1999 Depremleri Afet Mevzuatını Nasıl Değiştirdi: Mevzuat Açısından Neredeyiz?

Oktay ERGÜNAY

Türkiye Deprem Mühendisliği Derneği Genel Sekreteri,Afet İşleri Eski Genel Müdürü
oktayergunay@yahoo.com

ÖZET:

Hemen her ülkede olduğu gibi ülkemizde de afet mevzuatı ve kurumsal yapılanmamız yaşanmış olan büyük depremler ve diğer afetler sonrasında değişmiştir ve değişmeye devam etmektedir. Bu durum aslında doğal bir gelişimdir. Zira her yeni büyük afet yeni sorunlara neden olabilmekte ve bu sorunların çözümü için yeni düzenlemelere ihtiyaç duyulmaktadır. Bu değişimleri ana hatlarıyla iki gurupta incelemek mümkündür. Birinci gurupta; meydana gelen afetin neden olduğu yöreye özel güncel sorunları bir an önce çözebilmek için yapılan mevzuat ve kurumsal yapılanma değişimleri, ikinci gurupta ise; olaydan elde edilen derslerin ışığı altında ülkenin afet yönetim sisteminin geliştirilmesi amacıyla yapılan kalıcı ve uzun süreli değişimler.

Bu yazıda, 1999 yılında meydana gelen 17 Ağustos İzmit Körfezi ve 12 Kasım Düzce depremleri sonrasında afet mevzuatı ve kurumsal yapılanmamız, yukarıda belirtilen genel yaklaşım içersinde incelenmekte ve günümüzdeki durum irdelenmektedir.

ANAHTAR KELİMELER : 1999 depremleri, afet yönetimi, mevzuat.

1. GİRİŞ

Diğer ülkelerde olduğu gibi Türkiye'de de tarihi devirlerden bu yana yönetimlerin afet olayları ile ilgileri, olay meydana geldikten sonra afetten etkilenen topluluklara gerekli acil ve insani yardımlar yapmak şeklinde gelişmiştir. Bu yaklaşım içersinde dahi kimlere, hangi oranda ve ne tür yardımlar yapılacağı, bu yardımların kimler tarafından ve nasıl uygulanacağı konuları bir yasal düzenleme ve kurumsal yapılanma ihtiyacı doğurmuştur. Bu durumun ilk örneklerine 1509 Büyük İstanbul depremi sonrasında rastlamaktayız. Büyük hasar gören İstanbul'un yeniden imarı için bir fermanla hane başına yeni vergiler ve kişilere çalışma zorunlulukları getirilmiş ve İstanbul 1510 yılı sonuna kadar yeniden inşa edilmiştir.

Ülkemizde afetlerden sonra yapılacak acil yardımların kurumlar eliyle ve kurallara uygun olarak yapılabilmesi için oluşturulmuş olan ilk kurumsal yapılanma örneği olarak Türkiye Kızılay Derneğini göstermek mümkündür. 1868 yılında "Osmanlı Yaralı ve Hasta Askerlerine Yardım Cemiyeti" adı ile kurulan bu dernek, 1877 de "Osmanlı Hilali Ahmer Cemiyeti" adını almış, Cumhuriyet döneminde ise kuruluşa Atatürk tarafından Kızılay adı verilmiştir. Dernek kuruluşundan bu yana kökenleri ne olursa olsun her tür afette açıkta kalan ve yardıma muhtaç durumda bulunan insanlara her tür acil yardımı yapabilmektedir. Ülkemizde meydana gelmiş olan bazı depremlerde, Hükümetlerin katkı ve destekleriyle Kızılay'ın yeniden inşa faaliyetlerini de yürüttüğüne dair örnekler bulunmaktadır. Genel olarak afet olayları sonrasında evleri afetlerden etkilenmiş olan kişilere, vergi indirimleri ve ertelemeleri, vergi afları, yapı malzemeleri yardımları ve geri ödeme koşulu ile faizsiz krediler

verilmesi ve halkın yerel imkanlarla, hasar gören evlerini onarması veya yeniden inşa etmesi sıkça uygulanan bir yaklaşım olagelmiştir.

