

5902 Sayılı Yasa İle Türkiye’de Afet Yönetiminde Oluşan Değişim

Mehmet Aktel¹

Özet: Bu çalışma ile 5902 sayılı yasa öncesi ve sonrası afet yönetiminin merkez ve taşra örgütlenmesinde oluşan değişim incelenmektedir. İnceleme yasal mevzuat üzerinden yapılmakta ve değişikliklerin olduğu 5902 sayılı “Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun” ana inceleme konusunu oluşturmaktadır. Yasa ile Başbakanlık Türkiye Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğü, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı Afet İşleri Genel Müdürlüğü ve İçişleri Bakanlığı Sivil Savunma Genel Müdürlüğü kapatılırken, bunların yerine Başbakanlığa bağlı Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı kurulmaktadır. Ayrıca İl Sivil Savunma Müdürlükleri yerine İl Özel İdaresi bünyesinde valiye bağlı İl Afet ve Acil Durum Müdürlükleri oluşturulmakta, kamu kurum ve kuruluşlarında bulunan "Savunma Sekreterliği" ve "Savunma Uzmanlığı" birimleri kaldırılmaktadır. Yasa ülkemizde çok başlı bir yapılanma gösteren afet yönetimini, tek bir çatı altında toplayarak Başbakanlığa bağlı bir birim haline getirmektedir.

Anahtar Kelimeler: Afet, Afet Yönetimi, Mevzuat, Afet Yönetimi Örgütlenmesi, Kamu Yönetimi.

The Change Occurred in Disaster Management in Turkey by the Law No. 5902

Abstract: The change occurred in central and provincial organization of disaster management after the law no. 5902 and before is discussed. Discussion is made through legislation and the main discussion subject is the law no. 5902 “The Law about Organization and Functions of the Directorate of Disaster and Emergency Case Management.” With the law, Prime Ministry, General Directorate of Turkey Emergency Case; Ministry of Public Works and Settlement, General Directorate of Disaster Affairs and Ministry of Internal Affairs, General Directorate of Civil Defense abolished and on behalf of these, Directorate of Disaster and Emergency Case Management which is connected to Prime Ministry, was established. Also, instead of Province Civil Defense Directorates, Province Disaster and Emergency Directorates which are in the body of Special Provincial Administration and connected to Governor were established. Units of “Secretary of Defense” and “Expertise of Defense” in state institution and organizations were abolished. By gathering disaster management which has multi headed structuring in our country, under a single roof, the law makes it a unit, connected to Prime ministry.

Keywords: Disaster, Disaster Management, Legislation, Organization of Disaster Management, Public Administration.

GİRİŞ

Afet, insanlar için fiziksel, ekonomik ve sosyal kayıplara neden olan, normal yaşamı ve insan faaliyetlerini durdurarak veya kesintiye uğratarak, toplumları olumsuz etkileyen doğal, teknolojik ve insan kaynaklı olayların sonuçlarına denilmektedir. Bir olayın afet olarak adlandırılabilmesi için sadece oluşması yeterli görülmemekte, insan toplulukları ve yerleşimler üzerinde kayıplar meydana getirmesi gerekmektedir (Ergünay, 2008: 1; Yılmaz, 2003:1-3; Güvel, 17.03.2010; Kadioğlu ve Özdemir, 2005: 21).

Afet yönetimi ise afet sonrası oluşacak olumsuzlukları önlemeyi veya olası zararları azaltmayı amaçlamakta ve bunu yaparken çalışmaların

(zarar azaltma, hazırlık, olaya müdahale, iyileştirme) toplumun tümünü kapsayacak şekilde planlanmasını, yönlendirilmesini, desteklenmesini, koordinasyonunu, mevzuat ve kurumsal yapıların oluşumunu ve kaynakların etkin ve verimli kullanımını çağrıştıran bir kavram olarak kullanılmaktadır. Çağdaş afet yönetim anlayışında afetlerin önlenmesi ve zararların azaltılabilmesi için, tehlike ve risklerin önceden iyi bilinmesi ve gerekli önlemlerin alınabilmesi, en sade vatandaştan en yetkili kişiye kadar herkesin sorumluluk üstlenmesi ve sürekli geliştirilmesi önem taşımaktadır (Ergünay, 2008:3). Afet yönetimi süreklilik arz eden dinamik bir yönetim biçimi ve birçok alanı ilgilendiren ve çok sayıda kurumun yer aldığı bir yapıdır. Bu bağlamda afetin boyutu ve çeşitliliği ile orantılı olarak afet yönetiminin şekillendiği söylenebilir (Akdağ, 10.05.2010).

Çalışmada Türkiye’de afet yönetiminin tarihsel ve yasal gelişimine değinilmekte, afet yönetim yapılanması ve mevzuatta oluşan değişim ve bunun merkez-taşra örgütlenmesine olan etkileri incelenmektedir.

TÜRKİYE’DE AFET YÖNETİMİNİN TARİHSEL VE YASAL GELİŞİMİ

Türkiye, geçmişten günümüze büyük ölçüde can kaybı, yaralanma ve mal kaybına yol açan doğal afetlerle sıklıkla karşılaşan bir ülke olmuştur². Ülkenin jeolojik yapısı, topografyası ve iklim özellikleri afetlerde etkilidir. Doğal afetler arasında depremler başta olmak üzere, heyelanlar, su baskınları, kaya-çığ düşmeleri ve kuraklık gelmektedir (Jica, 10.03.2010; Akyel, 2007: 26). Doğal afetlerin dışında, insan kaynaklı doğal olmayan afetlerde (trafik kazaları, orman yangınları, iş kazaları, yangınlar vb.) yaygın bir şekilde görülmektedir (Göktürk ve Yılmaz, 18.03.2010).

Afet yönetiminin etkin bir şekilde yerine getirilmesi, öncelikle ulusal bir politikanın varlığına ve afet yönetim kültürünün oluşup-yerleşmesine bağlı görülmektedir. Bu açıdan bakıldığında Türkiye’de çağdaş bir afet yönetim anlayışının varlığından söz etmek zordur. Geçmişten günümüze afetlerle iç içe olan bir toplum ve devletten beklenen, işlevsel ve etkili bir afet yönetimi anlayışına sahip olmasıdır (Akdağ, 10.05.2010). Osmanlı’dan günümüze yönetimlerin afetlere bakışı daima olayın meydana gelişinden sonra zararın giderilmesi, tazmini ya da yeniden inşasını kapsamış ve afet öncesi önlemlere yeterince önem verilmemiştir

¹ Yrd.Doç.Dr. Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Kamu Yönetimi Bölümü.

² Türkiye’de yaşanan doğal afetlerin etki yüzdeleri, deprem %64, sel %15, toprak kayması %16, yangın %4, çığ ve diğerleri %1’dir (Akdağ, 10.05.2010; Uluğ, 22.04.2010).

(Gençoğlu, 1996). Yaşanan her afet sonrası, bir yasal düzenleme çabasına girilmiş ve afet yönetim mevzuatı bu şekilde ortaya çıkmıştır.

1939 Erzincan depremi sonrası o günkü hükümet, bazı yasal düzenlemeler yapmak zorunda kalmış ve afetlerle doğrudan ilgili ilk yasa, 17 Ocak 1940 tarih ve 3773 sayılı “*Erzincan’da ve Erzincan Depreminden Müteessir Olan Mıntıklarda Zarar Görenlere Yapılacak Yapılar Hakkında Kanun*” olmuştur. Bu yasa ile evi yıkılanlara aynı ve nakdi yardım yapılması kurallara bağlanmıştır (Yılmaz, 2003:75).

