

ULUSLARARASI SOSYAL ARAŐTIRMALAR DERGİSİ THE JOURNAL OF INTERNATIONAL SOCIAL RESEARCH

Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi / The Journal of International Social Research
Cilt: 13 Sayı: 73 Ekim 2020 & Volume: 13 Issue: 73 October 2020
www.sosyalarastirmalar.com Issn: 1307-9581

AFET/AFET RİSKİ BAĞLAMINDA KÖY YERLEŞİMLERİ İLE İLGİLİ MEVZUATIN İNCELENMESİ* ANALYSIS OF LEGISLATION RELATED TO VILLAGE SETTLEMENTS IN THE CONTEXT OF DISASTER/DISASTER RISK

Dilşen ONSEKİZ**
Dilek KUMRU***

Öz

Ülkemizde yaşanan afetler, plansız yerleşmeler, dayanıksız malzeme kullanımı gibi pek çok etkene bağlı olarak öncelikle köy yerleşimlerini etkilemekte ve oldukça büyük zararlar meydana gelmektedir. Köy yerleşimlerinin düşük nüfus/nüfus yoğunluğu, düşük sayıdaki konut varlığı, sorunun kentlerdeki gibi büyük çaplı olmaması, bu yerleşimlerin daha az dikkate alınmasının altında yatan temel etkenlerdir. Bu araştırmanın amacı, afet/afet riski bağlamında köy yerleşimlerini içeren mevzuatın, hukuki ve yasal düzenlemelerin incelenerek konuya ilişkin yasal/yönetmelik çerçevesinin ortaya konulması ve değerlendirilmesidir. Yasal/yönetmelik düzenlemeler tarihsel süreçte ele alınarak irdelenmiştir. Bu araştırma ile genel anlamda afet sırasında büyük çaplı etkileşimlerin yaşandığı kentlere yönelik olarak gerçekteştirilen ya da genel çerçevesi çok geniş tutulan afetler ile ilgili mevzuat değerlendirme ve irdeleme çalışmalarına, çerçevesi köyleri içeren bir analiz alanı açılarak dikkat çekilmek istenmiş ve literatürdeki bir boşluğun doldurulmasına katkı sağlanmıştır.

Anahtar Kelimeler: Afet, Afet Riski, Köy Yerleşimleri, Mevzuat, Afet Mevzuatı.

Abstract

Disasters in our country primarily affect village settlements and cause considerable damages due to many factors such as unplanned settlements, use of non-durable materials. The low population /population density of the village settlements, the low number of housing availability, the fact that the problem is not as large as in the cities are the main factors underlying the less consideration of these settlements. The purpose of this research is to reveal and evaluate the legal/administrative framework on the subject by examining the legislation, legal and legal regulations that include village settlements in the context of disaster / disaster risk. Legal/administrative arrangements have been discussed in the historical process. With this research, it was aimed to draw attention to the legislative evaluation and analysis studies regarding the disasters, which were carried out for cities where large-scale interactions were experienced during / after disasters or whose general framework was very broad, by opening an analysis area that includes villages and contributing to filling a gap in the literature.

Keywords: Disaster, Disaster Risk, Village Settlements, Legislation, Disaster Legislation.

* Bu çalışma, Uşak Üniversitesi Bilimsel Araştırma Projeleri Koordinasyon Birimince desteklenen ve yüksek lisans tezi olarak tamamlanan 2017/TP037 nolu projenin verilerinden yararlanılarak hazırlanmıştır.

** Dr. Öğr. Üyesi, Uşak Üniversitesi, Mimarlık ve Tasarım Fakültesi, ORCID: 0000-0002-8361-8097

*** Uşak Üniversitesi, Fen Bilimleri Enstitüsü, Kentsel Dönüşüm Anabilim Dalı, ORCID: 0003-2216-5538



1. GİRİŞ

Afet kelimesi, TDK çevrimiçi sözlüğüne göre dilimize Arapça'dan girmiş ve "çeşitli doğa olaylarının sebep olduğu yıkım", "kıran" olarak tanımlanmıştır. İngilizce'de 'disaster' kelimesiyle ifade edilmektedir (Türk Dil Kurumu, 2020). AFAD (2020), "toplumun tamamı veya belli kesimleri için fiziksel, ekonomik ve sosyal kayıplar doğuran, normal hayatı ve insan faaliyetlerini durduran veya kesintiye uğratan, etkilenen toplumun baş etme kapasitesinin yeterli olmadığı doğa, teknoloji veya insan kaynaklı olay" şeklinde tanımlamıştır (T.C. İçişleri Bakanlığı Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı, 2020). JİCA (2004), ülkemizde gerçekleşen doğal afetleri ifade ederken şu ifadeleri kullanmıştır: "yaygın biçimde can kaybı, fiziki ve ekonomik veya çevresel kayıplara sebep olan, toplumun işlevselliğinde bozulmalar oluşturan ve kendi kaynakları ile başa çıkamayacağı olağan dışı durum" (JICA, 2004, 28-29).