2. CUMHURİYET DÖNEMİ UYGULAMALARI

Cumhuriyet döneminde afet sonucunu doğuran olaylara müdahalede işbirliği, koordinasyon ve kurumsal yapılanmanın önemini belgeleyen ilk örnek 13 Eylül 1924 Erzurum Depremi örneğidir. Yıllarca süren savaş ve işgallerden yeni çıkmış, konu ile ilgili hiçbir yasal düzenlemesi, insan gücü ve para kaynağı olmayan genç Türkiye Cumhuriyetinin karşılaştığı ve 212 kişinin yaşamını yitirmesine,720 kişinin yaralanmasına ve Erzurum'un Pasinler ve Horasan ilçelerinde 6300 yapının yıkılması veya kullanılmaz hale gelmesine neden olan bu ilk büyük depremde yaşanan sorunlara çözüm bulmak amacıyla Büyük Atatürk yurt içi gezisini yarıda keserek bölgeye gitmiş ve yapılması gereken çalışmaları yerel yöneticilerle birlikte bizzat planlayarak Hükümetten gerekli yasal düzenlemeleri yapmasını istemiştir. Bu talimat üzerine Hükümetçe, Atatürk'ün önerileri doğrultusunda çıkarılan bir kararname ile Vali'nin başkanlığında, belediye başkanı ve ildeki kamu kuruluşlarının yetkilileri ile bölgedeki komutanların da katıldığı bir "Hareketi Arz Felaketzedeganı Komisyonu" kısaca "Deprem Felaketzedeleri Komisyonu" kurulmuştur. Yine bu kararnameye göre;

-İlçelerde ve nahiyelerde de benzer alt komisyonların oluşturulması

-Bütün askeri ve mülki araçların komisyonların emrinde afetzedelere yardım etmeleri,

-Afetzedeler için evler ve zeminlikler yapılması,

-Tahıl ürünleri ve hayvanların Hükümetçe koruma altına alınması,

-IX. Kolordu birliklerinden üç istihkam taburu ile 1000 erin yapılacak ev ve zeminliklerin inşasında görevlendirilmesi,

-İnşaatlarda kullanılmak üzere Sarıkamış ormanlarından yeterli miktarda ağaç kesilip kereste haline getirilmesi ve bu konu için IX. Kolordu'nun görevlendirilmesi,

-Evini kendisi yapmak isteyenlere her türlü inşaat desteğinin sağlanması gibi temel konular esasa bağlanmıştır. Ayrıca yeni kurulmuş olan Büyük Millet Meclisi Başkanlığında bir milli yardım komitesi kurularak halka yapılacak yardımların finansmanı sağlanmaya çalışılmıştır.

Türkiye'de il/ilçe düzeyinde halen uygulanmakta olan kurumsal yapılanmalar ve afetzedelere yapılan yardımların genel esaslarının, pek bilinmeyen bu deprem sonrasında atıldığını gündeme getirmek amacıyla konu buraya taşınmıştır. Bu konu hakkında daha geniş bilgiler Atnur, İ.E., (2006) yayınından bulunabilir. Ülkede 27 Aralık 1939 Büyük Erzincan Depremine kadar, meydana gelen afetlerde afetzedelere yukarıda belirtilen esaslar dahilinde yardımlar yapılmaya devam edilmiştir.

27 Aralık 1939 Erzincan depremi ile başlayıp, ortalama olarak 7 ay gibi kısa aralıklarla meydana gelen 1942 Niksar-Erbaa, 1943 Adapazarı-Hendek, 1943 Tosya-Ladik ve 1944 Bolu-Gerede depremleri nedeniyle; 43 319 kişinin ölmesi, 75 000 kişinin yaralanması ve 200 bin civarında yapının yıkılması veya kullanılamaz hale gelmesi üzerine, o günün Cumhuriyet Hükümeti, deprem olayının doğurduğu sonuçların yalnızca yıkılanın

