

AFET OLGUSUNA HUKUKSAL - KURUMSAL YAKLAŞIM
AFET VE ACİL DURUM YÖNETİMİ
BAŞKANLIĞI

Murat ÖZLER*

ÖZET

Dünyada metropoliten yerleşimlerin ağırlık kazanması, teknolojik ilerlemenin akıl almaz şekilde artması ile afet yönetimi son derece önem kazanmıştır. Çünkü adına afet denilen ve doğayla yaşamı sekteye uğratan, işlemlerini engelleyen olgu, yerel ve bölgesel olmanın ötesinde küresel olma istidadı taşımaktadır. Bu nedenle, ülkeler afetle mücadelenin önemini kavramış afet yönetiminin ilke ve tekniklerini hayata geçirmek adına hukuksal ve kurumsal yaklaşımlara pozitif hukuk düzenlerinde artan oranda yer vermişlerdir.

Türkiye’de dünyadaki gelişmelere uygun olarak afet yönetimi ve afetle mücadelede koordinasyonun önemini ve işlevini ifa edecek örgütü idari teşkilatına dahil etmiştir.

Anahtar Kelimeler: Afet, Deprem, Koordinasyon, Acil Durum

LEGISLATIVE AND INSTITUTIONAL PERSPECTIVES TO
DISASTER/ DISASTER AND EMERGENCY MANAGEMENT
DIRECTORATE

ABSTRACT

Disaster management along with the rise of metropolitan locations and technological advancements has become a very important issue. Because the phenomenon which is called disaster that impedes natural life has the potential to be not local but global. That’s why countries recognized the importance of fighting against the disaster and to realize the techniques and principles of disaster management institutional and legislative perspectives are gaining ground in positive law. Turkey, has also included the organization in its administrative structure which will handle the disaster management and coordination according to the advancements in the world.

Key Words: Disaster , Earthquake, Coordination, Emergency

1.GİRİŞ

Günümüzde teknolojiye duyulan ihtiyaç günden güne artmaktadır. Gündelik yaşamımızın olmazsa olmazları olan otoyollar, limanlar, demiryolları, barajlar, büyük binalar, nükleer santraller, elektrik santralleri, gaz ve su şebekeleri, telefon şebekeleri ve daha birçok ileri teknoloji ürünü kaynak, önlenemez bir doğal olay olan depremin tek vuruşuyla yok edilebilir. Nitekim, 23 Ekim 2011 tarihinde 7.2 büyüklüğünde Van Tabanlı Köyü merkez üssünde gerçekleşen ve etkileri hala sürmekte olan deprem bunun en açık göstergesidir.

* Yrd. Doç. Dr., İstanbul Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü, Yönetim Bilimleri Anabilim Dalı.

Afet Olgusuna Hukuksal - Kurumsal Yaklaşım
Afet ve Acil Durum Yönetimi
Başkanlığı

Üstelik mekanın teknolojik üstünlük derecesi de bu doğal olay karşısında çift yönlü etki ile afetin boyutunu belirlemektedir. Üstün teknolojiye sahip Kobe şehrinin merkezinde 17 Ocak 1995 tarihinde vuku bulan deprem sonucu oluşan büyük hasar; bu durumun açık göstergesidir. Aslında 1995'lere gitmeye gerek de yoktur. Dünya 2010 yılına 350 binden fazla insanın sel, toprak kayması, deprem gibi doğal afetlerle yaşamını yitirmesi ve binlercesinin de etkilenmesi ile girdi. Önce 12 Ocakta 7 büyüklüğündeki Haiti Depremi hafızalarda tazeliğini korurken bu kez İzlanda'da patlayan volkan ülkemizin de içerisinde bulunduğu onlarca ülkeyi etkileyerek; ulaşım teknolojisinde uçakla yolculuğu kesintiye uğratmıştır.

Dünya ölçeğinde 2010 yılı bilançosu bununla da kapanmamıştır. Nitekim Endonezya'da Ekim 2010 da gerçekleşen 7.7 büyüklüğünde depremi takip eden tsunami ve patlayan Merapi Volkanı'nın püskürmesi neticesi ülke birden fazla doğal olayı bir gün içerisinde yaşamıştır. Ancak 2010 yılını aratmayacak büyüklükte bir afet 2011 yılının Mart ayında Japonya'nın kuzeyinde yerel saatle 14.46 da gerçekleşmiştir. Anılan bölgede gerçekleşen 8.9 büyüklüğünde deprem, ardından oluşan tsunami neticesi meydana gelen can ve mal kaybını takiben Fukuşima Nükleer Santrali'nin zarar görerek insan hayatını ciddi tehdit etmesi bölgesel gibi görülen afetlerin küresel afetlere neden olabileceğini de hatırlatmıştır. Üstelik Japonya gibi afetlere karşı duyarlı ve hazırlıklı bir ülke geçen üç aylık zaman içerisinde tüm güçlerini kullanarak bile hala toparlanamamıştır. 2011 yılının ilk ve ikinci yarısında sık ve yoğun olarak meydana gelen doğal afetler, uygarlığın doğal olaylar karşısında hala ne kadar çaresiz kalabileceğini göstermiştir. Doğal ve teknolojik nedenlere dayalı oluşan afetler ve bunların tetiklediği ikincil afetler teknolojik bağımlılığa bağlı olarak, afet esnasında zararın büyümesine de neden olmaktadır. ABD'de yayımlanan New York Times; Beklenen İstanbul Depreminde Haiti Depreminden daha beter sonuçlar doğabileceğini, ölü sayısının 40 bini yaralı sayısının ise 120 bini bulabileceğini, patlayan doğalgaz hatlarının 3 bin noktada yangın çıkaracağını manşetten verince, beklenen afet, 2010'un yoğun afet gündemi ile beraber endişeleri Türkiye'de de bir kat daha arttırmıştır. Bu bildirinin konusu da tam bu noktadadır.

