



İdarenin Kolluk Yetkilerini Genişleten Bir Sebep Olarak Doğal Afet (*)

Natural Disaster as an Expanding Factor for the Law Enforcement Powers of the Administration

Dr. Öğr. Üyesi Asuman ÇAPAR**

Öz

Toplumsal yaşamı derinden etkileyebilen doğal afetler, idarenin kolluk yetkilerini genişleten faktörlerden birisidir. 7269 sayılı Kanun ve 6306 sayılı Kanun gibi kanunlarda doğal afetlerin etkisinin azaltılması ve ortadan kaldırılması konusunda idareye çeşitli yetki ve görevler verilmiştir. İdareye verilen bu yetkilerin önemli bir bölümü olağan dönemde çok fazla karşılaşılmayan yetkiler olduğu için bunlar, kanuni tabirle “*olağanüstü yetkiler*” olarak ifade edilebilir. Doğal afetler aynı zamanda Anayasa’da olağanüstü hal ilan edilebilecek durumlardan birisi olarak düzenlenmiştir. Bu durumda doğal afet dönemleri, duruma göre ülkenin tamamında ya da bir bölümünde temel hakların ve hürriyetlerin olağan dönemlere göre daha fazla kısıtlanabildiği ve hatta durdurulabildiği dönemler olarak ortaya çıkmaktadır. 2935 sayılı Olağanüstü Hal Kanunu’nda idarenin kolluk yetkilerinin daha da genişletildiği görülmektedir. Doğal afetler konusunda mevzuat ve yetkili organ çeşitliliği gözetildiğinde, sadece afetler konusunda yetkili ve görevli *Afet Bakanlığının* kurulması, yetkili olan diğer idari organlarla, üniversitelerle ve ilgili sivil toplum kuruluşlarıyla iş birliği yapılması, bakanlığın taşra örgütlerinin oluşturularak personel ve teçhizat eksikliğinin tamamlanması, tüm afetlerle mücadelede etkinliği artıracaktır.

Anahtar Kelimeler

Doğal Afet, İdari Kolluk Yetkisi, Kamu Düzeni, Olağanüstü Hal, Temel Haklar ve Hürriyetler.

Abstract

Natural disasters, which can profoundly affect social life, are one of the factors that expand the law enforcement power of the administration. The administration has been granted

* Makale Geliş Tarihi: 04.09.2023 – Makale Kabul Tarihi: 20.12.2023 – Makale Yayın Tarihi: 31.12.2023

DOI: 10.56701/shd.1354931

** Sivas Cumhuriyet Üniversitesi Hukuk Fakültesi İdare Hukuku Anabilim Dalı, Sivas – Türkiye

E-posta: acapar@cumhuriyet.edu.tr

ORCID: 0000-0002-7870-0811

various powers and duties by the laws, such as Law No. 7269 and Law No. 6306, in terms of reducing and eliminating the effects of natural disasters. These are defined as "Emergency Powers" in legal terms since a significant part of the powers granted to the administration would not normally be permitted to do. Natural disasters have been established in the Constitution as one of the circumstances that can be declared a state of emergency. Namely, the circumstances of natural disasters come out as the conditions in which fundamental human rights and freedoms are restricted or even suspended across the country or in a part of the country more than ordinary states, depending on the situation. It appears that the law enforcement powers of the administration have been further expanded in Law No. 2935 on the State of Emergency Act. Considering the diversity of legislation and authorized bodies on natural disasters, the establishment of the Ministry of Disaster, which is authorized and responsible for solely disasters; cooperating with other authorized administrative bodies, universities, and relevant non-governmental organizations; and the creation of provincial organizations of the ministry to manage the shortage of personnel and equipment will increase its effectiveness in combating all disasters.

Keywords

Natural Disasters, Administrative Law Enforcement Authority, Public Order, State of Emergency, Fundamental Human Rights and Freedoms.

GİRİŞ

Türkiye gerek jeolojik yapısı gerekse iklim özellikleriyle doğal afetlerin sıklıkla görüldüğü bir ülkedir. Özellikle doğal afetlerin en yıkıcısı olan depremler başta olmak üzere, orman yangınları, sel, taşkın, heyelan gibi doğal kaynaklı felaketler ülkemizde yaşanabilmektedir. Yaşanan bu felaketler ülkemize önemli ekonomik zararlar vermekle birlikte,¹ sebep oldukları can kayıplarıyla toplumsal yaşamın diğer alanlarına da önemli zararlar vermektedir.

Kişisel ve toplumsal yaşam üzerindeki etkileri nedeniyle doğal afetler, hukuk sistemimizde idarenin yetkilerini ve faaliyet alanını -olağan dönemlerde dahi- önemli derecede artırabilecek etkenler olarak ortaya çıkmaktadır. Bir diğer ifadeyle doğal afetler gerek olağan dönemler bakımından gerekse olağanüstü hal (OHAL) dönemleri bakımından idarenin kolluk yetkilerini genişletebilen bir faktördür. İdarenin doğal afetleri tamamen engellemesi mümkün olmasa bile doğal afetler gerçekleşmeden önce ve gerçekleştikten sonra bunun etkilerini azaltma konusunda birtakım yetkileri bulunmaktadır. Ülkemizde çeşitli kanunlarda doğal afetler, idarenin kolluk yetkilerini olağan dönemlerde bile belki de *olağanüstü yetkilere eşdeğer* olarak tanımlanabilecek şekilde genişletmektedir.

¹ İskender Dölek, *Afetler ve Afet Yönetimi* (Ankara: Pegem Yayınları, 2021), 3.

Bu çalışma doğal afetlerin idarenin sahip olduğu kolluk yetkilerine etkisini ve idarenin kolluk yetkilerini genişlettiği durumlarda bu yetkinin sınırını tespit etmeyi amaçlamaktadır. Bu bağlamda idarenin doğal afet hallerinde kullanabileceği kolluk yetkilerinin genel hatları ile çerçevesi çizilmeye çalışılmıştır. Öncelikle kavramsal inceleme yapıp, devamında doğal afet dönemlerinde genel olarak karşılaşılan idari kolluk faaliyetlerine değinilecektir. Çalışmada doğal afetlerin idarenin faaliyetlerine etkisi idari kolluk boyutuyla incelenmeye çalışılmış olup doğal afetler nedeniyle idarenin sorumluluğu ve kamu hizmeti niteliği taşıyabilecek faaliyetleri çalışma kapsamına girmemektedir.

I. DOĞAL AFET KAVRAMI

Afet kavramı her ülkede farklı algılanmakta ve farklı şekillerde tanımlanmaktadır. Algısal farklılıkların yanı sıra değişik bilim ve meslek gruplarının afet kavramını kendi alanlarına göre tanımladıkları ve sınırladıkları görülebilmektedir.² Bununla birlikte afet kavramı bir olayın kendisini değil, olayın doğurduğu sonucu ifade eder.³

“Afet” kavramı sözlükte “*Çeşitli doğa olaylarının sebep olduğu yıkım*”⁴ şeklinde tanımlanmaktadır. Daha geniş tanımıyla afet, dünyadaki birtakım doğa olaylarıyla, teknolojik veya insan kaynaklı etmenlerle ortaya çıkan, gerçekleştiği yerde çok sayıda insanın ölümüne, yaralanmasına veya mal kayıplarına neden olan, ülkenin doğal yapısına, yerleşim yerlerine, iletişim-ulaşım ağına ya da tarımsal alanlar gibi alanlara zarar ve derin hasarlar veren olaylardır.⁵

Birleşmiş Milletler Risk Azaltma Ofisine göre afet, toplumun kendi kaynaklarını kullanarak üstesinden gelmeye çalıştığı veya üstesinden gelme yeteneğinin sınırlı olduğu, toplumsal yaşamda ciddi aksaklıklara sebep olan, yaygın bir şekilde insani, maddi veya çevresel kayıplar ve etkiler doğuran felaketlerdir.⁶

“Doğal afet” kavramı “afet” kavramına göre daha özel bir tanımlama içermektedir. Güncel Türkçe Sözlükte doğal afet; “*İnsan eliyle önlenemeyen sel, fırtına, deprem, dolu vb. felaketlerin her biri; tabii afet, katastrof*” olarak tanımlanmıştır.⁷ Açıklamalı Afet Yönetimi

² Dölek, *Afetler ve Afet Yönetimi*, 5.

³ *Açıklamalı Afet Yönetimi Terimleri Sözlüğü* (Ankara: T.C. Başbakanlık Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı, 2014), 23.

⁴ *Güncel Türkçe Sözlük*, Erişim 31/8/2023, <https://sozluk.gov.tr/>.

⁵ Dölek, *Afetler ve Afet Yönetimi*, 5.

⁶ UNDRR, Erişim 31/7/2023, <https://www.undrr.org/terminology/disaster>; Ufuk Sözcü, *Doğal Afetler ve Doğal Afet Okuryazarlığı* (Ankara: Pegem Akademi, 2019), 1.

⁷ *Güncel Türkçe Sözlük*, Erişim 31/8/2023, <https://sozluk.gov.tr/>.

Terimleri Sözlüğünde ise “Doğa kaynaklı afet” kavramı; “Deprem, sel, heyelan, çığ, kuraklık, fırtına, dolu, hortum, kuraklık, göktaşı düşmesi v.b. gibi oluşumu engellenemeyen jeolojik, meteorolojik, hidrolojik, klimatolojik, biyolojik ve kaynağı dünya dışında olan tehlikelerden kaynaklanan doğa olaylarının sonuçlarına verilen genel ad”⁸ olarak tanımlanmıştır.⁹

Toplumsal yaşama etkisi olan doğal afetler bazı hukuk normlarının oluşturulmasında dikkate alınan etkenlerden birisidir. Doğal afetlerin idare hukukunda da geniş bir alanda etkisinin olduğu görülmektedir. Doğal afetler, öncelikle idari kolluk faaliyetleri ve kamu hizmeti bağlamında idarenin birtakım görev ve yetkilerini belirleyen normların oluşturulmasında etkili olabilmektedir. Doğal afet halleri kimi durumlarda mevzuatta belirlenmiş olan sürelerle etki etmekte, birtakım süreler kanundan alınan yetki ile idare tarafından durdurulabilmekte ya da uzatılabilmektedir. Diğer yandan bazı doğal afetler, idarenin sorumluluğunu etkileyen bir faktör olarak içtihatlarda yer almıştır.¹⁰

II. KOLLUK KAVRAMI, TÜRLERİ VE GENEL OLARAK İDARENİN KOLLUK YETKİSİ

A. KOLLUK KAVRAMI VE TÜRLERİ

Kolluk kavramı en genel ifadeyle, kamu makamlarınca kamu düzeninin sağlanması amacıyla temel haklara ve hürriyetlere getirilen birtakım sınırlamaları ifade eder. Bir diğer deyişle devletin en temel görevi olan toplum güvenliğini ve düzenini sağlama faaliyetlerine kolluk faaliyeti denir. Kolluk faaliyetlerine bu denli geniş yetkilerin tanınması kolluk örgütlenmesinin, makamlarının, personelinin ve bunların görev ve yetkilerinin kanunla

⁸ Açıklamalı Afet Yönetimi Terimleri Sözlüğü, 64.

⁹ Doğa kaynaklı afetlerin yanı sıra insan kaynaklı ya da teknoloji kaynaklı afetler de bulunabilir. İlgili kavramların tanımlamaları için bakınız (bkz.) Açıklamalı Afet Yönetimi Terimleri Sözlüğü, 91 ve 145.

