

AFET YÖNETİMİNDE İÇSEL DENETİM ARACI OLARAK ETİK

Ali EKŞİ¹

ÖZ

Afetlerin oluşturduğu olağan dışı koşullarda yasal düzenlemeler ve diğer dış denetim araçları yetersiz kalır. Afet yönetiminde etkinliğin sağlanmasında etik daha önemli bir hal alır. Ancak olağan durumlarda ve güncel hayatta kullanılan etik ilkelerin, afetlerde etkinliğini koruması oldukça zordur. Bununla birlikte, afetlerin olağan dışı koşulları çok sayıda etik sorun ve ikilemi beraberinde getirebilmekte ve afet yönetiminin etkinliğini olumsuz etkileyebilmektedir. Afet anlarına özel etik ilkeler son yıllarda daha sık tartışılmaya başlanmış, önemli uluslararası kuruluşlar konu ile ilgili çalışmalar başlatmıştır. Çalışmada, temel etik ilkeler ve ikilemler, bütünlük afet yönetiminin aşamalarında ayrı başlıklar halinde değerlendirilerek, içsel denetim aracı olarak etikin önemine dikkat çekilmesi amaçlanmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Afet Yönetimi, Etik, Risk Yönetimi, Denetim.

JEL Sınıflandırması: Z18, Z19

ETHICS AS AN INTERNAL INSPECTION TOOL IN DISASTER MANAGEMENT

ABSTRACT

Legal regulations and other external inspection tools are insufficient for the extraordinary conditions caused by disasters. Ethics takes on a much more important role in the attainment of effectiveness in disaster management. However, the preservation of ethical principles used in daily life during times of extraordinary circumstances is difficult. In addition, extraordinary conditions caused by disasters bring with them many ethical problems and dilemmas thereby having negative effects on the effectiveness of disaster management. Ethical principles specifically for times of disaster have started to be discussed much more frequently in recent years and important international institutions have started studies on this issue. The objective of the study is to evaluate the basic ethical principles and dilemmas as separate topics under an integrated disaster management and to attract attention to ethics as an internal inspection tool.

Keywords: Disaster Management, Ethics, Risk Management, Inspection.

JEL Classification: Z18, Z19

¹ Öğr.Gör.Dr., Ege Üniversitesi, Atatürk Sağlık Hizmetleri Meslek Yüksekokulu, a_eksi@yahoo.com

1.Giriş

Bütünleşik afet yönetimi, afet öncesinde zarar azaltma ve hazırlık aşamalarından, sonrasında da müdahale ve iyileştirme aşamalarından oluşan döngüsel bir süreç yönetimidir. Afet anları olağan yerel kapasiteyi aşar ve kaynaklar yetersiz kalır. Kısıtlı olan kaynağın yönetiminde etkinlik daha fazla önem taşır. Kamu hizmetinde etkinliğin sağlanabilmesinde ise denetim anahtar faktördür (Akyel ve Köse, 2010:10). İnsan davranışının denetiminde, iki temel mekanizma rol oynamaktadır. Bunlardan birincisi insan davranışını dışsal olarak denetleyen, hesap verebilirliği düzenleyen yasalar ve diğer düzenlemeler, diğeri ise etik gibi kişinin kendi kendine hesap verebilirliğini düzenleyen, içsel denetim araçlarıdır. Etik, insana ne yapması ya da yapmamasını öneren değer yargılarının biçimlendirdiği davranışlardır. Etik, doğruyu yanlıştan ayırabilmek için gelişmiştir ve ahlaka göre daha somut davranış ilkeleri barındırır. Etik ilkelere bağlılıkla sağlanacak içsel denetim, özellikle dış denetimden uzak, yasaların yetersiz kaldığı durumlarda oldukça önemlidir (Özsalmanlı, 2012:98; Eryılmaz, 2012:81).

Afetlerin beklenmeyen bir anda, beklenmedik bir hızda ortaya çıkması, afet yönetimini olağan durum yönetim koşullarından farklılaştırır. Afet durumlarının oluşturduğu olağandışı koşullarda, yasal düzenlemeler ve diğer dışsal denetim mekanizmaları çoğu zaman yetersiz kalır. Afetlerde hem yönetimler için hem de bireyler için etik ilkeler daha önemli hale gelir. Olağan durumlarda ve güncel hayatta kullanılan ve toplumsal olarak uymakta çok fazla sıkıntı yaşanmayan etik ilkelerin, afet durumlarında da devam etmesi beklenir. Ancak afetlerin oluşturduğu koşullar, bazen etik ilkelerin uygulanmasını zorlaştırabilir, yöneticiler başta olmak üzere bireyleri etik dışı davranışlara yönlendirebilir (Zack, 2009:65). Bununla birlikte, afetlerin oluşturduğu koşullar çok sayıda etik sorun ve ikileme neden olabilmektedir. Afet yönetiminin etik sorunları hizmetinin etkinliğini azaltmakla birlikte, birey ile yönetim arasında ki güven ilişkisini olumsuz etkilemekte, bireyleri yasalara ve kurallara uymamaya ve etik dışı davranmaya yönlendirebilmektedir (Özdemir, 2008:182; Yüksel, 2005:62).

Son dönemde Birleşmiş Milletler başta olmak üzere önemli uluslararası kuruluşlar, afet yönetiminde etiğin önemine dikkat çekmektedir. Özellikle afet mağdurlarının temel haklarının korunması için ulusal ve uluslararası tüm aktörlerin kolaylıkla uyum sağlayabileceği, her yerde ve ayırım gözetmeksizin uygulanabilecek etik ilkelerin oluşturulması için başlatılan önemli çalışmalar bulunmaktadır (Prieur, 2012:14). Afet yönetiminin etik ilkeleri, öncelikle toplumun afetlere karşı direncini arttıracak nitelikte olması gerekir. Ayrıca, afet yönetiminde etkinliğin sağlanması adına, hem idareye hem de topluma yol gösterici olmalıdır. Afet yönetimi etik ilkeleri, insan onurunu koruyan ve insan haklarını dikkate alan yaklaşımlarla birlikte, etnik kültür ve dini inançlara bağlı hassasiyetler önemsenmeli, bilimsel verilere dayanmalı ve ayrıntıdan ziyade genel ilkeler üzerine yoğunlaşmalıdır (Ashton, 2008:11; Sundnes ve Birnbaum, 2003:129). Çalışmada, afet yönetiminde içsel bir denetim aracı olarak etiğin önemine dikkat çekilmesi amaçlanmaktadır. Temel etik ilkeler ve

sık karşılaşılan ikilemler, bütünlük afet yönetiminin aşamaları olan risk yönetimi, hazırlık, müdahale ve iyileştirme çalışmalarında ayrı başlıklar halinde değerlendirilecektir.