Afetlerin yoğun olarak yaşandığı ve çeşitliliğe sahip olduğu bir coğrafyada yer alan Türkiye ve Türkiye özelinde İstanbul; bir yandan büyük bir deprem bekleyen diğer yandan ise ciddi afetlere konu olabilecek bir mekanda bulunması nedeniyle bu çalışmanın konusunu teşkil edecektir. Amaç olası bir afette, afet öncesi ve aşamalarında afete özgü koşulların idari anlamda ortaya konulmasını müdahale ve koordinasyon bağlamında hukuksal ve kurumsal açıdan sorgulamaktadır. Dolayısıyla sorgulamada siyasal- hukuki ve kurumsal veriler araç olarak kullanılacak, özellikle çıkış amacı düzenlemenin içeriğinden

Murat ÖZLER

de anlaşılacağı gibi deprem olgusu olan “Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun”¹ temel alınacaktır.

Türkiye afetlerin; afetler içerisinde de en büyük zararı veren depremlerin sık yaşandığı bir coğrafyada bulunmaktadır. Sayısı binler, on binlerle ifade edilen can kayıpları ve oluşan maddi kayıplar yaşamı felç etmekte; etkilerini de uzun süre devam ettirmektedir. 17 Ağustos 1999 tarihinde merkez üssü Gölcük ve çevresi olan 7.2 büyüklüğünde gerçekleşen deprem bu çerçevede en yakın ve yıkıcı örneği teşkil etmektedir. Kuzey Anadolu fayı üzerinde gerçekleşen bu doğa olayı yaygın ve yıkım gücündeki büyüklükle Dünya Metropolü olan yaklaşık nüfusu 15 milyonluk İstanbul’u da etkilemiştir. Uzmanların ittifakla üzerinde durduğu ve yakın zaman periyodunda aynı fay hattı üzerinde yer alan ve İstanbul’a çok yakın nokta ve noktalarda olabilecek benzer büyüklükte bir depremin tarihin en büyük afetlerinden birini oluşturacağını ifade edilmektedir. Olacağı zaman tam olarak bilinmemekle beraber yıl ve oran şeklinde ifade edilen bu doğa olayı karşısında; önlemek mümkün olmasa da afetin oluşması ile zararların en aza indirgenmesi Kamu Yönetiminin birincil sorumluluğu ve vazifesidir. Bu sorumluluk devletin varoluş nedeninin de ta kendisidir. Bu nedenle Türkiye’nin içerisinde bulunduğu bir çok ülke hukuksal ve kurumsal düzeyde afet yönetiminin gereklerini ve alt yapısını oluşturmuştur.

2.AFET OLGUSUNA HUKUKSAL YAKLAŞIM

Başta Avrupa Birliği ülkeleri olmak üzere (Emergency Powers, 1998) Dünya’nın bir çok ülkesi gerek anayasal ve yasal, gerekse daha alt düzeyde metinlerle doğal afetlere dayalı olarak olağanüstü hal rejimini, olağanın yanında ayrık istisnai bir yönetim biçimi olarak kabul etmişlerdir. Nitekim Türkiye’de 1982 Anayasası’nın 119. Maddesi ile tabii afet, tehlikeli salgın hastalıklar veya ağır ekonomik bunalım hallerinde olağan hal dışında bir rejimin yürürlüğe konulabileceğini düzenlemektedir. Yukarıda ifade edilen hallerden biri veya birkaçı bir arada vuku bulduğunda Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu’nun yurdun bir veya birden fazla bölgesinde veya bütününde süresi altı ayı geçmemek üzere olağanüstü hal ilan edebileceğini belirtmektedir.

Olağanüstü yönetim usullerine ilişkin ortak düzenleme getiren Anayasa’nın 121.maddesine göre, 119. Madde uyarınca ilan edilen olağanüstü halin Resmi Gazete’de yayınlanarak hemen Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin onayına sunulacağı düzenlenmiştir. Meclisin toplanık bulunmaması halinde derhal toplantıya çağrılacağı belirtilerek, ilan edilmiş bulunan olağanüstü halin süresini değiştirebileceği, Bakanlar Kurulu’nun talebi üzerine de ,her defasında dört aylık süreyi geçmemek üzere bu süreyi uzatabileceği veya olağanüstü hali kaldırabileceği düzenlenmiştir.

¹29.05.2009 Kabul Tarihli 5902 sayılı Kanun için bkz. 17.06.2009 tarih ve 27261 sayılı Resmi Gazete

Afet Olgusuna Hukuksal - Kurumsal Yaklaşım
Afet ve Acil Durum Yönetimi
Başkanlığı

Doğal afetlerin doğasına uygun olarak hukuk düzenlerinde kabul edilerek müesseseleştirilmiş bulunan olağanüstü hal rejimi, anayasa ve anayasaya dayanan kanunlarca düzenlenen, idareye çabuk karar alma ve uygulama imkanı veren ve temel hak ve hürriyetleri süre ve mekan bakımından kayıtlayan bir rejim türüdür. Ancak otoriter niteliğe sahip olmasına rağmen yine de bir hukuk rejimidir(Daver, 1961:7). Böyle bir hukuk rejiminin kurulması, olağanüstü bir durum yaratarak normal hayatı kesintiye uğratan veya durduran doğal olayın neden olduğu afet olgusudur. Afet neticesi oluşan olayların giderilmesi ve zararların azaltılması hızlı hareket ederek, uygulamaya koymaya bağlıdır. Bu nedenle normal hale dönene kadar pozitif hukuk düzeninde olağan hale nazaran bir takım değişiklikler olacaktır. Bunlar, yürütmenin takdir yetkisinin de ve düzenleme alanında genişleme (Gaver,1961:19) ve temel hak ve hürriyetlerin kayıtlanması alanında kendini gösterir. Nitekim , 1982 Anayasası'nın 121. maddesinin 2. Fıkrası bu hususları ihtiva etmektedir. Düzenlemeye göre; "...119.uncu madde uyarınca ilan edilen olağanüstü hallerde vatandaşlar için getirilecek para, mal ve çalışma yükümlülükleri ile....15. inci maddesindeki ilkeler doğrultusunda temel hak ve hürriyetlerin nasıl sınırlandırılacağı veya nasıl durdurulacağı,...olağanüstü hal kanununda düzenlenir." Anayasa olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda, Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu'nun Kanun Hükmünde Kararnameler çıkarabileceğini de düzenlemektedir.

