

İntihal | Plagiarism: Bu makale, en az iki hakem tarafından incelendi ve intihal içermediği teyit edildi.  
| This article has been reviewed by at least two referees and scanned via a plagiarism software.

# COVID-19 TEDBİRLERİ NEDENİYLE İDARENİN SORUMLULUĞU VE SALGIN KOŞULLARININ MÜCBİR SEBEP KAPSAMINDA DEĞERLENDİRİLMESİ

## RESPONSIBILITY OF THE ADMINISTRATION DUE TO COVID-19 MEASURES AND EVALUATION OF THE EPIDEMIC CONDITIONS WITHIN THE SCOPE OF FORCE MAJEURE

Musa Soysal\*

### ÖZ

Yeni tip koronavirüs (Covid-19) ilk ortaya çıktığı andan bu yana tüm dünyada çeşitli şekillerde zararlara sebep olmuştur. İdareler virüs kaynaklı salgını önlemek adına pek çok faaliyette bulunmuş ve tedbirler uygulamıştır. Bu durumun tezahürü Türkiye'de de kendini göstermiştir. Fakat görülmektedir ki alınan tedbirler kişiler aleyhinde bazı olumsuz durumlar doğurmaya müsaittir. Bu sebeple ilerleyen dönemlerde idarenin sorumluluğu sıkça gündeme gelebilecektir. İdareler faaliyetleri sırasında sebep oldukları zararları hizmet kusuru ve kusursuz sorumluluk esasları gereği tazmin etmekle yükümlüdür. Hizmet kusuru idarenin faaliyeti sırasında hukuka aykırı davranması sonucunda ortaya çıkarken kusursuz sorumlulukta idarenin faaliyeti hukuka uygundur, fakat bazı kişiler aleyhine bir zarar doğmuştur. Kusursuz sorumluluğun gündeme gelebileceği bu gibi hallerde kişinin toplum yararına uğradığı zarar sadece bu kişinin üzerine bırakılmamalıdır. Bu gereklilik üzerine idare zarardan kusursuz sorumlu tutulur. Ancak belirli hallerin mevcudiyeti idarenin sorumluluğunu artıracak ya da azaltacak bir etkiye sebep olabilmektedir. Günümüzde oluşan salgın ortamında alınan tedbirlerin hukukiliği ve neticesinde idarenin sorumluluğu tartışmalıdır. Salgın şartlarının idareler adına sorumluluğu etkileyip etkilemediği ise izaha muhtaçtır.

**Anahtar Kelimeler:** Sorumluluk, İdarenin Sorumluluğu, İdari İşlem, Koronavirüs Tedbirleri, Sokağa Çıkma Yasağı, Mücbir Sebep

\* Sakarya Üniversitesi Hukuk Fakültesi İdare Hukuku Ana Bilim Dalı Araştırma Görevlisi

0000-0002-1452-349X musasoysal@sakarya.edu.tr



Bu eser Creative Commons Alıntı-GayriTicari-Türetilemez 4.0 Uluslararası Lisansı ile lisanslanmıştır.  
This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International License.

## ABSTRACT

The new type of coronavirus (Covid-19) has caused harm in various ways all over the world since its first appearance. The administrations have carried out many activities and implemented measures to prevent the virus-induced epidemic. The manifestation of this situation has also manifested itself in Turkey. However, it is seen that the measures taken are suitable to cause situations against some people. For this reason, the responsibility of the administration may come to the fore frequently in the future. Administrations are obliged to compensate the damages they cause during their activities in accordance with the principles of service fault and strict liability. While the fault of service arises as a result of the administration's unlawful act during its activity, the activity of the administration in strict liability is in accordance with the law, but a loss has arisen against some people. In such cases, where strict liability may come to the fore, the harm suffered by the person for the benefit of society should not be left solely on this person. Upon this requirement, the administration is held perfectly responsible for the damage. However, the existence of certain circumstances may affect the responsibility of the administration. The legality of the measures taken in the current epidemic environment and the responsibility of the administration as a result are controversial. Whether the epidemic conditions affect the responsibility on behalf of the administrations needs explanation.

**Keywords:** Responsibility, Responsibility of the Administration, Administrative Act, Coronavirus Measures, Curfew, Force Majeure

## GİRİŞ

18.yy. Avrupası'nda hak ve özgürlükler kapsamında meydana gelen gelişmeler neticesinde pek çok iktidar sorgulanmaya başlanmıştır. İnsanlar fert olmanın verdiği özveri ile beraber düşünme ve irdeleme faaliyetlerine hız vermişlerdir. Bunun neticesinde tarih boyunca dokunulmaz olduğu zannedilen devlet iktidarının ölçüsü tartışmaya açılmıştır.<sup>1</sup> Tarihsel süreçte devlet ve dolayısıyla idareler kamu gücü sahibi olmaları sonucu sebep oldukları zararlardan sorumlu tutulmamıştır. Ancak Aydınlanma Çağı'nın etkisiyle idarenin sebep olduğu zararlardan sorumlu tutulması gerektiği anlayışı ortaya çıkmıştır.<sup>2</sup> Bunun neticesinde başta özel hukuk hükümleri, daha sonra ayrı bir hukuk dalı olarak kabulüyle idare hukuku hükümleri gereği idarelerin sorumluluğu kabul edilmiştir. Hukuk devleti ilkesi ile beraber ortaya çıkan idarenin mali sorumluluğunu yine bu ilkenin bir parçası kabul etmek mümkündür.<sup>3</sup> İdarenin sorumluluğunun irdelendiği erken örnekler bakıldığında da görülecek ki kurulan hükümler hukuk devleti ilkesi esasına dayanmaktadır.<sup>4</sup> İlerleyen süreçte sosyal devletlerin ortaya çıkışı devletlerin uyruklarını sosyal eşitsizliklere karşı koruma çabasını da beraberinde getirmiştir. Bu anlayışın bir görünümü olarak idarelerin kusuru olmaksızın, hukuka uygun faaliyetlerinden doğan zarardan sorumlu tutulması gösterilebilir.<sup>5</sup> Bu gelişmelerin neticesinde idarenin sorumluluğuna ilişkin esasların günümüzde kabul edildiği bilinmektedir.

Dünyada kuş gribi, domuz gribi ve ebola gibi pek çok salgın hastalık görülmüştür. 21.yy.'deki örneklerine son bir halka da koronavirüsle beraber eklenmiştir. Hastalık, hızlı yayılımı ve öldürücü etkisi sebebiyle dünyada infiale neden olmuştur. Bunun gereği olarak kamu düzeni ve genel sağlığı korumayı kendine amaç edinmiş idarelerin salgını durdurmak adına tedbirler aldığı görülmektedir. Ancak her idari faaliyette mevcut olan tehlike bu tedbirler bakımından da geçerlidir. İdareler, faaliyetleri esnasında zarara sebep olabilmektedir. Zarara uğrayan kimseler ise zararlarının tazmini için idarenin sorumluluğuna başvurmaktadır.

Türkiye'de de salgının etkilerinin önlenmesi adına sokağa çıkma yasağı, şehirlerarası yolculuk kısıtı, iş yerlerinin belirli zamanlarda kapatılması gibi tedbirler alınmıştır. Bu tedbirler pek çok temel hak ve hürriyetle ilgili sınırlamalar ifade etmektedir ve dolayısıyla kişiler adına zarar doğurmaya müsaittir. Peki, mevcut tedbirler itibarıyla idarenin sorumluluğu doğmuş mudur, doğmuşsa hangi sorumluluk türü söz konusudur? Tedbirlerin idari işlem olduğu dikkate alınır bu tedbirlerin unsurları itibarıyla mevzuata, dolayısıyla hukuka uygun olup olmadığı incelenmeye değerdir.

<sup>1</sup> Mehmet Ali Ağaoğulları, "Fransız Devriminde Birey-Devlet İlişkisi (1789-1794)", *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi* 44, sy 03 (01 Mart 1989): 206.

<sup>2</sup> Murat Yaman, "Askeri Yüksek İdare Mahkemesi Kararları Işığında İdare Hukukunda Sorumluluk, Hizmet Kusuru ve Kusursuz Sorumluluk Kavramları", *Askeri Yüksek İdare Mahkemesi Dergisi* 18 (2003): 91.

<sup>3</sup> Ülkü Azrak, "Alman İdare Hukukunda Devletin Amme Hukuku Sahasındaki Faaliyetinden Doğan Mesuliyeti", *İstanbul Hukuk Mecmuası* 28, sy 2 (1962): 367.

<sup>4</sup> Ramazan Çağlayan, *İdare Hukuku Dersleri*, 7. bs (Ankara: Adalet Yayınevi, 2019), 164; Müzeyyen Eroğlu Durkal, "İdarenin Sorumluluğunun Ortaya Çıkışı Ve Temeli", *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 23, sy 1 (22 Mart 2019): 164.

<sup>5</sup> A. Şeref Gözübüyük, *Yönetim Hukuku*, 26. bs (Ankara: Turhan Kitabevi, 2008), 349.

İdarelerin sorumluluğunu ortadan kaldıran ya da sorumluluğunun azalmasına sebep olan hususlar söz konusudur.<sup>6</sup> Bunlar mücbir sebep, beklenmeyen hal, zarar görenin veya üçüncü kişinin zarara etkili davranışının gerçekleşmesi ile söz konusu olmaktadır.<sup>7</sup> Mücbir sebep konumuz bakımından incelenmeye değerdir. Zira mücbir sebep halinde idarelerin kusur sorumluluğu ve kusursuz sorumluluğu ortadan kalkmaktadır. Salgın hastalık ise bu kapsamda değerlendirilebilir mi? Metinde bu sorunun cevabına ilişkin de bir inceleme yapılmış bulunmaktadır. Makalenin ilk kısmında idarenin sorumluluğu genel hatlarıyla açıklanmıştır, sonraki bölümlerinde ise Covid-19 kapsamında idarenin sorumluluğunun doğup doğmayacağı ve salgının mücbir sebep oluşturup oluşturmayacağı incelenmiştir.

## I. SORUMLULUK VE İDARENİN SORUMLULUĞU KAVRAMLARI

Sorumluluk, bir kimsenin üstüne aldığı, yapmak zorunda bulunduğu ya da yaptığı bir iş için gerektiğinde hesap verme durumunu ifade etmektedir.<sup>8</sup> Dolayısıyla sorumluluk kavramı hesap verme ile doğrudan bağlantılıdır. Bu sebeple kavramın aslının dini bir temele dayandığını söylemek mümkündür.<sup>9</sup> Zira dini inancın temelinde insanların dünyada yapmış olduğu davranışların cennetle ödüllendirilmesi veya cehennemle cezalandırılması söz konusudur. Bu da insanların davranışları ile sorumlu olduğunu göstermektedir.

Tanımın hukuki boyutuyla incelenmesi halinde ise sorumluluk, oluşan zararın kim tarafından üstlenileceğini belirleyen, bunun neticesinde de zarar görenin zarar veren karşısında zararının giderilmesini isteme hakkını tanıyan kavramdır.<sup>10</sup> Diğer yandan sorumluluk, hukuk kurallarınca yerine getirilmesi beklenen bir ödevin yerine getirilmemesi halinde ortaya çıkmaktadır.<sup>11</sup> Ayrıca hukuk kurallarınca yasaklanan bir fiilin gerçekleştirilmesinde de bir zarar doğduğu halde, zarar verenin zararı tazmin maksadıyla sonuçları yüklenmesi sorumluluk gereğidir.<sup>12</sup>

Hukuk alanında genel manada iki sorumluluk türü ile karşılaşmaktadır. İlki hukuki sorumluluk olarak da bilinen, kişinin bir başkasına verdiği zararları gidermesini kapsayan mali sorumluluktur.<sup>13</sup> Diğeri ise kanunlarda suç olarak sayılan fiillerin işlenmesinden failleri mesul tutmaya yarayan cezai sorumluluktur.<sup>14</sup> İdarenin sorumluluğu ise bir mali (hukuki) sorumluluktur.<sup>15</sup> Ancak kendine has ve farklı özellikler de içermektedir.<sup>16</sup>

<sup>6</sup> Sıddık Sami Onar, *İdare Hukukunun Umumi Esasları*, c. 3 (İstanbul: İsmail Akgün Matbaacılık - Hak Kitabevi, 1966), 1718.

<sup>7</sup> Celâl Işıklar, “Danıştay Kararlarında İdarenin Kusursuz Sorumluluğunu Kaldıran ve Azaltan Hâller”, *Yıldırım Beyazıt Hukuk Dergisi*, sy 1 (08 Mart 2019): 130.

<sup>8</sup> TDK “sorumluluk” maddesi, <https://sozluk.gov.tr> Erişim Tarihi: 03.05.2021.

<sup>9</sup> Halil Kalabalık, *İdare Hukuku Dersleri*, 5. bs, c. 2 (İstanbul: Seçkin Yayıncılık, 2021), 349.

<sup>10</sup> Ender Ethem Atay, *İdare Hukuku*, 2. bs (İstanbul: Seçkin Yayıncılık, 2019), 359.

<sup>11</sup> Çağlayan, *İdare Hukuku Dersleri*, 597.

<sup>12</sup> Ali Fuad Başgil, “Devletin ve Diğer Amme Hükmi Şahıslarının Mesuliyeti Meselesi”, *Adliye Ceridesi* 6 (1940): 583.

<sup>13</sup> Kalabalık, *İdare Hukuku Dersleri*, 2:337.

<sup>14</sup> Atay, *İdare Hukuku*, 359.

<sup>15</sup> Atay, 359.

<sup>16</sup> A. Şeref Gözübüyük, *Yönetmelik Yargı* (Ankara: Turhan Kitabevi, 2013), 285; Kemal Gözler, *İdare Hukuku*, c. 2 (Bursa: Ekin Yayınevi, 2019), 1061.

Dolayısıyla idare, faaliyeti sırasında sebep olduğu zararları gidermekle yükümlüdür.<sup>17</sup> Bu faaliyet genel olarak özel hukuk hükümlerine göre yürütülüyorsa özel hukuk kurallarına göre, kamu hukuku hükümlerine göre yürütülüyorsa kamu hukuku kurallarına göre idare tarafından zarar tazmin edilmelidir.<sup>18</sup> Kamu hukuku hükümlerine göre yürütülmekle beraber idarilik özelliğini yitirmiş fiili yol oluşturan durumların çözüm yeri ise adli yargı yerleridir.

İdareyi sorumlu tutmak adına idari faaliyetten hakları muhtel olanlar zararlarının giderilmesi adına idari yargıda tam yargı davası açmalıdırlar.<sup>19</sup> İdarenin faaliyetinin idarilik niteliğini kaybettiği haksız fiil niteliğindeki eylemleri sebebiyle<sup>20</sup> veya özel hukuk hükümlerinin hâkim olduğu faaliyetleri sebebiyle ise adli yargıda dava açılması gerekmektedir.<sup>21</sup>

## II. COVID-19 TEDBİRLERİNİN HUKUKA UYGUNLUK DEĞERLENDİRMESİ

### A. İDARENİN SORUMLULUĞU ÇEŞİTLERİ VE HUKUKİLİK AYRIMI

İdarenin sorumluluğuna ilişkin hizmet kusuru ve kusursuz sorumluluk ayrımı yapılmaktadır.<sup>22</sup> Türk Danıştay'ı kararlarında hizmet kusuru, bir kamu hizmetinin kuruluşunda, düzenlenmesi veya teşkilatında, yapısında, personelinde ya da işleyişindeki birtakım eksiklikler sebebiyle ortaya çıkan düzensizlik, sakatlık, aksaklık, aykırılık, bozukluk şeklinde tanımlanmaktadır.<sup>23</sup> Bu sebeplerden dolayı idarelerin yürütmekle görevli olduğu hizmetlerin kötü işlemesi, geç işlemesi veya hiç işlememesi gibi durumlar söz konusu olabilmektedir.<sup>24</sup> Bu durumda idare, faaliyeti sırasında hukuka uygun davranmayarak faaliyetin muhatabı bakımından zararlara sebep olmaktadır. Bu zararların tazmini ise hizmet kusuruna dayandırılmak suretiyle mümkündür.<sup>25</sup>

İdarenin kusursuz sorumluluğunda ise idarenin faaliyeti hukuka uygundur. Fakat bu faaliyet kapsamında faaliyetin muhatabı kimseler bakımından çeşitli zararlar meydana gelmiştir. Bu kimseler aleyhine fakat toplum lehine gerçekleşen dengesizliğin giderilmesi ise kusursuz sorumluluğun kabulü ile mümkündür.<sup>26</sup> Dolayısıyla kusursuz sorumluluk sebebiyle

<sup>17</sup> Gözler, *İdare Hukuku*, 2:1035; Onar, *İdare Hukukunun Umumi Esasları*, 1966, 3:1962.

