

**DOSYA/ DERLEME****TÜRKİYE'DE OLAĞAN DIŞI DURUMLARDA SAĞLIK HİZMETLERİYLE İLGİLİ MEVZUAT**

Kevser VATANSEVER\*

Olağan dışı durumların yönetimi, olağan dışı durumun evrelerine göre farklılık gösteren ve bu nedenle esneklik ve iyi bir yapılanma isteyen bir süreçtir. Bu evreler; ilk etki, kurtarma ve esenlendirme, yeniden yapılanma ve ardından bir sonraki olağan dışı durumun etkilerini azaltma ve hazırlıklı olma evreleridir. Tüm bu evrelerde, hem toplumla hem de diğer sektörlerle, olageldiğinden daha yüksek düzeyde bir ortaklık eşgüdüm ve işbirliği içinde olmak gerekir. Bu nedenle, süre giden sosyal yaşama entegre, olağan dışı durumun kısıtlı kriz koşullarına uyabilecek esneklikte ve güçlülükte bir yönetim ve hizmet ağı oluşması zorunludur. Böyle bir ağıın oluşmasının önemli koşullarından birisi, yönetim ve hizmet bileşenlerinin ayrıntıyla tanımlandığı kurallar dizisi oluşturmaksa, diğeri ve daha önemlisi bunları kararlılıkla uygulamak, izlemek ve güncelleştirmektir.

Bu yazıda Türkiye'de olağan dışı durumlarla ilgili temel yasa ve yönetmeliklerin sağlık hizmetleri yönünden incelenmesi ve değerlendirilmesi amaçlanmıştır.

Türkiye topraklarında olağan dışı durumlarla ilgili düzenlemeler Osmanlılara dek uzanmaktadır. 1504'te İstanbul'u yıkan büyük depremden sonra bir ferman yayınlanmış ve 14-60 yaş arası erkekler şehrin yeniden inşasında görevlendirilmiştir. İlk "Depreme Dayanıklı İnşaat Yönetmeliği" sayılabilecek düzenleme, yine aynı dönemde, iyi inşa edilmiş evlerin sahiplerine 20 altın verilmesiyle başlamıştır.

1848'de İstanbul için bir altyapı planı hazırlanmış ve 1877'de diğer kentlere yaygınlaştırılmıştır. Cumhuriyet döneminde olağan dışı durumlarla ilgili sayılabilecek ilk düzenleme "Belediyeler Kanunu"dur. Bu yasada, her belediyenin bir master plan hazırlaması koşulu yer almaktadır. (Severn, RT; 1995)

**7269 sayılı Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun**

7269 sayılı Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun 1944'te çıkarılmıştır ve ilk haliyle tümüyle depremlere odaklanmıştır. Yasanın o dönemde depreme odaklanıyor olmasının nedeni, 1939'da yaşanmış olan Erzincan depremine ve onu izleyen dört yıl içinde 40 binden fazla kişinin ölümüne ve 200 bin evin yıkılmasına neden olan çok sayıda depreme yanıt olarak çıkmasıdır. Yollar, köprüler

zarar gördüğü için, 1939 depreminde Erzincan'a, Erzurum'dan ancak deve ile erzak gönderilebilmiş ve bölgeye üç haftada ulaşılabilmiştir (Dedeoğlu, N; 2000: 15(1)). 7269 sayılı yasada da bu durum göz önüne alınarak, depremden önce kurtarma planlarının, malzeme yardımının ve geçici konutların hazırlanmasına olan gereksinim vurgulanmış ve il kurtarma ve acil yardım komitelerinin kuruluşuna yer verilmiştir. Ayrıca, mal kayıplarının tazmin edilmesine ilişkin bir madde yer almıştır (Karancı, N, Akşit B; 1999). Bu yasanın ardından, ülkede çok sayıda su baskını, yangın, deprem, toprak kayması olağan dışı durum yaşanmış ve Aydın, Balıkesir, Bilecik, Edirne, Eskişehir, Kırklareli, Konya Ve Denizli Vilayetlerinde 1955 - 1956 Yılında Tabii Afetlerden Zarar Görenlere Yapılacak Yardım Hakkında 22/6/1956 tarihli Kanun, Gerze Yangınından, Lüleburgaz Ve İnce'de Su Baskınından Zarar Görenlere Yapılacak Yardım Hakkında 28/2/1956 tarihli Kanun, Muğla, Denizli, Bolu, Aydın Ve Sakarya Vilayetleri Dahilinde Vukua Gelen Yer Sarsıntısında Zarar Görenlere Yapılacak Yardım Hakkında 14/6/1957 tarihli Kanun gibi, olağan dışı durumlara özel çok sayıda yasa çıkarılmıştır (Yargıtay-1999).

