



Dr. Ahmet Şahin ÖZCAN / Ankara Vali Yardımcısı

# Afet ve Acil Durum Yönetimi

## Mahiyeti, İlgili Kurumları ve Kapsamı

**A**fet ve acil durum terimleri günlük hayatımızda ve bazen ilgili birimler tarafından farklı manalarda kullanılmaktadır. Disiplinler ve bakış açılarına göre afet ve acil durum kavramlarının farklı tanımları yapılabilmektedir. Karışıklıkları önlemek için öncelikle sözkonusu terimleri tanımlamaya çalışalım.

### Afet

Afet, insanlar ve ülkeler için fiziksel, ekonomik ve sosyal kayıplara neden olan, normal yaşamı ve insan faaliyetlerini durdurarak veya kesintiye uğratarak, toplulukları olumsuz etkileyen doğal, teknolojik veya insanların sebep olduğu olaylardır (Akdağ, 2002: 5).

Bir olayın afet olarak adlandırılabilmesi için, insan toplulukları ve yerleşim yerleri üzerinde kayıplar meydana getirmesi ve insan faaliyetlerini durdurarak ya da kesintiye uğratarak bir ya da daha fazla yerleşim birimini etkilemesi gerekmektedir. Bu tanımlamalardan da anlaşılacağı gibi afet, olayın kendisinden çok ortaya çıkardığı sonuçlar olarak görülmektedir. (Kadioğlu ve Özdamar, 2005: 21).

Afet, bireylerin ve grupların hayatlarında bir bozulma, normal beklenti kalıplarından bir sapma ortaya çıkarmaktadır (Sey, 1979).

Afet sözcüğünün iki değişkeni vardır; afeti meydana getiren olay ve bu olayın meydana geldiği toplum yapısı. Diğer bir deyişle, olayların, yerleşme veya onların çeşitli parçalarına, toplum yapısına zararlı etkileri dokunduğunda afet söz konusudur (Leman, 1976).

5902 sayılı Afet ve Acil Durumu Yönetimi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'un 2'nci maddesinin b bendinde afet, yukarıda belirtilen manaları kapsayacak şekilde ifade edilmiştir. Buna göre afet; toplumun tamamı veya belli kesimleri için fiziksel, ekonomik ve sosyal kayıplar doğuran, normal hayatı ve insan faaliyetlerini durduran veya kesintiye uğratan doğal, teknolojik veya insan kaynaklı olaylar olarak tanımlanmıştır.

Bu tanımlarda önemli 2 husus ön plana çıkmaktadır. Birinci husus olarak, sözkonusu tanımlarda sadece doğanın değil, aynı zamanda teknoloji ve insanın sebep olduğu olaylar da afet olarak belirtilmiştir. Böylece afet algılaması ve tanımlamasının genişlediğini görmekteyiz.

Ön plana çıkan önemli ikinci hususta, bu tanımlarda belirtilen doğa, teknoloji ve insanın sebep olduğu olayların afet olarak tanımlanabilmesi için iki önemli şartın birlikte belirtildiğini görmekteyiz:

Olayların normal hayatı ve insan faaliyetlerini durdurması veya kesintiye uğratması gerekir. (2)- Olayların, aynı zamanda, toplumun tamamı veya belli kesimleri için doğrudan fiziksel, ekonomik ve sosyal kayıplar ortaya çıkarması gerekmektedir. Görüldüğü gibi afet, bir olayın kendisi değil de ortaya çıkardığı sonuçtur.

Afetin türlerinin açıklanmasında farklı yaklaşımlar vardır. Afet bazen ikili, bazen üçlü tasnife tabi tutulmaktadır. Afet türlerinin algılanması toplumların gelişmişlik düzeylerine göre değişim göstermektedir.

Gelişmiş toplumların afet olarak kabul ettiği bazı olayları, daha az gelişmiş toplumlar afet olarak kabul etmemektedirler. Ayrıca, önceleri afet olarak algılanmayan olayların daha sonraları afet olarak kabul edildikleri de görülmektedir. Ancak afetler genelde, doğal afet ve doğal olmayan afet olarak iki türe ayrılmaktadır. (Yıldırım, 2004: 4).

Avrupa Atlantik Afet Müdahale Merkezi Yönergesi ekinde de, afet türleri olarak doğal afetler ve insanın sebep olduğu veya teknolojik afetler benimsenerek ikili bir tasnif yapılmaktadır. Doğal afetler kapsamında deprem, dev dalgalar, volkanik patlamalar, toprak kaymaları, sel, kuraklık, çevre kirlenmesi, ormanların tahrip edilmesi, çölleşme, veba salgını gibi afetler bulunmaktadır. Teknolojik afetler kapsamında, nükleer madde ka-



**Bir yönetim alanının afet ve acil durumlardaki yönetimi, normal zamanlardaki yönetimlerine göre daha zor ve risklidir. Bir kamu yönetimi alanının normal zamanlarda ilgili uzman personel ve ekip tarafından yönetilmesi ve aynı yönetim alanının afet ve acil durumlarının ise farklı personel ve ekip tarafından yönetilmesi mümkün olmayacaktır.**

zaları, kimyasal ve endüstriyel kazalar, uçak kazaları, demiryolu ve gemi kazaları ile ilgili eylemler yer almaktadır (Kadioğlu ve Özdamar, 2005: 21).

