



Afet ve Acil Durumların Yönetim Sürecinde MÜLKİ İDARE



Doç. Dr. Selim ÇAPAR
Editör

Bu makale Sürdürülebilir Kalkınma Gündeminde Afet Politikaları adlı kitabın, Selim ÇAPAR ve Mehmet Koca tarafından yazılan "Afet ve Acil Durumlarda Mülki İdare" bölümünün düzenlenmesi ve kısaltılması ile oluşturulmuştur.

GİRİŞ

Türkiye, içinde yer aldığı coğrafi konum, jeolojik yapı, yerleşim mekanlarının özellikleri gibi değişik etkenler nedeniyle sıkça afet ve acil durumlar ile karşı karşıya kalmaktadır.

Geniş bir bakış açısıyla afetler doğal, beşeri ve teknolojik kaynaklı olarak üçe ayrılabilir. Ekonomik ve toplumsal hayatı ani biçimde alt-üst eden, geniş çaplı

maddi ve manevi kayıplara yol açarak insanların yaşamsal faaliyetlerini etkileyen olaylara afet denilmektedir. Sel, yanardağ patlaması, yangın, deprem, tayfun, tsunami gibi doğal afetler, beklenilmeyen ve öngürülemeyen olayların meydana gelmesi, ekolojik kirlilik, küresel ısınma, biyolojik, kimyasal ve nükleer madde ile atıkların insan sağlığını küresel ölçekte tehdit etmeye başlaması, hava, deniz ve kara taşımacılığı da dahil olmak üzere

her türlü ulaşım vasıtalarında meydana gelen kazalar, insan kaynaklı savaş hali, yaygın ve kitlesel şiddet hareketleri, terör saldırıları ile mali ve finansal piyasalarda ortaya çıkan öngörülemez gelişmeler, afet nedenleri arasında sayılabilmektedir.

Yukarıda afet sebeplerine örnek olarak gösterilen durumlar ile birlikte enerji arz ve talep güvenliği, siber saldırılar, ağır ekonomik bunalımlar, sağlık sistemini zorlayan salgın hastalıklar, çevre kirliliği, deniz, kara ve hava sınırlarının güvenliğini tehlikeye atan kriz ve acil durumlar da ciddi toplumsal güvenlik sorunları meydana getirebilmektedir. Aslında afet, kriz ve acil durum kavramlarının birbirleri ile yakından ilişkili ve etkileşim içinde olduklarına dikkat etmek gerekmektedir.

Ortaya çıkan ve beklenilmeyen büyük ve küçük çaplı birçok doğal afetin yanı sıra insan kaynaklı güvenlik ve acil durumlar, hem maddi hem manevi kayıplara neden olmakta, ülke ekonomisini ve gelişmesini ise negatif yönde etkilemektedir.

Günümüz dünyasında kamu yönetimlerinin temel niteliklerinden birisini, olası sorunları önceden öngörmek, engellemek ve bu sorunları kriz veya acil durumlara dönüşmeden önlemek oluşturmaktadır. Ortaya çıktığında ise bu süreci planlı bir şekilde idare etmek kamu yönetimlerinin görev alanına girmektedir.

Türkiye’de hem kamu düzeninin ve güvenliğinin yerine getirilmesinden hem de afet yönetiminden ülke genelinde İçişleri Bakanlığı görevli ve sorumludur. Ülke topraklarının idaresinin dayandığı mülki idare sisteminin taşıya yapılanmasını oluşturan il ve ilçelerde ise merkezi idarenin temsilcisi sıfatıyla görev ifa eden mülki idare amirleri sorumlu ve yetkilidir. Mülki idare amirleri kriz ve acil durumlarda; olay öncesi, sırası ve sonrasının etkin bir şekilde yöne-

Türkiye’de hem kamu düzeninin ve güvenliğinin yerine getirilmesinden hem de afet yönetiminden ülke genelinde İçişleri Bakanlığı görevli ve sorumludur.

timinde çok önemli görevleri yerine getirmektedirler. Adeta bir can-kurtaran işlevi üstlenmektedir. Bu bağlamda, 6 Şubat 2023 tarihinde Kahramanmaraş merkezli meydana gelen deprem sonrasında mülki idare amirleri son derece kritik görev ve sorumluluklar üstlenmiştir.

Türkiye’de afetsellik ve bunun sonucunda güvenlikle ilgili tehditler var olduğu sürece; kriz ve acil durumların idare edilmesinde, mülki idare amirlerinin yöneticilik bilgi ve becerilerine daha fazla ihtiyaç duyulmaktadır. Bu kapsamda çalışmanın konusunu, Türkiye’de kriz ve acil durumların etkin bir şekilde idaresinde mülki idare amirlerinin görev ve sorumluluklarının belirtilmesi oluşturmaktadır. Çalışmanın amacı ise mülki idare amirlerinin kriz ve acil durumları yönetme kapasitesini ortaya koymaktır.

