denetimi sürecine baktığımızda, sırasıyla şu aşamaların varolduğu söylenebilir: Öncelikle bir yapı yaptırmak isteyen gerçek veya tüzel kişi; yapıyla ilgili projeler; yapı ruhsatının alınması; yapının projeye uygun inşası; yapının yüklenicisi; yapım sürecinin projeye ve imar mevzuatına uygun olduğunun denetlenmesi; bütün bu süreçlerin ilgili mevzuata uygun olduğunun belediye veya valilikçe teyit edilmesi. Şimdi bunlarla ilgili 3194 sayılı İmar Kanunundaki düzenlemeleri ve her aşamada, doğal afetler açısından sorun oluşturan yönleri ortaya koymak yararlı olabilir. Hemen belirtelim ki, bu aşamada, “sorumluluklar” konusu ayrı bir önem taşımaktadır. Zira, 1999 sonrasında yapılan tartışmalarda, imar denetimi sürecindeki

---

<sup>76</sup> Ancak bu durumun, beraberinde getirdiği sorunlar da vardır. Hasol, *op. cit.*, s. 203-205.

<sup>77</sup> 3194 sayılı İmar Kanunu, m. 30/2-3.

“sorumlulukların anonimleştigi”; dolayısıyla kimsenin sorumlu tutulmadığı eleştirisi yapılmış; Dördüncü Bölümde değerlendireceğimiz bazı kanuni düzenlemelerin, imar denetimi sürecindeki “sorumluluklar”ı belirgin hale getirmek için çıkarıldığı ileri sürülmüştür.<sup>78</sup>

#### 2.1.6.1. Yapı Sahibi

Bir yapı yapmak için, her şeyden önce, yapıyı yapacak olan kişinin veya kuruluşun kendisine ait tapusu bulunan arazisi, arsası veya parsellerinin bulunması; kendisine ait tapusu bulunmaması durumunda, yapıyı yapacak olan kişinin veya kuruluşun kamu kurum ve kuruluşlarından aldıkları tahsis ve irtifak hakkı tesis belgelerinin bulunması gerekir. Yapı yaptıracak kişi veya kuruluşlar, yapılarını ancak imar planı, yönetmelik, ruhsat ve eklerine uygun olarak yapabilirler.<sup>79</sup>

Kanunun “Ceza Hükümleri” başlığını taşıyan 42. maddesine göre, “Ruhsat alınmadan veya ruhsat veya eklerine veya imar mevzuatına aykırı olarak yapılan yapı sahibine ...istisnalar dışında özel parselasyon ile hisse karşılığı belirli bir yer ...alana 500.000 TL’den 25.000.000 liraya kadar para cezası verilir”. Yine, aynı maddenin 2. fıkrasında, “Birinci fıkrada belirtilen fiiller dışında bu Kanunun 28., 33., 34., 39. ve 40. maddeleri ile 36. maddenin 3. fıkrasında belirtilen yükümlülükleri yerine getirmeyen mal sahibine, ...500.000 TL’den 10.000.000 liraya kadar para cezası verilir.” hükmüne yer verilmiştir. Son olarak, bu maddenin 3. fıkrasına göre de, yukarıdaki iki fıkrada belirtilen fiillerin tekrarı halinde para cezalarının bir kat arttırılarak verileceği belirtilmiştir. Buna göre, bir yapı sahibinin, Kanuna göre, aşağıdaki hallerde sorumlu tutulacağını söyleyebiliriz:

(a) Eğer mal sahibi, ruhsat almadan bir yapı yaparsa, 500.000 TL’den 25.000.000 liraya kadar para cezası ile cezalandırılır.

---

<sup>78</sup> “Suç, üvey evlat gibidir, kimse onu kucağında istemez.” Gülkan, “S95 sayılı Yapı Denetimi...”, *op. cit.*, s. 17.

<sup>79</sup> 3194 sayılı İmar Kanunu, m. 20. Yapı sahiplerinin sorumluluklarıyla ilgili bir değerlendirme için bkz. E. Badur, “Gayrimenkul Malikinin Sorumluluğu”, *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, Yıl: 14, Sayı: 3, 2001, s. 835-880.

(b) Eğer bir mal sahibi, ruhsat veya ruhsatın eklerine aykırı olarak bir yapı yaparsa, 500.000 TL'den 25.000.000 liraya kadar para cezası ile cezalandırılır.

(c) Eğer bir mal sahibi, imar mevzuatına aykırı olarak yapılan bir yapı yaparsa, 500.000 TL'den 25.000.000 liraya kadar para cezası ile cezalandırılır.

(d) Eğer bir mal sahibi, istisnalar dışında özel parselasyon ile hisse karşılığı belirli bir yer satın alırsa, 500.000 TL'den 25.000.000 liraya kadar para cezası ile cezalandırılır.

(e) Eğer bir mal sahibi, yapının nev'ine [türüne], ehemmiyetine ve büyüklük derecesine göre proje ve eklerinin tanzimini ve inşaatın kontrolünü 38. maddede<sup>80</sup> belirtilen meslek mensuplarına yaptırmazsa,<sup>81</sup> 500.000 TL'den 10.000.000 liraya kadar para cezası ile cezalandırılır.

(f) Eğer bir mal sahibi, imar planında bulunup da müracaat gününde beş yıllık imar programına dahil olamayan yerlerde; plana göre kapanması gereken yol ve çıkamaz sokak üzerinde bulunan veya 18. madde hükümleri tatbik olunmadan normal şartlarda yapı izni verilmeyen veya 13. maddede belirtilen hizmetlere ayrılmış olan ve haklarına bu madde hükmünün tatbiki istenen bir parselde üzerine yönetmelik esaslarına uygun yapı yapılması olanaklı olanında, mal sahibinin isteği üzerine belediye encümeni veya il idare kurulu kararıyla imar planı tatbikatına kadar muvakkat [geçici] inşaat veya tesisata müsaade edilmiş ve buna dayanılarak usulüne göre yapı izni verilmiş; ancak yapı sahibi, sözü geçen parselde, esasen kullanılabilen bir bina varsa bu parselde yeniden inşaat ve ilaveler yapmış veya birden fazla muvakkat yapıya izin verilen yerlerde dahi bu yapıların ölçüleri toplamı, yönetmelikte gösterilen miktarları geçmiş<sup>82</sup> ise, 500.000 TL'den 10.000.000 liraya kadar para cezası ile cezalandırılır.

---

<sup>80</sup> Bu madde, aşağıda, "Yapıyla İlgili Projeler" alt başlığı altından incelenecektir.

<sup>81</sup> 3194 sayılı İmar Kanunu, m. 28/2.

<sup>82</sup> 3194 sayılı İmar Kanunu, m. 33/1-3.



(g) Eğer bir mal sahibi;

(1) İnaaat ve tamiratın devamı ve bahçelerin tanzim ve ağaçlandırılması sırasında yolun ve yaya kaldırımlarının, belediye veya valiliklere ve komşulara ait yerlerin işgal edilmemesi ve buralardaki yeraltı ve yerüstü tesislerinin tahrip olmaması ve bunlara zarar verilmemesi, taşıt ve yayaların gidiş ve gelişinin zorlaştırılmaması, yapı, yol sınırına üç metre ve daha az mesafede yapıldığı takdirde her türlü tehlikeyi önleyecek şekilde yapı önünün tahta perde veya münasip malzeme ile kapatmaz ve geceleri aydınlatmazsa,

(2) Yapı, yol kenarına yapıldığı takdirde idarece takdir edilecek zaruri hallerde yaya kaldırımlarının bir kısmının işgaline yayalar için uygun geçiş sağlamak ve yukarıdaki tedbirleri almak koşuluyla müsaade etmezse,

(3) Bu gibi hallerde gelip geçenlere zarar vermeyecek ve tehlikeyi önleyecek tedbirleri almazsa,

(4) Zemin katlarda, dükkan yapılmasına müsaade edilen yapılarda yaya kaldırımını ile aynı seviyedeki ön bahçeleri yayaya açık bulunduracak, yayaların can emniyetini tehlikeye düşürecek duvar ve manialar yaparsa,

(5) Bu gibi yerlerde ve parsel hudutlarına [sınırlarına] merdiven yapılması zaruri hallerde riht<sup>83</sup> yüksekliği 0,15 metreden fazlaysa,<sup>84</sup>

500.000 TL'den 10.000.000 liraya kadar para cezası ile cezalandırılır.

(h) Eğer bir mal sahibi, bir kısmı veya tamamının yıkılacak derecede tehlikeli olduğu belediye ve valilikler tarafından tespit edilen yapısını, kendisine yapılan teb-

---

<sup>83</sup> Riht, "merdiven basamağının düşey bölümü"dür. Sözen ve Tanyeli, *op. cit.*, s. 202.

<sup>84</sup> 3194 sayılı İmar Kanunu, m. 34.

ligattan sonra, süresi içinde yapısını tamir ederek veya yıktırarak tehlikeyi ortadan kaldırmazsa,<sup>85</sup> 500.000 TL'den 10.000.000 liraya kadar para cezası ile cezalandırılır.

(i) Eğer bir mal sahibi, arsasında, evinde ve sair yerlerinde umumun sağlık ve selametini ihlal eden, şehircilik, estetik veya trafik bakımından mahzurlu görülen enkaz veya birikintilerin, gürültü ve duman tevliheden [üreten/doğuran] tesislerini hususi mecra, lağım, çukur, kuyu mağara ve benzerlerinin mahzurlarının giderilmesi ve bunların huzuruna meydan verilmemesi konusunda kendisine yapılan tebliğ üzerine, tebliğde belirtilen süre içinde tebliğe riayet edilmezse<sup>86</sup>, 500.000 TL'den 10.000.000 liraya kadar para cezası ile cezalandırılır.

(j) Eğer bir yapı sahibi, yukarıda belirtilen filleri tekrar ederse, işlediği fiil için öngörülen para cezasının iki katı para cezasıyla cezalandırılır.

Yukarıda belirtilen cezalar, ilgisine göre doğrudan doğruya belediyeler veya en büyük mülki amir tarafından verilir.<sup>87</sup> Ne var ki, “bu cezalara karşı cezanın tebliğinden itibaren yedi gün içinde sulh ceza mahkemesi itiraz edebilir. İtiraz, zaruret görülmeyen hallerde evrak üzerinde inceleme yapılarak sonuçlandırılır. İtiraz üzerine verilen karar kesindir”.<sup>88</sup> Son olarak belirtelim ki, “Bu maddeye göre belediyelerce verilen cezalar dolayısıyla tahsil olunan paralar belediye bütçesine irad [gelir] kaydolunur”.<sup>89</sup>

Cezaların caydırıcılığı dikkate alındığında, bu cezaların doğal afetlerle ilişkili olduğu açıktır. Ne var ki, bizim gibi gelişmekte olan ülkelerde, bu tür para cezalarının anlamlı olmadığını; çünkü, para cezalarının yüksek enflasyonun etkisiyle “caydırıcı” özelliğini yitirdiğini belirtmek gerekir. Buradan hareketle, örneğin, bu tür ceza-

---

<sup>85</sup> 3194 sayılı İmar Kanunu, m. 39/1-2.

<sup>86</sup> 3194 sayılı İmar Kanunu, m. 40.

<sup>87</sup> 3194 sayılı İmar Kanunu, m. 42/4.

<sup>88</sup> 3194 sayılı İmar Kanunu, m. 42/5.

<sup>89</sup> 3194 sayılı İmar Kanunu, m. 42/8.

ların, yapıların o günkü rayiç değerine endekslenmesi önerilmiştir<sup>90</sup> ama, zaten böyle bir değişiklik yapılmıştır. 3506 sayılı “765 Sayılı Türk Ceza Kanunu ve 647 sayılı Ceza İnfazları Hakkında Kanun”nun bazı maddelerinde değişiklik yapılmış ve ek maddeler eklenmiştir. 3194 sayılı İmar Kanununun 42. maddesinde düzenlenmiş olan cezalar da Bütçe Kanunundaki memur maaş katsayısına bağlanarak güncelleştirilmiştir. Buna göre, örneğin yukarıda sözü edilen cezaların, 1997 sonu itibariyle 75 milyon-4 milyar aralığında olduğu belirtilmiştir.<sup>91</sup>

Hemen belirtelim ki, bir yapının sahibi, aynı zamanda, Borçlar Hukuku bağlamında da belli bir sorumluluk üstlenir. Borçlar Kanununun 58. ve 59. maddelerine göre, bir yapının çürük yapılması veya korunması sorumluluğunun mal sahibinde olduğu belirtilmektedir. Buna göre, çürük bir yapının kullanıcılara vereceği zararın önlenmesi için de mal sahibinin gerekli tedbirleri alması gerekir. Yine Borçlar Kanununa göre, herhangi bir yapıyı alanla ilgili de düzenlemelere yer verilmiştir. Bir yapıyı alan da, yapının durumunu gözden geçirmek zorundadır.<sup>92</sup>

#### 2.1.6.2. Yapının Projeleri

Bir yapı yaptırmak isteyen kişi veya kuruluş, öncelikle, yapı ruhsatı için belediye veya valiliğe başvurur. Bu başvurunun değerlendirmeye tabi tutulabilmesi için, şu koşulları sağlaması gerekir:

(a) Başvuru, belediye veya valiliğe yapılmalıdır.

(b) Başvuru, mal sahibi veya kanuni vekillerince yapılmalıdır.

(c) Dilekçeye; (1) tapu (istisnai hallerde tapu senedi yerine geçecek belge); (2) mimari proje; (3) statik proje; (4) elektrik ve tesisat projeleri; (5) resim ve hesapları; (6) röperli veya yoksa, ebatlı kroki eklenmelidir.

<sup>90</sup> Çeçener, İmar Hukuku..., op. cit., s. 122-123.

<sup>91</sup> Gülkan et al., 3194 Sayılı ...Ön Rapor, op. cit., s. 3-4.

<sup>92</sup> Ibid., s. 3-12-13.

Burada, dilekçeye eklenmesi istenen belgelerin, tapu dışında kalanları, mühendislik ve mimarlık meslekleriyle ilgilidir. Dolayısıyla, 1999 sonrasında, yapılan tartışmalarda, her ne kadar farklı meslek gruplarına yönelen tepkiler farklı düzeylerde olsa da, mühendislik ve mimarlıkla uğraşanlar, depremin vermiş olduğu zararın artmasındaki sorumluluklarından dolayı eleştirilmişlerdir. Burada eleştirilenleri ikiye ayırmak gerekir: Birincisi, yapı ruhsatı almak için verilen dilekçeye eklenen belgelerin oluşumunda katkısı bulunan mimar ve mühendisler; ikincisi de, bu dilekçeyi ve dolayısıyla, dilekçede yer alan belgeleri, kamu adına inceleyen ve bu belgelerin imar mevzuatına uygun olduğuna karar veren mühendis ve mimarlardır.

Yapıyı yaptıracak olan kişi veya kuruluşa proje hazırlayanlar, yürürlükteki mevzuatı, deprem bağlamında, “Afet Bölgelerinde Yapılacak Yapılar Hakkında Yönetmelik”<sup>93</sup> hükümlerini dikkate almak zorundadır. Bu bağlamda, imar etkinliklerinin doğal afetle olan ilişkisinde, mimar ve mühendislerin durumu önem kazanmaktadır. Ne var ki, örneğin 1994 yılı itibariyle Türkiye’de yaklaşık 45.000 inşaat mühendisinin olduğu; ancak bunlardan sadece %1’inin depreme dayanıklı bina projelendirme kurallarını hakkıyla bilip uyguladığı/uygulayabildiği iddia edilmiştir.<sup>94</sup> Yine, İnşaat Mühendisleri Odasının Bakırköy temsilciğinin yaptığı bir incelemede, hatasız proje oranı, Eylül 1989’da %9; Eylül 1990’da ise %18 olarak bulunmuştur.<sup>95</sup> Ayrıca, “Sıradan yapıların tasarımı, yapımı ve denetimi ile uğraşan teknik elemanlarımızın mühendislik düzeyinin bu tür bir yönetmeliğin [yani Deprem Yönetmeliğinin] sağlıklı bir biçimde uygulayabilmesi için yeterli değildir.”<sup>96</sup> değerlendirmesi yapılmıştır.

<sup>93</sup> RG, Tarih: 02.07.1998, Sayı: 23390. Bu Yönetmeliğin yürürlük tarihi 01.01.1998’dir. Bundan sonra, bu yönetmeliğe kısaca “Deprem Yönetmeliği” şeklinde atıf yapılacaktır.

<sup>94</sup> S. S. Tezcan, R. Yarar ve H. Boduroğlu, “Yapıda Denetim ve Sertifikalı Mühendis”, *Deprem Araştırma Bülteni*, Yıl: 19, Sayı: 70, 1992, s. 9.

<sup>95</sup> A. Ansal, M. Ürgüplü ve M. Öztürk, “Bina İnşaatlarında Tasarım ve Yapım Sürecinde Denetim İçin Bir Model Önerisi”, *Erzincan ve Dinar Deneyimleri Işığında Türkiye’nin Deprem Sorunlarına Çözüm Arayışları Bildiriler Kitabı*, (ed.) T. Tankut, TÜBİTAK Yayınları, Ankara, 1996, s. 403.

<sup>96</sup> U. Ersoy ve T. Tankut, “Deprem Yönetmeliğinin Uygulanmasını Sağlamaya Yönelik Gerçekçi Bir Öneri, *Erzincan ve Dinar Deneyimleri Işığında Türkiye’nin Deprem Sorunlarına Çözüm Arayışları Bildiriler Kitabı*, (ed.) T. Tankut, TÜBİTAK Yayınları, Ankara, 1996, s. 156.

Tespit edebildiğimiz kadarıyla, depremden sonra, hemen her meslek grubu, kendi içinde bir özeleştirici sürecini başlatmış gözükmektedir. Örneğin, Şentek, mimarların sürekli olarak başkalarını suçlamalarının gerçekçi olmayacağını; çünkü mimarların da “deprem sınavı”ndan geçemediklerini vurgulamaktadır. Şentek, mimarların bazen yapının inşası sürecinin çok fazla disiplin arasındaki işbölümüne dayalı olmasını bazen de mimarlığın bir kültür işi olduğunu ileri sürerek sorumluluktan uzaklaşmanın kılıfını bulmaya çalıştıklarını; ancak, Mimarlık Meslek Kanunu tartışmaları bağlamında görüldüğü gibi, sürekli yakınların, mimarların sorumluluklarının biraz daha genişlemesi konusu gündeme gelince gerekli desteği veremediklerini, konuyu daha çok yeni yetkiler, yeni iş olanakları açısından değerlendirdiklerini ifade etmektedir.<sup>97</sup>

Şentek, 1997 yılında çıkarılan Deprem Yönetmeliğinin bir yıl sonra yürürlüğe girmesinin öngörüldüğünü; bir yıl sonunda bu sürenin üç ay daha uzatıldığını; ancak, bu üç aylık süre içerisinde mimarlar tarafından üretilen ve ruhsat başvurusu yapılan proje sayısında hatırı sayılır ölçüde bir artış olduğunu belirtmektedir. Şentek, mimarların kendilerini özeleştiriciye tabi tutarken bu noktanın da dikkate alınmasının yararlı olacağını belirtmektedir.<sup>98</sup>

Yine Şentek, Mimarlar Odasının son 20-30 yıllık programlarına bakıldığında, deprem konusunda tasarım ve uygulamaya yönelik somut bilgilerin yaygınlaştırılmasını amaçlayan şeyleri bulmanın zor olduğuna; örneğin Şubat 1996’da Ankara’da TÜBİTAK tarafından bir “deprem sempozyumu”nun, bildiri sunan mimarların dışında gereken ilgiyi görmediğine işaret etmektedir. Şentek, mimarların ya sorumluluk alanlarını yapı üretim sürecinin her aşamasını kapsayacak bir yaklaşımla genişleteceklerini ya da eksik tanımlanmış bir “tasarım” aşaması ile yetinerek geri planda kalacaklarını belirtmektedir. Şentek’e göre, eğer ikincisi olursa, sorumluluk alanını bu kadar sınırlayan ve üretimden bu kadar uzaklaşan bir meslek, belirli yasal daya-

---

<sup>97</sup> A. Şentek, “Mimarlar Deprem Sınavından Geçti mi?”, *Mimarlık*, Sayı: 288, 1999, s. 10.

<sup>98</sup> *Ibid.*, s. 10-11.

naklarla ve alışkanlıklarla varlığını sürdürebilir; ancak, “ne toplum ne kullanıcı ne de işveren, karşısında ‘sorumluz’ bir meslek adamını görmek istemeyecektir”.<sup>99</sup>

Hasol ise aynı kanda değildir. Hasol’a göre, bu işin sorumluları mimarlar değil, “Türkiye’nin 20. yüzyılın ikinci yarısındaki ekonomik ve sosyal durumunun sorumlusu kim ise, kentlerimizin vardığı acıklı durumun sorumlusu da odur”.<sup>100</sup> Hasol, mimarlar üzerine yaptığı değerlendirmelerde, ayrıca, yabancı mimarların ülkemizde yaygın kabul görmesinin de bu gelişmelerde olumsuz etkisinin olduğunu belirtmektedir. Hasol’a göre, “yabancı mimarların meslek aşkıyla, kazanmış oldukları ünü zedelemek istemeyecekleri inancıyla hep en iyiyi yapacaklarını düşünmek”<sup>101</sup> bir yanılgıdan ibarettir.

### 2.1.6.3. Yapı Ruhsatı

Bir de, yapı ruhsatı için başvuruların dilekçelerini ve dolayısıyla, dilekçede yer alan belgeleri, kamu adına inceleyen ve bu belgelerin imar mevzuatına uygun olduğuna karar veren mühendis ve mimarlar vardır. 1999 sonrasında, bu mühendis ve mimarlar da tartışma konusu olmuştur. Bunların görevi, yapı ruhsatı almak için yapılan başvuruyu incelemek; eksik ve yanlış bir şey bulamamışsa, müracaat tarihinden itibaren en geç otuz gün içinde yapı ruhsatı vermesi; eğer inceleme esnasında, bir eksik ve yanlış bulursa, müracaat tarihinden itibaren on beş gün içinde bu durumu, yazı ile, müracaat sahibine bildirmek; eksik ve yanlışlar giderildikten sonra yapılacak müracaattan itibaren de en geç on beş gün içinde yapı ruhsatı vermesidir.<sup>102</sup>

Uygulamada, yapı ruhsatı için yapılan müracaat esnasında yapılan incelemede, proje yapan mühendisin normlara ve standartlara uyup uymadığı, projenin

<sup>99</sup> *Ibid.*, s. 11. Genel olarak mimarlık mesleğinin sorunlarıyla ilgili meslekten birisinin yaptığı başka bir eleştiri için bkz. H. Karabey, “‘Reel’ Mimarlığın Güncel Sorunları, Meslek Odalarının Yapabilecekleri”, *Yapı*, Sayı: 232 (Mart 2001, s. 13-15.

<sup>100</sup> Hasol, *op. cit.*, s. 15, 41.

<sup>101</sup> *Ibid.*, s. 214.

<sup>102</sup> 3194 sayılı İmar Kanunu, m. 22/2.



hatalı yönlerinin olup olmadığı gibi konuların kontrol edilmediği ileri sürülmüştür. Örneğin, 1996 yılında yapılan bir çalışmada, İstanbul'da yılda ortalama 120.000 konutun inşa edildiği; bu işi belediyelerin sınırlı sayıdaki personelinin yapmak zorunda olduğu; bu personelin günlük işlerinin yanı sıra yılda ortalama 1.500 konut projesi onaylamak zorunda kaldığı; bütün bunlara ilave olarak adı geçen personelin imar durumu, kanalizasyon çözümü ve harç hesapları gibi işleri de yapmakla yükümlü oldukları hatırlatılarak, böyle bir durumda, adı geçen personelin imar denetimi işini gereği gibi yerine getiremeyeceği, getirmek istese bile, buna vaktinin olamayacağı vurgulanmıştır. Yine aynı çalışmada, belediyelerin sadece personel sıkıntısının olmadığına; varolan personelin de, çoğu zaman, depreme dayanıklılık kurallarından, yeterli bilgi ve tecrübe birikiminde yoksun olduklarına işaret edilmektedir.<sup>103</sup> Nitekim, bu sorunları aşmak için çeşitli belediyelerle TMMOB arasında protokoller yapılmış; ancak bu sürecin de, İstanbul örneğinde olduğu gibi, siyasi kaygılarla devamlılığını sağlanamamıştır.<sup>104</sup>

3194 sayılı İmar Kanununun "Ceza Hükümleri" başlığını taşıyan 42. maddesinde, bir yapının proje aşamasında görev alan veya yapı ruhsatıyla ilgili olarak yapılmış olan başvuruyu değerlendiren mühendis veya mimarlarla ilgili bir hükme yer verilmiştir. Durum böyle olmakla birlikte, aynı madde, fenni mesul olan mühendis ve mimarlarla ilgili cezai düzenlemelere yer vermiştir. Bu cezalarla ilgili değerlendirmeler, aşağıda, fenni mesulle ilgili bölümde ele alınacaktır.

Her ne kadar 3194 sayılı İmar Kanununda, mühendis ve mimarların yaptıkları işlerden kaynaklanan sorumlulukları belirlenmemişse de, bu durum, mimar ve mühendislerin yaptıkları işlerden dolayı hiçbir şekilde sorumlu tutulamayacakları anlamına gelmez. Zira, 6235 sayılı "Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği Kanunu"nda bu yönde bir düzenleme mevcuttur. Kanunun 26. maddesinde, odaya kayıtlı bir meslek mensubunun mesleğiyle ilgili işlerde kasıtlı veya ihmal sonucu bir zararın oluşmasına neden olduğu veya yaptığı sözleşmelere riayet etmediği veya meslek şeref ve haysiyetine aykırı davrandığı durumlarda, odanın haysiyet divanı tarafından

<sup>103</sup> Tezcan, Yarar ve Boduroğlu, *op. cit.*, s. 11.

<sup>104</sup> *Ibid.*

cezaya çarptırılacağı belirtilmektedir. En ağır ceza odadan ihraçtır; zira, odaya kayıtlı bir meslek mensubu, Kanunun 28. maddesi uyarınca, geçici veya sürekli olarak odadan ihraç edildiğinde, bundan sonra hiçbir şekilde mesleki faaliyette bulunamamaktadırlar. Bu kararın sonuçlarının oldukça ağır olduğunu belirtmek gerekir. Bunun içindir ki, Kanunun 31. maddesi, bu cezaya, ancak mutlak zaruret hallerinde başvurulması gerektiğiyle ilgili bir hüküm içermektedir. Dolayısıyla, bu cezaya, çok sık başvurulmamaktadır.<sup>105</sup>

Mühendis ve mimarların sorumluluğuyla ilgili yapılan eleştirilerde, aynı zamanda, çözüm önerileri üzerinde de durulmuştur. Yapı tasarımı ve tasarım denetimi konularındaki sorunların çözümü için temel çözümün, -adlandırmalarda küçük farklılıklar olsa da- “yetkin mühendislik” olduğunu ileri sürenler<sup>106</sup> olduğu gibi, denetimin, uzun dönemde, “gerekli yetki ve sorumluluklar ile donatılmış bağımsız müşavir mühendislik firmaları tarafından yürütülmesi ve yapı tipine uygun bir denetim sisteminin geliştirilmesi”ni ileri sürenler<sup>107</sup> de olmuştur.

#### 2.1.6.4. Yapının Yüklenicisi

Ülkemizdeki kentleşme sürecinin en önemli özelliklerinden birisinin denetim dışı yapılaşmaların olduğu bilinmektedir. Belli aralıklarla çıkan “imar afları”yla, denetim dışı inşa edilen gecekondu öncesi meşrulaştırılmakta; daha sonra da bu gecekonduların üzerinde yer aldığı kent toprağı üzerinde çok katlı apartmanların inşasına geçilmektedir. Bu süreç, genellikle, önce kamusal kent toprağını işgal eden ve daha sonra bu toprağın mülkiyetini ele alan kimsenin, bir “yap-satçı” vasıtasıyla çok katlı

<sup>105</sup> Gülkan et al., 3194 Sayılı ...Ön Rapor, *op. cit.*, s. 3-11.

<sup>106</sup> M. N. Aydınoglu, M. Erdik ve Ö. Yüzügüllü, “Depreme Dayanıklı Tasarım ve Yapım Alanında İnsan Kaynağı ve Sistem Sorunları”, *Erzincan ve Dinar Deneyimleri Işığında Türkiye'nin Deprem Sorunlarına Çözüm Arayışları Bildiriler Kitabı*, (ed.) T. Tankut, TÜBİTAK Yayınları, Ankara, 1996, s. 345; Z. Polat, “17 Ağustos 1999 Körfez Depremi Sonrası Sorunlar”, *Deprem ve Deprem Sonrası Tedbirler*, İSKİ Yayınları, İstanbul, 1999, s. 53. “Projeleri yapan da, inşaatı kontrol eden de, projeleri onaylayan da, inşaatın kontrolünü denetleyen de, safha safha hep uzmanlığına, tecrübesine ve mesleki ahlakına güvenilen ‘sertifikalı/profesyonel mühendis’ler olmaktadır.” Tezcan, Yarar ve Boduroğlu, *op. cit.*, s. 16. Buradaki yetkinliğin, belli bir deneyimin yanı sıra, mesleki, ahlaki, etik tutarlılığı, bilgi birikimini, bir unvan almış meslek adamınca sözüne ve kararlarına güvenilirliği ifade ettiği belirtilmiştir. Tunçağ, “Yapı Denetimi...”, *op. cit.*, s. 10.

<sup>107</sup> Ansal, Ürgüplü ve Öztürk, *op. cit.*, s. 405.

bir apartmanı yapması şeklinde işlemektedir. Özellikle büyük kentlerimizin yapı stokunun önemli sayılabilecek bir bölümü, bugüne kadar bu şekilde oluşmuş ve oluşmaya devam etmektedir.<sup>108</sup>

3194 sayılı İmar Kanunu, eleştirilerin aksine, müteahhitlerle, yani bir yapının yapımını üstlenenlerle ilgili bazı hükümler içermektedir. Kanunu, “Fenni Mesuller ve Mesuliyetleri ile Müteahhit Sicilleri” başlığını taşıyan 28. maddesine göre, “belediye ve mücavir alan sınırları içinde özel inşaat yapan müteahhitlerin sicilleri belediyelerce, bu hudutlar dışında özel inşaat yapanların sicilleri de valiliklerce tutulur”.<sup>109</sup> Yine, Kanunu “Yönetmelik” başlığını taşıyan 44. maddesinde, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı tarafından çıkarılacak yönetmelikler arasında, “müteahhit sicillerinin şekli ve şartları”yla ilgili yönetmelik de yer almaktadır. Bununla ilgili yönetmelik çıkarılmamış; ancak, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı, kamusal yapıların inşasıyla ilgili işlerde, 1984 yılında çıkarılmış olan Bayındırlık İşleri Genel Şartnamesini esas almış; müteahhide ihale edilen her türlü yapım ve hizmet işlerinin yürütülmesinde uygulanan genel esaslar konusunda bu Şartnameden yararlanmışır. Yönetmelik çıkmayınca, ülkemizde, müteahhit olmanın herhangi bir ölçütünü belirlemek de olanaklı olmamıştır. Aynı durum, müteahhidin yanında çalıştırdığı diğer işçiler için de geçerli olmuştur.<sup>110</sup> Bu durum, müteahhitlikle ilgili olarak en fazla eleştirilen konu olmuştur.

Kanunda, müteahhitlikle ilgili cezai düzenlemelere de yer verilmiştir. Kanunun 42. maddesine göre, “Ruhsat alınmadan veya ruhsat veya eklerine veya imar mevzuatına aykırı olarak yapılan yapı ...müteahhidine ...500.000 TL’den 25.000.000 liraya kadar para cezası verilir”. Aynı maddenin 2. fıkrasında ise, “Birinci fıkrada

<sup>108</sup> Örneğin, Ankara’nın yeni kurulan bazı banliyö semtleri ve mahalleleri dışta tutulduğunda, gecekondulaşma sürecini yaşamadan gelişen bir semti ve mahallesi yok denecek kadar azdır. Yapsatçılık o kadar yaygındır ki, örneğin, Ankara Büyükşehir Belediyesi, hizmet binası yapmak için bile bu yöntemi tercih etmiştir. M. K. Atabaş, “Ankara Büyükşehir Belediyesi Başkanlığı Yarışması Bitti... Sonuç: Belediye: -2 Mimarlık: -5”, *Yapı, Sayı: 233* (Nisan 2001), s. 12.

<sup>109</sup> 3194 sayılı İmar Kanunu, m. 28.

<sup>110</sup> Ancak, belirtmek gerekir ki, ülkemizde, doğal afetlerden kaynaklanan zararların artmasında, müteahhitlerin sadece kabiliyetsizliklerini öne sürmek gerçekçi olmaz. Aksi halde, inşaat sektöründeki bazı firmaların yurt dışında önemli (kaliteli) eserlere imza atmış olması açıklanamaz. M. E. Tuna, “Yapılarda Zorunlu İnşaat Sigortası ve Tarafsız Denetim”, *Erzincan ve Dinar Deneyimleri Işığında Türkiye’nin Deprem Sorunlarına Çözüm Arayışları Bildiriler Kitabı*, (ed.) T. Tankut, TÜBİTAK Yayınları, Ankara, 1996, s. 429; R. Gürdilek, “Deprem İçin Ev Ödevi...”, *Bilim ve Teknik*, Ağustos 2000, s. 94.

belirtilen fiiller dışında bu Kanunun 28., 33., 34., 39. ve 40. maddeleri ile 36. maddenin 3. fıkrasında belirtilen yükümlülükleri yerine getirmeyen ...müteahhide 500.000 TL'den 10.000.000 liraya kadar para cezası verilir." hükmüne yer verilmiştir. Son olarak, aynı maddenin 3. fıkrasıyla, 1. ve 2. fıkrada belirtilen fiillerin tekrarı halinde para cezalarının bir kat arttırılacağı belirtilmiştir. Bu düzenlemelerden yola çıkarak, eğer bir yapının müteahhidin kim olduğu tespit edilebiliyorsa, yukarıda bahsedilen cezalardan birisinin verilebileceği söylenebilir.<sup>111</sup> Ayrıca, belirtmek gerekir ki, Borçlar Kanunu bağlamında da müteahhitlerin sorumluluğundan söz etmek olanaklıdır. Zira, bu Kanunun 355. ve 356. maddelerinde düzenlenen "İstisna Akdi ve Yapı Sözleşmesi"yle ilgili hükümler içermektedir. Örneğin, Kanunun 359. maddesine göre, eğer yapıyı ismarlayan kişi veya kuruluşun, yapıda bir kusur görmesi durumunda, yapıyı kabul etmeyebileceğini; Kanunun 360. maddesine göre de bu kusurun yüklenici tarafından tazminini isteyebileceğini düzenlemiştir.<sup>112</sup>

#### 2.1.6.5. Yapının Fenni Mesulü

Yapıların projelerine ve imar mevzuatına uygun olarak inşa edilip edilmediklerini takip eden kişiye, 3194 sayılı İmar Kanunu, "fenni mesul" adını vermektedir. Fenni mesul, "...yapıyı ruhsat ve eklerine uygun olarak yaptırmaya, ruhsat ve eklerine aykırı yapılması halinde durumu üç iş günü içinde ruhsatı veren belediyeye ...bildirmeye mecburdur".<sup>113</sup> Yine Kanuna göre, "yapıların, mimari statik ve her türlü plan, proje ve hesaplarının hazırlanmasını ve bunların uygulanmasıyla ilgili fenni mesuliyetleri, uzmanlık konularına ve ilgili kanunlara göre mühendisler, mimarlar ile görev, yetki ve sorumlulukları yönetmelikle düzenlenecek fen adamları deruhte ederler [yüklenirler]".<sup>114</sup> Fen adamları, ilgili Yönetmeliğe göre, "...Yapı, Elektrik Tesisatçılığı, Sıhhi Tesisat ve Isıtma, Makine, Yapı Ressamlığı, Harita Kadastro, Tapu Kadastro ve benzeri alanlarda mesleki ve teknik öğretim veren okullardan diploma ve

<sup>111</sup> Bu cezaların neler olabileceğiyle ilgili olarak, yukarıda, "yapının sahibi" başlığı altında açıklama yapıldığından dolayı, burada tekrar bir açıklama yapılmamıştır.

<sup>112</sup> Borçlar Kanununun konumuzla ilgili diğer hükümleriyle ilgili geniş bilgi elde etmek için bkz. Gülkan et al., 3194 Sayılı ...Ön Rapor, op. cit., s. 3-13.

<sup>113</sup> 3194 sayılı İmar Kanunu, m. 28.

<sup>114</sup> 3194 sayılı İmar Kanunu, m. 38.

kurs belgesi olarak, yapıların mimari, statik ve tesisat planlarının, projelerinin, resim ve hesaplarının hazırlanması ve uygulanmasında ve halihazır harita ve kadastro işlemlerinde görev alan elemanlar”<sup>115</sup> şeklinde tanımlanmaktadır.

Kanun, inşaat sürecinin fenni mesul tarafından kontrol edilmesini öngörse de, uygulamada bazı sorunlar yaşanmaktadır. Her şeyden önce, bu fenni mesulün müteahhitten maaş olarak bu işi yapması, önemli sorunlar yaratmaktadır. Bir başka ifadeyle, yapının yüklenicisini kontrol etmekle görevli olan ve belediyelerin yetkisini devir alan fenni mesulün bizzat yüklenici tarafından istihdam edilmesi, kontrol sisteminin bir çarpıklığı olarak kabul edilmiştir.<sup>116</sup> Örneğin, 17 Ağustos 1999 depreminin etkisiyle Eskişehir’de yıkılan apartmanın fenni mesulü, gazetelere yansıyan haberlere göre, apartmanın yapıldığı tarihte işe yeni başladığını; paraya ihtiyacının olduğunu; [böyle bir ilişkiden dolayı] zaten bir şey söyleseydi bile müteahhidin bunu dinleyeceğini belirtmiştir.<sup>117</sup>

Fenni mesuller iyi niyetli olsalar ve kontrolünü üstlendikleri yapıları hakkında denetlemek isteseler bile, bunu gerçekleştirebilecek niteliklere sahip olup olmadıkları da ayrı bir sorundur.

Fenni mesullerle ilgili olarak da, 3194 sayılı İmar Kanununun 42. maddesinde Cezai müeyyideler konulmuştur. Buna göre, “Ruhsat alınmadan veya ruhsat veya eklerine veya imar mevzuatına aykırı olarak yapılan yapı sahibine ve müteahhidine ...500.000 TL’den 25.000.000 liraya kadar para cezası verilir. Ayrıca fenni mesule bu cezaların 1/5’i uygulanır”. Aynı maddenin 2. fıkrasında ise, “Birinci fıkrada belirtilen fiiller dışında bu Kanununun 28., 33., 34., 39. ve 40. maddeleri ile 36. maddenin 3. fıkrasında belirtilen yükümlülükleri yerine getirmeyen ...fenni mesule ...500.000 TL’den 10.000.000 liraya kadar para cezası verilir.” hükmüne yer verilmiştir. Son

<sup>115</sup> İmar Kanununun 38. Maddesinde Sayılan Mühendisler, Mimarlar ve Şehir Plancıları Dışında Kalan Fen Adamlarının Yetki, Görev ve Sorumlulukları Hakkında Yönetmelik, m. 4.

<sup>116</sup> Karancı, Akşit ve Sucuoğlu, *op. cit.*, s. 277; Balamir, “Kaderci Toplumun...”, *op. cit.*, s. 110. Bunun aşılması için geliştirilmiş bir öneri için bkz. V. Eroğlu, “Deprem ve Deprem Sonrası Tedbirler”, *Deprem ve Deprem Sonrası Tedbirler*, İSKİ Yayınları, İstanbul, 1999, s. 11-12.

<sup>117</sup> Şentek, “Mimarlar Depremden...”, *op. cit.*, s. 10.

olarak, aynı maddenin 3. fıkrasıyla, 1. ve 2. fıkrada belirtilen fiillerin tekrarı halinde para cezalarının bir kat arttırılacağı belirtilmiştir.<sup>118</sup>

#### 2.1.6.6. Yapı Kullanma İzni

Bütün bu işlerden sonra, “yapı kullanma izni” için belediyeye veya valiliğe başvuruda bulunulur ve belediye veya valilik inşa edilen yapının ilgili mevzuata uygunluğunu genel olarak denetleyerek onaylar. Belediye veya valilik, bu denetimle, yapının, ruhsat ve eklerine uygun olduğu ve kullanılmasında fen bakımından mahzur görülmediğini tespit eder. İlgili belediye veya valilik, bu denetimi, müracaat tarihinden itibaren en geç otuz gün içinde neticelendirmek zorundadır. Aksi halde, yapı kullanma izninin verilmiş olduğu kabul edilir.<sup>119</sup>

Bu bağlamda, belediyelerin bir kentin yapılaşmasından ve yapıların kalitesinden sorumlu bir kamu kuruluşu olduğu; belediyelerce biten bir yapının denetiminin ve yapı kullanma izni verilmesinin, kentin sağlıklı gelişimini ve yapıların kullananların güvenliğine uygun olmasını sağlamaya yönelik olduğu söylenebilir.<sup>120</sup> Ne var ki, bu denetimle ilgili de, uygulamada birçok sorunun var olduğu bilinmektedir. Bina denetimi, bir kire, o da inşaat bitip oturma izni verileceği zaman yapılır. “Kat adedi ve boyut kontrolünden pek öteye gitmeyen bu işlemi, kalitenin, güvenliğin, bina fiziği koşullarının, fonksiyonelliğin ve işlerliğin denetlenmesi saymak”,<sup>121</sup> kanımızca, sağlıklı bir değerlendirme olmayacaktır. Ayrıca, denetim yapılmak istense bile, “kamu kuruluşlarında (ve doğal olarak yerel yönetimlerde) yeterli sayı ve nitelikte tek-

---

<sup>118</sup> Bu cezaların neler olabileceğiyle ilgili olarak, yukarıda, “yapının sahibi” başlığı altında açıklama yapıldığından, burada tekrar bir açıklama yapılmamıştır.

<sup>119</sup> 3194 sayılı İmar Kanunu, m. 30.

<sup>120</sup> Karancı, Akşit ve Sucuoğlu, *op. cit.*, s. 277.

<sup>121</sup> Nitekim, denetimin bu niteliğinden dolayı, “tüketiciler, kapısı ve penceresi kapanmayan, elektrik, pıssu, temiz su ve ısıtma aparatları çalışmayan ve çoğu zaman kısa bir kullanım sonucu bozulan, ısı, ses ve su yalıtımından mahrum, yangın ve deprem güvencesinden yoksun, sigortasız binaların içine çaresiz başlarını sokuverirler”. Tezcan, Yazar ve Boduroğlu, *op. cit.*, s. 15. Bu eksikliğin, sadece yapı denetiminden sorumlu “yapı zabıtası”yla aşılabileceği ileri sürülmektedir. Eroğlu, *op. cit.*, s. 13.



nik eleman bulunmadığı, bu nedenle denetimin gerçekleştirilemediği”<sup>122</sup> bilinmektedir. Yine, halkın kendi seçtiği yöneticilerden imar ve yapı denetimi mevzuatı konusunda sürekli taviz istemesinin de, seçilmiş yöneticileri, popüler olma kaygısıyla bu tavizi vermeye sevk ettiği ileri sürülmektedir.<sup>123</sup>

Çoker’in işaret ettiği gibi, “Bayındırlık ve İskan Bakanlığı, imar planları, binaların uygulanışı ve afet bölgelerinde yapılacak yapılarla ilgili olarak onlarca yönetmelik çıkarmış ve bu işleri belli bir düzene bağlamıştır”. Ne var ki, “bu düzenin işleyişini denetleme sorumluluğunu üstlenmemiştir”.<sup>124</sup> Yani, belediyelerin veya valiliklerin yapacakları denetimlerin merkezi yönetimce denetlenmesi yolu, yapı denetim sisteminde öngörülmemiştir. Gerçi, İçişleri Bakanlığı, örneğin belediyeler üzerinde belli bir denetim gerçekleştirmektedir; ancak, bu denetim, teknik bir denetim değil, idari bir denetimdir.<sup>125</sup>

Belediyelerin ve valiliklerin denetim hizmetini yerine getirecek personelinin olmaması, çeşitli önerilerin geliştirilmesine neden olmuştur. Örneğin, TMMOB’nin 1954 tarih ve 6235 sayılı kuruluş Kanunu ve onu kısmen değiştiren 7303 sayılı Kanuna dayalı olarak, TMMOB’nin, “belediyelerle işbirliği yaparak, yapıların proje ve uygulamaları konusunda mesleki denetim yapma görev ve yetkisi”ne sahip olabileceği ifade edilmiştir.<sup>126</sup>

<sup>122</sup> Ersoy ve Tankut, *loc. cit.* Örneğin, dinar depreminin, imar ve afet kanunlarının ve yönetmeliklerinin yerel yönetimlerce hiç dikkate alınmadığı; inşaat ruhsatı ve yapı denetimi ile ilgili hiçbir kuralın uygulanmadığı; ve bütün bunların sonuçlarının da ağır olduğu ileri sürülmüştür. Ergünay, “Afet Yönetimi Nedir?..”, *op. cit.*, s. 270.

<sup>123</sup> Karancı, Akşit ve Sucuoğlu, *op. cit.*, s. 277.

<sup>124</sup> Çoker, “Doğal Afet Yönetimi”, *op. cit.*, s. 20.

<sup>125</sup> Karancı, Akşit ve Sucuoğlu, *op. cit.*, s. 277. Aslında, bu durumu şöyle ifade etmek de olanaklıdır: “...yürütme sorumluluğu Bayındırlık ve İskan Bakanlığında olan İmar Yasası, yerel yönetimler tarafından uygulanmakta, imar konusunda teknik kapasitesi zayıf kalan İçişleri Bakanlığı tarafından da denetlenmektedir. Böylelikle, yürütme sorumluluğu taşıyan, uygulayan ve bu uygulamaları denetleyen taraflar birbirlerinden bağımsız bırakılmış; bunlar arasındaki ilişkiler ayrıca düzenlenmeden bırakılmıştır”. Balamir, “Kaderci Toplumun...”, *op. cit.*, s. 109.

<sup>126</sup> Nitekim, bu bağlamda, 1996 yılında yayımlanan bir çalışmada, İzmir, Denizli, Sakarya ve Gemlik belediyeleri, yapı kullanma izni verirken, yerinde incelemeye giden heyete İnşaat Mühendisleri Odası’ndan uzmanların da katılmasını öngören bir işbirliğine gidildiği; etkin bir denetimi yönelik kısmen de olsa bir adım atıldığı anlaşılmaktadır. Tezcan, Yarar ve Boduroğlu, *op. cit.*, s. 11-12.

3194 sayılı İmar Kanununda, belediye veya valilikçe yapılan bu denetimle ilgili herhangi bir sorumluktan söz edilmemiştir. Ne var ki, bu durum, belediyelerin veya valiliklerin, hem yapı ruhsatı hem de yapı kullanma izni aşamasında, yapmış oldukları denetimden dolayı sorumlu tutulamayacakları anlamına gelmez.<sup>127</sup>

#### 2.1.6.7. Yapı Denetim Sürecinin Değerlendirilmesi

Buraya kadar yaptığımız değerlendirmenin sonucunda, yapı denetimi sürecinin sorunsuz olduğunu söylemek olanaklı değildir<sup>128</sup>; ama, yapı denetim sürecinin hiçbir sorunu çözmeyecek kadar sorunlu olduğunu söylemek de aynı ölçüde olanaksız gözükmemektedir.<sup>129</sup> Zira, 3194 sayılı İmar Kanununun getirmiş olduğu yapı denetim sisteminde, bütün eleştirilere rağmen, yapı üretim sürecinin çeşitli aşamaları ve yine bu aşamalarda görev alanlarla ilgili sorumluluklar hakkında düzenlemelere yer verildiği tespit edilmiştir. Ama bizim gibi düşünmeyenler de vardır. Örneğin, kanunlarda belirtilen önlemlerin alınmaması ve uygulanmaması hallerinde sorumlulara uygulanacak cezai müeyyidelere yer verilmediği; yani, yapı denetim süreciyle ilgili düzenlemelerin müeyyidesiz düzenlemeler olduğu ileri sürülmüş;<sup>130</sup> Hammurabi kanunlarında bile iskan edilmenin en önemli koşullarından birisinin can güvenliği olduğu belirtilmiştir.<sup>131</sup>

<sup>127</sup> Deprem zararlarının artmasında yerel yönetimlerin sorumluluğuyla ilgili bir değerlendirme yapabilmek için bkz. N. Erişgin, "Tehlike Bağı", *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt: 49, Sayı: 1-4 (2000), s. 137-154; M. Kutlu, "Deprem ve İdarenin Sorumluluğu", *AİD*, Cilt: 32, Sayı: 4 (Aralık 1999), s. 15-27; H. Girit, "Deprem Felaketi Nedeniyle İdarenin Sorumluluğu", *İstanbul Barosu Yayınları*, Cilt: 73, Sayı: 7-9 (1999), s. 531-609; K. Berk, "Deprem ve İdarenin Sorumluluğu", *İstanbul Barosu Yayınları*, Cilt: 73, Sayı: 7-9 (1999), s. 610-620; M. Kayhan, "Hizmet Kusuru ve Kusursuz Sorumluluk", *Yerel Yönetim ve Denetim*, Cilt: 6, Sayı: 1 (Ocak 2001), s. 45-48.

<sup>128</sup> Bu sorunların neler olduğunu daha özet bir halde görebilmek için bkz. Gülkan et al., *3194 Sayılı ...Ön Rapor*, *op. cit.*, s. xii-xiv.

<sup>129</sup> Hukuk sistemimiz açısından, imar kurallarına aykırı ve zarar verici inşaat hakkında geniş bilgi edinebilmek için bkz. A. Zevkliler, *İmar Kurallarına Aykırı ve Zarar Verici İnşaat*, AÜ HF Adalet Yüksek Okulu Yayınları, Ankara, 1982, s. 163-411.

<sup>130</sup> H. Tekel ve E. Atımtay, "Erzincan ve Dinar Depremlerinin Düşündürdükleri", *Erzincan ve Dinar Deneyimleri Işığında Türkiye'nin Deprem Sorunlarına Çözüm Arayışları Bildiriler Kitabı*, (ed.) T. Tankut, TÜBİTAK Yayınları, Ankara, 1996, s. 375.

<sup>131</sup> H. Günçan, "Yapı Kalitesizliğinin Nedenleri", *Denizli'de Sanayileşme ve Kentleşme Sempozyumu Bildirileri Kitabı*, 15-17 Ekim 1999, (der. ve yay. haz.) TMMOB Makine Mühendisleri Odası, Ankara, 1999, s. 267; Tuna, *op. cit.*, s. 434.

Genel olarak yapı denetimi sistemiyle ilgili sorunları, ikiye ayırmak gerekir; bunlardan bir bölümü, yapı denetimiyle ilgili sorunlar; ikincisi de, yapı denetimi sisteminin uygulanamamasından kaynaklanan sorunlar. Kanımızca, 1999 sonrası yapılan tartışmalarda, eleştiriler daha çok birinci türden sorunlar üzerinde yoğunlaşmış; ikinci türden sorunlar, örneğin “hukuk devleti” veya “hukukun üstünlüğü” gibi kavramların imar denetimi veya yapı denetimi sisteminin işleyişiyle olan ilişkisi, gözardı edilmiştir. Oysa, tespit edebildiğimiz kadarıyla, bu ikinci türden sorunlar, yapı denetimi ile doğal afetler arasındaki ilişkide yaşanan sorunların tek başına kaynağı olmasa bile, bu sorunların etkilerinin artmasında önemli ölçüde etkili olmuş gibi gözükmektedir.

Ancak belirtmek gerekir ki, sorunlar ister yapı denetimi sisteminin kendisinden, isterse yapı denetimi sistemiyle başka sistemlerin, örneğin adalet sisteminin işleyişinin etkileşiminden kaynaklansın; 1999 depremlerinde de görüldüğü gibi, yapı stokumuzun, depremlerden kaynaklananlar da dahil, hemen hiçbir doğal afete karşı güvenli olmadığı görülmektedir. Örneğin, 1999 depremlerinde, yapı denetimi sürecindeki sorunlar birleşerek, daha üst düzeydeki politikalarla birlikte bir krizin oluşmasına sebep olmuştur.<sup>132</sup> Krizin bu niteliğinden dolayı da, doğal afetlerin krize dönüşmesinde, bütün bu süreçte yer alanların ortak sorumluluğundan ve bir anlamda toplumsal suç ortaklığından söz edilmiştir.<sup>133</sup> Yine, daha önce de belirttiğimiz gibi, sorumluluğun anonimleşmesinin sorumluluğun yok olmasına yol açtığı<sup>134</sup> belirtilmiştir.

---

<sup>132</sup> Bu bağlamda, imar planlarının daha üst düzeydeki planlarla ilişkisinin kurulmaması örnek verilebilir. Nitekim, 1999 depreminden sonra, bir kez daha planlar arasındaki ilişkiye dikkat çekilmiş; yeni veriler ışığında planların gözden geçirilmesi gerektiği vurgulanmıştır. Eroğlu, *op. cit.*, s. 10. Weitzel ve Jonsson, krizlerin nasıl bir süreç izlediğini oldukça açık bir şekilde ortaya koymuşlardır. Buradan hareketle, imar denetiminin olmaması veya yetersiz olmasından kaynaklanan krizlerin şöyle bir süreç izlediği söylenebilir: İlk başta imar denetimiyle doğal afetler (ve hatta diğer krizler) arasındaki ilişki gözardı edilir (1); bu konuda bir şeyler yapılması gerektiğinin farkına varılır; ama bir şeyler yapılmaz (2); bir takım eylemlere girilir; ama, bu eylemler uygun olmayan eylemlerdir (2); kriz aşamasına ulaşılır (4); imar denetiminin kendisinden beklenen amaçlar gerçekleştirilemez hale gelir; örneğin deprem olur ve canımızı ve malımızı emanet ettiğimiz yapılar, canımızı ve malımızı tehdit eder hale gelir. W. Weitzel ve E. Jonsson, “Decline in Organizations: A Literature Integration and Extension”, *ASQ*, Cilt: 34, 1989, s. 91.

<sup>133</sup> Karancı, Akşit ve Sucuoğlu, *op. cit.*, s. 277.

<sup>134</sup> Örneğin Mimarlar Odası, bu durumu kısmen de olsa aşmak için, 1999 depremlerinden sonra, binaların üzerinde mimarın adını yazan bir plakentin bulunması yönünde bir ilke kararı almıştır.

Deprem güvenli yapı yapmanın bir maliyetinin olduğunu da belirtmek gerekir. Yapılan bir çalışmaya göre, deprem yönetmeliklerindeki bütün kurallara uyulmasının %8'lik bir maliyet artışına neden olacağı hesaplanmıştır.<sup>135</sup> Yine başka bir çalışmada, aynı maliyetin, 1. ve 2. derece deprem bölgelerinde %8; diğer deprem bölgelerinde ise %5'lik bir maliyet artışına neden olacağı ifade edilmiştir.<sup>136</sup> Bütün bu maliyetleri göze alan kimsenin yapısının hiç zarar görmeyeceği söylenemez. “Eğer bir yapıyı kurallarına uygun yaparsanız, o yapı şiddetli bir depremde hasar görebilir, duvarları çatlayabilir; ama hiçbir zaman enkaz haline gelmez.”<sup>137</sup> Bu bağlamda, başta Deprem Yönetmeliği olmak üzere, ilgili yönetmelik kurallarına uyularak yapıların yapılmasının önemli olduğunu belirtmek gerekir. Zira, bu yönetmelikler, genellikle, “yeni yapılacak yapıların depremde kabul edilebilir davranış kurallarını göstermeleri için uyulması gerekli kuralları içerir”.<sup>138</sup>

### III. İMAR DENETİMİ GÖREVİ İLE DOĞAL AFETLER İLİŞKİSİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Cumhuriyetin ilk yılları dışta tutulduğunda, imar etkinliklerinin “denetim” dışında gelişmesinin, Türkiye’de kentleşmenin en önemli özelliklerinde birisi olduğu söylenebilir. Özellikle İkinci Dünya Savaşı sonrasında tarımda makineleşmeyle birlikte artarak devam eden denetim dışı imar etkinlikleri “gecekondulaşma”, denetim dışı yapılar da “gecekondu” olarak kavramsallaştırılmıştır. Bu olgu, o kadar yaygındır ki, İstanbul’un Sultanbeyli ilçesi örneğinde olduğu gibi, bir ilçenin tamamının kaçak olduğu durumlar bile ortaya çıkabilmiştir.<sup>139</sup>

---

Bkz. O. Ekinci (der.), Mimarlar “Binalarını” da İmzalayacak...: Binaların Üzerinde Mimarının Adını Yazan Bir Plaketin Bulunması ‘İlke Kararı’ Oldu”, *Mimarlık*, Sayı: 290, 1999, s. 58.

<sup>135</sup> İ. Eren, “Deprem Hasarlarının Sebepleri ve Öneriler”, *Deprem ve Deprem Sonrası Tedbirler*, İSKİ Yayınları, İstanbul, 1999, s. 57.

<sup>136</sup> Karaesmen, “Deprem Olayı...”, *op. cit.*, s. 414.

<sup>137</sup> Eren, *op. cit.*, s. 62.

<sup>138</sup> Z. Celep, “Yapılarda Deprem Sonrası Hasar Belirlenmesi, Onarım ve Güçlendirme Yöntemleri”, *Deprem ve Deprem Sonrası Tedbirler*, İSKİ Yayınları, İstanbul, 1999, s. 63.

<sup>139</sup> “Sultanbeyli, Türkiye’nin en büyük toplu kaçak yerleşimlerinden biri.” O. Işık ve M. Pınarcıoğlu, “Sultanbeyli Notları”, *Birikim*, Sayı: 123 (Temmuz 1999), s. 47.

Eğer “çevrenin, afetlere (krizlere) karşı en çok korumalı biçimde düzenlenmesi, oluşturulması fiziksel veya çevresel planlamanın dar anlamıyla kent planlamanının ana amaçlarından birisi”<sup>140</sup> ise, belediye sınırları içinde meydana gelen krizlerin büyük bir bölümü imar denetimiyle yakından ilişkili olacaktır.<sup>141</sup> Aslında imar denetiminin yapıyor gözüktüğü; ancak bu denetimde gerekli özenin gösterilmediği durumlarda da bazı krizlerin yaşanması olanaklıdır.<sup>142</sup> Bu bağlamda hem imar denetiminin varlığının hem de denetimin niteliğinin önemli olduğunun belirtilmesi gerekmektedir.<sup>143</sup> Eğer imar düzeni, depremle birlikte, insanın fiziksel ve moral varlığını

---

<sup>140</sup> Yavuz, Keleş ve Geray, *op. cit.*, s. 752. Ancak, Çoker’in de belirttiği gibi, imar planlarının yanlışlıklarının da bu amaçlardan sapmalarda bir etken olabileceği bilinmelidir. Çoker, “Doğal Afet Yönetimi”, *op. cit.*, s. 19.

<sup>141</sup> Örneğin, 1992 Erzincan depremi ile 1995 Dinar depreminde hasar gören yapılar üzerine yapılan bir çalışmada, her iki depremin de yapılar üzerinde yaptığı etkinin birbirine benzemekte olduğu; her iki deprem de beklenenin üzerinde bir yapı hasarının olduğu tespit edilmiştir. Beklenenden fazla olan yapı hasarının, deprem yönetmeliğinin yetersizliğinden değil, bu yönetmeliğin uygulanmasından ve denetimin yetersiz olmasından kaynaklandığı belirtilmiştir. U. Ersoy ve T. Tankut, “Deprem Yönetmeliğinin Uygulanmasını Sağlamağa Yönelik Gerçekçi Bir Öneri”, *Erzincan ve Dinar Deneyimleri Işığında Türkiye’nin Deprem Sorunlarına Çözüm Arayışları Bildiriler Kitabı*, (ed.) T. Tankut, TÜBİTAK Yayınları, Ankara, 1996, s. 155; E. Karaesmen, “Deprem Olayı ve Yapıda Kalite Denetimi”, *Erzincan ve Dinar Deneyimleri Işığında Türkiye’nin Deprem Sorunlarına Çözüm Arayışları Bildiriler Kitabı*, (ed.) T. Tankut, TÜBİTAK Yayınları, Ankara, 1996, s. 408.

Ergünay, bir afetin etkisinin büyüklüğüne etki eden faktörleri sıralamakta; bu bağlamda, başka birçok faktörün yanı sıra, “denetimsiz bölgelerdeki hızlı ve denetimsiz kentleşme ve sanayileşme” gibi konumuzla yakından ilgili faktörlere de yer vermektedir. Ergünay, “Afet Yönetimi Nedir?..”, *op. cit.*, s. 264.

<sup>142</sup> Örneğin, hem 1992 Erzincan hem de 1995 Afyon-Dinar depremlerinden sonra yapılan bir değerlendirmede, her iki depremde de hem merkezi hem de yerel yönetimin denetim hizmetindeki yetersizliğine dikkat çekilmiştir. O. Gündoğdu, “Türkiye’de Yıkıcı Depremlere Karşı Alınması Gereken Önlemler ve İstanbul Örneği”, *Erzincan ve Dinar Deneyimleri Işığında Türkiye’nin Deprem Sorunlarına Çözüm Arayışları Bildiriler Kitabı*, (ed.) T. Tankut, TÜBİTAK Yayınları, Ankara, 1996, s. 288. Yine, 1939 yılında yaşanan depremden sonra, Erzincan ilinin başka bir yerde planlı bir şekilde yeniden kurulduğunu ve aynı ilimizdeki yapıların 1992 yılında yaşanan depremden sonra yine önemli ölçüde hasar gördüğünü hatırlatmak gerekir. T.C. Erzincan Valiliği, *op. cit.*, s. 38.

<sup>143</sup> Ancak, belirtmek gerekir ki, bu tezde imar denetiminin etkinliği üzerinde durulmamaktadır. İmar denetiminin etkinliğiyle ilgili olarak şu kaynağa bakılabilir. T.C. Sayıştay Başkanlığı, *İstanbul Depreme Nasıl Hazırlanıyor?*, *passim*. Örneğin, 1993 yılından sonra Afyon-Dinar’da üç defa plan değişikliğine gidilmiş; bu değişikliklerde, jeolojik sondajlar da yapılarak imar planlarına jeolojik verilerin dahil edilmesi olumlu bir gelişme olmuştur. Ancak, bu imar planlarının uygulanmasını izleme, denetleme ve yaptırımlar yeterli olmadığı veya uygulanmadığı için amaç, davranışa dönüşmemiş, varolanı meşrulaştırma şeklinde işlev görmüştür. N. Karancı, B. Akşit ve H. Sucuoğlu, “Dinar’da Afet Yönetiminin Psiko-Sosyal Boyutları”, *Erzincan ve Dinar Deneyimleri Işığında Türkiye’nin Deprem Sorunlarına Çözüm Arayışları Bildiriler Kitabı*, (ed.) T. Tankut, TÜBİTAK Yayınları, Ankara, 1996, s. 275.



ortadan kaldırıyorsa, bir “tehdit”in<sup>144</sup> varolduğu söylenebilir. Doğal afetlerin, tek başlarına bir tehdit unsuru olmadığı; ancak, sosyal yapı ile olan etkileşimi sonucu bir krize dönüştüğü bilinmelidir. Örneğin İzmit-Gölcük depreminde, Adapazarı’ndaki (yapıların değil, sadece) konutların %90’ı ya yıkılmış ya da oturulamaz duruma gelmiştir.<sup>145</sup> İlgili literatür, tarihte yaşanan İstanbul depremlerinin de benzer sonuçlara yol açtığını göstermektedir.<sup>146</sup> Eldeki mevcut verilerle İstanbul’u bekleyen muhtemel depremle ilgili geliştirilen bir senaryoya göre de, İstanbul’un hemen her ilçesi içindeki binaların hasar göreceği sonucuna varılmıştır. Binaların hasar görme ihtimali Avcılar, Küçükçekmece, Bakırköy, Bağcılar gibi bazı ilçelerde ortalama %50 olarak hesaplanmıştır. Bu oran, örneğin Sarıyer ve Beykoz’da ortalama %9’a düşmektedir.<sup>147</sup> Bu senaryonun en iyimser sonuçlarının bile İstanbul’da yaşayanların fiziksel ve moral varlığını ortadan kaldırmaya yönelik büyük bir “tehdit” oluşturduğu söylenebilir.

Doğal afetlerin bir krize dönüşmesinde, imar denetiminden önceki aşamaların, yani genel olarak kalkınma stratejilerinin, bu kalkınma stratejilerine göre verilmiş olan yerleşme ve yapılaşma kararlarının ve doğal olarak imar planlarının önemi yadsınmaz. Ülkemizde bu ilişkinin oldukça uzun bir süredir bilindiği ve devletin bu yönde önemli çabalar gösterdiği söylenebilir. Örneğin, belediyeler, oldukça eski tarihlerden bu yana, bütün yapıların yangınlara karşı koyabilecek bir şekilde yapılmasını sağlayabilmek için yapıları denetlemişlerdir. Eski devirlerde, bazı kentlerde çı-

<sup>144</sup> Çelebi, “insanların fiziksel ve moral varlığını ortadan kaldırmaya yönelik, akıl ve mantıkdışı bütün oluşumlar”ı tehdit olarak tanımlamaktadır. A. Çelebi, “Risk ve Olumsuzluk: Sosyal Teori-Sosyal Felsefe İlişkisini Anlamaya Yönelik İki Anahtar Kavram”, *Ankara Üniversitesi Siyasi Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt: 56, Sayı: 1 (Ocak-Mart 2001), s. 41.

<sup>145</sup> Adapazarı Ticaret ve Sanayi Odası, *Adapazarı’nda Deprem ve Sonrası*, Adapazarı Ticaret ve Sanayi Odası Yayınları, Adapazarı, (y.t.y.), s. 84.

<sup>146</sup> Örneğin hakkında hatırı sayılır ölçüde bilgi sahibi olduğumuz 1509 İstanbul depreminin, büyüklüğünün de etkisiyle kentte önemli ölçüde tahribata yol açtığı anlaşılmaktadır. Bu deprem, literatüre, “kıyamet-i suğra [küçük kıyamet]” olarak geçmiştir. Bu depremin oluşu, verdiği tahribat ve tahribatın giderilmesine yönelik çalışmalar hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. F. Ürekli, *İstanbul’da 1894 Depremi*, İletişim Yayınları, İstanbul, 1999, s. 9-14. Ayrıca, Osmanlı döneminde doğal afetlerle ilgili çalışmalar hakkında geniş bilgi edinebilmek için bkz. E. Zachariadou, *op. cit., passim.*; D. Mazlum, “İstanbul’da Bir ‘Zelzele-i Şedide’: 22 Mayıs 1766 Depreminin Kısa Öyküsü”, *Yapı*, Sayı: 237 (Ağustos 2001), s. 39-42; Y. Yılmaz, *Beklenen Büyük Marmara Depremi*, Sınır Ötesi Yayınları, İstanbul, 2000, *passim.*

<sup>147</sup> M. Erdik, “İstanbul İçin Kapsamlı Bir Deprem Afet Master Planı Geliştirilmesi”, “*Deprem Güvenli Konut*” Sempozyumu, (ed.) T. Aktüre, Mesa Yayınları, Ankara, 1999, s. 32.



kan yangınların bir semti hatta bir kenti yok ettiği<sup>148</sup> dikkate alındığında, imar denetiminin önemin fark edilmemiş olduğunu söylemek oldukça zor gözükmektedir.

Ne var ki, ülkemizdeki kentleşme sürecinin bugünkü haline bakıldığında, bu ilişkinin oldukça uzun bir süredir fark edildiği; ancak, uygulamada yetersiz kaldığı görülmektedir.<sup>149</sup> Bunun en açık örneği 1999 yılında yaşanan depremlerdir. Deprem-

---

<sup>148</sup> Reuter, *op. cit.*, s. 194.

<sup>149</sup> Ülkemizde doğal afetler denilince genelde depremlerin anlaşıldığı görülmektedir. Bu yanlış bir değerlendirmedir. Ancak, belirtmek gerekir ki, her depremden sonra, bu konuyla ilgili nedenler, sürekli imar denetimi göreviyle depremler arasındaki ilişkiye dikkat çekmişlerdir. Örneğin, 1939 yılında meydana gelen Erzincan depreminden sonra yapılan değerlendirmelerin bazıları şöyledir: Lahn, yapıların yapıldığı zeminin önemine işaret ederek “mesela sarsıntıya maruz olduğu malum olan bir mıntıkada evlerin sağlam kayalar üzerine inşa edilmesi ile bir vadide çakıllar veya kumlar üzerine bina edilmesi arasında büyük fark vardır” tespitini yapmıştır. E. Lahn, “Zelzelenin Menşei”, *Cumhuriyet Gazetesi*, 4 İkinci Kanun 1940, s. 3. Çetintaş, depreme dayanıklı yapıların yapımında iklim şartlarının ve ülkemizdeki yapı malzemelerinin özelliklerinin önemini vurgulamıştır. S. Çetintaş, “Mukavim İnşa Sistemi”, *Cumhuriyet Gazetesi*, 5 İkinci Kanun 1940, s. 2. “Şimdiden sonra vatani ve vatandaş gelişimi güzel surette idare, iskan ve tenvir edemeyiz” diyen Aykaç, ülkenin yeni meselesinin “imar planları” yapmak olduğuna işaret etmiştir. F. A. Aykaç, “Tabiatla Harp”, *Cumhuriyet Gazetesi*, 9 İkinci Kanun 1940, s. 3. Atay da, eğer böyle sorunları yeniden yaşamak istemiyorsak, “mütehassısların tehlike bölgesi addettikleri yerlerde mevcut binaları ameli usullerle ıslah edebileceğimizi şimdiden tespit etmemiz, tavsiye ve tatbik etmemiz lazımdır”<sup>149</sup> değerlendirmesinde bulunmuştur. F. R. Atay, “Dersten İstifade Edeceği”, *Ulus Gazetesi*, 6 İkinci Kanun 1940, s. 3. Karan’a göre de, “...beldelerimizin imarı ve yapılacak ebniyelerin [binaların] inşa tarzı ve alelumum [genellikle] memleket ve kasaba planları hakkında rasat alimlerinin ve hatta sismograf aletinin bile mütealası [değerlendirmesi] alınmalı”dır. H. Karan, “Zelzeleye Karşı”, *Ulus Gazetesi*, 14 İkinci Kanun 1940, s. 4.

Görüldüğü gibi, o dönemde yapılan değerlendirmeler ile daha yakın dönemlerde yapılan değerlendirmeler arasından fazla bir fark yoktur. Bunu birkaç değerlendirmeye daha yer vererek gösterebiliriz. Örneğin, 1967 Adapazarı depremine yönelik değerlendirmelerde, “Adapazarı zelzelesinde seksene yakın kaybımız başlıca birkaç modern betonarme binanın yıkılmasından ileri gelmektedir” (O. Pekin, “Adapazarı Zelzelesi ve Günahlarımız”, *Cumhuriyet Gazetesi*, 29 Temmuz 1967, s. 2); “...şehirde, çöken ve ölü sayısının köylerden çok fazla olmasına yol açan binaların hemen hepsi yeni yapılmış. Çoğu dört-beş senelik” (Ş. Soner, “Köylüler Başının Çaresine Bakıyor Yöneticiler Şehirler İlgileniyordu”, *Cumhuriyet Gazetesi*, 29 Temmuz 1967, s. 7) tespitleri önemlidir. Felek, “Türkiye’de eğer zelzele yazın ve gündüz, yani halk dışarıda iken olursa, kurbanlar az olur; gece olursa, çok fazla olur. Eğer binalar sağlam olursa, pek eski ve sakat binalardan başkası yıkılmaz” tespitini yaparak önemli bir noktaya işaret etmektedir. B. Felek, “Bu Ölümler Ne Zamana Kadar?”, *Cumhuriyet Gazetesi*, 1 Ağustos 1967, s. 3. Yıldız da, “Türkiye’de belediye fen daireleri, Anadolu’da gizlice kürtaj yapan yarı aydın bir doktorun ameliyat odasından farksızdır. Böyle bir yerde her türlü çirkinliği görmek mümkündür.” diyerek imar denetimi sürecindeki başka bir konuya dikkat çekmektedir. M. Yıldız, “Tartışma: Depremler ve Günahlarımız”, *Cumhuriyet Gazetesi*, 21 Ağustos 1967, s. 2. Cumhuriyetin ilk yıllarında Ankara kent planlama çalışmalarında bulunmuş (F. R. Atay, *Çankaya*, Bateş Atatürk Dizisi, İstanbul, 1998, s. 417-428. Ayrıca, Atay’ın özellikle Ankara’nın planlı gelişiminde rolüne ilişkin bkz. G. Tankut, *Bir Başkent’in İmarı*, Anahtar Kitaplar, İstanbul, 1993) ve ülkemizde bir kent planlaması bilincinin oluşmasına gayret etmiş olan birisi olarak Atay’ın, bu depremlerle ilgili değerlendirmesi ise şöyledir: “Türkiye plan bozmak ve bozdurtmaktan, kat kaçırmak ve kaçtırmaktan, kontrol etmemek ve ettirmemekten zengin olanların sayılamayacak kadar çok olduğu ve oy kazanma partizanlığının bu işlerde gözleri kör, kulakları sağır ettiği bir ülke olarak mı kalacaktır?” F. R. Atay, “Politika”,

lerin oluşumlarını denetim altına alarak, depremleri engelleyebilmek veya açığa çıkan enerjiyi bölüp en aza indirgeyebilmek bugün için olanaksızdır. Yine, depremin nerede, ne zaman ve hangi büyüklükte oluşacağını önceden belirleyerek, zamanında yapılacak uyarılarla can kaybını azaltmayı amaçlayan çalışmalar yoğun bir şekilde sürdürülüyor olsa da, bu konuda, henüz kesin bir yöntem geliştirilebilmiş değildir.<sup>150</sup> Ne var ki, bilim ve teknolojinin bugünkü geldiği noktada, depremlerin nerelerde ve hangi büyüklükte beklenebileceğini oldukça doğru bir şekilde belirleyip bu belirle-

---

**Dünya Gazetesi**, 7 Ağustos 1967, s. 1. Atay'ın değerlendirmesi bir taraftan imar düzeni alanında depremin vermiş olduğu tahribatın sebepleri üzerinde durmakta, fakat aynı zamanda iki olgu arasındaki ilişkinin önemsizliği gerektiğini ima etmektedir. Yine bu deprem bağlamında, depremlerin bir krize dönüşmemesi için yapılan uyarılar ve bu konuda yapılması gerekenlerle ilgili olarak bkz. N. N. Ambraseys et al., **Turkey: The Mudurnu Valley (West Anatolia) Earthquake**, UNESCO, Paris, 1968.

