

H. Hakan Yılmaz¹
Merkez Direktörü**TURİZM BELGELİ OTELLERDE YANGINI ÖNLEMENİN VE MÜDAHALENİN BİR STANDARDI VAR MI?****NEDEN YANGIN HİZMET STANDARTLARINI FONKSİYONEL KAVRAYAN BİR İRADE ORTAYA KOYAMIYORUZ?²**

DEĞERLENDİRME NOTU

I. Genel Çerçeve: Türkiye’de Yangınla Mücadele Odaklı İtfaiye Hizmetleri

Bu değerlendirme notu, yaşanan Bolu Kartalkaya yangın felaketi sonrası koruyucu ve önleyici yangın kontrol hizmetleri ile yangına müdahale hizmetlerine yönelik tartışmalara katkı vermek amacıyla hazırlanmıştır. Bu bağlamda benzer felaketlerin daha az yaşanması için meselelerin doğru tahlil edilmesi ve değişimi sürekli ertelenen yapısal nitelikli konularda yapılması gerekenlere ilişkin değerlendirmelerde çalışma kapsamında yer almaktadır.

Bir kamu müdahale alanı olan itfaiye hizmetinin sunumu, ülkeler arasında farklılık göstermektedir. Bu hizmetler, belediyelerin bazı tamamlayıcı rollere sahip olmasına karşın, Fransa, Bulgaristan, İskoçya ve Kuzey İrlanda’da merkezi yönetimin sorumluluğu altındayken Danimarka, İspanya, Almanya ve Birleşik Krallık’ta yerel itfaiye hizmetleri zorunlu bir belediye işlevi niteliğindedir. Paris ve Marsilya şehirlerindeki itfaiye hizmetleri Fransız ordusuna ait askeri nitelikte kurum olmaları nedeniyle Fransa’da il yönetimine bağlı genel uygulamadan ayrılmaktadır. Dolayısı ile bu alanda ülkelerin yönetim biçimleri, rol ve sorumlulukların yönetimler arasında paylaşımı ve gelenekleri belirleyici olmaktadır. Bu bakımdan, Danimarka, İspanya, Almanya ve Birleşik Krallık’taki sorumluluk yapısı, itfaiye hizmetlerinin ortak yerel ihtiyaçlar tanımı içinde sayılan zorunlu bir belediye işlevi olduğu Türkiye’deki duruma daha benzerdir.

¹<https://www.tepav.org.tr/tr/ekibimiz/s/1470/H.+Hakan+Yilmaz>

² Bu değerlendirme notu UNDP tarafından yürütülen Yerel Yönetimi Reformu Projesi 3. Aşama raporlarından (2021) ve uzmanlarla yapılan görüşmelerden (özellikle Sayın Emin Pehlivan’a ve İlker Ünsever’e katkılarından dolayı teşekkür etmek isterim) yararlanılarak hazırlanmıştır.

Bu çalışmada ifade edilen bulgular, yorumlar, sonuçlar, öneriler ve görüşler tamamen yazarına aittir. TEPAV’ın resmi görüşü değildir. © TEPAV, aksi belirtilmedikçe her hakkı saklıdır.

Türkiye’de yangınla ilgili faaliyetler, kamu düzeni ve güvenliği kapsamında afet ve acil durum yönetimi gurbuna girmekte ve hizmetler esas olarak yerel kurumlar tarafından sunulmaktadır. Önleyici hizmetler dahil itfaiye hizmetleri yerelde büyükşehir belediyelerinde itfaiye daire başkanlıkları, büyükşehir olmayan il ve ilçe belediyelerinin belediye ve mücavir alan sınırları içerisinde ise belediye itfaiye müdürlükleri ve amirlikleri, belediye ve mücavir alan sınırları dışında ise il özel idaresi teşkilatı tarafından yürütülmektedir.

Merkezi düzeyde ise; yangına müdahale, arama-kurtarma, acil müdahale planları çerçevesinde müdahale ve koruyucu önlemleri uygulamak gibi hizmetler İçişleri Bakanlığı Afet ve Acil Durum Başkanlığı, Emniyet Genel Müdürlüğü Deniz Polisi Şubesi, Sahil Güvenlik Komutanlığı, Tarım ve Orman Bakanlığı Orman Genel Müdürlüğü, Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı Kıyı Emniyeti Genel Müdürlüğü gibi merkezi kurumlar ve ona bağlı taşra teşkilatları tarafından yürütülmektedir. Organize sanayi bölgeleri başta olmak üzere özel sektör kuruluşları ve askeri birlikler de duruma göre itfaiye teşkilatları kurmaktadır.

Türkiye’de 1985 yılında İçişleri Bakanlığı tarafından çıkarılan ve 2006 ve 2020 yılları arasında güncellenen **“Belediye İtfaiye Yönetmeliği”**, hizmet sunumuna yönelik bir seri standart düzenleme getirmektedir. Ele aldığımız konu ile doğrudan ilgili olan 2007 yılında çıkarılan **“Binaların Yangından Korunması Hakkında Yönetmelik”** ise kamu kurum ve kuruluşları, özel kuruluşlar ve gerçek kişilerce kullanılan her türlü yapı, bina, tesis ve işletmenin, tasarımı, yapımı, işletimi, bakımı ve kullanımı safhalarında çıkabilecek yangınların ön alıcı şekilde en aza indirilmesi ve herhangi bir şekilde çıkabilecek yangının can ve mal kaybını en aza indirerek söndürülmesini sağlamak üzere, yangın öncesinde ve sırasında alınacak tedbirlerin, organizasyonun, eğitimin ve denetimin usul ve esaslarını düzenlemektedir.

Ancak belirlenen temel kurallar ve standartlar, uygulamada yönetmeliklerin getirdiği çerçeve ile sınırlı kalırken ülke genelinde değişen koşulları ve kurumsal yapı ve süreçlerdeki gelişmeleri yeterince kavrayamamıştır. **Bu ise merkezi idare tarafından standartların geliştirilmesine yönelik yapılması elzem olan sürdürülebilir nitelikte çalışmaların eksik kalmasına yol açmaktadır.** Mevzuat yapma yaklaşımında ağırlıklı olarak Kıta Avrupası ekolünün kullanılması, Anglo Sakson sisteme uygun kurumsal ve fonksiyonel esnekliklerin sorumluluklarla birlikte devredildiği yapıya geçişi de bu alanda sınırlandırmıştır.

Yangın riskinin yönetimi ve kontrolünün farklı kurumlar tarafından yerine getirilmesi, hem merkezi seviyede hem de yerelde kurumlar arasında farklılaşan hizmet konularına göre iyi tanımlanmış iş birliği ve koordinasyon gereğini de ortaya koymaktadır. Bu koordinasyon meselesinin iyi çözülmesi; yangını önleyici hizmetler ile acil müdahalelerde etkinliğin artmasına, hizmetlerin etkin ve verimli sunulmasına, personel, araç, gereç ve kaynakların etkin kullanımı yanında yaşamsal öneme haiz çeşitli sorunların da önüne geçecektir.

