

## Afet Yönetimi Faaliyetlerinin Kamu Hizmeti Kavramı Çerçevesinde Değerlendirilmesi

*Ali Utku ŞAHİN<sup>1</sup>*

### Özet

Bu çalışma, afet yönetimi kavramı içerisinde yerine getirilen faaliyetleri, öncelikle kamu hizmeti kavramı ve ilkeleri dahilinde değerlendirme amacını taşımaktadır. Bu nedenle, afet yönetimi kapsamında yürütülen faaliyetlerin kamu hizmeti niteliği öncelikle tartışılmakta; ulaşılan sonuç bağlamında bahis konusu faaliyetlerin Türkiye özelindeki yasal altyapısı incelenerek hukuki dayanakları ele alınmaktadır. Elde edilen bulgular bir sonraki başlıkta değerlendirilmekte ve Türkiye özelinde, “kavramsal”, “yasal” ve “yönetimsel” problemlere değinilerek, sonuç bölümünde bu problemlere yönelik çeşitli çözüm önerileri ortaya konulmaktadır.

**Anahtar Kelimeler:** Afet Yönetimi, Kamu Yönetimi, Kamu Hizmeti

### Evaluation of Disaster Management Activities With in the Concept of Public Service and Policy

#### Abstract

The main purpose of this paper is to evaluate disaster management activities primarily within the concept of public service and policy. According to this purpose, first the public service and policy composition of disaster management activities are argued; then legislative structure of disaster management in Turkey is analysed. According to the results and analysis; the conceptional, legislative and administrative problems of disaster management in Turkey are mentioned and in the last chapter some of the solutions to these problems are suggested.

**Keywords:** Disaster Management, Public Administration, Public Service, Public Policy

---

1 Dr. Öğrencisi., Uludağ Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi.  
İletişim: aliutkusahin@gmail.com. Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü  
16059 Görükle, Bursa / Türkiye  
Atıf©: Şahin, A. U. (2014). Afet Yönetimi Faaliyetlerinin Kamu Hizmeti Kavramı Çerçevesinde Değerlendirilmesi. *Tesam Akademi*, 1 (2), 7-30.

## Giriş

Tarihin tüm zamanlarında afetler, toplumsal düzen ve işleyiş açısından bir tehdit unsuru olarak değerlendirilmiştir. Bu nedenle afetlere maruz kalan toplumlar da, afetlere müdahale edilebilmesini sağlayacak çeşitli mekanizmalar geliştirmişler, bunları uygulama çabası içerisine girmişler ve her ne kadar açıkça ifade edilmemiş olsa da, afetlere özgü yönetim sistemleri geliştirmişler ve uygulamışlardır. Bugünkü anlamda bu sistem, tüm dünyada olduğu gibi ülkemizde de afet yönetim sistemi adı ile anılmaktadır.

Afet yönetimi disiplini, isminin de ifade ettiği üzere, bir yönetim faaliyeti olarak değerlendirilmelidir. Bununla birlikte afet yönetimi, dünyada çeşitli isimler adı altında yürütülüyor olsa da, ulusal ölçekte bir kamu yönetimi faaliyetini ifade etmektedir. Bu bağlamda afet yönetim sistemleri, kamu yönetimini oluşturan bütünün bir parçasıdır. Bu nedenle yürütülen faaliyetler, hukuk devleti anlayışı gereğince, gücünü ve yetkisini kanundan almak zorundadır.

Bu bağlamda bu çalışma, bahis konusu afet yönetim sistemlerini ülkemizin idare hukuku çerçevesinde değerlendirme iddiasını taşımaktadır. Bir başka ifade ile afet yönetimi sistemleri dahilinde yürütülen faaliyetler; “kamu hizmeti” ilkeleri bağlamında incelenmektedir.

Çalışma üç ana başlık altında hazırlanmıştır. Birinci başlık altında, önceki paragrafta değinilen iddia tartışılmaktadır. Takip eden ikinci başlıkta, ülkemizin afet yönetimine yönelik mevzuatı incelenmektedir. Çalışmanın üçüncü başlığı ise, kamu hizmeti ilkeleri ve ülkemiz mevzuatı açısından, afet yönetimi faaliyetlerinin değerlendirildiği başlıktır. Bu başlıkta ayrıca, uygulanma şekillerinin ve bu uygulamalara temel oluşturan mevzuatın, Anayasa bağlamında da değerlendirilmesine yer verilmektedir. Sonuç başlığı altında ise, çalışmanın genel bir değerlendirmesi yer almakta ve ülkemiz özelinde çeşitli çözüm önerileri sunulmaktadır.

## Kamu Hizmeti Kavramı Çerçevesinde Afet Yönetimi

Devlet mekanizmasının yürüttüğü faaliyetler arasında, toplum yaşamı için en kapsamlı olan ve amaç, yapı ve yürütülmeleri yönünden çeşitli özelliklere sahip olan faaliyetler, hiç şüphesiz yönetsel faaliyetlerdir. Bir hukuk devletinde, yönetsel faaliyetler veya idari faaliyetler olarak tanımlanan

bu faaliyetler, dayanaklarını belirli ölçüde kanunlardan almaktadır. Bunlar arasında ise en önemlisi, hiç şüphesiz Anayasadır (Gözübüyük, 2010:25).

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, 5'inci maddesinde Devletin temel amaç ve görevlerini şu şekilde ifade etmektedir:

“Devletin temel 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 siyasal, ekonomik ve sosyal engelleri kaldırmaya, insanın maddi ve manevi varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlamaya çalışmaktır.”

Anayasamız 6'ncı maddesi, “Hiçbir kimse veya organ kaynağını Anayasadan almayan bir devlet yetkisi kullanamaz.” ifadesi ile de, yetki kullanımının Anayasaya dayandırılması zorunluluğunu ifade etmektedir.

Anayasanın, idarenin bütünlüğünü ve kamu tüzel kişiliğini düzenleyen 123'üncü maddesindeki “İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir. İdarenin kuruluş ve görevleri merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır. Kamu tüzel kişiliği, ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulur.” hükmü ile de Anayasa, özel olarak yürütme organının esaslarını belirlemekte ve yürütme organının kuruluş ve görevleri itibarıyla yine kanunla düzenlenmesi gerektiğine işaret etmektedir.

İdarenin Anayasa ve kanunlarla düzenlenen faaliyetleri, genellikle “kolluk” ve “kamu hizmeti” olmak üzere iki grup altında toplanmakta ve bu başlıklar altında incelenmektedir. Ancak her iki kavram arasında, amaçları ve araçları bakımından çeşitli farklılıklar bulunmaktadır. Bu bağlamda farklılıklar amaç bakımından değerlendirildiğinde, idare, kamu hizmeti ile “kamu yararını sağlamayı” amaçlarken, kolluk faaliyeti ile ise “kamu düzenini korumayı” amaçlamaktadır. Amaçlardaki bu farklılıklar, bu faaliyetlerin yerine getiriliş vasıtaları bakımından da farklılıklar doğurmaktadır. Kolluk faaliyetleri düzenleyici ve bireysel nitelikte olan “emir ve yasaklar” yoluyla yerine getirilen, kamu gücüne dayanan tek taraflı işlemlerken; kamu hizmeti idarenin “hizmet sunması” prensibi

üzerinden yürütülmektedir (Gözler ve Kaplan, 2012:526)<sup>2</sup>.

Bu bağlamda “kamu hizmeti, bir kamu tüzel kişisi tarafından üstlenilen ve doğrudan doğruya onun tarafından veya onun görevlendirmesi ve denetimi altında bir özel kişi tarafından yürütülen kamu yararı amacına yönelik faaliyetlerdir” (Gözler ve Kaplan, 2012:528) şeklinde tanımlanmaktadır.

Tanımdan da anlaşılacağı gibi, kamu hizmeti kavramı, iki unsurun kullanılması yoluyla tanımlanmaktadır. Bunlardan birincisi, kamu hizmetinin kamu yararına yönelik olmasıdır. İkinci unsur ise, kamu hizmetinin bir kamu tüzel kişisi tarafından üstlenilmesi ve onun tarafından veya ondan alınan yetkiyle ve onun denetimi altında bir özel hukuk kişisi tarafından yürütülmesidir (Gözler ve Kaplan, 2012:528).

Bu bağlamda bir hizmetin kamu hizmeti olarak değerlendirilebilmesi; ancak kamu yararının sağlanması ve hizmetin ya idare tarafından üstlenilmesi ya da idarenin denetimi altında özel girişimce yürütülmesi koşullarının bir arada bulunmasıyla mümkün olabilecektir.