1971 yılında birisi Burdur birisi de Bingöl'de olmak üzere iki ayrı deprem meydana gelmiştir. Birinci depremle ilgili olarak "depremin şiddeti ile mütenasip olmayan bu ağır hasarın başlıca iki sebebi vardır: Zemin tabiatı ve yapı tarzı" (S. Erinc, et al., **Burdur Depremi**, İstanbul Üniversitesi Edebiyat Fakültesi Yayınları, İstanbul, 1971, s. 12.) değerlendirmesi yapılmıştır. İkinci depremle ilgili değerlendirmeler ise şöyledir: "...Deprem bölgesindeki araştırmalarımıza göre hasar ve can kaybına tesir eden faktörlerin en önemlileri yapı tarzı ve kalitesi ile zemin tabiatı olarak iki grupta toplanmaktadır." T. Bilgin, S. Erer ve K. Göçmen, **Bingöl Depremi**, İstanbul Üniversitesi Edebiyat Fakültesi Yayınları, İstanbul, 1972, s. 14-15.

Depremin imar düzenine verdiği zararın boyutlarıyla ilgili konuların hemen her depremden sonra tekrar gündeme getirildiği; ancak, depremin etkisi geçtikten sonra bu imar düzeni-deprem ilişkisinin unutulduğu görülmektedir. 1992 yılındaki Erzincan Depreminde kamusal binalar önemli ölçüde hasar görmüştür. (Bkz. Bu konuyla ilgili geniş bilgi edinmek için depremden sonraki gazetelerin başlıklarına bakılabilir. "...Ancak özellikle son yıllarda yaptırılan çoğu kamuya ait çok katlı yapıların tamamen yıkıldığı bildiriliyor." **Cumhuriyet Gazetesi**, "Deprem Yüksek Binaları Vurdu", 14 Mart 1992, s. 1.) Bu da göstermektedir ki, sadece özel sektöre ait yapıların değil, kamusal binalar da imar düzeni açısından önemli bir tehdit unsurudur. Yine 1995 Dinar depremi, 1998 Adana-Ceyhan depremi sonrası da, imar düzeni ile depremler arasındaki ilişkiye işaret eden değerlendirmelerde bulunulmuştur. (Her iki depremle ilgili tespit ve değerlendirmeler için bkz. S. Tezcan, ve M. İpek, "Dinar Depremi'nin Düşündürdükleri", **Erzincan ve Dinar Deneyimleri Işığında Türkiye'nin Deprem Sorunlarına Çözüm Arayışları Bildiriler Kitabı**, (ed.) T. Tankut, TÜBİTAK Yayınları, Ankara, 1996, s. 17-26; N. Bayülke, **27 Haziran 1998 Adana-Ceyhan Depreminde Yapısal Hasar**. <<http://www.deprem.gov.tr/raporlar.htm>> (24.05.2001); Hasol, **op. cit.**, s. 11-14. 1999 İzmit-Gölcük depremi sonrası ise bu yöndeki gelişmeler sayıca artarak devam etmiştir. Bu depremle ilgili birçok yayın bulunmaktadır. Bunlardan iki tanesi şöyledir: **Cogito (Deprem Özel Sayısı)**, Sayı: 20 (Güz 1999); **Ay Sallanıyor: PEN'in Deprem Kitabı**, Cumhuriyet Kitapları, İstanbul, 1999. 1999 depremlerinden sonra, Ülker, 1967 Sakarya depremi ile 1999 yılındaki depremin Sakarya üzerindeki etkilerini karşılaştırmış; o günden bugüne kadar hem yapıların yapımında kullanılan demir hem de beton kalitesinin gelişmesine rağmen; son depremdeki yıkımın fazla olmasının nedeninin "zemin şartlarının, yani arazi ve üst yapı ilişkilerinin iyi değerlendirilememesi" olduğuna işaret etmiştir. Bkz. R. Ülker, "Deprem ve Depremin Etkileri", **Deprem ve Deprem Sonrası Tedbirler**, İSKİ Yayınları, İstanbul, 1999, s. 38.

Gelecekteki depremler için ise uyarılar sürüyor; bkz. **Bilim Çağırıyor: Depreme Karşı Kurtuluş Savaşı**, Bilim ve Ütopya, Sayı: 93 (Mart 2000); Y. Yılmaz, **Beklenen Büyük Marmara Depremi**, Sınır Ötesi Yayınları, İstanbul, 2000.

<sup>150</sup> U. Soyğür, "Dinar Depremi'nin Düşündürdükleri", **Erzincan ve Dinar Deneyimleri Işığında Türkiye'nin Deprem Sorunlarına Çözüm Arayışları Bildiriler Kitabı**, (ed.) T. Tankut, TÜBİTAK Yayınları, Ankara, 1996, s. 38.

melere dayalı olarak genel ve ayrıntılara inen yerel deprem haritaları hazırlamak; deprem etkisinde temel zemininin jeoteknik özelliklerinin önemini gözeten imar planları düzenlemek<sup>151</sup> ve bu planlarda, imar verilerini, yöre ve hatta parsel bazında, zemin-temel-üstyapı-deprem ilişkisini dikkate alarak belirlemek; değişik bölgelerde ve bölge zonlarında, zemin koşullarını da dikkate alarak, “depreme dayanıklı yapı” felsefesine uygun yapılar üretmek; daha önce üretilmiş yapıları, belirlenecek bir öncelik kuralına göre irdeleyip envantere almak ve bunları, aynı öncelikle, olası depremler için güçlendirmek olanaklıdır.<sup>152</sup> Örneğin, 17 Ağustos 1999 İzmit-Gölcük depreminde çok sayıda yapı ağır veya orta veya hafif hasar görmesine rağmen; TÜPRAŞ, İstanbul Gübre Sanayi AŞ ve Goodyear gibi büyük fabrikalar, fay hattına oldukça yakın olmalarına rağmen depremden fazla etkilenmemişlerdir.<sup>153</sup>

Ancak, imar denetimiyle doğal afetler arasındaki ilişkiyi ortaya koyabilmek için, ülkemizdeki doğal afetlerden kaynaklanan krizler<sup>154</sup> örnek verilebileceği gibi, insanoglunun oldukça eski dönemlerden bugüne kadar yaşadığı doğal afetlerden kaynaklanan krizler<sup>155</sup> de örnek verilebilir. Ancak, belirtmek gerekir ki, doğal afetlerle imar denetimi arasındaki ilişkiyi ortaya koyan, depremlerin dışında da oldukça

---

<sup>151</sup> Bir kentin ulaşım, fonksiyon alanları ve yoğunluklarının belirlendiği, kentin gelişme yönünün seçildiği nazım planların, en önemli zayıflığının, zemin koşulları hakkında yeterince araştırma yapılmadan hazırlanması olduğu ifade edilmiştir. B. S. Şengezer ve M. Özkaraman, “Deprem Etkilerinin Azaltılmasında Kent Planlaması – Yapı Uygulanması Süreci”, *Erzincan ve Dinar Deneyimleri Işığında Türkiye'nin Deprem Sorunlarına Çözüm Arayışları Bildiriler Kitabı*, (ed.) T. Tankut, TÜBİTAK Yayınları, Ankara, 1996, s. 355. Nitekim, imar planlarının yapılmasında 1999 sonrasında yeni düzenlemelere gidilmiştir. “..inşaat ruhsatının zemin etüdü ve inşaat tekniği veya raporları esas alınarak...; yapılacak jeoteknik incelemelere ve/veya inşaat tekniklerine göre gerek görülen alanlarda, imar planı ile getirilen kat yüksekliğinin azaltılması...” Bayındırlık ve İskan Bakanlığı, Afet İşleri Genel Müdürlüğü'nün bazı il ve ilçelerdeki ilgili yönetimlere gönderilen genelge, (No: 1999/6; Tarih: 08.09.1999). Bakanlığın, bu Genelgesini 15.10.1999 ve 31.01.2000 tarihli genelgeler izlemiştir. Bu bağlamda, örneğin İstanbul Büyükşehir Belediyesi, İstanbul İmar Yönetmeliğini bu genelgelere uygun olarak değiştirmiştir. *İstanbul İmar Yönetmeliği*, İstanbul Büyükşehir Belediyesi Planlama ve İmar Dairesi Başkanlığı İmar Müdürlüğü Yayını, İstanbul, 2001, s. 41-44.

<sup>152</sup> Soygür, *op. cit.*, s. 39.

<sup>153</sup> Ülker, *op. cit.*, s. 39.

<sup>154</sup> Örneğin, Afyon-Dinar'da 1995 yılında meydana gelen depremde, Dinar'da mevcut olan yaklaşık 24.4000 konutun 13.352'si hasar görmüştür. Bunlardan 6.136'sı hafif, 2.813'ü orta ve 4.223'ü ağır hasarlıdır. Bkz. Tezcan. ve İpek, “Dinar Depremi'nin Düşündürdükleri”, *op. cit.*, s. 17.

<sup>155</sup> *Tarih Boyunca Dünyayı Sarsan Doğal Felaketler*, (çev. ve yay. haz.) Yücel Feyzioğlu, Pencere Yayınları, İstanbul, 2000; C. S. Powell, “Doğal Felâketler”, (çev.) G. Tok, *Bilim ve Teknik*, Kasım 2000, s. 58-60.

fazla örnek bulmak olasıdır. Bu bağlamda oldukça önemli bir örnek olaya, 3-4 Kasım 1995 tarihleri İzmir'in Yamanlar yöresinde, oldukça ender görülen meteorolojik-klimatolojik bir olaya bağlı olarak yaşana sel felaketine yukarıda değinilmişti.<sup>156</sup> Ancak, imar denetimi ile doğal afetler arasındaki ilişkiye, depremler ile sellerin dışında da örnekler verilebilir. Örneğin çevresel felaketler, kaya düşmeleri, toprak kaymaları gibi konularla imar düzeni arasında da yakın ilişkinin olduğunu belirtmek gerekir.<sup>157</sup>

Özet olarak, belediyeler kadar eski bir görev olan imar denetimi, doğrudan doğruya kamu güvenliği, kamu sağlığı ve kamu esenliği gibi kamu düzeni hedeflerine yöneliktir. İmar denetimiyle, kentsel yerleşme ve yapılaşma kararlarının imar planlarının belirlediği hedefler doğrultusunda oluşturulması sağlanmak istenir.<sup>158</sup> Bu yönüyle, bazı istisnalar dışında, imar denetimine konu olmayan bir yerleşme ve yapılaşma kararından söz edilemez.<sup>159</sup>

İmar denetimindeki temel düşünce bu olmakla birlikte, bizim gibi gelişmekte olan ülkelerde, hem denetim dışında kalan yapılar hem de denetime tabi olan ancak denetimin amaçladığı hedefler açısından yetersiz olan yapılar, kentsel yerleşme ve yapılaşma kararları içinde önemli bir yer tutmaktadır.<sup>160</sup> Oysa imar düzeni ile başta depremler olmak üzere başka bir çok kriz alanları arasında yakın bir ilişki bulunmaktadır. Her ne kadar bu ilişkiye, her kriz sonrası dikkat çekilmiş olsa da, geline nok-

<sup>156</sup> Bu bölümün 69 nolu dipnotu.

<sup>157</sup> Örneğin, özellikle eski devirlerden kalan ve düşmanın ulaşmasını güçleştirmek için tepe sırtlarına yapılmış olan kentlerimiz, kaya düşmesi tehlikesiyle karşı karşıyadır. Her ne kadar bu tarihten devralınan bir yapı stoku olsa da, kentlerin geleceği açısından buralar yeniden gözden geçirilmelidir. Aynı tehlike, akarsu girişlerine veya eğik yerlerde kurulmuş ve dolayısıyla toprak kayması tehlikesiyle karşı karşıya olan kentlerimiz için de geçerlidir. Yavuz, Keleş ve Geray, *op. cit.*, s. 746.

<sup>158</sup> Hemen belirtelim ki, ilgili literatürde kent planlarının önemine çok fazla vurgu yapılsa da, bu planların niteliği üzerinde tam bir uzlaşmanın sağlanabildiğini söylemek oldukça güçtür. Örneğin, Hasol, "plan gibi plan"dan söz etmektedir. Hasol, *op. cit.*, s. 15. Bu ifadeden yola çıkarak, herhalde, "plan gibi olmayan plan"ın da olduğu söylenebilir. Ayrıca, başka konulara dikkat çekenler de vardır. Örneğin Örücü, "imar denetiminde başarılı olmanın birinci aşaması iyi bir plân yapmaksa, ikinci aşaması iyi bir uygulama ve son aşaması da iyi işleyen bir yargı denetimidir" değerlendirmesini yapmaktadır. Örücü, *op. cit.*, s. 290.

<sup>159</sup> 3194 Sayılı İmar Kanunu, m. 4., 27.

<sup>160</sup> Nitekim, 13 Mart 1992 Erzincan depreminden sonra hazırlanan bir çalışmada, "Erzincan'ın gelecekte benzer bir durumla karşılaşmamasını önlemek için, kentsel gelişmede daha katı bir 'denetim' sağlanmalı ve gelecekteki yapılar, doğabilecek tüm ek masraflarına karşın, depreme dayanım yönetmeliklerine uygun olmalıdır." denilmektedir. T.C. Erzincan Valiliği, *op. cit.*, s. 81.



tada, yapılması gerekenler/yapılabilecekler ile yapılanlar arasında önemli bir açığın hala varolduğu ileri sürülebilir.<sup>161</sup>

“Doğal afetler”in “doğallığı”na bir şey yapamayacağımız söylenebilir; ama bu, “afetliliği”ni azaltamayacağımız anlamına gelmez.<sup>162</sup> Bir başka ifadeyle, “etkin bir deprem kuşağında yaşadığımız gerçeğini değiştiremeyeceğimize göre, ‘depremler birlikte yaşama’yı bir ‘doğal davranış’, bir ‘yaşam biçimi’ne dönüştürmemiz, tarihten gelen ve kültürel yapımızın bir parçasını oluşturan ‘konar-göçer’ davranışın yerine

<sup>161</sup> Çünkü insanlığın doğal afetlerle mücadelesinde bugün gelmiş olduğu nokta, doğal afetlerle mücadelede daha etkin çözümlerin uygulamaya konulabileceğini göstermektedir. Bu yargıya, sadece gelişmiş ülkelerden değil, gelişmekte olan ülkelerden de olgusal olarak destek bulmak olanaklıdır. Meksika örneği için bkz. Y. Kaya, *17 Ağustos’un Ardından Deprem, Devlet ve Toplum*, Otopsi Yayınevi, İstanbul, 2000, s. 24-25. Ayrıca, uygulamanın içinden gelen birisi olarak, örneğin S. Babüroğlu’na göre, krizler karşısındaki başarısızlıklarımız bilgi eksikliğinden kaynaklanan bir başarısızlık değildir; sorun, “bilinenlerden yönetimlerin yararlanmayı becerememeleri, devletimizin yıllar yılı süren olaylara can ve mal kayıplarına karşın, doğal afetlerle ilgili ana ilkeleri içine alan bir politikası, örgütlenmesi, programı bulunmaması ya da var olanların yeterince kullanılmaması halidir”. S. Babüroğlu, *op. cit.*, s. 22, 25.

<sup>162</sup> T. Alkan, “Sorumluluk Duygumuzdan Geçen Fay Hatları”, *Cumhuriyet Gazetesi*, 15 Mart 1992, s. 4. “Afetin peşine takılıp sürüklenme değil, onu kontrol ederek ve yönlendirerek yakınında yaşayabilme düzeyine varılması...” Karaesmen, E., “Deprem Olayına Toplu Bir Bakış”, *“Deprem Güvenli Konut” Sempozyumu*, (ed.) T. Aktüre, Mesa Yayınları, Ankara, 1999, s. 121. Örneğin, 1995 yılında Afyon-Dinar’da yaşanan deprem üzerine yapılan bir değerlendirmede, “bu kadar büyük zarar bilançosunun her yıl sadece ellide biri deprem zararlarını azaltmak için yapılacak eğitim, araştırma, planlama ve hazırlık çalışmalarına sarf edilse, bu facialar büyük ölçüde önlenir” di, denilmektedir. Tezcan ve İpek, *loc. cit.* Ayrıca, çeşitli ülkelerdeki depremler ve bu depremlerin meydana getirdiği can ve mal kaybı da dikkate alındığında, depremlerin “afetliliği”nin azaltılabileceğini göstermektedir. Örneğin, 13 Mart 1992 Erzincan depreminin magnitüdü 6,8 ve ölen insan sayısı 653 kişi; 24 Nisan 1992 California depreminin magnitüdü 7,1 ve ölen insan sayısı 1 kişi (0 da, kalp krizinden ölmüştür); 21 Mayıs 1992 Pakistan depreminin magnitüdü 5,5 ve ölen insan sayısı 15 kişidir. Hemen hemen aynı günlerde meydana gelen bu depremler, depremlerin insanların kaçınılması olanaklı olmayan kaderleri olmadığını göstermektedir. Bu durum, ilgili literatürde şöyle ifade edilmiştir: “Depremden en az etkilenmenin ya da depremin zararlı etkilerini en aza indirmenin formülü ‘sağlam bir zemin üzerine çağdaş bir yapı tekniği ile deprem yönetmeliği’ne uygun bir yapı yapma alışkanlığını kazanmaktır.” A. Koçyiğit, et al., “Deprem Sorunlarının Çözümüne Eğitsel, Jeolojik ve Yönetimsel Yaklaşımlar”, *Erzincan ve Dinar Deneyimleri Işığında Türkiye’nin Deprem Sorunlarına Çözüm Arayışları Bildiriler Kitabı*, (ed.) T. Tankut, TÜBİTAK Yayınları, Ankara, 1996, s. 47; ayrıca bkz. M. Erdik et al., “Kentlerde Deprem Risklerinin Belirlenmesi: Deprem Senaryoları”, *Erzincan ve Dinar Deneyimleri Işığında Türkiye’nin Deprem Sorunlarına Çözüm Arayışları Bildiriler Kitabı*, (ed.) T. Tankut, TÜBİTAK Yayınları, Ankara, 1996, s. 119. Kaldı ki, bugünkü teknolojik gelişmeler, başta depremler olmak üzere, birçok doğal afetin imar planlarında dikkate alınmasına ve bu planlara uygun yapılaşmaya gidilmesine olanak tanıyacak kadar gelişmiş bulunmaktadır. M. Erdik, J. Swift-Avcı ve T. Onur, “Kentlerde Deprem Tehlikesinin Belirlenmesi: Mikrobölgelelendirmeler”, *Erzincan ve Dinar Deneyimleri Işığında Türkiye’nin Deprem Sorunlarına Çözüm Arayışları Bildiriler Kitabı*, (ed.) T. Tankut, Ankara: TÜBİTAK Yayınları, 1996, s. 108. Bu bağlamda özellikle coğrafi bilgi sistemleriyle ilgili gelişmelerin imar planları alanında sağlayacağı yararlar hakkında bkz. R. Kingston et al., “Web-based Public Participation Geographical Information Systems: An Aid to Local Environment Decision-making”, *Computers, Environment and Urban Systems*, Sayı: 24, 2000, s. 109-125.

doğaya teslimiyeti terk edip yerleşik bir düzene geçme irademize bağlıdır".<sup>163</sup> Zira, her akşam televizyonumuzun başına oturduğumuzda dünyanın herhangi bir yerinde doğal ya da insan kaynaklı bir felaketin yaşandığını görürüz. Ne var ki, felaketler ile bu kadar iç içe yaşamamıza rağmen, örneğin bir uçağın gelip bizim evimizin üstüne düşebileceğini ya da oluşacak büyük bir depremin bizim evimizi de vurabileceğini nadiren düşünürüz. Oysa, özellikle insan merkezli felaketlerin yaşanıp bittiği, bir daha yaşanmayacağı hissine kapılmak, aldatici olacaktır. İnsan olduğumuzu ve hata yapabileceğimizi; dolayısıyla, insan merkezli krizlerle sürekli karşılaşabileceğimizi akılda tutmanın gerekli olduğu belirtilmektedir.<sup>164</sup>

Ne var ki, olayın kendisini, yani depremi (veya diğer doğal afetlerde afete neden olan şeyi) suçlayarak sorumluluktan kurtulmak, başka ülkelerde olduğu gibi, ülkemizde de en sık başvurulan yollardan birisidir. 1999 depremlerinde birçok kamu yöneticisi, yaşanan krizin bizim kontrolümüzün dışında cereyan ettiği vurgulamış; sorumluluğu, olayın (yani krizin) kendisine yüklemeye çalışmışlardır.<sup>165</sup> Bu bağlamda, örneğin depremlerden kaçınmanın olanaklı olmadığı; çünkü depremlerin, insanların kaçınılmaz bir kaderi veya insanların işledikleri günahlardan dolayı, Tanrı'nın insanları cezalandırmasının bir aracı olduğu ileri sürülmüştür.<sup>166</sup> Hemen belirtelim ki, bu tür gerekçelerin arkasına sığınmak, sadece ülkemize has bir durum da değildir. Örneğin, Bangladeş'te de doğal nedenlerden kaynaklanan krizler "Allah'ın işi" ola-

---

<sup>163</sup> Soygür, *loc. cit.* Soygür, insanları doğaya karşı tutumları açısından üçe ayırmaktadır. Ona göre, ilkel toplumlar, kendisini doğanın bir parçası olarak görüp doğaya teslim olmuşlar; modern insan ise kendisini doğanın efendisi ve sahibi olarak görmüştür. Soygür, Japonların bu ikisi arasında, ne doğaya teslim olan ne de doğaya diklenen bir yerde yer aldığını belirtmektedir. *Ibid.*, s. 40. Depremin bir afete dönüşmemesi için alınabilecek en bildik önlemler konusunda bkz. M. Baş, "Depremler ve Yapmamız Gerekenler", **Deprem ve Deprem Sonrası Tedbirler**, İSKİ Yayınları, İstanbul, 1999, s. 29-32. Depreme karşı yaptıkları hazırlıklarıyla hemen herkes tarafından örnek gösterilen Japonların deprem öncesi, anı ve sonrasıyla ilgili aldıkları önlemler ve kendilerine rehber edindikleri ilkeler için bkz. National Land Agency, **Disaster Countermeasures in Japan**, Tokyo, 1999.

<sup>164</sup> Hodgkinson ve Stewart, *op. cit.*, s. 1.

<sup>165</sup> Olson, bunun sorumluluktan sıyrılmak istemenin en bilinen yollarından birisi olduğunu vurgulamaktadır. Sorumluluğu yansıtan diğer yolları için bkz. Olson, *op. cit.*, s. 278-280.

<sup>166</sup> Konuyu İslam dini açısından ele alan ve bu görüşlerin isabetsizliğini ortaya koyan bir çalışma için bkz. Y. N. Öztürk, **Depremin Gösterdikleri (Yeni Yüzyıl İçin Uyarılar)**, Yeni Boyut, İstanbul, 1999, *passim*.



arak değerlendirilmekte; hatta bazı krizlerin, insanların eylemlerinden dolayı “Allah’ın bir cezası” olduğuna inanılmaktadır.<sup>167</sup>

Bangladeş, siklon, fırtına ve sel gibi doğal afetlerden sürekli etkilenen bir ülkedir. Örneğin 1991 yılında olan bir siklonda 140.000 kişi birden hayatını kaybetmiştir. Sahiller siklonların tehdidi altında iken, ülkenin yüksek kesimleri de doğal afetler yönünden emin yerler değildir. En tehdit edici doğal afetin seller olduğu görülmektedir. Yine, örneğin 1988-1998 yılları arasında ülkenin üçte ikisi bir çok kez haftalarca süren sel felaketleri ile karşılaşmıştır. Hükümet kayıtlarına göre, son otuz yılda sel felaketlerinden bir şekilde etkilen nüfus 30 milyonu bulmuştur.<sup>168</sup>

Bangladeş, aynı zamanda Müslümanların yoğun olarak yaşadığı bir ülkedir. Ülke nüfusunun %87’sini Müslümanlar oluşturmaktadır. Bu ülkede insanların doğal afetlerden kaynaklanan krizlere karşı olan tutumunu inceleyen Schmuck, insanların bu tür krizleri “Allah’ın işi” olarak değerlendirdiklerini bulgusuna ulaşmıştır.<sup>169</sup> Schmuck, hal böyle olmakla beraber, insanların yine de doğal afetlerin nedeni üzerinde kafa yorduklarını görmüştür. Schmuck, bir taraftan insanların doğal olaylara karşı olan tutumlarını bilimsel olarak incelemenin güçlüğüne işaret etmekte; diğer taraftan da üzerinde araştırma yaptığı bölgenin insanların hiçbir şey yapmadan tehlikeleri beklediğinin söylenemeyeceğine işaret etmektedir.<sup>170</sup>

Kısacası, en gelişmiş toplumlardan en az gelişmiş olanlarına kadar, hemen her toplum, afetlerin “afetliliği”ni azaltmanın yollarını aramaktadır. Bunun da başlangıcının, “hazırlık ve önceden planlama”<sup>171</sup> ve bunun bir uzantısı olarak “etkili bir yapı ve planlama denetimi”<sup>172</sup> olduğu söylenebilir.

---

<sup>167</sup> H. Schmuck, “An Act of Allah’: Religious Explanations for Floods in Bangladesh as Survival Strategy”, *International Journal of Mass Emergency and Disasters*, Cilt: 18, Sayı: 1 (Mart 2000), s. 92.

<sup>168</sup> *Ibid.*, s. 86.

<sup>169</sup> *Ibid.*, s. 88.

<sup>170</sup> *Ibid.*, s. 92.

<sup>171</sup> Y. Sey, “Deprem Bölgelerinde Yerleşme ve Konut”, “Deprem Güvenli Konut” Sempozyumu, (ed.) T. Aktüre, Mesa Yayınları, Ankara, 1999, s. 63.

<sup>172</sup> Gülkan, “Afetlere Karşı...”, *op. cit.*, s. 102.

#### IV. DEĞERLENDİRME

Bu bölümde, pozitif hukuk açısından, 1999 depremlerinden sonraki tartışmalarda sürekli gündeme gelmiş olan belediyelerin imar ve yapı denetimi görevleri ile doğal afetler ilişkisi üzerinde durulmuştur. Burada, üç aşamalı bir değerlendirme yapılmıştır. Öncelikle, imar denetimi görevinin tanımı ile bu görevin hukuki niteliği hakkında kısaca bilgi verilmiş; daha sonra da, imar denetimi görevinin, hukuki olarak nasıl düzenlendiği konusu üzerinde durulmuştur. İkinci aşamada, ayrıca, imar denetimi göreviyle doğal afetler ilişkisi ortaya konulmaya çalışılmıştır. Belirtmek gerekir ki, burada yapılan değerlendirmeler, 17 Ağustos 1999 öncesindeki imar mevzuatı esas alınarak yapılmıştır. Son olarak, üçüncü aşamada, ülkemizde, belediyelerin imar denetimi görevi ile doğal afetler arasındaki ilişkinin görünümü hakkında genel bir değerlendirmeye yer verilmiştir.

Buna göre; belediyelerin imar denetimi görevinin, belediyeler kadar eski ve doğrudan doğruya kamu güvenliği, kamu sağlığı ve kamu esenliği gibi kamu düzeni hedeflerine yönelik bir görev olduğu belirtilmiştir. İmar denetimiyle, kentsel yerleşme ve yapılaşma kararlarının imar planlarının belirlediği hedefler doğrultusunda oluşturulmasının sağlamak istendiği vurgulanmıştır. İmar denetimi sistemi üzerinde yaptığımız değerlendirmelerin sonucunda, bazı istisnalar dışında, imar denetimine konu olmayan bir yerleşme ve yapılaşma karardan söz edilemeyeceği belirtilmiştir.

Daha sonra, imar denetiminin önemli bir bölümünü oluşturan yapı denetim sürecindeki sorunlar üzerinde durulmuştur. Bu değerlendirmede bu süreçteki sorunların birleşerek, daha üst düzeydeki politikalarla birlikte bir krizin oluşmasına neden olabildiği belirtilmiştir.<sup>173</sup> Kısaca, ülkemizin birçok doğal afet için uygun bir coğrafi

---

<sup>173</sup> Genel olarak bu sürecin iyileştirilmesiyle ilgili öneriler için bkz. O. Ergünay, "Afet Yönetimi Nedir? Nasıl Olmalıdır?" **Türk Psikoloji Bülteni**, <[http://www.psikolog.org.tr/bulten/14/14\\_afet.htm](http://www.psikolog.org.tr/bulten/14/14_afet.htm)> (24.07.2001). Ülkemizde kurulabilir yapı denetimi sistemi önerileri için bkz. H. Demir, "Türkiye'de Kurulabilir Yapı Denetimi", **Erzincan ve Dinar Deneyimleri Işığında Türkiye'nin Deprem Sorunlarına Çözüm Arayışları Bildiriler Kitabı**, (ed.) T. Tankut, TÜBİTAK Yayınları, Ankara, 1996, s. 417-426; Tuna, *op. cit.*, s. 427; Karaesmen, "Deprem Olayı...", *op. cit.*, s. 413-414; Balamir, "Kaderci Toplumun...", *op. cit.*, s. 111-121.

konumda bulunmasının, yerleşim alanlarının seçimi, imara açılması ve bu alanların üzerinde doğal afetlere dayanıklı yapıların inşa edilmesiyle yapıların proje ve inşa halindeki denetimlerinin etkin bir şekilde yapılması, caydırıcı cezalandırma yöntemlerinin de yasalaştırılması sağlanamadığı için, doğal afetlerin neden olduğu can ve mal kaybının oldukça yüksek olduğu<sup>174</sup> yönündeki eleştirilerin ihtiyatla karşılanması gerektiği hatırlatılmıştır.

Özet olarak, belediyelerin imar denetimi görevinin doğrudan doğal afetlerle (veya daha genel olarak krizlerle) ilişkilendirilmemiş olması, bu görevin doğal afetlerle olan ilişkisini ortadan kaldırmayacağı; ayrıca, iddiaların aksine, eksiklikleri olsa bile, imar denetimi görevi ile doğal afetler arasında bir ilişkinin, örneğin 3194 sayılı İmar Kanunu bağlamında, kurulabileceği ileri sürülmüştür. Yerel yönetimlere ve bu arada özellikle belediyelere verilen görevlerin, bir önceki bölümde belirtilmiş olduğu gibi, önemli bir bölümünün doğrudan veya dolaylı olarak doğal afetlerle ilişkisinin kurulabileceği belirtilmiş; hızlı bir kentleşme oranının olduğu ve buna yönelik çözümlerin acil bir şekilde bulunmasının istendiği; yani, belirsizliğin oldukça yüksek olduğu bir ortamda, planlama ve bu planlamanın denetiminin ayrı bir önem kazandığı<sup>175</sup> vurgulanmıştır.

---

<sup>174</sup> A. B. Şengün, “Depremlerde Kurtarma Faaliyetleri”, *Erzincan ve Dinar Deneyimleri Işığında Türkiye'nin Deprem Sorunlarına Çözüm Arayışları Bildiriler Kitabı*, (ed.) T. Tankut, TÜBİTAK Yayınları, Ankara, 1996, s. 299.

<sup>175</sup> Belirsizliğin arttığı durumlarda planlamanın önemine yönelik bir vurgu için bkz. M. Marks, “Organizational Adjustment to Uncertainty”, *Journal of Management Studies*, Cilt: 14, Sayı: 1, 1978, s. 1 vd.

## DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

### 17 AĞUSTOS 1999 TARİHİNDEN SONRA DOĞAL AFETLERLE İLGİLİ OLARAK ÇIKARILAN KANUNİ DÜZENLEMELER VE YEREL ÖZERKLİK

Ülkemizde, 1999 yılında “asrın felaketi” olarak da nitelendirilen iki büyük deprem meydana geldi. Aslında, ülkemiz, bu iki depremden daha büyük depremler de yaşamıştı.<sup>1</sup> Ancak 1999 yılında yaşanan iki deprem, birçok yönden, diğer depremlere göre daha fazla etkili olmuştur. Etkinin büyüklüğünde, depremin bir sanayi bölgesinde meydana gelmiş olması, basın-yayın kuruluşlarının gelişmişliği ve çeşitliliği, bölgenin kentsel bir yerleşme olması gibi birçok faktörün etkili olduğu söylenebilir.<sup>2</sup>

Ancak, bizi, 1999 yılında meydana gelen depremi diğerlerinden ayırt eden özellikler değil, bu depremlerden sonra yapılan kanuni düzenlemeler ilgilendirmektedir. Bu bağlamda, üç tür düzenlemeye bakılacak demektir. Birincisi, anayasa değişiklikleridir; çünkü bu değişiklikler, hem yerel özerklikle hem de doğal afetlerle ilgili hükümlerin anayasal sistem içerisindeki konumunu değiştirebilmektedir. İkincisi, doğrudan doğal afetlerle ilgili olan kanunlardır. Üçüncüsü de, doğal afetlerle ilgili olarak KHK çıkarmak için Bakanlar Kuruluna yetki veren yetki kanunları ile bu yetki kanunlarına dayalı olarak çıkarılan KHK’lerdir.

Bu bölümde, izlenecek yöntem hakkında da bilgi vermek yararlı olacaktır. Böyle bir değerlendirme yapmanın en mantıklı yolu, kanımızca, yukarıda sözü edilen kanuni düzenlemelerin, Birinci Bölümde anayasal sınırlarını belirlemeye çalıştığımız yerel özerkliğin güvencelerinden hangisiyle ilgili ise yerel özerkliğin o güvencesinin başlığı altında değerlendirilmesidir. Ancak, aşağıda da görülebileceği gibi, kanuni

---

<sup>1</sup> Örneğin, 1939 yılında meydana gelen Erzincan depremi, hem depremin büyüklüğü, hem ölen insan sayısı hem de hasarlı konut sayısı açısından bir önceki asırda ülkemizde yaşanan en büyük depremdir; kanımızca, İzmit-Gölcük depremi, ancak bu iki göstergenin dışındaki etkiler de dikkate alındığında “asrın felaketi” olarak değerlendirilebilir. Bkz. <http://www.boun.koeri.gov.tr>.

<sup>2</sup> “Bugün gördüğümüz bütün görüntüler ...Siirt’te olsaydı veyahut da başka bir yerde olsaydı, Erzincan’da olsaydı bu kadar genişlikte bile olsaydı yine etkisinin bu kadar süreceğini ve böyle bir sosyal depreme yol açacağını...” O. Bursalı, “‘Biz Nerede Hata Yaptık?’ ” (Açıkoturum: G. Ertür et al.), *Cogito* (Deprem Özel Sayısı), Sayı: 20 (Güz 1999), s. 305.

düzenlemelerin bir bölümü yerel özerkliğin birden fazla anayasal güvencesiyle ilişki-  
liyken, bir bölümü de yerel özerkliğin tek bir anayasal güvencesiyle ilişkilidir. Bura-  
da, kanuni düzenlemelerin çıkarılış sırası takip edilmiş ve buna göre bir değerlendir-  
me yapılmıştır. Bunun tek istisnası, yapı denetimiyle ilgili düzenlemeler olmuştur.  
Bu yöndeki düzenlemeler, Üçüncü Bölümde geniş bir şekilde üzerinde durmuş oldu-  
ğumuz belediyelerin imar ve yapı denetimi görevleriyle olan ilişkisinden dolayı, ayrı  
olarak ele alınmıştır.

## I. ANAYASA DEĞİŞİKLİKLERİ

Bu bağlamda, ilk önce, “Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddeleri-  
nin Değiştirilmesi Hakkında Kanun”<sup>3</sup> üzerinde durulacaktır. Bu Kanun, esas itibariy-  
le, Avrupa Birliğine uyum sağlamaya yönelik bazı yeni düzenlemeleri içermektedir.  
Bu Kanunun yerel özerklikle ilişkili olabilecek düzenlemelerine bakalım.<sup>4</sup>

### 1. Seçme, Seçilme ve Siyasi Faaliyette Bulunma Hakları

Bilindiği gibi, Anayasanın 127 maddesinin 3. fıkrası, yapılan son değişiklik-  
ten<sup>5</sup> sonra, “Mahalli idarelerin seçimleri, 67. maddedeki esaslara göre beş yılda bir  
yapılır...” şeklini almıştır. Buradan hareketle, yerel seçimlerle ilgili yerel özerkliğin  
şartlarını değerlendirebilmek için Anayasanın 67. maddesine bakmak gerektiğine,  
Birinci Bölümde değinilmişti. 4709 sayılı Kanununun 24. maddesiyle, “Anayasanın 67.  
maddesinin 5. fıkrasına ‘askeri öğrenciler’, ibaresinden sonra gelmek üzere ‘taksirli  
suçlardan hüküm giyenler hariç’ ibaresi eklenmiş ve ‘bulunan tutukluların seçme  
haklarını kullanmalarında’, ibaresi ‘oy kullanılması ve’ şeklinde değiştirilmiş ve

<sup>3</sup> 4709 sayılı bu Kanun, 03.10.2001 tarihinde çıkarılmıştır. RG, Tarih: 17.10.2001, Sayı: 24556.

<sup>4</sup> Hemen belirtelim ki, bu Kanunun, burada değerlendirmeye alınmayan başka bazı maddelerinin de yerel özerklikle ilgili olduğu ileri sürülebilir. Bir başka ifadeyle, 4709 sayılı Kanunla getirilen di-  
ğer değişikliklerinin de –geniş bir yorumlamayla- bir şekilde yerel özerklikle ilişkili olduğu ileri  
sürülebilir. Örneğin, 4709 sayılı Kanununun 33. maddesiyle Anayasa Mahkemesinin siyasi parti-  
leri kapatması biraz daha zorlaştırılmıştır. Böyle bir hüküm, siyasi hayata daha fazla partinin katı-  
labileceği şeklinde yorumlanabilir; ancak, tekrar edelim ki, böyle bir yorumlama biraz zorlama  
bir yorum olacaktır.

<sup>5</sup> Bu maddeyle ilgili en son değişiklik, 23.07.1995 tarih ve 4121 sayılı Kanunla yapılmıştır. RG,  
Tarih: 26.07.1995, Sayı: 22355.

maddeye aşaşıdaki son fıkra eklenmiştir”. Bu sonra fıkra ise “Seçim Kanunlarında yapılan değişiklikler, yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bir yıl içinde yapılacak seçimlerde uygulanmaz.” hükmünü içermektedir.

şimdi bu düzenlemenin yerel özerklik açısından ne anlama geldiğine bakmak gerekmektedir. Anayasanın 67. maddesinin 5. fıkrasının 4709 sayılı Kanunla yapılan değişiklikten önceki hali şöyleydi: “Silah altında bulunan er ve erbaşlar ile askeri öğrenciler, ceza infaz kurumlarında bulunan hükümlüler oy kullanamazlar. Ceza infaz kurumları ve tutukevlerinde bulunan tutukluların seçme haklarını kullanmalarında, onların sayım ve dökümünde seçim emniyeti açısından alınması gerekli tedbirler Yüksek Seçim Kurulu tarafından tespit edilir ve görevli hakim in yerinde yönetim ve denetimi altında yapılır.” Yeni değişikliğin bu fıkraya kattığı yeni anlam şudur:

(1) Fıkranın 1. cümlesi oy kullanamayacakları belirtmektedir. Daha önce şu üç gruba dahil olanlar oy kullanamıyordu:

(a) Silah altında bulunan er ve erbaşlar;

(b) Askeri öğrenciler;

(c) Ceza infaz kurumlarında bulunan hükümlüler.

Oysa yeni düzenlemeyle, üçüncü grupta yer alanlardan bazılarının oy kullanabileceği anlaşılmaktadır. Yani, yeni düzenlemeyle, “taksirli suçlardan hüküm giyenler” artık oy kullanabileceklerdir.<sup>6</sup> Dolayısıyla, yerel özerklik açısından bakıldığında, yerel seçimlerde oy kullanacakların sayısının arttığını söyleyebiliriz. Böyle bir düzenlemenin, Anayasa Mahkemesinin bir kararında vurgulamış olduğu, yerinden yönetim organların oluşturulmasında yalnız o yöre halkının –seçmenin- söz sahibi

<sup>6</sup> Bu değişiklikle birlikte, taksirli suçlardan hüküm giyenler, yani “yaptığı eylemi isteyen ama sonucunu istemeyen kişilerin de oy kullanımı ile iktidara gelen partinin daha geniş bir kitleyi temsil etme olanağı hazırlanmaktadır”. Bülent Çiçekli ve M. Bedri Eryılmaz, “Son Anayasa Değişikliği Üzerine Düşünceler”, *Ankara Barosu Dergisi*, Yıl: 60, Sayı: 1, 2002, s. 73.



olması;<sup>7</sup> yerinden yönetim organlarının seçmenler tarafından seçilerek oluşturulması;<sup>8</sup> bireylerin ve toplumun, tıpkı çağdaş batı demokrasilerinde olduğu gibi, kamu işlerine sürekli bir şekilde katılması;<sup>9</sup> demokratik unsurunun bu ilkenin dayanağını oluşturması;<sup>10</sup> kamu yararının, ancak halkın katılımıyla sağlanacağı;<sup>11</sup> yerel yönetim organların halk tarafından oluşturulması;<sup>12</sup> halkın katılımının sağlanması<sup>13</sup> gibi amaçlara uyumlu olduğu söylenebilir.

(b) Fıkranın 2. cümlesi, ceza infaz kurumları ve tutukevlerinde oy kullananlarla ilgili bir güvence hükmünü içermektedir. Önceki düzenleme, “Ceza infaz kurumları ve tutukevlerinde bulunan tutukluların seçme haklarını kullanmalarında, ...Yüksek Seçim Kurulu tarafından tespit edilir ve görevli hakim in yerinde yönetim ve denetimi altında yapılır.” şeklinde idi. Şimdi ise “Ceza infaz kurumları ve tutukevlerinde oy kullanılması ve ...Yüksek Seçim Kurulu tarafından tespit edilir ve görevli hakim in yerinde yönetim ve denetimi altında yapılır.” şeklini almıştır. Önceki düzenlemeye göre, Yüksek Seçim Kurulu tarafından tespit edilen ve görevli hakim in yerinde yönetim ve denetimi altında yapılan seçimler, “ceza infaz kurumları ve tutukevlerinde bulunan *tutuklular*” için geçerlidir. Bu ifadeden hareketle, ceza ve infaz kurumları ve tutukevlerinde sadece tutukluların cümle nin ikinci kısmında belirtilen güvenceden yararlandıkları anlaşılmaktaydı; yani bir anlamda seçime katılanlar sadece “tutuklular”dı. Yeni düzenlemeyle, cümle nin ikinci kısmında belirtilen güvenceden yararlananlar artık sadece “tutuklular” değildir. Çünkü yeni düzenleme, “ceza infaz kurumları ve tutukevlerinde *oy kullanılması*”yla ilgili bir güvence getirmekte-

---

<sup>7</sup> “Esasın İncelenmesi.” AMK, KG: 14.06.1988, E. 1988/14, K. 1988/18, RG, Tarih: 14.07.1988, Sayı: 19872, <<http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1988/K1988-18.htm>> (02.05.2002).

<sup>8</sup> **Ibid.**

<sup>9</sup> **Ibid.**

<sup>10</sup> **Ibid.**

<sup>11</sup> **Ibid.**

<sup>12</sup> **Ibid.**

<sup>13</sup> **Ibid.**

dir; yani ceza infaz kurumları ile tutukevlerinde her kim oy kullanacaksa, hepsine yönelik bir güvenceden söz edilmektedir.<sup>14</sup>

Aslında, Anayasanın 67. maddesinin 5. fıkrasının 1. cümlesinde yapılan ve yukarıda izaha çalıştığımız değişiklikten sonra, 2. cümlede, bu şekilde bir düzenlemeye gidilmesi zorunlu hale gelmiştir. Çünkü, fıkranın 1. cümlesinin ilk haline göre, daha önce de belirttiğimiz gibi, “ceza infaz kurumlarında bulunan hükümlüler” oy kullanamıyor, sadece “tutuklular” oy kullanabiliyordu. Oysa, 5. fıkranın ilk cümlesinin yeni haline göre, artık “taksirli suçlardan hüküm giyenler” oy kullanabileceklerdir. Dolayısıyla, ikinci cümlelerin de buna göre yeniden düzenlenmesi, mantıksal olarak bir zorunluluk haline gelmiştir. Yani, 5. fıkranın 2. cümlesinin İkinci Bölümüyle getirilen güvence, artık ceza infaz kurumları ve tutukevlerinde bulunan tutuklular ile taksirli suçlardan hüküm giyenlerin seçme haklarını kullanmalarına yönelik bir güvence şekline dönüşmüştür.

Sonuç olarak, Anayasanın 67. maddesinin 5. fıkrasında yapılan değişikliğin yerel katılımı artırarak yerel özeğe katkıda bulunduğu/bulunabileceği söylenebilir. Birinci Bölümde de belirttiğimiz ve Anayasa Mahkemesi kararlarında da sık sık tekrarlandığı gibi, yerel özerkliğin en önemli özelliklerinden birisi, yerel halkın katılımıdır.<sup>15</sup>

(c) 4709 sayılı Kanunla Anayasanın 67. maddesine, “Seçim kanunlarında yapılan değişiklikler, yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bir yıl içinde yapılacak seçimlerde uygulanmaz.” hükmü, kanımızca, yeni bir seçime girerken siyasi iktidarın siyasi çoğunluğuna dayanarak keyfi düzenlemelere gitmesine engel olmasından/olacak

<sup>14</sup> “...ceza infaz kurumları ve tutukevlerinde oy kullanılması konusunda Yüksek Seçim Kurulu’na verilen göreve açıklık getirilmiştir.” Şeref İba, “Türk Parlamenter Hukuku Açısından Son Anayasa Değişiklikleri”, AÜ HF Dergisi, Cilt: 51, Sayı: 1, 2002, s. 87.

<sup>15</sup> “...yeni düzenlemenin daha çok siyasal nedenlere dayandığı, demokratik katılımı en aza indirmek amacını taşıdığı anlaşılmaktadır. ...’yerinden yönetim ilkesi’ yönünden kamu yararı, ancak halkın katılımının ve bu yolla etkinliğinin artırılması ile gerçekleştirilebilir. Bu amaca ters düşen ve yasama belgelerinde de bu amaçtan ödün verilmesini haklı gösterecek bir gerekçe yer almayan dava konusu düzenlemenin, amaç ögesi bakımından da Anayasaya uygunluğu savunulamaz.” “Esasın İncelenmesi.” AMK, KG: 14.06.1988, E. 1988/14, K. 1988/18, RG, Tarih: 14.07.1988, Sayı: 19872, <<http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1988/K1988-18.htm>> (02.05.2002).

olmasından dolayı, yerel özerklik açısından önemlidir. Yeni düzenlemeyle seçim kanunlarında yine değişiklik yapılabilecektir. Ancak, bu, en azından seçimlerden bir yıl önce yapılacak ve siyasi partiler yeni seçim kanununun hükümlerini içselleştirebileceklerdir.<sup>16</sup> Belirtmek gerekir ki, 4709 sayılı Geçici Madde (A) ile getirilen düzenleme, yukarıdaki kanımızı güçlendirmektedir. Çünkü bu düzenlemeye göre, “Bu Kanunun 24. maddesi ile Anayasanın 67. maddesine son fıkra olarak eklenen hüküm bu Kanunun yürürlüğe girmesinden sonra yapılacak ilk genel seçimde uygulanmaz”. Bir diğer ifadeyle, bu Kanunu çıkaranların yeni düzenlemeyle getirilen sınırlamadan kendilerini bağışık tutmak istedikleri anlaşılmaktadır.<sup>17</sup> Ancak, genel olarak, düzenlemenin yerel özerklik açısından olumlu bir gelişme olduğu söylenebilir.

Seçim dönemine girildikten sonra veya seçim dönemi çok yaklaşmışken seçim kanunlarında yapılan değişikliklerin başka sorunlara da yol açtığı bilinmektedir. Örneğin, seçim dönemine girilip adayların belirlendiği ve belirlenen adayların çalıştıkları kamu kurum ve kuruluşlarından istifa ettiği bir dönemde, seçim kanunlarında yapılan değişiklikler, önemli sorunlar yaratabilmektedir. Nitekim böyle bir sorun, 26.12.1991 tarih ve 3766 sayılı “2972 Sayılı Yerel İdareler ve Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanununun 29. Maddesinde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”la birlikte yaşanmıştır. Ancak 3766 sayılı Kanun, kurumlarından istifa edenlerin mağduriyetlerini gidermek için, “Subay ve astsubaylar hariç olmak üzere, 1. fıkrada gösterilen belediye başkanlığı ara seçimlerinde aday veya aday adayı olan devlet memurları ile diğer kamu görevlileri, aday veya aday adaylığından istifa etmeleri kaydıyla bu kanunun yayımından itibaren bir ay içinde müracaat etmeleri halinde, kazanılmış hakları ile eski veya eşdeğer bir göreve dönebilirler. Adayları kesinleşmiş yerlerde adaylığı kazanamamış olanlar hakkında da aynı hükümler uygulanır.”<sup>18</sup> şeklinde bir hükme yer vermiştir.<sup>19</sup>

---

<sup>16</sup> Büyükşehirlerde yaşayan ve en az ikiden fazla seçime katılanların hatırlayacağı gibi, her seçim döneminde, büyükşehirlerdeki seçim çevreleri yeniden belirlenmekteydi. Bu belirlemede, o dönemde siyasi iktidarı elinde tutan siyasi partilerin kendilerine en iyi sonucu getirecek seçim çevreleri oluşturma endişelerinin önemli rol oynadığı bilinmekteydi. Ancak, yeni düzenlemeyle, son anda yapılan bu gibi düzenlemelere engel olunmak istenmiştir.

<sup>17</sup> Benzer bir değerlendirme için bkz. Çiçekli ve Eryılmaz, *loc. cit.*

<sup>18</sup> 3766 sayılı Kanun, m. 1.

## 2. Dilekçe Hakkı

Yerel özerklik açısından, sadece yerel halkın katılımı değil, aynı zamanda, yerel halkın katılma kanallarının da geniş olması önemli kabul edilmektedir. Ülkemizde, etkin çalışmadığı yönünde yakınmalar dile getirilse de, yerel halkın katılım kanallarından birisi, Anayasanın 74. maddesi tarafından düzenlenmiş olan “dilekçe hakkı”dır.<sup>20</sup> 4709 sayılı Kanunla yapılan değişikliğin birisi de bu dilekçe hakkıyla ilgili olanıdır. Şimdi bu maddede yapılan değişikliği yerel özerklik açısından inceleyelim.

(a) Anayasanın 74. maddesinin 1. fıkrasının değişiklikten önceki hali, “Yurttaşlar, kendileriyle veya kamu ile ilgili dilek ve şikayetleri hakkında, yetkili makamlara ve TBMM’ne yazı ile başvurma hakkına sahiptir.” şeklindeydi. 4709 sayılı Kanunla, “Yurttaşlar” ibaresinden sonra gelmek üzere “ve karşılıklılık esası gözetilmek kaydıyla Türkiye’de ikamet eden yabancılar” ibaresi eklenmiştir. Bu durumda, Anayasanın 74. maddesinin 1. fıkrası şöyle olmuştur: “Vatandaşlar ve karşılıklılık esası gözetilmek kaydıyla Türkiye’de ikamet eden yabancılar, kendileriyle veya kamu ile ilgili dilek ve şikayetleri hakkında, yetkili makamlara ve TBMM’ne yazı ile başvurma hakkına sahiptir.”

Bunun anlamı şudur: Eğer yabancı bir ülke, kendi ülkesinde yaşayan yurttaşlarımıza bu hakkı tanıdıysa, biz de bu ülkenin ülkemizde ikamet eden yurttaşlarına dilekçe hakkını tanıyoruz. Bu düzenlemenin dilekçe hakkının öznelini genişlettiği açıktır. Ancak bu genişleme, koşula bağlı bir genişlemedir; yani ülkeler arasındaki siyasi ilişkilerin seyrine bağlıdır. Kanımızca, koşula bağlı bile olsa, dilekçe hakkına sahip olanların genişlemesi, yerel özerklik açısından da önemli kabul edilmelidir.

<sup>19</sup> Bu Kanunun diğer hükümleri ve bu hükümlerin Anayasa aykırılıklarıyla ilgili açılan dava dolayısıyla Anayasa Mahkemesinin vermiş olduğu karar ile bu karara dayanak oluşturan Anayasa kuraları hakkında daha geniş bilgi edinebilmek için bkz. “Esasın İncelenmesi.” AMK, KG: 21.04.1992, E. 1992/17, K. 1992/30, RG, Tarih: 02.10.1992, Sayı: 21363, <<http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1992/K1992-30.htm>> (31.05.2002).

<sup>20</sup> Dilekçe (yakınma) hakkıyla ilgili değerlendirmeler için bkz. F. D. Yaşamış, “Yakınma Hakkının Kullanılma Biçiminin Düzenlenmesi Üzerine”, *AİD*, Cilt: 15, Sayı: 1 (Mart 1982), s. 49-56; M. Tamer, “Dilekçe Hakkı”, *TİD*, Cilt: 62, Sayı: 386 (Mart 1990), s. 201-220.

Aslında bu değişiklik bir zorunluluğun sonucudur. Çünkü Uluslararası Özel Hukuk ve Usul Hukuku Hakkında Kanunun 32. maddesine göre yabancı gerçek ve tüzel kişilere, iki koşula bağlı olarak Türkiye’de dava hakkı (dava açma, davaya katılma ve icra takibinde bulunma) verilmiştir. Bu koşullar şunlardır:

(1) Teminat yatırmak;

(2) Karşılıklılığın gerçekleştiği durumlar. Bu durumda teminat yatırmaya da gerek yoktur.

Yabancılara dava hakkının tanındığı bir yerde bu kişilere dilekçe hakkının tanınmamasının zorunlu olduğu belirtilmektedir.<sup>21</sup>

(b) Anayasanın 74. maddesinin 2. fıkrasının değişiklikten önceki hali, “Kendileriyle ilgili başvuruların sonucu, dilekçe sahiplerine yazılı olarak bildirilir.” şeklindeydi. Yeni düzenlemeyle, 2. fıkraya, “sonucu” ibaresinden sonra gelmek üzere “gecikmeksizin” ibaresi eklenmiştir. Buna göre, 2. fıkra, “Kendileriyle ilgili başvuruların sonucu, gecikmeksizin dilekçe sahiplerine yazılı olarak bildirilir.” halini almıştır. Yeni düzenlemeyle, dilekçe verilen kamu makamların yanıt verme konusunda bir savsaklama içinde olmalarının önüne geçilmek istendiği anlaşılmaktadır. Bunun, dilekçe hakkını kullanacaklar için bir güvence oluşturacağı söylenebilir. Bu hüküm, yukarıda işaret etmiş olduğumuz- dilekçe hakkının etkin çalışmadığı yönündeki eleştirilere bir yanıt gibi gözükmektedir.<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> Çiçekli ve Eryılmaz, *op. cit.*, s. 77.

<sup>22</sup> Yabancıların yerel yönetimlere katılımı konusunda karşılaştırmalı bir değerlendirme yapılmış ve ülkemizin bu konuda diğer ülkelerden oldukça geride olduğu sonucuna varılmıştır. T. Göksu, “Halkın Yerel Yönetimlere Katılımı ve Temsili: Yabancıların Katılımı”, *Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildirileri*, 1-2 Kasım 2000, (yay. haz.) B. A. Güler ve A. Sabuktay, TODAIE Yerel Yönetimler ve Araştırma ve Eğitim Merkezi, Ankara, (y.t.y.), s. 144. Bu değişikliğin bu durumun değişmesinde etkili olabileceğini ise şimdiden söylemek olası gözükmemektedir.

Yönetenlerin ve yönetilenlerin bulunduğu her yerde yakınmaların/şikayetlerin olağan bir durum olduğu;<sup>23</sup> yabancıların da buldukları ülkelerin yönetilenleri arasında yer aldığı düşünülürse, kanımızca, dilekçe hakkıyla ilgili düzenlemeler olumlu bir gelişme olarak değerlendirilebilir.

### 3. Geçici 15. Madde

Yerel özerklik açısından uzun dönemde doğuracağı sonuçlar bakımından önemli bir değişiklik de, 4709 sayılı Kanununun 34. maddesiyle yapılan değişikliktir. Buna göre, “Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının geçici 15. maddesinin son fıkrası madde metninden çıkarılmıştır”. Peki, madde metninden çıkarılan fıkra neyi düzenlemekteydi? Bu fıkra, “Bu dönem içinde çıkarılan Kanunlar, KHK’yle 2324 sayılı Anayasa Düzeni Hakkında Kanun uyarınca alınan karar ve tasarrufların Anayasaya aykırılığı iddia edilemez.” hükmünü içeriyordu. Bu düzenleme iki açıdan önemlidir:

(a) Geçici 15. maddesinin son fıkrasında yer alan “bu dönem” ifadesi, 12.09.1980 tarihinden, ilk genel seçimler sonucu toplanacak TBMM’nin Başkanlık Divanını oluşturuncaya kadar geçecek süreyi, yani 07.12.1983 tarihine kadar olan dönemi kapsamaktadır.<sup>24</sup> Bilindiği gibi, bu dönemde yerel özerlikle de yakından ilişkili olan birçok kanun çıkarılmış, önemli tasarruflarda bulunulmuştur. Ancak bunların Anayasa Mahkemesi tarafından denetimi yapılamamıştır. Yeni düzenlemeyle Anayasa Mahkemesi, iptal davası yoluyla olmasa bile, en azından itiraz yoluyla bu dönemde yapılan kanun, KHK’ler hakkında Anayasaya uygunluk denetimi yapabilecektir. Ancak, belirtmek gerekir ki, burada kendiliğinden işleyen bir süreçten değil, bir iradenin başlatacağı bir süreçten söz edilebilir.

(b) Belki bu yoldan daha pratik olanı şudur: Yasama organı, bu dönemde yapılan ve yerel özerlikle ilgili olan düzenlemeleri değiştirebilecek veya yürürlükten kaldıracabilecektir. Çünkü, bu dönemde çıkarılmış olan kanuni düzenlemeler hakkında itiraz yoluyla Anayasa Mahkemesinde bir dava açılmış ve Mahkeme de itiraz konusu

---

<sup>23</sup> Tamer, “Dilekçe Hakkı”, *op. cit.*, s. 218.

<sup>24</sup> Gözler, *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, *op. cit.* s. 463-464.



kanuni düzenlemeyi iptal etmiş olsa bile, sorun yine çözülmüş olmayacaktır. Bilindiği gibi, “Anayasa Mahkemesi, bir kanun veya KHK’nin tamamını veya bir hükmünü iptal ederken, kanun koyucu gibi hareketle, yeni bir uygulamaya yol açacak biçimde hüküm tesis edemez”.<sup>25</sup>

Sonuç olarak, 4709 sayılı Kanunun yerel katılımı artırıcı bir düzenleme olduğu; uzun dönemde, yerel özerkliği sınırlandıran düzenlemelerin ortadan kaldırılmasına olanak sağlayıcı bir Kanun olduğu söylenebilir. Ancak, hukuki olarak durum böyle olmakla birlikte, 4709 sayılı Kanunun yerel özerklik açısından uygulamadaki sonuçlarını bugünden tahmin etmek oldukça zor gözükmektedir.

Bir başka Anayasaya değişikliği de 30.11.2001 tarih ve 4720 sayılı “Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bir Maddesinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun”la gerçekleştirilmiştir.<sup>26</sup> Bu Kanun, milletvekillerinin ödenek, yolluk ve emeklilik işlemleriyle ilgilidir; dolayısıyla, bu Kanunun yerel özerlikle bir ilgisi yoktur.

Buraya kadar Anayasa değişiklikleri değerlendirilmiştir. Bundan sonraki bölümde, doğrudan doğal afetlerle ilgili olarak çıkarılmış olan kanunlar değerlendirilmeye tabi tutulacaktır.

## II. DOĞAL AFETLERLE İLGİLİ KANUNİ DÜZENLEMELER

### 1. 4452 Sayılı Doğal Afetlere Karşı Alınacak Önlemler ve Doğal afetler Nedeniyle Doğan Zararların Giderilmesi İçin Yapılacak Düzenlemeler Hakkında Yetki Kanunu<sup>27</sup>

İzmit-Gölcük depreminin 17 Ağustos 1999 tarihinde meydana geldiği dikkate alınırsa, bu Kanunun, depremden hemen sonra çıkarılmış olduğu anlaşılır. Bakanlar Kurulu, bu Kanuna dayanarak üç ay süreyle bir dizi KHK çıkarma yetkisi almıştır.

<sup>25</sup> Anayasa, m. 153/2.

<sup>26</sup> RG, Tarih: 01.12.2001, Sayı: 24600.

<sup>27</sup> RG, Tarih: 29.08.1999, Sayı: 23801.

Hemen belirtelim ki, bu Yetki Kanununun süresi, 4484 sayılı Kanun, ilk önce, “Doğal Afetlere Karşı Alınacak Önlemler ve Doğal Afetler Nedeniyle Doğan Zararların Giderilmesi İçin Yapılacak Düzenlemeler Hakkında Yetki Kanununun 1. ve 2. Maddelerinde Değişiklik Yapılmasına ve Sürenin Uzatılmasına İlişkin Kanun”la<sup>28</sup> üç ay; daha sonra da, 4540 sayılı “Doğal Afetlere Karşı Alınacak Önlemler ve Doğal Afetler Nedeniyle Doğan Zararların Giderilmesi İçin Yapılacak Düzenlemeler Hakkında Yetki Kanununun Uzatılmasına İlişkin Kanun”un<sup>29</sup> 1. maddesiyle dört ay daha uzatılmıştır. Şimdi sırasıyla, bu Yetki Kanununa dayalı olarak çıkarılan KHK’ler yerel özerklik açısından bir değerlendirmeye tabi tutulacaktır.

### **1.1. 576 Sayılı Doğal Afetlerde Yapılacak Yardımların Düzenlenmesi ile Vergilerin Ödeme Sürelerinin Uzatılması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında KHK<sup>30</sup>**

576 sayılı KHK’nin 1. maddesiyle 17 Ağustos 1999 tarihinde meydana gelen deprem için toplanan iç ve dış yardımların nerede toplanacağı; nasıl kullanılacağı gibi konular düzenlemiştir. Maddenin bütün fıkraları dikkate alındığında, bu konulardaki bütün yetkilerin merkezi yönetime verildiği anlaşılmaktadır. 576 sayılı KHK’nin 1. maddesinin 3. fıkrasıyla, “Yabancı ülkeler ve uluslararası kuruluşlarla ülke içindeki veya dışındaki vakıf, dernek veya diğer gerçek ve tüzel kişiler tarafından belirli bir amaca yönelik olarak yapılan nakdi veya ayni bağışlar Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezinin izni ile belirlenen amaca tahsis edilebilir.” hükmüne yer verilmiş; ancak, bu, uygulamada, yardımların azalmasına sebep olmuştur. Açıkçası, kriz hali olsa bile, yardımda bulunanlar, verdikleri yardımın gerçekten yerine ulaşip ulaşmadığı konusunda emin olmadıkları zaman, yardım yapmakta çekimser kaldıklarını göstermişlerdir.<sup>31</sup> Diğer bir ifadeyle, İzmit-Gölcük depreminde devletin yardım

<sup>28</sup> RG, Tarih: 04.12.1999, Sayı: 23896.

<sup>29</sup> RG, Tarih: 03.03.2000, Sayı: 23982.

<sup>30</sup> Bu KHK, Bakanlar Kurulu tarafından 4452 sayılı Yetki Kanununa dayalı olarak 07.09.1999 tarihinde kabul edilmiştir. RG, Tarih: 11.09.1999, Sayı: 23813.

<sup>31</sup> Yardım konusunda merkezi yönetimin bu tekeli ve kontrolü, deprem bölgesine yapılan yardımları azaltmıştır. Toplanan yardımların direkt olarak depremzedeye ulaştırılmaması, gecikmelere ve yardımda bulunmayı düşünen kişilerde yardımın yerine ulaşamayacağı endişesine yol açmıştır.” Destan, *op. cit.*, s. 4. Aslında yardımları tek merkezden yönetmek istemenin ilginç uygulamaları

faaliyetlerini kendi kontrolüne almak istemesi, istenmeyen sonuçları beraberinde getirmiştir. Daha bir ay geçmeden depremin merkez üssü olan Gölcük'te bir takım malzemelerin tükenmekte olduğu görülmüştür.<sup>32</sup> Bu durumun oluşmasında devletin, yardımları en iyi ben dağıtım şeklindeki tutuma sabitlenmesinin oldukça önemli bir payının olduğu ileri sürülmüştür.<sup>33</sup>

Kanımızca, buradaki düzenleme, kriz ve kriz yönetiminin özekçi yapısına uygundur. Hukuki olarak da böyle bir yetkinin merkezi yönetime verilmesini engelleyen anayasal bir normdan söz edilemez. Ancak, kanuni düzenlemelerin hukuki olarak geçerlilikleri ile kriz yönetimi için uygun bir düzenleme olup olmadıkları, birbirinden ayrı konulardır.

Bu KHK'nin 4. maddesi, 14.02/1985 tarih ve 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanuna geçici bir madde eklenmesiyle ilgilidir. Düzenleme şöyledir:

"Kocaeli, Bolu, Sakarya ve Yalova illerinde depremden zarar gören vatandaşların daimi iskanları sağlanıncaya kadar iâşe, giyinme, barınma, çadır ve benzeri gereksinimlerinin karşılanmasını sağlamak amacıyla her türlü tedbiri almak, yürürlükteki kanunlarla doğal afet ve olağanüstü hale ilişkin valilere verilen her türlü yetkiyi kullanmak ve Kriz Koordinasyon Kurulunca bu konularda alınacak kararları uygulamak üzere, iki yıl süreli İçişleri Bakanlığına bağlı Afet Bölge Koordinatörlüğü ve Afet Bölge Koordinatörlüğüne bağlı il koordinatörlükleri kurulmuştur. Afet Bölge Koordinatörlüğünün merkezi Kocaeli'dir..."

Bu fıkra hükmünün anlamı şöyledir:

da görülmüştür. Örneğin, Türkiye Eğitim Gönüllüleri Vakfı'nın Çin'den getirttiği çadırlara el konulmuş; ancak uzun uğraşlardan sonra tekrar geri alınabilmiştir. İ Betil, "Deprem Sonrası Özet Deneyim Aktarımı", 17 Ağustos Depreminin Sonra STK'lar Olarak Neler Öğrendik? (12-13 Kasım 1999, İstanbul) Sempozyumu, Sivil Toplum Kuruluşları ve Yasalar-Etik-Deprem içinde, Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı, İstanbul, 2000, s. 285-286.

<sup>32</sup> Gölcük Kaymakamı ve Kriz Yönetimi Başkanı Cümhur Ersoy bu durumu basın yayın organlarına yaptığı açıklamada ilçede, kırtasiye, sıvıyağ, salça, tuz, konserve, kahvaltılık malzemeler, kuru gıda, hijyenik temizlik malzemeleri, çocuk maması, deterjan, çamaşır suyu, çöp kovası ve çöp poşeti gibi malzemelerin tükenmekte olduğunu belirtmiştir. E. Berberoğlu, "Gölcük'te Deniz Bitti." *Hürriyet Gazetesi*. 14 Eylül 1999. <<http://www.hurriyetim.com.tr/hur/turk/99/09/14/yazarlar/11yaz.htm>> (22.05.2001).

<sup>33</sup> "Beceriksiz, hantal devlet, sivil toplum örgütlerinin yardım operasyonlarına yasak koymasın... İşinize gelince, 'devlet ayakkabı, peynir üretmez' diyeceksiniz... Ama deprem kurbanlarına ayakkabı ile peynir dağıtma tekelini koruyacaksınız..." *Ibid.*

(a) Bir Afet Bölge Koordinatörlüğü ve Afet Bölge Koordinatörlüğüne bağlı il koordinatörlükleri kurulacaktır.

(b) Afet Bölge Koordinatörlüğü, ve Afet Bölge Koordinatörlüğüne bağlı il koordinatörlükleri Kocaeli, Bolu, Sakarya ve Yalova illerinde görevli olacaktır.<sup>34</sup>

(c) Afet Bölge Koordinatörlüğü ve Afet Bölge Koordinatörlüğüne bağlı il koordinatörlüklerinin görevi, depremden zarar gören vatandaşların daimi iskanları sağlanıncaya kadar iâşe, giyinme, barınma, çadır ve benzeri gereksinimlerinin karşılanmasını sağlamak amacıyla;

(1) Her türlü tedbiri almak;

(2) Yürürlükteki kanunlarla doğal afet ve olağanüstü hale ilişkin valilere verilen her türlü yetkiyi kullanmak;

(3) Kriz Koordinasyon Kurulunca bu konularda alınacak kararları uygulamak;

Olacaktır.

(d) Afet Bölge Koordinatörlüğü ve Afet Bölge Koordinatörlüğüne bağlı il koordinatörlükleri, iki yıl süreyle görev yapacaktır.

(e) Afet Bölge Koordinatörlüğü ve Afet Bölge Koordinatörlüğüne bağlı il koordinatörlükleri, İçişleri Bakanlığına bağlı olacaktır.

(f) Afet Bölge Koordinatörlüğü'nün merkezi Kocaeli olacaktır.

<sup>34</sup> 12 Kasım depreminden sonra Afet Bölge Koordinatörlüğünün görev alanına Düzce ve Bolu illeri de dahil edilmiştir.

Siyasi iktidarın böyle bir düzenlemeye niçin gittiğini anlamak biraz güçtür. Çünkü, Afet Bölge Koordinatörlüğü ve Afet Bölge Koordinatörlüğüne bağlı il koordinatörlüklerinin görevleri, zaten illerde valiler ve onların sorumluluğu altında kaymakamlar tarafından yerine getirilmesi gereken görevlerdir. İsminden anlaşıldığına göre, yeni örgütlenmeye gidilmesinin amacının, verilen görevlerden daha çok “eşgüdüm/koordinasyon” olduğu anlaşılmaktadır. Böyle bir örgütlenmeye gitmek anayasal açıdan olanaklı gözükmemektedir. Çünkü, halihazırdaki anayasal sistem içerisinde, ancak “bölge illeri arasında bir eşgüdüm (koordinasyon)” yetkisi ile donatılmış bir bölge valiliği kurulabilmektedir.<sup>35</sup> Bu açıdan, siyasi iktidarın tercihi hukuki açıdan uygun bir tercih gibi gözükmemektedir.

Ancak, bu düzenleme de, başka açılardan eleştirilebilir. Örneğin, eğer amaç koordinasyon idiyse, kanımızca, deprem olduktan sonra bölgede görev yapan veya başka bir valiyi koordinatör tayin ederek bu amaç gerçekleştirilebilir veya bu görevi bizzat Bakanlardan birisi, örneğin İçişleri Bakanlığı üstlenebilirdi. Bu tip bir yapılanma ilk kez uygulanan bir yapılanma modelidir. Akdağ, haklı olarak, böyle bir örgütlenmenin valilik şeklinde teşkilinin, il valileri ile yetki-görev çatışmasının oluşmasına neden olduğuna işaret etmektedir.<sup>36</sup>

Bununla birlikte, Akdağ, Afet Bölge Koordinatörlüğü ve Afet Bölge Koordinatörlüğüne bağlı il koordinatörlüklerinin üç yönden önemli olduğuna işaret etmektedir:

(a) Depremin çok geniş bir alanı (7 ili) kapsadığı için, koordinasyon sorununun yerinde ve bölgesel düzeyde çözümü gerekiyordu.

(b) Afet sonrasında kamuoyunda ve medyada tartışılan “sıkıyönetimin gerekliliği” konusunu gündemden düşürmek gerekiyordu.

---

<sup>35</sup> Gözübüyük ve Akıllıoğlu, *op. cit.*, s. 96.

<sup>36</sup> Akdağ, *op. cit.*, s. 83-84. Kriz dönemlerinde koordinasyon bağlamında çıkabilecek sorunlar hakkında geniş bilgi için bkz. Quarantelli, “Disaster Crisis Management...”, *op. cit.*, s. 381-383.

(c) İhtiyaçların tespiti, tedariki, dağıtılması ve bilgi işlem hizmetleri açısından böyle bir yapıya gereksinme vardı.

Ayrıca Akdağ, yeni örgütlenmenin bu son konuda “çok faydalı çalışmalar” yaptığını belirtmektedir.<sup>37</sup> Kanımızca, Akdağ’ın ileri sürmüş olduğu gerekçelerin hepsi de eleştiriye açıktır. Çünkü, İkinci Bölümde belirtmiş olduğumuz gibi, ülkemizde doğal afetlerin ne zaman bir krize dönüşeceğiyle ilgili kararı siyasi iktidar verecektir. Bu alan değerler alanıdır ve bilimsel çalışmanın konusu değildir.

Nitekim, Afet Bölge Koordinatörlüğü ve Afet Bölge Koordinatörlüğüne bağlı il koordinatörlüklerinin görev süresi iki yıl olmasına rağmen, bu koordinatörlüklerin görevine 609 sayılı “İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair KHK”<sup>38</sup> ile son vermiştir.<sup>39</sup> Kanımızca, yukarıda ileri sürmüş olduğumuz gerekçeler, yani kriz döneminde böyle bir örgütlenmeye gitmenin beraberinde getirdiği etkin olmayan sonuçlar, böyle bir kararın alınması etkin olmuştur.

576 sayılı KHK’nin 4. maddenin 2. fıkrası, Afet Bölge Koordinatörlüğünde çalışacaklarla ilgili hükümlere yer vermektedir. Buna göre, Afet Bölge Koordinatörlüğü, yeni personel istihdam edebileceği gibi, diğer kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan personelden de yararlanabilecektir.<sup>40</sup> Yine bu Afet Bölge Koordinatörlüğü, görevi ile ilgili konularda, bölgesinde görevlendirilen askeri birliğin en üst komutanı ve il valileri ile işbirliği yapabilecektir.<sup>41</sup> Afet Bölge Koordinatörlüğünü, hem bu KHK’yle kendisine verilen görevleri yaparken hem de bina, tesis, araç-gereç için ihtiyaç duyacağı mali kaynağı Başbakanlık karşılayacaktır.<sup>42</sup>

---

<sup>37</sup> Akdağ, *op. cit.*, s. 84.

<sup>38</sup> Bu KHK, Bakanlar Kurulu tarafından, 29.06.2000 tarih ve 4588 sayılı Yetki Kanununa dayalı olarak 03.08.2000 tarihinde kabul edilmiştir. RG, Tarih: 23.08.2000, Sayı: 24149.

<sup>39</sup> 609 sayılı KHK, m. 1.

<sup>40</sup> 575 sayılı KHK, m. 4/2-4.

<sup>41</sup> 576 sayılı KHK, m. 4/5.

<sup>42</sup> 576 sayılı KHK, m. 4/6.



Sonuç olarak, böyle bir düzenleme, çok kısa süreli de olsa, yerel yönetimler üzerinde vesayet yetkisi kullanacak makamların sayısını artırmış olması bakımından önemlidir. Ne var ki, böyle bir örgütlenmeye gitmenin, yerel özerkliğin anayasal düzeydeki güvenceleri ile bağdaşmadığını söylemek olanaklı gözükmemektedir. Zira, Anayasanın 127. maddesinin 5. fıkrasına göre, “Merkezi (merkezi) yönetim, mahalli idareler üzerinde, mahalli idarelerin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, ...idari vesayet yetkisine sahiptir”. Afet Bölge Koordinatörlüğü ve Afet Bölge Koordinatörlüğüne bağlı il koordinatörlüklerinin görevinin, yani depremden zarar gören vatandaşların daimi iskanları sağlanmaya kadar iâşe, giyinme, barınma, çadır ve benzeri gereksinimlerinin karşılanmasını sağlamak amacıyla; (1) her türlü tedbiri almalarının, (2) yürürlükteki kanunlarla doğal afet ve olağanüstü hale ilişkin valilere verilen her türlü yetkiyi kullanmalarının, (3) Kriz Koordinasyon Kurulunca bu konularda alınacak kararları uygulamalarının, örneğin toplum yararının korunması çerçevesinde değerlendirilmeyeceği söylenebilir mi? Bu gibi örgütlenmelere yönelik eleştirilerin, kanımca, hukuki düzeyde değil de, örneğin yönetim bilimi açısından yapılması daha doğru olacaktır.

