

# Afet ve Ülkemizdeki Mevzuatı

## Disaster and its Legislation in Our Country

 Hayriye VEHİD<sup>a</sup>

<sup>a</sup>Demirođlu Bilim Üniversitesi  
Tıp Fakültesi,  
Tıp Eğitimi ve Bilişimi ABD,  
İstanbul, Türkiye

Yazışma Adresi/Correspondence:  
Hayriye VEHİD  
Demirođlu Bilim Üniversitesi  
Tıp Fakültesi,  
Tıp Eğitimi ve Bilişimi ABD,  
İstanbul, Türkiye  
ertemvehid.hayriye@gmail.com

**ÖZET** Afet yönetimi afet öncesi ve sonrası olmak üzere 2 döneme ayrılmaktadır. Afet öncesi dönem risk yönetimi başlığı altında olup afet öncesi hazırlıkları kapsamaktadır. Kriz yönetimi başlığı altında yer alan konular ise afet sonrası zararların en aza indirilmesini hedefleyen uygulamalar olarak yorumlanabilir. Bu çalışmada ülkemizde afetin risk ve kriz yönetimi ile ilgili mevzuatı değerlendirilmek amaçlanmıştır.

**Anahtar Kelimeler:** Afet; mevzuat; afette sağlık yönetimi

**ABSTRACT** Disaster management is divided into two periods, pre-disaster and post-disaster. It is under the title of pre-disaster risk management and covers pre-disaster preparations. Issues under the title of crisis management can be interpreted as practices aimed at minimizing post-disaster damages. In this study, it is aimed to evaluate the legislation related to disaster risk and crisis management in our country.

**Keywords:** Disaster; legislation; health management in disaster

**D**oğal ve insanların yol açtığı durumlar trafik kazalarının, sel felaketlerinin, yangınların oldukça yaygın olduğu ülkemizde, ayrıca ülkemizin deprem kuşağı üzerinde olması nedeniyle ülkemiz açısından önemli bir sorun olup bu gibi olayların yaratacağı sağlık problemleri de halk sağlığının önemli konuları arasındadır.<sup>1</sup>

Sağlık alanında olağanüstü durum terimi toplumun günlük yaşantısını çok kısa sürede alt-üst eden, toplumun güçsüz kalıp büyük sıkıntılara düşmesine yol açan çok sayıda ölüme, hastalanmaya ve yaralanmaya yol açacak şiddetteki doğal veya insan kaynaklı olaydır şeklindedir. Bu olağanüstü durumlar bulaşıcı hastalık salgınında, yoğun göçlerde veya doğal afetlerde sıkça karşılaşılan durumlardır.

Halk sağlığı açısından bir olağanüstü durumun etkisini en aza indirebilmek için, gerek olağanüstü durumdan önce ve gerekse sonra elde edilen verilerin epidemiyolojik değerlendirmelerini yapmak son derece önemlidir. Bir olağanüstü durum esnasında oluşabilecek kaosu önlemek için görev alacak personeli eğitmek ve bu duruma karşı planlar yapmak son derece önemlidir.

Olağanüstü durumlarda sunulacak sağlık hizmetleri, olağanüstü durum öncesi ve sonrası olarak iki grupta ele almakta yarar vardır.<sup>2</sup> Olağanüstü durum öncesi dönem, risklerin değerlendirildiği ve olası zararlardan en az etkilenmeyi sağlayacak koruyucu önlemlerin öncelikli olarak yer aldığı dönemdir. Bu dönemdeki başlıklar;

1. Planlama,
2. Örgütlenme,

### KAYNAK GÖSTERMEK İÇİN:

Vehid H. Afet ve ülkemizdeki mevzuatı. Vehid S, editör. Afetlerde Güncel Bilgi ve Yaklaşımlar. 1. Baskı. Ankara: Türkiye Klinikleri; 2022. p.5-8.