Erzincan depremi ile başlayıp devam eden yıkıcı ve ölümcül süreç, hükümetleri yeni arayışlara iterken, depremin doğurduğu sonuçların, yalnızca yıkılanın yerine yeni ev yaparak çözülemeyeceği ve deprem zararlarının azaltılması konusunda mutlaka çalışmalar yapılması gerektiği sonucunu doğururken, 18 Temmuz 1944 tarihinde 4623 sayılı “*Yer Sarsıntılarından Evvel ve Sonra Alınacak Tedbirler Hakkında Kanun*” çıkarılmıştır. Tüm ülkeyi kapsayan bu yasa ile ilk defa merkezi hükümet deprem öncesi bazı görevler üstlenmiştir. Deprem bölgelerinin belirlenmesi, yeni yapılacak binalar için bazı özel yaptırımların yönetmelikle zorunlu hale getirilmesi, acil durumlar için il ve ilçelerde yardım ve kurtarma programlarının önceden hazırlanması, belediyelerin gerekli zemin etütleri tamamlanmamış alanları imara açmaması gibi önlemler uygulamaya konmuştur. Yasa hükmü gereği “*Türkiye Deprem Bölgeleri Haritası*” oluşturulmuş ve 1945 yılında “*Türkiye Yer Sarsıntısı Bölgeleri Yapı Yönetmeliği*” bugünkü adıyla “*Afet Bölgelerinde Yapılacak Yapılar Hakkındaki Yönetmelik*” yürürlüğe konulmuştur. 1953 yılında Bayındırlık Bakanlığı Yapı ve İmar İşleri Reisliği bünyesinde bir deprem bürosu kurulmuştur. Daha sonra 1955 yılında bu büro DE-SE-YA (Deprem, Seylap, Yangın) şubesine dönüştürülmüş ve afet zararlarının azaltılması çalışmaları bu şube tarafından yürütülmeye başlanmıştır (Yılmaz, 2003: 76-77; Yılmaz, 10.07.2007; Gökçürk ve Yılmaz, 2001: 8).

1956 yılında 6785 sayılı “*İmar Kanunu*”³ ile yerleşim yerlerinin tespitinde doğal afet tehlikesinin belirlenmesi, fenni sorumluluk sistemi ile yapı denetimlerine önem verilirken, yasa 1985 yılında yürürlükten kaldırılmış, bunun yerine 3194 sayılı “*İmar Kanunu*”⁴ yürürlüğe konulmuştur. 1958 yılında çıkarılan 7116 sayılı “*İmar ve İskan Vekaleti Kuruluş ve Vazifeleri Hakkında Kanun*”⁵ afet öncesi ve sonrası gerekli önlemleri almak, ülke planlamasını yapmak, konut ve yerleşim sorununu çözmek, yapı malzemelerinin geliştirilmesi ve ölçütlerini hazırlamak olan İmar ve İskan Bakanlığı’nın kurulması ve afetlerle ilgili görevlerin Bayındırlık Bakanlığı’ndan devir alınmasını hükme bağlamıştır. Aynı dönemde çıkarılan 09.06.1958 tarih ve 7126 sayılı “*Sivil Müdafaa Kanunu*”⁶ ile bu yasanın kapsamına doğal afetler sırasında gereken kurtarma ve ilk yardım çalışmaları katılmıştır. En önemli gelişme ise 1959 tarihli ve çeşitli değişikliklerle günümüze kadar gelen 7269 sayılı “*Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun*”⁷ un çıkarılması olmuştur⁷. Bu yasanın en önemli özelliği, afet zararlarını azaltmayı amaçlayan daha önceki tüm yasaları tek bir yasa haline getirmesidir. Yasa ile genel bütçeden ayrılan kaynağın dışında “Afet Fonu” oluşturulmuş, depremler ve seller dışında kalan tüm doğal afetler kapsam içerisine alınmıştır. Yasa merkeziyetçi bir anlayışa dayandırılmış, temel yaklaşım afet sonrası meydana gelen bütün zararların karşılanması olmuştur.

Daha sonra oluşan depremler ile zaten gelirleri açısından yetersiz hale gelmiş olan Afet Fonu'na yeni kaynaklar aranmış ve deprem zararlarını karşılamak üzere yeni bir deprem fonu kurulmuştur (Uluğ, 22.04.2010).

1992 Erzincan depremi, 3838⁸ sayılı “*Erzincan, Gümüşhane ve Tunceli İllerinde Vuku Bulan Deprem Afeti İle Şırnak ve Çukurca’da Meydana Gelen Hasar ve Tahribata İlişkin Hizmetlerin Yürütülmesi Hakkında Kanun*” un çıkarılmasına neden olmuştur. Bu yasadan sonra, meydana gelen afetlerden etkilenen diğer yöreler içinde benzer bir yasa hazırlanması gerekliliği ortaya çıkmış ve 4123 sayılı “*Tabii Afet Nedeniyle Meydana Gelen Hasar ve Tahribata İlişkin Hizmetlerin Yürütülmesine Dair Kanun*”⁹ çıkarılmıştır.

1999 Marmara Depremi sonrasında afet yönetimi yetersiz kalmış ve bunun üzerine kanun hükmünde kararnamele mevzuatta önemli değişiklikler gerçekleştirilmiştir. Marmara Depremi nüfusun ve sanayi alanlarının en yoğun olduğu bölgeleri etkilemiş (Yener, 2002: 87), deprem bölgesindeki hasar ve yıkımın giderilmesi, bölgede normal yaşama dönülmesi ve ülke genelinde geçerli yasal ve yönetsel önlemler alınabilmesi amacıyla 4452 sayılı¹⁰ “*Doğal Afetlere Karşı Alınacak Önlemler ve Doğal Afetler Nedeniyle Doğan Zararların Giderilmesi İçin Yapılacak Düzenlemeler Hakkında Yetki Kanunu*” çıkartılmıştır.

5902 SAYILI YASA ÖNCESİ AFET YÖNETİM YAPILANMASI

Türkiye'nin afet yönetim yapılanması kurumsal boyutta merkez ve yerel yönetim örgütleri biçiminde oluşmakla birlikte (Geray, 1977:92; Keleş, 2007:18; Gülkan vd., 15.01.2009), ağırlıklı yapılanma merkez ve taşra örgütlenmesidir. Afete müdahale ve sorumluluklar, oluşan zararın büyüklüğüne bağlı olarak, aşağıdan yukarı doğru ilerlemektedir. Küçük afetler sonrasında ilk müdahale kaymakamların başkanlığındaki *İlçe Kurtarma ve Yardım Komiteleri* tarafından yapılmakta, ilçenin müdahale kapasitesini aşan durumlarda ise valilerin yönetiminde olan *İl Kurtarma ve Yardım Komiteleri*, İli aşan olaylarda ise *Afetler Merkez Koordinasyon Kurulu* devreye girmektedir. Türkiye’de afetlere müdahale ve iyileştirme 7269 sayılı yasa ve ilgili yönetmelik ile düzenlenmiştir.

Merkez Örgütlenmesi

³ R.G. 16.07.1956 tarih ve 9359 sayı

⁴ RG. 09.05.1985 tarih ve 18749 sayı

⁵ R.G. 13.06.1958 tarih ve 9931 sayı

⁶ R.G. 25.05.1959 tarih ve 10213 sayı

⁷ 7269 sayılı yasa zaman içerisinde ortaya çıkan gereksinimler ve yeni gelir kaynakları aranması amacıyla değişikliğe uğramıştır.

⁸ R.G. 05.09.1992 tarih ve 21336 sayı

⁹ R.G. 25.07.1995 tarih ve 22354 sayı

¹⁰ R.G. 29.08.1999 tarih ve 23801 sayı

Afetler Merkez Koordinasyon Kurulu merkezi düzeydeki ana örgütlenmedir. 1997 yılında çıkartılan "*Başbakanlık Kriz Merkezi Yönetmeliği*"¹¹ merkezi düzeyde, ayrı bir yapılanma esasını getirirken, yönetmeliğe göre, oluşan afet olayının büyüklüğü ve yaygınlığı karşısında, kriz yönetimine geçilmesi kararı verildiği takdirde, örgütlenme biçimi de değişmektedir. Kriz yönetimine geçilme kararı ile birlikte, kriz yönetim merkezi, Bakanlığa bağlı olarak oluşturulmakta, her bakanlık, kendi faaliyetlerinin eşgüdümünü sağlamak için ilgili birimlerin yöneticilerinden oluşan kriz merkezlerini faaliyete geçirmektedir. Daha büyük kapsamlı afetlerde ise "*Bölgesel Kriz Yönetim Merkezleri*" oluşturulabilmektedirler. Mevcut durumda, merkezi düzeyde afet yönetim sisteminin koordinasyonundan sorumlu, Başbakanlık Türkiye Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğü ve Bayındırlık ve İskan Bakanlığı Afet İşleri Genel Müdürlüğü, Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi ve İçişleri Bakanlığı Sivil Savunma Müdürlüğü'nden oluşan karmaşık bir örgütlenme ortaya çıkmaktadır.