Bu çalışmada öncelikle kriz, afet ve acil durum kavramlarına ilişkin kavramsal bir çerçeve çizilecek daha sonra da Türkiye’deki mülki idare sistemine ilişkin hukuksal yapı anlatıldıktan sonra, ülke mevzuatında kriz ve acil durumlara ilişkin mülki idare amirlerine verilen görev ve yetkiler ele alınacaktır. Çalışmanın bulguları sonuç bölümünde paylaşılacak olup, çalışmada ikincil kaynaklara dayanan nitel bir araştırma yöntemi izlenecektir.

1. KAVRAMSAL ÇERÇEVE

1.1. Afet, Acil Durum ve Kriz

Afet, acil durum ve krizlerin ortaya çıkardığı sonuçlar itibariyle kavram olarak tanımlaması görece kolay iken ilgili kavramların yönetimini tanımlamak oldukça güç bir uğraştır. Bunun en önemli nedenini ise alanının çok geniş bir çapta olması ile adı geçen bu kavramların yakından ilişkili ve etkileşim içinde olduğu gerçeğidir (Yılmaz ve Temelli, 2010: 21).

Genel olarak afet, ekonomik ve toplumsal hayatı ani ve sert bir şekilde etkileyerek geniş çaplı maddi ve manevi kayıplara yol açan, insanların yaşamsal faaliyetlerini etkileyen olayları tanımlamak için kullanılmaktadır (Özey ve Ünlü, 2020: 15).

Afet kavramı, 4 sayılı CBK (2018: md.31)’da *“toplumun tamamı veya bir kısmı için fiziki, ekonomik ve sosyal zararlar doğuran, olağan hayatı ve insan faaliyetlerini donduran veya kesintiye uğratan doğal, teknolojik veya beşeri kaynaklı olaylar”* şeklinde tanımlanmaktadır. Bir başka tanımda ise afet *“can ve mal kaybına, yaralanmalara, sakatlıklara ve olumsuz çevresel sonuçlara neden olarak, toplumu ekonomik ve sosyal yönden etkileyen, yerel kaynaklar ile üstesinden gelinemeyen, ulusal veya uluslararası yardıma gereksinimin duyulan, sıklıkla doğal nedenler ile oluşan ancak insan kaynaklı nedenlere bağlı olarak da gerçekleşebilen beklenmedik olay”* olarak tanımlanmıştır (Bahadır ve Uçku, 2018: 28).

Bir olayın afet niteliğine sahip olması için can ve mal kaybına sebep olması gerekmektedir (Erkal ve Değerliyurt, 2009: 149). Bu doğrultuda Özey (2006: 1) afeti kısaca ve genel olarak can ve mal kaybına neden olan olaylar olarak betimlemektedir.

Bir afetin büyüklüğünü ve etkiselliğine etki eden temel unsurlar lite-

ratürde; olayın fiziksel büyüklüğü, kitlesel yerleşim yerlerine mesafesi, ekonomik yoksunluklar ve az gelişmişlik, nüfus artışı, tehdit ihtiva eden yerlerdeki hızlı ve çarpık şehirleşme ile birlikte sanayileşme, orman varlığının ve çevrenin yok edilmesi veya yanlış kullanımı, eğitimsizlik, toplumun bu tarz durumlara karşı önceden alabileceği koruyucu ve önleyici tedbirlerin ulaşabildiği seviye olarak sıralanmaktadır (Erkal ve Değerli-yurt, 2009: 149-150).

Afet türleri ise genel olarak; deprem, heyelan, volkanik patlamalar, toprak kayması, tsunami gibi jeolojik afetler, kasırga, sel, çığ gibi iklimatik afetler, salgın hastalıklar, virüsler, bakteriler gibi biyolojik afetler, savaşlar, terör saldırıları, sabotajlar gibi insan kaynaklı sosyal afetler ile yangınlar, patlamalar, biyolojik, kimyasal ve nükleer kazalar gibi teknolojik afetler olarak sıralanabilmektedir (Bolat, 2016: 4).

AFAD'ın Açıklamalı Afet Yönetimi Terimleri Sözlüğü'nde acil durum; "büyük, fakat genellikle yerel imkânlarla baş edilebilen çapta, ivedilik gerektiren tüm durum ve hâller" olarak tanımlanmıştır (AFAD Sözlük, 2022).

4 sayılı CBK, (2018: md. 31) ile düzenlenen Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı kısmında bulunan ve İçişleri Bakanlığı Güvenlik ve Acil Durumlar Koordinasyon Merkezi Başkanlığının (GAMER) teşkilat, görev, yetki, çalışma usul ve esaslarını düzenleyen Yönetmeliğin 3. maddesinde ise acil durum, "toplumun tamamının veya bir kısmının normal hayat ve faaliyetlerini donduran veya kesintiye uğratan ve acil müdahaleyi gerektiren olaylar ve bu olayların oluşturduğu kriz hali" olarak tanımlanmaktadır.