Yukarıda sözü edilen yetkilerin doğrudan anayasada düzenlenmiş olması afet oluşturan doğal olaydan mümkün olduğunca hızlı olarak olağan hale, normal yaşama dönüş amacıdır. Afet karşısında onunla mücadele eden idarenin mücadele gücünün gene hukuk sınırları dahilinde kalarak güçlendirilmesi arzusudur. Nihai amaç can ve mal kayıplarının azaltılması mağduriyetlerin giderilerek huzur, güven ve sükunun tesisidir.

3.AFET KAVRAMI VE TÜRLERİ

İnsanlar ve toplumlar için ekonomik, sosyal, fiziksel zararlar yaratan ve yaşanmakta olan doğal yaşamı sekteye uğratan ve işlemlerini engelleyen doğal veya insan kaynaklı olayların sonuçlarına afet denmektedir (Ergünay, 2008:97). Veya başka bir ifadeyle; afet toplumun tümü veya belirli bir kesimi için kayıplar doğuran, normal yaşamın durmasına veya kesintiye uğramasına neden olan doğal veya insan kaynaklı olayları ifade etmekte olan bir kavramdır. Kavram Arapçadan dilimize geçmekte olup; bela, yıkım, felaket anlamları kazanmıştır (Gündüz, 2009:22) .Kavramın Türkçe anlamları ve tanımından da anlaşılacağı üzere; Afet kelimesinin bir olay için kullanılabilmesi için topluma veya belirli bir kesime yönelik etki ve zararın oluşması gerekmektedir. Yani afeti oluşturan doğal olay, sosyal çevreyi ve sistemi etkileyerek, ortak yaşamı tümüyle olmasa bile normal işleyişin dışına çıkaran bir duruma vurgu yapar (Güvel,2001:21). Bundan da anlaşılacağı üzere afet ve onu oluşturan olay ayrımı bu sayede ayrımlanabilmektedir. Bu sayede kasırga, deprem, erozyon,

Murat ÖZLER

sel gibi doğal olayların afet olması bu olayların toplumun hiç olmazsa bir kesimi için normal yaşamı kesintiye uğratarak zararlar vermesine bağlıdır. Aksi takdirde doğal olay olarak tanımlanacaktır (Gündüz, 2009:23).

Yaygın olarak afetler doğal ve insan kaynaklı olarak iki tür altında tasnif edilmektedir. Bu ayırımı ayırıcı kıstas; afetin oluşumuna neden olan etkidir. Buna göre; tüketici olmamak kaydıyla büyük doğal afetlere örnek olarak; depremler, büyük orman yangınları, su baskınları, seller, toprak kaymaları, tsunamiler, hortum ve kasırgalar, çığ düşmeleri sayılabilirken; teknolojik veya insan kaynaklı afetlere örnek olarak; nükleer sızıntılar, yangınlar, kimyasal tahribatlar, salgın hastalıklar sayılabilir. Ayırmadan anlaşılacağı gibi; doğal olayların ortaya çıkışında insanların etkisi söz konusu değilken; teknolojik afetler insan kaynaklı afetlerdir. Ancak çoğu zaman doğal bir afetin ikincil bir afet yaratma potansiyeli mevcuttur. Bu da doğal afetlerin meydana geldiği mekanın teknoloji bağımlılık oranına ve yoğunluğuna bağlı olarak artmaktadır. Dolayısıyla teknoloji bir afet kaynağı veya ikincil bir afet odağı olabildiği gibi; afetlere yönelik zarar azaltıcı, iyileştirici, önleyici bir araç olma istidadı taşımaktadır.

Afet türlerine ilişkin sayılan belli başlı türlerin neredeyse tümünün Türkiye'nin üzerinde bulunduğu coğrafyada mevcut olduğu bir gerçektir. Gün geçtikçe hem Türkiye'nin hem de çevre ülkelerin gelişmişlik düzeyleri arttıkça da teknolojik afet türleri de ciddi zararlar yaratma potansiyellerini doğal afetler gibi bünyelerinde taşımaktadır. Her ne kadar bu türlerin her biri farklı özellikler içerse de afetlere yönelik kamu örgütlenmesi; bu durumları da göz önünde tutarak örgütlenmek zorundadır. Afetlerin kaynaklandığı orijin ister doğal ister teknolojik kaynaklı olsun kamu örgütlenmesi ile hiç şüphe yok ki doğal ve teknolojik olayın afet haline dönüşmeden önlenmesi asıl görev olmakla beraber bunun mümkün olmaması halinde; afetin öncesi, yaşandığı an ve sonrasında doğabilecek olumsuz neticeleri ortadan kaldırmak veya en aza indirmek zorunluluğudur. Bu faaliyet gelişigüzel değil plan dahilinde modern afet planlama ve tekniklerinin kullanıldığı, kamu yönetim teşkilatının önderliğinde ve koordinasyonunda; gönüllü kuruluşlar, sivil toplum örgütleri, özel sektör ve uluslar arası sivil toplumunda içinde bulunduğu bir güç birliği modeli içerisinde burada afet yönetiminin önemine vurgu yapmaktadır. Yani afeti oluşturan doğal olay, sosyal çevreyi ve sistemi etkileyerek ortak yaşamı tümüyle olmasa bile normal işleyişin dışına çıkaran bir duruma vurgu yapar (Güvel, 2001: 21).

