



Araştırma Makalesi / Research Article

AFET YÖNETİCİSİ OLARAK MÜLKİ İDARE AMİRLERİ: 6 ŞUBAT 2023 DEPREMLERİ ÖRNEĞİ

Lütfullah ÜN¹

Öz

Türkiye 6 Şubat 2023 günü tarihinin en büyük depremini yaşamış; 11 ili etkileyen deprem elli binden fazla insanımızın vefatına, yüz binlerce insanımızın sakatlanmasına veya yaralanmasına, yüzdört milyar dolardan fazla maddi kayba ve etkileri uzun yıllar silinmeyecek psikolojik ve sosyolojik yıkıma yol açmıştır. Bununla birlikte Türkiye Cumhuriyeti devleti ve milleti ile tüm imkânlarını seferber ederek afeti en az zararlarla atlattı ve yaraları bir an evvel sarmak için ilk andan itibaren mücadele etmektedir. Bu mücadelede önde gelen aktörlerden birisi olan mülki idare amirleri de özellikle afet yöneticisi rolleri ile ilk andan itibaren afet bölgesinde ve dışında mücadele etmişlerdir. Bu çalışmada daha çok rutin mülki yönetim rolleri ile bilinen ancak acil durumlarda üstlendikleri roller ile yönetsel ve toplumsal sorunların çözümünde kritik rol oynayan mülki idare amirlerinin afet yöneticiliği rolü 6 Şubat Depremi ekseninde ele alınacaktır. Çalışmanın amacı mülki idare amirlerinin kriz yönetimi açısından önemini ortaya koyarak idari ve akademik farkındalık oluşturmaktır. Çalışmada literatür ve mevzuat taraması yöntemleri kullanılacaktır.

Anahtar Kelimeler: Mülki idare amirleri, afet yönetimi, deprem.

Jel Kodlar: D73, H83, S54, Z18.

CIVIL ADMINISTRATIVE CHIEFS AS DISASTER MANAGERS: THE EXAMPLE OF THE EARTHQUAKES OF FEBRUARY 6, 2023

Abstract

Türkiye experienced the biggest earthquake in its history on February 6, 2023; The earthquake, which affected 11 provinces, caused the death of more than fifty thousand of our people, the crippling or injury of hundreds of thousands of people, the financial loss of more than one hundred and four billion dollars, and the psychological and sociological destruction whose effects will not be erased for many years. However, the Republic of Türkiye has been struggling from the very first moment to overcome the disaster with the least damage and to heal the wounds as soon as possible by mobilizing all its means with the state and nation. Civil administrators, who are one of the leading actors in this struggle, have struggled in and outside the disaster area from the very first moment, especially with their disaster manager roles. In this study, the disaster management role of civil administrators, who are mostly known for their routine civil administration roles, but their roles in emergencies and play a critical role in solving public and social problems, will be discussed on the axis of the 6 February Earthquake. The aim of the study is to raise administrative and academic awareness by demonstrating the importance of civil administrators in terms of crisis management. In the study, literature and legislation scanning method will be used.

Keywords: Civil administrative officers, disaster management, earthquake.

Jel Codes: D73, H83, S54, Z18.

¹ Dr., Mülki İdare Amiri, İçişleri Bakanlığı, Hukuk Müşaviri, lutfullahun57@gmail.com, ORCID : 0000-0002-8764-5113.

Başvuru Tarihi (Received): 26.08.2023 **Kabul Tarihi** (Accepted): 19.10.2023

Giriş

Türkiye 6 Şubat 2023 günü merkez üssü Pazarcık olan 7.7 ve merkez üssü Elbistan olan 7.6 büyüklüğünde iki deprem ve beraberindeki binlerce artçı (AFAD, 2023) ile tarihinin en büyük doğal afetini yaşamıştır. Resmi verilere göre elli binin üzerinde vefat (TRTHABER, 2023) ve binlerce yaralı/sakatlanan insan, yüzbinlerce yıkılan veya kullanılamaz hale gele ev/bağımsız bölüm ve yüz milyar doları aşkın maddi zararlar karşı karşıya kalınmıştır.² Afetin bıraktığı ölüm ve kalıcı yaralanmalar/sakatlıklar dışında afetin tüm izlerini olabildiğince ortadan kaldırmak saikiyle gösterilen devlet ve millet refleksi doğrultusunda tüm ülke seferber olmuş ve dünyaya örnek olacak birlik ve beraberlik örneği gösterilmiştir. Bununla birlikte afetle mücadelede ilk andan itibaren aktif rol alan mülki idare amirleri gerek mevzuattan kaynaklanan yetkilerini kullanmışlar gerekse de afet anında gereken her türlü inisiyatif almada da tereddüt etmemişlerdir. Bu yönü itibarıyla 6 Şubat ve ardından yaşanan depremlerin oluşturduğu ağır yıkımın içerisinde verilen mücadele, alınan dersler itibarıyla de ayrı bir akademik analizi hak etmektedir. Bu yönde yapılacak çalışmaların ilerleyen dönemlerde gerçekleştirilebilecek mevzuat çalışmalarına ve idari kararlara da kaynaklık edebileceği göz önünde bulundurulduğunda deprem sonrası yönetimin, edinilen tecrübenin ve alınan derslerin gerek akademik açıdan gerekse kamu hizmeti açısından çok kıymetli olacağı aşikârdır. Bu noktada çalışmada öncelikle afet yönetiminin ve afet yöneticiliğinin ne olduğu ele alınacaktır. Ardından mülki idare amirlerinin afetlerle mücadele ile ilgili olarak mevzuattan kaynaklı yetkileri ele alınacaktır. Son olarak 6 Şubat depremlerinin kapsamında ne gibi faaliyetlerde buldukları ve bundan sonraki süreçte afet yöneticiliği açısından ne gibi roller üstlenebileceklerine değinilecektir.

1. Afet Yönetimi ve Afet Yöneticiliği

Gerek dünyada gerekse Türkiye’de ulusal basında veyahut sosyal medyada sıklıkla afet haberleri ile karşılaşılmaktadır. Bunda özellikle iletişimin giderek artmasının da rolü büyüktür. Aynı zamanda yaşanan iklim değişikliği ve teknolojik gelişmelerin sonucunda da afetlerin özelliklerinin de değiştiğini söylemek mümkündür. Genel olarak afetler “toplumun tamamı veya belli kesimleri için fiziksel, ekonomik ve sosyal kayıplar doğuran, normal hayatı ve insan faaliyetlerini durduran veya kesintiye uğratan, etkilenen toplumun baş etme kapasitesinin yeterli olmadığı doğa, teknoloji veya insan kaynaklı olaylar (AFAD, t.y.a) şeklinde tanımlanabilir. Ancak burada unutulmaması gereken husus olayın kendisinin afet olmadığı, daha doğru ifade ile olayın doğurmuş olduğu sonucun afet olduğudur (AFAD, t.y.a). Zira 7 büyüklüğündeki bir deprem bir ülkede (örneğin gelişmiş bir ülkede) herhangi bir yıkıma yol açmadan hafif hasarlarla atlatıldığında yaşanan sadece bir deprem olarak kayıtlara geçmektedir. Depremin etkisi geçtikten bir müddet sonra hayat olağan akışı ile devam edebilmektedir. Bununla birlikte aynı büyüklükteki bir deprem başka bir ülkede (örneğin az gelişmiş veyahut gelişmemiş bir ülkede) aşırı yıkımlara yol açtığında hayatın olağan akışı sona erecek; yaşanan ekonomik, sosyal ve psikolojik yıkımın etkileri uzun yıllar devam edecektir.³ Bu noktada afetin ona sebep olan olay değil aslında sonucu olduğunu söylemek mümkündür.

Günümüzde afetlerin doğa ve insan kaynaklı olabileceği yönünde akademik ve kurumsal hemfikirlik söz konusudur. Afetlerden “deprem, sel, heyelan, çığ, tsunami” ve benzerleri doğa kaynaklı olup, “büyük sanayi kazaları, nükleer felaketler, biyolojik krizler (silah ve saldırılar), iklimsel değişiklikler” ve benzeri durumlar ise teknoloji veyahut insan kaynaklı olarak sıralanabilir. Bu noktada yaşanan her türlü olaya dair tedbirsizliklerin afetlerin kapısını araladığını da söylemek yerinde olacaktır. Diğer bir ifade ile afetle mücadelenin önceden alınacak tedbirlerle başlaması gerektiği açıktır. Bu yönüyle afet ile mücadelenin de bir yönetim süreci olduğunu söylemek

² 6 Şubat 2023 Deprem felaketinin Türkiye ekonomisine yol açtığı toplam yük yaklaşık 2 trilyon TL (103,6 milyar \$) seviyesinde olduğu, bunun da 2023 yılındaki milli gelirin yaklaşık % 9’una ulaşabileceği değerlendirilmektedir (SBB, 2023: 8).