3. İşe adam alma, iş dağılımı,
4. Yönetme, yönlendirme,
5. Eşgüdüm,
6. Rapor verme,
7. Bütçeleme şeklindedir.

Bu başlıklardan planlama ve örgütlenme en öncelikli konulardır.

**Planlama:** Planlama olağanüstü durum öncesi çalışmaların yaşamsal bir parçasıdır. Planlama üç basamaktan oluşmaktadır.

1. Şimdiki durumu, kaynakları ve elde edilebilecek kaynakları saptamak,
2. Amaçları ortaya koymak,
3. Olağanüstü durum esnasında yapılacak işleri saptamak.

Şimdiki durumu, kaynakları ve elde edilebilecek kaynakları saptayabilmek için insan gücünün değerlendirilmesi, araç-gereç ve mevzuatın ortaya konması gereklidir. Planlamanın durum saptaması basamağında 6 konuda bilgi toplanmalıdır. Bunlardan birincisi uyulması gereken mevzuattır.<sup>1</sup>

Ülkemizdeki ilk mevzuat, 1939 Erzincan depremi sonrası o günkü hükümet tarafından yapılan bazı yasal düzenlemelerdir. 17 Ocak 1940 tarih ve 3773 sayılı “Erzincan’da ve Erzincan Depreminden Müteessir Olan Mıntıklarda Zarar Görenlere Yapılacak Yapılar Hakkında Kanun” olmuştur.<sup>3</sup> Bu yasa ile evi yıkılanlara aynı ve nakdi yardım yapılması kurallara bağlanmıştır. 1940’ı takip eden yıllarda konu ile ilgili birkaç yasa daha çıkmış olmakla beraber 1959 yılında çıkan 7269 sayılı “Umumi Hayata Müteessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun” önemli bir adım olmuştur. 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 merkezîyetçi bir anlayışa dayandırılmış, temel yaklaşım afet sonrası meydana gelen bütün zararların karşılanması olmuştur.<sup>4</sup>

Türkiye’nin afet yönetim yapılanması kurumsal boyutta merkez ve yerel yönetim örgütleri biçimindedir. 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.<sup>4</sup>

Bayındırlık ve İskan Bakanlığı’nca hazırlanan 1988 tarih ve 12777 sayılı “Afetlere İlişkin Acil Yardım Teşkilatı ve Planlama Esaslarına Dair Yönetmelik” gereği, bir afetin il sınırlarını aşması halinde merkezde kurulması ön görülen ve merkezi planlama-koordinasyon hizmetlerini yürüten bir kuruldur.<sup>5</sup> 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, yönetmeliğinin 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, aksamlar varsa önlemler alır veya aldırır. 12777 sayılı yönetmeliğinin 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” ile düzenlenmiştir.

## 5902 SAYILI YASA’DA AFET YÖNETİM YAPILANMASI

2009 tarih ve 5902 sayılı “Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun”<sup>24</sup> ile afet yönetim anlayış ve örgütlenmesinde bir değişimin yaşandığını görmekteyiz.<sup>6</sup> Yasa ile afet ve acil durumlar ile 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

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 görevi olarak sayılmaktadır. Müdahale Dairesi Başkanlığının görevleri, afet durumunda kamu, özel ve sivil toplum kuruluşları, yabancı kişi ve kuruluşlara ait her türlü kaynakları değerlendirerek 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 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).

Yasa ile daha önce İçişleri Bakanlığına 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).

## AFETLERDE SAĞLIK HİZMETLERİ

25 Mayıs 2021 tarih ve 31491 sayılı resmi gazetede Afetlerde ve Acil Durumlarda Sağlık Hizmetleri Yönetmeliği yayınlanmıştır.