7269 sayılı Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun'da 02.07.1968 tarihinde değişiklik yapan 1051 sayılı Kanun'un 1.maddesinde; "Deprem(yer sarsıntısı), yangın, su baskını, yer kayması, kaya düşmesi, çığ ve benzeri afetlerde; yapıları ve kamu tesisleri genel hayata etkili olacak derecede zarar gören veya görmesi muhtemel olan yerlerde alınacak tedbirlerle yapılacak yardımlar hakkında bu kanun hükümleri uygulanır." denilmektedir.

Görüldüğü gibi 1968 yılı değişikliğiyle Kanun'da yer alan ifadeye göre sadece doğal kaynaklı afetler belirtilmektedir. 19.01.2011 tarihli Mükerrer Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe giren, Afet ve Acil Durum Yönetim Merkezleri Yönetmeliğinin 6'ncı maddesinde ise; meydana gelen veya gelmesi muhtemel büyük ölçekli; deprem, sel, fırtına, toprak kayması, çığ, iltica ve nüfus hareketleri, yangınlar ve kazalar; kimyasal, biyolojik, radyolojik ve nükleer madde kazaları veya olayları; tehlikeli ve salgın hastalıklar gibi doğal, teknolojik ve insan kaynaklı durumlar ile Başbakan tarafından acil durum ve afet olarak değerlendirilen diğer olay ve durumlar, afet ve acil durumlar olarak belirtilmiştir. Görüldüğü gibi, sözkonusu Yönetmelikte afet ve acil durumlar sayılırken, doğal kaynaklı olayların yanısıra, insan kaynaklı ve teknolojik kaynaklı olayların da kabul edildiği görülmektedir. Bu Yö-

netmelik hükmü de Türkiye'de afet ve acil durum tanımının ve algılamasının genişlediğini göstermektedir.

### Acil Durum

5902 sayılı Kanun'un tanımlarla ilgili 2'nci maddesinin a bendinde acil durum, toplumun tamamının veya belli kesimlerinin normal hayat ve faaliyetlerini durduran veya kesintiye uğratan ve acil müdahaleyi gerektiren olayları ve bu olayların oluşturduğu kriz hali olarak tanımlanmıştır. Bu tanımdan da yola çıkarak, kriz halini, acil durumun en sınırlı ve problemlili ileri seviyesi olarak belirtebiliriz.

Bu tanımda 3 husus ön plana çıkmaktadır. Birinci husus, meydana gelen olay toplumun tamamını veya belli kesimlerini ilgilendirmelidir. İkinci husus, bu olay, sözkonusu toplumun veya belli kesimin normal hayat ve faaliyetlerini durdurmalı veya kesintiye uğratmalıdır. Üçüncü husus olarak da, bu olay kriz halini oluşturmalı ve acil müdahale gerektirmelidir.

Tanımda da görüldüğü gibi, acil durumu afetten ayıran en önemli husus, sözkonusu olayın doğrudan fiziksel, ekonomik ve sosyal kayıplar ortaya çıkarma durumudur. Acil durumda sözkonusu kayıplar doğrudan aranmamaktadır. Ancak acil durumda dolaylı olarak ekonomik ve özellikle sosyal kayıplar sözkonusu olabilir. Acil durumda eğer doğrudan fiziksel, ekonomik ve sosyal kayıplar oluşmuşsa, bu olay, tanıma göre, afet kapsamına girmektedir. Bu durumda her afet durumuna acil durum da diyebiliriz. Ancak her acil durum, aynı zamanda bir afet olarak nitelendirilmemektedir.

Sözkonusu tanımda acil durum, aynı zamanda olayın kriz halini almış şekliyle tanımlandığından, her kriz hali aynı zamanda acil durum olarak nitelendirilmektedir. Bu nedenle acil durumun, kriz haliyle benzer mana taşıdığı anlaşılmaktadır. Bu nedenle krizi, acil durumun ileri seviyesi olarak değerlendirebiliriz. Bu durumda acil durumları; afet kapsamında olan ve afet kapsamı dışındaki diğer acil durumlar olarak ikiye ayırabiliriz.

### Afet Yönetimi

Afet yönetimi denilince, akla ilk gelen, bir afet olayından hemen sonra uygulanan kurtarma, ilk yardım, iyileştirme, yeniden inşa gibi çalışmalardır. Afet yönetiminin etkinliği de bu aşamada yapılan çalışmaların başarısı veya başarısızlığı ile değerlendirilmektedir. Bu yetersiz ve eksik bir değerlendirmedir. "Yara sarma" politikası olarak da adlandırılacak bu politika ve yaklaşımla etkili, kapsamlı ve verimli bir afet yönetimi ortaya koymak, günümüz anlayışına göre, adeta imkansızdır.