2.Risk Yönetimi Çalışmalarında Etik İlkeler ve İkilemler

Bütünlük afet yönetiminin ilk ve en önemli aşaması olan risk yönetiminde hedef, olası zararı önceden engellemek ya da en aza indirmektir. Son yıllarda insan kaynaklı afetlerin görülme olasılığının artmasıyla birlikte, risk yönetimi çalışmalarında, yönetimler kadar bireyinde sorumluluğu artmıştır. Afet yönetiminde, tüm kamu ve özel kurumların, sivil toplumun ve bireylerin risk yönetimi çalışmalarında ki sorumluluklarını, samimiyetle yerine getirmeleri beklenir. Ancak oluşturulan tüm düzenlemelere ve denetim mekanizmalarına rağmen, risk yönetiminin insan kaynaklı nedenlerden dolayı yeterince etkin yapılamadığı görülmektedir. Mevzuatta suç olarak tanımlanmasına ve cezai yaptırımı olmasına rağmen, bir fabrikanın tehlikeli maddeleri bertaraf kurallarına uymadan yer altına gömmesi ya da bir madendeki denetimin çeşitli nedenlerle kurallara uygun yapılmaması güncel örnekler olarak verilebilir. Bir afete dönüşerek, toplumun geniş kesiminde hasar oluşturabilecek birçok konuda, dışsal denetim araçlarının yetersiz kaldığı görülmektedir. Risk yönetiminde etkinliği tam olarak sağlamak ve insan kaynaklı sorun alanlarına çözüm önerileri geliştirebilmek için toplumda, risk yönetimi ve güvenlik kültürü ile ilgili temel etik ilkelere ihtiyaç duyulmaktadır (Kapucu ve Gündoğan, 2013:282).

Afetler ile yoksulluk ve gelir dağılımı adaletsizliği arasında paradoksal bir ilişki bulunmaktadır. Yoksulluk ve gelir dağılımı adaletsizliği, afetlere karşı toplumun direncini düşürerek, hasarın daha büyük olmasına neden olur. Bununla birlikte afetler gelir dağılımının daha da bozulmasına ve yoksulluğun artmasına neden olmaktadır. Gelişmekte olan ülkeler, bu paradoksu kırmak için sürdürülebilir kalkınma hedefli politikalar geliştirmelidir. Kalkınma, risk yönetimi gözetilmeksizin sürdürülmeye çalışılırsa, birçok afetin tetikleyicisi olan çevresel riskler oluşabilir ya da mevcut risklerin yıkıcılığı veya olasılığında artış meydana gelebilir. Sürdürülebilir kalkınma için kalkınma hamleleri ve yatırımların, fiziki, sosyal ve ekonomik riskler dikkate alınarak ve risk yönetimi araçları kullanılarak yapılması, idarenin etik sorumluluklarındandır. Bununla birlikte, kalkınma programlarının, afetlere karşı dayanıklı yürütülmesi ve risk yönetiminin teşvik edilmesi, toplumda risk ve güvenlik kültürünün gelişmesini sağlayarak, afetlere karşı direncini artırır (VUSSC, 2007: 31; Güler, 2008: 41).

Afetlerde risk yönetiminin temel ilkesi, risk oluşturacak ya da mevcut risklerin etki büyüklüğü veya olasılıklarını arttıracak uygulamalardan kaçınmak ve tespit edilen risklere karşı yönetim araçlarını belirlerken, sıfır tolerans ilkesi ile hareket etmektir (Ergünay, 2009:7). Bu durum bir yönetimin riskli yatırımlardan tamamen kaçınması anlamına gelmemektedir. Bazı yatırımlarda, ülke çıkarları göz önünde tutularak, bir takım riskler göz ardı edilerek tolere edilebilir olarak tanımlanabilmektedir. Riskin tolere edilebilirliği aynı zamanda, riskin kontrol altında tutulabilirliği,

azaltılabilirliği, meydana gelmesi durumunda oluşturabileceği zararlar ve riskin alınması ile sağlanacak toplumsal faydalarla doğrudan ilgilidir. Riskin tolere edilebilirliğine karar verme şekli bir takım etik ikilemleri de beraberinde getirir. Toplumun önemli bir kesimi için risk oluşturacak bir yatırıma tek başına yöneticilerin karar vermesi etik kabul edilmemektedir (USNRC, 2007: 2). Riskli yatırımlarda tolere edilebilirliğe karar verirken idarenin etik sorumluluğu, kabullenilecek olan riskleri ve sağlanacak olan faydaları halk ile müzakere etmesi ve sosyal kabulü sağlamasıdır. Bu aynı zamanda karar verme süreçlerine halkın katılımını gerektirir. Katılım yönetimler tarafından bazen karar verme süreçlerini uzatan, engelleyen durumlar olarak anlaşılrsa da, katılım mekanizmalarının güçlü olmadığı sistemlerde çıkar çatışmaları gelişebilmekte, yolsuzluklar artabilmekte, toplumda yatırımlar konusunda kaygı ve ön yargılar oluşabilmektedir (Toprak, 2013).