Örneğin, aslen bir yerel yönetim biriminin görev ve yetkisi altında bulunan “sokakların süpürülmesi” faaliyetini değerlendirelim. Sokakların süpürülmesi faaliyetinde kamu yararı<sup>3</sup> olduğunun iddia edilmesi, gerçekçi bir yaklaşım olacaktır. Bu bağlamda, kamu hizmetinin her iki unsuru da var olduğundan, ilgili faaliyetin bir kamu hizmeti olduğu sonucu çıkarılabilir. Ancak, sokakların süpürülmesi faaliyetinin, belediye teşkilatının dışında, bir vatandaşın kendi iradesiyle ve belediyeden yetki almadan gerçekleştirilmesi durumunda ise, bir kamu hizmetinden bahsedilemeyecektir. Çünkü her ne kadar vatandaşın sokak süpürmesi

2 Gözler ve Kaplan, eserlerinde, kamu hizmeti ile kolluk arasında farklılıklar bulunsa da bu iki kavramın ortak bir amaca sahip olduğu görüşündedir. Kamu yararı olarak tanımlanan bu amacın, kolluğun amacı olan kamu düzeni kavramını kapsayıcı nitelikte olmasından bahisle, aslında kolluğun da bir kamu hizmeti olduğunu ifade etmektedir. Ancak, bu konuda karşı görüşler de mevcuttur. İlgili mevzuat incelendiğinde, olağanüstü hal uygulamaları başta olmak üzere, çalışma konusu kapsamında yürütülen uygulamalarda da bir takım zorlayıcı tedbirlerin alınması söz konusu olabilir. Bir deprem bölgesinde yapıların belirli standartlara göre inşa edilmesi zorunluluğu veya afetlere hazırlıklı olmak adına işyerlerinin belirli sayıda personeli eğitip bunlardan müdahale ekipleri kurma zorunluluğu, bu tedbirlere örnek olarak gösterilebilir. Ancak kolluğun bir kamu hizmeti olup olmadığını tartışılması ve çözümlenmesi, şüphesiz ki bu çalışmanın kapsamı dışındadır. Bu bağlamda çalışmada, afet yönetimine yönelik faaliyetler ağırlıklı olarak kamu hizmeti çerçevesinde incelenmektedir. (Y.N.)

3 Kamu yararı kavramı ile ilgili olarak Bkz. Gözler ve Kaplan, 2012, 529

faaliyetinde bir kamu yararı olduğu düşünülebilirse ve bu faaliyet aslen bir kamu tüzel kişisi tarafından üstlenilmiş olsa bile vatandaş, belediye teşkilatından yetki almadan ve belediye teşkilatının denetimi dışında bu faaliyeti yerine getirmektedir. Bu bağlamda, örnek durumda kamu hizmetinin iki unsuru bir araya gelmediğinden, vatandaşın bireysel faaliyeti bir kamu hizmeti oluşturmayacaktır (Gözler ve Kaplan, 2012:529-532).

Çalışma konusu bağlamında, afet yönetimine yönelik faaliyetlerin bir kamu hizmeti oluşturup oluşturmadığının değerlendirilmesi de, esasen benzer bir çözümleme yöntemi ile yorumlanabilecektir. Ancak, öncelikle afet ve afet yönetimi kavramlarının tanımlanması gerekmektedir.

Bu bağlamda afet kavramı, Birleşmiş Milletler İnsani Yardım Örgütü tarafından “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 veya insan kökenli olayların doğurduğu sonuçlardır.” şeklinde tanımlanmaktadır (Ergünay, 2005:10-11).

Afet yönetimi kavramı ise; “afetlerin önlenmesi ve zararlarının azaltılması amacıyla, bir afet olayının zarar azaltma, hazırlıklı olma, müdahale ve iyileştirme gibi dört ana ve diğer ara aşamalarında yapılması gereken faaliyetlerin, planlanması, yönlendirilmesi, desteklenmesi, koordine edilmesi ve uygulanması için toplumun tüm kurum ve kuruluşları ile kaynaklarının bu amaç doğrultusunda kullanılmasını gerektiren çok aktörlü, çok disiplinli ve çok kapsamlı ve kompleks bir yönetim şekli.” olarak tanımlanmaktadır (Ergünay, 2005:10).

Tanımlardan da görüldüğü üzere afet kavramı, toplumsal genel yargının aksine olayın veya durumun kendisini değil, bahis konusu olay veya durumun yarattığı sonucu ifade etmektedir. Bu bağlamda afet yönetimi kavramı için ise, her şeyden önce bir “süreç yönetimi” vurgusu yapılabilir. Zira afet yönetimi, olay veya durumun öncesi ve sonrasında yapılacak tüm işlerin topyekûn bir anlayışla yönetilmesini işaret etmektedir.

Kavram bu açıdan değerlendirildiğinde, bahis konusu “topyekûn yönetim faaliyetinin”, sadece tek bir sektör tarafından yürütülemeyeceği açıktır.

Bir başka ifade ile afet yönetimi ve buna yönelik faaliyetler, bir ülkede “idare”nin bünyesinde gerçekleştirilebilecek boyutta faaliyetlerdir. Nitekim Anayasanın 5’inci maddesinde yer alan, “kişilerin ve toplumun refah, huzur ve mutluluğunu sağlamak” ifadesine dayanarak, idarenin bu yönde yürüteceği faaliyetlerin Devletin temel amaç ve görevleri arasında olduğu yorumu yapılabilmektedir. Bu bağlamda idare, aşağıda incelenecek olan mevzuat dahilinde, ulusal ölçekte afet yönetimine yönelik faaliyetleri planlayacak, koordine edecek, uygulayacak veya uygulanmasını sağlayacak bir organizasyonu kurma yolunu tercih etmiştir.

Bunun yanında; her ne kadar kamu yararı kavramının tanımlanması, bir başka ifade ile hangi uygulamada kamu yararının sağlandığının belirlenmesi açık bir biçimde ifade edilemiyor olsa da; Anayasanın 5’nci maddesi başta olmak üzere toplumsal yaşamı düzenleyen tüm kurallar kapsamında değerlendirildiğinde, afet yönetimine yönelik faaliyetler ile kamu yararının gözetildiğini ifade etmek, doğru bir değerlendirme olacaktır. Bu bağlamda, afet yönetimine yönelik faaliyetlerin, kısaca açıklanmaya çalışıldığı üzere, kamu hizmetinin iki unsurunu da barındırmaları nedeniyle; kamu hizmeti oluşturdukları sonucu çıkarılabilmektedir.<sup>4</sup>

### **Türkiye’de Afet Yönetiminin Yasal Altyapısı**

Bilindiği üzere idarenin faaliyetleri, dar anlamda kamu hizmeti tanımı içerisinde yer almaktadır. Ülkemizde kamu hizmetleri, kural olarak kanunla kurulabilmekte ve ilgili kanun çerçevesinde yürütülebilmektedir. Bu durum, çalışma konusunu oluşturan afet yönetimi faaliyetleri için de geçerlidir. Bu bağlamda, afet yönetimine yönelik faaliyetler Anayasamız başta olmak üzere ilgili mevzuat kapsamında yürütülmektedir. Çalışmanın bu bölümü, bu mevzuata ayrılmıştır.

---

4 Bu noktada, ülkemizde kullanımı ve genel kamu yönetimi uygulamaları çerçevesinde, iki önemli kavramın varlığının da belirtilmesinde fayda bulunmaktadır. Bunlardan ilki “kriz” kavramıdır. Sadece kamu yönetimi çerçevesinde değil, yönetim bilimi çerçevesinde de önemli bir yer tutan kriz kavramı Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi Yönetmeliği 4’üncü maddesinde afet durumlarını da kapsayacak şekilde tanımlamaktadır. İkinci önemli kavram olan “olağanüstü hal” kavramı ise, Anayasanın 119’uncu maddesine göre, doğal afet durumlarını da kapsayan ve ilgili maddede tanımlanmış diğer durumlarda ilan edilebilecek bir yönetim şeklini ifade etmektedir. Esasen bu çalışmada afet yönetimi kavramı, uluslararası yaklaşım çerçevesinde, bahis konusu durumları kapsayacak şekilde ele alınmaktadır. Ancak, yapılan değerlendirmelerde, ülkemizin anayasal ve yasal tanımları ile hassasiyetleri de dikkate alınmaktadır. Bu noktaya ilgili daha detaylı değerlendirmeler çalışmanın üçüncü başlığında yer almaktadır. (Y.N.)

### ***T.C. Anayasası (1982):***

Anayasanın 119'uncu maddesine göre Bakanlar Kurulu, tabii afet, tehlikeli salgın hastalıklar veya ağır ekonomik bunalım hallerinde altı ay süreyle olağanüstü hal ilan edebilmektedir. 121'inci maddesi ise, olağanüstü hal ilanı durumunda, özetle sürecin nasıl işleyeceğini belirtmekte; ayrıca, olağanüstü halin gerektirdiği tedbirlerin nasıl ve ne suretle alınacağını ve olağanüstü yönetim usullerinin Olağanüstü Hal Kanununda düzenleneceğini hükme bağlamaktadır.