<sup>18</sup> Bahtiyar Akyılmaz, Murat Sezginer ve Cemil Kaya, *Türk İdare Hukuku*, 12. bs (Ankara: Savaş Yayınevi, 2020), 123.

<sup>19</sup> Lütfi Duran, "İdari İşlemlerden Sorumluluk: İptal Davası - Tam Yargı Davası", *İstanbul Hukuk Mecmuası* 33, sy 3-4 (1967): 3.; Ender Ethem Atay, *İdari Yargılama Hukuku*, 2. bs (İstanbul: Seçkin Yayıncılık, 2020), 278; Halil Kalabalık, *İdari Yargılama Usulü Hukuku*, 15. bs (İstanbul: Seçkin Yayıncılık, 2021), 229; Ramazan Çağlayan, *İdari Yargılama Hukuku*, 12. bs (İstanbul: Seçkin Yayıncılık, 2020), 297.

<sup>20</sup> Gürsel Kaplan, "İdare Hukukunun Arkaik ve Anakronik Bir Kurumu: 'Fiil Yol'", *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 11, sy 1 (01 Haziran 2007): 908.

<sup>21</sup> Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, *Türk İdare Hukuku*, 468.

<sup>22</sup> Yahya Kazım Zabunoğlu, *İdare Hukuku*, c. 1 (Ankara: Yetkin Yayıncılık, 2012), 698; Metin Günday, *İdare Hukuku*, 10. bs (Ankara: İmaj Yayınevi, 2015), 369; Gözübüyük, *Yönetmelik Yargı*, 287; Atay, *İdare Hukuku*, 360.

<sup>23</sup> Danıştay 10.Dairesi, T.17.10.1983, E.82/185, K.83/1984; Danıştay 15.Dairesi, T. 20.3.2014, E. 2013/3957, K. 2014/2049; Danıştay 15.Dairesi, T. 23.12.2015, E. 2015/7517, K. 2015/9092; Danıştay 15.Dairesi, T. 9.11.2017, E. 2017/1256, K. 2017/6565.

<sup>24</sup> Onar, *İdare Hukukunun Umumi Esasları*, 1966, 3:1736.

<sup>25</sup> Gözler, *İdare Hukuku*, 2:1083.

<sup>26</sup> Gözler, 2:1042.

idareyi sorumlu tutabilmek için zararlar idari faaliyet arasındaki illiyetin ispatı yeterlidir.<sup>27</sup> Kusursuz sorumluluğun özel bir görünümü şeklinde incelenen sosyal riskte ise oluşan zarar ile idarenin faaliyeti arasında bir illiyet bulunmamaktadır.<sup>28</sup> Covid-19 tedbirleri özelinde konu ele alınırsa zararın, tedbirin uygulanması şeklinde ortaya çıkan idari faaliyet sebebiyle oluştuğu görülür. Bu illiyetin varlığı sebebiyle tedbirler bakımından sosyal riskten kaynaklanan sorumluluk incelemesi yapılmayacaktır.

Ancak koronavirüs salgınının sosyal risk kapsamında incelenmesi mümkün olabilir. Sosyal risk, insanların beraber, bir arada yaşaması sebebiyle muhatap olması muhtemel ve bazen kaçınılmaz risk, tehlike hali olarak ifade edilebilir.<sup>29</sup> Sosyal riskte diğer sorumluluk hallerinden farklı olarak idarenin personelinden veya doğrudan yürütmekte olduğu hizmetten kaynaklanan bir tehlikeden değil, idareye tamamen yabancı kimselerin sebep olduğu zararlardan bahsedilmektedir.<sup>30</sup> Dolayısıyla zarar ile idari faaliyet arasında bir illiyet bağı söz konusu değildir. Yargı kararlarında da görülebileceği üzere ilkenin kabulü ile beraber topluma yönelmiş tehlikenin sebep olduğu zarar, idare tarafından tazmin edilerek topluma pay edilecektir.<sup>31</sup> Sosyal risk ilkesi şuan için terör olayları ve toplumsal gösteri yürüyüşleri gibi belirli durumlarda söz konusu olsa da kapsamının geniş yorumlanması gerekmektedir. İlliyet bağının aranmaması sebebiyle oluşan zararın giderilmesi, zarara uğrayan kişiler bakımından önemli bir imkanı ifade etmektedir. Amacı toplumsal adaletsizliklerin giderimi olan sosyal devlet anlayışının<sup>32</sup>, kabulü ile idarenin kusursuz sorumluluğu ilkesinin temellerini sağlamlaştırdığını ifade etmek gereklidir. Bu sebeple kusursuz sorumluluk ilkesinin bir görünümü olan sosyal risk ilkesinin uygulanmasının genişlemesi ve sadece belirtilen iki durumla sınırlandırılmaması bu anlayışa uygun olacaktır. Ayrıca diğer sorumluluk hallerinden ayrılan yanları ve zarara uğrayan kişilere sağladığı imkan itibarıyla sorumluluk hukukuna ilişkin münferit bir ilke olarak kabul edilmesi de yararlı olacaktır. Böylelikle kavram, idari faaliyet haricinde gerçekleşen illiyet bağının olmadığı durumlar objektif bir şekilde tespit edilip sınırlı bulunduğu alandan çıkartılacaktır.

Tek başına koronavirüs salgını da idarenin faaliyeti dışında gerçekleşen ve toplumu tehdit eden bir tehlikedir. Doğrudan salgın sebebiyle idare edilenler pek çok zarar görmüştür. Ekonomik faaliyetlerin sekteye uğramasının dışında kişilerin hastalığa maruz kalması sebebiyle sağlık hizmetlerine ve dolayısıyla sürekli sağlık giderlerine muhatap oldukları görülmektedir. Buna benzer pek çok zarar halinin giderimi de sosyal devlet ilkesinin, kusursuz sorumluluk ilkesinin ve sosyal risk ilkesinin amacı ile bağdaşır nitelik göstermektedir.

<sup>27</sup> Lütfi Duran, *Türkiye İdaresinin Sorumluluğu* (Ankara: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, 1974), 47.

<sup>28</sup> Ali Ülkü Azrak, "İdarenin Toplumsal Muhatara (Sosyal Risk) Kuramına Göre Kusursuz Sorumluluğu", içinde *Sorumluluk Hukukunda Yeni Gelişmeler Sempozyumu III* (Ankara: Fakülteler Matbaası, 1980), 136,137.

<sup>29</sup> Azrak, 136; Ali D. Ulusoy, *Yeni Türk İdare Hukuku*, 4. bs (Ankara: Yetkin Yayıncılık, 2021), 575; Ramazan Çağlayan, "Risk İlkesi Gereğince İdarenin Kusursuz Sorumluluğu Bağlamında Sosyal Risk İlkesi", içinde *Sorumluluk ve Tazminat Hukuku Sempozyumu* (Gazi Üniversitesi Yayınları, 2009), 470; Hayrettin Yıldız, "İdarenin Sosyal Risk Sorumluluğunda İlliyet Bağı Meselesi", *TBB Dergisi*, sy 116 (2015): 150.

<sup>30</sup> Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, *Türk İdare Hukuku*, 130.

<sup>31</sup> Danıştay 10.Dairesi, T. 21.04.2008, E. 2006/5024 K. 2008/2685, Danıştay 10.Dairesi, T. 25.2.2003, E. 2001/4795 K. 2003/696, Danıştay 10.Dairesi, T. 21.10.2020, E.2015/4478, K.2020/4057.

<sup>32</sup> Abdurrahman Eren, *Anayasa Hukuku Dersleri*, 2. bs (İstanbul: Seçkin Yayıncılık, 2020), 377..

Öte yandan sosyal riske konu olan tehlike hali çoğu zaman idarenin önlemekle görevli olduğu, kamu düzenini sağlamaya yönelik hizmetleri ile ilgilidir. Tehlikenin önlenememesi halinde idarenin yürütmekle görevli olduğu kamu hizmetinin gereği gibi işleyememesi ya da kötü işlemesi hali söz konusu olabilir.<sup>33</sup> Bu durumda sosyal risk ilkesinin uygulanmasına gerek yoktur, hizmet kusuru gereği idare zararı tazmin etmelidir. İdarenin kamu düzenini sağlamaya yönelik faaliyetlerine kolluk faaliyetleri denmektedir.<sup>34</sup> İdare kolluk faaliyetleri aracılığıyla kamu düzenini sağlamakla görevlidir. Kamu düzeninin genel güvenlik, dirlik ve esenlik, genel sağlık ve genel ahlak gibi unsurları mevcuttur.<sup>35</sup> Koronavirüs ise doğrudan genel sağlığı tehdit etmektedir. Bu sebeple genel sağlığın korunamaması sebebiyle kişilerin uğramış olduğu zararların, idarenin yürütmekle görevli olduğu bir hizmetin kötü işlemesiyle ortaya çıktığı savunulabilecektir.

Hizmet kusuru ve kusursuz sorumluluk ayrımı, belirtilen sebeplerde de görülebileceği üzere yürütülen faaliyet sırasında idarenin tesis ettiği işlemlerin veya eylemlerin hukuka uygun olup olmamasına göre yapılmaktadır.

İdari işlemin hukuka uygun olup olmadığının anlaşılması adına işlemin unsurlarının incelenmesi gerekmektedir. 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun iptal davalarını tanımladığı 2.maddesinin birinci fıkrasında; “İdari işlemler hakkında yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönlerinden biri ile hukuka aykırı olduklarından dolayı iptalleri için menfaatleri ihlâl edilenler tarafından açılan iptal davaları” şeklinde belirtildiği üzere idari işlemin unsurları yetki, şekil, sebep, konu ve maksattır(amaç). Bu unsurlar herhangi bir sakatlık içeriyorsa işlemin hukuka uygun olduğu söylenemez. Koronavirüsle mücadele kapsamında alınan tedbirlerin hizmet kusuru veya kusursuz sorumluluk kapsamında idarenin sorumluluğunu doğurup doğurmadığı, eğer doğuruyorsa idarenin ne sebeple sorumlu tutulacağına incelenmesi için idari işlemin özellikle yetki ve sebep unsurlarına ve bu unsurlardaki aykırılıklara kısaca değinmek gereklidir. Nitekim uygulanan tedbirlere bakıldığında görülecektir ki hukuka uygunluk veya aykırılık tartışması bu unsurlara dayanmaktadır.

İdari işlemin yetki unsuru, idari işlemin ilgili mevzuatla irade açıklamaya yetkili kılınmış kişiler tarafından yapılabilmesini ifade etmektedir.<sup>36</sup> Dolayısıyla kimse yetkili olmadığı bir konuda idare adına irade açıklayamaz. İdare hukukunda bu durum “yetkisizlik kuralı, yetkili olmak istisnadır”<sup>37</sup> şeklinde ifade edilmektedir.<sup>38</sup> Aksi halde idari işlem, yetki unsurundaki sakatlıklar sebebiyle hukuka aykırı olacaktır.

İdareyi idari işlem yapmaya yönelten saik ise idari işlemin sebep unsurunu oluşturur. Bu saik mevzuattan kaynaklanabileceği gibi bir hukuki işlem veya maddi olaydan da

<sup>33</sup> Günday, *İdare Hukuku*, 381.

<sup>34</sup> Günday, 286; Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, *Türk İdare Hukuku*, 572.

<sup>35</sup> Özge Okay Tekinsoy, *İdare Hukukunda Kamu Düzeni Kavramı* (İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2011), 40.; Günday, 292; Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, *Türk İdare Hukuku*, 579.

<sup>36</sup> Kalabalık, *İdare Hukuku Dersleri*, 2:50, 51.

<sup>37</sup> S. Burak Açıdoğru, “İdari İşlemin Yetki Unsuru ve Yetki Unsurundaki Sakatlıklar”, *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 7, sy 1-2 (13 Haziran 1999): 3.

<sup>38</sup> Atay, *İdare Hukuku*, 236.



kaynaklanabilir.<sup>39</sup> İşlemin sebebinin mevzuatta gösterilip gösterilmemesi dikkate alınarak idari işlemleri tasnif etmek mümkündür. İdari işlemin sebebi açıkça mevzuatta gösterilebilir. Bu halde idarenin bağlı yetkisi olduğu kabul edilir, yani idarenin hangi durumda ne tür bir idari işlem yapacağı açıktır.<sup>40</sup> Sebep mevzuatta gösterilmekle beraber “*milli güvenlik*”, “*kamu düzeni*”, “*kamu yararı*” gibi belirsiz kavramlarla ifade edilmiş olabilir. Bu halde mevzuat idareye kavramı yorumlama yetkisi vererek duruma göre hakkaniyetin gerektirdiği şekilde işlem yapma yetkisini vermektedir.<sup>41</sup> Takdir yetkisine ilişkin görünümün önemli bir örneğini teşkil eden bu durumda bağlı yetki ile getirilmeye çalışılan kesinlik, iyi idare olmanın gereklerinin yerine getirilebilmesi adına yumuşatılmıştır. Tasnifte üzerinde durulacak son hal ise sebebi mevzuatta gösterilmemiş idari işlemlerdir. Bu hallerde idarenin takdir yetkisinin oldukça geniş olduğu kabul edilir. Ancak bu yetki keyfiliğe yol açacak türden geniş yorumlanamaz. Burada sınır, kamu yararına ve idari hizmetlerin yürütülmesi gereklerine uygun davranmaktır.<sup>42</sup>

Yapılan tasnifte de görüldüğü üzere bir idari işlem mevzuat hükümlerine, hizmetin gereklerine ve nihayetinde kamu yararına uygun olmalıdır. Aksi durum için işlemin sebep unsurundaki sakatlıklar sebebiyle hukuka aykırı olduğu kabul edilecektir. Bu sakatlıklar çeşitli şekilde kendini gösterebilmektedir. Eğer idari işlemi yapmayı yönelten saik mevcut değilse işlem hukuka aykırı olacaktır. Dayanılan sebebin yanlış nitelendirilmesi ve sebebin idari işlem yapmaya yeterli olmaması halleri diğer sakatlık halleridir.<sup>43</sup> Eğer idari işlemin sebep ile idari işlemin konusunu oluşturan hukuki sonuç arasında ölçsüzlük bulunuyorsa da idari işlemin hukuka uygunluğundan bahsedilemez.<sup>44</sup>

Dolayısıyla unsurları itibariyle sakatlık barındıran idari işlem hukuka aykırı bir nitelik arz etmektedir. Bu durumda herhangi bir zararın doğması halinde, işlemi tesis eden idarenin sorumluluğunun incelenmesi gerekmektedir.

## B. COVID-19’UN ORTAYA ÇIKIŞI VE TÜRKİYE’DE UYGULANAN TEDBİRLER

Covid-19 Çin’in Hubey eyaletine bağlı Vuhan kentinde 12 Aralık 2019’da tespit edilmesinden sonra hızlı bir yayılım göstermiş, başta komşu ülkelerde daha sonra dünya trafiğinin merkezi olan Avrupa ülkelerine ve Amerika’ya sıçramıştır. İlk görüldüğü haliyle belirlenen vakalar Dünya Sağlık Örgütü tarafından SARS gibi diğer virüs türleri sebebiyle ortaya çıktığı sanılsa da yayılımın ardından mutasyonlu bir yeni virüs olduğu dünya kamuoyu tarafından kabul edilmiştir. Bilimsel çalışmalarda belirlendiği üzere virüs solunum ve temas yolu gibi çeşitli şekillerde yayılım gösterebilmektedir. Bu durum, dünya halklarının artık iç içe geçmiş sosyal ilişkileri de gözetildiğinde hastalığın hızlı yayılımını anlaşılabilir kılmaktadır.

