

Dr. Murat ÖZLER

İstanbul Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi,
Kamu Yönetimi Bölümü, (ozlermurat@gmail.com)

**TÜRK ANAYASAL DÜZENİ VE
KAMU YÖNETİMİ BAĞLAMINDA
BÜTÜNLEŞİK AFET RİSKİ
YÖNETİMİ**



FİLİZ KİTABEVİ

İSTANBUL

2024

Ekim 2024

ISBN: 978-625-6134-33-1

BASKI - CİLT

Filiz Kitabevi Basım Yayın Dağıtım
Petrol Ürünleri Sanayi ve Tic. Ltd. Şti.
Matbaacı Sertifika Numarası: 77398

YAYINLAYAN



Filiz Kitabevi Basım Yayın Dağıtım
Petrol Ürünleri Sanayi ve Tic. Ltd. Şti.
Cemal Yener Tosyalı Cad. No: 57/A (113)
Vefa-Fatih/İSTANBUL
Tel: (212) 527 0 718
(850)441 0 359
Faks: (212) 519 20 71

www.filizkitabevi.com

bilgi@filizkitabevi.com

Yayıncı Sertifika Numarası: 77398

Copyright© Bu kitabın Türkiye'deki yayın hakları Filiz Kitabevi Basım Yayın Dağıtım Petrol Ürünleri San. ve Tic. Ltd. Şti.'ne aittir. Her hakkı saklıdır. Hiçbir bölümü ve paragrafı kısmen veya tamamen ya da özet halinde, fotokopi, faksimile veya başka herhangi bir şekilde çoğaltılmaz, dağıtılamaz. Normal ölçüyü aşan iktibaslar yapılamaz. Normal ve kanunî iktibaslarda kaynak gösterilmesi zorunludur.

İÇİNDEKİLER

GİRİŞ.....	1
TEHDİTLER,TEHLİKELER VE AFET RİSKLERİ.....	5
TÜRKİYEDE, AFET RİSKLERİ VE OLASI YAKIN, ORTA VE UZAK TEHLİKELER	5
KURAKLIK.....	9
ORMAN YANGINLARI.....	10
I-BÜTÜNLEŞİK AFET RİSKİ YÖNETİMİ (YÖNETİŞİMİ) VE ULUSLARARASI NORMATİF ÇERÇEVE.....	11
A-KAVRAMSAL ÇERÇEVE.....	11
B-BÜTÜNLEŞİK AFET RİSKİ YÖNETİMİ(YÖNETİŞİMİ)	17
C- BİRLEŞMİŞ MİLLETLERİN BELGELERİNDE AFET RİSKİ VE AFETE DİRENÇLİ TOPLUM.....	22
II-1982 ANAYASASINA GÖRE TÜRK ANAYASAL DÜZENİ, ANAYASAL DÜZEYDE KRİZLERİ OKUMAK YA DA AFETE NORMATİF YAKLAŞIM.....	25
A-OLAĞAN ANAYASAL DÜZEN,.....	27
B-OLAĞANÜSTÜ ANAYASAL DÜZEN YA DA KRİZE ANAYASAL YAKLAŞIM.....	28
III-1982 ANAYASAL REJİM VE İDARİ YAPILANMA, AFETE KURUMSAL YAKLAŞIM.....	32
A-ANAYASAL REJİM-CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET REJİMİ,KUMANDA BİRLİĞİ İLKESİ, (KRİTİK ALTYAPI UNSURLARI SİSTEM,REJİM VE KURUMLAR)	32

B-ANAYASAL DÜZEYDE YÖNETİM TEŞKİLATI.....	34
C-ULUSAL DÜZEYDE AFETLERDEN KORUNMA VE RİSK AZALTMA, MERKEZDEN YÖNETİM TEŞKİLATI BAKANLIKLAR.....	35
D-YEREL DÜZEYDE AFETLERDEN KORUNMA VE RİSK AZALTMA, YERİNDEN YÖNETİM TEŞKİLATI SORUMLULUKLAR OLAGAN VE OLAĞANÜSTÜ DÖNEMLERDE BELEDİYELERİN SOSYAL HİZMET ROL VE GÖREVLERİ.....	36
1. Belediyecilik ve Sosyal Hizmet	36
1.1. Belediye ve Kırılgan Gruplara Yönelik Sosyal Hizmetler ..	36
2. Doğal Afetlerde Belediyelerin Rolü.....	37
2.1. Doğal Afet ve Yönetimi	37
2.2. Belediyelerin Doğal Afetlerdeki Hizmetleri	39
3. Belediyelerin Olağan ve Olağandışı Dönemlerde Yaşlı ve Engellilere Yönelik Hizmetleri	40
IV- DEĞERLENDİRME VE SONUÇ.....	41
YARARLANILAN KAYNAKLAR	43