Ergünay (2008), "insanlar için fiziksel, ekonomik ve sosyal kayıplar doğuran, normal yaşamı ve insan faaliyetlerini durdurarak veya kesintiye uğratarak toplulukları etkileyen ve etkilenen topluluğun kendi imkan ve kaynaklarını kullanarak üstesinden gelemeyeceği doğal, teknolojik ve insan kaynaklı olayların sonuçları" olarak tanımlamıştır (Ergünay, 2008, 97). Kadioğlu,(2008), Birleşmiş milletlerin kabul ettiği afet tanımına da atıf yaparak "insanlar için fiziksel, ekonomik ve sosyal kayıplara neden olan, normal yaşamı durdurarak veya kesintiye uğratarak toplumları etkileyen ve yerel imkânlar ile baş edilemeyen her türlü doğal, teknolojik veya insan kaynaklı tüm olaylara" afet denildiğini ve bu tanımdan yola çıkılarak "bir olayın afete neden olabilmesi için, toplumları ve yerleşim birimleri üzerinde kayıplar meydana getirmesi veya insan faaliyetlerini bozarak veya kesintiye uğratarak bir yerleşme birimini etkilemesi" gerektiğini ifade etmiştir. Bu noktadan hareketle de afetin "bir olayın kendisi değil; bazen beklenen bazen de aniden doğurduğu bir sonuç" olduğunu belirtmiştir (Kadioğlu, 2008, 2). Genel olarak *afet*, toplumdaki düzeni ve yaşamsal faaliyetleri kısmen ya da tamamen durdurarak, bulunduğu bölgeyi tesiri altında bırakan, maddi ve manevi zararlara sebep olan yıkım olarak özetlenebilir. Afet Riski ise, "belirli bir tehlikenin, gelecekte belirli bir zaman süresi içerisinde meydana gelmesi halinde, insanlara, insan yerleşmelerine ve doğal çevreye, bunların zarar veya hasar görülebilirlikleri ile orantılı olarak oluşturabileceği kayıpların olasılığını" ifade etmektedir (Ergünay vd, 2008, 303).

Afetleri meydana getiren etkenler ister doğal kaynaklı isterse insan kaynaklı olsun etken olan tehlikeleri tamamen ortadan kaldırılması mümkün görülmemekle birlikte, "yasal düzenlemeler, kurumsal yapılanmalar, altyapı yatırımları gibi fiziksel ve idari zarar azaltma önlemlerinin tamamının, toplumsal destek ve katılımla hayata geçirilebilmesi" afetlerden korunmak ve etkilerini en aza indirebilmek için sarf edilen çabalar açısından önemlidir ve üzerinde önemle durulması gerekmektedir (Güler, 2008, 36).

Son yıllarda afet ve afet riski konularının çözüm arayışları veya göz önünde tutulan tedbirler açısından vücut haline gelmiş uygulamalar ise, kentsel dönüşümle ifade edilmektedir. Bununla birlikte ister afet sonrası müdahale olarak, ister olası afetlere karşı tedbir amaçlı gerçekleştirilmiş olsun kentsel dönüşüm uygulamalarının daha çok kent odaklı olduğu köylerin kentlere görece daha az göz önünde tutulduğu görülmektedir.

Afet ve afet riski, ülkemizin birçok bölgesinde etkili olan, kendini her zaman gündemde tutmayı başarabilen bir olgu olmuştur. Afet riski ve köy yerleşimleri ilişkisi açısından ülkemizde; deprem, sel, heyelan gibi afetlerin gerçekleşme olasılığının yüksek olması, yaşanan afetlerde öncelikle köy yerleşimlerini etkilemekte ve buralarda yaşayanlara oldukça fazla zararlar vermektedir. Özellikle köy yerleşimlerinde yaşanan afetlerde; konutların genellikle, kalitesiz malzemeler ile plansız bir şekilde yapılması ve konutların yerleşime uygun olmayan alanlara inşası, bu konutların yaşanan afetlerde yıkılmasına sebep olmaktadır. Ayrıca köy yerleşimlerinin kentlere göre daha az nüfus yoğunluğuna sahip alanlar olması ve köy konutlarındaki sorunların kentlerdeki gibi büyük çaplı olmaması bu yerleşimlerin daha az dikkate alınmasına neden olmaktadır. Bu durum köy yerleşimlerinin, kentsel dönüşüm uygulamalarına da oldukça uzak kalmasına ve uygulamalar kapsamında ele alınmamasına neden olmaktadır. Bu açılarından köylerinde birer yerleşim birimi olarak, kentlerdeki gibi, afet bağlamında ve kentsel dönüşüm uygulamaları kapsamında ele alınabilmesi ve önümüzdeki süreçte geliştirilebilecek politikalar ve kentsel dönüşüm yaklaşımlarına da altlık oluşturulabilmesi amacıyla, mevcut durumun tespitinin yapılması aşamalı bir sürecin temel çıkış noktasını oluşturması bakımından önem arz etmektedir. Bu noktadan hareketle bu araştırmada afet/afet riski bağlamında köyleri/köy yerleşimlerini içeren mevzuat, hukuki ve yasal düzenlemeler incelenerek, konuya ilişkin yasal/yönetmelik çerçeve ortaya konularak değerlendirilmiştir.