<sup>39</sup> Günday, *İdare Hukuku*, 153.; Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, *Türk İdare Hukuku*, 407.

<sup>40</sup> Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, *Türk İdare Hukuku*, 114.

<sup>41</sup> Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, *Türk İdare Hukuku*, 409.

<sup>42</sup> Danıştay 5. Dairesi, T. 10.12.2004, E. 2004/3658, K. 2004/5187; Danıştay 14. Dairesi, T. 17.2.2015, E. 2013/9920, K. 2015/1171; Danıştay 8. Dairesi, T. 16.3.2020, E. 2018/6929, K. 2020/1897; Selami Celayir, “İdarenin Takdir Hakkı Prensibi ve (Görülen Lüzum) Telâkkisi”, *Türk İdare Dergisi*, sy 257 (1959): 97; Sinan Seçkin ve Gül Üstün, “İdari İşlemlerde Takdir Yetkisi Ve Gereke İlkesi”, *Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi* 21, sy 2 (01 Ocak 2016): 514; Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, *Türk İdare Hukuku*, 410.

<sup>43</sup> Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, *Türk İdare Hukuku*, 412.

<sup>44</sup> Kalabalık, *İdare Hukuku Dersleri*, 2:81.



Nitekim bakıldığında insanlar çeşitli vasıtalarla dünyanın bir yerinden kısa sürede başka bir yerine ulaşabilmektedir.

Çin dışında Tayland, Kore, İran, Fransa, İtalya ve Amerika gibi dünyanın pek çok yerinden ölüm haberlerinin duyulması üzerine Dünya Sağlık Örgütü yeni tip koronavirüsü 11 Mart 2020'de dünya çapında etkili salgın(pandemi) olarak ilan etmiştir. Türkiye'de de aynı gün ilk koronavirüs vakasının tespit edildiği Sağlık Bakanlığı tarafından duyurulmuştur. Salgının ciddiyeti kısa sürede tüm dünya tarafından idrak edilmiş ve ülkeler yayılımı durduracak tedbirler uygulamaya başlamıştır. Türkiye'de de paralel tedbirler bu dönemde uygulamaya konulmuştur.

Hastalığın hızlı yayılımı ile beraber kamunun bundan etkilenmesi sonucu kamu yararı amacıyla faaliyette bulunan idarelerin de hastalıkla mücadele amacıyla tedbirler uygulaması gerekliliği ortaya çıkmıştır. Türkiye'de ve mağdur diğer ülkelerde idareler, hastalığın etkilerini ortadan kaldırmak adına faaliyette bulunmaya başlamıştır. Bu durum dikkate alınırca idare hukuku için yeni bir tartışma ortamının da oluştuğu ifade edilmesi gerekir. Zira en yakın örneğini 20.yy'ın başında İspanyol Gribi şeklinde gördüğümüz pandemide 21.yy'ın gelişmiş idari teşkilatlarının nasıl konum aldığı dikkate değerdir. Hastalıkla yapılan bu mücadele sürecinde idareler kişilerin temel hak ve özgürlüklerini sınırlandıran çeşitli tedbirler uygulamış ve hala uygulamaktadır. Uygulanan bu tedbirler sebebiyle kişilerin mağduriyet yaşaması muhtemeldir, maddi ve hatta manevi zarara uğranıldığından bahisle idarenin sorumluluğunun tartışılması çok da akla uzak olmayacaktır.

Covid-19'un dünya tarafından tanınmasından sonra devletler bu durumu güvenlik sorunu olarak kabul etmiş ve gerekli tedbirleri almaya başlamıştır. Türkiye Cumhuriyeti Devleti de kamu düzeni ve güvenliğini sağlamak adına bazı tedbirlere başvurmuştur.

10 Ocak 2020 tarihinde Sağlık Bakanlığı bünyesinde başkanlığını Sağlık Bakanı'nın yaptığı, üyelerinin tıp alanında görev yapan bağımsız bilim insanlarından seçildiği Sağlık Bakanlığı Koronavirüs Bilim Kurulu kurulmuştur.<sup>45</sup> Kurul danışma kurulu niteliğine haiz olup kararları tavsiye niteliğindedir. Bilim Kurulunun bu süreçte salgın yönetiminde etkin bir şekilde rol alıp yürütülen mücadeleye yön vermesi beklenmiştir. Ancak kararlarının bağlayıcılığının olmaması ve salgınla mücadelenin ileri safhalarında siyasi etkiden uzak kalamaması gibi sebeplerden dolayı kurulun yapısına ilişkin soru işaretleri bulunmaktadır.

İlerleyen süreçte virüslü vakaların ülkeye girişini engellemek maksadıyla Çin, İtalya ve İran gibi ülkelerle karşılıklı uçuşlar durdurulmuş ve sınır kapıları kapatılmıştır.<sup>46</sup> 11 Mart 2020'de tespit edilen ilk vaka, belirlenen hastanede tecrit edilmiştir. Bu, sonraki uygulamaların ilk emsalini teşkil edecektir.

<sup>45</sup> "Türkiye'nin koronavirüsle mücadele politikasına 'Bilim Kurulu' yön veriyor", <https://www.aa.com.tr/tr/koronavirus/turkiyenin-koronavirusle-mucadele-politikasina-bilim-kurulu-yon-veriyor/1777215>, Erişim Tarihi: 15.05.2021.

<sup>46</sup> "Turkey leading example in fight against coronavirus", <https://www.dailysabah.com/turkey/turkey-leading-example-in-fight-against-coronavirus/news>, Erişim Tarihi: 15.05.2021.

Bunun üzerine Cumhurbaşkanı başkanlığında 12 Mart 2020’de bakanların katılımıyla, alınacak tedbirlerin görüşüldüğü bir toplantı gerçekleştirilmiştir. Toplantı sonrası okulların bir hafta tatil edilmesine ve spor müsabakalarının Nisan sonuna kadar seyircisiz oynanmasına dair Cumhurbaşkanlığı kararı ilan edilmiştir.<sup>47</sup> Daha sonra alınacak kararlarla öğrencilerin internet üzerinden eğitimlerini sürdürecekleri uzaktan eğitim sistemine geçilmiştir.

15 Mart 2020’de Gençlik ve Spor Bakanlığı tarafından başta umre sebebiyle Suudi Arabistan’dan dönen yolcular olmak üzere yurtdışından gelen yolcuların Ankara ve Konya’da Kredi Yurtlar Kurumu’na ait yurtlara yerleştirilip karantinaya alınacağı açıklanmıştır.<sup>48</sup>

16 Mart 2020’de İçişleri Bakanlığı tarafından 81 il valiliğine koronavirüs tedbirlerini içeren genelge gönderilmiştir. Buna göre sinema, düğün salonu, kafeterya, kahvehane gibi Umuma Açık İstirahat ve Eğlence Yerlerinde faaliyetler geçici bir süreliğine durdurulmuş, STK’nın toplantıları ertelenmiştir.<sup>49</sup> Yine aynı gün Diyanet İşleri Başkanlığı tarafından camilerde cuma namazı kılınmasına ara verildiğine dair Din İşleri Yüksek Kurulu kararı açıklanmıştır.<sup>50</sup>

21 Mart 2020’de İçişleri Bakanlığı tarafından 65 yaş ve üstü vatandaşlarla, kronik rahatsızlıkları bulunan kişilerin sokağa çıkmasının yasaklandığına dair genelge yayınlanmıştır.<sup>51</sup> 3 Nisan 2020’de Cumhurbaşkanı tarafından yapılan açıklama doğrultusunda İçişleri Bakanlığı tarafından çıkarılan genelge ile bu yasak 20 yaş altı vatandaşlar için genişletilmiş ve ayrıca İl İdaresi Kanunu m.11/C ile Umumi Hıfzısıhha Kanununun m.27 ve m.72 gereği illere giriş ve çıkışların geçici süre yasaklanmasına ilişkin 30 büyükşehir il ve Zonguldak ili valiliklerine talimatlar bildirilmiştir.<sup>52</sup> 10 Nisan 2020’de İçişleri Bakanlığı tarafından ilk kez tüm vatandaşları kapsayacak şekilde 10.04.2020 tarihi saat 24:00 ile 12.04.2020 tarihi saat 24:00 arasında sokağa çıkma yasağını içeren bakanlık genelgesi yayınlanmıştır. Bu yasaktan bazı kişiler ve işletmeler istisna tutulmuştur.<sup>53</sup> Sokağa çıkma yasağı uygulamasına ilerleyen dönemlerde ülke sathına yayılır şekilde çeşitli zamanlarda devam edilmiştir.

4 Mayıs 2020’de Cumhurbaşkanı tarafından yasakların gevşetildiği normalleşmeye ilişkin plan açıklanmış, bu doğrultuda 6 Nisan 2020’de Sağlık Bakanı tarafından “*kontrollü*

<sup>47</sup> “Cumhurbaşkanlığı Sözcüsü Kalın: “Korona Virüs’le mücadele sürecini, el birliğiyle rehavete ve paniğe kapılmadan atlama kabiliyetine sahibiz””, <https://www.tcbb.gov.tr/haberler/410/117021/cumhurbaskanligi-sozcusu-kalin-korona-virus-le-mucadele-surecini-el-birligiyle-rehavete-ve-panige-kapilmadan-atlama-kabiliyetine-sahibiz->, Erişim Tarihi: 15.05.2021.

<sup>48</sup> “Umreden dönen 10 bin 330 kişi Ankara ve Konya’daki öğrenci yurtlarında karantinaya alındı”, <https://tr.sputniknews.com/turkiye/202003151041598178-umreden-donenler-ankara-ve-konyadaki-yurtlarda-karantinaya-alindi/>, Erişim Tarihi: 15.05.2021.

<sup>49</sup> “81 İl Valiliğine Koronavirüs Tedbirleri Konulu Ek Bir Genelge Daha Gönderildi”, <https://www.icisleri.gov.tr/81-il-valiligine-koronavirus-tedbirleri-konulu-ek-genelge-gonderildi>, Erişim Tarihi: 15.05.2021.

<sup>50</sup> “Cami ve mescitlerde Cuma ve vakit namazların cemaatle kılınmasına ara verildi”, <https://www.diyaret.gov.tr/TR/Kurumsal/Detay/29402/cami-ve-mescitlerde-cuma-ve-vakit-namazlarin-cemaatle-kilinmasına-ara-verildi>, Erişim Tarihi: 15.05.2021.

<sup>51</sup> “65 Yaş ve Üstü ile Kronik Rahatsızlığı Olanlara Sokağa Çıkma Yasağı Genelgesi”, <https://www.icisleri.gov.tr/65-yas-ve-ustu-ile-kronik-rahatsizligi-olanlara-sokaga-cikma-yasagi-genelgesi>, Erişim Tarihi: 15.05.2021.

<sup>52</sup> “Şehir Giriş/Çıkış Tedbirleri ve Yaş Sınırlaması”, <https://www.icisleri.gov.tr/sehir-giriscikis-tebirleri-ve-yas-sinirlaması>, Erişim Tarihi: 15.05.2021.

<sup>53</sup> “2 Gün Sokağa Çıkma Yasağı”, <https://www.icisleri.gov.tr/2-gun-sokaga-cikma-yasagi>, Erişim: 15.05.2021.

*sosyal hayata*” dair bilgilendirme yapılmıştır. Ayrıca kişinin mevcut hastalık durumuna ve civar çevrelerdeki risk yoğunluğuna dair verileri içeren ilerde kullanımı yoğunlaşacak ve kimi yerlere girip çıkmak için zorunluluk arz edecek “*Hayat Eve Sığar(HES)*” mobil uygulaması tanıtılmıştır.<sup>54</sup>

2 Eylül 2020 tarihinde normalleşme sürecinde açılmasına karar erilen düğün, kına, nişan gibi organizasyonları yapan işletmelerin etkinliklerine İçişleri Bakanlığı genelgesiyle kısıtlamalar getirilmiştir. Genelgeyle etkinliklere süre ve katılımcı sayısı bakımından sınırlama koyulmuştur.<sup>55</sup>

Bu süreçte vaka sayılarındaki azalışa ve artışa göre tedbirlerin yoğunluğu da değişiklik göstermiştir. 2021 yılının başından itibaren tedbirlerin gevşetilmesi ile beraber vaka sayılarında ciddi artışlar meydana gelmiş ve aşılama takviminde istenilen ilerlemenin kaydedilmemesinin de etkisi ile tedbirlerin yoğunluğu önemli ölçüde artmıştır. 13 Nisan 2021’de Cumhurbaşkanınca iki haftalık “*kısmi kapanma*” kararı alınmış, bu doğrultuda 14 Nisan 2021’de İçişleri Bakanlığı tarafından uyulması gereken kuralları ve önlemleri içeren genelge yayınlanmıştır.<sup>56</sup> Genelgeyle bazı işletmelerin çalışma saatleri düzenlenmiş ve sokağa çıkmaya ilişkin sınırlamalar belirtilmiştir. 29 Nisan 2021’de ise Ramazan Bayramı sonrasına kadar uygulanmak suretiyle “*tam kapanma*” kararı alınmış ve buna ilişkin genelge valiliklere gönderilmiştir.<sup>57</sup> Yapılan Cumhurbaşkanlığı açıklaması ile bayram sonrası kontrollü bir şekilde sosyal hayatın canlandırılacağı ifade edilmiştir.

Uygulanan tedbirlerin çoğunluğu genelgelere dayanan yükümlendirici işlemlerdir. Bu sebeple ilgilisi bakımından bir şeyi yapma veya yapmama doğrultusunda cebir uygulanması söz konusudur. Bu durum neticesinde kişilerin zarara uğraması mümkündür. Bu zarar maddi olabileceği gibi manevi de olabilecektir. Belirtilen idari işlemlerdeki zarara sebep olan hususun işlemin hangi unsuru ile ilgili olduğunu tespit etmek önemlidir. Öte yandan bahsedilen genelgeler bir genel düzenleyici işlem olmaları sebebiyle üst normlara uygunluk bakımından da incelenmelidir.

### C. TEDBİRLERİN MEVZUAT KAPSAMINDA DEĞERLENDİRİLMESİ

Covid-19 tedbirleri kapsamında pek çok genelge çıkarılmıştır. Bakıldığında bu genelgelerin belirsiz içeriği sebebiyle uygulanması sırasında farklı yorumlar yapılmıştır. Örneğin seyahat izin belgesi verilmesi hususunda yetkili olan valilik ve kaymakamlıklar genelgeyi yorumlarken farklı kanaatlere ulaşmıştır. Kişinin ikamet ettiği yere özel aracı ile dönmesine kimi durumlarda izin verilmezken otobüs, uçak gibi vesait ile seyahat etmesine bir

<sup>54</sup> Uygulamanın işleyişine ve barındırdığı risklere dair bilgilendirme için bkz. <https://www.bbc.com/turkce/haberler-dunya-52638919>, Erişim Tarihi: 15.05.2021.

<sup>55</sup> “*81 İl Valiliğine Düğün, Kına Gecesi, Nişan vb. Etkinlikler İle İlgili Genelge*”, <https://www.icisleri.gov.tr/81-il-valiligine-dugun-kina-gecesi-nisan-vb-etkinlikler-ile-iligili-genelge>, Erişim Tarihi: 15.05.2021.

<sup>56</sup> “*81 İl Valiliğine Kısmi Kapanma Genelgesi Gönderildi*”, <https://www.icisleri.gov.tr/81-il-valiligine-kismi-kapanma-genelgesi-gonderildi#:~:text=Recep%20Tay-yip%20Erdo%C4%9Fan%20ba%C5%9Fkanl%C4%B1%C4%9F%C4%B1nda%20toplana,1>, Erişim Tarihi: 15.05.2021.

<sup>57</sup> “*81 İl Valiliğine Tam Kapanma Tedbirleri Genelgesi Gönderildi*”, <https://www.icisleri.gov.tr/81-il-valiligine-tam-kapanma-tedbirleri-genelgesi-gonderildi>, Erişim Tarihi: 15.05.2021.

mani görülmemiştir.<sup>58</sup> Takdir yetkisinin kullanılması hususunda elbette idarelere tanınmış bir serbesti söz konusudur, ancak uygulamaların birbirine uçtan uca zıt olması tedbirlerin yerindeliğini de tartışılır hale getirmiştir. Takdir yetkisinin aşıldığı bu gibi durumlarda hukuka uygun bir işlemden bahsetmek mümkün değildir.