3. Hazırlık Çalışmalarında Etik İlkeler ve İkilemler

Hazırlık çalışmaları, afetin oluşturacağı hasara karşı, toplumun direncinin artırılması, hızlı ve etkili müdahale araçlarının önceden planlanması gibi eylemleri içerir. Afetler olağan dışı durumlardır ve sonrasında gelişebilecek olan özel durumların yönetilebilmesi için afet planlarının esnek ve mümkün olduğunca genel ilkelerle yapılması, anın koşullarına göre revize edilebilmesi gerekir. Bu revizyonu yapma görevi de afet yönetimi çalışanlarındır. Afet yönetiminde hazırlık çalışmaları ve planlamalar, afet yönetimi çalışanlarının her an doğru davranış özelliklerini gösterecekleri, ilkel ve erdemli davranacakları üzerine kurgulanır. Ancak afetlerin olağan dışı koşullarında tek başına dışsal denetim araçları yeterli olmamaktadır. Çoğu zaman yazılı olmayan plan revizyonlarının, toplum yararına başarı ile gerçekleştirilebilmesi için etik ilkelere ihtiyaç duyulmaktadır (Kadioğlu, 2008a: 229-231).

Afete hazır olmak için öncelikle, bireyin ve toplumun hazırlığı gerekir. İdare afet yönetiminin tüm süreçlerinde, toplumun afetlere karşı direncini arttırmak konusunda, halk ve sivil toplum ile işbirliği yapmalıdır. Toplumun afetlere karşı direncinin artırılması için her bireyin, eğitime ve bilinçlendirilme hakkı bulunmaktadır. Güler'e göre "bilgilendirilmemiş ve eğitilmemiş bireylerden oluşan toplumlar afet gibi kriz durumları ile mücadele sürecinde, en zayıf halkayı oluşturur (Güler, 2008: 41). Hazırlık çalışmalarında, afet çalışanlarına ve topluma yapılması gereken eğitimler ve tatbikatlar idarenin sorumluluğundadır. Özellikle müdahalede görev alacak personelin, görevini yerine getirebilmesi için gereken mesleki yeterlilikle birlikte, zihinsel hazırlığı da sağlanmalıdır. Tarafsızlığın tam olarak ne olduğu, yargılayıcı olmayan davranış modelleri, mağdurlar açısından gizliliğin önemi, kimlik ve kültürel farklılıkların insanlar açısından önemi eğitimlerde yer almalıdır. İdare afet yönetiminde görev alan herkesin, her koşulda mağdur olanların onuruna ve temel insan haklarına saygı göstermeleri için eğitim sağlamak, yönetim ve denetim mekanizmaları geliştirmek zorundadır. (Kadioğlu, 2008a: 229-231).

Hazırlık çalışmalarında, çocuklar, hamile kadınlar, engelliler ve yaşlıların risklerden daha az etkilenmeleri için önlemler geliştirilmeli, özel ihtiyaçlarının karşı-

lanabilmesi için kaynak oluşturulmalıdır. Yapılan planlamalarda, dezavantajlı olarak tanımlanabilecek bu gruplara, acil sağlık hizmeti, insani yardım ve acil tahliye durumlarında öncelikler tanınmalıdır. Afet yönetiminde görev alacak kurtarma ve acil sağlık personeli gibi kritik personele, hazırlık döneminde dezavantajlı gruplara yardım için özel eğitimler verilmesi, gerekli durumlarda kullanabilecekleri özel donanımlar sağlanmalısı idarenin önemli etik sorumluluklarındandır. Afetlere tepki gücünün artırılması için tatbikatlar ve simülasyonlar, yerel yönetimler, yardım kuruluşları, özel kuruluşlar, halk ve bölgede geçici yaşayan insanların aktif katılımıyla düzenlenmelidir. İdare, tatbikatların mümkün olduğunca gerçeğine yakın, tüm aktörleri kapsayan ve en kötü senaryoları da içerecek şekilde yapılmasını sağlamak, takip etmek ve denetlemek zorundadır. İdarenin temel etik sorumluluklarından biri, tüm profesyonelleri ve toplumun her kesimini afet koşullarının kötü sürprizlerine karşı hazır tutmak olmalıdır (Freydooni, 2007; Kadioğlu, 2011: 148).

Afet yönetiminin temel prensiplerinden birisi, hazırlıkların en kötü senaryolar üzerine yapılmasıdır. Ancak hazırlık dönemi ne kadar iyi yapılırsa yapılsın, afet dönemleri olağandışı durumlardır ve kötü sürprizlerle doludur. En iyi hazırlık bile afet durumunda yetersiz kalabilir. Afet yönetimi hazırlık çalışmaları için mükemmel bir kaynak planlaması yoktur. Ne kadar iyi kaynak planlaması yapılırsa yapılsın, afet sırasında bazı konularda kaynak yetersizliği oluşabilir. Bu durumun, afetlere hazırlıksız yakalanma durumlarında yönetimler tarafından mazeret olarak kullanılması etik sorunlar oluşturur (Kadioğlu, 2008b: 26). Hazırlık çalışmalarının yeterince etkin yapılmaması, başarısız bir afet yönetimini beraberinde getirir. İdarenin başarısız olduğu afet yönetiminde mazeretler oluşturması, afetin olağan dışı koşullarında kamunun gücünü yanında göremeyen, ihtiyaçları için zamanında, doğru desteği alamayan mağdurlarda hayal kırıklığı oluşturabilir. Bu bireyleri, içinde buldukları zor durumdan çıkış için kurallara uymamaya ve etik dışı davranmaya yönlendirebilir (Sundnes ve Birnbaum, 2003:133).

4.Müdahale Çalışmalarında Etik İlkeler ve İkilemler

Müdahale çalışmaları, afetin oluşturduğu, olağan dışı durum ve hasar ile başa çıkabilme ve tekrar olağan döneme dönüş için alınması gereken önlem ve faaliyetleri kapsar. Müdahale aşamasında afet yönetiminin temel sorunu kıt kaynakların yönetimidir. İdare hizmetleri herkese eşit mesafede yerine getirmek için güvenilir önlemler geliştirmeli, olağan dışı koşullarda alınan kararlarda keyfi uygulamaların önüne geçmek için standartlar ve yönetim araçları oluşturmalıdır. Özellikle yardımlar, herhangi bir kayırma olmadan, gerçek ihtiyaçlar temelinde sağlanmalıdır. Afetin büyüklüğü, mağdur olmuş insanlara onurlu davranma, kaygı ve korkularını yönetme için caba harcama ve her ne olursa olsun temel insan hakları konusuna özen gösterme konularında kesinlikle mazeret oluşturmamalıdır. Afet durumunda oluşabilecek güvenlik açıkları için idare, hazırlık sürecinde çalışmalı ve kurumlar arasında sağlanacak etkin işbirliği ile kamu güvenliği sağlanmalıdır. İdarenin, afet durumlarında kendi vatandaşları ile birlikte yerleşmiş yabancılar, misafirler ve müdahalede görev

alan yabancı ekiplerinde güvenliğini sağlaması da önemli bir etik sorumluluğudur (Tombakoğlu, 2006: 56).