¹⁰ Örneğin doğal afetlerden bir bölümünü oluşturan deprem, idarenin sorumluluğu konusunda bazı Danıştay kararında mücbir sebep olarak değerlendirilmiştir. Bkz. Ramazan Çağlayan, *İdari Yargılama Hukuku* (Ankara: Seçkin Yayınları, 2022), 727; Danıştay 12. Dairesi, Karar (K) 1975/1343 (18/6/1975); Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu, K 1997/57 (17/1/1997), aktaran Çağlayan, *İdari Yargılama Hukuku*, 727-733. Bununla birlikte günümüzde teknolojik imkânların gelişmesi ile deprem felaketi, artık öngörülemez olmaktan çıkmıştır. Bu durumda deprem felaketi ile idarenin davranışı arasındaki illiyet bağı kesilmemektedir. İdarenin imar mevzuatından kaynaklanan yetki ve görevlerini yerine getirmemesi durumunda hizmet kusurunun varlığı ileri sürülebilecektir. Bazı Danıştay kararlarında deprem felaketinin idarenin sorumluluğuna etkisi, depremin meydana geldiği yer, zaman ve şartlar bakımından ayrı ayrı değerlendirilmektedir. Halit Eyüp Özdemir, “Türk Hukukunda İdarenin Deprem Dolayısıyla Sorumluluğu”, *Ulusal ve Uluslararası Yargı Kararları Işığında Deprem Hukuku Uluslararası Sempozyumu Bildiriler Kitabı*. 24-25 Mayıs 2021. ed. Ayşe Nuhoglu- Fulya İlçin Gönenç (İstanbul: İstanbul Medipol Üniversitesi Yayınları, 2021), 1; Deprem nedeniyle idarenin sorumluluğunun doğabileceği yönünde birtakım Danıştay kararları da bulunmaktadır. Örneğin, Danıştay 6. Dairesi, K. 2004/2115 (12/04/2004); Danıştay 6. Dairesi, K. 2006/6675 (29/12/2006); Danıştay 6. Dairesi, K. 2012/2662 (23/05/2012), aktaran Özdemir, *İdarenin Deprem Dolayısıyla Sorumluluğu*, 9.

düzenlenmesini gerektirir. Kişilerin hürriyetlerini kısıtlayan bu kanunlar, aynı zamanda onların güvenliğini sağlar.¹¹

Hukuk sistemimizde kolluk kavramı adli kolluk ve idari kolluk şeklinde ikili bir ayrıma tabi tutulmaktadır.¹² Adli kolluk suç teşkil eden eylemlerin ve suç sanıklarının izlenmesi, suçun işlenmesinden sonraki adli kovuşturmanın yürütülmesi faaliyetine denir.¹³ Adli kollukta faili aramakta olan, daha evvelden işlenmiş bir suç söz konusudur.¹⁴ Adli kolluk suç işlenmesi sonrasında kamu düzeninin bozulduğu durumlarda ortaya çıkarak, suçluların ve suça ilişkin delillerin adli organlara teslimine kadar yürütülen faaliyetleri ifade eder. Bu süreç neticesinde ortaya çıkması sebebiyle adli kolluk “suç sonrası kolluk” veya “bastırıcı kolluk” olarak da isimlendirilir.¹⁵

İdari kolluk kavramı, toplum yaşamının gerektirdiği düzenin sağlanması maksadıyla idarenin kişilerin hürriyetlerine müdahale etmesini, hürriyetlerin sınırlarının belirlenmesini içermekte olup kısaca kamu düzeninin sağlanmasına yönelik idari faaliyetleri ifade eder.¹⁶ Bundan dolayı idari kolluk faaliyetleri önleyici bir nitelik taşır. Buna bazı kaynaklarda “önleyici kolluk” ya da “suç öncesi kolluk” da denmektedir.¹⁷

İdari kolluk kamu düzenini korumayı amaçlayıp kamu düzeninin devamı için gerekli önlemleri alan kolluk türüdür.¹⁸ İdari kolluğun en belirgin özelliği önleyici nitelik taşımasıdır. Önleyici kolluk alanında yapılan faaliyetler kamu hizmeti olarak adlandırılan birtakım faaliyetlerden ziyade, kişilerin bazı şeyleri yapmalarını ya da yapmamalarını istemeleri şeklinde gerçekleşmektedir. Bir diğer deyişle idare, kişilerin hürriyet alanlarına müdahale etmektedir.¹⁹

İdare kamu düzeninin sağlanması amacıyla emir vermekte ve yasaklar koymaktadır. Bu emirler ve yasaklar yalnızca idarenin dışında kalan kişilere değil aynı zamanda idarenin içinde bulunan kişilere de uygulanmaktadır. İdari kolluk kamu düzenini gerçekleştirirken kamu yararı ile kişilerin hakları ve hürriyetleri arasında bir denge sağlamaktadır.²⁰ Zira idarenin

¹¹ Ender Ethem Atay, *İdare Hukuku* (Ankara: Seçkin Yayınları, 2022), 337.

¹² Atay, *İdare Hukuku*, 351; Halil Kalabalık, *İdare Hukuku Dersleri* (Ankara: Seçkin Yayınları, 2021), 2/ 271.

¹³ Yıldızhan Yayla, *İdare Hukuku* (İstanbul: Beta Yayınları, 2010), 42.

¹⁴ Atay, *İdare Hukuku*, 351.

¹⁵ Harun Yılmaz, *7068 Sayılı Kanundan Hareketle Genel Kolluk Disiplin Rejimi* (İstanbul: On İki Levha Yayınları, 2022), 13.

¹⁶ A. Şeref Gözübüyük- Turgut Tan, *İdare Hukuku (Genel Esaslar)* (Ankara: Turhan Kitabevi, 2016), 1/ 651- 652; “Kolluk faaliyeti, kurallar konmasını ve bu kuralların uygulanmasını içerir.”; Yayla, *İdare Hukuku*, 54.

¹⁷ Kalabalık, *İdare Hukuku Dersleri*, 271.

¹⁸ Kalabalık, *İdare Hukuku Dersleri*, 271.

¹⁹ İl Han Özay, “İdari Kolluk Eylemlerinde Amaç”, *Journal of Istanbul University Law Faculty* 45/1-4, 315-316.

²⁰ Gözübüyük- Tan, *İdare Hukuku*, 651- 652.

diğer tutum ve davranışlarında olması gerektiği gibi kolluk alanında da varmak istediği nihai hedef kamu yararını gerçekleştirmektir.²¹

İdari kolluk faaliyetlerinin amacı olan kamu düzeni, üç unsuru içermekte olup bunlar güvenlik, esenlik ve sağlıktır. Güvenlik, kişilerin can ve mallarından endişe duymamalarını, saldırılara karşı emin olmalarını; esenlik, toplumu huzursuz eden birtakım etkenlerin bulunmayışını ifade eder. Bunlar gürültü, toz, duman, kötü koku gibi olumsuz olabilecek etkenlerin olağan sınırları içerisinde tutulmasını gerektirir. Sağlık unsuru ise kişilerin ve toplumun bulaşıcı ve salgın hastalıklardan uzak tutularak genel sağlığın korunmasını ifade eder. Kamu düzeninin bir diğer unsuru olarak genel ahlakın korunması unsuru da eklenebilir. Buna göre dış düzeni tehlikeye sokan dışa vurulmuş birtakım ahlaki davranışlar sınırlı da olsa idari kolluğun görev alanına girmektedir.²²

Adli ve idari kolluğu her zaman kesin bir şekilde birbirinden ayırmak mümkün değildir.²³ Örneğin Genel Bilgi Toplama (GBT)²⁴ sistemi bir yönüyle önleyici nitelik taşıırken, diğer yönüyle bastırıcı nitelik taşımaktadır. Jandarma ve Emniyet kuvvetlerinin kendi faaliyetlerini yürütürken ihtiyaç duydukları bilgi ve istihbaratın toplanması işlemleri önleyici niteliğini gösterirken, adli organlarca alınmış kararların uygulanması amaçlı kayıt tutma işlemi bastırıcılık niteliği taşımaktadır.²⁵ Adli kolluk bireysel işlemler yapabilirken, idari kolluk hem bireysel hem de düzenleyici işlemler yapabilmektedir.²⁶

²¹ İl Han Özay, *Günişğinde Yönetim* (İstanbul: Filiz Kitabevi, 2017), 724.

²² Gözübüyük- Tan, *İdare Hukuku*, 652- 653; Atay, *İdare Hukuku*, 343-347; Kamu düzeninin unsurlarına ilişkin benzer ifadeler için bkz. Kalabalık, *İdare Hukuku Dersleri*, 265 ve devamı. 2559 sayılı Polis Vazife ve Salahiyet Kanunu m. 11'e göre "Polis; A) Genel ahlak ve edep kurallarına aykırı olarak; utanç verici ve toplum düzeni bakımından tasvip edilmeyen tavır ve davranışta bulunanlar ile bu nitelikte söz, şarkı, müzik veya benzeri gösteri yapanları... Herhangi bir müracaat veya şikayet olmasa bile engeller, davranışlarının devamını durdurarak yasaklar, sanıklar hakkında tanzim olunacak evrakı derhal şikayete bağlı suçlar hakkındaki evrakı da şikayet ve müracaat vukubulduğu takdirde adliyeeye tevdi eder". RG, 2751 (14/7/1934).

²³ Atay, *İdare Hukuku*, 351; Kalabalık, *İdare Hukuku Dersleri*, 271.

²⁴ GBT faaliyetleri İçişleri Bakanlığı Kaçakçılık İstihbarat, Harekât ve Bilgi Toplama Dairesi Başkanlığı (KİHBİ) tarafından çıkarılan 29.03.2005 tarih ve B05KDH-73-23-71 sayılı KİHBİ Bilgi Toplama Yönergesi kapsamında yürütülmektedir. GBT hakkında ayrıntılı açıklama için bkz. Bilal Osmanoglu, "Genel Bilgi Toplama (GBT) Sisteminde Kişilere İlişkin Tutulan Kayıtlar Üzerinde Bir İnceleme", *Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi*, 26/2 (2020), 946 ve devamı.

²⁵ İl Han Özay, "İdari Kolluk-Adli Kolluk", *Journal of Istanbul University Law Faculty* 71/1 (2013), 960.

²⁶ Atay, *İdare Hukuku*, 351.

B. İDARİ KOLLUK TÜRLERİ OLARAK GENEL İDARİ KOLLUK VE ÖZEL İDARİ KOLLUK

İdari kolluk, doktrinde genel idari kolluk ve özel idari kolluk olarak ikili bir ayrıma tabi tutulmaktadır.²⁷ Genel idari kolluk, genel olarak kamu düzenini sağlamakla görevli olan ve devlet adına yürütülen kolluktur.²⁸ Bir diğer deyişle genel idari kolluk tüm ülke düzeyinde kamu düzenini ve bunun üç unsurunu sağlamakla görevli olan, özel bir faaliyeti hedeflemeyen kolluk olarak ifade edilebilir. Genel idari kolluk makamları başta Cumhurbaşkanı ve İçişleri Bakanı olmak üzere, valinin ve kaymakamın emri altında görevlerini yerine getirirler.²⁹

Kamu düzeninin unsurlarını oluşturan sağlık, güvenlik ve esenlik yalnızca genel kolluk personeli ile sağlanamamaktadır. Bir kısım kamu düzeni ihlallerini engellemek ve bunlarda ortaya çıkan tehdit ve tehlikeleri ortadan kaldırmak uzmanlık gerektirmektedir. Ayrı bilgi ve örgütlenme isteyen faaliyetler genel ve olağan idari kolluktan ayrılmaktadır.³⁰ Bu ayrımda anılan kolluk faaliyetlerinin konusu esas alınmaktadır.³¹

Özel idari kolluk genel idari kolluk dışında, özel kanunlarla kurulan ve birtakım belirli bazı vazifeleri yerine getiren kolluktur.³² Özel idari kolluk faaliyetleri belli bakanlıklar ya da idareler tarafından çalışma alanlarına ilişkin olarak, belli bir düzeni sağlamayı hedefleyen faaliyetlerdir.³³ Özel idari kolluğun kuramsal olarak sınırı bulunmayıp, kanun koyucu pek çok faaliyet alanı bakımından özel kolluk teşkilatı öngörebilir. Buna örnek olarak imar, orman, tarım, spor, çevre ve turizm gibi alanlar verilebilir.³⁴ Bu bağlamda özel idari kolluk devletin yanı sıra diğer kamu tüzel kişileri adına da yürütülebilen ve kamu düzeninin belli bir unsurunun gerçekleştirilmesi için oluşturulan kolluktur.

²⁷ Bkz. Özay, *Günüşiğinde Yönetim*, 728 ve devamı; Kemal Gözler- Gürsel Kaplan, *İdare Hukuku Dersleri* (Bursa: Ekin Yayınevi, 2023), 531; Ali D. Ulusoy, *Türk İdare Hukuku* (Ankara: Yetkin Yayınları, 2022), 565; Metin Günday, *İdare Hukuku* (Ankara: İmaj Yayınları, 2015), 295; Atay, *İdare Hukuku*, 353; Özge Okay Tekinsoy, "Kolluk Faaliyetleri", *İdare Hukuku*, ed. Turan Yıldırım (İstanbul: On İki Levha, İstanbul, 2020), 620; Alper Bilgiç, *Düzenli Karmaşa: İç Güvenlik Yapılanmasında Çoklu Kolluk Sistemi* (Ankara: Gazi Kitabevi, 2019), 53 ve devamı.

²⁸ Ramazan Çağlayan, *Kolluk ve Özel Güvenlik Hukuku* (Ankara: Seçkin Yayınları, 2022), 29.

²⁹ Günday, *İdare Hukuku*, 295-296; Gözler -Kaplan, *İdare Hukuku Dersleri*, 536-537; Ulusoy genel idari kolluğu merkezi kolluk ve mahalli kolluk olarak ikiye ayırmaktadır. Tüm ülke çapında faaliyet gösteren polis, jandarma ve milli istihbarat merkezi kolluğa girerken, yerel yönetimlerin genel sağlık, dirlik ve esenlik kapsamında yürüttüğü faaliyetler mahalli kolluk kapsamına girmektedir. Bkz. Ulusoy, *Türk İdare Hukuku*, 565; Akyılmaz, Sezginer ve Kaya ise genel idari kolluk organlarını polis, jandarma, sahil güvenlik ve bekçiler olarak ifade etmiş, belediye zabıtası, köy korucuları, gümrük ve orman kolluğu gibi kimi kolluk organlarını özel idari kolluk organı olarak sınıflandırmıştır. Bkz. Bahtiyar Akyılmaz ve diğerleri (vd.), *Türk İdare Hukuku* (Ankara: Seçkin Yayınları, 2023), 627-632.

³⁰ Yayla, *İdare Hukuku*, 44.

³¹ Yılmaz, *Genel Kolluk Disiplin Rejimi*, 15.

³² Günday, *İdare Hukuku*, 295-296; Gözler -Kaplan, *İdare Hukuku Dersleri*, 536-537.

³³ Ulusoy, *Türk İdare Hukuku*, 566.

³⁴ Yayla, *İdare Hukuku*, 64.