### **1.2. 577 Sayılı Genel Hayata Etkili Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanuna Bir Geçici Madde Eklenmesi Hakkında KHK<sup>43</sup>**

Bu KHK, 7269 sayılı Afetler Kanununa geçici bir madde eklenmesiyle ilgilidir. Bu maddeyle, “17 Ağustos 1999 tarihinde vuku bulan deprem dolayısıyla genel hayata etkili afete maruz bölgede yer alan illerde afete maruz kalan Türk Silahlı Kuvvetlerinin kullanımındaki yapı ve tesisler”le ilgilidir. Bu madde, ayrıca, “deprem nedeniyle hasar gören... yapı ve tesislerin bir an önce inşası ve esaslı onarımının sağlanması amacıyla” nelerin yapılabileceği/yapılması gerektiğiyle ilgili hükümler içer-

---

<sup>43</sup> Bu KHK, Bakanlar Kurulu tarafından, 29.06.2000 tarih ve 4588 sayılı Yetki Kanununa dayalı olarak 03.08.2000 tarihinde kabul edilmiştir. RG, Tarih: 23.08.2000, Sayı: 24149.

mekte; bu konularla ilgili yetkilerin Milli Savunma ve İçişleri Bakanlıkları tarafından kullanılacağını belirtmektedir.<sup>44</sup>

Belki yapı ve tesislerle ilgili yapılacak işler açısından, bu KHK'nin yerel yönetimlerle ilişkili olduğu söylenebilir. Ancak, İmar Kanunu, Türk Silahlı Kuvvetlerine ait veya onun kullanımındaki yapı ve tesisleriyle ilgili konularda ya birtakım özel düzenlemelere yer vermiş<sup>45</sup> ya da bazı yeni düzenlemelere gidilebileceğini belirtmiştir.<sup>46</sup> Bu durum, bu yapıların özelliğinden kaynaklanmaktadır.

### **1.3. 580 Sayılı Genel Hayata Etkili Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanuna Geçici Maddeler Eklenmesine Dair KHK<sup>47</sup>**

580 sayılı KHK'nin 1. maddesiyle, 7269 sayılı Afetler Kanununa dört tane geçici madde eklenmiştir. Bu maddelerden ilkinin üzerinde biraz durmak gerekir.

Bunlardan birincisine göre,<sup>48</sup> afetzedelere konut yapmak isteyen gerçek ve tüzel kişilere hazine arazisi ve arsaları tahsis edilebilecektir. Bu açıkçası, yerel özerklikle ilişkilidir. Çünkü, yeni düzenlemeye göre, "17 Ağustos 1999 tarihinde vuku bulan deprem dolayısıyla genel hayata etkili afete maruz bölgede yer alan illerde afete maruz kalanlardan bu Kanun kapsamında hak sahibi olanlar ile doğal afet nedeniyle; ikamet ettiği konutu hasara uğrayan veya eşini ya da birinci derecede yakınına kaybeden kişilerden bu durumlarını il valiliklerince verilecek belgelerle tesvik edenlerin [belgelendirenlerin] konut ihtiyaçlarını karşılamak ve bunlara hibe edilmek üzere, *Maliye Bakanlığınca, Bayındırlık ve İskan Bakanlığınca* tahsis edilmiş olan hazine arazi ve arsaları üzerinde gerçek ve tüzel kişiler tarafından konut yapılmasına izin verilebilir..." Burada, yerel yönetimlerin imar planlarına aykırı birtakım tahsisle-

<sup>44</sup> 577 sayılı KHK, m. 1.

<sup>45</sup> 3194 sayılı İmar Kanunu, m. 26/2.

<sup>46</sup> 3194 sayılı İmar Kanunu, m. 4/2.

<sup>47</sup> Bu KHK, Bakanlar Kurulu tarafından 4452 sayılı Yetki Kanununa dayalı olarak 25.09.1999 tarihinde kabul edilmiştir. RG, Tarih: 13.10.1999, Sayı: 23845 (mükerrer).

<sup>48</sup> 7269 sayılı Afetler Kanunu, geçici m. 17.

rin yapılabileceği veya kentin planlarını etkisiz bırakacak yerleşimlerin teşvik edilebileceği söylenebilir. Ancak, teorik olarak durum böyle olmakla birlikte, hukuki olarak Bayındırlık Bakanlığı böyle bir yetkiye sahiptir. İmar Kanununun 9. maddesinin 1. fıkrası şöyledir:

“Bayındırlık ve İskan Bakanlığı gerekli gördüğü hallerde, kamu yapıları ile ilgili imar planı ve değişikliklerinin, genel hayata etkili afetler dolayısıyla veya toplu konut uygulaması veya Gecekondu Kanununun uygulanması amacıyla yapılması gereken planların ve plan değişikliklerinin, birden fazla belediyeyi ilgilendiren metropoliten imar planlarının veya içerisinden veya civarından demiryolu veya karayolu geçen, hava meydanı bulunan veya havayolu veya denizyolu bağlantısı bulunan yerlerdeki imar ve yerleşme planlarının tamamını veya bir kısmını, ilgili belediyelere veya diğer idarelere bu yolda bilgi vererek ve gerektiğinde işbirliği sağlayarak yapmaya, yaptırmaya, değiştirmeye ve re’sen onaylamaya yetkilidir.”

O halde, 580 sayılı KHK’yle 7269 sayılı Afetler Kanununa eklenen geçici 1. maddeyle Bayındırlık ve İskan Bakanlığma verilen yetki, yerel özerkliğe aykırı değildir.<sup>49</sup> Ayrıca, Anayasa Mahkemesi, İmar Kanununun 9. maddesinin 1. fıkrasının iptali üzerine açılan dava dolayısıyla vermiş olduğu kararında, 3194 sayılı İmar Kanununun 9. maddesinin ilk üç fıkrasında Bayındırlık ve İskan Bakanlığma imar planlarıyla ilgili bazı görevler verildiğini; ancak bu görevlerin, “imar planlarının kamu yararı ve ülke geneli ile ilgileri nedeniyle, sayılan özellikleri taşıyan somut yerlerle sınırlı olarak daha çok makro düzeyde yetki”<sup>50</sup> şeklinde olduğunu belirtmiştir. Mahkemeye göre, bu üç fıkroda belirtilen konularda, “merkezi yönetim, yerel yönetimlere bırakılan işlerde ...ancak kanunda açıkça belirlenen konularda Anayasanın 127. maddesindeki idari vesayet yetkisini kullanabilecektir”.<sup>51</sup> Görüldüğü gibi, burada, 580 sayılı KHK’yle getirilen düzenleme, adı üzerinde geçici bir düzenlemedir. Yine, bu düzenleme, Anayasa Mahkemesinin de belirtmiş olduğu gibi İmar Kanununun 1. maddesinde sayılan özellikleri taşıyan doğal afetlerden birisi, yani somut bir olay ve yerle sınırlıdır.

<sup>49</sup> İmar Kanununun 9. maddesinin 1. fıkrası Anayasa Mahkemesi tarafından da yerel özerkliğe aykırı görülmemiştir. “Esasın İncelenmesi.” AMK, KG: 17.07.1990, E. 1990/1, K. 1990/21, RG, Tarih: 16.07.1991, Sayı: 20931, <<http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1990/K1990-21.htm>> (14.05.2002).

<sup>50</sup> “Esasın İncelenmesi.” AMK, KG: 26.09.1991, E. 1990/38, K. 1991/32, RG, Tarih: 28.11.1991, Sayı: 21065, <<http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1991/K1991-32.htm>> (31.05.2002).

<sup>51</sup> **Ibid.**

Ancak madde metninde “...Maliye Bakanlığınca, Bayındırlık ve İskan Bakanlığınca...” ifadesi de yer almaktadır. Cümlelerin genel kurgusu dikkate alındığında, buradaki ifade aslında “...Bayındırlık ve İskan Bakanlığınca...” olacaktır. Çünkü, 13.12.1983 tarih ve 178 sayılı Maliye Bakanlığı’nın Teşkilat ve Görevleri Hakkındaki KHK’nin “Milli Emlak Genel Müdürlüğü” başlığını taşıyan 13. maddesinin son haline göre, Milli Emlak Genel Müdürlüğünün görevleri arasında, “Hazinenin özel mülkiyetinde ve Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki taşınmaz malların yönetimine ilişkin hizmetleri, gerektiğinde diğer kamu kurum ve kuruluşları ile işbirliği yaparak yürütmek” de yer almaktadır. Buradan hareketle, yukarıda belirtilen tahsis işlemini Maliye Bakanlığının yaptığını; tahsis yapılan bakanlığın ise Bayındırlık ve İskan Bakanlığı olduğunu söyleyebiliriz.

#### **1.4. 581 Sayılı Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair KHK<sup>52</sup>**

Bu KHK’nin 1. maddesiyle, 7269 sayılı Afetler Kanununa birkaç madde eklenmiştir.

581 sayılı KHK’nin 1. maddesiyle, 7269 sayılı Afetler Kanununa eklenen birinci maddeye göre, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı, 7269 sayılı Afetler Kanununun 1. maddesinde belirtilen afetlerle ilgili olarak yeni yerleşim alanları sağlanması amacıyla mera vasfı taşıyan yerlerin tahsis amacını değiştirerek tapu siciline Hazine adına arsa olarak tescil ettirebilecektir.<sup>53</sup> Ayrıca, bu arsalar, tescil tarihi itibarıyla öngörülen amaçla kullanılmak üzere, Bayındırlık ve İskan Bakanlığınca tahsis edilmiş sayılacak; tahsis işlemi hakkında, Tarım ve Köyüşleri ile Maliye Bakanlıklarının yerel kuruluşlarına bilgi verilecektir.<sup>54</sup> Yine, bu tahsis amacının değiştirilmesinden dolayı, 25.02.1998 tarih ve 4342 sayılı Mera Kanununun<sup>55</sup> 30. maddesinin 1. fıkrasının (a) bendinin (6) numaralı alt bendi gereği ödenmesi gereken ücretin ödenmeyeceği de

<sup>52</sup> Bu KHK, Bakanlar Kurulu tarafından 4452 sayılı Yetki Kanununa dayalı olarak 15.10.1999 tarihinde kabul edilmiştir. RG, Tarih: 01.11.1999, Sayı: 23863.

<sup>53</sup> 581 sayılı KHK, ek m. 9/1.

<sup>54</sup> 581 sayılı KHK, ek m. 9/1.

<sup>55</sup> RG, Tarih: 28.02.1998, Sayı: 23272.

belirtilmiştir.<sup>56</sup> Bu düzenlemenin, afetzedelerin iskani için Bayındırlık ve İskan Bakanlığına tanınan bir kolaylık olduğu söylenebilir. Bu kararın uzun dönemde yaratacağı etkiler, tartışmaya açıktır.

581 sayılı KHK'nin 1. maddesiyle getirilen bir diğer düzenleme de 7269 sayılı Afetler Kanununa eklenen bir maddeyle de, "Orman Bakanlığınca doğal afet bölgelerinde iskana esas olmak üzere belirlenen alanlar, afete maruz kalan afetzedelerin iskani için Bayındırlık ve İskan Bakanlığına tahsis edilebilir."<sup>57</sup> şeklindeki düzenlemedir. Burada, Orman Bakanlığının hangi tür alanları Bayındırlık ve İskan Bakanlığına tahsis edeceği açık değildir. Adı üzerinde ormanların yönetiminden sorumlu bir Bakanlığın, ormanları tahsis ettiği söylenebilir. Bu durumda, yukarıda meralar konusunda belirttiğimiz gibi, tahsise konu olan orman alanlarının da yerleşmeye açılmasının uzun dönemde yaratacağı etkiler, elbette eleştirilecektir.<sup>58</sup>

581 sayılı KHK'nin 2. maddesiyle, 14.02.1985 tarihli ve 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunun geçici 8. maddesinin 1. fıkrasındaki "yürürlükteki kanunlarla doğal afet ve olağanüstü hale ilişkin valilere verilen her türlü yetkiyi kullanmak" ibaresinden sonra gelmek üzere "çeşitli incelemeler ve araştırmalar yapmak üzere bilim kurulları oluşturmak" ibaresi eklenmiştir. Hemen belirtelim ki, İzmit-Gölcük depremi, kendisinden son meydana gelecek depremlere yönelik hazırlıklar için oldukça önemli dersler içeriyordu. Bu açıdan, getirilen düzenlemenin yerinde olduğu söylenebilir. Ancak, uygulamada gereğinin yerine getirilmiş

---

<sup>56</sup> **Madde 30.-** Bu Kanunda verilen görevlerin gerçekleşmesi ile ilgili olarak Bakanlığın yönetiminde "Mera Fonu" adı ile bir fon kurulur...

a) Fonun gelirleri şunlardır:

...

6. Tahsis amacının değiştirilmesi için başvuruda bulunan gerçek ve tüzel kişilerden, tahsis amacı değiştirilen meradan elde olunacak yirmi yıllık gelir esas alınarak, komisyonca tespit edilecek miktarda alınacak ücret.

<sup>57</sup> 581 sayılı KHK, Ek Madde 10.

<sup>58</sup> Örneğin, Bayındırlık ve İskan Bakanlığının depremzedelerin geçici olarak barınmalarını sağlamak için yapmış olduğu ihale işlerinde bu konutların nereye yapılabileceği gibi konularda belediyelere hiç danışılmamış olması yakınmalara neden olmuştur. Akalın, **op. cit.**, s. 325.

olup olmadığı, bu tezin sınırlarını aşmaktadır.<sup>59</sup> Bir başka ifadeyle, bu tür düzenlemelerin yerel özerklik üzerindeki etkileri uzun dönemde etkilerini gösterecektir.

### 1.5. 582 Afetten Doğan Zararların Giderilmesi Hakkında KHK<sup>60</sup>

582 sayılı KHK'nin 1. maddesiyle getirilen düzenleme, yerel yönetimlerle yakından ilişkilidir. Getirilen düzenlemeye göre, "17 Ağustos 1999 tarihinde meydana gelen deprem nedeniyle kamu kurum ve kuruluşlarınca gerçekleştirilmiş olan mal ve hizmet alımlarından kurum ve kuruluş bütçelerinden ödenemeyen miktarlar, Başbakanlıkça, Mahalli İdareler Fonu Acil Destekleme Programından sağlanan kaynaklarla Maliye Bakanlığına bağlı saymanlıklar vasıtasıyla emanet hesaplarından ödenir". Üstelik bu harcamalar, "...1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu ve 832 sayılı Sayıştay Kanunu ile ...hükümlerine tabi değildir".

Mahalli İdareler Fon Yönetmeliğinin 1. maddesinde, bu Fonun amacı "...kanunlarla kendisine verilen görevleri yerine getirmede sıkıntı çeken mahalli idarelere karşılıksız mali yardımda bulunarak onları teşvik etmek ve desteklemek" olarak belirlenmiştir. Ne var ki, bu yönetmeliğin ne "Köylere yapılacak yardım konuları" başlığını taşıyan 5. maddesi ne de belediyeler için "Fondan yararlandırılacak hizmetler" başlığını taşıyan 7. maddesi, yukarıda belirtilen türde bir harcamaya olanak vermemektedir. Merkezi yönetimin neden böyle bir düzenlemeye gerek duyduğunu anlamak oldukça zor gözükmektedir. Çünkü, 17 Ağustos 1999 İzmit-Gölcük depremi, "genel hayata etkili bir afet"tir. O halde, böyle bir afetten sonra, "...vali ve kaymakamlar, ...bedeli, ücreti veya kirası sonradan ödenmek üzere, canlı, cansız, resmi ve özel her türlü taşıt araçlarına ve gerekli makine, aletleri ve edevatına el koymaya... yetkilidir".<sup>61</sup> Ne var ki, bu yetkinin kullanılması bir süreye bağlıdır ve bu süre "afetin

<sup>59</sup> Bu bölgedeki depremle ilgili yapılan çalışmaları performans kriterleri açısından değerlendiren Sayıştay ekibinin içinde de yer almış birisi olan Akdağ'ın değerlendirmesi şöyledir: "Bunun yanında ihtiyaçların tespiti, tedariki, dağıtılması ve bilgi işlem hizmetleri açısından bu yapının çok faydalı çalışmalarda da bulunduğu söylenebilir." Akdağ, *loc. cit.*

<sup>60</sup> Bu KHK, Bakanlar Kurulu tarafından 4452 sayılı Yetki Kanununa dayalı olarak 27.10.1999 tarihinde kabul edilmiştir. RG, Tarih: 22.11.1999, Sayı: 23884 (mükerrer).

<sup>61</sup> 7269 sayılı Afetler Kanunu, m. 6/1.



son ermesinden itibaren 15 gündür”.<sup>62</sup> Ancak hemen belirtelim ki, “Bu süre, gerektiğinde İmar ve İskan Bakanlığınca [Bayındırlık ve İskan Bakanlığınca] uzatılabilir”.<sup>63</sup> Kanımızca, Mahalli İdareler Fonuyla ilgili olan yukarıdaki düzenleme, hukuki açıdan geçerlidir. Ne var ki, hükümet, yine hukukun içinde kalarak, aynı amaca başka bir yolla da ulaşabilirdi. Yerel yönetimlerin gelirlerinin yetersiz olduğu yönündeki yakınmaların sürekli dile getirildiği dikkate alınrsa, aynı yakınmaların depremle birlikte daha da artmış olabileceği söylenebilir.

#### **1.6. 583 Sayılı Başbakanlık Teşkilatı Hakkında KHK'nin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair KHK<sup>64</sup>**

583 sayılı KHK, 1987 yılında çıkarılan Başbakanlık Kriz Yönetimi Merkezi Yönetmeliğinin bir uzantısı olarak görülebilir. 583 sayılı KHK'nin 1. maddesiyle 10.10.1984 tarihli ve 3056 sayılı Başbakanlık Teşkilatı Hakkında KHK'nin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair KHK'nin 2. maddesine, “(1) Ülke güvenliğini etkileyecek ölçekteki deprem, heyelan, kaya düşmesi, yangın, kaza, meteorolojik afet, nükleer ve kimyasal madde kazaları ve göç hareketleri ile ilgili acil durum yönetiminin ülke düzeyinde etkin bir şekilde gerçekleştirilmesi için gerekli önlemleri almak ve acil durum yönetimi gerektiren olayların vukuundan önce alınacak önlemler, olay sırasında yapılacak arama, kurtarma ve yardım faaliyetleri ve olay sonrasında gerçekleştirilecek iyileştirme çalışmalarını yürüten kurum ve kuruluşlar arasında koordinasyonu sağlamak.” bendi eklenmiştir. 3056 sayılı KHK'nin 2. maddesi, Başbakanlığın “görevleri”ni düzenlemektedir.

583 sayılı KHK'nin 2., 3. ve 4. maddeleri, 1. maddedeki değişikliğin doğal bir sonucu olarak kabul edilmelidir. Buna göre, 2. maddeyle, 3056 sayılı Kanunun 7. maddesine bir bent eklenerek “Türkiye Acil Durum Yönetimi Başkanlığı” kurulmuş; 3. maddeyle, 3056 sayılı Kanunun 17. maddesinden sonra gelmek üzere aşağıdaki “Türkiye Acil Durum Yönetimi Başkanlığı” adı altında bir madde eklenmiş ve bu

<sup>62</sup> 7269 sayılı Afetler Kanunu, m. 6/2.

<sup>63</sup> 7269 sayılı Afetler Kanunu, m. 6/2.

<sup>64</sup> Bu KHK, Bakanlar Kurulu tarafından 4452 sayılı Yetki Kanununa dayalı olarak 15.11.1999 tarihinde kabul edilmiştir. RG, Tarih: 22.11.1999, Sayı: 23884 (mükerrer).

başkanlığın görevleri sayılmış<sup>65</sup>; 4. maddeyle, 3056 sayılı Kanunun eki “Başbakanlık Merkez Teşkilatı” cetvelinin “Anahizmet Birimleri” bölümüne “12. Türkiye Acil Durum Yönetimi Başkanlığı” ifadesi eklenmiştir.

Bu KHK'nin yerel özerklik açısından önemi, kriz dönemlerinde vesayet makamı olacak yeni bir merkezi kuruluşun daha oluşturulmuş olmasıdır. Ancak böyle bir düzenlemeye gerek var mıydı? sorusuna, kanımca, bugünkü haliyle evet demek biraz zor gözükmemektedir. Çünkü, Türkiye Acil Durum Yönetimi Başkanlığının yerine getireceği hizmetlerin, Bayındırlık ve İskan Bakanlığına bağlı olan başta “Afet İşleri Genel Müdürlüğü” olmak üzere, ana hizmet birimleri tarafından yerine getirildiği ya da en azından hukuki olarak yerine getirilmesinin gerekli olduğu söylenebilir. Elbette siyasi iktidar bu tür konuları merkezi düzeyde ele almak isteyebilir; ama aynı görevlerin merkezi yönetimin iki ayrı örgütüne birden verilmesi, uygulamada bu görevleri kimin yapacağı, iki örgüt arasındaki çatışmaların nasıl giderileceği gibi konuların sorun olabileceği söylenebilir. Oysa, kriz yönetimi bağlamında en fazla üzerinde durulan konuların başında “koordinasyon” gelmektedir.<sup>66</sup> Bu düzenlemenin, koordinasyon konusundaki sorunları artıran bir özellik taşıdığı söylenebilir.

#### **1.7. 584 Sayılı Bir İl ve İki İlçe Kurulması ve 190 Sayılı KHK'nin Eki Cetvellerde Değişiklik Yapılması Hakkında KHK<sup>67</sup>**

584 sayılı KHK'nin 1. maddesiyle, birisi Bolu diğeri de Kocaeli ilinde olmak üzere, sırasıyla Kaynaşlı ve Derince adıyla iki ilçe kurulmuş; 2. maddesiyle de, Bolu iline bağlı bazı ilçe, bucak, kasaba ve köylerden oluşan Düzce adıyla bir il kurulmuştur.

584 sayılı KHK'nin kurulmasıyla birlikte, daha önce bir ilçe olan Düzce artık il olmuş ve yeni bir il özel idaresinin oluşturulması gündeme gelmiştir. Bu yerel yö-

---

<sup>65</sup> Yeni düzenlemeye göre, 3056 sayılı Kanun, m. 17/A.

<sup>66</sup> Koordinasyon konusundaki sorunlar ve kriz dönemlerinde kurumlar arasında yaşanan çatışmalar hakkında bkz. Rosenthal, 't Hart ve Kouzmin, *op. cit.*, s. 211-233.

<sup>67</sup> Bu KHK, Bakanlar Kurulu tarafından 4452 sayılı Yetki Kanununa dayalı olarak 03.12.1999 tarihinde kabul edilmiştir. RG, Tarih: 09.12.1999, Sayı: 23901.

netim biriminin nasıl oluşacağı önemlidir. 584 sayılı KHK, bu konuyla ilgili olarak, “Düzce İli’nin il genel meclisi, merkez ilçe ile bu ile bağlanan diğer ilçelerin mevcut il genel meclisi üyelerinden teşekkül eder. İl genel meclisi valinin daveti ile toplanır, organlarını seçer ve bütçesini yapar.”<sup>68</sup> hükmüne yer vermiştir. Görüldüğü gibi, yeni düzenleme, il özel idaresinin bir karar organı olan il genel meclisinin seçimle oluşturulacağı<sup>69</sup> hükmüne aykırı değildir. Yine, 584 sayılı KHK’nin 1. maddesiyle oluşturulan Kaynaşlı ve Derince ilçelerinin il genel meclisi üyelerinin seçiminin de, yapılacak ilk yerel yönetimler ara seçimi ile birlikte yapılacağı belirtilmiştir. Bunun da yerel yönetimlerin karar organlarının seçimle oluşacağı<sup>70</sup> hükmüne uygun olduğu görülmektedir.

### **1.8. 585 Sayılı İl Özel Yönetimi Kanununa Bir Madde Eklenmesi Hakkında KHK<sup>71</sup>**

İkinci Bölümde de belirttiğimiz gibi, yerel yönetimlerle ilgili hukuki düzenlemelerde, 1999 yılı öncesi dönemde, doğrudan krizlerle (ve bu arada doğal afetlerle) ilgili hükümlere yer verilmemişti. İşte, kanun koyucu, 585 sayılı KHK’yle, İl Özel İdaresi Kanununa bir madde ekleyerek, bu eksikliği il özel idaresi açısından gidermiştir. Yeni düzenlemeye göre, “İl özel idareleri, afetten doğan zararların giderilmesine yönelik olarak kendi sorumluluk alanlarında ve diğer illerde ilk yardım ve kurtarma ekipleri görevlendirebilir, barınma ihtiyacının karşılanması için çadır kentler kurabilir, geçici konutlar yaptırabilir, bu amaçla mühendislik ve danışmanlık hizmetleri satın alabilirler. Bu konularda yapılan işler, il genel meclisinin ilk olağan toplantısında görüşülür”.<sup>72</sup>

---

<sup>68</sup> 584 sayılı KHK, geçici m. 4/1.

<sup>69</sup> Anayasa, m. 127/1.

<sup>70</sup> Anayasa, m. 127/1.

<sup>71</sup> Bu KHK, Bakanlar Kurulu tarafından 4484 sayılı Kanunla değişik, 4452 sayılı Yetki Kanununa dayalı olarak 30.11.1999 tarihinde kabul edilmiştir. RG, Tarih: 27.12.1999, Sayı: 23919 (mükerrer).

<sup>72</sup> 585 sayılı KHK, m. 1.

Ne var ki, bu düzenleme, il özel idarelerini sadece afet olduktan sonrası için görevlendirmektedir. Oysa, çağdaş afet yönetimi anlayışında, afetin öncesi, afet anı ve afet sonrası birlikte ele alınmaktadır. Belki, kanun koyucu il özel idarelerinin kriz öncesi dönem için bir şeyler yapamayacağı kanısında olabilir. Ancak bu da gerçekçi olmayacaktır. İkinci Bölümde de belirttiğimiz gibi, il özel idarelerinin yerine getirdiği (getirmesi gereken) görevler, bir şekilde afetlerle ilişkilendirilebilecek görevlerdir.

Yine, getirilen düzenlemeyle il özel idarelerine verilen görevlerin gereği gibi yerine getirilmesi için, bu idarelerin mali açıdan güçlendirilmesi gerekecektir. Sadece bu görevin bile bu yönetimlere ek maliyetler yükleyeceği açıktır. Yeni düzenleme karşısında, il özel idarelerinin gelirlerinin artırılması, Anayasanın 127. maddesinin son fıkrasındaki, “Mahalli idarelere, görevleriyle orantılı gelir kaynakları sağlanır.” hükmünün de bir gereğidir. Kanımızca, bu düzenleme Anayasaya aykırıdır. Bu konuda, Anayasa Mahkemesinin 388 sayılı KHK’yle ilgili vermiş olduğu kararında başvurmuş olduğu değerlendirmelerinden yararlanılabilir. Şimdi, bu düzenlemenin neden Anayasaya aykırı olabileceği üzerinde duralım.

Daha önce de belirtildiği gibi,<sup>73</sup> Anayasa Mahkemesi, 388 sayılı KHK’yle ilgili vermiş olduğu kararında, yerel yönetimlere ait olan birtakım yetkilerin merkezi yönetimin bir örgütü olan GAP İdaresi Başkanlığına devredilmesini, yani yerel yönetimlere ait birtakım yetkilerin merkezi yönetim tarafından alınmasını, idari vesayet yetkisi kapsamında değerlendirmiştir. Mahkeme, kanunla, kamu yararı gözetilerek, Anayasanın sınırları içinde merkezi yönetimle yerel yönetimler arasında yeniden görev bölüşümü yapılabileceğine; bu durumda, sadece Anayasanın 127. maddesinin değil, aynı zamanda Anayasanın bütününe dikkate alınarak bir yorumlama yapılmasının gerekli olduğuna karar vermiştir.<sup>74</sup> Ne var ki, Anayasa Mahkemesinin bu kararında, yerel yönetimlerin birtakım görevlerinin merkezi yönetime devredilmesinde, yerel yönetimlere bir külfet yüklenmediğine özellikle vurgu yapmıştır.<sup>75</sup>

---

<sup>73</sup> Birinci Bölüm, “İdari Vesayet Yetkisi” başlığı.

<sup>74</sup> “Esasın İncelenmesi.” AMK, KG: 17.07.1990, E. 1990/1, K. 1990/21, RG, Tarih: 16.07.1991, Sayı: 20931, <<http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1990/K1990-21.htm>> (14.05.2002).

<sup>75</sup> *Ibid.*

Dönemin Anamuhalefet Partisi (Sosyal Demokrat Halkçı Parti) TBMM Grubu adına Grup Başkan Vekili Hasan Fehmi Güneş tarafından açılan davada, 27.10.1989 günlü, 388 sayılı Güneydoğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Teşkilatının Kuruluş ve Görevleri Hakkında KHK'nin, Anayasanın 2., 5., 7., 91., 123., 126., 127., 161. ve 163. maddelerine aykırılığı ileri sürülerek tümünün, ayrıca 1. maddesiyle 2. maddesinin (a), (b), (c), (f), (g), (h), (ı), (j); 3. maddesinin 2. ve 3. fıkraları ile 9. maddesinin Anayasaya aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

Davacı, başka birçok iddianın yanında, 388 sayılı KHK'nin hem 1. hem de 2. maddede<sup>76</sup> belirtilen ve hatta belirtilmeyen bir çok hizmetin, mahalli müşterek hiz-

---

<sup>76</sup> 1. Amaç

**Madde 1.-** Bu KHK'nin amacı; Güneydoğu Anadolu Projesi kapsamına giren yörelerin süratle kalkındırılması, yatırımların gerçekleştirilmesi için plan, altyapı, ruhsat, konut, sanayi, maden, tarım, enerji, ulaştırma ve diğer hizmetleri yapmak veya yaptırmak, yöre halkının eğitim düzeyini yükseltmek için gerekli tedbiri almak veya aldırarak, kurum ve kuruluşlar arasındaki koordinasyonu sağlamak üzere, Başbakanlığa bağlı hükmi şahsiyeti haiz ve on beş yıl süreli Güneydoğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Teşkilatının kuruluş ve görevlerine ilişkin esasları düzenlemektir.

2. Görev

**Madde 2.-** Güneydoğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Teşkilatının görevleri şunlardır,

- a) Adıyaman, Diyarbakır, Gaziantep, Mardin, Siirt ve Şanlıurfa illerini içine alan GAP Bölgesi için gerekli araştırma ve uygulama projelerini yapmak ve yaptırmak,
- b) Bölge içindeki faaliyetleri yönlendirmek, uygulamasını değerlendirmek ve takip etmek,
- c) Bölgede uzun vadeli planlar ve yıllık programlar muvacehesinde süratle kalkınmayı sağlamak için tarım, madencilik, imalat sanayi, enerji, ulaştırma, haberleşme, inşaat, turizm gibi kamu hizmetleri, beşeri kaynaklar, sosyal ekonomi, bilim araştırma, geliştirme ve teknoloji, çevre ve şehirçilik, bölge geliştirme ve kültür sektörlerinde yapılacak yatırımlar konusunda çalışmalarda bulunmak, çalışmalarını yönlendirmek, koordinasyonu ve uygulamaların gerçekleşmesini sağlamak,
- d) Bölgede sektörler arası entegrasyonu sağlayacak şekilde bölge planlamasını gerçekleştirmek,
- e) Bölgede kaynakların kullanılması, dış ekonomik ilişkiler, finansman dengesi, krediler, bankalar, fiyatlar ve sermaye piyasası konularında gerekli çalışmalarını yapmak,
- f) Nazım ve uygulama imar planları ile revizyonlarının tamamını veya bir kısım plan değişikliği dahil ada ve parsel bazına kadar yapmak veya yaptırmak,
- g) Yol, su, elektrik, kanalizasyon ile konut, sanayi ve ulaştırma hizmetlerini yürütmek,
- h) Kamu kururu ve kuruluşlarına ait her türlü bina ve tesislerin yapılmasında koordinasyonu sağlamak,
- i) Milli Eğitim Bakanlığı ve ilgili diğer kamu kurum ve kuruluşları ile koordine edilerek halkın tarımsal alan dahil her konuda eğitim düzeyinin yükseltilmesini ve her derecedeki eğitim kurumlarının açılmasını sağlamak,
- j) Başbakanlıkça bu konuda verilecek diğer görevleri yapmaktır.

metleri kapsayan ve yerel yönetimlerin yürütmekle yükümlü oldukları hizmetler olduğunu belirttikten sonra, bu hizmetlerin mahiyetleri itibariyle mahalli müşterek ihtiyaçları karşılayan ve çeşitli kanunlarla yerel yönetimlere verilmiş ve yerel yönetimlerce yıllardan beri yürütülmekte bulunan hizmetler olduğunu belirtmiştir.

Davacı, ayrıca, 388 sayılı KHK'nin "Kuruluş"<sup>77</sup> başlığını taşıyan 3. maddesinin 2. fıkrasında, "GAP İdaresi, 2. maddede belirtilen hizmetleri yürütmekle görevli ve yetkilidir." denilmek suretiyle, bu hizmetlerin daha önce hangi idareye ait olursa olsun artık GAP İdaresince yapılacağına dikkat çekmektedir. Davacıya göre, bu maddenin 3. fıkrası, aslında, daha önceki düzenlemeleri daha somut hale getirerek, yerel ortak ihtiyaçları karşılayacak hizmetlerin yerel yönetimlerden alınarak bir merkezi yönetim olan GAP İdaresine devredildiğini ortaya koymaktadır.

Anayasa Mahkemesinin, 388 sayılı KHK'nin 2. maddesinin çeşitli fıkralarıyla ilgili vardığı sonuçlar ise şöyledir:

"Anayasa, il, belediye ya da köy halkının yerel ortak ihtiyaçlarının, neler olduğunu belirlemiş, bunun saptanmasını kanuna bırakmıştır. Bu durumda kanun kamu yararını gözeterek Anayasa sınırları içinde merkezi yönetimle yerel yönetim arasındaki görev sınırlarını belirleyebilir.

Bir kanunun biçimsel koşullara uygun olarak yapılıp yapılmadığının saptanması, genellikle biçime ilişkin hükümlerinde ayrıca yorumlanmasını gerektirmez. Oysa, içerik yönünden yapılan yargısal denetimde, kanunun aykırı olduğu ileri sürülen Anayasa maddelerinin ve bu maddelerle ilişkisi bulunan Anayasa ilkelerinin de geniş bir yorumlama süzgecinden geçirilmesi zorunludur. Özellikle kanunun, Anayasanın ruhuna aykırı olduğu ileri sürülüyorsa, bu kez sayıları sınırlı bir kaç Anayasa madde ve ilkesinin değil, Anayasanın tümünün yorumlanması gerekir. Yapılan bu düzenlemenin, yerel yönetimleri ortadan kaldırma ya da tümüyle etkisiz kılma amacına yönelik olmadığı açıktır. Yalnız belli bir süre için kimi görev ve yetkiler bu KHK'yle kurulan bu merkezi yönetim birimine bırakılmıştır...

Kaldı ki, 388 sayılı KHK, yerel yönetimlerin kanuni yetkilerine son vermemekte, bunların yeterli mali olanakları ve teknik kadrolarının bulunmaması gibi nedenlerle yapamadıkları plan ve alt yapı gibi hizmetlerin, kurulan bu örgüt tarafından *yerel yönetimlere herhangi bir*

<sup>77</sup> 3. Kuruluş

**Madde 3.-** Güneydoğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Teşkilatı; Güneydoğu Anadolu Projesi Yüksek Kurulu ile Güneydoğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı (GAP İdaresi)'ndan oluşur.

GAP İdaresi, 2. maddede belirtilen hizmetleri yürütmekle görevli ve yetkilidir.

GAP İdaresinin görev alanına giren konularda 1580 sayılı Belediye Kanunu ve 3194 sayılı İmar Kanunu ile diğer kanunların ilgili idarelere verdikleri imar ve alt yapıya dair hak ve yetkiler bu idareye devredilmiş sayılır.



*yük getirilmeden yapılmasını öngörmektedir. Zira, olağan durumda belediyeler, hali hazır harita, imar planı ve uygulama imar planı, yol, kanalizasyon, içme suyu gibi alt yapı hizmetlerini, mali güçleri ve teknik kadroları yeterli ise kendileri yapabilecekleri gibi İller Bankası'na yetki vererek ve borçlanarak da yaptırabilmektedirler.*

*GAP Bölge Kalkınma İdaresi Teşkilatı'nın, açıklanan bir çok konu ile birlikte sözü edilen hizmetleri de, hiç bir karşılık almadan ve borçlandırmadan yapmak ve bölgeyi kalkındırmak için kurulduğu görülmektedir. Bu durum yerel yönetimlerle işbirliğini engellememektedir....*

*Bu nedenle, ileri sürüldüğü gibi, 388 sayılı KHK'nin dayanağını oluşturan yetki kanunlarında, belli bir bölge için de olsa yerel yönetimlerin görev ve yetkilerinde değişiklik yapmayı olanaklı kılacak herhangi bir hüküm olmadığı savı da gerçekçi görülmektedir.*

*Bir bölgeyi ilgilendiren büyük ve çok yararlı bir projenin gerçekleştirilmesi için uygulamada birlik ve bütünlüğü sağlamak amacı güdülmektedir.”<sup>78</sup> [italikler bize aittir]*

Buradan hareketle, Mahkeme, 388 sayılı KHK'nin 2. maddesinin (a), (b), (c), (g), (h), ve (ı) bentlerine ilişkin Anayasaya aykırılık iddialarını, yerinde bulmamıştır.

Mahkeme, 388 sayılı KHK'nin (f) bendiyle getirilen “Nazım ve uygulama imar planları ile revizyonlarının tamamını veya bir kısmını plan değişikliği dahil ada ve parsel bazına kadar yapmak veya yaptırmak” görevinin GAP Bölge Kalkınma İdaresi Teşkilatı'nın görevleri arasında sayılmasının, yerel yönetimlerin görevine bir tür el atma sayılarak, Anayasaya aykırı olduğu iddiasıyla ilgili olarak da, imar planlarında Bakanlığın yetkisini düzenleyen 3194 sayılı Kanunun 9. maddesine<sup>79</sup> ve bu maddeye 20.06.1987 tarih ve 3394 sayılı Kanunla eklenen 4. fıkraya<sup>80</sup> atıfta bulunarak şu değerlendirmeyi yapmıştır:

<sup>78</sup> “Esasın İncelenmesi.” AMK, KG: 17.07.1990, E. 1990/1, K. 1990/21, RG, Tarih: 16.07.1991, Sayı: 20931, <<http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1990/K1990-21.htm>> (14.005.2002).

<sup>79</sup> “Bayındırlık ve İskan Bakanlığı... birden fazla belediyeyi ilgilendiren metropoliten imar planlarının veya içerisinden veya civarından demiryolu veya karayolu geçen, hava meydanı bulunan veya havayolu veya denizyolu bağlantısı bulunan yerlerdeki imar ve yerleşme planlarının tamamını veya bir kısmını, ilgili belediyelere veya diğer yönetimlere bu yolda bilgi vererek ve gerektiğinde işbirliği sağlayarak yapmaya, yaptırmaya, değiştirmeye ve resen onaylamaya yetkilidir” (m. 9/1).

<sup>80</sup> “Yukarıdaki fıkralarda öngörülenler dışında da gerekli görülen hallerde 3030 sayılı Kanuna tabi belediyeler dahil, imar planı hususunda belediyelere verilen bütün yetkiler Başbakanın onayı ile geçici olarak Bayındırlık ve İskan Bakanına verilebilir Bu durumda Bakan; bölge çevre düzeni planları bulunan alanlar dahil mücavir alan, belediye ve imar hudutları içindeki çevre düzeni nazım ve uygulama imar planları ile revizyonlarını, tamamen veya kısmen plan değişiklikleri dahil ada ve parsel bazına kadar resen yapmaya, yaptırmaya, değiştirmeye ve onaylamaya yetkilidir. Belediyeler bu şekilde onanan plan ve değişikliklerine uymak zorunda olup; bunlar üzerinde her türlü revizyon ve değişiklikler de aynı usule yapılabilir” (m. 9/4). Ne var ki, Mahkeme, bu fıkrayı, 26.09.1991 tarihinde iptal etmiştir.

“Görülüyor ki merkezi yönetime başka yasalarla da benzer yetkiler verilmiş bulunmaktadır.

Bu hizmetler, bölgedeki alt yapının gerçekleştirilmesini sağlayacak olan faaliyetleri kapsamaktadır. Yukarıda da değinildiği üzere, *yerel yönetimlere bir yük ve borç getirilmeden yapılacak işler olup, o yöreyi kalkındırma faaliyetlerinin bir bölümünü oluşturmaktadır. Her yönü ile kamu yararına uygun bulunduğa kuşkusuzdur. Nazım ve uygulama imar planları ve bu planları tamamlayacak parselasyon planları yapılmadan inşaatlara başlanamayacağı, hedeflenen yatırımların gerçekleştirilemeyeceği açıktır.*<sup>81</sup> [italikler bize aittir]

Yine, bu gerekçelere dayanarak, Mahkeme, adı geçen düzenlemenin Anayasaya aykırı olmadığına karar vermiştir.

Mahkeme, 388 sayılı KHK'nin “Kuruluş” başlığını taşıyan 3. maddesinin 2. fıkrasında, 2. maddeye yapılan atıfla ilgili olarak ise, yasama organının, “2. maddede sayılan hizmetlerin gerçekleştirilmesinde GAP İdaresi Başkanlığı'nın görevli ve yetkili olduğunu hükme bağladığı” sonucuna varmıştır. Mahkeme, bu hükmün 127. maddeyle olan ilgisini ise şöyle değerlendirmektedir:

“Anayasanın 127. maddesinde sözü edilen yerinden yönetim ilkesi, yerel yönetimlerin tüzel kişiliğe sahip olmaları, görevli organlarını seçme hakkının verilmesi ve bu organlara karar verme yetkisinin tanınması gibi üç ana öğeden oluşur. ...388 sayılı KHK, sözü edilen öğelerden hiç birini hedef almamakta, bir değişiklik yapmamaktadır. *Kalkınma hedefli yapılacak yerel hizmetler için de bu yönetimlerden aynı ve nakdi bir karşılık isteneceğine ilişkin bir hüküm kararnamede bulunmamaktadır.* Bu durum, yasal bir düzenlemeye dayanmaktadır.

Temel ilkeleri, tek başlarına soyut birer kavram olarak ele alıp bunlara kendiliğinden, öznel tanımlamalar vermek doğru bir Anayasa yorumu olmaz. ...her temel ilke, Anayasanın yapısı içinde yer alan başka ilkelere ve kurallardan oluşmaktadır. Birlikte düşünülmesi, birlikte yorumlanması gerekir. ...bu amacın Anayasanın tüm yapısına ilke ve kurallarıyla ruhuna e-gemen olduğu tartışma götürmeyen bir gerçektir.”<sup>82</sup> [italikler bize aittir]

Mahkeme, geniş bir yorumlamayla, bu bendin Anayasanın 127. maddesine aykırı olmadığı sonucuna varmıştır.

Son olarak, Mahkeme, 388 sayılı KHK'nin Anayasanın 127. maddesiyle ilgili olduğu ileri sürülen, 3. maddesinin 3. fıkrasındaki “GAP İdaresinin görev alanına

<sup>81</sup> “Esasın İncelenmesi.” AMK, KG: 17.07.1990, E. 1990/1, K. 1990/21, RG, Tarih: 16.07.1991, Sayı: 20931, <<http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1990/K1990-21.htm>> (14.05.2002).

<sup>82</sup> *Ibid.*

giren konularda 1580 sayılı Belediye Kanunu ve 3194 sayılı İmar Kanunu ile diğer kanunların ilgili yönetimlere verdikleri imar ve alt yapıya dair hak ve yetkiler bu İdareye devredilmiş sayılır.” hükmünü değerlendirmiştir. Mahkemenin değerlendirmesi şöyledir:

“GAP bölgesindeki yerel yönetimlerin, yürürlükteki yasalarda öngörülen kimi görev ve yetkileri, geçici bir süre için ve gerçekleşmesinde kamu yararı olduğunda kuşku bulunmayan bir projenin sonuçlandırılması amacıyla merkezi yönetime bağlı bir kuruluşa devredilmiştir. Diğer bir anlatımla, yukarıda da değinildiği gibi, 388 sayılı KHK yönünden yerel yönetimler hedef alınmamıştır. Ancak Güneydoğu Anadolu Projesinin gerçekleştirilmesine yönelik bir düzenlemeden, dolaylı olarak etkilendikleri varsayılsa bile, *planlanan kalkındırma projelerinden ötürü, bu yönetimler hiç bir borç altına sokulmamakta*, hizmetin tek elden yapılmasının, salt verim ve uyumu sağlamak amacı taşıdığı görülmektedir.”<sup>83</sup> [italikler bize aittir]

Mahkeme, yukarıda Kararnamenin 2. maddesinin (f) bendinde nazım ve uygulama imar planları için yapılan açıklamada dile getirdiği görüşlerin, bu düzenleme için de geçerli olduğunu belirtmektedir. Buradan hareketle, Mahkeme, bu düzenlemenin de Anayasaya aykırı olmadığına karar vermiştir.

Hemen belirtelim ki, Anayasanın 388 sayılı KHK’yle ilgili vermiş olduğu çoğunluk kararına katılmayan üyeler de olmuştur. Mahkeme üyelerinden Yekta G. Özden, konumuzla ilgili olan yönü itibariyle, karşı oy yazısında, 388 sayılı KHK’nin 1. maddesiyle getirilen düzenlemeyle merkezi yönetimin, altyapı, ruhsat, konut, ulaştırma sözcükleriyle belediyelerin işlevlerine el attığını; ‘...ve diğer ...’ sözcükleriyle de sınırsız ve belirsiz bir yetkiye sahip hale geldiğini belirtmektedir. Buradan hareketle, Özden, 388 sayılı KHK’nin 2. ve 3. maddesindeki dava konusu hükümlerin, [hem burada yer vermediğimiz gerekçelerle Anayasanın 91. maddesine hem de] 127. maddesine aykırı olduğu kanısındadır.<sup>84</sup>

Yine Mahkeme üyelerinden Güven Dinçer de, 388 sayılı KHK’nin 2. maddesinin (f) bendi ile 3. maddesinin 3. fıkrasıyla getirilen hükümlerle, Anayasanın 127.

---

<sup>83</sup> **Ibid.**

<sup>84</sup> Y. G. Özden, “Karşıoy Yazısı.” AMK, KG: 17.07.1990, E. 1990/1, K. 1990/21, RG, Tarih: 16.07.1991, Sayı: 20931, <<http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1990/K1990-21.htm>> (14.05.2002).

maddesinde düzenlenen idari vesayet yetkisinin aşıldığını belirtmektedir. Dinçer'e göre, "vesayet denetimi ile merkezi yönetimlere yerel yönetim yerine geçme ve onun yerine alma yetkisi verilmemiştir".<sup>85</sup> Dinçer, düzenlemeye konu olan şeylerin merkezi yönetim ile yerel yönetim arasında sıkı işbirliğini gerektirse bile, yeni düzenlemenin bunu aşarak, belediyelere ait olan imarla ilgili yetkileri, Anayasanın 127. maddesine aykırı olarak merkezi yönetim birimlerinden birine verdiği kanısındadır.<sup>86</sup>

Görüldüğü gibi, Anayasa Mahkemesi, 388 sayılı KHK'yle yerel yönetimlerden merkezi yönetimin bir kuruluşuna geçici bir süre devredilen hizmetlerin yerel ortak ihtiyaçlardan olduğu görüşüne katılmaktadır. Ancak Mahkeme, bu devirlerde başka bir çok şeyin yanında, bu hizmetlerin devirlerinden dolayı ilgili yerel yönetimlere bir külfet yüklenmeyeceğine dikkat çekmektedir. Mahkemenin ifadesinden yola çıkarak, kanımızca, şöyle bir sonuca varabiliriz: Eğer bu devir işleminden dolayı yerel yönetimlere bir külfet getirilmiş olsaydı; yerel özerklik ihlal edilmiş olacaktı.

Bu kararın konumuzla ilgili şudur: 585 sayılı KHK'yle il özel yönetimlerine yeni bir görev verilmektedir. Ancak, bu görevin il özel idarelerine yükleyeceği külfetin nasıl karşılanacağı belirtilmemektedir. İl özel idarelerine verilen bu yeni hizmetin karşılığının bir şekilde belirlenmesi gerekirdi. Belirlenmediğine göre, bu düzenlemenin Anayasanın 127. maddesinin 6. fıkrasına aykırı olduğu söylenebilir.

### **1.9. 586 Sayılı Sivil Müdafaa (Savunma) ile Belediye Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair KHK<sup>87</sup>**

586 sayılı KHK'nin 1. maddesiyle 09.06.1958 tarihli ve 7126 sayılı "Sivil Müdafaa Kanunu"nun adı "Sivil Savunma Kanunu" olarak değiştirilmiş; 2. maddeyle de, 7126 sayılı Kanunun değişik 32. maddesinin (II) numaralı fıkrası değiştiril-

---

<sup>85</sup> G. Dinçer, "Karşıoy Yazısı." AMK, KG: 17.07.1990, E. 1990/1, K. 1990/21, RG, Tarih: 16.07.1991, Sayı: 20931, <<http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1990/K1990-21.htm>> (14.05.2002).

<sup>86</sup> Ibid.

<sup>87</sup> Bu KHK, Bakanlar Kurulu tarafından 4484 sayılı Kanunla değişik, 4452 sayılı Yetki Kanununa dayalı olarak 08.10.1999 tarihinde kabul edilmiştir. RG, Tarih: 27.12.1999, Sayı: 23919 (mükerrer).

miştir. Adı geçen fıkranın değişiklikten önceki hali şöyleydi: “II- Taşra teşkilatı: Sivil Savunma Müdürlükleri, memurlukları ve Sivil Savunma mahalli kuvvetlerinden ibarettir.” Yeni düzenlemeyle, bu fıkraya açıklık getirilmek istenmiştir. Yeni düzenlemeye göre, fıkra, “II- Taşra teşkilatı: il sivil savunma müdürlükleri ve bünyelerinde oluşturulacak sivil savunma arama ve kurtarma ekipleri, ilçe sivil savunma müdürlükleri ile sivil savunma mahalli kuvvetleri ve doğrudan merkeze bağlı sivil savunma arama ve kurtarma birlik müdürlüklerinden oluşur.” şekline dönüştürülmüştür. Aynı fıkranın 2. bendine göre, Adana, Afyon, Ankara, Bursa, Diyarbakır, Erzurum, İstanbul, İzmir, Sakarya, Samsun, Van illerinde, “Sivil savunma arama ve kurtarma birlik müdürlükleri” kurulmasına karar verilmiştir. Ancak, “İçişleri Bakanlığının teklifi ve Bakanlar Kurulu kararı ile yeni birlikler ve birlik bulunmayan illerde birden fazla ekip kurulabilecektir”.<sup>88</sup>

Anlayabildiğimiz kadarıyla, yeni düzenleme, bölge düzeyinde bir örgütlenmeyi amaçlamış gözükmektedir.<sup>89</sup> Çünkü, hem sivil savunma arama ve kurtarma birlik müdürlüklerinin oluşumu hem de bu birlik müdürlüklerinin kurulması öngörülen kentlerin seçimi, bu kanımızı güçlendirmektedir. Böyle bir düzenlemenin, sivil savunma hizmetlerinin bütünüyle özekten yönetildiği bir sisteme göre daha esnek bir sivil savunma örgütünü beraberinde getireceği ileri sürülerek olumlu bir gelişme olduğu kabul edilebilir. Nitekim, sivil savunma hizmetlerinin merkezici niteliği eleştiri konusu ediliyor ve afet bölgelerine yakın, ancak, nispeten afetin etkilerine karşı güvenli alanlarda sivil savunma birliklerinin kurulması<sup>90</sup> gibi önerilere rastlanıyordu. Ancak, yine de, uygulamada, bölge düzeyinde örgütlenmenin, hizmetin hızlı ve daha kaliteli sunulması yerine, hizmette aksamaların yaşanmasına, bürokrasinin artmasına neden olma ihtimali de vardır. Gelişmenin hangi yönde olacağını ise zaman gösterecektir.

---

<sup>88</sup> 586 sayılı KHK, m. 2. Ne var ki, “diğer bir yerel yönetim birimi olan belediyeler aynı kapsama alınmayarak, belde dışı doğal afetlerde aktif rol oynamaları bir nevi engellenmiştir”. Destan, *loc. cit.*

<sup>89</sup> Bilindiği gibi, “Kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla, birden çok ili içine alan merkezi yönetim örgütü kurulabilir”. Anayasa, m. 126/3.

<sup>90</sup> Şengün, *op. cit.*, s. 299.



586 sayılı KHK'nin 6. maddesiyle 7126 sayılı Kanuna bazı maddeler eklenmiştir. Bu bağlamda, ilk olarak, Ek 8. maddeyle, "Gönüllü kişi ve kuruluşlar İçişleri Bakanlığına belirlenecek esaslar çerçevesinde sivil savunma teşkilatının eşgüdümünde sivil savunma hizmetlerine katılabilirler." hükmüne yer verilmiştir. Bu düzenleme, çağdaş gelişmelerle uyumlu gözükmektedir. Çünkü, günümüzde, artık ilgili bütün tarafların kamu yönetiminin eşgüdümü içinde kriz yönetiminin içinde yer alması önerilmektedir. Bugünün dünyasında, kamu sektörü (merkezi-yerel yönetim), özel sektör ve sivil toplum örgütlerinin eşgüdüm içerisinde çalışabilmeleri ve sadece afetten sonra değil, afetin tüm aşamalarında uyum içerisinde olabilmeleri çok önemsenmektedir.<sup>91</sup> Özellikle kriz öncesi aşamada bu sektörlerin işbirliği sağlanarak halk katılımını güçlendirebilmek, etkili bir afet yönetimi sisteminin kurumsallaştırılabilmesi için gerekli görülmektedir.<sup>92</sup> Nitekim bu konudaki eksikliğin kendisini İzmit-Gölcük depreminde fazlasıyla hissettirdiği ileri sürülmüştür.<sup>93</sup> Örneğin Karancı, bundan sonraki depremlere yönelik hazırlıklarda, bu depremde yaşanan sıkıntıların dikkate alınması gerektiğine, bundan sonra devlet, belediye, sivil toplum örgütleri ve özel sektörün çabalarının nasıl koordine edilebileceğinin araştırılmasına ve böyle bir

<sup>91</sup> Ergünay, doğal afetle mücadelenin başarısızlık nedenlerinden birisinin de doğal afetle mücadelenin yükünün tamamen merkezi yönetimin üzerinde olmasından kaynaklandığını belirtmektedir. Ona göre, merkezi yönetim, yerel yönetim, özel sektör ve halkın bu işi dengeli bir şekilde üstlenmesi sağlanmalıdır. Ergünay, "Afet Yönetimi Nedir?...", *op. cit.*, s. 271. Bu bağlamda, örneğin kriz anında, krizi yaşayan sistemin, daha önce hiç ilişki içinde olmadığı veya enformel düzeyde ilişkide olduğu birçok kişi veya kuruluşla ilişkiye girmesi "zorunlu" hale gelebilir. Kriz yönetimi ekibi, kriz yönetimi planını uygulamada yer alan bu yeni kişi veya kuruluşlarla ilişki kurmaya hazır olmalıdır. Quarantelli, "Disaster Crisis Management...", *op. cit.*, s. 377. Nitekim İzmit-Gölcük depremi sırasında arama-kurtarma alanında Sivil Savunma Teşkilatının, AKUT'un gölgesinde kalması ilk başlarda bir rahatsızlık kaynağı olmuştur. Ancak, başlangıçta, kamu yöneticileri tarafından, maddi hiçbir karşılık beklemeden hayatlarını tehlikeye atarak krizin aşılmasına katkıda bulunan bu insanlara karşı beslenen husumet, yerini, sempatiye bırakmıştır. V. Bozkurt, *Deprem ve Toplum*, Alfa Basım Yayın Dağıtım, İstanbul, 1999, s. 28. Yani, sivil toplum kuruluşları iş yapabildiklerini gösterebilirlerse, iş yapma kapasitelerini yükseltebilirlerse, devlet bir ölçüde bu durumu kabul etmek zorunda kalmaktadır. Y. Selek, "Deprem Sonrası Özet Deneyim Aktarımı", 17 Ağustos Depreminden Sonra STK'lar Olarak Neler Öğrendik? (12-13 Kasım 1999, İstanbul) Sempozyumu, *Sivil Toplum Kuruluşları ve Yasalar-Etik-Deprem*, Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı, İstanbul, 2000, s. 294.

<sup>92</sup> Karancı, *op. cit.*, s. 96. Krizi tek başına, kendisini dışarıdan soyutlayarak çözmeye çalışan örgütlerin (1) etkin bir kriz yönetimi içinde olamayacağı; ayrıca, (2) böyle bir çaba içine girmenin maliyetinin, işbirliğinin olduğu duruma göre, daha yüksek olacağı da ileri sürülmektedir. Pauchant ve Mitroff, *op. cit.*, s. 59.

<sup>93</sup> Örneğin, AKUT ekibinden İğdir'a göre, ilk yardım konusunda ciddi bir eksiklik göze çarpmış; kurtarma işinin büyük bir kısmı, komşular tarafından yerine getirilmiştir. Yine, İğdir, AKUT olarak kendilerini bir organizasyon altında çalışacak şekilde depreme hazırlamalarına rağmen, deprem bölgesinde devletin afet planlarının olmadığını (veya olsa bile bu planların işlemediğini) belirtmektedir. İğdir, *op. cit.*, s. 279.



koordinasyonun kurulabilmesine yönelik çabalara odaklanılması gerektiğine işaret etmektedir.<sup>94</sup> Ergünay da ülkemizdeki afet yönetimi sistemi içerisinde özel sektör ile halkın hiçbir şekilde sorumluluk üstlenmemesini eleştirmiştir.<sup>95</sup> Ancak, belirtmek gerekir ki, kriz yönetiminin bir parçası olan sivil savunmanın her zaman bir kamusal yanının olacağı söylenebilir. Nitekim, devletin, hizmetin kamusal yönünü göz ardı ederek, hizmetin sunumunu tamamen sivil toplum kuruluşlarına bırakamayacağı belirtilmektedir.<sup>96</sup> Zira, devletin, en azından teorik olarak, kriz yönetimi hizmetlerinde

---

<sup>94</sup> Karancı, *loc. cit.* Ayrıca bkz. Y. Özer, “Kriz Durumları ve STK Pratikleri”, 17 Ağustos Depreminden Sonra STK’lar Olarak Neler Öğrendik? (12-13 Kasım 1999, İstanbul) Sempozyumu, Sivil Toplum Kuruluşları ve Yasalar-Etik-Deprem, Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı, İstanbul, 2000, s. 304. Aynı eksiklik, devletin kendi hazırladığı çalışmalarda da ifade edilmektedir. DPT, *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005) 2002 Yılı Programı Destek Çalışmaları: Ekonomik ve Sosyal Sektörlerdeki Gelişmeler*, DPT Yayınları, Ankara, 2002, s. 282. Hill de, sunduğu hizmetlerde etkin olan devletin, “işbirliğine yatkın ve diyalog kurabilen devlet” olduğunu belirtmektedir. Hill, *op. cit.*, s. 393.

Kriz yönetiminde krizle ilgili olan kişilerle işbirliğine gitmenin başka bir gerekçesi de şöyle ifade edilmektedir: Örgütleri yönetenlerin, yönettikleri örgütleri bir sistem olarak algılamaları; eğer bu örgütteki bazı sorunlar yönetilemezler ise, bunların yıkıcı olabileceğini kabul etmeleri gerekir. Sinir bozucu, insanları endişeye sevk edici sorunları tartışmak ve onlarla yüzleşmek için, kriz yönetiminde görev yapanların buna hazır olması gerekir. Bu konudaki geçici sıkıntıları aşmak için kamusal örgütlenmelerin dışındaki örgütlerin desteğine ihtiyaç duyulabilir. Öyle ki, krize hazırlıklı olan örgütlerin, bu tür örgütlerle ve grupları, bazen, kendi kriz yönetimlerinin formal yapılarının içine dahil ettiklerine bile rastlandığı belirtilmiştir. Pauchant ve Mitroff, *op. cit.*, s. 161. Nitekim, devlet, 17 Ağustos 1999 İzmit-Gölcük depremindeki başarısızlığından dolayı eleştiriye uğramış; bundan dolayı da, 12 Kasım 1999 Bolu-Düzce depreminden sonraki aşamada, trafik polisleri, sivil toplum kuruluşlarına “ambulans” muamelesi yapmıştır. Özügürü, *op. cit.*, s. 17. Depremi ilgili taraflarından birisi olan depremzedelerin de kriz yönetimine katılmasının başta psikolojik olmak üzere birçok yararından söz edilmektedir. Örneğin, Özügürü, depremden sonra memleketlerine geri dönenlerin memleketlerinde “çaresizler” olarak görülmesinin, yani bir anlamda kendi memleketlerinde “mülteciler” oldukları duygusuna kapılmalarının yarattığı psikolojik tahribata dikkat çektikten sonra, Türkiye’yi besleyen bir bölgenin “dilencileşmesi”nin önüne geçilebilmesi için, depremzedelerin, deprem sonrası yapılması gereken işlerde aktif olarak görev almalarının onların rehabilitasyonuna önemli ölçüde katkıda bulunacağına dikkat çekmektedir. Özügürü, *op. cit.*, s. 9-13.

1992 Erzincan depremiyle ilgili bir değerlendirmede de, çok önemli miktarda yurtiçi ve yurtdışı yardımının gelmesine rağmen, depremzedelere yardım ulaşmadığı; ulaşan yardımlarında da dengesiz olduğu ve ulaştırma işleminin karaborsacılar aracılığıyla yapıldığı belirtilmektedir. Kalafat, *op. cit.*, s. 26.

<sup>95</sup> Ergünay, “Afet Yönetimi Nedir?...”, *op. cit.*, s. 270.

<sup>96</sup> *Ibid.* Ancak, sivil toplum kuruluşlarının bir kamu hizmeti sunmadığı/sunamadığı söylenemez. Örneğin, 1999 İzmit-Gölcük depreminde, Çağdaş Yaşamı Destekleme Derneği, Yalova’da çöp toplama hizmetini üstlenmiştir. A. Yüksel, “Deprem Sonrası Özet Deneyim Aktarımı”, 17 Ağustos Depreminden Sonra STK’lar Olarak Neler Öğrendik? (12-13 Kasım 1999, İstanbul) Sempozyumu, Sivil Toplum Kuruluşları ve Yasalar-Etik-Deprem, Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı, İstanbul, 2000, s. 283. Ancak, belirtmek gerekir ki, kamu hizmetlerinin özelliklerinden birisi, bu hizmetlerin sürekli sunulmasıdır. Bu derneğin Yalova’nın çöp toplama hizmetini sürekli görmesi ise olanaksızdır. Nitekim, deprem sonrasında, sağlık hizmetlerinden yararlanma düzeyini belirlemek için yapılan bir çalışmada, “deprem bölgesinde yaşayanların önemli bir bölü-

tarafsız olması beklenir. Oysa, örneğin, 1999 İzmit-Gölcük depreminde, sivil toplum kuruluşlarının bölgeler arasında ayrımcılık yaptıkları belirtilmiş; ancak, deprem sonrasında, kimin, kimin yerine iş yaptığının ve bu işi yaparken ayırım yapıp yapmadığının, normal zamandakine göre fazla sorgulanmadığı belirtilmiştir.<sup>97</sup>

Aynı anlayış, 586 sayılı KHK'nin 6. maddesiyle 7126 sayılı Kanuna eklenen 9. maddede de görülmektedir. Bu maddeyle, yangınla mücadelenin, hem kamu kurum ve kuruluşları hem özel kuruluşlar hem de tek tek bireylerin görevi olduğu belirtilmiştir. Yukarıda ifade edilen düşünceleri, bu düzenleme için de söylemek olanaklıdır.

586 sayılı KHK'nin 6. maddesiyle 7126 sayılı Kanuna eklenen 10. maddeyle de "İllerde yapılacak arama, kurtarma ve haberleşme hizmetlerinin gerektirdiği giderlerin karşılanması ve il arama ve kurtarma ekiplerinin göreve sevki için ihtiyaç duyulan; arsa, bina, tesis, araç, gereç ve malzemenin temini amacıyla il özel idare bütçelerine yeterli ödenek konulur." hükmü getirilmiştir. Bu düzenlemeyle il özel yönetimlerine ek bir maliyet yüklendiğine göre, yerel özerkliğe aykırı bir durumdan söz edilebilir mi? Bu soruya olumlu yanıt verilemez; çünkü 585 sayılı KHK, yukarıda da belirtildiği gibi, "İl özel idareleri, afetten doğan zararların giderilmesine yönelik olarak kendi sorumluluk alanlarında ve diğer illerde ilk yardım ve kurtarma ekipleri görevlendirebilir, barınma ihtiyacının karşılanması için çadır kentler kurabilir, geçici konutlar yaptırabilir, bu amaçla mühendislik ve danışmanlık hizmetleri satın alabilirler..."<sup>98</sup> O halde, il özel idarelerinin artık zorunlu hizmetlerinden birisi olan bir

---

münün sağlık hizmetlerine ulaşamadığı" sonucuna varılmıştır. Türk Tabipler Birliği, 17 Ağustos ve 12 Kasım 1999 Depremleri Sonrasında Geçici Yerleşim Alanlarında Yaşayanların Sağlık Hizmetlerini Kullanımının Değerlendirilmesi, Ankara, 2001, s. 54. Oysa bu deprem esnasında, sivil toplum kuruluşlarının bir kısmı sağlık alanında da yardımlarda bulunmuştu. Yüksel, *loc. cit.*

<sup>97</sup> B. İlik, "Kriz Durumları ve STK Pratikleri", 17 Ağustos Depreminden Sonra STK'lar Olarak Neler Öğrendik? (12-13 Kasım 1999, İstanbul) Sempozyumu, *Sivil Toplum Kuruluşları ve Yasalar-Etik-Deprem*, Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı, İstanbul, 2000, s. 295-318. Nitekim, Selek'e göre de, kriz anında sivil toplum kuruluşlarına verilen rol, devletin yerine geçmek değil, devletle birlikte iş yapmak olmalıdır. Selek, *loc. cit.*

<sup>98</sup> 585 sayılı KHK, m. 1. Bu yönetimde etkinlik açısından da yerinde bir düzenleme olarak değerlendirilebilir. Çünkü, bugüne kadarki afet yönetimi uygulamalarından yola çıkılarak yapılan bir değerlendirmede, bir afet olayından hemen sonra uygulanan ilk yardım ve kurtarma çalışmalarının merkezi yönetimin taşradaki temsilcilerinin asli görevlerinden olmasına rağmen, özellikle büyük afetlerde bu çalışmaların, merkezi yönetimin yetmişmiş insangücü, ekipman ve malzeme des-

konuda, bütçesine ödenek koymasının yerel özerkliğe aykırılığından söz edilemez. Bilindiği gibi, bu idarelerin kanuni olarak yerine getirdiklerin hizmetlerin karşılığını bütçede göstermeleri zorunludur.<sup>99</sup>

586 sayılı KHK'nin 7. maddesi, yerel özerklikle doğrudan ilişkili olan bir düzenlemeyi içermektedir. Bu düzenlemeyle, 1580 sayılı Belediye Kanununun 15. maddesine, “82- Afetlerde mülki idare amirinin emriyle gerek kendi görev sahası içinde gerekse diğer il, ilçe, belde ve köylerde kurtarma ve yardım hizmetlerinde bulunmak, afetzedelere yardımcı olmak” şeklinde bir bent eklenmiştir. Bu bendin devamında, “Bu görev büyükşehir statüsündeki yerlerde; büyükşehir belediyeleri tarafından yerine getirilir.” denilmektedir. İkinci Bölümde de belirtildiği gibi, Belediye Kanununun 15. maddesi, belediyelerin görevlerini sayan bir maddedir. O halde, bu düzenlemeyle, aynen il özel idarelerinde olduğu gibi, belediyelere de afetlerle ilgili görevler verilmiş olmaktadır. Ne var ki, belediyelerin de kriz yönetiminin kriz sonrası bölümünde görevlendirildiği anlaşılmaktadır. Oysa, belediyelerin, başta imarla ilgili hizmetleri olmak üzere, sunduğu birçok hizmetinin afetlerle ilişkili olması, belediyelerin kriz öncesi dönemle ilgili olarak niçin görevlendirilmediği sorusunu akla getirmektedir. Yine, belediyelere verilen bu görevlerin hangi kaynaklardan elde edilen gelirlerle yerine getirileceği konusuna değinilmemiş olması, 586 sayılı KHK'yle ilgili yapmış olduğumuz değerlendirmelerden dolayı, Anayasaya aykırı gözükmektedir.

Eleştirilerimiz saklı kalmak koşuluyla, yapılan düzenlemelerin önemli olduğunu belirtmek gerekmektedir. Sivil savunma hizmetleri, günlük hayatımızın rutin akışı içerisinde önemli bir yere sahip değildir; dolayısıyla, sivil savunma hizmetleri, sürekli gözardı edilebilmekte veya geri plana itilebilmektedir. Ne zaman ki, bir kriz

---

teği olmadan yapılamadığı belirtilmektedir. Ergünay, “Afet Yönetimi Nedir?..”, *op. cit.*, s. 270. Gerçi, yeni düzenlemeyle valiye verilen görev, merkezi yönetimin taşradaki temsilcisi olarak değil, bir yerel yönetim birimi olarak il özel idaresinin başı olarak yerine getirmesi gereken bir görevdir. Ancak, bu durum, hizmetin yerleşmiş olması durumunu değiştirmemektedir.

<sup>99</sup> Keleş, *Yerinden Yönetim...*, *op. cit.*, s. 122.

tehlikesi belirir; sivil savunma hizmetleri o zaman önemli hale gelir; ancak, “o zaman da bazı önemli tedbirlerde çok geç kalmış, vakit geçirilmiş olur”.<sup>100</sup>

### 1.10. 587 Sayılı Zorunlu Deprem Sigortasına Dair KHK<sup>101</sup>

Kriz yönetimiyle ilgili yapılan veya yapılacak işlerin bir maliyetinin olacağı açıktır. Bu maliyetler nereden karşılanacaktır? Bir başka ifadeyle krizlerin riskleri nasıl paylaşılacaktır?<sup>102</sup> Örneğin genel bütçeden mi, belediye bütçesinden mi, yoksa sigorta yoluyla mı gibi soruların da açıklığa kavuşturulması gerekmektedir. Ülkemizde, 1999 yılına kadar, deprem sonrası işlerin yürütülmesinde kullanılan kaynaklar, “Afetler Fonu” adı altındaki bir fon yoluyla merkezi yönetim tarafından karşılanmıştır. Ne var ki, bu uygulama sürekli eleştiri konusu olmuş; zorunlu deprem sigortası uygulamasına geçilerek, maliyetlerin bir kısmının mülkiyet sahipleri tarafından karşılanması yoluna gidilmesi önerilmiştir.<sup>103</sup>

Gerçekten, çağdaş kriz yönetimi anlayışında, sigorta sektörünün kriz yönetimi sürecine katkısının sağlanması gerektiği kabul edilmektedir. Aslında, riskler karşı-

<sup>100</sup> F. Demirel, “Sivil Savunmaya İlişkin Yeniden Düzenleme Çalışmaları”, TİD, Cilt: 63, Sayı: 390 (Mart 1991), s. 162.

<sup>101</sup> Bu KHK, Bakanlar Kurulu tarafından 4484 sayılı Kanunla değişik, 4452 sayılı Yetki Kanununa dayalı olarak 25.11.1999 tarihinde kabul edilmiştir. RG, Tarih: 27.12.1999, Sayı: 23919 (mükerrer).

<sup>102</sup> Balamir, risklerin yönetimi konusunda üç aşamalı bir model geliştirmiştir. Buna göre, riskler, öncelikle dışlanacaktır. Yani, “doğal koşullara ilişkin bilgi ve verilere başvurmak ve bunlara dayalı, doğru fiziki planlama kararlarına erişmek” gerekecektir. Ne var ki, buna rağmen, riskli alanlarda yerleşme ve yapılaşma kaçınılmaz olabilir. O halde, risklerden kaçınılmazsak, riskleri azaltmamız gerekecektir. Yani, “imar planlarında yolların yeterince geniş ve alternatifli, altyapının yedekli düzenlenmesi ya da yapıların belirli bir dayanıklılık standardında tasarlanmaları ve denetim altında üretilmeleri” gerekecektir. Ancak, riskleri azaltmaya yönelik bütün çabalarımıza rağmen, hala bir risk artışı kalmış olabilir. O halde, son olarak, bu artık riskin nasıl paylaşılacağı da ayrı bir sorun olarak karşımıza çıkar. İşte, Balamir’in şemasında, zorunlu sigorta uygulaması, bu son aşamaya, yani risklerin paylaşımına yönelik bir uygulama olarak değerlendirilmektedir. Balamir, “Kadercı Toplumun...”, *op. cit.*, s. 105.

<sup>103</sup> Zorunlu deprem sigortası önerisi için bkz. T.C. Erzincan Valiliği, **Deprem ve Erzincan Vilayeti: 13 Mart 1992 Erzincan Depreminin Öncesi, Deprem Olayı ve Sonrası İle İlgili İnceleme**, Erzincan Valiliği Yayını, İstanbul, 1992, s. 85; Z. Polat, “17 Ağustos 1999 Körfez Depremi Sonrası Sorunlar”, **Deprem ve Deprem Sonrası Tedbirler**, İSKİ Yayınları, İstanbul, 1999, s. 53. Nitekim, Fransa’da, “tüm sigorta ve denetim giderleri mal sahibi tarafından ödenmektedir. Yerel yönetimlerin sorumluluğu, sadece, imar durumu ve çevre şartlarının kontrolü ile sınırlıdır”. Tezcan, Yarar ve Boduroğlu, *op. cit.*, s. 13.

sında sigortalamadan yararlanma, örgütlerin başvurdukları rutin faaliyetlerdendir.<sup>104</sup> Sigorta sektörünün gelişimiyle, riskler arasında yakın bir ilişki olduğu; insanoğluna yönelik risklerin artmasıyla, bu risklerin sigorta kapsamına alınması arasında bir korelasyonun var olduğu da ileri sürülmektedir.<sup>105</sup> Ne var ki, doğal bir afet olan depremin, yıkıcı karakteri yanında, yeri, zamanı, şiddeti, süresi (depremin devam etme süresi), artçı hareketleri ve daha başka konular hakkında yeterli bilgi bulunmaması, deprem sigortasına karşı olan ilgisizlik gibi sebeplerle, sigortalanması özellik arzeden bir risk olduğu söylenebilir.<sup>106</sup>

Bununla birlikte, önemli bir noktaya da işaret etmek gerekmektedir. Bazıları tarafından kriz yönetimi, bir “sigortalama” işi olarak görülebilir. Hemen belirtmek gerekir ki, kriz yönetimiyle sigortalama arasında bir ilişki vardır. Daha doğrusu, sigortalama işi, kriz yönetiminin bir parçasıdır. Çünkü sigorta daha çok bir onarıcı tedbirdir; daha çok sorun ortaya çıktıktan sonra etkisini gösterir. Oysa kriz yönetimi, kriz anı ve sonrasını içerse de, temelde, sorunun ortaya çıkmasını engellemeye yönelik bir faaliyet olarak görülmektedir.<sup>107</sup>

Kriz yönetimiyle ilgili çalışmalarda, bir kriz sonrası devletten yardım görenlerin krizin riskini üstlenmeye yanaşmadıkları belirtilmektedir.<sup>108</sup> Aynı değerlendirme, ülkemiz için de yapılmıştır. Bu bağlamda, örneğin Afetler Fonunun tam da bu yargıyı doğrular nitelikte bir “sigorta” gibi işlev gördüğü ileri sürülmüştür.<sup>109</sup>

---

<sup>104</sup> Şüphesiz, riskleri azaltmanın tek yolu sigortalama değildir. Doğal afetler ve bu arada depremlerin risklerini azaltmak için başka yol ve yöntemlere başvurmak da olanaklıdır. Örneğin bkz. E. Ateşli, “Mevcut Bina Stokunun Depreme Güvenli Hale Getirilmesinin Vergisel Teşviki Konusunda Bir Öneri”, *Yaklaşım*, Cilt: 10, Sayı: 109 (Ocak 2002), s. 106-113.

