

# ***Afet ve Acil Durumlara İlişkin İlk Yardım Mevzuatı ve Geliştirilmesi Gereken Yönleri***

**Av. İsmail YEŞİL**  
**AFAD I. Hukuk Müşaviri**

## **I. Giriş**

Mevzuat, politika ve tercihlerin yazılı sosyal düzen kurallarına dönüşmüş halidir. Bu açıdan “*afet ve acil durumlara yönelik ilk yardım mevzuatının geliştirilmesi gereken yönleri*” denildiğinde bu alandaki mevcut politika ve tercihlere yönelik geliştirilmesi gereken hususların değerlendirilmesi anlaşılmaktadır. Bu sunum çerçevesinde öncelikle genel olarak ilk yardım mevzuatına kısaca değinilecek devamında afet ve acil durum hallerinde ilk yardım hizmetleri ve mevzuatı ortaya konulduktan sonra bu alanda mevzuatın geliştirilmesi gereken yönlerine işaret edilecektir.

## **II. Genel Olarak İlk Yardım Mevzuatı**

İlk yardım mevzuatı denildiğinde karşımıza bu hususta yürürlüğe konulmuş ne bir temel kanun ne de bu alanı tüm yönleriyle düzenleyen belli bir çerçeveye oturtan ikincil bir düzenleme çıkmaktadır. Ancak buna karşı “ilk yardım” kavramının 8 Kanun ve 98 Yönetmelikte en az bir defa geçtiği görülmektedir.<sup>1</sup> Mevzuatta ilk yardımın ne şekilde yer aldığını görmek adına aşağıda bu düzenlemelere ilişkin birkaç örneğe yer verilmiştir. Buna göre;

- ✎ 6331 sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanununun 11 inci maddesinde “*Acil durum planları, yangınla mücadele ve ilk yardım*” düzenlenmiş olup işverenin acil durumlarla mücadele için işyerinin büyüklüğü ve taşıdığı özel tehlikeler, yapılan işin niteliği, çalışan sayısı ile işyerinde bulunan diğer kişileri dikkate alarak; önleme, koruma, tahliye, yangınla mücadele, ilk yardım ve benzeri konularda uygun donanımına sahip ve bu konularda eğitilmiş yeterli sayıda kişiyi görevlendirir, araç ve gereçleri sağlayarak eğitim ve tatbikatları yaptırır ve ekiplerin her zaman hazır bulunmalarını sağlama ve özellikle ilk yardım, acil tıbbi müdahale, kurtarma ve yangınla mücadele konularında, işyeri dışındaki kuruluşlarla irtibatı sağlayacak gerekli düzenlemeleri yapma sorumluluğu,

Aynı Kanunun 16 inci maddesinde işverenin çalışanları ve çalışan temsilcilerini ilk yardım, olağan dışı durumlar, afetler ve yangınla mücadele ve tahliye işleri konusunda görevlendirilen kişiler konusunda bilgilendireceği,

- ✎ 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanununun 8. maddesinde Sağlık Bakanlığına trafik kazalarında yaralananların en kısa zamanda sağlık hizmetlerinden istifadelerini temin etmek üzere, İçişleri Bakanlığının uygun görüşü de alınarak karayolları üzerinde ilk yardım istasyonları kurmak, bu istasyonlara gerekli personeli, araç ve gereci sağlama görevi verildiği,

Aynı Kanunun 82 inci maddesinde kaza yerinden geçmekte olan veya kazaya karışmış bulunan araçların sürücülerinin kaza mahallinde ilk yardım önlemlerini almaya ve en yakın zabıtaya veya sağlık kuruluşuna haber vermeye ve yetkililerin talebi üzerine yaralıları en yakın sağlık kuruluşuna götürmeye;

<sup>1</sup> Bu bilgi Başbakanlık Mevzuatı Geliştirme ve Yayın Genel Müdürlüğü'nün [www.mevzuat.gov.tr](http://www.mevzuat.gov.tr) adresinde yapılan sorgulamalar sonucunda elde edilmiştir.