2. YÖNTEM

Araştırmanın temel yöntemi konu hakkında yasal/yönetmelere yönelik literatür taraması yapılması ve elde edilen verilerin değerlendirilmesi esasına dayanmaktadır. Doğrudan ve dolaylı olarak (afetlerle ilişkili yapılan düzenlemeler içerisinde) Köy Yerleşimlerinde Afet/Afet Riski ile ilgili yasal/yönetmelere (mevzuata) yönelik literatür taraması gerçekleştirilerek, tarihsel süreçte ilgili kanun ve düzenlemelerin temel belirleyici hükümleri incelenmiş, ortaya konulmuş ve değerlendirilmiştir. Literatür taraması sonucu köy yerleşimleri-afet/afet riski ile ilişkili maddeleri veya düzenlemeleri olduğu tespit edilen ve sonraki bölümde ayrıntılı olarak incelenen yasal/yönetmelere mevzuat şöyledir:

- 442 sayılı Köy Kanunu
- 4373 sayılı Taşkın Sulara ve Su Baskınlarına Karşı Korunma Kanunu
- 7269 sayılı Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun
- Afet Sebebiyle Hak Sahibi Olanların Tespiti Hakkındaki Yönetmelik
- Afetlerin Genel Hayata Etkililiğine İlişkin Temel Kurallar Hakkında Yönetmelik
- Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı
- Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı
- 6831 sayılı Orman Kanununun 31, 32 ve 33'ncü Maddelerinin Uygulanmasına Dair Yönetmelik sayılı İskan Kanunu
- 549 sayılı Meclis Araştırması Komisyon Raporu
- 6305 sayılı Afet Sigortaları Kanunu

3. AFET/AFET RİSKİ BAĞLAMINDA KÖY YERLEŞİMLERİ İLE İLGİLİ MEVZUAT VE DÜZENLEMELER

Köy yerleşimleri hem coğrafi olarak hem de konut varlığı bakımından her an afet riskleriyle karşı karşıya kalabilen, afetlere açık yerleşim birimleridir. Bununla birlikte, yaşanabilecek bir afette, köylerin hangi yasal düzenlemeler kapsamında incelenmesi gerektiğinin, çok fazla üzerinde durulmamaktadır. Bu durum, genellikle köylerde afetler yaşandığı zaman gündeme gelmektedir. Çalışma kapsamında, afet riskine ilişkin mevzuatımızda yer alan, afet riski ve köy yerleşimlerine dair yayımlanmış olan hukuki düzenlemeler incelenmiştir. Bu alanda köyleri de afet riski bakımından ilişkilendiren ve düzenleme çerçevesinde kapsamına alan, kanun ve yönetmelikler ile kalkınma planları aşağıda yer almıştır.

Köy ve afet ilişkisini ele alan kanunlardan ilki, 1924 tarihinde çıkarılan 442 sayılı Köy Kanunu'dur. Kanunda, köy yerleşimlerinde afet riskiyle ilgili; 13. maddesi "köyü su basmasına" ilişkin hükmünü, 14. maddesi "yanan, yıkılan fukara evlerini köy yardımı ile yapılacağını" ve 36. maddesi muhtarın, "yangın ve sel olursa köylüleri toplayıp söndürme" görevini belirtmiştir. Ayrıca kanun, "afetlerde ve diğer olağanüstü hallerde başarılı görev yaptıkları görülen ve büyük yararlılık gösteren güvenlik korucularına, valinin teklifi ve İçişleri Bakanı'nın onayıyla ödül verilebileceğinden" bahsedilmiştir (Resmi Gazete, 1924, s:239-242).

Köylerdeki afet riskini ele alan bir diğer kanun, 1943 yılında çıkarılan 4373 sayılı "Taşkın Sulara ve Su Baskınlarına Karşı Korunma Kanunu" olmuştur. Kanun; mülki idare alanı farklı olsa, komşu köy veya kasaba halkının tehlikeye maruz kalması durumunda, "tehlikeye uğrayan yerin en büyük mülkiye memurunun" bu konudaki emirleri uygulamak zorunda olduğunu, komşu köy ve kasabalarınsa, bağlı olduğu il ya da kazaya hemen bilgi verilerek yardım istenebileceğini ele almıştır (Resmi Gazete, 1943, 1977-1880).

Bir diğer düzenleme, 1959 tarihli 7269 sayılı "Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun" dur. Kanunda afet riskiyle ilgili; "deprem, yangın, su baskını, yer kayması, kaya düşmesi, çığ, vb. afetlerde; yapıları ve kamu tesisleri genel hayata etkili olacak derecede zarar gören veya görmesi muhtemel olan yerlerde alınacak tedbirlerle yapılacak yardımlar hakkında" kanunun hükümlerinin uygulanacağını ele almıştır. Yine kanun, "su baskınına uğrayabilecek bölgelerin, İmar ve İskan Bakanlığı'nın teklifi üzerine, Devlet Su İşleri'nin bağlı bulunduğu Bakanlıkça; deprem, yer kayması, kaya düşmesi, çığ vb. afetlere uğrayabilir bölgelerin ise, İmar ve İskan Bakanlığınca tespit edileceğini" ele almıştır.