<sup>105</sup> Örneğin, Çelebi, “risk” ve “olumsallık” kavramlarını sosyal teori-sosyal felsefe ilişkisini anlamada anahtar iki kavram olarak ele alıyor ve bu bağlamda sigortalamanın gelişimiyle risk arasındaki ilişkilere de değiniyor. Çelebi, *op. cit.*, s. 23-52.

<sup>106</sup> İ. Gökdeniz ve N. Karaöz, “Zorunlu Deprem Sigortası”, *Yerel Yönetim ve Denetim*, Cilt: 6, Sayı: 2 (Şubat 2001), s. 7.

<sup>107</sup> Pauchant ve Mitroff, *op. cit.*, s. 156.

<sup>108</sup> Waugh, *op. cit.*, s. 169.

<sup>109</sup> N. Karancı, B. Akşit ve H. Sucuoğlu, “Dinar’da Afet Yönetiminin Psiko-Sosyal Boyutları”, *Erzincan ve Dinar Deneyimleri Işığında Türkiye’nin Deprem Sorunlarına Çözüm Arayışları Bildiriler Kitabı*, (ed.) T. Tankut, TÜBİTAK Yayınları, Ankara, 1996, s. 278. Genel olarak halkın yapı sigortası yaptırmaya yanaşmadıkları doğrudur. Ancak aynı yargının siyasetçiler için de



Günümüzdeki krizlerin, hem mal hem de can kaybı açısından önemli kayıplara yol açtığı bilinmektedir. Bu kayıpların bir kısmının mülkiyet sahipleri tarafından karşılanması, gerekçelendirmeler farklı olsa da, istenir bir durum olarak görülmektedir. Nitekim, her ülkedeki uygulamalar farklı olmakla birlikte, hangi sebepten kaynaklanırsa kaynaklansın; kriz zararlarının bir bölümünü mülkiyet sahibinin karşılaması düşüncesi, yaygın kabul görmektedir.<sup>110</sup> Nitekim bu düşüncenin bir uzantısı olarak, ülkemizde de İzmit-Gölcük depreminden sonra ilk defa deprem sigortasıyla ilgili bir düzenlemeye gidilmiştir. İşte, 587 sayılı KHK bu eleştirileri karşılamak için çıkarılmıştır. Bu KHK'nin, yerel özerklik açısından, üzerinde durulması gereken yanları bulunmaktadır.

(a) 587 sayılı KHK'nin "Amaç" başlığını taşıyan 1. maddesinde, "Bu KHK'nin amacı, meydana gelecek deprem afeti sonucu bina maliklerinin [sahiplerinin] veya intifa [yararlanma] hakkı sahiplerinin, binaların ziyanı veya hasarlanması [herhalde "hasara uğraması" ifade edilmek istenmiştir] nedeniyle uğrayacakları maddi zararlarının karşılanmasını teminen zorunlu deprem sigortası yaptırmalarına ilişkin usul ve esasları belirlemektir." hükmüne yer verilmiştir. Buradaki zararın, ölüm veya yaralanma şeklindeki cana yönelik zararları karşılamadığı, sadece maddi zararları karşıladığı anlaşılmaktadır.<sup>111</sup>

(b) 587 sayılı KHK'nin "Kapsam" başlıklı 2. maddesinde, hangi meskenlerin (konutların) zorunlu deprem sigortasına tabi olduğunu belirlemektedir. Buna göre zorunlu deprem sigortası yaptırılması gereken konutlar şunlardır:

(1) 634 sayılı Kat Mülkiyeti Kanunu kapsamındaki bağımsız bölümler;

---

geçerli olduğu söylenebilir. Waugh'un da belirttiği gibi, yapı denetimiyle ilgili sorunlar hayli siyasılaşmış konulardır. Waugh, *op. cit.*, s. 170.

<sup>110</sup> Çeşitli ülkelerdeki sigorta uygulamalarıyla ilgili bilgi edinmek için bkz. S. S. Tezcan, R. Yazar ve H. Boduroğlu, "Yapıda Denetim...", *passim*.

<sup>111</sup> M. Altun, "Zorunlu Deprem Sigortası Uygulaması ve Belediye Hizmetleri", *Yerel Yönetim ve Denetim*, Cilt: 5, Sayı: 2 (Şubat 2000), s. 6.



(2) Tapuya kayıtlı ve özel mülkiyete tabi taşınmazlar üzerinde konut olarak inşa edilmiş binalar;

(3) “b” şikkında sayılan binaların içinde yer alan ve ticarethane, büro ve benzeri amaçlarla kullanılan bağımsız bölümler;

(4) Doğal afetler nedeniyle Devlet tarafından yaptırılan veya verilen kredi ile yapılan konutlar.

Görüldüğü gibi, “zorunlu deprem sigortası bütün binaları değil, münhasıran mesken olarak inşa edilmiş binaları kapsamaktadır”.<sup>112</sup> Deprem sigortasının dışında kalan binalar şu şekilde sıralanabilir:

(1) Kamu kurum ve kuruluşlarına ait binalar;

(2) Köy yerleşik alanlarında yapılan binalar;

(3) Sanayi kuruluşlarına ait binalar;

(4) Münhasıran ticarethane, büro ve benzeri amaçlarla kullanılan binalar;

(5) İnşaat halindeki binalar.

Şimdi bunların her birisi üzerinde biraz duralım.

(1) Birinci grupta yer alan yani “kamu kurum ve kuruluşlarına ait binalar”ın devletin kontrolünde yapıldığı; bu yapım sürecinin kamu yararı düşüncesine dayandığı için, zorunlu deprem sigortası kapsamında değerlendirilmemiş olacağı söylenebilir.<sup>113</sup> Ne var ki, böyle bir düşünce, sigortalama işleminin sadece kriz sonrası yara-

---

<sup>112</sup> *Ibid.*, s. 6.

<sup>113</sup> Bu düşüncenin ampirik olarak desteklenmesi olanaklı gözükmemektedir. Hatta tersinin doğru olduğu dahi söylenebilir. Örneğin, 17 Ağustos 1999 tarihinde meydana gelen İzmit-Gölcük dep-

ların sarılması amacına yöneldiği şeklinde anlaşılması anlamına gelir. Oysa, sigortalama işleminin kriz öncesine etki eden caydırıcı bir özelliğinin olduğu da söylenebilir. İkinci durumda, niçin kamu kurum ve kuruluşlarına ait binaların sigortalananmadığı sorulabilir.

Bu görüşümüzü güçlendiren bir başka konu da şudur: Bilindiği gibi, başka birçok alandaki kamu hizmetlerinin alım-satım işlerinde, kamu kurum ve kuruluşlarına bir muafiyet tanınmamaktadır. Örneğin, kentsel su şebekesinden yararlanan kent halkı da, kamu kurum ve kuruluşları da bir bedel ödemektedir. Şüphesiz, su kullanıcıları arasında farklı birtakım düzenlemelere gidilmektedir. Ancak, genel bir kural olarak, herkesin bu hizmete bir para ödemesi şeklindedir. Kanımıza göre, kamu kurum ve kuruluşlarına ait olan binaların zorunlu deprem sigortasından muaf tutulmaları, 1. maddede belirtilen amaçla bağdaşmamaktadır. “Sigorta yapmak ve 587 sayılı KHK’yle kendisine verilen diğer görevleri yerine getirmek üzere, Hazine Müsteşarlığının bağlı bulunduğu Devlet Bakanı veya Bakanlık bünyesinde, kamu tüzel kişiliğini haiz Doğal Afet Sigortaları Kurumu kurulmuş”<sup>114</sup> olması, bu kanımızı

---

remiyle ilgili hasar tespit raporunda, “Bölgede yer alan Genel İdare Sektörü kapsamındaki toplam 54 adet kamu binasında hafif, orta ve ağır derecelerde olmak üzere hasar meydana gelmiştir.” değerlendirilmesi yapılmaktadır. Bunun beraberinde getirdiği sorunları ise Rapordan izleyelim: “Deprem sonucunda, evleri ya da işyerleri zarara uğrayan birçok vatandaşımız mümkün olan en kısa zamanda mallarının hasar tespitini yaptırmaya çalışmakta, bunun için tapu hizmetlerine ihtiyaç duyulmakta, ayrıca müteahhitler aleyhine bir çok davanın açılması gündeme gelmektedir. Ancak diğer yandan, vatandaşa söz konusu hizmetleri vermesi beklenen birçok kamu binası hasar görmüş ve hizmet veremez duruma gelmiştir. Bu sebeple öncelikli olarak, vatandaşın acil olarak ihtiyaç duyduğu tapu ve adalet hizmetlerinin yürütülmesi için gerekli çalışmalara başlanmalıdır.” DPT, *Depremın Ekonomik...*, op. cit., s. 42, 75. 12 Kasım 1999 Bolu-Düzce depreminden sonraki veriler de kanımızı pekiştirmektedir. Kaynaşlı Belediyesi, *Kaynaşlı 2000*, Ankara, 2000. Biraz daha gerilere gidince de durumun değişmediği görülmektedir. “...Ancak özellikle son yıllarda yaptırılan çoğu kamuya ait çok katlı yapıların tamamen yıkıldığı bildiriliyor.” “Deprem Yüksek Binaları Vurdu”, *Cumhuriyet Gazetesi*, 14 Mart 1992, s. 1. “Erzincan’daki mevcut üç hastane-nin de yıkılması veya kullanılamaz hale gelmesi, yaralıların ilk günlerde Erzurum’a gönderilmesine neden olmuştur.” T.C. Erzincan Valiliği, op. cit., s. 58-59. Bu birkaç örnek de göstermektedir ki, sadece özel sektöre ait yapılar değil, kamusal binalar da imar düzeni açısından sorunlu olduğu görülmektedir. Yine 1995 Afyon-Dinar depreminde hükümet konağı, belediye, emniyet müdürlüğü, PTT, hastane, ortaokul ve liseler, bankalar gibi tüm önemli kamu binaları ya yıkılmış ya da uzun bir süre kullanılamayacak derecede hasar görmüştür. Tezcan ve İpek, op. cit., s. 19.

Ampirik veriler kamu kurum ve kuruluşları tarafından yapılan yapıların deprem güvenli yapılar olmadığını ortaya koysa da, halkın kamu kurum ve kuruluşları tarafından yapılan yapılara güvendikleri görülmektedir. Örneğin, 1995 Afyon-Dinar depreminin sonrasındaki yapılan bir çalışmada, devletin yaptığı konutlara güvenin oldukça yüksek olduğu tespit edilmiştir. B. Akşit ve N. Karancı, “Social and Psychological Lessons Learned from Dinar Earthquake and Mitigation Activities in Bursa”, *Urban Settlements and Natural Disasters*, (ed.) E. M. Komut, Chamber of Architects of Turkey Publication, Ankara, 1999, s. 44. Yine, aynı çalışmada, can ve mal kaybını azaltmak için kim önlem almalı sorusuna verilen cevaplarda da ilk sırada “devlet” gelmiştir. *Ibid.*, s. 47.

ğini haiz Doğal Afet Sigortaları Kurumu kurulmuş”<sup>114</sup> olması, bu kanımızı güçlendirmektedir. Çünkü, bu düzenleme, sigorta işlerinin kamusal bir denetime tabi olacağını göstermektedir. Her ne kadar, Kurum, teknik işleri, Müsteşarlık kanalıyla bir sözleşme ile bir sigorta veya reasürans şirketine devredebilirse de,<sup>115</sup> devredilen kamusal sorumluluk değil teknik işlerdir. Çünkü bu durumda devredilen, alınan kararların uygulanmasıdır; karar alma yetkisi “Doğal Afet Sigortaları Kurumu Yönetim Kurulu”nda kalmaya devam etmektedir. Bu Kurulun oluşumunun ise kamusal yarar düşüncesine aykırı olduğunu ileri sürmek oldukça zordur.<sup>116</sup>

(2) Köy yerleşik alanlarında yapılan binalar da zorunlu deprem sigortasından muaf tutulmuştur. Ülkemizde, özellikle İkinci Dünya Savaşından sonra, kırsal alandan kentlere ve küçük kentlerden büyükşehirlere doğru bir göç yaşanmaya başlamıştır. Hızı biraz azalsa da, iç göçün farklı şekillerde devam ettiğini bilinmektedir. Ancak, bu, köylerde yaşayan hiç kimsenin kalmadığı anlamına gelmez. Oysa, siyasi iktidar, hangi kaygıları ön planda tuttuğunu bilemeyiz ama, köylere yönelik pozitif bir ayrımcılık yapmıştır. Zorunlu deprem sigortasının, depremlerin meydana getirdiği zararları azaltıcı etkilerinin olduğu da kabul edildiğinde, bu ayrımcılığın –en azından uzun dönemde- köylerde yaşayanların yararına olmadığı söylenebilir.

Yukarıdaki görüşe karşı, köylerde yaşayanların gelir durumlarının kentlerde yaşayanlara göre daha kötü durumda olduğu; dolayısıyla, Rawlsçı bir adalet anlayışıyla köylerde yaşayanların gözetilmesi gerektiği savunulabilir. Ancak belirtmeliyiz ki, bütün bu tartışmalar siyasi tercihlere bağlıdır ve bu tür konular çoğu kere herkesin üzerinde anlaşabilmesi de olası değildir.<sup>117</sup>

---

<sup>114</sup> 587 sayılı KHK, m. 4/1.

<sup>115</sup> 587 sayılı KHK, m. 6/2.

<sup>116</sup> Kurulun oluşumu, karar alma usulleri vs. konusunda bkz. 587 sayılı KHK, m. 7-8. Genel olarak bağımsız yönetsel kuruluşlar ve bu kuruluşların ülkemizdeki gelişimi hakkında geniş bilgi edinmek için bkz. T. Tan, “Bağımsız İdari Otoriteler Veya Düzenleyici Kurullar”, *AİD*, Cilt: 35, Sayı: 2 (Haziran 2002), s. 11-37; R. Kızılıçık, “Türk Kamu Yönetiminin Gelişimi ve Düzenleyici Kurullar (Regulatory Bodies)”, *TİD*, Yıl: 73, Sayı: 432 (Eylül 2001), s. 127-134.

<sup>117</sup> Keleş, “Siyaset Dışı...”, *op. cit.*, s. 436, 439.

(3) Sanayi tesislerinin bir deprem anında hasar görerek mal ve can kaybına yol açmayacağını ileri sürmek, kanımızca, olanaksızdır. Sanayi kuruluşlarının elde ettikleri gelir itibariyle toplumun alt gelir grupları arasında yer aldığı; dolayısıyla, deprem sigortasını ödemekte güçlük çekecekleri de söylenemeyeceğine göre, bu düzenlemeyle sanayi kuruluşlarının niçin dışta tutulduklarını anlamak güçtür. Bu durum, bir şeyin hukuka uygunluğu ile etkin olması arasındaki ilişkiyi göstermesi bakımından oldukça önemlidir. Burada üzerinde durduğumuz konu, yani sanayi kuruluşlarının deprem sigortasından muaf tutulmaları, siyasi bir konudur; örneğin bu düzenlemenin kendisinden beklenen etkinliği sağlayamayacağı söylenebilir; ancak, pozitivist teori açısından bakıldığında, bu düzenleme, hukuka aykırıdır demek, oldukça zordur.

İlgili literatüre bakıldığında, son çeyrek yüzyıldaki insan kaynaklı krizlerin kriz ve kriz yönetimi çalışmalarına ivme kazandırdığını gözlemek olanaklıdır.<sup>118</sup> Do-

---

<sup>118</sup> Özellikle işletme yönetimi alanındaki kriz ve kriz yönetimi çalışmalarında dünyanın farklı yerlerindeki sınıai kazaların önemli bir yer tuttuğunu belirtmek gerekir; Bhopal, Challenger, Chernobyl, Exxon Waldez bunlardan sadece bir kaçıdır. Puachant ve Mitroff, *op. cit.*, s. 1. Sürekli daha karmaşık hale gelen teknolojileri kullanan sanayi kuruluşları, bir taraftan insanların hayatlarını biraz daha kolaylaştırmakta; diğer taraftan da, başta çevresel olanlar olmak üzere, birçok krizin de ya birincil ya da ikincil düzeydeki kaynağı olmaktadır. Burada, yoğun teknolojiler kullanan sanayi kuruluşları veya sistemler konusunda Perrow tarafından geliştirilen yaklaşıma işaret etmek yararlı olabilir. Bu yaklaşımdan hareket ederek, hem ülkemizde geçmişte yaşanan depremlerle birlikte meydana gelen sınıai krizleri (örneğin, 17 Ağustos 1999 İzmit-Gölcük depreminden sonra, yaşanan TÜPRAŞ yangını) hem de gelecekte olması beklenen (örneğin muhtemel Marmara depremi) krizlerle birlikte meydana gelebilecek sınıai krizleri daha iyi değerlendirebiliriz.

Perrow, yaklaşımını “karmaşık bir şekilde birbiriyle etkileşimli (*complexly interactive*)” ve “sıkı bir şekilde birbirine bağlı (*tightly coupled*)” olan sistemlerin (teknolojilerin) kriz potansiyelini açıklamak için geliştirmiştir. Perrow, temelde işletme disiplini içerisinde krizi tanımlamaya çalışmış olsa da, krizi, işletmelerin kullandıkları teknolojiler bağlamında tanımlamış olmasıyla diğer çalışmalardan ayrılmaktadır. Dolayısıyla, kanımızca, geliştirmiş olduğu yaklaşım, sözü edilen özelliklerdeki teknolojileri kullanan bütün kuruluşlar (veya sistemler) için kullanışlıdır.

Perrow, hayatımızda sürekli daha fazla yer kaplayan teknolojik gelişmeye dikkat çekmektedir; etrafımıza şöyle bir bakındığımızda, hayatımızı tehdit eden teknolojileri kullanan sayısız işletme, kurum ve kuruluşla karşılaşmamız olanaklıdır; bu teknolojilerden birisinin bile binlerce insanın hayatını ortadan kaldırma potansiyeline sahip olması, insanoğlu için sürekli bir tehdit oluşturmaktadır. Perrow, insan hayatını tehdit eden bu teknolojilerin tehlikelerini kabul etmekle birlikte, kötümser değildir. Ona göre, eğer biz, tehlike potansiyeli taşıyan teknolojileri iyice anlayabilirsek, muhtemel tehlikeleri ortadan kaldırmayı ya da sistemi en azından daha az tehlikeli hale getirmeyi başarabiliriz. Perrow, *op. cit.*, s. 3.

Perrow, kriz tanımına farklı boyutlardaki üretim süreçlerini inceleyerek ulaşmaktadır. Daha önce de belirttiğimiz gibi, onun kriz tanımı teknolojik gelişmeleri anlamaya yöneliktir. Perrow’a göre eğer bir teknolojik sistem (herhangi bir mal ya da hizmeti sunan teknolojiyi bir sistem olarak kabul etmektedir) “karmaşık bir şekilde birbiriyle etkileşimli” ve “sıkı bir şekilde birbirine bağlı”

layısıyla, sanayi kuruluşlarının deprem sigortası kapsamına alınmamış olması, önemli bir değerlendirme hatasıdır, denilebilir. 587 sayılı KHK'nin kanunlaştırılması sürecinde, bu konunun dikkate alınmasının yararlı olacağı kanısındayız.

(4) Bir önceki başlık altında, sınıai kuruluşlar için söylediklerimiz, münhasıran ticarethane, büro ve benzeri amaçlarla kullanılan binaların deprem sigortasının dışında tutulması için de geçerlidir. "İş merkezi" adı altında büyük komplekslerin bir deprem anında, depremden etkilenmeyeceğini; buradaki iş yapanların, deprem sigortasını ödeyecek güçte olmadıklarını söylemek, olanaksızdır.

(5) Bir başka sorun da, inşa halindeki binaların deprem sigortasının dışında tutulmuş olmalarıdır. Altun, "mesken olarak inşa edilmiş binalar" ifadesindeki "inşa edilmiş" ibaresinden hareketle, "inşaat halindeki binalar"ın zorunlu deprem sigortasının kapsamı içinde yer almadığının anlaşıldığını ileri sürmektedir.<sup>119</sup> Oysa, deprem anında inşaat halindeki binaların hasar görmeyeceğini ileri sürmek olanaksızdır. Buradan hareketle, zorunlu deprem sigortasının, binaların deprem riskinin gerektirdiği teknik icaplara uygun olarak inşa edilmesini sağlayıcı bir nitelik taşıdığını söylemek zorlaşmaktadır.<sup>120</sup>

---

ise krizi beklemek kaçınılmaz olacaktır. Perrow bu tür krizlere "normal kazalar" ya da "sistem kazaları" adını vermektedir. *Ibid.*, s. 5.

Perrow, kendi kriz tanımının iki önemli ögesi " karmaşık bir şekilde birbiriyle etkileşimli" ve " sıkı bir şekilde birbirine bağlı" olmayı ise şöyle açıklamaktadır. Birinci öge, sistemin karmaşıklılığını ifade etmektedir. Perrow'a göre basit lineer (doğrusal) etkileşimlerde, sistemin bir parçasında meydana gelen hatayı görebilme ve giderebilme olanağı bulunmaktadır. Kendisinin ifade etmiş olduğu " karmaşık bir şekilde birbiriyle etkileşimli" sistemlerde bu olanaklı değildir. Çünkü bu tür bir sistemde etkileşimler o kadar karmaşıktır ki, hatayı bulma ya da izini sürme olanağı ortadan kalkar. *Ibid.*, s. 7-9.

Sistem kazasına uğrayabilecek teknolojilerin ikinci özelliği, " sıkı bir şekilde birbirine bağlı" olmadır. Basit bir sistemde, sistemin bir parçası devre dışı kaldığında sistemin işleyişi, o parça dışında, yine devam etmektedir. Oysa, Perrow'un " sıkı bir şekilde birbirine bağlı" dediği sistemlerde, sistemin bir parçasında meydana gelebilecek bir hata, sistemin tamamının çökmesine sebep olmaktadır. Buna verilen tipik örnek Challenger uzay mekiğinin kalkışından kısa bir süre sonra infilak etmiş olmasıdır. Perrow, yapmış olduğu çalışmayla, krizin doğasını anlayabilmek için üretim süreçlerinin doğasına ve çevresel bağlama dikkat çekmiş olmasından dolayı kriz yönetimi literatüründe önemli bir yere sahiptir. Booth, *op. cit.*, s. 100.

<sup>119</sup> Altun, *op. cit.*, s. 7.

<sup>120</sup> *Ibid.*



(c) 587 sayılı KHK'nin üzerinde durulması gereken bir başka maddesi de, "Devletin afetlerle ilgili mevzuattan kaynaklanan yükümlülükleri" başlığını taşıyan 11. maddesidir. Bu maddeye göre, "Devletin, 7269 sayılı Genel Hayata Etkili Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanundan ve diğer kanunlardan doğan konut kredisi açma ve bina yaptırma yükümlülükleri, deprem nedeniyle sigorta kapsamındaki binalarda meydana gelen ziyan ve hasarlar sonucu uğranılan maddi zararlar için Kurum tarafından tazminat ödenmesiyle birlikte ortadan kalkar". Görüldüğü gibi, sigorta kapsamına alınan konutlar, bu KHK'nin yayımı tarihinden (yani 27.12.1999) itibaren,<sup>121</sup> sadece sigorta yaptırdı ise sigorta şirketinden yardım isteyebilecektir.<sup>122</sup>

(d) Ayrıca, belirtmek gerekir ki, sigorta sistemi ile belediye hizmetleri arasındaki ilişki de unutulmuş gözükmemektedir. 587 sayılı KHK, sadece bir yerde "belediye"ye atıfta bulunmaktadır; o da, 587 sayılı KHK'nin "Sigorta Yükümlülüklerinin Saptanması ve İzlenmesi" başlığını taşıyan 12. maddesinde, "Sigorta yaptırmakla yükümlü olanlar, Kurum tarafından tespit edilir. Bu işlem sırasında Kurum, ilgili valilik veya belediye ile tapu sicil müdürlüklerinin kayıtlarından yararlanır." şeklindedir.

Öyle anlaşılıyor ki, belediye, deprem sigortası kapsamında, ek bir görev üstlenecektir. Oysa, 587 sayılı KHK'nin "Kurumun Kaynaklarının Kullanılabileceği Yerler" başlığını taşıyan 16. maddesinde, deprem sigortasından elde edilen kaynakların harcanacağı yerler dokuz madde halinde sayılmış; ancak, kaynakların harcanacağı yerler arasında belediyeler sayılmamıştır. Kanımızca, bu düzenleme Anayasaya aykırıdır. Bu konuda, Anayasa Mahkemesinin 388 sayılı KHK'yle ilgili vermiş olduğu kararında başvurmuş olduğu değerlendirmelerinden yararlanılabilir.<sup>123</sup>

---

<sup>121</sup> 587 sayılı KHK, m. 19.

<sup>122</sup> Ancak Kurum kaynakları yetersiz kalırsa, 587 sayılı KHK'nin 17. maddesinde belirtilen esaslar dahilinde devlet tarafından karşılanacaktır. Altun, bu düzenlemeyle birlikte, devletin enkaz kaldırma yükümlülüklerinin yanı sıra, Kızılay'ın yükümlülüklerinin, belediyelerin İmar Kanunundan kaynaklanan -ifraz ve tevhit gibi- yetkilerinin devam ettiğine işaret etmektedir. *Ibid.*, s. 8.

<sup>123</sup> Bu değerlendirmeler için, yukarıda, 585 sayılı KHK'yle ilgili değerlendirmelerin yapıldığını bölüme bakılabilir.



(d) Zorunlu deprem sigortasıyla ilgili üzerinde durulması gereken bir başka konu da, bu sigortanın hukuki niteliğidir. Aslında, zorunlu deprem sigortasının hukuki niteliği doğrudan yerel yönetimlerle ilgili değildir; ama, eğer aşağıdaki iddia doğru ise, yani 587 KHK, kanunla düzenlenmesi gereken bir konuyu düzenlemiş ise, bir bütün olarak 587 sayılı KHK'nin hukuki olarak geçersizliği gündeme gelecek; dolayısıyla, yukarıdaki açıklamalarımızın bir anlamı da kalmayacaktır.

Bir yandan zorunlu olması diğer yandan da elde edilecek gelirlerin ileride deprem nedeniyle doğabilecek belirli hasarlar için kullanılmasından dolayı, zorunlu deprem sigortasıyla getirilen sistemin harçlara yaklaştığı ileri sürülmüştür.<sup>124</sup> Kamu gelirlerinden birisi olan harçlar, devletin sunduğu bazı kamu hizmetlerinden dolayı aldığı bir ekonomik değerdir; vergiden farklı olarak, harçların karşılığı vardır; yani, harçlara konu olan hizmetlerden dolayı bazı kişilerin özel yarar elde etmeleri olanaklı olabilir.<sup>125</sup> Harçlara, yargı harçları, noter harçları örnek verilebilir. Gerçekten de zorunlu deprem sigortasının kamusal yarar yönünün olmadığı; bazı kişilerin zorunlu deprem sigortasından özel bir yarar elde etmeyecekleri ileri sürülemez.

İlk bakıştaki bu benzerlikten yola çıkılarak, zorunlu deprem sigortasının Anayasanın 71. maddesi<sup>126</sup> kapsamında değerlendirilmesi gerektiği; dolayısıyla, ancak kanunla düzenlenebileceği ileri sürülmüştür.<sup>127</sup> Çünkü, Anayasanın 91. maddesinin 1. fıkrasına göre, "...Anayasanın ikinci kısmının ...dördüncü bölümünde yer alan siyasi haklar ve ödevler KHK'lerle düzenlenemez". O halde, KHK'yle düzenlenmesi gereken bir konunun KHK'yle düzenlenmesi, açık bir şekilde Anayasaya aykırı olsa gerekir. Bu konuyu açıklığa kavuşturabilmek için harçların özellikleri ile zorunlu deprem sigortası sistemini daha yakından incelemek gerekir.

Akdoğan, harçların niteliklerini şöyle sıralamaktadır:

---

<sup>124</sup> A. İnan, "Zorunlu Deprem Sigortası", ÇYY, Cilt: 9, Sayı: 2 (Nisan 2000), s. 91.

<sup>125</sup> A. Akdoğan, **Kamu Maliyesi**, Gazi Büro Kitabevi, Ankara, 1993, s. 89.

<sup>126</sup> Anayasanın "Vergi Ödevi" başlığını taşıyan 71. maddesinin 3. fıkrası şöyledir:

"Vergi, resim, harç ve benzeri mali (mali) yükümlülükler kanunla konulur, değiştirilir veya kaldırılır."

<sup>127</sup> İnan, "Zorunlu Deprem Sigortası", *op. cit.*, s. 92.

(1) Devletin yaptığı bir hizmet, kişiye sağladığı özel fayda nedeniyle alınır;

(2) Vergi gibi cebridir;

(3) Yapılan hizmet ticari ve sınai nitelikte değildir.<sup>128</sup>

Şimdi harçların bu nitelikleriyle zorunlu deprem sigortasının niteliklerini karşılaştıralım.

İlk önce, zorunlu deprem sigortasının harçların içinde değerlendirilebilmesi için, “toplum yararına yönelik olarak yapılan bir hizmetten özel yarar elde edilmiş olması gereklidir”.<sup>129</sup> Zorunlu deprem sigortasında topluma yönelik olarak yapılan bir hizmetten söz edilebilir; ancak, bu hizmetten bazı kişilerin özel yarar elde ettiklerini kesin olarak söylemek olanaklı değildir. Zira, 587 sayılı KHK’nin “Amaç” başlığını taşıyan 1. maddesine göre, bu KHK, meydana gelecek deprem afeti sonucu bina maliklerinin veya intifa hakkı sahiplerinin, binaların ziyanı veya hasara uğraması sonucu uğrayacakları maddi zararlarını karşılamak” için çıkarılmıştır. Yine, 587 sayılı KHK’nin “Tanımlar” başlığını taşıyan 3. maddesinin (e) bendinde zorunlu deprem sigortasının, “Depremi doğrudan veya dolaylı neden olacağı maddi zararları, 10. madde<sup>130</sup> gereğince belirlenen tutara kadar teminat altına alan zorunlu sigorta”yı ifade ettiği belirtilmiştir. Görüldüğü gibi, zorunlu deprem sigortasından yararlanma, şarta bağlanmıştır. Zorunlu deprem sigortasını yaptıran bir kimse, sigortasını yaptırdığı süre içerisinde bir deprem afetiyle karşılaşabilir; eğer deprem olursa zorunlu deprem sigortasından yararlanacaktır. Ne var ki, depremin olmaması ihtimali de vardır; bu durumda, zorunlu deprem sigortasından yararlanamayacaktır. Oysa, “harç

---

<sup>128</sup> Akdoğan, *op. cit.*, s. 89-90.

<sup>129</sup> *Ibid.*

<sup>130</sup> *Sigorta teminatı, tarife ve talimatlar, komisyonlar*

**Madde 10.-** Zorunlu sigortaya ilişkin teminat tutarları, genel şartları, tarife ve talimatları, primlerin ödenme usul ve esasları ile Kurum idarecisine ve yetkili sigorta şirketlerine ödenecek komisyonlar Bakanlıkça tespit edilir ve Resmi Gazetede yayımlanır.

Sigorta primlerinin tespitinde; binanın yüzölçümü, inşaat sınıfı ve kalitesi, binanın üzerinde bulunduğu arazinin jeolojik özellikleri, deprem riski ve benzeri faktörler dikkate alınır.

olarak ödenen tutarın, yapılan hizmete kıyasla çok yüksek olmaması gerekir. Aksi takdirde, yapılan ödeme vergiye yaklaşır, vergi niteliğini kazanmaya başlar. Vergilerde özel bir karşılık bulunmaması karşın, harçlarda özel bir karşılık vardır”.<sup>131</sup> Buradan hareketle şöyle bir yaklaşım gündeme gelebilir; zorunlu deprem sigortası, eğer deprem olursa harç; deprem olmazsa vergi olarak nitelendirilebilir. Her iki durumda da, yani zorunlu deprem sigortasının hem harç hem de vergi olarak nitelendirilmesi halinde, KHK’yle düzenlenemeyeceği açıktır.<sup>132</sup>

Ancak, zorunlu deprem sigortasının harçlara benzediğini ileri süren İnan’ın da belirttiği gibi, zorunlu deprem sigortasının, “doğup doğmayacağı belli olmayan ve ne kadar hasar vereceği bilinmeyen deprem gibi şarta bağlı bir olaya bağlı olması, onun sigorta niteliğini göstermektedir”.<sup>133</sup> Sigorta ise, “Borçlar Kanununa göre kumar ve bahis niteliğinde olan bir hukuki işlemdir”.<sup>134</sup> Buna göre, zorunlu deprem sigortası, sigorta yaptıran kişi ile sigortalayan arasındaki “bir sözleşmenin hukuki sonuçlarının gerçekleşeceği kesin olmayan gelecekteki bir olaya bağlanmasıdır”.<sup>135</sup> Kanımızca, burada, düzenlemeye konu olan zorunlu deprem sigortası, bir sigorta işlemidir. Aksi halde, devletin gelirlerinden önemli bir bölümünü oluşturan vergilerin ve harçların bir kumar ve bahis niteliğinde bir hukuki işleme bağlandığını kabul etmiş oluruz; yani, zorunlu deprem sigortasına konu olan ekonomik değer, eğer deprem olursa harç, olmaz ise vergi olduğunu kabul etmiş olmak, mantıklı gözükmemektedir. İki olasılık üzerine kurulu bu cümlelerin ayrı ayrı değerlendirilmesi, zorunlu deprem sigortasını harç veya vergi olarak nitelendirmeyi olanaklı kılmaktadır. Ancak, cümledeki her iki olasılığı birlikte değerlendirdiğimizde, zorunlu deprem sigortasını bir sigorta işlemi olarak nitelendirmek gerekecektir. Buna göre, zorunlu deprem sigortasının bir sigorta olduğunu kabul ettiğimizde, KHK’yle düzenlenmesinin olanaklı olduğunu da kabul etmiş oluruz.

---

<sup>131</sup> Akdoğan, *op. cit.*, s. 90.

<sup>132</sup> Anayasa, m. 71/3.

<sup>133</sup> İnan, *op. cit.*, s. 91

<sup>134</sup> *Ibid.*

<sup>135</sup> S. Reisoğlu, *Borçlar Hukuku: Genel Hükümler*, Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., İstanbul, 1995, s. 349.

Zorunlu deprem sigortasının, harçların diğer iki niteliğini taşıdığı açıktır; yani zorunludur ve yapılan hizmet ticari ve sınıai nitelikte değildir. Kanımızca, burada, tanım itibariyle sigorta olarak kabul edebileceğimiz zorunlu deprem sigortasının harç olarak kabul edilmesi gerektiğini ileri sürenlerin en önemli gerekçelerinden birisi, zorunlu deprem sigortasını yaptırmanın zorunlu hale getirilmiş olmasıdır. Takip edebildiğimiz kadarıyla, deprem sigortasının “zorunlu” olmasının altında yatan düşünce, halkı deprem sigortasını yapmaya alıştırmaktır. Ancak, pozitivist teori açısından bakıldığında, deprem sigortasının zorunlu olduğu da bir gerçektir.

Bugüne kadar yapılan eleştiriler açısından bakıldığında, zorunlu deprem sigortasının olumlu bir gelişme olduğu söylenebilir. Ancak, bu düzenlemenin, hukuki açıdan değil de, örneğin etkinlik açısından bir değerlendirmesi yapıldığında, kendisinden bekleneni yerine getirip getiremeyeceği ayrı bir tartışmanın konusu olmalıdır.<sup>136</sup> Örneğin Waugh, bu şekildeki bir sigortalama işleminin etkin olabilmesi için aşağıdaki üç soruya cevap verecek nitelikte olması gerektiğini ileri sürmektedir.<sup>137</sup>

(1) Eğer krizler önemli ölçüde zararlara yol açıyorsa, getirilen sigorta zorunluluğu, kriz sonrası meydana gelebilecek zararların önemli bir bölümünü karşılıyor mu?

(2) Sigortayla ilgili düzenlemelerinin, devletin verebileceği desteğin dışında, mülkiyet sahiplerinde bir sorumluluk duygusu geliştirmesi olasılığı var mı?

(3) Mülk sahipleri, sigortalama işlemlerini gönüllü olarak yapabilecekler mi?

Buradan hareketle, teknik düzeydeki ayrıntılar bir yana bırakılırsa, yeni getirilen deprem sigortasının, en azından doğacak hasarın büyük bir bölümünü karşılaması, bir sorumluluk duygusu geliştirmesi ve temelde gönüllülük üzerine oturması ge-

---

<sup>136</sup> Ülkemizdeki zorunlu deprem sigortasının başarısız olmasına etki edebilecek konularla ilgili bir değerlendirme için bkz. Balamir, “Kaderciler Toplumun...”, *op. cit.*, s. 120.

<sup>137</sup> Waugh, *op. cit.*, s. 170-173.

rektiği anlaşılmaktadır. Son şartın ülkemiz için baştan kabul edilmediği ortadadır.<sup>138</sup> Diğer iki şartın gerçekleşmesini ise uygulama gösterecektir.

### **1.11. 589 Sayılı Bazı Kanun ve KHK'lerde Değişiklik Yapılmasına Dair KHK<sup>139</sup>**

589 sayılı KHK'nin 1. maddesiyle 08.06.1949 tarihli ve 5434 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanununa bazı maddeler eklenmiştir. Bu bağlamda 5434 sayılı Kanuna eklenen Ek 74. maddeyle, Sandığa tabi kurumların borçlarıyla ilgili kolaylık sağlanmıştır. Ancak, aynı maddenin 2. fıkrasıyla, "afetin doğrudan etkilediği yerleşim yerlerinde bulunan belediyelerin afet tarihine kadar Sandığa olan tüm borçları ile afet tarihinden sonraki 1 yıl içinde doğacak tüm borçlarının gecikme zammı ve faiz alınmaksızın ertelenmesine Yönetim Kurulu yetkilidir." şeklindeki bir hükümlerle, belediyeler ile diğer kurumlar arasında bir ayırım yapılmıştır. Bu iki açıdan eleştiriye açık bir düzenlemedir.

(a) Her şeyden önce, ilgili kuruma ödemede bulunması gereken kamu kurum ve kuruluşları arasında pozitif ayrımcılık yapılmaktadır. Kanun koyucunun, bu düzenlemeye giderken, deprem bölgesindeki belediyelerin içine düştüğü sıkıntılı durumu göz önüne almış olabilir. Ancak, depremin etkilediği tek kamusal kuruluşun belediyeler olduğunu söylemek olanaklı değildir.

---

<sup>138</sup> Waugh, devletin bir şekilde kendisine el uzatacağını bilen yurttaşların, sigorta yaptırarak risk almak istemedikleri belirtmektedir. *Ibid.*, s. 172. Bizim gibi devletin "baba" olarak algılandığı bir ülkede bu yargının daha da doğru olacağı açıktır. Bunun içindir ki, ülkemizde, deprem sigortasının etkinliğini artırmak için, sigorta yaptırmayanların tapuda yapılacak işlemlerin yapılmayacağı belirtilmiştir. 587 sayılı KHK, m. 12/2. Gökdeniz ve Karaöz, deprem sigortasının zorunlu olmasının başlangıçta psikolojik bir rahatlık yaratacağına; ancak sigorta bilincinin toplumda yerleşmesi ve sosyal yapının değişmesiyle birlikte zamanla bu zorunluluğun ortadan kaldırılabilmesine işaret etmektedir. Gökdeniz ve Karaöz, *op. cit.*, s. 23. Bizim gibi gelişmekte olan ülkelerden birisi olan Meksika'da durumun bizden pek farklı olmadığı gözükmektedir. Bu ülkede de deprem sigortasına ilginin az olduğu; bu ilgi azlığının, (a) sigortanın rolüyle ilgili bir fikrin olmamasından, (b) bir doğal afetten sonra meydana gelecek olan zararların devlet tarafından tazmin edileceği inancından, (c) gelir yetersizliğinden/yokluğundan kaynaklandığı ifade edilmiştir. A. Kreimer et al., *Managing Disaster Risk in Mexico: Market Incentives for Mitigation Investment*, The World Bank, Washington, D.C., 1999, s. 26. Ayrıca, belirtmek gerekir ki, piyasa ekonomisinin ağırlıklı bir yer tuttuğu ABD'de de binaların sigortalınması kanun gereğidir. Tezcan, Yarar ve Boduroğlu, *op. cit.*, s. 15.

<sup>139</sup> Bu KHK, Bakanlar Kurulu tarafından 4484 sayılı Kanunla değişik, 4452 sayılı Yetki Kanununa dayalı olarak 08.12.1999 tarihinde kabul edilmiştir. RG, Tarih: 17.01.2000, Sayı: 23936.

(b) Kanımızca, bu düzenlemenin asıl sorunlu yanı bu değildir. Bilindiği gibi, ülkemizde, kamu kurum ve kuruluşları ve bu arada belediyeler, başka kamu kurum ve kuruluşundan aldığı hizmetin karşılığını zamanında ödeme konusunda yeteri kadar duyarlı davranmamaktadır. Bunun içindir ki, örneğin belediyelerin bu borçları zaman zaman bağışlanmış veya ertelenmiştir.<sup>140</sup> Bu bağışlar veya ertelemeler, hiç şüphe yok ki, borçlarını zamanında ödeyen veya ödemeye çalışan belediyelere haksızlıktır. Ne var ki, kanun koyucu takdir hakkını bu yönde kullanabilmiştir. Burada da benzer bir adaletsizliğin ortaya çıkabileceği söylenebilir.

(1) 589 sayılı KHK'yle 5434 sayılı Kanuna eklenen Ek 74. maddenin 2. fıkrasıyla getirilen düzenlemeden yararlanma konusunda karar verecek olan organ, "Emekli Sandığı Yönetim Kurulu"dur. Bu Kurula verilen yetki mutlak değildir; Kurul, belediyeler arasındaki farklı uygulamalara gidebilir. Merkezi yönetime ait bir organın, yerel yönetimler üzerinde kullanacağı böyle bir yetki, "idari vesayet" yetkisi içinde değerlendirilemeyecektir. Kanımca, "afetin doğrudan etkilediği yerleşim yerlerinde bulunan belediyeler"ın borçlarına yönelik bir erteleme, siyasi beklentilerimize bağlı olarak eleştiriye açık olsa da, hukuki açıdan kanun koyucunun takdir alanı içinde değerlendirilmelidir. Oysa, tıpkı Anayasa Mahkemesinin önüne getirilen başka bir düzenlemede olduğu gibi, burada da, merkezi yönetiminin bir organına, afetin doğrudan etkilediği yerleşim yerlerinde bulunan belediyelerle ilgili olarak, "...genel, sınırsız, takdire bağlı, zaman içinde sık sık değişebilen, hiyerarşi benzeri, ölçütleri belirsiz bir yetki"<sup>141</sup> verilmektedir. Bu yönüyle, bu düzenlemenin Anayasaya aykırı olduğu söylenebilir. Çünkü, Anayasa Mahkemesine göre, idari vesayet, "özekten yönetimin yerel yönetimler üzerinde yapabileceği ve kanun ile düzenlenmesi gereken bir denetim yetkisi olup sınırsız ve takdire bağlı değildir".<sup>142</sup> Burada düzenlemeye konu olan yetkinin "takdire bağlı" bir yetki olduğu açıktır.

---

<sup>140</sup> Keleş, *Yerinden Yönetim...*, op. cit., s. 298-300.

<sup>141</sup> "Esasın İncelenmesi." AMK, KG: 22.06.1988, E. 1987/18, K. 1988/23, RG, Tarih: 26.11.1988, Sayı: 20001, <<http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1988/K1988-23.htm>> (14.05.2002).

<sup>142</sup> *Ibid.*



Özet olarak, getirilen bu düzenlemenin, daha önceki yıllarda da yer yer başvurulan bir yol olduğu söylenebilir. Kanımızca, deprem dolayısıyla bile olsa, belediyeler arasında bu tür bir ayrıma gidilmemelidir. Ancak, mutlaka bir ayırım yapılacaksa, bu ayırımın yasama organı tarafından yapılması, merkezi yönetimin takdir hakkına bırakılmaması gerekir. Ayrıca, belirtmek gerekir ki, belediyelerin başka kurum ve kuruluşlara olan borçlarıyla ilgili olarak köklü değişikliklere gidilmesi de zorunludur.<sup>143</sup> Aksi halde, bu yöndeki tartışmaların bundan sonra da sürmesi kaçınılmaz olacaktır.

### **1.12. 593 Sayılı Sakarya İlinde Büyükşehir Belediyesi Kurulması Hakkında KHK<sup>144</sup>**

Birinci Bölümde belirttiğimiz gibi, Anayasanın 127. maddesinin 3. fıkrasına göre, kanunla, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri oluşturulabilmektedir. Burada geçen “kanun” ifadesi, “KHK”yi de kapsamaktadır. Ancak, 593 sayılı KHK, birçok yönden üzerinde durulması gereken hükümler getirmiştir. Şimdi sırasıyla bunlara bakalım.

(a) 593 sayılı KHK'nin 1. maddesine göre, “Sakarya İlinde, ekli (1) sayılı listede adları yazılı ilçe, belde ve köyleri de kapsamak üzere Adapazarı ismini taşıyan büyükşehir belediyesi kurulur ve bu belediye hakkında 27.06.1984 tarihli ve 3030 sayılı Kanun hükümleri uygulanır”. Bir yerleşim merkezinin “büyük” olup olmadığıyla ilgili Anayasada bir düzenlemeye rastlanmamaktadır. Sakarya ilinde niçin bir büyükşehir belediyesi kurulduğuna dair, 593 sayılı KHK'de bir hüküm yer almamaktadır. Zaten, 3030 sayılı Kanunda<sup>145</sup> da bu konuya açıklık getirilmiş değildir. Dolayısıyla, bu konu, tamamen yasama organının takdirine bırakılmış demektir.<sup>146</sup> Her ne

<sup>143</sup> Örneğin, her belediye başkanının kendisinden sonraki döneme borç bırakmaması; aksi halde bıraktığı borçlardan sorumlu tutulması gibi değişikliklere gidilebilir.

<sup>144</sup> Bu KHK, Bakanlar Kurulu tarafından 4484 sayılı Kanunla değişik, 4452 sayılı Yetki Kanununa dayalı olarak 14.01.2000 tarihinde kabul edilmiştir. RG, Tarih: 06.03.2000, Sayı: 23985.

<sup>145</sup> RG, Tarih: 09.07.1984, Sayı: 18453.

<sup>146</sup> KHK'lerin, bir yetki kanununa dayandıkları; RG'de yayımlandıkları gün TBMM'ne sunuldukları; TBMM'nin, önüne gelen KHK'yi aynen veya değiştirerek kabul etme yetkisine sahip olmasının yanı sıra, reddetme yetkisinin de olduğunu belirtmek gerekir. Anayasa, m. 91/1,7-8.

kadar, 3030 sayılı Kanun, “Amaç” başlıklı 1. maddesinde, bu Kanunun amacının, “büyükşehir belediyeleri yönetiminin hukuki statüsünü, hizmetlerin planlı, programlı, etkin ve uyum içinde yürütülmesini sağlayacak bir şekilde düzenlemek” olduğunu belirtmişse de, burada yer alan ifadelerin oldukça muğlak olduklarını da belirtmek gerekir. Ancak, yine de bir yerleşim yerinde büyükşehir belediyesi kurulmak istendiğinde, o yerleşim yerindeki yerel hizmetlerin planlı, programlı, etkin ve uyum içinde yürütülmesinin amaçlandığı söylenebilir.

(b) 593 sayılı KHK'nin 2. maddesinin 1. fıkrasıyla, “Ekli (1) sayılı listede adları yazılı ilçe belediyeleri aynı adlı büyükşehir ilçe belediyelerine, Adapazarı belediyesi ‘Merkez’ isimli alt kademe belediyesine, diğer belde belediyeleri aynı adlı alt kademe belediyelerine dönüşür. Büyükşehir kapsamındaki köyler ile büyükşehir sınırları içine alınan köylerin tüzel kişiliği kalkar ve mülki olarak bağlı oldukları yer belediyesine, halen Adapazarı merkez ilçesine bağlı köyler ise Merkez Alt Kademe Belediyesi’ne mahalle olarak katılırlar.” hükmüne yer verilmiştir. Ancak, bu fıkarda, “alt kademe belediye” kavramına yer verilmiştir. Doğan, “alt kademe belediyeler”in Bakanlar Kurulunun 93/5130 sayılı kararına dayalı olarak oluşturulduğunu; oysa bu düzenlemenin, 3030 sayılı Kanunun 3. ve 4. maddelerine aykırı olduğunu ileri sürmektedir.<sup>147</sup>

Bilindiği gibi, 3030 sayılı Kanunun “Kuruluş” başlığını taşıyan 4. maddesine göre, “Büyükşehirlerde, büyükşehirin adı ile bir ‘büyükşehir belediyesi’, büyükşehir dahilindeki ilçelerde ilçelerin adını taşıyan ‘ilçe belediyeleri’ kurulur.” hükmüne yer verilmişti. 504 sayılı KHK’yle, “büyükşehir belediyesi” ve “ilçe belediyeleri”ne, “alt kademe belediyeler” eklenmiştir.<sup>148</sup> Ancak, hemen belirtelim ki, 504 sayılı KHK’yle birlikte yeni kurulmuş olan büyükşehir belediyelerindeki “alt kademe belediyeleri kuruluncaya kadar bu belediyelere ait görev, yetki ve sorumluluklar büyükşehir belediyeleri tarafından yerine getirilecek ve bu süre içerisinde büyükşehir belediyelerinin organları 1580 sayılı Kanuna göre teşekkül edecektir”.<sup>149</sup>

---

<sup>147</sup> M. E. Doğan, *op. cit.*, s. 28.

<sup>148</sup> 504 sayılı KHK, m. 2.

<sup>149</sup> 504 sayılı KHK, geçici m. 1.

593 sayılı KHK'nin 2. maddesinin 1. fıkrasının üzerinde de biraz durulması gerekmektedir. Bu fıkraya göre, "Bakanlar Kurulu büyükşehir kapsamındaki belediye sınırları ile köylerin katılacağı belediyeleri değiştirebilir, gerektiğinde büyükşehir çevresindeki ve il sınırları içindeki köylerden uygun görülenlerin büyükşehir sınırları içine alınmasına karar verebilecektir". Anayasanın 127. maddesinin 1. fıkrasına göre, "mahalli idareler ...kamu tüzelkişileridir" ve yine Anayasanın 123. maddesinin 3. fıkrasına göre de, "Kamu tüzelkişiliği, ancak kanunla veya *kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulur*". [italik bize aittir] Burada, "kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak" ifadesinden ne anlaşıldığı oldukça önemlidir. Daha doğrusu, burada sözü edilen yetki "kanun"la mı, yoksa örneğin bir yetki kanununa dayalı olarak Bakanlar Kurulu tarafından KHK'yle mi kullanılacaktır? Yüksek Mahkemeye göre, "Anayasanın bir konunun kanunla düzenleneceğini öngördüğü durumlarda, o konu KHK'yle ilgili özel hüküm olan 91. maddesinin sınırlaması dışında kalmadıkça ya da 163. maddede olduğu gibi KHK çıkarılmayacağı açıkça belirtilmedikçe, KHK'yle düzenlenebilir".<sup>150</sup> Yüksek Mahkeme, bu değerlendirmeyi Anayasanın 123. maddesinin 3. fıkrasıyla ilgili olarak yapmaktadır. Buradan hareketle, burada sözü edilen yetkinin KHK'yle kullanılacağı anlaşılmaktadır. Dolayısıyla, 593 sayılı KHK'nin 2. maddesinin 2. fıkrasıyla Bakanlar Kuruluna verilen yetkilerin Anayasa'ya uygun olduğundan söz edilemez. Çünkü, bu konu ya kanunla ya da kanunun verdiği yetkiye dayanılarak KHK'yle düzenlenebilecek bir konudur.

Oysa, bu düzenleme, kanımızca, her ne kadar KHK'nin metninde belirtilmemiş olsa da, 2561 sayılı "Büyükşehirlerin Yakın Çevresindeki Yerleşim Yerlerinin Büyükşehirlere Bağlanması Hakkında Kanun"<sup>151</sup> dayandırılmıştır. Bu Kanun, 1980 sonrası askeri yönetim tarafından çıkarılmış ve bu Kanunla getirilen düzenlemelerle o dönemde özellikle büyükşehirlerde sunulan birtakım hizmetlerin daha etkin bir şekilde sunulması amaçlanmıştır. Sorun şudur: 2561 sayılı Kanun da dikkate alırsa, 593 sayılı KHK'nin 2. maddesinin 2. fıkrasıyla Bakanlar Kuruluna verilen yetkiler,

---

<sup>150</sup> "Esasın İncelenmesi." AMK, KG: 17.07.1990, E. 1990/1, K. 1990/21, RG, Tarih: 16.07.1991, Sayı: 20931, <<http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1990/K1990-21.htm>> (14.05.2002).

<sup>151</sup> RG, Tarih: 08.12.1981, Sayı: 17538.

Anayasanın 127. maddesindeki düzenlemeler karşısında savunulabilir bir düzenleme olarak kabul edilebilir mi? Bu konuyu bir başka gelişmeyle birlikte değerlendirmek gerekir.

Yukarıda da belirtildiği gibi, 593 sayılı KHK, 06.03.2000 tarih ve 23985 sayılı RG’de yürürlüğe girmiştir. Bir süre sonra, yani 03.10.2001 tarih ve 4709 sayılı “Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun”la 1982 Anayasasının bazı maddelerinde değişiklik yapılmıştır. Bu Kanun, 17.10.2001 tarih ve 24556 sayılı RG’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Bu şu açıdan önemlidir: 4709 sayılı Kanunun 34. maddesiyle “Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının geçici 15. maddesinin son fıkrası madde metninden çıkarılmıştır.” hükmüne yer verilmiştir. Bu bölümün başında, burada gönderme yapılan fıkra, “Bu dönem içinde<sup>152</sup> çıkarılan kanunlar, KHK’yle 2324 sayılı Anayasa Düzeni Hakkında Kanun uyarınca alınan karar ve tasarrufların Anayasaya aykırılığı iddia edilemez.” hükmünün yer aldığına; oysa bu dönemde yerel özerklikle de yakından ilişkili olan birçok kanunun çıkarılmış olduğuna işaret edilmişti. O halde, 4709 sayılı Kanun sonrası durumu nasıl değerlendirmek gerekecektir? Pozitivist teori açısından bakıldığında, henüz, 2561 sayılı Kanun, Anayasa Mahkemesinin önüne getirilmiş değildir. Ancak, bu bölümün başında da belirttiğimiz gibi, bu Kanun ancak itiraz yoluyla Yüksek Mahkemenin önüne getirilebilir veya başka bir kanunla yürürlükten kaldırılabilir. Kanun, yürürlükte olduğuna göre, kanımızca, 593 sayılı KHK’nin 2. maddesinin 2. fıkrasında Bakanlar Kuruluna tanınan yetkilerin hukuki açıdan yerel özerliğe aykırı olduğu ileri sürülemez.<sup>153</sup>

Ayrıca, 593 sayılı KHK’nin 2. maddesinin 1. fıkrasıyla Bakanlar Kuruluna verilen yetkilerin, 504 sayılı KHK’nin 1. maddesinin 2. fıkrasında yer alan “...belediye sınırları içinde ayrıca ilçeler oluşturulmaz. Hangi alt kademe belediyele-

---

<sup>152</sup> Bu süre 12.09.1980 12 Eylül 1980 tarihinden, ilk genel seçimler sonucu toplanacak TBMM’nin Başkanlık Divanını oluşturuncaya kadar geçecek süreyi, yani 07.12.1983 tarihine kadar olan dönemi kapsamaktadır. Gözler, *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, op. cit., s. 463-464.

<sup>153</sup> Eğer 2561 sayılı Kanun, itiraz yoluyla Anayasa Mahkemesinin önüne getirilir ve Yüksek Mahkeme tarafından iptal edilir veya yasama organı tarafından yürürlükten kaldırılırsa, o zaman, 593 sayılı KHK’nin 2. maddesinin 2. fıkrasıyla Bakanlar Kuruluna verilen yetkilerin Anayasanın 127. maddesine aykırı olduğu söylenebilecektir.

rinin kurulacağı, bunlara verilecek ad ve sahip olacakları nüfus ölçütleri ve sınırlarını tespit esasları Bakanlar Kurulunca belirlenir.” hükmüne dayandığı ileri sürülebilir. Kanımca, bu fıkıyla Bakanlar Kuruluna verilen yetkilerin dayanağını 504 sayılı KHK’ye de dayandırmak olasıdır. Çünkü, *lex posterior* ilkesine göre, 593 sayılı KHK’nin 3030 sayılı Kanunun bu konuyla ilgili hükmünü ortadan kaldırmış olduğu kabul edilmelidir.<sup>154</sup>

Ayrıca, şunu belirtelim ki, 504 sayılı KHK, Ankara Altıncı İdare Mahkemesi tarafından, itiraz yoluyla Anayasa Mahkemesine de götürülmüş ve KHK’nin tamamının iptal edilmesi istenmiştir.<sup>155</sup> Ne var ki, Anayasa Mahkemesi, Anayasanın 152. ve 2949 sayılı “Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun”un 28. maddelerine göre, Anayasa Mahkemesine itiraz yoluyla yapılacak başvuruların, itiraz yoluna başvuran mahkemenin bakmakta olduğu davada uygulayacağı kanun kurallarıyla sınırlı olduğundan hareketle yaptığı değerlendirme şöyledir:

“İtiraz yoluna başvuran Mahkeme, ...504 sayılı KHK kurallarının tümünün iptalini istemiştir. Oysa, Mahkemenin bakmakta olduğu dava, 504 sayılı KHK’nin 1. maddesinin 3. fıkrasının 1. tümcesine göre hesaplanan belediye paylarına ilişkindir. KHK’nin bu tümce dışındaki kurallarının davada uygulanmaları söz konusu değildir. Buna göre, KHK’nin 1. maddesinin 3. fıkrasının 1. tümcesi dışında kalan kuralları bakılmakta olan davada uygulanacak kurallar olmadıklarından bu kurallara ilişkin itirazın, Mahkemenin yetkisizliği nedeniyle reddine oybirliğiyle karar verilmiştir.”<sup>156</sup>

(c) 593 sayılı KHK’nin geçici 1. maddesi, seçilmişlerle ilgili olarak yeni düzenlemeyle birlikte ortaya çıkan durumu çözüme kavuşturmayı amaçlamıştır. Buna göre, “Büyükşehir kapsamına alınan ilçelerin belediye başkanı, meclisi ve belediye encümeni aynı adlı büyükşehir ilçe belediye başkanı, meclisi ve belediye encümeni;

<sup>154</sup> Bu ilke, “*lex posterior derogat legi priori* (sonraki kanun önceki kanunları ilga eder)” özdeyişinin bir ifadesidir. Gözler, *Hukuka Giriş*, op.cit., s. 267; Güriz, *Hukuk Başlangıcı*, op. cit., s. 137.

<sup>155</sup> Ankara Altıncı İdare Mahkemesi, “İtirazın Gerekçesi.” AMK, KG: 16.10.1998, E. 1998/42, K. 1998/65, RG, Tarih: 17.05.2000, Sayı: 24052, <<http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1998/K1998-46.htm>> (01.06.2002).

<sup>156</sup> “İlk ve Esas İnceleme.” AMK, KG: 14.07.1998, E. 1998/34, K. 1998/46, RG, Tarih: 16.12.1998, Sayı: 23555, <<http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1998/K1998-46.htm>> (01.06.2002).

Adapazarı dışındaki beldelerin belediye başkanı, meclisi ve belediye encümeni aynı adlı büyükşehir alt kademe belediye başkanı, meclisi ve belediye encümeni olarak ilk genel yerel yönetimler seçimlerine kadar göreve devam ederler". Bu düzenlemeyi, kanımızca, 593 sayılı KHK'nin 2. maddesiyle birlikte ele almak gerekir.

593 sayılı KHK'nin geçici 2. maddesi de üzerinde durulmayı hak etmektedir. Bu düzenlemeye göre de, "Halen Adapazarı Belediyesinde görevde bulunan Belediye Başkanı, Belediye Meclisi ve Belediye Encümeni ilk genel yerel yönetimler seçimine kadar Adapazarı Büyükşehir Belediye Başkanı, Belediye Meclisi ve Belediye Encümeni olarak 3030 sayılı Kanunda yazılı görev ve yetkilere sahiptir. Bu süre içinde Merkez Alt Kademe Belediyesine ait görev ve yetkiler Adapazarı Büyükşehir Belediyesince yerine getirilir". Burada üzerinde durulması gereken iki konu bulunmaktadır:

(1) Adapazarı büyükşehir belediyesinin organlarının oluşumudur. Birinci Bölümde belirtmiş olduğumuz gibi, Anayasanın 127. maddesindeki 1. fıkrasına göre, "mahalli idareler ...karar organları ...seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir". Anayasa Mahkemesine göre, buradaki karar organları, belediyeler açısından hem encümene hem de meclise işaret eder.<sup>157</sup> Yine Yüksek Mahkemeye göre, belediye başkanlarının seçimle gelmesi de anayasal bir zorunluluktur.<sup>158</sup> Ayrıca, Anayasanın 127. maddesinin 3. fıkrasına göre, "Mahalli idarelerin seçimleri, Anayasanın 67. maddesindeki esaslara göre beş yılda bir yapılır." denilmektedir.

Burada, sözü edilen 67. madde, seçme, seçilme ve siyasi faaliyette bulunma haklarını düzenlemektedir. Madde metninde bazı temel ilkelere ve düzenlemelere yer verilmişse de, bu haklarının kullanımlarının kanunla düzenleneceği belirtilmiştir.<sup>159</sup> Burada gönderme yapılan "kanun" ifadesinin "sadece" kanun olduğunu; aynı zaman-

<sup>157</sup> Ancak, henüz kanuni bir düzenleme yapılmadığından, belediye encümeninin tamamen seçilmiş üyelerden oluşmadığına yine Birinci Bölümde değinilmişti.

<sup>158</sup> "...yalnız karar organlarının değil tüm organlarının seçmenler tarafından oluşturulmasıdır." Bkz. "Esasın İncelenmesi." AMK, KG: 14.06.1988, E. 1988/14, K. 1988/18, RG, Tarih: 14.07.1988, Sayı: 19872, <<http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1988/K1988-18.htm>> (02.05.2002).

<sup>159</sup> Anayasa, m. 67/4.



da “KHK” olarak da anlaşılamayacağını belirtmek gerekir. Çünkü, Anayasanın 91. maddesinin 1. fıkrasına göre, “Anayasanın, ...dördüncü bölümünde yer alan siyasi haklar ve ödevler KHK’lerle düzenlenemez”.

Yerel seçimler açısından bakıldığında, Anayasanın 67. maddesinin bir gereği olarak çıkarılan kanun, 18.01.1984 tarihli ve 2972 sayılı “Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun”dur.<sup>160</sup> 593 sayılı KHK’nin geçici 2. maddesinin 1. tümcesi, kanımızca, hem biçimsel hem de içerik açısından Anayasaya aykırıdır. Bu düzenlemeyi, önce biçimsel açıdan inceleyelim.

(i) 593 sayılı KHK’nin geçici 2. maddesiyle birlikte getirilen düzenlemeye göre, “halen Adapazarı Belediyesinde görevde bulunan Belediye Başkanı, Belediye Meclisi ve Belediye Encümeni ilk genel yerel yönetim seçimine kadar Adapazarı Büyükşehir Belediye Başkanı, Belediye Meclisi ve Belediye Encümeni olarak 3030 sayılı Kanunda yazılı görev ve yetkilere sahip” olacaklardır. 2972 sayılı Kanuna göre, büyükşehir belediye başkanının, belediye encümeninin, belediye meclisinin nasıl oluşacağı hükme bağlanmıştır. Buna karşın, 593 sayılı KHK’yle seçimle ilgili yeni bir düzenlemeye gidilmiştir. Burada, her iki kanunun da özel nitelikte bir kanun<sup>161</sup> olduğu; dolayısıyla, *les posterior* ilkesine göre sonraki özel kanunun eski özel kanun hükmünü yürürlükten kaldırdığı<sup>162</sup> ileri sürülebilir. Kanımızca, bu kuralın burada geçerli olduğu ileri sürülemez. Çünkü, her ne kadar KHK’ler normlar hiyerarşisinde kanunla eş değerde olsalar da, burada başka bir sorun daha vardır. 593 sayılı KHK’nin düzenleme yaptığı konu, sadece “kanun”la düzenleme yapılabilecek bir konudur. Dolayısıyla, biçimsel açıdan anılan düzenleme, Anayasaya aykırıdır.

Bir an için bu düzenlemenin Anayasaya uygun olduğunu kabul etsek bile, kanımızca, söz konusu düzenlemenin içerik olarak da Anayasa uygun olduğunu söyle-

<sup>160</sup> RG, Tarih: 18.01.1984, Sayı: 18285. Ancak, hemen belirtelim ki, bu Kanun, daha sonraki tarihlerde sürekliliği değişikliğe uğramıştır.

<sup>161</sup> Yüksek Mahkemeye göre, KHK’ler, normlar hiyerarşisinde kanunla eş değerdedir. “Esasın İncelenmesi.” AMK, KG: 01.03.1984, E. 1984/2, K. 1984/3, RG, Tarih: 01.05.1984, Sayı: 18388, <<http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1984/K1984-03.htm>> (02.05.2002).

<sup>162</sup> Hem bu konuda hem de genel olarak hukuk kuralları arasındaki çatışma konusunda geniş bilgi edinmek için bkz. Güriz, *Hukuk Başlangıcı*, op. cit., s. 136-138.

yemeyiz. Şimdi de 595 sayılı KHK'nin geçici 2. maddesini içerik açısından değerlendirelim.

(ii) 2972 sayılı Kanunun “Büyük Şehirlerdeki Seçim Çevresi” başlıklı 4. maddesine göre, “Belediye sınırları içinde birden fazla ilçe bulunan büyükşehirlerde, büyükşehir belediye başkanı seçimi için, o kent belediye sınırları için bir seçim çevresidir”.<sup>163</sup> Bu düzenlemeye göre, büyükşehir belediye başkanının seçimle göreve gelmesi ve tüm büyükşehri temsil etmesi gerektiği hükme bağlanmıştır. Oysa, daha önce bunun tam tersi bir düzenlemeye gidilmişti; buna göre, “bir ilde büyükşehir belediye başkan adayları ile büyükşehre bağlı ilçe belediye başkan adayları müşterek oy pusulasında birlikte gösterilecekler ve birlikte seçilmiş olacaklardı”.<sup>164</sup> Yüksek Mahkeme, böyle bir düzenlemenin, büyükşehre bağlı ilçe başkanlarının ayrı ayrı, bağımsız olarak değil de, ilçe başkanları olarak birlikte ve büyükşehir belediye başkanına bağımlı olarak seçilecek olmalarını, ilçe belediyelerinin bağımsızlığını zedelediği sonucuna varmıştır. Yüksek Mahkemeye göre, bu düzenleme, yerel yönetimlerin “organlarının kendi seçmenlerince seçilme ilkesini ortadan kaldırmakta, seçmeni istediğine oy vermekten, istemediğine oy vermemekten alıkoymakta, bir ilçe seçmeninin, öbür ilçe adayı hakkında söz sahibi olması sonucunu doğurmaktadır”.<sup>165</sup> Buradan hareketle şu söylenebilir: 593 sayılı KHK'yle getirilen düzenlemeyle “halen Adapazarı Belediyesinde görevde bulunan Belediye Başkanı, ...ilk genel yerel yönetim seçimine kadar Adapazarı Büyükşehir Belediye Başkanı, ...olarak 3030 sayılı Kanunda yazılı görev ve yetkilere sahip”<sup>166</sup> olacağı hükmüyle, büyükşehir ilçe belediyesi sınırları içinde yaşayan seçmenlerin tercihleri dışlanarak, bir büyükşehir belediye başkanlığı oluşturulmuştur. Diğer bir ifadeyle, büyükşehir ilçelerinde yaşayan seçmenler, seçmedikleri bir kimsenin kendilerini yönetmeleri durumuyla karşı karşıya kalacaklardır.

---

<sup>163</sup> 2972 sayılı Kanun, m. 4/1.

<sup>164</sup> “Esasın İncelenmesi.” AMK, KG: 14.06.1988, E. 1988/14, K. 1988/18, RG, Tarih: 14.07.1988, Sayı: 19872, <<http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1988/K1988-18.htm>> (02.05.2002).

<sup>165</sup> Yüksek Mahkemenin bu konudaki diğer gerekçeleri hakkında geniş bilgi edinmek için bkz. *Ibid.*

<sup>166</sup> 593 sayılı KHK, geçici m. 1/1.

3030 sayılı Kanuna göre, büyükşehir belediye meclisleri, 2972 sayılı Kanunun 6. ve 24. maddelerinde belirtilen esaslara göre oluşturulacaktır.<sup>167</sup> 2972 sayılı Kanunun 6. maddesine göre, “(a) Büyükşehir belediye meclisleri belediye sınırları içinde kalan ilçe seçim çevreleri için tespit edilen belediye meclisleri üye sayısının her ilçe için beşte biri alınmak suretiyle bulunacak toplam sayı kadar üyeden teşekkül eder”.<sup>168</sup> Ancak, “Bu hesaplamada artık sayılar nazara alınmaz”.<sup>169</sup> Yine, “(b) Yedek üyelikler de aynı usulle hesaplanır”.<sup>170</sup> 2972 sayılı Kanunun 23. maddesi ise meclis üyeliklerinin siyasi partiler arasında nasıl dağıtılacağı konusunu düzenlemektedir.

593 sayılı KHK'nin geçici 2. maddesinin 1. tümcesine göre, yeni kurulan Adapazarı Büyükşehir Belediye Meclisi, ilçe belediye meclislerine seçilenlerin beşte birinin bir araya gelmesinden değil, büyükşehir belediyesi olmadan önceki Adapazarı Belediyesinde görevde bulunan Belediye Meclisinden oluşacaktır. Bu belediye meclisi, 3030 sayılı Kanunda yazılı görev ve yetkilere sahip<sup>171</sup> olacağına göre, bu meclisin de tüm büyükşehir belediyesi sınırları içinde yaşayan seçmenlerin tamamını temsil etmeyeceği açıktır. Dolayısıyla, belediye meclisinin oluşumu da içerik açısından Anayasaya aykırı gözükmektedir.

Buraya kadarki yorumumuzda, Anayasa Mahkemesinin 1988 yılında vermiş olduğu bir karar atıf yaptığımız görülecektir. Oysa, 593 sayılı KHK'nin geçici 2. maddesini, 23.07.1995 tarih ve 4121 sayılı “07.11.1982 Tarihli ve 2709 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Başlangıç Metni ve Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine Dair Kanun”un<sup>172</sup> 5. maddesiyle Anayasanın 67. maddesine eklenen 6. fıkrayla birlikte değerlendirmek gerekir. Zira, bu fıkrayla birlikte, “Seçim kanunları, temsilde adalet ve yönetimde istikrar ilkelerini bağdaştıracak biçimde düzenlenir.” hükmü getirilmiştir. Oysa, yerel seçimlerle ilgili temel kanun niteliğindeki 2972 sayılı Ka-

<sup>167</sup> 3030 sayılı Kanun, m. 10.

<sup>168</sup> 2972 sayılı Kanun, m. 6/(a).

<sup>169</sup> 2972 sayılı Kanun, m. 6/(a).

<sup>170</sup> 2972 sayılı Kanun, m. 6/(b).

<sup>171</sup> 593 sayılı KHK, geçici m. 1.

<sup>172</sup> RG, Tarih: 26.07.1995, Sayı: 23355.

nunun “Seçim Sistemi ve Usulü” başlığını taşıyan 2. maddesinde, yerel yönetimler seçimlerinin serbest, eşit, gizli, tek dereceli, genel oy, açık sayım ve döküm esaslarına göre, yargı yönetim ve denetimi altında yapılacağı; il genel meclisi ve belediye meclisi üyelikleri için yapılan seçimlerde, onda birlik baraj uygulamalı nispi temsil sisteminin, belediye başkanlığı seçiminde ise çoğunluk sisteminin uygulanacağı belirtilmektedir. Görüldüğü gibi, burada seçimlerde temsilde adalet ilkesi”ne değinilmemekte, sadece temsil ilkesine yer verilmektedir. Kanımızca, Anayasanın 67. maddesinin 6. fıkrası karşısında, 593 sayılı KHK’nin geçici 2. maddesinin içeriğinin bütünüyle savunulamaz hale geleceği söylenebilir.<sup>173</sup>

3030 sayılı Kanununun 13. maddesine göre, büyükşehir belediye encümeni, “büyükşehir belediye başkanı veya vekil bırakacağı şahsın başkanlığında, genel sekreter, büyükşehir belediyesinin imar, fen, hukuk, hesap ve yazı işleri ve personel işlerini yürüten birim başkanlarından oluşur”. İlgili literatürde eleştiri konusu yapılmışsa da,<sup>174</sup> belediye encümeninin tamamen atanmış üyelerden oluştuğu görülmektedir.

593 sayılı KHK’nin geçici 2. maddesinin 1. tümcesine göre, “Halen Adapazarı Belediyesinde görevde bulunan... Belediye Encümeni ilk genel yerel yönetim seçimine kadar Adapazarı Büyükşehir Belediye Encümeni olarak 3030 sayılı Kanunda yazılı görev ve yetkilere sahip” olacaktır. Büyükşehir belediye olmadan önceki Adapazarı Belediyesinin encümeni, 1580 sayılı Belediye Kanununun 77. maddesine göre oluşmuştur. O halde, bu encümenin üyelerinin bir bölümünün seçilmiş üyelerden oluştuğu kesindir. Ne var ki, bu durum, içerik açısından, yerel özerklik anlayışına daha uygun gibi gözükse de, 3030 sayılı Kanunun büyükşehir belediye encümeninin oluşumunu düzenlemeyen 13. maddesine aykırıdır.

---

<sup>173</sup> Yerel yönetimlerle ilgili seçim sisteminin “temsilde adalet ilkesi” açısından yeniden düzenlenmesi gerektiği şeklindeki bir değerlendirme için bkz. Akbulut, *op. cit.*, s. 65.