GİRİŞ

Dünya 'nın oluşumundan bu yana geçen 4.5 milyar yıl süresince ısınma ve soğuma periyodunda devam eden sürecin yeni bir buzul çağına girme aşamasında, küresel iklimi. periyot içerisinde etkileyen ve küresel düzeyde ısınmaya yol açan bir süreçle karşı karşıyayız.Üstelik 2020 yılı başlarından itibaren çinde başladığı iddia edilen corona tipi covid-19 virüsünün küresel düzeyde yaratmış olduğu salgın hastalık bu çalışmanın yapıldığı sırada tüm şiddetiyle sürmekte iken, Bu durumlar, bir dizi olayın sebep-sonuç ilişkisiyle yerküredeki dengeleri değiştirmektedir.Değişen dengelere bağlı gelişen doğal,teknolojik ve insan yapısı orjinli olaylara dayalı olarak oluşan sonuçlarda afet diye nitelendirdiğimiz durumları, yaşamın ayrılmaz bir parçası haline getirmektedir.Dünya üzerindeki yaşam hala neolitik dönem öncesi şekliyle avcı-toplayıcı olarak devam ediyor olsaydı bugün karşılaştığımız sorunlar bir sorun kümesi olarak karşımıza çıkmayacaktı ancak günümüzde insanlığın ulaştığı uygarlık aşaması, toplumların ve toplulukların yaşam alanları üzerinde yarattığı zarar ve etki,afet olarak nitelendirdiğimiz sonucu üretmektedir.

Mö 9000-12000 de başlayan ve günümüze kadar devam eden yerleşik düzen(Luckert,2018).günümüzde karşı konulmaz biçimde kentlerde temerküz etmiş,milyonlarca insanın plansız bir biçimde yaşam bulduğu metropol olgusunu oluşturmuştur.Metrapollerin,beslenme düzeninden su,enerji ve temel gereksinmelere kadar kritik altyapı kapasitesini içeren imkanları bu sonucun oluşmasında ana etkindir.Ancak gerek plansız yerleşimin yarattığı sorunlar kümesi gerekse kritik altyapının doğal ve insan kaynaklı olayların sonucu oluşan afetlere karşı hassas ve kırılğan olması sağlıklı,huzurlu ve güven içerisinde bir yaşamın sürdürülebilir olmasının önünde ciddi bir engeldir.Çünkü beklenen ve

beklenmeyen olaylar karşısındaki bu hassas denge zarar gördüğünde ve işlevsiz kaldığında normal yaşam düzeni sekteye uğramakta ve adına afet dediğimiz olgu gündeme gelmektedir.Öyleyse afetler tanım olarak:tehlike içeren olay ve olguların zarar yaratan, olağan yaşam düzenini bozan,sekteye uğratan neticeleridir.Bu sadece doğal olay ve olgulara değil,teknolojik ve insandan kaynaklanan siyasal,sosyal ,ekonomik olay ve olgularında sonuçlarına vurgu yapan bir durumdur.Bazen ve hatta çoğunlukla orjini farklı bu olay ve olgular tek başına ya da birbirinin sebebi hatta ardılı olarak gerçekleşerek toplu yaşamı yaşanmaz hale getirmektedir.Başlangıç paragrafında ifade ettiğimiz küresel iklim değişikliklerinin etkisi ısınmaya bağlı olarak aşırı sıcaklar, kuraklık, seller, salgın hastalıklar,açlık ve bunlara bağlı göçler,ayaklanmalar,kamu düzenini ciddi şekilde bozan yaygın şiddet hareketleri gibi siyasal olaylara neden olarak oldukça yaygın bir tehlike kategorisi meydana getirmektedir.Tarihsel olarak bakıldığında örgütlenme biçimi ister imparatorluk ister beylik isterse günümüz modern devletlerinin örgütlenme biçimi olan federal veya üniter yapılı olsun bu yapıların son bulması ya da şekil değiştirmelerinin nedenini oluşturan etmen ya da etmenler afet hüviyetine bürünmüş doğal ya da insan kaynaklı olay ve olgulardır. Dolayısıyla her yerleşim yeri ve onun devamını sağlama iddiasında bulunan işbölümüne dayalı örgütlenmiş insan topluluğu yaşadığı sınırları belirli bölgede sadece dışarıdan gelecek tehlike ve tehditlere karşı değil ama doğal, teknolojik ve insandan kaynaklanan tehlike ve tehditlere karşı da savunma ve güvenlik hizmeti sunmak ve bu amaca yönelik etkin ve etkili bir örgütsel yapıyı kurmak zorundadır.Aksi durumda hizmet alanında boşluk aynı doğada olduğu gibi,siyasal ve sosyal alanda da boşluk kabul etmez.Başka bir ifadeyle varlığını devam ettirebilmenin ön koşulu Bütünleşik afet risk yönetimine (yönetişimine)ve afete dirençli bir toplum yapısına sahip olmaktır.