### ***7126 sayılı Sivil Savunma Kanunu (13.06.1958):***

Sivil Savunma Kanunu, 7269 sayılı Kanun ile birlikte ülkemizde, afet yönetimine yönelik en önemli iki kanun olarak değerlendirilebilir. Kanun 1'inci maddesinde, sivil savunma kavramını şu şekilde tanımlamaktadır:

“Sivil Savunma; düşman taarruzlarına, tabii afetlere ve büyük yangınlara karşı halkın can ve mal kaybının asgari hadde indirilmesi, hayati ehemmiyeti haiz her türlü resmi ve hususi tesis ve teşekküllerin korunması ve faaliyetlerinin idamesi için acil tamir ve ıslahı, savunma gayretlerinin sivil halk tarafından azami surette desteklenmesi ve cephe gerisi maneviyatının muhafazası maksadıyla alınacak her türlü silahsız koruyucu ve kurtarıcı tedbir ve faaliyetleri ihtiva eder.”

Kanun 5'inci maddesi ile de, sivil savunmanın teşkilatlanmasını, sevk ve idaresi ile fiilen uygulanması yükümlülüğünü doğrudan mülki idare amirlerine vermekte; 12'nci ve 13'üncü maddelerinde yer alan hükümler vasıtasıyla ise sivil savunma kapsamına giren tüm faaliyetlerde, belirli şartları taşıyan tüm gerçek ve tüzel kişileri mükellef kılmaktadır.

### ***7269 sayılı Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun (25.05.1959):***

7269 sayılı bu kanun, ülkemizde afet yönetimine yönelik önemli düzenlemeler getiren bir diğer kanundur (Filiz, 2007:62). Kanunun 1'inci maddesine göre; deprem, yangın, su baskını, toprak kayması, kaya düşmesi, çığ vb. afetlerde yapıları ve kamu tesisleri genel hayata etkili

olacak derecede zarar gören ya da görmesi muhtemel olan yerlerde alınacak tedbirlerle, afet sonrasında yapılacak yardımlara ilişkin düzenlemeler ile yetki ve sorumlulukların belirlenmesi; kanunun amacı olarak düzenlenmiştir. Yine 1'inci madde ile kanun gereği alınması gerekli acil tedbirlerin alınmasından, afetin meydana geldiği yerin valisi yetkili kılınmıştır.

Kanun 2'nci maddesi ile afet yönetimi açısından önem arz eden, ancak yalnızca deprem, toprak kayması, kaya düşmesi, çığ ve yangın durumları için geçerli olan "afete maruz bölge" ilanını düzenlemekte; 3'üncü madde ile ise bu kanunda yazılı hükümlerin uygulanması için bir yönetmeliğin hazırlanmasına yönelik düzenleme getirmektedir.

7269 sayılı Kanun 6'ncı maddesi ile mülkiye amirlerine olağanüstü yetkiler vermektedir ve bu yetki gereğince vali ve kaymakamlar, 18 – 65 yaş arası tüm erkeklere görev verebilmekte ve canlı ve cansız tüm varlıklara el koyabilmektedir.

### ***2935 sayılı Olağanüstü Hal Kanunu (25.10.1983):***

Olağanüstü Hal Kanununun amacı, Anayasada da ifade edildiği üzere, tabii afet, tehlikeli salgın hastalıklar ve diğer durumlarda olağanüstü hal ilan edilmesi ve usulleriyle olağanüstü hallerde uygulanacak hükümleri belirlemektir. Bu kanun da, 7126 ve 7269 sayılı kanunlarda olduğu gibi, 5'inci, 6'ncı, 7'nci ve 8'inci maddelerinde tabii afet ve tehlikeli salgın hastalıklar nedeniyle olağanüstü hal ilan edilmesi durumunda, çeşitli mükellefiyetler getirmekte; 9'uncu madde ile ise, alınacak tedbirleri belirlemektedir.

Olağanüstü Hal Kanunu, kanunun uygulanma yetkisini 14'üncü madde ile yine valilere vermektedir. Ancak, olağanüstü halin birden fazla ilde ilan edilmesi halinde bölge valisi, birden fazla bölge valisinin görev alanına illerde veya tüm yurttan ilan edilmesi halinde ise koordinasyon ve işbirliği Bakanlıkça sağlanmak üzere yine bölge valileri; yetkilidir.

### ***2690 sayılı Türkiye Atom Enerjisi Kanunu (09.07.1982):***

Kanunun amacı, ülkemizdeki nükleer enerji kullanımının ve nükleer madde dolaşımının planlanması ve denetlenmesi, radyasyon güvenliğinin



sağlanması, nükleer tesislerin korunması ve nükleer tehlikelerin önlenmesi ile görevli Türkiye Atom Enerjisi Kurumunun teşkilat ve görevlerinin belirlenmesidir.

**2945 sayılı Milli Güvenlik Kurulu ve Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Kanunu (09.11.1983):**

Kanunun 2'nci maddesine göre “milli güvenlik” kavramı; “Devletin anayasal düzeninin, milli varlığının, bütünlüğünün, milletlerarası alanda siyasi, sosyal, kültürel ve ekonomik dahil bütün menfaatlerinin ve ahdi hukukunun her türlü dış ve iç tehditlere karşı korunması ve kollanmasını” ifade etmektedir. Bu bağlamda, çalışma konusu kapsamındaki afet yönetiminin ve afet yönetimine yönelik uygulamaların, Milli Güvenlik Kurulunun görev alanına girdikleri iddia edilebilir.

**3634 sayılı Milli Müdafaa Mükellefiyeti Kanunu (07.06.1939):**

Savunma konsepti içerisinde değerlendirilmesi gereken bu kanun ile seferberlik ve savaş hali ile bu hallerin henüz ilan edilmemiş olduğu ancak savaşı gerektirebilecek bir durumun meydana geldiği gerginlik ve kriz dönemlerinde yapılacak seferberlik hazırlıkları konusunda tüm vatandaşlar sorumlu tutulmaktadır. Bu sorumluluk içerisinde değerlendirilen hususlar arasında askeri birliklerin konaklama ihtiyaçları, her türlü taşıt aracına el konulması, sanayi tesislerini ve madenleri ilgilendiren özel hükümler yer almaktadır (Şahin, 2011:70).

Seferberlik ve savaş hallerini ilgilendirmesi münasebetiyle, çalışma konusu ile doğrudan ilişkilendirilemeyecek de olsa bu kanun, 7126 sayılı Kanunun 13'üncü maddesi gereği planlamalarda dikkate alınması gerekli bir kanundur.

**5902 sayılı Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun (29.05.2009):**

5902 sayılı Kanun, Türk afet yönetim sisteminde, özellikle son dönemde en köklü değişikliği gerçekleştirmiş olan kanun olarak nitelendirilebilir. 1'inci maddesine göre amacı ve kapsamı “afet ve acil durumlar ile sivil savunmaya ilişkin hizmetlerin ülke düzeyinde etkin bir şekilde gerçekleştirilmesi için gerekli önlemlerin alınması ve olayların meydana

gelmesinden önce hazırlık ve zarar azaltma, olay sırasında yapılacak müdahale ve olay sonrasında gerçekleştirilecek iyileştirme çalışmalarını yürüten kurum ve kuruluşlar arasında koordinasyonun sağlanması ve bu konularda politikaların üretilmesi ve uygulanması hususlarını kapsar” şeklinde ifade edilen kanun, Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının kurulması ile birlikte, eski dönemin İçişleri Bakanlığı Sivil Savunma Genel Müdürlüğünü, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı Afet İşleri Genel Müdürlüğünün ve Başbakanlık Türkiye Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğünün kaldırılarak yeni teşkilat bünyesinde birleştirilmesini ve bu üç genel müdürlüğün görevlerinin de Başkanlık tarafından yürütülmesini gerekli kılmaktadır.<sup>5</sup>

Kanunun 18’inci maddesi ise, il ölçeğinde düzenlemeleri içermekte ve İl Afet ve Acil durum Müdürlüklerinin afet yönetimine ilişkin görevlerini düzenlemektedir.