<sup>174</sup> Örneğin bu konuyla ilgili olarak, Keleş, “Seçimle gelen hiçbir üyesi bulunmayan büyükşehir encümeni, meclisin toplantı halinde olmadığı zamanlarda onun yerine karar alabilmekte olduğundan, ilçe belediyelerini bağlayıcı kararları, demokratik olmaktan uzaktır.” değerlendirmesini yapmaktadır. Keleş, *Yerinden Yönetim...*, *op. cit.*, s. 251-252.

Sonuç olarak, 593 sayılı KHK'nin geçici 2. maddesinin 1. tümcesiyle getirilen düzenleme, hem biçimsel hem de içerik açısından Anayasaya aykırı gözükmemektedir.

(2) 593 sayılı KHK'nin geçici 2. maddesinin 2. tümcesine göre, "Bu süre içinde [yani bu KHK'nin yürürlüğe girdiği tarihten ilk genel yerel yönetim seçimlerine kadar] Merkez Alt Kademe Belediyesine ait görev ve yetkiler Adapazarı Büyükşehir Belediyesince yerine getirilir". Yukarıda, 593 sayılı KHK'nin 2. maddesinin 1. fıkrasıyla, Adapazarı belediyesinin "Merkez" isimli alt kademe belediyesine dönüşeceği hükme bağlandığına değinilmişti. Bu durumda, 593 sayılı KHK'nin geçici 2. maddesinin 2. tümcesiyle, bir alt kademe belediyesine ait olan görev ve yetkiler büyükşehir belediyesine –geçici de olsa- devredilmektedir. Çünkü 3030 sayılı Kanunla büyükşehir belediyelerinin görev ve yetkileri sayılmıştır.<sup>175</sup> Ayrıca, hem ilçe belediyelerinin hem de büyükşehir belediyelerinin birlikte yerine getirebileceği hizmetler de vardır.<sup>176</sup> Hatta, "İlçe belediyelerine ait görevlerden bir veya bir kaç mali külfeti kendilerince karşılanması ve talepte bulunmaları kaydıyla büyükşehir belediye meclisinin kararına dayanarak ortaklaşa veya bizzat büyükşehir belediyesince yapılabilir".<sup>177</sup> Ancak bütün bunlar, belediyelerin kendi aralarında çözüme kavuşturacağı konulardır. Oysa, 593 sayılı KHK'nin geçici 2. maddesinin 2. tümcesiyle, bir ilçe belediyesine ait olan görev ve yetkiler, bir KHK'yle büyükşehir belediyesine devredilmektedir. Burada iki konu üzerinde durmak gerekir.

(i) Bu düzenlemeyle, bir ilçe belediyesine yani "Merkez Alt Kademe Belediyesi"ne ait olan görev ve yetkiler, geçici olarak, başka bir belediyeye yani "Adapazarı Büyükşehir Belediyesi"ne aktarılmaktadır. Anayasanın 127. maddesinin 2. fıkrasına göre, "Mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir". Burada gönderme yapılan "kanun" hem bili-

---

<sup>175</sup> 3030 sayılı Kanun, m. 6/(A).

<sup>176</sup> 3030 sayılı Kanun, m. 6/(B).

<sup>177</sup> 3030 sayılı Kanun, m. 7/2.

nen anlamda “kanun” hem de “KHK” anlamına gelmektedir.<sup>178</sup> Dolayısıyla, iki belediye arasındaki görev paylaşımı bir KHK’yle yapıldığından, bu yönüyle, Anayasaya aykırılıktan söz edilemez.

(ii) 593 sayılı KHK’nin geçici 2. maddesinin 2. tümcesiyle yapılan düzenlemenin KHK’yle yapılabilecek düzenlemeler arasında yer aldığını belirttikten sonra, başka bir soruna daha işaret etmek gerekir. Anayasanın 127. maddesinin 2. fıkrası, yapılacak düzenlemelerin “yerinden yönetim ilkesi”ne uygun olarak yapılmasını öngörmektedir. Bu durumda, yeni kurulan Adapazarı Büyükşehir Belediyesinin, bu KHK’nin yürürlüğe girdiği tarihten ilk genel yerel yönetim seçimlerine kadar, Merkez Alt Kademe Belediyesine ait görev ve yetkileri üstlenmesi, “yerinden yönetim ilkesi”ne uygun bir düzenleme midir?

Bir Anayasa Mahkemesi kararında<sup>179</sup> da belirtildiği gibi, yerinden yönetim ilkesinin öğeleri, yerel yönetimlerin tüzelkişiliğe sahip olmaları, görevli organlarını seçme hakkına sahip olmaları ve bu organların karar alma yetkisine sahip olmasıdır. Yeni kurulan Adapazarı Büyükşehir Belediyesinin, bu KHK’nin yürürlüğe girdiği tarihten ilk genel yerel yönetim seçimlerine kadar, Merkez Alt Kademe Belediyesine ait görev ve yetkileri üstlenmesi, yerinden yönetim ilkesinin üçüncü ögesine aykırıdır. Çünkü, bu düzenlemeyle, alt kademe belediyesi, karar alma yetkisini kaybetmektedir. Ancak, burada, kanımızca, 593 sayılı KHK’nin geçici 2. maddesinin 1. tümcesiyle birlikte, organları elinden alınan Merkez Alt Kademe Belediyesinin yerine getireceği görev ve yetkilerin sahipsiz kalmaması istenmiştir. Oysa, kanımızca, böyle karmaşık bir çözüme başvurulmamalı; büyükşehir belediyesinin organları, 3030 sayılı Kanun gereği nasıl oluşacak idiyse, öyle oluşmalıydı.

(d) 593 sayılı KHK’nin geçici 3. maddesi üzerinde de durmak gerekmektedir. Bu maddenin 1. tümcesiyle, “Büyükşehire alınan ilçe ve belde belediyelerinin seçil-

<sup>178</sup> “Esasın İncelenmesi.” AMK, KG: 01.03.1984, E. 1984/2, K. 1984/3, RG, Tarih: 01.05.1984, Sayı: 18388, <<http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1984/K1984-03.htm>> (02.05.2002).

<sup>179</sup> “Esasın İncelenmesi.” AMK, KG: 17.07.1990, E. 1990/1, K. 1990/21, RG, Tarih: 16.07.1991, Sayı: 20931, <<http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1990/K1990-21.htm>> (14.005.2002).



miş organları ilk genel yerel yönetimler seçimlerine kadar görevlerine devam ederler". Burada bir sorun yok gibi gözükmektedir. Ancak, aynı maddenin 1. fıkrasının 2. tümcesine göre, "Tüzel kişilikleri sona eren köylerin muhtar ve ihtiyar heyetleri, mahalle muhtar ve mahalle ihtiyar heyetleri olarak görevlerini ilk genel mahalli idareler seçimlerine kadar sürdürürler". Köylerin kamu tüzelkişiliğine sahip bir yerel yönetim birimi olmasına karşın, mahallelerin bir yerel yönetim birimi olmamasına dikkat edilmelidir. Burada, hem bir kamu tüzel kişiliğinin ortadan kaldırılması hem de bir yerel yönetim biriminin organlık sıfatını kaybetmesi durumuyla karşı karşıya olduğumuz anlaşılır. Ancak, kanımızca, burada da her ne kadar belirtilmemiş olsa da, 2561 sayılı Kanuna dayanılmıştır. Bu Kanuna dayanılarak yapılan düzenlemelerin Anayasaya aykırı olmayacağına ise yukarıda değinilmişti.

593 sayılı KHK'nin geçici 3. maddesinin 1. fıkrasının son tümcesinde, "Bu yerler ile büyükşehirlerde belediye seçimleri, ülke çapında yapılacak ilk genel mahalli idareler seçimleriyle birlikte yapılır." hükmüne yer verilmiştir. Bu hükmü, 593 sayılı KHK'nin geçici 2. maddesiyle birlikte değerlendirmek gerekir. Eğer bizim tercih ettiğimiz yaklaşım doğru ise, yani halen Adapazarı Belediyesinde görevde bulunan Belediye Başkanının, Belediye Meclisinin ve Belediye Encümeninin ilk genel yerel yönetim seçimine kadar Adapazarı Büyükşehir Belediye Başkanı, Belediye Meclisi ve Belediye Encümeni olarak 3030 sayılı Kanunda yazılı görev ve yetkilere sahip olması Anayasaya aykırı ise, bir an önce seçimlerin yapılması zorunluluğu ortaya çıkar. Dolayısıyla, 593 sayılı KHK'nin geçici 3. maddesinde söz konusu edilen düzenlemenin de bir anlamı kalmaz.

Sonuç olarak, 593 sayılı KHK'yle getirilen düzenlemelerin bir bölümünün yerel özerklik açısından sorunlu olduğunu söyleyebiliriz. Bunlardan birincisi, 593 sayılı KHK'nin geçici 2. maddesinin 1. tümcesiyle getirilen düzenlemedir. Kanımızca, bu düzenleme, hem biçimsel hem de içerik açısından Anayasaya aykırı gözükmektedir. Yine, 593 sayılı KHK'nin geçici 2. maddesinin 2. tümcesiyle yapılan düzenleme, biçimsel açıdan olmasa bile, içerik açısından Anayasa aykırı gözükmektedir.

### **1.13. 598 Sayılı Genel Hayata Etkili Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanunda Değişiklik Yapılması Hakkında KHK<sup>180</sup>**

598 sayılı KHK'nin 1. maddesiyle, 7269 sayılı Afetler Kanununun Ek 10. maddesinin 1. fıkrası değiştirilmiş ve maddeye 1. fıkradan sonra gelmek üzere üç fıkra eklenmiştir. 7269 sayılı Kanunun ek 10. maddesinin 1. fıkrasının yeni haline göre, "Orman Bakanlığınca, bilim ve fen bakımından orman olarak muhafazasında hiçbir yarar görülmeyen ve tarım alanına dönüştürülmesi de mümkün olmayan orman sınırları dışına çıkarılmış ve çıkarılacak alanlar, genel hayatı etkileyen doğal afet yerlerinde afete maruz kalan kamu kurum ve kuruluşları ile diğer afetzedelerin iskanlarını temin için Bayındırlık ve İskan Bakanlığınca devredilebilir. Devredilen bu yerler üzerinde 2924 sayılı Orman Köylülerinin Kalkınmalarının Desteklenmesi Hakkında Kanun hükümlerine göre hak sahibi statüsünde kişiler bulunması halinde bu hak sahiplerine ait yerler, Bayındırlık ve İskan Bakanlığınca bedeli Afetler Fonundan karşılanmak üzere kamulaştırılabilir". Diğer fıkralar, bu hükümlerle uygulamada karşılaşılabilecek sorunlarla ilgilidir. Yeni düzenlemeden, yeni yerleşim alanlarının oluşacağı anlaşılmaktadır. Ancak, daha önce de belirttiğimiz gibi, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı böyle bir yetkiye sahiptir.<sup>181</sup>

### **1.14. 602 Sayılı Denizcilik Müsteşarlığının Kuruluş ve Görevleri Hakkında KHK'de Değişiklik Yapılmasına Dair KHK<sup>182</sup>**

Bu KHK, Türk boğazlar bölgesinde ve diğer kıyılarda meydana gelebilecek krizlerle ilgili bir düzenlemedir. Buna göre, 602 sayılı KHK'nin 1. maddesiyle, 10.08.1993 tarihli ve 491 sayılı "Denizcilik Müsteşarlığının Kuruluş ve Görevleri Hakkında KHK"ye Ek 4. madde eklenmiştir. Bu maddeye göre, "Türk boğazlar böl-

<sup>180</sup> Bu KHK, Bakanlar Kurulu tarafından 4484 sayılı Kanunla değişik, 4452 sayılı Yetki Kanununa dayalı olarak 23.03.2000 tarihinde kabul edilmiştir. RG, Tarih: 23.05.2000, Sayı: 24057.

<sup>181</sup> 3194 sayılı İmar Kanunu, m. 9/1.

<sup>182</sup> Bu KHK, Bakanlar Kurulu tarafından 4484 sayılı Kanunla değişik, 4452 sayılı Yetki Kanununa dayalı olarak 14.06.2000 tarihinde kabul edilmiştir. RG, Tarih: 28.06.2000, Sayı: 24093 (mükerrer).

gesinde ve diğer kıyılarımızda; gemiler, tankerler ve her türlü deniz aracı ile tersaneler ve kıyı tesislerinde meydana gelen yangın ve kaza halleri ile doğal afetlerde denizde seyir güvenliğini sağlamak ve çevre kirliliğini önlemek, bu hallerin karada sebep olabileceği yıkım ve zararları engellemek amacıyla; deniz ulaştırması, liman ve tersane hizmetlerinin planlanmasına yönelik faaliyet gösteren tüm kamu kuruluşları ile özel kuruluşların faaliyetlerinin düzenlenmesi, koordinasyonu, sevk ve idaresi, krize neden olan olayların başlangıcından neticelerinin ortadan kalktığına idarece belirlenmesine kadar geçecek süre içerisinde Denizcilik Müsteşarlığının görev ve yetkisindedir”.<sup>183</sup> Öyle anlaşılıyor ki, bu düzenlemeyle, kriz dönemlerinde valiliklerin sahip oldukları yetkileri, Türk boğazlar bölgesinde ve diğer kıyılarda, Denizcilik Müsteşarlığı kullanacaktır.<sup>184</sup>

Ancak, 602 sayılı KHK'nin 1. maddesiyle, 491 sayılı KHK'ye eklenen 5. madde üzerinde biraz durulması gereken bir konuyu düzenlemektedir. Maddenin 1. fıkrasına göre, “Türk boğazlar bölgesinde, can ve mal kaybı ile deniz ve çevre kirliliği yaratacak, kültür ve tabiat varlıklarına zarar verebilecek doğal afetlere ve deniz kazalarına karşı önlem alınması, boğazlarda güvenli geçişin sağlanması için *tesisler kurmak amacıyla*, Bakanlar Kurulunca belirlenen yerlerdeki mevcut Hazine arazileri Maliye Bakanlığınca, Müsteşarlığın kullanımına tahsis edilir”. Bu “Tahsisle ilgili imar planları ve her türlü projeler Bayındırlık ve İskan Bakanlığınca tasdik edilir ve inşaat ruhsatları bu Bakanlık tarafından verilir”.<sup>185</sup> Yine, “Bu tesis ve inşaatların projelendirilmesi ve yapımında 3194 sayılı İmar Kanunu, 2960 sayılı Boğaziçi Kanunu, 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu ve 4533 sayılı Gelibolu Yarımadası Tarihi Millî Parkı Kanunu hükümleri uygulanmaz”.<sup>186</sup> Ne var ki, “Bu madde kapsamındaki tahsis

---

<sup>183</sup> Türk Boğazlarına yönelik tehditlerin bir bölümüyle ilgili bir değerlendirme için bkz. N. Algan, “Türk Boğazlarında Çevresel Güvenlik”, *Mülkiye*, Cilt: XXVI, Sayı: 234 (Mayıs- Haziran 2002), s. 21-34.

<sup>184</sup> Bu düzenlemelerin hukuki yanı sıra bir yana bırakılırsa; Denizcilik Müsteşarlığının kriz yönetimi sistemine dahil edilmesi, kanımızca, olumlu bir gelişme olarak değerlendirilebilir. Örneğin, 1999 İzmit-Gölcük depremde İstanbul Büyükşehir Belediyesi tarafından kurtarma işleri için gönderilen araçlar karayoluyla gönderilmiştir; oysa, bu malzemelerin deniz yoluyla gönderilmesinin daha uygun olacağı ifade edilmiştir. İğdir, *op. cit.*, s. 280.

<sup>185</sup> 602 sayılı KHK, ek madde 5/2.

<sup>186</sup> 602 sayılı KHK, ek madde 5/3.

ve imar planlarının tasdikinden önce Turizm Bakanlığının uygun görüşü alınır”.<sup>187</sup>  
Bu düzenleme de 3194 sayılı Kanununun 9. maddesine dayandırılmıştır.

## **2. 4649 Sayılı Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun<sup>188</sup>**

Bu Kanun, iki maddelik bir kanundur ve doğrudan yerel yönetimlerle ilgili bir kanun değildir. 4649 sayılı Kanunun 1. maddesi “17.08.1999 tarihinde vuku bulan deprem nedeniyle hizmet bina ve tesislerinin tamamen tahrip olması sonucunda başka bölgelere nakledilen kamu personeline, Başbakan onayı ile belirlenecek miktarda ve bir yılı geçmemek üzere geçici barınma yardımı yapılır...” hükmündeki “bir yıl” ifadesini “on sekiz ayı” şeklinde değiştirmektedir. Kanunun 2. maddesi de, dış yardımların nasıl kullanılacağıyla ilgilidir.

4649 sayılı Kanunun 2. maddesiyle, 7269 sayılı Kanunun değişik geçici 19. maddesine göre, “17 Ağustos ve 12 Kasım 1999 tarihlerinde vuku bulan depremlerin yol açtığı hasarların giderilmesi amacıyla Dünya Bankası, Avrupa Konseyi Kalkınma Bankası, Avrupa Yatırım Bankası ve benzeri uluslararası finans kuruluşlarından sağlanacak olan dış kredi ve hibelerle finanse edilecek geçici 13. ve 14. maddeler kapsamındaki tüm işler Başbakanlık tarafından koordine edilir ve Başbakanlıkça görevlendirilen bir kurum veya kuruluş tarafından yürütülür”.

## **3. 4684 Sayılı Bazı Kanun ve KHK’lerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun<sup>189</sup>**

Bu Kanun dört bölümden oluşmaktadır. Kanunun “İkinci Bölüm”ü, “Bazı Fonların Tasfiyesiyle İlgili Hükümler”le ilgilidir. Örneğin, 7269 sayılı Kanunun 33. maddesi, “Fon teşkili ve fondan yapılacak yardımlar ve harcama usulleri”ni düzenli-

---

<sup>187</sup> 602 sayılı KHK, ek madde 5/4.

<sup>188</sup> Bu Kanun, 19.04.2001 tarihinde kabul edilmiştir. RG, Tarih: 26.04.2001, Sayı: 24384.

<sup>189</sup> Bu Kanun, 20.06.2001 tarihinde kabul edilmiştir. RG, Tarih: 03.07.2001, Sayı: 24451.

yordu. Bu maddenin başlığı artık “Mali hükümler” şeklinde değiştirilmiştir. Belirtmek gerekir ki, 7269 sayılı Kanunda buna benzer başka düzenlemeler de yapılmış ve yapılan düzenlemelere uygun olarak ilgili maddelerin içeriği de değişikliğe uğramıştır.<sup>190</sup> Buna göre, 7269 sayılı Kanununun 33. maddesinin yeni hali şöyle olmuştur: “Acil durumlarda, il valilikleri adına açılacak acil afet hesaplarına, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı bütçesinin afet tertiplerinden ödeme yapılır. Bu hesaplardan yapılacak harcamaların belgeleri il özel idarelerinde saklanır ve il özel idaresi bütçesi ile birlikte Sayıştay’ca denetlenir...”<sup>191</sup> Burada, ilk bakışta, acil durumlarda merkezi yönetim tarafından aktarılan kaynakların kullanımında yerel yönetimlere bir yetki verildiği izlenimi uyanmaktadır. Ancak, il özel idarelerinin yürütme organının vali olduğu unutulmamalıdır. İl özel idarelerinin gelirlerinden birisi de devletten aldıkları yardımlardır. Ancak, bu yardımların bir bölümü, “kullanım yerleri belirtilerek yapılan yardımlardır”.<sup>192</sup> İşte burada yapılan yardım da kullanım yeri belli olarak yapılan yardımlardandır. Dolayısıyla, yerel yönetimlerin gelirlerini artırıcı yönde bir düzenleme gibi gözükse de, bu düzenlemenin il özel idarelerinin özerkliğinde bir artışa işaret etmediğini söylemek daha doğru olacaktır. Hatta, bu düzenleme, il özel idarelerinin yükünü artıran bir düzenleme olarak bile görülebilir.

Buraya kadar, doğrudan doğal afetlerle ilgili kanuni düzenlemeler üzerinde durulmuştur. Burada değerlendirilmeyen ancak, örneğin yerel yönetimlerle ilgili olan ve dolaylı bir şekilde, yani yerel yönetimlerin konumunu değiştirerek, yerel yönetimlerin kriz yönetimi içerisindeki yerini etkileyecek başka bazı kanuni düzenlemelerden de söz edilebilir. Örneğin, 4736 sayılı “Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Ürettikleri Mal ve Hizmet Tarifeleri ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun”<sup>193</sup>, bu bağlamda değerlendirilebilir. Kısaca, bu kategoride değerlendirilebilecek kanunlar, doğal afetler ilgili kanunların yerel özerkliği etkilemesi şeklinde değil, yerel özerlikle ilgili kanunların afet yönetimini etkilemesi şeklinde, yani bizim yaptığımız

---

<sup>190</sup> 4684 sayılı Kanun, m. 6.

<sup>191</sup> 4684 sayılı Kanun, m. 6.

<sup>192</sup> Keleş, *Yerinden Yönetim...*, op. cit., s. 118.

<sup>193</sup> RG, Tarih: 19.01.2002, Sayı: 24645.

ğımız değerlendirmelerin tam tersi yönde bir etki yapabilir. Dolayısıyla, bu kanunlar, burada, değerlendirmeye alınmamıştır.

### **III. YAPI DENETİMİYLE İLGİLİ KANUNİ DÜZENLEMELER**

Burada değerlendirmeye tabi tutulacak kanuni düzenlemeler yapı denetimiyle ilgilidir. Burada, öncelikle, 595 sayılı KHK; daha sonra da, bu KHK'nin Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmesinin ardından çıkarılan 4708 sayılı Kanun değerlendirilecektir.

#### **1. 595 Sayılı Yapı Denetimi Hakkında KHK<sup>194</sup>**

Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edildiği için, bu KHK'yle ilgili değerlendirmeler, ikiye ayrılacaktır. İlk aşamada, Anayasa Mahkemesinin vermiş olduğu karar özetlenecek; ikinci aşamada da, hem Mahkemenin kararı hem de genel olarak 595 sayılı KHK üzerine, pozitivist teori açısından, bir değerlendirme yapılacaktır.

##### **1.1. Anayasa Mahkemesi'nin 595 Sayılı Yapı Denetimi Hakkında KHK'yle İlgili Kararı**

595 sayılı Yapı Denetimi Hakkında KHK'nin 4., 13., 14., 15. ve 25. maddelerinin Anayasanın 91., 127. ve 128. maddelerine aykırılığı savıyla iptali ve yürürlüğün durdurulması istemiyle Anayasa Mahkemesinde, Anamuhalefet (Fazilet) Partisi TBMM Grubu adına Grup Başkanı Mehmet Recai Kutun tarafından dava açılmıştır.

##### **1.1.1. İptal ve Yürürlüğün Durdurulması İstemlerinin Gerekçesi**

Davacı, esasında, 595 sayılı KHK'nin "yokluk"la malul olduğu kanısındadır. Çünkü, davacının iddiasına göre, 595 sayılı KHK'nin dayanağı olan 4452 sayılı Yetki Kanununa dayanılarak ancak 29.02.2000 tarihine kadar KHK çıkarılabilecektir.

---

<sup>194</sup> Bu KHK, Bakanlar Kurulu tarafından 4484 sayılı Kanunla değişik, 4452 sayılı Yetki Kanununa dayalı olarak 03.02.2000 tarihinde kabul edilmiştir. RG, Tarih: 10.04.2000, Sayı: 24016.



Oysa, 595 sayılı KHK, 10.04.2000 tarihinde RG’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Dolayısıyla, davacı, 595 sayılı KHK’nin herhangi bir yetki kanununa dayanmadığı için Anayasanın 91. maddesine aykırı olduğu gerekçesiyle iptal edilmesini istemiştir.<sup>195</sup>

Davacı, 595 sayılı KHK’nin 4., 13., 14., 15. ve 25. maddelerinin de belediyelerin yetkilerini sınırlaması, daraltması, kısıtlaması ve yerinden yönetim ilkesine uygun olmaması sebebiyle Anayasanın 127. maddesine; yapı ruhsatı ve yapı kullanma izni verilmesinin asli ve sürekli bir kamu görevi olması ve bu hizmetin ancak memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle yürütülmesinin zorunlu bulunması sebebiyle de Anayasanın 128. maddesine aykırı olduğunu ileri sürmüştür.<sup>196</sup>

Davacı, ayrıca, bu kararlarının gerekçelerini sıralarken, Anayasa Mahkemesinin 11.12.1986 tarihli (Esas Sayısı: 1985/11 ve Karar Sayısı: 1986/29) kararına da gönderme yapmaktadır. Nitekim, Mahkeme, bu kararıyla, 3194 sayılı İmar Kanununun 21., 22., 24., 25., 28., 30. ve 32. maddelerinde öngörülen “yeminli serbest mimarlık ve mühendislik büroları” ile ilgili hükümleri iptal etmişti. Yine, davacı, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’na da gönderme yapmaktadır.<sup>197</sup>

Sonuçta, davacı, 595 sayılı KHK’nin tamamı hakkında, bu mümkün olmaz ise Anayasaya aykırı bulunan 4., 13., 14., 15. ve 25. maddeleri ile bunlarla ilgili düzenlemeleri içeren diğer maddeler hakkında yürürlüğün durdurulması ve iptal kararı verilmesini istemiştir.<sup>198</sup>

---

<sup>195</sup> R. Kutan (Fazilet Partisi TBMM Grubu adına), “İptal ve Yürürlüğün Durdurulması İstemlerinin Gerekçesi.” AMK, KG: 24.05.2001, E. 2000/35, K. 2001/90, RG, Tarih: 17.01.2002, Sayı: 24643, <<http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K2001/K2001-090.htm>> (15.05.2002).

<sup>196</sup> **Ibid.**

<sup>197</sup> **Ibid.**

<sup>198</sup> **Ibid.** Hemen belirtelim ki, burada sözü edilen maddelerin ne gibi hükümler içerdiği, aşağıda yapacağımız değerlendirmelerde geniş bir şekilde ortaya konulacaktır.

### 1.1.2. Anayasa Mahkemesinin Kararı

Anayasa Mahkemesi, “15.06.2000 günlü kararıyla davacıdan, dava dilekçesindeki iptal ve yürürlüğün durdurulması isteminin KHK'nin tümünü kapsayıp kapsamadığına açıklık getirilmesini ve noksanlığın tamamlanmasını istemiş; davacı 23.06.2000 tarihli ek dilekçede 4., 13., 14., 15. ve 25. maddelerin iptaline ve yürürlüğün durdurulmasına karar verilmesi isteminde bulduklarını belirtmiştir”.<sup>199</sup>

Mahkeme, daha sonra yaptığı ikinci inlemede, dosyada bir eksiklik olmadığı için davayı esastan görüşmeye karar vermiştir. Mahkeme, dava konusu 595 sayılı KHK'yi “mülkiyet hakkı”nı düzenlediği gerekçesiyle iptal etmiştir. Çünkü, bilindiği gibi, Anayasanın 91. maddesi “mülkiyet hakkı”nın KHK'yle düzenlenemeyeceğini belirtmektedir.<sup>200</sup>

Mahkeme, öncelikle, Anayasanın 91. maddesine gönderme yapmış; daha sonra da, hem Anayasada hem de Medeni Kanunda “mülkiyet hakkı”nın niteliğini ortaya koymuştur. Mahkeme, Anayasanın 35. maddesini verdikten sonra, mülkiyet hakkının kişiye, başkasının hakkına zarar vermemek ve kanunların koyduğu sınırlamalara uymak koşuluyla, sahibi olduğu şeyi dilediği gibi kullanma, ürünlerinden yararlanma ve tasarruf olanağı verdiğini belirtmiştir.<sup>201</sup>

Anayasa Mahkemesi, daha sonra, Türk Medeni Kanunundaki mülkiyet hakkıyla ilgili hükümlere atıf yapmıştır. Mahkeme, Türk Medeni Kanununun “Aynı Haklar” başlıklı dördüncü kitabın birinci kısmında mülkiyet hakkının düzenlenmiş<sup>202</sup> olduğunu belirttikten sonra, bu kısımda yer alan 618. ve 619. maddelerine yer vermiştir. Bu maddeler şöyledir:

---

<sup>199</sup> **Ibid.**

<sup>200</sup> “Esasın İncelenmesi.” AMK, KG: 24.05.2001, E. 2000/35, K. 2001/90, RG, Tarih: 17.01.2002, Sayı: 24643, <<http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K2001/K2001-090.htm>> (15.05.2002).

<sup>201</sup> **Ibid.**

<sup>202</sup> Hemen belirtelim ki, Türk Medeni Kanunu, Anayasa Mahkemesinin kararından sonra, kapsamlı bir değişikliğe tabi tutulmuştur. Dolayısıyla, sistematigi önemli ölçüde değişmiştir.

“Bir Őeyre malik olan kimse, o Őeyde kanun dairesinde dilediği gibi tasarruf etmek hakkını ha-  
izdir; haksız olarak o Őeyre vaziyet eden herhangi bir kimseye karşı istihkak davası ikame  
[dava] ve her nevi mŭdahaleyi men edebilir.”

“Bir Őeyre malik olan kimse, o Şeyin bŭtŭn mŭtemmim cŭzlerine de malik olur. Mahalli Őrfe  
gŭre bir Şeyin esaslı bir unsurunu teşkil eden o Şey telef veya tahrip yahut tağyir edilmedikçe  
ondan ayrılması kabil olmayan cŭzler o Şeyin mŭtemmim cŭzleridir.”

Mahkeme, 618. maddenin mŭlkiyet hakkının unsurlarını; 619. maddenin de  
mŭlkiyet hakkının mŭtemmim cŭzler yŭnŭnden kapsamını belirlediği belirtilmiş;  
daha sonra, Kanunun “Gayrimenkul Mŭlkiyetin Hŭkŭmleri” başlığını taşıyan 644.  
maddesine yer vermiştir. Bu maddeye gŭre de, “Bir arza [toprağa] malik olmak, onu  
kullanmakta faydalı olacak derecede altına ve ŭstŭne malik olmağı tazammun eder  
[içine alır]. Kanuni takyidler [kayıtlamalar] mŭstesna olmak ŭzere bu mŭlkiyet, yapı-  
lan ve dikilen Şeyleri ve kaynakları dahi Őamil olur”. Mahkeme, bu dŭzenlemeyle,  
gayrimenkul mŭlkiyetinin kapsamının gŭsterilmiŐ olduğunu; buna gŭre, konulan sı-  
nırlar saklı kalmak ŭzere, yapılan ve dikilen nesnelere ve kaynakların da mŭlkiyetin  
kapsamı içine alınığını belirtmiştir.<sup>203</sup>

Mahkemenin vardığı sonuç Őŭyledir:

“...Buna gŭre, mŭlkiyet hakkının, arazinin sınırları içinde kalan toprak sathının dikey olarak  
ŭzerindeki hava boŐluđu<sup>204</sup> ile altındaki toprak tabakasını kapsadığı, malike arazi ŭzerinde  
istediği inşaatı ve kazıyı yapmak yetkisi verdiği kuşkusuzdur.

Dava konusu yapı denetimine ilişkin kurallar, arazi ŭzerinde yapılan inşaata ve inşaatın sŭre-  
cine ilişkin olması nedeniyle mŭlkiyet hakkıyla doğrudan ilgilidir. Yapının zorunlu olarak  
denetime bağlı tutulması, kullanılması için denetim sonucuna gŭre faaliyetlerin her aşama-  
sında tutanak ve gerektiğinde rapor dŭzenlenmesi koşulu getirilmesi, asgari haddi kararna-  
mede belirtilen parasal yŭkŭmlŭlŭklerin ūngŭrŭlmesi gibi hususlar gayrimenkul mŭlkiyetinin  
kullanılmasına ait dŭzenlemelerdir.

Bu durumda, dava konusu kurallar Anayasanın 91. maddesinin birinci fıkrasında belirtilen  
KHK'lerle dŭzenlenmesi olanaklı bulunmayan ikinci kısım ikinci bŭlŭmŭnde yer alan mŭlki-  
yet hakkıyla ilgilidir.”<sup>205</sup>

<sup>203</sup> Ibid.

<sup>204</sup> Mŭlkiyete konu arazi veya arsanın sınırları içinde kalan toprak sathının dikey olarak ŭzerindeki  
hava boŐluđunun devletin hŭkŭm ve tasarrufu altına alınmasına yŭnelik bir ūneri için bkz. F.  
Őentŭfekçi, “Mŭlkiyetin Ŭçŭncŭ Boyutu Dikey Ya Da Gŭkyŭzŭ”, **Ankara Barosu Dergisi**, Yıl:  
58, Sayı: 2 (2001), s. 135.

<sup>205</sup> “Esasın İncelenmesi.” AMK, KG: 24.05.2001, E. 2000/35, K. 2001/90, RG, Tarih: 17.01.2002,  
Sayı: 24643, <<http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K2001/K2001-090.htm>>  
(15.05.2002).

Bu nedenlerle, Mahkemeye göre, itiraz konusu 595 sayılı KHK'nin 4., 13., 14., 15. ve 25. maddeleri Anayasanın 91. maddesinin birinci fıkrasına aykırıdır. Mahkeme, itiraz konusu kuralları Anayasanın 91. maddesinin 1. fıkrasına aykırı bulunduğu için, ayrıca, bu kuralların Anayasanın 127. ve 128. maddeleri yönünden incelenmesine gerek görmemiştir. Mahkeme bu kararı, oyçokluğuyla almıştır.<sup>206</sup>

Mahkeme, ayrıca, 595 sayılı KHK'nin 4., 13., 14., 15. ve 25. maddelerinin iptali nedeniyle uygulanma olanağı kalmayan 1., 2., 3., 5., 6., 7., 8., 9., 10., 11., 12., 16., 17., 18., 19., 20., 21., 22., 23., 24., 26., 27., 28., 29., 30., 31. maddeleri ile Geçici 1., 2., 3. ve 4. maddelerinin de iptal edilmesine karar vermiştir.<sup>207</sup>

Yine, Mahkeme, “595 sayılı KHK, 24.05.2001 günlü (Esas Sayısı: 2000/35 ve Karar Sayısı: 2001/90) kararlar iptal edildiğinden, uygulanmasından doğacak ve sonradan giderilmesi olanaksız durum ve zararların önlenmesi ve iptal kararının sonuçsuz kalmaması için kararın RGde yayımlanacağı güne kadar yürürlüğünün durdurulması”na karar vermiştir.<sup>208</sup>

### 1.1.3. Karşı Oy Yazılarının Değerlendirilmesi

Üyelerden Fulya Kantarcıoğlu, Mahir C. Ilıcak, Rüştü Sözmez, Ertuğrul Ersoy ve Tülay Tuğcu, 595 sayılı KHK'nin dava konusu 4., 13., 14., 15., ve 25. maddelerinin Anayasanın 91. maddesine aykırı olarak mülkiyet hakkına ilişkin düzenlemeleri içerdiği şeklindeki çoğunluk görüşüne katılmamışlardır. Bu üyelerin adı geçen düzenlemelerle ilgili olarak, birlikte kaleme aldıkları karşı oy yazısında yer verdikleri gerekçeleri şöyledir:

<sup>206</sup> **Ibid.**

<sup>207</sup> “İptalin Diğer Kurallara Etkisi.” AMK, KG: 24.05.2001, E. 2000/35, K. 2001/90, RG, Tarih: 17.01.2002, Sayı: 24643, <<http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K2001/K2001-090.htm>> (15.05.2002).

<sup>208</sup> “Yürürlüğün Durdurulması İstemi.” AMK, KG: 24.05.2001, E. 2000/35, K. 2001/90, RG, Tarih: 17.01.2002, Sayı: 24643, <<http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K2001/K2001-090.htm>> (15.05.2002).

“595 sayılı KHK’nin 1. maddesinde amacının, yapıda can ve mal güvenliğini sağlamak, kaynak israfına sebep olan plansız, kontrolsüz ve kalitesiz yapılaşmayı önlemek, çağdaş norm ve standartlarda yapı üretmek ve bunun için yapı denetimini sağlamak, yapı hasarı nedeni ile zarara uğrayan kişilerin haklarını korumak ve doğabilecek zararların tazminini sağlamak olduğu belirtilmiştir. Bu amaç doğrultusunda 4. maddede yapı denetimiyle görevlendirilen ‘yapı denetim kuruluşları’ ve bunların görevleri 13. ve 14. maddelerde yapı ruhsatı verilmesi için yapı sahibinden istenecek belgeler ile yapı denetim kuruluşlarınca verilecek rapor; 15. maddede ruhsat ve eklerine aykırı uygulamalara karşı alınacak önlemler; 25. maddede de Bakanlığın denetim yetkisi düzenlenmiştir.

Maddelerin birlikte incelenmesinden, 3194 sayılı İmar Kanununa göre ruhsata bağlanan yapı yapılması ve kullanılması için bir denetim sistemi oluşturulduğu anlaşılmaktadır. Bu denetimin mülkiyet hakkı ile doğrudan bir ilişkisi bulunmamaktadır. Çünkü yapı yapmayı ve kullanmayı ruhsat adı altında izne bağlayarak mülkiyet hakkına sınırlama getiren 3194 sayılı Yasa’dır. Ruhsat verilebilmesi için yapılacak denetimin yeni bir mülkiyet hakkı düzenlemesi olduğu kabul edilemez. Tersine bir anlayış mülkiyet hakkı kapsamının Anayasanın 35. maddesinin ve 91. maddesinin öngörmediği biçimde genişletilmesi sonucunu doğurur. Ayrıca bu kadar geniş yorumlandığında yönetimin KHK’yle yaptığı her düzenlemenin, yasak alan içinde kalan bir hak ve özgürlükle ilişkilendirilmesi olanaklıdır.”<sup>209</sup>

Sonuç olarak, açıklanan nedenlerle, Kantarcıoğlu, Ilıcak, Sözmez, Ersoy ve Tuğcu, dava konusu kuralların Anayasanın 91. maddesinde KHK’yle düzenlenemeyeceği belirtilen konular arasında yer alan mülkiyet hakkıyla ilgili olmadığından, çoğunluk görüşüne katılmamışlardır.

#### 1.1.4. Kararın Yerel Özerklik Açısından Değerlendirilmesi

Anayasa Mahkemesi, daha önceki kararlarından farklı olarak, bu kararında 595 sayılı KHK’yi “mülkiyet hakkı”yla ilişkilendirerek iptali istenen düzenlemeleri iptal etmiştir. Buna göre, Yüksek Mahkemeye göre, KHK’yle yerel özerklikle ilgili düzenlemeler yaparken, Anayasanın 91. maddesinde KHK’yle düzenlenemeyeceği belirtilen konular dikkate alınmalıdır. Karara muhalif kalan üyeler ise, Anayasanın 91. maddesinin bu kadar geniş yorumlanmaması gerektiği kanısındadırlar. Onlara göre, eğer istenirse, KHK’yle düzenlenen birçok konu, dolaylı da olsa, Anayasanın 91. maddesinde KHK’yle düzenlemeyecek konular kapsamında değerlendirilebilir.

<sup>209</sup> F. Kantarcıoğlu et al., “Karşıoy Gerekçesi.” AMK, KG: 24.05.2001, E. 2000/35, K. 2001/90, RG, Tarih: 17.01.2002, Sayı: 24643, <<http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K2001/K2001-090.htm>> (15.05.2002).

Yine, onlara göre, mülkiyet hakkına sınırlama getiren İmar Kanunudur; 595 sayılı KHK ise ruhsat verilebilmesi için yapılacak denetimi düzenlemektedir.

Kanımızca, Anayasa Mahkemesi, bu kararıyla herkesi değilse bile, en azından bazılarını şaşırtmıştır. 595 sayılı KHK'nin iptal edileceğini bekleyenlerin önemli bir bölümü, bu KHK'nin "mülkiyet hakkı"yla ilişkilendirilerek değil, Anayasanın 128. maddesiyle ilişkilendirilerek iptal edilmesi gerektiğini belirtmişlerdir.<sup>210</sup> Mahkemenin kararı, otantik bir yorum<sup>211</sup> olmasından dolayı geçerlidir; ancak bu durum, bu kararın eleştiriye açık olmadığı anlamına gelmez.

## 1.2. 595 Sayılı KHK Üzerine Değerlendirmeler

595 sayılı KHK, üzerinde en fazla tartışma yapılan KHK olduğu için, biraz daha detaylı bir şekilde üzerinde durmak yararlı olabilir. Şimdi, 595 sayılı KHK'nin genel olarak hangi konularda düzenlemelere gittiğini; bu düzenlemelerin hangi yönlerden Anayasaya aykırı görüldüğünü; pozitivist teori açısından, bu iddiaların geçerli olup olmadığını belirlemeye çalışalım.

### 1.2.1. Amacı

595 sayılı KHK'nin 1. maddesine göre bu KHK'nin çıkarılmasının amaçları şöyle sıralanmıştır:

(1) Yapıda can ve mal güvenliğini sağlamak;

(2) Kaynak israfına sebep olan plansız, kontrolsüz ve kalitesiz yapılaşmayı önlemek;

---

<sup>210</sup> 595 sayılı KHK'nin iptali yönünde en güçlü muhalefeti yapmış olan çeşitli meslek odaları da bu KHK'nin, Anayasanın 128. maddesine dayanarak iptal edileceğini bekliyorlardı. Örneğin Şentek, bu kararın RGde yayımlanmasından önce kaleme aldığı bir yazıda, Anayasa Mahkemesinin bu kararında, aynen 1986 yılında, İmar Kanununda yapılan değişiklikle getirilen "Yeminli Serbest Mimarlık ve Mühendislik Büroları"yla ilgili olarak vermiş olduğu kararındaki gerekçeleri kullandığını tahmin ettiğini belirtmiştir. Şentek, "Anayasa Mahkemesinin...", *op. cit.*, s. 7.

<sup>211</sup> Otantik yorum, "hukuken kendisine itiraz edilemeyen ve pozitif hukukun kendisine hukuki sonuçlar bağladığı yorumdur". Gözler, *Hukukun Genel Teorisine...*, *op. cit.*, s. 224.



(3) Çağdaş norm ve standartlarda yapı üretmek ve bunun için yapı denetimini sağlamak;

(4) Yapı hasarı nedeni ile zarara uğrayan kişilerin haklarını korumak ve doğabilecek zararların tazminini sağlamaktır.

Bu KHK'nin amacının "yapı" düzeyiyle sınırlı olduğu anlaşılmaktadır. Bu tartışma konusu olmuş; 595 sayılı KHK'nin yapıyı, tek başına ele aldığı ileri sürülmüştür.<sup>212</sup> Kuşkusuz, bu "yerindelik" açısından kabul edilebilir bir eleştiri olsa da, hukuki olarak geçerli bir eleştiri değildir.

### 1.2.2. Kapsamı

595 sayılı KHK'nin "Kapsam" başlığını taşıyan 2. maddesinde, bu KHK'nin uygulanacağı alanların, "Belediye ve mücavir alan sınırları içinde ve dışında kalan yerlerde inşa edilecek yapılar" şeklinde belirlenmiştir. Bu KHK'nin kapsamı dışında kalan yapıların, "2886 sayılı Devlet İhale Kanunu veya bu konuda özel kanunlara tabi kamu kurum ve kuruluşlarının yapacakları veya yaptıracakları yapılar" ile "Bodrum katları hariç, tek katlı ve yapı inşaat alanı 180 metrekareyi geçmeyen müstakil yapılar" olduğu belirtilmiştir.<sup>213</sup> Zorunlu yapı sigortası başlığındaki değerlendirmelerimizde belirttiğimiz eleştiriler, denetiminin kapsamı dışında kalan yapılar için de ileri sürülebilir.<sup>214</sup> Kanımızca, bir yapının devlet tarafından yapılması veya tek katlı olması, bu yapıların çökmeyeceği; ve dolayısıyla, can ve mal kaynına neden olmayacağı anlamına gelmez.<sup>215</sup> Ayrıca, bu KHK'nin amaçlarından birisinin de "yapıda can ve mal güvenliğini sağlamak" olduğu dikkate alınırsa, bu düzenlemenin kapsamının dar tutulduğu söylenebilir. Ancak, bu konu da, hukuki bir sorun olmaktan ziyade,

<sup>212</sup> TMMOB, 17 Ağustos 1999..., *op. cit.*, s. 96.

<sup>213</sup> 595 sayılı KHK, m. 2/2-3.

<sup>214</sup> Bu yöndeki benzer bir eleştiri için bkz. Gülkan, "595 sayılı Yapı Denetimi Hakkındaki...", *op. cit.*, s. 10.

<sup>215</sup> Benzer bir değerlendirme için bkz. A. Bayram, "Yapı Denetimi Hakkındaki 595 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname Hakkında Düşünceler", *Yerel Gündem*, Yıl: 2, Sayı: 5 (Mayıs 2000), s. 52.

yönetmelik bir sorundur; yani, etkinlikle, bu KHK'nin kendisinden beklenen amacı yerine getirmesiyle ilgili bir sorundur.

Ancak, 595 sayılı KHK'nin düzenlediği konunun, yani “belediye ve mücavir alan sınırları içinde ve dışında kalan yerlerde inşa edilecek yapıların denetimi”nin, Anayasanın 91. maddesinin 1. maddesinde belirtilen KHK'yle düzenlenemeyecek konular arasında yer aldığı; yani, Anayasanın 35 maddesiyle düzenlenen “mülkiyet hakkı”yla ilişkili olduğu; dolayısıyla, KHK'yle düzenlenemeyeceği belirtilmiştir.<sup>216</sup> Kanımızca, bu iddia geçerli değildir; ancak, bunun nedeni, aşağıda, “yapı denetim kuruluşları” başlığı altında ele alınacaktır.

### 1.2.3. Tanımlar

595 sayılı KHK'nin “Tanımlar” başlığını taşıyan 3. maddesinde başka birçok şeyin yanında, “yapı sorumluları” da belirtilmektedir. Buna göre, bir yapının sorumluları, “yapım işlerinde görev alan yapı müteahhidi, proje müellifi, şantiye şefi ve yapı denetim kuruluşu” olarak belirtilmektedir. Yapı üretim süreciyle ilgili değerlendirmelerde, 1999'dan önce sürekli eleştirilen bir konu, yani hiç kimsenin yapıyla ilgili olarak sorumlu tutulamaması olgusu, açıklığa kavuşturulmaktadır.

Bu maddede, “uzman mühendis ve mimarlar” da tanımlanmaktadır. Kapsam bölümünde belirttiğimiz gerekçelerle, bu konunun da, KHK'yle düzenlenemeyecek konular arasında yer aldığı belirtilmiştir. Uzman mühendis ve mimar tanımları ile bu yetkilerin elde edilme biçimlerinin, Anayasanın 27. maddesiyle güvence altına alınan “bilim ve sanat özgürlüğü” kapsamında olduğu ileri sürülmüştür.<sup>217</sup>

---

<sup>216</sup> Mimarlar Odası Merkez Yönetim Kurulu, “595 Sayılı Yapı Denetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ve Uygulama Yönetmeliğine İlişkin Mimarlar Odası Raporu”, *Mimarlık*, Sayı: 293, 2000, s. 4.

<sup>217</sup> *Ibid.* Sözü edilen Anayasa maddesi şöyledir:

**Madde 27.-** Herkes, bilim ve sanatı serbestçe öğrenme ve öğretme, açıklama, yayma ve bu alanlarda her türlü araştırma hakkına sahiptir.

...

Buradaki tanımlara, bundan sonraki bölümlerde, yeri geldikçe tekrar dönülecektir.

#### 1.2.4. Özel Yapılaşma Süreci

Kapsam bölümünde de belirttiğimiz gibi, 595 sayılı KHK, devlete ait olan yapılaşmaları kapsamamaktadır. Dolayısıyla, burada, sadece 595 sayılı KHK'yle getirilen özel yapılaşma sürecinin, 3194 sayılı Kanundan ayrılan yönleri üzerinde durulacaktır.

Üçüncü Bölümde özet bir şekilde ortaya koyduğumuz gibi, İmar Kanununa göre, özel yapılaşma süreci şöyle işliyordu: Yapı sahibi gerçek veya tüzel kişiler, ruhsat almak için ya kendileri ya da kanuni vekilleri yoluyla ilgili idarelere, yani belediyelere ve valiliklere başvuruyordu. Doğal olarak, bu başvuru dilekçesine bazı belgeler ekleniyordu. İlgili idarece, dilekçe ve ekleri incelenerek, yapı ruhsatı veriliyordu. Yapının inşası aşamasında ise, yapının yüklenicisi, kendisini denetlemesi için bir fenni mesul tutuyor; fenni mesul, yapının ruhsat ve eklerine uygun olarak yapılmasını sağlıyordu. Yapının inşası bitince, yapı sahibi, yeniden ilgili idareye, yani belediye veya valiliğe başvuruyor; eğer ilgili idarece yapının kullanılmasında fen bakımından bir mahzur bulunmadığı tespit edilirse, yapı kullanma izni alıyordu.

Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilen 595 sayılı KHK'ye göre ise, özel yapılaşma süreci şöyle işliyordu: Yapı sahibi gerçek veya tüzel kişiler, ruhsat almak için ya kendileri ya da kanuni vekilleri yoluyla ilgili idarelere, yani belediyelere ve valiliklere başvuruyordu. Bu başvuru dilekçesine, İmar Kanununda öngörülenlere ek olarak, başka bazı belgeler ekleniyordu. Bunlar; (1) yapı sahibi ile yapı müteahhidi arasında yapılmış sözleşme; (2) yapı müteahhidi ile şantiye şefi arasında yapılan sözleşme; (3) yapı denetim kuruluşu ile yapı sahibi arasında yapılan sözleşme; (4) yapı denetim kuruluşuna ait (i) izin belgesi (ii) mali sorumluluk sigortası poliçesi ve prim-

lerinin ödendiğine dair belgelerdi.<sup>218</sup> İlgili idarece, dilekçe ve ekleri incelenerek, yapı ruhsatı veriliyordu. Yapının inşası aşamasında ise, yapının yüklenicisi, yaptığı işlerin imar mevzuatına uygunluğu açısından yapı denetim kuruluşları tarafından denetleniyordu. Yapının inşası bitince, yapı sahibi, yeniden ilgili idareye, yani belediye veya valiliğe başvuruyor; eğer yapı denetim kuruluşu tarafından yapının kullanılmasında fen bakımından bir mahzur bulunmadığı tespit edilirse, ilgili idarece yapı kullanma izni alabiliyordu.

Tespit edebildiğimiz kadarıyla, 595 sayılı KHK'nin Anayasaya aykırı olduğuyla ilgili iddialar, çok genel olarak, iki başlık altında toplanabilir; ancak, her iki iddiada da, kanımızca, “yapı denetim kuruluşları” önemli bir yer tutmaktadır. Bunu, Anayasa Mahkemesinin kararından da çıkarabiliriz. Zira, Mahkeme, yapı denetim kuruluşlarıyla ilgili hükümleri iptal edince, KHK'nin diğer hükümlerinin uygulanma olanağı kalmamış; bunun üzerine, diğer hükümleri de iptal etmiştir.<sup>219</sup> Bu iddialar şunlardır:

(1) İdari kolluk yetkisi olan yapı ruhsatı ve yapı kullanma izni verme yetkisi, özel hukuk öznelerine (yapı denetim kuruluşlarına) verilmiştir (Anayasanın 128. maddesine aykırılık).

(2) 595 sayılı KHK'nin düzenlediği konular, Anayasanın 91. maddesinin 1. fıkrasında, KHK'yle düzenlenmesi yasak olan konulardan birisini (mülkiyet hakkını) düzenlemektedir (Anayasanın 91. maddesine aykırılık).

O halde, “yapı denetim kuruluşları” eksenli yapılan bu iki tartışmanın ve bu tartışmalarda ileri sürülen iddiaların, hukuki olarak bir değerlendirmesini yapmak gerekir.

---

<sup>218</sup> 595 sayılı KHK, m. 13/1. Eğer yapı sahibi, yapı müteahhidi veya şantiye şefinin aynı kişi olması halinde sözleşme şartı aranmıyor; bu durumda, ilgili idareye, durumu belirten bir taahhütname veriliyordu. 595 sayılı KHK, m. 13/3.

<sup>219</sup> “Esasın İncelenmesi.” AMK, KG: 24.05.2001, E. 2000/35, K. 2001/90, RG, Tarih: 17.01.2002, Sayı: 24643, <<http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K2001/K2001-090.htm>> (15.05.2002).

#### 1.2.4.1. Anayasanın 128. Maddesi ve 595 Sayılı KHK

595 sayılı KHK'nin en fazla eleştiriye uğrayan yanı, kanımızca, yapı denetim hizmetlerini yapı denetim kuruluşlarına vermesi olmuştur. Üçüncü Bölümde de belirttiğimiz gibi, ülkemizde, kent planlarının denetimi yetkisi, ülkemizde, 1976 Anayasasından bu yana kolluk görevi olarak kabul edilmiş ve daima devlet tekelinde olmuştur. Dolayısıyla, bu görevin özel hukuk öznelerine devri mümkün görülmemiştir.<sup>220</sup>

595 sayılı KHK'nin "Yapı Denetim Kuruluşları ve Görevleri" başlığını taşıyan 4. maddesinin 1. fıkrasına göre, "Bu KHK kapsamına giren her türlü yapı, yapı denetim üst komisyonundan aldığı izin belgesi ile çalışan ve münhasıran yapı denetimiyle uğraşan tüzel kişiliğe sahip yapı denetim kuruluşlarının denetimine tabidir". Burada sözü edilen "yapı denetim kuruluşları" da, aynı maddenin 3. fıkrasına göre, bünyesinde uzman mühendis ve mimarların bulunduğu ve ödenmiş sermayesinin en az %51'inin uzman mühendis ve mimarlara ait olduğu kuruluşlar olduğu belirtilmektedir. Yapı denetim kuruluşlarının ödenmiş sermayesinin sadece %51'inin uzman mühendis ve mimarlara ait olması eleştirilmiştir; bu oranın, en az, %99 olması gerektiği iddia edilmiştir.<sup>221</sup>

Bu denetim kuruluşlarına verilen görevler ise şunlardır:

(1) Yapım faaliyetlerini ve bu işlerde kullanılan malzemelerin standartlara uygunluğunu denetlemek;

(2) Jeoteknik raporlar ile uygulama projelerini kontrol etmek;

---

<sup>220</sup> Akıllıoğlu, *loc.cit.*

<sup>221</sup> Tunçağ, "Yapı Denetimi...", *op. cit.*, s. 10.

(3) Denetim faaliyetlerinin her aşamasında diğer yapı sorumluları ile birlikte tutanak tanzim etmek, gerektiğinde raporlar düzenlemek ve bunların bir nüshasını ilgili idareye vermek.<sup>222</sup>

Yine, 595 sayılı KHK'nin 4. maddesinin 3. fıkrasına göre, "Bu KHK'nin uygulanmasında, yapı denetim kuruluşları, imar mevzuatı uyarınca ilgili idareye karşı öngörülen *teknik sorumlulukları* üstlenir". Bu düzenlemeyle, aslında, inşaat sürecini denetleme konusunda, yönetimin, daha önce fenni mesul ile birlikte varolan kamusal yetkilerinin 595 sayılı KHK'yle terk edilerek bu alanın bütünüyle özel sermaye şirketlerine bırakılmış olduğu;<sup>223</sup> 595 sayılı KHK'nin, Üçüncü Bölümde de belirtmiş olduğumuz gibi, hukuki olarak bir kolluk yetkisi olan yapı denetimi yetkisini, devlet tekeline alarak, özel hukuk öznelerine devrettiği ileri sürülmüştür. Bu iddianın geçerli olup olmadığı üzerinde biraz durmak gerekmektedir. Nitekim, bu gerekçe, yukarıda da belirtildiği gibi, 595 sayılı KHK'yle ilgili olarak Anayasa Mahkemesine açılan iptal davasında da kullanılmıştır.

Kanımızca, bu iddianın iki yönü vardır. Birincisi, idari kolluk yetkisi, özel hukuk öznelerine devredilebilir mi? İkincisi de, eğer idari kolluk yetkisi, özel hukuk öznelerine devredilemez ise, 595 sayılı KHK'yle getirilen yapı denetim sisteminde, böyle bir devirden söz edilebilir mi?

(a) Öncelikle, belirtmek gerekir ki, hukuk sistemimizde, kamu hizmetlerinin görülmesinde özel kişilerden yararlanmak mümkündür. Zaten, son yıllarda bu yönde yaygın bir eğilimin olduğunda bile söz edilebilir. Ancak, şunu da unutmamak gerekir; her şeyden önce, özel kişilere bırakılmayacak kamusal hizmetlerin neler olduklarının sağlam ölçütlere dayanılarak belirlenmesi gerekmektedir. Tan'a göre, bu açıdan, "genel idari kolluk faaliyeti"nin<sup>224</sup> doğrudan idarece yerine getirilmesi gerektiği

<sup>222</sup> 595 sayılı KHK, m. 4/2.

<sup>223</sup> A. Şentek, "Anayasa Mahkemesinin İptal Kararı ve Yapı Denetimi", *Birlik Haberleri* (Doğal Afetler ve Yapı Denetimi Sayısı), Yıl: 28, Sayı: 2, 2001, s. 7; A. Betül Uyar, "Kamusal Faydayı Çoğaltmaya Dair...", *Birlik Haberleri* (Doğal Afetler ve Yapı Denetimi Sayısı), Yıl: 28, Sayı: 2, 2001, s. 4-6.

<sup>224</sup> Turgut Tan, "Kamu Hizmeti İmtiyazlarında 'Yap-İşlet-Devret' Modeline", *AÜ SBF Dergisi*, Cilt: 47, Sayı: 3-4, (Haziran-Aralık 1992), s. 325.



konusunda öğretide ve yargı kararlarında bir görüş birliğinin varolduğundan söz edilebilir. Örneğin Anayasa Mahkemesi, bir kararında, "...ister 'bağlı yetki' ister 'takdir yetkisi' şeklinde kullanılsın 'ruhsat verme' idarenin, kolluk faaliyetleri içinde yer almaktadır. Bu nedenle ruhsat ve yapı kullanma izni vermenin, asli ve sürekli bir kamu görevi olduğu hususunda duraksamaya yer yoktur. Bu durum karşısında, bu hizmetin ancak memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle yürütülmesi gerekir."<sup>225</sup> değerlendirmesini yapmaktadır.

Tan, kolluk faaliyeti ile kamu hizmeti arasındaki ayrıma da dikkatleri çekmektedir. Tan, kolluk faaliyetinin geniş anlamda kamu hizmeti içinde düşünülmesine karşın, hukuki rejimlerinin farklılığının dikkate alınarak bir ayırım yapıldığının da altını çizmektedir. Buna göre, kolluk faaliyeti ile kamu hizmeti arasındaki farklılıklar şöyledir:

(1) Kolluk faaliyeti "İdare" tarafından doğrudan kamusal yönetim biçiminde gerçekleştirilir. Yine idare, kolluk yetkisini kullanmaktan vazgeçemez. Oysa kamu hizmetlerinin özel yönetim biçimleriyle de yerine getirilmesi olanaklıdır.

(2) Kolluk faaliyetinin yerine getirilmesinde yönetimin tek yanlı idari işlemleri söz konusudur; dolayısıyla, kolluk faaliyetleri sözleşmeye konu yapılamaz. Oysa, kamu hizmetleri sözleşmeye konu yapılabilmektedir.

(3) İdare, kamu düzenini korumak amacıyla yürüttüğü kolluk yetkisini gelir elde etmek ya da kamu hizmetlerini kolaylaştırmak gibi amaçlarla kullanamaz.<sup>226</sup>

Öte yandan, Tan, kolluk faaliyeti ile kamu hizmeti arasındaki farkları ortaya koyduktan sonra, bazen idarenin kolluk yetkisini özel kişilere bırakabildiği örneklere rastlamanın olası olduğunu belirtmektedir. Nitekim, Tan'ın da işaret ettiği gibi, ül-

---

<sup>225</sup> "Esasın İncelenmesi:" AMK, KG: 06.10.1986, E. 1985/21, K. 1986/23, RG, Tarih: 14.03.1987, Sayı: 19400, <<http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1986/K1986-29.htm>> (30.06.2002).

<sup>226</sup> Tan, "Kamu Hizmetinin...", *op. cit.*, s. 323.

kemizde, yarışlar ve avcılık gibi alanlarda, özel kişilerin genel idari kolluk alanına müdahalelerinin olanaklı olduğu görülebilmektedir.<sup>227</sup>

Bütün bu açıklamalardan sonra, yapı denetim hizmetlerinin özel sektör tarafından yerine getirilip getirilemeyeceği konusu üzerinde kısaca durmak; bir başka ifadeyle, imar denetimiyle ilgili yetkilerin devletin tekelinde olduğu iddiasının doğru olup olmadığını tespit etmek gerekir. Hemen belirtelim ki, bunun aksini gösteren, tespit edebildiğimiz kadarıyla, en azından bir uygulamadan söz edilebilir. Anayasa Mahkemesi, 3218 sayılı Serbest Bölgeler Kanununun<sup>228</sup> bazı maddelerinin Anayasaya aykırı olduğu iddiasıyla açılan dava dolayısıyla vermiş olduğu karar, yukarıda belirtilen ve “genel idari kolluk faaliyeti” olarak doğrudan yönetimce yerine getirilmesi gerektiği konusunda öğretide ve yargı kararlarında bir görüş birliğinin var olduğu ileri sürülen görüşün doğru olmadığına bir kanıt olarak gösterilebilir.

3218 sayılı Kanunun birçok maddesinin Anayasaya aykırı olduğu ileri sürülmüştür. Ancak, burada, Yüksek Mahkemenin, 3218 sayılı Kanunun sadece bizi ilgilendiren bölümleriyle ilgili olarak yapmış olduğu değerlendirmelerine yer verilecektir. 3218 sayılı Kanunun 5. maddesinin 3. fıkrasına göre, “Serbest bölgede arazinin kullanımı, yapı ve tesislerin projelendirilmesi, kurulması ve kullanılmasıyla ilgili diğer bütün izinler ve ruhsatlar bölge müdürlüğünce verilir ve denetlenir”. Burada dile getirilen hizmetler, eğer kurulan serbest bölge, bir belediye ve mücavir alan sınırları içinde ise, belediyece yerine getirilen hizmetlerdir. Kanunun 12. Maddesi ise, “serbest bölgelerde 1580 sayılı Belediye Kanununun 15. maddesinin 5., 22., 25., 32. ve 47. bentleri dışında kalan hükümleri... uygulanmaz”. Bunlardan 5. bent, belediyelerin cenaze işleri ve mezarlıklarla ilgili görevlerini;<sup>229</sup> 22. bent, belediyelerin itfaiye hizmetleriyle ilgili görevlerini;<sup>230</sup> 25. bent, belediyelerin suyla ilgili görevlerini;<sup>231</sup>

<sup>227</sup> *Ibid.*; Gözübüyük ve Akılhoğlu, *op. cit.*, s. 227-228.

<sup>228</sup> Bu Kanun, 06.06.1985 tarihinde kabul edilmiştir. RG, Tarih: 15.06.1985, Sayı: 18785.

<sup>229</sup> 5.- Ölenleri muayene etmek ve gömülmesine ruhsat vermek ve belediyelerce gösterilen mezarlıklardan başka yerlere ölü gömdürmek, ücretli ücretsiz olan cenazeleri fenni şartlar dairesinde teşhiz, tekfin [kefenleme] ve nakletmek, gömmek ve belediye mezarlıkları ve fenni cenaze yıkama yerleri tesis ve idare etmek ve hayvan ölülerini yaktırmak veya gömdürmek.

<sup>230</sup> 22.- Yangın vukuunu men edecek tedbirleri almak, ateşe karşı ihtiyaç için umuma açık yerlerde imalathane ve fabrikalarda ve her dükkanda bulundurulacak tertibatı ve vesaiti tayin ve ilan ile

32. bent, belediyelerin kanalizasyon hizmetleriyle ilgili görevlerini;<sup>232</sup> ve son olarak 47. bent de, belediyelerin gaz hizmetleriyle ilgili görevlerini<sup>233</sup> düzenlemektedir. Kanımızca, davayı açanların bu hizmetlerin yerel niteliklerini dikkate alarak, 5. ve 12. maddelerin Anayasanın 127. maddeye aykırı olduklarını düşünmüş olabilecekleri ileri sürülebilir. Ancak, dava dilekçesine göre, yine de davayı açanların hangi madde veya maddeleri, niçin, Anayasanın 127. maddesine aykırı gördükleri açık değildir.

3218 sayılı Kanunun 5. maddesi, “Bölgenin Düzenlenmesi Esasları” kenar başlığını taşımaktadır. Mahkeme, bu maddenin 3. fıkrasını sadece betimlemekle yetinmiş, üzerinde bir değerlendirmede bulunmamıştır. Sonuçta, maddenin bu fıkrasının anayasaya aykırı olmadığı, oybirliğiyle kabul edilmiştir. Mahkeme, 12. maddeyle ilgili değerlendirmesinde de, oybirliğiyle, “Bu madde, serbest bölgelerin sahip oldukları özellikler dolayısıyla buralarda uygulanması mümkün olmayan kimi yasaları belirlemek amacıyla getirilmiş bulunmaktadır. Maddede sözü edilen Yasaların serbest bölgelerde uygulanmalarının Anayasa ilkeleriyle çelişen bir yanı görülmemiştir.”<sup>234</sup> ifadelerine yer vermiştir.

Burada, imar denetimi hizmetinin yerel yönetimlerden alınıp serbest bölge müdürlüklerine verildiği anlaşılmaktadır. Bu açıdan bakıldığında, yerel bir hizmet olarak bilinen imar denetimi hizmetinin örneğin özel sektöre bırakılabileceği anlaşılmaktadır. “Türkiye’de serbest bölgelerin yer ve sınırlarını belirlemeye Bakanlar

---

ihzar ve ifa ettirmek, yangını tarassut [gözetleme], ihbar ve istihbar için lazım gelen tesisat ve teşkilatı yapmak, itfaiye tulumba takımlarını ve tekerlekli itfaiye vesaitini her an ihtiyaca yarar halde bulundurmak, beldeyi tehdit edecek orman yangınlarına karşı kazma, kürek, balta ve saire gibi vesaiti itfaiye bulundurmak, beldenin icap eden mahallerinde itfaiye havuzları, sarnıçları yaptırmak.

<sup>231</sup> 25.- 28 Nisan 1926 tarih ve 831 numaralı Sular Kanunu mucibince su getirtmek, suları sıhhi ve temiz tutmak.

<sup>232</sup> 35.- Alelumum belediyelere ait suları, çeşmeleri, sebilleri, arkları, havuzları, su taksim yerlerini, hazinelerini, kaynaklarını tanzim ve idame etmek.

<sup>233</sup> 47.- Kanuna göre doğrudan doğruya veya alakadar tarafından müracaat üzerine gaz, su, elektrik sarfiyatını müş’ir [gösteren] saat ve aletleri veya taksimetreleri teftiş etmek. (Bendin elektrikle ilgili bölümü, Türkiye Elektrik Kurumu Kuruluşu Hakkında KHK (28.12.1983 tarihli RG)’nin 25. maddesiyle yürürlükten kaldırılmıştır.

<sup>234</sup> “Esasın İncelenmesi.” AMK, KG: 06.10.1986, E. 1985/21, K. 1986/23, RG, Tarih: 14.03.1987, Sayı: 19400, <<http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1986/K1986-23.htm>> (02.05.2002).

Kurulu yetkilidir.”<sup>235</sup> Ancak, serbest bölgeler, “kamu kurum ve kuruluşları” tarafından kurulup işletilebileceği gibi, “yerli veya yabancı gerçek veya tüzelkişiler” tarafından kurulup işletilebilecektir.<sup>236</sup> Örneğin, bir serbest bölgenin yerli veya yabancı gerçek veya tüzelkişi” tarafından kurulup işletilmeye başlatıldığı bir durumda, bu yerli veya yabancı gerçek veya tüzelkişi, bu bölgede ihtiyaç duyulan arazi ve tesisler için kamulaştırma yapabilecek;<sup>237</sup> arazinin kullanımı, yapı ve tesislerin projelendirilmesi, kurulması ve kullanılmasıyla ilgili diğer bütün izinler ve ruhsatları verebilecek ve verilen ruhsatlarla ilgili denetimde bulunabilecektir.<sup>238</sup>

Ancak, önemli bir noktaya işaret etmek gerekir. Anayasa Mahkemesinin bu kararı 06.10.1986; aşağıda üzerinde durulacak olan İmar Kanunuyla ilgili kararı da 11.12.1986 tarihlidir. Yani, İmar Kanunuyla ilgili kararı, daha sonra verilmiştir. Yine belirtmek gerekir ki, Anayasa Mahkemesi, her iki davada da bizi ilgilendiren bölümleri oybirliğiyle karara bağlamıştır. Şimdi de 595 sayılı KHK’yle getirilen düzenlemeye göre yapı denetimi yetkisinin özel hukuk öznelerine devredildiğinden söz edilip edilemeyeceği üzerinde duralım.

(b) Bir başka ifadeyle, 595 sayılı KHK’yle getirilen yapı denetimi sisteminde, yapı ruhsatı ve yapı kullanma izni verme yetkisinin yapı denetim kuruluşlarına verildiği iddiası hukuki olarak, geçerli bir iddia değildir. Kanımızca, bu yöndeki iddialar, iki yönden eleştirilebilir.

(1) 595 sayılı KHK’nin 4. maddesinin 4. fıkrasında önemli bir noktaya işaret edilmektedir: “Bu KHK’nin uygulanmasında, yapı denetim kuruluşları, imar mevzuatı uyarınca ilgili yönetime karşı öngörülen *teknik sorumlulukları* üstlenir.” O halde, burada, yapı denetim kuruluşlarının yapı denetiminde “teknik” hizmetleri gördüğü; ve yaptığı hizmetlerden dolayı da ilgili yönetime karşı bir sorumluluk üstlendiği an-

---

<sup>235</sup> 3218 sayılı Serbest Bölgeler Kanunu, m. 2/1.

<sup>236</sup> 3218 sayılı Serbest Bölgeler Kanunu, m. 2/2.

<sup>237</sup> 3218 sayılı Serbest Bölgeler Kanunu, m. 5/1.

<sup>238</sup> 3218 sayılı Serbest Bölgeler Kanunu, m. 5/3.

laşılmaktadır.<sup>239</sup> Yukarıda, 3128 sayılı Kanun dolayısıyla Anayasa Mahkemesinin vermiş olduğu kararda, imar denetimi hizmetlerinin bütünüyle özel sektöre devredilebildiği bir durumdan söz etmek olanaklıdır. Oysa burada, yani 595 sayılı KHK'yle getirilen düzenlemede, *argumentum a maiori ad minus* (büyükten küçüğe akıl yürütme) kuralına göre, bir şeyin çoğunu yapmaya yetkili olanın azını da yapmaya yetkili olacağı söylenebilir.<sup>240</sup> Yani imar denetimi hizmetlerinin tamamını yapabilenin, yapı denetimi hizmetinin sadece teknik hizmetlerini de yapabileceği söylenebilir. Dolayısıyla, 595 sayılı KHK'yle yapı denetimi kuruluşlarına verilen yetkilerin, bu yönüyle, Anayasaya uygun olduğu söylenebilir.

Ne var ki, burada, haklı olarak, Anayasa Mahkemesinin 3128 sayılı Kanunla ilgili olarak verdiği kararın, 3194 sayılı Kanunla ilgili vermiş olduğu karardan önce olduğu; dolayısıyla, Mahkemenin, sonraki kararındaki görüşlerinin esas alınması gerektiği söylenebilir. O halde, Mahkemenin, sonraki karardan hareketle bir değerlendirme yapmak gerekir.

(2) Yapı denetim kuruluşlarına yapılan itirazlar, özellikle, bu kuruluşlarda çalışanların Anayasanın 128. maddesinde belirtilen "...memurlar ve diğer kamu görevlileri"<sup>241</sup> arasında yer almaması üzerinde yoğunlaşmaktadır. Çünkü, bu eleştiriyi getirenler, imar denetimi hizmetinin "Devletin, ...genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları ...asli ve sürekli görevler"<sup>242</sup> den birisi olduğunu ileri sürmektedirler.<sup>243</sup> Dolayısıyla, yapı denetim kuruluşlarının yapı denetimini

<sup>239</sup> Nitekim, yönetsel yapıyı oluştururken büyük ölçüde etkilendiğimiz Fransa'da, teknik denetim işleri altı büyük grup tarafından yapılmakta; teknik denetim yapılmadan ne binayı sigortalamak, ne satışı yapmak ne de oturma izni almak mümkündür. Bu ülkede, "sigortacılık dünyasının bina kalite ve güvenliğine angaje olması ve bu nedenle de, ağır mali müeyyidelerle yükümlü bağımsız ve ciddi bir teknik denetim mekanizmasının işletilmesi" esastır. Yine, Belçika'da, ilgili kanun gereği, bağımsız teknik denetim firmalarının, binaları proje ve uygulama aşamasında, sürekli ve etkin bir denetime tabi tutması gerekir. Projeleri denetim firmalarınca onaylanmamış binalara, yerel yönetimler ruhsat veremezler. Bu işler, Almanya'da, bazı yerlerde belediyelere bağlı, bazı yerlerde de bağımsız olarak çalışan denetim kuruluşları ve denetim mühendisleri tarafından yerine getirilmektedir. ABD'de, hem proje ve inşaat aşaması hem de inşaat, bittikten sonra inşaatı yerel yönetimler adına denetleyen iki "profesyonel mühendis" tarafından denetlenmekte ve bir anlamda çift denetimden söz edilmektedir. Tezcan, Yarar ve Boduroğlu, *op. cit.*, s. 13-14. Bu konuyla ilgili olarak, çeşitli ülke deneyimleriyle ilgili olarak ayrıca bkz. Gülkan et al., 3194 Sayılı ... Ön Rapor, *op. cit.*, 5. Bölüm.

<sup>240</sup> Gözler, *Hukukun Genel...*, *op. cit.*, s. 179; Güriz, *Hukuk Başlangıcı*, s. 88.

<sup>241</sup> Anayasa, m. 128/1.

<sup>242</sup> Anayasa, m. 128/1.

ler.<sup>243</sup> Dolayısıyla, yapı denetim kuruluşlarının yapı denetimini üstlenmesiyle, devletin yerine getirmesi gereken asli ve sürekli bir görevin memur veya diğer kamu görevlilerinden birisi olmayan bir kişiye devredilmiş olacağı kabul edilmektedir. Bu yöndeki tartışmaların arka planında ise 1980’li yıllarda gündeme gelen “yeminli bürolar” vardır.

Yeminli büro ifadesine, ilk kez, 2981 sayılı “İmar ve Gecekondu Mevzuatına Aykırı Yapılara Uygulanacak Bazı İşlemler ve 6785 Sayılı İmar Kanununun Bir Maddesinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun”da<sup>244</sup> yer verilmiştir. Bu Kanuna göre, yeminli bürolar, “iş sahiplerini af uygulamasına hazırlama amacı güdüyor, kamusal yetkileri yönetim kullanıyor”,<sup>245</sup> “yurttaşın, başvuru işlemlerini kendi başına yapabilecek eğitim düzeyinde olmadığı varsayımına dayanan ve görünüşte, başvuru işlemlerini kolaylaştırmayı amaç[lıyordu]”.<sup>246</sup> Kanımızca, 595 sayılı KHK (ve daha aşağıda inceleyeceğimiz 4708 sayılı Kanun) ile “yapı denetim kuruluşları”na verilen görevler de 2981 sayılı Kanunda yeminli büroya verilen yetkilere benzemektedir. Bu konuya tekrar geri döneceğiz.