Afet bölgelerinde, insan hakları ihlallerini arttırabilecek birçok yeni durum ortaya çıkar. Öncelikle olağan düzen bozulur, insanlar temel ihtiyaçlarını karşılamak için yardıma ihtiyaç duyar, aileler parçalanır ve ciddi nüfus hareketleri meydana gelir. Afet durumlarında kamu idaresinin etik sorumlulukları olağan durumlara göre artmaktadır;

- İdare, tüm afet mağdurlarına, her koşulda insanca muamele edileceğinin güvencesi olmalıdır.

- İdare için afet yönetimi çalışmalarının temelinde, en önemli değer insan yaşamı olmalı, kararlar afetten zarar gören mağdur merkezli alınmalıdır.

- Tüm mağdurların haklarına saygı gösterilmeli ve her koşulda onurları korunmalıdır. Özellikle en savunmasız gruplar olan çocuklar, engelliler ve yaşlılara her ne olursa olsun özel ilgi, saygı, hoşgörü ve şefkat ile davranılmalıdır.

- İdare açısından her bireyin hayatı aynı derecede önemli olmalı, herkes olağan dışı koşulların getirdiği zorluklardan ve insanlık dışı uygulamalardan korunma hakkına sahip olmalıdır.

- Temel hakların sağlanması konusunda cinsiyet, yaş, cinsel yönelim, ırk, dil, din, sosyo-ekonomik durum ve siyasal tercihler ayrımcılığa gerekçe olmamalıdır.

- Kişisel, sosyo-ekonomik ve siyasal haklar afetin boyutu ne olursa olsun korunmalıdır.

- Bireyler açısından önemli olabilecek kültürel ve dini hassasiyetler dikkate alınmalı, özellikle cenaze işleri gibi hassas konularda, mağdur insanların gelenek ve dinlerine saygı gösterilmelidir

- İnsan hakkı ihlallerinin önlenmesi için izleme ve denetimi sağlamak, ihlal başvuruları için araştırmaların yapılabilmesi için sıfır tolerans ilkesi ile organizasyonlar yapmak idarenin görevi olmalıdır (Prieur, 2012:18; Zack, 2009:23).

Afet yönetiminde, genellikle yukarıdan aşağıya katı hiyerarşik bir yönetim anlayışıyla verimli olunabileceği kabul edilir. Dolayısıyla katılımcı bir yönetim modeli genellikle süreçleri uzatıcı ve yönetim anlamında etkinliği azaltıcı olarak görülür. Ancak, olağandışı durumlarda uygulanan katı tutumlar, insanların yönetim ile olan ilişkilerinde engelleyici olabilir ve insanları istediklerini daha kolay elde etmek için etik dışı davranışlara yöneltebilir. Afet yönetiminin temel etik ilkeleri belirlenirken, iyi yönetişimin araçlarından yararlanılmalıdır. Afet yönetiminde bilgilendirme ve katılım çok önemlidir. Olağandışı durumlarda, vatandaşı ile çift yönlü iletişim araçları oluşturmayan, katılım mekanizmalarını yeterince açmayan yönetimler, çoğu zaman başarılı olamamaktadır. Temel ihtiyaçlarını olağandışı koşullarda elde ede-

meyeceğini düşünen birey, korku ve endişe taşır, daha sabırsız hatta bazen saldırgan olabilir. Yeterli ve güncel bilgilendirme ile ihtiyaçlarının nasıl sağlanacağı, zararların nasıl telafi edileceği ve iyileştirme planları hakkında bilgi edinebilen bireyler rahatlar ve kaygıları azalır (Soliman ve Rogge, 2002:9).

Genel etik ilkeler afetlerde görev alacak personelin, mesleki rol ve sorumluluklarında bulunmaktadır. Ancak afet anının olağan dışı koşulları genel etik ilkeleri bazen uygulanamaz kılabilir. Yasal düzenlemelerin, özellikle de planların yetersiz kalması durumunda yöneticinin takdir yetkisi ön plana çıkar ve yeni etik ilkelere ihtiyaç duyulabilir. Afet yöneticisi tüm takdir yetkilerini toplum yararına kullanmalıdır. Bazı durumlarda yönetici, olağan dışı ortamı fırsat bilerek mesleki etik kodlarına bağlı kalmayabilir. Olağanüstü durumlar, yöneticiler tarafından hakları kötüye kullanmak için fırsat anları olarak görülmemeli, mesleki etik ilkelerin gereği her durumda özenle yerine getirilmelidir. Olağan dışı durumlara özgü etik sorunların engellenebilmesi için öncelikle yönetimde görev alanların, afet yönetiminin tüm aşamalarında kendi mesleki etik kodlarına ve eğitimlerle kazanmış oldukları rol ve sorumluluklara bağlı kalmaları gerekmektedir (Sundnes ve Birnbaum, 2003:129).

Başarılı bir afet yönetimi için yöneticilerin kararları zamanında, doğru ve toplum yararına alması beklenir. Afet yönetiminde, olağandışı durumların yönetilebilmesi ve takdir yetkisinin etkin kullanılabilmesi için yöneticinin güçlü olması gerekir. Güç ile denetim mekanizmaları arasında bir eşitsizlik olursa, etik dışı davranışlar ve çatışmalar daha çok ortaya çıkar. Afet yönetiminin olağandışı ortamında yöneticiler üzerindeki denetimi, tamamı ile dış denetim araçları ile sağlamak mümkün değildir. Özellikle yöneticinin takdir yetkisini kullanırken, aldığı kararların anlık olarak denetlenebilmesi mümkün değildir. Olağan dışı durumlarda alınacak olan kararların etik ilkeler ile uyuşmaması, savunmasız insanlarda olağan durumlara göre çok daha ciddi hasarlar oluşturabilir. Bununla birlikte toplumun yöneticilerin davranışlarını etik dışı algılamaları, bazı bireyleri kurallara uymamaya ve etik ilkelere önem vermemeye yönlendirebilir (Zack, 2009:18; Prieur, 2012:29).

