

TÜRKİYE’DE MÜLKÎ İDARE AMİRLİĞİ SİSTEMİNDE AFETLERİ YÖNETEBİLMENİN HUKUKİ ÇERÇEVESİ

THE LEGAL FRAMEWORK OF ADMINISTERING DISASTERS IN THE SYSTEM OF TERRITORIAL ADMINISTRATIVE AUTHORITY IN TÜRKİYE

Sinar Sunar¹

¹Dr., sinansunar@hotmail.com, ORCID: 0000-0003-0765-4106

MAKALE BİLGİSİ

Anahtar Kelimeler

Mülki İdare, Afet Yönetimi, Afet Hukuku, Kamu Yönetimi

Jel Kodları:

M11, L38

Makale Geçmişi:

Geliş Tarihi: 13 Haziran 2023

Kabul Tarihi: 20 Haziran 2023

ARTICLE INFO

Keywords

Territorial Administration, Disaster Management, Disaster Law, Public Administration

Jel Codes:

M11, L38

Article History:

Received: 13 June 2023

Accepted: 20 June 2023

ÖZET

Afetler insanlığın doğuşundan günümüze bir tehdit unsuru olarak görülmüştür. Toplumlar da afetlere karşı mücadele edebilmek için çeşitli yöntemler üretmişler ve hayata geçirmişlerdir. Devlet idaresinin temel bir meselesi olarak afet yönetimi kamu yönetiminin ayrılmaz bir parçasıdır. Türkiye de üzerinde bulunduğu coğrafyanın ve iklim kuşağının etkisi nedeniyle afetlere yoğun olarak maruz kalan ülkelerden biridir. Ülke topraklarının yönetimi üniter bir yapı içerisinde mülki idare sistemine dayanan Türkiye’de illerde valiler, ilçelerde kaymakamlar mülki idare amirleridir ve merkezi idarenin yürüttüğü kamu hizmetlerinin taşrada yürütülmesinden sorumludurlar. Cumhuriyet Dönemi’nin ilk yıllarından 2000’li yılların başlarına kadar afetlerin sonuçlarına odaklı ve kriz yönetimi merkezli bir anlayışa sahip olan Türk afet yönetimi, dünyadaki gelişmelere paralel şekilde risk yönetimini temel alan bütünlükli afet yönetimine geçmiştir. Merkezi bir örgütlenme temelinde teşkilatlanan Türkiye’deki afet yönetimi mülki idare amirlerine de kanun ve yönetmelikler çerçevesinde önemli görev ve sorumluluklar yüklemektedir. İl ve ilçelerde afet yönetiminden birincil derece sorumlu mülki idare amirleri olan vali ve kaymakamlar afet yönetimini organize etmekte ve süreci yönetmektedir. Bu çalışmada mülki idare amirlerinin her türlü iş ve işlemlerinde olduğu gibi afet yönetimi sürecinde temel aldıkları hukuki çerçeve ortaya konmaya çalışılmıştır. Literatür taramasından yararlanılan çalışma, özellikle Türk afet yönetiminin merkezîyetçi yönüne ve mülki idare amirlerine yüklenen sorumluluğa dikkat çekmesi bakımından önem arz etmektedir.

ABSTRACT

Disasters have been seen as a threat since the birth of humanity. Societies have also produced and realised various methods to fight against disasters. As a fundamental issue of state administration, disaster management is an integral part of public administration. Turkey is one of the countries that are heavily exposed to disasters due to its geography and climate zone. Governors in provinces and district governors in districts in Turkey, where the administration of the country’s territory is based on a unitary structure and on a system of provincial administration, are the local administrative authorities and they are responsible for the execution of public services carried out by the central administration in the provinces. From the first years of the Republican Period until the early 2000s, the Turkish disaster management, which had an understanding centred on the consequences of disasters and crisis management, has shifted to integrated disaster management based on risk management in parallel with the developments in the world. Disaster management in Turkey, which is organised on the basis of a central organisation, also imposes important duties and responsibilities on the territorial administrative authorities within the framework of laws and regulations. Governors and district governors, who are primarily responsible for disaster management in provinces and districts, organise disaster management and manage the process. In this study, it has been attempted to reveal the legal framework on which the administrative authorities are based in the disaster management process as in all kinds of works and transactions. The study, which is based on a literature review, is particularly important in terms of drawing attention to the centralised aspect of Turkish disaster management and the responsibility attributed to the territorial administrative authorities.

Atf vermek için / To cite: Sunar, S. (2023). Türkiye’de mülki idare amirliği sisteminde afetleri yönetebilmenin hukuki çerçevesi. *Dumlupınar Üniversitesi İİBF Dergisi*, 11, 136-143. DOI: 10.58627/dpuiibf.1313807



Başta depremler olmak üzere Türkiye'nin üzerinde bulunduğu toprakların afetlere maruz kalması ve mücadelesi halen devam etmektedir. Tüm teknolojik gelişmelere ve insanların afetlere karşı çaresizliğine rağmen karşı mücadelesi de sürmektedir. Günümüzde küresel bir sorun haline gelen afetler neden oldukları gerek maddi gerekse de manevi kayıplarla hem yerel düzeyde hem de uluslararası çapta bir mücadeleyi gerektirmektedir. Afet yönetiminin başarılı bir şekilde yürütülmesi birçok afet türünün zararını en aza indirdiği gibi oluşumlarını da engelleyebilmektedir. Bireylerin ve tek başına toplulukların afetlere karşı mücadelesi sorunları çözmeye yetecek durumda değildir. Çünkü bir olayın afet olarak nitelendirilebilmesi için toplumsal yaşamı topyekün etkilemesi ve toplumun mücadele kapasitesini aşması gereklidir ki böyle bir durum organize halde ve büyük çaplı bir mücadeleyi gerektirir. Bundan dolayı devlet ve hükümetlerin bir kamu politikası şeklinde afet yönetimini yerine getirmesi kaçınılmazdır. Afet yönetimine ilişkin politikalar; afet öncesi tedbir ve hazırlık, afet esnasında müdahale ve kurtarma ile afet akabinde iyileştirme ve sağlıklaştırma çalışmalarını kapsamaktadır. Dolayısıyla böyle kapsamlı bir mücadelenin ancak devletin idari yapılanması olan kamu yönetimi tarafından gerçekleştirilmesi gerekir. Devlet ise yaptığı bütün iş ve işlemleri hukuki bir zemine oturtmak zorundadır. Bu kapsamda afet yönetimiyle ilgili hukuki metinlerle afet hukuku oluşmuştur.

Türkiye üniter yapıda mülkî idarelere bölünmüş bir idari yapılanmaya sahiptir. Merkezi idarenin taşra yapılanması olan il ve ilçelerde il genel idaresinin başı olarak mülkî idare amirleri il veya ilçenin genel düzenin sağlamak ve denetlemekten sorumludur. Mülkî idare sistemi sayesinde merkezi idare taşraya hâkim olma ve ülkenin her tarafına eşit hizmet götürme amacını taşımaktadır. Yetki genişliği ve idari vesayet ilkelerine göre illerin yönetimini sürdüren mülkî idare amirlerinin görev ve sorumlulukları da tarihsel süreç içerisinde genişlemiş ve pek çok konuyla ilgilenmek durumunda kalmışlardır. Bunlardan birisi de elbette afet yönetimidir.