yerine yeni ev yaparak çözülemeyeceğini, ülkemizde mutlaka deprem zararlarının azaltılması için bazı çalışmalar yapılmasının da gerektiği kararına varmıştır. Bunun sonucunda da, 18 Temmuz 1944 tarihinde 4623 Sayılı "Yer Sarsıntılarından Evvel ve Sonra Alınacak Tedbirler Hakkında Kanun" çıkarılmıştır. Bu yasada; ülkede deprem tehlikesi bulunan bölgelerinin tespiti, bu bölgelerde yapılacak yapılar için bazı özel yaptırımların yönetmeliklerle zorunlu hale getirilmesi, acil durumlarda uygulanmak üzere il ve ilçelerde "yardım ve kurtarma programları"nın önceden hazırlanması, belediyelerin jeolojik etütler yapılmadan yeni gelişme alanlarına izin vermemesi gibi bazı önlemler zorunlu hale getirilmiştir. Ayrıca bu Kanun ile depremler sırasında yapılacak işlemler konusunda, yöneticiler ve halkın görev ve sorumlulukları da esasa bağlanmıştır. Daimî iskân çalışmaları ise bu kanunda yer almamış ve konunun çözümü için eskiden olduğu gibi, doğal afete uğrayan bölgenin sosyal ve ekonomik yapısına bağlı olarak ayrı özel kanunlar çıkarma yolu tercih edilmiştir. Bu kanun, Türkiye'de afet yönetim sisteminin temelini oluşturmaktadır. 1956 yılında 6785 sayılı "İmar Kanunu" ile 1958 yılında, 7126 sayılı "Sivil Müdafaa" kanunlarının çıkarılması, afet yönetim sisteminin gelişmesine yardımcı olan yasal düzenlemeler arasındadır.

4623 sayılı yasa, yalnızca depremlerden önce ve sonra alınması gereken önlemler ve yapılması gereken çalışmaları kapsamaktaydı. Yeni yasada su baskınları, heyelanlar, kaya düşmeleri, çığlar ve yangınlar gibi afetler ile depremler sonrasında yapılması gereken yeniden inşa faaliyetleri ile ilgili düzenlemeler bulunmamaktaydı. Bu nedenlerle, 1959 yılında tüm doğal kökenli afetleri kapsayan ve afetler sonrasında yapılacak acil yardım ve daimi iskan faaliyetlerinin esaslarını belirleyen ve halen yürürlükte olan 7269 sayılı "Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirler ve Yapılacak Yardımlara Dair Kanun" çıkarılmıştır. Bu yasanın getirdiği en büyük yenilik, her yıl genel bütçeden aktarılan ödenekler, Kamu İktisadi Teşekküllerinin (KİT) bilanço kârlarının %3'ü, iç ve dış nakdi yardımlar, yapılan konut yardımlarının geri ödemelerinden oluşan bir "Afetler Fonu" oluşturulmasıdır. Böylece her afetten sonra, ayrı yasalar çıkartılarak, afetlerden etkilenen insanların ihtiyaçlarını karşılanmasında yaşanan güçlükler ve zaman kayıpları ortadan kaldırılmıştır.

1959 yılı ve sonrası, Türkiye'de afet zararlarının azaltılması açısından önemli kurumsal yapılanma ve politika değişikliklerinin yaşandığı ve uluslararası alandaki yeni gelişmelere paralel olarak önemli gelişmelerin sağlandığı yıllar olmuştur. Özellikle ana görevleri; afetlerden önce ve sonra gerekli önlemleri almak, ülkenin bölge, şehir ve köylerinin planlarını yapmak, konut ve iskan sorununa çözüm bulmak, ülkedeki yapı malzemelerinin geliştirilmesini sağlamak ve standartlarını hazırlatmak olan İmar ve İskan Bakanlığı'nın kurulması ve Cumhuriyet döneminden bu yana yukarıda sayılan görevlerle ilgili yasaların Bayındırlık Bakanlığı'na vermiş olduğu görevlerin, İmar ve İskan Bakanlığı'na devredilmesi çok önemli bir gelişme olarak dikkati çekmektedir.