Müdahale operasyonları ve yardımların dağıtılmasında yöneticinin rol ve sorumlulukları oldukça önemlidir. Afet durumunda, acil sağlık, beslenme ve barınma başta olmak üzere birçok temel hakkın, mağdurlara zaman kaybetmeksizin sağlanması beklenir. Ancak özellikle ilk anlarda, kaynak ve iş gücünde ciddi eksiklik söz konusudur. Afetlerde, kıt kaynakların paylaşımında ortaya çıkan etik ikilemlerin önemli bir kısmı öncelikli yardım alacakların belirlenmesinde oluşur. Bu sorunun çözümünde, afetlerle ilgili geliştirilmiş mevzuat ve planlar maalesef ki çoğu zaman yeterli olmamaktadır. Bazılarının diğerlerine göre hangi koşullarda, öncelikli yardım alacağı konusu oldukça karmaşıktır (Ashton, 2008:11). Zack'in, Rawls'ın adalet teorisine dikkat çekerek belirttiği gibi, "afet yönetiminde kaynakların ya da yardımların eşit dağıtılmamasının tek bir nedeni olabilir. Daha kötü durumda olanların yararının gözetildiği durumlar". Burada dikkat edilmesi gereken nokta kötü durumdan anlatılmak istenenin, sosyal ya da ekonomik statüye bağlı değişkenlerin olmadığıdır. Kısık, afet durumunun getirmiş olduğu mağduriyet durumu ya da kişinin sahip olduğu

dezavantajlılık durumudur (Zack, 2009:23; Soliman ve Rogge, 2002:4). Önceliklerin belirlenmesinde yeni etik sorun alanlarının oluşmaması için alınan kararların toplumun geneli tarafından makul karşılanıyor olması gerekir. Verilen kararların makul kabul edilebilmesi için bilimsel veriler, uygulama örnekleri, deneyim ve etik değerlerle şekillendirilmiş olmalıdır (Ashton, 2008:12; WDHSP, 2006).

Afet durumlarında mağdurlara olağan durumlardan farklı bir takım yeni haklar tanınmaktadır. Tanınan haklar ile birlikte sorumluluklarda da artış olur. Öncelikle bireylerin, kendi hayatlarını korumaları ve yaşam koşullarının iyileştirilmesi için caba harcamaları gerektiğini, bakmakla yükümlü oldukları kişiler üzerindeki sorumluluklarının afet durumlarında da devam ettiğini bilmeleri gerekir. İnsan hayatında afetlerin her an oluşabileceğini bilmek ve kendilerine göre bir hazırlık süreci geçirmek, afete direncini ve yanıt yeteneğini geliştirmek her bireyin sorumluluğudur. Afet durumunda tüm bireylerden, gerekli olan zamanlarda yakın ilişkide olmadığı ya da tanımadığı insanlara da yardımcı olmaları, tüm bireylerle işbirliği kurmaları ve dayanışma içerisinde olmaları beklenir. Afet yönetiminin sınırlı kaynaklarının kullanımında, kişisel çıkarlardan ziyade toplumun çıkarı göz önünde bulundurulmalıdır. Yardım talep edilirken ya da yardımlar kullanılırken başkalarının ihtiyaçlarının da göz önünde bulundurulması önemli bir etik sorumluluktur. Afet yönetiminde tüm mağdurların eşit olduğu, aynı haklara sahip olduğu unutulmamalıdır (Zack, 2009:127; WDHSP, 2006).

Olağan dışı durumlarda yönetimler tarafından alınan kararları, bireyler içinde bulunan koşulları dikkate alarak değerlendirmeli, itirazdan önce anlamaya çalışmalı ve yeterli bir neden olmadıkça toplum yararına alınan kararları kabul etme yükümlülüğü olduğunu unutmamalıdır. Özellikle kıt kaynakların dağıtımı ile ilgili alınan kararlara itirazın işleri kolaylaştırmaktan ziyade, bazen daha da karmaşık hale getirebileceği unutulmamalı, idare ile kurulacak olan iletişimde doğru araçlar kullanılmalı, spekülasyonlara ve kötü niyetle yapılan bilgi paylaşımına itibar edilmemelidir. Son yıllarda sosyal medya, insanlar için önemli bir iletişim aracı olmuştur. Yapılan çalışmalar afet durumlarında sosyal medya kullanımının arttığını göstermektedir. Afet durumlarında sosyal medyanın olumlu kullanımı ile ilgili birçok örnek bulunmaktadır. Ancak özensiz ya da kötü niyetli bilgi paylaşımı bazen spekülasyonların hızla yayılmasına neden olabilir. Bir başka etik sorumlulukta, sosyal medya ya da diğer internet araçları üzerinden görüntü paylaşımındadır. Mağdurların onurlarına saygı ve gizliliğin sağlanmasında medya ile birlikte, bireylerinde sorumlulukları bulunmaktadır. Tüm mağdurların kendi görüntüleri ile ilgili veya kimlikleri ile ilgili gizlilik hakkının her koşulda sabit kaldığı herkes tarafından kabul edilmelidir (VUSSC, 2007: 52, Ekşi, 2013:203).