Afetler Merkez Koordinasyon Kurulu

Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'nca hazırlanan 1988 tarih ve 12777 sayılı "*Afetlere İlişkin Acil Yardım Teşkilatı ve Planlama Esaslarına Dair Yönetmelik*"¹² gereği, bir afetin il sınırlarını aşması halinde merkezde kurulması ön görülen ve merkezi planlama-koordinasyon hizmetlerini yürüten bir kuruldur. Afetler Merkez Koordinasyon Kurulu Bayındırlık ve İskan Bakanlığı müsteşarının başkanlığında, ilgili bakanlıkların müsteşarları ile Türkiye Kızılay Derneği Genel Müdürü'nden oluşmaktadır. Genelkurmay Başkanlığı'nın sorumlulukları ile ilgili konularda genelkurmay başkanlığı temsilcisi de katılmakta, afet olduğunda başkanın çağrısı üzerine kurul toplanmaktadır (Madde, 51).

Afetler Merkez Koordinasyon Kurulu, yönetmeliğin 51/b maddesine göre, başbakanlıktan alınan talimatların uygulanmasını sağlar, afet bölgesi valilerinden ve diğer kaynaklardan alınan bilgilerden valilik ihtiyaçlarının giderilmesi ve sorunlarının çözülmesi için kararlar alır, bakanlıklar, kurum ve kuruluşlar ile afet bölgeleri arasında işbirliği ve eşgüdümü sağlar, çözümlenemeyen sorunları başbakanlığa sunar, dış ve iç yardımlarla ilgili koordinasyonu sağlar, bakanlık, kurum ve kuruluşların afet destek planları gereğince yapılması gereken işlemleri izler, aksamalar varsa önlemler alır veya aldırır.

12777 sayılı yönetmeliğin 53. maddesinde olağanüstü hal ilan edilmesi durumunda afet koordinasyonunun "*Başbakanlık Olağanüstü Hal Koordinasyon Kurulu ve Olağanüstü Hal Alt Komisyonu*" tarafından yürütüleceği hükme bağlanırken, bu kurulun oluşumu ve çalışma esasları 1984 tarih ve 7778 sayılı "*Olağanüstü Hal Kurulu ve Bürolarının Kuruluş ve Görevleri ile Yükümlülüklerinin Karşılığının Tespit ve Ödenmesi Hakkında Yönetmelik*"¹³ ile düzenlenmiştir.

Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi

Bakanlar Kurulu'nun 1996 tarih 8716 sayılı kararıyla "*Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi Yönetmeliği*"¹⁴ çıkarılmış, bu yönetmelikle Başbakanlığa bağlı bir '*Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi*' oluşturulmuştur. Yönetmelikle, krizi yaratan olayların önlenmesi, ortadan kaldırılması veya ulusal çıkarlar doğrultusunda sona erdirilmesi amacıyla gereken hazırlık ve faaliyetlerin yönlendirilmesi ve koordinasyonu amaçlanmaktadır (Madde 1).

Merkez oluşan kriz durumlarında faaliyete geçerken (Madde 4-5), krizle ilgili genel kararların alındığı ve uygulandığı en üst organ durumundadır. Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi, "*Kriz Koordinasyon Kurulu*", "*Kriz Değerlendirme ve Takip Kurulu*" ve "*Sekretarya*" dan oluşmaktadır (Madde 7).

Kriz Koordinasyon Kurulu, Başbakan veya yetki vereceği bir Devlet Bakanı Başkanlığında, krizin türüne göre ilgili bakanlardan oluşmaktadır. Kurul, ilgili birimlerle koordinasyon ve işbirliği sağlamak, ulaşan bilgilere göre gerekli kararları almak, ilgili bakanlıklar ve olayın özelliğine göre Genelkurmay'ında katkısı ile il, ilçe ve bölgelerde kriz merkezleri kurulmasına karar vermek, gerektiğinde olağanüstü hal, sıkıyönetim, seferberlik ve savaş hali ilan edilmesini önermek gibi görevler üstlenmiştir (Madde 8/b).

Kriz Değerlendirme ve Takip Kurulu, Başbakanlık Müsteşarı'nın başkanlığında, krize göre bakanlık müsteşarları ile diğer kurum temsilcilerinden oluşur. Koordinatör'ün (MGK Genel Sekreteri) teklifi ve kurulun uygun göreceği aralıklarla kurul toplanmakta ve gerektiğinde Sekretarya tarafından olağanüstü toplantıya çağırılmaktadır (Madde 9/a).

Kriz Değerlendirme ve Takip Kurulu'nun görevleri, teknik ve bürokratik çalışmaları yürütmek, krize ilişkin bilgileri değerlendirmek, önlemleri belirlemek, bunların uygulanması için girişimlerde bulunmak, kurumlar arasında koordinasyon ve işbirliğini sağlamak, devlete ait araç, gereç, personel ve diğer imkânların tahsisini yönlendirmek, Bakanlar Kurulu ve Kriz Koordinasyon Kurulu'nca alınan kararların uygulanmasını sağlamak, gerektiğinde olağanüstü hal, sıkıyönetim, seferberlik ve savaş hali ilan edilmesini Kriz Koordinasyon Kurulu'na önermektir (Madde 9/b).

Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi örgütlenmesinin son birimi ise Sekretarya'dır. Sekretarya Başbakanlık Müsteşar Yardımcısı'nın başkanlığında krize göre çeşitli yetkililerden oluşmaktadır. Sekretarya, Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği nezdinde çekirdek olarak kurulur, faaliyetlerini yürütür ve krizin başlaması ile birlikte personeli tamamlanır. Sekretarya'nın çekirdek kadrosu ve personeli Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreteri'nin teklifi ve Başbakan'ın onayı ile oluşturulur ve görevlendirilir (Madde 10/a).

Yönetmeliğin 11. maddesinde *Kriz Merkezleri*'nin Genelkurmay Başkanlığı, bakanlıklar, ilgili kurum ve kuruluşlar ile krizin meydana geldiği il ve ilçelerin en üst düzey yöneticilerinin başkanlığında kurulacağı hükmü yer almaktadır. Yönetmeliğin 12. maddesinde ise bölge düzeyinde uygulamaları kontrol eden, koordinasyonu sağlayan, *Bölge Kriz Yönetim Merkezi*'nden söz edilmektedir.

¹¹ R.G. 09.01.1997 tarih ve 22872 sayı

¹² R.G. 08.05.1988 tarih ve 19808 sayı

¹³ R.G. 08.03.1984 tarih ve 18335 sayı

¹⁴ R.G. 09.01.1997 tarih ve 22872 sayı

Kriz hallerinde tepede Başbakanın sorumluluğunda MGK Genel Sekreterliği bünyesinde oluşturulan *Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi*, merkezin altında *Bölge Kriz Yönetim Merkezi* en altta ise *kriz merkezleri* bulunmaktadır. Böylece merkezler şeklinde dikey bir örgütlenme oluşturulmaktadır (Aktel ve Çağlar, 2007: 152).