³ Gelişmiş ülkeler afetleri daha az can kaybıyla ve maddi kayıpla atlatırken, gelişmekte olan ülkelerin ise afetlerde daha çok can kaybına ve maddi kayba maruz kaldığını (Leblebici, 2014: 465) söylemek mümkündür.

mümkündür. Bu yönetim süreciyle ilgili olarak literatürde pek çok tanımlama ve bakış açısı mevcuttur.

Bütün kaynakların azami sayıda insanı sağ kurtarmak ve kayıpları asgariye indirebilecek tedbirleri almak üzere imkânları yerinde ve zamanında kullanarak zararları asgariye düşürme (Eren, 2011: 3) faaliyeti olarak da tanımlanabilen afet yönetimi, Anayasamızın 56. maddesiyle korunan “Sağlıklı ve Dengeli Çevrede Yaşama Hakkını” korumaya hizmet etmektedir. Bu noktada bu hakkın gerçekleşmesini zorlaştıran, ortadan kaldıran süreçlerin her yönüyle planlanması ve yönetimi (Karaman, 2017: 2) de afet yönetimi olarak ifade edilebilir. AFAD’ın terimler sözlüğünde ise bu kavram

“...afetlerin önlenmesi ve zararlarının azaltılması, afet sonucunu doğuran olaylara zamanında, hızlı ve etkili olarak müdahale edilmesi ve afetten etkilenen topluluklar için daha güvenli ve gelişmiş yeni bir yaşam çevresi oluşturulabilmesi için toplumca yapılması gereken topyekûn bir mücadele süreci” şeklinde tanımlanmıştır. Daha geniş bir ifadeyle afet yönetimi; “afetlerin önlenmesi ve zararlarının azaltılması amacı ile, afetin her aşamasında (öncesinde, esnasında ve sonrasında) alınması gereken önlemler ve yapılması gereken çalışmaların planlanması, yönlendirilmesi, koordine edilmesi, desteklenmesi ve etkin olarak uygulanabilmesi için toplumun tüm kurum ve kuruluşlarıyla, imkân ve kaynaklarının belirlenen stratejik hedefler ve öncelikler doğrultusunda kullanılmasını gerektiren, çok yönlü, çok disiplinli ve çok aktörlü, dinamik ve karmaşık bir yönetim süreci”

olarak da ifade edilebilir (AFAD, t.y.a). “Afet” kavramının disiplin, aktörler vb. bakımdan çok yönlülüğü ile dinamik ve karmaşık yapısı nedeniyle afet yönetim süreci yönetimden sağlığa, işletmeden ekonomiye, mühendislikten topografiye, sosyolojiden psikolojiye kadar pek çok disiplinin yöntem ve metodlarını içermektedir. Olası bir afet durumunda her bir branşın üzerine düşen pek çok konu olacağını söylemek mümkündür. Bu noktada “zarar önleme, risk tespiti, tedbir alımı, müdahale, koordinasyon, iyileştirme ve yeniden inşa” gibi pek çok başlık altında afet yönetiminin bir bütünlük içinde yürütülmesi ideal afet yönetimin gereğidir.⁴

Türkiye’de kuruluştan 2000’lere kadar afet yönetiminde afetlerin sonuçlarına odaklanan krizi yönetme anlayışı hâkimdi. Bu anlayışta afetin ardından afetten etkilenenlerin kayıpları telafi edilmekteydi. Bu döneme kadar çıkartılan düzenlemelerin de daha çok deprem sonrası yaraları sarmaya yönelik olduğunu söylemek mümkündür (Aktel, 2010:170-171). Risk⁵ odaklı afet yönetim anlayışına dair ilk esaslı vurguysa “7. Beş Yıllık Kalkınma Planıyla” (1996-2000) (Bölgesel Gelişme ve Konut) yapılmıştır. Burada zararların azaltılmasına yönelik afet öncesinde yapılması gerekenlere dair hukuki düzenlemelerin gerekli olduğu vurgusu yapılmıştır (7. BYKP, 1995: 176, 181 ve 183). 2000’lerden itibaren ise tüm dünyada risk yönetimi esaslı “bütünleşik afet yönetimine geçilmiştir.⁶ Bütünleşik afet yönetimi¹ gereğince 2009’da Afet ve Acil Durumlar

⁴ Afet yönetiminin “risk ve zarar azaltma, hazırlık, müdahale ve iyileştirme” olarak dört aşaması vardır (Atlı, 2006: 11-15).

⁵ Risk; zarar, kayıp veyahut tehlikeye yol açabilecek bir olayın meydana gelme ihtimalidir (Büyük Larousse, 1986: 9843).

⁶ Bu sistem; afetin olduğu andan itibaren müdahale ve iyileştirme aşamalarına (kriz yönetimi) yönelik planlama ile afete maruz kalmayı önleyici önlemleri içeren (zarar azaltıcı) planlamaları kapsamaktadır (CENDİM, 2001). Türkiye’de afet yönetimi politikası ve buna dair hukuki çerçeve tarihsel süreç içerisindeki yaşanan olayların etkisiyle belirlenmiştir.

¹ Bu doğrultuda “afet ve acil durum süreçlerinin elektronik takibi, yönetimi ve yöneticilere karar desteği sunumu için AYDES (Afet Yönetim ve Karar Destek Sistemi) geliştirilmiştir. Bu sistem, coğrafi bilgi sistemleri üzerine kurulmuş olup afetlerde ulusal kaynakların etkin yönetimini sağlayan karar destek mekanizmalarına sahiptir. Ayrıca sistem

Başkanlığı (AFAD) kurulmuş ve Başkanlık Türkiye’de afetlerle mücadelede ilk ve en üst otorite olmuştur. Bununla birlikte Türkiye’de afet yönetiminin pek çok aktörünün olduğunu, diğer bir ifade ile AFAD’ın afet yönetiminde paydaşlarının (mensupları ile birlikte tüm merkezi ve yerel kurumlar, özel sektör, uluslararası örgütler, STK’lar ile gönüllüler) olduğunu söylemek mümkündür. Bu aktörlerin başında ise mülki idare amirleri gelmektedir. Türk devlet yapılanmasında merkez yönetiminin taşra teşkilatı olan valiliklerin ve kaymakamlıkların üst idarecileri olan mülki idare amirleri, aynı zamanda mesleki kariyerleri doğrultusunda başta İçişleri Bakanlığı merkez teşkilatı olmak üzere birçok merkezi teşkilatta (örneğin AFAD)² görev almaktadırlar.

Türkiye’yi etkileyen en önemli afetlerin başında depremlerin olduğunu söylemek mümkündür (Özmen ve Gökçe, 2018). Özellikle son büyük afet olan ve elli binden fazla insanımızı kaybettiğimiz Kahramanmaraş Depremleri ve etkileri uzun yıllar unutulmayacak acılara sahne olmuştur. Mülki idare amirleri bu afetle mücadele çerçevesinde depremin ilk anından itibaren aktif rol almışlar, gerek mevzuat kapsamında gerekse de şartların gerektirdiği inisiyatifleri alarak devletin sahadaki en önemli sorun çözücülerinden olmuşlardır.