Kamu düzeninin unsurları açısından genel ve özel idari kolluk kendi görev alanları kapsamında kamu düzeninin sağlanmasından sorumludur.³⁵ Genel idari kolluk tüm faaliyetler bakımından yetkili iken, özel idari kolluk yalnızca belirlenmiş olan istisnai faaliyetler açısından yetkilidir.³⁶

Özel idari kolluğun genel idari kolluktan farklılaştığı bazı noktalar bulunmaktadır. Bunlardan ilki, özel idari kolluk yetkisinin genel idari kolluk yetkisine sahip olmayan bir makama tanınmış olmasıdır. İkincisi, özel idari kolluğun tabi olduğu usuller, genel idari kolluğun tabi olduğu usullerden farklıdır. Diğer yandan özel kolluğun amacı kısmen ya da tamamen genel kolluktan farklılaşmaktadır. Bununla birlikte özel idari kolluk ile genel idari kolluğu her zaman birbirinden ayırmak mümkün olmayabilir. Örneğin belediye kolluğunu genel idari kolluk olarak nitelendirenler olduğu gibi özel idari kolluk olarak nitelendirenler de vardır.³⁷

Belirtmek gerekir ki genel idari kolluk içerisinde bulunan bazı iş bölümü birimlerinin özel idari kolluktan ayrı tutulması gerekir. Emniyet teşkilatı içerisinde görevli personelin bir kısmı trafik işleriyle, bir kısmı uyuşturucu ve kaçakçılık işleriyle, hatta bir kısmı zararlı toplumsal faaliyetlerin izlenip önlenmesiyle meşgul olmakla birlikte bunların çalışma alanı genel idari kolluğun içerisinde yer almaktadır. Bunlar kural olarak genel idari kolluğun hukuki rejimine tâbidirler.³⁸

C. DOĞAL AFETLER KONUSUNDA YETKİLİ VE GÖREVLİ İDARİ KOLLUK MAKAMLARI

Kolluk makamları, kamu düzeninin korunması ve sağlanması maksadıyla bireysel ya da düzenleyici işlemler tesis etmeye yetkili kılınmış mercilerdir.³⁹ Bireysel kolluk işlemleri, kolluk makamlarının kolluğa ilişkin düzenleyici işlemlere ve kanunlara dayanarak kişiler hakkında aldığı kararlardır. Bireysel kolluk işlemleri izin, faaliyetten men, faaliyeti erteleme, yıkma, kapatma, el koyma, koruma altına alma ve önleme araması gibi çok çeşitli şekillerde karşımıza çıkmaktadır.⁴⁰ Düzenleyici kolluk işlemleri ise kolluk makamlarının kamu

³⁵ Çağlayan, *Kolluk ve Özel Güvenlik Hukuku*, 29.

³⁶ Yılmaz, *Genel Kolluk Disiplin Rejimi*, 15.

³⁷ Gözübüyük- Tan, *İdare Hukuku*, 662-663. 7068 sayılı Genel Kolluk Disiplin Hükümleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Kabul Edilmesine Dair Kanun'un 1. maddesinde "Emniyet Genel Müdürlüğü, Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı personeli" genel kolluk olarak kabul edilmiş ve 2. maddede Kanun'un kapsamı bu kolluk personeli ile sınırlandırılmıştır. RG, 30354 (Mükerrer) (8/3/2018).

³⁸ Yayla, *İdare Hukuku*, 44. Nitekim 3201 sayılı Emniyet Teşkilatı Kanunu'nun 8. maddesinde polis, idari, siyasi ve adli kısımlara ayrıldığı belirtilmiştir. RG, 3629 (12/6/1937).

³⁹ Günay, *İdare Hukuku*, 297.

⁴⁰ Gözübüyük- Tan, *İdare Hukuku*, 671; Sururi Aktaş- Sencer Abdullah Akkoyunlu, "İdari Kolluk Faaliyetlerinin Temel Anayasal Sınırları Olarak Kanunilik ve Ölçülülük İlkeleri", *Erzincan Binali Yıldırım Üniversitesi Hukuk Fakültesi* 20/1-2 (2016), 4.

düzeninin sağlanması ve korunması maksadıyla yapmış oldukları genel ve kişilik dışı nitelikte, tek yanlı idari işlemlerdir.⁴¹ Doğal afetler kapsamında yetkili ve görevli idari kolluk makamlarının bir kısmının bireysel kolluk işlemi yapma yetkisi bulunmakla birlikte, bir kısmının hem bireysel kolluk işlemi hem de düzenleyici kolluk işlemi yapma yetkisi bulunmaktadır.

Doğal afetler konusunda yetkili ve görevli idari kolluk makamları idari teşkilatın geniş bir alanına yayılmaktadır. Doğal afet konusunda sadece genel idari kolluk ya da özel idari kolluk görevli değildir. Durumun gereğine göre hem genel idari kolluğun hem de özel idari kolluğun doğal afet anında müdahalesi söz konusu olabilir. Diğer yandan her ikisinin de doğal afet öncesi yapmış oldukları birtakım önleyici kolluk faaliyetleri bulunabilir. Bu nedenle idare hukuku boyutuyla doğal afet alanı pek çok kurumu ve kuruluşu, kimi zaman da sivil toplum örgütlerini ilgilendiren bir alan olarak ortaya çıkmaktadır.

Türkiye’de çeşitli afetlerden sonra kurulan İçişleri Bakanlığına bağlı Sivil Savunma Genel Müdürlüğü, Bayındırlık ve İskan Bakanlığına bağlı Afet İşleri Genel Müdürlüğü ve Başbakanlığa bağlı Türkiye Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğü afetler konusunda görev yapmaktaydı. Ancak bunlar 2009 yılında kapatılarak 5902 sayılı Kanunla⁴² Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı (AFAD) kurulmuş, bu alandaki yetki ve sorumluluklar tek bir çatı altında toplanmıştır. Bu çerçevede AFAD’ın afetlere müdahale yetkisi geniş bir şekilde düzenlenmiştir. Ülkemizde Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçilmesiyle yapılan düzenlemeler kapsamında AFAD, 15/7/2018 tarihinde yayımlanan 4 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle İçişleri Bakanlığına bağlanmıştır.⁴³

Doğal afetler konusunda gerek merkezden yönetim organı olarak gerekse yerinden yönetim organı olarak Cumhurbaşkanı, İçişleri Bakanı, valiler, belediye organları ve il özel idareleri⁴⁴ gibi pek çok idari organın görevli ve yetkili olduğu görülmektedir. Afetin ortaya çıkmasıyla birlikte alınması gereken acil tedbirlerin alınmasında, afetin gerçekleştiği bölge valisi

⁴¹ Gözler- Kaplan, *İdare Hukuku Dersleri*, 544.

⁴² RG, 27261 (17/6/2009).

⁴³ AFAD ve Tarihçesi, Erişim 16/7/2023, <https://www.afad.gov.tr/afad-hakkinda>.

⁴⁴ Belediyelerin kolluk makamları belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanı olup 5393 sayılı Belediye Kanunu’nda belirtilmiş olan çeşitli kolluk görevlerini yerine getirmektedirler. İl özel idaresinin kolluk makamları il genel meclisi, il encümeni ve vali olup bunlar 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu kapsamında, kolluk görevlerini yerine getirmektedirler. Bu çerçevede il özel idaresi ve belediyeler kolluk alanında birtakım düzenleyici ve bireysel işlemler yapma yetkisine haizdir. Günay, *İdare Hukuku*, 298.

yetkilidir.⁴⁵ Bu kapsamda afet anında valilere birtakım kolluk tedbirleri alma yetkisi tanınmıştır.⁴⁶

Merkezi idarenin başında bulunan Cumhurbaşkanının doğal afet hallerinde, olağan dönemlerde birtakım yetkileri bulunmakla birlikte, aşağıda belirtileceği üzere OHAL ilanına karar verme ve OHAL Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarma konusunda da yetkili organ olarak geniş bir yetki alanı bulunmaktadır. OHAL ilan edilirse gerek görülmesi durumunda OHAL valisi atanabilir. OHAL valisi 2935 sayılı Olağanüstü Hal Kanunu'nda⁴⁷ (OHAL Kanunu) belirtilen yetkileri kullanılabilir. Diğer yandan çeşitli bakanlıkların ve belediyelerin imar uygulamaları konusunda önleyici kolluk faaliyetleri kapsamında planlama faaliyetleri gibi birtakım konularda yetkilendirildikleri görülmektedir.⁴⁸

Çarşı ve mahalle bekçileri afet gibi önemli ve acele haller nedeniyle yapılacak yardım isteklerinden, gücü kapsamına girenleri öncelikle yerine getirmelidir. Çarşı ve mahalle bekçilerinin büyük tehlike arz eden yangın ve su baskını gibi afetlerde mahalle sakinlerini derhal uyarma yükümlülüğü bulunmaktadır.⁴⁹ Belirtmek gerekir ki doğal afet anında gerek görülmesi durumunda idari teşkilat içerisinde bulunan tüm birimlerin kolluk vazifesi ortaya çıkabilir. Örneğin bir orman yangını sırasında kaymakam ya da köy muhtarı yangına müdahale için gerekli tedbirleri alabilir.⁵⁰

Doğal afet dönemlerinde kolluk faaliyetleri alanında bu kadar çok idari organın ve mevzuatın bulunmasının ortaya çıkardığı birtakım dezavantajlar bulunmaktadır. Bu durum kimi zaman karar alma ve olaya müdahale konusunda karmaşıklığa neden olabilmektedir.⁵¹ Bu nedenle kanımızca sadece doğal afetlerin etkileri konusunda yetkilendirilmiş ve görevlendirilmiş, doğal afet öncesinde gerekli planlamayı yapıp önlemleri alan, doğal afet dönemlerinde olaya

⁴⁵ 7269 sayılı Kanun madde (md.) 1. RG, 10213 (25/5/1959).

⁴⁶ Bkz. 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu. RG, 7236 (18/6/1949).

⁴⁷ RG, 18204 (27/10/1983).

⁴⁸ Örneğin 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 7/1-u maddesinde doğal afetlerle ilgili planlamaları yapmak, gerektiğinde afet bölgelerine araç, gereç ve malzeme desteği vermek, diğer afetlere karşı alınacak önlemler yönünden birtakım kuruluşları denetlemek, bu konuda mevzuatın gerektirdiği ruhsatları ve izinleri vermek büyükşehir belediyelerinin yetki, görev ve sorumlulukları arasında düzenlenmiştir. RG, 25531 (23.07.2004).

⁴⁹ 7245 sayılı Çarşı ve Mahalle Bekçileri Kanunu md. 5. RG, 31159 (18/6/2020).

⁵⁰ 6831 sayılı Orman Kanunu, md. 69. RG, 9402 (08/09/1956).

⁵¹ Genel kolluk örgütlerinin birbirinin tamamlayıcısı olduğu, bazı yetenekleri çeşitlenmiş olan kolluk örgütlerinin varlığının iyi yönetimde bir zenginlik olduğu yönündeki görüş için bkz. Bilgiç, *Düzenli Karmaşa*, 327.

müdahale edecek, olayı yönetecek, gerekli hizmetleri yürütecek ayrı bir bakanlığın; *Afet Bakanlığının*⁵² varlığına gerek duyulmaktadır.

Afet sürecinde yerel yönetimlerle birlikte, sivil toplum kuruluşları ve özel sektör arasında koordinasyon ve iş birliği esas alınmalıdır. Afet öncesinden başlayarak, planlı ve düzenli bir şekilde kurulacak bir mekanizmaya ihtiyaç duyulmaktadır.⁵³ Kurulacak *Afet Bakanlığı* çatısı altında deprem gibi ağır etkileri olabilen doğal afetler konusunda yapılacak planlamalarda karar almak üzere bir *kurul* oluşturulmalıdır. Bu kurulda afetler konusunda görevli ve yetkili olan belediyeler, il özel idareleri gibi kamu idareleriyle birlikte aynı zamanda doğal afet alanında faaliyette bulunan sivil toplum kuruluşlarının da temsili sağlanmalıdır. Diğer yandan üniversitelerden alanında uzman bilim adamları da kurulda bulunmalı ve karar alma mekanizmasına katılmalıdır. Zira farklı görüş ve önerilerin sunulmasına imkân tanınması doğal afetlerle mücadele etmede etkinliği artıracaktır.

Hâlihazırda birtakım bakanlıklardan, Deprem Araştırma Enstitüsü, Boğaziçi Üniversitesi Kandilli Rasathanesi ve Türkiye Kızılay Derneği temsilcilerinden oluşan, AFAD bünyesinde görev yapan *Afet ve Acil Durum Kurulu* bulunmakla beraber, bu Kurulun olağan olarak yılda iki kez toplanması öngörülmüştür.⁵⁴ Afetlerin sıklıkla görüldüğü ülkemizde Afet ve Acil Durum Kurulunun toplanma sayısı yetersiz olup bu sayının kurulun etkin çalışması için yeterli olmadığı değerlendirilmektedir. Ayrıca Kurul toplantılarına birtakım kurum ve kuruluşların temsilcileri ile uzman çağırılmasının İçişleri Bakanının inisiyatifine bırakılması yerinde bir düzenleme değildir. Bunun yerine Kurul toplantılarına birtakım kurum ve kuruluşların temsilcileri ile uzman bulundurulması zorunlu kılınmalı ve kurul her ay toplanmalıdır.