Kanun, şehir ve kasabalarda gerçekleşebilecek afetlerde sınırların imar planına göre, imar planı olmayan köyler ve kasabalarda, "afete maruz bölge" olarak Cumhurbaşkanınca kararlaştırılarak, valiliklerce ilan edileceğini ele almıştır. Kanunun 14. maddesi; "afet bölgelerine dahil şehir, kasaba ve köylerde bina ve mesken yapımını", kanunun 18. maddesi "afetlerden önce veya sonra meskün bir topluluğun bir kısmının yada tamamının kaldırılarak başka mahallere toplu yada dağınık yerleştirilmesini", kanunun 8. ek maddesi;



1. ve 2. derece deprem bölgelerinde yer alan köy yerleşimlerinde, depremler sebebiyle orta derecede hasara uğrayan konutlar için 1 defalığına borçlanma ve kredilendirme şekillerine göre, arsa ve kredi verileceğini ele almıştır (Resmi Gazete, 1959, 3202-3222).

Bu alandaki diğer düzenleme 1968 yılında çıkarılan, “Afet Sebebiyle Hak Sahibi Olanların Tespiti Hakkındaki Yönetmelik”tir. Yönetmelik; “afet sebebiyle, kendilerine bina yapılacak veya inşaat kredisi verilecek malik ve hissedarlarla, ebeveyni ile birlikte oturan evli kişilerin hak sahipliği yönünden tayin ve tespitlerinin” nasıl yapıldığını açıklamıştır. Yönetmelik, öngördüğü şekilde talep ve taahhütname verilerek hak sahibi olunabileceğinden, bu kapsamda köylerin talep ve taahhütname metninin muhtarlıkça tasdik olunacağından bahsetmiştir (Resmi Gazete, 1968/12988).

1968 yılında yapılan yasal düzenleme “Afetlerin Genel Hayata Etkililiğine İlişkin Temel Kurallar Hakkında Yönetmelik” olmuştur. Yönetmelik yaşanan afetin, “100 haneye kadar ki köy ve bucaklarda mevcut konutların 1/10’u, 100’den fazla olan köy ve bucaklarda 10 konutun, nüfusu 5 bine kadar olan yerleşim birimlerinde, 20’den fazla” konutun yıkılması, hasara uğraması durumunda, afetin genel hayata etkili olduğunu belirtmiştir (Resmi Gazete, 1968/13007).

Afet riski ve köyleri ele alan diğer önemli çalışmalar, 5. ve 6. Beş Yıllık Kalkınma Planları ile 1987 tarihindeki Orman Kanunu kapsamında çıkarılan yönetmeliktir.

Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda, köy ve afet riskleriyle ilgili; 1. derece afetlere maruz bölgelerdeki köylere öncelik verileceğinden, bu konutların ıslahı için eğitimlerin, uygulamaların ve teşvik faaliyetlerinin hızlandırılacağından, ayrıca köy hayatına uygun, gelişime açık köy konutları geliştirileceğinden bahsedilmiştir (DPT, 1984).

Bu alandaki bir diğer düzenleme 1987 yılında, “6831 sayılı Orman Kanununun 31, 32 ve 33’ncü Maddelerinin Uygulanmasına Dair Yönetmelik” olmuştur. Yönetmelik, doğal afetlere uğrayan köylerde, zarar gören köy sakinlerinin yapacağı konut, ahır, samanlık vb. ihtiyaçları nedeniyle bir defalığına, nakliye masrafları alınarak, emval verilebileceğini ele almıştır (Resmi Gazete, 1987).

Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda ise, afet zararlarını azaltma politikalarına ağırlık verilerek plana afet konutları dahil edilmiştir. Yapılacak 5 bin civarında yeni konut ile plan döneminde onarılamaz durumda olan 600 bin köy konutunun yenilenmesine yönelik yatırım yapılması, konut ihtiyacının %80 oranında karşılanması hedefi ele almıştır (DPT, 1989).

Afet riski ve köy ilişkisini ele alan diğer önemli kanun, 2006 yılında çıkarılan 5543 sayılı “İskan Kanunu”dur. Kanun afet riski ve köy ilişkisine doğrudan yer verdiği için, bu alanda düzenleme yaptığı maddelerine kısaca yer verilmiştir. Kanun “iskan çalışmalarını, köylerde fiziksel yerleşimin düzenlenmesine dair uygulama şartlarını, alınacak tedbirleri, iskan edilenlerin hak ve yükümlülüklerini” düzenlemektedir. Bu bakımdan kırsal alanlarda fiziksel yerleşimi düzenlemek için;

- “Yerleşim yerinin elverişsizliği nedeniyle, yerinde kalkındırılma imkanı olmayan köylerin, daha uygun yerleşim yerine nakledilmesi,
- Afetler sebebiyle parçalanmış olan köylerde afetten etkilenmeyen ailelerin talepleriyle, yeni yerleşim alanına eklemeler yapılması,
- Nakil, toplulaştırma, fiziksel yerleşim iyileştirmesi yapılacak köylerin imar planının yapılması, onaylanması ve plana uyulması,
- Çevrenin iklimi, sosyal, ekonomik şartları, yapı malzemesine uygun nitelikte konut, tarımsal işletme binası, sosyal tesislerin ve uygun yerleşim modellerinin araştırılıp, projeler hazırlanarak isteyen olan köy yada köy sakinlerine verilmesi,
- Nakil, toplulaştırma, fiziksel yerleşim iyileştirmesi tamamlanan köylerde, rezerv arsa satın alan aileler için, “kendi evini yapana yardım metodu ile kredi verilmesi”ne, konutların imar mevzuatına uygun, plan ve projelerle yaptırılması, gerektiği takdirde hak sahibi ailelere borçlanmak suretiyle, nakdi kredi kullanılacağına” yer vermiştir (Resmi Gazete, 2006).