***5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu (22.02.2005); 5393 sayılı Belediye Kanunu (03.07.2005) ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu (10.07.2004):***

Anayasanın 127’nci maddesinde belirtilen mahalli idare birimlerinin görev ve yetkilerini düzenleyen bu üç kanun da, çalışma kapsamında İl Özel İdarelerine, Belediyelere ve Büyükşehir Belediyelerine, afet yönetimine yönelik çeşitli görevler vermektedir. Buna göre, 5302 sayılı Kanunun 6/b ve 69’uncu maddeleri, 5393 sayılı Kanunun 14/a, 52 ve 53’üncü maddeleri ile 5216 sayılı Kanunun 7/u maddesi gereğince her üç teşkilat da, kendi görev ve yetki alanında afet yönetimine yönelik faaliyetleri, il ölçeğinde yapılan faaliyetlere uygun olacak şekilde planlamak ve uygulamak durumundadır.

***6/3150 karar sayılı Sivil Savunma İle İlgili Şahsi Mükellefiyet, Tahliye ve Seyrekleştirme, Planlama ve Diğer Hizmetler Tüzüğü (18.07.1964):***

“Tüzük, esas itibarıyla 7126 sayılı Sivil Savunma Kanununda emredilen bazı işlerin, nasıl yapılacağını düzenlemeye yönelik olarak çıkartılmıştır. Amacı, isminden de belli olduğu üzere sivil savunma ile ilgili şahsi mükellefiyet, tahliye ve seyrekleştirme, planlama, eğitim, haber alma ve yayma ile donatım işlerinin nasıl yapılacağına dair hükümlerde bulunmaktadır. Buna göre mükellef seçimlerinin nasıl yapılacağı, tahliye

<sup>5</sup> Bu hususla ilgili olarak Bkz. 5902/24 ve 5902/25 (Y.N.)

veya seyrekleştirme faaliyetlerinin hangi hususlara göre icra edileceği, sivil savunmaya yönelik planlama faaliyetlerinin hassas bölgelerde, işyerlerinde ve genel kapsamda nasıl yapılacağı, sivil savunmaya yönelik eğitim faaliyetlerinin ve tatbikatların nasıl icra edileceği; bu tüzük hükümleri ile belirlenmektedir.” (Şahin, 2011:72).

**6/3150 karar sayılı Sivil Savunma İle İlgili Teşkil ve Tedbirler Tüzüğü (18.07.1964):**

“Tüzüğün amacı, 7126 sayılı kanuna göre kurulacak olan hassas bölge kademeleri ve idare merkezleri ile sivil savunma mahalli kuvvetleri, koruyucu ve kurtarıcı diğer tedbirler, el koyma ve satın alma işlerinin ne şekilde yapılacağını belirlemektir. Bu bağlamda sivil savunma servislerinin oluşumu, önemli madde ve malzemelerin korunması ve gizleme faaliyetlerinin icrasında bu tüzük hükümleri yerine getirilir.”(Şahin, 2011:72)

**88/12777 karar sayılı Afetlere İlişkin Acil Yardım Teşkilatı ve Planlama Esaslarına Dair Yönetmelik (08.05.1988)<sup>6</sup>:**

Bu yönetmelik, 7269 sayılı kanunun kapsamlı bir uygulama yönetmeliğidir. Amacı, devletin tüm güç ve kaynaklarını afetten önce planlayarak, afetin meydana gelmesi halinde devlet güçlerinin afet bölgesine en hızlı bir şekilde ulaşması ile afetzede vatandaşlara en etkin ilk ve acil yardım yapılmasını sağlamak için acil yardım teşkilatlarının kuruluş ve görevlerini düzenlemektir.

Bu bağlamda yönetmelik, 14’üncü maddesi ile il ölçeğinde “İl Kurtarma ve Yardım Komitesi” adı altında bir teşkilatlanmaya gitmekte ve il ölçeğinde afet yönetimi faaliyetlerini bu komiteye görev olarak vermektedir.

**2011/1377 karar sayılı Afet ve Acil Durum Yönetim Merkezleri Yönetmeliği (19.02.2011)**

96/8716 karar sayılı Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi Yönetmeliğinin yürürlükten kaldıran bu yönetmeliğin amacı, 1’inci maddesinde

---

<sup>6</sup> 88/12777 sayılı yönetmelik, 2013/5703 karar sayılı Afet ve Acil Durum Müdahale Hizmetleri Yönetmeliğinin yürürlüğe girmesi ile ilga edilmiştir. (Y.N)

“yurtiçinde ve yurtdışında meydana gelen afet ve acil durumlara ulusal ve yerel düzeyde müdahalenin ve buna ilişkin hazırlık faaliyetlerinin etkin bir şekilde gerçekleştirilebilmesine yönelik, Başbakanlık Afet ve Acil Durum Yönetimi Merkezi ile afet ve acil durum yönetim merkezlerinin kuruluşu, görev ve sorumlulukları ile bunlara arasındaki koordinasyon ve işbirliğine ilişkin esasları belirlemektir” şeklinde ifade edilmektedir.

Bu bağlamda yönetmelik, 4’üncü maddesinde de belirtildiği üzere, Başbakanlık teşkilatı ile birlikte bakanlık teşkilatlarında ve il ve ilçe düzeylerinde afet ve acil durum yönetim merkezlerinin kurulmasını belirtmekte; ayrıca 96/8716 karar sayılı yönetmeliğin aksine “kriz” kavramı yerine “afet” ve “acil durum” kavramlarını 5902 sayılı kanunda olduğu gibi tanımlamaktadır.

### ***2013/5703 karar sayılı Afet ve Acil Durum Müdahale Hizmetleri Yönetmeliği (18.12.2013)***

Türk afet yönetimi sistemine uzun yıllar hizmet etmiş olan 88/12777 sayılı yönetmeliği yürürlükten kaldıran bu yönetmelik, 1’inci maddesinde belirtildiği üzere, “afet ve acil durumlara müdahalede ihtiyaç duyulacak tüm güç ve kaynakları ulusal ve yerel düzeyde planlamak, bu güç ve kaynakların olay bölgesine hızlı ve etkin bir şekilde ulaştırılmasını sağlamak, müdahale hizmetlerini ve bu hizmetlerin koordinasyonundan sorumlu ana ve destek çözüm ortaklarının ve yerel düzeyde sorumlu birimlerin görev ve sorumlulukları ile planlama esaslarını belirlemek” amacını taşımaktadır.

Esasen 7269 ve 5902 sayılı kanunların uygulama yönetmeliği olarak nitelendirilmesi gereken bu yönetmelik, afet ve acil durum yönetiminin müdahale aşamasında yapılması gereken işlerle yürütülmesi gereken faaliyetlere yönelik olarak; planlamaların hangi kriterlere göre yapılacağını, müdahale hizmetlerinin nasıl yürütüleceğini ve kurum ve kuruluşların görev ve sorumluluklarının neler olduğunu hükme bağlamaktadır.

Bu bağlamda yönetmelik, afet ve acil durum yönetimi organizasyonuna yönelik olarak önemli değişiklikler getirmektedir. Öncelikle faaliyetler ulusal ve yerel düzey olmak üzere ikiye ayrılmakta, hem ulusal hem de yerel düzeyde organizasyon, olay komuta sistemi<sup>7</sup> üzerinden kurulmakta;

<sup>7</sup> Olay Komuta Sistemi (OKS); komuta, operasyon, planlama, lojistik ve yönetim/finans

ulusal düzeyde Afet ve Acil Durum Yüksek Kurulu'na, yerel düzeyde ise İl Afet ve Acil Durum Koordinasyon Kurulu'na<sup>8</sup> önemli görevler yüklemektedir.

Yönetmelik ayrıca Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığınca hazırlanarak Afet ve Acil Durum Yüksek Kurulunun kararı ile yürürlüğe giren Türkiye Afet Müdahale Planına çokça atıfta bulunmakta, böylece afet ve acil durum yönetimine yönelik olarak ulusal ölçekten yerel ölçüğe doğru uzanan bir plan sistematliğini de tanımlamaktadır.

Görüldüğü üzere ülkemizde, kriz ve kriz yönetimi, afet ve afet yönetimi ile olağanüstü hal ve olağanüstü hal yönetimine ilişkin; Anayasadan başlamak suretiyle ve “normlar hiyerarşisi” çerçevesinde birçok düzenleme mevcuttur. Her ne kadar bu düzenlemelere ilişkin değerlendirmeler, sonraki bölümde yer alsın da, sadece bu mevzuatın incelenmesi dahi, bir kamu hizmeti olarak değerlendirilen ilgili hizmetlerin sunumundaki yasal kargaşayı ortaya koyar niteliktedir.

### **Türk Afet Yönetim Sisteminin Kavramsal, Yasal Ve Yönetimsel Açılardan Değerlendirilmesi**

Anayasanın “Cumhuriyetin nitelikleri” başlıklı 2'nci maddesinde geçen “hukuk devleti” ifadesi ile 8'inci maddesinde yer alan “yürütme yetkisi ve görevi... kanunlara uygun olarak kullanılır” ifadesi, tartışılmaz bir biçimde yürütme organını oluşturan tüm yapının görev ve yetkilerinin bir yasal dayanağa sahip olmasını zorunlu kılmaktadır. Bu bağlamda idare, her icraatını kanundan aldığı bir yetkiye dayandırmak zorundadır.