1959'da, 7269 sayılı yasada değişiklikler yapılmış ve kapsamı yangın, sel, toprak kayması ve benzeri olağan dışı durumlara genişletilmiştir. Bu değişiklikte birlikte yürütme sorumluluğu Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'na verilmiştir. Önleyici tedbirler konusunda ise, olağan dışı durumun tipine göre ilgili bakanlık ya da genel müdürlüğe (örneğin su baskını için Devlet Su İşleri) sorumluluk devredilmiştir. 1944'te çıkan ilk yasada il kurtarma ve acil yardım komitelerine sadece isim olarak yer verilirken, görevleri ve sorumlulukları 1959'daki değişiklikte tanımlanmıştır. Bu tanımlamayla birlikte, il kurtarma ve acil yardım planlarının güncel tutulması ve görev alan personelin anlaşılır bir şekilde bilgilendirilmesi üzerinde durulmuştur (Karancı, N, Akşit B; 1999).

7269 sayılı yasada bir başka önemli değişiklik, 1983'te merkezi düzeyde ve il düzeyinde Afetler Merkez Koordinasyon Kurulu'nun kurulması maddesinin eklenmesidir. Kurulda ilgili bakanlıklar, Genel Kurmay Başkanlığı temsilcisi ve Kızılay temsilcisi yer almaktadır. Daha önce Genel Kurmay Başkanlığı'nın görevi, *afetlerle ilgili kanun, tüzük ve yönetmeliklerde Türk Silahlı Kuvvetlerince yapılacağı belirtilen görevlerin yapılmasını sağlamak, afetlerde Türk Silahlı kuvvetleri tarafından yapılacak acil yardımlara ilişkin esasları belirlemek ve afetle*

\* Ege Üniversitesi Tıp Fakültesi Tıp Eğitimi AD Öğretim Görevlisi

ilgili askeri acil yardım planlarının mülki amirlikler ile koordineli olarak hazırlanmasını sağlamaktan ibaret iken, bu kurulla birlikte ordu, olağan dışı durum yönetimine de dahil olmuştur.

7269 sayılı yasa vali ve kaymakamlara olağan üstü yetkiler vermektedir. Mülki amirler; askerler ve hakimler hariç 18-65 yaş arası bütün erkeklere görev vermeye, bedeli, ücreti ve kirası sonradan ödenmek üzere canlı, cansız, resmi ve özel tüm taşıt araçlarına ve gerekli makine ve alet edevata el koymaya, hiçbir kayda ve merasime tabii olmaksızın tedavi, kurtarma, yedirme, giydirme ve barındırma gibi işlerle ve bunların gerektirdiği her türlü satın almaya kiralamaya, resmi kurumlara ve yetmemesi halinde tüzel kişilere ait her türlü taşınmaz malları geçici işgale yetkili hale gelmiştir. Yasada, tazminat, ikramiye ve avanslar, bir topluluğun kaldırılarak başka bir yere taşınması, taşınmaz mallara değer biçilmesi, afet fonu oluşturulması, fondan yapılacak yardımlar, harcama usulleri gibi konularda da ayrıntılı yetki, sorumluluk ve görev tanımları yer almaktadır.

Ayrıca Bakanlar Kurulunca olağanüstü hal ilan edilmesi halinde, Olağanüstü Hal Kanununda belirtilen yetki ve yükümlülüklerin valilerce uygulanması kuralı getirilmiştir. 2935 sayılı ve 1983 tarihli *Olağan Üstü Hal Kanunu*'na göre, Milli Güvenlik Kurulu'nun görüşü alındıktan sonra Cumhurbaşkanı başkanlığında Bakanlar Kurulu tarafından "olağan üstü hal" ilan edilir, Resmi Gazetede yayınlanır ve TBMM'nin onayına sunulur. Olağan üstü hal; doğal afet ve salgın hastalık, ağır ekonomik bunalım, hür demokratik düzeni ve temel hak ve hürriyetleri kısıtlayan şiddet eylemleri sınıfına girebilecek her durumda, ülkenin bir ya da birden fazla bölgesinde ya da tümünde altı ayı geçmemek üzere ilan edilir ve bu süre MGK görüşüyle uzatılabilir. Olağan üstü hal ilanından sonra il ya da bölge valisi; bölgeye yerleşimi, ulaşımı ve giriş çıkışı yasaklama, belli yerleşim yerlerini boşaltma, okullar ve eğlence yerleri dahil kapatma, kamu personelinin izinlerini sınırlama-kaldırma gibi uygulamalara olanak veren ek yetkilerle donatılır.