Afet İşleri Genel Müdürlüğü

Bayındırlık ve İskan Bakanlığı bünyesinde görev yapan *Afet İşleri Genel Müdürlüğü*'nün kuruluş ve dönüşümü 1950–1965 yılları arasında olmuştur. 1953 yılında kurulan Deprem Bürosu, 1955 yılında DE-SE-YA şubesine dönüştürülürken, 1959 yılında şube kaldırılmış ve yerine 1960 yılında Afet İşleri Dairesi Başkanlığı kurulmuştur. 1964 yılında bakanlık bünyesinde ayrı bir genel müdürlük olmuş ve 1965 yılında bugünkü adıyla faaliyetlerini sürdürmüştür (Geray, 1977: 105). Afet İşleri Genel Müdürlüğü, 7269 sayılı “*Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun*” ve 1983 yılında yürürlüğe giren 180 sayılı “*Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'nın Kuruluş, Görev, Yetki ve Sorumlulukları Hakkında*” Kanun Hükmünde Kararnameye¹⁵ göre faaliyetlerini yürütmektedir. Afet İşleri Genel Müdürlüğü illerde Afet Büroları aracılığıyla faaliyette bulunmaktadır.

Kararnameye göre Afet İşleri Genel Müdürlüğü merkez örgütlenmesi daireler şeklindedir. Müdürlüğün başlıca görevleri, afet olduğunda acil yardım uygulaması ve koordinasyonu yapmak, geçici yerleşme ve barınmayı sağlayıcı kısa ve uzun vadeli önlemleri uygulamak veya uygulamak, kurum ve kuruluşlar ile işbirliği ve koordinasyon sağlamak, afete uğramış ve uğrayabilecek bölgeleri tespit etmek, afetlerin önlenmesi için gereken çalışmaları yapmak, afet yerlerinin imar ve geçici yerleşmeleriyle ilgili hazırlık, plan, proje, uygulama, yönetim ve denetim işlerini yapmak ve yaptırmaktır.

7269 sayılı yasa Afet İşleri Genel Müdürlüğü çalışmalarının ana çerçevesini oluşturmaktadır. Yasaya göre afetlerden sorumlu asıl kuruluş Afet İşleri Genel Müdürlüğü ise de başta Sivil Savunma Genel Müdürlüğü, Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi ve Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğü olmak üzere çok sayıda kurum afet olaylarına müdahil olmaktadır (Bayındırlık ve İskan Bakanlığı, 15.05.2010).

Türkiye Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğü

1999 Marmara depremine kadar, Türkiye'de afet yönetiminde ulusal düzeyde işbirliği ve koordinasyonu sağlayacak tek bir merkezi otoritenin bulunmaması, gerek daha önce yaşanan afetlerde ve gerekse Marmara depremi sonrasında işbirliği ve koordinasyonu en büyük sorun olarak ortaya çıkarmıştır. 7269 sayılı yasa, merkezi ve yerel düzeyde işbirliği ve koordinasyonu sağlama görevini Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'na vermişse de, Türkiye uygulamasında eşit düzlemdeki kuruluşlar arasında etkili bir koordinasyon sağlanamamış ve yapılan yasal düzenlemeler istenilen yararı sağlayamamıştır. Başbakanlığın yaptırım gücünü kullanmadan, bu tür bir etki oluşturulamayacağını anlaşılmış üzerine (Jica, 10.03.2010), 1999 tarih ve 583 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile “*Türkiye Acil Durum Yönetimi Başkanlığı*”¹⁶ kurulmuş ve 2000 tarih ve 600 sayılı Kanun Hükmünde Kararname¹⁷ ile söz konusu birimin adı “*Türkiye Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğü*” olarak değiştirilmiştir (Özbaran, 15.01.2010).

Türkiye Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğü, kamu kurum ve kuruluşlarında acil durum yönetimi merkezlerinin kurulmasını sağlamak, acil durum yönetimi için kurum ve kuruluşlarca gerekli önlemlerin alınmasını, kısa ve uzun vadeli planların hazırlanmasını ve bilgi bankalarının kurulmasını izlemek ve değerlendirmek, acil durum yönetimine geçilen hallerde kamu ve özel sektöre ait her türlü araç ve gereçlerin yararlanılmasında koordinasyonu sağlamak gibi görevler üstlenmiştir (Jica, 10.03.2010).

Türkiye Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğü'ne kurum ve kuruluşlar arasında işbirliği ve koordinasyonu sağlamak görevi verilmişken, 7269 sayılı yasa ve ilgili yönetmelikler ile de Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'na afet yönetimine ilişkin benzer görevlerin verilmesi uygulamada sorunlara yol açmaktadır.

Sivil Savunma Genel Müdürlüğü

Türkiye'de sivil savunma hizmetlerinin ana esasları 1958 tarih ve 7126 sayılı “*Sivil Müdafaa Kanunu*”¹⁸ ile atılmıştır. Yasayla İçişleri Bakanlığı'na bağlı olarak Sivil Savunma Genel Müdürlüğü kurulmuştur. 7126 sayılı yasanın 3. ve 5. maddeleri ile 3152 sayılı “*İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkındaki Kanun*”¹⁹ hükümlerine göre ülke genelinde sivil savunmanın örgütlenmesi, yönetim, denetim, uygulanma ve gerçekleştirilmesinden İçişleri Bakanlığı sorumlu ve yetkili tutulmuş, sivil savunma hizmetlerinin yerine getirilmesi için bakanlık emrinde ‘*Sivil Savunma Fonu*’ oluşturulmuştur.

Sivil Savunma Genel Müdürlüğü'nün görevleri 7126 sayılı Sivil Müdafaa Kanunu, 7269 sayılı Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun ve 88/12777 sayılı Afetlere İlişkin Acil Yardım Teşkilatı ve Planlama Esaslarına Dair Yönetmelik ile düzenlenmiştir. Bu yasal düzenlemelere göre, sivil savunma hizmetlerini yurt düzeyinde örgütlendirmek, kamu kurum ve kuruluşları ile özel kuruluşlarda bu hizmetlerin planlanmasını, uygulanmasını ve eşgüdümünü sağlamak ve denetimini yapmak, her türlü silahlı, koruyucu ve kurtarıcı önlemleri, acil kurtarma ve illerdeki faaliyetleri planlamak ve yürütmek, yangından korunma ve önleme tedbirlerini, itfaiyelerin standartlarını belirlemek, personeli eğitmek, denetlemek ve eşgüdümünü sağlamak, halka sivil savunma bilgileri vermek, sivil savunma arama ve kurtarma birlikleri ile ekiplerini hazır halde bulundurmak, gerektiğinde göreve sevk etmek, binalardaki sığınakların kontrolünü yapmak, kayıtlarını tutmak, şehir içindeki genel sığınak olabilecek yerleri belirlemek ve buralarda gerekli düzenlemeyi yaptırmak, afetlerde

¹⁵ R.G. 14.12.1983 tarih ve 18251 sayı

¹⁶ R.G. 22.11.1999 tarih ve 23884 sayı

¹⁷ R.G. 14.06.2000 tarih ve 24079 sayı

¹⁸ R.G. 13.06.1958 tarih ve 9931 sayı

¹⁹ R.G. 23.02.1985 tarih ve 18675 sayı

kurtarma, ilkyardım, acil iae ve geçici barındırma hizmetleri vermek, saldırılara karşı halkın önceden uyarılması için erken haber alma, ikaz ve alarm sistemlerini kurmak ve işletmek, barış dönemlerinde halktan seçilmiş ve eğitilmiş sivil savunma yükümlülerini göreve yönlendirmek Sivil Savunma Genel Müdürlüğü'nün görevleri arasındadır²⁰.

Sivil Savunma Genel Müdürlüğü merkez ve taşra örgütlerinden oluşmaktadır. Örgütlenme temelinde 7126 sayılı yasanın 31. ve 34. maddelerine dayanmaktadır. Müdürlüğün merkez örgütü genel müdür ve yardımcıları ile birlikte dairelerden oluşmakta, bu dairelerin altında şubeler ve Sivil Savunma Koleji yer almaktadır. Taşra örgütü ise il müdürlükleri ve ilçelerdeki müdürlükler veya memurluklar ile mahalli kuvvetler den oluşmaktadır (Jica,10.03.2010; Yılmaz, 2003: 96–97–98).

Merkez örgütlenme içerisinde ayrıca icrai bakanlıkların afetlere ilişkin görevleri de önem taşımaktadır. Kuruluş kanunları ve ilgili yönetmelikler incelendiğinde bu görevlerin boyutları daha da belirgin hale gelmektedir. Bakanlıkların yanı sıra merkezi örgütlenme içerisinde yer alan birçok birimde afet yönetimine ilişkin görevler üstlenmektedir.