Bilindiği gibi, 3194 sayılı İmar Kanununun “Yapı Ruhsatı” başlıklı 21. maddesinin 1. fıkrasında, “Bu Kanun kapsamına giren bütün yapılar için 26. maddede<sup>247</sup> belirtilen istisna dışında belediye veya valiliklerden veya yeminli serbest mimarlık ve mühendislik bürolarından yapı ruhsatı alınması mecburidir.” hükmü yer alıyordu. Burada, “başvuru halinde belediye ve valiliklerin yanı sıra yeminli serbest mimarlık ve mühendislik bürolarına da ‘yapı ruhsatı’ verme yetkisinin tanınmış” ve “bu konuda belediye ve valiliklerle, yeminli bürolar arasında bir ayırım yapılmamış”<sup>248</sup> olduğu anlaşılmaktadır. Anayasa Mahkemesi, 3194 sayılı İmar Ka-

---

<sup>243</sup> A. Şentek, “Anayasa Mahkemesinin...”, *loc. cit.*

<sup>244</sup> RG, Tarih: 08.03.1984, Sayı: 18335.

<sup>245</sup> Akıllıoğlu, *op. cit.*, s. 89.

<sup>246</sup> Keleş, *Kentleşme Politikası, op. cit.*, s. 390-391.

<sup>247</sup> 3194 sayılı İmar Kanununun 26. maddesi, “Kamuya Ait Yapı ve Tesisler ile Sanayi Tesislerindeki Ruhsat” konusunu düzenlemektedir.

<sup>248</sup> “Esasın İncelenmesi.” AMK, KG: 11.12.1986, E. 1985/11, K. 1986/29, RG, Tarih: 18.04.1987, Sayı: 19435, <<http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1986/K1986-29.htm>> (30.06.2002).



nununun bu konuları düzenleyen maddeleriyle ilgili vermiş olduğu kararında, öncelikle, “ruhsat verme”nin, yukarıda da belirtildiği gibi, yönetimin kolluk faaliyetleri içinde yer aldığı; bu nedenle ruhsat ve yapı kullanma izni vermenin, asli ve sürekli bir kamu görevi olduğu hususunda duraksamaya yer olmadığı<sup>249</sup> değerlendirmesini yaptıktan sonra; bu hizmetin ancak memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle yürütülmesi gerekeceğinden, 3194 sayılı Kanunun ilgili maddelerinde yer alan yeminli büro elemanlarının, -memur olmadıkları açık olduğuna göre- “diğer kamu görevlileri” kavramı içinde değerlendirilip değerlendirilemeyeceği konusunu ele almıştır.

Anayasa Mahkemesi, yaptığı değerlendirmenin sonucunda, büroların esas itibariyle serbest meslek faaliyet icra etmekte olduklarını; ancak, görevlerini kötüye kullanmaları olasılığına karşı bir önlem olarak bazı cezai yaptırımlarla karşı karşıya bırakıldıklarını belirtmiştir. Mahkemeye göre, bu durum, yeminli büroların, merkezi yönetimini gözetim ve denetimi altında ve onun bir birimi durumunda olan kuruluşlar gibi faaliyet gösterdiği anlamına gelmez. Çünkü, diyor Mahkeme, “...büro elemanları ile merkezi yönetim arasında statüer bir ilişki de yoktur. Bir başka deyişle memurlar ve diğer kamu görevlileri için Anayasanın 128. maddesinin 2. fıkrasında öngörülen niteliklerinin, atamalarının, aylık ve ödeneklerinin ve diğer özlük işlerinin kanunla düzenleneceğine ilişkin kuralın yeminli büro elemanları yönünden uygulama olanağı bulunmamaktadır”.<sup>250</sup> Mahkemenin sonuç değerlendirmesi şöyledir:

*“Yukarıda yapılan açıklamalardan, yapı ruhsatı ve buna bağlı olarak yapı kullanma izni vermenin, belediyelerin ve valiliklerin genel idare esaslarına göre, yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevlerden olduğu, bu itibarla yeminli büro elemanlarının, Anayasanın 128. maddesinde nitelikleri belirtilen ‘kamu görevlileri’ deyimini kapsamına girmediği anlaşılmaktadır. (italikler bize aittir)*

...

Bu nedenlerle dava konusu 3194 sayılı Yasanın yeminli serbest mimarlık ve mühendislik bürolarının kuruluşu, yetki alanları, sorumluluk ve sınıflandırılmalarını düzenleyen 24. ve 25. maddelerinin ve bu maddelere bağlı olarak 21. ve 22. maddelerde yer alan yeminli serbest mimarlık ve mühendislik bürolarına ilişkin ibarelerin, Anayasanın 128. maddesindeki kuralarla bağdaşmadığı sonucuna varılmıştır.”<sup>251</sup>

---

<sup>249</sup> **Ibid.**

<sup>250</sup> **Ibid.**

<sup>251</sup> **Ibid.**

Yukarıdaki kararın özetlenmiş halinde de açıkça görüleceği gibi, Mahkemenin kararı, iki kavram etrafında örülmektedir:

- *Yapı ruhsatı ve buna bağlı olarak yapı kullanma izni vermenin*, belediyelerin ve valiliklerin genel idare esaslarına göre, yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevlerden birisidir.

- Yeminli büro elemanları, Anayasanın 128. maddesinde nitelikleri belirtilen “*diğer kamu görevlileri*” deyimine kapsamına girmemektedir.

Anayasa Mahkemesinin bu kararı, iddia sahiplerince, sürekli gündeme getirilmiştir. Dolayısıyla, 595 sayılı KHK’yle getirilen düzenlemede, yukarıdaki iki noktaya dikkat etmek gerekeceği açıktır. Yani, yapı denetim kuruluşlarının “yapı ruhsatı ve buna bağlı olarak yapı kullanma izni verme” yetkisine sahip olup olmadıkları; eğer böyle bir yetkiye sahiplerse, bu kuruluşlarda çalışanların niteliklerinin, açıklığa kavuşturulması gerekir. Yukarıda da belirtildiği gibi, “Bu KHK kapsamına giren her türlü yapı, ...yapı denetim kuruluşlarının denetimine tabidir”.<sup>252</sup> Ancak, yapı denetim kuruluşları, “Bu KHK’nin uygulanmasında, ...imar mevzuatı uyarınca ilgili idareye [belediyelere veya valiliklere]<sup>253</sup> karşı öngörülen *teknik sorumlulukları* üstlenir”.<sup>254</sup> Aslında, bu maddede, yapı denetim kuruluşlarının teknik anlamda sorumluluklar üstlendikleri açıkça belirtilmektedir. Ancak, yine de, iddia edildiği gibi, yapı denetim kuruluşlarının, 595 sayılı KHK’yle, gerçekten, *yapı ruhsatı ve buna bağlı olarak yapı kullanma izni verme* yetkisi elde edip etmediklerine bakmak gerekir. Öncelikle, yapı ruhsatı verme yetkisine bakalım.

595 sayılı KHK’nin “Yapı Ruhsatı Verilmesi” başlığını taşıyan 13. maddesinin 1. fıkrasına göre, “*Yapı ruhsatının ilgili idarece verilmesi için teknik sorumlu, fenni mesul bulundurma şartı hariç, 3194 sayılı İmar Kanunu ile diğer mevzuat hü-*

---

<sup>252</sup> 595 sayılı KHK, m. 4/1.

<sup>253</sup> 595 sayılı KHK, m. 3.

<sup>254</sup> 595 sayılı KHK, m. 4/4.

kümlerine göre gerekli olan belgelere ve yapılacak işlemlere ilave olarak; yapı sahibi ile yapı müteahhidi arasında, yapı müteahhidi ile şantiye şefi arasında, yapı denetim kuruluşu ile yapı sahibi arasında yapılan sözleşmeler ile yapı denetim kuruluşuna ait izin belgesi, mali sorumluluk sigortası poliçesi ve primlerinin ödendiğine dair belgeler yapı sahibinden istenir”.<sup>255</sup> Burada, yapı ruhsatının ilgili idarece, yani belediye veya valilikçe verileceği açıkça belirtilmektedir. Tespit edebildiğimiz kadarıyla, iddialar, yapı ruhsatı verme yetkisi üzerinde değil, yapı kullanma izni verme yetkisi üzerinde yoğunlaşmıştır. Şimdi de yapı kullanma izni verilmesi yetkisine bakalım.

595 sayılı KHK'nin, “Yapı Kullanma İzni Verilmesi” başlıklı 14. maddesine göre de, “Yapının, projelerine uygun olarak kısmen veya tamamen bitirildiğine dair yapı denetim kuruluşu tarafından ilgili idareye rapor verilmeden, yapı sahibine yapı kullanma izni verilemez”. Buna göre; Anayasa Mahkemesinin yukarıda sözü edilen kararında belirtilen, *yapı kullanma izni verme yetkisi*, kime aittir? Kanımızca, bu sorunun cevabı şöyledir: Belediyeler ve valilikler. Bu oldukça açıktır. Ne var ki, belediyeler veya valilikler, *yapı kullanma izni vermeden önce*, yapı denetim kuruluşlarından “yapının, projelerine uygun olarak kısmen veya tamamen bitirildiğine dair” bir rapor almadan bu yetkisini kullanamazlar. Ancak burada, açıklığa kavuşturulması gereken başka bir sorun vardır. Maddenin düzenleniş biçiminden hareketle, aslında, belediyelerin ve valiliklerin, *yapı kullanma izni verme yetkilerinin olmadığı* söylenebilir. Kanımızca, bu doğru değildir. Zira, belediyeler ve valilikler, sözü edilen rapor olmadan bu yetkilerini kullanamazlar; ancak, belediyelerin ve valiliklerin, bu raporu elde ettikten sonra, mutlaka yapı ruhsatı ve buna bağlı olarak yapı kullanma izni verecekleri de söylenemez. Bunu, maddenin yazılışından çıkarmak olanaklıdır. Eğer maddenin yazılışı, “...yapı denetim kuruluşu tarafından ilgili idareye rapor verilmeden, yapı sahibine yapı kullanma izni *verilmez*” şeklinde olsaydı, *yapı kullanma izni verme yetkisinin belediyelerden ve valiliklerden, yapı denetim kuruluşlarına geçtiği* söylenebilirdi. Zira, bu durumda, düzenleme şöyle de okunabilirdi: “Eğer yapı denetim kuruluşu tarafından ilgili idareye rapor verildiyse, yapı sahibine yapı kullanma izni *verilir* (“*verilmez*”in olumsuzu).” Yani, böyle bir düzenlemede, ilgili idarelere bir

---

<sup>255</sup> Eğer “Yapı sahibi, yapı müteahhidi veya şantiye şefinin aynı kişi olması halinde sözleşme şartı aranmaz. Bu takdirde ilgili idareye, durumu belirten bir taahhütname verilir”. 595 sayılı KHK, m. 13/3.

takdir hakkı bırakılmamış olurdu. Oysa, 595 sayılı KHK'nin düzenlenişinde, “verilemez” ifadesine yer verilmiştir. Bunu şöyle de okuyabiliriz: “Eğer yapı denetim kuruluşu tarafından ilgili idareye rapor verildiyse, yapı sahibine yapı kullanma izni verilebilir (“verilemez”in olumsuzu).” Yani, böyle bir düzenlemede, ilgili idarelere bir takdir hakkı bırakılmaktadır. Bir başka ifadeyle, eğer yapı denetim kuruluşu tarafından ilgili idareye rapor verildiyse, ilgili idare, yapı sahibine yapı kullanma izni vermek zorunda değildir.

Buna göre, yapı ruhsatı ve buna bağlı olarak yapı kullanma izni verme yetkisinin, belediyeler ve valiliklere ait olduğu açıktır. Ancak, belediye ve valilik, özellikle yapı kullanma izni verirken, bütünüyle yapı denetim kuruluşlarının verdiği bilgiye dayalı olarak karar oluşturmak zorundadır. Burada, akla şu soru gelmektedir: Belediyeler veya valilikler, yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevlerini yerine getirirken, tamamen başkalarının (burada yapı denetim kuruluşlarının) sağladığı bilgi ve belgelere dayalı olarak karar verebilirler mi? Kanımca, verebilir. Gerçi, burada, ilgili idarelerin bilgi ve belgeler konusunda yapı denetim kuruluşlarına bağlı oldukları doğrudur; ancak ilgili yönetimlerin oluru olmadan ne yapı ruhsatının ne de yapı kullanma izninin verilebilmesi olanaklı değildir. Mantıksal olarak doğru olan bu yorumun, uygulamada, bir başka deyişle uygulamanın etkinliğinde, önemli sorunlar yaratabileceğini de belirtmek gerekir. İlgili yönetimler, son sözü söylemek durumundadır; ancak, elinde hiçbir bilgi ve belge olmayan bir yönetiminin ne kadar sağlıklı karar verebileceği haklı olarak sorulabilir. Yine bu yönetimler, çoğu kere, bir an önce karar vermek durumunda kalacakları için, belki de yapı denetim kuruluşlarının verdikleri bilgi ve belgelere güvenmek zorunda kalacaklardır. Bu da, son kararı verseler de, ilgili yönetimlerin, sadece kararı veren “araçsal” bir konuma itilmeleri anlamına gelebilir. Ancak, belirtmeliyiz ki, pozitivist teori açısından bakıldığında, böyle bir düzenlemenin Anayasa aykırı olduğu söylenemez.

Bu görüşümüzü destekleyen bir başka düzenlemeye daha işaret etmek gerekir. 595 sayılı KHK'nin 15. maddesine göre, “Yapım süresi içinde ruhsat ve eklerine aykırı olarak yapılan yapı bölümleri, yapı denetim kuruluşu tarafından incelenerek bir rapor düzenlenir ve yapı müteahhidine tebliğ edilir. Bu rapora göre yapı müteah-

hidi, yıkılması, onarılması, değiştirilmesi veya yenilenmesi gereken her türlü inşaat ve imalatı yapmak zorundadır...”<sup>256</sup> Eğer , “Yapı müteahhidi, yapı denetim kuruluşunun ikazına veya yapı denetim komisyonunun kararına rağmen aykırılıkları gidermediği takdirde, yapı denetim kuruluşunun ihbarı üzerine *ilgili idare* inşaatı mühürleyerek, derhal durdurur ve ilgili mevzuat hükümleri uygulanır. Bu durum yapı denetim kuruluşu tarafından yapı sahibine bildirilir”.<sup>257</sup> Ayrıca, belirtmek gerekir ki, “Yapı denetim kuruluşunun olumlu raporu olmadan inşaatın devamına izin verilmez”.<sup>258</sup> Kanımızca, bu düzenlemeyle, İmar Kanunundaki fenni mesulle ilgili yetkilerin, yapı denetim kuruluşlarına devredildiği anlaşılmaktadır. Ancak, hemen belirtelim ki, kamusal yetkiler, yine ilgili idarelerde, yani belediye ve valiliklerdedir.

Buraya kadar yaptığımız açıklamalardan sonra, pozitivist hukuk açısından, 595 sayılı KHK’yle getirilen yapı denetimi sisteminde, yapı ruhsatı ve yapı kullanma izninin özel hukuk öznelerine devredildiğinin kabul edilemeyeceği; bunun için de, yapı denetim kuruluşlarında çalışanların “diğer kamu görevlileri” olup olmadıklarını değerlendirmeye gerek kalmayacağı söylenebilir.

#### 1.2.4.2. Anayasanın 91. Maddesi ve 595 Sayılı KHK

Yukarıda belirtildiği gibi, 595 sayılı KHK’nin Anayasaya aykırı olduğuyla ilgili iddialardan ikincisine göre, bu KHK’yle düzenlenen konular, Anayasanın 91. maddesinin 1. fıkrasında, KHK’yle düzenlenmesi yasak olan konulardan birisidir. Birinci iddianın geçersizliğini, yani 595 sayılı KHK’yle getirilen yapı denetim sistemiyle, yapı ruhsatı ve yapı kullanma izni verme yetkisinin özel hukuk öznelerine devredilmediğini, yukarıda geniş bir şekilde açıklamıştık. Ancak, 595 sayılı KHK’nin, ikinci gerekçeyle, yani Anayasanın 91. maddesinden hareketle iptalinin olanaklı olup olmadığına; bir başka ifadeyle, 595 sayılı KHK’yle düzenlenen konuların “mülkiyet hakkı”yla ilgili bir düzenleme şeklinde değerlendirilip değerlendirilemeyeceğine bakmak gerekir.

---

<sup>256</sup> 595 sayılı KHK, m. 15/1.

<sup>257</sup> 595 sayılı KHK, m. 15/2

<sup>258</sup> 595 sayılı KHK, m. 15/3.

Yukarıda, “Özel Yapılaşma Başlığı” altında, hem 3194 sayılı İmar Kanununa hem de 595 sayılı KHK’ye göre, özel yapılaşma sürecinin nasıl işlediği özetlenmişti. Burada, mülkiyetle ilgili bir düzenlemeden söz edebilmek için, kanımızca, doğrudan yapı sahibiyle ilgili düzenlemelerin niteliğine bakmak gerekir. Bu bağlamda, 595 sayılı KHK’yle bazı değişikliklerden söz etmek olanaklıdır. Şimdi bunlar üzerinde duralım:

(a) Yapı sahibi, yapı ruhsatı almak için daha fazla belgeyi ilgili idareye vermek zorundadır. Ancak, bunlar için, ilave bir külfete sokulmamaktadır.<sup>259</sup>

(b) Yapı sahibi, bir yapı denetim kuruluşuyla sözleşme yapmak zorundadır. Bu düzenlemenin İmar Kanununda olmadığı; çünkü, İmar Kanununa göre, fenni mesulü müteahhidin tuttuğu ileri sürülebilir. Kanımızca, böyle bir iddia geçersizdir. Uygulamada, fenni mesulün müteahhit tarafından tutulması hep eleştiri konusu olmuştur. Ancak, esasında, İmar Kanununda, böyle bir hüküm yoktur; yani, İmar Kanununa göre, fenni mesulün müteahhit tarafından tutulması gibi bir zorunluluk yoktur. Burada, uygulama, kanımızca, kanuni bir düzenleme gibi algılanmaktadır. Bu konuyu biraz açalım.

İmar Kanununun “Fenni Mesuller ve Mesuliyetleri ile Müteahhit Sicilleri” başlığını taşıyan 28. maddesinin 2. fıkrasına göre, “Yapının nevine [türüne], önemiyetine [önemine] ve büyüklük derecesine göre proje ve eklerinin tanziminin ve inşaatın kontrolününün 38. maddede belirtilen meslek mensuplarına yaptırılması mecburidir”. Buna göre, yapı sahibi, hem yapı ruhsatı almak için dilekçesiyle birlikte ilgili idareye verdiği eklerin düzenlenmesinde, hem de inşaat aşamasının denetiminde, 38. maddede belirtilen mühendis, mimar ve şehir plancılarından yararlanmak zorundadır. Gerçi, İmar Kanununun 38. maddesine eklenen bir fıkra ile birlikte, bu yetkiler, “fen adamı” olarak tanımlanan ve sorumlulukları yönetmelikler tarafından

---

<sup>259</sup> Yapı ruhsatına eklenen “sözleşmeler, her türlü vergi, resim ve harçtan muafır”. 595 sayılı KHK, m. 13/2.



belirlenecek olan kişilere de verilmiştir.<sup>260</sup> Ancak, bu durum bizim açımızdan önemli değildir. Kanımızca, buradaki zorunluluk, yani proje ve eklerinin tanzimi ve inşaatın denetiminde 38. maddede belirtilen meslek mensuplarından yararlanma (bir başka ifadeyle fenni mesul tutma) öncelikle yapı sahibine yönelik bir yükümlülüğü ifade etmektedir. Zira, aksinin, yani böyle bir yükümlülüğün müteahhide ait olduğunun kabul edilmesi durumunda, zımnen şunu da kabul etmiş oluruz; eğer bir yapı yaptırmak istiyorsak, bu yapıyı, mutlaka bir müteahhide yaptırmak zorundayız. Halbuki böyle bir durumdan söz edilemez. Ancak, uygulamada, birçok kimse, yapı yaptırmak istediğinde bu işi müteahhide havale ettiği için, fenni mesulü de müteahhit tutmuştur. Kısaca, fenni mesulün müteahhit tarafından tutulması bir zorunluluk değil, fiili bir durumdur.

Sonuç olarak, 595 sayılı KHK'nin yapı sahibi ile yapı denetim kuruluşları arasında bir sözleşme yapmayı zorunlu kılan hükmü, kanımızca, İmar Kanununun 28. maddesinin 2. fıkrasıyla aynıdır. Yani, hem İmar Kanununda hem de 595 sayılı KHK'de, yapı sahibinin proje ve eklerinin tanzimi ve inşaatın denetiminde 38. maddede belirtilen meslek mensuplarından yararlanma, bir zorunluluktur. Ancak, bu yararlanmanın şekli değişmektedir.

(c) İmar Kanunuyla getirilen düzenlemede, yapı sahibinin, yani proje ve eklerinin tanzimi ve inşaatın denetiminde yararlanacağı kişilerin, “38. maddede belirtilen meslek mensupları”; yani, mühendis, mimar ve şehir plancılar (bazı yapılar için de fen adamları) olduğu; 595 sayılı KHK'yle getirilen düzenlemede, yapı sahibinin, yani proje ve eklerinin tanzimi ve inşaatın denetiminde yararlanacağı kişilerin/kuruluşların, “yapı denetim kuruluşları”; ödenmiş sermayesinin en az %51'i uzman mühendis ve mimarlara ait olan ve münhasıran yapı denetimiyle uğraşan, tüzel kişiliğe sahip kuruluşlar olduğu belirtilmiştir. Belki, burada, İmar Kanunuyla getirilen sistemde, fenni mesullerin kar amacı gütmedikleri/güdemeyecekleri; oysa, 595

---

<sup>260</sup> Burada kastedilen yönetmelik, “İmar Kanununun 38. Maddesinde Sayılan Mühendisler, Mimarlar ve Şehir Plancıları Dışında Kalan Fen Adamlarının Yetki, Görev ve Sorumlulukları Hakkında Yönetmelik”tir.

sayılı KHK'yle getirilen sistemde, yapı denetim kuruluşlarının kar amacı güttükleri/güdebilecekleri ileri sürülebilir.<sup>261</sup> Kanımızca, bu iddia doğru değildir.

Kar, *Büyük Türkçe Sözlük*'te “(1) bir işten, bir faaliyetten elde edilen kazanç, (2) fayda, menfaat”<sup>262</sup> karşılığı kullanılmaktadır. İktisatta ise, kar, kısaca, “girişimcinin üretimden aldığı pay”<sup>263</sup> olarak tanımlanabilir. Ancak, bu tanım, bizim değerlendirmelerimiz açısından bir şey ifade etmemektedir. Bu tanımı biraz açalım.

Dinler'in de belirttiği gibi, ekonomide işbölümü ve mübadelenin ortaya çıkmasıyla birlikte, üretimin riski ve geleceğin belirsizliği diye iki sorun ortaya çıkmıştır. Bir başka ifadeyle, üretim faktörlerinin (emek, toprak, sermaye) bir araya gelmesiyle üretilen mal ve hizmetlerin, gelecekte, başka mal ve hizmetlerle mübadele edilip edilmeyeceğinin riskini birisinin üstlenmesi gerekmiştir. İşte, Dinler, “üretimin ‘riskini’, üretilen malın satış olanaklarından kaynaklanan ‘belirsizliği’, her üç faktörü bir araya getirip, üretime koşan kişilere, girişimci (müteşebbis)”<sup>264</sup> denildiğini belirtmektedir. Buradan hareketle, karın, doğrudan doğruya üstlenilen riskin karşılığı olduğu söylenebilir.<sup>265</sup>

Karı bu şekilde tanımladıktan sonra, şimdi tekrar sormak gerekir: Yapı denetim hizmetleri için yapı denetim kuruluşlarına ödenecek hizmet bedellerini “kar” olarak değerlendirmek olanaklı mıdır? Kanımızca, olanaklıdır. Zira, burada, bir risk üstlenilmektedir; yani, yapı denetim kuruluşları, yaptıkları işin karşılığında ne alacağını baştan bilmemektedir. Gerçi, 595 sayılı KHK'nin bu konuyu düzenleyen 7. maddesinin 2. fıkrasında, “asgari hizmet bedeli”nden söz edilmektedir; ancak, bu bedel, yapı sahibi ile yapı denetim kuruluşu arasında yapılacak sözleşmede belirlene-

---

<sup>261</sup> Örneğin, 595 sayılı KHK'yle getirilen sistemde, mesleki sorumluluğun yerini, ticari yükümlülüğün aldığı belirtilmiştir. O. Ekinci, “Yapı Denetimi Kararnamesi Başbakana, Bakanlara ve TBMM'ne Şikayet Edildi”, *Mimarlık*, Sayı: 293, 2000, s. 2.

<sup>262</sup> D. M. Doğan, *op. cit.*, s. 601.

<sup>263</sup> Z. Dinler, *İktisada Giriş*, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa, 1997, s. 257.

<sup>264</sup> *Ibid.*

<sup>265</sup> Buradaki risk, “zarar, kayıp tehlikesi ihtimali” demektir. D. M. Doğan, *op. cit.*, s. 932. Kuşkusuz, karı açıklamaya dönüş başka teoriler de vardır. Bunlar için bkz. Dinler, *op. cit.*, s. 259-260.

cek en düşük bedeli belirlemektedir.<sup>266</sup> Taraflar, asgari hizmet bedelinden az olmak kaydıyla, projenin özellikleri ile yapının bulunduğu bölgenin fiziki, ekonomik ve sosyal özellikleri dikkate alarak” daha yüksek bir bedel üzerinde anlaşılır/anlaşabilirler. O halde, yapı denetim kuruluşları, yaptıkları yapı denetim hizmeti karşılığında, bir risk payı olarak, asgari hizmet bedelinin üzerinde bir bedel isteyebilirler. Eğer, istenen fiyat, asgari bedelin üzerinde ise, yapı denetim kuruluşlarının, yapı denetim hizmeti karşılığı aldıkları bedeli, kar olarak değerlendirmek olanaklı olur. Aksi halde, yani, taraflar arasında asgari bedel üzerinde anlaşılması durumunda, kanımızca, resmi fiyattan söz edilebilir.<sup>267</sup>

Buraya kadar yaptığımız açıklamalardan sonra, İmar Kanunuyla getirilen sistemde, fenni mesullerin kar amacı gütmediklerini/güdemeyeceklerini; oysa, 595 sayılı KHK’yle getirilen sistemde, yapı denetim kuruluşlarının kar amacı güttükleri/güdebilecekleri ileri sürülebilir mi? Kanımızca, bu soruya olumlu cevap vermek olanaklı değildir. Yaptığımız tespitlere göre, yapı denetim kuruluşları kar amacı güdebilir; zira, 595 sayılı KHK, buna olanak sağlamaktadır. Ancak, yukarıda soru şeklinde ifade edilen iddianın doğru olabilmesi için, İmar Kanunuyla getirilen sistemdeki fenni mesullerin kar amacı gütmediklerinin/güdemeyeceklerinin ortaya konması

---

<sup>266</sup> “Asgari hizmet bedeli; yapı inşaat alanı dikkate alınarak, yapı yaklaşık maliyetinin %4’ü ile %8’i arasında belirlenir.”

<sup>267</sup> 1580 sayılı Belediye Kanununun “Belediyenin Görevleri” başlığını taşıyan 15. maddesinin 3. fıkrasına göre, “Umumun [halkın] yiyip içmesine, yatıp kalkmasına, taranıp temizlenmesine, eğlenmesine mahsus lokanta, birahane, gazino, kahvehane, kiraathane, meyhane, han, otel, hamam, sinema, tiyatro, bar, dansing ve emsali yerlerin ve bu mahallerde satılan ve kullanılan şeylerin temizliğine, sıhhiyetine ve sağlamlığına dikkat etmek ve kanun ve talimatname mucibinde bu gibi yerlerin işletilmeleri için gece ve gündüz açık kalmalarına ve inzibati esbaba [düzeni sağlamayla ilgili nedenlere] nazaran zabıtaca verilecek ruhsat üzerine sınıflarına ve tarifelerine göre bunlar için ...ücret tarifelerini tetkik ve tasdik etmek...”; 16. fıkrasına göre, “Belediyenin azami fiyat ve ücret [ücretler] tarifelerine ve narhlarına [resmi fiyatına] riayeti temin etmek”, 43. fıkrasına göre, “Ekmeğe, etc, doğrudan doğruya ve kati [kesin] lüzum halinde bunlardan maada [başka] havayıcı zaruriyeye mahalleri idare heyetlerinden tasdik edilmek şartıyla azami fiyat koyabilmek ve icabında ihtikara [ihtiyaç maddelerini toplayarak darlık anında pahalı satmaya, vurgunculuk yapmaya] mani olmak için havayıcı zaruriyeye mutaallik mevat [1. cansız şeyler, 2. sahihsiz, boş, işlenmemiş topraklar] alım ve satımı ve bunlardan stok yapmak ve hayatı ucuzlatacak tedbirler ittihaz etmek”, belediyenin; aynı Kanunun “Encümenin Görevleri” başlığını taşıyan 83. maddesinin 7. fıkrasına göre de, “Nakliye vesaitine [ulaşım araçlarına] mahsus ücret ve tarifelerle, zaruri havayıcı [hayati maddeler; ekme, su, et, şeker, giyecek, yakacak vb.] mahsus narhların tespiti “, belediye encümeninin görevleri arasındaydı. Ancak, bu görevler, Keleş’in belirttiği gibi, 1991 yılında çıkarılan 3741 sayılı “507 sayılı Esnaf ve Sanatkarlar Kanununun Bazı Maddelerini Değiştiren ve Bu Kanuna Maddeler Eklenmesi Hakkındaki Kanun”la meslek örgütlerine devredilmiştir. Keleş, *Yerinden Yönetim...*, op. cit., s. 355-356.

gerekir. Kanımızca, fenni mesuller de kar amacı güderler/güdebilirler. Bunu açıklayalım.

Yapı sahibi veya yapıyı yapmayı üstlenen müteahhit, İmar Kanununun 28. maddesinin 2. fıkrasına göre, Kanunun 38. maddesinde belirtilen koşulları taşıyan birisini fenni mesul olarak tutmak zorundaydı. Fenni mesulle ilgili olarak en fazla gündeme gelen konu, fenni mesullerin maaşlarını yapı sahibinden veya yapının müteahhidinden almasıydı.<sup>268</sup> Kanımızca, burada, şöyle bir varsayım vardır: Fenni mesul olabilecek olanlar, pasif konumdadırlar, pazarlık yapma şansları yoktur; zira, eğer pazarlık yapmaya kalkarlarsa, ya hiç iş bulamazlar ya da buldukları işi kaybedebilirler. Oysa bu gizli kabul, gerçeğin tamamını yansıtmaz. Böyle bir varsayımın, örneğin büyük kentlerde doğru olma ihtimalinin yüksek olduğu/olabileceği kabul edilebilir. Ancak, bir de, şöyle bir hipotetik durum üzerinde duralım: Küçük bir kent; hızlı bir yapılaşma var; bu kentte, fenni mesul olabilecek sınırlı sayıda kişi bulunmaktadır. Kanımızca, böyle bir durumda, fenni mesul olabilecek sınırlı sayıdaki kişinin kar el edebilecekleri söylenebilir. Zira, fenni mesul tutmadan bir yapı yapmak olanaksızdır; eğer bu sınırlı sayıdaki kişi, kendilerinden başka bu işi yapacak kimsenin olmadığını bilirse, pazarlık marjını artırabilirler. Ayrıca, yapı sahibinin, yapı ruhsatı aldıktan sonra, iki sene içinde inşaata başlaması, beş sene içinde de bitirmesi gerektiği gerçeğini dikkate almak gerekir.

Sonuç olarak, İmar Kanunuyla getirilen sistemde, fenni mesullerin kar amacı gütmediklerini/güdemeyeceklerini; oysa, 595 sayılı KHK'yle getirilen sistemde, yapı denetim kuruluşlarının kar amacı güttüklerini/güdebileceklerini ileri sürebilmek, kanımızca, olanaksızdır.<sup>269</sup> Kaldı ki, bu durum, ilgili literatürde de tartışılmış; şimdiye kadar birey ya da “şirket sahibi” mühendisler-mimarlar tarafından “özel olarak” yürütülen TUS [Teknik Uygulama Sorumlusu/Fenni Mesul] uygulaması, sorumlulukları tanımlanmış “kuruluşlar” tarafından yürütüleceği; bu nedenle, bazılarının “özelleş-

---

<sup>268</sup> Karancı, Akşit ve Sucuoğlu, *op. cit.*, s. 277; Balamir, “Kaderci Toplumun...”, *op. cit.*, s. 110.

<sup>269</sup> Örneğin, 595 sayılı KHK'yle getirilen sistemde, mesleki sorumluluğun yerini, ticari yükümlülüğün aldığı belirtilmiştir. O. Ekinçi, “Yapı Denetimi Kararnamesi Başbakanı, Bakanlara ve TBMM’ne Şikayet Edildi”, *Mimarlık*, Sayı: 293, 2000, s. 2.

tirme” savlarını anlamının olanaklı olmadığı belirtilmiştir.<sup>270</sup> Bu iddiaya karşı da, fenni mesul uygulamasında, fenni mesul olarak çalışanların serbest meslek icra ettiklerini ve kişisel olarak sorumlu oldukları; yapı denetim kuruluşları uygulamasında ise, yapı denetim kuruluşlarının sermayesinin %49’unun mühendis ve mimarlara ait olmadığını, sorumluluklarının tüzel kişiliğe verildiği ileri sürülmüştür.<sup>271</sup> O halde, burada, yapı denetim kuruluşlarının %49’unun uzman mühendis ve mimarlara ait olmamasının ne gibi bir sonucunun olacağını açıklığa kavuşturmak gerekir. Çünkü, yapı denetim kuruluşunun %51’lik bölümüyle ilgili sorun yok gibi gözükmektedir. Bunun için yapı denetim kuruluşlarıyla ilgili diğer hükümlere bakmak yararlı olacaktır.

(d) Yapı denetim kuruluşlarının fenni mesullerden farklı iki yönünün olduğu ileri sürülmektedir: Serbest meslek icra etmemeleri; sermayesinin %49’unun uzman mühendis ve mimarlara ait olmaması. 595 sayılı KHK’nin 4. maddesinin 1. fıkrasına göre, yapı denetim kuruluşlarının “yapı denetim üst komisyonundan aldığı izin belgesi ile çalışan ve münhasıran [yalnız/sadece] yapı denetimiyle uğraşan tüzel kişiliğe sahip” bir kuruluş olduğu belirtilmektedir. Buna göre, yapı denetim kuruluşlarının başka işlerle, örneğin turizmle uğraşacağını ileri sürmek olanaklı değildir. Bu düşüncemizi güçlendiren bir başka düzenleme de 595 sayılı KHK’nin “Yapılamayacak İşler” başlığını taşıyan 17. maddesiyle getirilmiştir. Bu maddenin 1. fıkrasına göre, “Yapı denetim kuruluşları ve bu kuruluşların hissedarları, yöneticileri, uzman mühendis ve mimarları ile bu kişilerin eşleri ve birinci derece kan ve sıhri [evlenme sonucu meydana gelen] hısımları; mensubu olduğu denetim kuruluşunun, denetim hizmeti verdiği işlerde, yapı müteahhitliği, proje müellifliği ve şantiye şefliği faaliyette bulunamazlar”. Buradan hareketle, iki şey söylenebilir: Birincisi, yapı denetim kuruluşlarının, sadece yapı denetimiyle uğraşacağı bir kez daha teyit edilmektedir. O halde, yapı denetim kuruluşlarının da sadece serbest meslek icrasıyla uğraştıklarını söyleyebiliriz.

---

<sup>270</sup> Tunçağ, “Yapı Denetimi...”, *op. cit.*, s. 10.

<sup>271</sup> Şentek, “Anayasa Mahkemesinin...”, *op. cit.*, s. 8.



Bu düzenlemenin üzerinde durulması gereken ikinci yönü, yapı denetim kuruluşlarının sermayesinin %49'unun uzman mühendis ve mimarlara ait olmamasıyla ilgilidir. Yapı denetim kuruluşlarına sermaye koyan uzman mühendis ve mimarların sadece serbest meslek icra ettikleri kesindir. Ancak, yapı denetim kuruluşlarının sermayesinin %49'una sahip olanların durumu nedir? Onlar, başka işlerle uğraşabilir mi? Yapı denetim kuruluşu sadece yapı denetimiyle uğraştığına göre, bu soruya olumlu yanıt vermek olanaklı değildir. Ancak, şöyle bir soru daha sorulabilir. Yapı denetim kuruluşları, hissedarlarını, yöneticilerini, uzman mühendis ve mimarları ile bu kişilerin eşleri ve birinci derece kan ve sıhri hısımlarını, denetim hizmeti verdiği işlerde, yapı müteahhitliği, proje müellifliği ve şantiye şefliği faaliyetinde bulundurulabilirler mi? Bu soruya olumlu yanıt vermek de olanaksızdır; zira, 595 sayılı KHK'nin 17. maddesinin 1. fıkrası, bunu da yasaklamaktadır.

Sonuç olarak, yapı denetim kuruluşlarının, sadece yapı denetimiyle uğraştığı; denetimini yaptığı yapının diğer aşamalarında, yani yapı müteahhitliği, proje müellifliği ve şantiye şefliği faaliyetlerinde bulunamadığı; ayrıca, hissedarlarının, yöneticilerinin, uzman mühendis ve mimarları ile bu kişilerin eşleri ve birinci derece kan ve sıhri hısımlarının da, denetimini yaptığı yapının diğer aşamalarında görev alamadığı; dolayısıyla, yapı denetim kuruluşlarının, fenni mesullerden farklı olduğu iddiasının doğru olmadığı söylenebilir.

(e) Bu başlık altında, son olarak, yapı kullanma izni alırken, yapı sahibinin durumunda bir değişiklik olup olmadığına bakmak gerekir. Yapının inşası bitince, yapı sahibi, ilgili idareye, yani belediye veya valiliğe başvurmuştur; eğer yapı denetim kuruluşu tarafından yapının kullanılmasında fen bakımından bir mahzur bulunmadığı tespit edilirse, ilgili idarece yapı kullanma izni almaktadır. İlgili idare, yapı sahibinden, yapı kullanma izni vermek için, fenni mesul uygulamasından farklı olarak, yapı denetim kuruluşunun yapının kullanılmasında fen bakımından bir mahzur bulunmadığıyla ilgili tespitini isteyecektir.

Buraya kadar, oldukça geniş bir şekilde, 595 sayılı KHK'nin Anayasaya aykırı olduğuyla ilgili ikinci iddianın hukuki olarak geçerli olup olmadığı üzerinde du-



rulmuştur. Kanımızca, “sorumluluklar” dışında, 3194 sayılı İmar Kanununda öngörülen yapı denetim sisteminin, 595 sayılı KHK’yle devam ettiği; 595 sayılı KHK’yle mülkiyet hakkının kullanılmasına yönelik ek yükümlülükler getirildiği söylenebilir. Ancak, bu ek yükümlülükleri, Anayasa Mahkemesinin çoğunluk kararında belirtildiği gibi, “yapının ...kullanılması için denetim sonucuna göre faaliyetlerin her aşamasında tutanak ve gerektiğinde rapor düzenlenmesi koşulu getirilmesi, asgari haddi kararnamede belirtilen parasal yükümlülüklerin öngörülmesi gibi hususlar”ı, “gayrimenkul mülkiyetinin kullanılmasına ait düzenlemeler”<sup>272</sup> olarak değerlendirmek olanaklı mıdır?

Anayasa Mahkemesinin karşıoy yazısında dile getirilen gerekçeler, kanımızca, bu sorunun cevabı olabilir. Bizim de katıldığımız karşıoy yazısının ilgili bölümünü tekrar etmekte yarar vardır:

Maddelerin birlikte incelenmesinden, 3194 sayılı İmar Kanununa göre ruhsata bağlanan yapı yapılması ve kullanılması için bir denetim sistemi oluşturulduğu anlaşılmaktadır. Bu denetimin mülkiyet hakkı ile doğrudan bir ilişkisi bulunmamaktadır. Çünkü yapı yapmayı ve kullanmayı ruhsat adı altında izne bağlayarak mülkiyet hakkına sınırlama getiren 3194 sayılı Yasa’dır. Ruhsat verilebilmesi için yapılacak denetimin yeni bir mülkiyet hakkı düzenlemesi olduğu kabul edilemez. Tersine bir anlayış mülkiyet hakkı kapsamının Anayasanın 35. maddesinin ve 91. maddesinin öngörmediği biçimde genişletilmesi sonucunu doğurur. Ayrıca bu kadar geniş yorumlandığında yönetimin KHK’yle yaptığı her düzenlemenin, yasak alan içinde kalan bir hak ve özgürlükle ilişkilendirilmesi olanaklıdır.”<sup>273</sup> (italikler bize aittir)

Aslında, Anayasa Mahkemesinin karşıoy yazısında da 595 sayılı KHK’yle getirilen yapı denetimi sisteminin mülkiyet hakkıyla bir ilişkisinin varolduğu; ancak, bu ilişkinin, doğrudan değil, dolaylı bir ilişki olduğu kabul edilmektedir.

Ancak, belirtmek gerekir ki, Anayasa Mahkemesinin kararına katılanlar ile karşıoy kullananlar arasındaki görüş ayrılığı, bir yorum farkıdır. Her iki yorumun da

<sup>272</sup> “Esasın İncelenmesi.” AMK, KG: 24.05.2001, E. 2000/35, K. 2001/90, RG, Tarih: 17.01.2002, Sayı: 24643, <<http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K2001/K2001-090.htm>> (15.05.2002).

<sup>273</sup> F. Kantarcıoğlu et al., “Karşıoy Gerekçesi.” AMK, KG: 24.05.2001, E. 2000/35, K. 2001/90, RG, Tarih: 17.01.2002, Sayı: 24643, <<http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K2001/K2001-090.htm>> (15.05.2002).

beraberinde getirdiği başka gelişmelerden söz edilebilir. Örneğin, karşıoy yazısında da belirtildiği gibi, çoğunluk görüşünün kabul edilmesinin iki önemli sonucundan daha söz etmek gerekir.

(1) Çoğunluk görüşündeki gibi bir anlayış, “mülkiyet hakkı kapsamının Anayasanın 35. maddesinin ve 91. maddesinin öngörmediği biçimde genişletilmesi sonucunu doğurur”.<sup>274</sup>

(2) Ayrıca, herhangi bir hak “bu kadar geniş yorumlandığında yönetimin KHK’yle yaptığı her düzenlemenin, yasak alan içinde kalan bir hak ve özgürlükle ilişkilendirilmesi olanaklı”<sup>275</sup> hale gelir.

Anayasa Mahkemesinin kararının, oyçokluğuyla (beşe karşı altı oyla) alınmış olması oldukça önemlidir. Öyle anlaşılıyor ki, üyeler arasında da, belirgin bir görüşün ortaya çıkmadığı; bu yüzden kararın bir oy farkıyla alındığı anlaşılmaktadır. Bu şu açıdan önemlidir: Eğer Anayasa Mahkemesi, her düzenlemeyi, 595 sayılı KHK’de olduğu gibi, Anayasanın 91. maddesinde KHK’yle düzenlemeyecek konular kapsamında değerlendirmeye kalkarsa, bunu yapabilir. Bu ise KHK kurumunun anlamını yitirmesi anlamına gelir.<sup>276</sup> Kararın kritik bir oranda alınmış olması, Anayasa Mahkemesinin böyle bir yola yöneldiği şeklinde bir değerlendirme yapmayı zorlaştırmaktadır. Çünkü, başka örneklerde de görüldüğü gibi, bir üye değişimiyle birlikte, Anayasa Mahkemesi, aynı konuda tersi yönde bir karar alabilmektedir.

Anayasa Mahkemesinin azınlık görüşünde de belirtildiği gibi, birçok düzenlemeyi, bir şekilde Anayasanın 91. maddesinde belirtilen, KHK’yle düzenlenemeyecek konular arasında değerlendirmek olanaklıdır. Bu tür bir yorumlama anlayışının gelişmesi, beraberinde, KHK kurumunun da sonu demektir. Oysa, bu kurum, yöne-

---

<sup>274</sup> **Ibid.**

<sup>275</sup> **Ibid.**

<sup>276</sup> Ancak, hemen belirtmek gerekir ki, böyle bir gelişmenin yararlı olduğunu düşünenler de olabilecektir. Çünkü, ülkemizde, başta Anayasa Mahkemesi olmak üzere, KHK’ye olabildiğince az başvurulması gerektiğini ileri sürenler bulunmaktadır. Gözler, **Kanun Hükmünde...**, op. cit., s. 270 vd.

tim sistemimizin büyük ölçüde etkilendiği Fransa’da, IV. Cumhuriyet döneminde ortadan kaldırılmak istenmesine rağmen, başarı sağlanamamıştır. Gerçi, Anayasa Mahkemesi üyelerinin bir bölümünün de içinde yer aldığı belli bir kesimin, genel olarak KHK kurumuna olumlu bakmadığı<sup>277</sup> bilinmektedir. Ancak, bu durum, herkesin aynı şekilde düşündüğünü de göstermez.

Tespit edebildiğimiz kadarıyla, aynı gerekçelerle olmasa bile, 595 sayılı KHK’yle ilgili, benzer görüşlere sahip başka kimseler de vardır.

Gülkan, 595 sayılı KHK konusunda iyimser bir bakış açısına sahiptir. Gülkan, aslında, hukuki bir değerlendirme yapmak yerine, getirilen düzenlemenin – bazı eksiklikleriyle birlikte- iyi bir düzenleme olduğunu vurgulamaya çalışmaktadır. Oysa, bu konu, bir değer yargısı sorunudur.<sup>278</sup> Ancak, belirtelim ki, Gülkan, 595 sayılı KHK hakkında Anayasa Mahkemesinin vermiş olduğu kararlar ile ilgili bazı değerlendirmelerde de bulunmaktadır. Gülkan, Anayasa Mahkemesinin bu kararlar ile ilgili olarak başvurduğu gerekçeleri henüz okuyamadığını; ancak, bir gerekçenin kamu kuruluşlarının yetkilerinin özel kuruluşlar eliyle kullanılmasına olan itiraza dayanağını tahmin ettiğini belirterek bir değerlendirmeye girişmektedir. Gülkan, bu kararın “yanlış” olduğuna inanmaktadır.<sup>279</sup> Gülkan, “Türk vatandaşının afet karşısındaki can ve mal emniyetinin sağlanması için kurulacak sistemin önceliğinin Anayasanın temel ruhunda bulunduğunu; sadece tüketicinin haklarının korunması değil, hayatın kendisinin korunmasının diğer bütün önceliklerin önünde olması gerektiğini”<sup>280</sup> ileri sürmektedir. Gülkan, 595 sayılı KHK’yle getirilen sistemin eksikliklerini ve genel olarak bir özeti verdikten sonra, şunu belirtmektedir: “Kısaca, yapı denetim kuruluşu yapı sahibinin görevlisi sıfatıyla *kamu adına* hem projeyi hem de inşaatı denetliyor, malzeme, işçilik ve fenni kalitesinin asgari sınırlardan daha üst seviyede olması-

---

<sup>277</sup> Birinci Bölüm, “Kanunilik İlkesi” başlığı.

<sup>278</sup> Polat, örneğin bu KHK hakkında, “595 sayılı kararname belki mükemmeli temsil etmiyordu, ama ıslah edilebilir bir yapıya sahipti.” değerlendirmesini yapmaktadır. Polat, “595 sayılı Yapı Denetimi Hakkındaki...”, *op. cit.*, s. 3.

<sup>279</sup> Oysa, Anayasa Mahkemesi kararı üzerine pozitivist teori açısından yapılan bir değerlendirmenin “doğru” ve “yanlış” şeklinde bir değerlendirmeye tabi tutulamayacağını; bu konuda, ancak “geçerli” ve “geçersiz” şeklinde bir değerlendirmenin yapılabileceğini belirtmek gerekir.

<sup>280</sup> *Ibid.*, s. 4.

nı temin ediyordu.”<sup>281</sup> Gülkan, yapı denetim kuruluşlarının yaptıkları işin kamu adına yapılan bir iş olduğunun farkındadır. Gülkan, yapı denetim kuruluşlarının yaptıkları işin karşılığı olarak, belediye tarafından belirlenecek yapı tahmini bedelinin %4-8 arasında bir ücret alacağını da bilmektedir.<sup>282</sup> Yine Gülkan, bizim de 595 sayılı KHK’yle ilgili değerlendirmelerimizde belirttiğimiz gibi, yapı denetim şirketinin müsaadesi olmaksızın herhangi bir yapıya ilgili kuruluş tarafından kullanım ruhsatı verilmesinin olanaklı olmadığını farkındadır.<sup>283</sup>

Burada, yapı ruhsatı ve yapı kullanma izninin kamusal yönünün olduğunu kabul eden Gülkan’ın, bu işi yapı denetim kuruluşlarına vermeyi nasıl hukuki açıdan geçerli bulduğu sorulabilir. Gülkan, sorunu şöyle ortaya koymaktadır: Yapı ruhsatı ve yapı kullanma izninin verilmesini, bu işin sorumluluğunu kamusal bir denetime tabi olan özel bir kişiye vermek, hiçbir sorumluluğu olmayan bir kamu görevlisine vermekten daha iyidir.<sup>284</sup> Görüldüğü gibi, Gülkan’ın değerlendirmesi, hukuki bir değerlendirme olmaktan çıkıp değer yargılarıyla yüklü siyasi bir değerlendirmeye dönüşmektedir.<sup>285</sup> Gerçekten, Gülkan’ın iddia ettiği gibi, özel kişiler tarafından bu hizmet daha iyi yerine getirilebilir; hatta hizmetin sorumluları da artık bulunabilir. Ancak, burada, bizi ilgilendiren konu, yapılan işin yani yapı ruhsatı ve yapı kullanma izni veren yapı denetim kuruluşlarının bu görevi yerine getirebilmelerinin anayasal bir dayanağının olup olmamasıdır. Gerçi, Gülkan, 595 sayılı KHK’nin eksikliklerini ortaya koyarken, “Yapı denetim kuruluşlarının yatırım değil de bir hizmet kuruluşu olarak örgütlenmesi açıkta bırakılmıştı.”<sup>286</sup> değerlendirmesini yapmaktadır. Buradan hareketle, Gülkan’ın yapı denetim kuruluşlarının örgütlenmesiyle ilgili bazı endişeler taşıdığı söylenebilir.

---

<sup>281</sup> *Ibid.*, s. 9.

<sup>282</sup> *Ibid.*

<sup>283</sup> *Ibid.*, s. 9-10.

<sup>284</sup> *Ibid.*, s. 10.

<sup>285</sup> Örneğin Gülkan’a göre, 595 sayılı KHK’nin “adeta devrim vasfı taşıyan yanı şuydu: Türkiye’de ilk defa yapıların taşıyıcı sisteminin hesabını yapan mühendis büyük sorumluluk taşıyan bir başka meslektaş tarafından denetleniyor ve yapı kalitesinin teminindeki alanlardan birinde ileriye doğru adım atılıyordu.” *Ibid.* Buradaki “devrim” ifadesi değer yüklü bir ifadedir.

<sup>286</sup> *Ibid.*

Özet olarak, Gülkan'ın değerlendirmesinin hukuki bir değerlendirme olmadığı ortadadır. Zaten kendisi de, bu yazısının başında, “Bu, Türkiye’de oturup da bir deprem meydana geldiğinde evi başına göçünce tevekkülle çadıra gidip yerleşmekten başka bir tercihi olmayan ‘sokaktaki insan’ımızın kaderinin bunca acı tecrübeden sonra dahi değişemediğine hayıflanma yazısıdır. Bu yazı, 21. yüzyılın eşliğinde modern bir topluluk olma iddiasındaki Türkiye’nin aşağıdaki görüntüye layık olmadığını iddia etmek üzere kaleme alınmıştır.”<sup>287</sup> denilmektedir. Bu ifade, yazının bilimsel bir değerlendirmeden daha çok duygusal yanı ağır basan bir değerlendirme olduğunu ortaya koymaktadır.

## **2. 601 Sayılı Mühendis ve Mimar Odaları Birliği Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair KHK<sup>288</sup>**

601 sayılı KHK, aslında, 595 sayılı KHK’nin bir uzantısı olarak görülebilir. Bu KHK hakkında, itiraz yoluyla Anayasa Mahkemesine de başvurulmuş; ancak, Anayasa Mahkemesi, “Bakılmakta olan davada iptali istenen Yönetmelik<sup>289</sup> itiraz konusu 601 sayılı KHK’nin 2. maddesiyle 6235 sayılı Kanuna eklenen Ek Madde 7 ile 3. maddesiyle aynı Kanuna eklenen Ek Madde 6’ya dayanılarak çıkarıldığından KHK’nin bu maddeler dışında kalan kuralları davada uygulanmayacağından bunlara ilişkin başvurunun Mahkemenin yetkisizliği nedeniyle reddine, itirazın esasının incelenmesine oybirliğiyle karar vermiştir.”<sup>290</sup> Anayasa Mahkemesinin, esastan incelediği maddeler hakkındaki değerlendirmesi ise şöyledir: “...601 sayılı ...KHK’nin 2. maddesiyle ...6235 sayılı Yasa’ya eklenen Ek Madde 7, 3. maddesiyle de aynı Yasa’ya eklenen Geçici Madde 6, 29.6.2001 günlü, 4708 sayılı Yasa’nın 13. maddesinin (b) bendi ile yürürlükten kaldırıldığından konusu kalmayan istem hakkında karar

---

<sup>287</sup> *Ibid.*, s. 1.

<sup>288</sup> Bu KHK, Bakanlar Kurulu tarafından 4484 sayılı Kanunla değişik, 4452 sayılı Yetki Kanununa dayalı olarak 09.06.2000 tarihinde kabul edilmiştir. RG, Tarih: 28.06.2000, Sayı: 24093 (mükerrer).

<sup>289</sup> Bu yönetmelik, 601 sayılı KHK’ye de dayanılarak çıkarılan “Uzman Mühendis ve Uzman Mimar Belge Yönetmeliği”dir.

<sup>290</sup> “İlk İnceleme.” AMK, KG: 15.01.2002, E. 2001/368, K. 2002/17, <<http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K2002/K2002-17.htm>> (01.06.2002).

verilmesine yer olmadığı...”<sup>291</sup> Yani, bu konudaki tartışmaları, 4708 sayılı Kanun çerçevesinde yapmak gerekecektir. Bu Kanunla ilgili değerlendirmeler bir sonraki başlıkta yapılmaktadır.

### 3. 4708 Sayılı Yapı Denetimi Hakkında Kanun<sup>292</sup>

Yukarıda, 595 sayılı KHK’yi incelerken de belirtmiş olduğumuz gibi, bu KHK, Anayasa Mahkemesi tarafından 24.05.2001 tarihinde iptal edilmişti.<sup>293</sup> Anayasa Mahkemesi, iptal gerekçesinde, yapı denetimi konusunun “mülkiyet hakkı”yla ilgisi dolayısıyla, Anayasanın 91. maddesinin 1. fıkrasında belirtilen KHK’yle düzenlenmesi olanaklı bulunmayan bir konu olduğuna<sup>294</sup> karar vermişti. Bunun üzerine, yapı denetimi konusu, kanunla düzenlenmiştir.

595 sayılı KHK hakkında yaptığımız değerlendirmelerin “Özel Yapılaşma Süreci” başlığı altında, 595 sayılı KHK’nin Anayasaya aykırı olduğuyla ilgili iddiaların, çok genel olarak, iki başlık altında toplanabileceği belirtilmişti. Bu iddialar şunlardı:

(1) İdari kolluk yetkisi olan yapı ruhsatı ve yapı kullanma izni verme yetkisi, özel hukuk öznelere (yapı denetim kuruluşlarına) verilmiştir (Anayasanın 128. maddesine aykırılık).

(2) 595 sayılı KHK’nin düzenlediği konular, Anayasanın 91. maddesinin 1. fıkrasında, KHK’yle düzenlenmesi yasak olan konulardan birisini (mülkiyet hakkını) düzenlemektedir (Anayasanın 91. maddesine aykırılık).

---

<sup>291</sup> “Esasın İncelenmesi.” AMK, KG: 15.01.2002, E. 2001/368, K. 2002/17, <<http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K2002/K2002-17.htm>> (01.06.2002).

<sup>292</sup> Bu Kanun, 29.06.2001 tarihinde kabul edilmiştir. RG, Tarih: 13.07.2001, Sayı: 24462.

<sup>293</sup> “Esasın İncelenmesi.” AMK, KG: 24.05.2001, E. 2000/35, K. 2001/90, RG, Tarih: 17.01.2002, Sayı: 24643, <<http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K2001/K2001-090.htm>> (15.05.2002).

<sup>294</sup> *Ibid.*



Burada, yapı denetimi artık “kanun”la düzenlendiği için, sadece birinci iddia üzerinde durulacaktır. O halde, 4708 sayılı Kanunun yapı ruhsatı ve yapı kullanma izni verme yetkisini nasıl düzenlendiğini bakmak gerekecektir.

### 3.1. Anayasanın 128. Maddesi ve 4708 Sayılı Kanun

4708 sayılı Kanun, idari kolluk yetkisi olan yapı ruhsatı ve yapı kullanma izni verme yetkisini, kanımızca, özel hukuk öznelere (yapı denetim kuruluşlarına) bırakmamıştır; yani, Anayasanın 128. maddesine aykırı değildir. Bunun nedenleri açıklayalım.

(a) 4708 sayılı Kanunun 1. maddesinin 3. fıkrasında ise bu Kanunun uygulamasında karşılaşılabilecek terimlerin tanımı yapılmıştır. Buna göre, “(b) İlgili idare: Belediye ve mücavir alan sınırları içindeki uygulamalar için büyükşehir belediyeleri ile diğer belediyeleri, bu alanlar dışında kalan alanlarda valilikleri, *yapı ruhsatı ve kullanma izin belgesi verme yetkisine sahip* diğer yönetimleri” ifade etmektedir. Aslında, bu ifadede doğrudan doğruya belediyelerin ve valiliklerin yapı ruhsatı ve kullanma izni belgesi vermeye yetkili oldukları belirtilmemektedir; ancak, cümlelerin genel yapısına bakıldığında, yani “yapı ruhsatı ve kullanma izin belgesi verme yetkisine sahip *diğer* yönetimleri” ifadesi, önceki yönetimlerin de böyle bir yetkiye sahip olduklarını ima etmektedir. Kanunun başka bir yerinde bu konuya yönelik bir düzenleme olmadığından, yukarıdaki ifadeden hareketle, “yapı ruhsatı ve kullanma izin belgesi verme yetkisi”nin “büyükşehir belediyeleri ile diğer belediyelere, valiliklere ve diğer yönetimler”e ait olduğunu söyleyebiliriz.

Burada, “diğer yönetimler” ifadesi, açık değildir; ancak, “diğer yönetimler”in, özel sektöre ait bir “yönetim” ifade etmediği açıktır.<sup>295</sup> Kanımızca, buradaki “diğer yönetimler”, İmar Kanununun 26. maddesinde belirtilen kamuya ait yapı ve tesisler ile 27. maddesinde belirtilen ruhsata tabi olmayan yapıların dışında, Kanunun 4.

<sup>295</sup> Hafizoğulları’nın da belirttiği gibi, “Herhalde, yasakoyucu, bu işi, ne sırf ‘fiyaka olsun’ diye ne de sırf ‘süslü laf’ olsun diye yapmamıştır. Yasakoyucu, işin icabı olarak yaptığı şeye bilinçlidir. Aksi halde zaten yasakoyucu olamaz”. Z. Hafizoğulları, “Türk Hukukunda ‘Hukukun Üstünlüğü Prensibi’ Sorunu”, Ankara Barosu Dergisi, Yıl: 60, Sayı: 1 (2002), s. 21.

maddesiyle, İmar Kanununun kapsamı dışında tutulan yerlerdeki idareleri ifade etmektedir.

Aslında, sadece, bu açıklama bile, kanımızca, yapı ruhsatı ve yapı kullanma izni verme yetkisinin, yapı denetim kuruluşlarına devredilmediğini göstermek için yeterlidir. Ancak, biz, yine de diğer gerekçeler üzerinde de duralım.

(b) 4708 sayılı Kanunun “Yapı Denetim Kuruluşları ve Görevleri” başlıklı 2. maddesinin 1. fıkrasına göre, “Bu Kanun kapsamına giren<sup>296</sup> her türlü yapı; Bakanlıktan aldığı izin belgesi ile çalışan ve münhasıran yapı denetimi ile uğraşan tüzel kişiliğe sahip *yapı denetim kuruluşlarının* denetimine tabidir. Yapı denetim hizmeti; yapı denetim kuruluşu ile yapı sahibi veya vekili arasında akdedilen hizmet sözleşmesi hükümlerine göre yürütülür...” Aynı maddenin 4. fıkrasında, “yapı denetim kuruluşları”nın görevleri sıralanmıştır. Bu görevler incelendiğinde, bütün görevlerin, yapı ruhsatı ve yapı kullanma izni alınmadan önceki aşamalara ilişkin görevler olduğu anlaşılmaktadır.<sup>297</sup> Ancak, yapı denetim kuruluşlarının görevleriyle ilgili hüküm-

---

<sup>296</sup> Bu Kanun, “3194 sayılı İmar Kanununun 26. maddesinde belirtilen kamuya ait yapı ve tesisler ile 27. maddesinde belirtilen ruhsata tabi olmayan yapılar hariç, belediye ve mücavir alan sınırları içinde ve dışında kalan yerlerde yapılacak yapıların denetimini kapsar”. 4708 sayılı Kanun, m. 1/2.

<sup>297</sup> Yapı denetim kuruluşları aşağıda belirtilen görevleri yerine getirmekle yükümlüdür:

a) Proje müelliflerince hazırlanan, yapının inşa edileceği arsa veya arazinin zemin ve temel raporları ile uygulama projelerini ilgili mevzuata göre incelemek, proje müelliflerince hazırlanarak doğrudan kendilerine teslim edilen uygulama projesi ve hesaplarını kontrol ederek, ilgili idareler dışında başka bir kurum veya kuruluşun vize veya onayına tabi tutulmadan, ilgili idareye uygunluk görüşünü bildirmek;

b) Yapı denetimini üstlendiğine dair ilgili idareye taahhütname vermek, yapı ruhsatının ilgili bölümünü imzalamak, bu yapıya ilişkin bilgileri yapı ruhsatı düzenleme tarihinden itibaren yedi gün içinde Bakanlığa bildirmek;

c) Yapının, ruhsat ve ekleri ile mevzuata uygun olarak yapılmasını denetlemek;

d) Yapım işlerinde kullanılan malzemeler ile imalatın proje, teknik şartname ve standartlara uygunluğunu kontrol etmek ve sonuçlarını belgelendirmek, malzemeler ve imalatla ilgili deneyleri yaptırmak;

e) Yapılan tüm denetim hizmetlerine ilişkin belgelerin bir nüshasını ilgili idareye vermek, denetimleri sırasında yapıda kullanılan malzeme ve imalatın teknik şartname ve standartlara aykırı olduklarını belirledikleri takdirde, durumu bir rapor ile ilgili idareye ve il sanayi ve/veya ticaret müdürlüklerine bildirmek;

f) İş yerinde, iş güvenliği ve işçi sağlığı konusunda gerekli tedbirlerin alınması için yapı müteahhidini yazılı olarak uyarmak, uyarıya uyulmadığı takdirde durumu ilgili bölge çalışma müdürlüğüne bildirmek;

lerde de, yapı ruhsatı ve yapı kullanma izni verme yetkisinin kime ait olduğuyula ilgili ipuçları bulunmaktadır.

(c) 4708 sayılı Kanunun “Sorumluluklar ve Yapılamayacak İşler” başlığını taşıyan 3. maddesinin 1. fıkrasında, “Bu Kanunun uygulanmasında, yapı denetim kuruluşları imar mevzuatı uyarınca öngörülen fenni mesuliyeti ilgili idareye karşı üstlenir.” hükmüne yer verilmiştir. Bu hüküm, yapı denetim kuruluşlarına verilen yetkinin, yapı ruhsatı ve yapı kullanma izni verme yetkisi değil, “fenni mesullük” görevinden kaynaklanan yetkiler olduğunu göstermektedir.

Yine, 3. maddenin 3. fıkrasına göre, “Yapıda, yapı kullanma izni alındıktan sonra, ilgili idareden izin alınmadan yapılacak esaslı tadilattan doğacak yapı hasarından, izinsiz tadilat yapan sorumludur”. Buradan, yapıda esaslı bir tadilata girişmek için ilgili idareden izin almak gerektiği anlaşılmaktadır. Eğer yapıda esaslı bir tadilata girişmek için ilgili idareden yapı ruhsatı almak gerekiyorsa, bir yapı yapmak için de ilgili idareden yapı ruhsatı almak gerekeceği açıktır.

(d) 4708 sayılı Kanunun “Yapı Denetimi Hizmet Sözleşmesi” başlığını taşıyan 5. maddesinin 3. fıkrasına göre, “İlgili idare; yapı denetimi hizmet sözleşmesinde yer alan hükümlere, yapı sahibinin uymaması halinde yapı tatil tutanağı düzenleyerek inşaatı durdurur, yapı denetim kuruluşunun uymaması halinde ise yapı denetimi komisyonuna bildirimde bulunur”. Bu fıkra, “yapının durdurulması” gibi kamusal bir görevi düzenlemektedir; ilgili idare, yapı denetimi sözleşmesine aykırı bir yapı yapılması halinde, “yapının durdurulması”na karar verebilecektir. 3194 sayılı İmar Kanununun 32. maddesinde de buna benzer bir düzenleme vardır.<sup>298</sup> Kanımızca, yapının

---

g) Ruhsat ve eklerine aykırı uygulama yapılması halinde durumu üç iş günü içinde ilgili idareye bildirmek;

h) Yapının ruhsat eki projelerine uygun olarak kısmen veya tamamen bitirildiğine dair ilgili idareye rapor vermek;

ı) Zemin, malzeme ve imalata ilişkin deneyleri, şartname ve standartlara uygun olarak laboratuvarlarda yaptırmak.

<sup>298</sup> **Madde 32.-** Bu Kanun hükümlerine göre ruhsat alınmadan yapılabilecek yapılar hariç; ruhsat alınmadan yapıya başlandığı veya ruhsat ve eklerine aykırı yapı yapıldığı ilgili idarece tespiti, fenni mesulce ...tespiti ve ihbarı veya herhangi bir şekilde bu duruma muttali olunması [haberdar

inşasını durdurmanın ilgili idare tarafından kullanılması da, yapı denetim kuruluşlarının yapı ruhsatı ve yapı kullanma izni vermeye yetkili olmadığını bir işareti olarak görülebilir.

(e) 4708 sayılı Kanunun “Yapı Denetim Kuruluşu İle Mimar ve Mühendislerinin Yapı İle İlişkisinin Kesilmesi” başlığını taşıyan 6. maddesinde, yapı denetim kuruluşunun veya mimar ve mühendislerin görevinden ayrılması üzerine prosedürün nasıl işleyeceği ortaya konulmuş; böyle bir durumda, yapı sahibince, yeniden yapı denetim kuruluşu görevlendirilmedikçe veya yapı denetim kuruluşunca, ayrılan mimar ve/veya mühendislerin yerine yenisi işe başlatılmadıkça ilgili idarece yapının devamına izin verilmeyeceği belirtilmiştir. Görüldüğü gibi, burada da, yeni yapı denetim kuruluşunun veya yeni mühendis veya mimarın göreve başlamasıyla yapının inşasına geçilememekte; ilgili idarenin iznine gerek duyulmaktadır. Bunun da yapı denetim kuruluşlarının yapı ruhsatı ve yapı kullanma izni vermeye yetkili kuruluşlar olmadıklarını gösterdiği söylenebilir.

(f) 4708 sayılı Kanunun “Ceza Hükümleri” başlığını taşıyan 9. maddesinin son fıkrasında, “Yapı denetim kuruluşu ile denetçi mimar ve mühendisleri; eylem ve işlemlerinden 3194 sayılı İmar Kanununun fenni mesul için öngörülen hükümlerine tabidirler.” hükmüne yer verilmiştir. Buna göre; yapı denetim kuruluşlarının, bir taraftan yapı ruhsatı ve yapı kullanma izni verme gibi kamusal bir yetki kullandığını; diğer taraftan da eylem ve işlemlerinden dolayı 3194 sayılı İmar Kanununda fenni mesul için öngörülen hükümlere tabi olduğunu söylemek, kanımızca, olanaklı gözükmemektedir.

Buraya kadar saydığımız çok sayıda nedenden dolayı, 4708 sayılı Kanuna göre, “yapı ruhsatı ve yapı kullanma izin belgesi verme yetkisi”nin belediyelerde, valiliklerde ve diğer yönetimlerde olduğu; dolayısıyla, bu yetkilerin özel hukuk öznelilerine devredildiğinden söz edilemeyeceği söylenebilir. Yani, 4708 sayılı Kanun, “Devletin, ...genel yönetim esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetle-

---

olunması] üzerine, belediye veya valiliklerce o andaki inşaat durumu tespit edilir. Yapı mühürle-  
nerek inşaat derhal durdurulur.

...

rinin gerektirdiği asli ve süreli görevler”den birisi olan ve “memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görölmesi”<sup>299</sup> gereken yapı ruhsatı ve yapı kullanma izin verme yetkisini, özel sektöre devretmemiştir; bu yönüyle düzenlemenin hukuki olarak geçerli/hukuka uygun olduğunu kabul etmek gerekir. Ne var ki, böyle bir düzenlemenin, örneğin yönetim bilimi açısından bir incelemesi yapıldığında, “etkin olmayan bir düzenleme” olduğu ileri sürülebilecektir.

Ne var ki, bunun aksini düşünenler de vardır; yani, yapı ruhsatı ve yapı kullanma izni verme yetkisinin, bu Kanunla, özel hukuk öznelerine devredildiğini düşünenler de vardır. Örneğin Çoker, denetim işlevinin kamusal bir işlev olduğunu; yeni düzenlemeyle, bir kamusal yetkinin özel kuruluşlara devredildiğini; eski yapı denetimi sistemindeki denetlenmeyen belediyelerin yerini, yeni denetim sisteminde denetlenmeyen özel denetim kuruluşlarının aldığını belirtmektedir.<sup>300</sup> Kanımızca, Çoker’in eleştirisi, daha çok, “yerindelik”le ilgili bir değerlendirmedir.

#### IV. DEĞERLENDİRME

Bu bölümde, 1999 depremlerinden sonra doğal afetlerle ilgili olarak çıkarılan kanuni düzenlemeler incelenmiştir. Bu bağlamda, üç tür düzenlemeye bakılmıştır: Birincisi, anayasa değişiklikleridir; ikincisi, doğrudan doğal afetlerle ilgili olan kanunlar; üçüncüsü de, doğal afetlerle ilgili olarak KHK çıkarmak için Bakanlar Kuruluna yetki veren yetki kanunları ile bu yetki kanunlarına dayalı olarak çıkarılan KHK’lerdir.

Bu bağlamda, öncelikle, 17 Ağustos 1999 tarihinden sonra çıkarılan anayasa değişiklikleri değerlendirilmiştir. Buna göre; 4709 sayılı Kanunla Anayasanın 67. maddesinde yapılan değişikliklerle oy kullananların sayısının arttığı tespit edilmiş; bu düzenlemenin, yerel özerkliğin önemli bir parçasını oluşturan “yerel katılım” üzerinde etkili olabileceği ileri sürülmüştür. Yine, seçimlere bir yıl kala seçim kanunlarında değişikliğe gidilemeyeceği; eğer gidilirse, bu değişikliklerin ilk seçimlerde geçerli olmayacağı tespit edildikten sonra, bu değişiklikle birlikte, siyasi

<sup>299</sup> Anayasa, m. 128/1.

<sup>300</sup> Çoker, “Doğal Afet Yönetimi”, *op. cit.*, s. 34.

geçerli olmayacağı tespit edildikten sonra, bu değişiklikle birlikte, siyasi iktidarların, bundan sonra, seçime çok az bir süre kalmışken, seçim kanunlarında değişiklik yapma yoluna gidemeyecekleri belirtilmiştir. Bu hükmün, önümüzdeki ilk seçimlerde uygulanamayacak olmasının bu yöndeki değişikliğin önemli bir eksikliği olduğu vurgulanmıştır. 4709 sayılı Kanun, “dilekçe hakkı”na sahip olanları da genişletmiştir. Bundan böyle, karşılıklılık esası gözetilmek kaydıyla, ülkemizde oturan yabancılar da dilekçe hakkından yararlanacaktır. Yine, dilekçe başvurularının en kısa zamanda cevaplandırılması da anayasal güvence altına alınmıştır. 4709 sayılı Kanun, Anayasanın geçici 15. maddeyle ilgili yaptığı değişiklikle, 12 Eylül sonrası çıkan ve Anayasa Mahkemesine götürülemeyen kanuni düzenlemelerin önündeki engeli kaldırmıştır. Bu düzenlemeye göre, bu dönemde çıkarılan ve bir bölümü yerel özerklikle ilişkili olan kanuni düzenlemelerin, artık Anayasa Mahkemesinin önüne getirilebileceği belirtilmiştir. Sonuç olarak, 4709 sayılı Kanunun yerel katılımı artırıcı; uzun dönemde yerel özerkliği sınırlandıran düzenlemelerin ortadan kaldırılmasına olanak sağlayıcı bir Anayasa değişikliği olduğu ileri sürülmüştür. Ne var ki, hukuki olarak durum böyle olmakla birlikte, 4709 sayılı Kanunun yerel özerklik açısından uygulamadaki sonuçlarını bugünden tahmin etmenin oldukça zor olduğu vurgulanmıştır.

Bu bölümde, daha sonra, doğrudan doğal afetlerle ilgili olan kanunlar ve KHK’ler yerel özerklik açısından değerlendirilmiştir. Ancak, yapı denetimiyle ilgili olanlar, ayrı bir başlık altında ele alınmıştır. Bu bağlamda, öncelikle, 4452 sayılı Yetki Kanununa dayalı olarak çıkarılmış olan KHK’ler ele alınmıştır.

576 sayılı KHK’yle iç ve dış yardımlarla ilgili bütün yetkiler merkezi yönetime verilmiştir. Bu düzenlemenin, her kurum ve kuruluş gibi, yerel yönetimler üzerinde de etkisi olan bir düzenleme olduğu; yerel yönetimlerin, merkezi yönetimden ayrı olarak, iç ve dış yardımlarla ilgili bir etkinliğe girişmesinin önünün kapatıldığı; hukuki açıdan yerel özerkliğe aykırı olmayan bu düzenlemenin uygulamadaki sonuçlarının, tartışma konusu olduğu belirtilmiştir.

Yine 576 sayılı KHK’yle deprem bölgesinde görev yapmak üzere “koordinatör valilik” uygulamasına geçilmiştir. Bu düzenleme de, hukuki olarak değil ama,



başka açılardan, örneğin etkin bir hizmet sağlama açısından eleştirilmiştir. Nitekim, eleştiriler karşısında, koordinatör valilik uygulamasına iki yıllık süre dolmadan önce son verilmiştir. Koordinatör valiliğin, merkezici bir anlayışa dayalı olan kriz yönetimi modeline yeni bir merkezi kuruluş daha ekleyerek, yerel yönetimler üzerindeki idari vesayeti artırdığı ileri sürülmüştür.