Olası acil durumlar genel olarak; deprem, heyelan, volkanik patlamalar, toprak kayması, tsunami,

Kriz, toplumsal düzen ile birlikte güvenliği ve toplumun temel normlarını esaslı bir şekilde etkileyen, tehdit eden, zaman kısıtı ve ciddi bir baskı altında önemli ve acil kararlar almayı zorunluluk haline getiren halleri içermektedir.

kasırga, sel, çığ, sis ve hortum, salgın hastalıklar, virüs ve bakteriler, böcek istilaları, savaşlar, terör saldırıları, sabotajlar, yangınlar, biyolojik, kimyasal ve nükleer kazalar olarak sıralanabilmektedir (Bolat, 2016: 4).

Kriz kavramı için de acil durumlarda olduğu gibi farklı tanımlar yapıldığı görülmektedir. Bazı yaklaşımlarda kriz kavramı, tehdit edici ve risk oluşturan durumlara müdahale edebilme eksikliği olarak çerçeveselendirken, bazı yaklaşımlarda ise beklenmeyen ve öngörülemeyen durumların üstesinden gelme zorunluluğu ve önceliği olarak tanımlanmıştır (Tağraf ve Aslan, 2003: 150).

Türk Dil Kurumu krizi "bir ülkede veya ülkeler arasında, toplumun veya bir kurumun yaşamında görülen zor dönem, bunalım, buhran" (TDK, 2022) olarak tanımlamıştır. Daha genel bir tanımlama ile kriz, Tağraf ve Aslan (2003: 150) tarafından "önceden öngörülemeyen, beklenilmeyen ve arzu edilmeyen, kurumca hızlı ve acil bir şekilde cevap verilmesi gereken, kurumun

önleme, cevap verme ve uyum mekanizmalarını etkisiz hale getirerek, halihazırdaki değerlerini, amaçlarını ve öngörülerini tehdit eden durum" olarak tanımlanmıştır.

Açıklamalı Afet Yönetimi Terimleri Sözlüğü'nde kriz "var olan ve alışılan düzeni sarsan, toplumsal yaşam için olumsuz durumlar ortaya çıkarma potansiyeli bulunan beşeri, fiziksel, sosyal, ekonomik ve siyasi olayların meydana gelmesi hâli" (AFAD Sözlük, 2022) olarak tanımlanmaktadır.

Kriz aslında, toplumsal düzen ile birlikte güvenliği ve toplumun temel normlarını esaslı bir şekilde etkileyen, tehdit eden, zaman kısıtı ve ciddi bir baskı altında önemli ve acil kararlar almayı zorunluluk haline getiren halleri içermektedir.

Bu bölümde ele alınan afet, acil durum ve kriz kavramlarının geniş anlamları bağlamında yakın bir ilişki içinde oldukları anlaşılmaktadır. Bahsi geçen bu kavramların bazen iç içe geçtikleri, bazen örtüştükleri, bazen birbirlerini tanımlarken kullanıldıkları görülmektedir. Böyle olunca, kriz yönetimi, acil durum yönetimi ve afet yönetimi süreçlerinin de benzer aşamalardan oluştuğu da müşahade edilmektedir. Hatta bütünsel yönetim anlayışının, doğal afetlerde, güvenlik kaynaklı acil durumlarda, toplumsal hayatı etkileyen diğer krizlerde de uygulanabilir bir nitelik taşıdığını söyleyebilmek mümkündür.

1.2. Türkiye'de Afet ve Güvenlik Acil Durum Örgütlenmesi

İçişleri Bakanlığı; temel hak ve hürriyetleri önceleyen bütüncül ve kapsamlı bir yaklaşımla; iç güvenlik, karasuları ve kıyıları da içeren sınır koruma ve güvenliğini sağlama, dinamik bir afet ve sınır yönetimi ile göç politikalarını organize etme ve

oluşturma, kamu hizmetlerinin etkili ve verimli bir şekilde koordinasyonu, dinamik bir il ve ilçe idaresinin gerçekleştirilmesi, yerel hizmet birimlerinin hizmet standartlarının yükseltilmesi ile sivil toplumu destekleme faaliyetlerini insanı öne alan bir yaklaşımla ifa etmektedir (İçişleri Bakanlığı, 2022).

Anayasanın 5'inci maddesi Devlete, bireylerin temel hak ve hürriyetlerini, milletin bağımsızlığını ve bütünlüğünü, ülkenin bölünmezliğini, Cumhuriyet ve demokrasi ilkelerini önceleyerek kişilerin ve toplumun huzur ve refahını sağlamak görevini vermiştir. Devlet yapılanması içerisinde 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'yle "iç güvenlik ve asayişin sağlanması" ile "kamu düzeninin korunması" görevleri İçişleri Bakanlığının görevleri arasında yer almaktadır. İçişleri Bakanlığı bahsi geçen bu sorumluk ve görevlerini; Emniyet Genel Müdürlüğü, Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı olmak üzere genel kolluk teşkilatları vasıtasıyla yerine getirmektedir. Adı geçen bu örgütlenmeler mülki idare amirlerine bağlı ve yakın bir ilişki içerisinde görevlerini ifa etmektedirler.