Devletin varlık nedeni sınırları dahilinde yaşayan insanların güvenliğini sağlamaktır. Tehdit nereden gelirse gelsin bu görev, adına devlet denilen siyasal hukuki örgütün asıl görevidir.

4.AFET YÖNETİMİ VE KOORDİNASYONU

Afet yönetimi, afetlerin önlenmesi ve afet neticesinde doğan zararların azami ölçüde azaltılması için, afet olayının ana safhaları olan hazırlık, müdahale

Afet Olgusuna Hukuksal - Kurumsal Yaklaşım
Afet ve Acil Durum Yönetimi
Başkanlığı

ve iyileştirme safhalarında yapılması gereken çalışmaların planlanması, örgütlenmesi, motivasyonu, desteklenmesi ve koordinasyonu için toplumdaki tüm kamu ve özel kurum ve kuruluşların mevcut imkan ve kaynaklarla ortak hedefler doğrultusunda yönetilmesidir (Ergünay, 2008:99). Tanım, anlaşılacağı üzere afet yönetimi kavramının bugün çağdaş anlamda yaygın olarak kabul edilen geniş ve kapsayıcı bir çerçevesine vurgu yapmıştır. Afet olayının safhaları, bu safhalarda yapılacak faaliyetlerin yönetimin unsurlarına dayalı olarak gerçekleştirilmesi ve afetle mücadelede ve afet yönetiminde tüm imkan ve kaynakların kamu, özel kesim, yerel yönetimler, sivil toplum ve uluslararası merkezler ayırt edilmeksizin güç birliği tesis edilerek gerçekleştirilmesini kapsamı dahiline almıştır.

Afet yönetiminin içeriğini oluşturan afet safhalarının ilki hazırlık safhasıdır. Afet öncesinde doğal veya teknolojik olayın olması halinde bunun bir afete dönüşmemesi için gerekli tüm tedbirlerin alındığı bir safhadır. Ancak doğal veya teknolojik olay, afete dönüştükten sonra zarar yaşanması kaçınılmazdır. Bu nedenle, bu safha oluşacak afette karşılaşılması beklenen zararın en aza indirilmesi için gerekli çalışmalar yapıldığı, (Gündüz, 2009:31) planların doğru ve geçerli bilgilere dayalı olarak; elastik ve uygulayıcıların da katılımı ve benimsemesiyle hazırlandığı yani tüm önlemlerin alındığı bir safhadır. Bu safha; önceden teknolojik bilginin yanlış ve kötü kullanımı neticesinde ortaya konmuş olan örneğin; fay hattına endüstrinin ve şehirlerin kurulması, binaların güçsüz, dayanıksız olarak inşası gibi olumsuzlukların izolesini de içermektedir.

Hazırlık safhası afete konu olacak mekanda ulaşımda ana arterlerin ve iletişimin açık tutulması, enerjinin- doğal gaz, su, elektrik- kesilmesi, eğitim, iş bölümü, örgütlenme, bölgelere ve olaylara göre müdahale edecek kuvvetlerin belirlenmesi ve uygulamaları içeren aslında afete hazır olmak adına tüm bir toplumun seferber olmasını sağlayacak tedbirleri içermektedir. Bu tedbirlerin içerisinde yasal- idari mevzuatın da hazırlanmış olması gerekmektedir (Ergünay, 2008:98). Afet yönetiminin hazırlık aşaması olan bu aşamada özellikle büyük şehirlerde her türlü durum göz önünde tutularak hassasiyetle hazırlanacak planlara yansıtılmalıdır. Afet bölgesinde ulaşım, iletişimin kesintisiz sürmesi, halkın toplanma yerleri, bu yerlerdeki geçici barınma, tuvalet ve benzeri ihtiyaçların giderilmesine ilişkin altyapı önlemleri en önemli hususlardandır.

Halkın afet bölgesinden tahliyesi ve tahliye yollarının belirlenmesi son derece önemlidir. Bu bakımdan etrafının denizlerle çevrili olması hem Türkiye hem de İstanbul bakımından büyük avantajlar sağlamaktadır. Hem tahliye hem de devletler arası yardım bakımından bu husus ciddi bir avantajdır. Bu nedenle Bulgaristan-Yunanistan batı, Gürcistan doğuda yaşanacak afetlerde karşılıklı yardımlaşma açısından önem taşımaktadır.

Murat ÖZLER

Müdahale aşaması ya da afetin sıcak etkisinin devam ettiği veya hiç olmaz ise sıcaklığını koruduğu bu ikinci safha olayın devamına göre uzayabilen bir safhadır (Akom, 2006:10).Onun için doğru, güvenilir bilginin açık ve haberleşme kanalları ile sürekli akımı sağlanarak; enerji ihtiyacı, ulaşım yollarının açık tutulması ve güvenliğinin temini, arama, kurtarma, acil müdahale gibi etkinliklerin odaklandığı süreci vurgular. Hazırlık safhasının ne kadar başarılı gerçekleştirildiğini bu aşama ile test etmek mümkündür.

Afet sonrası ise afet sonrası oluşan zararın iyileştirilmesi yanında, afet esnasında ikincil tehlikelerin önlenmesi ve normale dönüş için yapılan faaliyetlerin tümünü içerir. Bu safhada normale dönene kadar;

(Güvel, 2001 :145-146) salgın hastalıklara karşı korunma, temiz su ve yiyecek temini, taşınma gibi ve kamu düzeninin ve güvenliğinin sağlanması hizmetleri kesintisiz gerçekleşmelidir (Bendona, 1999:).