Çalışmanın amacı Türkiye'de mülkî idare amirlerinin afet yönetimindeki görev ve sorumluluklarının hukuki çerçevesini ortaya koymaktır. Çalışma üç bölümden oluşmaktadır. İlk bölümde tarihsel süreç içerisinde Türkiye'de mülkî idare ve mülkî idare amirliğinin gelişimi ve güncel durumu anlatılmıştır. İkinci bölümde teorik bir çerçeve içerisinde afet yönetimi ve afet hukuku açıklanarak aralarındaki ilişki ortaya konmaya çalışılmıştır. Üçüncü ve son bölümde ise Türkiye'de afet yönetiminde yasa ve mevzuata dair gelişmeler ele alınarak mülkî idare amirlerine verilen görev ve sorumluluklara değinilmiştir.

1. TÜRKİYE'DE MÜLKÎ İDARE VE MÜLKÎ İDARE AMİRLİĞİ SİSTEMİ'NİN GELİŞİMİ

Arapça "*sahiplik, egemenlik*" kökeninden türeyen bir sözcük olan mülk (www.nisanyansozluk.com), TDK sözlüğünde "*devletin egemenliği altında bulunan toprakların bütünü*", mülkî kavramı ise "*ülke yönetimine ilişkin*" şeklinde tanımlanmıştır (TDK, 1998: 1606-1607).

Mülkî idare kavramı ise yurt topraklarında idari sebeplerle ihdas edilmiş alt birimlerin merkezi idarenin görevlileri tarafından yürütülmesi olarak tanımlanmaktadır (TODAİE, 1998: 176). Devletin yurt sathındaki somutlaşmış hali olarak da tanımlanan mülkî idare (Demir, 2018: 200), ülke ve devlet yönetimi ayrımının ortaya konmasında izah edici bir kavram olmasıyla da dikkat çekmektedir. Buna göre devlet, politik kuvvetin örgütlü hali olarak politik bir yapılanmayı ifade ederken; ülke ise bu kurumsal yapıyı üzerinde inşa edildiği coğrafi sınırlar olarak kabul edilmektedir. İşte bu iki kavramın idaresine dair ayırım devlet idaresi ve mülkî idarenin arasındaki ayrımı da ortaya koymaktadır. Mülkî idare, devlet idaresinden ayrı düşünülemeyeceği gibi onun fonksiyonel yapısının ülke sathında teşkilatlanmış ve somutlaşmış hali olarak ifade edilebilir (Çiner ve Karakaya, 2013: 67). Mülkî idare amirliği ise "*Ülke topraklarında idari amaçlarla oluşturulmuş il, ilçe v.b. alt birimlerin merkezin ajanları eliyle yönetilmesi eylemi ile bu yönetim faaliyetine ilişkin mevzuat ve bunu gerçekleştiren personelden oluşan yönetim.*" olarak tanımlanmıştır (TODAİE, 1998).

Bir yerde devlet yapılanmasından bahsediliyorsa mülkî idare de bunun doğal bir sonucu olarak karşımıza çıkmaktadır. Öncülleri farklı şekillerde olsa da modern anlamda mülkî idare özellikle 18. ve 19. yy.'da modern devlet yapılanmasının ortaya çıkması ve yaygınlaşmasıyla güncel halini almaya başlamıştır. Mülki idarenin oluşumu ve şekillenmesini sağlayan başat öğe modern devletin en belirgin özelliklerinden birisi olan merkezîyetçilik ilkesidir. Özellikle kapitalist iktisadi düzenin yaygınlaşmasıyla karşılıklı bir ilişki içerisinde modern devlet yapılanması da şekillenmeye başlamıştır. Bilindiği üzere kapitalizm öncesi durumda hâkim düzen olan feodalizm, otoriteden yoksun parçalı bir yapıya sahiptir. Kapitalizm ve onu temsilcisi konumundaki burjuvazinin düzen talebi devletlerin merkezi ordulardan başlayarak merkezi bir bürokrasiyle teşkilatlanmasına dolayısıyla merkezîyetçiliğe doğru bir eğilim göstermesine neden olmuştur. Şöyle ki kapitalizmin gelişmesiyle devletlerin merkezîyetçi şekilde örgütlenmesi paralellik arz etmektedir. Güler (1993: 92) bu durumu bütünlük tek tip pazar, ölçü-tartı sisteminde bir örneklik, bağımsız iş gücü, karşılıklı hak eşitliği bulunan alıcı ve satıcı gibi talepleri olan kapitalist iktisadi sistemin bunların tesis edilmesi için merkezi bir idari güç talep etmesi olarak açıklamıştır. Böylelikle bu yeni düzene uygun iktisadi ilişkilerin ülke genelinde aynı şekilde yayılması için mülkî idarenin de buna göre düzenlenmesi

gerekmıştır.

Tarihsel süreç içerisinde yaşanan deneyimler devletlerin idari yapılanmasının şekillenmesinde etkin bir rol oynamıştır. Devletler kendi egemenlik sahaları içerisinde kendi idari ve siyasi gerçeklikleriyle uyumlu olarak örgütlenmelerini gerçekleştirmişlerdir. Bu anlamda modern devletin genel itibarıyla üniter ve federal olmak üzere iki tip modeli ortaya çıktığı söylenebilir. Üniter devlet daha çok merkezîyetçilik, idari vesayet ve idarenin bütünlüğü ilkelerinin ön planda olduğu bir modelken, federal devlet ise “*farklılık içinde birliği*” yansıtabilecek şekilde özerklik eşit ve bağımsız aktörlerin birlikteliği ile yerindenlik ilkelerinin temel alındığı bir model olarak karşımıza çıkmaktadır (Güler, 2007: 12).

Türkiye bugün üniter idari yapılanmaya sahip bir devlettir. Ancak Avrupa’daki modern devlet yapılanmasının oluşumuna benzer bir süreç geçirdiği anlaşılmaktadır. 19. yy öncesinde tımar sistemi temelinde örgütlenen Osmanlı idari yapılanması sistemin bozulmasıyla taşradaki etkinliğini kaybetmiştir. Kapitalist iktisadi sistemin yaygınlaşması neticesinde bu yapıyla bütünlüşme sürecine giren Osmanlı bürokrasisi merkezileşme eğilimiyle durumu tersine çevirmiş ve taşradaki idari etkinliği yeniden tesis etmeye çalışmıştır. Zira III. Selim’le başlayan reform süreci öncelikle iç düzeni sağlamaya yönelik yeni merkezi bir ordu kurma girişimiyle başlamıştır. II. Mahmud’un aynı şekilde süreci devam ettirmesi ve önceliği merkezi orduya vermesi bu noktada anlamlıdır. Çünkü merkezi devletin güçlü olması için merkezi bir orduya ihtiyaç vardır. Ordu için para, para için vergi, vergi için de hem merkezde hem de ülke sathında etkin merkezi bir bürokratik yapılanmaya ihtiyaç duyulmaktadır. Dolayısıyla 19. yy.’da yaşanan yenilikleri, bu çerçevede değerlendirmek gerekmektedir (Zürcher, 2012: 55).