Afet Yönetimi; günümüz anlayışıyla, daha çok afet olayları meydana gelmeden önce öncelikle afet risklerinin tespit edilmesi ve bu risk ile zararların azaltılması veya tamamen ortadan kaldırılması, afetin meydana gelmesi halinde ilk yardım, kurtarma ve müdahale faaliyetlerinin yürütülmesi ile afet sonrası iyileştirme çalışmalarının uygulanması, yönlendirilmesi ve koordine edilmesi için ilgili kurum ve kuruluşların kaynaklarının bu ortak amaç doğrultusunda planlanarak yönetilmesidir.

En genel tanımıyla afet yönetimi; afetlerin önlenmesi ve zararların azaltılabilmesi için, afet öncesi, afet sırası ve afet sonrasında yapılması gereken teknik, yönetsel ve yasal çalışmaları belirleyen ve uygulamaya aktaran, bir olayla karşılaşıldığında etkili bir uygulama yapabilmeyi sağlayan ve her olaydan elde edilen deneyimlerin ışığında mevcut sistemi geliştiren bir yönetim yaklaşımı ve uzmanlık alanıdır. (DPT Müsteşarlığı (2000), Doğal Afetler Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara.)

### Acil Durum Yönetimi

İTÜ Afet Yönetim Merkezi acil durum yönetimini, her türlü tehlikeye karşı hazırlıklı olma, zarar azaltma, müdahale etme ve iyileştirme amacıyla mevcut kaynakları organize eden analiz, planlama, karar alma ve değerlendirme süreçleri olarak tanımlamaktadır. (İTÜ, 2005: 1-9)

Acil durum yönetimi, kriz ve acil durum tanımlarından da yola çıkarak, kriz yönetimine benzer şekilde, ağırlıklı olarak



acil duruma müdahale ile durumun normalleşmesini, iyileşmesini sağlamaya çalışan yönetim biçimidir denilebilir. Ancak acil durum yönetiminde, acil durumlara sebep olabilecek risk ve tehlikelerin önceden tespit edilerek, bu risk ve zararların önceden azaltılması ve giderilmesi çalışmaları da önem taşımaktadır. Bu nedenle günümüzde kriz yönetimi kavramından daha ziyade acil durum yönetimi kavramı kullanılmaktadır.

### Afet ve Acil Durum Yönetim Aşamaları

Bu tanımlara göre, afet ve acil durum yönetim faaliyetlerinde, risk ve zarar azaltma ile müdahale ve iyileştirme aşamaları yürütülmektedir. Ancak bu faaliyetlerin ağırlıkları değişmektedir. Acil yönetimlerinde ağırlıklı olarak müdahale ve iyileştirme faaliyetleri yürütülürken, afet yönetiminde müdahale ve iyileştirme yanında, özellikle zarar azaltma çalışmaları daha ağırlıklı olarak yürütülmesi gerekmektedir.

5902 sayılı Kanun'un 2'nci maddesinin (i) bendinde risk azaltma; belirli bir kesim veya alanda geliştirilen afet senaryolarına göre, olası risklerin önlenmesi, kabul edilebilir ölçülere indirilmesi ya da paylaşımı amacıyla alınacak her türlü planlı müdahale şeklinde tanımlanmıştır. Aynı maddenin (k) bendinde ise zarar azaltma; afetlerde ve acil durumlarda meydana gelmesi muhtemel zararların ortadan kaldırılması veya azaltılmasına yönelik risk yönetimi ve önleme tedbirleri olarak tarif edilmiştir.

5902 sayılı Kanun'un 2'nci maddesinin (ğ) bendinde müdahale; afetlerde ve acil durumlarda can ve mal kurtarma, sağlık, iaşe, ibate, güvenlik, mal ve çevre koruma, sosyal ve psikolojik destek hizmetlerinin verilmesine yönelik çalışmalar şeklinde tarif edilmiştir. Aynı Kanun'un 2'nci maddesinin (g) bendinde iyileştirme; afet ve acil durum sebebiyle bozulan hayatın normalleştirilmesine yönelik faaliyetler ve yeniden yapılanma olarak tanımlanmıştır.

### İlgili Kurumlar

5902 sayılı Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hak-

### Tüm kamu yönetim alanlarının afet ve acil durumların müstakil bir birim tarafından yönetilmesinin, pratik uygulamalarda da mümkün olmadığı anlaşılmaktadır.

kında Kanun, afet ve acil durumlar ile sivil savunmaya ilişkin hizmetleri yürütmek üzere, Başbakanlığa bağlı Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının kurulması, teşkilatı ile görev ve yetkilerini düzenlemek amacıyla çıkarılmıştır.

Bu Kanun'un kapsamı olarak da; afet ve acil durumlar ile sivil savunmaya ilişkin hizmetlerin ülke düzeyinde etkin bir şekilde gerçekleştirilmesi için gerekli önlemlerin alınması ve olayların meydana gelmesinden önce hazırlık ve zarar azaltma, olay sırasında yapılacak müdahale ve olay sonrasında gerçekleştirilecek iyileştirme çalışmalarını yürüten kurum ve kuruluşlar arasında koordinasyonun sağlanması ve bu konularda politikaların üretilmesi ve uygulanması hususları belirtilmiştir.