Doğal afetler toplumsal etkisi bakımından çoğunlukla işin tabiatı gereği, acil ve yerinde müdahalenin gerekli olduğu olaylar şeklinde tezahür eder. Bu husus göz önüne alındığında, kurulacak *Afet Bakanlığının* taşrada “*İl Müdürlüğü*” açılmalı, gerekli personel ve teçhizat sağlanmalıdır. Yerel örgütlenme doğal afet hallerinde daha fazla önem taşımaktadır. Yerleşim yerlerinde doğal afet anında müdahaleyi planlamak, her türlü doğal afete hazırlıklı birimlerin

⁵² TÜSİAD Başkanlığının *Afet Bakanlığının* kurulması gerektiği yönündeki önerisi için bkz. TÜSİAD, Erişim 31/7/2023, <https://tusiad.org/tr/basin-bultenleri/item/11220-afet-bakanligi-oneri-si>. Afet Bakanlığının kurulması aynı zamanda, 14/5/2023'te yapılan 28. Dönem Milletvekili Genel Seçiminde bazı partiler tarafından seçim vaadi olarak ileri sürülmüştür. Bkz. TRT Haber, Erişim 31/7/2023, <https://www.trthaber.com/haber/gundem/sinan-ogan-trtde-propaganda-konusmasini-yapti-765545.html>. Cumhurbaşkanı da “Cumhurbaşkanı Özel Yanını”nda *Afet Bakanlığının* kurulabileceği yönünde açıklamalarda bulunmuştur. Ahaber, Erişim 31/7/2023, <https://www.ahaber.com.tr/galeri/gundem/afet-bakanligi-nedir-kuruluyor-mu-ne-zaman-afet-bakani-kim-olacak-belli-oldu-mu-afad-kime-bagli-olacak/5>.

⁵³ TÜSİAD, Erişim 31/7/2023, <https://tusiad.org/tr/basin-bultenleri/item/11220-afet-bakanligi-oneri-si>.

⁵⁴ AFAD ve Tarihçesi, Erişim 16/7/2023, <https://www.afad.gov.tr/afad-hakkinda>.

oluşturulması ve buralarda gerekli teçhizatın hazır bulundurulması, bunun dönemler halinde güncellenmesi afetlerin zararlarını azaltabilecek idari kolluk tedbirleridir.

Böylelikle öncelikle önleme faaliyetleri kapsamında doğal afet daha gerçekleşmeden doğru planlama yapılarak muhtemel zararların önüne geçilmiş olur. Doğal afetin gerçekleşmesi halinde ise daha etkin bir afet yönetimi sağlanarak doğal afetin etkileri mümkün olan en az zararla giderilecektir. Kurulacak *Afet Bakanlığı*, doğal afetler konusunda görevli ve yetkili idari organlar arasında koordinasyonu, iş birliğini, yardımlaşmayı ve tek sesliliği sağlayacaktır.

III. DOĞAL AFETLERDE İDARENİN GENİŞLEYEN KOLLUK YETKİLERİ

A. OLAĞAN DÖNEMLER BAKIMINDAN DOĞAL AFETLERDE İDARENİN GENİŞLEYEN KOLLUK YETKİLERİ

İdari kolluk faaliyetlerinde amaç kamu düzeninin sağlanması olduğu için idari kolluk faaliyetleri işin özelliği gereği çoğunlukla kişi haklarına ve hürriyetlerine müdahale edici özellik taşır. Bu kapsamda idare, yukarıda ifade edilen kolluk faaliyetlerini kullanırken genellikle temel haklara ve hürriyetlere müdahale edici birtakım işlemler yapmaktadır.

İdari kolluk yetkilerinin kullanılmasının amaç, yer ve konu bakımından birtakım sınırları bulunmaktadır.⁵⁵ İdari kolluk makamları temel haklara ve hürriyetlere müdahale yetkisini ve bu yetkinin sınırlarını kendileri belirleyemez. Temel haklar ve hürriyetler kural olarak kanunla sınırlandırılabilir olduğundan, idari kolluğun bunlara müdahale yetkisi kanunla belirlenmektedir. Bir diğer deyişle idari kolluk, kanunda belirlenen bu yetkilerin dışına çıkamaz. Bu durum kişiler bakımından önemli bir güvence teşkil etmektedir.⁵⁶

Çeşitli kanunlarda idarenin doğal afet dönemlerinde kullanabileceği kolluk yetkileri düzenlenmiştir. 7269 sayılı Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun'daki,⁵⁷ (7269 sayılı Kanun), 4373 sayılı Taşkın Sulara ve Su Baskınlarına Karşı Korunma Kanunu'ndaki⁵⁸ (4373 sayılı Kanun), 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun'daki⁵⁹ (6306 sayılı Kanun), 3194 sayılı

⁵⁵ Atay, *İdare Hukuku*, 343.

⁵⁶ Aktaş- Akkoyunlu, "İdari Kolluk Faaliyetlerinin", 1.

⁵⁷ RG, 10213 (25/5/1959).

⁵⁸ RG, 5310 (21/1/1943).

⁵⁹ RG, 28309 (31/5/2012).

İmar Kanunu'ndaki⁶⁰ ve Orman Kanunu'ndaki düzenlemeler buna örnek gösterilebilir.⁶¹ İlgili kanunlarda idareye verilen birtakım kolluk yetkileri ve kişiler bakımından getirilen düzenlemeler, genel olarak şu başlıklar altında incelenebilir.

1. Taşınır ve Taşınmaz Mallara İlişkin Yükümlülükler

Mevzuatta doğal afetlerin yerleşim yerlerine verebileceği zararları önlemek ve afet anında derhal müdahaleyi sağlamak için birtakım idari tedbirler ve yetkiler öngörülmüştür. Afet dönemlerinde ya da gerçekleşebilecek afetler nedeniyle alınabilecek tedbirlere ilişkin düzenlemeler çeşitli kanunlarda yer almaktadır. Bunlar arasında bulunan 7269 sayılı Kanun, doğal afet dönemlerinde idarenin yetkilerini ve görevlerini belirlemek amacıyla kabul edilmiş olan, bu konuda detaylı düzenlemelerin yapıldığı bir özel kanundur.

7269 sayılı Kanun idarenin kolluk faaliyetleri açısından, genel idari kolluk faaliyetlerini aşan çeşitli düzenlemeler içermektedir. Bu nedenle 7269 sayılı Kanun'un öngördüğü kolluk faaliyetlerinin bir anlamda özel idari kolluk olarak adlandırılabilir *afet kolluğuna* ilişkin olduğu söylenebilir.⁶²

Cumhuriyet döneminde bu alanda çıkarılmış olan pek çok kanunu tek bir kanunda toplayan 7269 sayılı Kanun'un amacı, doğal afetlerden dolayı meydana gelebilecek can ve mal kayıplarının mümkün olduğunca azaltılması, afet anında ve sonrasında etkili bir şekilde işleyecek bir organizasyon yapısının kurulmasıdır. 7269 sayılı Kanun'un kabulüyle her defasında afet sonrası farklı bir yardım kanunu kabul edilmesi uygulamasına son verilmiş ve *Genel Bütçe Dışında Afetler Fonu* oluşturulmuştur.⁶³ Deprem, su baskını, yangın, yer kayması, çığ, kaya düşmesi, tasman ve benzeri afetlerde; yapıları ve kamu tesisleri genel hayata etkili olacak düzeyde zarara uğrayan ya da uğraması muhtemel olan yerlerde alınacak tedbirler ve yapılacak yardımlar konusunda bu Kanun hükümleri uygulanmaktadır (7269 sayılı Kanun md. 1/1).

Doğal afet dönemlerinde valilere ve kaymakamlara önemli birtakım yetkiler tanınmıştır. Mülki idare amirleri doğal afet dönemlerinde, bedeli ya da ücreti sonradan ödenmek koşuluyla

⁶⁰ RG, 18749 (09/5/1985).

⁶¹ Aynı zamanda, *Afet Bölgelerinde Yapılacak Yapılar Hakkında Yönetmelik* ve *Binaların Yangından Korunması Hakkında Yönetmelik* gibi afet dönemlerinde konusuna göre uygulanmakta olan çeşitli yönetmelikler bulunmaktadır.

⁶² Gonca Kozanoğlu, *Türk İdare Hukukunda Doğal Afetler Nedeniyle İdarenin Sorumluluğu* (Ankara: Adalet Yayınevi, 2020), 92.

⁶³ Hakan Benli vd., *AFAD Türkiye'de Afet Yönetimi ve Doğa Kaynaklı Afet İstatistikleri* (Ankara: Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı, 2018), 22.

canlı ya da cansız taşıtlara, iş aletlerine el koymaya, işin gerektirdiği acil satın almaları ve kiralamaları yapmaya, kamu kurum ve kuruluşlarına ait her türlü taşınmazı, gerek görülmesi durumunda diğer kişilerin taşınmazlarını geçici olarak işgale yetkilidir. Bu yetkinin kullanım süresi -gerektiğinde uzatılmak üzere- afetin sona ermesinden itibaren on beş gündür. Gerek bulunması halinde afetzedelere giyinme, barınma, beslenme gibi yardımlar da yapılmaktadır. Ayrıca kendilerinden yardım talep edilen afet bölgesi civarındaki mülki idare amirlikleri de bu yetkileri kullanarak, bütün vasıta ve imkânlarla yardıma mecburdurlar (7269 sayılı Kanun md. 6).

Tehlike ya da hasar durumuna göre yetkili uzmanların düzenleyeceği rapor doğrultusunda mahallin mülkiye amirine binanın boşalttırılması ve yıktırılması yetkisi verilmiştir. Süresinde itiraz edilmeyen ya da itiraz edilip de idare kurulları tarafından yıkılması onaylanan binalar, mal sahibince yıkılmadığı takdirde bu binalara el konularak mahallin en büyük mülki idare amirinin emriyle yıktırılır. Yıkma parası elde edilen malzeme parasından karşılanır. Diğer yandan hasarlı ama ıslahı mümkün olan binaların ıslahı tamamlanıncaya kadar içerisinde oturulmasına müsaade edilmez (7269 sayılı Kanun md. 13).

2. Kişilere Çalışma Yükümlülüğünün Getirilmesi

1982 Anayasası md. 18'de⁶⁴ zorla çalıştırma yasağı düzenlenmiş olmakla birlikte, buradaki düzenleme uyarınca angarya yasağı mutlak bir yasak olmayıp buna birtakım istisnalar getirilmiştir. Zorla çalıştırma tedbiri, vatandaşlık ödevi niteliği taşıyacak ülke ihtiyaçlarının zorunlu kıldığı durumlarda da getirilebilecek bir tedbir olarak düzenlenmiştir. Bu çerçevede doğal afetlere müdahalelerde, gerek duyulduğunda -ülke ihtiyaçlarının zorunlu kıldığı alanlarda- ilgili kanunlarda düzenlendiği şekliyle vatandaşlara zorla çalışma yükümlülüğü de getirilebilir. Dolayısıyla OHAL dönemi olmasa bile ilgili kanunlarda getirilen bu düzenlemeler Anayasa'ya dayanmaktadır.

Doğal afet dönemlerinde mülki idare amirlerine kanuni ifade ile *olağanüstü yetkiler* olarak tanımlanabilecek birtakım yetkiler tanınmıştır. Bu dönemde mülki idare amirleri, 18-65 yaş aralığındaki erkeklere görev vermeye yetkilidir.⁶⁵ Aynı zamanda afet dönemlerinde gerçek kişiler ve özel hukuk tüzel kişileri bakımından kurtarma, yardım ve ücretsiz hastaneye kabul

⁶⁴ Anayasa md. 18: "Hiç kimse zorla çalıştırılmaz. Angarya yasaktır.

Şekil ve şartları kanunla düzenlenmek üzere hükümlülük veya tutukluluk süreleri içindeki çalıştırmalar; olağanüstü hallerde vatandaşlardan istenecek hizmetler; ülke ihtiyaçlarının zorunlu kıldığı alanlarda öngörülen vatandaşlık ödevi niteliğindeki beden ve fikir çalışmaları, zorla çalıştırma sayılmaz".

⁶⁵ Buna benzer bir düzenleme için bkz. 4373 sayılı Kanun md. 6.

gibi birtakım yükümlülükler getirilebilir. Afet bölgelerinde ya da civarında bulunan jandarma, ordu, müessese ve kıta birlik kumandanları, hazarda, vali ya da kaymakam tarafından kendilerinden istenen yardımları üstlerinden emir beklemeksizin yerine getirmeye mecburdurlar (7269 sayılı Kanun md. 6,7, 8, 9,10).

Doğal afetler nedeniyle meydana gelen zararların tespiti için İmar ve İskan Bakanlığının⁶⁶ (Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı) istemi üzerine çeşitli kurum ve kuruluşlar, üniversiteler, mahalli idareler ve meslek odaları, hasar tespiti konusunda alanında deneyimi olan yeterli sayıda mimar ve/veya inşaat mühendisi görevlendirmekle yükümlüdürler (7269 sayılı Kanun md. 13/1-b).

Esasında kişilere çalışma yükümlülüğünün getirilmesi, OHAL döneminde alınabilecek önlemlere ilişkin olarak çıkarılan OHAL Kanunu'nda da öngörülmüş bir tedbirdir. Diğer yandan polis, jandarma, köy muhtar ve bekçileri gibi görevlilerin, talep edilmesi halinde orman memurlarına yardım yükümlülüğü bulunmaktadır (Orman Kanunu md. 79).