2. Mevzuat Açısından Türkiye’de Mülki İdare Amirlerinin Afet Yöneticiliği

Mülki idare amirleri mesleki kariyerlerinin çeşitli dönemlerinde gerek buldukları coğrafyadan gerekse görev yaptıkları zaman diliminden veyahut başka herhangi bir sebepten kaynaklı olarak birçok kritik ve zorlu olay ve süreç yaşamış olup bu durumları yönetmesi mesleğinin bir gereği olan bir hizmet sınıfına mensupturlar. Bu meslek grubu çeşitli mevzuatla da yetkili ve sorumlu kılınarak ülkenin veyahut görev yaptıkları bölgenin yaşayacağı veya yaşamakta oldukları zor durumları aşmak ve yönetmek üzere görevlidirler. Bu zorlu durumlardan birisi de afetlerdir. Bu yetki ve sorumluluklar anayasadan, kanunlardan, yönetmeliklerden veyahut planlardan kaynağını alabilmektedir. Bunların başlıcaları;

“1949’da çıkartılan 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu, 1958’de çıkartılan 7126 sayılı Sivil Müdafaa Kanunu, 1959’da çıkartılan 7269 sayılı Umumi Hayata Müessir Alınacak Tedbirler ve Yapılacak Yardımlara Dair Kanun, 1983’te çıkartılan 2935 sayılı Olağanüstü Hal Kanunu, 1943’te çıkartılan 4373 sayılı Taşkın Sulara Ve Su Baskınlarına Karşı Korunma Kanunu” ile “Afet ve Acil Durum Müdahale Hizmetleri Yönetmeliği, Türkiye Afet Müdahale Planı (TAMP) ve İl Afet Risk Azaltma Planı (İRAP)”

olarak sıralanabilir.

Tarihsel sürece bakıldığında ise mülki idare amirlerinin çeşitli özel kanunların hükümleriyle afetler açısından da yetkilendirildiğini görmek mümkündür. 1939’da yaşanan ve otuz binden fazla vatandaşımızın vefat ettiği Erzincan Depremi’nden ve devamında yaşanan büyük depremlerden sonra çıkartılan “18/7/1944 ve 4623 sayılı Yer Sarsıntılarından Evvel ve Sonra Alınacak Tedbirler Hakkında Kanun”da mülki idare amirlerine çeşitli yetki ve görevler verilmiştir. Buna göre 4623 sayılı Kanun’un 3. maddesi uyarınca depremin gerçekleşmesi halinde mahallin mülki amiri (hâkim-savcılar hariç) herkese (memur olmayanlar da dâhil) görev vermeye; bedeli sonradan ödenmek üzere her türlü taşıma araçlarına (canlı veyahut cansız) ve gerekli araçlara el koymaya; tedavi, kurtarma işe vb. işlerin gerektirdiği acil devirleri yapmaya, tehlikeli binaları tahliye ettirmeye ve uygun bina ve konutları işgal etmeye yetkilidir. Deprem olan yerlerdeki mülki amir

TAMP bilişim altyapısını oluşturur. Sistem afet yönetiminde yer alan ilgili bakanlıklara ve başkanlığın taşra teşkilatının kullanımına sunuludur (AFAD, t.y.b.).

² Gerek yerelde gerekse merkezde devlet yapılanmasını, kurumsal yapılanmayı, idari işlerin yürütümünü, acil durumları, ülke sosyolojisini ve topografyasını mesleğin gereği olarak çok iyi bilen mülki idare amirleri; aynı zamanda mesleklerinin gereği olarak acil durumlarda ve krizlerde nasıl davranmaları ve neler yapmaları gerektiğine yönelik de yılların verdiği deneyimle kamunun esenliği adına önemli roller üstlenebilmektedirler.

yeterli yardım (teşkilat ve araç açısından) bulamazsa çevre il ve ilçelerden yardım ister. Bu il ve ilçelerin mülki amirleri işbu talep karşısında yardım etmek zorundadır. Aynı şekilde bu yardım sadece civar köy ve kasaba halkından da istenebilir. Bu köy ve kasaba halkı bağlı buldukları mülki amirliğin emrini beklemeksizin yardıma koşmak zorunda olup buldukları il ve ilçeye bilgi verilir. Yine depremin olduğu yerin mülki amiri bu işlerin yapılmasında gerekirse asker, jandarma, gümrük muhafaza ve orman koruma birliklerinden ve bunların araçlarından da yararlanabilir. Bu durumda birliklerin komutanları üstlerinden emir beklemeksizin yardım etmek zorundadırlar. 4623 sayılı Kanun'un 8. maddesi uyarınca mülki amir yetkili makamların verecekleri görevleri yapmayanları işe sevk etmeye yetkilidir. Yine kanunun 9. maddesi uyarınca depremin ardından Nafia Vekâleti tarafından (Bayındırlık Bakanlığı veyahut günümüzdeki Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı) kurulacak fen heyetlerince resmi ve özel tüm binalar tetkik ve muayeneye tâbi tutulmakta olup bu binalardan yıktırılması ve boşaltılması gerekli olanlarla ilgili fen heyetlerince mülki amire rapor verilir. Mal sahipleri bu binaları yıkmadığı takdirde ise mülki amirin emriyle (bedeli yıkıntı bedeliyle ödenmek üzere) yıktırılır.

Mülki amirlere birçok kritik ve güçlü yetkiler verilen bu kanun; 15/05/1959 tarih ve 7269 sayılı "Umumi Hayata Müessir Alınacak Tedbirler ve Yapılacak Yardımlara Dair Kanun"un 51/b hükmü doğrultusunda kaldırılmıştır.

2.1. 5442 Sayılı İl İdaresi Kanunu

Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 126. maddesinde belirtilen hüküm gereği; "merkezi idare kuruluşu bakımından illere; iller de diğer kademeli bölümlere ayrılmakta olup; illerinin idaresi yetki genişliği esasına" dayanmaktadır. Merkezi yönetimin taşra teşkilatlanmasını ve yönetimini düzenleyen 10/6/1949 tarihli ve 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'na göre illerin genel idaresinden vali (md. 4, 9), ilçelerin genel idaresinden ise kaymakam (md. 27) sorumludur. Valiler ilin, kaymakamlar ise ilçenin "her yönden genel idare ve genel gidişini düzenlemekten ve denetlemekten" (md. 9/E ve 31/E) sorumludurlar. Bu açıdan gerek valiler gerekse kaymakamlar il ve ilçeler bazında olası afetlerle mücadelede doğrudan sorumludurlar. Bununla birlikte bu kanunda görev ve sorumlulukları belirten maddelerde açıktan afet ifadesi geçmemektedir. Ancak günümüzde herhangi bir işlevselliği ve örneği kalmayan bucak müdürüyle ilgili olarak "su baskını, kıtlık, yangın deprem gibi afetlerde keyfiyeti kaymakama bildirmekle beraber hal ve vaziyetin icap ettirdiği bütün tedbirleri alır ve uygular (md. 44)." hükmü kanunun kabul edildiği ilk andan itibaren vardır. Bu hükmün kaymakamlara dair dolaylı da olsa afet yönetimi ile ilgili bir ilgi (sorumluluk) oluşturduğunu söylemek mümkündür. Kanunun afetlere yönelik mülki idare amirlerine verdiği açıktan bir yetki ve sorumluk ise 25/3/2020 tarihli ve 7226 sayılı Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 1. maddesi ile işbu kanuna ek 2. madde olarak derç edilen

"Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu tarafından; ...Afet ve acil durum hallerinde arama, kurtarma ve müdahale faaliyetleri kapsamında, afetten veya acil durumdan etkilenen kişiler ile sınırlı olmak üzere Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının veya ilgili valiliğin, ... ihtiyaç duyduğu telefon abone ve konum bilgileri gecikmeksizin karşılanır..."

hükmüdür.

Esasen bu kanunda afetlerle mücadeleden mülki idare amirlerinin doğrudan sorumlu olduğuna dair bir düzenleme bulunmasa da kanunun mülki idareyi genel idareden sorumlu tutması ve verdiği yetkiler itibariyle bu afet yöneticiliği ile ilgili sorumluluk başlı başına var olmaktadır. Ayrıca kanunda gerek ilde gerekse ilçedeki kamu kurum ve kuruluşlarının üst amiri olarak belirtilmeleri de zaman içerisinde kurulacak olan afetle mücadele eden merkezi kuruluşların taşra

örgütlenmelerinin en üst amiri olmalarını gerektirmiştir. Diğer bir ifade ile örneğin il AFAD müdürlükleri valilere bağlı olarak çalışmaktadır.³

2.2. 7269 sayılı Umumi Hayata Müessir Alınacak Tedbirler ve Yapılacak Yardımlara Dair Kanun