II. Bolu Kartalkaya Otel Yangını ve Sorumlulukların Ayrışması

Bolu Kartalkaya mevkinde bulunan otelde 21.01.2025 tarihinde saat 03.20 sularında meydana gelen yangın felaketi sonucunda 36’sı çocuk olmak üzere 78 insan yaşamını yitirmiştir. Bu insanları geri getirmek veya filmi başa sarmak mümkün değil. Mümkün olan bu felaketin temel sebeplerini iyi anlamak ve bundan sonrası için milat sayılacak şekilde tedbirleri hayata geçirmek ve sorumluların sorumluluklarından kaçamayacağı bir sistemi kurmaktır.

Bolu’da felaketin yaşandığı turizm teşvik belgeli otele yönelik mevzuatın yeterliliği, yapım sürecinde inşaat ruhsatı ve yapı kullanım izin ve belgelerinin verilmesi, işyeri

açma ve faaliyette bulunma ruhsat ve belgelerinin alınması, otelin kapasitesinin artması durumunda izin ve onayların alınması, işyerinin yangın önlemlerine ilişkin belirlenen kurallar ve uygulama gerekleri çerçevesinde hizmetini yerine getirmesi ile sorumlu kurumların yapması gereken düzenli denetimler burada değerlendirilmesi gereken temel noktalardır.

Kartalkaya'da yaşanan otel yangını faciasında kuralların nasıl yetersiz kaldığı, hangi kurumların sorumluluklarını eksik yerine getirdiği, başından sonuna kadar verilen izin, onay ve ruhsatlama süreçlerinde risklerin neler olduğu ile faaliyete geçildiğinde yapılması gereken uygunluk denetimlerinin neden yetersiz kaldığı **beş ana süreç çerçevesinde değerlendirmeye tabi tutulmuştur.** Bunlar:

- A. 2018 yılında geçilen yeni hükümet sisteminde mevzuatın** etkin işleyen bir danışma ve görüş alma sürecinde hazırlanamaması **nedeniyle kurumlar açısından düzenlemelerin açık olmaması ve uygulamada yetersiz kalması**
- B. Yapı ruhsatı, faaliyet izni ve işyeri açma ruhsatı veren kurum/kurumların düzenlemelere uyum sorunu ve ortak çalışma kültürü eksikliği**
 - Kültür ve Turizm Bakanlığı
 - Valilik
 - İl Afet ve Acil Durum Koordinasyon Kurulları
 - İl Kültür ve Turizm Müdürlüğü
 - İl Özel İdaresi
 - Belediye
 - Diğer yetkili kamu ve özel kurumlar
- C. Yapım ve proje sorumluları, işyeri sahibi veya temsilcileri ile tasarım dahil görevli mimar ve mühendisler ile uygulayıcı yükleniciler ve imalatçıların yasal düzenlemelere uygun şekilde sorumluluklarını yerine getirmemesi**
- D. Yangın güvenlik sistemlerini kuran ve geliştiren hizmet sağlayıcı firmaların yetersiz hizmet üretmesi, projelerin ve yapımın eksik veya hatalı olması** (proje müellifleri ve yapımcı firmalar ile yapı denetim kuruluşları dahil)
- E. Denetimi yapmakla mükellef kurumların ve bu amaçla oluşturulmuş komisyonların/kurulların kapasite sorunu ile birlikte eksik ve veya yetersiz denetim yapması**

Bu süreçleri sırasıyla ele alırsak:

A. 2018 yılında geçilen yeni hükümet sisteminde mevzuatın etkin işleyen bir danışma ve görüş alma sürecinde hazırlanamaması nedeniyle kurumlar açısından düzenlemelerin açık olmaması ve uygulamada yetersiz kalması

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi öncesinde kanun tasarıları Parlamentoya hükümet tarafından Bakanlar Kurulu tasarısı olarak sunulurdu. Bakanlık bürokrasinin hazırladığı taslak metinler Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü'nün koordinasyonunda ilgili kurumların görüşleri alınarak tasarı haline gelirdi. Hazırlanan tasarı Bakanlar Kurulunda bakanların ortak sorumluluğu ve bilgisinde imzaya açılır Başbakanın imzası ile parlamentoya gönderilirdi.

2018 yılında Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçişle birlikte Anayasal olarak Cumhurbaşkanı Bütçe Kanunu ve Kesin Hesap Kanunu dışında herhangi bir konuda parlamentoya teklif gönderememektedir. Kanun teklif etme yetkisi Anayasa çerçevesinde

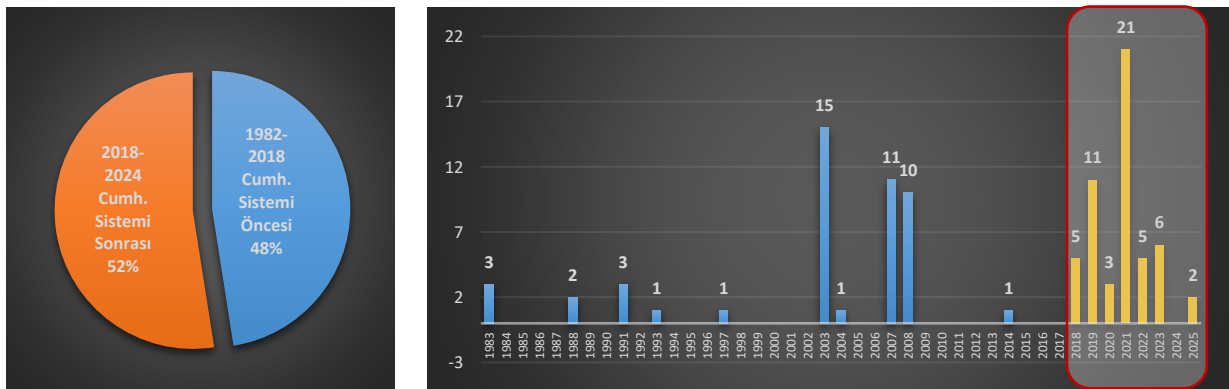
milletvekilleri aittir. Başbakanlık içindeki koordinasyonun benzerinin Cumhurbaşkanlığı olmaması, parlamentoda ise mevcut Kanunlar ve Kararlar Başkanlığının aynı rolü oynayamaması nedeniyle kanun teklifleri Bakanlıklar arasında tam bir koordinasyon sağlanmadan parlamentonun gündemine gelmektedir. Uygulamada bu eksikliği gidermek için kurumsal bir altyapısı olmamakla birlikte Cumhurbaşkanlığında Cumhurbaşkanı Yardımcısının başkanlığında bir kurul bakanlıklardan gelen kanun tekliflerini değerlendirmekte (bu değerlendirme aslında tanımlanmış ve resmi yazışmalar niteliğinde olmamakla birlikte) ve daha sonra parlamentodaki siyasi yönetim gücünü elinde bulunduran siyasi parti grubuna gönderilmektedir. Burada tekrar bürokratik katılım ile değerlendirmeler parlamento çatısı altında yapılmakta, mevcut siyasi partinin mutfağında yapılan görüşmeler sonrasında taslak metne son hali verilmekte ve imzaya açılarak kanun teklifi olarak sunulmaktadır. **Hükümet tarafından gelen Kanun tekliflerinin uygulamada bu şekilde hazırlanması Anayasa hükümlerini tasarımındaki sorunlar nedeniyle zorlayan bir hale dönmüştür.**