Doğal afet dönemlerinde yetkili amirlerin aldığı kararlara uymayanlar hakkında çeşitli müeyyideler öngörülmüştür. Örneğin yardıma çağırılma anında köy, kasaba ya da şehirde bulunup da geçerli bir mazereti olmaksızın yetkili memurlar tarafından yapılan daveti kabul etmeyenler ya da kabul edip de çalışmayanlar ya da verilen işleri yapmayanlar hakkında, kaymakam ya da vali tarafından idari para cezası uygulanır (7269 sayılı Kanun md. 47/a). Doğal afetler nedeniyle ilan edilen OHAL kapsamında alınan tedbirlere uyulmaması durumunda hapis cezası verilebilir (OHAL Kanunu md. 25).

Mülki idare amirlerinin kanunların verdiği yetkiye dayanarak almış olduğu kararlara uymama durumu “*Emre Aykırı Davranış*” teşkil etmekte olup bunlara uymayanlar idari para cezası ile cezalandırılacaklardır (5326 sayılı Kabahatler Kanunu md. 32). Mülki idare amirlerinin kamu düzenini sağlamak maksadıyla aldığı ve usulüne uygun bir şekilde duyurduğu kararlara uyulmaması durumunda üç aydan bir yıla kadar hapis cezası verilebilir (5442 sayılı İl İdaresi Kanunu).⁶⁷

⁶⁶ “İmar ve İskan Bakanlığı” ismi zaman içerisinde çeşitli değişikliklere uğramıştır. Bakanlık, tarihi süreç içerisinde 1983’te “Bayındırlık ve İskan Bakanlığı”, 2003’te “Çevre ve Orman Bakanlığı”, 2011’de “Çevre ve Şehircilik Bakanlığı” ve 2021’de bugünkü haliyle “Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı” olarak isimlendirilmiştir. Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, Erişim 27/7/2023, <https://csb.gov.tr/tarihcemiz-i-7012>. Çalışmada aynen aktarmalar haricinde, mevzuatta geçen bakanlığın eski isimlendirmeleri yerine bugünkü haliyle “Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı” ismi kullanılmıştır.

⁶⁷ Mustafa Arslan, “İdari Kolluk Uygulamalarında Kolluk Kuvveti Anlayışından Kolluk Hizmeti Anlayışına Geçiş”, *Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi* 52 (Temmuz-Aralık 2018), 181-182. Benzer şekilde

3. İdarenin Birtakım Planlama Faaliyetlerinde Doğal Afetlerin Etkisi

İdarenin planlama faaliyetleri kamu hizmeti şeklinde ortaya çıkabileceği gibi kolluk faaliyeti şeklinde de ortaya çıkabilir. Kamu düzeninin korunması faaliyetleri kapsamında bu alanda karşılaşılabilecek bir diğer idari kolluk faaliyeti, idarenin şehir planlama faaliyetleridir. İdare, şehir planlama faaliyetleri ile bir yandan kamunun dirlik ve esenliğini korurken, diğer yandan da sağlık açısından yaşanabilir yerleşim yerleri oluşturmayı hedeflemektedir. Bu kapsamda mevzuatta çeşitli kanunlarda bu amaçlara uygun çeşitli düzenlemeler yapılmıştır.

İdarenin sadece afet sonrasında değil afet öncesinde de afetlerden *zarar görmesi muhtemel olan yerlerde* gerekli tedbirleri alma yükümlülüğü bulunmaktadır. Bu tedbirlerin alınmaması halinde idarenin hizmet kusuru ortaya çıkar.⁶⁸

Afet bölgesindeki bir topluluğun kaldırılarak başka yerlere taşınması mümkündür. Genel hayata etkili afetlerden önce ya da sonra, kesin gereklilik halinde yerleşim yerinin bir kısmının ya da tamamının kaldırılarak başka mahallelere topluca ya da dağıtılarak yerleştirilmesi, yetkili idare tarafından kanunda belirtilen prosedüre uyularak gerçekleştirilebilir. Bu durumda afetzedelerin taşınması ile ilgili giderler afetler fonundan karşılanır (7269 sayılı Kanun md. 16).

İdareye tanınan bu yetki OHAL uygulaması anlamına gelmemektedir. Bu düzenleme olağan dönemlerde de doğal afet durumlarında idarenin yetkilerinin genişleyebileceği anlamına gelmektedir. Bu düzenleme ile idareye yerleşim yerinin kesin olarak değiştirilmesi gereken hallerde yerleşim yerini düzenleme ya da yer değiştirme yetkisi tanınmıştır. Bu, idare için aynı zamanda bir görevdir.⁶⁹ Bu yetki de olağan dönemler bakımından *olağanüstü tedbir* olarak değerlendirilebilecek bir idari kolluk yetkisidir.

Afet bölgelerinde fen kurulları tarafından tehlikeli görülen ve sınırları krokilerle belirlenen yerler, yapı ve ikamet için yasaklanmış yerler sayılır ve bu durum belediye ya da köy ihtiyar meclisi tarafından ilan edilir. Doğal afet nedeniyle hasara uğramış şehir ve kasabaların gerek görülmesi halinde şehir planlarında, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı tarafından öncelikli olarak değişiklik yapılabilir ya da yaptırılabilir (7269 sayılı Kanun md. 14 ve 15).

Orman Kanunu'nun 110 ve 111. maddelerinde bu kanunda belirtilen yasakların ihlal edilmesi halinde idari ve adli para cezası ile hapis cezası verilmesi gibi çeşitli cezalar öngörülmüştür.

⁶⁸ Ömer Can Alkan- Ahmet Yıldız, "İdare Hukuku Açısından Deprem", *Deprem Hukuku Başvuru Kitabı*. Umur Yıldırım vd. (Ankara: Seçkin Yayınevi, 2023), 186.

⁶⁹ Kozanoğlu, *Doğal Afetler*, 97.

Doğal afet dönemlerinde idareye tanınan bu yetkiler, afetlerin etkilerinin azaltılması ve olaya gereği gibi müdahale bakımından son derece yerinde düzenlemelerdir. Bununla birlikte bazı doğal afetler, ilgili kanunlarda belirtilenlerden daha fazla idari tedbir alınmasını gerektirebilir. İdarenin şehir planlamasına ilişkin çeşitli yetkileri ve görevleri imar mevzuatında karşımıza çıkmaktadır. Kamuoyunda “*Kentsel Dönüşüm Yasası*” olarak adlandırılan 6306 sayılı Kanun, doğal afetin etkilerini düzenleyen kanunlardan bir diğeridir. Riskli alanlar burada, şehir planlaması yapılırken idareye planlama yetkisi veren bir etken olarak düzenlenmiştir. Riskli alanlarda ve rezerv yapı alanlarında idarenin kolluk yetkilerini genişleten birtakım düzenlemeler yapılmıştır. Buna göre Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı bu alanlarda toplulaştırma işlemleri, satın alma, ön alım hakkı, kiralama gibi çok çeşitli haklara ve yetkilere haiz kılınmıştır.

Birtakım hukuki sonuçlar bağlanmış olan *riskli alanları*⁷⁰ Cumhurbaşkanı belirleyebilir. Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı ya da uygulamayı yürütmesi durumunda Toplu Konut İdaresi Başkanlığı, idare rezerv yapı alanlarında ve riskli alanlarda her türlü yapılaşma ve imar işlemlerini iki yıl süreyle geçici olarak durdurabilir. Gerek bulunması halinde bu süre bir yıl daha uzatılabilir (6306 sayılı Kanun md. 2 ve 4).

Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'nın imar yetkisinin bulunduğu haller arasında umuma müessir doğal afet halleri de bulunmaktadır. Buna göre imar ve yerleşme planlarının tamamını ya da bir kısmını, ilgili belediyelere ya da diğer idarelere bu yolda bilgi verilerek ve gerektiğinde iş birliği sağlanarak değiştirmeye, resen onaylamaya ve bunlarda değişiklik yaptırmaya Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı yetkilidir. Afet dönemlerinde risk taşıyabilecek riskli yapıların yıkımına idare tarafından karar verilebilir. Bu karara uyulmaması durumunda idari yaptırım uygulanabilir (İmar Kanunu md. 9 ve 42).

Örneklerle ifade edildiği üzere doğal afetler, olağan dönemlerde bile çeşitli kanuni düzenlemeler ile idareye geniş yetkiler verilmesi konusunda sebep unsurunu oluşturmaktadır. Doğal afetlerin etkilerinin azaltılması ya da ortadan kaldırılması gerekçesiyle idarenin kolluk yetkilerinin genişletilmesini, durumun gereği olarak değerlendirmek isabetli olacaktır. Zira bu dönemler çoğunlukla, işin doğası gereği ani karar almayı, olaya yerinde müdahaleyi gerektiren, ayrıca olağanüstü birtakım tedbirleri gerektirebilen dönemlerdir. Bu nedenle

⁷⁰ Riskli alan kavramı 6306 sayılı Kanun md. 2/1-ç'ye göre; “*Zemin yapısı veya üzerindeki yapılaşma sebebiyle can ve mal kaybına yol açma riski taşıyan, Cumhurbaşkanınca kararlaştırılan alanı...*” ifade eder.

kanımızca çeşitli kanunlarda zikredilen yetkiler ve bu yetkilerin kullanılması konusunda idareye tanınan takdir yetkisi kamu yararını gerçekleştirmeye yöneliktir.

Her bir bölgede meydana gelebilecek doğal afetin tespiti, risk yönetiminin sağlanması bakımından *Afet Bakanlığı* oluşturularak bu alandaki planlama, koordinasyon, denetim gibi faaliyetlerin tek bir çatı altında toplanması, yürütülen idari kolluk faaliyetlerinin ve kamu hizmetlerinin etkinliğini artıracaktır.

4. Haberleşme, İletişim ve Ulaşım Gibi Hizmetlerde Getirilebilecek Yükümlülükler ve Kısıtlamalar

Doğal afet dönemlerinde haberleşme, ulaşım ve iletişim gibi birtakım hizmetler konusunda, çeşitli kanunlarda düzenlemeler yapılmıştır. Rasathanelere, gerçekleşmesi muhtemel afetleri bildirim yükümlülüğü getirilmiştir. Ellerde haberleşme araçları, haber ulaştırma imkânları olan askeri ve mülki bütün resmi müesseseler ve makamlar meydana gelen afetlerin haberini, mahallin en büyük mülki idare amirine derhal bildirmekle yükümlüdürler. Gerçekleşen afetlerin ihbarı ya da yardım talepleri için yapılacak telefon, telgraf, telsiz haberleşmelerini, telgraf ve telefon merkezleri, askeri haberleşme birimleri ve demiryolu istasyonları öncelikli olarak parasız kabul etmeye ve ilgililerine ulaştırmaya mecburdurlar. Gerekmesi halinde radyo istasyonlarından da ücretsiz istifade edilir (7269 sayılı Kanun md. 8).

Afet anlarında acil durum ihtiyaçlarına öncelik verilmesi, bir ilke olarak benimsenmiştir. Afet durumlarında haberleşmenin kesintisiz bir şekilde devam edebilmesi için gerekli önlemlerin alınması öngörülmüştür (5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu⁷¹ md. 4/1-h ve 12/2-ğ). Diğer yandan yangın ihbarında devlete ait her türlü mülki ve askeri haberleşme araçlarından derhal ve parasız olarak yararlanılır (Orman Kanunu md. 68).

Yayın araçlarına doğal afetler konusunda halkı bilinçlendirmek amacıyla belirli sürelerle yayın yapma zorunluluğu getirilmiştir. Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumu ile ulusal, yerel ya da bölgesel yayın yapan özel televizyon kuruluşları ve radyolar, bir ay içerisinde en az doksan dakika kentsel dönüşüm, afet ve afet risklerinin azaltılması konusunda eğitici ve uyarıcı içerikte yayın yapmak zorundadır. Bunların denetimi Radyo ve Televizyon Üst Kurulu tarafından yapılır. (6306 sayılı Kanun md. 8/9).

⁷¹ RG, 27050 (Mükerrer) (10/11/2008).

Doğal afet dönemlerinde idarenin genişleyen kolluk yetkileri, kişilerin belli bir bölgeye girmesinin engellenmesi ya da birtakım işlerin tatili şeklinde de tezahür edebilir.⁷² Esasında bu tedbirler orman yangını gibi olası bir afetin önüne geçmek amacıyla da getirilebilir (Orman Kanunu md. 76).

İlgili kanunlarla tüm haberleşme ve iletişim vasıtalarına idareye müdahale ve kişilerin seyahat hürriyetine kısıtlama getirme yetkisinin tanınması gibi önlemlere ilişkin hükümler yerinde düzenlemeler olup doğal afet dönemlerinde gerekli müdahalenin daha kısa zamanda ve yerinde yapılmasında kolaylık sağlamaktadır. Fakat bu müdahalelerin ve kısıtlamaların kanuni sınırlar içerisinde, amacına uygun bir şekilde yetkili organ tarafından yapılması konusunda idarenin azami hassasiyet göstermesi gerekir.