Afetlere karşı başarı bu safhaların kumanda birliği ilkesi gözetilerek koordinasyon içerisinde kurumsal bir çatı altında yapılmasına bağlıdır. Bu nedenle afetin yönetilmesi, koordinasyona dayalı olarak eldeki tüm kaynakların ve güçlerin iş birliği içerisinde kullanımına bağlıdır. Bu çerçevede etkin, etkili ve sonuç üreten bir afet planlamasında ortak hedefe yönelmiş birçok örgütün çaba ve eylemlerinin birbirine bağlanması gerekmektedir (Güvel, 2001:115).

Koordinasyonu sağlayan bir örgütün birimler arasında haberleşme ve uyumun sağlanmasındaki önemi açıktır. Zaten en genel anlamıyla koordinasyon, bir grup insan faaliyetini birbirine bağlayan, (Tortop vd., 1993: 147) bölümler ve birimler arasındaki işbirliğini tesis eden yönetim faaliyetleridir.Aksi halde oluşmuş bir afet karşısında çaba sarf eden onlarca örgütün boşa çabalaması, sorunları gidermek yerine daha ağır sorunların oluşmasına neden olmaları söz konusu olabilecektir (İşbir ve Genç, 2008a: 19-21). Nitekim siyasal rejimi ne olursa olsun afet olgusuyla iç içe yaşayan ülkelerde asıl görevi koordinasyon olan ve yapılanmalar söz konusudur (Gündüz, 2009: 57-87) . Örnek vermek gerekirse; Kıta ülkesi olan, yüz ölçümü olarak dünyanın en büyük ülkesi ve nüfus bakımından da en fazla nüfusa sahip olan ülkelerden biri olan Amerika Birleşik Devletleri, doğal ve ikincil afetlerle yoğun şekilde karşılaşan ülkelerin başındadır. Ülke federal devlet örgütlenmesine sahip olduğundan; afetlere yönelik federe ve federal düzeyde örgütlenme söz konusudur. Federe devletlerdeki yerel birimlerin üstesinden gelemediği afet durumlarında afet yönetimi ve koordinasyonuna yönelik 1979 yılında oluşturulmuş bir kurum; Federal Emergency Management Agency (FEMA) Acil durum Yönetim İdaresidir (Roberts, 2006: 17-20). Diğer bir başka örgütlenme düzeyini Azerbaycan örneklendirmektedir. Bu ülkede de afet mücadelesi Olağanüstü Haller Bakanlığı gibi örgütlenme tipiyle karşılanmaya

Afet Olgusuna Hukuksal - Kurumsal Yaklaşım
Afet ve Acil Durum Yönetimi
Başkanlığı

çalışılmaktadır.² Örgüt tipi ne olursa olsun bu uzman kurumlarda modern yönetim ilkelerinden taviz verilmemelidir.

Afetle mücadele üzerine odaklanan bu uzman kurumların yapılarında afetle mücadele görevinden uzaklaşmaya neden olacak şekilde yapılan değişikliklerin (Roberts, 2006:16) ve personeline uzmanlık, liyakat ilkelerinden uzaklaşarak siyasal saiklerle hareket etmenin ne tür olumsuz durumlara (Roberts, 2006:15) neden olduğunun Katrina Kasırgasından sonra FEMA tecrübesinde görülmüştür. Bu husus, yoğun eleştirilere ve tartışmalara konu olmuştur (Gerber, 2007:).

Dolayısıyla afet yönetim koordinasyonuna yönelik oluşturulmuş bu kurumların afet türlerine odaklanmış, esnek yapılı, hızlı etkin ve etkili sonuçlar üreten yapılar olarak işlemleri afetlerle mücadele için kaçınılmazdır.

5.AFET OLGUSUNA KURUMSAL YAKLAŞIM

Afet ile mücadeledeki çok başlılığa son vererek, kumanda birliği ilkesini uygulanabilir kılarak, afet ile mücadelede koordinasyonun önemini kurumsallaştıran “Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun” 29.05.2009 kabul tarihli 5902 sayılı yasayla 17.06.2009 tarihinde yürürlüğe girmiştir.³ Kanun geçici 2. maddesinde öngörüldüğü üzere, Başkanlığın faaliyete geçtiğine dair Afet ve Acil Durum Yüksek Kurul Kararıyla beraber, Türkiye Acil Durum Yönetimi genel Müdürlüğü, Afet işleri Genel Müdürlüğü ve Sivil Savunma Genel Müdürlüğünün kaldırılacağını ve kaldırılan bu kurumların 31.12.2008 tarihi itibarıyla kullanılan her türlü taşınır, taşıt, araç gereç ve malzeme her türlü varlığının başkanlığa ve ilgili il özel idaresine devrini de geçici 1. maddesi ile öngörmektedir. Böylece sırasıyla Başbakanlık, Bayındırlık ve İskân Bakanlığı ve İçişleri Bakanlığına bağlı kurumlar tek bir çatı altında birleştirilmiştir.

Kanunun çıkarılış amacının ve kapsamının belirlendiği 1. maddede amaç; afet ve acil durumlar ile sivil savunmaya ilişkin hizmetleri yürütmek üzere, Başbakanlığa bağlı Afet ve Acil durum Yönetimi Başkanlığının (AADYB) kurulması, teşkilat ile görev ve yetkilerini düzenlemeye yönelik olduğunu belirtmektedir. Başkanlığın Başbakanlığa bağlı olarak oluşturulması da mevcut anayasal sistem içerisinde en üst koordinatör organ olan Bakanlar kurulunun başkanı ve eşitler içerisinde birinci olmanın ötesinde yetkilere haiz Başbakanlığa ve Başbakana bağlılık ülke düzeyinde afetlerle mücadelede en üst düzey koordinasyonun ifasını hedeflemektedir.

