« Öngörülebilir Doğal Risk » Yaklaşımı ve Devletin Depremle İlgili Tedbir Yükümlülüğünün İdarenin Sorumluluğu Bağlamındaki Farklı Boyutları

Özet

Deprem, «yeri, zamanı ve şiddeti» öngörülemez ve önlenemez bir tabiat hâdisesidir. Ülkemizin bu konudaki tecrübe birikimi nazara alınırsa, depremin muhtemel etkilerinin ve yol açabileceği zararların öngörülebilir ve hesaplanabilir olduğu gözlenmektedir. Nitekim Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, Türkiye hakkında verdiği yakın tarihli iki kararda, depremi "*öngörülebilir doğal risk*" olarak tanımlamıştır. Yaşam hakkını korumak amacıyla devletin depreme karşı tedbir alma ödevine işâret eden AİHM, devletin ancak depremin etkilerini azaltmak ve felâkete dönüşebilen neticelerini en aza indirmek şeklinde tedbir almasının mümkün olabileceğini ifade etmiştir.

Türk idarî yargısı, depremden doğan zararlar nedeniyle açılan tam yargı davalarında, iki farklı yaklaşım benimsemiş görünmektedir. İlk olarak, Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu'na göre, zarar münhasıran depremden kaynaklanmışsa idarenin sorumluluğundan söz etmeye imkân bulunmamaktadır. Yâni deprem, İdare açısından mücbir sebep teşkil edebilir. O halde, zararın mücbir sebep dışında İdare tarafından ağırlaştırıldığı tespit edilirse, zararın ağırlaşan kısmı bakımından İdarenin kusuru oranında tazminle sorumlu tutulması gerekecektir. Danıştay 6. Dairesine göre, «deprem öncesi» alınabilecek tedbirler yönünden İdarenin ihmâli ya da eylemsizliğinin araştırılması gerekir. Yâni 6. Daire, depremi ilk bakışta mücbir sebep olarak görmemektedir. Aksine idarî makamların ihmâli tespit edilirse, bunu hizmet kusurunu ağırlaştıran bir faktör olarak nitelemektedir. Ayrıca zararın artmasında imar plânı gibi idari işlem gerektiren bir sürecin ihmâl edilmesinin etkisi öne sürülmekte ise, davalı idareler dava açma süresinin İYUK md 12 uyarınca hesaplanması gerektiğine işâret etmekte; 6. Daire ise, bu konudaki ihmalleri «olumsuz eylem» olarak niteleyerek sürenin İYUK md 13 uyarınca hesaplanacağını kabul etmektedir. Bu noktada, hak arama özgürlüğü bakımından kapsayıcı bir yaklaşımın benimsendiğini söylemek mümkündür.

Kanımca, depremin sorumluluk bahsi olmaktan çıkarılması ve İdarenin «öngörme ve plânlama» faaliyeti kapsamında ele alınması daha isâbetli olacaktır. Zîra somut vak'alar incelenirse, depremin -bilhassa mahallî idareler nezdinde- mücbir sebep olarak kabûlü halinde, İdarenin sorumluluğunu kaldıran/azaltan bir kritere dönüştüğü anlaşılmaktadır. Bu bakımdan, İdarenin depreme yaklaşımında eksen değişikliği ihtiyâcı vardır. Ulusal üstü yargının da işâret ettiği üzere, İdarenin uygun mekânsal plânlamalar yapmak ve kontrollü kentsel gelişimi sağlamak açısından zamanında ortaya koyacağı öngörü ve bu doğrultuda yapacağı plânlama, depremin yaşam hakkı üzerindeki etkisi bakımından İdarenin en hayatî ödevi olarak karşımızda durmaktadır.

Anahtar Kelimeler

Öngörülebilir doğal risk, mücbir sebep, öngörme ve plânlama, tedbir yükümlülüğü, hizmet kusuru, idarî eylem

The « Foreseeable Natural Risk » Approach and the Various Dimensions of the State's Duty to Take Earthquake-Related Precautions in the Context of Administrative Liability

Abstract

Earthquakes are natural phenomena whose «time, location, and magnitude» are inherently unpredictable and uncontrollable. However, considering the accumulation of experience and knowledge on this matter within Türkiye, it is observed that the potential effects and likely damages of earthquakes have become foreseeable and capable of being calculated. Indeed, in two recent judgments concerning Türkiye, the European Court of Human Rights has classified earthquakes as a "*foreseeable natural risk.*" Emphasizing the state's duty to take precautionary measures against earthquakes for the protection of the right to life, the ECtHR has stated that the state may only be expected to adopt measures aimed at mitigating the effects of earthquakes and minimizing their potentially disastrous consequences.