5. Kişiler Lehine Yapılan Bir Kısım İdari Kolluk Faaliyetleri

Kolluk faaliyetleri kural olarak kişilere yükümlülük, temel haklara ve hürriyetlere sınırlama getirebilen işlemlerdir. Doğal afet dönemlerinde alınan bir kısım idari kolluk tedbirlerinin kişilere yükümlülük getirmekten ziyade kişiler lehine yapılmış düzenlemeler şeklinde tezahür etmesi de mümkündür. Kamu alacaklarının yapılandırılması, ortadan kaldırılması, kredi imkânlarının sunulması, kişilerin hak kaybına uğramaması için yargısal ve kurumsal başvuru sürelerinin durdurulması gibi birtakım tedbirler, idarenin kamu düzeninin bozulmaması maksadıyla almış olduğu idari kolluk tedbirleri arasında bulunmaktadır.

Yangın, yer sarsıntısı ve su basması gibi afetler 213 sayılı Vergi Usul Kanunu⁷³ bakımından mücbir sebep sayılan hallerdendir. Mücbir sebep hallerinin varlığı durumunda sebep ortadan kalkıncaya kadar süreler işlemez ve bu durumda tarh zamanaşımı işlemeyen süreler kadar uzar. Mücbir sebep hallerine dayanarak, bölge, il, ilçe, mahal ya da afete maruz kalanlar itibarıyla mücbir sebep hali ilân etmeye ve bu zaman zarfında vergi ödevlerinden yerine getirilemeyecek olanları tespit etmeye Maliye Bakanlığı yetkilidir (Vergi Usul Kanunu md. 13 ve 15).

Afetzedelere yeni yerleşim alanlarının açılması maksadıyla, mera vasfı taşıyan yerlerin hazine adına arsa olarak tahsis edilmesi mümkündür. Kadastrosu yapılmış yerlerin ikinci kez kadastrolarının yapılamayacağına ilişkin hüküm bu taşınmazlar bakımından uygulanmaz.

⁷² Örneğin Orman Kanunu md. 74: “Orman idaresinin göstereceği lüzum üzerine mahallerinin en büyük mülkiye amirleri, kuraklık veya yangın olup da henüz söndürülmüş fakat sirayet ihtimalleri tamamen bertaraf edilmemiş olmak gibi fevkalade zamanlarda muayyen bir müddet için ormanlara girmeyi men ve oralardaki her türlü işlerin tatilini emredebilirler”.

⁷³ RG, 10703 (10/1/1961).

Ayrıca Tarım ve Orman Bakanlığı tarafından fen ve bilim bakımından orman olarak muhafazasında hiçbir yarar görülmeyen ve tarım alanına da dönüştürülmesi mümkün bulunmayan orman sınırları dışına çıkarılmış ve çıkarılacak bölümler, birtakım afetzedelerin iskanının temini maksadıyla Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığına devredilebilir. Devlet ormanları, Orman Kanunu'nun 17/3. maddesinde belirtilen hükümlere göre bazı afetzedelerin iskanının sağlanması için kırk dokuz yıl süreyle bedelsiz olarak Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığına tahsis edilebilir. Bunların yanı sıra olağan dönemde karşılaşılabilecek kimi yükümlülük ya da prosedürlerden muafiyetler de getirilmiştir (7269 sayılı Kanun Ek md. 9, 10 ve 11). Afetzedeler için yapılacak binalar konusunda gerek görülmesi durumunda kamulaştırma mevzuatı çerçevesinde kamulaştırma da yapılabilir (7269 sayılı Kanun md. 24).

Ülkemizde gerçekleşen 06/2/2023 tarihli Kahramanmaraş depremlerinden sonra ilan edilen OHAL döneminde çıkarılan birtakım Cumhurbaşkanlığı kararları ile doğal afetten zarar görenlere çeşitli hibe ve kredi imkânları tanınmıştır. Yapılan düzenlemelerle, deprem bölgelerinde yargısal sürelerin ve vergiye ilişkin sürelerin durdurulması gibi bazı tedbirler alınmıştır.⁷⁴ 7504 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararı⁷⁵ ile mücbir sebep sayılan haller Cumhurbaşkanlığı tarafından uzatılarak afet bölgelerinde birtakım kamu alacaklarının ertelenmesi ya da taksitlendirilmesi yapılmıştır.

Bunların haricinde kentsel planlamalarda, afet mağduru kişilerin uğramış olduğu birtakım zararların kısmen ya da tamamen karşılanması, kentsel dönüşüm planlamalarının yapılması, konut edinme konusunda çeşitli fırsat ve imkânların sunulması gibi idari faaliyetler yapılmaktadır.

B. OHAL DÖNEMLERİNDE İDARENİN GENİŞLEYEN KOLLUK YETKİLERİ

1. OHAL Sebebi Olarak Doğal Afet

Genel hayatı etkileyen doğal afet dönemlerinde idareye, çeşitli kanunlarda önemli yetkiler tanınmış olsa da Anayasa'da doğal afetler OHAL sebepleri arasında düzenlenmiştir. Zira kimi

⁷⁴ Bkz. 7259 sayılı Kanun Geçici md. 20; Örneğin Cumhurbaşkanlığı tarafından yayımlanan "Olağanüstü Hal Kapsamında Deprem Sebebiyle Yerleşim Yerini Değiştiren Kişilerin Haklarının Korunmasına Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi"nde 06/2/2023 tarihinde gerçekleşen depremler nedeniyle genel hayata etkili afet bölgesi kabul edilen yerlerde, bu tarih itibarıyla yerleşim yeri bulunanların yerleşim yerini değiştirmesi durumunda, bu kişilere deprem nedeniyle kanunlar, diğer mevzuat ve idari tasarruflar uyarınca tanınmış olan hakların kayba uğramayacağı belirtilmiştir.

⁷⁵ RG, 32261 (26/7/2023). 7326 sayılı Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun ve 7256 sayılı Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'a dayanmaktadır.

durumlarda ilgili kanunlarda öngörülen tedbirler ve yetkiler, doğal afetlerin etkilerini ortadan kaldırma bakımından yeterli olmayabilir.

Anayasa’da tek maddede düzenlenen OHAL yönetimi kendine özgü belirleyici kurucu unsurları olan ve “*nedene bağlılık*” ön koşuluna bağlanmış olan bir yönetim tarzıdır. Bu bağlamda yürütme yetkisini ve görevini tek başına kullanan Cumhurbaşkanı, OHAL yönetimine geçiş kararını keyfi bir şekilde veremez.⁷⁶ Cumhurbaşkanının OHAL ilan edebileceği durumlardan birisi “*tabii afet*” olarak düzenlenmiştir. Doğal afetler ve bunların etkileri kimi durumlarda olağanüstü bir hal alabilir.

Anayasa’nın 119. maddesi uyarınca Cumhurbaşkanı ülkenin tamamında ya da bir bölgesinde, süresi altı ayı geçmemek üzere OHAL ilan edebilir. Savaş ve mücbir sebep nedeniyle Türkiye Büyük Millet Meclisinin toplanamaması durumu hariç olmak üzere; OHAL esnasına çıkarılan Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri üç ay içerisinde Türkiye Büyük Millet Meclisinde görüşülür ve karara bağlanır. Aksi halde OHAL’de çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnamesi kendiliğinden yürürlükten kalkar. Meclis gerekli gördüğü takdirde OHAL’in süresini kısaltabilir, uzatabilir ya da OHAL’i kaldırabilir.

OHAL dönemleri, olağan dönemlere göre temel hakların ve hürriyetlerin -Anayasa’da belirtilen istisnalar haricinde- daha fazla sınırlandırılabilirdiği dönemler olarak ortaya çıkmaktadır. Bu dönemlerde kanuni düzenlemelerle getirilmiş güvencelere aykırı birtakım düzenlemeler yapılabilir. Böylelikle bu dönemde doğal afetlerin ortaya çıkardığı olumsuz sonuçların ortadan kaldırılması maksadıyla idarenin bir kısım kişi haklarına ve hürriyetlerine müdahale yetkisi genişleyebilmektedir.

Doğal afetler bazı Anayasa Mahkemesi (AYM) kararlarında ve Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi kararlarında, bu esnada ortaya çıkabilecek ölümler ve diğer zararlar nedeniyle devletin birtakım usuli ve pozitif yükümlülüklerinin olduğu dönemler olarak ifade edilmiştir.⁷⁷

⁷⁶ Bülent Yücel, “Kahramanmaraş Depreminin Hukuksal Yansıması: (Olağanüstü Hâl (Ohal) Yönetiminin Anayasal Anlamı)”, *Ankara Barosu Dergisi* 81 (Deprem Özel Sayısı Ekim 2023), 4.

⁷⁷ Adem Ersin Bayra, “Anayasa Mahkemesi ve AİHM Kararları Işığında Yaşam Hakkı ve Deprem”, *Ulusal ve Uluslararası Yargı Kararları Işığında Deprem Hukuku Uluslararası Sempozyumu Bildiriler Kitabı*. 24-25 Mayıs 2021. ed. Ayşe Nuhoğlu- Fulya İlçin Gönenç (İstanbul: İstanbul Medipol Üniversitesi Yayınları, 2021), 68; AYM, Başvuru No: 2012/752 (17/9/2013), Erişim 17/7/2023, <https://kararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/>. Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi depremlerin devletlerin engelleyemeyecekleri olaylar olduğunu, devletlerin deprem felaketinin etkilerini en aza indirmek için birtakım tedbirler alabileceğini, yaşam hakkının doğal afetlerle tehdit edilmesi durumunda da geçerli olduğunu vurgulamaktadır. Bu bağlamda devletlerin doğal afetleri önleme yükümlülüğünün kapsamı, özellikle arazi düzenlemesi ve imar denetimi çerçevesinde depremlerle baş edecek önlemlerin alınmasını içerir. Seydi Çelik, “Sosyal Haklar ve Devletin Yükümlülükleri Bağlamında AİHM’in Doğal

Doğal afet hallerinin Anayasa’da Cumhurbaşkanına tek elden OHAL ilanı ve bu dönemde OHAL kararnamesi çıkarma yetkisinin tanınması gerekli ve yerinde bir düzenlemedir. Kanunlarda idareye verilmiş olan çok çeşitli idari yetkiler kimi doğal afetlerde yetersiz kalabilir. Zira ilgili kanunlarda idarenin kolluk yetkileri olağanın dışında genişletilmiş olsa bile OHAL Kanunu ile diğer kanunlarda bulunmayan birtakım tedbirlerin alınabileceği düzenlenmiştir. Bu nedenle kanunlardaki düzenlemelerin Anayasa’nın Cumhurbaşkanına vermiş olduğu OHAL ilanı yetkisini gereksiz kılacak boyutta olmadığı değerlendirilmektedir. Zira OHAL dönemlerinde temel haklara ve hürriyetlere 7269 sayılı Kanun’da ve doğal afetlere ilişkin düzenlemeler içeren diğer kanunlarda belirtilen kısıtlamalardan daha fazla kısıtlama getirilebilir ve daha sert tedbirler alınabilir.

Diğer yandan OHAL ilanı sonrasında çıkarılan Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ve kararlarıyla ülkede ya da afet bölgesinde uygulama bütünlüğü sağlanmakta ve bürokrasi sorunu ortadan kalkmaktadır. Yetkili kolluk makamları, kanunun kendisine tanıdığı yetkileri kullanmakta çekinceli davranabilir ya da ilgili konularda amirinden talimat gelmesini bekleyebilir. Bu ise yapılması gereken işlemlerin gecikmesine, ortaya çıkan zararın daha da artmasına neden olabilir.

06/2/2023 tarihli Kahramanmaraş depremleri sonrasında Cumhurbaşkanı tarafından, 08/2/2023 tarihinde 6785 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararı’yla depremin ağır hasar bıraktığı on bir ilde OHAL ilan edilmiştir.⁷⁸ Bu dönemde deprem bölgelerinde yaşayanlar ve depremden etkilenen diğer bir kısım kişiler bakımından bazı kararlar alınmış, çeşitli OHAL kararnameleri çıkarılmıştır. Bu kararnamelerde depremden etkilenen vatandaşların sosyal alandaki haklarının ve menfaatlerinin tesisi ve korunması amacıyla alınacak tedbirler düzenlenmiştir. Yükseköğretim, yargı, sosyal hizmet gibi alanlar ile kamu alacakları ve alımları konusunda alınan tedbirler buna örnek olarak gösterilebilir.

Afetlerden Doğan Zararlara İlişkin Yaklaşımı”, *Uluslararası Sosyal & Hukuk Çalışmaları Kongresi*. ed. Mustafa Çakır (İstanbul: Legal Yayınları, 2018), 188.

⁷⁸ 06/2/2023 tarihinde meydana gelen depremlerin önemli derecede hasar oluşturduğu kabul edilen Adıyaman, Adana, Hatay, Gaziantep, Diyarbakır, Kahramanmaraş, Kilis, Şanlıurfa, Osmaniye ve Malatya’da 6785 sayılı 8/2/2023 tarihli Cumhurbaşkanlığı Kararı üç ay süre ile OHAL ilan edilmesine karar verilmiştir. RG, 32098 (8/2/2023). Bu depremlerden önemli derecede zarar gören Elazığ ili ve Sivas’ın Gürün ilçesi, 6831 sayılı 22/2/2023 tarihli Cumhurbaşkanlığı Kararı ile afet bölgesi kapsamına alınmıştır. RG, 32113 (23/2/2023).