Taşra Örgütlenmesi

Türkiye'de il ve ilçeler, doğal afetlere ilk olarak müdahale eden ve afet yönetiminin farklı aşamalarında görev ve sorumlulukları bulunan organlardır. 1988 tarih ve 12777 sayılı “Afetlere İlişkin Acil Yardım Teşkilatı ve Planlama Esaslarına Dair Yönetmelik”²¹ ile vatandaşlara en etkin ilk ve acil yardım yapılmasını sağlamak için acil yardım teşkilatlarının kuruluş ve görevleri düzenlenmektedir (Madde 1).

Yönetmeliğin 4. maddesinde afet meydana geldikten sonra, önlemlerin alınmasından ve yardımların yapılmasından afetin meydana geldiği yerin mülki amiri sorumlu tutulmaktadır. Yönetmeliğin 6. maddesinde ise acil yardım hizmetlerini yürütmek üzere, illerde valinin başkanlığında *İl Kurtarma ve Yardım Komitesi*, ilçelerde kaymakamın başkanlığında *İlçe Kurtarma ve Yardım Komitesi* kurulacağı hükme bağlanmaktadır. Yasanın dördüncü kısım il ve ilçe acil yardım teşkilatı ve görevlerini düzenlemektedir. Birinci bölüm il acil yardım teşkilatı ve görevlerini düzenlerken, madde 14'de il kurtarma ve yardım komitesinin kuruluş ve görevleri ile çalışma esasları belirtilmektedir.

İl Kurtarma ve Yardım Komitesi, illerde, valinin veya görevlendireceği vali yardımcısı başkanlığında, belediye başkanı, il jandarma alay komutanı, emniyet, sivil savunma, milli eğitim gençlik ve spor, bayındırlık ve iskan, sağlık ve sosyal yardım, tarım ve orman işletme müdürleri, Kızılay ve mahallin en büyük askeri temsilcisinden (Madde 14/a) oluşmaktadır.

Yönetmeliğin14/b maddesinde ise komitenin görevlerinden söz edilmektedir. Görevler, il acil yardım planlarının yapılmasını ve uygulanmasını sağlamak, ilçelere ait planları inceleyerek valinin onayına sunmak, planda öngörülen örgütlenmenin oluşturularak ve burada görev alacakların tespit edilmesi, yapılacak yardım prensiplerinin tespiti ve belirlenen ihtiyaçların teminini sağlamaktır. Ayrıca, hizmet gruplarının toplanma ve çalışma esaslarını belirlemek ve bu konuda talimatlar düzenlemek, çalışmalarını koordine ederek sonuçlarını izlemek, acil yardım hizmetlerinin yürütülmesinde, görevli kuruluşlar arasında işbirliği ve koordinasyonu sağlamaktır.

Yönetmelik 15. maddesinde komiteye bağlı *İl Afet Bürosu*'ndan bahsedilmektedir. Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'na bağlı olarak kurulan bu yapılanma, gerektiğinde valilikçe desteklenmektedir (Madde 16).

İlçelerde, kaymakamların başkanlığında, belediye başkanı, ilçe jandarma komutanı, emniyet amiri, ilçe sivil savunma müdürü, mal müdürü, ilçe milli eğitim gençlik ve spor müdürü, bayındırlık ve iskan müdürlüğü temsilcisi, İlçedeki sağlık kuruluşlarından kaymakamlarca belirlenen birinin amiri, Kızılay başkanı ve garnizon komutanından oluşan İlçe Kurtarma ve Yardım Komitesi kurulmaktadır (Madde 46/a). İlçe kurtarma ve yardım komitesinin görevleri ve çalışma şekli, il kurtarma ve yardım komitesinin dikkate alınıp, kaymakamlıkça belirlenmektedir (Madde 46/b). Bütün bu örgütlenmelerin il/ilçede yönetilmesi sorumluluğu ise il/ilçe mülki amirlerine verilmektedir

Bütün bu yasal düzenlemelere baktığımızda Türkiye'de 5902 sayılı yasa öncesi, çok başlı bir afet yönetim yapılanmasının mevcut olduğunu görmekteyiz. Merkez ve taşra düzeyindeki örgütlenmenin yanı sıra yerel yönetimler²² düzeyinde de birtakım görevlerin dağıldığı bir yapı bulunmaktadır. Sorun sadece mevzuat ve örgütlenme düzeyinde kalmamakta, aynı zamanda afet öncesi planlama ve hazırlık aşamalarındaki eksiklikler, taşra örgütlenmesindeki kaynak ve personel yetersizlikleri, afet konusuna bürokratik ve yönetsel bakışımızdaki sığlık ve olaya yönelik çözüm anlayışı, afetler karşısında çoğu zaman yetersiz kalınmasına neden olmaktadır²³. Afetlerden sonra ise belli bir süre afetin de etkisiyle, çözüme ve örgüt yapısına dönük çalışmalara hız verilmekte (her büyük deprem sonrası afet yönetimine yönelik yasal düzenlemelerin yapılması ve afet yönetim anlayışının sorgulanması gibi), afetin kamuoyunda güncelliğini kaybetmesiyle birlikte eski yaklaşımlara geri dönülmektedir.

²⁰ Bkz. R.G. 13.06.1958 tarih ve 9931 sayı; 25.05.1959 tarih ve 10213 sayı; 08.05.1988 tarih ve 19808 sayı

²¹ R.G. 08.05.1988 tarih ve 19808 sayı

²² R.G. 04.03.2005 tarih ve 25745 sayı- 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu; R.G. 11.06.2005 tarih ve 25842 sayı -5355 Sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu; R.G. 13.07.2005 tarih ve 25874 sayı- 5393 Sayılı Belediye Kanunu ve R.G. 23.07.2004 tarih ve 25531 sayı-5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu afet durumunda bu örgütlenmelere birtakım sorumluluklar yüklemektedir.

²³ Bkz. İSBİR, E. G., GENÇ, F. N. (2008). “Afetlere Müdahalede Uluslararası Örgütlerin Rolü: 1999-Marmara Depremi Örneği”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 41, Sayı 3, Eylül, ss.73–97.

5902 SAYILI YASA'DA AFET YÖNETİM YAPILANMASI

2009 tarih ve 5902 sayılı “Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun”²⁴ ile afet yönetim anlayış ve örgütlenmesinde bir değişimin yaşandığını görmekteyiz. Yasa ile afet ve acil durumlara ilişkin sivil savunmaya ilişkin hizmetleri yürütmek amacıyla Başbakanlığa bağlı Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının kurulması, örgütlenmesi ile görev ve yetkileri düzenlenirken, afet öncesi kurum ve kuruluşlar arasında eşgüdümün sağlanması ve politikaların oluşturulması amaçlanmaktadır (Madde 1/1–2).

Merkez Örgütlenmesi

Afet ve Acil Durum Başkanlığı örgütlenmesinde, başkanlık yapılanmasının yanında, kurul şeklinde örgütlenmiş birimlerde (*Afet ve Acil Durum Yüksek Kurulu, Afet ve Acil Durum Koordinasyon Kurulu ve Deprem Danışma Kurulu*) bulunmaktadır. Bu kurullar başbakanlık örgütlenmesinden ayrı olarak bakanlıkları da afet yönetimine dahil etmektedir.

Afet ve Acil Durum Yüksek Kurulu, Başbakan veya görevlendireceği Başbakan Yardımcısı'nın başkanlığında, ilgili bakanlardan oluşan bir yapılanma olup, afet ve acil durumlara ilişkin plan, program ve raporları onaylamakla görevlidir (Madde 3/1).