Bunun yanında idare, normlar hiyerarşisine göre kanun gücünde olmayan tüzük, yönetmelik vb. ile kanun gücünde kabul edilen kanun hükmünde kararname vasıtasıyla da, birtakım işlemlerde bulunabilmektedir. Buna “idarenin düzenleme yetkisi” ismi verilmektedir. Ülkemizde idarenin düzenleme yetkisi, her şeyden önce Anayasal bir yetkidir. İdare, Anayasanın 115'inci maddesine göre “tüzük”, 124'üncü maddesine göre

---

olmak üzere beş temel fonksiyona sahip olan, afet ve acil durumlarda sahanın etkin ve verimli bir şekilde yönetilebilmesini ve koordine edilebilmesini sağlayan evrensel bir yönetim sistemidir. (Y.N.)

8 İl Afet ve Acil Durum Koordinasyon Kurulu, 88/12777 sayılı yönetmelikte belirtilen İl Kurtarma ve Yardım Komitesi'nin yerine oluşturulan yeni bir kuruldur. Görevleri İl Kurtarma ve Yardım Komitesine göre daha geniş olmakla birlikte, il ölçeğinde afet ve acil durumlara ilgili karar merciidir. (Y.N.)

“yönetmelik”, 121’inci maddesine göre ise olağanüstü hal süresince kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisine sahiptir. Bununla birlikte idarenin, Anayasa ve kanunla ayrıca yetkilendirilmemiş olsa dahi, düzenleme yetkisine sahip olduğu görüşü, yüksek yargı organları tarafından benimsenmektedir<sup>9</sup>. Ancak idarenin bu yetkisi (düzenleme yetkisi) her halde, kanuna uygun olmak ve kanuna dayanmak zorundadır (Gözler ve Kaplan, 2012:421).

Bu durum ve idarenin bu yöndeki yetki kullanımı, çalışma konusu bakımından değerlendirildiğinde, özellikle afet durumlarında<sup>10</sup>, birçok sorunun çözümüne, bazıları geçici bir biçimde de olsa, katkı sağlayabilmektedir<sup>11</sup>. Ancak, ülkemizin genel anlamda afet mevzuatı değerlendirildiğinde, özellikle uygulayıcılar açısından yasal bir kargaşa olduğu ortadadır.

Önceki bölümde de görüldüğü üzere genel anlamda afet yönetimi, mevzuat içinde çok çeşitli ve dağınık bir biçimde düzenlenmiştir (Filiz, 2007:80). “Bu mevzuat karmaşası ve dağınıklığı, kurum ve kuruluşların örgütlenmesine de yansımaktadır.” (Filiz, 2007:81). Bu durum özellikle 2009 öncesinde yer alan üç başlı yapı ve bu yapıya dayandırılan uygulamalarda daha net bir biçimde görülebilmektedir. Bu noktada bahis konusu “kargaşa”ya yönelik değerlendirmelerin üç başlık altında gruplandırılması, incelenebilmesi açısından daha isabetli olacaktır.

### ***Kavram Kargaşası***

Bu alt grup başlıklarından bir tanesi, hiç şüphesiz kavram kargaşasıdır. Şöyle ki, ülkemiz mevzuatında, bugünkü anlamda afet yönetimine yönelik düzenlemeler; “kriz”, “afet” ve “olağanüstü hal” ve bunların yönetimine ilişkin kavramlar dahilinde yapılmaktadır.

Bu kavramlardan “olağanüstü hal”, Anayasanın 119’uncu maddesinde “tabii/doğal afet” durumlarını da kapsayacak şekilde ifade edilmektedir. Bir başka deyişle doğal afetler, Anayasal olarak olağanüstü hal kapsamına

9 Bkz. Gözler ve Kaplan, 2012, 416 - 423

10 Bu cümledeki afet durumu ifadesi, kriz hali ve olağanüstü hali de kapsayacak şekilde kullanılmıştır. (Y.N.)

11 17 Ağustos 1999 – Temmuz 2000 tarihleri arasında 38 Kanun ve Kanun Hükmünde Kararname, 28 Kararname, 6 Yönetmelik, 17 Tebliğ ve 9 Genelge yürürlüğe konmuştur. Detaylı bilgi için Bkz. T.C. Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi, 2000, 269

alınmıştır. Ancak Anayasa, aynı maddede yer alan “Bakanlar Kurulu... olağanüstü hal ilan edebilir.” ifadesi ile idareyi bu konuda serbest bırakmış; bir başka ifade ile her doğal afet durumunda olağanüstü hal ilanını zorunlu kılmamıştır.

Bu noktada 2935 sayılı Olağanüstü Hal Kanununun da ilgili hükümleri, değerlendirme açısından yardımcı olacaktır. Önceki bölümde de ifade edildiği üzere amacı, tabii afet, tehlikeli salgın hastalıklar ve diğer durumlarda olağanüstü hal ilan edilmesi ve usulleriyle olağanüstü hallerde uygulanacak hükümleri belirlemek olan bu kanun, olağanüstü halin ilanını düzenleyen 3’üncü maddesinde “Cumhurbaşkanının başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu; tabii afet, tehlikeli salgın hastalıklar veya ağır ekonomik bunalım hallerinden birinin veya birden fazlasının görülmesi durumunda, yurdun bir veya birden fazla bölgesinde veya bütününde altı ayı geçmemek üzere olağanüstü hal ilan edebilir.” hükmüne yer vermektedir. Bu bağlamda ilgili kanun da, olağanüstü halin ilanı hususunda idareye bir serbestlik tanımakta ve nesnel bir ölçüt getirmeyerek bu konuyu idarenin “gerekli görmesi” durumuna bırakmaktadır.

Çalışma konusu açısından bir diğer önemli kavram olan “kriz” kavramı ise, sadece Türk kamu yönetimi sisteminde değil, evrensel ölçütlerde de, bu konudaki belki de en geniş kavramdır. Kriz kavramının literatürde, “Birdenbire meydana gelen kötüye gidiş, gelişme, buhran; tehlikeli an; büyük sıkıntı”; “Birdenbire ortaya çıkan, önceden öngörülme, beklenmeyen ve olağandışı durum”; “Beklenmeyen ve önceden sezilemeyen, çabuk ve acele cevap verilmesi gereken, örgütlerin önleme ve uyum mekanizmalarını etkisiz hale getirerek mevcut amaç, değer ve işleyiş düzenini tehdit eden gerilim durumu” (Özer ve diğerleri, 2013:31) gibi birçok tanımı bulunmaktadır.

Ülkemiz kamu yönetiminde ise kriz kavramı, 96/8716 karar sayılı Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi Yönetmeliğinin 4/b maddesine göre şu şekilde tanımlanmaktadır:

“Kriz hali; Devletin ve milletin bölünmez bütünlüğü ile milli hedef ve menfaatlerine yönelik hasmane tutum ve davranışların, Anayasa ile kurulan hür demokrasi düzenini veya hak ve hürriyetlerini ortadan kaldırmaya yönelik şiddet hareketlerinin, tabii afetlerin, tehlikeli ve salgın hastalıkların, büyük yangınların, radyasyon ve hava kirliliği gibi önemli nitelikteki

kimyasal ve teknolojik olayların, ağır ekonomik bunalımların ve iltica ve büyük nüfus hareketlerinin ayrı ayrı veya birlikte vuku bulduğu haller”

Aynı yönetmelik 14’üncü maddesindeki “Kriz hali, krize neden olan durumun ortadan kalkması veya gerginliğin tırmanması ile ülkede Olağanüstü Hal, Sıkıyönetim, Seferberlik ve Savaş Hali uygulamasına geçildiğinde sona erer.” ifadesi ile de; kriz halinin hangi durumlarda sona erip hangi durumlarda başka bir kavram altında mütalaa edilmesi gerektiğini belirtmektedir.

Artık yürürlükte olmasa da, 96/8716 karar sayılı yönetmeliğin yapmış olduğu kriz tanımı, çalışma konusu bağlamında, doğal afetleri kapsayacak şekildedir. Ancak aynı tanım, Anayasanın 119 ve 120’nci maddelerindeki olağanüstü hal tanımı ile de örtüşmektedir. Fakat yönetmelik, yukarıda değinilen 14’üncü madde ile olağanüstü hal uygulamasının, kriz yönetimi uygulamasından daha sonra başvurulması gereken bir uygulama olduğunu ifade etmektedir. Bu bağlamda, açık bir hüküm olmasa da, olağanüstü halin “uygulama bağlamında” krizden daha kapsamlı olduğu iddia edilebilir.