Yeni sistemde ayrıca bakanlıklarda kurumun en üst bürokratik temsilcisi olan müsteşarlık makamının kalkmasıyla da kurum içinde hem kanunlara yönelik hem de ikincil mevzuata yönelik değişikliklerde yaşanan problemler artmaya başlamıştır. Bunun en iyi göstergesi yönetmeliklerin değişme sıklığının artması ve kurumlar arasında yönetmelik değişikliklerine ilişkin görüş alış verişlerinin formal yollarında kapanması nedeniyle azalmasıdır.

1982 yılında çıkan Turizm Teşvik Kanunu (TTK) ile turizm işletmelerinin projelendirme, imar düzenlemeleri, yapım ve faaliyete geçme ve denetim sürecine ilişkin izin ve onaylar Kültür ve Turizm Bakanlığının ana sorumluluğu ve kontrolü altında gerçekleşmektedir.

TTK 1982 yılında çıkarıldıktan sonra bugüne kadar toplamda 27 ayrı yasal düzenlemeyle 101 maddesi (bazı maddeler birden fazla kez değiştirilmiştir) değişikliğe uğramıştır (Ek 1). Değişikliklerin %52'si Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçilen son altı yıllık dönemde, kalan % 48'i ise 1983-2017 arasında gerçekleşmiştir. Dolayısıyla **kanunun uygulandığı 42 yıllık zaman döneminde değişikliklerin yarısından fazlası yeni hükümet sistemine geçilen son altı yıllık dönemde gerçekleşmiştir.**

Grafik 1,2. Turizm Teşvik Kanununda Yapılan Değişikliklerin Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine Geçiş Önce ve Sonrası Döneme Dağılımı (1983-2025)



Yapılan değişikliklerde kurumların görüşünün alınmasına ilişkin hükümlerin çıkarıldığı görülmektedir. Örneğin Türk karasuları ve limanları arasında seyir esasları başlıklı 28 inci maddenin üçüncü fıkrasında yer alan Genelkurmay Başkanlığının görüşü alır ifadesi kanun metninden çıkarılmıştır. Yine getirilen düzenlemelerle KTB'nin süreçte özellikle taşınmazların

turizm amaçlı değerlendirilmesi konusundaki yetkilerinin artırıldığı görülmektedir. Yetkiler artırılırken bu yetkinin diğer bakanlıkların ve kamu kurumlarının hizmet alanları ve sorumlulukları üzerindeki etkisine yönelik dengeleyici mekanizmalar ise yeterince geliştirilmemiştir. **Değişikliklerde özellikle yangın başta olmak üzere afet risklerine karşı önlemlerin nasıl alınacağı, kontrol edileceği ve sorumlulukların dağılımına ilişkin herhangi bir düzenlemeye rastlanmamıştır.**

Sonuç olarak mevcut düzenlemelerin özellikle farklı kurumsal sorumlulukları kesen ve çok sektörlü konularda ilk aşamada müsteşarlık gibi kurum içi koordinasyonu sağlayacak bir yönetim yapısına sahip olmadan hazırlanması, ikinci aşamada ise bakanlıklar arasında yeterince değerlendirilmeden tekliflere dönüşmesi uygulamada kritik problemlere yol açmaktadır. Tasarımdaki sorun hem parlamento sürecinin katkısını azaltmakta hem de öngörülmeleyen birçok problemle uygulamada karşılaşılmamasına neden olmaktadır.

Yaşanan bu elim olayda bize verilen izin, onay, ruhsat ve görüş verme süreçlerine dahil olan kurumların rol ve sorumluluklarının nerde başlayacağı nerde biteceği, farklı nitelikte ve coğrafyadaki kurumlara yönelik hizmetlerde hangi kurumların daha ön alıcı olacağı, yerelde koordinasyonun nasıl güçlü tutulacağı gibi temel konularda göç yolda düzülür veya işimize bakarız yaklaşımının öne çıktığını göstermektedir.

Mevzuatın ikincil düzenleme anlamında sık değişmesine ilişkin bir diğer çarpıcı örnek 2019 yılında uygulamaya giren Turizm Tesislerinin Niteliklerine İlişkin Yönetmelikte yapılan değişikliklerdir³. Kapsamlı bir revizyonla 2005 yılında yenide çıkan bu düzenleme yayınlandıktan sonra beş yıl içinde 13 defa değişikliğe uğramış ve toplam 58 maddesi değişmiştir. **Bu değişikliklerde yangına ilişkin olarak sadece 18 madde kapsamında “Odalarda duman dedektörü bulunur” ibaresi yer almıştır.** Başka bir ifadeyle aslında yangına ilişkin risk değerlendirmesi başta olmak üzere ilgili temel konular aslında Bakanlığın kendi süreçleri dışına aktarılmaya çalışılmıştır. Hâlbuki **bu düzenleme ile yangına karşı önleyici düzenlemeler yanında müdahaleye ilişkin işbirliği ve koordinasyon sorunu bakanlıklar ve yerel yönetimlerle ortak bir şekilde geliştirebilirdi.⁴**

Yangın meselesi aynı zamanda bir sivil güvenlik sorunudur. İtfaiye hizmetlerinin etkin, verimli ve sonuç alıcı şekilde sunulabilmesi için hizmet alanına ilişkin eksiklikleri giderecek mevzuat, eğitim, denetim, koordinasyon ve standardizasyon konularını güçlendirecek somut düzenlemelerin merkezi kurumlar tarafından yerine getirilmesi gerekmektedir. Dolayısıyla **beklenen, merkezi kurumlar tarafından mevzuatın, yönetmeliklerin, yaşayan ve hayata uygun şekilde sürekli güncellenen destekleyici rehberlerle ve şablonlarla iyileştirilmesidir.** Başka bir ifadeyle ikincil ve üçüncül mevzuatların uygulama yönlü kurumlar arasında güçlü bir işbirliği ile yaşanan deneyimler ve dünyada yaşanan gelişmeleri içeren protokoller üzerinden iyileştirilmesi gerekmektedir.