Within the framework of Turkish administrative law, the judiciary appears to have adopted two distinct approaches in full remedy actions filed for damages arising from earthquakes. In the first approach, the Plenary Session of the Administrative Law Chambers of the Council of State holds that if the damage originates exclusively from the earthquake itself, it is not possible to ascribe liability to the administration, as the earthquake may be regarded as a force majeure event. In such cases, however, should it be established that the damage was exacerbated by administrative acts or omissions, the administration must be held liable, in proportion to its fault, for the aggravated portion of the harm.

The second approach, embraced by the 6th Chamber of the Council of State, requires an inquiry into whether the administration had neglected to take preventive measures prior to the occurrence of the earthquake. In this regard, the 6th Chamber does not immediately consider the earthquake a force majeure event. On the contrary, if administrative negligence is identified, such omission is treated as a factor that aggravates the fault in public service. Additionally, where it is alleged that the increase in damage is attributable to administrative omissions concerning processes necessitating formal administrative action — such as the adoption of zoning plans — the defendant administrations typically argue that the limitation period should be calculated pursuant to Article 12 of the Code of Administrative Procedure (IYUK). However, the 6th Chamber qualifies such omissions as *negative administrative acts*, thereby holding that the limitation period should be determined in accordance with Article 13 of the same code. At this juncture, it may be observed that a relatively more expansive and inclusive interpretation has been adopted in safeguarding the right to access to justice.

In my view, it would be more appropriate to dissociate earthquakes from the discourse of "administrative liability" and instead approach them within the framework of the Administration's duties of foresight and planning. An examination of concrete cases reveals that when earthquakes — particularly in the context of local governments — are classified as *force majeure* events, this categorization tends to function as a criterion that diminishes or nullifies administrative responsibility. Accordingly, a paradigmatic shift in the Administration's approach to earthquakes is imperative. As emphasized by supranational judicial bodies, the Administration's ability to anticipate risks in a timely manner and to engage in effective spatial planning and controlled urban development constitutes its most critical obligation in mitigating the impact of earthquakes on the right to life.

Keywords

Foreseeable natural risk, force majeure, foresight and planning, precautionary obligation, service failure, administrative action

Özgeçmiş

Eren Kalanyuva, 1985 yılında Ankara'da doğdu. 2004 – 2008 yılları arasında Eskişehir Anadolu Üniversitesi Hukuk Fakültesi'nde lisans eğitimini tamamladı. Lisans öğrencisi iken, 2006 yılında Erasmus programıyla İtalya'da Perugia Üniversitesi Hukuk Fakültesi'nde misafir öğrenci olarak bulundu. Yüksek lisans eğitimini, İtalya'da Parma Üniversitesi Hukuk Fakültesi bünyesindeki "Fondazione Collegio Europeo di Parma" adlı Enstitü'de 2010 yılında "*Avrupa Birliği Rekabet Hukukunda «Hâkim Durum» Kavramı*" konulu teziyle tamamladı. Ekim 2009 – Şubat 2010 tarihleri arasında, Belçika-Brüksel'de Avrupa Komisyonu Kamu Sağlığı ve Gıda Güvenliği Genel Müdürlüğü bünyesinde "idarî stajyer" olarak görev yaptı.

2011 yılında İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi İdare Hukuku Anabilim Dalı'nda araştırma görevlisi olarak göreve başladı. Aralık 2016 – Temmuz 2017 tarihleri arasında, doktora tezi kapsamında araştırma yapmak üzere Hollanda'da Leiden Üniversitesi Hukuk Fakültesi'nde misafir araştırmacı olarak bulundu. 2024 yılında "*AİHM Kararlarından Yapılan Hukukî Nakillerin Danıştay'ın İdare Hukuku Yaklaşımına Etkisi*" konulu tezini savunarak doktora eğitimini tamamladı. Hâlen, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi'nde görev yapmaya devam etmektedir.

Curriculum Vitae

Eren Kalanyuva was born in Ankara in 1985. He completed his undergraduate studies at the Faculty of Law of Anadolu University in Eskişehir between 2004 and 2008. During his undergraduate education, he studied as an Erasmus exchange student at the University of Perugia Faculty of Law in Italy in 2006. He earned his LL.M. degree in 2010 at the Fondazione Collegio Europeo di Parma, an institute affiliated with the University of Parma Faculty of Law, with a thesis entitled "*The Concept of Dominant Position in European Union Competition Law.*" Between October 2009 and February 2010, he served as an administrative trainee at the Directorate-General for Health and Food Safety (DG SANTE) of the European Commission in Brussels, Belgium.

In 2011, he was appointed as a research assistant at the Department of Administrative Law at Istanbul University Faculty of Law. Between December 2016 and July 2017, he conducted research for his doctoral dissertation as a visiting scholar at Leiden University Faculty of Law in the Netherlands. In 2024, he completed his Ph.D. with a dissertation entitled "*The Influence of Legal Transplants from ECtHR Judgments on the Council of State's Approach to Administrative Law.*" He is currently continuing his academic work at Istanbul University Faculty of Law.