İskan Kanunu; afet riski sebebiyle taşınması muhtemel olan köylerde, ne gibi uygulamalarda bulunulduğunu ve bu konuda yapılması gereken hükümleri kanunda sıralamış, afet ve yer değiştirme durumunda köylere nasıl müdahale edilmesi gerektiği, yukarıdaki gibi kanunda yer almıştır.

Bu alanda yapılan bir diğer düzenleme 2010 yılında yayınlanmış olan “549 sayılı Meclis Araştırması Komisyon Raporu”dur. Rapor; “köylerde afet zararlarını azaltmak için, kırsal bölgelerimizdeki hasar görmüş, tehlikeli binalar ile yaşamaya uygun olmayan mekanları ve riskli bölgeleri tespit etmeyi, yenileme ve yapılandırma yapılacak alanlarda, kendi konutunu yapana yardım sağlayan modellerin desteklenmesi gerektiğini” ele almıştır (TBMM, 2010).



Afetlerle ilgili bir diğer önemli kanun 2012’de çıkarılan, “6305 sayılı Afet Sigortaları Kanunu”dur. Kanun, zorunlu deprem sigortasını esas alarak “köy ve köy sınırları dışındaki meskenleri” kapsamaktadır. Bu nedenle köy yerleşim alanlarında yer alan konutlar sigorta kapsamının dışında kalmaktadır [34]. Bu durum köy yerleşimlerinin afetlere maruz kaldığında, maddi zararlara uğramalarına ve köylerin bu konuda gözardı edilmesine sebep olmaktadır (Resmi Gazete, 2012).

Yukarıda da görüldüğü gibi, afet riski ve köy yerleşimleri ilişkisini ele alan yasal düzenlemeler ve uygulamalar mevzuatımızda çok fazla yer almamıştır. Bunun nedeni, köyleri afet mevzuatı kapsamına dahil eden düzenleme ve uygulamaların kentlere yönelik uygulamalara göre çok fazla dikkate alınmayışından kaynaklıdır. İncelenen mevzuat aşağıdaki Tablo 1.’de özetlenerek ifade edilmiştir:

Tablo 1. Afet/Afet Riski Bağlamında Köy Yerleşimleri İle İlgili Mevzuat ve Düzenlemeler

| Tarih | Yasal/Yönetmelik Düzenleme | Köy yerleşimleri/afet-afet riski ilişkisini ele alan maddeler |
|-----------|---|--|
| 1924 | 442 sayılı “Köy Kanunu” | Kanunun 13.maddesi “köyü su basmasına” ilişkin hükmünü, 14. maddesi “yanan, yıkılan fukara evlerini köy yardımı ile yapılıcağını” ve 36. maddesi muhtarın, “yangın ve sel olursa köylüleri toplayıp söndürme görevini” ele almıştır . |
| 1959 | 7269 sayılı “Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun” | Kanun; afet bölgelerine dahil şehir, kasaba ve köylerde bina ve mesken yapımını”, ayrıca “1. ve 2. derece deprem alanlarındaki köy yerleşimlerine orta derece hasar gördüğü takdirde 1 defalık kredi ve arsa verilebileceği konusunu ele almıştır. Kanunun 2., 14., 18. ve 8. ek maddeleri doğrudan köylerle ilişkilidir |
| 1968 | “Afet Sebebiyle Hak Sahibi Olanların Tespiti Hakkındaki Yönetmelik” | Kanun, talep ve taahhütname verilerek hak sahipliği koşullarından ve muhtarların bu konudaki yönetsel sorumluluğundan bahsetmiştir. |
| 1968 | “Afetlerin Genel Hayata Etkililiğine İlişkin Temel Kurallar Hakkında Yönetmelik” | Yönetmelik 100 haneye kadar ki köy ve bucaklarda mevcut konutların 1/10’u, 100’den fazla olan köy ve bucaklarda 10 konutun, nüfusu 5 bine kadar olan yerleşim birimlerinde, 20’den fazla konutun yıkılması, hasar görmesi durumunda afetin genel hayata etkili olduğu kabulünü tanımlayarak ifade etmiştir. |
| 1985-1989 | 5. Beş Yıllık Kalkınma Planı | Planda, birinci derecede afete maruz bölgelerde yer alan köylere öncelik verilerek, köy konutlarının ıslahına yönelik eğitim, uygulama ve teşvik faaliyetleri hızlandırılacağından, köy hayat tarzına uygun ve gelişmelere açık köy konutu tipleri geliştirileceğinden bahsedilmiştir. |
| 1987 | 6831 Sayılı “Orman Kanununun 31, 32 ve 33’ncü Maddelerinin Uygulanmasına Dair Yönetmelik” | “Doğal afetlerle uğrayan köylerde zarar gören köylülerin yapacakları ev, ahır, samanlık vb. ihtiyaçları için bir kereye mahsus yakın istif veya satış istif yerinden kesme, taşıma ve istif masrafları alınarak emval verileceğini” ele almıştır. |
| 1990-1994 | 6. Beş Yıllık Kalkınma Planı | Plan deprem ve diğer afet zararlarının azaltılması politikalarına oldukça ağırlık verilmiş, afet konutlarının da dahil edilerek 5 bin civarında yeni konut yapılacağından onarılamaz durumda olan 600 bin köy konutunun yenilenmesini ele almıştır. |
| 2006 | 5543 sayılı “İskan Kanunu” | Kanun, köylerde fiziksel yerleşimin düzenlenmesine ilişkin uygulamaya esas şartları ve alınacak tedbirleri, iskan edilenlerin hak ve yükümlülüklerini afet riski altındaki köylerin iskanını, bu tarz yerleşim yerlerindeki halkın yararlanabileceği kredileri ve buna benzer birçok önemli konuyu düzenlemiştir. |
| 2010 | “549 sayılı Meclis Araştırması Komisyon Raporu” | Rapor; köylerde afet zararlarını azaltmak için, kırsal alanlarda hasar görmüş, tehlikeli binalar ile yaşamaya uygun olmayan mekanları ve riskli bölgeleri tespit etmeyi ele almıştır. |
| 2012 | 6305 sayılı “Afet Sigortaları Kanunu” | Kanun zorunlu deprem sigortasını esas alarak köy ve köy sınırları dışındaki meskenleri kapsamaktadır. |