Nitekim bu husus 1. maddenin 2. fıkrasında; kanun kapsamının belirlendiği düzenlemede de açıkça ifade edilmiştir. Fıkra göre; “Bu kanun;

² Olağanüstü Haller Bakanlığı'nın oluşturulması hakkında 16.12.2005 tarihli ve 1182 sayılı yasa/18.04.2006 tarihinde 394 sayılı yasayla

³ 17.06.2009 tarih ve 27261 sayılı **Resmî Gazete**

Murat ÖZLER

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 sonrasında gerçekleştirilecek iyileştirme çalışmalarını yürüten kurum ve kuruluşlar arasında koordinasyonun sağlanması ve bu konuda politikaların üretilmesi ve uygulanması hususlarını kapsar.”

Kanun kapsamından da anlaşılacağı üzere kamu yönetiminin afet olgusuna yaklaşımı; afet öncesi, afet anı ve sonrası iyileştirme safhalarına uygun olacaktır. Bu çerçevede afet odağı başlı başına önem taşımakla beraber, birincil afetin arkasından onun neden olacağı ikincil afetler, yangınlar, zehirlenmeler, salgın hastalıklar, kamu düzeninin bozularak tümünden ortadan kalkması, kimyasal afetler gibi daha bir çok ikincil tehlikeler kamu yönetiminin afete rasyonel şekilde odaklanmasının temelini teşkil etmektedir. Hele çarpık kentleşmenin nadide örneklerinden birini oluşturan İstanbul söz konusu ise bu başlıklar daha da önem kazanmaktadır.

Kanunun tanımlar başlığını taşıyan 2. maddesi; afet olgusunu ve afet safhasını şu şekilde tanımlamaktadır: Afet toplumun tümünü veya belirli bir kesimi için fiziksel, ekonomik ve sosyal kayıplar doğuran, normal hayatı ve insan faaliyetlerini durduran veya kesintiye uğratan doğal, teknolojik veya insan kaynaklı olaylar olarak tanımlanmıştır. Bu bağlamda doğal veya bu olaya bağlı bir olayın afet olabilmesi yukarıda izah edilen ve sonuçları itibariyle zarar oluşturarak toplumsal olağan yaşantıyı ciddi şekilde etkileme şartına bağlanmıştır. Bu durum doğal olaylar ve afet olgusu farkını ortaya koymada bir kriter teşkil etmektedir.

Afet olgusunun safhalarından ilki ve belki de en önemlisi hazırlık safhasıdır. Bu safha, afet ve acil durumlara etkin müdahaleyi sağlayacak ve önceden yapılmış olan her türlü faaliyeti ifade etmektedir. İdeal bir hazırlık safhası doğal olayı, doğal olay olarak kalmaya bile zorlayacak güçte olabilir. Yani doğal veya ikincil bir tehlike afete dönüşmeyebilir; o halde tutulabilir. Örneğin fay hattında yapılaşmaya izin verilmeyerek belli mesafelerde deprem olgusunun etkilerini göz önünde bulunduran tekniklerin uygulanması ve zarar oluşmaması mevcut depremi afet olgusuna dönüştürmeyecektir. İstanbul gibi hassas Dünya Kültür mirasının başkenti bir coğrafyanın afetlere ne kadar açık bir mekânda bulunduğu göz önünde tutulursa; doğal ve teknolojik olayların afete dönüşmeden def edilmesinin ne kadar zor olduğu ortadadır. Tüketici olmamakla beraber kısa madde başlıklarıyla belirtecek olursak;

- ⇒ Tarihi eserlerin deprem, yangın, yağma vs’den korunması
- ⇒ Boğazların güvenliği, yangın, kimyasal afetler, hava kirliliği vs.
- ⇒ Seller
- ⇒ Deprem (beklenen) olgusu

Afet Olgusuna Hukuksal - Kurumsal Yaklaşım
Afet ve Acil Durum Yönetimi
Başkanlığı

- ⇒ Deprem sonrası ikincil tehlikeler
- Yangınlar
 - Sel (barajların etkilenmesi neticesinde)
 - Hava Kirliliği zehirlenmeler
 - Kimyasal afetler
 - Salgın Hastalıklar
 - Yağma

Durumun ciddiyeti ortadadır.

Müdahale safhası ise afetlerin yaşandığı ve sıcaklığının devam ettiği safhayı ifade etmektedir. Bu çerçevede can, mal kurtarma, sağlık, iaşe, ibate, güvenlik, mal ve çevre koruma, sosyal ve psikolojik destek hizmetlerinin verilmesine yönelik çalışmaları ifade edebiliriz. Bu hizmetlerin verilmesi, daha doğrusu etkin ve hızlı şekilde verilmesi de her bir hizmet alanının afete yönelik önceden hazırlıklı olunmasına ve birimler arasında koordinasyonun uygulamalı olarak sürekli çalışmasına bağlıdır.

İyileştirme safhası ise, hayatın normalleştirilmesine yönelik tüm faaliyetleri ifade etmektedir. Kanun; risk yönetimi ve sivil savunma hususlarını da kapsamına almakta afet ve acil durumlara karşı bütüncül bir yaklaşımı kurumsallaştırmaktadır.

Kanun AADYB'nin teşkilatlanmasında deprem olgusuna büyük bir ağırlık ve önem vermektedir. Bu önem hem kurulların oluşumunda hem de başkanlık teşkilatının hizmet birimlerinin teşkilinde gözlemlenmektedir. Nitekim Kanununun 2. Bölümünde 3. madde ile Afet ve Acil Durum Yüksek Kurulu oluşturulmuştur. Söz konusu kurul siyasi bir kimliğe sahiptir. Hizmet bakanlarının hemen hemen tümünün bulunduğu bir yapıda yılda en az iki kere olmakla birlikte kurul başkanının isteği ile de toplanabilen, toplantılarına bürokratları, sivil toplum temsilcilerini de çağırarak bilgi alabilen bir yapıda tasarlanarak esas olarak stratejik, genel politika oluşturmakla görevlidir.

