

BİLGİ NOTU



GUSEYAD | AKADEMİ
GUSEYAD | ACADEMY

Afetlerde Çağdaş Yaklaşımlar ve Ekoller

Temmuz 2020
İstanbul / TÜRKİYE

Afetlerde Çağdaş Yaklaşımlar ve Ekoller

Uzm. **Murat EREN ***

BİLGİ NOTU / TEMMUZ 2020



* İstanbul Üniversitesi Açık ve Uzaktan Eğitim Fakültesi (AUZEF) Acil Yardım ve Afet Yönetimi (AYAY) Lisans Tamamlama Programı / Ders Veren Uzman



Yayın Tarihi: Temmuz 2020

Bu Bilgi Notu, GUSEYAD / AKADEMİ tarafından, İstanbul Üniversitesi, Açık ve Uzaktan Eğitim Fakültesi (AUZEF)' te, Lisans Tamamlama eğitiminde kullanılmakta olan "Acil Yardım Afetlerde Çağdaş Yaklaşımlar" ders kitabının 1' inci bölümünden alıntılarla oluşturulmuştur. Bu çalışmaya ait içeriğin telif hakları, GUSEYAD / AKADEMİ ait olup; 5846 Sayılı Fikir ve Sanat Eserleri Kanunu uyarınca, kaynak gösterilerek kısmen yapılacak makul alıntılar dışında, hiçbir şekilde önceden izin alınmaksızın kullanılamaz, yeniden yayımlanamaz.

GUSEYAD / AKADEMİ

E-Posta: bilgi@guseyadakademi.org

"Bandrol Uygulamasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin 5'inci maddesinin 2'nci fıkrası çerçevesinde bandrol taşıması zorunlu değildir."



AFETLERDE ÇAĞDAŞ YAKLAŞIMLAR VE EKOLLER



Resim için bkz.:

<https://setav.org/assets/uploads/2018/03/cumhurba%C5%9Fkanl%C4%B1%C4%9F%C4%B1-k%C3%BCllyesi-devlet-bilgi-koordinasyon-merkezi.jpg>

Yeni çareler uygulamayan, yeni belalar beklemelidir; çünkü zaman en büyük yenilikçidir.

Francis BACON



Giriş

Acil yardım ve afet yönetiminde çağdaş yaklaşımlar “***iş sürekliliği***” ni temel alan başlıklar üzerinden gelişmektedir.

İster kamu, isterse özel alan olsun bütün sektörlerde, hizmet ve mal üretim sürecini etkileyen, acil yardım ve afet yönetimine ilişkin “***tehdit ve unsurları***”, uluslararası düzey ile ulusal yapıya kadarki alan içinde makro boyuttaki, ulusal yapı içinde ise, sektörün veya işletmenin özelliklerine göre mikro boyuttaki ölçeklerle belirlenmektedir.

“***İş süreçleri***” ile “***iş sürekliliği***” konusu, devlet kurumları, iş dünyası ve akademi tarafından –doğal olarak- farklı önceliklerle kurgulanmaktadır. Bununla beraber, acil yardım ve afet yönetimine ilişkin tehdit ve unsurlar da, farklı düzeylerde ve saiklerle – ölçekler dışında da- belirlenmektedir. Bütün bunlar birlikte düşünülmediğinden, farklı kurum ve kuruluşların görev-yetki-sorumluluk çerçeveleri çizmeleri, başta iş sürekliliğini riske etmekte ve dahası güvenlik boşluklarına neden olmaktadır.

Kamusal alanda olduğu kadar iş dünyasında da “iş sürekliliği güvenliği” konusunun stratejik, yönetsel ve uygulama (mühendislik) düzlemlerinde senkronize edilmesi ile birlikte, acil yardım ve afet yönetimini merkeze alan “***çağdaş yaklaşımlar***”, hizmet ve mal üretim süreçlerinde her geçen gün daha da belirleyici olmaktadır. Hizmet ve mal üretiminde “***iş süreci güvenliği***”;

Mülkiyet Güvenliği ve Koruma (Fizik Özel Güvenlik),

İş Sağlığı ve Güvenliği,

Afet ve Acil Durum Yönetimi,

Bilgi Teknolojileri ve Güvenliği (Siber Güvenlik),

disiplinlerinin konusudur.

İş devamlılığına konu edilen “süreklilik” ile “süreç” in “***güvenlik hizmeti ile ilişkisi***” ise, hizmet ve malın üretildiği “mekân ile zaman” a içkindir. Yani “iş yeri” ve “iş akışı” olguları üretim için “***fiziki güvenlik***” sağlamakla mümkün olduğu kadar, aynı zamanda işin sürekliliğini de hedefleyen “***Güvenlik Süreç Yönetimi***” ni sağlamak anlamını da taşımaktadır.