5.İyileştirme Çalışmalarında Etik İlkeler ve İnkilemler

İyileştirme çalışmaları, müdahale çalışmaları tamamlandıktan sonra, toplumun afet öncesi asgari yaşam koşullarının yeniden kurulması amacıyla yapılan çalışmaları kapsar. İyileştirme çalışmalarında mağdurların insan haklarına saygı gü-

vence altına alınmalı, afet dönemlerinin getirmiş olduğu kötü koşullar kullanılarak mağdurlar suiistimal edilmemelidir. Mağdurların mevcut bozulmuş koşullara uyumun sağlanması, psikolojik sorunlar ve travmalarla başa çıkabilmeleri için psiko-sosyal hizmetler organize edilmelidir. İyileştirme çalışmalarında temel etik sorumluluk, mağdurların bir an önce kendi kendilerine yetebilmelerini sağlamak için gerekli fiziki, ekonomik ve sosyal altyapının oluşturulmasıdır. Çevresel varlıkların korunması ve çevre kalitesinin yeniden kurulması için pratik önlemler mümkün olan en hızlı şekilde alınmalı, sosyal bağların yeniden oluşturulabilmesi için önlemler geliştirilmelidir. İyileştirme döneminde afetlerden çıkarılacak derslerin, afet yönetiminde deneyime dönüştürülmesi yönetsel açıdan etik bir sorumluluktur (Kadioğlu, 2011: 184; Brewster, 2005:5-10). Afetlerin sınır ötesi etkilerinin önlenilmesi ve müdahalede işbirliği için devletler arasında işbirliği ve ortaklık olmalıdır. Afetler ve etkilerinden komşu ülkelerin halklarının korunması, uyarı ve etkili müdahale için işbirliğinin yapılması ve bu işbirliklerine toplumlarında katılımının sağlanması bir etik sorumluluktur (Balamir, 2011:2; Altay, 2011:43).

Afet sonrası her türlü alanda eşitsizlik artar ve çevresel bozulma, ekonominin kötüleşmesi ve oluşan sosyal güvenlik açıkları, ek risklerin artması anlamına gelir. Çocuklar afet sırasında ve sonrasında en fazla etkilenen, en fazla can kaybına ve psiko-sosyal travmaya maruz kalan bireylerdir. Çocuk kaçakçılığı, yasa dışı evlat edinme, reşit olmayan fuhuş ve yasa dışı çalıştırılma olayları ile afet durumlarında daha sık karşılaşmaktadır. Bununla birlikte ebeveyn kaybı, yaşam ortamlarının kaybedilmesi ve eğitim sisteminin bozulması gibi durumlar çocukların üzerinde ki etkiyi daha da artırır. Afetlerin uzun süreli etkileri çocuklar üzerinde daha ciddidir ve çocukların bu sorunlarla başa çıkma mekanizmaları da daha zayıftır (Priour, 2012:13). Afetlerde çocuklara yardım edilmesi konusunda pozitif ayrımcılık yapılması, etik bir sorumluluktur. Afet durumlarında çocukların yaşadığı sorunların önemli bir kısmı, yaşam alanının ve yaşam standardının kaybedilmesinden kaynaklanmaktadır. Zaman kaybetmeden, parçalanmış olan ailelerin bir araya getirilmesi ve çocukların tekrar eski yaşam standartlarının sağlanması için barınma başta olmak üzere, eğitim ve sosyal altyapının eski haline dönüştürülmesi gerekir (Ashton, 2008:27).

Afet sonrası yapılacak olan insani yardım, uluslararası standartlarda ve mevcut en iyi uygulamaları takip ederek, mağdurların ihtiyaçlarını karşılayacak şekilde planlanmalı, ayrımcılık veya kayırmacılık olmadan yapılmalıdır. Afetlerden etkilenen her kişi cinsiyet, etnik köken, yaş, din, sosyal ya da ekonomik statüsüne ne olursa olsun, ayrı bir bireydir ve devletler her bireye değer vermek zorundadır. Yardımlar ile halklar arasından sosyal ve siyasi eşitsizlikler yaratılmamalıdır. Bir afet mağduru için fiziki güvenliğinin sağlanması, beslenme, sağlık ve barınma hizmetlerinin verilmesi en temel ihtiyaçlarındandır. Afet mağduru bu hizmetleri alırken, tüm insanlar gibi onuruna saygıyı hak eder. Yardım dağıtılırken yardımın yapılması ya da yapılmaması, insan onuruna zarar verecek şekilde olmamalıdır (Özşahin, 2009:8). Afetlerden sonra, yardımların büyük bir kısmı, mağdur olan ve gerçekten ihtiyacı olan bireylere ulaştırılmamaktadır. Bu konuda yaşanan deneyimler, afet sonrası

güçlü kalıp yardım için daha fazla seslerini duyurabilen grup ve kişilerin yardımlara daha çok ulaşabildiğini göstermektedir. Ancak unutulmaması gereken, gerçekten mağdur ama sesleri çıkmayan bireylerinde olabileceğidir. Afet yönetiminde idarenin temel etik sorumluluklardan biriside, afet sonrası sesi çıksın ya da çıkmasın, mağdur olan herkese ihtiyacı olduğu oranda eşit yardımın ulaştırılabilmesidir (Sundnes ve Birnbaum, 2003:13).

Afetlerden sonra, toplumun kendi kendisine yeterliliği sağlanana kadar asgari yaşam koşullarının mutlaka yardımlarla sağlanması gerekmektedir. Ancak bu yardımların ne kadar sürdürülmesi gerektiği önemli bir sorudur. Bazen afet sonrası başlayan yardımlar, toplumlarda “yardıma bağımlılık sendromu” oluşturabilmekte ya da yardımın aynı kalite ve yoğunlukta sürdürülebilirliği idare için sorun olabilmektedir. Son yıllarda oluşan büyük afetler sonrası, mağdurların bir kısmı geçici yerleşim alanlarını uzun yıllar terk etmek istememekte, temel ihtiyaçların yardımlarla uzun yıllar sağlanması için idareye baskı oluşturabilmektedir. Yardıma bağımlılığın salt mağdurlar tarafından oluşturulduğunu düşünmek, sorunun çözümüne yardımcı olmamaktan ziyade, çözüm yollarının bulunması konusunda durumu daha da karmaşık hale getirebilir. Eğer bir toplumda yardıma bağımlılık oluşuyorsa, öncelikle sorgulanması gereken uygulanan yanlış ve/veya kötü yönetim araçlarıdır. Yardımların etkin kullanımında, mağdurlar kadar idarenin de etik sorumlulukları bulunmaktadır (Ashton, 2008:11).