Buna Karşılık 4. madde ile oluşturulan Afet ve Acil Durum Koordinasyon kurulu ise Başbakanlık Müsteşarının Başkanlığında Hizmet Bakanlıklarının Müsteşarları ile Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarı, AADY Başkanı, Türkiye Kızılay Derneği Genel Başkanı ile bürokratlardan oluşturulmuş icrai bir yapı arz etmektedir. İcrai özelliğine uygun yılda en az dört defa toplanması ve ihtiyaç halinde de kurul başkanının çağrısı ile toplanabilmektedir.

Kanununun 5. maddesi Deprem Danışma Kurulu adı altında bir yapılanma düzenleyerek Deprem olgusuna özel önem verdiği vurgusunu yapmaktadır. Her ne kadar diğer afet türlerine yönelik Bakanlar Kurulu kararıyla afet danışma kurulları kurulabilse de Deprem konusu idari işleme değil yasal düzenlemeye tabi kılınmıştır. Düzenleme; Başkanın başkanlığı altında Bakanlık ve Bilimsel

Murat ÖZLER

Kurum ve Kuruluş temsilcilerinden, depremle ilgili çalışması olan öğretim üyelerinden, akredite sivil toplum temsilcileri ve Kızılay Derneği Başkanının da bulunduğu karma bir Danışma Kurulu oluşturmaktadır.

Ülkenin büyük bir bölümünün deprem riski taşıdığı bir coğrafyada böyle bir kurulun oluşturulmasında geç bile kalınmıştır. Kurul deprem olgusu açısından zarar azaltma, korunma, politika belirleme, önceliklerin tespiti konusunda danışsal bir niteliğe haizdir. Deprem danışma Kurulu da yılda en az dört defa toplanan ancak olağanüstü durumlarda Başkanın çağrısıyla da toplanabilir niteliktedir. İkinci bölümde yer alan üç kurulun sekretarya hizmetlerini yürütmekle AADYB görevlendirilmiştir.

Kanunun 6. maddesi ve devamı Başkanlık teşkilatının teşekkülüne ve hizmet birimlerinin görevlerine ayrılmıştır. Buna göre teşkilat yapısı

- a) Planlama ve Zarar Azaltma Dairesi Başkanlığı
- b) Müdahale Dairesi Başkanlığı
- c) İyileştirme Dairesi Başkanlığı
- ç) Sivil Savunma Dairesi Başkanlığı
- d) Deprem Dairesi Başkanlığı
- e) Yönetim Hizmetleri Dairesi Başkanlığı'ndan oluşmaktadır.

AADYB Başkanı, Başkanlığın en üst amiri olarak bu kanunda verilen görevler bakımından hizmetlerin yürütülmesinden Başbakana karşı sorumludur. Başkanın görevleri Kanunun 7. maddesinde şu şekilde düzenlenmiştir:

- a) Başkanlık hizmetlerini mevzuat hükümlerine, kalkınma planları ve yıllık programlara, Başkanlığın amaç ve politikalarına, stratejik planlarına, performans ölçütlerine, hizmet kalite ve standartlarına ve bütünlük afet yönetimi ilkesine uygun olarak yürütmek.
- b) Afet ve Acil Durum Koordinasyon Kurulunun toplanması amacıyla Kurul Başkanına öneride bulunmak.
- c) Afet ve acil durum hallerinde müdahaleyi koordine etmek ve üst makamları bilgilendirmek.
- d) Sivil savunma arama ve kurtarma birlik müdürlüklerinin görev yerlerini, ilgili kamu kurum ve kuruluşları ve sivil toplum kuruluşları ile koordine ederek belirlemek.
- e) 10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu uyarınca bir iç denetçi atamak.
- f) Resmi ve özel kurum ve kuruluşlar ile ilişkileri yürütmek.
- g) Basın ve halkla ilişkiler faaliyetlerini planlamak ve yürütmek.
- h) Başkanlığın yıllık çalışma raporu ve eylem planını hazırlamak.

Afet Olgusuna Hukuksal - Kurumsal Yaklaşım
Afet ve Acil Durum Yönetimi
Başkanlığı

i)Başbakan veya ilgili bakan tarafından verilecek benzeri görevleri yapmak.

Nitekim deprem olgusuna verilen önemin ve ağırlığın gereği olarak başkanlık teşkilat yapısını oluşturan birimler içerisinde 12. madde ile Deprem Dairesi başkanlığı düzenlenmiştir. Dairenin görevleri:

- a)Depreme hazırlık, müdahale, deprem riski yönetimi,
 - b)Depremde zarara uğraması muhtemel yerler ile zarara uğramış yerlerin imar, plan ve proje işlemlerinin yürütülmesi,
 - c)Depreme hazırlık, müdahale ve iyileştirme aşamalarında kullanılabilir kamu, özel ve sivil toplum kuruluşları ile yabancı kişi ve kuruluşlara ait her türlü kaynakların tespiti ve etkin kullanımı,
 - d)Depremler hakkında halkın bilgilendirilmesi, konularında uygulanacak politikalar belirlemek, takip etmek, değerlendirmek ve depremle ilgili hizmetlerin yürütülmesinde
 - e)Başkanlığın diğer birimlerine danışmanlık yapmak,
 - f)Başkan tarafından verilecek benzeri görevleri yapmak,
- olarak düzenlenmiştir.

Kanun esas olarak afet ve acil durum yönetimine sadece kamu perspektifinden bakmayarak afet olgusunun ve onunla mücadelede başarının geniş katılıma sahip olması gerekliliğini de göz önünde tutarak sivil toplum kuruluşları, özel sektör yerli yabancı gerçek ve tüzel kişileri de mücadelenin aktörleri olarak düzenlemeye katmıştır. Yönetişim olgusu olarak zikredilen bu model; tüm dünyada günümüzde yaygın uygulama olanağı bulmuş ve tercih edilen bir modeldir. Bu modelin kanunda açıkça ifade edildiği madde ise koordinasyon ve işbirliğini düzenleyen 16. maddedir. Buna göre; “Başkanlık, görevleriyle ilgili konularda kamu kurum ve kuruluşları, üniversiteler, yerel yönetimler, Türkiye Kızılay Derneği ve konu ile ilgili diğer sivil toplum kuruluşları, özel sektör ve uluslararası kuruluşlar ile işbirliği ve koordinasyonu sağlamakla yetkilidir.”