Sıralanan disiplinlerin farklı öncelik, farklı karar alma metot ve teknikleri ile kurgulanmış, yasalaştırılmış ve modellenmiş olması, *var olan ve kronikleşmiş güvenlik boşluklarını daha da derinleştirmektedir.*



Ülkemizde söz konusu *alana ilişkin mevzuat* ise yıllar içinde, *yaşanan zorluklar ve zorunluluklar nedeniyle bir evrim sürecinden geçerek gelişim* göstermiştir.

Genç Türkiye Cumhuriyeti *alana ilişkin mevzuatı* oluştururken gösterdiği başarıyı, sonraki yıllarda güncelleme / geliştirme yaparken gösterememiştir.

“2009 Yılı 5902 Sayılı Kanun” ve kanun dolayısıyla yapılan düzenlemeler nedeniyle Türkiye’ nin acil durum ve afet yönetimi **“tamamıyla değişmiş ve merkezileşmiş”** tir. Yasaya ilişkin düzenlemeler ve teşkilatlanma çok detaylı olarak gerçekleştirmiştir.

2009 yılı yasasının en belirgin, *en büyük farklarından birisi*, merkezi yapılanmaların başkanlık koordinesindeki kurullar ile afet ve kriz durumlarının yönetilmesidir. Bir diğer büyük değişiklik teşkilatlanmada yapılmıştır. Teşkilat yapısı *olay, acil durum, afet, kriz, olağanüstü durum sıralamasının hepsini kapsayacak ve tepki gösterecek içerikte iç içe geçirilmiş, tek bir olayın dahi kriz nedeni olabileceği deneyimleri nedeniyle, sıralama, süreç algısı ile dönüştürülmüştür.*

Birbiriyle ilişkili *iki ayrı düzlemdeki değişiklik, acil durum ve afet yönetiminde çağdaş girişimlerin de sistemine entegre olmasını* sağlamıştır.

Bu bilgi notunda **“Acil Yardım ve Afet Yönetimi”** ne ilişkin **“çağdaş yaklaşımlar”** yukarıda sıralanan diğer disiplinlerle ilişkisi kurularak ve **“iş sürekliliği”** temel alınarak aktarılacak, *mevzuat alanına ve alandaki gelişmelere de göz atılacaktır.*

1. İş Sürekliliği ile Acil Durum ve Afet Yönetimi İlişkisi

Acil yardım ve afet yönetiminde çağdaş yaklaşımlar **“iş sürekliliği”** ni temel alan başlıklar üzerinden geliştirilmektedir.

İster kamu, isterse özel alan olsun bütün sektörlerde, hizmet ve mal üretim sürecini etkileyen, acil yardım ve afet yönetimine ilişkin **“tehdit ve unsurları”**, *uluslararası düzey ile ulusal yapıya kadarki alan içinde “makro boyut”*taki, *ulusal yapı içinde ise, sektörün veya işletmenin özelliklerine göre “mikro boyut”*taki ölçeklerle belirlenmektedir.

“İş süreçleri” ile **“iş sürekliliği”** konusu, *devlet kurumları, iş dünyası ve akademi tarafından –doğal olarak- farklı önceliklerle kurgulanmaktadır.* Bununla beraber, **acil yardım ve afet yönetimine ilişkin tehdit ve unsurlar da farklı düzeylerde ve saiklerle – ölçekler dışında da-** belirlenmektedir. Bütün bunlar birlikte düşünülmediğinden, farklı kurum ve kuruluşların görev-yetki-sorumluluk çerçeveleri çizimleri, **başta iş sürekliliğini riske etmekte ve dahası güvenlik boşluklarına neden olmaktadır.**



Acil Durum ve Afet Yönetimi'nde “*çağdaş yaklaşımlar*”, güvenlik boşluklarının ortadan kaldırılmasına yoğunlaşılmasının başlıklarını içermekte ve farklı ekollere esin kaynağı olmaktadır.

2. Acil Durum ve Afet Yönetimi ile İlişkili Disiplinler

Kamusal alanda olduğu kadar iş dünyasında da “*iş sürekliliği güvenliği*” konusunun stratejik, yönetsel ve uygulama (mühendislik) düzlemlerinde senkronize edilmesi ile birlikte, acil yardım ve afet yönetimini merkeze alan “*çağdaş yaklaşımlar*”, hizmet ve mal üretim süreçlerinde her geçen gün daha da belirleyici olmaktadır. Hizmet ve mal üretiminde “*iş süreci güvenliği*”;

Mülkiyet Güvenliği ve Koruma (Fizik Özel Güvenlik),

İş Sağlığı ve Güvenliği,

Afet ve Acil Durum Yönetimi,

Bilgi Teknolojileri ve Güvenliği (Siber Güvenlik),

disiplinlerinin konusudur.

İş devamlılığına konu edilen “*süreklilik*” ile “*süreç*” in “*güvenlik hizmeti ile ilişkisi*” ise, hizmet ve malın üretildiği “*mekân ile zaman*” a içkindir. Yani “*iş yeri*” ve “*iş akışı*” olguları üretim için “*fiziki güvenlik*” sağlamakla mümkün olduğu kadar, aynı zamanda “*işin sürekliliği*” ni de hedefleyen “*Güvenlik Süreç Yönetimi*” ni sağlamak anlamını da taşımaktadır. Yine sıralanan başlıklar Acil Durum ve Afet Yönetimi' nin “*çağdaş yaklaşımları*” nın güncel çalışma alanlarıdır.