Afetlerde uluslararası yardım söz konusu olduğunda, etik sorunlar da farklılaşmaktadır. Son yıllarda yaşanan afetlerde, uluslararası yardım ile ilgili birçok önyargı aşılmiş, uluslararası yardımlaşma ve işbirliğinde örnek uygulamalar yaşanmıştır. Hatta bazı örneklerde yıllarca süren siyasi krizler bile, afet sonrası yardımlaşma ile başlayan diyalog ortamı ile yumuşayabilmektedir. Bununla birlikte, afetlerin etkileri çoğu zaman sınır aşar boyutlara ulaşabilmektedir. Özellikle afetler sonrası oluşabilecek siyasi ve ekonomik krizler, ciddi göç dalgalarına neden olabilir ve bir afet aynı anda birden çok ülkeyi etkileyebilir. Uluslararası yardımlaşmada, önemli tartışma konularından birisi, afetlerden sonra ne ölçüde hasar oluşursa bir ülke uluslararası yardıma ihtiyaç duyduğu veya bir ülkenin uluslararası yardımı kabul etme ya da etmemesi için temel ilkelerin neler olduğudur. Bu konuda uluslararası alanda şekillenmiş ilkelerden bahsetmek mümkün değildir. Bazen kapalı rejimler yaşadıkları afetler sonrası, çeşitli gerekçelerle uluslararası yardımı kabul etmeyebilmektedir. Ortaya konulan gerekçeler çoğu zaman yeni tartışmaları da beraberinde getirmektedir. Afete maruz kalmış bir ülkenin yönetimi, uluslararası yardım ile ilgili verdiği kararda etik sorumluluğu, öncelikle yönetici kibri algısı oluşturmadan, uluslararası kamuoyu ile iletişimi koparmadan ve şeffaflığı koruyarak vermektir (Kohen, 2011; Ünay, 2007:349).

6.Sonuç

Afet anları, olağan dışı koşullar ve dış denetimin yetersizliğinden dolayı gerek bireysel gerekse örgüt içi hesap verebilirliği sağlayan etik gibi, içsel denetim

mekanizmalarına daha fazla ihtiyaç duyulan dönemlerdir. Olağan yaşam anları için şekillenmiş etik ilkelerin, afet anlarının olağan dışı koşullarında geçerliliği ve etkisini koruması oldukça zordur. Etik sorumluluk olarak idareden, öncelikle ayrımcılığın ve kayırmacılığın önüne geçmesi, katı ve hiyerarşik bir yönetim anlayışından ziyade, toplumla işbirliği içerisinde, katılım mekanizmalarını kullanan, şeffaf ve hesap verebilir bir yönetim anlayışını benimsemesi beklenir. Bununla birlikte, toplumun afetlere karşı direnci arttırmak, idarenin en temel etik sorumluluklarından biridir. Afet yönetiminde olağan dışı koşulların yönetilebilmesi için güçlü yöneticilere ihtiyaç duyulmaktadır. Özellikle kıt kaynakların kullanımında, yöneticinin takdir yetkisi son derece önemlidir. Ancak güç ile denetim mekanizmaları arasında bir dengesizlik olursa, etik dışı davranışlar ve çatışmalar daha çok ortaya çıkar. Afet yönetimi çalışanlarının rol ve sorumluluklarının iyi belirlenmesi ile birlikte, içsel denetim aracı olarak meslek etiği son derece önemlidir.

Afet mağdurları, olağan durumlarda olmayan yeni haklar kazanmakla birlikte etik sorumlulukları da artar. Afet anları, tüm bireylerin her zamankinden daha fazla işbirliği ve dayanışma içerisinde olmalarını gerektirir. Bireyler olağan durumlarda ki ayrıcalıklarının afet anlarında da devam etmesini beklememeli, kaynakların kişisel çıkarlardan ziyade toplumsal fayda için kullanılmasına dikkat etmelidir. Afet anlarında idarenin aldığı kararlar, itirazdan önce içinde bulunulan olağan dışı koşullar dikkate alınarak anlamaya çalışılmalıdır. Afetlerin yıkıcılığından dezavantajlı gruplar, toplumun diğer tüm kesimlerinden daha fazla etkilenir. Özellikle çocuklar, engelliler ve yaşlılar için afet yönetiminin tüm aşamalarında koruyucu önlemler geliştirmek, hem idarenin hem de toplumun önemli etik sorumluluklarından biridir.

Bütünleşik afet yönetiminin tüm aşamalarında yasal düzenlemeler, afet planları ve rol ve sorumluluk tanımları ile birlikte etik ilkeler, hem idareye hem de topluma yol gösterici olmakla birlikte, etkinliğin sağlanmasında içsel bir denetim aracı olarak önemli bir faktördür. Afet yönetimine hâkim olabilecek etik yozlaşma ise toplumlara olağan durumlara göre daha büyük zararlar verir. Öncelikle afet yönetiminin etkinliği azalır ve afet gibi olağan dışı durumların yönetiminde çok önemli olan kamu idaresi ile birey arasındaki güven algısı olumsuz etkilenir, bireyleri yasalara ve kurallara uymamaya, etik dışı davranmaya yönlendirir.

Kaynaklar

ALTAY, Ertuğrul (2011), “Afet Dönemlerinde Kamu - STK İşbirliği, İdarecinin Sesi”, Kasım-Aralık 2011, 43-47.

ASHTON, Holly (2008), “Legal and Ethical Aspects of First Medical Response to Disasters – Background Paper”, International Workshop, Rome 11-12 December, 2008.

AKYEL, Recai ve KÖSE Hacı Ö. (2010), “Kamu Yönetiminde Etkinlik Arayışı: Etkin Kamu Yönetimi için Etkin Denetimin Gerekliliği”, Türk İdare Dergisi, (466), 9-45.

BALAMİR, Murat (2011), “Uluslararası Afetler Politikasının Ana Eksen: Kentsel Sakınım”, 1. Türkiye Deprem Mühendisliği ve Sismoloji Konferansı, 11-14 Ekim 2011, Ankara.