17 Ağustos Gölcük depreminden kısa bir süre sonra 29. 08. 1999 tarihinde 4452 Sayılı *"Doğal Afetlere Karşı Alınacak Önlemler Ve Doğal Afetler Nedeniyle Doğan Zararların Giderilmesi İçin Yapılacak Düzenlemeler İçin Yetki Kanunu"* yayınlanmıştır. Bu yasayla; imar, ihale, müteahhitlik, müşavirlik hizmetleri ile kültür ve tabiat varlıklarını koruma, doğal afetler, sivil savunma, fonların işleyişi, ekonomik düzenlemeleri zararların karşılanması için sigorta oluşturulması ve teşkilat kanunu gibi pek çok alanda yapılacak değişiklikler için üç ay süreyle yetki tanınmıştır. Bu kapsamda çıkarılan kararnamelerden birisi 25. 11. 1999 tarihli *"Deprem Sigortası"* ile ilgili kanun hükmünde kararnamedir. Diğer bir kararname de, 7126 sayılı ve 1958 tarihli *Sivil Savunma Kanunu*'nda değişiklik yaparak İçişleri Bakanlığına sözleşmeli sivil savunma personeli çalıştırma yetkisi veren kararnamedir.

#### **Afetlere İlişkin Acil Yardım Teşkilatı Ve Planlama Esasları Hakkında Yönetmelik**

Yasada belirtilen konulara ilişkin uygulamaları tanımlayan 19808 sayılı *"Afetlere İlişkin Acil Yardım Teşkilatı*

*Ve Programları Hakkında Yönetmelik"* ilk kez 1968'de Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'nın talebi üzerine Başbakanlık tarafından yürürlüğe konmuştur. Bu Yönetmelikle, merkezi ve il kurtarma ve acil yardım yapılarının görev tanımları düzenlenmiştir. 1983' ten 1997'ye dek yönetmelikte çeşitli değişiklikler yapılmış ve 1988'den itibaren *"Afetlere İlişkin Acil Yardım Teşkilatı Ve Planlama Esaslarına Dair Yönetmelik"* adıyla yürürlükte olmuştur.

Yönetmelik sekiz bölümden oluşmaktadır. Diğer maddelerde merkezi yapılar ve 7269 yasada yer alan yetki ve yükümlülükler yer alırken, dördüncü bölümde yerel hizmet birimleri olan il ve ilçe acil yardım teşkilatları tanımlanmıştır.

Yönetmelik uyarınca ilde vali, ilçede kaymakam başkanlığında; belediye başkanı, il jandarma alay komutanı, emniyet müdürü, sivil savunma müdürü, milli eğitim gençlik ve spor müdürü, bayındırlık ve iskan müdürü, sağlık müdürü, tarım orman ve köy işleri müdürü, Kızılay temsilcisi, garnizon komutanı veya mahalli en büyük askeri birlik temsilcisinin görev yaptığı il / ilçe acil yardım teşkilatı kurulur. Görevleri; *haberleşmenin temini, ulaştırmanın sağlanması ve trafiğin düzenlenmesi, kurtarma, tıbbi ilk yardım, hasta ve yaralıların hastaneye nakli, yangın söndürme, emniyet ve asayiş sağlama, yedirme, giydirme, ısıtma ve aydınlatma, geçici barındırmayı sağlama, ölümlerin defini, enkaz kaldırma ve temizleme, elektrik, su ve kanalizasyon tesislerinin onarımı ve hizmete sokulması, karantina tedbirlerinin alınması* olarak belirlenmiştir. Görüldüğü gibi tanımlanan işlerin önemli bir kısmını sağlık hizmetleriyle ilgilidir. İl acil yardım komitesinin yanı sıra, sekreteryası işlerini sürdürmek üzere bayındırlık ve iskan müdürlüğü içinde bir İl Afet Bürosu tanımlanmıştır. 1998'de Karadeniz'de yaşanan sellerden sonra, il afet bürosunun olağan dışı durumun tipine göre ilgili il müdürlüğü ya da kamu kurumu tarafından sürdürülmesi, örneğin kimyasal kazalarda il çevre müdürlüğü, salgınlarda il sağlık müdürlüğü, yangınlarda belediye başkanlığının sekreteryası işini üstlenmesi konusunda, bir Başbakanlık genelgesi yayınlanmıştır.