3. İş Sürekliliği ile Mal ve Hizmet Üretiminin İlişkisi

Hizmet ve mal üretim süreçlerinde olası bir aksama, sorunun ilişki kurulduğu disiplinin argümanları ile tarif edilmesi, salt “*savunmacı güvenlik anlayışı*” ile irdelenmesi, sorun ile çözümler arasında doğrusal ilişki kurulmasına ve dahası sorunun kaynağının –yani türediği tehdit ve unsurlarının- belirsizleşmesine neden olmaktadır. Sorun ve nedenler arasındaki ilişki, her zaman görüldüğü kadar doğrusal olmamakta, güvenliğin muğlak olduğu dönemler ise ardıl değil, birbirini kesen ve örten “*kriz yönetimi*” ile aşılmaya çalışılmaktadır.

Güvenliksiz muğlak alanın belirginleştirilmesi, sayılır ve öngörülür verilerle dönüştürülmesi akademinin konusudur. Ve yine birbirinin yerine kullanılan “*Risk / Kriz / İtibar Yönetimleri*” nin hizmet ve mal üretimi süreçlerinin yönetimini önceleyecek içerik ve



modellerle iç içe geçirilmesi, Acil Durum ve Afet Yönetimi ‘nin “*çağdaş yaklaşımları*” na konu edilmektedir.

Çağdaş yaklaşım ana çalışma başlıklarını aşağıdaki gibi sıralayabiliriz;

- "**Türkiye Güvenlik Modeli**" nin “**Kurumsal Güvenlik Yönetişimi**” içeriği ile yapılandırılması,
- Devlet kurumlarının *savunma konsepti ile iş dünyasının farklı önceliklerinin gözetilmesi*,
- Güvenliğe ilişkin disiplinlerin “**iş sürekliliği**” prensibi ile entegre edilmesi,
- “**Güvenlik Stratejisi**”, “**Güvenlik Süreç Yönetimi**” ve “**Güvenlik Mühendisliği / Mimarisi**” ile yapının kurulması,
- “**Kritik altyapılı / stratejik tesisler**” in *güvenlik modellerinin* oluşturulması,
- Tehdit ve unsurlarını belirlerken “**yerel ölçütler**” ve gerçekliklerin taban alınması,
- *Kritik altyapılı / stratejik tesislerin güvenlik modellerinin ve ilişkin kriterlerin belirlenmesi.*

Tehdit ve unsurlarının belirlenmesinde yerel ölçütleri taban alırken ve geliştirirken, karşılaşılan en büyük engel ve tutukluk nedeni, kriz ve risk algılarının iş süreçlerine olumsuz ve çarpık yansımalarıdır. İş süreçleri ve iş sürekliliği yönetimi “**risk analizi**” ile şekillendirilirken, süreç “**kriz yönetimi**” ne evirilmektedir; “**önleyici tedbirler**” es geçilmekte, zarar ve kayıplardan arta kalanlar kurtarılmaya çalışılmaktadır. Olumsuz ve çarpık yansımaların, kayıpların temel nedenleri ise “**sosyal olgular**” dır.

Çarpık algının sonucu olan risk-kriz yönetimi karmaşasına neden olan sosyal verilerin-olguların sayısallaştırılması ve yeni karar alma yöntemleri ile tekniklerin ortaya çıkarılması da yine Acil Durum ve Afet Yönetimi’ nin “*çağdaş yaklaşımları*” nın ana çalışma başlıklarındandır.

4. Acil Yardım ve Afet Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar

Günümüzde devlet kurumlarında “iş sürekliliği” ve yeni teşebbüslerde yatırımcıların beklediği ve arzu ettiği, “**güvenlik ihtiyacı korku unsuru**” nu öne çıkartan tehditler dolayımı ile sunulmaktadır. Oysa, söz konusu “**güvenlik ihtiyacı**” nı giderecek tedbirler; doğru ve gerçekçi kararlar almayı sağlayacak “**kabul edilebilir riskler**” in belirlenmesi; siyasi, ekonomik ve sosyal olarak süreklileşmiş kriz koşullarında, “**iki kriz arasındaki sessiz dönem**” de “**iş sürekliliğinin koşullarının sağlanması**” yoluyla sunulmalıdır.



Kendi içinde tutarlı modeller geliştirebilmek için, öncelikle sayısallaştırılmış sosyal olguları da içerecek biçimde risklerin tespit edilmesi ve skalaya dökülmesi; analizlerinde ise görsel-sayısal altlıkların, güvenlik süreç yönetim yazılımlarının, coğrafi bilgi sistemlerinin, ileri düzeydeki bilişim teknolojilerinin kullanımı ise elzemdir.