5902 sayılı Kanun'un 3'üncü maddesinde; afet ve acil durumlarla ilgili olarak hazırlanan plan, program ve raporları onaylamakla görevli Afet ve Acil Durum Yüksek Kurulu kurulmuştur.

5902 sayılı Kanun'un 4'üncü maddesinde; afet ve acil durum hallerinde bilgileri değerlendirmek, alınacak önlemleri belirlemek, uygulanmasını sağlamak ve denetlemek, kurum ve kuruluşlar ile sivil toplum kuruluşları arasındaki koordinasyonu sağlamak amacıyla, Afet ve Acil Durum Koordinasyon Kurulu kurulmuştur.

5902 sayılı Kanun'un 18'inci maddesi ile İl Afet ve Acil Durum Müdürlükleri faaliyetlerine başlamıştır.

11 ilde, Sivil Savunma Arama ve Kurtarma Birlik Müdürlükleri, İl Afet ve Acil Durum Müdürlüklerine bağlı olarak faaliyetlerine devam etmektedir.

Daha sonra çıkarılan Afet ve Acil Durum Yönetim Merkezleri Yönetmeliği gereğince, meydana gelen afet ve acil

durumlara ulusal ve yerel düzeyde müdahalenin ve buna ilişkin hazırlık faaliyetlerinin etkin bir şekilde gerçekleştirilebilmesi amacıyla; Başbakanlık'ta, Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı'nda, İl Afet ve Acil Durum Müdürlükleri'nde ve Valilerin uygun göreceği İlçelerde "Afet ve Acil Durum Yönetim Merkezleri" oluşturulmaktadır.

19.02.2011 tarihli Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe giren Afet ve Acil Durum Yönetim Merkezleri Yönetmeliği'nin 9'uncu maddesiyle, 30.9.1996 tarih ve 96/8716 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Başbakanlık Kriz Merkezi Yönetmeliği ile bu Yönetmelik uyarınca ilgili kurumlar tarafından yürürlüğe konulan yönerge, genelge, talimat ve diğer düzenlemeler yürürlükten kaldırılmıştır. Böylece Kriz Merkezleri uygulamaları yürürlükten kalkmıştır. Bunun yerine illerde ve valilerin uygun göreceği ilçelerde Afet ve Acil Durum Yönetim Merkezleri faaliyetlerine başlamaktadır.

### Görev Kapsamı

5902 sayılı Kanun ile daha önce dağıtık bir durum arzeden, afet ve acil durum yönetimleri ile ilgili çeşitli kurumlar, tek çatı altında toplanmıştır. Ancak bu noktada, afet ve acil durum yönetimi kavramlarının açıklanan mana ve mahiyetleri ile yeni kurulan ilgili kurumların görevleri ışığında, bu yeni kurumların hangi afet ve acil durumların yönetimlerini sağlayacakları hususunun değerlendirilmesi büyük önem taşımaktadır.

Bu yeni kurumlar, tüm afet ve acil durumları mı yönetecekler, yoksa ihtisas sahibi kurumların görev alanları dışında kalan afet ve acil durumları mı yönetecekler?

Bu değerlendirmeyi yapabilmek için öncelikle, daha önce yapılan tanımlardan yola çıkarak, afet ve acil durum yönetimlerinin, kamu yönetimi konuları ve kurumları ile bağlantılarını inceleyebiliriz.

Her kamu yönetimi konusu, adından da açıkça anlaşılacağı üzere, kamunun ve dolayısıyla toplumun tamamını veya belli kesimini etkilemekte veya ilgilen-



dirmektedir. Dolayısıyla kamu yönetiminin herhangi birinde meydana gelen önemli bir problem, enazından bu kamu yönetimi konusunun ilgilendiği veya etkilediği toplum kesiminin normal hayat ve faaliyetlerini durdurabilecek veya kesintiye uğratabilecektir.

Bu durum acil müdahaleyi gerektirdiğinden, sözkonusu kamu yönetimi konuları birer acil durum halini alırlar. Bu acil durumlarda, şayet doğrudan fiziksel, ekonomik ve sosyal kayıplar da oluşursa, bu tanımlara göre acil durum, afet niteliğine ve kapsamına dönüşecektir.

Bu durumda, her kamu yönetimi alanında, yönetim sırasında, kendi yönetim alanını ilgilendiren riskler ile beklenen veya beklenmeyen tehlikelerin gerçekleşmesi halinde, afet ve acil durumlar oluşabilecektir.

Bu nedenlerle ekonomi, güvenlik, tarım, sanayi, turizm, mahalli idareler, sağlık gibi konusu itibarıyla toplumun belli bir kesimini veya tamamını ilgilendiren her kamu yönetimi konusu, hizmetleri sırasında toplumun tamamını veya belli bir kesimini etkileyen bir önemli problem ile karşılaştığında, bu kamu yönetimi alanı, acil durum veya afet nitelik ve kapsamına dönüşecektir.