Makalemizin konusu tedbirlerin hukukiliği değerlendirilmesinin yapılmasıdır. Böylelikle idarenin sorumluluğunun hangi ilkelere dayandırılabilceğinin tespit edilmesi mümkün olacaktır. O halde tedbirlerin hukuka uygunluk şartlarını incelemek adına normlar hiyerarşisinin en tepesinde yer alan, hak ve özgürlükler için en temel korumayı sağlayan Anayasa'ya bakılmalıdır. Zira uygulanan tedbirler pek çok temel hak ve hürriyeti ilgilendirmektedir. Örnek vermek gerekirse sokağa çıkma yasağı ile yurtlarda hastalıklı kimselerin tecrit altına alınması 19.maddedeki "*kişi hürriyeti ve güvenliği hakkı*"ni, şehirlerarası seyahat yasağı 23.maddedeki "*yerleşme ve seyahat hürriyeti*"ni, camide namaz kılma yasağı 24.maddedeki "*ibadet hürriyeti*"ni sınırlandırmaktadır.

### 1. Anayasa'ya Uygunluk Bakımından

Türk Anayasası'na göre temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılması iki temel düzenlemeye dayanır. İlki olağan dönemlerde temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılması şartlarını düzenleyen 13.madde, ikincisi ise olağanüstü dönemlerde temel hak ve özgürlüklerin kısmen veya tamamen durdurulmasını düzenleyen 15.maddedir. Anayasadaki düzenlemelere göre olağan dönemlerde temel hak ve hürriyetlerin sınırlandırılması olağanüstü dönemlere göre oldukça güçleştirilmiştir.

Anayasa m.13 kapsamında yapılacak sınırlama; hakkın özüne dokunulmaksızın, Anayasada ilgili maddede belirtilen özel sınırlama sebeplerine bağlı kalınarak ancak kanunla yapılabilir, ayrıca sınırlamalar Anayasanın sözüne ve ruhuna, demokratik toplum düzeninin ve lâik Cumhuriyetin gereklerine ve ölçülülük ilkesine aykırı olamaz. 15.madde kapsamında temel hak ve hürriyetlerin kısmen veya tamamen durdurulabilmesi için; savaş, seferberlik veya olağanüstü halin varlığı gerekir, sınırlandırma yapılırken milletlerarası hukuktan doğan yükümlülükler ihlal edilmemelidir, ölçülülüğe riayet edilmelidir. Bu durumda, alınacak önlemler Anayasada öngörülen güvencelere aykırı olabilir. Ancak her halükârda dokunulamayacak haklar da maddenin ikinci fıkrasında belirtilmiştir.

Türkiye'de salgınla mücadele kapsamında alınmış bir olağanüstü hal kararı yoktur. Bu sebeple tedbirlerin hukuka uygunluğunu incelemek adına 13.madde kapsamında inceleme yapılacaktır. Daha sonra ise olağanüstü halin gerekliliği irdelenecektir. İfade edildiği üzere tedbirler temel hak ve hürriyetler nezdinde bir sınırlama teşkil etmektedir. O halde tedbirlerin hukuka uygun olabilmesi için Anayasa'nın 13.maddesindeki şartlara uygun tesis edilmiş olması gerekmektedir.

Öncelikle yapılan sınırlama bir kanunla öngörülmüş müdür? Temel hak ve özgürlüklere ilişkin müdahale arz edecek bir idari işlemin tesis edilmesi için kanunun idareye muhakkak

<sup>58</sup> Atıla Erkal, "Koronavirüs (Covid-19) Tedbirlerinin Hukukiliği Sorunu ve Alman Hukukundaki Durum", *Süleyman Demirel Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 11, sy 2 (29 Aralık 2021): 65, 66.

yetki tanınması gerekmektedir.<sup>59</sup> İstisnası olmakla beraber alınan tedbirlerin genel olarak kanuni dayanaktan yoksun olduğu ifade edilmelidir. Bakıldığında ancak 25 Mart 2020 tarih ve 7226 sayılı Kanunun Geçici 1 ve 2'nci maddelerinde ve 16 Nisan 2020 tarih ve 7244 sayılı Kanunda konuya ilişkin düzenleme yapıldığı görülmektedir. Tedbirlere ilişkin bölümlerde görüldüğü üzere sokağa çıkma yasağı, işyeri kapatma, maske takma zorunluluğu gibi tedbirler Cumhurbaşkanlığı ve İçişleri Bakanlığı genelgesi ile getirilmiştir. Tedbirlerin ekserisi genelgelerle koyulmuştur. Genelgeler, normlar hiyerarşisinde sadece Anayasa'nın değil, kanunların, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin ve yönetmeliklerin de altında yer almaktadır. Bu sebeple uygulanan tedbirlerin, bir kanuna dayanmasındansa genelgelerle tesis edilmesi eleştirilmesine neden olmaktadır.<sup>60</sup>

Genelgeler idarenin genel, soyut, sürekli ve kişilik dışı işlemlerindedir.<sup>61</sup> Bu niteliklere haiz işlemler idarenin genel düzenleyici işlemleri olarak adlandırılmaktadır. Genel düzenleyici işlemler düzenleme yetkisinin(kural koyma) sonucudur. Yürütme ve idari fonksiyonun yerine getirilmesi sırasında zorunlu olarak bu yetkiye başvurulabilmektedir.<sup>62</sup> Ancak bu yetki asli bir yetki olmayıp Anayasa, kanun ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinden kaynaklanmaktadır.<sup>63</sup> Dolayısıyla idare düzenleme yetkisini bunlara rağmen kullanamaz. Kullandığı varsayımında genel düzenleyici işlem yetki, sebep ve konu unsurları bakımından sakat olacaktır. Koronavirüs tedbirlerine ilişkin genelgelerde de bu durum geçerlidir. Anayasa'nın 13.maddesi olağan dönemde temel haklara ilişkin sınırlamanın kanunla yapılacağını hüküm altına almıştır. Bu hükme muhalif olarak düzenleme yetkisinin kullanılması açıkça hukuka aykırı olacaktır. Mevzuata uygun olmayacak şekilde idari işlem tesis edilmesi işlemi konu unsuru bakımından sakatlayacaktır.<sup>64</sup> Erkut kanunun yasaklamış olduğu konuda, temel hak ve özgürlükleri sınırlayıcı şekilde işlem tesis edilmesi halinde, işlemin yok hükmünde olacağını ifade etmiştir.<sup>65</sup> Bu durumun normlar hiyerarşisinde daha yüksekte bulunan Anayasa için geçerli olduğu öncelikle savunulabilecektir.

Diğer yandan özellikle sokağa çıkma yasağında olduğu gibi idareler, 24 Nisan 1930 tarihli Umumi Hıfzıssıhha Kanunu m.27, m.57 ve m.72'ye ya da 10 Haziran 1949 tarihli İl İdaresi Kanunu'nun m.11/C'ye dayanarak tedbirlere karar vermiştir.<sup>66</sup> Peki, zikredilen kanuni

<sup>59</sup> Erkal, 66.

<sup>60</sup> Ali D. Ulusoy, "Virüs hukuka da mı bulaştı?", *T24*, 18 Mart 2020, <https://t24.com.tr/yazarlar/ali-d-ulusoy/virus-hukuka-da-mi-bulasti,25896>, Erişim Tarihi: 21.12.2021.

<sup>61</sup> Günay, *İdare Hukuku*, 226.

<sup>62</sup> Günay, 223. Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, *Türk İdare Hukuku*, 350.

<sup>63</sup> Günay, 223; Ulusoy, *Yeni Türk İdare Hukuku*, 292.; Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, *Türk İdare Hukuku*, 351; Lokman Yeniay ve Gülten Yeniay, "TÜRK HUKUKUNDA YÜRÜTME ORGANININ DÜZENLEME YETKİSİ VE CUMHURBAŞKANLIĞI KARARNAMESİ", *Anayasa Yargısı* 36, sy 1 (01 Ağustos 2019): 109.

<sup>64</sup> Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, *Türk İdare Hukuku*, 419.

<sup>65</sup> Celal Erkut, "İdare Hukukunda Yokluk Teorisi", *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi* 9, sy 1-3 (20 Haziran 2011): 74.

<sup>66</sup> İlgili İl Umumi Hıfzıssıhha Kurulu kararları için bkz. <http://www.antalya.gov.tr/il-umumi-hifzissihha-kurulu-202052-karari>, <http://www.kars.gov.tr/il-hifzissihha-kurul-kararlari-basin-duyurusu-2020120>, <http://www.eskişehir.gov.tr/il-umumi-hifzissihha-kurul-karari>, <http://www.elazig.gov.tr/il-hifzissihha-meclis-karari>, <http://osmaniye.gov.tr/olaganustu-il-hifzissihha-meclis-kararikarar-no8>, Erişim Tarihi: 16.05.2021.

düzenlemeler temel hak ve hürriyetlerin kısıtlanması adına yeterli midir? Bu durum mevzuata uygunluk değerlendirilmesinin yapıldığı alt başlıkta incelenmektedir.

İkinci olarak sınırlamaların, Anayasa'nın 13.maddesine uygun olabilmesi için hakkın düzenlendiği maddede belirtilen, sınırlama sebeplerinin de mevcut olması gereklidir. Uygulanan tedbirler pek çok hakkın sınırlandırılması ile ilişkilendirilebilir. Özellikle ileride idarenin sorumluluğuna gidilmesi muhtemel olan sokağa çıkma yasakları ve işyerlerinin kapatılması tedbirleri bakımından “seyahat hürriyeti”, “mülkiyet hakkı” ve “çalışma ve sözleşme hürriyeti” incelenmelidir. Belirtilen hakların sınırlandırılabilmesi için tedbirlerin yöneldiği amaç olan “genel sağlık” sebebinin ilgili madde düzenlemelerinde yer alması gerekmektedir. “Yerleşme ve seyahat hürriyeti”nin düzenlendiği 23.maddede, “mülkiyet hakkı”nın düzenlendiği 35.maddede ya da “çalışma ve sözleşme hürriyeti”nin düzenlendiği 48.maddede sınırlama sebepleri arasında genel sağlık yer almamaktadır. Bu sebeple genel sağlık ileri sürülerek, kanunla düzenlenmiş olsa dahi bahsedilen hak ve hürriyetler hakkında sınırlama mahiyetinde tedbir uygulanması idari işlemi sebep unsuru bakımından sakatlayacaktır.

## 2. Yürürlükteki Bazı Kanunlara Uygunluk Bakımından

1930 tarihli Umumi Hıfzıssıhha Kanunu'na dayanarak ülke genelinde İçişleri Bakanlığı, iller özelinde ise valiler Covid-19 kapsamında tedbirlere başvurmaktadır. Her ne kadar kanunun 1.maddesinde “genel sağlığı” korumak devletin görevi sayılsa da aynı kanunun 64.maddesinde bu sebeple alınacak tedbirlere “Sıhhat ve İçtimai Muavenet Vekaleti *salahiyettardır.*” denerek Sağlık Bakanlığının yetkili olduğu ifade edilmiştir. Bu sebeple diğer idari makamların karar vermiş olduğu tedbirler idari işlemi yetki unsuru bakımından sakatlamaktadır.<sup>67</sup> İdari işbölümü esaslarına aykırı davranarak, idare hukukuna hâkim olmayan bir kimse tarafından dahi anlaşılabilir şekilde, bir idari makamın başka bir idari makamın görev alanına girecek şekilde idari işlem tesis etmesi halinde ağır ve bariz yetki tecavüzü oluşmaktadır. Bu durumda idare tarafından tesis edilmiş işlem yok hükmünde olacaktır.<sup>68</sup> Sağlık Bakanlığının görev alanına giren bir konuda İçişleri Bakanlığı ve valilikler tarafından yapılan idari işlem bu sebeple ağır ve bariz yetki tecavüzü hali oluşturmaktadır ve müeyyidesi yokluktur.

İdarelerin Covid-19'la mücadele sırasında uyguladığı tedbirlere dayanak olarak 24 Nisan 1930 tarihli Umumi Hıfzıssıhha Kanunu m.27, m.57 ve m.72'yi gösterdiği ifade edilmişti. Kanun halihazırda yürürlükte ve uygulanmaya devam etmektedir. Fakat 1930 tarihli Kanun mevcut sistem içerisinde çözüm değil aksine sorun üretmektedir. Kanun dilinin günümüzde güç anlaşılması onu yorumlayan idareler açısından olumsuz bir durum arz etmektedir. Öte yandan Kanun günümüz hukuk gelişimi içerisinde kendini bulamamıştır. Bu sebeple salgınla mücadelede başvuru tedbirlerin sebep unsurunu oluşturması bakımından dikkatle yorumlanması gerekmektedir.

<sup>67</sup> Erkal, “Koronavirüs (Covid-19) Tedbirlerinin Hukukiliği Sorunu Ve Alman Hukukundaki Durum”, 67; Betül Güler, “İdarenin Covid-19 Pandemisine İlişkin Sokağa Çıkma Yasası Kararlarının Kanuni İdare İlkesi Kapsamında Değerlendirilmesi”, *İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi* 19, sy 38 (28 Haziran 2020): 192.

<sup>68</sup> Siddık Sami Onar, *İdare Hukukunun Umumi Esasları*, c. 1 (İstanbul: İsmail Akgün Matbaacılık - Hak Kitabevi, 1966), 331.; Günday, *İdare Hukuku*, 167.; Akylmaz, Sezginer ve Kaya, *Türk İdare Hukuku*, 383.



Gözler, 1593 sayılı Umumi Hıfzıssıhha Kanunu'nun 27.maddesine dayanılarak ülke tarihinde sokağa çıkma yasağı ilan edilmesini ve belirli yaş gruplarının uzun süreli sokağa çıkmaktan mahrum bırakılmasını eleştirmektedir.<sup>69</sup> İlgili maddede Umumi hıfzıssıhha meclislerinin mahalin genel sağlığını korumak amacıyla tedbirler alabileceği zikredilmiştir.<sup>70</sup> Ancak tedbirlerin ne şekilde alınacağı, nasıl uygulanacağı, sınırlarının ne olacağı, muhatabının nasıl belirleneceği gibi hususlar ifade edilmemiştir. Bu belirsizlik idareye oldukça geniş bir takdir yetkisi tanımaktadır. Temel hak ve hürriyetlerin sınırlandırılmasına ilişkin bu derece bir takdir yetkisi keyfiliğe yol açacak şekilde yorumlanabilecektir. Yazarın ifadesine göre asıl olan hürriyettir, sınırlamalar istisnadır ve dar yorumlanmalıdır. Dolayısıyla belirlenecek sınırlamalar ayrıca bir kanuni düzenleme ile yapılmalıdır.<sup>71</sup> Yazarın görüşü isabetlidir. Dönemin koşulları dikkate alınarak yürürlüğe konmuş, genel kapsamlı bu madde yerine idareyi yönlendiren ve devamında uygulamaların denetlenmesini mümkün kılan başka bir kanuni düzenlemeyle tedbirler uygulanabilirdi. Öte yandan madde metninde ilgili tedbirlerinin alınması adına mahalli meclislerin yetkili kılındığı ifade edilmektedir. Dolayısıyla ülke geneline yayılacak boyutta bir sokağa çıkma yasağı kararı verilmesi de idari işlemin yetki unsuru düşünüldüğünde yer yönünden yetkisizlik hali oluşturacaktır.<sup>72</sup> Ayrıca mahalli meclis kavramının neyi ifade ettiği de izah edilmelidir.