Son dönemde uluslararası boyutu da olan terör olayları, var olan güvenlik sistemlerinin entegre edilmesini, şehir güvenliği modellerini, güvenliğin entegrasyonu için farklı havuzlarda biriken güvenliğe ilişkin bilginin “*büyük veri*” de toplanmasını gerektirmekte, yine güvenlik disiplinleri kapsamına giren cihaz ve makinelerin otomasyonunda ise “*nesnelerin interneti*” için ARGE çalışmalarına öncelik ve hız verilmesi gerekmektedir.



Şekil – 1: Farklı havuzlarda biriken verilerin güvenlik için kullanılması. ¹

Ve artık, *güvenliğe ilişkin bilgi ihtiyacının*, anlık hava durumu ve akan trafik akış bilgisi kadar güncel ve hatta dakik olarak sağlanması gerekliliği vardır.

Makro düzeyde ve uzun zaman dilimleri için belirlenen *savunma konsepti ile üretilmiş güvenlik stratejileri* ile yerel, sektörel kısa erimli güvenlik bilgi ihtiyaçlarının karşılanması için geliştirilen *konsept*, makro ve mikro ölçekte uygulanabilir olan ve akademik dünyada ilk defa bu boyutta literatüre dâhil edilmiş “*Güvenlik Yönetişimi*”² konseptidir ve devlet kurumları ile diğer sektörlerin tasarrufuna sunulmuştur.

¹ <https://pixabay.com/tr/illustrations/veri-b%27bcy%27bck-veri-internet-%27a7evrimi%27a7i-4132580/>, 09 Eylül 2021 tarihinde ziyaret edildi.

² Konseptle ilişkin detaylı bilgi için bkz.; Güvenlik Savunma ve Emniyet Yönetişimi Akademisi (GUSEYAD AKADEMİ) “Güvenlik Savunma ve Emniyet Yönetişimi” Yayını –I-, İstanbul, 2025. <https://guseyadakademi.org/wp-content/uploads/2025/07/20180501-guseyad-masa-ustu-I.pdf>, ve Güvenlik Savunma ve Emniyet Yönetişimi Derneği (GUSEYAD) “Güvenlik Yönetişimi – Özet ve Giriş” Yayını –II-, İstanbul, 2025. <https://guseyadakademi.org/wp-content/uploads/2025/07/20180501-guseyad-masa-ustu-II.pdf>, 24 Temmuz 2025 tarihinde ziyaret edildi.



Sıralanan **model**; *yönetim, yönetişim, mühendislik ve mimari alanlarında uzmanların oluşturduğu çalışma grubu* tarafından, sürecin evrilmesi ve “**Güvenlik Yönetişimi**” konsepti altında kurumsallaşacak biçimde çalışma alanlarının birbirleriyle ilişkilendirilmesi yoluyla ortaya çıkarılmıştır.



Şekil – 2: Güvenlik disiplinleri kapsamına giren cihaz, makine vb. otomasyonu. ³

Bu ilişki ve biçimlendirmenin, devlet kurumlarına, iş dünyasına, sektörlere, işletmelere, girişim ve teşebbüslere, öncelikle de şehir güvenliğinin odakları olan “**kritik altyapılı tesisler**”e ulusal veya uluslararası yatırımlar için uygulanabilir olması öncelenmiştir.

Bütün **kritik altyapılı tesislere** ilişkin güvenlikte ana unsurlar olan *enerji ve siber güvenlik, bilişim, iletişim, büyük veri, makinelerin interneti* bağlamında güvenliğe ilişkin bütün disiplinleri ve sektörleri kapsayan “**araştırma ve uygulama merkezleri**”, Acil Yardım ve Afet Yönetimi’ nde “**çağdaş yaklaşımlar**” ı içeren çalışmalar yapmaktadırlar.

Sıralanan nitelikteki tesisler, stratejik tesislerdir ve bu tesislerin güvenliğinin klasik fiziki güvenlik sağlayan “**özel güvenlik**” anlayışı ile kurgulanması yeterli olmayacaktır. Söz konusu tesislerde güvenlik sistemini kuracak “**Özel Askeri (Güvenlik) Şirketler**” e ihtiyaç duyulacaktır.

Acil Yardım ve Afet Yönetimi’ nde çağdaş yaklaşımlara konu ettiğimiz güvenliğe ilişkin disiplinlerde ve kritik altyapılı tesislerde, güvenliğin tesisi konusunda, *farklı ülke modelleri ve tehdit algılaması farklılıkları kaynaklı kronikleşmiş güvenlik sorunlarına işaret eden raporlar*, çağdaş yaklaşımlar için *esin kaynağı* olmaktadır.

Acil Yardım ve Afet Yönetimi’ ne ilişkin disiplinlerde ve uygulama alanlarında yapılan en önemli çalışmalar “**devlet kurumlarından yetki çekilmesi**” ve yerel gereklilikleri karşılayacak “**sertifikasyon / akreditasyon**” standartlarının çağdaş ölçütlerde belirlenmesidir.