Bakanlık bünyesi içersinde doğal afetlerle ilgili görevlerin daha hızlı ve etkili yürütülebilmesi amacıyla, önceki yıllarda şube müdürlüğü ve reislik olarak örgütlenmiş olan afet işleri, 1965 yılında Genel Müdürlük düzeyinde yeniden yapılandırılmıştır. Ancak bu kuruluş henüz gelişmesini tamamlamadan 1966 yılında Varto depreminin meydana gelmesi üzerine Bakanlar Kurulu Kararı ile özel ve geniş yetkilere sahip olan, doğrudan İmar ve İskân Bakanına bağlı olarak Merkezde "Deprem Bölgeleri İmar ve İskân İcra Heyeti Başkanlığı", etkilenen illerde ise inşaat amirlikleri kurulmuştur. Bu Başkanlığın ana görevi, "depremden zarar görenlerin kış bastırmadan iskânını sağlamak, normal hayatın tesisini temin edecek geçici tedbirleri almak, daha sonra da daimi iskân ile ilgili

projeleri yürütmek" olarak belirlenmiştir. 1966-1968 yılları arasında aktif olarak görev yapan bu kuruluş 1968 yılında Afet İşleri Genel Müdürlüğü bünyesi içersine alınmış, 1971 yılında ise kaldırılmıştır.

1971 yılında ayrıca, 7269 sayılı yasanın ilgili hükmü gereğince doğrudan Bakanlığa bağlı olarak Deprem Araştırma Enstitüsü Başkanlığı kurulmuştur. Daha sonra bu Enstitü, Daire Başkanlığı halinde örgütlenerek, Afet İşleri Genel Müdürlüğüne bağlanmıştır. Bu kuruluş Türkiye'de deprem zararlarının azaltılması konusundaki araştırma-geliştirme faaliyetlerini, üniversiteler ve diğer ilgili araştırma kurum ve kuruluşlarıyla işbirliği halinde, yürütmekten sorumludur.

Meydana gelen yeni afetlerin yeni sorunlara neden olması ve yeni ihtiyaçların ortaya çıkması nedeniyle 7269 sayılı yasada, 1968 yılında 1051 sayılı kanunla önemli değişiklikler yapılmıştır. Yıllar içersinde gündeme gelen ihtiyaçlar,7269 sayılı yasada 1981 ve 1985 yıllarında da değişiklikler yapılması ihtiyacını doğurmuştur. Bunlar ortaya çıkan güncel sorunları çözmek amacıyla yapılan küçük değişikliklerdir.

1992 yılında meydana gelen Erzincan depremi sonrasında, yalnızca depremden etkilenen bölgelerdeki yeniden inşa faaliyetleri ile göç, işsizlik, üretim kaybı gibi sosyal ve ekonomik kayıplara çözüm getirilemeyeceği anlaşılmış ve bu tür sorunlara çözüm getirmek amacıyla, 3838 sayılı "Erzincan, Gümüşhane ve Tunceli İllerinde Vuku Bulan Deprem Afeti ve Şırnak Çukurca'da Meydana Gelen Hasar ve Tahribata İlişkin Hizmetlerin Yürütülmesi Hakkında Kanun" çıkarılmıştır. Bu kanunla, yalnızca afetlerden etkilenen bölgelerdeki fiziksel kayıpların giderilmesini öngören 7269 sayılı kanun, sosyal, ekonomik ve çevresel kayıpların da iyileştirilmesine yönelik hükümlerle, genişletilmiştir.

1995 yılında meydana gelen Dinar depreminden sonra ise, yalnızca Erzincan depreminden etkilenen bölgeler için geçerli olan 3838 sayılı kanun yürürlükten kaldırılmış ve yerine Türkiye'de her doğal afet türü için uygulanmak üzere 4123 sayılı "Tabii Afet Nedeniyle Meydana Gelen Hasar ve Tahribata İlişkin Hizmetlerin Yürütülmesine Dair Kanun" çıkarılmıştır. Yine aynı yıl 4133 sayılı yasa ile 7269 ve 4123 sayılı yasaların bazı maddeleri değiştirilmiş ve bu kanunlara bazı yeni maddeler eklenmiştir.

1997 yılında ise Bakanlar Kurulu Kararı ile "Başbakanlık Kriz Merkezi Yönetmeliği" çıkarılmış ve doğal afet olayları da bu yönetmelik içerisine dahil edilerek olaya müdahale aşamasında 7269 sayılı yasada öngörülen merkezi ve yerel örgütlenme yapısına, bu yönetmelikle yeni örgütlenme yapıları eklenmiştir.

3. 1999 YILI DEPREMLERİ AFET MEVZUATINI NASIL DEĞİŞTİRDİ?