Türkiye'de 2009 yılında farklı örgütlenmelerin birleştirilmesi ile Başbakanlığa bağlı olarak kurulan Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı (AFAD), Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçiş ile birlikte İçişleri Bakanlığının "bağlı" kuruluşu haline getirilmiştir. AFAD'ın misyonu "Afet ve acil durumlara ilişkin süreçlerin etkin yönetimi için gerekli çalışmalar yürütmek, ilgili kurum ve kuruluşlar arasında koordinasyonu sağlamak ve bu alanda politikalar üretmek" olarak belirlenmiştir (AFAD, 2022). AFAD'ın teşkilatlanması ülke genelinde olacak şekilde il düzeyinde valiyeye bağlı olarak görev yapan il müdürükleri biçiminde yapılanmıştır.

Son olarak İçişleri Bakanlığı tarafından üstlenilen iç güvenliğin sağlanması görevinin etkin ve verimli bir şekilde yürütülmesi amacıyla, Bakanlık hizmet birimi olarak kurulan GAMER fiilen 2016 yılından, hukuken de 2019 yılından itibaren faaliyetlerine devam etmekte olup, GAMER yapılanması 81 ilde valilerin başkanlığı altında örgütlenmiştir (GAMER, 2020).

2. MÜLKİ İDARE SİSTEMİ

Ülkemizde kadim bir idare anlayışına sahip olan mülki idare sistemi, çeşitli merhalelerden ve düzenlemelerden geçerek son şeklini 1949 yılında yürürlüğe giren 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu ile almıştır (Çapar ve Yıldırım, 2016: 2386). Türkiye'de toprağa dayalı mülki yapılanmanın temelini oluşturan mülki idare sisteminin ortaya çıkışı ve gelişiminde ekonomik ve toplumsal unsurların etkin bir rolü varolagelmıştır. Bu kapsamda ülke topraklarının idari yönetim taksimatında ana unsurlardan birisi olan mülki idare sistemi, tarihsel süreçte gelişerek ve dönüşerek günümüze kadar gelmiştir (Çapar, 2011: 75).

Tutum'un (1976: 159) ifadesi ile "olağan durumlarda havale mercii, olağanüstü durumlarda cankurtaran" görevi üstlenen mülki idare amirliği mesleği, diğer meslek gruplarından farklı olarak, bağlı olan birimler ile buralarda görev yapan kamu personeli üzerinde önderlik kabiliyetlerinin etkin olarak yerine getirilmesini temel alan bir meslek grubudur. Mülki idare amirliği mesleği aynı zamanda sivil toplum, özel sektör gibi, diğer aktörler ile dinamik, etkin ve sürekli bir şekilde koordinasyonu gerektiren, ifa edilecek faaliyetlerin her zaman net olmadığı ve genellikle ortaya çıkan durumlara ilgili olarak zaman, imkan ve enformasyonun eksik veya kısıtlı olduğu anlarda öngörü içinde

ve inisiyatif alınarak etkin kararlar alınması gereken önemli bir görevdir (Çapar, 2011: 79).

657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 36. maddesine göre "Mülki İdare Hizmetleri Sınıfı" valiler ve kaymakamlar ile bu sıfatları kazananlardan oluşmakta olup, İçişleri Bakanlığı merkez birimleri ve illerde görev yapanları ve maiyet memurlarını içermektedir (Çapar, 2011: 78).

İl genel yönetiminin başı olan vali, Cumhurbaşkanlığı tarafından atanmakta olup, ilde Devletin yanı sıra Cumhurbaşkanlığı'nın temsilcisi ve idari yürütme aracı olarak görev yapmaktadır (Çapar ve Yayla, 2019: 27). Ayrıca Cumhurbaşkanı yardımcısı ve bakanlar, görevleri ile ilgili işlerde valilere doğrudan emir verebilmektedir (Gül ve Taşdan, 2019: 57).

İl yönetimindeki yapılanmaya paralel bir şekilde ilçenin genel yönetimi ve idaresinden sorumlu olan kaymakam, Cumhurbaşkanlığı tarafından atanmakta olup, ilçe teşkilatında Cumhurbaşkanlığı'nın temsilcisi ve idari yürütme aracı olarak görevlerini yerine getirmektedir (Çapar ve Yayla, 2019: 27). Kaymakamlar görevli oldukları yerlerde valinin denetimi ve gözetimi altında ilçenin genel idare ve gidişini yönetmekten sorumludur.

Merkezi idarenin yetkisinde bulunan güvenlik, tarım, eğitim, sağlık, sosyal yardım gibi kamu hizmetlerinin il ve ilçe teşkilatlarında etkin ve verimli bir şekilde yerine getirilmesinden sorumlu olan mülki idare amirleri, yönetim sistemi bünyesinde kritik ve önemli görevleri yerine getirmektedirler (Çapar ve Yıldırım, 2016: 2385).