Tanzimat Dönemi Osmanlı Devleti açısından birçok alanda olduğu gibi mülkî idare sisteminin değişiminde de bir milat konumundadır. Söz konusu dönemde modern anlamda mülkî idare taksimatına dair ilk adımlar atıldığı gibi mülkî idare amirliği ile ilgili sistemde aynı şekilde gelişmeye başlamıştır. 1842 yılında yapılan ilk değişiklikte mülkî idare eyalet, sancak ve kazalara ayrılarak buralara da sırasıyla müşir valiler, kaymakamlar ve kaza müdürleri atanmıştır. Bu dönemde valilerin yetkileri önemli ölçüde daraltılarak temsili bir konuma sokulsa da 1852 yılında yapılan değişiklikte valiler merkezi idarenin temsilcisi ve otoritesini tesis eden makam halini almıştır. (Kırmızı, 2016: 24).

1858 yılında yürürlüğe giren “*Vali, Mutasarrıf ve Kaymakamların Vazifelerini Şamil Talimat*”la mülkî idare eyalet, liva, kaza ve karyelere bölünmüştür. 1864 yılında bu konudaki en kapsamlı düzenlemelerden biri hayata geçirilerek Tuna Vilayet Nizamnamesi yürürlüğe girmiş ve sonrasında ise taşra teşkilatının tamamına yakını bu modele göre düzenlenmiştir. Fransa’nın mülkî idare yapılanması olan “*department*” sistemi örnek alınarak yapılan düzenlemeye göre mülkî idare vilayet, liva, kaza ve karyelere ayrılmış ve buralara da mülkî idare amiri olarak sırasıyla vali, kaymakam, kaza müdür ve muhtarlar atanmıştır (Güneş, 2014: 283-285). Akabinde 1871 yılında “*İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi*” yayınlanmış ve 1913 yılına kadar yürürlükte olacak bu nizamnameye göre Osmanlı Devleti’nin mülkî idaresi 27 vilayet ve 123 sancaktan oluşmuştur (Seyitdanlıoğlu, 1996: 90-91).

Osmanlı Devleti’nde devletin üniter bir yapıda olduğu ilk defa 1876 Kanun-i Esasi ile tanımlanmıştır. Kanun-i Esasi’ye göre mülkî idare vilayet, liva ve kaza olarak kademelendirilmiştir. Kanun-i Esasi’nin 108-110. maddelerinde şekillenen mülkî idare yapısında illerin yönetiminin tevsi-i mezuniyet (yetki genişliği) ve tefrik-i vezaif (görevler ayrımı) ilkelerine göre yürütüldüğü hükme bağlanmıştır. Tevsi-i mezuniyet merkezi idarenin yetkilerinin illerde valiler tarafından kullanılması esasını getirirken, tefrik-i vezaif merkezin yapacağı belirli vazifelerin illerdeki idari birimlerce yerine getirilmesini öngörmektedir (Kartal, 2013: 18-19).

Son olarak 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanun-u Muvakkatı Osmanlı’da mülkî idare alanında yapılan kapsamlı son düzenleme olarak karşımıza çıkmaktadır. İl genel ve il özel idarelerini düzenleyen bu kanunla özellikle il özel idarelerinin tüzel kişiliğinin oluşturulması, görev ve yetkileriyle mal varlıklarının belirlenmesi sağlanmıştır (Giritli, 1983: 17).

Cumhuriyet Dönemi’ne geldiğimizde ise ilk olarak kuvvetler birliği ilkesine göre tanzim edilen 1921 Anayasasında mülkî idarenin vilayet, kaza ve nahiyelerden oluştuğu oluştuğunun 10. maddede düzenlendiği görülmektedir. 1924 Anayasasının 89. maddesinde ise mülkî idare il, ilçe, bucak, kasaba ve köyler olmak üzere beş kademeye ayrılmıştır (Kartal, 2013: 20-22). 1929 yılında Vilayet İdaresi Kanunu çıkarılmış ancak süreç içerisinde özellikle valilerin yetkilerinin yetersiz ve kısıtlı görülmüştür. Bunun üzerine 1949 yılında çıkarılan İl İdaresi Kanunu belirli değişikliklerle halen varlığını devam ettirmekte olup mülkî idareye son şeklini vermiştir. Buna göre Türkiye’de mülkî idare il, ilçe ve bucak¹ olmak üzere üç kademeye ayrılmıştır. Ayrıca ihtiyaç duyulması halinde merkezi idare bölge şeklinde idari alanlar ihdas edebilmektedir (Şaylan, 1976: 30).

¹ 2012 yılında yürürlüğe giren 6360 sayılı yasa ile büyükşehir belediyesinin bulunduğu 30 ildeki 293 bucağın hukuki statüleri ortadan kaldırılmıştır. Diğer illerde kalan 290 bucak ise 2014 yılında çıkarılan “İş Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik ile Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılmasına Dair Kanun” ile kaldırılarak daha önce bağlı olduğu ilçelere bağlanmış ve bucak statüsü tamamen ortadan kaldırılmıştır (Özçağlar, 2014: 295).

Ekonomik yapı ve demografik durum gibi sebeplerle yukarıda anıldığı şekliyle bölümlenen mülkî idareler, mülki idare amirlerince idare edilmektedir. İllerin başında merkezi idare tarafından atanan valiler bulunmakta, ilçelerde ise kaymakamlar görev yapmaktadır. Valiler yetki genişliği esasına göre görevlerini ifa ederler. Mülki idare amirlerinin statüsü ve görevleri ise Dahiliye Memurları Kanunu, İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun ile Devlet Memurları Kanunu'nda düzenlenmiştir (Çetin, 2021: 96).

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde mülki idare amirleri olarak beş kısım kadro karşımıza çıkmaktadır. Bunlar vali, vali yardımcısı, kaymakam, mülkiye müfettişi ve hukuk işleri müdürüdür. En üst mülki idare amiri konumundaki valilerin 2018 yılında Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmesiyle 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ve 3 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle Cumhurbaşkanı kararıyla atanması kararlaştırılmıştır. Görev süreleri de Cumhurbaşkanının görev süresiyle sınırlandırılarak yeni bir atama yapılana kadar göreve devam etmeleri hükme bağlanmıştır. Yine aynı şekilde İl İdaresi Kanunu'nda yapılan değişikliklerle valilerin Cumhurbaşkanının ildeki temsilcisi ve idari yürütme vasıtası olduğu belirtilmiştir. İl genel idaresinin başı olan vali; kanun, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ve diğer mevzuatın uygulanmasından sorumludur. Vali yardımcılığı sayıları illere göre değişiklik gösteren bir pozisyon olup, onların görevleri arasında İl İdaresi Kanunu'na göre valinin tespit ettiği görevleri yerine getirmek, valiyekâlet etmek, yazı işlerinin düzenlenmesi ve yürütülmesi yer almaktadır. İlçe idaresinin başı olan kaymakam ilçede Cumhurbaşkanının idari yürütme vasıtasıdır. Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile diğer mevzuatın ilan edilerek uygulanmasını sağlayarak valilerin talimat ve emirlerini yerine getirmektedir. İlçenin her yönden genel idaresinden sorumludur ve bunun için her türlü tedbir almaktadır. Mülki idarede teftiş, denetleme, araştırma, inceleme gibi görevleri bulunan mülkiye müfettişleri, kaymakamlık sıfatına sahip ve bu görevde en az altı yıl çalışmış olan kişiler arasından atanmaktadır. Hukuk işleri müdürü ise diğer görevlere nazaran daha alt bir pozisyon olarak görülmele birlikte genel olarak kaymakamlık ve vali yardımcılığında yeterli performans gösterememiş kişilerden atanmaktadır (Çetin, 2021: 96-98).