İdarelerin sokağa çıkma yasağı tedbirine dayanak gösterdiği diğer madde ise 72.maddedir. 57.maddede sayılan hastalıkların varlığı veya varlığı tehlikesinde 72.madde gereği fıkralarda belirtilen tedbirler tatbik olunacaktır. Birinci fıkrada hasta olanların veya hastalığından şüphe edilenlerin ilgili fenni uygulama neticesinde durumu tespit edilirse tecrit olunacakları ifade edilmektedir. O halde sokağa çıkmaktan men edilecek kimseler ya hasta olmalı ya da hastalığından şüphe duyulmalıdır. Ancak maddeye dayanılarak ülke genelinde 65 yaş üstü ve önce 20 sonra 18 yaş altı vatandaşların sokağa çıkmaktan yasaklandığı görülmektedir. Dolayısıyla hastalığı tespit edilmemiş kimselerin bu maddeye dayanılarak tedbire muhatap kılınması, idari işlemin yanlış dayanak gösterilmesi nedeniyle sebep unsuru bakımından sakatlanmasına sebep olacaktır. Oysaki uygulamanın aksine bu kişilere yasak, somut ve bilimsel verilere göre tıbbi açıdan değerlendirme yapılarak uygulanmalıdır.<sup>73</sup>

Gözler, 72.madde metni dayanak gösterilerek hafta sonu sokağa çıkma yasağı ilan edilmesini de eleştirmiştir.<sup>74</sup> Yazarın da ifade ettiği üzere belirtilen yaş grubundaki kimselerin

<sup>69</sup> Kemal Gözler, "Korona Virüs Salgınıyla Mücadele İçin Alınan Tedbirler Hukuka Uygun mu? (2)", erişim 12 Ekim 2022, <http://www.anayasa.gen.tr/korona-2.htm>.

<sup>70</sup> "Umumi hıfzıssıhha meclisleri mahallin sıhhi ahvalini daima nazarı dikkat önünde bulundurarak şehir ve kasaba ve köyler sıhhi vaziyetinin islahına ve mevcut mahzurların izalesine yarayan tedbirleri alırlar. Sari ve salgın hastalıklar hakkında istihbaratı tanzim, sari ve içtimai hastalıklardan korunmak çareleri ve sıhhi hayatın faideleri hakkında halkı tenvir ve bir sari hastalık zuhurunda hastalığın izalesi için alınan tedbirlerin ifasına muavenet eyletler." (1593 sayılı Umumi Hıfzıssıhha Kanunu m.27)

<sup>71</sup> Gözler, "Korona Virüs Salgınıyla Mücadele İçin Alınan Tedbirler Hukuka Uygun mu? (2)".

<sup>72</sup> Güler, "İdarenin Covid-19 Pandemisine İlişkin Sokağa Çıkma Yasağı Kararlarının Kanuni İdare İlkesi Kapsamında Değerlendirilmesi", 194.

<sup>73</sup> Mine Kasapoğlu Turhan, "Covid-19 Pandemisinde İlan Edilen Sokağa Çıkma Yasaklarının İdare Hukuku Yönüyle Değerlendirilmesi", *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 11, sy 2 (31 Aralık 2020): 552.

<sup>74</sup> Gözler, "Korona Virüs Salgınıyla Mücadele İçin Alınan Tedbirler Hukuka Uygun mu? (2)".



hafta içi hastalığı yaydığından şüphe edilmezken hafta sonu şüpheye muhatap olması akla uzak gelmektedir.

72.maddenin atıf yaptığı 57.madde de tedbirin uygulanması açısından sorunludur. Güçlü'nün de ifade ettiği üzere madde metninde zikredilen hastalıklar tahdididir.<sup>75</sup> Zira madde lafzında "...hastalıklarından biri zuhur eder veya bunların birinden şüphe edilir..." ifadesi yer almaktadır. Dolayısıyla idarenin burada bağlı yetkisinin olduğundan bahsetmek gerekir. O halde madde metninde belirtilmeyen koronavirüs (Covid-19) hastalığının sonlandırılması amacıyla bu maddenin dayanak gösterilerek tedbir uygulanması mümkün değildir ve dolayısıyla uygulanacak idari işlemin sebep unsuru bakımından hukuka aykırı olmasına neden olur.

İdarelerin sokağa çıkma yasağı tedbirini uygularken dayanak gösterdikleri diğer madde hükmü ise 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun 11/C maddesidir. Buna göre; "İl sınırları içinde huzur ve güvenliğin, kişi dokunulmazlığının, tasarrufa müteallik emniyetin, kamu esenliğinin sağlanması ve önleyici kolluk yetkisi valinin ödev ve görevlerindedir.", bu amaçla valilerin tedbir uygulama yetkisi söz konusudur. Madde metninde tehlikeli hastalıklar sebebiyle idarelerin ve temsil etmek üzere valilerin genel kapsamlı sokağa çıkma yasağına karar verebileceğine dair açık bir düzenleme yoktur. Dolayısıyla Umumi Hıfzıssıhha Kanunu'nun ilgili maddelerine yapılan eleştiriler burada da geçerli olacaktır. Özellikle temel hak ve özgürlüklerle ilgili yapılacak sınırlandırmalara ilişkin uygulanacak tedbirlerde, takdir yetkisini oldukça geniş tutan bu maddenin idari işlemin sebep unsurunu oluşturmaya uygun olmadığı görülmektedir.

Öte yandan madde metnindeki "...kamu düzeni ya da kamu güvenliğini bozabileceği şüphesi bulunan kişiler için sınırlayabilir..." ifadesinden işleme muhatap kimselerin belirli kimseler olduğu çıkartılmaktadır. Tedbirlerin il, ilçe, köy gibi belirli bölgelerle sınırlandırılması veya belirli yaş gruplarına ya da meslek gruplarına yönelmesi bu duruma uygun değildir. Şüphe kavramı kesinleştirilip ne tür durumların bu şüpheye sebep olacağı belirlenmelidir. Aksi durum için takdir yetkisinin kullanıldığı savunması bu işlemlerin temellendirilmesi için yeterli değildir. Bu sebeple metnin belirsiz olması, bir kanunda bulunması gereken kesinlik ve açıklık öğelerini içermemesi eleştirileri<sup>76</sup> haklılık göstermektedir. Bu kapsamda tartışmaların önüne geçebilmek adına sokağa çıkma yasağı tedbirinin hangi makam tarafından, ne şekilde ve ne sebeple verilebileceğinin mevzuat düzenlemesiyle ortaya konması gerekmektedir.<sup>77</sup> O halde bu hükme dayanılarak genel sağlığı korumak maksadıyla koronavirüsle mücadele tedbirlerinin uygulanması mümkün değildir.<sup>78</sup> Aksi takdirde idari işlemin sebep unsuru bakımından sakatlandığı söylenebilir.

<sup>75</sup> Ahmet Güçlü, "Salgın Hastalık Nedeniyle İlan Edilen Sokağa Çıkma Yasağının Yasal Çerçevesi: Kral Çıplak!", [www.academia.edu/42872015](http://www.academia.edu/42872015), Erişim Tarihi: 16.05.2021.

<sup>76</sup> Tolga Şirin, "Gündeme İlişkin Değerlendirme: Olağan Dönemlerde Sokağa Çıkma Yasağı İlan Edilebilir mi?", *Anayasa Hukuku Dergisi* 4, sy 7 (2015): 266.

<sup>77</sup> Fatih Kırışık ve Muhammet Durdu, "Vali ve Kaymakamların Sokağa Çıkma Yasağı ve Güvenlik Bölgesi İlan Etmesi", *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, sy 47 (28 Ocak 2016): 173.

<sup>78</sup> Tolga Şirin, "Tehlikeli Salgın Hastalıklarla Anayasal Mücadeleye Giriş", *Anayasa Hukuku Dergisi* 9, sy 17 (2020): 104.

Sokağa çıkma yasağında olduğu gibi ülke çapında uygulanacak şekilde tedbirlere karar verilmesi hususu da ayrıca incelenmelidir. Tedbirler genelgelerle öngörülmüştür. 3011 Sayılı Resmî Gazete’de Yayımlanacak Olan Yönetmelikler Hakkında Kanun’a göre kamuyu bir bütün halinde ilgilendiren düzenleyici işlemlerin Resmi Gazete’de yayımlanması gerekmektedir. Genelgelerin Resmi Gazete’de yayımlanması hususunda 10 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi kapsamında Cumhurbaşkanına tanınmış bir takdir yetkisi bulunduğu gerçektir. Ancak kamuyu ilgilendiren hususlarda genelgelerin Resmi Gazete’de yayımlanması uygun olacaktır.<sup>79</sup>

#### D. HUKUKİLİK HUSUSUNDA NİHAİ DEĞERLENDİRME VE COVID-19 İLE MÜCADELEDE UYGULANMASI GEREKEN YÖNTEM

Tedbirlerin kanuna dayanmaması ve Anayasa’da belirtilen özel sebeplere uygun olmaması, tedbirlere karar verilmesinde ve tedbirlerin uygulanmasında takdir yetkisinin aşılması gibi nedenlerden dolayı koronavirüs tedbirleri hukuka aykırıdır. Bu sebeple de idarenin sorumluluğunun doğması muhtemeldir. Dolayısıyla hukuka uygun olmayan Covid-19 tedbirlerinden zarar gören kimselerin idarenin hizmet kusuru gereği zararlarının giderilmesini talep etme hakkı olduğu kabul edilmelidir.<sup>80</sup>

İdarelerin gösterdiği sebep doğrultusunda tedbirlerin hukuka uygun olduğu varsayımında dahi idareler faaliyetleri doğrultusunda sebep oldukları zararları kusursuz sorumluluk kapsamında gidermekle yükümlüdür. Burada sosyal devlet olmanın gereği yerine getirilip kişilerin uğradığı zararların tazmin edilmesi gerekecektir. Ancak hizmet kusurunun asli sorumluluk türü<sup>81</sup> olduğu göz önünde bulundurulursa idarenin sorumluluğuna ilişkin davalarda yapılacak incelemede idarenin hizmet kusuru sebebiyle sorumlu olduğuna karar verilmeli ve kusursuz sorumluluğun tartışılmasına ihtiyaç duyulmamalıdır.

Mahkemelerin idarenin sorumluluğu hususunu nasıl ele alacağı merak konusudur. Uygulamada İl Hıfzıssıhha Kurulu kararlarının iptali amacıyla davalar açılmış ve ilgili kararların yürütülmesinin durdurulması da talep edilmiştir. Yapılan inceleme neticesinde ilgili kararlarda herhangi bir hukuka aykırılık bulunmadığı yönünde karar verilmesi, ilerde açılacak tam yargı davalarında yargı organlarının oluşan zarardan idareyi sorumlu tutmayabileceği yönünde ipuçları vermektedir.<sup>82</sup> Öte yandan koronavirüs salgınının idarenin sorumluluğunu kaldıran bir

<sup>79</sup> Benzer görüşler için bkz.: Erkal, “Koronavirüs (Covid-19) Tedbirlerinin Hukukiliği Sorunu Ve Alman Hukukundaki Durum”, 66; Kasapoğlu Turhan, “Covid-19 Pandemisinde İlan Edilen Sokağa Çıkma Yasaklarının İdare Hukuku Yönüyle Değerlendirilmesi”, 555.

<sup>80</sup> Seyit Rasim Doru, “COVID-19 (Koronavirüs) Salgını Sürecinde Yapılan İdari Muamelelerin Hukuka Uygunluğu ve İdarenin Sorumluluğu Meselesi”, *İstanbul Hukuk Mecmuası* 78, sy 2 (16 Ekim 2020): 798.

<sup>81</sup> Ragıp Sarıca, “Hizmet Kusuru Ve Karakterleri”, *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, 15, sy 4 (1949): 864; Ramazan Çağlayan, *Tarihsel, Teorik Ve Pratik Yönleriyle İdarenin Kusursuz Sorumluluğu* (Ankara: Asil Yayın Dağıtım, 2007), 18, 19.

<sup>82</sup> İlgili mahkeme kararları için bkz. Muğla Valiliği İl Hıfzıssıhha Kurulu Kararına Karşı, Muğla Barosu Başkanlığı tarafından açılan davaya ilişkin İzmir Bölge İdare Mahkemesi Altıncı İdare Dava Dairesinin vermiş olduğu karar; [http://www.mugla.gov.tr/kurumlar/mugla.gov.tr/Galeri\(1\)/duyuru/Duyuru/basinduyurusu/MAHKEME-KARARI.pdf](http://www.mugla.gov.tr/kurumlar/mugla.gov.tr/Galeri(1)/duyuru/Duyuru/basinduyurusu/MAHKEME-KARARI.pdf), Düzce Valiliği İl Hıfzıssıhha Kurulu Kararına Karşı, Düzce Barosu Başkanlığı tarafından açılan davaya ilişkin Bolu İdare Mahkemesinin vermiş olduğu karar; <http://web2.e-baro.web.tr/uploads/81/1111/2020-814%20bolu%20idare.pdf> Erişim Tarihi: 21.12.2021.

mücbir sebep teşkil edip etmeyeceği henüz cevaplanmış bir soru değildir. Sonraki ana başlıkta mücbir sebep kavramı değerlendirilerek bu soruya cevap verilmeye çalışılacaktır.

Türkiye’de şu ana kadar uygulanagelen tedbirlerin, Anayasa’nın 13.maddesi dikkate alınırca hukuka uygun olduklarından bahsetmek güçtür. Tedbirler Anayasa’da öngörülen güvencelere aykırı mahiyettedir. O halde idare ve geniş kapsamda yürütme organı tarafından yapılması gereken nedir? Salgınla mücadele, eğer Anayasa ile güvence altına alınan hususları esnetmeyi gerektiriyorsa yine Anayasa’da belirtilen çözüm uygulanarak hukuka uygun bir mücadele benimsemek gerekir.

Ayrıca Anayasa’nın 15.maddesinde olağanüstü hallerde ölçülülük ilkesine riayet etmek koşuluyla kanunla düzenlenmesine ihtiyaç duyulmaksızın Anayasa’daki güvencelere aykırı olarak temel hak ve özgürlüklerin kısmen veya tamamen durdurulabileceği ifade edilmiştir. Anayasa’nın 119.maddesinde olağanüstü hal yönetimine karar verme yetkisi Cumhurbaşkanına verilmiştir. Tehlikeli salgın hastalık ise madde metninde olağanüstü hal sebepleri arasında sayılmıştır. Bu durum göz önünde bulundurulursa, Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle koronavirüs salgınıyla mücadele kapsamında, kanunla düzenlenmesine ihtiyaç duyulmaksızın ve ilgili madde metinlerinde gösterilen özel sınırlama sebeplerine aykırı bir şekilde “çalışma ve sözleşme hürriyeti”, “mülkiyet hakkı” ve “yerleşme ve seyahat hürriyeti” gibi pek çok temel hak ve hürriyet hukuka uygun bir şekilde sınırlandırılabilir. Bu sebeple mevcut durumda bir OHAL ilanının gerekliliği mevcuttur. Ancak OHAL ilanının Cumhurbaşkanının takdirinde olduğu unutulmamalıdır, yani ilanının gerekliliği hususunda Cumhurbaşkanına bir takdir yetkisi tanınmıştır. Ancak bu imkana rağmen olağan dönem koşulları altında Covid-19’la mücadelede hukukiliğin esnetilmesi, tedbirlerin meşruiyetini ve altında yatan iyiniyeti etkileyecektir.<sup>83</sup>

Karşılaştırmalı hukuktaki duruma bakıldığında da görülmektedir ki Covid-19 salgınıyla mücadelede olağanüstü hal yönetim süreci uygulama alanı bulabilmektedir. Fransa’da bu kapsamda 23 Mart 2020’de COVID-19 Salgını ile Mücadele Olağanüstü Haline Dair Kanun ile sağlıkla ilgili OHAL rejimi tesis edilmiş ve 10 Temmuz 2020’ye kadar uzatılmıştır. Bu düzenleme ile esasında temel hak ve özgürlüklere ilişkin detaylı düzenleme yapılmamış, bunun yerine salgınla mücadele kapsamında teşkilat yapısına ilişkin hukuki belirlilik sağlanmaya çalışılmıştır.<sup>84</sup> Bu durumda dahi pek çok idari faaliyet yasal çerçeveye alınmış ve ilerde doğacak sorumluluk tartışmaları önlenmiştir. Diğer ülke uygulamalarında da salgınla mücadele benzer kapsamda yürütülmektedir.<sup>85</sup>

<sup>83</sup> Ersan Şen, “De Facto Olağanüstü Hal Uygulamaları”, *Hukuki Haber*, 14 Nisan 2020, <https://www.hukukihaber.net/de-facto-olaganustu-hal-uygulamaları-makale,7702.html>. Erişim Tarihi: 21.12.2021.