Yönetmeliğin 27. maddesi İl İlk Yardım ve Sağlık Hizmetleri Grubunu ve görevlerini, 63. madde ise Sağlık Bakanlığının görevlerini tanımlar. İl ilk yardım ve sağlık hizmetleri grubu; sağlık müdürlüğü, askeri sağlık kurumları, SSK sağlık kuruluşu, belediye başkanlığı, nüfus müdürlüğü, müftülük ve diğer ilgili kuruluşların yetkili temsilcilerinden oluşur. Hastaneye sevklerden, mezar yeri tespitine dek 17 görevin yerine getirilmesinden sorumludur. "Servis" olarak isimlendirilen dört alt grubu vardır; İlk Yardım ve Ambulans Servisi, Hastaneler Servisi, Temel Sağlık Hizmetleri Servisi, Ölümleri Tespit ve Gömme Servisi.

Genel olarak incelendiğinde, yönetmeliğin çağdaş planlama ilkelerine göre ve hazırlıklı olma-zararları azaltma çerçevesinde oldukça ayrıntılı bir şekilde hazırlanmış görülmektedir. Ancak, dikkati çeken iki önemli nokta vardır. İlki, Çevre Bakanlığı ve il müdürlükleri için tanımlanmış bir yetki, sorumluluk ya da görev olmamasıdır.

İkinci nokta da, oluşturulan hizmet gruplarında Ziraat Odası dışında bir hükümet dışı örgüte yer verilmemesidir. Ziraat Odası da, satın alma, kiralama, el koyma ve dağıtım hizmetleri grubunda yer bulabilmiştir. Olağan dışı durumlardan sonra ilk ve en akılcı yanıt veren toplum kendisidir. Daha hazırlıklı ve donanımlı bir yanıt için, toplumu temsil edecek yapıların, sivil toplum örgütleri ve meslek örgütlerinin olağan dışı durum planlarına dahil edilmesi zorunludur. Her ne kadar her hizmet grubunda "diğer kurumlar" maddesi olsa da, etkin bir merkezi ve yerel temsiliyet için, TTB, TEB, TMMOB, Barolar Birliği ile yerel oda ve birliklerinin ve ilgili diğer sivil toplum örgütlerinin isim olarak belirtilmesi gereklidir.

#### **Sağlık Bakanlığı " Afet, Felaket ve Salgın Hastalıklar gibi Olağan Dışı Hallerde Sağlık Hizmetlerinin Yönetimi (AFSGO)" Yönergesi**

1994'te Sağlık Bakanlığı bünyesinde 112'nin kurulmasından sonra, 7269 sayılı yasa ve 19808 sayılı yönetmelik çerçevesinde " Afet, Felaket ve Salgın Hastalıklar gibi Olağan Dışı Hallerde Sağlık Hizmetlerinin Yönetimi Yönergesi" hazırlanmıştır. Yönergede temel olarak, önceden hazırlıklı olma ilkelerine göre Sağlık Bakanlığı merkez ve taşra örgütlerinin yetki, görev ve sorumlulukları tanımlanmaktadır. Yönergeye göre; sağlık bakanlığında AFSGO Sağlık Yönetim Koordinasyon Merkezi, il sağlık müdürlüğü sorumluluğunda İl AFSGO Sağlık Koordinasyon Merkezi ve ilçe sağlık grup başkanlığı sorumluluğunda "İlçe AFSGO Sağlık Koordinasyon Bürosu" kurulur. AFSGO koordinasyon yapıları içinde, 19808 sayılı yönetmelikte tanımlanan ilk yardım ve sağlık hizmetleri, hastaneler, temel sağlık hizmetleri ve ölümleri tesbit ve gömme servislerinden farklı olarak, hizmete özel olmayan servisler tanımlanmıştır. Bunlar; planlama grubu içinde yer alan *plan hazırlama, eğitim, koordinasyon ve işbirliği ve araştırma servisleri ile, yönetim hizmetleri grubu içinde yer alan hareket, lojistik hizmetler, bilgi işlem ve iletişim ve özel görev ekipleri servisleridir*. Tanımlanan bu servisler, önceden hazırlıklı olma işlevlerini daha iyi ifade etmekle birlikte, yukarıda sözü geçen yönetmeliğe göre kurulması gereken servislerle uyum sağlama açısından sıkıntılıdır. Bu nedenle olsa gerek, il sağlık müdürlüklerinin afet planları salt yönetmelik çerçevesinde hazırlanmaktadır.