³ <http://www.guseyad.org.tr/wp-content/uploads/2018/10/big-data-automation-1000x400.jpg>,
24 Temmuz 2025 tarihinde ziyaret edildi.



Yönetişim, bir odak ve otorite odağının önceliklerine uygun olarak çevresel ilişkilerin yönetilmesidir.

Acil Yardım ve Afet Yönetimi' ni de içeren “**Güvenlik Yönetişimi Konsepti**” nin kurumsallaşacağı biçim ve iş birliklerinin önceliği; iş sürekliliği güvenliğine ilişkin disiplinlerin entegrasyonu ile devlet kurumlarından yetki çekilmesi ve teori geliştirilmesi için, “**Güvenlik Yönetişimi**” nin *yönetimsel ve uygulama düzlemlerinde işlevli hale gelmesini* sağlamaktır. Bu yönelim, Acil Yardım ve Afet Yönetimi' ne ilişkin *çağdaş yaklaşımların güncel ve yol alınan ana hattıdır*.

Bu bağlamda; **makro düzeyde**; bütün sektörlerin “**güvenlik ihtiyacı**” nı karşılamak için, güvenlik ile ilişkin hizmetlerin uluslararası standartlara uyumunu sağlamak amacıyla; iş dünyasının *ulusal, bölgesel ve küresel ölçekte rekabet dinamiklerinden olan güvenliğe ilişkin araştırmalar yapılması, referanslar sağlanması, arayüzler, çözüm ve araçlar üretilmesi*;

Mikro düzeyde;- ise- **kritik altyapılı tesisler** öncelikli olmak üzere, devlet kurumları ile iş dünyasının güvenliğe ilişkin ihtiyaç duyduğu her alanda *iş birliği geliştirmesi, her düzlemde akademik çalışmalar yapılması, iş gücü, kaynak ve itibar yitimlerine son verecek modeller geliştirilmesi ve projeler gerçekleştirilmesi* gerekmektedir.

Sonuç olarak; **stratejik hedef**, yeri geldikçe '**stratejik tesis**' olarak adlandırılan “**kritik altyapılı tesisler**” in güvenliğini '*iş sürekliliği güvenliği*' perspektifi ile sağlayacak modeller geliştirilmesi olmalıdır. Tüm bu sıralanan gereklilikler, Acil Yardım ve Afet Yönetimi' nde “**çağdaş yaklaşımlar**” ı içeren çalışma başlıklarıdır.

5. Devlet Kurumlarının Yönetimsel Değişikliği ve Acil Yardım ve Afet Yönetimi

Ülkemizde Acil Yardım ve Afet Yönetimi alanına ilişkin mevzuat yıllar içinde, yaşanan zorluklar ve zorunluluklar nedeniyle bir evrim sürecinden geçerek gelişim göstermiştir.

Genç Türkiye Cumhuriyeti alana ilişkin mevzuatı oluştururken gösterdiği başarıyı, sonraki yıllarda güncelleme / geliştirme yaparken gösterememiştir.

“**2009 Yılı 5902 Sayılı Kanun**” ve kanun dolayısıyla yapılan düzenlemeler nedeniyle Türkiye' nin acil durum ve afet yönetimi “**tamamıyla değişmiş ve merkezileşmiş**” tir. Yasaya ilişkin düzenlemeler ve teşkilatlanma çok detaylı olarak gerçekleştirmiştir.

2009 yılı yasasının en belirgin, **en büyük farklarından birisi**, *merkezi yapılanmaların başkanlık koordinesindeki kurullar ile afet ve kriz durumlarının yönetilmesidir*. Bir diğer büyük değişiklik *teşkilatlanmada yapılmıştır*. Teşkilat yapısı *olay, acil durum, afet, kriz, olağanüstü durum sıralamasının hepsini kapsayacak ve tepki gösterecek içerikte iç içe geçirilmiş, tek bir olayın dahi kriz nedeni olabileceği deneyimleri nedeniyle, sıralama, süreç algısı ile dönüştürülmüştür*.



Birbiriyle ilişkili *iki ayrı düzlemdeki değişiklik*, *acil durum ve afet yönetiminde çağdaş girişimlerin de sistemine entegre olmasını sağlamıştır.*

6. Çağdaş Yönetim Öncesi (2009 Yılı -5902 Sayılı Kanun- Öncesi)



Resim – 1: 1999 Marmara Depremi Sonrası Afet Ortamının Keşmekeşi. ⁴

Ülkemizde 1999 yılında yaşanan Marmara depremi bir dönüm noktası olmuştur. Bu büyük ve yıkıcı deprem öncesinde, genel olarak afet kaynaklı krizlerin yönetiminde ve yapılanmasında düzenlemeler yapmak yerine, afetler meydana geldikten sonra, afet sonrasının tartışmalı ve stresli ortamında acele çözümler üretilmesi tercih edilmiştir. Bu nedenle; mevzuat ve kurumsal yapılanmamız da, bir sistem yaklaşımı içerisinde ve mevcut sorunların kalıcı ve rasyonel çözümüne yönelik değil, “*mevcut afet durumuna yönelik güncel çözümler üretmek*” şeklinde gelişmiştir. Bu yaklaşım neticesinde her afet sonrası, “*yeni mevzuat ve kurumsal yapılanmalar*” ortaya çıkmış, bu durum ise; mevcut afet yönetim sistemimizi “*çok başlı*” hale getirmiştir.