Bununla birlikte vali ve kaymakamlardan oluşan mülki idare amirleri, merkezi idarenin taşrada bulunan kurum ve hizmetlerinin koordinasyonu ile

denetiminden de sorumludur. Anayasanın taşra yönetimi konusunda benimsediği yetki genişliği ilkesinin bir sonucu olarak taşra yönetiminin başında yer alan mülki idare amirleri, diğer kamu hizmetleri gibi kriz, afet ve acil durum hallerinde birinci derecede sorumlu olan makamlardır.

3. AFET, ACİL DURUM VE KRİZ MEVZUATI

Çalışmanın bu bölümünde mevzuatta kriz, afet ve acil durum; önceki, esnası ve sonrasında mülki idare amirlerine verilen görev, yetki ve sorumluluklara özet olarak değinilmektedir.

Bu kapsamda öncelikle Anayasanın kriz ve afet durumları ile ilgili maddesine değinilmesi gerektiği değerlendirilmektedir. Anayasa'nın 119. maddesi ile olağanüstü hal yönetimi düzenlenmiştir. Bu madde ile genel olarak olağanüstü halin şartları, süresi ve yönetimi düzenlenmiştir.

Türkiye'de halihazırdaki afet yönetim sistemi, 7269 sayılı Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanuna dayanmaktadır. Bu kanuna göre afete sebep olan durumun gerçekleşmesinden sonra alınması gereken her türlü acil tedbirin alınmasından ve yardımların talimat ve emir beklenmeksizin yerine getirilmesinden olayın gerçekleştiği yerin mülki amiri sorumludur.

Kanun ile mülki idare amirleri; asker ve hakim sınıftan olanlar dışında, 18- 65 yaş arasındaki bütün erkekleri göreve çağırma, bedeli veya kirası sonradan teslim edilmek üzere resmi ve özel, canlı ve cansız her türlü ulaşım araçlarına ve gerekli makine ve teçhizata el koymaya, resmi ve özel kuruluşlara, tüzel ve gerçek kişilere ait arazi, arsa, bina, tesis, yiyecek, giyecek, ilaç ve tıbbi malzeme ile vatandaşların ihtiyacı

6 Şubat 2023 tarihinde Kahramanmaraş merkezli meydana gelen deprem sonrasında mülki idare amirleri son derece kritik görev ve sorumluluklar üstlenmiştir. 21 Mart 2023 tarihinde doğrudan deprem bölgesinde görevli vali sayısı 37, diğer mülki idare amiri sayısı 184 olmuştur.

olan her türlü maddeye el koymaya veya geçici işgale, il ve ilçe sınırlarındaki tüm kamu kurum ve kuruluşlarına ve bunlara bağlı müesseselere afetle ilgili görevler vermeye, acil yardımları ve harcamaları afetin genel hayatın akışına etkili olabileceği kanaatini uyandırması halinde yerine getirmeye, yerel sivil savunma birimlerinin sorumluluk alanlarındaki afetlerde, sivil savunma planlama esasları dahilinde acil yardım hizmetlerine katılmalarını sağlamaya yetkilidir (Çapar, 2019: 8-10).

7126 sayılı Sivil Savunma Kanunu ile mülki idare amirlerinin sorumluluk alanlarındaki sivil savunma faaliyetlerini her aşamada ifa etmeye, izleme ve denetimini yapmaya ve yaptırmaya yetkili olduğu belirtilmiş ve sivil savunma ile ilgili diğer görev ve yetkileri düzenlenmiştir.

Bu kapsamda mülki idare amirleri, AFAD Başkanlığınca yayınlanacak esaslar dahilinde kendi sorumluluk

alanları içerisindeki hassasiyet içeren yerlerde, sivil savunma örgüt ve yapılanmasının kurulmasından kontrolüne kadar tüm aşamaları gerçekleştirmekle birlikte sorumluluk sahalarına yönelik düşman faaliyetlerine, doğal afetlere ve yangınlara karşı sivil savunmayı fiilen yerine getirmekten bizzat sorumludurlar. (Çapar, 2019: 11-12).

5442 sayılı illerin yönetimine ilişkin Kanun ise taşra yönetiminin temel kanunu olup, bu kanunun 11. maddesinde vali ve kaymakamların sorumluluk bölgelerinde bulunan tüm kolluk kuvvetlerinin amiri olduklarından suç işlenmesini önlemek ile kamu güvenliği ve düzenini sağlamak için gerekli önlemleri almaya yetkili olduğu, genel ve özel kolluk kuvvetlerinin mülki idare amirlerince verilen emirleri ivedi bir şekilde yerine getirmek zorunda oldukları ifade edilmiştir (Çapar, 2019: 15). 5442 sayılı Kanunun 11. Maddesinin c ve d fıkraları ile mülki idare amirlerinin bu yetki ve sorumluluklarının ayrıntıları belirtilmiştir.