17 Ağustos İzmit körfezi ve 12 Kasım Düzce depremlerinde toplam olarak 18373 kişinin yaşamını yitirmesi, 48901 kişinin yaralanması ve 113000 konut ve iş yerinin yıkılması veya ağır hasar görmesi ve olaya müdahale ve acil yardım hizmetlerinin önemli ölçüde aksaması üzerine Hükümet ivedilikle yeni kurumsal yapılanmalar ve yeni yasal düzenlemeler yapma ihtiyacı duymuş ve bu amaç için 4452 sayılı yasa ile TBMM'den üç ay süreyle kanun hükmünde kararname (KHK) çıkarma yetkisi almıştır. Bu yetki kanunu ile Hükümete; afet, imar, ihale, müteahhitlik, müşavirlik, kültür ve tabiat varlıklarını koruma, sivil savunma, yeni yerleşim alanlarının kurulması, mevcut fonların işleyişi ve gerektiğinde ilave fonlar kurulması, her tür bağış ve yardımların etkin kullanımı, ekonomik konularda düzenleme yapılması, doğal afetler sonucunda doğacak zararların karşılanmasına yönelik bir sigorta sisteminin oluşturulması, kurumların teşkilat kanunlarında değişiklikler yapılması gibi çok

geniş alanlarda yasal düzenlemeler yapma yetkisi verilmiştir. Daha sonra 4540 sayılı kanunla süresi dört ay daha uzatılan bu yetki kanunlarına dayanarak hükümet 1999 Ağustos ayı sonundan 2000 yılı Temmuz ayı başına kadar geçen süre içersinde 38 kanun ve kanun hükmünde kararname, 28 kararname, 6 yönetmelik,17 tebliğ ve 9 genelge çıkararak bir yandan depremlerin yol açtığı sorunları çözmeye çalışırken diğer yandan da ülkenin afet yönetimi konusunda kurumsal yapılanma ve mevzuat ile ilgili ana sorunları çözmeye çalışmıştır. Bu yazıda yalnızca ülkenin afet yönetimi konusundaki ana sorunları ile ilgili kurumsal yapılanma ve yasal düzenlemeler üzerinde durulacaktır. Diğer konular için Kaynaklardaki yayınlarda geniş bilgiler bulunmaktadır.

575 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK).

Bu KHK ile afet bölgelerinde afetten kaynaklanan bir çok hukuki uyuşmazlıkların çözümü ve bazı işlemlerin kolaylaştırılmasına ilişkin düzenlemeler yapılmıştır. Bu KHK 2000 yılında 4539 sayılı yasa ile kanunlaşmıştır.

583 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK).

Bu KHK ile acil durum yönetiminin etkin bir şekilde yürütülebilmesi için Başbakanlık bünyesinde "Türkiye Acil Durum Yönetimi Başkanlığı" kurulmuştur. Altı ay sonra ise 600 sayılı KHK ile bu Başkanlık "Türkiye Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğü" haline getirilmiştir. Bir afet sonrasında gündeme gelen acil durum yönetimi ile ilgili olarak; 7269 sayılı yasa gereğince hazırlanmış olan 1988 tarihli "Afetlere İlişkin Acil Yardım Teşkilatı ve Planlama Esaslarına Dair Yönetmelik" ile 1997 yılında yürürlüğe konulan "Başbakanlık Kriz Merkezi Yönetmeliği" yürürlükte iken acil durumları yönetmek için yeni bir kuruluş daha kurulması kredi kuruluşu olan Dünya Bankasının ısrarlı talebi ile gerçekleştirilmiştir.

4481 Sayılı Kanun.

Bu kanunla depremlerin yol açtığı ekonomik kayıpları gidermek amacıyla bazı yeni yükümlülükler getirilmiş ve bazı vergi kanunlarında değişiklikler yapılmıştır. Ek gelir ve kurumlar vergisi, ek emlak ve motorlu taşıtlar vergisi alınması ile özel iletişim vergisi, özel işlem vergisi, devlet iç borçlanma senetleri faizlerinden alınacak vergiler belirlenmiş, sonraki yıllarda son üç kalem vergi sürekli hale getirilmiştir.

586 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK).