şehirlerarası akaryakıt istasyonlarında, belirlenen standartlara uygun ilk yardım malzemesini her an kullanılabilir durumda bulundurulmasına ve aynı Kanunun 125 inci maddesi ile ilköğretim ve ortaöğretim okullarında ders programlarına eğitim amacı ile zorunlu uygulamalı trafik ve ilk yardım dersleri konulacağı

- ✎ Acil Yardım Hizmetleri Yönetmeliği, Belediye İtfaiye Yönetmeliği, İş Sağlığı ve Güvenliği Hizmetleri Yönetmeliği, Çocuk Trafik Eğitim Parkları Yönetmeliği, Maden İşyerlerinde İş Sağlığı ve Güvenliği, Karayolları Trafik Yönetmeliği, Sivil Savunma Bakımından Halk Tarafından Alınacak Tedbirler Hakkında Yönetmelik, Avcı Eğitimi ve Avcılık Belgesi Verilmesi Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik gibi ikincil düzenlemeler içerisinde “ilk yardım”a yönelik birbirini tamamlayan ya da çoğu zaman birbiriyle örtüşen tekrar niteliğindeki düzenlemeler yer almaktadır. Bu düzenlemeler büyük ölçüde ilk yardımda bulunma yükümlülüğü, ilk yardım eğitimi, ilk yardım çantası veya acil müdahale odasının bulunmasına ilişkin düzenlemeleri ihtiva etmektedir.

İlk bakışta mevzuatımızda ilk yardımın öncelenerek temel amaç ve kapsam olarak belirlenip düzenlenmemiş olduğu görülmektedir. İlk yardım konusunda farkındalığın oluşturulması bu alanın kolay, anlaşılır ve sistematik bir çerçeve içerisinde denetim ve yaptırım mekanizmalarının da öngörüldüğü mevzuat düzenlemesi ile mümkün kılınabilecektir.

### III. Afet ve Acil Durum Hallerinde ilk yardım / acil yardım

Afet; doğal yada doğal olmayan ani bir olay sonucunda çok sayıda insanın yaralanması yada ölmesi veya mal ve mülkün zarar görmesi ve bu sırada yerel ilk yardım ve kurtarma kaynaklarının yetersiz kalması olarak tanımlanabilir. Acil durum ise toplumun tamamının veya belli kesimlerinin normal hayat ve faaliyetlerini durduran veya kesintiye uğratan ve acil müdahaleyi gerektiren olaylar ve bu olayların oluşturduğu kriz hali olarak ifade edilmektedir.<sup>2</sup>

Türkiye doğal afetleri sıkça yaşayan, sürekli olarak afet riski altında bulunan bir ülkedir. Afetler neden oldukları can kaybı yanında önemli ekonomik, sosyal ve çevresel kayıplar da meydana getirmektedir. Türkiye; coğrafik konumu, jeolojik yapısı, morfolojik ve iklim özellikleri nedeniyle, başta depremler olmak üzere birçok afetle sık sık karşılaşmış, afetlerle baş edebilme konusunda önemli gelişme ve deneyimler elde etmiştir. Ancak afet planlaması ve yönetimi konusunda bilinçlenmenin hızla artmasına rağmen ülkemizde afetler sonrasındaki olumsuz tabloların değişmemesi söz konusu çaba ve etkinliklerin yeterli düzeye ulaşmadığını göstermektedir. Bu nedenle afet tehlikesi yüksek bir coğrafyada yer alan ülkemizde afet zararlarının en az düzeye indirilmesi için temel yaklaşım ve politikaların bütünlük içinde ortaya konulmasına büyük ihtiyaç duyulmaktadır.

Ülkemizde afet ve acil durumlar ile sivil savunmaya ilişkin hizmetleri yürütmek üzere, 29/05/2009 tarih ve 5902 sayılı Kanun’la AFAD Başkanlığı kurulmuş ve 17/12/2009 tarihli Afet ve Acil Durum Yüksek Kurulu Kararı ile de faaliyetlerine başlamıştır. 5902 sayılı Başbakanlık Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun’un “Amaç ve Kapsam” başlıklı 1. maddesi uyarınca AFAD

<sup>2</sup> 17/06/2009 tarih ve 27261 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmış olan 5902 sayılı Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunun 2 inci maddesinde afet ve acil durum ayrı ayrı tanımlanmıştır.

Başkanlığı bir koordinasyon kuruluşu olup, bu çerçevede afet ve acil durum hallerine ilişkin olarak olayların meydana gelmesinden önce hazırlık ve zarar azaltma, olay sırasında yapılacak müdahale ve olay sonrasında gerçekleştirilecek iyileştirme çalışmalarını yürüten kurum ve kuruluşlar arasında koordinasyonu sağlamaktadır.

AFAD Başkanlığının faaliyete geçmesi ile birlikte afet ve acil durumlarla mücadelede bütünleşik afet yönetimi sistemi benimsenerek önceliği *“Kriz Yönetimi”* olan anlayış yerine önceliği *“Risk Yönetimi”* olan anlayışa geçilmiştir. Bu anlayış çerçevesinde afet ve acil durum müdahale hizmetlerinin ve bu alandaki düzenlemelerin gözden geçirilip yeniden ele alınması gerekmiştir.