Kanununun 18. maddesi illerde il özel idaresi bünyesinde, valiye bağlı ve onun sevk ve idaresinde il afet ve acil durum müdürlüklerinin kurulmasını öngörmektedir. Müdürlükler, buldukları il itibarıyla ilin afet ve risklerini belirlemek, bu durumları önlemek ve bu amaçla; mahalli idareler, kamu kurum ve kuruluşlarıyla koordinasyon içinde olmak, afet ve acil durum esnasında kayıp ve hasarın tespiti, sivil toplum ve gönüllü kuruluşların akreditasyonunu yapmak, belgelendirmek, afet ve acil durumlarda kullanılmak üzere; kurtarma malzemesi, gıda, barınma, beslenme, sağlık, araç gereç ve malzeme depolamakla görevli kılınmıştır.19. madde ise Sivil savunma arama ve Kurtarma birlik müdürlüklerini düzenlemekte il özel idareleriyle ilişkilendirilmektedir.

6.SONUÇ

Potansiyel ve reel afet türlerindeki çeşitlilik karşısında 15 milyona varan nüfusu, çarpık kentleşmeye teknolojinin kötüye ve yanlış kullanımı, endüstriyel olarak odak olma gibi özellikleri bünyesinde barındıran İstanbul; anayasal, yasal düzenlemelerde ciddi bir eksiklik olmamasına karşın özellikle beklenen büyüklük ve etkide bir depreme ve doğal ve teknolojik olaylara hazır değildir. Gerek bilinç, gerek uygulamada köklü bir kararlılık olmaması ve gerekli adımların atılıyor olsa bile küçük ve yavaş atılması yüzünden kaderiyle başağadır. Çünkü halka rağmen afetle mücadele olmayacağı açıktır.

Asıl tehdit depremin vurucu etkisinin dışında deprem sonrası meydana gelecek ikincil afetlerce yaratılacak zararlardır. Bu zararlar devletin varlığını birlik ve bütünlüğünü etkileyecek niteliktedir.

KAYNAKÇA

- AKOM (2006). *Büyük Hanshin Depremi'nden Alınan Dersler*, İstanbul: İstanbul Büyükşehir Belediyesi Basımevi.
- Bendana, A. (1999). Nicaragua's Structural Hurricane, *Nalca Report on the Americas*, Sept/Oct. 33 (2),16-23.
- Birkland, T.A. (1997). *After Disaster*, Washington: Georgetown University Press
- Bozkurt, V.(1999). *Deprem ve Toplum*, Bursa :Alfa Yayınları.
- Daver, B. (1961) *.İcra Organının İstisnai Yetkileri Bakımından Fevkalade Hal Rejimleri (Türkiye'de Yabancı Memleketlerde)*, Ankara: A.Ü S.BF Yayını
- Emergency Owers,(1998) Strasbourg: Council of Europe Publishing.
- Ergünay, O. (2002). *Afete Hazırlık ve Afet Yönetimi*, Ankara: Türkiye Kızılay Derneği Genel Müdürlüğü Afet Operasyon Merkezi.
- Gerber, B. J.(2007). Disaster Management in the United States: Examining Key Political and Policy Challenges *.The Policy Journal*, 35 (2), 227-238.
- Gündüz, İ. (2009). *Dünyada ve Türkiye'de Afet Yönetimi*,İstanbul: Erdem Yayınları
- Güvel, E. A.(2001), *Doğal Afetlerin Politik Ekonomisi Doğal Riskler ve Afet Planlaması*,İstanbul: Mart Matbaacılık..
- Herzog R. J.(2007). A Model Of Natural Disaster Administration: Naming And Framing Theory And Reality Administrative. *Administrative Theory & Praxis*, 29 (4),586-604.

Afet Olgusuna Hukuksal - Kurumsal Yaklaşım
Afet ve Acil Durum Yönetimi
Başkanlığı

- İşbir, E., Genç ,N. (2008a).Uluslar arası Afet Müdahale Hukukuna Doğru Türk Afet Yönetim Sistemi, *Amme İdaresi Dergisi*, 41, Sayı 1, Mart, 15-41.
- İşbir,E., Genç ,N.,(2008b).Afetlere Müdahalede Uluslar arası Örgütlerin Rolü. *Amme idaresi Dergisi*, Cilt 41, Sayı 3, Eylül, .73-97.
- İstanbul'un Rehabilitasyonu, Cemal Reşit Rey Konser Salonu, 7 Ağustos 2002.
- Kalabalık, H. (2010). İmar Mevzuatına Aykırı Yapıların Yıkılması.*Kent ve Toplum*, 1 (1), Ocak- Şubat, .3-17
- Kent, R. C. (2004). The United Nations' Humanitarian Pillar: Re-Focusing the UN's Disaster and Emergency Roles and Responsibilities. *Disasters*. 28(2), 216-233.
- Roberts, P. S.(2006) .FEMA After Katrina. *Policy Review* No. 137, June & July, 15-33.
- Siddık, S. O. (1966). *İdare Hukununun Umumi Esasları*, CI, İstanbul: Hak Kitabevi
- Tortop, N., İşbir, E. G.,Aykaç, B. (1993). *Yönetim Bilimi*,Ankara: Yargı Yayınları.
- Yılmaz, A. (2003). *Afet Yönetimi*,Ankara: Pegema Yayınları .