Bu KHK ile Sivil Müdafaa Kanunu ile Belediye kanununda değişiklik yapılmış, 11 ilde merkeze bağlı sivil savunma birlik müdürlükleri, illerde sivil savunma arama kurtarma birlikleri ve ilçelerde sivil savunma müdürlükleri kurulması esasa bağlanmış, afetlerde belediyelerin sorumluluk alanları dışında da görev alabilmesi ve gönüllü kuruluşların arama kurtarma hizmetlerine katılması esasları düzenlenmiştir. Ancak 2009 yılı içersinde çıkarılan 5902 sayılı Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun ile il ve ilçe sivil savunma müdürlükleri kaldırılmış, arama kurtarma birlik müdürlükleri ise bulundukları illerin il özel idareleri bünyesi içersine alınmıştır.

587 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK).

Bu KHK ile Doğal Afet Sigortaları Kurumu kurulmakta ve belediye ve mücavir alan sınırları içersinde kalan konutlar için deprem sigortası yaptırma zorunluluğu getirilmektedir. Bu sigortayı yaptırmayan mülk sahiplerinin binalarının depremlerden hasar görmesi halinde afetler kanunu gereğince hak sahibi olmaları ortadan kaldırılmaktadır. Ancak daha sonra yapılan düzenlemelerle zorunlu deprem sigortasını yaptırmayan mülk sahiplerine de afetler kanununun öngördüğü koşullarda konut yaptırılması esası getirilmiş ve KHK' nin ana amacı ortadan kaldırılmıştır. KHK'nin kanun haline getirilmesi ve eksikliklerinin giderilmesi için hazırlanmış olan yasa tasarısı uzun süredir TBMM'de beklemektedir.

595 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK).

Ülkemizde 1970'li yıllardan bu yana her deprem sonrasında tartışılmakta olan çağdaş bir yapı denetim sistemi kurularak yapılarda can ve mal güvenliğin sağlanması ilk kez bu KHK ile düzenlenmiştir. Başlangıçta 27 ilde pilot olarak yürürlüğe konulan bu düzenlemenin etkin olarak uygulanabilmesi için ise 601 sayılı KHK ile Mühendislik ve Mimarlık Hakkında Kanun ile Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği Kanunlarında değişiklikler yapılarak yapı denetim sistemini yürütecek mühendis ve mimarlar için uzmanlık (yetkinlik) esasları getirilmiştir. 10 ay süreyle yürürlükte kalan 595 sayılı KHK, 2000 yılı Mayıs ayı içersinde Anayasa Mahkemesi tarafından mülkiyet haklarına sınırlama getirildiği gibi ilgisiz bir gerekçe ile iptal edilmiştir. Bu durum üzerine Bayındırlık ve İskan Bakanlığınca halen yürürlükte olan 4708 sayılı Yapı Denetimi kanunu ivedilikle hazırlanmış 2001 yılında yürürlüğe konmuştur. 4708 sayılı yasa ile, 595 ve 601 sayılı KHK'ler ile getirilen tüm çağdaş yaklaşımlar ortadan kaldırılmış ve yasa her yetkiyi Bakanlık bünyesinde toplayan, meslek odalarını tümüyle dışlayan aşırı merkeziyetçi bir hale dönüştürülmüştür. Yıllardır hemen her kesim tarafından yoğun olarak eleştirilen ve uygulamada etkin olarak kullanılmadığı bilinen bu yasa hakkında birçok değişiklik taslakları hazırlanmış olmasına rağmen yasa halen yürürlüktedir ve 13 Temmuz 2010 tarih ve 27640 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Bakanlar Kurulu kararı ile de 1.1.2011 tarihinden itibaren bütün illerde uygulanmaya başlamıştır.

"Ulusal Deprem Konseyi". 21.03.2000 tarih ve 2000/9 sayılı Başbakanlık Genelgesi.