Afet ve acil durumlara müdahalede ihtiyaç duyulacak tüm güç ve kaynakların ulusal ve yerel düzeyde planlama esaslarının belirlenmesi, bu güç ve kaynakların olay bölgesine hızlı ve etkin bir şekilde ulaştırılması, müdahale hizmetlerinin koordinasyonundan sorumlu ana ve destek çözüm ortaklarının görev, yetki ve sorumluluklarını düzenlenmesi, ülkemizde afet ve acil durum hallerine etkin bir şekilde müdahalenin sağlanması afet ve acil durum hallerinin yönetiminin vazgeçilmez unsurları haline gelmiştir. Nitekim Birleşmiş Milletler öncülüğünde 2005 yılında Japonya’nın Kobe şehrinde düzenlenen Afetlerin Azaltılması Dünya Konferansında hazırlanmış ve Birleşmiş Milletlere üye 168 ülke tarafından benimsenerek kabul edilmiş olan Hyogo Çerçeve Eylem Planı’nda (2005-2015) dünyada afet risklerini en aza indirmeye yönelik bir yol haritası belirlenmiştir. Bu plan kapsamında *“Afet risklerinin azaltılması yaklaşımlarının acil duruma hazırlık, müdahale ve iyileştirme programlarına sistematik olarak dâhil edilmesi”* stratejik hedefi ve buna bağlı olarak *“Afetlere karşı her seviyede etkin bir müdahale için afetlere karşı hazırlığın güçlendirilmesi”* öncelikli eylemi bulunmaktadır. Bu çerçevede Bakanlar Kurulu’nun 26/8/2013 tarih ve 2013/5703 sayılı Kararı ile kabul edilmiş olan Afet ve Acil Durum Müdahale Hizmetleri Yönetmeliği 18/12/2013 tarihli ve 28855 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Bu yönetmelik ile ülke genelinde afet ve acil durumlara müdahalede ve acil yardımlarda tüm güç ve kaynakların değerlendirilerek kapasite ve etkinliğin artırılmasını sağlamak amacıyla müdahale ve acil yardım organizasyon sisteminde yer alacak hizmetler revize edilmiş, ülke düzeyinde etkin ve güçlü bir koordinasyon öngörülmüştür.

Afetlerde yaşanan plansız kaynak kullanımı ve koordinasyon problemlerinin çözülmesi amacıyla 5902 sayılı Kanunun 8 inci maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde *“Ülke düzeyinde uygulanacak afet ve acil durum müdahale, risk yönetimi ve zarar azaltma planlarını yapmak veya yaptırmak”* hükmü yer almaktadır. Ayrıca aynı Kanunun 11 inci maddesinin ilk fıkrasının “b” bendinde *“Her türlü silahsız koruyucu ve kurtarıcı tedbirleri, acil kurtarma ve ilk yardım faaliyetlerini planlamak ve yürütmek”* Sivil Savunma Dairesi Başkanlığının görevleri arasında sayılmıştır. Bu maddeler çerçevesinde, afet ve acil durumlara ilişkin müdahale çalışmalarında görev alacak, ana hizmet ve koordinasyon birimlerine ait rolleri ve sorumlulukları tanımlamak, afet öncesi, esnası ve sonrasında olmak üzere müdahale planlamasının temel prensiplerini belirlemek amacıyla Afet ve Acil Durum Müdahale Hizmetleri Yönetmeliğindeki yetki, görev ve sorumluluk dağılımına uygun olarak Türkiye Afet Müdahale Planı (TAMP) <sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> 5902 Sayılı Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun hükümleri gereğince, Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı tarafından ilgili bakanlık, kurum ve kuruluşların katılımı ile hazırlanmış olan *“Türkiye Afet Müdahale Planı”* Afet ve Acil Durum Yüksek Kurulunun

hazırlanmıştır. TAMP, ülkemizde yaşanabilecek her tür ve ölçekte, afet ve acil durumlara müdahalede görev alacak, bakanlık, kurum ve kuruluşlar, özel kuruluşlar, STK'lar ve gerçek kişileri kapsar. Ulusal düzey hizmet grubu planlarının hazırlanması ve uygulanmasından hizmet grubundan sorumlu ana çözüm ortağı olan bakanlık, kurum ve kuruluşlar asli sorumlu olmakla birlikte, hizmet grubu planlarında görevlendirilen destek çözüm ortağı bakanlık, kurum ve kuruluşlar, özel sektör, STK'lar ve gerçek kişiler de ayrı ayrı sorumludur.