BREWSTER, Roger (2005), “Natural Disaster Recovery Planning”, Kingston, Jamaica; University of Technology.

EKŞİ, Ali (2013), “Nükleer Kaza ve Saldırılarda Bütünleşik Kriz Yönetimi”, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Doktora Tezi, İzmir.

ERGÜNAY, Oktay (2009), “Doğal Afetler ve Sürdürülebilir Kalkınma”, Deprem Sempozyumu, 11-12 Kasım 2009, Abant İzzet Baysal Üniversitesi, Bolu.

ERYILMAZ, Bilal (2012), “Yönetime Etik Bakış, Etik (ss:81-94), Ed. Gü-lümünden Ücran, İzmir; İde Yönetişim Yayıncılık.

FREYDOONİ, Bahare (2007), “Disaster Management Ethics”, İnternet Adresi; <http://www.slideserve.com/jalen/disaster-management-ethics>, Erişim Tarihi: 10.09.2013.

GÜLER, Hüseyin H. (2008), “Zarar Azaltmanın Temel İlkeleri”, Mikta-d Kadioğlu ve Emin Özdamar (Ed.), Afet Zararlarını Azaltmanın Temel İlkeleri (ss. 35-50), Ankara; T.C. İçişleri Bakanlığı Japonya Uluslararası İşbirliği Ajansı.

KADIOĞLU, Mikta-d (2008a), “Toplumda Afet Bilincini Artırma Yöntemleri”, Mikta-d Kadioğlu ve Emin Özdamar (Ed.), Afet Zararlarını Azaltmanın Temel İlkeleri (ss. 223-242), Ankara; T.C. İçişleri Bakanlığı Japonya Uluslararası İşbirliği Ajansı.

KADIOĞLU, Mikta-d (2008b), “Modern, Bütünleşik Afet Yönetimin Temel İlkeleri”, Mikta-d Kadioğlu ve Emin Özdamar (Ed.), Afet Zararlarını Azaltmanın Temel İlkeleri (ss. 1-34), Ankara; T.C. İçişleri Bakanlığı Japonya Uluslararası İşbirliği Ajansı.

KADIOĞLU, Mikta-d (2011), “Afet Yönetimi Beklenilmeyeni Beklemek, En Kötüsünü Yönetmek”, İstanbul; T.C. Marmara Belediyeler Birliği Yayını.

KAPUCU, Naim ve GÜNDOĞAN, Ertuğrul (2013), “Yönetişim, Ekonomik Kalkınma ve Demokrasi”, M. Akif Çukurçayır ve H. Tuğba Eroğlu (Ed.), Yönetişim (ss.265-294), Konya; Çizgi Kitapevi

KOHEN, Sami (2011), “Deprem ve Diplomasi”, Milliyet Gazetesi, İnternet Adresi; http://cadde.milliyet.com.tr/2011/06/27/YazarDetay/1456056/Deprem_ve_diplomas, Erişim Tarihi: 24.09.2013.

ÖZDEMİR, Murat (2008), “Kamu Yönetiminde Etik”, Zonguldak Karaelmas Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 4(7):179-195.

ÖZSALMANLI, Ayşe Y. (2012), “Kamu Yönetiminde Etik, Etik” (ss:95-150), Ed. Gülümden Ücran, İzmir; İde Yönetişim Yayıncılık.

ÖZŞAHİN, Ayhan (2009), “Afete Müdahalede Asgari Standartlar ve İnsani Yardım Sözleşmesi”, Sphere Projesi, İstanbul; Sena Ofset.

PRİEUR, Michel (2012), “Ethical Principles on Disaster Risk Reduction and People’s Resilience, European and Mediterranean Major Hazards Agreement (EUR-OPA), Strasbourg; Council of Europe.

SOLİMAN, Hussein H. ve ROGGE, Mary E. (2002), “Ethical Considerations in Disaster Services: A Social Work Perspective”, Electronic Journal of Social Work, 1(1), 1-23.

SUNDNES, Knut O. ve BİRNBaum, Marvin (2003), “Ethical Issues, Prehospital and Disaster Medicine, 17(3),128-143.

TOPRAK, Zerrin (2013), “Algıda Seçicilik ve Ekoloji”, İnternet Adresi; http://www.kazete.com.tr/makale_Algida-seccilik-ve-ekoloji_853.aspx, Erişim Tarihi: 04.10.2013.

TOMBAKOĞLU, Mehmet (2006), “Nükleer Santrallerde Enerji Üretimi ve Personel Eğitimi”, (ss:53-57), Sürdürülebilir Kalkınma için Nükleer Enerjinin Önemi, İstanbul; Tasam Yayınları.

USNRC (2007), “Fact Sheet on Probabilistic Risk Assessment”, U.S. Nuclear Regulatory Commission, İnternet Adresi; <http://www.nrc.gov/reading-rm/doc-collections/fact-sheets/probabilistic-risk-asses.html>, Erişim Tarihi: 02.10.2013.

ÜNAY, Bora (2007), “Türk Yunan İlişkilerinde Temel Sorunlar ve 1999 Sonrası Yumuşama Dönemi”, Atılım Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Uluslar arası İlişkiler Bölümü Yüksek Lisans Tezi, Ankara.

YÜKSEL, Cüneyt (2005), “Devlette Etikten Etik Devlete: Kamu Yönetiminde Etik Kavramsal Çerçeve ve Uluslararası Uygulamalar”, Cilt 1, İstanbul; TÜSIAD.

UUSC (2007), “Introduction to Disaster Management”, Commonwealth of Learning, Vancouver, Canada, İnternet Adresi; http://www.col.org/SiteCollection/Documents/Disaster_Management_version_1.0.pdf, Erişim Tarihi: 01.10.2013.

WDHSP (2006), “Ethics of Health Care Disaster Preparedness”, Wisconsin Department of Health Services, Public, İnternet Adresi; <http://pandemic.wisconsin.gov/docview.asp?docid=14447>, Erişim Tarihi: 05.10.2013.

ZACK, Naomi (2009), “Ethics for Disaster”, Plymouth, United Kingdom; Rowman & Littlefield Publishers Inc.