<sup>84</sup> Memduh Cemil Şirin, “Fransa’da COVID-19 ile Mücadele Kapsamında Ulusal Düzeyde Alınan Kolluk Tedbirlerinin Hukuki Rejimi: İlk İzlenimler”, *İstanbul Hukuk Mecmuası* 78, sy 2 (16 Ekim 2020): 1042.

<sup>85</sup> “Avrupa’da vakalar artıyor! 2 ülkeden OHAL kararı...”, <https://www.sozcu.com.tr/2020/dunya/cekya-ve-slovak-yadan-coronaya-karsi-ohal-karari-6061532/>, “Koronavirüs: İspanya’da OHAL ilan edildi, gece sokağa çıkmak yasaklandı”, <https://www.bbc.com/turkce/haberler-dunya-54686734>, “3 ülkede daha koronavirüs nedeniyle olağanüstü hal ilan edildi”, <https://www.aa.com.tr/tr/dunya/3-ulkede-daha-koronavirus-nedeniyle-olaganustu-hal-ilan-edildi/1767279>.

Öte yandan eğer olağan dönem koşullarında salgınla mücadele edilmek isteniyorsa tedbirlerin hukuka uygunluğunun sağlanması için yeni kanuni düzenlemelerin ihtiyacı kabul edilmelidir, ancak temel hak ve hürriyetlerin sınırlandırılmasında Anayasada yer alan özel sınırlama sebeplerinin de göz önünde bulundurulması gerekir. Nitekim bakıldığında Almanya, Covid-19'la mücadelede olağanüstü hal uygulamaları yerine, kapsamlı kanuni düzenlemeler yaparak Covid-19'un etki ve sonuçlarını azaltmayı tercih etmiştir.<sup>86</sup>

Tedbirlerin ülke genelinde uygulandığı düşünülecek olursa idarenin oluşan zararlardan sorumlu tutulması adına pek çok tam yargı davası açılabileceğini söylemek mümkündür. Bu durumda mahkemelerin iş yükü oldukça artacaktır. Bu iş yükünü azaltmak adına, idare ile zarara uğrayan kimselerin uzlaşma sağlayarak dava yoluna gidilmeden zararı gidermesi mümkün olabilir. Belirtilen yol dava açılmadan önce tüketilmesi zorunlu bir başvuruyu içerebilir. İller ve ilçeler düzeyinde valilikler ve kaymakamlıklarda buna ilişkin irtibat büroları açılabilir. Alınan başvurular yine ilgili kurum içerisinde kurulmuş komisyonlarda değerlendirilebilir. Komisyon kararlarına karşı başvuruları incelemek ve tedbirlere ilişkin uygulanacak genel düzenleyici işlemleri düzenlemekle görevli bağımsız bir denetim kurumu da kurulabilir. Kurum bu bakımdan bir bağımsız idari otorite olarak, merkezin ilişkili kuruluşu şeklinde görevlerini yerine getirebilir. Bakıldığında salgın hastalıklar geçmişte görülmüş ve günümüze geldikçe sıklığı artmıştır. Gelecekte bir salgın hastalığın görülmesi ise oldukça muhtemeldir. Bahsedilen başvuru mekanizmasının ve denetim kurumunun kurulması bundan sonraki salgın hastalıklar bakımından hukuki altyapı olarak toplumu hazırlıklı hale getirmeye yarayacaktır. Bu kapsamda veya buna benzer şekilde kanuni düzenlemeler yapılarak, salgın gibi toplumsal etkileri yüksek durumlarla mücadelenin hukuki altyapısı hazırlanmalıdır.

### III. SALGININ MÜCBİR SEBEP KAPSAMINDA DEĞERLENDİRİLMESİ

Bazı hallerin gerçekleşmesi durumunda idarelerin faaliyetleri esnasında kusurlarıyla veya kusursuz sebep oldukları zarardan doğan sorumlulukları etkilenir. Bu haller idare hukukunda mücbir sebep, beklenmeyen hal, zarar görenin kusurlu davranışı ve üçüncü kişinin zarara katılması halleridir. İdarenin sorumluluğunun bu hallerde azaldığı veya tamamen ortadan kalktığı kabul edilir.

Mücbir sebep, hem hizmet kusurunu hem de kusursuz sorumluluğu kaldırması sebebiyle üzerinde dikkatle durulması gereken bir kavramdır. Mücbir sebepler, idarenin iradesi dışı gelişen, öngörülmesi beklenmeyen, gösterilen dikkat ve özene rağmen önüne geçilmesi olası olmayan ve kamu hizmetinin yerine getirilmesine mani olan olaylardır.<sup>87</sup> Yer sarsıntısı, sel veya toplumsal olaylar öngörülemez, engellenemez ve idarenin dışından kaynaklanan olaylar

<sup>86</sup> Alman Hukukunda Covid-19'la mücadele hakkında ayrıntılı bilgi için bkz.: Erkal, "Koronavirüs (Covid-19) Tedbirlerinin Hukukiliği Sorunu Ve Alman Hukukundaki Durum".

<sup>87</sup> Onar, *İdare Hukukunun Umumi Esasları*, 1966, 3:1719.; Yıldızhan Yayla, "İdarenin Sorumluluğu ve Mücbir Sebep", içinde *Sorumluluk Hukukunda Yeni Gelişmeler III. Sempozyumu* (Ankara: Fakülteler Matbaası, 1980), 47.; Günday, *İdare Hukuku*, 384.; Turan Yıldırım, "Danıştay Kararlarında Mücbir Sebep Kavramı", *Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi* 25, sy 2 (27 Aralık 2019): 1522.

arasında zikredilebilir.<sup>88</sup> Danıştay içtihatlarında da kendini gösterir. Yüksek mahkeme tarafından yapılan tanıma göre mücbir sebep; kökeni, doğal, sosyal ve hukuki olması itibariyle failin dışında kalan, fail tarafından önlenme olanağı bulunmayan, önceden takdir ve tahmin edilemeyen olaylardır.<sup>89</sup> Mücbir sebep olarak kabul edilen bir olayın gerçekleşmesi halinde idarenin hizmet kusurundan veya kusursuz sorumluluğundan bahsedilemeyecektir. Ancak idarenin faaliyeti veya ihmali davranışı nedeniyle oluşan zarar artmakta ise idare zararın bu kısmına denk gelen kısmından sorumludur.<sup>90</sup>

Mücbir sebep kavramının içeriği tayin edilirken idarenin sorumluluğunu tamamen ortadan kaldırması sebebiyle daha dikkatli ve özenli olmakta fayda vardır. Bu sebeple bir halin, olayın mücbir sebep kapsamında değerlendirilebilmesi için bazı şartları sağlaması gerekmektedir. Bu şartlar “*dışsallık*”, “*öngörülemezlik*” ve “*önlenemezlik*” olarak kabul edilmektedir.<sup>91</sup> İlk bir durumun mücbir sebep olarak kabulü için idari faaliyet dışında gerçekleşiyor olması aranır.<sup>92</sup> Olağan yaşam koşullarında bu halin ve sonuçlarının gerçekleşmesi öngörülemez olmalıdır.<sup>93</sup> Diğer yandan idarelerin tüm teknolojik imkânları uygulamasına karşın bu hal ve sonuçlarının oluşumunun önlenemez olması gerekmektedir.<sup>94</sup>

Ayrıca mevzuat düzenlemelerinde de bazı hallerin mücbir sebep olarak kabul edilmesi mümkündür. Konumuzun temelini oluşturan salgın hastalık da bazı kanunlarda bu kapsamda değerlendirilmiştir. 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu’nun “*Mücbir sebepler*” başlıklı 10.maddesinin birinci fıkrasının (c) bendinde “*Genel salgın hastalık*” açıkça mücbir sebep halleri arasında sayılmıştır. Öte yandan koronavirüs salgınının yaygınlaşmasından sonra çıkarılan 7244 sayılı Yeni Koronavirüs (COVID-19) Salgınının Ekonomik ve Sosyal Hayata Etkilerinin Azaltılması Hakkında Kanun ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun’un 10.maddesiyle 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’na ek madde 7 eklenmiştir. “*Mücbir sebep*” başlıklı maddede “*salgın hastalık*” mücbir sebep oluşturan haller arasında zikredilmiştir. Ancak belirtmek gerekir ki bu düzenlemeler idarenin alacaklı olduğu hallerde muhatapların korunması amacıyla yapılmıştır.<sup>95</sup> Dolayısıyla idarenin sorumluluğu hususunda salgın hastalığın bir mücbir sebep olup olmayacağı yönünde kanuni bir düzenleme mevcut değildir. Öte yandan 25.03.2020 tarihli 7226 sayılı Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun’un Geçici 1.maddesi ile hem adli hem de idari başvurulara ilişkin sürelerin durdurulması hüküm altına alınmıştır. Böylelikle dava açma, icra takibi başlatma, şikayet, itiraz, zamanaşımı süreleri ve hak düşürücü sürelerle beraber idareye yapılabilecek başvurularla ilgili süreler belirli bir dönem için durdurulmuştur. Bu durumda idarenin

<sup>88</sup> Atay, *İdare Hukuku*, 379.

<sup>89</sup> DİDDK, E:2008/11, K:2009/3108, T:17.12.2009. <https://www.lexpera.com.tr/ictihat/danistay/e-2008-11-k-2009-3108-t-17-12-2009> Erişim Tarihi: 07.05.2021.

<sup>90</sup> Atay, *İdare Hukuku*, 379.

<sup>91</sup> Yıldızhan Yayla, “İdarenin Sorumluluğu ve Mücbir Sebep”, içinde *Sorumluluk Hukukunda Yeni Gelişmeler III. Sempozyumu* (Ankara: Fakülteler Matbaası, 1980), 49; Çağlayan, *İdare Hukuku Dersleri*, 667.

<sup>92</sup> Kalabalık, *İdare Hukuku Dersleri*, 2:340.

<sup>93</sup> Çağlayan, *İdare Hukuku Dersleri*, 669.

<sup>94</sup> Çınar Can Evren, “İdarenin Sorumluluğunu Etkileyen Neden Olarak Mücbir Sebep”, *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 14, sy 1 (01 Haziran 2010): 286.

<sup>95</sup> Doru, “COVID-19 (Koronavirüs) Salgını Sürecinde Yapılan İdari Muamelelerin Hukuka Uygunluğu ve İdarenin Sorumluluğu Meselesi”, 801.

kendisine yapılabilecek başvuruları, salgının sebep olduğu zorluklar sebebiyle başvuru süresini geçirmiş kimseler bakımından reddedemeyeceği kabul edilmektedir. Esasında süre geçse de idarenin sorumluluğunun devam edeceği bu düzenleme ile hüküm altına alınmış bulunmaktadır. Dolayısıyla salgın, idarenin sorumluluğunu kaldıran bir mücbir sebep hali olmaktan çok mağdur kimseler bakımından başvuru sürelerinin geçirilmesinde uygulanacak mücbir sebep hali olarak yorumlanmaya daha müsaittir. Candan'ın ifade ettiği gibi salgın koşulları yapılacak başvurular bakımından bir mücbir sebep hali olarak kabul edilmeli ve buna ilişkin 2577 sayılı İdari Yargılama Usul Kanunu'na daimi bir düzenlemeye yer verilmelidir.<sup>96</sup> Bu durum salgının hukuk sistematliğini nasıl etkilediği yönünde kanun koyucunun nasıl bir yoruma sahip olduğu yönünde fikir elde edilmesine fayda sağlayacaktır.

### A. COVID-19'UN MÜCBİR SEBEBİN ŞARTLARI BAKIMINDAN İNCELENMESİ

Mevzuatta Covid-19 salgınının idarenin sorumluluğuna ilişkin mücbir sebep hali oluşturduğuna dair bir düzenleme olmaması sebebiyle salgının bu kapsama dahil edilebilmesi için şartlarının incelenmesi gerekmektedir. Covid-19 salgınının idarenin sorumluluğunu ortadan kaldıran bir mücbir sebep sayılabilmesi için “dışsallık”, “öngörülemezlik” ve “önlenemezlik” şartlarının tamamını beraber sağlaması gerekmektedir.

#### 1. Dışsallık

Covid-19'un doğal sebeplerle ortaya çıktığı ve daha sonra hızlı bir şekilde dünyaya yayıldığı ifade edilmişti. Türkiye'de de ilk vakaların görülmesinden itibaren yayılım ivmesinin arttığını söylemek mümkündür. Bu sebeple pek çok kişi zarara uğramış ve hatta yaşamını yitirmiştir. Hastalığın yayılımı ve doğrudan hastalık sebebiyle kişilerin zarara uğraması düşünüldüğünde dışsallık şartının gerçekleştiği kabul edilebilir. Fakat idarenin genel sağlığı ve dolayısıyla kamu düzenini koruma görevinde bir ihmalden bahsedilmesi de mümkündür.

Hastalığın yayılımının durdurulması ve sonlandırılması adına idarenin faaliyette bulunduğu görülmektedir. Bu faaliyet kapsamında da kişiler zarara uğramıştır. Örneğin tedbirler sebebiyle işyeri sahipleri belirli dönemlerde işyerlerini açamamış ve kazançlarından mahrum kalmıştır. Bu ve bunun gibi pek çok örnek düşünüldüğünde dışsallık şartına ilişkin olumsuz değerlendirme yapmak gerekmektedir. Nitekim

#### 2. Öngörülemezlik

Öngörülemezlik, olayın gerçekleşeceğinin önceden bilinmemesi ya da bilinse dahi sonuçlarının ne boyutta olacağı tahmin edilememesidir.<sup>97</sup> Peki salgın hastalıklarla bu tanıma uygun mudur? Türkiye salgın hastalıklar bakımından pek de tecrübesiz değildir. Daha önce dünyada pek çok salgın söz konusu olmuş ve Türkiye'yi çeşitli sebeplerle etkilemiştir. Yakın dönemde yüzleştığımız domuz gribi ve kuş gribi bunlara örneklerdir. 2009'da Meksika'da ortaya çıkan domuz gribi, buradan dünya yayılmış, çiftlik hayvanlarının telef olmasına ve daha

<sup>96</sup> Turgut Candan, “Covid-19 Salgınının İdari Yargı Sürelerine Etkisi”, *Düşüncelerim* (blog), 26 Mart 2020, <https://turgutcandan.com/2020/03/26/covid-19-salgininin-idari-yargi-surelerine-etkisi/>. Erişim Tarihi: 06.07.2022.

<sup>97</sup> Meltem Kutlu, “Deprem ve İdarenin Sorumluluğu”, *Amme İdaresi Dergisi* 32, sy 4 (1999): 20.



sonra da insanların hayatlarını kaybetmesine sebep olmuştur.<sup>98</sup> Kuş gribi ise 2005 yılında ortaya çıkmıştır, göçmen kuşlar sebebiyle dünyanın pek çok yerine yayılmış, bunun sonucu olarak onlarca kişi yaşamını yitirmiştir.<sup>99</sup> Bu örnekler gözetildiğinde salgın hastalık riskinin dünyada gün geçtikçe arttığı kabul edilmelidir. Hal böyle olunca idarelerin bu riski göz ardı etmesi doğru olmayacaktır. Ayrıca teknolojik gelişmeler, idarenin sahip olduğu veriler, uzman personeller deprem gibi önceden öngörülemez olarak kabul edilen durumların kapsamını daraltmaktadır.<sup>100</sup> Bu sebeple koronavirüs salgını hakkında da benzer yorum yapılabilecektir. Dolayısıyla salgın hastalığın idareler nezdinde öngörülemez bir durum teşkil etmesi pek de mümkün değildir.

Tedbirler sebebiyle zarara uğranılması hali için ise öngörülemezlik değerlendirilmesinin yapılmasına gerek yoktur. Çünkü tedbirler idari faaliyet kapsamında uygulanmaktadır ve mücbir sebebin şartları bakımından dışsallık sağlanmamıştır. Bir durumun mücbir sebep kapsamında değerlendirilebilmesi için her üç şartın da beraber gerçekleşmesi beklenmektedir.