#### **Acil Sağlık Hizmetleri Yönetmeliği**

11. 05. 2000 tarihli ve 24046 sayılı "Acil Sağlık Hizmetleri Yönetmeliği", esas olarak hastane öncesi ve hastane acil sağlık hizmetlerinin oluşumunu, görevlerini ve yetkilerini tanımlamaktadır. Yönetmelik, özellikle 112-hastane öncesi acil sağlık hizmetlerinin standart olarak düzenlenmesi ve yönetimi, hastanelerin ve kısmen birinci basamak sağlık kurumlarının yükümlülüklerini ve her iki hizmet alanının ilişkileri ile hizmet akışındaki sürekliliğini tanımlama açısından önemli bir işlevi yerine getirmiştir. Örneğin kamu ya da özel hastane acil servislerinin ayırım yapmaksızın hasta reddetmemesi gibi kurallar ve acil servis yönetimine ilişkin temel noktalar tanımlanmıştır. Ancak, 112 Komuta Kontrol Merkezi'nde çağrının nasıl karşılanacağı ya da iletişim kurallarına ilişkin ayrıntılı

tanımlara yer verilmişken, olağan dışı durumlarda özellikle ilk 24-72 saatte yaşamsal önemi olan acil sağlık hizmetlerinin yükümlülüklerine hiç yer verilmemiştir. Birinci bölümde yer alan olağan dışı durum tanımı, izleyen bölümlerde görev, yetki ve sorumluluğa ilişkin maddeler olacağı beklentisi uyandırmaktadır ancak, bununla ilgili her hangi bir maddeye rastlanmamıştır.

#### **SONUÇ**

Yasalar, genel çerçeve çizen ve bir alanla ilgili temel ilkeleri düzenleyen metinlerdir. Aslıyan yasaların uygulanmasıdır. Her 11 ayda bir orta büyüklükte deprem ve her dört yılda bir büyük deprem yaşayan ülkemizde, yasalar ne yazık ki tozlu raflarda beklemektedir. Bunun en çarpıcı örneklerinden birisi kimsenin uygulamadığı imar ve inşaat kurallarını düzenleyen yasalardır. 1944'te ilk kez çıkarılan ve 1949, 1953, 1961, 1968, 1975 ve 1997'de düzeltilen inşaat yönetmelik ve yasaları, Erzincan'da devlet binalarında dahi uygulanmamıştır. Erzincan'da 1983'teki 5,6 büyüklüğündeki göreceli küçük depremde bile, hastaneler ve kamu binaları önemli düzeyde hasar görmüştür. 1992 depreminden sonra yapılan incelemede de, yine hastanelerin ve kamu binalarının çöktüğü görülmüştür (Severn, RT;1995).

Aynı sorun acil yardım hizmetlerini düzenleyen yasa ve yönetmelikler için de geçerlidir. 1995 Dinar depreminin hemen ardından yapılan bir çalışmada, en son yapılmış olan ilçe acil yardım teşkilatı planının 1990 tarihli olduğu saptanmıştır (Karancı, N., Akşit B.; 1999).

Olağan dışı durumlara hazırlıklı olmak hem ulusal ve yerel düzeyde politik kararlılık ve hem de toplumun ve ilgili tüm sektörlerin etkin yer aldığı, yerel gereksinimlere göre planlanmış, işleyen, güncelleştirilen, izlenen ve sinan hazırlık planlarından geçer. Bu planlar, sadece sunulacak kurtarma ve acil planlarından ibaret değildir. Aynı zamanda, imar ve inşaat düzenlemelerinin bölgeye özel risklere göre planlanıp denetlendiğinden, evlerden okullara, hastanelere fabrikalara her bina inşaatının kontrol altında olduğundan, altyapı hizmetlerinin yedek kaynaklarıyla birlikte her koşulda süreceğinden ve var olan kaynakların yeterlilik ve sınırlılıklarının bilindiğinden emin olmak gerekir.

#### **KAYNAKLAR**

Karancı, N, Akşit, B;(1999) A Case Study from Dinar and Bursa. Aust J Emerg Man. 13(4) Summer. 35-39.

Dedeoğlu, N;(2000) Afetlerle İlgili Küçük bir İnceleme. Toplum ve Hekim Ocak-Şubat 2000, 15(1). p 39-40.

[http://www.yargitay.gov.tr/bilgi/kanun\\_liste/kanun.alfabetik-tum.index.html](http://www.yargitay.gov.tr/bilgi/kanun_liste/kanun.alfabetik-tum.index.html) Yazıda sözü geçen tüm kanun ve yönetmeliklere Yargıtay web adresinden 15. 11. 2000'de ulaşılmıştır.

Severn, RT;(1995) Disaster Preparedness in Turkey and Recent Earthquakes in Erzincan. In Structures to Withstand Disasters; Chapter 10. 107-24.