4. SONUÇ

Afet/Afet Riski bağlamında Köy Yerleşimlerini ele alan mevzuat (yasal/yönetmelik düzenlemeler) tarihsel süreçte incelendiğinde gerçekleştirilen düzenlemelerin kısaca öne çıkan koşul ve özellikleri şöyle tespit edilmiştir:

1924 yılında çıkarılan Köy Kanunu, sel ve yangın gibi ifade edilen afetler karşısında köylünün mecburi ve isteğe bağlı görevlerini sıralayarak afet karşısında müdahale işlemini köylülerin uygulaması gereken bir görev olarak tanımlamış ve köy-afet ilişkisini bu çerçevede vurgulamıştır. Su baskını karşısında selin yolunun değiştirilmesi mecburi, yanan-yıkılan evlerin köy yardımı ile yapılması isteğe bağlı olarak tanımlanan görevler olarak kanunda yer almıştır. Bu Kanunda afet karşısında müdahale etme görevi köylüye ait olarak tanımlanmıştır. Afet sonrası müdahalenin biçimi ifade edilmiştir.

1943 yılında çıkarılan “Taşkın Sulara ve Su Baskınlarına Karşı Korunma Kanunu”, hem mevcut hem de komşu köy ve kasaba halkının tehlikeye maruz kalması durumunda mevcut yerleşim ile ve çevre yerleşimlerin mülki amirlerinin yardım isteme, uygulama, müdahale anlamında görev ve yetkilerini tanımlamıştır. Afet anında ve sonrasında yönetmelik anlamında müdahale biçimi ifade edilmiştir.

1959 yılında çıkarılan “7269 sayılı Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun”, köylerde mesken yapımı için yasaklanmış afet bölgelerinin tespiti, ilanı ve mesken yapımını, afet sebebiyle iskan görülecek alanların kadastro işlemlerinin yetki bakımından nasıl yürütüleceğini, hasara uğrayan konutların için yardıma ilişkin borçlandırma ve kredilendirme konularına yönelik çerçeveyi belirlemiştir. Afet anında ve sonrasında mesken/yerleşim alanlarına ilişkin yönetmelik anlamında müdahale biçimi ve onarım koşulları ifade edilmiştir.

7269 sayılı Kanunun 1051 sayılı Kanunla değiştirilen 29. Maddesinin gereğince 1968 yılında yayınlanan “Afet Sebebiyle Hak Sahibi Olanların Tespiti Hakkındaki Yönetmelik” ile afet görenlerin hak sahipliğinin tespiti nasıl yapılacağı ve köy yerleşimlerinde talep ve taahhütname metninin muhtarlıkça tasdik olacağına ilişkin görev ve yetkiler tanımlanmıştır. Afet sonrasında hak sahipliğine ilişkin tespit koşulları ifade edilmiştir.

7269 sayılı Afetler Kanununun 1051 sayılı Kanunla değiştirilen 1 nci maddesi uyarınca 1968 yılında yayınlanan Afetlerin Genel Hayata Etkililiğine İlişkin Temel Kurallar Hakkında Yönetmelik ile nüfus ölçütüne göre köy yerleşimlerinde afetlerde yıkılan veya oturulamayacak derecede ağır hasar gören konut sayısını belirleyerek, bu sayıya göre afetin genel hayata etkili olduğunun kabul edilebileceğini belirlemiştir. Afet sonrası etkilenen konutların sayısı ve yerleşimin nüfusu ölçütüne göre genel hayata etkinliğin çerçevesi ifade edilmiştir.