Anayasalar, belirli bir tarihsel süreç içerisinde devlet örgütlenmesinde en üst siyasal,sosyal,ekonomik ve hukuki norm olma özelliğine sahip olgulardır.Günümüzde buna küresel uyumda eklenmiştir.Çevresel anayasacılık (May ve Daly,2018).olarak öngörülen görece nisbi bir an-

layış çerçevesinde anayasal düzeyde çevrenin ve küresel yaşamın korunması yaygınlaşmaktadır.Güncel örnek olarak iklim ve iklim değişikliklerine anayasalarında yer veren bir çok örneğe Küba da eklenmiş ve küresel ısınmayla mücadeleyi anayasasına alarak 100 yıl olarak belirlediği yol haritası olan “Tarea Vida”.ya koymuştur.Bu ulusal düzeyli risk azaltma girişimleri Birleşmiş Milletler düzeyinde Hükümetler arası anlaşmalarla da uyumlu yürütülmektedir. Sistemi rejimi ne olursa olsun günümüzde yaşanan bu gelişme bir gerçeğin ifadesidir. oda: ”huzurlu, sağlıklı bir çevrede yaşama hakkı”. Çünkü huzuru sağlayamayan bir yönetim ve düzen anayasaların belirlediği ölçüde meşruiyetinden çok kayıp vermiş olacaktır ve başarızdır. Dolayısıyla, Anayasal rejimler ve kurumlar bu temel amacı hayata geçirmek için eklenendirilmiş yapılarıdır. Güvenlik, huzur, esenlik kavramları siyasal, sosyal ve ekonomik olay ve olgular yanında doğa insan ve toplum ilişkilerinin sonuçları açısından da önem taşır. Netice olarak her anayasal sistem afet adını verdiğimiz neticenin olmaması için önceden tehlikeleri belirleyerek ,riskleri öngörerek önlemleri almak buna rağmen oluşması halinde müdahaleyi yaparak en kısa sürede olağan düzene dönmek zorundadır.Aksi halde artan can ve mal kaybı olağana dönmekte uzayan zaman, olağanı olağanlaştıracak (Özler,2016).ve anayasal düzenin niteliğini başkalaştıracaktır.Nitekim afetler Türkiyede de uluslararası düzeyde olduğu gibi,sürdürülebilir kalkınma ve güvenlgin önündeki en büyük engeller olarak görülmektedir.(Afet Yönetiminde Etkinlik,2014,s.3)

Klasik kamu hizmeti ve devletlerin varlık nedeni ve meşruiyetinin temeli olan güvenlik ve savunma, dış unsurlardan gelecek tehlike, tehdit ve saldırılara karşı üretilen bir hizmet olmanın yanında;içte bireylerin veya toplumun fiziksel,ekonomik,sosyal,siyasal,psikolojik,her alanda tehlike riski oluşturacak olay ve olgulara karşı korunması için yerine getirilmesi zorunlu bir hizmettir.Dolayısıyla dogal olaylar neticesinde veya teknolojik ve insan yapısı olay ve olguların etkisiyle oluşabilecek durumlarda güvenlik ve savunma kavramları içerisine dahildir.Bu yönüyle konu bütüncül olarak bütünleşik süreç çerçevesinde ele alınmalıdır.Her doğal olay dayalı gerçekleşen afet anayasal düzeni tehkiye

sokmaz ancak bazı doğal afetlere dayalı veya insan kaynaklı olaylara dayalı afetler tüm bir yapıyı bütüncül olarak etkileyebilecek nitelikte olma olasılığı içerebilir.Bu durum bizatihi münferiden afetin niteliğinden kaynaklanabileceği gibi bazende verdiği zararın dogurdugu sonuçların yarattığı sonuçlar neticesinde gerçekleşen niteliksel olarak farklı alanda gerçekleşebilecek afetler olarak ortaya çıkabilir.Bu ve benzeri nitelikte olay ve olgular bütüne,anayasal düzene farklı açılardan zarar vererek onu etkileyebilir.Bir ülkede Anayasal düzen varsa doğal nitelikli olaylarla mücadele araçlarına sahiptir ve kritik alt yapısı hasar görse de onarma süreci işler ancak anayasal düzeni olmayan tahrip olmuş yapıların kendi göbeğini kendi kesmesi imkansızdır.Bu nedenle bütünleşik afet riski yönetimi anayayal düzenin teminatıdır.

Bu çalışmada “Afet anayasal düzen içerisinde yerel görünümlü bütüncül bir olgudur.Anayasal düzenin korunması afet risklerinin bütünleşik yönetimine bağlıdır..Bu nedenle mücadele bütüncül ve bütünleşik olmalıdır.Bütünleşik halkada zayıflık veya kopma tüm süreç açısından ulaşılmak istenen amaca varmayı engellediği gibi anayasal düzeninde varlığını tehdit eder.”varsayımı çerçevesinde bütünleşik afet riski yönetimi anayasal ve yasal verilerle ele alınacaktır.Bu amaç ve temel hedef,geniş anlamda devlet tanımı içerisinde yer alan yapılarla yani merkezden yönetim ve yerinden yönetim örgütlerinin çabalarıyla mümkün olacaktır.Bu yapılar birbirine rakip değil,birbirinin tamamlayıcısıdır.Dolayısıyla anayasa ve yasalarda saptanmış yetki ve görev bölüşümü içerisinde aynı ortak amaca hizmet etmektedirler.Ancak bu denklemin sağlıklı ve işler olabilmesi toplumun desteğine ihtiyaç gösterir,dolayısıyla bütünleşik afet risk yönetimi toplum destekli olmak zorunda ve bütünleşik afet risk yönetişimine evrilmek zorundadır.