³ 2005/8948 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Turizm Tesislerinin Belgelendirilmesine ve Niteliklerine İlişkin Yönetmeliği yürürlükten kaldıran düzenleme.

⁴ Bizim olayımızla ilgili olmak üzere önceki yönetmeliğin 6'ncı maddesi uyarınca işyeri açma ve çalışma ruhsatı ibrazı zorunluluğu ile birlikte Bakanlığa denetim yükümlülüğü getirilmişti. Yine yönetmeliğe eklenen Geçici Madde 1 ile turizm işletmesi belgesi işyeri açma ve çalışma ruhsatı yerine geçen ve sonradan işyeri açma ve çalışma ruhsatı almamış olan tesislerin, yangın önlemlerinin yeterli olduğuna dair ilgili kurumdan uygunluk yazısı alarak 30/4/2024 tarihine kadar Bakanlığa ibraz edilmesinin zorunlu olduğu, verilen sürede istenilen uygun evrakın Bakanlığa gönderilmemesi halinde tesisin belgesi iptal edileceği de hüküm altına alınmıştır.

B. Yapı izinleri ve ruhsatı, işyeri açma ruhsatı ve faaliyet izni veren kurum/kurumların getirilen düzenlemelere uygun sorumluluklarını yerine getirmesi ve ortak çalışma kültürü eksikliği

Kültür ve Turizm Bakanlığı (KTB) bünyesinde projelendirme süreçleri tamamlanan otel için 1997 ve 1999 tarihlerinde inşaat ruhsatı ve yapı kullanım izin belgesinin Bayındırlık ve İskan Müdürlüğü, 2009 tarihinden sonra yapılan izin ve onaylarda ise Bolu İl özel İdaresi tarafından verildiği açıklamalardan anlaşılmaktadır. Dolayısı ile yatırım projesinin projelendirme, yapım ve ruhsatlandırma aşamalarında yangınla ilgili standartları da kapsayacak şekilde izin ve onay süreçlerinde dönemin Bayındırlık ve İskan Müdürlüğü İl Müdürlüğü ile İl Özel İdaresi olduğu görülmektedir. ***Dolayısı ile projede ve veya daha sonra yapılan tadilatlarda projeye ne seviyede uygun işlerin yapıldığı KTB ile bu kurumların ortak sorumluluğunda olduğu değerlendirilmektedir.***

İşletmenin faaliyete geçme aşamasında ise İl Özel İdaresi ile KTB sorumlu pozisyonudur. 3572 sayılı İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına Dair Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulüne Dair Kanun ve İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik, 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu hükümlerine baktığımızda, büyükşehir belediyelerinin bulunduğu illerde ilgili ilçe belediyesi; büyükşehirler dışındaki diğer illerde ise belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde ilgili belediye, belediye sınırları ve mücavir alanlar dışında ise il özel idarelerinin yetkili olduğu görülmektedir.

İl özel idaresinden işyeri açma ruhsatı, sonrasında KTB'den TTK hükümleri çerçevesinde Turizm Belgesi alınması ile işletme faaliyetine başlamaktadır. Bu süreçlerin çalışmasında TTK ve TYİKDY çerçevesinde Kültür ve Turizm Bakanlığı ile İl Özel İdaresinin Binaların Yangından Korunması Hakkında Yönetmeliğin getirdiği düzenlemeler çerçevesinde ilgili izin, onay ve ruhsat süreçlerinde kendilerine en yakın ve işin niteliğine göre yeterliğe sahip yerel itfaiye teşkilatlarından görüş ve teknik destek almaları beklenmektedir. Uygulamada da söz konusu olayda, 2007 yılında belediye ile bir görüş alma bağlamında bu yönlü bir sürecin gerçekleştirildiği görülmektedir.

Diğer taraftan, İl Özel İdarelerinde itfaiye hizmetlerine ilişkin yetersiz bir kapasite durumunda ruhsatlandırılan konaklama tesislerine İtfaiye Raporu düzenleyecek idare açısından bir belirsizlik söz konusudur. Ancak, Belediye İtfaiye Yönetmeliğinin Ek 1. maddesinin birinci fıkrasında; “Belediye itfaiye teşkilatına, Binaların Yangından Korunması Hakkındaki Yönetmeliğin ilgili maddelerine göre yangına karşı alınan önlemleri gösteren itfaiye raporunun düzenlenmesi için EK-15 başvuru formu ile başvuru sahibinden, işyeri açma ve çalışma ruhsatı vermeye yetkili idareden veya ilgili bakanlıklardan müracaat gelmesi halinde, belediye itfaiye teşkilatının ilgili görevlisi tarafından başvuruya konu işyeri yerinde incelenir ve itfaiye raporu yapılan tespitler esas alınarak hazırlanır.” hükümleri getirilmiştir. Bu hükme göre, il özel idarelerince ruhsatlandırılacak konaklama tesislerinde, il belediyesine veya ildeki diğer belediyelere bağlı itfaiye müdürlüklerinden İtfaiye Raporu düzenlenmesinin talep edilmesi gerekir. Şayet, il belediyesi ve ildeki diğer belediyelere bağlı itfaiye müdürlüklerinde inceleme yapacak ve rapor düzenleyecek nitelikte personel bulunmuyorsa, diğer illerdeki itfaiye teşkilatlarından da talepte bulunulması mümkündür. (MİARGEM Açıklaması, 24.1.2025)

Buradaki ***temel sorun turizm belgeli otelin yangına riskine karşı altyapısını kontrol etmek için nasıl bir teknik heyete ihtiyaç olduğunun düzenlemelerde ne şekilde detaylandırıldığı, otelin bulunduğu coğrafyadan kaynaklı olmak üzere koruma ve***

müdahaleye yönelik itfaiyenin bu desteği ne şekilde vereceğidir (Valilik, İl Özel İdaresi, Belediyeler, Tarım ve Orman Bakanlığı ile sivil ve askeri diğer kurumlar bağlamında).

Bu bağlamda, yerel düzeyde Valiliklerin özellikle il özel idaresinin alanına giren bölgelerde yangın riskinin yüksek ve kontrol faaliyetlerinin yetersiz olduğu alanlarda İl Afet ve Acil Durum Koordinasyon Kurulları üzerinden coğrafi ve risk farklılaşmasına göre daha ön alıcı çalışmalar yapması da beklenmektedir. Bu konuda ildeki kurulun plan ve müdahale stratejileri, koordinasyon ve iş birliklerini güçlendirmek için hangi çalışmaları yaptığına da bakılması gerekmektedir.