TAMP'ın birincil ve öncül hedefi hayat kurtarmak olup bunun yanında; kesintiye uğrayan hayatı ve faaliyetleri en kısa sürede normale döndürmek, müdahale çalışmalarını hızlı ve planlı bir şekilde gerçekleştirmek, halk sağlığını korumak ve sürdürmek, mülkiyet, çevre ve kültürel mirası korumak, ekonomik ve sosyal kayıpları azaltmak, ikincil afetleri önlemek ya da etkilerini azaltmak ve kaynakların etkin kullanımını sağlamak temel hedefleri arasında yer almaktadır.

Deprem gibi afetlerde yaralıya müdahale de ilkyardıma iyi bilmek; herhangi bir enkazdan hayat kurtarabilmek için son derece önemlidir. İlkyardım teknikleri yeterince bilinmezse, hayat kurtaracağım derken yapılan yanlışlıklar yaralının durumunu daha da ağırlaştırabilir. Bu nedenle 5902 sayılı Kanunun ortaya koyduğu perspektife dayanılarak yürürlüğe konulmuş olan Afet ve Acil Durum Müdahale Hizmetleri Yönetmeliğinin 24 üncü maddesinde afet ve acil durumlarla ilgili afet öncesi hazırlık, afet sırasında müdahale ve afet sonrası ön iyileştirme çalışmaları çerçevesinde sağlık hizmetleri için Sağlık Bakanlığı tarafından ulusal düzeyde hazırlık yapılması hüküm altına alınmıştır. Afet ve acil durum hallerinde Yönetmeliğin 27 inci maddesinde belirtildiği üzere TAMP kapsamında Sağlık Hizmet Grubu ana çözüm ortağı Sağlık Bakanlığı olay yerindeki ilk yardım ve müdahale, halk sağlığı ve tıbbi bakım ihtiyaçlarının karşılanması ile çevre sağlığı hizmetlerinin aksamadan en hızlı şekilde normale dönmelerini sağlamaya yönelik koordinasyondan sorumludur. Destek çözüm ortakları ise Genelkurmay Başkanlığı, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, Gıda Tarım Ve Hayvancılık Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı, Kızılay, STK'lar ve Özel Sektördür.

#### Destek Çözüm Ortaklarının Görevleri ise;

- ✘ Mobil ve sahra hastanelerini hazır bulundurmak ve afet sonrası gerekebilecek acil durum ekipmanıyla donatmak.
- ✘ Afet bölgesine yeterli personel ile araç gereç ve malzemeyi göndermek, sevk ve idare etmek.
- ✘ Afet bölgesinde triaj, ilkyardım, acil tıbbi yardımı yapmak.
- ✘ Hasta ve yaralıların tahliyesi ve tedavisini yapmak.
- ✘ Salgın hastalıklarla mücadele kapsamındaki hizmetler ile karantina izolasyon hizmetlerini yürütmek.
- ✘ Salgın hastalıklar açısından çevresel ve suya bağlı risk faktörlerinin önlenmesi hususunda ilgili kurumların koordinasyonunu sağlamak.
- ✘ Referans bölge kan merkezlerini belirlemek ve kapasitelerini geliştirmek.
- ✘ Çevre ve su sanitasyonu bakımından risk oluşturacak faktörler ile ilgili tüm tedbirlerin alınmasını sağlamak.

✎ Ülkede referans hastaneleri ve referans laboratuvarları belirlemek, kapasitelerini artırmak.

✎ Hudut kapılarında tehlikeli madde ve salgın hastalıklara karşı önlem almak ve aldırarak.

✎ Resmi yaralı sayısını belirlemek.

Ayrıca yukarıda öngörülen yapının işleyişi ve denetimi hususlarına yönelik olarak da zikredilen Yönetmeliğin 36 ıncı maddesinde AFAD'ın ulusal ve yerel düzeyde planlama, eğitim ve afetlere hazırlık konularında tüm bakanlık kamu kurum ve kuruluşları koordine edeceği, hizmet grupları ile afet ve acil durum merkezlerinin hazırlıklarını olay bölgesi çalışmalarını izleyip yönlendireceği açıkça düzenlenmek suretiyle belli bir kontrol ve takip sistemi öngörülmüştür.