Bu Yönetmelik, ulusal ve uluslararası afetlerde ve acil durumlarda sağlık hizmeti sunan ve bu hizmetin sunulmasıyla ilgili olan Bakanlık ve bağlı kuruluşlarına, üniversitelere, kamu, özel hukuk tüzel kişilerine ve gerçek kişilere ait ve bunlar tarafından kurulan sağlık kurum/kuruluşlarını ve bunların hizmetle ilgili bütün faaliyetlerini kapsar. Yine bu yönetmelikte Türkiye Afet Müdahale Planı yer almakta ve afetlerde sağlıkla ilgili konularda koordinasyonun sağlık bakanlığı merkez teşkilatının, illerde ise sağlık bakanlığı taşra teşkilatının sorumluluğunda olduğu yer almaktadır. Özel hastaneler ve üniversite hastanelerinin görevleri ise bu yönetmeliğin 20. maddesinde aşağıdaki şekilde yer almaktadır;

1. Üniversite hastaneleri ve özel hastanelerin görev ve sorumlulukları şunlardır:

a. İl düzeyinde hazırlanan sağlık afet ve acil durum planlarının hazırlanmasında müdürlüğe destek hizmeti vermek,

b. Hastane Afet ve Acil Durum Planlarını (HAP) hazırlamak ve planları üniversite hastaneleri için üniversite rektörlüğüne, özel hastaneler için müdürlüğün sağlık hizmetlerinden sorumlu başkanlığına incelenmesi amacıyla göndermek,

c. Afetlerde ve acil durumlarda ihtiyaç duyulabilecek haberleşme, ilaç, tıbbî ve teknik malzemelere yönelik planlama, tedarik ve depolama faaliyetlerini yürütmek,

ç. Afetlerde ve acil durumlarda rutin hastane hizmetlerinin aksamadan devam etmesi için gerekli çalışmaları yapmak,

d. Afetlerde ve acil durumlarda Bakanlık tarafından kurulan veya işletilen sağlık tesislerine ihtiyaç halinde personel ve lojistik destek sağlamak,

e. Afetlerin ve acil durumların sonlanmasını takiben hazırlanan değerlendirme raporlarının müdürlüğe teslim edilmesini sağlamak,

Sonuç olarak ülkemizde afet sonrasında yani kriz yönetimine odaklanmış bir mevzuatın varlığı söz konusudur. Afetlerin olası zararlarını azaltmaya yönelik risk yönetimi anlayışı tam olarak yerleşmemiş durumdadır. Bu boşluğu tamamlamak görevi ağırlıklı olarak Mahalle Afet Gönüllüleri gibi Sivil Toplum Kuruluşlarına düşmektedir. Afetlerle ilgili mevzuatımız risk yönetimini de kapsayacak şekilde revize edilmesi yararlı olacaktır.

## KAYNAKLAR

1. Karababa O. Olağanüstü Durumlarda Sağlık Hizmetleri Sağlık Çalışanı El Kitabı. 1. Baskı. Ankara: Türk Tabipleri Birliği; 1996.
2. AFAD [İnternet]. © 2022 T.C. İçişleri Bakanlığı Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı. Türkiye'de Afet Yönetimi. [Erişim tarihi: 15 Haziran 2022] Erişim linki: <https://www.afad.gov.tr>
3. Resmî Gazete (17.01.1940/3773) 4416 sayılı Erzincanda ve Erzincan Yer Sarsıntısından Müteessir Olan Mıntakada Zarar Görenlere Yapılacak Yardım Hakkında Kanun; 1940.
4. Resmî Gazete (25.05.1959/7269) 10213 sayılı Ümumi Hayata Mücasir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun; 1959.
5. Resmî Gazete (01.04.1988, sayı: 12777) sayılı Afetlere İlişkin Acil Yardım Teşkilatı ve Planlama Esaslarına dair Yönetmelik; 1988.
6. Resmî Gazete (17.06.2009/5902) 27261 sayılı Afet ve Acil Durum Yönetim Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun; 2009.
7. Resmî Gazete (25.05.2021, sayı: 31419) sayılı Afetlerde ve Acil Durumlarda Sağlık Hizmetleri Yönetmeliği; 2021.