C. Yapım ve proje sorumluları, işyeri sahibi veya temsilcileri ile tasarım dahil görevli mimar ve mühendisler ile uygulayıcı yükleniciler ve imalatçıların yasal düzenlemelere uygun şekilde sorumluluklarını yerine getirmemesi

Yapım sorumluları ve işyeri sahipleri, teknik sorumlular ve yükleniciler ise Binaların Yangından Korunması Hakkında Yönetmelik hükümlerine uygun olmasından, izin ve onay alındığı şekilde yangına karşı önleyici ve müdahale edici sistemlerin projelerde öngörülen seviyede kurulmasından ve çalışmasından, düzenli bakım ve onarımların yerine getirilmesinden sorumludur. Yönetmeliğin görev, yetki ve sorumlulukları düzenleyen 6 ncı maddesi; a) Yapı ruhsatı vermeye yetkili idareler, b) Yatırımcı kuruluşlar, c) Yapı sahipleri, ç) İşveren veya temsilcileri, d) Tasarım ve uygulamada görevli mimar ve mühendisler ile uygulayıcı yükleniciler ve imalatçılar, e) Yapı yapılmasında ve kullanımında görev alan müşavir, danışman, proje kontrol, yapı denetimi ve işletme yetkililerini sorumlu tutmuştur.

Yine yönetmelik hükümlerine uyulmaması sebebiyle meydana gelen yangın hasarlarından dolayı; a) Yapı inşasında yer alan yapı sahipleri, işveren ve işveren temsilcileri, b) Tasarımda, uygulamada ve denetimde görevli mimar ve mühendisler, c) Yapı denetimi kuruluşları, ç) Müteahhitler, imalatçılar ve danışmanlar da kusurlarına göre sorumlu kılınmıştır.

Dolayısıyla ele aldığımız konu çerçevesinde **yangın riskine karşı özellikle sivil güvenlik açısından proje kapsamında yapılması gerekenleri planlandığı gibi yapılması ve uygulanmasından süreçteki bütün aktörler yönetmeliğin öngördüğü şekilde sorumlu konumdadır.**

Bu anlamda mevcut sistemin sürdürülebilirliğinin sağlanması açısından işyerinin sorumluluk düzeyinin gereği olan uyumun koordineli bir şekilde sağlanması önemlidir. **Kurulan yangını algılama (kontrol panelleri üzerinden duman ve ısıyı tespit etme), otomatik sulu söndürme sistemi (sprinkler-ısı ve duman kaynaklı), yangından kaçış yolları, personelin eğitimi gibi temel konularda işyeri sahipleri ve temsilcileri doğrudan sorumludur.**

Ama bu sorumluluğun iyi çalışması ise kamu gücünü elinde tutan denetimden sorumlu kurumsal yapılan fonksiyonel ve risk tabanlı denetimi yapabilme yeteneğini gerektirmektedir.

Bu kapsamda işyerinin; İş Sağlığı ve Güvenliği Tespit ve Öneriler Defteri, Risk Analizi, Yangın Algılama ve Uyarı Sistemleri, Yangın Dolapları Periyodik Kontrol Kayıtları, Elektrik Sistemlerine İlişkin Periyodik Kontrol Kayıtları şeklinde özetlenebilecek rapor ve belgeleri doğru ve standartlara uygun hazırlaması öncelikle beklenmektedir. Bu rapor ve kayıtlara ilişkin izin, onay ve denetimden sorumlu kurumsal yapılarında işin doğasına uygun hassasiyeti göstermesi yanında bu işleri yapmaya uygun kurumsal kapasitelerinin olmasına dikkat edilmesi de yine beklenmektedir.

D. Yangın güvenlik sistemlerini kuran ve geliştiren hizmet sağlayıcı firmaların yetersiz hizmet üretmesi, projelerin ve yapımın eksik veya hatalı olması (proje müellifleri ve yapımcı firmalar ile yapı denetim kuruluşları dahil)

İşyerinin algılama ve söndürme sistemlerini aktif yangın güvenliği standartlarına göre kuran firmalar ve/veya bu sistemlerin periyodik kontrollerini ve denetimlerini yapan akredite edilmiş özel hizmet sağlayıcı firmalar da (eğer hizmet satın alındıysa) eğer bu sistemlerin çalışmamasından kaynaklı teknik şartnamelerde yazan hükümlere aykırı yaşanan sorunlar varsa işyeri ile birlikte sorumludur.

Binaların Yangından Korunması Hakkında Yönetmeliğin 6 ncı maddesinin ikinci fıkrası;

“Yangın söndürme ve algılama, duyuru ve acil aydınlatma gibi aktif yangın güvenlik sistemlerinin yeterli olmamasından; projenin eksik veya hatalı olması veya standartlara uygun olmaması hâlinde proje müellifleri ve yapımın eksik veya hatalı olması veya standartlara uygun olmaması hâlinde ise müteahhit veya yapımcı firma sorumludur. Sistemin uygun çalışmaması işletmeden kaynaklanıyor ise, işletmeci kuruluş doğrudan sorumlu olur. Yangın güvenlik sistemlerinin yaptırılmasının gerekli olduğu yapı sahibine yazılı olarak bildirildiği hâlde, yapı sahibi tarafından yaptırılmamış veya standartlara uygun yaptırılmamış ise, yapı sahibi sorumlu olur.”

Demek suretiyle hizmet sunan yangın koruma hizmetlerini ve donanımını sunan firmaları ile işyeri sahibi ve temsilcilerini de açık bir şekilde sorumlu tutmaktadır.

E. Denetimi yapmakla mükellef kurumların ve bu amaçla oluşturulmuş komisyonların/kurulların kapasite sorunu ile birlikte eksik ve veya yetersiz denetim yapması

Mevzuata göre düzenli olarak denetim yapması gereken kurumların denetimlerini ne sıklıkta ve ne etkinlikte yaptıkları da tamamlayıcı bir sorumluluk olarak öne çıkmaktadır.

Bu anlamda Bakanlığın düzenli denetimlerini ne zaman yaptığı, eksiklikleri tespit edip etmediği, süreçte diğer aktörlerle ortak çalışma ve görüş alma konularında ne seviyede ilişki içinde olduğu açıklanması gereken bilgilerdir.