Türkiye’de afet yönetiminde temel kanunlardan biri 15/05/1959 tarihli ve 7269 sayılı “Umumi Hayata Müessir Alınacak Tedbirler ve Yapılacak Yardımlara Dair Kanun” olup kanunun 1. maddesinde belirtilen “... afetin meydana gelmesi halinde bu kanun gereğince alınması lazım gelen acil tedbirlerin ittihazına afetin meydana geldiği bölgenin valisi yetkilidir.” hükmüyle valiler, afete karşı gerekli tedbirleri almakla bizzat yetkilendirilmiştir. Yine bu kanun ilgili diğer hükümleri ile mülki idare amirlerine afete sebep olan olayların meydana gelmesinin ardından her türlü tedbirin alınması ve talimat gerekmeksizin yardımların yerine getirilmesi için yetkili ve sorumlu kılınmışlardır. Aynı doğrultuda kanunda “Mülkiye amirlerine verilen olağanüstü yetkiler” başlıklı 6. maddede belirtildiği üzere mülki idare amirleri, 18-65 yaş arasındaki tüm erkekleri (asker ve hâkimler haricinde) göreve çağırabilmesi, her çeşit ulaşım aracı ile makineye, teçhizata, taşınmaza, maddeye ve malzemeye (bedelleri sonrada da olsa ödenecek şekilde) el koyabilmesi için yetkili kılınmışlardır. Yine mülki sınırlar içindeki tüm kurumların ve kuruluşların sivil savunma birimleri acil yardım hizmetlerine katılmaları için mülki amirlerce görevlendirilebilmektedir. Afetten itibaren 15 gün içinde kullanılması gereken bu yetki gerektiğinde Çevre, Şehircilik ve İklim Bakanlığınca (kanunda geçen hali ile İmar ve İskân Bakanlığı’nca) uzatılabilir. Ayrıca afetin civarındaki il ve ilçelerin vali ve kaymakamları bu kanun hükmü kapsamında bütün imkân ve araçlarla afet bölgesindeki mülki idare amirlerine istenmesi durumunda yardım etmekle yükümlüdürler. Yine 7. madde doğrultusunda ordu, jandarma, kıta birlikleri ve müessese komutanları da yardım istenmesi durumunda üstlerinden emir gelmesini beklemeden ilgili vali ve kaymakamlara yardımcı olmak zorundadırlar. Mülki idare amirleri; afetlerle mücadelede afet bölgesinde olup yardım davetine mazeretsiz gelmeyenler veya çalışmayanlar veyahut işi yapmayanlara para cezası da kesebilme yetkisine haizdir (md. 47).

Mülki idare amirlerinin afet sebepli kriz yönetim süreçlerinde kararlarının icrailiğine ve etkinliğine yönelik diğer bir hüküm ise bina yıkımları ile ilgili olup bu uygulamada “yıkma parası yıkıntı malzemesinden karşılanmak, yetmemesi halinde kalan kısmı afetler fonundan tamamlanmak üzere vali ve kaymakamların emri” (md. 14) ile yıkım usulü uygulanmaktadır.

Kanun kapsamında mülki idare amirleri afet öncesindeki bazı durumlarla ilgili olarak da kanun çerçevesinde görevlendirilmişlerdir. Örneğin yangın afeti ihtimali olan yerlerin belirlenmesi ve tespitinde kentsel alanda belediye meclislerince ve (köylerde) köylerde ihtiyar heyetlerince tespit edilen yerler kaymakamların mütalaası üzerine valilerin tasvibiyle ilan olunmaktadır (md. 2). İl ve ilçe afet risklerini belirleme olarak da değerlendirilebilen bu hüküm bir anlamda afet öncesi risk yönetimi anlayışına uygundur.

2.3. 7126 sayılı Sivil Müdafaa Kanunu

09/06/1958 tarihli ve 7126 sayılı Sivil Müdafaa Kanunu’nda⁴ yine afet yöneticiliği açısından mülki idare amirlerine açık yetki ve sorumluluklar verilmiştir. Bu doğrultuda kanunun 5. maddesi uyarınca mülki amirler sorumlu oldukları yerlerdeki hassas bölgelerde sivil savunma örgütü ve kuruluşunun kurulması, donatımı, sevk ve idare edilmesi ve kontrolü ile bölgelerine yönelen düşman saldırılarına, doğal afetlere ve büyük yangınlara karşı barıştan itibaren sivil savunmayı

³ 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu md. 4: “İl genel idaresinin başı ve mercii validir. Bakanlıkların kuruluş mevzuatına göre illerde lüzumu kadar teşkilat bulunur. ...Bu teşkilat valinin emri altındadır.” İlgili kanunun 27. maddesi: “Bakanlıkların kuruluş mevzuatına göre ilçede lüzumu kadar teşkilatı bulunur. Bu teşkilat (Dördüncü maddenin son fıkrasında belirtilen adli ve askeri teşkilat hariç) kaymakamın emri altındadır.”

⁴ Sonradan adı “Sivil Savunma Kanunu” olmuştur. RG: 13/6/1958, 9931.

fiilen gerçekleştirmekten bizzat sorumludurlar. Yine kanunun 6. maddesi uyarınca doğal afetler ve büyük yangınlarda; 4373 sayılı (Taşkın sular ve su baskınlarına karşı korunma) ve 4623 sayılı (Yer sarsıntısından evvel ve sonra alınacak tedbirler hk.) kanunların hükümleri doğrultusunda gerçekleştirilecek kurtarma ve yardım işlerine, yerel mülki amirliklerin gerekli görmesi halinde bölgedeki sivil savunma teşkilleri katılmak zorundadır. Kanunun 8. maddesine göre hassas bölgelerdeki belediye ve özel idareler sivil savunma taleplerini yerine getirmekle yükümlü ve bu yönüyle de mahallin mülki amirlerine karşı sorumludurlar. Kanun afetlerde askeri ve mülki erkânın işbirliğini de öngörmüştür. Kanunun 10. maddesine göre mahallin en üst mülki amiri sivil savunma hizmetlerini planlama ve karşılıklı yardım konularında mahallin garnizon komutanı veyahut en büyük askeri amiriyle iş birliği yapmak durumundadır.

Ayrıca ilgili kanunun 53. maddesi işbu kanun kapsamında kesilecek “*idarî para cezalarının*” mahallî mülkî amirlerce verilebileceği hükmünü içermektedir.

2.4. 2935 sayılı Olağanüstü Hal Kanunu

Bir afetin gerçekleşmesi durumunda Anayasanın 119. maddesi uyarınca Cumhurbaşkanı “...yurdun tamamında veyahut bir bölgesinde”, uygulanma süresi azami altı ay olmak üzere olağanüstü hal (OHAL) ilan edebilmektedir. Bu durumlarda Cumhurbaşkanı “...olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda, Anayasa md. 104/17’in ikinci cümlesinde belirtilen sınırlamalara tabi olmaksızın Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir.” Bu tür olağanüstü hal ilanlarıyla birlikte 25/10/1983 tarih ve 2935 sayılı Olağanüstü Hal Kanunu (OHAL) uygulanabilmektedir. Bu kanun mülki idare amirlerine afetlerle ilgili olarak verilen yetkilere dair en önemli mevzuatlardan birisidir.

6 Şubat 2023 Depremlerinin hemen ardından 7 Şubat 2023 günü 10 ili kapsayan (daha sonra 11 oldu) 3 ay süreyle ilan edilen OHAL ile afet bölgesinde atılması gereken adımların ivediliği ve etkinliği artırılmak istenmiştir (Erdoğan, 2023). Bu kanun kapsamında OHAL ilan edilme sebeplerinden birisi “afet”tir (md. 1-3). Bu kanun; OHAL ilanına tabi “afet, tehlikeli salgın hastalıklar veyahut ağır ekonomik bunalım” durumlarında ilan edilen OHAL’lerde vatandaşlara getirilecek para, mal ve çalışma yükümlülükleriyle (her tür OHAL için ayrı ayrı olmak üzere) temel hak ve özgürlüklerin nasıl sınırlandırılacağına veyahut durdurulacağına, OHAL’in gerektirdiği tedbirlere (nasıl ve ne şekilde alınacağı), kamu görevlilerinin yetkileri ve durumlarındaki değişiklikler ile OHAL yönetim usullerine dair hükümleri” kapsamaktadır (md. 2).

Kanunun 14. maddesi uyarınca OHAL bir ili kapsıyorsa o ilin valisine; birden çok ili kapsayan bölge valiliğinde ilan edilmişse bölge valisine; daha da geniş bir alanı veyahut tüm ülkeyi kapsamaktaysa Cumhurbaşkanlığı tarafından bölge valilerine olağanüstü önlemlerin görev ve sorumluluğu verilmektedir. Kanun uyarınca OHAL kapsamında görev ve sorumluluklar daha çok valilerde olup kaymakamların özel bir yetkilendirilmesi veyahut görevlendirilmesi bulunmamaktadır (Çapar, 2023: 14-15). Kanunda kaymakamların ilçe OHAL bürolarına başkanlık etmesi (md. 13) ve OHAL’in gerektirdiği durumlarda valinin karar vermesi durumunda “mahalli idarelerin organlarınca alınacak kararlar ile tesis edilecek tasarrufların tamamının veya belli konulara ilişkin olanlarının” kaymakam onayı ile yürürlük kazanmasıyla ilgilidir.