Afet yönetim sistemimizin temelini oluşturan **15.05.1959 tarih ve 7269 Sayılı “Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun”** ⁵ yürürlüğe girdiği tarihte, döneminin uluslararası alanda “*en çağdaş ve kapsamlı afet kanunu*” olarak kabul edilmiş ve “*birçok ülke tarafından da örnek alınmıştır*”. Ne var ki, zamanla bu yasaya dayalı olarak yürütülen afet yönetimi çalışmalarının temel stratejisi “*afet sonrası yürütülen çalışmalar*” a odaklanmıştır.

⁴ Resim için bkz.; <https://www.cnnturk.com/turkiye/17-agustos-1999-depreminde-kac-kisi-oldu-17-agustos-1999-depremi-nerede-meydana-geldi-17-agustos-depremi-saat-kacta-oldu>, 24 Temmuz 2025 tarihinde ziyaret edildi.

⁵ Detaylı bilgi için bkz.; <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.3.7269.pdf>, 24 Temmuz 2025 tarihinde ziyaret edildi.



Yasanın bir diğer özelliği de sadece doğal nedenlerden kaynaklanan afetlere vurgu yapması, teknolojik kaynaklı afetlere gerekli önemi vermemiş olmasıdır. Yasanın 4. maddesi uyarınca afet planlaması il ve ilçe düzeyinde tutulmuş, bölgesel ve ulusal düzeydeki aktörler dikkate alınmamıştır. 7269 sayılı yasaya dayanılarak çıkarılan afet yönetimi ile ilgili mevzuatta afet yönetiminden sorumlu kuruluş “*Afet İşleri Genel Müdürlüğü*”⁶ olarak görülse de çok sayıda kurumun bu alanda yetkili ve görevli olduğu “*parçalı yapı*”, “*en temel sorun*” lardan birini oluşturmuştur.

Dolayısıyla bu dönemde afet yönetim sistemimizdeki anlayışın ve yapılanmanın afet sonrası döneme odaklı, yara sarma ve mevcut zararların giderilmesi yönünde geliştiği; örgütlenme konusunda bir karmaşanın var olduğu ve afet yönetimi ile ilgili etkili bir ulusal strateji geliştirecek kurumun bulunmadığı, yani çağdaş bir afet yönetim sisteminden uzak olduğu görülmektedir.

1999 Marmara depreminde, bu karmaşık yasal ve idari yapının getirdiği birçok olumsuzluk yaşanmıştır. Bu olumsuzlukların giderilmesi ve gerekli yasal düzenlemelerin yapılabilmesi amacıyla 27.08.1999 tarih ve 4452 sayılı “*Doğal Afetlere Karşı Alınacak Önlemler ve Doğal Afetler Nedeniyle Doğan Zararların Giderilmesi İçin Yapılacak Düzenlemeler Hakkında Yetki Yasası*”⁷ çıkarılmıştır. Bu yetki yasasına dayanılarak, “*Türkiye Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğü*” ve “*Ulusal Deprem Konseyi*”⁸ gibi birimlerin oluşturulması, zorunlu deprem sigortası ve yeni bir yapı denetimi uygulama yönetmeliğinin çıkarılması, Dünya Bankası ve diğer uluslararası örgütlerle iş birliğine gidilmesi gibi birçok alanda mevzuat değişikliğine gidilmiştir.

Ancak 1999 Marmara depreminden sonra, afet yönetimi konusunda atılan en önemli adım, 5902 Sayılı “*Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun*”⁹ dur. Bu kanun kriz ve afet yönetim sistemimizdeki anlayış ve örgütlenme konusunda yaşanan değişimin en somut göstergesidir.

7. Çağdaş Girişimler Evresi (2009 Yılı -5902 Sayılı Kanun)

17.06.2009 tarih ve 27261 sayılı Resmi Gazete’ de yayımlanarak yürürlüğe giren 5902 sayılı “*Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun*” a bakıldığında, ilk gözlemlenen, kamu yönetimimizde dağınık bir şekilde örgütlenen afet yönetimi teşkilatlanmasını, tek bir çatı altında toplama çabası olduğudur. Kanun bu amaçla kamu yönetimi örgütümüzde kriz ve afet yönetimi ile ilgili ana kuruluşlar olan *Türkiye Acil*

⁶ T.C. İmar ve İskân Bakanlığı, Afet İşleri Genel Müdürlüğü 7269 sayılı yasa ile “afet yönetiminden sorumlu kuruluş” olarak görevlendirilmiştir.

⁷ <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.4452.pdf>, 24 Temmuz 2025 tarihinde ziyaret edildi.