Depremlere ilişkin konularda halka güvenilir bilgiler vermek, deprem araştırmaları için öncelikli alanları belirleyerek kamu kurum ve kuruluşlarına politika ve stratejiler önermek, deprem konusunda kamu yöneticilerine danışmanlık yapmak, yasa, yönetmelik gibi düzenlemeler ve uygulamalar için merkezi ve yerel yönetimlere görüş ve önerilerde bulunmak gibi ana görevlerle görevlendirilmiş, 8'i yer bilimleri, 8'i inşaat mühendisliği, 4'ü ise mimarlık, planlama, tıp, çevre, sosyal bilimler gibi disiplinlerden olmak üzere 20 kişilik tam bağımsız bir bilimsel kurul olarak kurulmuş olan bu konsey maalesef 2007 yılı başında yine bir Başbakanlık genelgesi ile kaldırılmıştır.

4. NEREDEYİZ?

1999 yılı depremleri üzerinden 12 yıla yakın bir süre geçmiştir. Yukarıda ana hatları özetlenen kanunlar ve kanun hükmünde kararnamelerin bir kısmı değiştirilmiş, bir kısmı kanunlaşmış bir kısmı ise kaldırılmıştır. Bu süre içersinde Ülkemizin afet sorunları üzerinde Türkiye Büyük Millet Meclisi'nce ilki 1997 yılında, ikincisi 2000 yılında ve son olarak ta 2009 yılında olmak üzere üç kez Meclis araştırma komisyonları kurulmuş ve

raporlar hazırlanmıştır. Bu konuda yıllardır hazırlanmış olan raporların başlıcaları kaynaklarda verilmektedir. Bu konuda en kapsamlı çalışmalar, Bayındırlık ve İskan Bakanlığınca 2004 yılı içersinde düzenlenmiş olan "Deprem Şûrası" sırasında yapılmış olan çalışmalardır. Şûranın hazırlık çalışmaları aşamasında her biri 30-35 bilim insanı, araştırmacı ve uygulamacılardan oluşan yedi ayrı komisyon kurulmuş ve bu komisyonlar üç ay gibi kısa bir süre içersinde raporlarını hazırlamışlardır. Kurumsal yapılanma, mevzuat, afet bilgi sistemi, mevcut yapıların incelenmesi ve yapı denetimi, yapı malzemeleri, kaynak temini ve sigorta ve eğitim olmak üzere yedi ayrı komisyon tarafından hazırlanmış olan bu raporlarda başta depremler olmak üzere tüm afetlerle ilgili sorunlar ve alınması gereken önlemler açıklıkla vurgulanmış ve ana hatlarıyla "Şûra Sonuç Bildirgesi" içersinde de yer almıştır. Bu raporlardan Kurumsal Yapılanma Komisyonu raporunda merkezi ve yerel düzeyler için önerilen örgütlenme şekli ile 5902 sayılı kanun ile yeni getirilen örgütlenme şekli arasında hiçbir benzerlik bulunmamaktadır.

Mevzuat komisyonu raporunda ise ivedilikle düzenlenmesi önerilen; afetler kanunu, imar kanunu, yapı kanunu, yapı denetimi kanunu, zorunlu deprem sigortası kanunu, yetkin mühendislik kanunu gibi temel yasaların hiçbiri çıkarılmamıştır. Buna karşılık; 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu ile yerel yönetimlere afetlerden korunma ve zararlarını azaltma konularında önemli görevler verilmiştir. Ancak bu kuruluşlar farkında olmama, kaynak ve yetişmiş personel eksikliği gibi nedenlerle bu görevleri yerine getirememektedirler.

4. SONUÇ

Afet yönetim sistemi bir bütündür ve sistemin zarar azaltma, hazırlık, müdahale ve iyileştirme olarak özetlenen tüm aşamaları hem merkezi ve hem de yerel düzeylerde yeniden yapılandırılmalıdır.

Afet yönetiminde merkezi yönetim, yerel yönetimler, meslek odaları, özel sektör, sivil toplum kuruluşları ve halkın afet yönetiminin her aşamasındaki faaliyetlere ve karar alma mekanizmalarına katılmaları temel esastır. Yasal düzenlemeler ve kurumsal yapılanmalar bu esasları sağlayacak ve destekleyecek yönde olmalıdır.

Afet yönetiminde mevzuat ve kurumsal yapılanma yalnızca örgütlenme yapısını düzenleyen bir yaklaşım olarak ele alınmamalı sistemin; karar mekanizmaları ve mali yapıda özerklik, personel rejiminde yetkinlik, bağımsızlık ve tarafsızlık, açıklık, saydamlık, katılımcılık ve hesap verebilirlik boyutları da özenle düzenlenmelidir.