Kanunun mülki amirleri ilgilendiren bir diğer maddesi olan 20. madde hükmü uyarınca OHAL ilan edilen bölge valileri; kendi mülki bölümlerindeki “Acil Kurtarma ve Yardım Örgütlerinin” ihtiyacı karşılama yetersiz kalacağına anlaşılması üzerine, çevrelerindeki bölge valiliklerine başvururlar. Bölge valileri; ani ve olağanüstü olaylar ile karşılaşmaları durumunda veyahut yakın bölge valiliklerinin yardımı gelinceye değin, bölgelerindeki en büyük askeri komutanlıktan yardım talep edebilirler. Bu talepler ilgilerce derhal yerine getirilmek durumundadır.

Kanun mevzuat kapsamında alınan tedbirlerin uygulanmasını güçlendirmek ve bu tedbirlere aykırı hareket edebilecekleri de caydırmak için bazı hükümler ihtiva etmektedir. Bu doğrultuda kanunun

25. maddesi uyarınca bölge veyahut il valisince, “bu Kanun veya diğer kanunlarla verilen yetkilere dayanılarak alınan tedbirlere aykırı hareket edenler, emirleri dinlemeyenler veya istekleri yerine getirmeyenler veya kimliklerine dair kasten gerçeğe aykırı bilgi verenler veya bilgi vermekten çekinenler, fiilleri başka bir suç oluştursa bile ayrıca üç aya kadar hapis cezasıyla cezalandırılırlar.”

2.5. 4373 sayılı Taşkın Sulara ve Su Baskınlarına Karşı Korunma Kanunu

14/1/1943 tarih 4373 sayılı Taşkın Sulara Ve Su Baskınlarına Karşı Korunma Kanunu da mülki idare amirlerine taşkın afetleriyle ilgili olarak afet yöneticiliği rolü ve sorumluluğu tesis etmektedir. Kanunun 3. maddesi uyarınca izinsiz yapılan ve suyun akışına veyahut su seviyesinin yükselmesine etkisi olan tesisat, inşaat veyahut tadilat, dikilen fidan veyahut ağaçlar yerel su işleri müdürünün, yoksa nafia müdürünün (Bayındırlık veyahut günümüzdeki hali ile Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği İl Müdürü) teklifi üzerine valinin kararı ile yıktırılır veyahut kaldırılır. Bu konuda yapılan masraflar ise sahiplerinden alınmak durumundadır. Kanun mülki idare amirlerinin afetin yaşandığı olay yerine gitmesi/gidilmesi ve olayla ilgili aksiyon alınması ile ilgili de “Vali ve kaymakamlarla nahiye müdürleri ve köy muhtarları ve civardaki askeri ve jandarma, gümrük muhafaza ve orman koruma kıta komutanları mafevklerinden emir beklemeksizin tehlike ile karşılaşan yerlere yardımcı göndermek ve icabında bizzat tehlike yerine gitmekle mükelleftirler.”(md. 6/6) hükmünü içermektedir.

2.6. Afet ve Acil Durum Müdahale Hizmetleri Yönetmeliği

23/02/2022 tarihli ve 5211 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararı’yla yayımlanmış olan “Afet ve Acil Durum Müdahale Hizmetleri Yönetmeliği” de mülki idare amirlerine afetlerle ilgili olarak birçok görev, yetki ve sorumluluğu detaylandırmaktadır (md. 26). Bu yönetmelikte valiler ilin afet ve acil durum yönetiminden sorumlu tutulmuş olup; İl AFAD Merkezini ve (gerektiğinde) İlçe AFAD Merkezlerini kurmaktan ve 7/24 esaslı çalıştırılmasından sorumlu kılınmıştır. Yine vali ve kaymakamlar; il ve ilçede afet ve acil durum hizmetleriyle alakalı önlemlerin alınması, bununla ilgili gerektiğinde harcama yapılması, kamu personelinden ekipler oluşturulması, yerel seviyedeki servislerin yönetimi, yükümlü ve gönüllülerin (gerçek veya tüzel) mücadeleye katılımı ve durumla ilgili Başkanlığı ivedilikle bilgilendirmekten sorumlu kılınmışlardır. Yine bu yönetmelikte afet ve acil durumlarda vali ve kaymakamların emirlerinin ivedilikle yerine getirilmesi, çevre mülki birimlerden (il ve ilçe) yardım isteyebilecekleri ve bunun ivedilikle karşılanmak zorunda olduğu, kendilerine gerekli tüm ekip ve ekipmanın bakanlık ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarınca temin edilerek afet bölgesine ulaştırılacağı hükme bağlanmıştır. Yönetmelik; başta 7269 sayılı Kanun olmak üzere mevzuattaki yetkilere dayanarak her çeşit acil mal ve hizmetin tedarikinin karşılanmasıyla ilgili yetkiyi hatırlatmış ve tedbir almakla vazifelendirmiştir. Ayrıca afet bölgesinin giriş ve çıkış kontrolüne yönelik tedbir alma yetkisi de yönetmelikle vurgulanmıştır.

2.7. Türkiye Afet Müdahale Planı (TAMP)

2009 yılında Başbakanlığa bağlı olarak AFAD’ın kurulmasından itibaren Türkiye’de afet yönetiminde yeni bir anlayış ve örgütlenmenin olduğunu söylemek mümkündür. Bu doğrultuda ilde vali, ilçede ise kaymakam yerelde afet yönetiminin birincil sorumlusu olarak yetkili kılınmıştır. 2018’de Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçişle birlikte Başbakanlığın kapatılması ve kurumun İçişleri Bakanlığına bağlanmasıyla birlikte afet yönetimi ile mülki idarenin yakınlaştığı yeni bir dönemin başladığını söylemek de mümkündür. Bu doğrultuda pek çok AFAD Başkanlığı üst yöneticisi de mülki idareden atanmıştır. Artık başkanlık olarak faaliyet göstermekte olan AFAD’ın afet yönetimine ilişkin işleri ise İl Afet ve Acil Durum Müdürlükleri’nce yürütülmektedir.

Afetler açısından mülki idare amirlerinin görev ve sorumluluklarını belirten en önemli işbölümü planı ise son olarak 14 Eylül 2022 tarihli ve 6053 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararı'yla yayınlanan Türkiye Afet Müdahale Planı'dır (TAMP).

Bu plana göre valiler “il afet müdahale planlarının hazırlanması ve uygulanması”ndan sorumludurlar (TAMP: 11)⁵ Yine afet yönetiminde yerel düzeyde eşgüdüm, Başkanlık AFAD Merkeziyle irtibatlı olarak vali tarafından, vali yardımcıları ve İl AFAD Merkezi ile sağlanmaktadır... Yine İl Afet ve Acil Durum Koordinasyon Kurulu (İAADKK) vali başkanlığında “il afet ve acil durum müdürü, belediye başkanı, il özel idaresi genel sekreteri, garnizon komutanı, çalışma gruplarından sorumlu il yöneticileri, bir muhtar (mülki idari amirliğince belirlenecek) ile STK temsilcisi ve diğer il yöneticilerinden (ihtiyaç duyulanlardan)” oluşur. İl düzeyinde afet yönetiminin genel işleyişi ve koordinasyonunun sağlandığı ve yılda 2 kez valinin başkanlığında toplanan İAADKK, afet ve acil durumlarda talimat gereksiz “İl AFAD Merkezi”⁶ bünyesinde toplanmaktadır (TAMP, 22-23).

2.8. İl Afet Risk Azaltma Planları

İl Afet Risk Azaltma Planı (İRAP) afetlerin muhtemel etkilerini dikkate alarak; bunları minimize etmek için afetler yaşanmadan hayata geçirilmesi gerekli olanları “süreç” içinde tarifleyen, “sorumluları ve sorumlulukları” tanımlayan “sürdürülebilir bir plandır”. Bu plan ildeki tüm kurum ve kuruluşlarının işbirliğiyle oluşturulur (AFAD, 2020: 3). İRAP'ın hukuki dayanağı, “4 sayılı Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar İle Diğer Kurum Ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”nin md. 52/2'deki hükmüdür. Bu fıkra “Afet ve acil durum risk azaltma, müdahale ve iyileştirme il planlarını, mahallî idareler ile kamu kurum ve kuruluşlarıyla işbirliği ve koordinasyon içinde yapmak, uygulamak ve uygulatmak” İl AFAD müdürlüklerinin görevleri arasında sayılmaktadır.