2935 sayılı Olağanüstü Hal Kanunu ile para, mal ve çalışma yükümlülüğü ile olağanüstü tedbirlerde görev ve sorumluluk; olağanüstü hal bir ili kapsıyorsa il valisine, bir bölge valiliğine bağlı birden çok ilde ilan edilmesi durumunda bölge valisine, birden fazla bölge valisinin sorumluluk alanına giren illerde veya bütün ülkede ilan edilmesi durumunda, koordinasyon ve iş birliği içerisinde Cumhurbaşkanlığınca yerine getirilmek suretiyle bölge valilerine verilmiştir. Bu kanun ile ilçe yönetimin başı olan kaymakama özel bir görev ve yetki verilmediğine ise ayrıca dikkat etmek gerekmektedir (Çapar, 2019: 27-30).

Mülki idare amirlerinin afet ve acil durumlarla ilgili görev, yetki ve sorumluluklarını düzenleyen en kapsamlı mevzuat ise Afet ve Acil Durum Hizmetleri Yönetmeliği'dir. Adı geçen

bu yönetmelikte; afet ve acil durum öncesi, sırası ve sonrası yapılacaklar detaylı bir şekilde düzenlenmiş ve mülki idare amirlerine birçok görev, yetki ve sorumluluk verilmiştir.

Bu kapsamda yönetmelik ile afet ve acil durumlarda illerin yönetim ve idaresinden valiler sorumludur. Valiler, illerde ve gerek duyulması halinde ilçelerde afet ve acil durum yönetim merkezlerini kurarak faaliyetlerinin 7/24 saat esasına göre yürütülmesinden sorumludur. İl ve ilçelerde görev yapan mülki idare amirleri; sorumlu oldukları sınırlar içinde afet ve acil durum hizmetleri ile ilgili gereken tedbirlerin yerine getirilmesinden, acil durumların hayati kıldığı harcamaların gerçekleştirilmesinden, kamu personelinden geçici ve sürekli ekiplerin oluşturulmasından, yerel düzeydeki hizmetlerin idaresinden, mükellefler ile gönüllü olan gerçek ve tüzel kişilerin sorumluluk sahasındaki afet ve acil durum hizmetlerine katılımlarının sağlanmasından sorumludurlar (Çapar, 2019: 32-33).

Yukarıda değinilen temel mevzuat dışında mülki idare amirlerine kriz,

afet ve acil durum hallerinde görev, yetki ve sorumluluk veren birçok düzenleme de bulunmaktadır.

Ayrıca mülki idare amirleri 5442 sayılı Kanunda düzenlenen ‘suçun işlenmesini önlemek, kamu huzuru ve kamu güvenliğini sağlamak ve kişi dokunulmazlığını sağlamak’ amacıyla ilgili özel kanuna uygun olmak şartıyla Anayasa’da yazılı bazı temel hak ve özgürlüklere müdahale yetkisine sahiptir.

2016 yılında fiilen, 2019 yılında temel mevzuatı yayımlanarak hukuki olarak kurulan GAMER örgütlenmesi ile özellikle valilerin, mevzuatla kendilerine tevdi edilen güvenlikle ilgili koordinasyon görevlerinin etkili biçimde yerine getirilmesi amacıyla idari kapasiteleri güçlendirilmiştir (32 sayılı CBK, 2019). Bu bağlamda valiler, güvenlikle ilişkili acil durumların idaresinde, bütünleşik bir anlayışla il düzeyinde koordinasyonun sağlanmasında görev ve yetkileri ile uyumlu idari kapasiteye kavuşturulmuştur.

Bununla birlikte, 1593 sayılı Umumi Hıfzısıhha Kanunu vali ve kaymakamlara salgın hastalıkla mücadele

için okulları tatil etme ya da yerleşim yerlerinde karantina uygulama yetkisi vermiştir. Bu bağlamda, salgın hastalık ortaya çıktığında vali ya da kaymakamların başkanlık ettiği il ve ilçe hıfzısıhha kurulları kararı ile karantina ve benzeri tedbirler alınabilmektedir.

Genel olarak ifade etmek gerekirse, 6 Şubat 2023 tarihinde Kahramanmaraş merkezli meydana gelen deprem sonrasında mülki idare amirleri son derece kritik görev ve sorumluluklar üstlenmiştir. 21 Mart 2023 tarihinde doğrudan deprem bölgesinde görevli vali sayısı 37, diğer mülki idare amiri sayısı 184 olmuştur (AFAD, 2023). Toplamda 221 mülki idare amiri deprem felaketinin ortaya çıkardığı kaos ortamında ortaya çıkan ihtiyaçların giderilmesi ve kamu hizmetlerinin yürütülmesinde görev almıştır. Öte yandan, ülke genelinde görevleri başında kalan mülki idare amirlerinin neredeyse tamamının, deprem bölgesine destek sağlamak veya görev alanlarına gelen depremezdele konusunda çalışma yürüttüklerini de belirtmek gerekmektedir.