2. OHAL Döneminde Temel Hakların ve Hürriyetlerin Kısıtlanması ve Bu Yetkinin Sınırı

a. OHAL Dönemlerinde Temel Hakların ve Hürriyetlerin Sınırlanması

İdari kolluk temel hakları ve hürriyetleri sınırlandırmanın yanı sıra zor kullanma yetkisiyle de donatılmıştır. Bu açıdan kamu düzeni ile temel haklar ve hürriyetler arasında bir gerilim mevcuttur. Kamu düzeninin tesisi ile temel haklar ve hürriyetler arasında bir dengenin sağlanması için kolluk yetkilerinin hukuka uygun kullanılması veya sınırlarının belirlenmesi hayati öneme sahiptir. Bu sınırlandırma demokratik hukuk devletinin gereğidir.⁷⁹

Temel hakların ve hürriyetlerin sınırlandırmasında özel hüküm niteliği taşıyan Anayasanın 13. maddesi⁸⁰ uyarınca olağan dönemler bakımından idari kolluk tedbirleri, kanuna dayanma ilkesinin yanı sıra demokratik toplum düzeninin ve bu düzenin bir unsuru olan laik Cumhuriyetin gereklerine ve ölçülülük ilkesine aykırı olmamalıdır. Bu kapsamda ölçülülük ilkesi kamu düzeninin ihlaliyle orantılı tedbirlerin alınmasını, ihlal ihtimalinin ya da tehlikesinin sınırlı olduğu zamanlarda ve yerlerde bu tedbirlerin de sınırlı tutulmasını ifade eder. Kamu düzenini ihlal etme ihtimalinin yüksek olduğu yerlerde ve zamanlarda kolluk tedbirlerinin, işlem ve eylemlerinin dozu da artar. Fakat bu tedbirlerin getirilmesindeki amacın kamu düzeninin tesisi ve korunması olduğu unutulmamalıdır.⁸¹ Kolluk faaliyetleri ölçülülük ilkesi çerçevesinde kalmalıdır ve kolluk yetkisi, kolluk makamlarınca kendilerine tanınmış olan yerde kullanılmalıdır.⁸²

Ölçülülük ilkesi kolluk alanında etkin denetimin önemli vasıtalarından birisidir. İdari kolluk faaliyetleri ölçülülük ilkesinin rahat ve açıkça uygulanabileceği bir alandır. Bu ilke idarenin kolluk faaliyetlerinin uygulanması anında dikkate alındığı gibi aynı zamanda idari kolluk faaliyetlerinin denetlenmesi aşamasında da devreye sokulabilir. İdare temel haklara ve hürriyetlere en çok kolluk alanında müdahale edebildiği için bu alanda ölçülülük ilkesi daha fazla önem taşımaktadır. İdari kolluk faaliyetlerinde ölçülülük ilkesi idareyi sınırlayıcı, bireyi ise koruyucu bir fonksiyon taşımaktadır.⁸³

Çeşitli düzenlemelerde karşılaşılabilen idarenin kolluk yetkisinin sınırlarından birisini “*kolluk eylemlerinde amaç unsuru*” oluşturmaktadır. Kamu düzeninin bozulmasını engellemeye

⁷⁹ Çağlayan, *Kolluk ve Özel Güvenlik Hukuku*, 163.

⁸⁰ Turan Yıldırım, “İdarenin Kanuniliği İlkesi Bağlamında Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Anayasal Sınırı”, *Anayasa Yargısı* 36/1 (2019), 312.

⁸¹ Yayla, *İdare Hukuku*, 59.

⁸² Atay, *İdare Hukuku*, 343.

⁸³ Yücel Oğurlu, *Karşılaştırmalı İdare Hukukunda Ölçülülük İlkesi* (Ankara: Seçkin Yayınları, 2002), 71-72.

yönelik kolluk faaliyetlerinin her somut olay bakımından sadece o amaca ulaşmayı mümkün kılan araçlarla ve ölçüde kullanılması zorunludur. Kullanılış biçiminde ya da kullanılan araç-gereçlerde ya da kullanılma zamanında bu ölçüyü az da olsa aşan bir faaliyet, meşruluğa engel olarak hukuka aykırı bir durum ortaya çıkar.⁸⁴

Bu tedbirlerin ötesinde, gerek görülmesi durumunda OHAL dönemlerinde temel hakların ve hürriyetlerin kullanılmasının kısmen ya da tamamen durdurulması mümkün kılınmıştır (Anayasa md. 15). OHAL Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, olağan dönem Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinden içerik olarak farklı özellik taşıyabilir. Olağan dönemlerde çıkarılan cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde konu bakımından sınırlama getirilmiştir. OHAL döneminde ise Cumhurbaşkanı olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda, Anayasa'nın 104/17. maddesinin ikinci cümlesinde belirtilen⁸⁵ sınırlamalara tâbi olmadan Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir. Kanun hükmündeki bu kararnameler Resmi Gazete'de yayımlanarak, aynı gün Meclisin onayına sunulur (Anayasa md. 119/6).

OHAL döneminde temel hakların ve hürriyetlerin sınırlanması konusunda Cumhurbaşkanına daha geniş yetkiler verilse de Anayasa'da bu dönemde çıkarılacak Cumhurbaşkanlığı kararnamelerini konu bakımından bağlayan birtakım sınırlamalar getirilmiştir. Buna göre OHAL dönemi bile olsa Anayasa md. 119/6 uyarınca Cumhurbaşkanı ancak OHAL'in gerekli kıldığı konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir. Anayasa md. 15/1'de savaş, seferberlik ve OHAL dönemlerinde temel hakların ve hürriyetlerin kullanılmasının durdurulması konusunda, “milletlerarası hukuktan doğan yükümlülükler” ve “durumun gerektirdiği ölçü” kriterleri, temel hakları ve hürriyetleri sınırlama kriteri olarak düzenlenmiştir. Sınırlamalar yapılırken aynı zamanda Anayasa md. 15/2'de belirtilen çekirdek alan olarak ifade edilen haklar ve hürriyetler korunmalıdır.⁸⁶ Anayasa md. 15/2'ye göre “Birinci fıkrada belirlenen durumlarda da, savaş hukukuna uygun fiiller sonucu meydana gelen ölümler (...)11 dışında, kişinin yaşama hakkına, maddi ve manevi varlığının bütünlüğüne dokunulamaz; kimse din, vicdan, düşünce ve kanaatlerini açıklamaya zorlanamaz ve bunlardan dolayı suçlanamaz; suç ve cezalar geçmişe yürütülemez; suçluluğu mahkeme kararı ile saptanıncaya kadar kimse suçlu sayılamaz”.

⁸⁴ Özey, “İdari Kolluk Eylemlerinde Amaç”, 316.

⁸⁵ Anayasa md. 104/17'de belirtilen ikinci cümle şu şekildedir: “Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle dördüncü bölümde yer alan siyasi haklar ve ödevler Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenemez.”

⁸⁶ Gözler- Kaplan, *İdare Hukuku Dersleri*, 401-402.

OHAL dönemlerinde alınabilecek tedbirlere ilişkin düzenlemeler OHAL Kanunu'nda⁸⁷ yapılmıştır. Buna göre bu dönemde gerek görülmesi durumunda öncelikle o bölgedekilerden başlamak üzere kamu kurum ve kuruluşları, gerçek kişiler ile tüzel kişiler, ihtiyaç duyulan giyecek ve yiyecek de dahil olmak üzere arazi, arsa, bina, araç, tesis, gereç, teçhizat, ilaç gibi maddeleri vermekle yükümlüdürler (OHAL Kanunu md. 7). OHAL yönetimine tanınan yetkiler OHAL bölgesiyle sınırlıdır. Bu sebeple OHAL yönetimi, OHAL bölgesi ve süresi dışında etkili olacak işlem yapamaz.⁸⁸

Diğer yandan OHAL döneminde bölgeye giriş ve çıkışların yasaklanması, belli bölgelere yerleşimin yasaklanması, bazı bölgelerin tahliye edilmesi, bölgedeki eğitim öğretim faaliyetlerine ara verilmesi, öğrenci yurtlarının belli süreyle ya da süresiz olarak kapatılmasına karar verilmesi gibi birtakım tedbirler alınabilir. Bölgede görev yapan personelin yıllık izinlerinin kaldırılması ya da sınırlandırılması, bölgedeki tüm haberleşme araçlarından ve gereçlerinden faydalanmak ve gerektiğinde bunlara geçici olarak el koymak, deniz, hava ve kara trafiğine ilişkin tedbirleri almak, ulaştırma araçlarının bölgeye girişlerini ve çıkışlarını yasaklamak ya da bunları kayıt altına almak OHAL döneminde idarenin genişleyen kolluk yetkileri olarak görülmektedir (OHAL Kanunu md. 9).

OHAL valisine, afet bölgesinde görevli olan personelden adli ve askeri personel hariç Devlet Memurları Kanunu kapsamında kalan diğer personele disiplin cezası verebilme yetkisi tanınmıştır (OHAL Kanunu md. 32).

Görüldüğü üzere OHAL döneminde, 7269 sayılı Kanun ve 6306 sayılı Kanun gibi afetlere ilişkin düzenlemeler içeren kanunlarda belirtilen tedbirlerden daha fazla kısıtlama getirilmesi mümkündür. Bu kapsamda doğal afetler hukuk sistemimizde, ekonomiden yerleşim yerine, ulaşımdan haberleşmeye, çalışma yükümlülüğünden mallara el konulmasına kadar çok geniş bir alanda idarenin kolluk yetkilerini genişleten bir faktördür. Öngörülen tedbirler ile öncelikli olarak kişinin yaşam hakkı, maddi ve manevi bütünlüğü gibi temel insan haklarının korunması hedeflenmektedir. Bu nedenle çatışan menfaatler arasında yaşam hakkı ile kişinin maddi ve manevi bütünlüğünün önceliği olduğu tartışmasıdır⁸⁹.

⁸⁷ OHAL döneminde uygulanabilecek kanunlardan bir diğeri 2941 sayılı Seferberlik ve Savaş Hali Kanunu olmakla birlikte, doğal afet sebebiyle ilan edilen OHAL kapsamında uygulama alanı bulmamaktadır.

⁸⁸ Okay Tekinsoy, "Kolluk Faaliyetleri", 660.

⁸⁹ 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 96. maddesine göre "*Olağanüstü hal, seferberlik ve savaş hallerinde veya genel hayata müessir afetlere uğrayan yerlerdeki Devlet memurları, çekilme istekleri kabul edilmedikçe veya yerine atanacaklar gelip işe başlamadıkça görevlerini bırakamazlar*". Bu düzenleme ile olağanüstü hallerde

b. OHAL Dönemindeki İdari Kolluk Faaliyetlerinin Yargısal Denetimi

OHAL yönetimi idarenin kolluk yetkilerinin genişlediği bir usul olmakla birlikte OHAL yönetiminin de Anayasal sınırlar içerisinde kalması ve bu dönemde yapılan idari işlemlerin de yargısal denetimlerinin yapılması gerekir. Fakat bu dönem olağan dönemlere göre temel hakların ve hürriyetlerin daha fazla sınırlanabildiği ve kullanılmasının durdurulabildiği bir dönem olarak yargısal denetime ilişkin birtakım sınırlamalar yapılmıştır.⁹⁰

Doğal afet döneminde karşılaşılabilecek bir idari işlem olarak OHAL döneminde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin yargısal denetimi sorunu ortaya çıkmaktadır. AYM OHAL döneminde çıkarılan kanun hükmünde kararnamelerin yargısal denetimi konusunda, 2016 yılına kadar vermiş olduğu bazı kararlarında⁹¹ bunların denetlenebileceğine hükmetmiştir. Buna göre OHAL döneminde çıkarılan kanun hükmünde kararnamelerden Anayasa'nın OHAL dönemlerinde kanun hükmünde kararname çıkarılmasına ilişkin olarak öngördüğü şartları sağlamayanlar, OHAL kanun hükmünde kararnamesi sayılamayacağından Anayasa'da öngörülen yargısal denetim yasağına tâbi olmaz. Anayasa'nın “*olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda*” kanun hükmünde kararname çıkarılabileceğine ilişkin hükmü dolayısıyla, OHAL sebepleriyle ve amaçlarıyla ilgisi olmayan konularda çıkarılan ve uygulaması OHAL'in zaman ve yer açısından sınırlarını aşan kanun hükmünde kararnamelerin, OHAL kanun hükmünde kararnameleri olarak kabul edilerek yargı denetimi dışında bırakılması mümkün değildir.⁹²

AYM, 2016 yılında vermiş olduğu kararında⁹³ ise önüne gelen bir normun niteliğini tespit ederken bu *norma verilen adla bağlı olmadığını* belirtmekle birlikte, OHAL döneminde çıkarılan kanun hükmünde kararnamelerin anayasal denetiminin yapılamayacağına karar vermiştir. Buna göre AYM, OHAL kanun hükmünde kararnamesi adıyla yapılan bir işlemin Anayasa'da bu işlemin yapılmasına olanak tanıyan şartları sağlayıp sağlamadığına göre yargısal denetim kapsamına girip girmediğinin belirlenmesinin, aslında bu işlemin Anayasa'ya uygunluğunun denetlenmesini de içerdiği ve Anayasa'nın buna izin vermediği

kamu hizmetlerinin sürekliliğini sağlamak amaçlanmıştır. Kanun'un md. 125/E düzenlemesiyle de “...*olağanüstü hal veya genel afetlere ilişkin konularda amirlerin verdiği görev veya emirleri yapmamak*” devlet memurluğundan çıkarma cezasını gerektiren bir disiplin suçu olarak tanımlanmıştır. RG, 12056 (23/7/1965).