İRAP, (doğrudan veyahut İAADKK kabul ettikten sonra) vali onayı ile yürürlüğe girer. Süresi beş yıl olan bu plan gerektiğinde (bu sürede afet olursa veya İRAP işlemiyorsa) güncellenebilir (AFAD, 2020: 9-17). Gerek valiler gerekse kaymakamlıklar İRAP'ın hazırlanma sürecinin paydaşlarıdır.

3. Uygulama Açısından Mülki İdare Amirlerinin Afet Yöneticiliği: 6 Şubat 2023 Depremleri

6 Şubat Depremi'nden henüz birkaç saat sonra deprem bölgesinde görevli mülki idare amirleri ile bölgeye görevlendirilecek mülki idare amirlerinin ve onlara merkezi düzeyde destek vererek acil sorunların çözümünde merkezi destek sağlayacak olan üst kademe yöneticiler ve diğer merkezi koordinasyon merkezlerinin (GAMER, AFAD, Cumhurbaşkanlığı DBKM vd.) yetkililerinin de içinde olduğu iletişim grubu kurulmuştur. Bu grup vasıtası ile yereldeki ihtiyaçların tespiti ve sorunların çözümü için etkin koordinasyon sağlanmıştır. Aynı zamanda depremden etkilenen ve kendileri de afetzede olarak bölgede çalışan mülki idare amirlerinin yaşadıkları şoku bir an evvel atlatabilmeleri için de önemli bir çalışma olmuştur. Zira depremin şokunu yaşayan yöneticilerin benzer durumdaki diğer yöneticiler ve onlara yardımcı olmak isteyen diğer yöneticilerle olay, tecrübe, yöntem vb. paylaşımları ile toparlanma süreçleri daha hızlı olmuştur.

Bölgeye görevlendirilen mülki idare amirleri ise afetle mücadelede önemli roller üstlenmişlerdir. Afet yöneticisi olarak bölgeye görevlendirilen (koordinatör) valiler, vali yardımcıları, mülkiye

⁵ 50.000 üstü nüfusa haiz ilçelerin afetselliği değerlendirilerek valiliklerce belirlenecek ilçelerde, İlçe AFAD Merkezi kurulabilmektedir (TAMP: 13).

⁶ Vali veyahut yetkilendireceği vali yardımcısının başkanlığında 7 gün 24 saat esaslı çalışan bu merkezlerden ihtiyaç duyulan ilçelere valilerin uygun görmesi durumunda da kurulabilmektedir ve burada ilçe müdahale planı hazırlanmaktadır (TAMP, 23).

müfettişleri, kaymakamlar⁷ ve kaymakam adayları (Kars, 2023; Miahaber, 2023) görevlendirildikleri yerlerde (illerde ve ilçelerde) görevli olan mülki amirlerin yerine atama olarak değil, onların buldukları il ve ilçelerde kamu düzeninin yeniden tesisinde ve afetle mücadelede yardımcı olmak üzere görevlendirilmişlerdir. Zira yaşanan depremlerin verdiği zarar tek başına yerel idarecilerin ve birimlerin üstesinden gelebilecekleri ölçekte değildir. Depremde birçok bina ve taşınmaz yıkılırken elli binden fazla insanımız hayatını kaybetmiş, yüzbinlerce ev yıkılmış ya da zarar görmüştür. Birçok il ve ilçede içme su kaynakları ve iletim, ulaşım ve iletişim hatları ile kanalizasyon hatları gibi birçok alt ve üst yapıya zarar görmüş ya da tamamen ortadan kalkmıştır. Depremin akabinde mülki idare amirleri farklı alanlarda koordinasyonu sağlamak için vazifeler üstlenmişlerdir. Bu alanlar; yıkım-enkaz kaldırma, aynî depo, eğitim kampı, konteyner, çadır kent, beslenme, temizlikten, cenaze defin işlemleri vd. olarak sıralanabilir.⁸

Yıkım ve Enkaz Kaldırma Faaliyetleri: Depremden sonra mevcut binalar, acil yıkılacaklar, ağır, orta ve hafif hasarlılar olarak tasnif edilmiştir. Bu binalardan acil yıkılacaklar büyük tehlike arz etmekte olup hemen yıkılması icap ettiği için koordinatör mülki idare amirleri tarafından DSİ, Belediyeler (Büyükşehir Belediyeler dâhil) ve diğer kamu kurumlarının iş makinaları kullanılarak, Türkiye'nin birçok yerinden gelen firmaların da desteğiyle birkaç ay içerisinde yıktırılmıştır. Özel firmalar, enkazdan çıkan demir karşılığında bu işlemi gerçekleştirmiştir. Acil yıkılacaklardan sonra ağır hasarlı binaların yıkımına geçilmiştir. Ağır hasarlı binlerce binanın yıkımının kolaylaştırılması için kentler, yükseklik olarak birbirine yakın binaların olduğu bölümlere ayrılarak ihale edilmiştir. İhaleyi mülki idare amirinin başkanı olduğu il yatırım izleme ve koordinasyon başkanlığı (YİKOB) gerçekleştirmiştir. Her bir bölüm için metrekaşe karşılığı kamuya ödemek suretiyle firmalar ihaleye girmiştir. Yıkım ve enkaz kaldırma esnasında sahanın emniyetinin sağlanması, tozumaya karşı gerekli sulamanın yapılması, firmaların iş hızının denetimi, kaçak yıkımlara mani olunması, enkazın vatandaşların ses ve tozdan rahatsız olmaması için yerinde değil, enkaz döküm sahasında ayrıştırılması gibi pek çok konu mülki idare amirleri tarafından koordine edilmiştir.⁹

Aynî Depo Faaliyetleri: Deprem sonrasında Türkiye'nin pek çok yerinden bölgeye kamu ve vatandaşlar tarafından aynî yardım yapılmıştır. Bu yardımlar şehrin biraz dışında bulunan genişçe bir depoya gelmekte, oradan gerekli yerlere sevkiyatı sağlanmaktadır. Mülki idare amirinin idaresi altındaki bu depo askerler tarafından korunmaktadır. Mülki amir, konteyner ve çadır kentlerden gelen talepleri eldeki malzemenin âdetini de gözeterek göndermektedir.¹⁰

Barınma Faaliyetleri: Afet bölgesinde binaları yıkılan yahut ağır hasarlı olan vatandaşların acil barınma ihtiyaçları çadır kentler ve konteynerler vasıtasıyla sağlanmıştır. Ayrıca mülki idare amirleri, çadırların toplu olarak kurulacakları yerleri tespit etmekte olup bu yerlerde gerekli altyapı çalışmaları yapılarak çadır kurulumu gerçekleştirilmektedir.

Çadırların kurulumundan sonra bölgenin emniyeti sağlanmakta, ışıklandırma, yol, tel sistemi, elektrik vb. temel ihtiyaç çalışmaları ivedilikle yapılarak bir plan dâhilinde vatandaşlar yerleştirilmekte ve sonrasında ise vatandaşların talepleri karşılanmaktadır. Ayrıca vatandaşların çadırlardan konteynerlere alınarak daha iyi şartlarda barınması için çeşitli büyüklükte konteynerlerin yer aldığı ve kapasiteleri birkaç bin nüfusa kadar çıkabilen konteyner kentler

⁷ Deprem bölgesine 21 Mart 2023 tarihi itibarıyla doğrudan görevlendirilen vali sayısı 37, diğer mülki idare amiri sayısı ise 184'tür (Çapar, 2023: 14).

⁸ Çeşitli illerin valileri bölgeye koordinatör olarak atanmış olup ilçe kaymakamlarıyla birlikte iş bölümü yapmışlardır. Çadır kentleri, arama kurtarma işlemleri ile cenaze hizmetleri, insani yardım konusunu ve kaymakamların koordinasyonu gibi pek çok konuda iş bölümü yapılmıştır (bkz. Gökçimen, 2023).