Genel olarak değerlendirildiğinde Türk kamu yönetiminde mülki idare ve mülki idare amirliği Osmanlı Devleti'nden miras kalan ve Fransız etkisiyle oluşturulmuş üniter bir sistemin devamı niteliği taşımaktadır. Merkezi idarenin özellikle taşradaki temsilcileri konumunda olan mülki idare amirleri yetki genişliği esasına göre ve merkez adına idari vesayet uygulayan bir konumdadır. Bu anlamda mülki idarenin en yetkili kamu görevlileri olarak illerin her türlü asayiş, güvenlik, düzen ve olağanüstü durumlara karşı mücadele edilmesinden sorumludur. Mülki idare amirleri sorumlu buldukları alanları kanun ve yönetmeliklerin kendilerine verdikleri görev, sorumluluk ve yetkiler çerçevesinde yönetmektedir. Bu kişilerin keyfi hareket etmeleri ve hukuk dışına çıkmaları söz konusu değildir. Bu durumlardan biri de afetlerdir ve bu olağanüstü durumların da aynı şekilde hukuk içerisinde yönetilmesi gerekmektedir. Bu anlamda afet yönetimi ve afet hukukunun gelişiminin ortaya konması önem arz etmektedir.

2. AFET YÖNETİMİNİN GELİŞİMİ VE AFET HUKUKUYLA İLİŞKİSİ

İnsanlığın varoluşundan itibaren karşı karşıya olduğu ve devletlerin öteden beri mücadele etmek zorunda kaldıkları afetler toplumların yaşamlarını doğrudan etkileyen en önemli sorunlardan birini teşkil etmektedir. Günümüzde dahi tüm teknolojik ilerlemelere rağmen özellikle doğal afetlere karşı kesin çözüm olacak bir tedbir ortaya konulamamış, yalnızca yıkıcı etkileri en aza indirmeye yönelik çalışmalar yapılabilmektedir.

Afet, kelime köken itibarıyla Arapça bir sözcük olup, Açıklamalı Afet Yönetimi Terimleri Sözlüğünde (2014: 23) doğa, teknoloji ya da insan kaynaklı, toplumun büyük bir kesimine iktisadi, toplumsal ya da fiziki zararlar veren, hayatın olağan akışı olumsuz yönde etkileyen ve toplumun tek başına mücadele etmesinin yeterli olmadığı olaylar olarak tanımlanmıştır. Benzer bir başka tanımda da fiziksel, iktisadi ve toplumsal zararları neden olan, hayatın olağan akışını engelleyerek toplumları etkileyen insan, doğa ya da teknoloji kaynaklı olaylar afet olarak tanımlanmıştır (Ergünay, 2002: 78). Dikkat edileceği üzere afetler genel kanının aksine yalnızca doğa kaynaklı değil insan ve günümüzde de teknoloji kaynaklı da olabilmektedir. Doğal afetler, jeolojik ve meteorolojik doğa olayları sonucu meydana gelen afet türüdür. Endüstriyel kazalar, biyolojik, kimyasal ya da nükleer silahların kullanılması neticesinde ortaya çıkan olaylar ise teknoloji ya da insan kaynaklı doğal olmayan afetler olarak tanımlanmaktadır (Yaman ve Düger, 2017: 4-5).

İster doğal ister teknoloji ya da insan kaynaklı olsun tüm afet türlerine karşı bir mücadele yürütülmesi gerekliliği kaçınılmazdır. Bu noktada da karşımıza afet yönetimi kavramı çıkmaktadır. Bir afet meydana geldiğinde ilgili kurum ya da kamu otoritesinin nasıl davranacağına dair politika ve yol haritası olarak görülen afet yönetimi, afet öncesi, esnası ve sonrasında canlıları ve malları korumak ya da hasarı ve kayıpları en aza indirebilmek amacıyla sürdürülen stratejik bir planlama süreci olarak tanımlanmaktadır (Yaman ve Çakır, 2023: 12-13). Diğer bir tanımda ise afet yönetimi (Toprak Karaman, 2016: 2): *“Toplumun sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşamasını zorlaştıran veya ortadan kaldıran bu sürecin tanısından başlayarak planlanması ve yönetimi.”* şeklinde ele alınmaktadır.

Afetlere yönelik yaklaşımlar afet yönetiminin içeriğinin belirleyicisi rolünde olmuştur. Yakın zamana kadar afetlerin öngörülemez ve önlenemez olduğu kanaati yaygınlık göstermekteydi ki bu da klasik afet yönetimi yaklaşımının temelini teşkil etmiştir. Risk planlamasının görülmediği bu yaklaşımda daha çok afet sonrasında odaklanılmış ve kriz yönetimi merkezli yani kurtarma, müdahale gibi safhalara odaklanılan bir anlayış benimsenmiştir. Bu yaklaşımdaki planlar tahmini verilere dayandığından sahadaki gerçekliklerle uyum sağlamakta ve uygulanabilirliği de tartışılmalı hale gelmektedir.

Klasik afet yönetimi bir anlamda temel olarak sivil savunma yaklaşımının afet ve acil müdahaleye doğru evrilmiş hali olarak görülebilir. Tehlike ve sonuç odaklı bir yaklaşım olması sebeplerin göz ardı edilmesine neden olmuş ve bu durumda yaklaşım eleştirilerin odağı haline getirmiştir. Önleme ve hazırlığa dair hemen hiçbir şeyin olmadığı klasik afet yönetiminde devlete yalnızca iyileştirme rolü verilmiş ve afetlerin önlenemeyeceği anlayışı hâkim olduğundan kaderci bir bakış açısı da ortaya çıkmıştır (Macit, 2019: 176-177).