Afet ve Acil Durum Koordinasyon Kurulu, Başbakanlık Müsteşarı'nın başkanlığında, ilgili bakanlıkların ve DPT'nin müsteşarları, Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanı, Türkiye Kızılay Derneği Genel Başkanı ile kurul başkanınca görevlendirilecek diğer bakanlık ve kuruluşların üst düzey yöneticilerinden oluşmaktadır. Kurul'un görevi afet ve acil durum hallerinde bilgileri değerlendirmek, önlemleri belirlemek, uygulanmasını sağlamak ve denetlemek, kurum ve kuruluşlar ile sivil toplum kuruluşları arasındaki eşgüdümü sağlamaktır (Madde 4/1).

Deprem Danışma Kurulu ise Başkan'ın başkanlığında, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı Temsilcisi, Kandilli Rasathanesi ve Deprem Araştırma Enstitüsü Müdürü, Maden Tetkik ve Arama Enstitüsü Genel Müdürü, Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu Başkanı, Türkiye Kızılay Derneği Genel Başkanı, deprem konusunda çalışmaları bulunan ve Yükseköğretim Kurulu tarafından bildirilecek en az on üniversite öğretim üyesi arasından Başkan tarafından belirlenecek beş üye ile sivil toplum kuruluşlarından Başkan tarafından belirlenecek üç üyeden oluşmaktadır. Kurul'un amacı depremden korunmak, zararlarını azaltmak, deprem sonrası yapılacak faaliyetlerle ilgili öneriler sunmak ve deprem araştırmaları için politikalar belirlemektir (Madde 5/1).

Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı

Yasa'nın 6. maddesinde Afet ve Acil Durum Başkanlığı örgütlenmesini oluşturan birimler belirtilmektedir. Bu birimler: *Planlama ve Zarar Azaltma Dairesi Başkanlığı, Müdahale Dairesi Başkanlığı, İyileştirme Dairesi Başkanlığı, Sivil Savunma Dairesi Başkanlığı, Deprem Dairesi Başkanlığı ve Yönetim Hizmetleri Dairesi Başkanlığı* dır.

Başkan'ın görevleri, Hizmetleri afet yönetimi ilkesine uygun olarak yürütmek; Afet ve Acil Durum Koordinasyon Kurulu'nun toplanması amacıyla kurul başkanına öneride bulunmak, afet sırasında müdahaleyi koordine etmek ve üst makamları bilgilendirmek, sivil savunma arama ve kurtarma birlik müdürlüklerinin görev yerlerini ilgili kuruluşlarla koordine ederek belirlemek, iç denetçi atamak, resmi ve özel kurum ve kuruluşlar ile ilişkileri yürütmek, basın ve halkla ilişkiler faaliyetlerini planlamak ve yürütmek, yıllık çalışma raporu ve eylem planını hazırlamak ve Başbakan veya ilgili bakan tarafından verilecek görevleri yapmaktır. Başkan, hizmetlerin yürütülmesinden Başbakana karşı sorumludur (Madde 7/1–2).

Yasanın 8.maddesinde ise Planlama ve Zarar Azaltma Dairesi Başkanlığı'nın görevleri, afet ve acil durum müdahale, risk yönetimi ve zarar azaltma planlarını yapmak veya yaptırmak, olası afet ve acil durum bölgelerini tespit etmek ve önleyici tedbirleri ilan etmek, zarara uğraması muhtemel yerlerin plan, proje ve imar esaslarını belirlemek, aynı, nakdi ve insani yardım esaslarını belirlemek, halkı bilgilendirme, bilinçlendirme ve eğitim çalışmaları yapmak, afet ve acil durumlara ilgili bilgileri toplamak ve değerlendirmek, afet ve acil durum yönetim merkezlerinin, haberleşme ve bilgi sistemlerinin standardını belirlemek ve denetlemek, Afet ve Acil Durum Eğitim Merkezi'nin iş ve işlemlerini yürütmek görev olarak sayılmaktadır. Müdahale Dairesi Başkanlığının görevleri, afet durumunda kamu, özel ve sivil toplum kuruluşları, yabancı kişi ve kuruluşlara ait her türlü kaynakları değerlendirilerek afetin etkilerini gidermeye yönelik müdahale çalışmalarını yürütmek, başbakanlık afet ve acil durum yönetimi merkezini yönetmek, kamu kurum ve kuruluşları ile illerde afet ve acil durum yönetimi merkezlerinin açılması ve yönetilmesini sağlamak, itfaiye, arama ve kurtarma hizmetlerinin standartlarını tespit etmek ve bu kurum ve kuruluşlarla işbirliği yapmak, gönüllü itfaiye ile arama ve kurtarma hizmetlerini düzenlemek ve teşvik etmek, koruyucu ve kurtarıcı faaliyetleri planlamak ve yürütmek, anlaşmalarla verilen görevleri yürütmek, yabancı devletlerle ve uluslararası kuruluşlarla işbirliği yapmak ve başkan tarafından verilecek görevleri yapmaktır (Madde 9).

Müdahale Dairesi Başkanlığına verilen görevler incelendiğinde afet sonrası etkin bir şekilde görev yapmasının planlandığı açıktır. Ayrıca yerel yönetimlerin hizmetleri arasında bulunan itfaiye hizmetlerinin ve kısmen de olsa gönüllü kuruluşlar tarafından oluşturulan arama ve kurtarma hizmetlerinin de düzenlenmesinde ve denetlenmesinde yetkilendirilmiş olduğu görülmektedir. Müdahale Dairesi Başkanlığı'nın görevleri arasında sayılan koruyucu ve kurtarıcı faaliyetleri planlamak ve yürütmek görevi, afet sonrasında en fazla karşılaşılan plansız kurtarma faaliyetlerinin ortadan kaldırılmasını ve önceden planlanmasını amaçlamaktadır.

İyileştirme Dairesi Başkanlığı'nın görevleri, afet sonrası yaşamın normale dönmesini sağlayıcı önlemleri almak, afet bölgelerinde geçici yerleşimi sağlamak, zarara uğramış kişilerin sosyal ve psikolojik destek hizmetlerini yürütmek, afet yerlerinin imar, plan, proje işlemleri ile bu alandaki hukuki işlemlerin yürütülmesinde kamu kurum ve kuruluşları ile eşgüdümü sağlamak, yapılan işlemleri denetlemek, uluslararası acil yardımları yapmak ve kabul etmek, afet bölgelerinde kamu kurum ve kuruluşları, yerel yönetimler, üniversiteler ve sivil toplum kuruluşları ile işbirliği içinde afet sonrası planlarını hazırlamak, hazırlanan planları Afet

²⁴ R.G. 17.06.2009 tarih ve 27261 sayı.

ve Acil Durum Yüksek Kurulu'nun onayına sunmak, planların uygulanmasını koordine etmek, uygulamaya ilişkin ilerleme raporlarını hazırlamak ve Başkan tarafından verilecek görevleri yapmaktır (Madde 10).

Sivil Savunma Dairesi Başkanlığı, kamu kurum ve kuruluşları ile özel kuruluşlarda sivil savunma hizmetlerini planlamak, uygulamak ve denetlemek, silahsız koruyucu ve kurtarıcı önlemleri, acil kurtarma ve ilk yardım faaliyetlerini planlamak ve yürütmek, seferberlik ve savaş hazırlıklarında gerek duyulacak sivil kaynakları belirlemek, sivil savunma faaliyetlerinin halk tarafından desteklenmesi ve halkın moralinin yükseltilmesine yönelik çalışmalarda bulunmak, kimyasal, biyolojik, radyolojik ve nükleer tehlikelere karşı alınacak önlemleri ve yapılacak çalışmaları belirlemek ve kurumlar arası koordinasyonu sağlamaktır (Madde 11).

Yasa ile daha önce İçişleri Bakanlığı'na bağlı Sivil Savunma Genel Müdürlüğü'nce yürütülen, sivil savunma hizmetlerini planlamak, uygulamak ve denetlemek görevi, Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığına bağlı bir daire başkanlığı şeklinde örgütlenmektedir.

Deprem Dairesi Başkanlığı, depreme hazırlık, müdahale ve risk yönetimini, zarara uğraması muhtemel ve zarara uğramış yerlerin imar, plan ve proje işlemlerinin yürütülmesini, her türlü kaynakların tespiti ve etkin kullanımını, halkın bilgilendirilmesinde uygulanacak politikaları belirlenmesi, izlenmesi, değerlendirilmesi ve danışmanlık yapılması görevlerini üstlenmiştir (Madde 12).