580 sayılı KHK'yle Maliye Bakanlığınca, Bayındırlık ve İskan Bakanlığına tahsis edilmiş olan hazine arazi ve arsaları üzerinde gerçek ve tüzel kişiler tarafından konut yapılmasına izin verilebileceği belirtilmiştir. Bayındırlık ve İskan Bakanlığının böyle bir yetkiyi kullanmasının hukuki açıdan olanaklı gözüktüğü; ancak, uygulamanın yerel özerklik üzerinde ne gibi etkilerinin olacağını kestirmenin olanaklı gözükmeyeceği belirtilmiştir. Çünkü, Bayındırlık ve İskan Bakanlığınca, buna benzer yetkiler daha sonra çıkarılan KHK'ler tarafından da verilmiştir. Örneğin, 581 sayılı KHK'yle birlikte, meralar konusunda buna benzer bir tasarrufta bulunma yetkisi, Bayındırlık ve İskan Bakanlığınca verilmiştir.

582 sayılı KHK'yle birlikte, hukuki açıdan da geçerli olacak bir şekilde, Mahalli İdareler Fonuna el koyulduğu; ancak, hükümetin, yine hukukun içinde kalarak, aynı amaca başka bir yolla da ulaşabileceği belirtilmiştir. Yerel yönetimlerin gelirlerinin yetersiz olduğu yönündeki yakınmaların sürekli dile getirildiği dikkate alınırsa, aynı yakınmaların depremle birlikte daha da artmış olabileceği ileri sürülmüştür.

583 sayılı KHK'yle Başbakanlığa bağlı bir "Türkiye Acil Durum Yönetimi Başkanlığı" kurulmuştur. Bu düzenlemenin, yerel yönetimler üzerinde yeni bir vesayet makamı anlamına geldiği; bu vesayet makamının, kriz yönetiminin önemli kavramlarından birisi olan "koordinasyon" açısından da önemli sorunları beraberinde getirebileceği belirtilmiştir.

584 sayılı KHK'yle daha önce bir ilçe olan Düzce artık il olmuş ve yeni bir il özel idaresinin oluşturulması gündeme gelmiştir. Yeni oluşturulan yerel yönetim organlarının oluşumunun, yerel özerkliğin anayasal ölçütlerine uygun olduğu tespit edilmiştir.

585 sayılı KHK'yle il özel yönetimlerine, 586 sayılı KHK'yle de belediyelere doğal afetlerle ilgili görevler verilmiştir. Ancak, bu görevlerin karşılığının nasıl sağlanacağına belirtilmemiş olmasının, yerel özerkliğe aykırı olduğu ileri sürülmüştür.<sup>301</sup>

586 sayılı KHK'yle getirilen düzenlemelerle, hem sivil savunma hem de yangınla mücadele alanında, ilgili literatürde alakadarlar yaklaşımı olarak ifade edilen bir anlayışın benimsenmiş olduğu tespit edilmiştir.

587 sayılı KHK'yle zorunlu deprem sigortası uygulamasına geçilmiştir. Bu KHK'yle belediyelere de yeni görevler verildiği ancak, bu görevle orantılı gelir kaynağı sağlanmadığı belirtilmiş; bunun da yerel özerkliğe aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

589 sayılı KHK'yle Emekli Sandığına borcu olan belediyelerle ilgili bir düzenlemeye gidilmiş; afetin doğrudan etkilediği yerleşim yerlerinde bulunan belediyelerin afet tarihine kadar Sandığa olan tüm borçları ile afet tarihinden sonraki bir yıl içinde doğacak tüm borçlarının gecikme zammı ve faiz alınmaksızın ertelenmesi konusundaki karar verme yetkisi, merkezi bir kuruluş olan Emekli Sandığı Yönetim Kuruluna bırakılmıştır. Böyle bir yetkinin, siyasi takdire bağlı olarak değişeceği ve bunun da belediyeler arasında bir ayrıma yol açacağı; dolayısıyla, Anayasada öngörülen vesayet yetkisi kapsamında değerlendirilemeyeceği ileri sürülmüştür.

593 sayılı KHK'yle Sakarya ilinde büyükşehir belediye kurulmuştur. Büyükşehir belediyesinin kurulmasının, Anayasaya uygun gözüktüğü; ancak, diğer düzenlemelerden bir bölümünün yerel özerkliğin anayasal ölçütleriyle uyuşmadığı

---

<sup>301</sup> Her afetten sonra, başka birçok yönden olduğu gibi, yerel yönetimlerin afet sonrası yapacakları çalışmalar için parasal bir kaynak ayırma gibi bir yükümlülüklerinin olmadığı; çalışmaların her aşamasındaki kaynakların merkezi yönetimce temin edildiği belirtilmiştir. Ergünay, "Afet Yönetimi Nedir?...", *op. cit.*, s. 270. Ancak, yeni düzenlemeyle bir taraftan bir yerel yönetimlerin yeni yükümlülükler üstlendiği, diğer taraftan da bu yeni yükümlülüğün yerine getirilmesi için ihtiyaç duyulacak kaynakların yerel yönetimlere verilmediği bir durum ortaya çıkmıştır. Yeni durumun, daha sonraki yıllarda, bu yöndeki eleştirilere yenilerinin eklenmesine katkıda bulunacağı söylenebilir.

tespit edilmiştir. 593 sayılı KHK'nin geçici 2. maddesinin 1. tümcesiyle getirilen düzenlemenin, hem biçimsel hem de içerik açısından; geçici 2. maddesinin 2. tümcesiyle yapılan düzenlemenin de, biçimsel açıdan olmasa bile, içerik açısından Anayasa aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

602 sayılı KHK'yle kriz dönemlerinde valiliklerin sahip oldukları yetkilerin, Türk boğazlar bölgesinde ve diğer kıyılarda, Denizcilik Müsteşarlığı tarafından kullanılacağı tespit edilmiş; bu düzenlemeyle birlikte, bu bölgelerdeki yerel yönetimler için yeni bir vesayet makamının daha getirilmiş olduğu belirtilmiştir.

Bu bölümde üçüncü olarak, yapı denetimiyle ilgili olan kanuni düzenlemeler yerel özerklik açısından değerlendirilmiştir. 595 sayılı KHK'yle yapı denetimi sistemi içerisine, "yapı denetim kuruluşları" dahil etmiştir. 595 sayılı KHK'nin yapı ruhsatı ve yapı kullanma izni verme yetkisini, özel hukuk öznelerine, yani yapı denetimi kuruluşlarına vermediği ileri sürülmüş; hukuki açıdan geçerli olan böyle bir düzenlemenin, örneğin hizmetten beklenen amacın gerçekleşmesi yönünden eleştiriye açık olduğu belirtilmiştir. Ayrıca, "sorumluluklar" dışında, 3194 sayılı İmar Kanununda öngörülen yapı denetim sisteminin, 595 sayılı KHK'yle devam ettiği; ancak, malike, 595 sayılı KHK'yle mülkiyet hakkının kullanılmasına yönelik ek yükümlülükler getirilip getirilmediği konusunun yoruma açık olduğu ifade edilmiştir. Bu konuda, Anayasa Mahkemesi üyelerinin de ikiye ayrıldığı; Anayasa Mahkemesinin altı üyesinin, bu yükümlülükleri malikin mülkünü kullanılmasına ait düzenlemeler olarak değerlendirdiği, beş üyesinin ise aynı görüşü paylaşmadığı belirtilmiştir. Sonuçta, 595 sayılı KHK'yle getirilen yapı denetimi sisteminin mülkiyet hakkıyla bir ilişkisinin var olduğu; ancak, bu ilişkinin, doğrudan değil, dolaylı bir ilişki olduğu kabul edilmiştir.

595 sayılı KHK, Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilince, onun yerine 4708 sayılı Kanun çıkarılmıştır. 4708 sayılı Kanunla getirilen yapı denetimi sistemi içinde de yapı ruhsatı ve yapı kullanma iznini verme yetkisinin özel sektöre verilmediği tespit edilmiştir. Ne var ki, pozitivist teori açısından bakıldığında, hukuki açıdan geçerli olan bu durumun, örneğin yönetim bilimi açısından bir incelemesi yapıldığında, "etkin olmayan bir düzenleme" olduğunun ileri sürülebileceği belirtilmiştir.

## SONUÇ

17 Ağustos 1999 tarihinde İzmit-Gölcük'te meydana gelen depremden sonra, doğal afetleri konu alan çalışmalarda, hem sayısal hem de niteliksel olarak bir artış gözlenmiştir. Bu çalışmalardan birçoğunda dile getirilen görüşler, öneriler, devletin yeniden yapılanmasını gerektirecek niteliktedir. Devletin yeniden yapılanmasına yönelik öneriler, az veya çok, yerel yönetimleri de ilgilendirmektedir. Devletin son depremlerde yetersiz kaldığı yönündeki eleştiriler, devletin doğal afetlerle mücadele politikasında bazı değişikliklere gitmesine neden olmuştur. Bu bağlamda, afet yönetimi sistemiyle ilgili bazı kanuni düzenlemelere gidilmiştir.

Ülkenin yerleşme ve yapılaşma kararları ile doğal afetlerin krize dönüşmesi arasında yakın bir ilişkinin bulunması, doğal afetlerle ilgili yapılacak düzenlemelerin, yerel özerklik açısından da incelenmesini gerekli kılmıştır. Çünkü, doğal afetlerle ilgili kanuni düzenlemeler, yerel yönetimlerle ilişkili düzenlemelerdir. Örneğin, 1985 yılından bu yana, bir yerel yönetim birimi olan belediyeler, kentlerin imar planlarını hem yapan, hem onaylayan, hem de bu planlarının uygulanıp uygulanmadıklarını denetleyen kuruluşlardır. Eğer doğal afetlerin bir krize dönüşmesinde yerleşme ve yapılaşma kararlarının (önemli) bir payı varsa; doğal afetlerle ilgili kanuni düzenlemelere gidilirken yerleşme ve yapılaşmaya yönelik düzenlemelere de gidiliyorsa; söz konusu kanuni düzenlemelerin bir şekilde yerel özerklikle ilgili olacağı açıktır.

Anayasanın 123. maddesinin 1. fıkrasına göre, "İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür"; 2. fıkrasına göre de, "İdarenin kuruluş ve görevleri merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır". Doğal afetlerle ilgili olarak kamuya verilen her yeni görevin, idare aygıtının ya merkezi kuruluşları ya da yerel kuruluşları ya da hem merkezi hem de yerel kuruluşları tarafından yerine getirileceği söylenebilir. Bunun anlamı şudur: Doğal afetlerle ilgili düzenlemeler, 1999 yılı itibariyle, - belki birçok yönden eleştiriye açık olsa da- merkezi yönetim ile yerel yönetim arasında kurulmuş olan dengeyi, yani, konuya yerel yönetimler açısından bakıldığında,

yerel özerkliğin düzeyini etkileyecektir. Ancak, kuramsal olarak, bu etkileme, yerel özerkliğin artması şeklinde olabileceği gibi azalması şeklinde de olabilir.

Bu tez, 1999 yılından sonra, doğal afetlerle ilgili olarak yapılmış olan kanuni düzenlemelerin, 1999'daki yerel özerklik düzeyini nasıl etkilediğini, hukuki bir incelemeye tabi tutmaktadır. Çünkü, bazıları, doğal afetlerle ilgili yapılan düzenlemelerin yerel özerkliğe aykırı olduğunu; bazıları da aksini iddia etmişlerdir. Bu konunun açıklığa kavuşturulması için, dört aşamalı bir yol izlenmiş ve her aşamada, varsayımlarımızdan birisi sınanmıştır.

Doğal afetlerle ilgili kanuni düzenlemelerin yerel özerkliğe aykırılık iddiasını değerlendirebilmek için, pozitivist teori açısından bakıldığında, *öncelikle*, yerel özerkliğin hukuki olarak bilinebildiğini kabul etmek gerekir. Yani, temel norm olan Anayasadan ve Anayasa bağlı olarak çıkarılan kanunlardan hareketle, yerel özerkliğin ne anlama geldiği ortaya konulabilmelidir. Nitekim, öncelikle yerel özerkliğin Anayasadaki düzenlenişine değinilmiş; daha sonra, kanun koyucu tarafından çıkarılan çeşitli kanunların Anayasa Mahkemesi tarafından incelenmesi sırasında, Mahkemenin yerel özerkliği nasıl yorumladığı üzerinde durulmuş; yer yer öğretilerdeki tartışmalara da gönderme yapılmış; ve her tartışmalı konuda, kişisel kanımızı da belirten bir değerlendirme yapılmıştır. Bu değerlendirmeler sonucunda, yerel özerkliğin anayasal güvencelerinin şunlar olduğu tespit edilmiştir:

(1) Üç tane yerel yönetim birimi vardır ve bunlar isim olarak anayasal güvence altındadır. Bu yerel yönetim birimleri, il özel yönetimi, belediye ve köydür.

(2) Yerel yönetimler, mahalli müşterek ihtiyaçları karşılar. Yerel ortak ihtiyaçları, "herhangi bir yerel yönetim biriminin sınırları içinde yaşayan kişi, aile, zümre ya da sınıfın özel çıkarlarını değil, aynı yörede birlikte yaşamaktan doğan eylemli durumların yarattığı, yoğunlaştırdığı ve güncelleştirdiği, özünde yerel ve kamusal hizmet karakterinin ağır bastığı ortak beklentiler" şeklinde tanımlamak olanaklı gözükmektedir. Yerel yönetimlerle ilgili düzenlemelerde, kanun koyucunun müdahale

edemeyeceği bir alan vardır ve o da “mahalli müşterek ihtiyaçlar”dır; ama, bu konuda son sözü Anayasa Mahkemesi söyleyecektir.

(3) Yerel yönetimlerle ilgili konular hem “kanun” hem de “KHK” ile düzenlenebilir. Ancak, yerel yönetimlerin seçimleriyle ilgili konular, sadece “kanun”la düzenlenebilir.

(4) Yerel yönetimlerin organları seçimle göreve gelirler. Seçimle göreve gelecek organlar konusundaki belirsizlik, Anayasa Mahkemesi tarafından giderilmiş; Mahkeme tarafından, yürütme organları da dahil, yerel yönetimlerin tüm organlarının seçimle gelmesi gerektiği vurgulanmıştır.

(5) Yerel yönetimlerin organları, kanunda gösterilen seçmenler, yani 2972 sayılı Kanuna göre seçmen kabul edilen yerel halk tarafından seçilerek oluşur.

(6) Yerel yönetimler, kamu tüzel kişileridir ve kamu tüzel kişisi olmanın sağladığı olanaklardan yararlanır.

(7) Yerel yönetimlerle ilgili düzenlemelerde “yerinde yönetim ilkesi” sürekli göz önünde tutulmak zorundadır. Yerel yönetim ilkesi, yerel yönetimlerin tüzelkişiliğe sahip olmaları; yerel yönetimlere görevli organlarını seçme hakkının verilmesi ve bu organlara karar verme yetkisinin tanınmasıdır.

(8) Yerel yönetimler, seçimler konusunda çok daha geniş bir özerklikten yararlanır. Çünkü, yerel seçimler Anayasanın 67. maddesine göre yapılır ve yerel seçimlerle ilgili olarak yapılacak düzenlemeler, ancak “kanun”larla yapılabilir.

(9) Büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimi öngörülebilir; ancak, buradaki özel yönetim biçimi, hem özel yerel yönetim birimi hem de özel seçim biçimi olarak anlaşılabilir.



(10) Yerel yönetimlerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri konusundaki denetim yargı yolu ile olur; ancak, buradaki yargı yolu, idari yargı yolu değil, belli bir durumu tespit etmeye yönelik idari bir işlemdir.

(11) Görevleri ile ilgili bir suç nedeni ile hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan yerel yönetim organlarını veya bu organların üyelerini, İçişleri Bakanı, geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar uzaklaştırabilir; ancak, bu uzaklaştırmada her şeyden önce ortada görevle ilgili bir suçun varolması ve görevden uzaklaştırmanın İçişleri Bakanı tarafından yerine getirilmesi gerekir.

(12) Merkezi yönetim, yerel yönetimler üzerinde kullanmak üzere verilen idari vesayet yetkisine sahiptir; ancak, bu yetki, sadece mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması, mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amaçlarıyla kullanılabilir.

(13) Yerel yönetimler kendi aralarında birlik kurabilir; ancak bunun için Bakanlar Kurulundan izin alınması gerekir.

(14) Yerel yönetimlere görevleriyle orantılı gelir kaynakları sağlanması gerekir.

Yerel özerkliğin anayasal düzeydeki güvenceleriyle ilgili yapılan değerlendirmelerde, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının hukuki açıdan yerel özerkliğin anlaşılmasında ne gibi bir işlev görebileceği konusuna da değinilmiştir. Yapılan değerlendirmelerin sonucunda, pozitivist teori açısından bakıldığında, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının bir kanun hükmünde olduğu; ancak, doğrudan bu Şarta dayanarak yerel özerkliğin sınırlarının belirlenemeyeceği tespit edilmiştir.

*Sonuçta, yerel özerkliğin anayasal düzeyde güvencelerinden söz edilebileceği ve bu güvencelerin, Anayasa Mahkemesi tarafından, hem önüne gelen davalarda*

*sürekli dikkate alındığı hem de her seferinde yeniden yorumlandığı görülmüştür.* Buna göre; birinci varsayımımızın doğrulandığını söyleyebiliriz.

Doğal afetlerle ilgili kanuni düzenlemelerin yerel özerkliğe aykırılık iddiasını değerlendirebilmek için, *ikinci aşamada*, yerel özerkliğin kriz yönetimi sistemi içerisindeki konumunun hukuki olarak tespit edilmesi gerekmiştir. Bu bağlamda, öncelikle, pozitivist teori açısından kriz ve kriz yönetiminin ne anlama geldiği araştırılmıştır. Buna göre; Anayasada, doğrudan kriz ve kriz yönetimi tanımına yer verilmemiştir. Anayasada gönderme yapılan ne 2935 sayılı Olağanüstü Hal Kanunu ne 1402 sayılı Sıkıyönetim Kanunu ne de 7269 sayılı Afetler Kanununda, kriz ve kriz yönetimi tanımlarına rastlanamamıştır. Ancak, 7269 sayılı Afetler Kanununa dayalı olarak çıkarılmış olan “Afetlerin Genel Hayata Etkililiğine İlişkin Temel Kurallar Hakkında Yönetmelik”, özellikle doğal afetlerden kaynaklanan krizleri tanımlamıştır. Yönetmelik, krizin, başta ölen insan sayısı, hasar gören veya yıkılan bina sayısı gibi birçok faktöre bağlı olarak tanımlanabileceğini kabul etmiştir. Bu Yönetmelikle getirilen kriz tanımının iki önemli eksikliğinin olduğu; tanımın, daha çok kırsal alandaki krizleri dikkate aldığı ve yeni kriz tanımlarını kapsamadığı belirtilmiştir. İkinci eksikliği gideren bir kriz tanımının “Başbakanlık Kriz Yönetimi Merkezi Yönetmeliği” tarafından yapıldığı; ancak, bu Yönetmeliğin getirdiği tanımın da çok açık seçik bir tanım olmadığı tespit edilmiştir. Sonuçta, bir afetin kriz olarak değerlendirilip değerlendirilmeyeceği konusunun, son tahlilde siyasi bir karar olduğu belirtilmiştir. Siyasi bir karar olan kriz ilanının, hukuki anlamda bir müeyyidesinin de olmadığı belirtilmiş; ancak, kriz ilanı gereken bir durumda, siyasi iktidarın bu yöndeki takdir yetkisinin sınırsız olmadığı; sonuçta, kriz hallerindeki yönetimin de hukuki bir yönetim olduğu vurgulanmıştır.

Daha sonra, kriz yönetimiyle ilgili hukuki düzenlemelerde yerel yönetimlere verilen yer tespit edilmeye çalışılmıştır. Anayasada doğrudan kriz yönetimiyle ilgili sayılabilecek bir görevin yerel yönetimlere verildiğini söylemenin olanaklı olmadığı; ancak, ilgili anayasal hükümlere biraz dikkatli bakıldığında, aksinin de söylenemeyeceği belirtilmiştir. Kriz yönetimiyle ilgili hukuki düzenlemelerde de yerel yönetimlere daha çok ikincil düzeyde bazı sorumluluklar yüklendiği; ancak, kriz yönetimiyle

İlgili asıl sorumluluğun, olağanüstü hal ilanını gerektiren krizlerde merkezi yönetime veya onun taşradaki temsilcilerine; sıkıyönetim, seferberlik ve savaş ilanını gerektirecek krizlerde ise askeri yönetime verildiği tespit edilmiştir. Sonuç olarak, pozitif hukukta, krizlerin esas olarak merkezi yönetimin bir sorunu olarak görüldüğü; kanun koyucunun böyle bir tercih yapmasının, hukuki açıdan uygun ama diğer açılardan, örneğin, etkin kriz yönetimi açısından uygun olup olmadığının tartışmaya açık olduğu belirtilmiştir.

İkinci varsayımın sınanması aşamasında, daha sonra, yerel yönetimlerle ilgili hukuki düzenlemelerin kriz yönetimiyle ilgili ne gibi düzenlemeler içerdiği tespit edilmeye çalışılmıştır. Bu bağlamda, ne Anayasada ne de yerel yönetimlerle ilgili hukuki düzenlemelerde yerel yönetimleri kriz yönetimi açısından sorumlu sayan bir düzenlemenin olmadığı tespit edilmiş; ancak, Anayasa Mahkemesinin, bazı anayasal normları yeniden yorumlayarak yerel yönetimleri krizlerden sorumlu sayabileceği belirtilmiştir. Durum böyle olmakla birlikte, yerel yönetimlerin üstlendiği görevlerin büyük bir bölümünün bir şekilde kriz ve kriz yönetimiyle ilgili olduğu ileri sürülmüş; bu açıdan, yerel yönetimlerin, en azından kriz riskinin dışlanması ve azaltılması aşamasında, önemli görevler üstlendiği/üstlenebileceği vurgulanmıştır.

Sonuç olarak, *1999'dan önceki doğal afetler mevzuatında yerel yönetimlerin de yer aldığı; ancak, bu yönetimlere verilen görev ve sorumlukların ikincil düzeyde görev ve sorumluklar olduğu; bu dönemde, afet yönetimiyle ilgili düzenlemelerin, "yerel özerklik"e bazı sınırlandırmalar getirdiği; ancak, bu sınırlandırmaların, hukuki olarak geçerli sınırlandırmalar olduğu söylenebilir.* Buna göre; ikinci varsayımımızın da doğrulandığını söyleyebiliriz.

Doğal afetlerle ilgili kanuni düzenlemelerin yerel özerkliğe aykırılık iddiasını değerlendirebilmek için, *üçüncü aşamada*, belediyelerin imar denetimi görevi ve özellikle 1999'dan önceki yapı denetimi sisteminin hukuki olarak tespit edilmesi gerekmiştir. Zira, doğal afetlerle ilgili kanuni düzenlemelerin en çok tartışılanları, yapı denetimiyle ilgili olanları olmuştur. Bu bağlamda, ilk olarak, belediyelerin imar denetimi görevi üzerinde durulmuştur. Belediyeler kadar eski bir görev olan imar

denetiminin, doğrudan doğruya kamu güvenliği, kamu sağlığı ve kamu esenliği gibi kamu düzeni hedeflerine yönelik olduğu belirtilmiştir. İmar denetimiyle, kentsel yerleşme ve yapılaşma kararlarının imar planlarının belirlediği hedefler doğrultusunda oluşturulmasının sağlanmak istendiği; bu yönüyle, bazı istisnalar dışında, imar denetimine konu olmayan bir yerleşme ve yapılaşma kararından söz edilemeyeceği tespit edilmiştir. Daha sonra, 1999'dan önceki yapı denetim süreci özetlenmiş; bu süreçteki sorunlara dikkat çekilmiştir. Sonuçta, *hem belediyelerin imar denetimi görevinin hem de yapı denetimi görevinin, eleştirilen çok sayıda yönü olmakla birlikte, doğal afetlerle ilişkilendirilmiş olduğu; ayrıca, böyle bir ilişki kurulmamış olsaydı bile, yerel yönetimlere ve bu arada özellikle belediyelere verilen görevlerin önemli bir bölümünün doğrudan veya dolaylı olarak doğal afetlerle ilişkisinin kurulabileceği ileri sürülmüştür.* Buna göre; üçüncü varsayımımızın da doğrulandığını söyleyebiliriz.

Bütün bunlardan sonra, *dördüncü aşamada*, doğal afetlerle ilgili kanuni düzenlemelerin yerel özerkliğe aykırılık iddiası değerlendirilmiştir. Bu bağlamda, ilk olarak, 17 Ağustos 1999 tarihinden sonra çıkarılan Anayasa değişiklikleri değerlendirilmiştir. Buna göre; 4709 sayılı Kanunun yerel katılımı artırıcı; uzun dönemde yerel özerkliği sınırlandıran düzenlemelerin ortadan kaldırılmasına olanak sağlayıcı bir Anayasa değişikliği olduğu ileri sürülmüştür.

Daha sonra, doğrudan doğal afetlerle ilgili olan kanunlar ve KHK'ler yerel özerklik açısından değerlendirilmiştir. Bu bağlamda, öncelikle, 4452 sayılı Yetki Kanununa dayalı olarak Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılmış olan KHK'ler ele alınmıştır. 4452 sayılı Yetki Kanununa dayalı olarak çıkarılan KHK'lerle ilgili olarak yapılan değerlendirmelerde, yerel özerklikle ilgili tespitlerde bulunulmuştur. Bunları şöyle sıralayabiliriz:

(1) 576 sayılı KHK, iç ve dış yardımlarla ilgili bütün yetkileri merkezi yönetime vermiştir. Bu düzenlemenin, her kurum ve kuruluş gibi, yerel yönetimler üzerinde de etkisi olan bir düzenleme olduğu; yerel yönetimlerin, merkezi yönetimden ayrı olarak, iç ve dış yardımlarla ilgili bir etkinliğe girişmesinin önünün kapatıldığı;

hukuki açıdan yerel özerkliğe aykırı olmayan bu düzenlemenin uygulamadaki sonuçlarının, tartışma konusu olduğu belirtilmiştir.

(2) 576 sayılı KHK'yle deprem bölgesinde görev yapmak üzere "koordinatör valilik" uygulamasına geçilmiştir. Bu düzenleme de, hukuki olarak değil ama, başka açılardan, örneğin etkin bir hizmet sağlama açısından eleştirilmiştir. Nitekim, eleştiriler karşısında, koordinatör valilik uygulamasına iki yıllık süre dolmadan önce son verilmiştir. Koordinatör valiliğin, merkezici bir anlayışa dayalı olan kriz yönetimi modeline yeni bir merkezi kuruluş daha ekleyerek, yerel yönetimler üzerindeki idari vesayeti artırdığı ileri sürülmüştür.

(3) 580 sayılı KHK'yle Maliye Bakanlığınca, Bayındırlık ve İskan Bakanlığına tahsis edilmiş olan hazine arazi ve arsaları üzerinde gerçek ve tüzel kişiler tarafından konut yapılmasına izin verilebileceği belirtilmiştir. Bayındırlık ve İskan Bakanlığının böyle bir yetkiyi kullanmasının hukuki açıdan olanaklı gözüktüğü; ancak, uygulamanın yerel özerklik üzerinde ne gibi etkilerinin olacağını kestirmenin olanaklı gözükmeyeceği belirtilmiştir.

(4) 582 sayılı KHK'yle birlikte, hukuki açıdan da geçerli olacak bir şekilde, Mahalli İdareler Fonuna el koyulduğu; ancak, hükümetin, yine hukukun içinde kalarak, aynı amaca başka bir yolla da ulaşabileceği belirtilmiştir.

(5) 583 sayılı KHK'yle Başbakanlığa bağlı bir "Türkiye Acil Durum Yönetimi Başkanlığı" kurulmuştur. Bu düzenlemenin, yerel yönetimler üzerinde yeni bir vesayet makamı anlamına geldiği; kriz yönetiminin önemli kavramlarından birisi olan "koordinasyon" açısından da önemli sorunları beraberinde getirebileceği belirtilmiştir.

(6) 584 sayılı KHK'yle daha önce bir ilçe olan Düzce artık il olmuş ve yeni bir il özel idaresinin oluşturulması gündeme gelmiştir. Yeni oluşturulan yerel yönetim organlarının oluşumunun, yerel özerkliğin anayasal ölçütlerine uygun olduğu tespit edilmiştir.

(7) 585 sayılı KHK'yle il özel idarelerine, 586 sayılı KHK'yle de belediyelere doğal afetlerle ilgili görevler verilmiştir. Ancak, bu görevlerin karşılığının nasıl sağlanacağına belirtilmemiş olmasının, yerel özerkliğe aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

(8) 587 sayılı KHK'yle zorunlu deprem sigortası uygulamasına geçilmiştir. Bu KHK'yle belediyelere yeni görevler verildiği ancak, bu görevle orantılı bir gelir kaynağının sağlanmadığı belirtilmiş; bunun da yerel özerkliğe aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

(9) 589 sayılı KHK'yle Emekli Sandığına borcu olan belediyelerle ilgili bir düzenlemeye gidilmiş; afetin doğrudan etkilediği yerleşim yerlerinde bulunan belediyelerin afet tarihine kadar Sandığa olan tüm borçları ile afet tarihinden sonraki bir yıl içinde doğacak tüm borçlarının gecikme zammı ve faiz alınmaksızın ertelenmesi konusundaki karar verme yetkisi, merkezi bir kuruluş olan Emekli Sandığı Yönetim Kuruluna bırakılmıştır. Böyle bir yetkinin, siyasi takdire bağlı olarak değişeceği ve bunun da belediyeler arasında bir ayrıma yol açacağı; dolayısıyla, Anayasada öngörülen idari vesayet yetkisi kapsamında değerlendirilemeyeceği ileri sürülmüştür.

(10) 593 sayılı KHK'yle Sakarya ilinde anakent belediye kurulmuştur. Anakent belediyesinin kurulmasının, Anayasaya uygun gözüktüğü; ancak, diğer düzenlemelerin yerel özerkliğin anayasal ölçütleriyle uyummadığı tespit edilmiştir. 593 sayılı KHK'nin geçici 2. maddesinin 1. tümcesiyle getirilen düzenlemenin, hem biçimsel hem de içerik açısından; geçici 2. maddesinin 2. tümcesiyle yapılan düzenlemenin de, biçimsel açıdan olmasa bile, içerik açısından Anayasa aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

(11) 602 sayılı KHK'yle kriz dönemlerinde valiliklerin sahip oldukları yetkilerin, Türk boğazlar bölgesinde ve diğer kıyılarda, Denizcilik Müsteşarlığının kullanılacağı tespit edilmiş; bu düzenlemeyle birlikte, bu bölgelerdeki yerel yönetimler için yeni bir vesayet makamının daha getirilmiş olduğu belirtilmiştir.



Bu aşamada, son olarak, yapı denetimiyle ilgili olan kanuni düzenlemeler yerel özerklik açısından değerlendirilmiştir. 595 sayılı KHK'yle yapı denetimi sistemi içerisine, "yapı denetim kuruluşları" dahil etmiştir. 595 sayılı KHK'nin yapı ruhsatı ve yapı kullanma izni verme yetkisini, özel hukuk öznelere, yani yapı denetimi kuruluşlarına vermediği ileri sürülmüş; hukuki açıdan geçerli olan böyle bir düzenlemenin, örneğin hizmetten beklenen amacın gerçekleşmesi yönünden eleştiriye açık olduğu belirtilmiştir. Ayrıca, "sorumluluklar" dışında, 3194 sayılı İmar Kanununda öngörülen yapı denetim sisteminin, 595 sayılı KHK'yle devam ettiği; ancak, malike, 595 sayılı KHK'yle mülkiyet hakkının kullanılmasına yönelik ek yükümlülükler getirilip getirilmediği konusunun yoruma açık olduğu ifade edilmiştir. Bu konuda, Anayasa Mahkemesi üyelerinin de ikiye ayrıldığı; Anayasa Mahkemesinin altı üyesinin, bu yükümlülükleri malikin mülkünü kullanılmasına ait düzenlemeler olarak değerlendirdiği, beş üyesinin ise aynı görüşü paylaşmadığı belirtilmiştir. Sonuçta, 595 sayılı KHK'yle getirilen yapı denetimi sisteminin mülkiyet hakkıyla bir ilişkisinin var olduğu; ancak, bu ilişkinin, doğrudan değil, dolaylı bir ilişki olduğu kabul edilmiştir.

595 sayılı KHK, Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilince, onun yerine 4708 sayılı Kanun çıkarılmıştır. 4708 sayılı Kanunla getirilen yapı denetimi sistemi içinde de yapı ruhsatı ve yapı kullanma iznini verme yetkisinin özel sektöre verilmediği tespit edilmiştir. Ne var ki, pozitivist teori açısından bakıldığında, hukuki açıdan geçerli olan bu durumun, örneğin yönetim bilimi açısından bir incelemesi yapıldığında, "etkin olmayan bir düzenleme" olduğunun ileri sürülebileceği belirtilmiştir.

Bu göre; son varsayımımızın doğrulanmadığını söyleyebiliriz. Zira, 1999 depremlerinden sonra doğal afetlerle ilgili olarak çıkarılan kanuni düzenlemeler yerel özerklik açısından bir değerlendirmeye tabi tutulmuş; sonuçta, dördüncü varsayımımızın doğrulanmadığı (yanlışlandığı) görülmüştür. Bir başka ifadeyle, varsayımımızın aksine, yapı denetimiyle ilgili kanuni düzenlemeler Anayasaya aykırı görülmemiş; ancak, diğer kanuni düzenlemelerde Anayasaya aykırılıklar tespit edilmiştir. Anayasaya aykırılıklarla ilgili tespitlerimiz şöyledir:

(1) 585 sayılı KHK'nin 1. maddesiyle il özel idarelerine doğal afetlerle ilgili görevler verilmiş; ancak, bu görevlerle orantılı bir gelir sağlanmamıştır (Anayasanın 127. maddesinin 6. fıkrasına aykırılık).

(2) 586 sayılı KHK'nin 7. maddesiyle belediyelere doğal afetlerle ilgili görevler verilmiş; ancak, bu görevlerle orantılı bir gelir sağlanmamıştır (Anayasanın 127. maddesinin 6. fıkrasına aykırılık).

(3) 587 sayılı KHK'nin 13. maddesiyle birlikte belediyelere yeni görevler verilmiş; ancak, bu görevlerle orantılı bir gelir sağlanmamıştır (Anayasanın 127. maddesinin 6. fıkrasına aykırılık).

(4) 589 sayılı KHK'nin 1. maddesiyle Emekli Sandığına borcu olan belediyelerle ilgili bir düzenlemeyle, afetin doğrudan etkilediği yerleşim yerlerinde bulunan belediyelerin afet tarihine kadar Sandığa olan tüm borçları ile afet tarihinden sonraki bir yıl içinde doğacak tüm borçlarının gecikme zammı ve faiz alınmaksızın ertelenmesi konusundaki karar verme yetkisi, merkezi bir kuruluş olan Emekli Sandığı Yönetim Kuruluna bırakılmıştır; böyle bir yetkiyi, idari vesayet kapsamında değerlendirmek olanaklı değildir (Anayasanın 127. maddesinin 5. fıkrasına aykırılık).

(5) 593 sayılı KHK'nin 2. maddesinin 1. tümcesiyle kanunla düzenlenmesi gereken bir konu, KHK'yle düzenlenmiştir (Anayasanın 91. maddesinin 1. fıkrasına aykırılık).

Özet olarak, şunu söyleyebiliriz: *Dördüncü varsayımımızı oluştururken, 1999 yılından sonraki kanuni düzenlemelerin hepsinin değil de önemli bir bölümünün, anayasal düzeyde güvence altına alınan yerel özerklikle bağdaşmakta olduğu; yani hukuki açıdan Anayasaya uygun gözüktüğü varsayımında bulunurken; aslında, anayasal düzeydeki yerel özerklikle bağdaşmayan hukuki düzenlemelerin yapı denetimiyle ilgili olan kanuni düzenlemelerin olacağı varsayılmıştır. Ancak, bu varsayım, doğrulanmamıştır. Gerçi, Anayasa Mahkemesi, 595 sayılı KHK'yi Anayasaya aykırı olduğu için iptal etmiştir. Ancak, Mahkemenin bu kararında, çoğunluk görüşünde*

*dile getirilen görüşlerin değil de karşıoy yazısında dile getirilen görüşlerin daha isabetli olduğu tespit edilmiştir. Buradan hareketle, dördüncü varsayımımızın doğrulanmadığını söylemek gerekecektir.*

Kuşkusuz, burada, “hukuka uygunluk”la “meşruluk” ve “etkinlik” kavramları arasında bir ayırım yapmak gerektiğini tekrar vurgulamak gerekir. Kanımızca, birincisi burada üzerinde durulduğu gibi hukuki bir değerlendirmede; ikincisi ve üçüncüsüyse, sırasıyla, “siyasi” ve “idari” bir değerlendirmede ele alınmalıdır. Buradan hareketle şunu söyleyebiliriz: Burada, Anayasaya uygun olduğunu tespit ettiğimiz bir düzenlemenin, aynı zamanda, zorunlu olarak meşru olduğunu ve etkin sonuçlar ürettiğini; Anayasaya aykırı olduğunu tespit ettiğimiz bir düzenlemenin de, aynı zamanda, zorunlu olarak gayri meşru olduğunu ve etkin olmayan sonuçlar ürettiğini söylemek olanaklı değildir.

## KAYNAKÇA

- Adapazarı Ticaret ve Sanayi Odası, **Adapazarı'nda Deprem ve Sonrası**, Adapazarı Ticaret ve Sanayi Odası Yayınları, Adapazarı, (y.t.y.).
- Akalın, E., "STK'lar ve Merkezi Yönetim-Yerel Yönetimler", 17 Ağustos Depreminde Sonra STK'lar Olarak Neler Öğrendik? (12-13 Kasım 1999, İstanbul) Sempozyumu, **Sivil Toplum Kuruluşları ve Yasalar-Etik-Deprem**, Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı, İstanbul, 2000, s. 323-332.
- Akbulut, Ö., "Türkiye'de Uygulanan Yerel Seçim Sistemlerinin Evrimi", **Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildirileri**, (yay. haz.) B. A. Güler ve A. Sabuktay, TODAİE Yayınları, Ankara, s. 47-65.
- Akdağ, S. E., **Afet Yönetimi (Marmara ve Düzce Depremi Işığında)**, TODAİE, Yayınlanmamış Kamu Yönetimi Lisansüstü Uzmanlık Programı Tezi, Ankara, 2001.
- Akdoğan, A., **Kamu Maliyesi**, Gazi Büro Kitabevi, Ankara, 1993.
- Akıllıoğlu, T., "İmar Kanunu ve Yönetim Hukuku", **AİD**, Cilt: 19, Sayı: 2 (Haziran 1986), s. 93-100.
- Akşit B. ve N. Karancı, "Social and Psychological Lessons Learned from Dinar Earthquake and Mitigation Activities in Bursa", **Urban Settlements and Natural Disasters**, (ed.) E. M. Komut, Chamber of Architects of Turkey Publication, Ankara, 1999, s. 37-50.
- Akılmaz, B., "İl Özel İdaresi", **TİD**, Yıl: 60, Sayı: 379 (Haziran 1988), s. 81-121.
- Akılmaz, B., "Mahalli İdarelerde Özerkliğe Yönelik Tehditler ve Merkezileşme Eğilimleri", **Selçuk Üniversitesi HF Dergisi**, Cilt: 8, Sayı: 1-2, 2000, s. 141-159.
- Aleskerov, F. ve H. L. Akın, "Afet Yönetim Sistemleri: Sorunlar ve Çözümleri", **İşletme ve Finans Dergisi**, Yıl: 16 (Şubat 2001), s. 32-41.
- Algan, N., "Türk Boğazlarında Çevresel Güvenlik", **Mülkiye**, Cilt: XXVI, Sayı: 234 (Mayıs- Haziran 2002), s. 21-34.
- Alkan, T., "Sorumluluk Duygumuzdan Geçen Fay Hatları", **Cumhuriyet Gazetesi**, 15 Mart 1992, s. 4.
- Alpar, E., "Olağanüstü Haller", **AİD**, Cilt: 22, Sayı: 4 (Aralık 1989), s. 47-67.

- Alpay, Ş., “Tartışma Kriz: Daha Derin, Daha Eski, Daha Yaygın (A. Uğur et al.)”, **Cogito** (Kriz: Daha Derin, Daha Eski, Daha Yaygın), Sayı: 27 (Yaz 2001), s. 214-251.
- Altınok, A. R., “AB’ye Uyum ve Demokratikleşme Sürecinde Dünden Bugüne Mahalli İdarelerin Reformu”, **Belediye Dünyası**, Cilt: 2, Sayı: 5 (Mayıs 2001), s. 10-26.
- Altun, M., “Zorunlu Deprem Sigortası Uygulaması ve Belediye Hizmetleri”, **Yerel Yönetim ve Denetim**, Cilt: 5, Sayı: 2 (Şubat 2000), s. 6-9.
- Ambraseys N. N. et al., **Turkey: The Mudurnu Valley (West Anatolia) Earthquake**, UNESCO, Paris, 1968.
- Ansal, A., M. Ürgüplü ve M. Öztürk, “Bina İnşaatlarında Tasarım ve Yapım Sürecinde Denetim İçin Bir Model Önerisi”, **Erzincan ve Dinar Deneyimleri Işığında Türkiye’nin Deprem Sorunlarına Çözüm Arayışları Bildiriler Kitabı**, (ed.) T. Tankut, TÜBİTAK Yayınları, Ankara, 1996, s. 397-406.
- Antalya, O. G., “Türk Hukukunda Olağanüstü Yönetim Usulleri”, **TİD**, Yıl: 57, Sayı: 366 (Mart 1985), s. 87-101.
- Arıkan Y., et. al., “Marmara Depremi ve Çevresel Etkileri”, **Çevre ve Mühendis**, 1999 (Deprem Özel Sayısı), s. 1-8.
- Atabaş, M. K., “Ankara Büyükşehir Belediyesi Başkanlığı Yarışması Bitti... Sonuç: Belediye: -2 Mimarlık: -5”, **Yapı**, Sayı: 233 (Nisan 2001), s. 12-13.
- Atalay, H., **İngilizce-Türkçe Sözlük**, 1. Cilt, Türk Dil Kurumu Yayınları, Ankara, 1999.
- Ataman, G., **İşletme Yönetimi: Temel Kavramlar Yeni Yaklaşımlar**, Türkmen Kitabevi, İstanbul, 2001.
- Atay, F. R., “Dersten İstifade Edeceğiz”, **Ulus Gazetesi**, 6 İkinci Kanun 1940, s. 3.
- Atay, F. R., “Politika”, **Dünya Gazetesi**, 7 Ağustos 1967, s. 1.
- Ateşli, E., “Mevcut Bina Stokunun Depreme Güvenli Hale Getirilmesinin Vergisel Teşviki Konusunda Bir Öneri”, **Yaklaşım**, Cilt: 10, Sayı: 109 (Ocak 2002), s. 106-113.
- Aydemir, S. R., “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının Işığında Türk Yerel Yönetimleri”, **Yerel Gündem**, Yıl: 2, Sayı: 8 (Ağustos 2000), s. 43-56.
- Aydinoğlu, M. N., M. Erdik ve Ö. Yüzügüllü, “Depreme Dayanıklı Tasarım ve Yapım Alanında İnsan Kaynağı ve Sistem Sorunları”, **Erzincan ve Dinar Deneyimleri Işığında Türkiye’nin Deprem Sorunlarına Çözüm Arayışları**

**Bildiriler Kitabı**, (ed.) T. Tankut, TÜBİTAK Yayınları, Ankara, 1996, s. 345-350.

Aykaç, B., “Kamu Yönetiminde Kriz ve Kriz Yönetimi”, **Gazi Üniversitesi, İİBF Dergisi**, Sayı: 2, 2001, s. 123-132.

Aykaç B. ve M. A. Özer, “Mahalli İdarelerin Denetiminde Etkinlik Arayışları”, **Yerel Yönetim ve Denetim**, Cilt: 7, Sayı: 4 (Nisan 2002), s. 3-25.

Aykaç, F. A., “Tabiatla Harp”, **Cumhuriyet Gazetesi**, 9 İkinci Kanun 1940, s. 3.

Babüroğlu, O., “Kriz Sürecinde Yönetiminde Yeni Bir Paradigmaya Doğru”, **Görüş**, Sayı: 41 (Kasım-Aralık 1999), s. 38-43.

Babüroğlu, S., **Deprem ve Devlet**, (y.y.y.), Ankara, (y.t.y.).

Badur, E., “Gayrimenkul Malikinin Sorumluluğu”, **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, Yıl: 14, Sayı: 3, 2001, s. 835-880.

Balamir, M., “Kaderci Toplumun Yeniden Üretimi: Türkiye Afetler ve İmar Mevzuatının İrdelenmesi”, **Kentsel Yerleşmeler ve Doğal Afetler**, (der.) E. M. Komut, Mimarlar Odası Yayınları, Ankara, 2000, s. 100-125.

Balamir, M., “Painful Steps of Progress from Crisis Planning to Contingency Planning: Changes for Disaster Preparedness in Turkey”, **Journal of Contingencies and Crisis Management**, Cilt: 10, Sayı: 1 (Mart 2002), s. 39-49.

Banaz, R., “Belediye Başkanlarının Görevden Uzaklaştırılması”, **TİD**, Yıl: 64, Sayı: 395 (Haziran 1992), s. 1-18.

Baş, M., “Depremler ve Yapmamız Gerekenler”, **Deprem ve Deprem Sonrası Tedbirler**, İSKİ Yayınları, İstanbul, 1999, s. 26-32.

Başsoy, A., “İl Özel İdarelerinin Organları”, **TİD**, Yıl: 65, Sayı: 400 (Eylül 1993), s. 25-50.

Baydar, N., “Betonun Zulmü... Müteahhit Hilekarsa Müthiş Oluyor”, **Ulus Gazetesi**, 6 İkinci Kanun 1940, s. 2.

Baydar, Y., “Tartışma Kriz: Daha Derin, Daha Eski, Daha Yaygın (A. Uğur et al.)”, **Cogito (Kriz: Daha Derin, Daha Eski, Daha Yaygın)**, Sayı: 27 (Yaz 2001), s. 214-251.

Bayram, A., “Yapı Denetimi Hakkındaki 595 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname Hakkında Düşünceler”, **Yerel Gündem**, Yıl: 2, Sayı: 5 (Mayıs 2000), s. 51-54.



- Bayülke, N., **27 Haziran 1998 Adana-Ceyhan Depreminde Yapısal Hasar**.  
<<http://www.deprem.gov.tr/raporlar.htm>> (24.05.2001).
- Berberoğlu, E., "Gölcük'te Deniz Bitti." **Hürriyet Gazetesi**. 14 Eylül 1999.  
<<http://www.hurriyetim.com.tr/hur/turk/99/09/14/yazarlar/11yaz.htm>>  
(22.05.2001).
- Berk, K., "Deprem ve İdarenin Sorumluluğu", **İstanbul Barosu Yayınları**, Cilt: 73,  
Sayı: 7-9 (1999), s. 610-620.
- Berkan, İ., "Deprem ve Medya: İki Türkiye'nin Tescili", **Cogito (Deprem Özel Sayısı)**, Sayı: 20 (Güz 1999), s. 338-339.
- Betil, İ., "Deprem Sonrası Özet Deneyim Aktarımı", 17 Ağustos Depreminden Sonra  
STK'lar Olarak Neler Öğrendik? (12-13 Kasım 1999, İstanbul) Sempozyumu, **Sivil Toplum Kuruluşları ve Yasalar-Etik-Deprem**, Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı, İstanbul, 2000, s. 285-295.
- Bilgin, T., S. Erer ve K. Göçmen, **Bingöl Depremi**, İstanbul Üniversitesi Edebiyat  
Fakültesi Yayınları, İstanbul, 1972.
- \_\_\_\_\_, "Bilim Çağırıyor: Depreme Karşı Kurtuluş Savaşı", **Bilim ve Ütopya**, Sayı:  
93 (Mart 2000).
- Billings, R. S., T. W. Milburn ve M. L. Schaalman, "A Model of Crisis Perception:  
A Theoretical and Empirical Analysis", **ASQ**, Cilt: 25 (Haziran 1980), s. 300-  
316.
- \_\_\_\_\_, **Bir Kabusa Uyanmak... : 17 Ağustos ve Kocaeli Üniversitesi**, Kocaeli  
Üniversitesi Basımevi, Kocaeli, 2000.
- \_\_\_\_\_, **Bir Kitabın Sayfalarındaki 1939 Anadolu Depremi**, Görüş, Sayı: 41 (Eylül  
1999), s. 58-67.
- Bolin R. ve L. Stanford, **The Northridge Earthquake: Vulnerability and Disaster**,  
Routledge, London, 1998.
- Booth, S. A., **Crisis Management Strategy: Competition and Change in Modern  
Enterprises**, Routledge, London, 1993.
- Bozkurt, Ö., T. Ergun ve S. Sezen, **Kamu Yönetimi Sözlüğü**, TODAİE Yayınları,  
Ankara, 1998.
- Bozkurt, V., **Deprem ve Toplum**, Alfa Basım Yayım Dağıtım, İstanbul, 1999.
- Bracher, K. D., "Crisis Government", **International Journal of the Social Sciences**,  
Cilt: 3, (ed.) D. L. Sills, The Macmillan Company & The Free Press, 1968, s.  
514-518.

- Bulut, C., "Belediyelerin İçişleri Bakanlığı ile İlişkileri", **ÇYY**, Cilt: 1, Sayı: 1 (Ocak 1992), s. 15-20.
- Bumin, K., **Demokrasi Arayışında Kent**, İz Yayıncılık, İstanbul, 1998.
- Bursalı, O., " 'Biz Nerede Hata Yaptık?' " (Açıkoturum: G. Ertür et al.), **Cogito** (Deprem Özel Sayısı), Sayı: 20 (Güz 1999), s. 291-336.
- Canman, D., "Köy Yönetimi ve Sorunlar", **Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildirileri**, 1-2 Kasım 2000, (yay. haz.) B. A. Güler ve A. Sabuktay, TODAİE Yerel Yönetimler ve Araştırma ve Eğitim Merkezi, Ankara, (y.t.y.), s. 281-309.
- Canpolat, H., "Tabii Afetlerin Yönetimine Değişik Bir Yaklaşım", **ÇYY**, Cilt: 5, Sayı: 2 (Mart 1996), s. 63-65.
- Celep, Z., "Yapılarda Deprem Sonrası Hasar Belirlenmesi, Onarım ve Güçlendirme Yöntemleri", **Deprem ve Deprem Sonrası Tedbirler**, İSKİ Yayınları, İstanbul, 1999, s. 63-112.
- Coşkun, Bayram, "Türkiye'de İdari Vesayet Denetimi", **ÇYY**, Cilt: 5, Sayı: 3 (Mayıs 1996), s. 35-47.
- Coşkun, Bekir, "Serin Devlet...", **Cogito** (Deprem Özel Sayısı), Sayı: 20 (Güz 1999), s. 343-344.
- Crozat, C., **Amme Hukuku Dersleri**, 2. Cilt – 1. Kısım (Orta Zamanlar), (çev.) R. G. Okandan, İstanbul Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 1944.
- Cullingworth, J. B., **Town and Country Planning in Britain**, Routledge, London, 1990.
- Çağlayan, S., "Olağanüstü Hal Rejimi", **TİD**, Yıl: 56, Sayı: 363 (Mayıs 1984), s. 49-63.
- Çeçener, H. B., **İmar Hukuku ve Kentleşme Sürecindeki Olumsuzluklar**, TMMOB Mimarlar Odası İstanbul Şubesi Yayınları, İstanbul, 2000.
- Çeçener, B., "Yapı Denetimi Özel Firmalara Bırakılamaz", **Mimarlık**, Sayı: 297 (Şubat 2001), s. 11-12.
- Çelebi, A., "Risk ve Olumsuzluk: Sosyal Teori-Sosyal Felsefe İlişisini Anlamaya Yönelik İki Anahtar Kavram", **AÜ SBF Dergisi**, Cilt: 56, Sayı: 1 (Ocak-Mart 2001), s. 23-52.
- Çetintaş, S., "Mukavim İnşa Sistemi", **Cumhuriyet Gazetesi**, 5 İkinci Kanun 1940, s. 2.

- Çiçekli, B. ve M. B. Eryılmaz, "Son Anayasa Değişikliği Üzerine Düşünceler", **Ankara Barosu Dergisi**, Yıl: 60, Sayı: 1, 2002, s. 33-90.
- Çoker, Z., "Bugünkü Uygulama İçinde Merkezden Yönetim-Yerinden Yönetim", **TİD**, Yıl: 63, Sayı: 392 (Aralık 1991), s. 1-28.
- Çoker, Z., "Anayasa ve Yerel Yönetimler", **ÇYY**, Cilt: 1, Sayı: 5 (Eylül 1992), s. 3-9.
- Çoker, Z., "Yerel Yönetim Reformu", **ÇYY**, Cilt: 2, Sayı: 4 (Temmuz 1993), s. 3-10.
- Çoker, Z., "Anayasa ve Yerel Yönetimler", **Yerel Yönetimlerde Reform**, Kamu Yönetimi Uzmanları Derneği Yayını, Ankara, 1993, s. 9-19.
- Çoker, Z., **Belediye Başkanları Görev ve Yetkileri**, TODAİE Yayınları, Ankara, 1999.
- Çoker, Z., **Belediye Encümeni Görev ve Yetkileri**, TODAİE Yayınları, Ankara, 1999.
- Çoker, Z., **Belediye Meclisi Görev ve Yetkileri**, TODAİE Yayınları, Ankara, 1999.
- Çoker, Z., "Doğal Afet Yönetimi", **TİD**, Yıl: 74, Sayı: 434 (Aralık 2001), s. 1-36.
- D'Aveni, R. A. ve I. C. MacMillan, "Crisis and the Content of Managerial Communications: A Study of the Focus of Attention of Top Managers in Surviving and Failing Firms", **ASQ**, Cilt: 35, 1990, s. 634-657.
- Daft, R. L., **Organization Theory and Design**, West Publishing Company, New York, 1992.
- Demir, H., "Türkiye'de Kurulabilir Yapı Denetimi", **Erzincan ve Dinar Deneyimleri Işığında Türkiye'nin Deprem Sorunlarına Çözüm Arayışları Bildiriler Kitabı**, (ed.) T. Tankut, TÜBİTAK Yayınları, Ankara, 1996, s. 417-426.
- Demirel, F., "Olağanüstü Hallerle İlgili Yasal Düzenlemeler", **TİD**, Yıl: 50, Sayı: 363 (Mayıs 1984), s. 43-48.
- Demirel, F., "Olağanüstü Yönetim Usulleriyle İlgili Yasal Düzenlemeler ve Bazı Hususlar", **TİD**, Yıl: 62, Sayı: 387 (Haziran 1990), s. 235-255.
- Demirel, F., "Sivil Savunmaya İlişkin Yeniden Düzenleme Çalışmaları", **TİD**, Cilt: 63, Sayı: 390 (Mart 1991), s. 151-162.
- Deniz, C., **Belgelerle Dalan'dan Sözen'e Bir Soygunun Öyküsü ve Katledilen Çevre**, Tekin Yayınevi, İstanbul, 1993.
- Derbil, S., **İdare Hukuku**, AÜ HF Yayınları, Ankara, 1959.

- Destan, İ., “Deprem, Belediyeler ve Sorumluluğumuz”, **Yerel Yönetim ve Denetim**, Cilt: 4, Sayı: 8 (Ağustos 1999), s. 4-12.
- Dinler, Z., **İktisada Giriş**, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa, 1997.
- Doğan, A. H., “Marmara Depremi ve Sanayiimize Etkileri”, “**Sanayi Bölgeleri ve İşletmeleri Açısından Deprem**” Paneli, (yay. haz.) G. T. Yamamoto, T.C. Maltepe Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2000, s. 7-36.
- Doğan, D. M., **Büyük Türkçe Sözlük**, İz Yayıncılık, İstanbul, 1996.
- Doğan, M. E., “Belediyelerin Denetimi”, **ÇYY**, Cilt: 5, Sayı: 5 (Eylül 1996), s. 27-36.
- Dombrowsky, W. R., “Again and Again: Is a Disaster What We Call a ‘Disaster’?”, **What is a Disaster**, (ed.) E. L. Quarantelli, Routledge, London, 1998, s. 19-30.
- Dönmez, M., “Merkezi Yönetim ile Yerel Yönetimler Arasında Görev ve Kaynak Bölüşümü”, **Mülkiye**, Cilt: XXVI, Sayı: 235 (Temmuz-Ağustos 2002), s. 155-194.
- DPT, **Deprem Ekonomik ve Sosyal Etkileri, Muhtemel Finansman İhtiyacı, Kısa-Orta ve Uzun Vadede Alınabilecek Tedbirler**, DPT Yayınları, Ankara, 1999
- DPT, **Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005)**, DPT Yayınları, Ankara, 2000.
- DPT, **Yerel Yönetimler (Özel İhtisas Komisyonu Raporu)**, DPT Yayınları, Ankara, 2001.
- DPT, **Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005) 2002 Yılı Programı Destek Çalışmaları: Ekonomik ve Sosyal Sektörlerdeki Gelişmeler**, DPT Yayınları, Ankara, 2002.
- Duben, A. ve S. Emrealp, **Urban Management Development**, IULA-EMME MED&URBS, İstanbul, 1993.
- Duran, L., **İdare Hukuku Ders Notları**, İstanbul Üniversitesi HF Yayınları, İstanbul, 1982.
- Durbaş, R., **Rüzgarla Randevu**, Alfa Yayınları, Ankara, 2000.
- Dutton, J. E., “The Processing of Crisis and Non-Crisis Strategic Issues”, **Journal of Management Studies**, Cilt: 23, Sayı: 5 (Eylül 1986), s. 501-517.

- Düşünen Siyaset, **Kriz** (Özel Sayı), Yıl: 1, Sayı: 1. (Şubat 1999).
- Düzgören, B. Ö., “Haydi, Kemik! Haydi, Bir Düşüş!..”, **Düşünen Siyaset**, Yıl: 1, Sayı: 1 (Şubat 1999), s. 23-29.
- Ekinci, O., “Erzincan’daki Düzeyimiz”, **Cumhuriyet Gazetesi**, 21 Mart 1992, s. 12.
- Ekinci, O., **Rant Demokrasisi Çöktü: Deprem Yazıları**, Anahtar Kitaplar Yayınevi, İstanbul, 1999.
- Ekinci O. (der.), “Mimarlar ‘Binalarını’ da İmzalayacak...: Binaların Üzerinde Mimarının Adını Yazan Bir Plaketin Bulunması ‘İlke Kararı’ Oldu”, **Mimarlık**, Sayı: 290, 1999, s. 58-60.
- Ekinci, O., “Yapı Denetimi Kararnamesi Başbakana, Bakanlara ve TBMM’ne Şikayet Edildi”, **Mimarlık**, Sayı: 293, 2000, s. 2-4.
- Emre, C., “Türkiye’de Yerel Yönetim Birlikleri Uygulamasına Genel Bir Bakış: Gözlemler-Değerlendirmeler”, **Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildirileri**, (yay. haz.) B. A. Güler ve A. Sabuktay, TODAİE Yayınları, Ankara, s. 311-319.
- Erdik, M. et al., “Kentlerde Deprem Risklerinin Belirlenmesi: Deprem Senaryoları”, **Erzincan ve Dinar Deneyimleri Işığında Türkiye’nin Deprem Sorunlarına Çözüm Arayışları Bildiriler Kitabı**, (ed.) T. Tankut, TÜBİTAK Yayınları, Ankara, 1996, s. 113-122.
- Erdik, M., J. Swift-Avcı ve T. Onur, “Kentlerde Deprem Tehlikesinin Belirlenmesi: Mikrobölgelemler”, **Erzincan ve Dinar Deneyimleri Işığında Türkiye’nin Deprem Sorunlarına Çözüm Arayışları Bildiriler Kitabı**, (ed.) T. Tankut, Ankara: TÜBİTAK Yayınları, 1996, s. 103-111.
- Erdik, M., “İstanbul İçin Kapsamlı Bir Deprem Afet Master Planı Geliştirilmesi”, **“Deprem Güvenli Konut” Sempozyumu**, (ed.) T. Aktüre, Mesa Yayınları, Ankara, 1999, s. 13-48.
- Erdik, M., “İstanbul’da Olası Depreme Hazırlık: Deprem Senaryoları”, **Bilim ve Teknik**, Kasım 1999, s. 52-56.
- Eren, İ., “Deprem Hasarlarının Sebepleri ve Öneriler”, **Deprem ve Deprem Sonrası Tedbirler**, İSKİ Yayınları, İstanbul, 1999, s. 57-62.
- Ergin, Ö., A. Y. Güneç ve E. Yılmaz, “Deprem’in Öğrettikleri”, **Bilim ve Teknik**, Eylül 1999, s. 8-11.
- Ergun T. ve A. Polatoğlu, **Kamu Yönetimine Giriş**, TODAİE Yayınları, Ankara, 1992.

- Ergünay, O., "Afet Yönetimi Nedir? Nasıl Olmalıdır?", **Erzincan ve Dinar Deneyimleri Işığında Türkiye'nin Deprem Sorunlarına Çözüm Arayışları Bildiriler Kitabı**, (ed.) T. Tankut, TÜBİTAK Yayınları, Ankara, 1996, s. 263-272.
- Ergünay, O., "Deprem (Yuvarlak Masa)", **Mülkiye**, Cilt: 23, Sayı: 219, (Kasım Aralık 1999), s. 163-194.
- Ergünay, O., "Afet Yönetimi Nedir? Nasıl Olmalıdır?" **Türk Psikoloji Bülteni**. <[http://www.psikolog.org.tr/bulten/14/14\\_afet.htm](http://www.psikolog.org.tr/bulten/14/14_afet.htm)> (24.07.2001).
- Eriñç, S. et al., **Burdur Depremi**, İstanbul Üniversitesi Edebiyat Fakültesi Yayınları, İstanbul, 1971.
- Erişgin, N., "Tehlike Bağı", **AÜ HF Dergisi**, Cilt: 49, Sayı: 1-4 (2000), s. 137-154.
- Erkün, S., **Türk İmar Hukuku'nun Ana Çizgileri**, İstanbul, Yapı Endüstri Merkezi Yayınları, 1999.
- Eroğlu, V., "Deprem ve Deprem Sonrası Tedbirler", **Deprem ve Deprem Sonrası Tedbirler**, İSKİ Yayınları, İstanbul, 1999, s. 10-13.
- Ersoy, U. ve T. Tankut, "Deprem Yönetmeliğinin Uygulanmasını Sağlamağa Yönelik Gerçekçi Bir Öneri", **Erzincan ve Dinar Deneyimleri Işığında Türkiye'nin Deprem Sorunlarına Çözüm Arayışları Bildiriler Kitabı**, (ed.) T. Tankut, TÜBİTAK Yayınları, Ankara, 1996, s. 155-164.
- Ertan, B., "Yerel Yönetim Kavramı", **ÇYY**, Cilt: 11, Sayı: 1 (Ocak 2002), s. 22-30.
- Ertürk, H., **Kent Ekonomisi**, Ekin Kitabevi, Bursa, 1995.
- Felek, B., "Bu Ölüler Ne Zamana Kadar?", **Cumhuriyet Gazetesi**, 1 Ağustos 1967, s. 3.
- Fink, S., **Crisis Management**, American Management Association, New York, 1986.
- Firey, W., **Law and Economy in Planning**, University of Texas Press, Austin, 1965.
- \_\_\_\_\_, "Fransa'da Valilerin Statüsünde Son Durum", (çev.) A. Özer, **ÇYY**, Cilt: 2, Sayı: 2 (Mart 1993), 25-28.
- Fritz, C. E., "Disasters", **International Journal of the Social Sciences**, Cilt: 4, (ed.) D. L. Sills, The Macmillan Company & The Free Press, 1968, s. 202-207.
- Fromont, M., "Fransa'da Devlet, Vilayet ve Bölge İdareleri Arasında Sorumlulukların Yeni Bölüşümü", **TİD**, Yıl: 62, Sayı: 386 (Mart 1990), s. 267-276.



- Gemalmaz, M. S., **Olağanüstü Rejim Standartları (Ulusalüstü İnsan Hakları Hukukunda)**, BDS Yayınları, y.y.y., 1991.
- Gençosman, K. Z., “Facia ve Yol”, **Ulus Gazetesi**, 14 İkinci Kanun 1940, s. 2.
- Geray, C., **Şehir Planlamasının Başlıca Tatbik Vasıtaları**, Ajans Türk Matbaası, Ankara, 1960.
- Geray, C., “Nasıl Bir Yerel Yönetim Düzeltimi?”, **ÇYY**, Cilt: 2, Sayı: 5 (Eylül 1993), s. 13-21.
- Geray, C., “Son Depremi Düşündürdükleri”, **Mülkiye**, Cilt: 23, Sayı: 219, (Kasım Aralık 1999), s. 152-162.
- \_\_\_\_\_, **Gerekçeli Anayasa Önerisi**, A.Ü. SBF Yayınları, Ankara, 1982.
- Gleick, J., **Kaos**, (çev.) F. Üçcan, TÜBİTAK Yayınları, Ankara, 2000.
- Gilbert, C., “Studying Disaster: Changes in the Main Conceptual Tools”, **What is a Disaster**, (ed.) E. L. Quarantelli, Routledge, London, 1998, s. 11-18.
- Girit, H., “Deprem Felaketi Nedeniyle İdarenin Sorumluluğu”, **İstanbul Barosu Yayınları**, Cilt: 73, Sayı: 7-9 (1999), s. 531-609.
- Gladwin, T. N. ve R. Kumar, “The Social Psychology of Crisis Bargaining: Toward a Contingency Model”, **The Columbia Journal of World Business**, Cilt: 22, Sayı: 1 (Bahar 1987), s. 23-31.
- Gökdeniz, İ. ve N. Karaöz, “Zorunlu Deprem Sigortası”, **Yerel Yönetim ve Denetim**, Cilt: 6, Sayı: 2 (Şubat 2001), s. 3-23.
- Göksu, T., “Halkın Yerel Yönetimlere Katılımı ve Temsili: Yabancıların Katılımı”, **Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildirileri**, 1-2 Kasım 2000, (yay. haz.) B. A. Güler ve A. Sabuktay, TODAİE Yerel Yönetimler ve Araştırma ve Eğitim Merkezi, Ankara, (y.t.y.), s. 131-144.
- Gönül, M., “Seçimli Valilik Üzerine Düşünceler”, **AİD**, Cilt: 25, Sayı: 3 (Eylül 1992), s. 51-70.
- Görmez, K., **Yerel Demokrasi ve Türkiye**, Vadi Yayınları, Ankara, 1997.
- Göymen, K., **Türkiye’de Kent Yönetimi**, Boyut Kitapları, İstanbul, 1997.
- Gözler, K., **Hukukun Genel Teorisine Giriş: Hukuk Normlarının Geçerliliği ve Yorumu Sorunu**, US-A Yayıncılık, Ankara, 1998,
- Gözler, K., **Anayasa Hukukunun Metodolojisi**, Bursa: Ekin Kitabevi Yayınları, 1999.

- Gözler, K., **Anayasa Normlarının Geçerliliği Sorunu**, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa, 1999.
- Gözler, K., **Kanun Hükmünde Kararnamelerin Hukuki Rejimi**, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa, 2000.
- Gözler, K., **Hukuka Giriş**, Ekin Kitabevi, Bursa, 1998.
- Gözler, K., **Türk Anayasa Hukuku Dersleri**, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa, 2000.
- Gözler, K., “Türk Anayasa Yargısında Anayasallık Bloğu Kavramına İhtiyaç Var mıdır?”, **AÜ SBF Dergisi**, Yıl: 55, Sayı: 3 (Temmuz-Eylül 2000), s. 81-101
- Gözübüyük, A. Ş., “Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin Türk Hukukundaki Yeri”, **İnsan Hakları Kurallarının İç Hukukta Uygulanması**, Hukuksal Kollokyum, Ankara, 13-14 Eylül 1990, AÜ SBF Yayınları, Ankara, 1992, s. 19-28.
- Gözübüyük, A. Ş. ve T. Akıllıoğlu, **Yönetim Hukuku**, Turhan Kitabevi, Ankara, 1992.
- Greed, C., **Introducing Town Planning**, Longman, Essex, 1996.
- Güler, B. A., **Yerel Yönetimler: Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım**, TO-DAİE Yayınları, Ankara, 1992.
- Güler, B. A., “1998 Reform Tasarısı Üzerine İnceleme”, **ÇYY**, Cilt: 7, Sayı: 4 (Ekim 1998), s. 3-25.
- Güler, B. A., “Devletin Yeniden Yapılandırılması”, **Yerel Gündem**, Yıl: 2, Sayı: 9 (Eylül 2000), s. 4-13.
- Güler, B. A., “Yerel Yönetimlerde Reform Sorunu”, **ÇYY**, Cilt: 10, Sayı: 3 (Temmuz 2001), s. 7-12.
- Gülkan, P. et. al., **3194 Sayılı İmar Kanunu ve Yönetmeliklerinin Yeni Bir Yapı Kontrol Sistemi ve Afetlere Karşı Dayanıklılığı Sağlayacak Önlemleri İncelemek Üzere Revizyonu Araştırması Müşavirlik Hizmetleri Ön Rapor**, T.C. Toplu Konut İdaresi Başkanlığı Proje Koordinasyon Birimi ve Bayındırlık ve İskan Bakanlığı Teknik Araştırma ve Uygulama Genel Müdürlüğüne 97-03-03-01-09 Kod Numaralı Proje Kapsamında Sunulan Rapor, Ankara, (Mayıs) 1998.
- Gülkan, P. et. al., **3194 Sayılı İmar Kanunu ve Yönetmeliklerinin Yeni Bir Yapı Kontrol Sistemi ve Afetlere Karşı Dayanıklılığı Sağlayacak Önlemleri İncelemek Üzere Revizyonu Araştırması Müşavirlik Hizmetleri Kesin Rapor**, T.C. Toplu Konut İdaresi Başkanlığı Proje Koordinasyon Birimi ve Ba-

yındırlık ve İskan Bakanlığı Teknik Araştırma ve Uygulama Genel Müdürlüğüne 97-03-03-01-09 Kod Numaralı Proje Kapsamında Sunulan Rapor, Ankara, (Eylül) 1999.

Gülkan, P., “Afetlere Karşı Hazırlıklı Olma: Planlama ve Yapım Denetimi”, “**Deprem Güvenli Konut**” Sempozyumu, (ed.) T. Aktüre, Mesa Yayınları, Ankara, 1999, s. 101-110.

Gülkan, P., “595 sayılı Yapı Denetimi Hakkındaki Kanun Hükmündeki Kararnamenin İptali ve Ardından Gelen 4708 Sayılı Yapı Denetimi Kanunu Hakkında Bir Deneme”, Yayınlanmamış Çalışma.

Günçan, H., “Yapı Kalitesizliğinin Nedenleri”, **Denizli’de Sanayileşme ve Kentleşme Sempozyumu Bildirileri Kitabı**, 15-17 Ekim 1999, (der. ve yay. haz.) TMMOB Makine Mühendisleri Odası, Ankara, 1999, s. 267-271.

Günday, M., **İdare Hukuku**, İmaj Yayıncılık, Ankara, 1997.

Gündoğdu, O., “Türkiye’de Yıkıcı Depremlere Karşı Alınması Gereken Önlemler ve İstanbul Örneği”, **Erzincan ve Dinar Deneyimleri Işığında Türkiye’nin Deprem Sorunlarına Çözüm Arayışları Bildiriler Kitabı**, (ed.) T. Tankut, TÜBİTAK Yayınları, Ankara, 1996, s. 285-294.

Gürdilek, R., “Deprem İçin Ev Ödevi...”, **Bilim ve Teknik**, Ağustos 2000, s. 94-96.

Güriz, A., **Hukuk Başlangıcı**, Siyasal Kitabevi, Ankara, 1999.

Gürpınar, A., “Kriz Durumları ve STK Pratikleri”, 17 Ağustos Depreminden Sonra STK’lar Olarak Neler Öğrendik? (12-13 Kasım 1999, İstanbul) Sempozyumu, **Sivil Toplum Kuruluşları ve Yasalar-Etik-Deprem**, Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı, İstanbul, 2000, s. 306-318.

Gürsoy, B., “Demokratik Bir Toplumda İdari Vesayet Üzerine Bir Deneme”, **TİD**, Yıl: 59, Sayı: 377 (Aralık 1987), s. 1-30.

Güvel, E. A., **Doğal Afetlerin Politik Ekonomisi: “Doğal Riskler ve Afet Planlaması”**, İstanbul Menkul Kıymetler Borsası Yayınları, İstanbul, 2001.

Güven, H. S., “Değişen Yerel Hizmet Kavramı ve Yerel Yönetimlerde Ölçek Sorunu”, **AİD**, Cilt: 15, Sayı: 4 (Aralık 1982), s. 27-48.

Güven, Z., “Okullarda Kriz Eğitimi Başladı.” **Hürriyet Gazetesi**. 16 Kasım 1999. <<http://www.hurriyetim.com.tr/istanbul/turk/99/11/16/isthab/13ist.htm>> (22.05.2001).

Güvenç, C., “Belediye Encümenlerinin Oluşumu ve Çalışması”, **ÇYY**, Cilt: 1, Sayı: 6 (Kasım 1992), s. 31-46.

- Güvenç, C., "Belediyelerde Başkan Vekilliği, Meclis Başkan Vekilliği ve Başkan Yardımcılığı", **ÇYY**, Cilt: 2, Sayı: 4 (Temmuz 1993), s. 49-69.
- Habermas, J., **Legitimation Crisis**, Heinemann, London, 1973.
- Hafizoğulları, Z., "Türk Hukukunda 'Hukukun Üstünlüğü Prensibi' Sorunu", **Ankara Barosu Dergisi**, Yıl: 60, Sayı: 1 (2002), s. 15-22.
- Hafizoğulları, Z., "Türkiye Cumhuriyeti Devletinin Düşünsel Temelleri: Bir Mevzuat Değerlendirmesi", **Ankara Barosu Dergisi**, Yıl: 58, Sayı: 2, 2001, s. 13-28.
- \_\_\_\_\_, **Harvard Business Review Dergisinden Seçimler: Kriz Yönerimi**, (çev.) S. Atay, MESS Yayınları, İstanbul, 2000.
- Hasol, D., **Yağma Var!**, Yapı-Endüstri Merkezi Yayınları, İstanbul, 1997.
- Hatemi, H., "Krizin Kitiği", **Düşünen Siyaset**, Yıl: 1, Sayı: 1 (Şubat 1999), s. 17-20.
- Hatipoğlu, S., "Mahalli İdarelerin Seçilmiş Organlarının Organlık Sıfatlarını Kaybetmeleri", **TİD**, Yıl: 64, Sayı: 397 (Aralık 1992), s. 53-79.
- Healey, P., G. McDougall ve M. J. Thomas, (ed.), **Planning Theory: Prospects for the 1980s**, Pergamon Press, Oxford, 1983.
- Hill, H., "Yönetimi Yeniden Düşünmek", (çev.) A. Mengi, **AÜ SBF Dergisi**, Cilt: 52, Sayı: 1-4 (Ocak-Aralık 1997), s. 491-503.
- Hodgkinson, P. E. ve M. Stewart, **Coping with Catastrophe**, Routledge, London, 1998.
- Holloway, J. A. Mc.K., **Yerel Yönetim ve Kriz Yönetimi**, (çev.) Ö. G. Bulut, IULA-EMME, İstanbul, 1992.
- Hondu, S., "Belediye Meclislerinin Feshi, Belediye Başkanlarının Düşürülmesi ve İl Genel Meclislerinin Feshi, Sebepleri, Sonuçları ve Yargılama Usulleri", **TİD**, Yıl: 62, Sayı: 387 (Haziran 1990), s. 101-150.
- Hondu, S., "Köy Muhtarlığından Çıkarma", **TİD**, Yıl: 62, Sayı: 389 (Aralık 1990), s. 29-40.
- Hondu, S., "Belediyelerin Seçilmiş Organlarının ve Seçilmiş Organ Üyelerinin Görevden Uzaklaştırılması ve Bunun Yargı Denetimi", **TİD**, Yıl: 64, Sayı: 395 (Haziran 1992), s. 19-28.