Bu aşamada; "afet ve/veya acil durum nitelik ve kapsamına giren her kamu yönetimi alanı, hangi birim tarafından ve nasıl yönetilecektir?" sorusu afet ve acil durum yönetiminde temel bir konu olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu temel konuda 2 seçenek açıkça görülmektedir:

Normal zamanda sözkonusu kamu alanlarıyla ilgili hizmetleri yürüten ve bu alanda ihtisaslaşmış birimler, kendi alanlarında oluşan afet ve acil durumları da yönetecek.

Ancak normal zamanda ilgili ve ihtisaslaşmış bir birim tarafından yönetilmeyen afet ve acil durum konuları tek çatı altında oluşturulacak müstakil bir birim tarafından yönetilecek, bu birim tarafından diğer kamu yönetimi birimlerinin afet ve acil durum yönetimlerinde aksayan taraflarına yardım edilecek ve ilgili kamu yönetimi birimleri arasında gerektiğinde koordine sağlanacaktır.

Kendi alanlarında ihtisaslaşmış kamu yönetim birimlerinden ayrı, müstakil bir birim tarafından, her kamu yönetim alanının tüm afet ve acil durumları yönetilecek.

Aşağıda belirtilen nedenlerden dolayı, 1'inci seçeneğin uygulanması, etkinlik ve verimliliğin sağlanması açısından gerekli görülmekte ve 2'nci seçenek olan, kamu kurumlarının tüm afet ve acil durum konularının ayrı bir kurum tarafından yönetilmesi seçeneği ise mümkün görülmemektedir:

Afet ve acil durum yönetim aşamaları olarak tanımlanan, risk ve zarar azaltma ile müdahale ve iyileştirme faaliyetlerinin, toplumun tamamını veya belli bir kesimini ilgilendiren hizmetleri yürüten tüm kamu kurumlarının görevleri arasında yer aldığı açıkça anlaşılmaktadır.

Sözkonusu kurumlar, görev alanları ile ilgili tehlike ve riskleri, normal zamanlarda, önceden tespit etmek ve bu risk ve zararların azaltılması için tedbirler almaları ve bunları planlamaları gerekmektedir. Sözkonusu kurumlar tarafından, görev alanları ile ilgili oluşacak afet ve acil durumlara, normal zamanlarda, önceden hazırlanmak, tedbirleri almak ve müdahale ve iyileştirme olarak yapılması gerekenlerin de önceden planlamaların yapılması, doğal olarak gerekmektedir.

Takdir edilir ki, bir yönetim alanının afet ve acil durumlardaki yönetimi, normal zamanlardaki yönetimlerine göre daha zor ve risklidir. Bir kamu yönetimi alanının normal zamanlarda ilgili uzman personel ve ekip tarafından yönetilmesi ve aynı yönetim alanının afet ve acil durumlarının ise farklı personel ve ekip tarafından yönetilmesi mümkün olmayacaktır. Eğer yönetilmeye çalışılırsa bu da verimli ve etkin olmayacaktır. Bu durumda problem çözmek yerine, yeni problem ve sıkıntılar üretilecektir.

Normal zamanlardan daha sıkıntılı olan ve tecrübeli uzman personelin önceden hazırlığını ve gerektiğinde müdahalesini gerektiren afet ve acil durumların, normal zamanlarda bir konuyu yönetmemiş ve dolayısıyla o konuda ihtisaslaşma-

mış, o konunun imkan ve kabiliyetleri ile uygulama bilgilerine uzak olan kurum ve personel tarafından yönetilmesi, daha baştan başarısızlık ve karışıklığın kabul edilmesi demektir.

Bu durum yönetimin doğal kurallarına aykırıdır. Yönetimin doğal seyri içinde esas olan, her kamu biriminin kendi konuları ile ilgili afet ve acil durumlarının da kendileri tarafından yönetilmesidir.

Doğal olarak, normal zamanlarda bir konuyu yöneten birim ve ilgili uzman personeli, aynı konunun afet ve acil durumlarına da önceden hazırlığıyla, risk ve zarar azaltma ile gerektiğinde müdahale ve iyileştirmeyi de, başka bir birimden daha iyi ve verimli bir şekilde yapabilecektir.

Ancak burda sözkonusu ilgili kurumlar tarafından yürütülemeyen hizmetler ile bunların koordinasyonu afet ve acil durum kurumları tarafından yerine getirilebilir. Bir kamu yönetim alanının afet ve acil durumunu yönetme sorumluluğu olan bir kurum, bu alanın normal zamanındaki yönetiminde daha hassas olacak, gerekli tedbirleri önceden ve dikkatli bir şekilde alacak, afet ve acil duruma hazırlıklarını daha etkin ve verimli bir şekilde yapacaktır.

Aksi halde, aynı kurumun normal zamanlardaki yönetiminde, önceden tedbir almada ve zarar azaltma faaliyetlerini yürütme ile afet ve acil durumlara önceden hazırlanmada ihmal ve tedbirsizlik olacak, normal zamanlardaki yönetiminde, hazırlıklarda etkinlik ve verimlilik sağlanamayacaktır.