Yönetim Hizmetleri Dairesi Başkanlığı ise başkanlığın insan kaynakları politika ve performans ölçütlerini belirlemek, başkanlık personelinin özlük işlemlerini yürütmek, başkanlığın yönetsel ve mali hizmetlerini yürütmek, kaynakları yönetmek, ulusal düzeyde lojistik yapmak veya yaptırmak, yerel yönetimler, diğer kamu kurum ve kuruluşları ile sivil toplum kuruluşlarını desteklemek, başkanlık personelinin eğitim çalışmalarını yürütmek, afet yönetimine ilişkin yayınları ve bilimsel çalışmalarını derlemek, tasnif etmek, kütüphane hizmetleri vermek ve bu konularla ilgili yayınlar çıkarmak ve verilen diğer görevleri yapmak şeklinde birtakım görevler üstlenmiştir (Madde 13).

Yasa ile Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı, Başkana bağlı faaliyet gösteren altı daire başkanlığı şeklinde örgütlenmiştir. Ancak daire başkanlıklarının teşkilat olarak altı doldurulmamış görünmektedir. Kanımızca, bir doğal afet ve acil durumda, bu yapının ne şekilde etkili, hızlı ve koordineli hareket edeceği, tartışılması gereken hususlardan biridir.

Taşra Örgütlenmesi

Başkanlığın taşra yapılanması *İl Afet ve Acil Durum Müdürlükleri ile Sivil Savunma Arama ve Kurtarma Birlik Müdürlükleri*'nden oluşmaktadır.

İl Afet ve Acil Durum Müdürlükleri

5902 sayılı yasanın üçüncü bölümü İl Afet ve Acil Durum Müdürlükleri ile Birlik Müdürlükleri'ni düzenlemektedir. İl Afet ve Acil Durum Müdürlükleri, illerde, il özel idaresi bünyesinde, valiyeye bağlı bir şekilde kurulmuştur. Müdürlüğün yönetiminden vali sorumludur. Müdürlüklerin harcamaları, il özel idarelerinin bütçelerine konulacak ödenekten yapılmaktadır. Harcamalarda yetki vali tarafından kullanılmakta, personel harcamaları ve personelle ilgili diğer harcamalar başkanlık bütçesinden karşılanmaktadır. Afet ve acil durum il müdürü ile personelin ataması vali tarafından yapılmaktadır (Madde 18).

Afet ve Acil Durum Başkanlığı'nın taşra örgütlenmesinde valilere önemli görevler verilmekte, bu bağlamda valiler ilçeleri de kapsayacak şekilde il afet yönetimi ve koordinasyonundan sorumlu tutulmaktadır. Valiler Afet ve Acil Durum Başkanlığı'nın taşra örgütlenmesinde, Afet ve Acil Durum Başkanlığı başkanı ile birlikte İl Afet ve Acil Durum Müdürlükleri'nin itaa amiri konumunda bulunmaktadır.

İl Afet ve Acil Durum Müdürlükleri'nin görevleri, ilin afet ve acil durum tehlike ve risklerini belirlemek, Afet ve acil durum önleme ve müdahale il planlarını, yerel yönetimler ile kamu kurum ve kuruluşlarıyla işbirliği içinde yapmak ve uygulamak, İl afet ve acil durum yönetimi merkezini yönetmek, oluşan kayıp ve hasarı belirlemek, Afete ilişkin eğitim faaliyetlerini yapmak veya yaptırmak, Sivil toplum kuruluşları ile gönüllü kişilerin afet yönetimi ile ilgili akreditasyonunu yapmak ve belgelendirmek, İl ve ilçe düzeyinde sivil savunma planlarını hazırlamak ve uygulamak, Afet sırasında gerekli arama ve kurtarma malzemeleri ile halkın barınma, beslenme, sağlık ihtiyaçlarının karşılanmasına yönelik depolar kurmak ve yönetmek, seferberlik ve savaş hazırlıkları ile sivil savunma hizmetlerine ilişkin görevleri yerine getirmek, yıllık bütçe teklifini hazırlamak ve valinin vereceği görevleri yapmaktır (Madde 18).

Sivil Savunma Arama ve Kurtarma Birlik Müdürlükleri

Sivil Savunma Arama ve Kurtarma Birlik Müdürlükleri 2001 yılından itibaren faaliyetlerine başlamıştır. Bu birlikler seferberlik ve savaş hali ile doğal afetlerdeki can ve mal kaybını en aza indirmeyi, yaşanması olası afetlerde genel yaşamın hızla normale dönmelerini sağlamayı amaçlamaktadır. Birlik müdürlükleri sorumluluk alanları çevre illeri de kapsayacak şekilde İstanbul, İzmir, Samsun, Sakarya, Afyon, Ankara, Adana, Diyarbakır, Erzurum, Van ve Bursa'da bölge yapılanması şeklinde örgütlenmiştir²⁵.

Sivil Savunma Arama ve Kurtarma Birlik Müdürlükleri'ne ilişkin düzenleme yasanın 19. maddesinde yer almaktadır. Afet ve Acil Durum Başkanlığı tarafından birlik müdürlüklerinin görev yerlerinin değiştirilmesi durumunda, personel kadro ve pozisyonlarıyla birlikte yeni görev yerlerinin bulunduğu ilin il özel idaresine devredilmekte ve müdürlükler görev yaptıkları ilin valisi emrinde çalışmaktadırlar.

²⁵ Bkz.<http://www.iakbm.gov.tr/sorumluluk.html>, 17.05.2010.

5902 sayılı yasa'nın geçici 2'nci maddesine istinaden, Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı'nın faaliyete geçmesiyle birlikte; Türkiye Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğü, Afet İşleri Genel Müdürlüğü ile Sivil Savunma Genel Müdürlüğü kapatılmıştır²⁶. Kapatılan bu birimlerce kullanılan her türlü taşınır, taşıt, araç, gereç ve malzeme, varsa her türlü borç ve alacaklar, her türlü kayıtlar ve diğer dokümanlar 31.12.2008 tarihi itibarıyla Başkanlığa ve ilgili il özel idaresine devredilmiştir (Geçici madde 1/1). Kamu kurum ve kuruluşlarının örgütlenmesini düzenleyen mevzuatta yer alan "Savunma Sekreterliği" ve "Savunma Uzmanlığı" birimleri kaldırılmakta, Sivil Savunma Koleji'nin adı, Afet ve Acil Durum Eğitim Merkezi'ne dönüştürülmektedir (Madde 25/5-6).

İl ve ilçe sivil savunma müdürlerinin görevleri Başkanlığın faaliyete geçmesi üzerine sona ermiş, ancak durumlarına uygun kadrolara atanma yolu açılmıştır (Geçici Madde 4). Sivil savunma arama ve kurtarma birlik müdürlükleri örgüt ve personeli ile birlikte buldukları il özel idaresine devredilmekte. Bu birlikler yeni bir düzenlemeye kadar görevlerine devam ederken, Başkanlığa uygun görülmesi halinde bölge eğitim merkezi olarak görev yapabilmektedir (Geçici Madde 9).

SONUÇ

Ülkemizdeki afet yönetimi, afet sonrasına odaklanan ancak afet öncesi önlemleri almayı, öncelikli amaç olarak görmeyen bir anlayışa sahiptir. Merkezîyetçi bir örgütlenmesi olan afet yönetimi birtakım olumlu yasal düzenlemelere karşın, günümüzde mevcut özelliklerini devam ettirmektedir.

5902 sayılı yasa ile yapılan değişikliklerle birlikte, Türkiye Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğü, Afet İşleri Genel Müdürlüğü ve Sivil Savunma Genel Müdürlüğü kapatılırken bunların yerine Başbakanlığa bağlı Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı kurulmuştur. Ayrıca yasa ile İl Sivil Savunma Müdürlükleri yerine İl Özel İdaresi bünyesinde valiye bağlı İl Afet ve Acil Durum Müdürlükleri oluşturulmuştur. Sivil Savunma Müdürlükleri ise örgütü ve personeli ile birlikte buldukları İl Özel İdaresi'ne devredilmiştir. Kamu kurum ve kuruluşlarında bulunan "Savunma Sekreterliği" ve "Savunma Uzmanlığı" birimleri kaldırılmıştır.