⁸ 06 Ocak 2007 tarihinde Resmi Gazete’de yayınlanan genelge ile Ulusal Deprem Konseyi kapatıldı. https://www.emo.org.tr/genel/bizden_detay.php?kod=52063&tipi=2&sube=0, 24 Temmuz 2025 tarihinde ziyaret edildi.

⁹ <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2009/06/20090617-1.htm>, 24 Temmuz 2025 tarihinde ziyaret edildi.



Durum Yönetimi Genel Müdürlüğü, Afet İşleri Genel Müdürlüğü ve Sivil Savunma Genel Müdürlüğü ‘nü kaldırarak “**Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı (AFAD)**”¹⁰ çatısı altında toplamıştır.

AFAD’ ın ilk başkanlarından Fuat Oktay’ ın¹¹ öncülük ettiği, “**Afet ve Acil Durum Yönetimi**” *yeniden yapılandırma çalışmaları*, yasalaştırıldığı şekli ile afet yönetiminin tüm paydaşlarının olabildiğince sürece dâhil edilmesini, merkezde gerçekleştirilen faaliyetlerin tek bir çatı altında toplanmasını ve yerel yönetimlerin afet yönetimindeki rollerinin artırılmasını hedeflemiştir.

Bu yolla **Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı**, kriz ve afet yönetimi konusunda, **Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi** ile beraber iki ana kurumdan birisi haline gelmiştir.

Bu kapsamda Kanun’ un 24. maddesinde “...diğer mevzuatta bu Kanun kapsamına giren konularla ilgili olarak **Başbakanlık Türkiye Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğüne, İçişleri Bakanlığı Sivil Savunma Genel Müdürlüğüne ve Bayındırlık ve İskân Bakanlığı Afet İşleri Genel Müdürlüğüne** yapılmış olan atıflar ile **Başkanlığın görev alanına giren konularda, Başbakanlığa, İçişleri Bakanlığına veya Bayındırlık ve İskân Bakanlığına** yapılmış olan atıflar, **Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı ve ilgisine göre İl Afet ve Acil Durum Müdürlüklerine yapılmış sayılır**”¹² hükmü getirilmiştir.

“**Kurullar**” şeklinde örgütlenen **Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı** bakanlıkları da sürece dâhil etmektedir.

Kanun afet yönetiminde yer alan aktörleri daha geniş bir perspektifle ele almış ve bu sürece üniversiteler, sivil toplum kuruluşları, özel sektör ve uluslararası kuruluşları da dâhil etmiştir.

Başkanlık örgütünün ise, afet yönetim sürecine paralel olarak “**planlama ve zarar azaltma, müdahale, iyileştirme, sivil savunma, deprem ve yönetim hizmetleri daireleri**” nden oluşturulması (Md.6)¹³, çağdaş bir afet yönetim anlayışı ve sistemine yaklaşılmak istendiğinin göstergesidir.

Bunun yanında **Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı** taşra örgütlenmesinde valilere önemli görevler yüklenmekte, valiler ilçeleri de kapsayacak şekilde ilin afet yönetiminin koordinasyonundan sorumlu tutulmaktadır.

¹⁰ <https://www.afad.gov.tr/> , 24 Temmuz 2025 tarihinde ziyaret edildi.

¹¹ T.C. Cumhurbaşkanı Yardımcısı Dr. Fuat Oktay, 2012 – 2016 tarihleri arasında Başbakanlık AFAD Başkanlığı görevini yürütmüştür.
https://tr.wikipedia.org/wiki/Afet_ve_Acil_Durum_Y%C3%B6netimi_Ba%C5%9Fkanl%C4%B1%C4%9F%C4%B1#AFAD_Ba%C5%9Fkanlar%C4%B1, 24 Temmuz 2025 tarihinde ziyaret edildi.

¹² 5902 Sayılı Kanun Md.24 için bkz.; <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2009/06/20090617-1.htm>, 24 Temmuz 2025 tarihinde ziyaret edildi.

¹³ 5902 Sayılı Kanun Md.6 için bkz.; <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2009/06/20090617-1.htm>, 24 Temmuz 2025 tarihinde ziyaret edildi.



5902 sayılı Kanun, özellikle afet yönetimi konusundaki çok merkezliliğin önüne geçmek istemiş ve bu konuda düzenlemelere gitmiştir. Ancak, topyekûn kriz yönetimi ile ilgili bir düzenleme getirmediği gibi, özellikle **Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi Yönetmeliği**¹⁴ ile getirilen yeni kriz yönetimi anlayışı ile örtüşüp örtüşmediği de tartışma konusu olmuştur.

İdarenin yapısını belirleyen genel ve soyut hukuk kuralları, hiyerarşik bir düzen içinde bulunur. Altta bulunan kurallar, üsttekilere uygun olmak zorundadır.

Bir hukuk düzeninde var olan yazılı hukuk kurallarının dağınık ya da rastgele halde bulunmayıp, bir astlık üstlük ilişkisi içerisinde olmalarına ve alt basamakta yer alan bir kuralın geçerliliğini üst basamakta yer alan bir kuraldan almasına “**normlar hiyerarşisi**” denir.