SONUÇ

Deprem, sel, toprak kayması, volkanik patlamalar gibi doğa kaynaklı felaketlerin yanı sıra insan faaliyetlerine bağlı kitlesel göç, terör olayları, şiddet hareketleri, siber saldırılar veya diğer asimetrik risk ve tehditler günümüzün modern dünyasında devletlerin karşılaştıkları temel meydan okumaları oluşturmaktadır. Bu durumlar ortaya çıktığında ise planlı bir şekilde yönetmek kamu yönetimlerinde üstlenilmektedir. Bu kapsamda, Türkiye’de hem kamu düzeninin ve güvenliğinin sağlanmasından hem de afet yönetiminin ülke genelinde içişleri Bakanlığının

ülke topraklarının idari taksimatının dayandığı mülki idare sistemi içindeki il ve ilçelerde ise merkezi idarenin temsilcisi sıfatıyla görev icra eden mülki idare amirleri sorumlu ve yetkilidir.

Ülkemizde kadim bir yönetim anlayışına dayanan mülki idare sistemi, çeşitli merhalelerden ve düzenlemelerden geçerek son şeklini 1949 yılında yürürlüğe giren 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu ile almıştır. Mülki idare sisteminin ortaya çıkışı ve gelişiminde ekonomik ve toplumsal birçok farklı faktörün yön verici etkisi her zaman olagelmıştır. Bu kapsamda Devletin taşra yönetiminin teme-

lini oluşturan mülki idare sistemi, tarihsel süreç içerisinde kendine has bir şekilde gelişerek ve dönüşerek günümüzdeki halini almıştır.

Olağanüstü durumlarda “cankurtaran” fonksiyonu üstlenen mülki idare amirleri, sivil toplum, özel sektör gibi diğer aktörlerle etkin, dinamik ve süregiden bir koordinasyonu gerektiren, yapılması gereken faaliyetlerin her zaman net olmadığı ve genellikle ortaya çıkan durumlarla ilgili zaman, imkan ve bilginin eksik olduğu durumlarda öngörü içinde ve zamanında etkin, etkili ve verimli kararlar alınması gereken önemli görevleri yerine getirmekle yükümlüdür.

Bu noktadan hareketle afet, acil durum ve kriz gibi koordinasyonu ve yönetim sürecinde etkili bir liderlik vasfı ve organizasyon becerisi gerektiren anlarda çok önemli görevler ifa eden mülki idare amirleri, bu konularda farklı kanunlarla kendile-

rine verilen görev ve sorumlulukları da etkin bir şekilde yerine getirme kapasitesine sahiptir. Bu kapasitelerini 6 Şubat 2023 tarihinde Kahramanmaraş merkezli ve 11 ili etkileyen deprem felaketinde de başarılı biçimde göstermektedirler.

Sonuç olarak afet, acil durum ve krizlerin etkin biçimde yönetilebilmesi için, mülki idare sistemi ve mülki idare amirlerinin Türkiye'nin güçlü bir yönünü oluşturduğu gerçeğini ifade etmek gerekmektedir.

KAYNAKÇA

AFAD (2022), *Misyon*, 21 Mart 2022 tarihinde www.afad.gov.tr adresinden alındı.

AFAD Sözlük (2022), Sözlük, 21 Mart 2022 tarihinde <https://www.afad.gov.tr/aciklamali-afet-yonetimi-terimleri-sozlugu> adresinden alındı.

AFAD (2023) Kahramanmaraş Merkezli Depremler bilgi notu, (Yayımlanmamış).

Bahadır, H. ve Uçku, R. (2018), Uluslararası Acil Durum Veri Tabanına Göre Türkiye Cumhuriyeti Tarihindeki Afetler, *Doğal Afetler ve Çevre Dergisi*, 4(1), 28-33.

Bardakçı, O. (2005), "Mülki İdarenin Afet Yönetimi". <http://80.251.40.59/politics.ankara.edu.tr/karahan/Seminer/2005-6/afetyonetimi-ozanbardakci.pdf>, Ankara: Seminer Ödevi. (20.03.2022).

Bolat, Y.Z. (2016), Acil Durum Planı Hazırlama. <http://www.turkiyeisgforum.org/sunumlar/Is-Sagligi-ve-Guvenliginde-Teknik-Konular/Yusuf-Ziya-BOLAT-Acil-Durum-Yonetimi.pdf>, (20.03.2022).

Büyükkaracıoğlu, N. (2017), Türkiye'de Kriz ve Afet Yönetimi Mevzuatının Değerlendirilmesi, *Sosyal ve Teknik Araştırmalar Dergisi*, Sayı: 13, 144-193.