Yasa ile ülkemizde çok başlı bir yapılanma gösteren Afet yönetimi, tek bir çatı altında toplanarak Başbakanlığa bağlı bir birim ve tekli bir yapıya dönüştürülmüştür. Bu yapı oluşturulurken, uygulamada yaşanan koordinasyon sıkıntılarının azaltılması ve hızlı bir müdahale yapısının oluşturulmaya çalışıldığı görülmektedir. Ancak bu yapılanmanın başarılı olup olmayacağı ve ne derecede etkin uygulanabileceğini süreç içerisindeki uygulamalar gösterecektir.

Türkiye gibi geniş bir coğrafyaya sahip ve afetlerle sıklıkla karşılaşılan bir ülkede, afet yönetimini daha da merkezileştirecek bir yapının faydaları yanında sakıncaları olabileceğini de göz ardı etmemek gerekir. Ayrıca taşrada afetlerle mücadele eden birimlerin buldukları yerlerdeki il özel idarelerine devredilmesi sonrasında oluşacak taşra örgütlenmesinin ne ölçüde başarılı olacağı zamanla görülecektir.

İl özel idarelerinin içinde buldukları yönetim yapısı ve siyasal etkilere duyarlılığı, afetler gibi acil karar alınması ve müdahaleyi gerektiren durumlarda ne kadar etkili işleyebilecektir. Özellikle sivil savunma memur kadrolarının bile bulunmadığı ve bu işlerin vekâleten yürütüldüğü ilçelerde, mevcut kadro ve örgüt yapısı göz önüne alındığında, yeni örgütlenmenin ne düzeyde etkili ve uygulanabilir olabileceği önemli bir konu haline gelmektedir.

Türkiye'deki afet yönetimi, tüm süreçleri, görevleri ve tarafları kapsayan bir yapılanmaya sahip olmalıdır. Afet yönetiminin, kamu yönetiminin ayrılmaz bir parçası olduğu ve iyileştirilmesinin, kamu yönetiminin iyileştirilmesi ile çok yakından ilişkili olduğu göz önünde tutulmalıdır. Kamu yönetimi kuralları koymalı, kuralların uygulandığını kontrol etmeli ve kurallara aykırı davranışlara mutlaka yaptırım uygulamalıdır. Afet yönetimi kalkınma hedefleri ile uyumlu olmalı ve kurumsallaşmalıdır. Yasal alt yapı sade ve bütünleşmiş olmalı, yerel yönetimler ve sivil toplum afet yönetiminde etkin olan taraflar haline gelmelidir.

KAYNAKÇA

AKDAĞ, S. E. Mali Yapı ve Denetim Boyutlarıyla Afet Yönetimi, <http://www.sayistay.gov.tr/yayin/yayinicerik/aras20afetyonetimi.pdf> (10.05.2010).

AKTEL, M., ÇAĞLAR N. (2007). "Isparta İli Afet (Kriz) Yönetim Yapılanması Üzerine Bir Çalışma", **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Isparta, Cilt 12, Sayı 3, ss.147-162.

AKYEL, R. (2007). **Afet Yönetim Sistemi: Türk Afet Yönetiminde Karşılaşılan Sorunların Tespit ve Çözümüne İlişkin Bir Araştırma**, Çukurova Üniversitesi- Adana, Doktora Tezi.

BAYINDIRLIK VE İSKAN BAKANLIĞI, Deprem Şurası-2004, http://www.deprem.gov.tr/Sarbis/DDK/Belgeler/MEVZUAT_KOMISYONU_RAPORU.pdf (15.05.2010).

ERGÜNAY, O. (2008). "Afet Yönetiminde Kurumsal Yapılanma ve Mevzuat Nedir? Nasıl Olmalıdır?", **İstanbul Depremi Beklerken Sorunlar ve Çözümler Bildiriler Kitabı**, ss.97-108, İstanbul.

²⁶ Bkz.<http://www.ssgm.gov.tr>, 15.01.2010.

GENÇOĞLU, S. (1996). "Türkiye'nin Afet Sorunu", **Jeofizik Bülteni**, <http://sayistay.gov.tr/yayin/dergi/icerik/der44-45m3.pdf> (03.09.2007).

GERAY, C. (1977). "Türkiye'de Yıkım (Afet) Olayları Karşısında Önlemler ve Örgütlenmeler", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 10, Sayı 3, Eylül, ss.91-114.

GÖKTÜRK, İ., YILMAZ M. "Ülkemizde Afet Politikaları ve Karşılaşılan Sorunlara İlişkin Bir Değerlendirme", Seminer Notu, <http://www.bayindirlik.gov.tr/turkce/dosya/makale11.pdf> (18.03.2010).

GÜLKAN, P. BALAMİR, M. YAKUT, A. Afet Yönetiminin Stratejik İlkeleri: Türkiye Ve Dünyadaki Politikalara Genel Bakış, <http://www.gapsel.org/condocs//ekutuphane/afetyonetiminintemelilkeleri.pdf> (15.01.2009).

GÜVEL, E.A. Doğal Afetlerin Politik Ekonomisi-Doğal Riskler ve Afet Planlaması, http://www.sesam.sakarya.edu.tr/reports/afet_yonetimi.swf (17.03.2010).

İSBİR, E. G., GENÇ, F. N. (2008). "Afetlere Müdahalede Uluslararası Örgütlerin Rolü: 1999-Marmara Depremi Örneği", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 41, Sayı3, Eylül, ss.73-97.

JİCA. Türkiye'de Doğal Afetler Konulu Ülke Strateji Raporu, http://www.deprem.gov.tr/Sarbis/DDK/JICA_ülke%20strateji%20raporu_2004.pdf(10.03.2010).

KADIOĞLU, M., YİĞİTER, R. (2004). "Acil Durum Eylem Planı", İçişleri Bakanlığı Eğitim Dairesi Başkanlığı Afet Yönetimi 55. Dönem Mülki İdare Amirleri Semineri, Ders Notu, Ankara.

KELEŞ, R. (2007). "Afet Yönetimi Açısından Türkiye'de Merkezi ve Yerel Yönetim", **Afet Risk Yönetimi**, Der. N.Ekin, A.Güner, K.Demeter, Beta Basım, İstanbul, ss.15-25.

ÖZBARAN, M. H. "Deprem Felaketi Sonrasında Çıkarılan Kanun Hükmünde Kararnameler ve Sayıştay Denetimi Dışında Kalan Kamu Fonları", <http://www.sayistay.gov.tr/yayin/dergi/dergi3.asp?id=319> (15.01.2010).

ULUĞ, A. "Nasıl Bir Afet Yönetimi", TMMOB İzmir Kent Sempozyumu, <http://www.imoizmir.org.tr/UserFiles/File/Izmir-Kent-Sempozyumu/bildiriler/bildiriler/200801.pdf> (22.04.2010).

YENER, Z. (2002). **Afet Yönetimi ve Yerel Yönetimler**, Türk Belediyeler Derneği- Konrad Adenauer Vakfı Yayını, Ankara.

YILMAZ, A. (2003). **Türk Kamu Yönetiminin Sorun Alanlarından Biri Olarak Afet Yönetimi**, Pegem-A Yayıncılık, Ankara.

YILMAZ, A. "Türkiye'de Afet Zararlarının Azaltılması Çalışmalarının Tarihi Gelişimi Üzerine Notlar" **Türk İdare Dergisi**,

http://www.icisleri.gov.tr/_icisleri/TuikIdareDeigisi/UpLoadedFiles/434_155_170.doc (10.07.2007).

<http://www.iakbm.gov.tr/sorumluluk.html>, 17.04.20010.

<http://www.ssgm.gov.tr>, 15.01.2010.