2634 sayılı TTK'nin 30 uncu maddesi ile Turizm Belgesi (turizm yatırımı belgesi, turizm işletmesi belgesi ve basit konaklama turizm işletmesi belgesi) talebinde bulunan işletmelerin belgelendirilmesine esas denetimleri, belgeli yatırım ve işletmelerin niteliklerine ilişkin denetimleri ve işletmeleri sınıflandırma yetkisi Kültür ve Turizm Bakanlığına verilmiştir. Bu kanuna göre çıkarılan 1983 tarihli Turizm Yatırım, İşletme ve Kuruluşlarının Denetimi Hakkında Yönetmeliğin (TYİKDY) 5 inci maddesi ile Kültür ve Turizm Bakanlığının işletmeler üzerindeki denetim yetkisi düzenlenmektedir. Buna göre;

“Turizm yatırım ve işletmelerinin denetimi, Bakanlık kontrolörleri veya Bakan tarafından görev verilmesi halinde Bakanlık müfettişlerince yapılır.

Yatırım ve İşletmeler Genel Müdürlüğü; belge talebinde bulunulan veya belgeli yatırım ve işletmelerin bu Yönetmelik ve ilgili mevzuat hükümleri uyarınca yapılacak tespitlerini, iş yoğunluğu, kaynakların etkin ve verimli kullanımı ile işin niteliğini dikkate alarak aşağıda belirtilen personel aracılığıyla da yapabilir:

a) İl kültür ve turizm müdürleri,

b) Geçici veya özellik arz eden yatırım ve girişimler için Bakan tarafından belirli bir görev ve süre ile görevlendirilecek Bakanlık personeli.

Bu maddenin ikinci fıkrası uyarınca yaptırılan tespitler Bakanlık kontrolörlerince incelenir. İnceleme sonucunda denetim yapılmasını veya ceza uygulamasını gerektirir bir sonuç ortaya çıkarsa Bakanlık kontrolörleri veya Bakan tarafından görev verilmesi halinde Bakanlık müfettişleri gerekli incelemeleri ve değerlendirmeyi yaparlar.

Ayrıca; Yatırım ve İşletmeler Genel Müdürlüğünce, gerek görülmesi halinde özel uzmanlık gerektiren konularda faaliyet gösteren gerçek veya tüzel kişilerin veya ilgili Bakanlık birimlerinin görüşünden yararlanılabilir.”

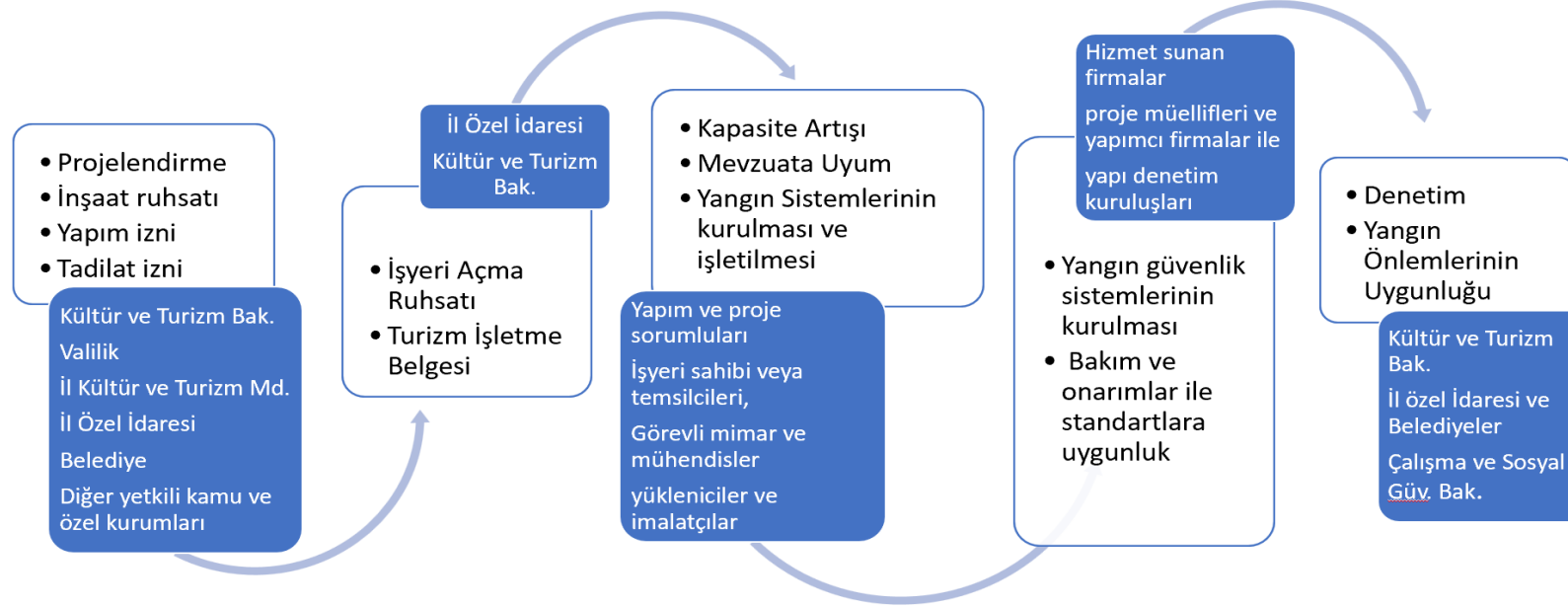
Yönetmeliğin, “Belgeli Turizm İşletmelerinin Denetiminde Yetkiler” başlıklı 18. Maddesi ile “Belgeli turizm işletmelerinde temizlik, intizam, servis, fiyat, idare ve işletme, belge almaya esas olan vasıflarla, personel niteliklerinin tespit ve denetimi yetkisinin Bakanlığa ait olduğu, sağlık ve çevre kirliliği ile ilgili denetimler, görevli kamu kurum ve kuruluşlarının tabip ve sağlık elemanlarınca, işyeri açma ve çalışma ruhsatları ile ilgili denetimler, işyeri açma ve çalışma ruhsatını veren kamu kurumu tarafından yapılır. İlgili mercilerin bu konularda yapacakları denetimlerde, denetim raporunun bir nüshası Bakanlığa göndereceği düzenlenmiştir.

Buna göre, **mevzuat konaklama tesisleri hem ruhsatlandırma sürecinde hem de ruhsat sonrası işletme sürecinde, yukarıda ayrıntılı olarak belirtilen hususlarda işyeri açma ve çalışma ruhsatını veren ilgili belediye ve il özel idareleri ile turizm belgesi veren Kültür ve Turizm Bakanlığınca denetleneceğini söylemektedir.** Bu ise denetimin ana sorumluluğa sahip olan Bakanlığın güçlü koordinasyonu ve takibinde olması gerektiğini aslında ortaya koymaktadır. **Bu anlamda söz konusu denetimin yangın riski açısından başta belediye ve diğer itfaiye teşkilatı olan kurumlar ile iyi tanımlanmış bir iş birliği modeli çerçevesinde yapılması gerekmektedir.** Bununla birlikte, **1983 tarihli Turizm Yatırım, İşletme ve Kuruluşlarının Denetimi Hakkında Yönetmelik sadece 2006 yılında bir defa değişmiş değişen mevzuat ve sorumluluklara göre başka bir revizyon yapılmamıştır. Bu da mevzuatın denetim alanında yetersiz kalmasına yol açmıştır.**

Denetimle ilgili yönetmelikte denetim tanımının yer almaması risk yönetimi ve denetiminden hiç bahsedilmemesi önemli bir eksikliktir. Denetim için yabancı operatörlerin yapmış olduğu standart denetimlere yaklaştırmaya yönelik bazı düzenlemeler kanun ve veya yönetmelik içinde değerlendirilebilirdi.