1984 yılında yayınlanan Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda, köy ve afet riskleriyle ilgili; 1. derece afetlere maruz bölgelerdeki köylere öncelik verileceğinden, bu konutların ıslahı için eğitimlerin, uygulamaların ve teşvik faaliyetlerinin hızlandırılacağından, ayrıca köy hayatına uygun, gelişime açık köy konutları geliştirileceği ifade edilmiştir. Afete maruz kalan köylerle ilişkili olarak bu köylere öncelik verilmesi, ıslah koşulları, teşvikler ve gelişime açık köy konutları geliştirilmesi çerçevesinde bir vizyon belirlenmiştir.

1987 yılında yayınlanan “6831 sayılı Orman Kanununun 31, 32 ve 33’ncü Maddelerinin Uygulanmasına Dair Yönetmelik”te doğal afetlere uğrayan köylerde, zarar gören köy sakinlerinin yapacağı konut, ahır, samanlık vb. ihtiyaçları nedeniyle bir defalığına, nakliye masrafları alınarak, emval verilebileceği belirtilmiştir. Doğal afete uğrayan orman köyleri ile ilgili konut vb. ihtiyaçların yapımına yönelik hak sahipliği ve koşullar ifade edilmiştir.

2006 yılında çıkarılan 5543 sayılı İskan Kanunu; afet riski sebebiyle taşınması muhtemel olan köylerde, ne gibi uygulamalarda bulunulduğunu ve bu konuda yapılması gereken hükümleri sıralayarak, kanunda sıralamış, afet ve yer değiştirme durumunda köylere nasıl müdahale edilmesi gerektiğini belirlemiştir. Kanun (özellikle dördüncü bölümde fiziksel yerleşim düzenlemesi başlığı altında) afet riski ve köy ilişkisine doğrudan yer verdiği için bu alandaki dikkat çekici nitelikte ilk kapsamlı düzenleme olarak ifade edilebilir.

2010 yılında yayınlanmış olan “549 sayılı Meclis Araştırması Komisyon Raporu”nda köylerde afet yaşanmadan alınması gerekli tedbirler, riskli bölgelerin belirlenmesi stratejiler ve geliştirilmesi gerekli modeller ele alınmıştır. Riskli bölgelerin belirlenmesi ve gerekli tedbirlerin alınması koşulları ile modelleme yapılması vizyonu ifade edilmiştir.

2012’de çıkarılan, “6305 sayılı Afet Sigortaları Kanunu” ise zorunlu deprem sigortasını esas alarak “köy ve köy sınırları dışındaki meskenleri” kapsamıştır.



Araştırma çerçevesinde afet/afet riski bağlamında köylerle ilişkili mevzuat incelendiğinde, yukarıda özetlenen düzenlemeler içerisinde köylere sınırlı çerçevede ve 1-2 madde kapsamında dolaylı olarak yer verildiği belirlenmiştir. Yapılan düzenlemelerin büyük bölümü ise afet gerçekleştikten sonra yaşanan süreçlerde çıkarılan kanun/yönetmelik/kararlar olarak görülmektedir. İncelenen yasal düzenlemelerde, afet risklerini ele alan kanun ve yönetmeliklerin, köy konusunu 5543 sayılı ve 7269 sayılı kanunlar dışında, kapsamı açısından sınırlı bir şekilde ele aldığı tespit edilmiştir. Bu bakımdan köyleri; afet riski ve köy nakilleri kapsamında ele alan düzenleme İskan Kanunu, afet riski ve müdahaleler kapsamında ele alan düzenleme ise 7269 sayılı Kanun olmuştur. Özellikle köy yerleşimindeki afet risklerine yönelik, köylerde yaşanabilecek afetlerde uygulamak amacıyla özel ve kapsamlı bir düzenleme yapılmadığı görülmektedir. Ülkemizde yaşanan afetler, plansız yerleşmeler, dayanıksız malzeme kullanımı gibi pek çok etkene bağlı olarak öncelikle köy yerleşimlerini etkilemekte ve oldukça büyük zararlar meydana gelmesine sebebiyet vermektedir. Köy yerleşimlerinin düşük nüfus/nüfus yoğunluğu, düşük sayıdaki konut varlığı, sorunun kentlerdeki gibi büyük çaplı olmaması, bu yerleşimlerin daha az dikkate alınmasının altında yatan temel etkenler olmakla birlikte, afete/afet etkilerine en açık bölgelerinde köy yerleşimleri olduğu göz ardı edilmemelidir. Dolayısıyla yasal/yönetmelik düzenlemeler arasında sadece Köy Yerleşimlerini ele alan ve ayrıntılı bir şekilde süreçler, önlemler, teşvikler, yapılaşma koşullarını tanımlayan yeni bir yasal düzenlemeye ihtiyaç vardır. Mevcut mevzuatta bu alandaki açık konunun uzmanlarından oluşturulacak bir komisyon tarafından ele alınarak ve yasal çerçevesi oluşturularak ivedilikle giderilmelidir.