Afetlerin meydana getirdiği yıkımın etkilenen ülkenin gelişmişlik düzeyine bakılmaksızın önemli boyutlara ulaşması ekonomik, toplumsal ve siyasi birçok krize ya da zarara neden olmuştur. Klasik afet yönetimine getirilen eleştiriler devletleri yeni bir yaklaşım arayışına sokmuş ve 1990'lı yılların başından itibaren afet yönetiminde değişim başlamıştır. Tehlikenin yanında risklere de odaklanılması gereği ve afetlerin önlenebileceği yahut en azından zararlarının en aza indirilebileceğine yönelik ortaya konan tezler bütünlük afet yönetiminin oluşumunda belirleyici olmuştur. Afet öncesi, sırası ve sonrasında yani tüm yönleriyle afete yaklaşmasından dolayı bütünlük bir anlayış belirmiştir. Kamu yönetiminde yaşanan değişimin de bir yansıması olarak yönetim anlayışı da bütünlük afet yönetiminde yer almış ve farklı kesimlerin afet yönetim sürecine dâhil olmasını sağlamıştır (Önder, 2023: 142-143). Sadece müdahaleye odaklanmayan, önleme ve zarar azaltma gibi risk azaltmaya yönelik çalışmaları da içeren bütünlük afet yönetimi, afet sonrası iyileştirme süreçlerinde de aktif rol alan bir noktadadır. Bu anlamda Afet Yönetimi Terimleri Sözlüğünde (2014: 51) bütünlük afet yönetimi tanımında dirençli toplum kavramına vurgu yapılmış ve bunun için “önleme, zarar azaltma, hazırlık, müdahale ve iyileştirme” safhalarının tamamında yapılacakları toplumun kaynaklarıyla hayata geçiren afet yönetimi anlayışı olarak bahsedilmiştir.

Afet hukukunun da afet yönetimine paralel bir süreç geçirdiği ifade edilebilir. Zira kamu otoriteleri tarafından gerçekleştirilen afet yönetiminin çerçevesi afet hukuku vasıtasıyla oluşturulmaktadır. Klasik afet yönetiminin hâkim olduğu dönemlerde çoğunlukla afet sonrasında odaklanıldığından afetlerle ilgili yasal düzenlemeler de afetler olduktan sonra daha çok zararların tazminine ve yapılacak yardımlara yönelik olduğu görülmektedir. Ancak bütünlük afet yönetimiyle birlikte afet hukukuyla ilgili düzenlemeler önleyici tedbirlerin yanında hazırlık süreçlerini içeren bir hale doğru evrilmiştir. Afet yönetimi öncesi ve sonrasında bütüncül bir süreci kapsadığı için alınacak önlemler ve yapılacak işlemlerden birincil derecede sorumlu olan devlet idaresidir. Bu noktadaki en önemli aygıt hukuki düzenlemelerdir. Şöyle ki afet öncesi durumlarla ilgili alınacak önlemlere ilişkin hukuki tedbirler olası zararları en aza indirmeye yönelik olacağı gibi afet esnası ve sonrasında gerçekleştirilecek müdahale ve iyileştirme süreçlerinde hukuk vasıtasıyla kapsam belirlenebilecektir. Bundan dolayı afet yönetimi ve hukuk birbirini tamamlayıcı ve belirleyici bir ilişkiye sahiptir (Ceylan ve Şengün, 2023: 188).

Diğer yandan afet öncesinde alınacak tedbirler bir anlamda korumacı devlet anlayışının bir yansıması olmaktadır. Devletin burada ortaya koyacağı tavrın hukukiliği onu aynı zamanda zorba devlet olarak nitelendirilmesinin de önüne geçecektir. Ayrıca hukuki mevzuat aracılığıyla bu anlamda görev ve sorumlulukları belirlediğinden afet esnasındaki müdahale ve ilk yardım süreçlerindeki yetki karmaşasını da ortadan kaldırarak olası mağduriyetlerin önüne geçmektedir. İyileştirme süreçlerinde de özellikle idarenin sorumluluğu da göz önünde bulundurularak hukuk yolunun daima açık olması vatandaşların hak arama ve mağduriyetlerin giderilmesine yönelik faaliyetlerde temel bir belirleyici konumunda olmaktadır. Bu noktada afet hukuku insan hakları ve çevre hukukunun keşiştiği bir konumda olarak gerek devletin bireylere karşı sorumluluklarını ortaya koyan gerekse de sağlıklı bir çevre ve kentte yaşama hakkını belirtmektedir.

3. TÜRKİYE'DE AFET YÖNETİMİNİN HUKUKİ ÇERÇEVESİ VE MÜLKÎ İDARE AMİRLERİNİN KONUMU

Türkiye, üzerinde bulunduğu coğrafyanın da etkisiyle pek çok jeolojik ve meteorolojik olayla karşı karşıya kalmakta, bu durumlar da afetlere neden olabilmektedir. Toplumun yoğun bir şekilde afetlerden etkilenmesi Türk kamu yönetiminin doğrudan ilgilenmesini gerektiren konulardan biri haline getirmiştir. Türkiye'nin afet yönetimine dair politikasını ve bunların yasal çerçevelerini tarihsel süreç içerisinde yaşadığı olayların belirlediği söylenebilir. Yakın zamana kadar kriz yönetimi merkezli bir afet yönetimi yaklaşımının hâkim olduğu Türkiye'de, genel olarak afetlerin sonuçlarına odaklanılan ve daha çok afetlerden etkilenen halkın kayıplarını telafi etmeye yönelik bir yaklaşım benimsendiği görülmektedir.

1939 yılına kadar ufak çaplı düzenlemelerin dışında afet yönetimine dair ciddi bir adım atılmadığı anlaşılmaktadır. Ancak bu yılda Erzincan'da meydana gelen depremde yaklaşık 33 bin kişinin hayatını kaybetmesi sonucunda “Erzincan'da ve Erzincan Depreminde Müteessir Olan Mıntıkalarda Zarar Görenlere Yapılacak Yardımlar Hakkında Kanun” çıkarılmıştır. Adından da anlaşılacağı üzere kanun afet sonrasında odaklanmış ve depremden etkilenen kişilere yardımı esas almıştır. Ancak bu depremi takip eden 5 yıl içerisinde peş peşe 5 büyük depremin meydana sonucunda 1944 yılında “Yer Sarsıntılarında Evvel ve Sonra Alınacak Tedbirler Hakkında Kanun” yayımlanarak depremlerden en az hasarla çıkılması amaçlanan bir düzenlemeye gidilmiştir. 1958 yılına gelindiğinde İmar ve İskân Bakanlığı kurulduğu gibi Sivil Müdafaa Kanunu da çıkarılmıştır. Bu kanun afet bölgelerindeki belediye ve özel idareleri sivil savunmayla yükümlü kılmış ve mülkî idare amirlerine karşı sorumlu olduklarını belirtmiştir. Daha çok müdahale safhasına odaklanan bu kanunla afetlere müdahale edecek teşkilat kurulmuştur. 1959 yılında ise halen daha yürürlükte olan 7269 sayılı “Umumi Hayata Müessir Alınacak Tedbirler ve Yapılacak Yardımlara Dair Kanun” ile birlikte Sivil Savunma Genel Müdürlüğü oluşturulmuş ve afet bölgelerindeki mülkî idare amirleriyle koordineli bir şekilde müdahale yetkisine sahip olmuştur (Özmen ve Özden, 2013: 13-14).