⁹ Bu konuda başta valiler olmak üzere diğer mülki idare amirleri ve diğer üst yöneticiler olmak üzere özverili ve yüklenicilerle istişareli çalışmalar yürütmüşlerdir (bkz. AA, 2023).

¹⁰ Çalışmalar mülki amirler ve AFAD koordinasyonu ile gerçekleştirilmiştir (Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı, 2023).

kurulmuştur. Bu kentlerin yol, kanalizasyon, su gibi altyapıları, elektrik, aydınlatma gibi üst yapıları yapılarak bir düzen içinde kurulumu sağlanmaktadır. Her birinde vatandaşların ücretsiz olarak temel ihtiyaç malzemelerini temin edebilecekleri marketler olan bu konteynerlerin kurulum, yerleşim ve yönetim dâhil bütün hizmetler sorumlu mülkî amir tarafından gerçekleştirilmektedir (bkz. Miahaber, 2023).

Temizlik Faaliyetleri: Gerek konteyner ve çadır kentlerin, gerekse şehrin pek çok noktasındaki seyyar tuvalet ve banyoların temini, kurulumu, taleplerin yerine getirilmesi ve çamaşırhanelerin tesisi temizlikten sorumlu mülkî amir marifetiyle sağlanmıştır. Ayrıca afet atıklarının bertaraf edilmesi için bölge illerinin valilerince yer belirlenmiş ve kentsel atıklar bu alanlara taşınmaya başlanmıştır (SBB, 2023: 69).

Deprem ve diğer afetlerin her an olabileceği göz önünde bulundurularak yaşanan afetlerden ders çıkartmak, aynı zamanda her an olabilecekmiş gibi de hazırlıklı olmak olası afetlere karşı idarecileri daha hazır tutacaktır. Depremi ilk anından itibaren deprem bölgesine görevlendirilen mülki idare amirleri sorun çözücü ve kriz yöneticisi rolleri ile deprem afeti sonrasında önemli bir fonksiyon üstlenmişlerdir. Öyle ki kanunların ve diğer mevzuatın kendilerine verdiği yetkilerde dahi öngörülemeyen birçok durum ile 6 Şubat 2023 depremlerinde ve sonrasında karşılaşmıştır. Bu depremde devletin afet yöneticiliği sürecini zorlaştıran en önemli sebeplerin başında depremle mücadele edecek yerel unsurlar ve kapasitenin de zarar görmüş olmasıdır. Öyle ki birçok yerde kamu binaları ve lojmanları yıkılmış, birçok kamu personeli (birçok güvenlik kuvveti, asker, belediye, yardımcı hizmet personeli vd.) ve ailesi enkaz altında kalarak vefat etmiş veya sakat kalmış, kamu araçları (örneğin belediyelerin itfaiye, kepçe vb. araçları) da zarar görmüş veya kullanılamaz hale gelmiştir. Dolayısıyla esasen deprem sonrasında bölgede yeni bir teşkilatlanmaya ve yeniden bozulan kurumsal teşkilatı ayağa kaldırmaya ihtiyaç bulunmaktaydı. Bu noktada TAMP planına da uygun olarak bölgeye yapılan diğer kamu kurum ve kuruluşların teşkilat ve araç desteği Türk milletinin ve devletinin ortak başarısıdır. Deprem afeti ile mücadeleden hareketle mülki idare amirlerinin önemli ölçüde afet tecrübesi oluşmuş olup bu konudaki farkındalığın sürdürülmesi kamu yararına olacaktır. Bu noktada TAMP uygulamasındaki sorumlu kurumların yöneticilerinin görev değişimlerinde bilgilendirilmeleri (tecrübe aktarımı), tatbikatların yapımı, vali ve kaymakamların konuya dair farkındalıklarının artırılması afetlere hazırlıklı olma açısından faydalı olacaktır (SBB, 2023: 131).

4. Sonuç

Türkiye’de yakın zamanda afet yönetiminde kriz yönetiminden (klasik yönetim) risk yönetimine geçiş doğrultusunda AFAD gibi merkezi bir kuruluşun koordinesinde ulusal afet yönetimi gerçekleştirilmektedir. Bununla birlikte ülkemizde yapısal sorunların (örneğin ülkedeki yapı stokunun önemli bir kısmının halen depremlere karşı dayanıksız olması) devam ettiği göz önünde bulundurulduğunda afetlerle mücadelede kriz yöneticiliğinin de göz ardı edilemez bir yönünün olduğu açıktır. Bu yönüyle mülki idare amirleri özellikle afet sonrası çözüm odaklı yaklaşımları ve mesleğin getirmiş olduğu devlet deneyimi ile çeşitli mevzuatla da sorumlu ve yetkili tutulduğu üzere ülkemizde afet yöneticisi rolünü doğal ve hukuki olarak taşımaktadır.

Bu noktada 6 Şubat 2023 Kahramanmaraş Depremleri sonrası afetle mücadelede farklı sorumlulukların olağanüstü şartlarda karşılanmasını sağlamak üzere emir-komuta zincirinin mülki idare teşkilatının hiyerarşisi içerisinde oluşturmak deprem sonrasındaki çalışmaların hızlı sonuç vermesi adına yerinde bir uygulamadır. Koordinatör vali ve diğer mülki idare amiri görevlendirmeleri her şeyden önce afet bölgesinde görevli olan idarecilerin ve yakınlarının afetten fiziksel ve psikolojik olarak etkilenebilecekleri de göz önünde bulundurulduğunda oldukça yerinde bir karar olarak dikkat çekmektedir. Son yaşanan ve büyüklüğü itibarıyla “Yüzyılın Felaketi” olarak nitelendirilen depremde idareciler ve aileleri söz konusu felaketi yaşamış olup onlar da depremde olarak nitelendirilmelidir. İvedi şekilde bölgeye intikal eden görevlilerin serinkanlı

bir şekilde işleri ele almaya başlaması da çalışmalarını bir sistematik içine sokmuştur. Günlük hayat içerisinde gayet sıradan karşılanabilecek faaliyetlerin afet anında kritik çalışmalara dönüşmesi ve söz konusu faaliyetlerin “Vali” tecrübesindeki kişilerce idare edilmesi çalışmaların mümkün olduğunca etkin olmasını sağlamıştır. Nitekim defin işlemlerinin günlük hayatta gayet sıradan bir idari faaliyet olarak ele alabilirken deprem neticesinde binlerce vatandaşımızın hayatını kaybetmesi söz konusu faaliyeti kritik bir görev haline getirmiştir. Genel sağlık koşullarının akamete uğramaması, kayıp sayısının netleştirilmesi ve defnedilen kişilerin kimlik ve yer bilgilerinin de ailesine iletilmesi gibi konular göz önünde bulundurulduğunda konunun ne derece önem arz ettiği daha iyi anlaşılmaktadır.

Esasen mevzuatta sadece afet sonrası değil afet öncesi de “afet yöneticisi veyahut kriz yöneticisi” rolünü, görev ve sorumlulukları vurgulayan hükümler olsa da uygulamanın ve güçlü yetkilendirmenin beklenen sonuçların alınmasında katkısı büyük olacaktır. Çeşitli mevzuatta mülki idare amirlerine afet sonrası kriz yönetiminde verilen yetkilerin oldukça güçlü yetkiler olduğu göz önünde bulundurulduğunda (askeri ve adli personel hariç herkese görev ve yükümlülükler verebilmek gibi) afet öncesi risk azaltıcı yetkilerin de mülki idare amirlerine verilmesi, kendilerine gerekli hukuki, idari, mali vd. desteğin verilmesi gerekmektedir. Öyle ki yaşanan son depremde görüldüğü üzere yapı stokunun depreme dayanıklı hale getirilmesi için bir an evvel uygulamadaki hatalar veyahut suiistimallerin sona erdirilmesi bunun için de merkezi bir kuruluşun güçlü denetim ve yaptırımına ihtiyaç vardır. Özellikle İmar Kanunu kapsamındaki “yapı ruhsatı alınma süreci” (belediye veyahut valiliklerin verdiği) merkezi bir kuruluş veyahut ilgili Bakanlığın (Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı) denetimine tabi olacak biçimde yeniden yapılandırılmalıdır (SBB, 2023: 134).