Çapar, S. (2011), Kaymakam Adaylığına Giriş Süreci Üzerine Bir Değerlendirme, *Türk İdare Dergisi*, Aralık 2011, Sayı: 473, 75-95.

Çapar, E. (2013), *Türkiye'de İç Güvenlik Yönetimi ve Terörle Mücadele*, Ankara: Adalet Yayınevi.

Çapar, S. (2015), *Türkiye ve Fransa'da Neoliberal Dönemde Mülki İdare*, Ankara: TİAV.

Çapar, S. ve Yıldırım, Ş. (2016), 21. Yüzyılda Mülki İdare Amirlerinin Mülki İdare Algısı, *International Journal of Human Science*, 13 (1), 2385-2397.

Çapar, S. (2019), Kriz/Acil Durum Halinde Mülki İdare Amirlerinin Görev, Yetki ve Sorumlulukları. *GAMER Sunum*, Ankara: Yayımlanmamış.

Çapar, S. ve M. Yayla (2019), "Türkiye", içinde *Türkiye ve Komşu Ülkelerde Yönetim*. Ed.: S. Çapar ve M. Yayla, Ankara: TİAV, 5-42.

Demir, E., Yomraloğlu, T., Aydınoglu, A. Ç. (2011), Afet-Acil Durum Yönetimine Yönelik Coğrafi Veri Modelinin Tasarlanması: Yangın Örneği, *TMMOB Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası 13. Türkiye Harita Bilimsel ve Teknik Kurultayı*, Ankara.

Doğan, İ. (2003), *Afet Yönetimi Mülki İdare Amirlerinin Görev, Yetki ve Sorumlulukları*, Ankara: Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yüksek Lisans Tezi.

Erkal, T. ve M. Değerliyurt (2009), Türkiye'de Afet Yönetimi, *Eastern Geographical Review*, 22, 147-164.

Ersoy, E. (2006), AİHS Karşısında Mülki İdare Amirlerinin Yetkileri, *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 450, 1-27.

GAMER (2020), 30 Ocak 2020 tarihinde <https://www.icisleri.gov.tr/gamer/> adresinden alındı.

Gül, H. ve N. Taşdan (2019), "İl Ölçeğinde Kamusal Güvenlik ve Mülki İdare". iç. Afetler ve Güvenlik Yönetimi, Ed. (Karaman, Z. T ve O. Sancakdar), Ankara: Palme Yayınevi.

Güler, A. B. (2010), *Türkiye'nin Yönetimi: Yapı*. Ankara: İmge Kitabevi.

İçişleri Bakanlığı (2022), *Misyon*, 21 Mart 2022 tarihinde <https://www.icisleri.gov.tr/> (29.01.2020) adresinden alındı.

Korkmaz, S.C. (2013), *Güvenlik Toplumu Yerine Güven Toplumu*, Afro-Avrasya Stratejik Araştırmalar Merkezi.

Özdemiray, S. M. (2018), *Yeni Kurumsalcılık Ekseninde Mülki İdarede Süreklilik ve Değişim*, Ankara, Doktora Tezi.

Özey, R. (2006), *Afetler Coğrafyası*, İstanbul: Aktif Yayınevi.

Özey, R. ve Ünlü, M. (2020), *Afetler ve Afet Yönetimi*, İstanbul: Aktif Yayınevi.

Tağraf H. ve N.T. Arslan (2003), Kriz Oluşum Süreci ve Kriz Yönetiminde Proaktif Yaklaşım, *C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, Cilt 4, Sayı 1, 2003, 149-160.

TDK (2022), Sözlük, 21 Mart 2022 tarihinde <https://sozluk.gov.tr/> adresinden alındı.

Tutum, C. (1976), "Mülki İdare Amirliği Sisteminin Yapı ve İşleyişine Etkisi Açısından Mevzuat Sorunu". İçinde Türkiye'de Mülki İdare Amirliği, Ed. K.Fişek, Ankara, Türk İdareciler Derneği, 146-178.

Yılmaz, A. E. ve Temelli, U. E. (2010). *Acil Durum Yönetimi*, İstanbul:İstanbul Üniversitesi Uzaktan Eğitim Yayınları.

Zehir, C. (2018), Etkili Kriz Yönetimi Süreci ve Stratejileri, içinde *Kriz ve Acil Durum Yönetimi*, Ed.: S. Çapar, Ankara: TİAV.

MEVZUAT

Anayasa (1982)

5442 sayılı Kanun (1949) İl İdaresi Kanunu, RG: 18.06.1949 Sayı: 7236.

4 sayılı CBK (2018) Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili, Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, RG:15 Temmuz 2018, Sayı:30479.

32 sayılı CBK (2019) Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Genel Kadro ve Usulü Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde Değişiklik Yapılmasına Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, RG: 18 Nisan 2019, Sayı: 30749.

GAMER Yönetmelik (2019) Güvenlik ve Acil Durumlar Koordinasyon Merkezi Teşkilat, Görev, Yetki, Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik, RG: 24 Ekim 2019, Sayı:30928.