7269 sayılı yasayla daha önce DE-SE-YA (Deprem-Sel-Yangın) şubesi olarak kurulan yapılanma önce Afet İşleri Daire Başkanlığı'na 1964 yılında da aynı isimle genel müdürlüğe dönüştürülmüştür. Söz konusu genel müdürlük afetlerde ihtiyaç duyulan acil yardımları organize etmekten afet yönetiminin koordinasyonuna, barınma ihtiyacından afet bölgelerindeki imar

faaliyetlerine kadar pek çok görev ve yetkiyle donatılmıştır. Merkezi yönetimin afet yönetimiyle ilgili kurumlaşması bunlarla da sınırlı kalmamış, 1984'te Başbakanlık Olağanüstü Hal Koordinasyon Kurulu ile 1996'da Başbakanlık Kriz Yönetimi Merkezi oluşturulmuştur (AFAD, 2018: 20-22).

1999 yılında meydana gelen Marmara Depremi'ne kadar Türkiye'de afet yönetimine dair yaklaşımda önemli bir değişiklik meydana geldiğini söylemek oldukça güçtür. 1990'lı yıllardan itibaren dünyada risk yönetimi merkezli bir anlayışa geçilmiş olsa da Türkiye'de afet sonrası süreçlere odaklı kriz yönetiminin devam ettiği dönemin hukuki metinlerinden anlaşılmaktadır. 1992 yılında meydana gelen Erzincan Depremi sonrasında çıkarılan "Erzincan, Gümüşhane ve Tunceli İllerinde Vuku Bulan Deprem Afeti ile Şırnak ve Çukurca'da Meydana Gelen Hasar ve Tahribata İlişkin Hizmetlerin Yürütülmesi Hakkında Kanun" söz konusu anlayışın halen devam ettiğini gösteren en bariz örnektir. 1999 Depremi sonrasında da belirli değişimler olsa da merkezîyetçi afet yönetimi anlayışı devam etmiştir. Merkezîyetçi bir anlayışın yanında karmaşık bir yapı da göze çarpmaktadır. Şöyle ki bu süreçte Acil Durum Yönetimi Başkanlığı yanında Afet İşleri Genel Müdürlüğü, Sivil Savunma Genel Müdürlüğü, Olağanüstü Hal Genel Müdürlüğü gibi afet işlerinden sorumlu pek çok yapı afet yönetiminden sorumlu olarak varlık göstermiştir. (Leblebici, 2019: 143) Bu durum doğal olarak taşrada mülki idare amirlerinin afet yönetimine dair faaliyetlerini etkilemiştir.

Bu durum 2009 yılında Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı'nın (AFAD) 5902 sayılı "Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı'nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun"la kurulmasına kadar devam etmiştir. Böylece afet yönetiminde çok başlılık ortadan kaldırılmış, diğer kurumlar lağvedilerek afet yönetiminin tek elden koordine edilmesi ve denetlenmesi sağlanmıştır. Ayrıca bütünlükli afet yönetiminin uygulanmasına geçilerek risk yönetimi merkezli yaklaşımın tesis edilmesi amaçlanmıştır. 5902 sayılı kanunla AFAD'ın taşra örgütlenmesi de kurulmuş ve il özel idareleri içerisinde Valilere bağlı İl Afet ve Acil Durum Müdürlükleri ihdas edilmiştir. 2014 yılında ise il müdürlükleri doğrudan başkanlığa bağlanmıştır.

Yerel düzeyde afet yönetiminin birincil sorumlusu illerde vali, ilçelerde ise kaymakam olarak belirlenmiştir. İllerdeki afet yönetimine dair işler genel olarak İl Afet ve Acil Durum Müdürlükleri vasıtasıyla yürütülmekte olup, İl Afet ve Acil Durum Koordinasyon Kurulları da ildeki afet yönetiminin genel işleyiş ve koordinasyonundan sorumludur. Kurul üyeleri vali başkanlığında, il afet ve acil durum müdürü, belediye başkanı, il özel idaresi genel sekreteri, garnizon komutanı, çalışma gruplarından sorumlu il yöneticileri, bir muhtar ve sivil toplum kuruluşu temsilcilerinden oluşur.

İl Afet ve Acil Durum Koordinasyon Kurulları'nın görevleri genel olarak şu şekilde sıralanmıştır (AFAD, 2022) :

- İl afet müdahale planının AFAD'ın belirlediği formatta hazırlanıp hazırlanmadığını incelemek, uygun bulunması durumunda kurul kararı ile birlikte onaylanmasını sağlamak.
- Yerel düzey çalışma grubu operasyon planlarını hazırlamak ve onaylamak.
- Yerel düzey çalışma grubu operasyon planlarını il afet müdahale planına entegrasyonunu gerçekleştirmek.
- Planların uygulanabilirliğinin tatbikatlarla denetlenmesini sağlamak.
- Afet ve acil durum hazırlıklarını yapmak veya yaptırmak ve alınacak önlemleri belirlemek.
- Yerel düzey olay türü planı hazırlanmasına karar vermek ve hazırlamak veya hazırlatmak.
- Kritik tesislerin oluşturduğu riskleri önleme çalışmaları yapmak veya yaptırmak.
- Eğitimler düzenlenmesini, takibini, denetimini sağlamak.
- Afet ve acil durum hallerinde; bilgileri değerlendirmek, alınacak önlemleri belirlemek, il afet müdahale planının uygulanmasını sağlamak.
- Yılda en az iki kez valinin başkanlığında toplanmak.
- Afet ve acil durum hallerinde talimat beklemeksizin il AFAD merkezinde toplanmak.

2022 yılında 5211 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararıyla yayımlanan "Afet ve Acil Durum Müdahale Hizmetleri Yönetmeliği"nin 26. maddesinde mülki idare amirlerinin görev ve sorumlulukları ise şu şekilde sıralanmıştır:

"1- İllerde afet ve acil durum yönetiminden valiler sorumludur. Valiler, illerde İl AFAD Merkezi ve gerek duyulan ilçelerde İlçe AFAD Merkezlerini kurmak ve 7 gün 24 saat esasına göre çalıştırılmasını sağlamaktan sorumludur.

2- Vali ve kaymakamlar;

- a) İl ve ilçe sınırları içinde afet ve acil durum hizmetleri ile ilgili tedbirlerin aldırılmasından,
- b) Acil yardımların gerektirdiği harcamaların yapılmasından,
- c) Kamu kurum ve kuruluşlarının personelinden geçici veya sürekli olarak ekiplerin oluşturulmasından,
- ç) Yerel düzeydeki servislerin yönetiminden,

d) Yükümlüler ile gönüllü gerçek ve tüzel kişilerin, bölgelerindeki afet ve acil durum hizmetlerine katılımlarının sağlanmasından,

e) Afet ve acil durum hallerinde gerekli tedbirlerin alınması ve zamanında müdahalenin sağlanabilmesi için Başkanlığı ivedilikle bilgilendirmekten, sorumludur.

3- Afet ve acil durum hallerinde:

a) Vali ve kaymakamlar tarafından verilen talimatlar ivedilikle ve geciktirilmeksizin yerine getirilir.

b) Vali ve kaymakamlar, çevre il ve ilçelerden yardım isteyebilir.

c) Kendilerinden yardım istenilen vali ve kaymakamlar, ilgili mevzuatta yer alan yetkilerini kullanarak bütün imkan ve araçlarla yardıma mecburdur.