Kriz yönetimi açısından Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi Yönetmeliği ile 5902 sayılı Kanun arasında “**normlar hiyerarşisi**” alanında bir “**aykırılık**” görülmektedir. Çünkü afet ve acil durum yönetimi, normlar hiyerarşisine göre üstte olan bir yasa tarafından düzenlenirken, afet ve acil durum yönetimini de kapsayan kriz yönetimi, bu hiyerarşiye göre altta olan bir yönetmelikle düzenlenmiştir.

Nitekim, Bakanlar Kurulu 31/1/2011 tarihli ve 2011/1377 numaralı kararı ile söz konusu durum düzeltilerek “**Afet ve Acil Durum Yönetim Merkezleri Yönetmeliği**”¹⁵ yayımlanarak yürürlüğe girmiş ve “Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi Yönetmeliği” ni de yürürlükten kaldırmıştır.

Ülkede yaşanan siyasi gelişmeler çerçevesinde “*Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi*” ile ilgili yapılan düzenlemeler kapsamında, 15 Temmuz 2018 tarihinde yayınlanan 4 No.lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile “*Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı*” İçişleri Bakanlığına bağlanmıştır.¹⁶

Özetlemek gerekirse, 5902 sayılı Kanun henüz yeni bir yasa olup; uygulamada nasıl sonuçlar doğuracağı belli değildir. Bununla birlikte, Kanun ile afet yönetiminin daha da merkezileştirilmesi, taşra örgütüne verilen görevlerin ülkemizdeki yerel yönetim yapılanması da göz önüne alındığında işler nitelikte olup olmayacağı, sivil toplum kuruluşları, özel ve uluslararası kuruluşların afet yönetimi çerçevesinde yerinin ne olacağının net olmaması, daire başkanlıklarının teşkilatlanmasının muğlaklığı, gibi konular önemli tartışma noktalarıdır.

¹⁴ <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/3.5.968716.pdf> , 24 Temmuz 2025 tarihinde ziyaret edildi.

¹⁵ <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/3.5.20111377.pdf> , 24 Temmuz 2025 tarihinde ziyaret edildi.

¹⁶ Bkz.; AFAD ve Tarihçesi, <https://www.afad.gov.tr>, 24 Temmuz 2025 tarihinde ziyaret edildi.



Kaynakça

Güvenlik Savunma ve Emniyet Yönetişimi (2025), Güvenlik Savunma ve Emniyet Yönetişimi Derneği, Masaüstü Yayın - I.

Güvenlik Yönetişimi – Özet ve Giriş (2025), Güvenlik Savunma ve Emniyet Yönetişimi Derneği Masaüstü Yayın - II.



Mevzuat

15.05.1959 Tarih ve **7269** Sayılı Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair **Kanun**.

27.08.1999 Tarih ve **4452** Sayılı Doğal Afetlere Karşı Alınacak Önlemler ve Doğal Afetler Nedeniyle Doğan Zararların Giderilmesi İçin Yapılacak Düzenlemeler Hakkında Yetki **Yasası**.

29.05.2009 Tarih ve **5902** Sayılı “Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında **Kanun**.

09.01.1997 Tarih ve **22872** Sayılı Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi **Yönetmeliği**.



İnternet Linkleri

<http://www.guseyad.org.tr/guvenlik-yonetisimi/>, 24 Temmuz 2025 tarihinde ziyaret edildi.

<https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.3.7269.pdf>, 24 Temmuz 2025 tarihinde ziyaret edildi.

<https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.4452.pdf>, 24 Temmuz 2025 tarihinde ziyaret edildi.

https://www.emo.org.tr/genel/bizden_detay.php?kod=52063&tipi=2&sube=0, 24 Temmuz 2025 tarihinde ziyaret edildi.

<https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2009/06/20090617-1.htm>, 24 Temmuz 2025 tarihinde ziyaret edildi.

<https://www.afad.gov.tr/>, 24 Temmuz 2025 tarihinde ziyaret edildi.

<https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2009/06/20090617-1.htm>, 24 Temmuz 2025 tarihinde ziyaret edildi.

<https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2009/06/20090617-1.htm>, 24 Temmuz 2025 tarihinde ziyaret edildi.

<https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/3.5.968716.pdf>, 24 Temmuz 2025 tarihinde ziyaret edildi.



Afetlerde Çağdaş Yaklaşımlar ve Ekoller

TEMMUZ 2020

Güvenlik Savunma ve Emniyet
Yönetişimi Akademisi
Security & Defense Governance Academy



GUSEYAD | AKADEMİ
GUSEYAD | ACADEMY

Barbaros Mh. Sırmaperde Sk. Nu.2 A-Blok D.1

Üsküdar / İSTANBUL

Tel: +90 212 906 09 56

Gsm: +90 532 062 72 10

Fax: +90 212 906 09 57

E-Posta: bilgi@guseyadakademi.org

www.guseyadakademi.org