<http://www.basarm.com.tr>.

<http://www.boun.koeri.gov.tr>.

<http://www.udel.edu/DRC>.

<http://www.yargitay.gov.tr>.

Hynes, T. ve P. Prasad, "Patterns of 'Mock Bureaucracy' in Mining Disasters: An Analysis of the Westray Coal Mine Explosion", **Journal of Management Studies**, Cilt: 34, Sayı: 4 (Temmuz 1997), s. 601-623.

İğdır, İ., "Deprem Sonrası Özet Deneyim Aktarımı", 17 Ağustos Depreminden Sonra STK'lar Olarak Neler Öğrendik? (12-13 Kasım 1999, İstanbul) Sempozyumu, **Sivil Toplum Kuruluşları ve Yasalar-Etik-Deprem**, Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı, İstanbul, 2000, s. 279-295.

Işık, O. ve M. Pınarcıoğlu, "Sultanbeyli Notları", **Birikim**, Sayı: 123 (Temmuz 1999), s. 47-52.

İba, Ş., "Türk Parlamenter Hukuku Açısından Son Anayasa Değişiklikleri", **AÜ HF Dergisi**, Cilt: 51, Sayı: 1, 2002, s. 79-95.

İğdeler S. ve M. U. Kılıç, "Mahalli İdare Organlarının ve Üyelerinin Görevden Uzaklaştırılmaları", **Yerel Gündem**, Yıl: 2, Sayı: 6 (Haziran 2000), s. 4-13.

İlik, B., "Kriz Durumları ve STK Pratikleri", 17 Ağustos Depreminden Sonra STK'lar Olarak Neler Öğrendik? (12-13 Kasım 1999, İstanbul) Sempozyumu, **Sivil Toplum Kuruluşları ve Yasalar-Etik-Deprem**, Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı, İstanbul, 2000, s. 295-318.

İmar ve İskan Bakanlığı, **50 Yılda İmar ve Yerleşme 1923-1973**, İmar ve İskan Bakanlığı, Ankara, 1973.

İnan, A., "Zorunlu Deprem Sigortası", **ÇYY**, Cilt: 9, Sayı: 2 (Nisan 2000), s. 91-99.

İnsel, A., "Tartışma Kriz: Daha Derin, Daha Eski, Daha Yaygın (A. Uğur et al.)", **Cogito (Kriz: Daha Derin, Daha Eski, Daha Yaygın)**, Sayı: 27 (Yaz 2001), s. 214-251.

İnşaat Mühendisleri Odası İstanbul Şubesi, **17 Ağustos 1999 'Körfez Depremi' Değerlendirme Raporu**. <<http://www.imoistanbul.org.tr/deprem5.htm>> (24.07.2001).

İplikçi, M., **Yıkık Kentli Kadınlar**, Metis Yayınları, İstanbul, 2002.

\_\_\_\_\_, **İstanbul İmar Yönetmeliği**, İstanbul Büyükşehir Belediyesi Planlama ve İmar Dairesi Başkanlığı İmar Müdürlüğü Yayını, İstanbul, 2001.

Jackson, S. E. ve J. E. Dutton, "Discerning Threats and Opportunities", **ASQ**, Cilt: 33, 1988, s. 370-387.

- Janis, I. L., **Crucial Decisions: Leadership in Policymaking and Crisis Management**, Free Press, New York, 1989.
- Kadının Sosyal Hayatının Araştırma ve İnceleme Derneği, **Yaşıyorum Yazıyorum**, İstanbul, 2000.
- Kalabalık, H., “Türkiye’de Alan Yönetim Modelleri İçerisinde Türkiye’de Metropolitan Yönetimlerin Yeri ve Yasal Çerçevesi”, **Selçuk Üniversitesi HF Dergisi**, Sayı: 1-2, 2000, s. 237-265.
- Kalafat, D., “13 Mart 1992 Erzincan Depremi”, **Deprem Araştırma Bülteni**, Yıl: 22, Sayı: 73, 1995, s. 5-30.
- Karabey, H., “‘Reel’ Mimarlığın Güncel Sorunları, Meslek Odalarının Yapabilecekleri”, **Yapı**, Sayı: 232 (Mart 2001), s. 13-15.
- Karaer, T., “1980 Sonrasında Mahalli İdarelerin Yeniden Düzenlenmesi”, **TİD**, Yıl: 61, Sayı: 382 (Mart 1989), s. 99-125.
- Karaesmen, E., “Deprem Olayı ve Yapıda Kalite Denetimi”, **Erzincan ve Dinar Deneyimleri Işığında Türkiye’nin Deprem Sorunlarına Çözüm Arayışları Bildiriler Kitabı**, (ed.) T. Tankut, TÜBİTAK Yayınları, Ankara, 1996, s. 407-416.
- Karaesmen, E., “Deprem Olayına Toplu Bir Bakış”, **“Deprem Güvenli Konut” Sempozyumu**, (ed.) T. Aktüre, Mesa Yayınları, Ankara, 1999, s. 115-123.
- Karahanoğulları, O., “Kamu Hizmetinin Kurulmasında Yerel Yönetimlerin Yetkisi”, **ÇYY**, Cilt: 10, Sayı: 4 (Ekim 2001), s. 23-35.
- Karahanoğulları, O., **Kamu Hizmeti (Kavram ve Hukuksal Rejim)**, Turhan, Kitabevi, Ankara, 2002.
- Karaman, Z. T., “Yönetim Stratejilerindeki Gelişmeler”, **TİD**, Yıl: 72, Sayı: 426 (Mart 2000), s. 37-54.
- Karan, H., “Zelzeleye Karşı”, **Ulus Gazetesi**, 14 İkinci Kanun 1940, s. 4.
- Karancı, N., B. Akşit ve H. Sucuoğlu, “Dinar’da Afet Yönetiminin Psiko-Sosyal Boyutları”, **Erzincan ve Dinar Deneyimleri Işığında Türkiye’nin Deprem Sorunlarına Çözüm Arayışları Bildiriler Kitabı**, (ed.) T. Tankut, TÜBİTAK Yayınları, Ankara, 1996, s. 273-284.
- Karancı, N., “Afetlerin Psiko-Sosyal Boyutları”, **“Deprem Güvenli Konut” Sempozyumu**, (ed.) T. Aktüre, Mesa Yayınları, Ankara, 1999, s. 95-100.



- Karancı, N. A. ve B. Akşit, "Building Disaster-Resistant Communities: Lessons Learned from Past Earthquakes in Turkey and Suggestions for the Future", **International Journal of Mass Emergency and Disasters**, Cilt: 18, Sayı: 3 (Kasım 2000), s. 403-416.
- Karaosmanoğlu, A., "Tartışma Kriz: Daha Derin, Daha Eski, Daha Yaygın (A. Uğur et al.)", **Cogito (Kriz: Daha Derin, Daha Eski, Daha Yaygın)**, Sayı: 27 (Yaz 2001), s. 214-251.
- Karatepe, Ş., "İdarenin Takdir Yetkisi", **TİD**, Yıl: 63, Sayı: 392 (Eylül 1991), s. 63-119.
- Kasapoğlu, A. ve M. Ecevit, **Depremın Sosyolojik Araştırması**, Sosyoloji Derneği Yayınları, Ankara, 2001.
- Kaya, Y., **17 Ağustos'un Ardından Deprem, Devlet ve Toplum**, Otopsi Yayınevi, İstanbul, 2000.
- Kayhan, M., "Hizmet Kusuru ve Kusursuz Sorumluluk", **Yerel Yönetim ve Denetim**, Cilt: 6, Sayı: 1 (Ocak 2001), s. 45-48.
- Kaynaşlı Belediyesi, **Kaynaşlı 2000**, Ankara, 2000.
- Kazancı, M., "Yerel Yönetimler Üzerine Birkaç Not", **AİD**, Cilt: 16, Sayı: 4 (Aralık 1984), s. 36-51.
- Keeble, L., **Principles and Practice of Town and Country Planning**, The Estates Gazette, Ltd., London, 1952.
- Keleş, R., **Kentleşme Politikası**, İmge Kitabevi, Ankara, 1990.
- Keleş, R., "Belediyeciliğimizde Son Gelişmeler ve Yerel Özerklik", **ÇYY**, Cilt: 1, Sayı: 2 (Mart 1992), s. 19-14.
- Keleş, R., **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, Cem Yayınevi, İstanbul, 1992.
- Keleş, R., **Kent ve Siyaset Üzerine Yazılar (1975-1992)**, IULA-EMME, İstanbul, 1993.
- Keleş, R., "Fransa'da Yerinden Yönetim", **ÇYY**, Cilt: 3, Sayı: 1 (Ocak 1994), s. 3-18.
- Keleş, R., "Hizmette Halka Yakınlık (Subsidiarity) İlkesi ve Yerel Yönetimler", **ÇYY**, Cilt: 4, Sayı: 1 (Ocak 1995), s. 3-14.
- Keleş, R., "Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Avrupa ve Türkiye", **ÇYY**, Cilt: 4, Sayı: 6 (Kasım 1995), s. 3-19.

- Keleş, R., "Siyaset Dışı Planlamadan Plansız Siyasete (Kentbilim Tartışmalarına Katkı)", **AÜ SBF Dergisi**, Cilt: 52, Sayı: 1-4 (Ocak-Aralık 1997), s. 435-445.
- Keleş, R., **Kentbilim Terimleri Sözlüğü**, İmge Kitabevi, Ankara, 1998.
- Keleş, R., **Avrupa'nın Bütünleşmesi ve Yerel Yönetimler**, Türk Belediyecilik Derneği-Konrad Adenauer Vakfı Yayınları, Ankara, 1999.
- Kılıç, Ş., "Boğaziçi'nde Deprem Dersi." **Hürriyet Gazetesi**. 1 Kasım 1999. <<http://www.hurriyetim.com.tr/istanbul/turk/99/11/01/isthab/31ist.htm>> (22.05.2001).
- Kızılıçık, R., "Türk Kamu Yönetiminin Gelişimi ve Düzenleyici Kurullar (Regulatory Bodies)", **TİD**, Yıl: 73, Sayı: 432 (Eylül 2001), s. 127-134.
- Kiesler, S. ve L. Sproull, "Managerial Response to Changing Environments: Perspectives on Problem Sensing from Social Cognition", **ASQ**, Cilt: 27, 1982, s. 548-570.
- Kingston R. et al., "Web-based Public Participation Geographical Information Systems: An Aid to Local Environment Decision-making", **Computers, Environment and Urban Systems**, Sayı: 24, 2000, s. 109-125.
- Koçyiğit, A. et al., "Deprem Sorunlarının Çözümüne Eğitsel, Jeolojik ve Yönetimsel Yaklaşımlar", **Erzincan ve Dinar Deneyimleri Işığında Türkiye'nin Deprem Sorunlarına Çözüm Arayışları Bildiriler Kitabı**, (ed.) T. Tankut, TÜ-BİTAK Yayınları, Ankara, 1996, s. 47-56.
- Kouzman, A., A. M. G. Jarman ve U. Rosenthal, "Inter-Organizational Policy Processes in Disaster Management", **Disaster Prevention and Management**, Cilt: 4, Sayı: 2, 1995, s. 20-37.
- Kreimer, A. et al., **Managing Disaster Risk in Mexico: Market Incentives for Mitigation Investment**, The World Bank, Washington, D.C., 1999.
- Kreps, G. A., "Disaster as Systemic Event and Social Catalyst", **What is a Disaster**, (ed.) E. L. Quarantelli, Routledge, London, 1998, s. 31-55.
- Kuklan, H., "Crisis Confrontation in International Management: Consequences and Coping Actions", **Management of International Review**, Cilt: 28, Sayı: 3, 1988, s. 21-30.
- Kutlu, M., "Deprem ve İdarenin Sorumluluğu", **AİD**, Cilt: 32, Sayı: 4 (Aralık 1999), s. 15-27.
- Kuzu, B., **Olağanüstü Hal Kavramı ve Türk Anayasa Hukukunda Olağanüstü Hal Rejimi**, Kazancı Yayınları, İstanbul, 1993.

- Lahn, E., "Zelzelenin Menşei", **Cumhuriyet Gazetesi**, 4 İkinci Kanun 1940, s. 3.
- Leighton, A. H., **Yeniden Yerleştirme ve Gerginlik Hallerinde Yöneticilere Tavsiyeler**, (der.) A. Yörükkan, İmar ve İskan Bakanlığı, Ankara, 1968.
- Marks, M., "Organizational Adjustment to Uncertainty", **Journal of Management Studies**, Cilt: 14, Sayı: 1, 1978, s. 1-7.
- Mazlum, D., "İstanbul'da Bir 'Zelzele-i Şedide': 22 Mayıs 1766 Depreminin Kısa Öyküsü", **Yapı**, Sayı: 237 (Ağustos 2001), s. 39-42.
- McLoughlin, J. B., **Control and Urban Planning**, Faber and Faber Limited, London, 1973.
- Mengi, A., "Kamu Yönetimindeki Gelişmeler, Yerel Yönetimler ve Türkiye", **AÜ SBF Dergisi**, Cilt: 52, Sayı: 1-4 (Ocak-Aralık 1997), s. 505-515.
- Mengi, A., **Avrupa Birliği'nde Bölgeler Karşısında Yerel Yönetimler**, İmar Yayıncılık, Ankara, 1998.
- Meriç, O., "İl Mahalli İdaresiyle İlgili Yeni Düzenlemenin Değerlendirilmesi", **TİD**, Yıl: 59, Sayı: 376 (Eylül 1987), s. 1-16.
- Meriç, O., "İl Mahalli İdaresi ve Kamu İle İlgili Olarak En Son Yapılmış Olan Düzenleme", **TİD**, Yıl: 61, Sayı: 382 (Mart 1989), s. 1-16.
- MESS, **Belediye: Çöp Grevi**, Türk Metal Sanayileri Sendikası, (y.y.y.), 1992.
- Milburn, T. W., R. S. Schuler ve K. H. Watman, "Organizational Crisis. Part I: Definition and Conceptualization", **Human Relations**, Cilt: 36, Sayı: 12, 1983, s. 1141-1160.
- Milburn, T. W., R. S. Schuler ve K. H. Watman, "Organizational Crisis. Part II: Strategies and Responses", **Human Relations**, Cilt: 36, Sayı: 12, 1983, s. 1161-1180.
- Mileti, D. S. ve J. H. Sorensen, "Determinants of Organizational Effectiveness in Responding to Low Probability Catastrophic Events", **The Columbia Journal of World Business**, Cilt: 22, Sayı: 1 (Bahar 1987), s. 13-21.
- Mill, J. S., **Özgürlük Üstüne**, (çev.) A. Ertan, Belge Yayınları, İstanbul, 2000.
- Mimarlar Odası Merkez Yönetim Kurulu, "595 Sayılı Yapı Denetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ve Uygulama Yönetmeliğine İlişkin Mimarlar Odası Raporu", **Mimarlık**, Sayı: 293, 2000, s. 4-5.
- Mitroff, I. I., "Crisis Management: Cutting through the Confusion", **Sloan Management Review**, Cilt: 29, Sayı: 2 (Kış 1988), s. 15-20.

- Mitroff, I. I. ve C. M. Pearson, **Crisis Management: A Diagnostic Guide for Improving Your Organization's Crisis Preparedness**, Jossey-Bass Publishers, San Francisco, 1993.
- Mitroff, I. I., "Crisis Management and Environmentalism: A Natural Fit", **California Management Review**, Cilt: 36, Sayı: 2 (Kış 1994), s. 101-113.
- Nadaroğlu, H., **Mahalli İdareler**, Met-Er Matbaası, İstanbul, 1986.
- National Land Agency, **Disaster Countermeasures in Japan**, Tokyo, 1999.
- Neal, D. M., "Feedback from the Field: Developing Degree Programs in Disaster Management: Some Reflections and Observations", **International Journal of Mass Emergency and Disasters**, Cilt: 18, Sayı: 3 (Kasım 2000), s. 417-437.
- ODTÜ Afet Yönetimi Uygulama ve Araştırma Merkezi, **Afet Yönetimi Nedir?** <<http://www.metu.edu.tr/home/wwwdmc/nedir.html>> (04.08.2000).
- Olson, R. S., "Toward a Politics of Disaster: Losses, Values, Agendas, and Blame", **International Journal of Mass Emergency and Disasters**, Cilt: 18, Sayı: 2 (Ağustos 2000), s. 265-287.
- Onar, S. S., **İdare Hukuku**, 1. Cilt, İstanbul Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 1942.
- Onions, C. T., (ed.), "Crisis", **The Shorter Oxford English Dictionary**, Cilt: 1, Oxford: Clarendon Press, 1936, s. 424.
- Ortaylı, İ., **Tanzimattan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği**, Hil Yayınları, İstanbul, 1985.
- Osborne, D. ve T. Gaebler, **Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector**, A Plume Book, New York, 1993.
- Oytam, M., "Fransa'da Olağanüstü Durum ve Koşullar Kuramı", **AİD**, Cilt: 14, Sayı: 2 (Haziran 1981), s. 63-70.
- Öcal, N., "Son Deprem ve Düşündükleri", **Cumhuriyet Gazetesi**, 4 Ağustos 1967, s. 2.
- \_\_\_\_\_, "Önce Devlet Binaları Çöktü", **Cumhuriyet Gazetesi**, 15 Mart 1992, s. 1.
- Örücü, E., **Taşınmaz Mülkiyetine Bir Kamu Hukuku Yaklaşımı**, İstanbul Üniversitesi HF Yayınları, İstanbul, 1976.
- Özbey, B., "Daha Demokratik ve Daha Etkin Belediye Yönetimi İçin Yeni Bir Seçim Sistemi Önerisi", **ÇYY**, Cilt: 8, Sayı: 4 (Ekim 1999), s. 122-143.

- Özcankaya, R. ve A. Acar, "İsparta Senirkent Sel Felaketinden Etkilenen Kişilerde Ruhsal Belirtiler Dağılımı", **Kriz Dergisi**, Cilt: 4, Sayı: 1, Bahar 1996, s. 49-55.
- Özdemir, H., "Atatürk'ün Kriz Yönetimi / Tekalif-i Milliye", **TİD**, Yıl: 72, Sayı: 429 (Aralık 2000), s. 171-210.
- Özer, A., "Belediyeler Üzerinde İdari Vesayet Yetkisi", **TİD**, Yıl: 57, Sayı: 368 (Eylül 1985), s. 9-30.
- Özer, A., "Valilik Sisteminde Ülkemizde ve Fransa'da Son Durum ve Sorunlarımız", **TİD**, Yıl: 60, Sayı: 381 (Aralık 1988), s. 122-150.
- Özer, A., "Yönetim Tekniklerinde Fransa'da Gerçekleştirilen Reformlar ve Ülkemizde Yerel Yönetimlerde Son Durum", **TİD**, Yıl: 62, Sayı: 386 (Mart 1990), s. 29-81.
- Özer, A., "Genel İdare ve Yerel Yönetimler Arasında Görev, Yetki ve Kaynak Paylaşımı", **TİD**, Yıl: 63, Sayı: 390 (Mart 1991), s. 21-58.
- Özer, İ., "Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Mahalli İdarelere Pay Verilmesi Konusunda Son Gelişmeler", **AİD**, Cilt: 18, Sayı: 1 (Mart 1985), s. 46-63.
- Özer, Y., "Kriz Geliyorum Der mi?" **Hürriyet Gazetesi**. 17 Ocak 1999. <<http://www.hurriyetim.com.tr/insan/turk/99/01/17/inshab/12ins.htm>> (22.05.2001).
- Özer, Y., "Orda Kimse Var mı?" **Hürriyet Gazetesi**. 3 Ekim 1999. <<http://www.hurriyetim.com.tr/insan/turk/99/10/03/inshab/27ins.htm>> (22.05.2001).
- Özer, Y., "Yönetim Depremi." **Hürriyet Gazetesi**. 22 Ağustos 1999. <<http://www.hurriyetim.com.tr/insan/turk/99/08/22/inshab/01ins.htm>> (22.05.2001).
- Özer, Y., "Kriz Durumları ve STK Pratikleri", 17 Ağustos Depreminden Sonra STK'lar Olarak Neler Öğrendik? (12-13 Kasım 1999, İstanbul) Sempozyumu, **Sivil Toplum Kuruluşları ve Yasalar-Etik-Deprem**, Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı, İstanbul, 2000, s. 301-318.
- Özdemir, A. ve S. Barakat, "After the Marmara Earthquake: Lessons for Avoiding Short Cuts to Disasters", **Third World Quarterly**, Cilt: 21, Sayı: 3, 2000, s. 425-439.
- Özsoy, O., **Depremde Mucizevi Kurtuluşlar: Depremzedelerin Anıları**, Alfa Yayınları, Bursa, 2000.

- Öztürk, Y. N., **Depremın Gösterdikleri (Yeni Yüzyıl İçin Uyarılar)**, Yeni Boyut, İstanbul, 1999.
- Özğürü, M., **17 Ağustos Körfez Depremi: Yıkıntıların Arasından Notlar**, AÜ SBF Tartışma Metinleri, Sayı: 19 (Kasım 1999).
- P.E.N. Yazarlar Derneği, **Ay Sallanıyor: 82 Yazarın Ürün ve Yazıları**, Cumhuriyet Kitapları, İstanbul, 1999.
- Parry, G., **Coping with Crises**, The British Psychological Society & Routledge, Leicester, 1990.
- Pauchant, T. C. ve I. I. Mitroff, **Transforming the Crisis-Prone Organization: Preventing Individual, Organizational, and Environmental Tragedies**, Jossey-Bass Publishers, San Francisco, 1992.
- Pearson, C. M. ve J. A. Clair, "Reframing Crisis Management", **Academy of Management Review**, Cilt: 23, Sayı: 1, 1998, s. 59-76.
- Pekin, O., "Adapazarı Zelzelesi ve Günahlarımız", **Cumhuriyet Gazetesi**, 29 Temmuz 1967, s. 2.
- Perrow, C., **Normal Accidents: Living with High-Risk Technologies**, Basic Books, New York, 1984.
- Pirler, O., "İmar Yasasının Mülki Amirlere ve İdare Kurullarına Verdiği Görevler ve Yetkiler", **TİD**, Yıl: 60, Sayı: 381 (Aralık 1988), s. 101-129.
- Polat, Z., "17 Ağustos 1999 Körfez Depremi Sonrası Sorunlar", **Deprem ve Deprem Sonrası Tedbirler**, İSKİ Yayınları, İstanbul, 1999, s. 48-56.
- Powell, C. S., "Doğal Felaketler", (çev.) G. Tok, **Bilim ve Teknik**, Kasım 2000, s. 58-60.
- Quarantelli, E. L., "Disaster Crisis Management: A Summary of Research Findings", **Journal of Management Studies**, Cilt: 25, Sayı: 4 (Temmuz 1988), s. 373-385.
- Quarantelli, E. L., "Introduction: The Basic Question, Its Importance, and How It is Addressed in This Volume", **What is a Disaster**, (ed.) E. L. Quarantelli, Routledge, London, 1998, s. 1-8.
- Quarantelli, E. L., "Major Criteria for Judging Disaster Planning and Managing and Their Applicability in Developing Societies". Prepared As a Background for the International Seminar on the Quality of Life and Environmental Risks Held in Rio di Janeiro, Brazil, 10-11 Ekim 1996. <<http://www.udel.edu/DRC/Preliminary/Pp286.Pdf>> (25.01.2001).



- Reilly, A. H., "Are Organizatons Ready for Crisis? A Managerial Scorecard", **The Columbia Journal of World Business**, Cilt: 22, Sayı: 1 (Bahar 1987), s. 79-88.
- Reisoğlu, S., **Borçlar Hukuku: Genel Hükümler**, Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., İstanbul, 1995.
- Reuter, E., **Komün Bilgisi: Şehirciliğe Giriş**, (çev.) N. Çitakoğlu ve B. S. Baykal, Siyasal Bilgiler Okulu Yayınları, Ankara, 1940.
- Roberts, K. H., "Some Characteristics of One Type of High Reliability Organization", **Organization Science**, Cilt: 1, Sayı: 2, 1990, s. 160-176.
- Robinson, J. A., "Crisis", **International Journal of the Social Sciences**, Cilt: 3, (ed.) D. L. Sills, The Macmillan Company & The Free Press, 1968, s. 510-514.
- Rosenthal, U., P. 't Hart ve A. Kouzmin, "The Bureau-Politics of Crisis Management", **Public Administration**, Cilt: 69 (Yaz 1991), s. 211-233.
- Ruello, D., **Rastlantı ve Kaos**, (çev.) D. Yurtören, TÜBİTAK Yayınları, Ankara, 1999.
- Sayıl, I., "Olağanüstü Koşullarda Krize Müdahalenin Yeri ve Önemi", **Kriz Dergisi**, Cilt: 1, Sayı: 1, Güz 1992, s. 4-7.
- Sayın, D., "Yerel Yönetim ve Yerel Yönetim Birliği Kavramı (I)", **Yerel Gündem**, Yıl: 1, Sayı: 1 (Ocak 1999), s. 66-70.
- Sayın, D., "Yerel Yönetim ve Yerel Yönetim Birliği Kavramı (II)", **Yerel Gündem**, Yıl: 1, Sayı: 2 (Şubat 1999), s. 19-25.
- Schmuck, H., "'An Act of Allah': Religious Explanations for Floods in Bangladesh as Survival Strategy", **International Journal of Mass Emergency and Disasters**, Cilt: 18, Sayı: 1 (Mart 2000), s. 85-95.
- Schneider, S. K., **Flirting with Disaster: Public Management in Crisis Management**, M. E. Sharpe, New York, 1995.
- Schwartz, H. S., "On the Psychodynamics of Organizational Disaster: The Case of the Space Shuttle Challenger", **The Columbia Journal of World Business**, Cilt: 22, Sayı: 1 (Bahar 1987), s. 59-67.
- Selek, Y., "Deprem Sonrası Özet Deneyim Aktarımı", 17 Ağustos Depreminden Sonra STK'lar Olarak Neler Öğrendik? (12-13 Kasım 1999, İstanbul) Sempozyumu, **Sivil Toplum Kuruluşları ve Yasalar-Etik-Deprem**, Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı, İstanbul, 2000, s. 288-290.

- Sencer, M., "Son Düzenlemelere Göre Türkiye'de Taşra Yönetimi ve Yerel Yönetimler", **AİD**, Cilt: 18, Sayı: 1 (Mart 1985), s. 24-45.
- Sey, Y., "Deprem Bölgelerinde Yerleşme ve Konut", "**Deprem Güvenli Konut Sempozyumu**, (ed.) T. Aktüre, Mesa Yayınları, Ankara, 1999, s. 57-64.
- Sezer, L. İ., "İzmir'de 3-4 Kasım 1995 Karşyaka-Çiğli Sel Felaketi (Meteorolojik-Klimatolojik Açından Bir Yaklaşım)", **Ege Coğrafya Dergisi**, Sayı: 9, 1997, s. 185-242.
- Shenhav, Y., "From Chaos to Systems: The Engineering Foundations of Organization Theory, 1879-1932", **ASQ**, Cilt: 40, 1995, s. 557-585.
- Shrivastava, P. ve I. I. Mitroff, "Strategic Management of Corporate Crises", **The Columbia Journal of World Business**, Cilt: 22, Sayı: 1 (Bahar 1987), s. 5-12.
- Shrivastava, P., "Ecocentric Management for a Risk Society", **Academy of Management Review**, Cilt: 20, Sayı: 1, 1995, s. 118-137.
- Smart, C. ve I. Vertinsky, "Designs for Crisis Decision Units", **ASQ**, Cilt: 22, 1977, s. 640-657.
- Smelser, N. J., "Social Structure", **Handbook of Sociology**, (ed.) N. J. Smelser, Sage Publications, London, 1988, s. 103-130.
- Soner, Ş., "Köylüler Başının Çaresine Bakıyor Yöneticiler Şehirler İlgileniyordu", **Cumhuriyet Gazetesi**, 29 Temmuz 1967, s. 7.
- Soygür, Ü., "Dinar Depremi'nin Düşündürdükleri", **Erzincan ve Dinar Deneyimleri Işığında Türkiye'nin Deprem Sorunlarına Çözüm Arayışları Bildiriler Kitabı**, (ed.) T. Tankut, TÜBİTAK Yayınları, Ankara, 1996, s. 37-46.
- Soysal, M., "İki Kavram: Özerklik ve Tarafsızlık", **Mülkiye**, Cilt: XXIV, Sayı: 221 (Mart-Nisan 2000), s. 1214-221.
- Sözen M. ve U. Tanyeli, **Sanat Kavram ve Terimleri Sözlüğü**, Remzi Kitabevi, İstanbul, 1999.
- Sözer, Y., "Psikiyatride Kriz Kavramı ve Krize Müdahale", **Kriz Dergisi**, Cilt: 1, Sayı: 1, Güz 1992, s. 8-12.
- Staw, B. M., L. E. Sandelands ve J. E. Dutton, "Threat-Rigidity Effects in Organizational Behavior: A Multilevel Analysis", **ASQ**, Cilt: 26, 1981, s. 501-524.
- Stubbart, C. I., "Improving the Quality of Crisis Thinking", **The Columbia Journal of World Business**, Cilt: 22, Sayı: 1 (Bahar 1987), s. 89-100.

- Sucuoğlu, H., “Deprem (Yuvarlak Masa)”, **Mülkiye**, Cilt: 23, Sayı: 219, (Kasım Aralık 1999), s. 163-194.
- Suher, H., “Kent Planlamaya İlişkin Yeni Yasa Tasarıları”, **Mimarlık**, Sayı: 297 (Şubat 2001), s. 11-11.
- Şahin, C., **Kriz Dönemlerinde Yönetim (Yaygın Bir Kriz Örneği Olarak Tabii Afetler)**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Karadeniz Teknik Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Trabzon, 2000.
- Şengezer, B. S. ve M. Özkaraman, “Deprem Etkilerinin Azaltılmasında Kent Planlaması – Yapı Uygulanması Süreci”, **Erzincan ve Dinar Deneyimleri Işığında Türkiye’nin Deprem Sorunlarına Çözüm Arayışları Bildiriler Kitabı**, (ed.) T. Tankut, TÜBİTAK Yayınları, Ankara, 1996, s. 353-362.
- Şengül, H. T., **Kentsel Çelişki ve Siyaset: Kapitalist Kentleşme Süreçleri Üzerine Yazılar**, Dünya Yerel Yönetim ve Demokrasi Yayınları, İstanbul, 2001.
- Şengün, A. B., “Depremlerde Kurtarma Faaliyetleri”, **Erzincan ve Dinar Deneyimleri Işığında Türkiye’nin Deprem Sorunlarına Çözüm Arayışları Bildiriler Kitabı**, (ed.) T. Tankut, TÜBİTAK Yayınları, Ankara, 1996, s. 295-302.
- Şentek, A., “Mimarlar Deprem Sınavından Geçti mi?”, **Mimarlık**, Sayı: 288, 1999, s. 10-11.
- Şentek, A., “Anayasa Mahkemesinin İptal Kararı ve Yapı Denetimi”, **Birlik Haberleri** (Doğal Afetler ve Yapı Denetimi Sayısı), Yıl: 28, Sayı: 2, 2001, s. 7-10.
- Şentüfekçi, F., “Mülkiyetin Üçüncü Boyutu Dikey Ya Da Gökyüzü”, **Ankara Barosu Dergisi**, Yıl: 58, Sayı: 2, 2001, s. 127-135.
- Tamer, M., “Dilekçe Hakkı”, **TİD**, Cilt: 62, Sayı: 386 (Mart 1990), s. 201-220.
- Tamer, M., “Bölgesel Kalkınma ve Yerel Yönetimler”, **TİD**, Yıl: 64, Sayı: 396 (Eylül 1992), s. 107-144.
- Tamer, M., **İl Özel İdaresi**, Tamer Ofset, Ankara, 1994.
- Tan, T., “Kanun Hükmünde Kararname Uygulaması”, **AİD**, Cilt: 17, Sayı: 4 (Aralık 1984), 33-47.
- Tan, T., “Kamu Hizmeti İmtiyazlarında ‘Yap-İşlet-Devret’ Modeline”, **AÜ SBF Dergisi**, Cilt: 47, Sayı: 3-4, (Haziran-Aralık 1992), s. 307-325.
- Tan, T., “Bağımsız İdari Otoriteler veya Düzenleyici Kurullar”, **AİD**, Cilt: 35, Sayı: 2 (Haziran 2002), s. 11-37.

- Tankut, T., "Deprem Zararlarının Azaltılmasında Yurttaş Eğitiminin Önemi", **Erzincan ve Dinar Deneyimleri Işığında Türkiye'nin Deprem Sorunlarına Çözüm Arayışları Bildiriler Kitabı**, (ed.) T. Tankut, TÜBİTAK Yayınları, Ankara, 1996, s. 345-352.
- \_\_\_\_\_, **Tarih Boyunca Dünyayı Sarsan Doğal Afetler**, (çev. ve yay. haz.) Yücel Feyzioğlu, Pencere Yayınları, İstanbul, 2000.
- Taylor, N., **Urban Planning Theory Since 1945**, Sage Publications, London, 1998.
- Tekel, H. ve E. Atımtay, "Erzincan ve Dinar Depremlerinin Düşündürdükleri", **Erzincan ve Dinar Deneyimleri Işığında Türkiye'nin Deprem Sorunlarına Çözüm Arayışları Bildiriler Kitabı**, (ed.) T. Tankut, TÜBİTAK Yayınları, Ankara, 1996, s. 371-380.
- Tekeli, İ., "Yerel Yönetimlerde Demokrasi ve Türkiye'de Belediyelerin Gelişimi", **AİD**, Cilt: 16, Sayı: 2 (Haziran 1983), s. 3-22.
- Tekeli, İ., "Türkiye'de Cumhuriyet Döneminde Kentsel Gelişme ve Kent Planlaması", **75 Yılda Değişen Kent ve Mimarlık**, Türkiye İş Bankası ve Tarih Vakfı Ortak Yayını, İstanbul, 1998, s.1-24.
- Tekeli, İ., **Modernite Aşılırken Siyaset**, İmge Kitabevi, Ankara, 1999.
- Tekeli, İ., **Modernite Aşılırken Kent Planlaması**, İmge Kitabevi, Ankara, 2001.
- Tekmen, M., "İl Özel İdareleri ve Bölgesel Kalkınma", **TİD**, Yıl: 60, Sayı: 380 (Eylül 1988), s. 1-22.
- Tekmen, M., "İl Özel İdareleri ve Bölgesel Kalkınma", **TİD**, Yıl: 61, Sayı: 382 (Eylül 1989), s. 61-82.
- Tezcan, S. S., R. Yarar ve H. Boduroğlu, "Yapıda Denetim ve Sertifikalı Mühendis", **Deprem Araştırma Bülteni**, Yıl: 19, Sayı: 70, 1992, s. 5-24.
- Tezcan, S. ve M. İpek, "Dinar Depremi'nin Düşündürdükleri", **Erzincan ve Dinar Deneyimleri Işığında Türkiye'nin Deprem Sorunlarına Çözüm Arayışları Bildiriler Kitabı**, (ed.) T. Tankut, TÜBİTAK Yayınları, Ankara, 1996, s. 17-26.
- Titiz, T., "Tartışma Kriz: Daha Derin, Daha Eski, Daha Yaygın (A. Uğur et al.)", **Cogito (Kriz: Daha Derin, Daha Eski, Daha Yaygın)**, Sayı: 27 (Yaz 2001), s. 214-251.
- Tjosvold, D., "Effects of Crisis Orientation on Managers' Approach to Controversy in Decision Making", **Academy of Management Journal**, Cilt: 27, 1984, s. 130-137.

- Tortop, N., “Yönetim Sistemimiz İçinde Belediyelerin Önemi, Sorunları ve Yeni Düzenlemeler”, **AİD**, Cilt: 18, Sayı: 4 (Aralık 1985), s. 3-12.
- Tortop, N., “Fransa’da Yerel İdarelerin Devlet Tarafından Denetimi”, **ÇYY**, Cilt: 4, Sayı: 2 (Mart 1995), s. 81-87.
- Tortop, N., “İl Özel İdarelerinin Durumu ve Yeni Getirilen Geğişiklikler”, **AİD**, Cilt: 20, Sayı: 3 (Eylül 1987), s. 3-11.
- Tortop, N., “Yerel Yönetimlerin Sorunları ve Yeniden Düzenleme Gereksinimleri”, **ÇYY**, Cilt: 10, Sayı: 2 (Nisan 2001), s. 5-17.
- Tortop, N., E. G. İspir ve B. Aykaç, **Yönetim Bilimi**, Yargı Yayınları, Ankara, 1993.
- Tosuner, M., “Mahalli İdarelerde Vergilendirme Yetkisi”, **Dokuz Eylül Üniversitesi İİBF Dergisi**, Cilt: 10, Sayı: 2, 1995, s. 259-272
- Tuna, M. E., “Yapılarda Zorunlu İnşaat Sigortası ve Tarafsız Denetim”, **Erzincan ve Dinar Deneyimleri Işığında Türkiye’nin Deprem Sorunlarına Çözüm Arayışları Bildiriler Kitabı**, (ed.) T. Tankut, TÜBİTAK Yayınları, Ankara, 1996, s. 427-438.
- Tunçağ, M., “Yapı Denetimi İstiyor muyuz?”, **Mimarlık**, Sayı: 294, 2000, s. 9-10
- Turan, N. ve I. Sayıl, “Dinar Depreminde Can-Mal Kaybına Uğrayanlar Üzerinde Kıyaslamalı Bir Psikososyal Çalışma”, **Kriz Dergisi**, Cilt: 4, Sayı: 1, (Bahar 1996), s. 45-48.
- Turner, B. A., “The Organizational and Interorganizational Development of Disasters”, **ASQ**, Cilt: 21 (Eylül 1976), s. 378-397.
- Tutar, H., **Kriz ve Stres Ortamında Yönetim**, Hayat Yayıncılık, İstanbul, 2000.
- Türk Dil Kurumu, **İmla Kılavuzu**, Türk Dil Kurumu Yayınları, Ankara, 2000.
- Türk Tabipler Birliği, **17 Ağustos ve 12 Kasım 1999 Depremleri Sonrasında Geçici Yerleşim Alanlarında Yaşayanların Sağlık Hizmetlerini Kullanımının Değerlendirilmesi**, Ankara, 2001.
- T.C. Erzincan Valiliği, **Deprem ve Erzincan Vilayeti: 13 Mart 1992 Erzincan Depreminin Öncesi, Deprem Olayı ve Sonrası İle İlgili İnceleme**, Erzincan Valiliği Yayını, İstanbul, 1992.
- TMMOB Mimarlar Odası Ankara Şubesi, **17 Ağustos 1999 Körfez Depremi Raporu**.
- TMMOB, **17 Ağustos 1999, 12 Kasım 1999 Doğu Marmara Depremleri ve Türkiye Gerçeği**, TMMOB Yayınları, Ankara, 2000.

- T.C. Sayıştay Başkanlığı, **Marmara ve Düzce Depremleri Sonrası Yeniden Yapılanma Faaliyetleri**, Yayınlanmamış Sayıştay Performans Denetimi Raporu, Ankara, 2001.
- T.C. Sayıştay Başkanlığı. **İstanbul Depreme Nasıl Hazırlanıyor?** <<http://www.sayistay.gov.tr/rapor/perdenrap/2002/2002-2istdeprem/2002-2istdeprap.htm>> (21.07.2002).
- Tüz, M. V., **Kriz ve İşletme Yönetimi**, Akfa/Aktüel Kitabevi, Bursa, 2001.
- Uslu, O., **Çevresel Etki Değerlendirmesi**, Türkiye Çevre Vakfı Yayını, Ankara, 1996.
- Uyar, A. B., "Kamusal Faydayı Çoğaltmaya Dair...", **Birlik Haberleri** (Doğal Afetler ve Yapı Denetimi Sayısı), Yıl: 28, Sayı: 2, 2001, s. 4-6.
- Ülker, R., "Deprem ve Deprem Etkileri", **Deprem ve Deprem Sonrası Tedbirler**, İSKİ Yayınları, İstanbul, 1999, s. 33-47.
- Ünal, E., D. Duyguluer ve Z. E. Bolat, **İmar Terimleri**, TODAİE Yayınları, Ankara, 1998.
- Ünsal, A., "Herkesin Depremi Kendine mi?", **Cogito** (Deprem Özel Sayısı), Sayı: 20 (Güz 1999), s. 284-288.
- Ünüsün, T., "Yerel Yönetim Reformu", **ÇYY**, Cilt: 3, Sayı: 2 (Mart 1994), s. 3-8.
- Ürekli, F., **İstanbul'da 1894 Depremi**, İletişim Yayınları, İstanbul, 1999.
- Üskül, Z., **Siyaset ve Asker: Cumhuriyet Döneminde Sıkıyönetim Uygulamaları**, Afa Yayınları, İstanbul, 1989.
- Üşür, İ., "Kriz: Bir 'Kavram'a Açıklama Notu", **Mülkiye**, Cilt: XXIII, Sayı: 214, (Ocak-Şubat 1999), s. 38-45.
- Vaughan, D., "Autonomy, Interdependence, and Social Control: NASA and Shuttle Challenger", **ASQ**, Cilt: 35, 1990, s. 225-257.
- Verebelyi, I., "Basics of Local Self-government", **New Trends in Local Government in Western and Eastern Europe**, (ed.) G. Marcou ve I. Verebelyi, International Institute of Administrative Sciences, Brussels, 1993.
- Waugh Jr., W. L., **Living with Hazards Dealing with Disasters: An Introduction to Emergency Management**, M. E. Sharpe, New York, 2000.
- Weick, K. E., "Enacted Sensemaking in Crisis Situations", **Journal of Management Studies**, Cilt: 25, Sayı: 4 (Temmuz 1988), s. 305-317.



- Weick, K. E., "The Collapse of Sensemaking in Organizations: The Mann Gulch Disaster", *ASQ*, Cilt: 38, 1993, s. 628-652.
- Weitzel, W. ve E. Jonsson, "Decline in Organizations: A Literature Integration and Extension", *ASQ*, Cilt: 34, 1989, s. 91-109.
- World Health Organization, "From Disaster Management to Sustainable Development: How the Public Sector and Private Sector and Voluntary Organizations Can Work Together", Main Committee Session **World Conference on Disaster Reduction**, 24 Mayıs 1994, Yokohama.
- Yalçındağ, S., "Yerel Yönetimler İçin Yeni Model Arayışları", *AİD*, Cilt: 21, Sayı: 3 (Eylül 1988), s. 20-21.
- Yalçındağ, S., "Bitmeyen Senfoni: Yerel Yönetimler Reformu...", *AİD*, Cilt: 26, Sayı: 1 (Mart 1993), s. 43-69.
- Yalçındağ, S., "Yerel Yönetimlerde Etkinlik", *ÇYY*, Cilt: 6, Sayı: 1 (Ocak 1997), s. 3-15.
- Yamaç, N., **Türkiye'de Yerel Yönetimlerde Vesayet Denetimi ve Yerel Yönetimlerin Özerkliği**, Yayınlanmamış T.C. Başbakanlık Uzmanlık Tezi, Ankara, 2000.
- Yaşa, F., "Kriz Geliyorum Demez." **Hürriyet Gazetesi**. 11 Temmuz 1999. <<http://www.hurriyetim.com.tr/insan/turk/99/07/11/inshab/01ins.htm>> (22.05.2001).
- Yaşamış, F. D., "Yakınma Hakkının Kullanılma Biçiminin Düzenlenmesi Üzerine", *AİD*, Cilt: 15, Sayı: 1 (Mart 1982), s. 49-56.
- Yavaş, H., "Doğal Afetler ve Kriz Yönetimi", **Yerel Yönetim ve Denetim**, Cilt: 6, Sayı: 2 (Şubat 2001), s. 50-55.
- Yavuz, F., R. Keleş ve C. Geray, **Şehircilik**, AÜSBF Yayınları, Ankara, 1978.
- Yayla, Y., **Şehir Planlamasının Başlıca Hukuki Meseleleri ve İstanbul Örneği**, İstanbul Üniversitesi HF Yayınları, İstanbul, 1975.
- Yayla, Y., **Anayasalarımızda Yönetim İlkeleri Tevsi-i Mezuniyet ve Tefrik-i Vezaiif**, İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi Yayınları, İstanbul, 1982.
- Yıldız, M., "Tartışma: Depremler ve Günahlarımız", **Cumhuriyet Gazetesi**, 21 Ağustos 1967, s. 2.

- Yılmaz, A., "Türkiye'de Afet Zararlarının Azaltılması Çalışmalarının Tarihi Gelişimi Üzerine Notlar", **TİD**, Yıl: 74, Sayı: 434 (Mart 2002), s. 155-170.
- Yılmaz, A., "Afetlerden Önce Gerçekleştirilmesi Gereken Afet Yönetimi Çalışmaları", **TİD**, Yıl: 74, Sayı: 435 (Haziran 2002), s. 205-219.
- Yılmaz, Y., **Beklenen Büyük Marmara Depremi**, Sınır Ötesi Yayınları, İstanbul, 2000.
- Yoneyama, T., "The Kobe Earthquake: A Report on a Natural Disaster in Urban Japan", **Toward Sustainable Cities: Readings in the Antropology of Urban Environment**, Leiden Development Studies, Leiden, 1998, s. 131-139.
- Yüksel, A., "Deprem Sonrası Özet Deneyim Aktarımı", 17 Ağustos Depreminden Sonra STK'lar Olarak Neler Öğrendik? (12-13 Kasım 1999, İstanbul) Sempozyumu, **Sivil Toplum Kuruluşları ve Yasalar-Etik-Deprem**, Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı, İstanbul, 2000, s. 282-295.
- Yüksel, M., "Yönetişim (Governance) Kavramı Üzerine", **Ankara Barosu Dergisi**, Cilt: 57, Sayı: 3, s. 145-160.
- Yüzügülü, Ö., M. N. Aydınoglu ve M. Erdik, "Depremde Bina Muhtevasının Korunması", **Erzincan ve Dinar Deneyimleri Işığında Türkiye'nin Deprem Sorunlarına Çözüm Arayışları Bildiriler Kitabı**, (ed.) T. Tankut, TÜBİ-TAK Yayınları, Ankara, 1996, s. 201-207.
- Zachariadou, E., **Osmanlı İmparatorluğu'nda Doğal Afetler**, Tarih Yurt Vakfı Yayınları, İstanbul, 2001.
- Zevkliler, A., **İmar Kurallarına Aykırı ve Zarar Verici İnşaat**, AÜ HF Adalet Yüksek Okulu Yayınları, Ankara, 1982.
- Zülüflü, H., "Mahalli İdareler Reformu Hakkında Bir İnceleme", **Yerel Gündem**, Yıl: 1, Sayı: 12 (Aralık 1999), s. 5-15.

#### **Anayasa Mahkemesi Kararları:**

#### **İptal ve İtiraz Gerekçeleri, Mahkeme Kararları, Karşioy Yazıları**

Aliefendioğlu, Y., "Karşioy Yazısı." AMK, KG: 01.03.1984, E. 1984/1, K. 1984/2, **RG**, Tarih: 01.05.1984, Sayı: 18388, <<http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1984/K1984-02.htm>> (02.05.2002).

Aliefendioğlu, Y., "Karşioy Yazısı." AMK, KG: 14.06.1988, E. 1988/14, K. 1988/18, **RG**, Tarih: 14.07.1988, Sayı: 19872, <<http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1988/K1988-18.htm>> (02.05.2002).

- Ankara Altıncı İdare Mahkemesi, "İtirazın Gerekçesi." AMK, KG: 16.10.1998, E. 1998/42, K. 1998/65, **RG**, Tarih: 17.05.2000, Sayı: 24052, <<http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1998/K1998-46.htm>> (01.06.2002).
- Cuhruk, M. C., "Karşioy Yazısı." AMK, KG: 13.06.1988, E. 1987/22, K. 1988/19, **RG**, Tarih: 15.07.1988, Sayı: 19873, <<http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1988/K1988-19.htm>> (02.05.2002).
- Çınarlı, M., "Karşioy Yazısı." AMK, KG: 14.06.1988, E. 1988/14, K. 1988/18, **RG**, Tarih: 14.07.1988, Sayı: 19872, <<http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1988/K1988-18.htm>> (02.05.2002).
- Çınarlı, M., "Karşioy Yazısı." AMK, KG: 13.06.1988, E. 1987/22, K. 1988/19, **RG**, Tarih: 15.07.1988, Sayı: 19873, <<http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1988/K1988-19.htm>> (02.05.2002).
- Darıcioğlu N. et al., "Karşioy Yazısı." AMK, KG: 24.09.1987, E. 1987/4, K. 1987/20, **RG**, Tarih: 23.12.1987, Sayı: 19673, <<http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1987/K1987-20.htm>> (02.05.2002).
- Darıcioğlu, N., "Karşioy Yazısı." AMK, KG: 13.06.1988, E. 1987/22, K. 1988/19, **RG**, Tarih: 15.07.1988, Sayı: 19873, <<http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1988/K1988-19.htm>> (02.05.2002).
- Darıcioğlu, N., "Karşioy Yazısı." AMK, KG: 22.06.1988, E. 1987/18, K. 1988/23, **RG**, Tarih: 26.11.1988, Sayı: 20001, <<http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1988/K1988-23.htm>> (14.05.2002).
- Dinçer, G., "Karşioy Yazısı." AMK, KG: 17.07.1990, E. 1990/1, K. 1990/21, **RG**, Tarih: 16.07.1991, Sayı: 20931, <<http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1990/K1990-21.htm>> (14.05.2002).
- \_\_\_\_\_, "Esasın İncelenmesi." AMK, KG: 01.03.1984, E. 1984/2, K. 1984/3, **RG**, Tarih: 01.05.1984, Sayı: 18388, <<http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1984/K1984-03.htm>> (02.05.2002).
- \_\_\_\_\_, "Esasın İncelenmesi." AMK, KG: 06.10.1986, E. 1985/21, K. 1986/23, **RG**, Tarih: 14.03.1987, Sayı: 19400,

<<http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1986/K1986-23.htm>> (02.05.2002).

\_\_\_\_., “Esasın İncelenmesi.” AMK, KG: 06.10.1986, E. 1985/21, K. 1986/23, **RG**,  
Tarih: 14.03.1987, Sayı: 19400,  
<<http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1986/K1986-29.htm>> (01.06.2002).

\_\_\_\_., “Esasın İncelenmesi.” AMK, KG: 24.09.1987, E. 1987/4, K. 1987/20, **RG**,  
Tarih: 23.12.1987, Sayı: 19673,  
<<http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1987/K1987-20.htm>> (02.05.2002).

\_\_\_\_., “Esasın İncelenmesi.” AMK, KG: 24.09.1987, E. 1987/5, K. 1987/21,  
<<http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1987/K1987-21.htm>> (02.05.2002).

\_\_\_\_., “Esasın İncelenmesi.” AMK, KG: 24.09.1987, E. 1987/7, K. 1987/22,  
<<http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1987/K1987-22.htm>> (02.05.2002).

\_\_\_\_., “Esasın İncelenmesi.” AMK, KG: 24.09.1987, E. 1987/8, K. 1987/23,  
<<http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1987/K1987-23.htm>> (02.05.2002).

\_\_\_\_., “Esasın İncelenmesi.” AMK, KG: 24.09.1987, E. 1987/10, K. 1987/24,  
<<http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1987/K1987-24.htm>> (02.05.2002).

\_\_\_\_., “Esasın İncelenmesi.” AMK, KG: 24.09.1987, E. 1987/15, K. 1987/25,  
<<http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1987/K1987-25.htm>> (02.05.2002).

\_\_\_\_., “Esasın İncelenmesi.” AMK, KG: 14.06.1988, E. 1988/14, K. 1988/18, **RG**,  
Tarih: 14.07.1988, Sayı: 19872,  
<<http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1988/K1988-18.htm>> (02.05.2002).

\_\_\_\_., “Esasın İncelenmesi.” AMK, KG: 13.06.1988, E. 1987/22, K. 1988/19, **RG**,  
Tarih: 15.07.1988, Sayı: 19873,  
<<http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1988/K1988-19.htm>> (02.05.2002).

\_\_\_\_., “Esasın İncelenmesi.” AMK, KG: 22.06.1988, E. 1987/18, K. 1988/23, **RG**,  
Tarih: 26.11.1988, Sayı: 20001,  
<<http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1988/K1988-23.htm>> 14.05.2002).

- \_\_\_\_\_, “Esasın İncelenmesi.” AMK, KG: 08.02.1989, E. 1988/38, K. 1989/7, **RG**,  
Tarih: 03.05.1989, Sayı: 20157,  
<<http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1989/K1989-07.htm>> (14.05.2002).
- \_\_\_\_\_, “Esasın İncelenmesi.” AMK, KG: 01.02.1990, E. 1988/64, K. 1990/2, **RG**,  
Tarih: 21.04.1990, Sayı: 20499,  
<<http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1990/K1990-2.htm>> (14.05.2002).
- \_\_\_\_\_, “Esasın İncelenmesi.” AMK, KG: 28.06.1990, E. 1988/64, K. 1990/2, **RG**,  
Tarih: 05.09.1990, Sayı: 20626,  
<<http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1990/K1990-17.htm>>(14.05.2002).
- \_\_\_\_\_, “Esasın İncelenmesi.” AMK, KG: 17.07.1990, E. 1990/1, K. 1990/21, **RG**,  
Tarih: 16.07.1991, Sayı: 20931,  
<<http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1990/K1990-21.htm>> (14.05.2002).
- \_\_\_\_\_, “Esasın İncelenmesi.” AMK, KG: 26.09.1991, E. 1990/38, K. 1991/32, **RG**,  
Tarih: 28.11.1991, Sayı: 21065,  
<<http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1991/K1991-32.htm>> (31.05.2002).
- \_\_\_\_\_, “Esasın İncelenmesi.” AMK, KG: 21.04.1992, E. 1992/17, K. 1992/30, **RG**,  
Tarih: 02.10.1992, Sayı: 21363,  
<<http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1992/K1992-30.htm>> (31.05.2002).
- \_\_\_\_\_, “Esasın İncelenmesi.” AMK, KG: 24.05.2001, E. 2000/35, K. 2001/90, **RG**,  
Tarih: 17.01.2002, Sayı: 24643,  
<<http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K2001/K2001-090.htm>> (15.05.2002).
- \_\_\_\_\_, “Esasın İncelenmesi.” AMK, KG: 15.01.2002, E. 2001/368, K. 2002/17,  
<<http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K2002/K2002-17.htm>> (01.06.2002).
- Gönül, M., ve M. Şahin, “Karşılıklı Yazısı.” AMK, KG: 22.06.1988, E. 1987/18, K. 1988/23, **RG**,  
Tarih: 26.11.1988, Sayı: 20001,  
<<http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1988/K1988-23.htm>> (14.05.2002).
- \_\_\_\_\_, “İlk İnceleme.” AMK, KG: 15.01.2002, E. 2001/368, K. 2002/17,  
<<http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K2002/K2002-17.htm>> (01.06.2002).

\_\_\_\_\_, "İlk ve Esas İnceleme." AMK, KG: 14.07.1998, E. 1998/34, K. 1998/46, **RG**, Tarih: 16.12.1998, Sayı: 23555, <<http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1998/K1998-46.htm>> (01.06.2002).

İnönü, E., (SHP TBMM Grubu adına), "İptal İsteminin Gerekçesi." AMK, KG: 22.06.1988, E. 1987/18, K. 1988/23, **RG**, Tarih: 26.11.1988, Sayı: 20001, <<http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1988/K1988-23.htm>> (14.05.2002).

İnönü, E. (SHP TBMM Grubu adına), "İptal İsteminin Gerekçesi." AMK, KG: 28.06.1990, E. 1988/64, K. 1990/2, **RG**, Tarih: 05.09.1990, Sayı: 20626, <<http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1990/K1990-17.htm>> (14.05.2002).

\_\_\_\_\_, "İptalin Diğer Kurallara Etkisi." AMK, KG: 24.05.2001, E. 2000/35, K. 2001/90, **RG**, Tarih: 17.01.2002, Sayı: 24643, <<http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K2001/K2001-090.htm>> (15.05.2002).

\_\_\_\_\_, "İptalin Diğer Kurallara Etkisi." AMK, KG: 24.05.2001, E. 2000/35, K. 2001/90, **RG**, Tarih: 17.01.2002, Sayı: 24643, <<http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K2001/K2001-090.htm>> (15.05.2002).

Kantarcıoğlu, F. et al., "Karşıoy Gerekçesi." AMK, KG: 24.05.2001, E. 2000/35, K. 2001/90, **RG**, Tarih: 17.01.2002, Sayı: 24643, <<http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K2001/K2001-090.htm>> (15.05.2002).

Kutan R. (Fazilet Partisi TBMM Grubu adına), "İptal ve Yürürlüğün Durdurulması İstemlerinin Gerekçesi." AMK, KG: 24.05.2001, E. 2000/35, K. 2001/90, **RG**, Tarih: 17.01.2002, Sayı: 24643, <<http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K2001/K2001-090.htm>> (15.05.2002).

Kükner, A., "Karşıoy Yazısı." AMK, KG: 13.06.1988, E. 1987/22, K. 1988/19, **RG**, Tarih: 15.07.1988, Sayı: 19873, <<http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1988/K1988-19.htm>> (02.05.2002).

Özden, Y. G., "Karşıoy Gerekçesi." AMK, KG: 13.06.1988, E. 1987/22, K. 1988/19, **RG**, Tarih: 15.07.1988, Sayı: 19873, <<http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1988/K1988-19.htm>> (02.05.2002).

Özden, Y. G., "Karşıoy Gerekçesi." AMK, KG: 22.06.1988, E. 1987/18, K. 1988/23, **RG**, Tarih: 26.11.1988, Sayı: 20001,



<<http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1988/K1988-23.htm>> (14.05.2002).

Özden, Y. G., “Karşıoy Yazısı.” AMK, KG: 17.07.1990, E. 1990/1, K. 1990/21, **RG**,  
Tarih: 16.07.1991, Sayı: 20931,  
<<http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1990/K1990-21.htm>> (14.05.2002).

Pekel, İ., “Karşıoy Yazısı.” AMK, KG: 14.06.1988, E. 1988/14, K. 1988/18, **RG**,  
Tarih: 14.07.1988, Sayı: 19872,  
<<http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1988/K1988-18.htm>> (02.05.2002).

Pekel, İ., “Karşıoy Yazısı.” AMK, KG: 13.06.1988, E. 1987/22, K. 1988/19, **RG**,  
Tarih: 15.07.1988, Sayı: 19873,  
<<http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1988/K1988-19.htm>> (02.05.2002).

Pekel, İ., “Karşıoy Yazısı.” AMK, KG: 22.06.1988, E. 1987/18, K. 1988/23, **RG**,  
Tarih: 26.11.1988, Sayı: 20001,  
<<http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1988/K1988-23.htm>> (14.05.2002).

Saçhoğlu, N., “Karşıoy Yazısı.” AMK, KG: 01.03.1984, E. 1984/1, K. 1984/2, **RG**,  
Tarih: 01.05.1984, Sayı: 18388,  
<<http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1984/K1984-02.htm>> (02.05.2002).

Şahin, M., “Karşıoy Yazısı.” AMK, KG: 13.06.1988, E. 1987/22, K. 1988/19, **RG**,  
Tarih: 15.07.1988, Sayı: 19873,  
<<http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1988/K1988-19.htm>> (02.05.2002).

Turan, M., “Karşıoy Yazısı.” AMK, KG: 13.06.1988, E. 1987/22, K. 1988/19, **RG**,  
Tarih: 15.07.1988, Sayı: 19873,  
<<http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1988/K1988-19.htm>> (02.05.2002).

Tüzün, Selçuk, “Karşıoy Yazısı.” AMK, KG: 14.06.1988, E. 1988/14, K. 1988/18, **RG**,  
Tarih: 14.07.1988, Sayı: 19872,  
<<http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1988/K1988-18.htm>> (02.05.2002).

Tüzün, Servet, “Karşıoy Yazısı.” AMK, KG: 14.06.1988, E. 1988/14, K. 1988/18, **RG**,  
Tarih: 14.07.1988, Sayı: 19872,  
<<http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1988/K1988-18.htm>> (02.05.2002).

Tüzün, Servet, "Karşioy Yazısı." AMK, KG: 13.06.1988, E. 1987/22, K. 1988/19, RG, Tarih: 15.07.1988, Sayı: 19873, <<http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1988/K1988-19.htm>> (02.05.2002).

Tüzün, Servet, "Karşioy Yazısı." AMK, KG: 22.06.1988, E. 1987/18, K. 1988/23, RG, Tarih: 26.11.1988, Sayı: 20001, <<http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1988/K1988-23.htm>> (14.05.2002).

Tüzün, Servet ve E. Cansel, "Karşioy Yazısı." AMK, KG: 08.02.1989, E. 1988/38, K. 1989/7, RG, Tarih: 03.05.1989, Sayı: 20157, <<http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1989/K1989-07.htm>> (14.05.2002).

\_\_\_\_\_, "Yürürlüğün Durdurulması İstemi." AMK, KG: 24.05.2001, E. 2000/35, K. 2001/90, RG, Tarih: 17.01.2002, Sayı: 24643, <<http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K2001/K2001-090.htm>> (15.05.2002).

## **Hukuki Düzenlemeler:**

### **(1) Kanunlar**

442 sayılı Köy Kanunu, RG, Tarih: 07.04.1924, Sayı: 68.

1580 sayılı Belediye Kanunu, RG, Tarih: 14.04.1930, 1471.

7126 sayılı Sivil Savunma Kanunu, RG, Tarih: 13.06.1958, Sayı: 9931.

7269 sayılı Umumi (Genel) Hayata Müessir (Etkili) Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun, RG, Tarih: 25.05.1959, Sayı: 10213.

1402 sayılı Sıkıyönetim Kanunu, RG, Tarih: 15.05.1971, Sayı: 13837.

2380 sayılı Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun, RG, Tarih: 05.02.1981, Sayı: 17442.

2561 sayılı Büyükşehirlerin Yakın Çevresindeki Yerleşim Yerlerinin Anabelediyelere Bağlanması Hakkında Kanun, RG, Tarih: 08.12.1981, Sayı: 17538.

2935 sayılı Olağanüstü Hal Kanunu, RG, Tarih: 27.10.1983, Sayı: 18204.

2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun, RG, Tarih: 18.01.1984, Sayı: 18285.

- 2981 sayılı İmar ve Gecekondu Mevzuatına Aykırı Yapılara Uygulanacak Bazı İşlemler ve 6785 Sayılı İmar Kanununun Bir Maddesinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun, **RG**, Tarih: 08.03.1984, Sayı: 18335.
- 3004 sayılı 05.02.1981 Tarihli ve 2380 Sayılı Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, **RG**, Tarih: 15.05.1984, Sayı: 18402.
- 3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun, **RG**, Tarih: 09.07.1984, Sayı: 18453.
- 3056 sayılı Başbakanlık Teşkilatı Hakkında KHK'nin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun, **RG**, Tarih: 19.10.1984, Sayı: 18550.
- 3194 sayılı İmar Kanunu, **RG**, Tarih: 09.05.1985, Sayı: 18749.
- 3218 sayılı Serbest Bölgeler Kanunu, **RG**, Tarih: 15.06.1985, Sayı: 18785.
- 3360 sayılı İl Özel Yönetimi Kanunu, **RG**, Tarih: 26.05.1987 Sayı: 19471.
- 3467 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 127. Maddesinin Üçüncü Fıkrasının Değiştirilmesine ve Bir Geçici Madde Eklenmesine Dair Kanun, **RG**, Tarih: 13.08.1988, Sayı: 19898.
- 3723 sayılı Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının Onaylanmasının Uygun Bulduğuna Dair Kanun, **RG**, Tarih: 21.05.1991, Sayı: 20877.
- 4121 sayılı 07.11.1982 Tarih ve 2709 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Başlangıç Metni ve Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine Dair Kanun, **RG**, Tarih: 26.07.1995, Sayı: 22355.
- 4342 sayılı Mera Kanunu, **RG**, Tarih: 28.02.1998, Sayı: 23272.
- 4388 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 143. Maddesinin Değiştirilmesine Dair Kanun, **RG**, Tarih: 18.06.1999, Sayı: 23729.
- 4446 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun, **RG**, Tarih: 14.08.1999, Sayı: 23786.
- 4452 sayılı Doğal Afetlere Karşı Alınacak Önlemler ve Doğal Afetler Nedeniyle Doğan Zararların Giderilmesi İçin Yapılacak Düzenlemeler Hakkında Yetki Kanunu, **RG**, Tarih: 29.08.1999, Sayı: 23801.
- 4484 sayılı Doğal Afetlere Karşı Alınacak Önlemler ve Doğal Afetler Nedeniyle Doğan Zararların Giderilmesi İçin Yapılacak Düzenlemeler Hakkında Yetki Kanununun 1. ve 2. Maddelerinde Değişiklik Yapılmasına ve Sürenin Uzatılmasına İlişkin Kanun, **RG**, Tarih: 04.12.1999, Sayı: 23896.

- 4540 sayılı Doğal Afetlere Karşı Alınacak Önlemler ve Doğal Afetler Nedeniyle Doğan Zararların Giderilmesi İçin Yapılacak Düzenlemeler Hakkında Yetki Kanununun Uzatılmasına İlişkin Kanun, **RG**, Tarih: 03.03.2000, Sayı: 23982.
- 4629 sayılı Bazı Fonların Tasfiyesi Hakkında Kanun, **RG**, Tarih: 03.03.2001, Sayı: 24335 (mükerrer).
- 4649 sayılı Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, **RG**, Tarih: 26.04.2001, Sayı: 24384.
- 4684 sayılı Bazı Kanun ve KHK'lerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, **RG**, Tarih: 03.07.2001, Sayı: 24451.
- 4708 sayılı Yapı Denetimi Hakkında Kanun, **RG**, Tarih: 13.07.2001, Sayı: 24462.
- 4709 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun, **RG**, Tarih: 17.10.2001, Sayı: 24556.
- 4720 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bir Maddesinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun, **RG**, Tarih: 01.12.2001, Sayı: 24600.

## **(2) Kanun Hükmünde Kararnameler**

- 178 sayılı Maliye Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK, **RG**, Tarih: 14.12.1983, Sayı: 18251 (mükerrer).
- 180 sayılı Bayındırlık ve İskan Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK, **RG**, Tarih: 14.12.1983, Sayı: 18251.
- 504 sayılı Yedi İlde Büyükşehir Belediyesi Kurulması Hakkında KHK, **RG**, Tarih: 09.09.1993, Sayı: 21693.
- 576 sayılı Doğal Afetlerde Yapılacak Yardımların Düzenlenmesi ile Vergilerin Ödeme Sürelerinin Uzatılması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında KHK, **RG**, Tarih: 11.09.1999, Sayı: 23813.
- 577 sayılı Genel Hayata Etkili Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanuna Bir Geçici Madde Eklenmesi Hakkında KHK, **RG**, Tarih: 23.08.2000, Sayı: 24149.
- 580 sayılı Genel Hayata Etkili Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanuna Geçici Maddeler Eklenmesine Dair KHK, **RG**, Tarih: 13.10.1999, Sayı: 23845 (mükerrer).
- 581 sayılı Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair KHK, **RG**, Tarih: 01.11.1999, Sayı: 23863.

- 582 sayılı Afetten Doğan Zararların Giderilmesi Hakkında KHK, RG, Tarih: 22.11.1999, Sayı: 23884 (mükerrer).
- 583 sayılı Başbakanlık Teşkilatı Hakkında KHK'nin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair KHK, RG, Tarih: 22.11.1999, Sayı: 23884 (mükerrer).
- 584 sayılı Bir İl ve İki İlçe Kurulması ve 190 Sayılı KHK'nin Eki Cetvellerde Değişiklik Yapılması Hakkında KHK, RG, Tarih: 09.12.1999, Sayı: 23901.
- 585 sayılı İl Özel İdaresi Kanununa Bir Madde Eklenmesi Hakkında KHK, RG, Tarih: 27.12.1999, Sayı: 23919 (mükerrer).
- 586 sayılı Sivil Müdafaa (Savunma) ile Belediye Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair KHK, RG, Tarih: 27.12.1999, Sayı: 23919 (mükerrer).
- 587 sayılı Zorunlu Deprem Sigortasına Dair KHK, RG, Tarih: 27.12.1999, Sayı: 23919 (mükerrer).
- 589 sayılı Bazı Kanun ve KHK'lerde Değişiklik Yapılmasına Dair KHK, RG, Tarih: 17.01.2000, Sayı: 23936.
- 593 sayılı Sakarya İlinde Büyükşehir Belediyesi Kurulması Hakkında KHK, RG, Tarih: 06.03.2000, Sayı: 23985.
- 595 sayılı Yapı Denetimi Hakkında KHK, RG, Tarih: 10.04.2000, Sayı: 24016.
- 598 sayılı Genel Hayata Etkili Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanunda Değişiklik Yapılması Hakkında KHK, RG, Tarih: 23.05.2000, Sayı: 24057.
- 601 sayılı Mühendis ve Mimar Odaları Birliği Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair KHK, RG, Tarih: 28.06.2000, Sayı: 24093 (mükerrer).
- 602 sayılı Denizcilik Müsteşarlığının Kuruluş ve Görevleri Hakkında KHK'de Değişiklik Yapılmasına Dair KHK, RG, Tarih: 28.06.2000, Sayı: 24093 (mükerrer).
- 609 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair KHK, RG, Tarih: 23.08.2000, Sayı: 24149.

### **(3) Yönetmelikler ve Yönergeler**

- Afet Bölgelerinde Yapılacak Yapılar Hakkında Yönetmelik, RG, Tarih: 02.07.1998, Sayı: 23390.

Afetlerin Genel Hayata Etkililiğine İlişkin Temel Kurallar Hakkında Yönetmelik, **RG**, Tarih: 21.09.1968, Sayı: 13007.

Başbakanlık Kriz Yönetimi Merkezi Yönetmeliği, **RG**, Tarih: 09.01.1997, Sayı: 22872.

İmar ve İskan Bakanlığı Bütçesinde Yer Alan Belediyeler İmar Uygulamaları (Kamulaştırma ve Düzenleme) Ödeneklerinin Proje Düzenlemesi - Tahsis Harcama Mahsup ve Denetim Esaslarına İlişkin Yönetmelik. <<http://www.bayindirlik.gov.tr/hizmet/taugm/kanun/bel9.htm>> (24.06.2002).

Mahalli İdareler Fon Yönetmeliği. <<http://www.mahalli-idareler.gov.tr/>> (24.06.2002).

Seferberlik ve Savaş Halinde Uygulanacak İnsangücü ve Planlaması Esasları Hakkında Yönetmelik, **RG**, Tarih: 09.07.1999, Sayı: 23750.

T.C. İstanbul Valiliği İl Kriz Yönetimi Merkezi Başkanlığı Afet Yönetimi Merkezi Yönergesi, İstanbul, 2000.

T.C. İstanbul Valiliği Kriz Yönetimi Merkezi Yönergesi, İstanbul, 1999.



## ÖZET

Ülkemizde 1999 yılında yaşanan depremlerden sonra, devletin doğal afetlere yönelik müdahalesindeki etkinliği tartışma konusu olmuştur. Hükümet, eleştirilere değişik şekillerde tepki göstermiştir. Bu tepkilerden en önemlisi, hukuki düzenlemelerdi. Bu dönemde, hükümet doğal afetlerle ilgili çok sayıda KHK çıkardı ve TMMM tarafından da bazı kanunlar kabul edildi. Yerel yönetimlerin devletin bir parçası olduğunu düşünürsek; söz konusu KHK'ler ile kanunların hepsinin veya bir bölümünün yerel özerklikle ilişkili olduğu kolayca görülebilir.

Hukuki düzenlemeler, yeni tartışmaları beraberinde getirmiştir. Bu kez, eleştiriler, yeni çıkarılmış doğal afetlerle ilgili KHK'ler ile kanunlara yönelmiştir. Ne var ki, bu tartışmalarda “etkinlik”, “meşruluk” ve “hukukilik” gibi bazı kavramlar birbirine karıştırılmıştır. Bu tez, bu kavramsal sorunun üstesinden gelmeyi amaçlamıştır.

Bu bağlamda, doğal afetlerle ilgili KHK'ler ile kanunlar yerel özerklik açısından hukuki olarak bir değerlendirmeye tabi tutulmuştur. Sonuçta, doğal afetlerle ilgili KHK'lerin bazı bölümlerinin Anayasaya aykırı olduğu tespit edilmiştir. Ama, belirtmek gerekir ki, söz konusu KHK'lerin Anayasaya aykırı bulunan bölümleri, daha önce gündeme getirilmemişti. Ayrıca, doğal afetlerle ilgili KHK'lerin bazılarının hukuka uygun olmalarına rağmen, etkinlik ve meşruluk yönünden sorgulanabilir olduklarına işaret edilmiştir.

Tezin sonunda, yerel özerklik veya afet ve afet yönetimiyle ilgili bir konunun farklı şekillerde ele alınabileceği; ancak, her bir analizde farklı kavramsal çerçevelerin kullanılabileceği veya kullanılması zorunlu olacağı ileri sürülmüştür.

## SUMMARY

After the earthquakes of 1999, effectiveness of the state in dealing with the disasters was been questioned. The government responded criticisms in some ways. The most important aspect of these responses was legal regulations. In this period, the government promulgated several decrees about disasters and some laws were passed by the parliament. If we think that the local governments are a part of the state, it has been easily seen that all, or some, of these decrees and laws are connected with local autonomy.

Legal regulations have started new disputes. This time, criticisms have been directed to the new decrees and laws about disasters. But, in these disputes, some concepts such as “effectiveness”, “legitimacy” and “legality” have been mixed each other. This thesis has aimed to overcome this conceptual problem.

In this context, the new laws and decrees about disasters have been legally evaluated in terms of local autonomy. In conclusion, some parts of the new decrees about disasters have been found inconvenient to the constitution. But, it must be stated that these inconveniences have not been come into question before. Moreover, it has been indicated that some of the decrees about disasters are legal but its effectiveness and legitimacy is questionable.

In the end of the thesis, it has been argued that a subject relate to local autonomy or disaster and disaster management regulations can be analyzed in various ways, but different conceptual frameworks can, or must, be used in each analysis.