Ayrıca 11 ilimizde meydana gelse de tüm Türkiye’de maddi ve manevi olarak büyük tahribata neden olan son depremler başta kamu ve özel olmak üzere tüm gerçek ve tüzel kişilerin afet ve acil durumlara yönelik mücadele ve destek noktasında sorumluluk üstlenmelerinin hayati anlamda gerekliliğini göstermiştir. Yaşanan afetten dersler çıkartmak ve gerekli iyileştirmeleri ve yapısal dönüşümü gerçekleştirmek, bundan sonrasında yaşanabilecek afetlere karşı gerek devletimizi gerekse milletimizi daha güçlü kılacaktır. Benzer felaketlerin olabileceğinden hareketle yapısal, idari, sosyolojik, coğrafi pek çok yönü göz önünde bulundurularak kardeş il/iller belirlenmesi (valilikler, belediyeler vd. açıdan) (SBB, 2023: 132) afet sonrası müdahalede, kurtarma çalışmalarında ve yeniden yapılanmada faydalı olacaktır. Bu doğrultuda kamu, özel sektör ve STK’ların koordinasyonu için çalışmalar yapılmalıdır.

Kaynakça

Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun. (2009, 29 Mayıs). *Resmi Gazete* (Sayı: 27261). Erişim adresi: <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2009/06/20090617-1.htm>

AFAD (2020). İl Afet Risk Azaltma Planı. (İRAP) Hazırlama Kılavuzu. Kasım, 2020. Erişim Adresi: https://www.afad.gov.tr/kurumlar/afad.gov.tr/Mevzuat/Kilavuzlar/IRAP-KILAVUZ_tum_v7.pdf

AFAD (2023). 6 Şubat 2023 Mw7.7 Pazarcık- Mw7.6 Elbistan Kahramanmaraş Deprem Bilgi Destek Sistemi (DeBiDeS). Erişim Adresi: <https://deprem.afad.gov.tr/assets/pdf/deprem-bilgi-destek-sistemi.pdf>

AFAD (t.y.a). Açıklamalı afet yönetimi terimleri sözlüğü. Erişim Adresi: <https://www.afad.gov.tr/aciklamali-afet-yonetimi-terimleri-sozlugu>

AFAD (t.y.b.). Bütünleşik afet yönetim sistemi. Erişim Adresi: <https://www.afad.gov.tr/butunlesik-afet-yonetim-sistemi>

- Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı (2023). Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanımız Derya Yanık Kahramanmaraş'ta depremzedeleri ziyaret etti. Erişim Adresi: <https://www.aile.gov.tr/sygm/haberler/aile-ve-sosyal-hizmetler-bakanimiz-derya-yanik-kahramanmaras-ta-depremzedeleri-ziyaret-etti/>
- Aktel, M. (2010). 5902 Sayılı Yasa ile Türkiye'de Afet Yönetiminde Oluşan Değişim. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*. 27, 169-180.
- Anadolu Ajansı-AA (2023). Malatya'da yıkım ve enkaz kaldırma çalışmalarına ilişkin yeni kararlar alındı. Erişim Adresi: <https://www.aa.com.tr/tr/gundem/malatyada-yikim-ve-enkaz-kaldirma-calismalarina-iliskin-yeni-kararlar-alindi/2943776>
- Atlı, A (2006). *Afet yönetimi kapsamında deprem açısından Japonya ve Türkiye örneklerinde kurumsal yapılanma*. Ankara: Asil Yayın Dağıtım.
- Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi. (2018, 15 Temmuz). *Resmi Gazete* (Sayı: 30479). Erişim Adresi: <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2018/07/20180715-1.pdf>
- CENDİM (2001). *Afet Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi İstanbul Valiliği Briefing Notları*. Boğaziçi Üniversitesi, İstanbul; Alıntı yapan: Kepekçi, D. (2007). "Bütünleşik Afet Yönetim Sisteminde Kriz Yönetimi Kapsamı İçinde İstanbul İçin Yapılan Afet Acil Yardım Planı Bilgilendirmesi Ve Değerlendirilmesi". *Altıncı Ulusal Deprem Mühendisliği Konferansı*. 16-20 Ekim 2007, İstanbul. s. 118. Erişim Adresi: <https://eski.imo.org.tr/resimler/ekutuphane/pdf/2630.pdf>
- Çapar, S. (2023). Afet ve acil durumların yönetim sürecinde mülki idare, *İdarecinin Sesi*, 212, 10-16. Erişim Adresi: <http://www.tid.web.tr/kurumlar/tid.web.tr/isd/212/selimcapar.pdf>
- Erdoğan, R. T. (2023). Arama-kurtarma faaliyetlerinin süratle yürütülebilmesini temin için, OHAL ilan etme kararı aldık. Erişim Adresi: <https://www.tccb.gov.tr/haberler/410/142803/-arama-kurtarma-faaliyetlerinin-suratle-yurutulebilmesini-temin-icin-ohal-ilan-etme-karari-aldik->
- Eren, E. (2010). *Yönetim ve organizasyon*. İstanbul: Beta Yayınları.
- Gökçimen, T. (2023). Asrın felaketinden ilk izlenimler. *Kriter Dergi*. 77. (01 Mart 2023) Erişim Adresi: <https://kriterdergi.com/dosya-deprem-ve-afet-yonetimi/asrin-felaketinden-ilk-izlenimler>.
- İl İdaresi Kanunu. (1949, 10 Haziran). *Resmi Gazete* (Sayı: 7236). Erişim Adresi: <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/7236.pdf>
- Karaman, Z. T. (2017). *Afet yönetimine giriş ve Türkiye'de örgütlenme, bütünleşik afet yönetimi*, (Ed. Zerrin Toprak Karaman, Asuman Altay), İzmir: Birleşik Matbaacılık LTD. ŞTİ.
- Kars, Ö. (2023). Güçlü Ekip Hayat Kurtarır. *Kriter Dergi*. 77. Erişim Adresi: <https://kriterdergi.com/dosya-deprem-ve-afet-yonetimi/guclu-ekip-hayat-kurtarir>
- Leblebici, Ö. (2014). Afetlerde kamu yönetiminin rolü ve toplum temelli afet yönetimine doğru. *Hitit Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 7(2), 457-477.
- Miahaber (2023). Yurt dışı eğitimden dönen 100 kaymakam deprem bölgesine görevlendirildi Erişim Adresi: <https://miahaber.com.tr/haber/8409/yurt-disi-egitimden-donen-100-kaymakam-deprem-bolgesine-gorevlendirildi>
- Olağanüstü Hal Kanunu. (1983, 25 Ekim). *Resmi Gazete* (Sayı: 18204). Erişim Adresi: <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/18204.pdf>

- Özmen, B. ve Gökçe, O. (2018). *Türkiye'nin afetselliği, Türkiye'nin afet yönetimi* (Ed. H. Şengün, S.G. Meydan Yıldız, B. Tercan), Ankara: Palme Yayınları.
- Risk. (1986). *Büyük Larousse Sözlük ve Ansiklopedi* içinde (C.10: ss 602-603) İstanbul: Milliyet Yayınları.
- Sivil Müdafaa Kanunu. (1958, 9 Haziran). *Resmi Gazete* (Sayı: 9931). Erişim Adresi: <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/9931.pdf>
- TBMM (1995). 7. Beş Yıllık Kalkınma Planı-BYKP (1996-2000). Erişim Adresi: https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2022/07/Yedinci_Bes_Yillik_Kalkinma_Plani-1996-2000.pdf
- T.C. Strateji ve Bütçe Başkanlığı-SBB (2023). *SBB Deprem Sonrası Değerlendirme Raporu*. Erişim Adresi: <https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2023/03/2023-Kahramanmaras-ve-Hatay-Depremleri-Raporu.pdf>
- TRTHABER (2023). Depremde can kaybı 50 bin 783. (22.04.2023) Erişim Adresi: <https://www.trthaber.com/haber/gundem/depremde-can-kaybi-50-bin-783-762132.html>
- Türkiye Afet Müdahale Planının Yürürlüğe Konulması Hakkında Karar (2022, 14 Eylül). *Resmi Gazete* (Sayı: 31954). Erişim Adresi: <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/20.5.6053>
- Umumi Hayata Müessir Alınacak Tedbirler ve Yapılacak Yardımlara Dair Kanun. (1959, 15 Mayıs). *Resmi Gazete* (Sayı: 10213). Erişim Adresi: <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/10213.pdf>
- Yer Sarsıntılarında Evvel ve Sonra Alınacak Tedbirler Hakkında Kanun. (1944, 18 Temmuz). *Resmi Gazete* (Sayı: 5763). Erişim Adresi: <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/5763.pdf>