### 3. Önlenemezlik

Bir salgın hastalığın mücbir sebep kapsamında değerlendirilebilmesi için ayrıca idareler tarafından önlenemez olması gerekmektedir. Bakıldığında deprem gibi mücbir sebep olduğu kabul edilen durumlarda dahi artık idarenin önleme görevini yerine getirmediği için illiyet bağının kesilmediği yönünde kararlar mevcuttur. Danıştay bir kararında deprem alanları gözetilerek yerleşim alanlarının belirlenmemesi ve yapılaşmaya izin verilmesi sonucu meydana gelen deprem halinde idarenin olumsuz davranışı bulunduğu, bu sebeple depremin mücbir sebep kabul edilerek idarenin sorumluluğunu kaldırmayacağını ifade etmiştir.<sup>101</sup>

Salgın hastalıklar bu açıdan incelendiğinde görülecektir ki salgının önlenmesi ve neticesinde sonlandırılabilmesi için pek çok yöntem uygulanmaktadır. Örneğin hastalıklı kimselerin tecrit edilip toplumdaki uzaklaştırılması, sosyal hareketliliğin kısıtlanması gibi uygulamalar mevcuttur. Ancak bunların hiçbiri sorunu tamamıyla ortadan kaldıracak çözümler değildir, yapılan sadece bir zaman kazanma faaliyetidir. Şüphesiz salgınla mücadelede en etkili çözümlerden biri aşılama faaliyetidir. Diğer tedbirlerle kazanılan zaman, aşının geliştirilmesi için kullanılmalıdır.

Koronavirüsle mücadele kapsamında salgının dünya tarafından kabulünden sonra aşı geliştirme uygulamalarına birçok ülke tarafından başlanmıştır. Şu an Dünya Sağlık Örgütü onayından geçmiş, ülkelerce uygulamaya geçilen aşılama mevcuttur. Türkiye'nin aşı geliştirme çalışmalarına bakıldığında ise henüz geliştirme aşamasında olduğu görülmektedir. Diğer

<sup>98</sup> "10 Yılda Bir Yeni Grip Salgını Bekleniyor", <http://www.yeditepehastanesi.com.tr/10-yilda-1-yeni-bir-grip-salgini-bekleniyor#:~:text=2009%20y%C4%B1%C4%B1nda%20t%C3%BCm%20d%C3%BCnyay%C4%B1%20etkileyen,ay%20sonra%20T%C3%BCrkiye'ye%20gelmi%C5%9Fri>, (Erişim Tarihi: 17.05.2021).

<sup>99</sup> "Son 20 yılda dünyayı sarsan 6 büyük salgın", <https://www.trthaber.com/haber/gundem/son-20-yilda-dunyayi-sarsan-6-buyuk-salgini-468437.html>, Erişim Tarihi: 17.05.2021.

<sup>100</sup> Adil Bucaktepe, "Depremden Dolayı İdarenin Sorumluluğu", *Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 17-18, sy 26-27-28-29 (15 Mart 2015): 104.

<sup>101</sup> Danıştay 11. Dairesi, T.29.06.2007, E.2005/1353, K.2007/6248. Benzer kararlar için bkz. Danıştay 10. Dairesi, T. 28.5.2007, E.2005/9126, K.2007/3069, Danıştay 11. Dairesi, T.19.12.2005, E.2003/2027, K.2005/5962.



yandan geliştirilen aşuların tedarikine de devam edilmektedir. Yürütölen aşılama çalışmaları kapsamında 17 Mayıs 2021 tarihi itibariyle Türkiye’de birinci doz aşısı yapılmış kişi sayısı 14.982.245, ikinci doz aşısı yapılmış kişi sayısı ise 10.937.403’tür.<sup>102</sup> Ülke nüfusunun yaklaşık %12,9’unun iki doz aşılandığı görölmektedir.

Aşı geliştirme, aşı tedariki ve akabinde aşılama faaliyeti düşünöldüğünde Covid-19 salgınının yayılımının ve zararlarının önlenemeyeceği yönünde bir değerlendirme yapılması da mümkün değildir.

## B. MÜCBİR SEBEP HUSUSUNDA NİHAİ DEğERLENDİRME

Tüm bu gelişmeler göz önünde bulundurulursa koronavirüs pandemisiyle mücadele kapsamında dünyada yeterli teknolojik gelişmeler yaşanmıştır. Türkiye’de de bu çabaya katkı sağlamak adına çalışmalar yapıldığı anlaşılmaktadır. Bu sebeple kişilerin uğradıkları zararın tazmini için idareleri sorumlu tutması bakımından pandeminin önlenemez bir durum olduğundan bahisle sorumluluğu kaldıracığı yorumunu yapmak, sosyal devlet anlayışı da göz önünde bulundurulursa pek olası gözükmemektedir.

Gelişen teknoloji ve imkânlar göz önünde bulundurulursa idare hukukunda mücbir sebep kavramının uygulamasının daraldığını kabul etmek gerekir.<sup>103</sup> O halde kanaatimizce koronavirüs pandemisi idarenin faaliyeti dışı gerçeğe de uygulanan tedbirlerin kişileri zarara uğratması, salgının öngörülemez ve önlenemez olmaması sebebiyle mücbir sebep kapsamında değerlendirilememelidir. Bunun neticesinde iyi idare olmanın gereği olarak pandemiyle mücadele kapsamında idarenin sorululuğu ilkesi kabul edilip, alınan tedbirler sebebiyle idarelerin, yönetilenlerin uğradıkları zararları tazmin etmeleri gerekmektedir. Bu durum sosyal bir hukuk devleti olmanın şartıdır.

## SONUÇ

İdareler kendine tanınan faaliyet alanı içinde koronavirüsle mücadele etmektedir. Bu kapsamda temel hak ve hürriyetleri yakından ilgilendiren tedbirler uygulanmaktadır. Bu uygulama, kişiler aleyhinde durumlar ve dolayısıyla zararlar oluşturmaktadır. İyi bir idare bu zararı, sorumluluğu gereği gidermekle yükümlüdür. Peki, idarenin zararları tazmini için hangi sorumluluk esasları dayanak gösterilmelidir? Bu hususta tedbirlerin yerindeliliğinin incelenmesi değil hukuka uygunluğunun incelenmesi gereklidir.

Hukuka uygunluk değerlendirilmesi başta Anayasa gözetilmek kaydıyla hukuk normları dikkate alınarak yapılmalıdır. Bu kapsamda temel hak ve hürriyetlerin sınırlandırılmasına ilişkin Anayasa’da iki temel düzenleme yer almaktadır. 13.maddede olağan dönem koşulları içersinde temel hak ve hürriyetlerin sınırlandırılması, 15.maddede ise olağanüstü dönemlerde temel hak ve hürriyetlerin durdurulması koşulları düzenlenmiştir. Türkiye’de mevcut durum itibariyle olağan dönem koşulları içersinde salgınla mücadele gerçeğleştirilmektedir. Bu sebeple tedbirlerin ilgili maddede sayılan koşullara uygun olması gerekmektedir. Buna göre

<sup>102</sup> Günlük veriler için bkz.: [https://covid19asi.saglik.gov.tr/?gclid=CjwKCAjwqIiFBhAHEiwANg9szjCNns7rfKC-doPbQDMP4iPnjunCTIZv9fjiMhdRZFuUn\\_S9GhOd\\_BoCZ6cQAvD\\_BwE](https://covid19asi.saglik.gov.tr/?gclid=CjwKCAjwqIiFBhAHEiwANg9szjCNns7rfKC-doPbQDMP4iPnjunCTIZv9fjiMhdRZFuUn_S9GhOd_BoCZ6cQAvD_BwE), Erişim Tarihi: 17.05.2021.

<sup>103</sup> Yıldırım, “Danıştay Kararlarında Mücbir Sebep Kavramı”, 1523.

tedbirlerin ilgili temel hak ve hürriyetin özüne dokunmaması, hak ve hürriyete ilişkin Anayasa'nın ilgili maddesindeki sınırlama sebeplerine uygun olması ve kanuna dayanması gerekmektedir. Pandemi tedbirlerinin uygulanması için bu şartların tamamının beraber sağlanmış olması gerekmektedir. Ancak görülmektedir ki tedbirlere ilişkin birtakım eksiklikler yer almaktadır.

Bu süreçte uygulanan tedbirlere bakıldığında ekserisinin Anayasal bir hakka ilişkin sınırlamalar getirdiği görülmektedir. Bu kapsamda sokağa çıkma yasağı seyahat hürriyetini, iş yeri kapatma tedbirleri çalışma hürriyetini sınırlamaktadır gibi örnekler verilebilir. Ancak belirtilen hürriyetler de dahil olmak üzere pek çok temel hak ve hürriyete ilişkin genel sağlık Anayasal bir sınırlandırma sebebi olarak kabul edilmemiştir. Bu sebeple genel sağlık dikkate alınarak idareler tarafından uygulanacak tedbirler kanuna dayansa da üst hukuk normu olan Anayasa'ya aykırı olduğu için hukuka aykırı olacaktır. Bu durumda tedbirlere ilişkin hukuka aykırılığın ortadan kaldırılması için yine Anayasa'da belirtilen yöntemlerin dikkate alınması gerekecektir. Anayasa'nın 119.maddesinde ifade edildiği üzere Cumhurbaşkanı tehlikeli salgın hastalıkların mevcudiyeti halinde olağanüstü hal ilan etme yetkisine sahiptir. Cumhurbaşkanı tarafından olağanüstü hal ilan edildiği takdirde temel hak ve hürriyetlerin sınırlandırılması ve durdurulması mümkün hale gelecektir. Bu halde temel hak ve hürriyetlerin kullanılması kısmen veya tamamen durdurulabilir veya bunlar için Anayasada öngörülen güvencelere aykırı tedbirler alınabilir. Dolayısıyla olağan dönemlerde temel hak ve hürriyetler için genel sağlık bir sınırlama sebebi olmasa da olağanüstü hal ilan etmek suretiyle bu hak ve özgürlüklere ilişkin sınırlandırmalar yapılabilecektir. O halde tedbirlerin uygulanmasında Anayasal çerçevede kalınabilmesi için olağanüstü hal ilanının gerekliliği ortadadır.

Öte yandan bu dönemde tedbirler uygulanmış ve uygulanmaktadır. Makalenin Türkiye'de uygulanan pandemi tedbirlerine ilişkin kısmında da görülebileceği gibi genelgeler idarelerin pandemiyle mücadelede sıkça başvurduğu enstrümanlardan olmuştur. Oysaki olağan dönemde temel hak ve hürriyetlerin sınırlandırılması kanunla yapılmalı, kanuna dayanmalıdır. 25 Mart 2020 tarih ve 7226 sayılı Kanunun Geçici 1 ve 2'nci maddelerinde ve 16 Nisan 2020 tarih ve 7244 sayılı Kanunda pandemi tedbirlerine yer verilse de bu hükümler pandemi sürecini yönetmek için yeterli değildir. Genelgeler idarelerin düzenleme yetkisinin bir sonucu olarak başvurduğu, tali düzenlemeler içeren idari işlemlerdir. Bu sebeple normlar hiyerarşisinde üstte yer alan diğer normlara dayanmalı ve uygun olmalıdır. Kanuni bir dayanağı olmayan tedbirlere ilişkin genelgeler ise bu sebeple hukuka aykırı olacaktır.

Bununla beraber idarelerin bu süreçte uyguladığı tedbirlere Umumi Hıfzısıhha Kanunu ile İl İdaresi Kanunu'nun bazı hükümlerini kanuni dayanak olarak gösterdiği görülmektedir. Umumi Hıfzısıhha Kanunu'nun 1.maddesinde "*genel sağlığı*" korumak devletin görevleri arasında sayılmaktadır. Ancak Kanun kapsamında alınacak tedbirler için 64.maddede "*Sıhhat ve İçtimai Muavenet Vekaleti salahiyyettardır.*" denerek Sağlık Bakanlığının yetkili olduğu ifade edilmiştir. Uygulamada ise Sağlık Bakanlığı dışında diğer tüm idarelerin tedbirlere ilişkin sebep unsuru olarak Kanunu gösterdiği görülmektedir. Fakat yetkili olunmayan işe dair yetki açıklamaları işlemi hukuka aykırı hale getirecektir. Dolayısıyla Kanuna dayanarak uygulanacak tedbirler bu sebeple sakattır.

Bu süreçte idarelerce uygulanan ülke çapında veya bölgesel sokağa çıkma yasakları Umumi Hıfzısıhha Kanunu'nun 27.maddesine dayandırılmaktadır. İlgili madde metninde tedbire karar verme yetkisinin mahalli meclisleri ait olduğu ifade edilmiştir. Mahalli meclislerin neyi ifade ettiği, kimlerden oluştuğu bir belirlilik içermemektedir. Uygulamada sokağa çıkma yasakları ülke çapında İçişleri Bakanlığı kararı ile uygulanmıştır. Bu durumda bakanlığın mahalli bir teşkilat birimi olarak yorumlanamayacağı açıktır. Dolayısıyla kanunun yanlış yorumlanması söz konusudur. Kanunun kapsamında sokağa çıkma yasağı belirli bir bölge için geçerli olmalı ve mahalli birimlerce karar verilmelidir. Bu sebeple ilgili madde dayanak gösterilerek sokağa çıkma yasağı uygulanması idari işlemi yetki unsuru bakımından sakatlayacaktır.

Bununla beraber idarelerin sokağa çıkma yasağı tedbirine dayanak gösterdiği diğer madde ise 72.maddedir. Buna dayanarak ülke genelinde 65 yaş üstü ve önce 20 sonra 18 yaş altı vatandaşların sokağa çıkmaktan yasaklandığı görülmektedir. Ancak madde metninde de ifade edildiği üzere hasta olanların veya hastalığından şüphe edilenlerin ilgili fenni uygulama neticesinde durumu tespit edilirse tecrit edilmesi mümkündür. Fakat uygulamada fenni bir tespit olmaksızın, bir ön kabulde belirli yaş grubundaki kimselerin sokağa çıkması yasaklanmıştır. Öte yandan 72.madde kapsamında tedbirin uygulanabilmesi için 57.maddede sayılan hastalıkların varlığı veya varlığı tehlikesi gereklidir. İlgili maddede sayılan hastalıklar tahdidir ve koronavirüs sayılan hastalıklar arasında yer almamaktadır. Dolayısıyla ilgili maddelere dayanarak sokağa çıkma yasağına karar verilmesi halinde işlem sebep unsuru bakımından sakat olacaktır.

Umumi Hıfzısıhha Kanunu 1930 tarihli bir kanun olmakla beraber uygulanmaya devam etmektedir. Pek çok eski tarihli kanun halen uygulanmakta olmakla beraber temel hak ve özgürlüklerin korunmasına ilişkin anlayışın daha da pekiştiği günümüzde idareye üstün takdir yetkisi tanıyan bu kanuna dayanarak tedbirlerin uygulanması gözetilen amaçla bağdaşmayacaktır. İl İdaresi Kanunu belirli bölgelerde valilere kamu düzenini sağlamak maksadıyla tedbir uygulama yetkisini vermiştir. Ancak tedbirlere dayanak kanun maddesinin yanlış yorumlanmaya müsait belirsizlikte olduğu görülmektedir. Zira bakıldığında tedbir uygulanacak kişiler, tedbirin koşulları, sınırları gibi pek çok durum kanun hükmünden farklı şekilde çıkartılabilecektir. Bu durum ilgili idari merciler bakımından keyfi yorumlamaya mahal verecek bir belirsizliğe sebep olabilmektedir. Durumun idareye sağlanan bir takdir yetkisiyle izah edilmesi halinde ise temel hak ve hürriyetlere ilişkin tedbirlerde bu derece takdir yetkisinin bulunmaması gerekmektedir. O halde içinde bulunulan salgın koşullarından ders çıkarılarak bu ve bundan sonra karşılaşılabilecek salgınlara ilişkin hızlı bir kanuni çalışma yapılmalı ve idareler yetkilendirilmelidir. Aksi takdirde tüm iyiniyete rağmen uygulanacak tedbirler uygun kanuni koşullar sağlamadığı için hukuka aykırı kabul edilecektir.