Son olarak değinilecek kavram olan “afet” kavramı ise, esasen bu çalışmanın özünü oluşturan ve uluslararası literatürde daha sık karşılaşılan bir kavramdır. Çalışmanın ilgili başlığında da tanımlandığı üzere “insanlar için fiziksel, sosyal ve ekonomik kayıplar doğuran” afet kavramı için yapılan bu tanım; burada değerlendirilen olağanüstü hal ve kriz halini de kapsar niteliktedir. Nitekim 5902 sayılı kanun da 2/b maddesinde afet kavramını “Toplumun tamamı veya belli kesimleri için fiziksel, ekonomik ve sosyal kayıplar doğuran, normal hayatı ve insan faaliyetlerini durduran veya kesintiye uğratan doğal, teknolojik veya insan kaynaklı olaylar” şeklinde tanımlayarak, evrensel tanıma vurgu yapmaktadır.

Görüldüğü üzere ülkemizde, özellikle 2009 yılına kadar olan dönemde; bu çalışma kapsamında kısaca afet olarak değerlendirilen olayların sadece tanımları üzerinde dahi, ciddi bir kavramsal karmaşa söz konusuydu. Ancak 5902 sayılı kanunun yürürlüğe girmesi ile bu kavramsal karmaşa kısmen ortadan kalkmış olsa dahi<sup>12</sup>; Anayasa ve ilgili diğer mevzuat, aynı veya benzer durumlar için farklı tanımlar kullanmakta ve bu nedenle farklı yönetim şekilleri öngörmektedir.

12 Esasen burada ifade edilen, “kriz” kavramının mevzuattan çıkmış olmasıdır. (Y.N.)



Ayrıca bu bağlamda, Anayasanın açık bir biçimde tanımlayarak kavramsal içeriğini çizdiği, bu nedenle olağanüstü hal kapsamında kalan afet kavramına; 5902 sayılı kanunda farklı bir tanımlama ve farklı bir yönetim şekli öngörülmesinin de, Anayasaya aykırılığının tartışmaya açılması da düşünülmelidir<sup>13</sup>.

### **Yasal Kargaşa**

Çalışma kapsamında “kargaşa” olarak nitelendirilen ikinci durum ise, mevzuatın kendisidir. Şöyle ki, çalışmanın önceki bölümünden de anlaşılacağı üzere, özünde aynı veya benzer durumlara ilişkin çok sayıda kanun, tüzük, yönetmelik ve benzeri düzenleme aracı mevcuttur. Bunun yanında her bir kanun, kendi amacı ve kapsamı doğrultusunda farklı bir organizasyon ve yönetim şekli öngörmekte; her bir düzenleme “koordinasyon ve işbirliği” vurgusu yapmasına rağmen bu koordinasyon ve işbirliğinin nasıl sağlanacağını düzenlememektedir. Böyle bir durum da, daha önce ifade edildiği üzere, özellikle uygulayıcılar bakımından çeşitli sorunlar doğurmaktadır.

Yasal kargaşa bakımından belki de verilebilecek en iyi örnek, mahalli idarelerin görevleri ile ilgili düzenlemelerdir. Bu bağlamda ve önceki bölümde de değinildiği üzere, sadece üç mahalli idare teşkilatı, yani Büyükşehir Belediyeleri, Belediyeler ve İl Özel İdareleri; kendi kanunları kapsamında aynı “coğrafi” alan için afet planlaması ve uygulama faaliyetini yerine getirmek durumundadır.

Yetki alanları bakımından değerlendirildiğinde, büyükşehir statüsü dışındaki iller için bu üç mahalli idare teşkilatı arasında bir problem yaşanma ihtimali düşük de olsa, büyükşehir statüsündeki illerde ciddi bir karmaşa söz konusudur. Örneğin, bir büyükşehir belediyesinin, kendi planları dahilinde herhangi bir amaçla kullanmak üzere seçtiği bir bölgeyi, o ilçenin belediyesi farklı bir amaç için seçebilmektedir. Mevzuat koordinasyon ve işbirliğine açıklık getirmediği için de çoğu zaman bu

---

13 Benzeri durumlar, Türk afet yönetimi sisteminin iki temel taşı oluşturulan 7126 ve 7269 sayılı kanunlarda da görülmektedir. Örneğin 7126 sayılı kanun, doğal afetleri sivil savunma kapsamı çerçevesinde değerlendirmektedir (7126/1). Bunun yanında 7269 sayılı kanun ise, doğal afetler için bir kapsam veya tanım belirlememekte; fakat bunları deprem, yangın, su baskını, yer kayması, kaya düşmesi, çığ ve benzeri şekilde açıkça belirtmektedir (7269/1). Bu durum ise farklı bir gariplik doğurmakta, örneğin 50 haneli bir köyün üzerine düşen büyükçe bir kayanın doğurduğu olay afet olarak değerlendirilebilmekteyken, bir kent merkezinde meydana gelen ciddi bir salgın bu kanun kapsamında değerlendirilememektedir. (Y.N.)

faaliyetlere ait bilgiler de tüzelkişiler arasında paylaşılmamaktadır.

2009 yılında yürürlüğe giren 5902 sayılı kanun, bahis konusu karmaşa denkleme, yeni bir aktör daha eklemiştir: İl Afet ve Acil Durum Müdürlükleri. 5902 sayılı kanunun 18’inci maddesine göre bu il müdürlükleri de buldukları il için afet yönetimine ilişkin planlama ve uygulama faaliyetlerinde bulunmak durumundadır. Bunun yanında, daha eski olan 7269 sayılı kanun ile yine 5902 sayılı kanuna dayanılarak hazırlanan 2013/5703 karar sayılı yönetmelik ise, il veya ilçenin afet yönetimi faaliyetlerinde yetkiyi mülki idare amirine vermektedir.

### **Yönetmelik Kargaşa**

Son olarak değinilecek olan yönetmelik kargaşa ise, aslında bir önceki başlık olan “yasal kargaşa” ile örtüşür niteliktedir. Bu çalışma kapsamında sıkça vurgulandığı üzere idare, kanuna dayanmak zorundadır. Bu bağlamda, çalışma içerisinde yer verilen mevzuat, amacı ve kapsamı doğrultusunda çeşitli teşkilatları (kurullar, komiteler vd.) düzenlemektedir. Bu mevzuat – teşkilat ilişkisi aşağıda gösterilmiştir (Tablo 1).

**Tablo 1** – Mevzuat – Teşkilat ilişkisi<sup>14</sup>

<b>Mevzuat</b>	<b>Plan</b>	<b>Merkez Teşkilatı</b>	<b>Taşra Teşkilatı</b>	<b>Görevli Tüzelkişiler (Taşra)</b>
2935 sayılı Kanun	Tedbirler (m.d. 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11)	Olağanüstü Hal Koordinasyon Kurulu	Bölge Valiliği, Bölge Olağanüstü Hal Kurulu, İl ve İlçe Olağanüstü Hal Büroları,	Mülki İdare Amirlikleri Ordu/Garnizon Komutanlıkları Belediye Başkanlıkları Vd.
7126 sayılı Kanun	Sivil Savunma Planı	Başbakanlık Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı	İl ve İlçe Sivil Savunma Teşkilleri	Mülki İdare Amirlikleri Ordu/Garnizon Komutanlıkları Belediye Başkanlıkları Vd.
7269 sayılı Kanun	Afet Acil Yardım Planları, Afet Müdahale Planları	Başbakanlık Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı	İl Afet ve Acil Durum Koordinasyon Kurulları, İlçe Afet ve Acil Durum Yönetim Merkezleri	Mülki İdare Amirlikleri Ordu/Garnizon Komutanlıkları Belediye Başkanlıkları Vd.

<sup>14</sup> Bu noktada, 7126 sayılı kanun için 6/3150 sayılı mükerrer tüzüklerde; 7269 sayılı kanun için ise 2013/5703 karar sayılı yönetmelikte geçen teşkilatlanma dikkate alınmıştır. (Y.N.)

yetkiyle, hangi kanuna göre faaliyet göstereceklerdir? Bu bağlamda bu durumun da mutlaka düzenlenmesi gerektiği açıktır.

Tablo 1’de doğrudan yer almamakla birlikte metin içerisinde değinilen bir diğer yönetsel kargaşa kalemi ise, mahalli idareler ile ilgilidir. Mahalli idare teşkilatları, ilgili 5302, 5393 ve 5216 sayılı kanunların kendilerine verdiği görevler neticesinde, kendi yetki alanlarında afet yönetimine yönelik planlama ve uygulama faaliyetleri yürütmektedirler. Ancak bu teşkilatların, Tablo 1’de yer verilen mevzuat çerçevesinde de ayrıca görevleri bulunmaktadır. Bu bağlamda il özel idareleri, belediyeler ve büyükşehir belediyeleri, bir doğal afet durumunda hangi planlama dahilinde görev yapacaklardır? Başka bir ifade ile doğal afet durumunda “bulunacakları yer”, valilik bünyesi midir, yoksa kendi organizasyonları mıdır? Bu durumun da yine, açıklığa kavuşturulması gerekmektedir.