Her kamu yönetimi kendi alanında afet ve acil durumlara önceden hazırlanması, risk ve zarar azaltıcı çalışmaların yapılması, afet ve acil durumunda ise gerektiğinde müdahale edilmesi ve sonrasında iyileştirme çalışmalarının, ilgili uzman ekip ve personelle yönetilmesi, yönetimin doğal yapısında vardır. Bu nedenle birden çok kurumu ilgilendiren afet ve acil durum konularında da, sözkonusu konunun ağırlıklı olarak ilgili olduğu kurum merkezli oluşturulacak koordinasyon ile afet ve acil durumun yönetilmesi gerekmektedir.





**Tüm kamu yönetim alanlarının afet ve acil durumlarının, ilgili kurumlardan ayrı bir kurum tarafından idare edilmeye çalışılması, etkinlik ve verimlilik sağlanması yerine birçok problem ve sıkıntılar ortaya çıkaracaktır.**

Tüm kamu yönetim alanlarının afet ve acil durumların müstakil bir birim tarafından yönetilmesinin, pratik uygulamalarda da mümkün olmadığı anlaşılmaktadır. Sağlık, tarım, ekonomi, mahalli idareler, sanayi gibi birbirinden çok farklı konularla ilgili tüm acil ve afet yönetimlerinin, Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığından müdahale edilerek yönetilmesi uygulamada mümkün görülmemekte ve böyle bir uygulamadan verim alınmayacağı açıkça anlaşılmaktadır.

Aksi halde, tüm kamu yönetim alanlarının afet ve acil durumlarının, ilgili kurumlardan ayrı bir kurum tarafından idare edilmeye çalışılması, etkinlik ve verimlilik sağlanması yerine birçok problem ve sıkıntılar ortaya çıkaracaktır.

19.01.2011 tarihli Mükerrer Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe giren, Afet ve Acil Durum Yönetim Merkezleri Yönetmeliği'nin 7'nci Maddesinin (4)'üncü bendinde; "Başbakan ihtisas gerektiren müdahale faaliyetlerinin koordinasyonunu yürütmek üzere ilgili bakanlık, kamu kurum ve kuruluşlarına görev verebilir." hükmü belirtilmiştir.

Doğal olarak her kamu kurumu kendi ihtisas alanını, hem normal zamanlarda, hem de afet ve acil durumlarda, uzman elemanları ve ekibi ile en iyi şekilde yönetebilecektir. Bu nedenle bu hüküm, afet ve acil durum yönetiminde çok önemli bir gelişmenin başlangıcıdır.

5902 sayılı Kanun ile Afet ve Acil Durum Yönetim Merkezleri Yönetmeliğinin "kapsam" kısımlarında bir sınır belirtilmemektedir. Ancak 7269 sayılı Kanunun 1'inci maddesinde; "deprem, yangın, su baskını, yer kayması, kaya

düşmesi, çığ, tasman ve benzer afetlerde..." ifadeleri ve Afet ve Acil Durum Yönetim Merkezleri Yönetmeliğinin 6'ncı maddesinde, Başbakanlık Afet ve Acil Durum Yönetim Merkezinin görevleri belirtilirken; "...büyük ölçekli; deprem, sel, fırtına, toprak kayması, çığ, iltica ve nüfus hareketleri, yangınlar ve kazalar; kimyasal, biyolojik, radyolojik ve nükleer madde kazaları veya olayları, tehlikeli ve salgın hastalıklar gibi doğal, teknolojik ve insan kaynaklı afet ve acil durumlar ile Başbakan tarafından acil durum ve afet olarak değerlendirilen diğer olay ve durumlarda..." ifadeleri ile kapsam sınırlandırmaları belirtilmiştir.

İptal edilen Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi Yönetmeliğinde belirtilen; "Yurt dışında, Türkiye'nin toprak bütünlüğüne, egemenlik haklarına, milli hedef ve menfaatlerine yönelik tehdit emarelerinin belirmesi ve gelişme göstermesi; yurt içinde, Anayasa ile kurulan hür demokrasi düzenini, temel hak ve hürriyetlerini ortadan kaldırmaya yönelik yaygın şiddet hareketlerine ait ciddi belirtilerin ortaya çıkması veya şiddet olayları nedeniyle kamu düzeninin bozulması; terör olayları; kanunsuz grev, lokavt ve işi bırakma eylemleri; etnik yapı, din ve mezhep farklılıklarından kaynaklanan olaylar ile ağır ekonomik bunalımlar konuları; 19.02.2011 tarihli Resmi Gazetede yayınlanan "Afet ve Acil Durum Yönetim Merkezleri Yönetmeliği"nde, afet ve acil durum yönetim konuları olarak belirtilmemiştir.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu 69'uncu maddesinde ifade edilen; "İl özel idaresi, yangın, sanayi kazaları, deprem ve diğer doğal afetlerden korunmak veya bunların zararlarını azaltmak amacıyla ilin özelliklerini de dikkate alarak gerekli afet ve acil durum plânlarını yapar, ekip ve donanımı hazırlar.