Denetimle ilgili bir diğer önemli konu ise Bakanlık kontrollerinin iş tanımlarının geniş olması ve diğer sorumluluklarından ayrı bir uzmanlık gerektiren özel işletmelerin denetimini ne kapsamda programlarına koyacakları ve bu denetimin ne kadar etkin olacağı sorundur. Aslında bu konu sadece KTB için değil başta Sağlık Bakanlığı, Milli Eğitim Bakanlığı ve YÖK gibi kurumlar içinde söz konusudur. Bu kurumların sorumluluk alanlarında özel hizmet veren işletmeleri ve vakıfları denetlemeleri için mutlaka ihtisaslaşmış özel denetim birimler kurması gerekmektedir. **Nitekim son dönemde sağlıkta özel hastanelerde karşılaşılan denetim eksiklikleri bu alandaki risklere işaret etmektedir. Yine büyük kentlerde sayıları artan özel dersanelerin hizmet sunduğu mekanların güvenliği de bu anlamda örnek verilebilir.**

Şekil 1. Yangın Riskini Azaltma ve Müdahale Süreçleri Açısından Sorumluluklar



Merkezi Seviyede Düzenlemelerin Diğer Bakanlık ve Kurumlarla Görüş Alışverişinde Hazırlanması ve Yangın Özelinde Özellikle Risklerin Farklılaşmalar Temelinde Kavranması:
Yeni Hükümet Sistemine Geçişle Yaşanan Sorunlar

III. Yangına Karşı Koruyucu Önlemler ve Müdahalelerin Etkinliği İçin Öneriler

Sonuç olarak **geliştirilen yazılı kuralları etkin bir şekilde çalıştıracak süreçlerin yönetsel kararlar ve sorumluluklar çerçevesinde nasıl güvence altına alınacağı önemli bir konudur.** Başka bir ifadeyle kanunların ve yönetmeliklerin verdiği yetki, görev ve sorumluluk çerçevesinde ilgili kurumların ve kuruluşların sorumluluklarını ne seviyede yerine getirdiği ve/veya getirmediği, sürecin nasıl yönetildiğinin araştırılması ve çözümler geliştirilmesi gerekmektedir.

Yasal düzenlemelerin son dönemde çok sık değişmesi yanında yönetmeliklerin yangın hizmetleri özelinde uygulanmasında yaşanan sorunlar, özellikle hızlı ve koordineli hizmet sunulmasını da engellemektedir.⁵ İtfaiye hizmetlerinin önleyici, hızlı ve kaliteli sunulabilmesi için hizmet alanına ilişkin eksiklikleri giderecek mevzuat, eğitim, denetim, koordinasyon ve standardizasyon konularında etkinliği arttıracak somut düzenlemelere ve samimi uygulama rehberlerine ihtiyaç duyulmaktadır.

Bu kapsamda yaşanan felaketin ardından bir dönüşüm sürecine katkı verme çerçevesinde bazı temel önerileri aşağıdaki şekilde sıralayabiliriz:

- **Merkezi seviyede yasal düzenlemelerin mutlaka bakanlıklara arası koordinasyonla çıkması gerekmektedir.** Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile geçilen yapıda formal seviyede bu iş birliğine yürütme ve parlamento seviyesinde yeniden işlerlik kazandırmak gerekmektedir.
- **Özellikle yönetmelikler açısından kurum içinde müsteşarlık gibi iç ve dış koordinasyonu sağlayacak bir yönetim yapısı ile düzenlemelerin hazırlanması uygulamada yaşanan sorunların azaltılması anlamına gelecektir.**
- **Başta gelişmiş metropol kentler, sanayi bölgeleri ve özellikli tabiat parkları için aktif yangın güvenliğine yönelik olmak üzere bazı ülke örneklerinde olduğu gibi özel düzenlemeler getirilmelidir. İstanbul ile Mardin bir olmaz.**
- **Özellikle yangınla ilgili ikincil düzenlemeler, yaşayan mevzuat niteliğinde olmalıdır.** Yönetmelikler yaşayan kural setleri olarak düşünülmelidir. Değişen koşullara göre metinler uygulama dokümanları, rehberler ve kontrol listeleriyle sürekli güncellenmelidir. **Mevzuat ile geliştirilecek müdahale ve hizmet protokolleri, kurumlar açısından hem nasıl çalışacakları konusunda temel bir doküman olacak hem de kurumsal belleklerin gelişmesine katkıda bulunacaktır.**
- Ele aldığımız örnekte olduğu gibi **büyük tesisler ve sivil güvenliğe yönelik risklerin yüksek olduğu faaliyet alanları için önleyici ve müdahale edici itfaiye hizmetlerine yönelik kontrol faaliyetlerini ve uygulama standartlarının farklılaşması gerekmektedir.** Bu anlamda yönetmelikler merkezi ve yerel kurumlar arasında kapasiteyle orantılı denetim çalışmalarını uluslararası uygulamaları da kavrayacak şekilde yeniden tanımlamalıdır.

⁵ Buna en iyi örneklerden biri İtfaiye Teşkilatlarının 2012 yılından önce yapı ruhsatı ve yapı kullanım izin belgesi düzenleme aşamalarında onay verme yetkisinin, 2012 yılından sonra Binaların Yangından Korunması Hakkında Yönetmelik ve Planlı Alanlar İmar Yönetmeliği'nde yapılan değişikliklerle tamamen ruhsat vermeye yetkili kurumlara (Belediyeler, Kültür ve Turizm Bakanlığı, Organize Sanayi Bölgeleri, İl Özel İdareleri, Gençlik ve Spor Bakanlığı gibi) bırakılmasıdır. Bu ise İtfaiye Teşkilatlarının sürece ilişkin katkısını azaltmıştır.