KAYNAKÇA

- DPT (1984). *Beşinci Beş Yıllık kalkınma Planı, 1985-1989*. Yayın No: DPT: 1974, Devlet Planlama Teşkilatı, s. 1-206
- DPT (1989). *Altıncı Beş Yıllık kalkınma Planı, 1990-1994*. Yayın No: DPT: 1974, Devlet Planlama Teşkilatı, s. 1-362
- Ergünay, Oktay (2008). Afet Yönetiminde Kurumsal Yapılanma ve Mevzuat Nedir? Nasıl Olmalıdır?. *CHP İstanbul Deprem Sempozyumu*, İstanbul, 97-108
- Ergünay, Oktay; Gülkan, Polat ; Güler, H. Hüseyin (2008). *Afet Yönetimi ile İlgili Terimler Açıklamalı Sözlük*. s. 301-358, JİCA Türkiye Ofisi, Yayın No:2, Editörler: Mikdat Kadioğlu ve Emin Özdamar, JİCA (T.C. İçişleri Bakanlığı, Japonya Uluslararası İşbirliği Ajansı), Mart 2008, Ankara
- Güler H. Hüseyin (2008). *Zarar Azaltmanın Temel İlkeleri*. S. 301-358, JİCA Türkiye Ofisi, Yayın No:2, Editörler: Mikdat Kadioğlu ve Emin Özdamar, JİCA (T.C. İçişleri Bakanlığı, Japonya Uluslararası İşbirliği Ajansı), Mart 2008, Ankara
- Japonya İşbirliği Kalkınma Ajansı (2004). *Türkiye'de Doğal Afetler Konulu Strateji Raporu*. JİCA, Ankara
- Kadioğlu, Mikdat (2008). *Modern, Bütünleşik Afet Yönetiminin Temel İlkeleri*. S. 1-34, JİCA Türkiye Ofisi, Yayın No:2, Editörler: Mikdat Kadioğlu ve Emin Özdamar, JİCA (T.C. İçişleri Bakanlığı, Japonya Uluslararası İşbirliği Ajansı), Mart 2008, Ankara.
- Resmi Gazete (1924). *442 Sayılı Köy Kanunu*. Kabul Tarihi : 18/3/1924 Yayımlandığı Resmi Gazete : Tarih : 7/4/1924 Sayı : 68. (S.237-260.)Yayımlandığı Düstur : Tertip : 3 Cilt : 5 Sayfa : 336
- Resmî Gazete (1943). *4373 Sayılı Taşkın Sulara ve Su Baskınlarına Karşı Korunma Kanunu*. Kabul Tarihi : 14/1/1943 Yayımlandığı Resmî Gazete : Tarih : 21/1/1943 Sayı : 5310 Yayımlandığı Düstur : Tertip : 3 Cilt : 24 Sayfa: 198
- Resmî Gazete (1959). *7269 Sayılı Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun*. Kanun Numarası: 7269, Kabul Tarihi: 15/5/1959, Yayımlandığı Resmî Gazete: Tarih : 25/5/1959, Sayı : 10213, Yayımlandığı Düstur : Tertip : 3 Cilt : 40 Sayfa : 1046
- Resmî Gazete (1968). *Afet Sebebiyle Hak Sahibi Olanların Tespiti Hakkındaki Yönetmelik*. Resmî Gazete Tarihi: 28.08.1968 Resmî Gazete Sayısı: 12988
- Resmî Gazete (1968). *Afetlerin Genel Hayata Etkililiğine İlişkin Temel Kurallar Hakkında Yönetmelik*. Resmî Gazete Tarihi: 21.09.1968 Resmî Gazete Sayısı: 13007.
- Resmî Gazete (1986). *6831 Sayılı Orman Kanununun 31, 32 Ve 33'ncü Maddelerinin Uygulanmasına Dair Yönetmelik*. Resmî Gazete Tarihi: 14.08.1987 Resmî Gazete Sayısı: 19544
- Resmî Gazete (2006). *5543 Sayılı İskan Kanunu*. 26 Eylül 2006, Sayı:26301, Kabul Tarihi:19/9/2006
- Resmî Gazete (2012). *6305 sayılı Afet Sigortaları Kanunu*. Sayı : 28296, Kabul Tarihi: 9/5/2012
- T.C. İçişleri Bakanlığı, Başbakanlık Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı (2020). *Afet*. <https://www.afad.gov.tr/aciklamali-afet-yonetimi-terimleri-sozlugu> (erişim tarihi 28.07.2020)
- Türk Dil Kurumu (TDK) (2020). *Afet. Türk Dil Kurumu Sözlükleri, Genel Türkçe Sözlük*, <https://sozluk.gov.tr/> (erişim tarihi 28.07.2020).
- TBMM (2010). *Deprem Riskinin Araştırılarak Deprem Yönetiminde Alınması gereken Önlemlerin Belirlenmesi Amacıyla Kurulan Meclis Araştırması komisyonu Raporu*. Dönem: 23, Yasama Yılı: 4