Acil durum plânlarının hazırlanmasında varsa il ölçeğindeki diğer acil durum plânlarıyla da koordinasyon sağlanır ve ilgili bakanlık, kamu kuruluşları, meslek teşekkülleriyle üniversitelerin ve diğer mahallî idarelerin görüşleri alınır.

Plânlar doğrultusunda halkın eğitimi için gerekli önlemler alınarak ikinci fıkrada

sayılan idareler, kurumlar ve örgütlerle ortak programlar yapılabilir." hükmü ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu 7'nci maddesi (u) bendinde bulunan; "İl düzeyinde yapılan plânlara uygun olarak, doğal afetlerle ilgili plânlamaları ve diğer hazırlıkları büyükşehir ölçeğinde yapmak; gerektiğinde diğer afet bölgelerine araç, gereç ve malzeme desteği vermek; iffaiye ve acil yardım hizmetlerini yürütmek; patlayıcı ve yanıcı madde üretim ve depolama yerlerini tespit etmek, konut, işyeri, eğlence yeri, fabrika ve sanayi kuruluşları ile kamu kuruluşlarını yangına ve diğer afetlere karşı alınacak önlemler yönünden denetlemek, bu konuda mevzuatın gerektirdiği izin ve ruhsatları vermek." hükmü ile 5393 sayılı Belediye Kanunu 53'üncü maddesinde belirtilen; "Belediye; yangın, sanayi kazaları, deprem ve diğer doğal afetlerden korunmak veya bunların zararlarını azaltmak amacıyla beldenin özelliklerini de dikkate alarak gerekli afet ve acil durum plânlarını yapar, ekip ve donanımı hazırlar.

Acil durum plânlarının hazırlanmasında varsa il ölçeğindeki diğer acil durum plânlarıyla da koordinasyon sağlanır ve ilgili bakanlık, kamu kuruluşları, meslek teşekkülleriyle üniversitelerin ve diğer mahallî idarelerin görüşleri alınır.

Plânlar doğrultusunda halkın eğitimi için gerekli önlemler alınarak ikinci fıkrada sayılan idareler, kurumlar ve örgütlerle ortak programlar yapılabilir." hükümleri, mahalli idarelerin normal zamanlarda yürüttükleri görev alanlarının afet ve acil durumları ile ilgili olarak, afet ve acil durum planlarının yapılmasını ve söz konusu afet ve acil durum yönetimlerinin mahalli idareler tarafından buna göre yapılması gerektiğini açıkça belirtmektedir.

Bu nedenlerle her kamu yönetimi alanı kendi bünyesinde, kendi alanlarının afet ve acil durumlarına göre, risk ve zarar azaltma, müdahale ve iyileştirme ön-görülerini, planlarını, personel ve ekibi ile araç ve gereçlerini önceden hazırlamalıdır. Kendi alanları ile ilgili afet ve acil durumların tahakkuku durumunda, önceden yapılan bu hazırlıklar çerçevesinde, sözkonusu afet ve acil durumlar



ilgili kamu kurumları tarafından yönetilmektedir.

Bu bağlamda günümüzdeki birçok uygulamalarda, çoğu kamu yönetimi alanlarında, oluşabilecek risk, afet ve acil durumlara göre önceden plan ve hazırlıklar yapılmakta, risk ve zarar azaltma ile afet ve acil durumun tahakkuku durumunda, müdahale ve iyileştirme çalışmaları uygulanmaktadır.

Örneğin, illerde mobese izleme sistemleri ile kent güvenlik sistemleri kurulmakta, oluşabilecek problem ve riskler buradan takip edilerek risk ve zarar azaltma çalışmaları yapılmaktadır. Acil durumlarda ilgililer bir araya gelerek, güvenlik izleme ve koordinasyon merkezi oluşturulmakta, olaylara müdahale ve koordine ile müdahale sonrası değerlendirme, iyileştirme ve geliştirme çalışmaları buradan yönetilmektedir.

Bir başka örnek sağlık kurumlarının tehlikeli ve salgın hastalık durumunda yaptıkları çalışmalarıdır. Salgın hastalık risk ve tehlikeleri önceden tesbit edilerek, bu risk ve zarar azaltıcı çalışmalar zaten ilgili birimlerce yapılmaktadır.

Salgın hastalık durumunda, sağlık koordinasyon merkezleri faaliyetlerine başlayarak, ilgili uzman personel ve ekiplerce olaylara müdahale edilmekte ve diğer ilgili birimlerle koordinasyon sağlanmaktadır. Müdahale sonrası iyileştirme çalışmaları da yine bu ilgili koordinasyon merkezleri tarafından idare edilmektedir.