⁹⁰ Okay Tekinsoy, “Kolluk Faaliyetleri”, 663-668.

⁹¹ Bkz. AYM, K 1991/1 (10/1/1991), RG, 21162 (05/03/1992); AYM, K 1991/20 (03/07/1991), RG, 21165 (08/03/1992); AYM, K 2003/42 (22/05/2003), RG, 25404 (16/03/2004).

⁹² K. Burak Öztürk- Ilgın Özkaya Özlüer. “Deprem Sonrası Mekansal Alan Kararlarının Olağanüstü Hal Kararnameleri ile Düzenlenmesi Hakkında Bir Değerlendirme”, *Ankara Barosu Dergisi* 81 (Deprem Özel Sayısı Ekim 2023), 4.

⁹³ Bkz. AYM, K 2016/159 (12/10/2016) § 22-23, RG, 29878 (04/11/2016).

gerekeceğiyle, OHAL kanun hükmünde kararname adıyla yapılan işlemlerin yargısal denetiminin mümkün olmadığına karar vermiştir.⁹⁴

OHAL Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin şekil ve esas açısından Anayasa'ya aykırılığı iddiasıyla AYM'de dava açılmaz (Anayasa md. 148/1). Fakat OHAL Cumhurbaşkanlığı kararnameleri TBMM'nin onayından sonra kanuna dönüşeceği için bu aşamada birer kanun olarak AYM'nin yargısal denetimine tâbi tutulacaktır. Nitekim yargısal denetim yasağı Meclis onayından önceki aşama bakımından geçerlidir.⁹⁵ Anayasal sınırlamalar haricinde OHAL döneminde yapılan diğer idari kolluk işlemleri Anayasa'nın 125. maddesinde belirtilen "İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır" hükmü uyarınca yargısal denetime tabidir.

SONUÇ

Doğal afetler idarenin kolluk yetkilerini büyük oranda genişletebilen etkenlerden birisidir. Bunda ilgili kanunlarda yapılan düzenlemelerle birlikte, Anayasa'da doğal afetlerin OHAL sebebi olarak düzenlenmesinin etkisi büyüktür. Esasında 7269 sayılı Kanun'daki ve ilgili diğer mevzuattaki düzenlemeler uyarınca zorla çalıştırma, taşınır mallara el koyma ve taşınmaz malları geçici işgal gibi olağanüstü olarak nitelendirilebilecek yetkilerin kullanılması için OHAL ilanı gerekli değildir. Bununla birlikte gerek OHAL Kanunu'nda belirtilen birtakım tedbirler gerekse temel hakların ve hürriyetlerin sınırlandırılması rejimi bakımından OHAL dönemi farklı özellikler gösterebilmektedir. Bu nedenle doğal afet hallerinde Cumhurbaşkanının OHAL ilan etme yetkisinin olması, doğal afetler konusunda idarenin durumun gereğine göre hareket etmesini sağlayacak bir vasıta olarak değerlendirilebilir.

Doğal afet dönemlerinde kolluk yetkileri çok sayıda idari makam ve organ tarafından kullanılmaktadır. Cumhurbaşkanı ve İçişleri Bakanı gibi merkezden yönetim organları ile belediyeler ve il özel idareleri gibi yerinden yönetim organları ilgili kanunlar uyarınca doğal afet dönemlerinde çeşitli yetkileri kullanabilmektedir. Bu durum acil müdahalenin gerektirdiği hallerde yetki karmaşasına, koordinasyon bozukluğuna neden olabilir, daha etkin ve verimli müdahaleye engel teşkil edebilir ya da en azından elde edilebilecek en yüksek verimin elde edilmesine mâni olabilir. Konunun hassasiyetinden dolayı idareye verilen bu yetkiler yerinde olmakla beraber, mevzuat çeşitliliği ve yapılacak kolluk faaliyetleri konusunda yetkili organların fazlalığı dezavantaj teşkil etmektedir.

⁹⁴ Öztürk- Özkaya Özlüer, "Deprem Sonrası Mekansal Alan", 4.

⁹⁵ Yavuz Atar, "Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi ve Anayasallık Denetimi", *Anayasa Yargısı Dergisi* 36/1 (2019) 254-255.

Türk idari teşkilatı içerisinde tüm afetlere müdahale, afetleri yönetme konusunda sadece afetlerle ilgilenen *Afet Bakanlığının* kurulmasının, bu konuda sağlanan faydayı artıracığı değerlendirilmektedir. *Afet Bakanlığının* kurulması ve taşrada *İl Müdürlüklerinin* oluşturulması ile planlama, koordinasyon ve olaya müdahale bakımından daha etkin bir faaliyet gerçekleşecektir. *Afet Bakanlığı* bünyesinde kurulacak organlarla birlikte, yerel yönetim organlarından, bilim insanlarından ve ilgili sivil toplum örgütlerinden oluşan bir kurul oluşturularak farklı görüş ve önerilerin sunulmasına imkân tanınması doğal afetlerle mücadele etmede etkinliği artıracaktır.

KAYNAKÇA

Açıklamalı Afet Yönetimi Terimleri Sözlüğü. Ankara: T.C. Başbakanlık Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı, 2014.

Aktaş, Sururi- Akkoyunlu, Sencer Abdullah. “İdari Kolluk Faaliyetlerinin Temel Anayasal Sınırları Olarak Kanunilik ve Ölçülülük İlkeleri”. *Erzincan Binali Yıldırım Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 20/1-2 (2016), 1-25.

Akyılmaz, Bahtiyar vd. *Türk İdare Hukuku*. Ankara: Seçkin Yayınları, 16. Baskı, 2023.

Alkan, Ömer Can- Yıldız, Ahmet. “İdare Hukuku Açısından Deprem”. *Deprem Hukuku Başvuru Kitabı*. Umur Yıldırım vd. Ankara: Seçkin Yayınevi, 1. Baskı, 2023.

Arslan, Mustafa. “İdari Kolluk Uygulamalarında Kolluk Kuvveti Anlayışından Kolluk Hizmeti Anlayışına Geçiş”. *Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi* 52 (Temmuz-Aralık 2018), 175-196.

Atar, Yavuz. “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi ve Anayasallık Denetimi”. *Anayasa Yargısı Dergisi* 36/1 (2019), 241-259.

Atay, Ender Ethem. *İdare Hukuku*. Ankara: Seçkin Yayınları, 3. Baskı, 2022.

Bayra, Adem Ersin. “Anayasa Mahkemesi ve AİHM Kararları Işığında Yaşam Hakkı ve Deprem”. *Ulusal ve Uluslararası Yargı Kararları Işığında Deprem Hukuku Uluslararası Sempozyumu Bildiriler Kitabı*. 24-25 Mayıs 2021. ed. Ayşe Nuhoğlu- Fulya İlçin Gönenç. 67-88. İstanbul: İstanbul Medipol Üniversitesi Yayınları, 1. Basım, 2021.

Benli, Hakan vd. *AFAD Türkiye’de Afet Yönetimi ve Doğa Kaynaklı Afet İstatistikleri*. Ankara: Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı, 2018.

Bilgiç, Alper. *Düzenli Karmaşa: İç Güvenlik Yapılanmasında Çoklu Kolluk Sistemi*. Ankara: Gazi Kitabevi, 1. Baskı, 2019.

Çağlayan, Ramazan. *İdari Yargılama Hukuku*. Ankara: Seçkin Yayınları, 14. Baskı, 2022.

- Çağlayan, Ramazan. *Kolluk ve Özel Güvenlik Hukuku*. Ankara: Seçkin Yayınları, 1. Baskı, 2022.
- Çelik, Seydi. “Sosyal Haklar ve Devletin Yükümlülükleri Bağlamında AİHM’in Doğal Afetlerden Doğan Zararlara İlişkin Yaklaşımı”. *Uluslararası Sosyal & Hukuk Çalışmaları Kongresi*. ed. Mustafa Çakır. İstanbul: Legal Yayınları, 2018, 169-190.
- Dölek, İskender. *Afetler ve Afet Yönetimi*. Ankara: Pegem Yayınları, 3. Baskı, 2021.
- Gözler, Kemal- Kaplan, Gürsel. *İdare Hukuku Dersleri*. Bursa: Ekin Yayınevi, 25. Baskı, 2023.
- Gözübüyük, A. Şeref – Tan, Turgut. *İdare Hukuku (Genel Esaslar)*. 1. Cilt. Ankara: Turhan Kitabevi, 11. Bası, 2016.
- Günday, Metin. *İdare Hukuku*. Ankara: İmaj Yayınları, 10. Baskı, 2015.
- Kalabalık, Halil. *İdare Hukuku Dersleri*. 2. Cilt. Ankara: Seçkin Yayınları, 5. Baskı, 2021.
- Kozanoğlu, Gonca. *Türk İdare Hukukunda Doğal Afetler Nedeniyle İdarenin Sorumluluğu*. Ankara: Adalet Yayınevi, 1. Baskı, 2020.
- Oğurlu, Yücel. *Karşılaştırmalı İdare Hukukunda Ölçülülük İlkesi*. Ankara: Seçkin Yayınları, 1. Baskı, 2002.
- Okay Tekinsoy, Özge. “Kolluk Faaliyetleri”. *İdare Hukuku*. ed. Turan Yıldırım. İstanbul: On İki Levha, 8. Baskı, 2020.
- Osmanoğlu, Bilal. “Genel Bilgi Toplama (GBT) Sisteminde Kişilere İlişkin Tutulan Kayıtlar Üzerinde Bir İnceleme”. *Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi* 26/2 (2020), 946-979.
- Özay, İl Han. “İdari Kolluk Eylemlerinde Amaç”. *Journal of Istanbul University Law Faculty* 45/1-4, 315-319.
- Özay, İl Han. “İdari Kolluk-Adli Kolluk”. *Journal of Istanbul University Law Faculty* 71/1 (2013), 947-962.
- Özay, İl Han. *Günüşiğinde Yönetim*. İstanbul: Filiz Kitabevi Yayımları, 3. Baskı, 2017.
- Özdemir, Halit Eyüp. “Türk Hukukunda İdarenin Deprem Dolayısıyla Sorumluluğu”. *Ulusal ve Uluslararası Yargı Kararları Işığında Deprem Hukuku Uluslararası Sempozyumu Bildiriler Kitabı*. 24-25 Mayıs 2021. ed. Ayşe Nuhoğlu- Fulya İlçin Gönenç. 1-12. İstanbul: İstanbul Medipol Üniversitesi Yayınları, 1. Basım, 2021.
- Öztürk, K. Burak- Özkaya Özlüer, Ilgın. “Deprem Sonrası Mekansal Alan Kararlarının Olağanüstü Hal Kararnameleri ile Düzenlenmesi Hakkında Bir Değerlendirme”. *Ankara Barosu Dergisi* 81 (Deprem Özel Sayısı Ekim 2023), 1-18.

Sözcü, Ufuk. *Doğal Afetler ve Doğal Afet Okuryazarlığı*. Ankara: Pegem Akademi, 2. Baskı, 2019.

Ulusoy, Ali D. *Türk İdare Hukuku*. Ankara: Yetkin Yayınları, 5. Baskı, 2022.

Yayla, Yıldızhan. *İdare Hukuku*. İstanbul: Beta Yayınları, 2. Baskı, 2010.

Yıldırım, Turan. “İdarenin Kanuniliği İlkesi Bağlamında Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Anayasal Sınırı”. *Anayasa Yargısı* 36/1 (2019), 293-314.

Yılmaz, Harun. *7068 Sayılı Kanundan Hareketle Genel Kolluk Disiplin Rejimi*. İstanbul: On İki Levha Yayınları, 1. Baskı, 2022.

Yücel, Bülent. “Kahramanmaraş Depreminin Hukuksal Yansıması: (Olağanüstü Hâl (Ohal) Yönetiminin Anayasal Anlamı)”. *Ankara Barosu Dergisi* 81 (Deprem Özel Sayısı Ekim 2023), 1-14.

AFAD ve Tarihçesi, Erişim 16/7/2023, <https://www.afad.gov.tr/afad-hakkinda>.

Anayasa Mahkemesi, Erişim 17/7/2023, <https://kararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/>.

Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, Erişim 27/7/2023, <https://csb.gov.tr/tarihcemiz-i-7012>.

UNDRR, Erişim 31/7/2023, <https://www.undrr.org/terminology/disaster>.

TÜSİAD, Erişim 31/7/2023, <https://tusiad.org/tr/basin-bultenleri/item/11220-afet-bakanligi-oneri-si>.

Ahaber, Erişim 31/7/2023, <https://www.ahaber.com.tr/galeri/gundem/afet-bakanligi-nedir-kuruluyor-mu-ne-zaman-afet-bakani-kim-olacak-belli-oldu-mu-afad-kime-bagli-olacak/5>.

TRT Haber, Erişim 31/7/2023, <https://www.trthaber.com/haber/gundem/sinan-ogan-trtde-propaganda-konusmasini-yapti-765545.html>.

Güncel Türkçe Sözlük, Erişim 31/8/2023, <https://sozluk.gov.tr/>.