- İklim değişikliğine uyum kriterleriyle paralel olarak afet yönetimi kapasitesini de kapsayacak ulusal risk değerlendirme kriterlerinin geliştirilmesi, önleyici çalışmalar açısından önemlidir. **Yerel düzeyde İl Afet ve Acil Durum Koordinasyon Kurulları, coğrafi ve risk farklılaşmasına göre daha ön alıcı çalışmalar yapmalıdır.**
- İl Özel İdareleri ve 6360 sayılı Büyükşehir yasasıyla kurulan Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları, sorumluluk alanları arasında bulunan “**acil çağrı, afet ve acil yardım hizmetlerinin koordinasyonu ve yürütülmesi**” kapsamında, **itfaiye teşkilatlarının merkezi yönetimle ilişkilendirilmesi hususu** başta olmak üzere farklılaşan uygulamalar geliştirilmelidir.
- **Bakanlığın denetimle ilgili yönetmeliğinin hızla güncellenmesi ve ortak çalışmayı kapsayacak şekilde geliştirilmesi gerekmektedir.** Denetim hizmetlerinde görevli personelin mühendislik eğitimi almış, Binaların Yangından Korunması Hakkında Yönetmelik'teki yoruma açık maddelerin akademik ve teknik açıklamasını yapabilecek kapasiteye sahip kişilerden oluşması gerekmektedir.
- Binaların Yangından Korunması Hakkında Yönetmelikte belirtilen konu başlıkları dikkate alınarak **uygulanabilir yapı sınıfları tespit edilip tespit edilen bu yapı sınıflarına özel standart denetim formlarının protokollere uygun geliştirilmesi,** dolayısıyla somut **bir standardizasyona geçilmesi** gerekmektedir. Bu sayede denetimin daha spesifik ve standartlara uygun yapılması da sağlanmış olacaktır.

TURİZM BELGELİ OTELLERDE YANGINI ÖNLEMENİN VE MÜDEHALENİN BİR STANDARDI VAR MI?

EK 1. 2634 SAYILI KANUNA EK VE DEĞİŞİKLİK GETİREN MEVZUATIN VEYA ANAYASA MAHKEMESİ TARAFINDAN İPTAL EDİLEN HÜKÜMLERİN YÜRÜRLÜĞE GİRİŞ TARİHİNİ GÖSTERİR LİSTE			
Değiştiren Kanunun/ KHK'nin/İptal Eden Anayasa Mahkemesi Kararının Numarası	2634 Sayılı Kanunun Değişen veya İptal Edilen Maddeleri	Yürürlüğe Giriş Tarihi	Değişen Madde Sayısı
2817	12, 38, Geçici Madde 2	20.04.1983	3
3487	Ek Madde 1	5.11.1988	1
3492	30	16.11.1988	1
3754	16, Ek Madde 2, Ek Madde 3	6.06.1991	3
KHK/491	29	19.08.1993	1
4302	19	10.08.1997	1
4629	21, 22, 23, 37	1/1/2002 tarihinden geçerli olmak üzere 3/3/2001 tarihinde	4
4817	18	6.03.2003	1
4957	3, 7, 8, 13, 14, 37, Ek Madde 1, Ek Madde 4, Geçici Madde 7, Geçici Madde 8	1.08.2003	10
5178	Ek Madde 4	8.06.2004	1
5571	3, 8, 26, 27, 28, 29, 33, 34 ve 37	13.01.2007	10
	7	13/1/2007 tarihinden itibaren 3 ay sonra	
5686	Ek Madde 1	13.06.2007	1
5728	31, 32, 35, 36	8.02.2008	4
5761	3, 8, 10, 30, 34 ve Geçici Madde 9	15.05.2008	6
Anayasa Mahkemesi'nin 29/1/2014 tarihli ve E.: 2013/108, K.: 2014/15 sayılı Kararı	8	9.05.2014	1
KHK/700	3, 8, 13, 28, 37	24/6/2018 tarihinde birlikte yapılan seçimler sonucunda Cumhurbaşkanının andiçerek göreve başladığı tarihte (9/7/2018)	5
7175	3, 8, 9, 27, 29, 31, 32, 33, 34, Ek Madde 5, Ek Madde 6	1.06.2019	11
7226	8, 37. Geçici Madde 10	26.03.2020	3
7334	3, 4, 5, 6, 7, 8, 11, 26, 27, 29, 30, 31, 32, 33, 34, Ek Madde 5,	28.07.2021	21
	Geçici Madde 11, Geçici Madde 12, Geçici Madde 13, Geçici Madde 14, Geçici Madde 15		
7417	Geçici Madde 12, Geçici Madde 16	5.07.2022	2
7420	6, Geçici Madde 13, Geçici Madde 17	9.11.2022	3
7464	3, 5, 8, Ek Madde 5, Geçici Madde 18, Geçici Madde 19	2.11.2023	6
Anayasa Mahkemesinin 5/11/2024 Tarihli ve E: 2023/9, K: 2024/183 Sayılı Kararı	6, Geçici Madde 17	9.01.2025	2
Toplam 2018 Öncesi			53
Toplam 2018 ve Sonrası			48

TURİZM BELGELİ OTELLERDE YANGINI ÖNLEMENİN VE MÜDEHALENİN BİR STANDARDI VAR MI?

Ek 2. 31/5/2019 TARİHLİ VE 1134 SAYILI CUMHURBAŞKANI KARARI İLE YÜRÜRLÜĞE KONULAN YÖNETMELİĞE EK VE DEĞİŞİKLİK GETİREN YÖNETMELİKLERİN YÜRÜRLÜĞE GİRİŞ TARİHLERİNİ GÖSTEREN TABLO (Turizm Tesislerinin Niteliklerine İlişkin Yönetmelik)				
Ek ve Değişiklik Getiren Yönetmeliği Yürürlüğe Koyan Cumhurbaşkan Kararının		1134 sayılı Cumhurbaşkan Kararı ile Yürürlüğe Konulan Yönetmeliğin Değişen Maddeleri	Yürürlüğe Giriş Tarihi	Değişen Madde Sayısı
Tarihi	Numarası			
3.04.2020	2360	12, 26, 36	4.04.2020	3
7.04.2021	3793	6, 9, 12	8.04.2021	3
29.12.2021	5026	9, 14	30.12.2021	2
9.12.2022	6511	36	10.12.2022	1
9.01.2023	6661	9, 36	10.01.2023	2
15.03.2023	6969	4, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 13, 14,15, 18, 19, 20, 24, 25, 26, 35, 36, 42, 43	16.03.2023	20
12.04.2023	7078	26	13.04.2023	1
28.08.2023	7519	4, 6, 18, 19, 20, 24, Geçici Madde 1	29.08.2023	7
22.12.2023	7979	Geçici Madde 1	23.12.2023	1
17.01.2024	8112	4, 6, 14, 18, 35/A	18.01.2024	5
10.05.2024	8447	6, 13, 34	11.05.2024	3
28.08.2024	8864	35/A, 36	29.08.2024	2
21.12.2024	9287	6, 8, 13, 17, 18, 24, 26, Geçici Madde 1	22.12.2024	8