## Sonuç

“Afet Yönetimi Faaliyetlerinin Kamu Hizmeti Kavramı Çerçevesinde Değerlendirilmesi” başlıklı bu çalışmanın ilk bölümünde, özetle afet yönetiminin bir kamu hizmeti olup olmadığı tartışılmış; ilgili mevzuat ve hukuksal gerekler çerçevesinde bir değerlendirme yapılmak suretiyle, afet yönetiminin ve afet yönetimine yönelik faaliyetlerin “kamu hizmeti” olduğu sonucuna ulaşılmıştır.

Takip eden ikinci bölümde, bir kamu hizmeti olarak afet yönetiminin, ülkemizdeki yasal altyapısı incelenmiş; kriz ve kriz yönetimi, afet ve afet yönetimi ile olağanüstü hal ve olağanüstü hal yönetimine ilişkin düzenlemelerde bulunan mevzuat hakkında genel bilgiler verilmiştir.

Çalışmanın üçüncü bölümü ise, değerlendirme bölümüdür. Bu bölümde incelenen mevzuat, mevzuat bağlamındaki teşkilatlanma ve afet yönetimi kapsamında yürütülen uygulamalar, afet yönetiminin “kamu hizmeti” niteliği çerçevesinde değerlendirmeye tabi tutulmuştur.

Kamu hizmetinin; bilinen devamlılık, değişebilirlik, eşitlik, tarafsızlık ve laiklik gibi ilkelerinden ziyade, “etkin bir şekilde sunulabiliyor olması”na yönelik olarak yapılan değerlendirme neticesinde, bir kamu hizmeti olarak afet yönetimi faaliyetlerinin işleyişi açısından çeşitli sorunlar tespit edilmiş ve bu sorunlar üç başlık altında incelenmiştir. Buna göre ülkemiz afet yönetiminde kavramsal, yasal ve yönetsel sorunlar olduğu;

ortadadır.

Bu bağlamda, ülkemizde afet yönetimine yönelik hizmetlerin, kamu hizmeti gereklerine uygun bir şekilde yürütülebilmesi adına; öncelikle kavramsal kargaşanın ortadan kaldırılması ve tüm sistemin “bir kavram” üzerinden birleştirilmesi önem arz etmektedir. Şüphesiz ki, çalışma içerisinde değinilen “kriz”, “afet” ve “olağanüstü hal” kavramları ile çok fazla değinilmese de ülkemiz afet yönetim sistemi için önemli bir kavram olan “sivil savunma” kavramı arasında tercih yapmak zor olacaktır. Netice itibarıyla olağanüstü hal kavramı Anayasal; afet kavramı ise evrensel ve günümüz değerlerini yansıtan bir kavramdır. Bunun yanında kriz kavramı, hem yönetim bilimi hem de kamu yönetimi disiplini açısından kapsamı en geniş kavramken sivil savunma kavramı, her ne kadar savaş konseptini çağırırsa da tüm dünyada benzer anlamlar ifade eden ve bugünün afet yönetimi kavramına temel teşkil eden, geçmiş dönemin önemli bir kavramıdır.

Bu bağlamda, ülkemiz afet yönetim sisteminin sorunsuz bir şekilde işleyebilmesini sağlayabilmek adına, ifade edildiği üzere öncelikle bu kavramsal kargaşayı ortadan kaldırarak sistemi bir kavram etrafında organize etmek; her farklı ifadeye yeni bir kanun ve teşkilat uygulamasının da önüne geçecektir.

Bu yaklaşımla, afet ve olağanüstü hal kavramları, Türkiye özelinde, bir adım önde olarak değerlendirilebilir. Zira olağanüstü hal kavramı, Anayasal bir kavramdır ve Anayasamızda kaynaklarına göre ayrılarak tanımlanmıştır. Afet kavramı ise, ifade edildiği üzere evrenseldir ve tanımı itibarıyla kaynaktan bağımsız olarak normal hayatı kesintiye uğratan tüm durumları kapsayabilecek niteliktedir.

Bu bağlamda, olağanüstü hal kavramının tanımlanmasında bir değişikliğe gidilerek kapsamının afet kavramının yaklaşımı ile yeniden oluşturulması; ülkemiz özelinde fakat evrensel değerleri de içerisinde barındıran bir tanımlamanın önünü açabilecek bir çözüm olarak değerlendirilebilir.

Çalışma içerisinde ikinci sorun kalemi olarak değerlendirilen “yasal kargaşa” ise, esasen “kavramsal kargaşa” ile bağlantılıdır. Şöyle ki; ifade edildiği üzere telaffuz edilen her farklı kavram, yeni bir yasal altyapıyı doğurmakta; bu durum da doğaldır ki yasal bir kargaşanın ortaya çıkmasına neden olmaktadır.

Bu bağlamda, bir kamu hizmeti olarak afet yönetimine yönelik faaliyetlerin amacını, kapsamını, yürütülme şekillerini ve diğer hususlarını düzenleyen yeni bir yasal altyapının oluşturulması, bir çözüm yolu olarak değerlendirilebilir. Bu ifade, bütün mevzuatın topyekûn kaldırılarak yerine, kabul edilen kavramsal anlayış çerçevesinde yeni ve tek bir yasanın çıkarılması anlamına geldiği gibi; aynı zamanda, çalışmanın ilgili bölümünde de değinildiği üzere, özellikle koordinasyon ve işbirliği konularına açıklık getiren bir tüzük, yönetmelik veya başka bir düzenlemenin yürürlüğe konulması anlamına da gelmektedir.

Özetle, mevzuatta yapılacak kapsamlı bir değişiklik ile mevzuatta birliğin sağlanması bir çözüm olarak değerlendirilebileceği gibi; mevcut yasal altyapıya yeni bir düzenleme eklenerek ilgili kanun, tüzük, yönetmelik ve diğerleri arasında nasıl bir koordinasyonun sağlanacağına, bir başka ifade ile hangi durumda hangi düzenlemeye göre hareket edileceğinin net bir biçimde belirlenmesi de farklı bir çözüm yolu olarak değerlendirilebilir<sup>15</sup>. Çalışma içerisinde üçüncü bir sorun kalemi olarak nitelenen “yönetmelik kargaşa”<sup>16</sup> ise, doğaldır ki diğer iki sorun alanı ile bağlantılıdır. İfade edildiği üzere her bir kanun, belirtilen amacı ve kapsamına göre bir uygulama yöntemi belirlemekte ve bu bağlamda bir teşkilat modeli düzenlemektedir. Ancak, her bir teşkilat içerisinde özellikle taşrada görev verilen tüzelkişilerin hep aynı tüzelkişiler olması ve bunlar arasında zaman zaman ortaya çıkan yetki ve görev uyumsuzlukları, durumu yönetilemez bir hale getirmektedir.

Esasen 5902 sayılı kanun, bu nedenle yürürlüğe konulmuştur. Büyük ölçüde Amerikan modeli örneklenerek ilgili kanunla kurulan Başbakanlık

15 Türk afet yönetim sisteminin yasal altyapısına ilişkin öneriler için Bkz. ŞAHİN, 2011, 120 – 123 (Y.N.)

16 Çalışmada yönetsel kargaşa adı altında sunulan eleştiriler ve bunlara yönelik çözüm önerileri iki sebepten ötürü dar kapsamlı tutulmuştur. Birincisi, bir teşkilat modelinin oluşturulması öncelikle bir kavramsal yaklaşımın varlığına ve yasal altyapıya bağlıdır. İkinci olarak ise, özellikle afet yönetimine yönelik teşkilatlanma modelleri için literatürde bulunan çok sayıda ve detaylı örneklerin de yine birinci neden olan kavramsal yaklaşım ile bağlantılı olmasıdır. Netice itibarıyla bu çalışma, afet yönetimi faaliyetlerini kamu hizmeti çerçevesinde inceleme iddiasını taşımaktadır. Ayrı ve kapsamlı bir çalışma konusu olabilecek ve ortaya atılacak her farklı argümanda farklı sonuçlar doğurabilecek ölçekte bir teşkilat önerisinin burada sunulması, çalışma kapsamının dışına çıkılmasına neden olacaktır. (Y.N.)

Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı, kendisinden önceki dönemin üç başlı yapısını ortadan kaldırmak amacıyla Başbakanlığa bağlı Türkiye Acil Durum Yönetimi Başkanlığı, İçişleri Bakanlığına bağlı Sivil Savunma Genel Müdürlüğü ve Bayındırlık ve İskan Bakanlığına bağlı Afet İşleri Genel Müdürlüğünün görevlerini bünyesinde toplamıştır.

Ancak, 5902 sayılı kanunun öngördüğü teşkilat yapısındaki kurgusal hatalar ve eski yapıdan yeni yapıya geçiş sürecinde uygulanan yöntem; Başkanlığın merkezde, yönetenden ziyade koordine eden konumuna geçmesine; illerde kurulan il müdürlüklerinin ise alelade bir il müdürlüğü gibi çalışmasına neden olmuştur.

Öncelikle, her biri farklı uzmanlıklar gerektiren sivil savunma ile afet işlerine yönelik faaliyetlerin ve yönetim faaliyetlerinin kendilerine has özellikleri dikkate alınmadan aynı bünye içerisinde toplanmasının doğurabileceği olumsuz sonuçlar dikkate alınmalıdır. Bu noktada, Amerika Birleşik Devletleri Federal Acil Durum Yönetimi Teşkilatının (FEMA), 2001 öncesi afet odaklı durumu ile 2001 sonrasındaki savunma odaklı durumu ve bunun sonucunda 2005 Katrina Kasırgası sırasında oluşan yönetim zafiyeti dikkatle incelenmelidir. Nitekim David A. McEntire, “Emergency Management in the United States: Disasters Experienced, Lessons Learned, and Recommendations for the Future” başlıklı makalesinde; iç güvenlik uğruna afet yönetimine olan ilgisizliğin doğurduğu problemlere işaret etmektedir.

Bu bağlamda, sistemin merkezinde yer alacak bir kurumun varlığı desteklenmekle birlikte, bu kurumun görev ve yetkilerinin netleştirilmesine; bir başka ifade ile Başkanlığın belirlenen ana kavramsal çerçeve içerisinde “yöneten” mi yoksa “koordine eden” mi olduğunun açık bir biçimde düzenlenmesine ihtiyaç olduğu ortadadır.

Benzer şekilde, daha büyük bir sorun alanı olarak değerlendirilen taşra organizasyonunda da çeşitli düzenlemeler yapılması değerlendirilmelidir. 5902 sayılı kanunun yürürlüğe girdiği 2009 yılında İl Afet ve Acil Durum Müdürlükleri, Başkanlık taşra teşkilatı olarak tanımlanmayarak İl Özel İdarelerine bağlı bir mahalli idare teşkilatı gibi kurulmuş; bu durum da il müdürlüklerinin kurumsallaşamamasına sebebiyet vermiştir. Ancak, 2014 yılında 6525 sayılı kanun ile yapılan değişiklikle İl Afet ve Acil Durum Müdürlükleri Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının taşrası haline

getirilmiş ve konum itibariyle kuvvetlendirilmiştir. Fakat görev, yetki ve sorumluluk ilişkileri bağlamında önemli bir değişiklik yapılmamıştır. Netice itibariyle, bir ilin tüm afet ve acil durumlarını “yönetmek” ve “koordine etmek” görevini almış olan; İl Afet ve Acil Durum Müdürlüklerinin konumları ile birlikte görev ve yetkileri de yeniden tanımlanarak, “güçlerinin” kendilerine verilen görevleri yerine getirmeye yeter hale getirilmesi gerekmektedir.

Ayrıca, çalışmanın üçüncü başlığında vurgulanan ve sadece olağanüstü hal, kriz veya afet durumları gibi olağandışı durumlarda faaliyet gösteren kurul, komite ve benzeri teşkilatların da kurulma şekilleri ve konumları netleştirilmelidir. Bir başka ifade ile aynı tüzelkişiye birden fazla komitede görev verilmemesi gerektiği gibi, mahalli idarelere de aynı coğrafi alan için plan ve uygulama yetkisi verilmemelidir.

Netice itibariyle bir kamu hizmeti olarak değerlendirilen ve bir afet ülkesi olan ülkemizde azami önem verilmesi gereken afet yönetimine yönelik faaliyetlerin, istenilen şekilde ve kamu hizmetinin gereklerine uygun bir şekilde yürütülebilmesi için; yeni bir kavramsal yaklaşım ve yeni bir anlayış, buna uygun yasal altyapı ve buna uygun teşkilat yapısına ihtiyaç duyulmaktadır. Çünkü yakın tarihimiz; sadece afet yönetiminde değil, diğer alanlarda da “bir anlayışa, bir sisteme ve kurallar bütününe” sahip olmayan faaliyetlerin acı sonuçları için bir arşiv niteliğindedir.

## Kaynakça / References

Ergünay, O. (2005), Afet Yönetiminde İşbirliği ve Koordinasyonun Önemi: (Kadioğlu, M. ve Özdamar, E.,ed.), “Afet Yönetiminin Temel İlkeleri” içinde (9-18) JICA Türkiye Ofisi Yayın No:1, Ankara.

Filiz, E. (2007), “Kamu Yönetiminde Kriz Yönetimi”, Alfa Aktüel Yayınları.

Gözler, K. ve Kaplan, G. (2012), “İdare Hukuku Dersleri” (12. Baskı), Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa.

Gözübüyük, Ş. (2010), “Türkiye'nin Yönetim Yapısı” (11. Baskı), Turhan Kitabevi Yayınları, Ankara.

McEntire, D. A.,(2009), *Emergency Management in the United States: Disasters Experienced, Lessons Learned, and Recommendations for the Future* (McEntire, D. A. (Ed.)), In “Comparative Emergency Management Book” (chap. 1), FEMA, ABD.

Özer, M. A.,Genç,F. N., Songür,N., Bilgin,K. U., Kaya Bensghir,T., Uluğ, F., Kavruk, H., Akdoğan, A.A., (2013), “Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar”, (E. G. İsbir, (Ed.)), T.C. Anadolu Üniversitesi Yayını No:2997, Eskişehir.

- Şahin, A. U. (2011), "Türk Afet Yönetim Sistemi İçin Bir Model Önerisi", Yayımlanmamış Yüksek Lisans Bitirme Tezi, İstanbul Teknik Üniversitesi, İstanbul.
- T.C. Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi, (2000), "Depremler 1999".
- T.C. Anayasası (09.11.1982)*T.C. Resmi Gazete, 17863.*
- 2690 sayılı Türkiye Atom Enerjisi Kanunu (09.07.1982)*T.C. Resmi Gazete, 17753.*
- 2935 sayılı Olağanüstü Hal Kanunu (25.10.1983)*T.C. Resmi Gazete, 18204.*
- 2945 sayılı Milli Güvenlik Kurulu ve Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Kanunu (09.11.1983)*T.C. Resmi Gazete, 18218.*
- 3634 sayılı Milli Müdafaa Mükellefiyeti Kanunu (07.06.1939) *T.C. Resmi Gazete, 4234.*
- 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu (10.07.2004)*T.C. Resmi Gazete, 25531.*
- 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu (22.02.2005)*T.C. Resmi Gazete, 25745.*
- 5393 sayılı Belediye Kanunu (03.07.2005)*T.C. Resmi Gazete, 25874.*
- 5902 sayılı Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun (29.05.2009)*T.C. Resmi Gazete, 27261.*
- 6525 sayılı Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun (27.02.2014) *T.C. Resmi Gazete, 28926.*
- 7126 sayılı Sivil Savunma Kanunu (13.06.1958)*T.C. Resmi Gazete, 9931.*
- 7269 sayılı Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun (25.05.1959)*T.C. Resmi Gazete, 10213.*
- 6/3150 karar sayılı Sivil Savunma İle İlgili Şahsi Mükellefiyet, Tahliye ve Seyrekleştirme, Planlama ve Diğer Hizmetler Tüzüğü (18.07.1964)*T.C. Resmi Gazete, 11757.*
- 6/3150 karar sayılı Sivil Savunma İle İlgili Teşkil ve Tedbirler Tüzüğü (18.07.1964)*T.C. Resmi Gazete, 11757.*
- 88/12777 karar sayılı Afetlere İlişkin Acil Yardım Teşkilatı ve Planlama Esaslarına Dair Yönetmelik (08.05.1988)*T.C. Resmi Gazete, 19808.*
- 96/8716 karar sayılı Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi Yönetmeliği (30.09.1996)*T.C. Resmi Gazete, 22872.*
- 2011/1377 karar sayılı Afet ve Acil Durum Yönetim Merkezleri Yönetmeliği (31.01.2011) *T.C. Resmi Gazete, 27851.*
- 2013/5703 karar sayılı Afet ve Acil Durum Müdahale Hizmetleri Yönetmeliği (18.12.2013) *T.C. Resmi Gazete, 28855.*