Afet yönetiminde kurumsal yapılanma, her afet sonrasında yeni bir kurum kurma, kurumları bir araya getirme veya ayırma, görev yetki ve sorumlulukları dağıtma veya merkezde toplama hiç değildir. Gerçekçi ve kalıcı bir kurumsal yapılanma; merkezi ve yerel yönetimlerde bir farkındalık bir değişim, bir risk azaltma kültürü oluşturma sürecidir. Bu nedenle de uzun erimli, sürekli ve sürdürülebilir olmalıdır.

KAYNAKLAR

Acil Durum Yönetimi Uluslar arası Sempozyumu. (2002). Nihai Rapor, Ankara.

Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun. No.5902, Kabul Tarihi.29.5.2009. 17 Haziran 2009 Tarih ve 27261 Sayılı Resmi Gazete.

Atnur, İ.E. (2006). Reis-i Cumhur'un Doğu İncelemeleri. Nobel Yayın Dağıtım Ltd. Şti., Ankara.

Birleşmiş Milletler İnsan Yerleşmeleri Konferansı. (1996). HABİTAT 2, Türkiye Ulusal Raporu, İstanbul.

Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu Raporu. (1999). Ankara.

Deprem Şûrası. (2004). Kurumsal Yapılanma ve Mevzuat Komisyonları Raporları, Ankara.

Deprem ve Kurumsal Yapılanma. (2004). Türkiye Müteahhitler Birliği, Yayın No.13, Ankara.

Deprem Riskinin Araştırılarak Deprem Yönetiminde Alınması Gereken Önlemlerin Belirlenmesi Amacıyla Kurulan Meclis Araştırma Komisyonu Raporu. (2010). TBMM, Ankara.

Deprem Zararlarını Azaltma Ulusal Stratejisi. (2002). Ulusal Deprem Konseyi Raporu, Ankara.

Doğal Afetler Genel Raporu (1997). Başbakanlık Doğal Afetler Genel Koordinasyon Baş Müşavirliği, Ankara.

Doğal Afetlerde Meydana Gelen Can ve Mal Kaybını En Aza İndirmek İçin Alınması Gereken Tedbirlere Ait Meclis Araştırma Komisyonu Raporu. (1997). Ankara.

DPT Doğal Afetler Özel İhtisas Komisyonu Üst ve Alt Komisyon Raporları. (2000). Ankara.

Ergünay, O. (1996). Türkiye'de Afet Zararlarının Azaltılması Konusunda Yapılan ve Yapılması Gereken Çalışmalar. Cumhurbaşkanlığına sunulan rapor, Ankara.

Ergünay, O. (1996), Afet Yönetimi Nedir? Nasıl Olmalıdır? Erzincan ve Dinar Depremleri Işığında Türkiye'nin Deprem Sorununa Çözüm Arayışları Sempozyumu. Tübitak, Ankara.

İstanbul Depreme Nasıl Hazırlanıyor? Sayıştay Başkanlığı Raporu. (2001). Ankara.

İstanbul Deprem Mastır Planı. (2003). İstanbul Büyükşehir Belediyesi, İstanbul.

Mali Yapı ve Denetim Boyutlarıyla Afet Yönetimi, Sayıştay Başkanlığı Raporu. (2002). Ankara.

Türkiye'de Afetlere İlişkin Politikalar ve İktisadi Etmenler. (2004). 4. İzmir İktisat Kongresi Afet Yönetimi Çalışma Gurubu Raporu, Ankara.

Türkiye'de Doğal Afetler Konulu Ülke Strateji Raporu. (2004). Japon Uluslar arası İşbirliği Ajansı (JICA), Temmuz, Ankara.

Ulusal Acil Durum Modeli Araştırması Raporu. (2003). İTÜ, Afet Yönetim Merkezi, İstanbul.

Ülkemizde Meydana Gelen Deprem Felaketi Konusunda Yapılan Çalışmaların Tüm Yönleriyle İncelenerek Alınması Gereken Tedbirlerin Belirlenmesi Konulu Meclis Araştırma Komisyonu Raporu. (2000). Ankara.