#### **IV. İlk Yardım Mevzuatının Geliştirilmesi Gereken Yönleri**

İlk yardım mevzuatının geliştirilmesi gereken yönleri olarak dört temel noktanın öne çıktığı söylenebilir. Bunlar sırasıyla; ilk yardım alanına ilişkin bu alandaki dağınık düzenlemeleri tek bir çerçeve mevzuat çatısı altında toplayıp sistematik olarak düzenleyecek yasaya olan ihtiyaç, ilk yardım konusunda getirilen görev ve sorumlulukların yerine getirilmemesi hallerine yönelik mevzuatta etkin bir denetim ve yaptırım sisteminin öngörülmesi, ilk yardımda görev alan personelin hukuki ve cezai sorumluluğunun kapsamının belirlenmesi ile ilk yardım hizmet standartlarının oluşturulması olarak ortaya konabilir.

Hali hazırda birçok kanun ve yönetmelikte var olan düzenlemelerin sistematik bir bakış açısıyla ele alınıp acil müdahale ve ilk yardım alanının tüm yönleriyle yasal bir çerçeve içinde yapılacak olan temel bir düzenleme ile herkesin kolay erişebildiği yasal bir referans kaynağının oluşturulması büyük önem arz etmektedir. Aksi halde dağınık ve birbirinden ayrık ya da birbirinin tekrarı niteliğindeki bir dizi mevzuat içerisine serpiştirilmiş maddeler ile ilk yardım alanının tüm yönleriyle genel ve etkin bir şekilde yönetilmesi ve uygulanması mümkün gözükmemektedir.

Çalışma hayatındaki çalışan ve işverenlere yönelik getirilmiş olan sorumluluklar ile trafik mevzuatında yer alan ilk yardıma ilişkin yükümlülükler gibi mevzuatta ilk yardımda bulunma yükümlülüğü, ilk yardım eğitimi, ilk yardım çantası veya acil müdahale odasının bulunması gibi yükümlülüklerin ihlali hallerine ilişkin etkin bir denetim ve yaptırım mekanizmasının mevzuatta karşılık bulması ve bu yönde mevzuatın geliştirilmesi için çalışma yapılması gerekmektedir.

İlk yardımda bulunan kamu görevlileri ile gönüllü kişilerin bu yardımdan doğabilecek hukuki ve cezai sorumluluğun çerçevesi mutlaka mevzuatta ortaya konulmalıdır. İlk yardım esnasındaki acil müdahale neticesinde ortaya çıkan ölüm hali, kalıcı sakatlık durumu veya üçüncü kişinin malına zaruret hali içerisinde verilmiş olan zarardan dolayı hangi hallerde acil yardımda bulunanın sorumluluğunun doğacağını mevzuatla sınırlarının çizilmesine ihtiyaç duyulmaktadır.

Afet ve acil durum hallerinde yapılacak ilk yardım faaliyetlerine yönelik hizmet standartlarının bu anlamda arama kurtarma faaliyetlerinde görev alan gönüllüleri de kapsayacak şekilde belirlenip akreditasyon esaslarının ortaya konulması da afet ve acil

durum hallerinde ilk yardıma ilişkin mevzuatın geliştirilmesi gereken önemli bir ayağı oluşturmaktadır.

Ayrıca, büyük endüstriyel kazaların ortaya çıkartacağı afet ve acil durum hallerine yönelik olarak zamanında ve etkin bir ilk yardım ve müdahalenin gerçekleştirilebilmesi için kazanın ihbarı yönünde mevzuatta işverenlere bir yükümlölük getirilip uyulmadığının tespiti halinde ciddi yaptırımlar öngörölmesi de büyük önem arz etmektedir.

## **V. Sonuç**

İlk ve acil yardım alanının afet ve acil durum halleri de gözetilerek tüm yönleriyle genel bir yasal çerçeve içerisine alınarak düzenlenmesi, bu düzenleme içerisinde etkin bir denetim ve yaptırım mekanizmasına yer verilmesi, ilk yardımda bulunan kamu görevlisi veya gönüllü açısından bu müdahale nedeniyle ortaya çıkabilecek ölüm, kalıcı sakatlık veya maddi zararlar nedeniyle ilk yardımda bulunanın hangi hallerde sorumlu olacağı hangi hallerde sorumlu olmayacağına dair açık bir çerçevenin çizilerek bu sorumluluğun kapsamının ortaya konulması, büyük endüstriyel kazalar açısından işverenin gecikmeksizin kazayı bildirme yükümlölüğü getirilmesi ilk yardım mevzuatında öne çıkan gelişme alanları olarak kendisini göstermektedir.