Ekonomi ile ilgili acil durum veya bunalım oluştuğunda, hemen ilgili ve ihtisas sahibi kurumların yöneticileri bir araya gelerek koordinasyon sağlanmakta, ekonomiye müdahale ve iyileştirme çalışmaları buradan yönetilmektedir. İlgili kurumlar, afet ve acil durum yönetiminin en önemli aşaması risk ve zarar azaltıcı planlama ve uygulama çalışmaları,

**Bir konuyu normal zamanda yönetmeyerek ihtisasını kazanamayan bir kurum ve personel, o konunun afet ve acil durum yönetimini de etkili ve verimli bir şekilde sağlayamaz.**

larını, ekonomi alanındaki afet veya acil durum öncesi zaten uygulamaya çalışmaktadırlar.

Dış ülkelerde vatandaşlarımızın karşılaştığı afet ve acil durumlara karşı tedbirler ve koordinasyon Dışişleri Bakanlığı tarafından sağlanmaktadır. Nitekim Libya'da meydana gelen bunalımlara karşı Dışişleri Bakanlığı merkezli afet ve acil durum yönetimi ve koordinasyonu sağlanmıştır.

Orman yangınları ile mücadele, Orman Genel Müdürlüğü ve ilgili orman bölge müdürlükleri ile orman işletme müdürlükleri koordinesinde yürütülmektedir. Önceden hazırlanan protokollerde, diğer kurumların ihtiyaç durumuna göre ne gibi yardımlarda bulunacağı belirtilmekte, ancak orman bölge müdürlüklerinin koordinesinde afet ve acil durum hizmetleri yürütülmektedir.

Bu örnekler çoğaltılabilir.

Kısacası, bir konuyu normal zamanda yönetmeyerek ihtisasını kazanamayan bir kurum ve personel, o konunun afet ve acil durum yönetimini de etkili ve verimli bir şekilde sağlayamaz.

## Sonuç

Tüm kamu yönetim alanlarının afet ve acil durumlarının ilgili kurumdan farklı bir kurum tarafından yürütülmesi teoride ve uygulamada mümkün değildir ve böyle bir uygulama sorunları çözmekten ziyade yeni sorun ve sıkıntılar ortaya çıkaracaktır.

Bu yazıda belirtilen gerekçeler ışığında, afet ve acil durum yönetimi kurumlarının tek çatı altında yürütmeleri gereken görev alanlarını, aşağıda belirtilen başlıklar altında toplayabiliriz:

Başka bir kamu yönetimi kurumunun görev ve ihtisas alanına girmeyen afet ve acil durum konuları. (Deprem, kaya düşmesi, heyelan, çığ vb.)

Başka bir kamu kurumunun görev alanına giren afet ve acil durumların, ilgili kurumlar tarafından yürütülemeyen hizmetleri ve bunların koordinasyonu. (Arama ve kurtarma faaliyetleri, iase, geçici iskan, hasar tespitleri, hak sahipliliği, jeolojik etütler vb.)

Böylece afet ve acil durum yönetimi kurumları, görev kapsamı sınırları belirlenmiş bu alanlarda, personel, ekip, araç ve gereçlerini buna göre oluşturabilecek, bu alanlarda uzmanlaşabilecek ve hizmetlerini etkili ve verimli bir şekilde yerine getirebilecektir.

Bu çerçevede, 5902 sayılı Kanun ile Afet ve Acil Durum Yönetim merkezleri Yönetmeliğinin "kapsam" veya "görevler" kısımlarında, afet ve acil durum yönetim kurumlarının görev alanlarının sınırları ve kapsamı net bir şekilde belirtilmelidir.

Ayrıca sözkonusu afet ve acil durumları yönetimi kurumlarının tek çatı altında yürütecekleri görev alanları dışında kalan ve ön plana çıkan önemli diğer afet ve acil durumların yönetimi ve koordinasyonlarında, yetki ve sorumlulukların açık ve net bir şekilde ortaya konması amacıyla, bu afet ve acil durumların hangi kurumların normal görev ve ihtisas alanında olduğu ve dolayısıyla hangi kurumlar tarafından yönetileceği ve koordine edileceği liste halinde belirlenmesi gerekir. ■

## KAYNAKLAR

İstanbul Teknik Üniversitesi Afet Yönetim Merkezi, "Acil Durum Yönetimi İlkeleri" İTÜ Yayını, İstanbul, 2005. / Sey, Y., Afet Sonrası Barınma Sorunu ve Türkiye, İTÜ Yayını, İstanbul, 1979. / Leman, B., Human Settlements: Frame Work for Disaster Assesment Proceeding International Conference, on Disaster Area Housing. TBTA, Ankara, 1976. / -Akdağ, S. E., Mali Yapı ve Denetim Boyutlarıyla Afet Yönetimi, Sayıştay Başkanlığı, Ankara, 2002. / Kadioğlu, M. ve Özdamar, E., Afet Yönetiminin Temel İlkeleri, JİKA Türkiye Ofisi Yayını, Ankara, 2005. / Yıldırım, A., Acil Durumda Basın ve Halkla İlişkiler, İçişleri Bakanlığı Eğitim Dairesi Başkanlığı, 55'inci Dönem Mülki İdare Amirleri Semineri, Afet Yönetimi Ders Notu, Ankara, 2004.