Dolayısıyla idareler hukuka aykırı faaliyetleri sebebiyle faaliyetin muhatabı kimseler nezdinde oluşan zararları hizmet kusuru gereği gidermelidir. Ancak süreç içerisinde görülmekte ki idarelerin oluşan zararlarda kusurunun olmadığı, tedbirlerin hukuka uygun olduğu yönünde kanaatler mevcuttur. Bu halde dahi idarelerin sorumluluğunun ortadan kalktığı söylenemez. Kusursuz sorumluluk gereği idare, faaliyeti sırasında hukuka uygun davranışta bulunsa da oluşan zararları

sosyal devlet olmanın gereği gidermek durumundadır. Salgın koşullarının ulusal nitelik arz ettiği düşünülürse zarara uğrayan kimselerin sayısının da oldukça çok olması beklenilebilir. Bu durumda açılacak tam yargı davaları bakımından yargı organlarının işyükü sorunu yaşaması mümkün olabilir. İşyükünün giderilmesi amacıyla hukuki altyapı hazırlanarak idari teşkilat örgütlenebilir. Bizim bu konuda önerimiz, yargı organlarının işyükü sebebiyle kişilerin adalete erişim hakkının kısıtlanmaması için kişilere zararlarının tazmini için idareye başvuru hakkı tanınmasıdır. Böylelikle yargı önüne gidilmeden uzlaşma yoluyla zararın giderilmesi mümkün olacaktır. İl ve ilçeler kapsamında valilik ve kaymakamlıklarda kurulacak irtibat bürolarına, kişilerin yapacağı başvuruları, yine ilgili kurumda kurulacak komisyonlar inceleyecektir. Komisyon kararlarını incelemek ve salgın gibi ülke genelinde genel sağlığı tehdit eden durumlarda gerekli tedbirlerin alınmasında mevzuat temelini hazırlamakla görevli bir bağımsız idari otoritenin kurulmasının da faydalı olacağı kanaatindeyiz. Zira ileriki dönemlerde salgınların muhtabı olunacağını söylemek pek de güç değildir. Bahsedilen başvuru usulü yargıya başvurulmadan önce tüketilmesi zorunlu bir idari başvuru yolu olarak kararlaştırılabilir.

Salgın koşulları yasa koyucu tarafından henüz idarenin sorumluluğunu kaldıran mücbir sebep hallerinden biri olarak kabul edilmemiştir. Aksine, yapılan kanuni düzenlemelerde başvuru sürelerinin durdurulması gibi bazı durumlar kişilerin zararları bakımından idareye başvurmasını teminat altına almaktadır. Bu çıkarım kanun koyucunun konuya ilişkin kanaatine ilişkin bir yorum yapılmasını mümkün kılmaktadır.

Koronavirüs salgını hakkında mücbir sebep değerlendirmesi yapılabilmesi için kavramın unsurları incelendiğinde idarelerin sorumluluğunun kalkacağı savunması pek yerinde bir çaba olmayacaktır. Zira mücbir sebep dışsallık, öngörülemezlik ve önlenemezlik koşullarının beraber gerçekleşmesi ile oluşmaktadır. Dünyada gerçekleşen salgınların sayısı ve şekli göz önünde bulundurulursa idarelerin, yönetimlerin salgın sebepli zararların ortaya çıkabileceğini öngörmemeleri pek de mümkün değildir. Öte yandan salgın şartları dikkate alındığında mücadelenin başat unsurlarından görülen aşılardan varlığı, salgının yayılımını önler mahiyette olduğu da anlaşılmaktadır. İdari tedbirlerin uygulandığı diğer emsal ülkelerde aşı sayesinde salgının yayılımı önlenebilmiştir. Bu sebeple mücbir sebep olgusunun şartlarından önlenemezliğin de sağlanamadığı söylenmelidir. Sonuç olarak mücbir sebep kavramının, gelişen teknolojinin de dikkate alınması ile bundan sonra dar yorumlanması gerekmektedir. Salgın şartları, tüm bu olgular göz önünde bulundurulduğunda bir mücbir sebep hali oluşturmayacak ve idarelerin sorumluluğunun azalmasına ya da tamamen ortadan kalkmasına sebep olmayacaktır. İyi idarenin bu durumda yönetilenleri düşünerek hiçbir bahane ve sebebin ardına sığınmadan oluşan zararları gidermesi, sosyal bir hukuk devleti olmakla bağlantılı kabul edilmelidir.

## KAYNAKÇA

- Açdoyuran, S. Burak. "İdari İşlemin Yetki Unsuru ve Yetki Unsurundaki Sakatlıklar". *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 7, sy 1-2 (13 Haziran 1999): 1-19.
- Ağaoğulları, Mehmet Ali. "Fransız Devriminde Birey-Devlet İlişkisi (1789-1794)". *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi* 44, sy 03 (01 Mart 1989). [https://doi.org/10.1501/SBFder\\_0000001521](https://doi.org/10.1501/SBFder_0000001521).
- Akyılmaz, Bahtiyar, Murat Sezginer ve Cemil Kaya. *Türk İdare Hukuku*. 12. bs. Ankara: Savaş Yayınevi, 2020.
- Atay, Ender Ethem. *İdare Hukuku*. 2. bs. İstanbul: Seçkin Yayıncılık, 2019.
- Atay, Ender Ethem. *İdari Yargılama Hukuku*. 2. bs. İstanbul: Seçkin Yayıncılık, 2020.
- Azrak, Ali Ülkü. "İdarenin Toplumsal Muhatara (Sosyal Risk) Kuramına Göre Kusursuz Sorumluluğu". *İçinde Sorumluluk Hukukunda Yeni Gelişmeler Sempozyumu III*, 135-45. Ankara: Fakülteler Matbaası, 1980.
- Azrak, Ülkü. "Alman İdare Hukukunda Devletin Amme Hukuku Sahasındaki Faaliyetinden Doğan Mesuliyeti". *İstanbul Hukuk Mecmuası* 28, sy 2 (1962): 367-81.
- Başgil, Ali Fuad. "Devletin ve Diğer Amme Hükmi Şahıslarının Mesuliyeti Meselesi". *Adliye Ceridesi* 6 (1940): 582-613.
- Bucaktepe, Adil. "Depremden Dolayı İdarenin Sorumluluğu". *Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 17-18, sy 26-27-28-29 (15 Mart 2015): 93-122.
- Candan, Turgut. "Covid-19 Salgınının İdari Yargı Sürelerine Etkisi". *Düşüncelerim* (blog), 26 Mart 2020. <https://turgutcandan.com/2020/03/26/covid-19-salgininin-idari-yargi-surelerine-etkisi/>.
- Celayir, Selami. "İdarenin Takdir Hakkı Prensibi ve (Görülen Lüzum) Telâkkisi". *Türk İdare Dergisi*, sy 257 (1959): 95-101.
- Çağlayan, Ramazan. *İdare Hukuku Dersleri*. 7. bs. Ankara: Adalet Yayınevi, 2019.
- Çağlayan, Ramazan. *İdari Yargılama Hukuku*. 12. bs. İstanbul: Seçkin Yayıncılık, 2020.
- Çağlayan, Ramazan. "Risk İlkesi Gereğince İdarenin Kusursuz Sorumluluğu Bağlamında Sosyal Risk İlkesi". *İçinde Sorumluluk ve Tazminat Hukuku Sempozyumu*, 451-95. Gazi Üniversitesi Yayınları, 2009.
- Çağlayan, Ramazan. *Tarihsel, Teorik Ve Pratik Yönleriyle İdarenin Kusursuz Sorumluluğu*. Ankara: Asil Yayın Dağıtım, 2007.
- Doru, Seyit Rasim. "COVID-19 (Koronavirüs) Salgını Sürecinde Yapılan İdari Muamelelerin Hukuka Uygunluğu ve İdarenin Sorumluluğu Meselesi". *İstanbul Hukuk Mecmuası* 78, sy 2 (16 Ekim 2020): 769-807. <https://doi.org/10.26650/mecmua.2020.78.2.0017>.
- Duran, Lütfi. "İdari İşlemlerden Sorumluluk: İptal Davası - Tam Yargı Davası". *İstanbul Hukuk Mecmuası* 33, sy 3-4 (1967): 3-26.
- Duran, Lütfi. *Türkiye İdaresinin Sorumluluğu*. Ankara: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, 1974.
- Eren, Abdurrahman. *Anayasa Hukuku Dersleri*. 2. bs. İstanbul: Seçkin Yayıncılık, 2020.
- Erkal, Atila. "Koronavirüs (Covid-19) Tedbirlerinin Hukukiliği Sorunu Ve Alman Hukukundaki Durum". *Süleyman Demirel Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 11, sy 2 (29 Aralık 2021): 59-95. <https://doi.org/10.52273/sduhfd.1050368>.
- Erkut, Celal. "İdare Hukukunda Yokluk Teorisi". *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi* 9, sy 1-3 (20 Haziran 2011): 69-91.

- Eroğlu Durkal, Müzeyyen. “İdarenin Sorumluluğunun Ortaya Çıkışı Ve Temeli”. *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 23, sy 1 (22 Mart 2019): 159-89. <https://doi.org/10.34246/ahbvuhfd.548483>.
- Evren, Çınar Can. “İdarenin Sorumluluğunu Etkileyen Neden Olarak Mücbir Sebep”. *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 14, sy 1 (01 Haziran 2010): 263-97.
- Gözler, Kemal. *İdare Hukuku*. C. 2. Bursa: Ekin Yayınevi, 2019.
- Gözler, Kemal. “Korona Virüs Salgınıyla Mücadele İçin Alınan Tedbirler Hukuka Uygun mu? (2)”. Erişim 12 Ekim 2022. <http://www.anayasa.gen.tr/korona-2.htm>.
- Gözübüyük, A. Şeref. *Yönetim Hukuku*. 26. bs. Ankara: Turhan Kitabevi, 2008.
- Gözübüyük, A. Şeref. *Yönetim Hukuku*. Ankara: Turhan Kitabevi, 2013.
- Güler, Betül. “İdarenin Covid-19 Pandemisine İlişkin Sokağa Çıkma Yasağı Kararlarının Kanuni İdare İlkesi Kapsamında Değerlendirilmesi”. *İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi* 19, sy 38 (28 Haziran 2020): 180-201.
- Günday, Metin. *İdare Hukuku*. 10. bs. Ankara: İmaj Yayınevi, 2015.
- İşıklar, Celâl. “Danıştay Kararlarında İdarenin Kusursuz Sorumluluğunu Kaldıran Ve Azaltan Hâller”. *Yıldırım Beyazıt Hukuk Dergisi*, sy 1 (08 Mart 2019): 115-58. <https://doi.org/10.33432/ybuhukuk.537887>.
- Kalabalık, Halil. *İdare Hukuku Dersleri*. 5. bs. C. 2. İstanbul: Seçkin Yayıncılık, 2021.
- Kalabalık, Halil. *İdari Yargılama Usulü Hukuku*. 15. bs. İstanbul: Seçkin Yayıncılık, 2021.
- Kaplan, Gürsel. “İdare Hukukunun Arkaik ve Anakronik Bir Kurumu: ‘Fiil Yol’”. *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 11, sy 1 (01 Haziran 2007): 887-918.
- Kasapoğlu Turhan, Mine. “Covid-19 Pandemisinde İlan Edilen Sokağa Çıkma Yasaklarının İdare Hukuku Yönüyle Değerlendirilmesi”. *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 11, sy 2 (31 Aralık 2020): 550-66. <https://doi.org/10.21492/inuhfd.771912>.
- Kırışık, Fatih ve Muhammet Durdu. “Vali Ve Kaymakamların Sokağa Çıkma Yasağı Ve Güvenlik Bölgesi İlan Etmesi”. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, sy 47 (28 Ocak 2016): 167-83.
- Kutlu, Meltem. “Deprem ve İdarenin Sorumluluğu”. *Amme İdaresi Dergisi* 32, sy 4 (1999): 15-27.
- Onar, Sıddık Sami. *İdare Hukukunun Umumi Esasları*. C. 3. İstanbul: İsmail Akgün Matbaacılık - Hak Kitabevi, 1966.
- Onar, Sıddık Sami. *İdare Hukukunun Umumi Esasları*. C. 1. İstanbul: İsmail Akgün Matbaacılık - Hak Kitabevi, 1966.
- Sarıca, Ragıp. “Hizmet Kusuru Ve Karakterleri”. *İstanbul Hukuk Mecmuası* 15, sy 4 (1949): 858-95.
- Seçkin, Sinan ve Gül Üstün. “İdari İşlemlerde Takdir Yetkisi Ve Gereke İlkesi”. *Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi* 21, sy 2 (01 Ocak 2016): 509-34.
- Şen, Ersan. “De Facto Olağanüstü Hal Uygulamaları”. *HUKUKİ HABER*, 14 Nisan 2020. <https://www.hukuki-haber.net/de-facto-olaganustu-hal-uygulamalari-makale,7702.html>.
- Şirin, Memduh Cemil. “Fransa’da COVID-19 ile Mücadele Kapsamında Ulusal Düzeyde Alınan Kolluk Tedbirlerinin Hukuki Rejimi: İlk İzlenimler”. *İstanbul Hukuk Mecmuası* 78, sy 2 (16 Ekim 2020): 1009-46. <https://doi.org/10.26650/mecmua.2020.78.2.0024>.
- Şirin, Tolga. “Gündeme İlişkin Değerlendirme: Olağan Dönemlerde Sokağa Çıkma Yasağı İlan Edilebilir mi?” *Anayasa Hukuku Dergisi* 4, sy 7 (2015): 261-88.

Şirin, Tolga. “Tehlikeli Salgın Hastalıklarla Anayasal Mücadeleye Giriş”. *Anayasa Hukuku Dergisi* 9, sy 17 (2020): 43-146.

Tekinsoy, Özge Okay. *İdare Hukukunda Kamu Düzeni Kavramı*. İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2011.

Ulusoy, Ali D. “Virüs hukuka da mı bulaştı?” *T24*, 18 Mart 2020. <https://t24.com.tr/yazarlar/ali-d-ulusoy/virus-hukuka-da-mi-bulasti,25896>.

Ulusoy, Ali D. *Yeni Türk İdare Hukuku*. 4. bs. Ankara: Yetkin Yayıncılık, 2021.

Yaman, Murat. “Askeri Yüksek İdare Mahkemesi Kararları Işığında İdare Hukukunda Sorumluluk, Hizmet Kusuru ve Kusursuz Sorumluluk Kavramları”. *Askeri Yüksek İdare Mahkemesi Dergisi* 18 (2003): 71-101.

Yayla, Yıldızhan. “İdarenin Sorumluluğu ve Mücbir Sebep”. İçinde *Sorumluluk Hukukunda Yeni Gelişmeler III. Sempozyumu*. Ankara: Fakülteler Matbaası, 1980.

Yeniay, Lokman ve Gülden Yeniay. “Türk Hukukunda Yürütme Organının Düzenleme Yetkisi Ve Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”. *Anayasa Yargısı* 36, sy 1 (01 Ağustos 2019): 105-38.

Yıldız, Hayrettin. “İdarenin Sosyal Risk Sorumluluğunda İliyet Bağı Meselesi”. *TBB Dergisi*, sy 116 (2015): 135-78.

Yıldırım, Turan. “Danıştay Kararlarında Mücbir Sebep Kavramı”. *Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi* 25, sy 2 (27 Aralık 2019): 1520-38. <https://doi.org/10.33433/maruhad.667551>.

Zabunoğlu, Yahya Kazım. *İdare Hukuku*. C. 1. Ankara: Yetkin Yayıncılık, 2012.

#### **İnternet Kaynakları**

<https://covid19asi.saglik.gov.tr>

<https://sozluk.gov.tr>

<https://tr.sputniknews.com>

<https://www.aa.com.tr>

<http://www.antalya.gov.tr>

<https://www.bbc.com>

<https://www.dailysabah.com>

<https://www.diyaret.gov.tr>

<http://www.elazig.gov.tr>

<http://www.eskisehir.gov.tr>

<https://www.icisleri.gov.tr>

<http://www.kars.gov.tr>

<https://www.lexpera.com.tr>

<https://www.sozcu.com.tr>

<http://osmaniye.gov.tr>

<https://www.tccb.gov.tr>

<https://www.trthaber.com>

<https://www.who.int>

<http://www.yeditepehastanesi.com.tr>