ç) Vali ve kaymakamların talep edecekleri alet ve ekipmanlar, araç gereçler, makine ve teçhizat ile teknik personel ilgili bakanlıklar ile kurum ve kuruluşlarca ivedilikle temin edilerek afet bölgesine ulaştırılır.

4- Vali ve kaymakamlar; taşıt, makine, alet ve ekipman, arazi, arsa, bina, tesis, yiyecek, giyecek, ilaç ve tıbbi malzeme ile tedavi, kurtarma, barındırma, ısıtma, aydınlatma, beslenme, giyim gibi ihtiyaçların karşılanması ve yaralıların bakımı için gerekli acil mal ve hizmetlere ilişkin ihtiyaçların ivedilikle yerine getirilmesi için 7269 sayılı Kanun ve diğer mevzuatta yer alan yetkilerini kullanır ve gerekli tedbirleri alır.

5- Valilik gerektiğinde afet bölgesine giriş çıkışı yasaklayabilir ya da giriş çıkışını kontrollü olarak sağlanmasına yönelik tedbirlerin alınmasına karar verebilir.”

Afetler olağanüstü hallerdir. Bu kapsamda Anayasa'nın 119. Maddesi olağanüstü hâl yönetimini düzenlemiş, şartları ve süresini belirlemiştir. Afet yönetiminin genel olarak dayandığı kanun ise 7269 sayılı “Umumi Hayata Müessir Alınacak Tedbirler ve Yapılacak Yardımlara Dair Kanun”dur. Bu kanun mülki idare amirlerini afetlerin meydana gelmesinden sonra her türlü acil tedbirin alınmasından ve talimat beklemeden yardımların yerine getirilmesinden sorumlu kılmıştır. Yine aynı kanun mülki idare amirlerini asker ve hakimler dışında 18-65 yaş arası bütün erkekleri göreve çağırma, her türlü ulaşım aracıyla makine ve teçhizata el koymaya, ait olduğu kişiye bakılmaksızın her türlü taşınmaz, vatandaşın ihtiyacı olan her türlü madde ve malzemeye bedeli sonradan ödenmek üzere el koymaya yetkili kılmıştır. Ayrıca mülki idare sınırları içerisindeki tüm kurum ve kuruluşları görevlendirmeye, sivil savunma planları doğrultusunda sivil savunma birimlerinin acil yardım hizmetlerine katılımının sağlanmasından sorumludur. 7126 sayılı Sivil Savunma Kanununda da sivil savunma hizmetlerinin her kademede yerine getirilmesinden mülki idare amirleri sorumlu tutulmuştur. Bu kapsamdaki bir diğer kanun olan 2935 sayılı Olağanüstü Hal Kanunu'nda da bu halin bir ili kapsamı halinde o ilin valisine, birden çok ili kapsayan bölge valiliğinde ilan edilirse bölge valisi ve daha geniş bir alanı ya da bütün ülkeyi kapsıyorsa Cumhurbaşkanlığına bölge valilerine olağanüstü tedbirlerin görev ve sorumluluğu verilmiştir. Bu kanunda kaymakamlara hususi bir görev ve yetki verilmemesi de dikkat çekici bir husustur (Çapar, 2023: 14-15).

Sonuç olarak Türkiye'de tarihsel süreç içerisinde afet yönetiminde kriz yönetiminden risk yönetimine, diğer bir deyişle klasik afet yönetiminden AFAD'ın kuruluşuyla bütünleşik afet yönetimine geçilmiştir. Mülki idare amirlerinin bu süreçteki konumunun ise çok fazla değişikliğe uğradığını söylemek mümkün değildir. Zira kriz yönetiminde de risk yönetiminde de mülki idare amirleri vazifeli oldukları bölge, il ya da ilçede birincil derece sorumlu olma durumları devam etmekte olup, bu durum kanun ve yönetmeliklerde de açıkça belirtilmiştir.

4. SONUÇ

Bireylerin ve toplumların mücadele kapasitesini aşan olağanüstü durumlar olan afetler, öncesi ve sonrasıyla yönetilmesi gereken bir süreci beraberinde getirmektedir. Ulusal ve uluslararası boyutlarıyla öteden beri insanlığın ana sorunlarından biri durumunda olan afetler en küçük yerel idarelerden başlamak üzere uluslararası ve ulusüstü kuruluşların dahi temel mücadele alanlarından birini teşkil etmiştir. Modern ulus devlet yapılanmasının ortaya çıkmasıyla birlikte devletlerin ilgilendiği konu ve alanlar artmış ve tüm ülke sathına hâkim bir idari yapılanmayı gerekli kılmıştır. Tarihsel süreç içerisinde devletlerin genel düzeni sağlama ve sürdürme görevi hep var olmuştur. Toplumsal düzenin işleyişini bozan en önemli olaylardan birisi de şüphesiz ister insan ve teknoloji isterse de doğa kaynaklı olsun afetlerdir. Tüm dünya üzerinde 20. yy.'da geniş alanları etkileyen pek çok afet yaşanmıştır. Bu noktada genel kanaat ise afetlerin öngörülemezliği ve önlenemeyeceği yönündedir. Bundan dolayı idareciler uzun yıllar yalnızca afet sonrası süreçlere odaklanan kriz yönetimi üzerinden afet yönetimini sürdürmeye çalışmışlardır. Fakat afetlerin yol açtığı maddi ve manevi kayıpların ulaştığı seviyenin büyüklüğü, tafelsi ve tazmininin zor bir noktaya ulaşması farklı arayışlara neden olmuştur. 1990'lı yılların başından itibaren kamu yönetimi anlayışında yaşanan değişim afet yönetimini de etkilemiş ve afetlerin önenebilir olduğu teziyle afetlere karşı daha dinamik ve devamlı bir süreç takibini içeren bütünleşik afet yönetimi anlayışı yerleşmeye başlayarak başarılı sonuçlar elde edilmesini sağlamıştır.

Türkiye de başta depremler olmak üzere her türlü afetten yoğun şekilde etkilenen ülkelerden biridir. Üniter bir devlet olma özelliği nedeniyle merkeziyetçi idari yapılanmasıyla mülki idaresini oluşturan Türkiye, afet yönetiminde de merkezi bir yapılanma oluşturmuştur. Bu noktada 1950'li yılların sonlarından itibaren oluşturulan kurum ve kuruluşlar afet yönetiminde

rol oynadığı gibi taşra örgütlenmelerinde de mülki idare amirleri afet yönetiminden birincil derecede sorumlu konumunda olmuştur. 2000'li yıllara kadar kriz yönetimi anlayışının hâkim olduğu Türk afet yönetiminde 2009 yılında AFAD'ın kurulmasıyla risk yönetimini baz alan bütünlük afet yönetimine geçilse de afet yönetimi merkeziyetçi yapısını korumaya devam etmiş ve taşrada mülki idare amirleri birincil sorumlu konumunu korumuştur. Kurumsal yapılanmayla paralel şekilde gelişen afet mevzuatı da mülki idare amirlerine geniş yetkiler vermiş ve özellikle afet sonrası için her türlü tedbiri alma ve süreci yönetmekle yükümlü kılmıştır. Ancak anlayış değişimine rağmen önleyici tedbirlerin alınması noktasında mülki idare amirlerine yüklenen sorumluluklarda eksiklik olduğu da açıktır. Afet yönetiminde risk yönetimi merkezli bir yaklaşım benimsenmesi ve bunun da merkezi bir yapılanmayla tek elden yürütülmeye çalışılması afet öncesi safhalar için de mülki idare amirlerine sorumluluk verilmesini gerektirmektedir. Mevcut durumda çoğunlukla afet sonrası süreçlerde mülki idare amirlerinin daha fazla ağırlığı olduğu anlaşılmaktadır. Bu durum hem ortaya konan risk yönetimi anlayışı hem de afet yönetiminin bütünlük işleyişi açısından uyumsuzluk meydana getirmektedir. Diğer yandan dünyadaki genel eğilimin afetlerin yerelliği ilkesi çerçevesinde afet yönetiminin de yerelden başlamasına yönelik olmasına rağmen Türkiye'deki merkeziyetçi anlayışın devam ediyor olması ayrı bir çelişki olarak karşımıza çıkmaktadır.

YAZAR BEYANI

Araştırma ve Yayın Etiği Beyanı: Bu çalışma bilimsel araştırma ve yayın etiği kurallarına uygun olarak hazırlanmıştır.

Etik Kurul Onayı: Bu araştırma etik kurul izni gerektiren analizleri kapsamadığından etik kurul onayı gerektirmemektedir.

Yazar Katkıları: Yazar çalışmanın tümünü tek başına gerçekleştirmiştir.

Çıkar Çatışması: Yazar açısından ya da üçüncü taraflar açısından çalışmadan kaynaklı çıkar çatışması bulunmamaktadır.

KAYNAKÇA

- AFAD. (2014). Açıklamalı Afet Yönetimi Terimleri Sözlüğü, T.C.Başbakanlık Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı: Ankara
- AFAD. (2018). Türkiye'de Afet Yönetimi ve Doğa Kaynaklı Afet İstatistikleri, Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı: Ankara
- AFAD. (2022). TAMP Türkiye Afet Müdahale Planı
- Ceylan, M. E., Şengün H. (2023). Afet, Mevzuat ve Hukuksal Boyut, Afet Yönetimi ve Politikaları içinde, H. Şengün, Ö. Önder, M. Yaman (Ed.), s. 185-204, Ekin Yayınevi: Bursa
- Çapar, S. (2023). Afet ve Acil Durumların Yönetim Sürecinde Mülki İdare, İdarecinin Sesi, 212, 10-16
- Çetin, M. (2021). Osmanlı'dan Cumhuriyet'e Türkiye'de Mülki İdare Amirliği, Hitit Ekonomi ve Politika Dergisi, 1(2), 91-100
- Çiner, C. U., Karakaya, O. (2013). Merkez – Yerel İlişkileri ve Mülki İdarenin Dönüşümü, Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, 68(2), 63-93
- Demir, K. A. (2018). Yerelleşme ve idari coğrafya bağlamında Türk mülki idare sistemi. Ege Coğrafya Dergisi, 27(2), 195-212.
- Ergünay, O. (2002). Afet Yönetimi ve Yerel Yönetimler, Ankara: Türk Belediyeler Derneği – Konrad Adenauer Vakfı Ortak Yayını
- Güler, B. (1993). Yerel yönetim tarihine yaklaşım sorunu. Amme İdaresi Dergisi, 26(1), 87-94
- Güler, B. A. (2007). Yerinden Yönetimde İki Tür: Üniterlik ve Federallik, Memleket Mevzuat Aylık Yerel Yönetim Dergisi, 3 (27)
- Güneş, M. (2014). Osmanlı Devleti'nde Kaymakamlık (1842-1871), İstanbul: Kitabevi
- Giritli, İ. (1983). Kamu Yönetimi Teşkilatı ve Personeli, 8. Bas., İstanbul: Filiz Kitabevi,
- Kartal, N. (2013). Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Osmanlı'da Mülki İdare, Akademik Yaklaşımlar Dergisi, 4(1), 1-24
- Kırmızı, A. (2016). Abdülhamid'in valileri Osmanlı vilayet idaresi 1895-1908. (4. Bas.), İstanbul: Klasik.
- Leblebici, Ö. (2019). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Kapsamında Yerel Yönetimlerin Afet Yönetiminde Etkinliği, Kayfor 17 Bildiriler Kitabı, s. 140-150
- Macit, İ. (2019). Bütünlük Afet Yönetiminde Sendai Çerçeve Eylem Planının Beklenen Etkisi, Doğal Afetler ve Çevre Dergisi, 5(1), s. 175-196
- Önder, Ö. (2023). Türk Kamu Yönetiminde Afet Yönetiminin Kurumsal Yapısı ve İdari Dönüşümü içinde, H. Şengün, Ö. Önder, M. Yaman (Ed.), s. 139-184, Ekin Yayınevi: Bursa
- Özçağlar, H. (2014). Tarihsel Süreçte Bucakların Yönetel Bölünüş İçindeki Yeri ve Önemi, Ankara Üniversitesi Türkiye Coğrafyası Araştırma ve Uygulama Merkezi VIII. Coğrafya Sempozyumu Bildiriler Kitabı, 285-296
- Özmen, B., & Özden, T. (2013). Türkiye'nin Afet Yönetim Sistemine İlişkin Eleştirel Bir Değerlendirme. İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, (49).
- Seyitdanlıoğlu, M. (1996). Yerel yönetim metinleri (VI): 1871 Vilayet Nizamnamesi ve getirdikleri. Çağdaş Yerel Yönetimler, 5(5), 89-103.
- Şaylan, G. (1976). Cumhuriyet Dönemi Mülki İdare Amirliği Sisteminin Tarih Mirası ve Ana Gelişme Süreçleri, Türkiye'de Mülki İdare Amirliği içinde, K. Fişek (Ed.), (s. 25-38), Türk İdareciler Derneği: Ankara
- TDK (1998). Türkçe Sözlük, 9. Bas., Ankara: Türk Dil Kurumu
- TODAİE (1998) Kamu Yönetimi Sözlüğü, Ankara: TODAİE
- Toprak Karaman, Z. (2016). Afet Yönetimine Giriş ve Türkiye'de Örgütlenme, Bütünlük Afet Yönetimi içinde, Z. Toprak Karaman, A. Altay (Ed.), (s. 1-36). İlkem Yayınları: İzmir
- Yaman, M., Y. Düğer. (2017). Afet Yönetiminde Kavramsal Çerçeve ve Türkiye'de Afet Yönetiminin Genel Tarihsel Gelişimi, Afet Yönetimi içinde, Ö. Önder, M. Yaman (Ed.), s. 1-26, Ekin Yayınevi: Bursa
- Yaman, M., Çakır, E. (2023). Afet Yönetiminin Kavramsal Çerçevesi, Afet Yönetimi ve Politikaları içinde, H. Şengün, Ö. Önder, M. Yaman (Ed.), s. 3-27, Ekin Yayınevi: Bursa
- Zürcher, E. J. (2012). Modernleşen Türkiye'nin tarihi. (Y. Saner Çev.), (27. Bas.), İstanbul: İletişim.