

KAHRAMANMARAŞ DEPREMLERİ ARDINDAN YAŞANAN OHAL VE OHAL CBK'LERİNİN HUKUK DEVLETİ İLKESİ ÇERÇEVESİNDE BİR ANALİZİ

Deniz ACARAY*
Ömer ÖZKAYA**

Öz

Türkiye'de 6 Şubat 2023 tarihinde Kahramanmaraş'ta meydana gelen depremlerin ardından, depremden etkilenen 10 ilde üç ay süreyle olağanüstü hâl (OHAL) dönemi yaşanmıştır. Bu çalışmanın amacı; yürütmenin güçlenmesinin doğal bir sonuç olarak ortaya çıktığı OHAL döneminin sebep ve sonuçlarının hukuk devleti ilkesi çerçevesinde anlaşılmasına katkı sunmaktır. Bu minvalde OHAL döneminde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin (CBK) hukuki bir değerlendirilmesi yapılmaktadır. Bu kararnamelerin, yürütmenin güçlenmesini sağlayan hukuk araçları olarak temel hak ve hürriyetleri ne derece kısıtladığı, bununla birlikte OHAL'in ortadan kaldırılmasına ve bozulan kamu düzeninin yeniden tesisine ne kadar katkı sunduğu sorgulanmıştır.

Anahtar Kelimeler: Deprem, Afet, Olağanüstü Hâl, Hukuk Devleti, Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri.

AN ANALYSIS OF THE STATE OF EMERGENCY AND OF PRESIDENTIAL DECREES ISSUED DURING THE STATE OF EMERGENCY AFTER THE KAHRAMANMARAŞ EARTHQUAKES WITHIN THE FRAMEWORK OF THE STATE OF LAW

Abstract

Following the earthquakes that occurred in Kahramanmaraş on February 6, 2023 in Türkiye, a state of emergency period lasted for three months in 10 provinces affected. The aim of this study is understanding of causes and consequences of this period, in which the strengthening of the executive body emerged as a natural result, within the framework of the state of law principle. In this context, the Presidential Decrees issued during the state of emergency are legally evaluated. It was questioned to what extent these decrees restrict fundamental rights and freedoms as legal instruments that strengthen the executive, and to what extent they contribute to eliminating of the state of emergency and reestablishing disrupted public order.

Keywords: Earthquake, Disaster, State of Emergency, State of Law, Presidential Decrees.

* Dr. Öğr. Üyesi, Polis Akademisi Güvenlik Bilimleri Enstitüsü, denizacaray@yahoo.com, ORCID: 0000-0003-2675-9333.

** Doç. Dr., Polis Akademisi Güvenlik Bilimleri Enstitüsü, omerakademik@gmail.com, ORCID: 0000-0003-2302-5991.

Giriş

Türkiye, pek çok afetin sıklıkla yaşandığı ve ağır sonuçlarıyla mücadele edildiği bir ülke olarak dünyada ön sıralarda gelmektedir (Tosun, 2021:118-119). Ancak Türkiye'nin afetlerle mücadelede insani ve ekonomik yönden en çok zarar gördüğü afet, depremdir. Bu çalışmanın konusu 6 Şubat 2023'te meydana gelen Kahramanmaraş merkezli depremlerin bölgede ve kısmi olarak ülkenin tamamında yol açtığı hukuki etkiler temelindedir.

Bilim insanlarının sık sık yaptığı uyarılar dikkate alındığında, beklenen İstanbul depremine Türkiye hazırlıksız yakalanırsa, megakentteki yıkım sadece Marmara Bölgesini değil, Türkiye'nin tamamını hatta dünya dengelerini dahi etkileyebilecek düzeyde gerçekleşebilir (Yurtcanlı Duymaz ve Kahveci, 2023:339). O nedenle; Kahramanmaraş depremlerinin etki ve sonuçları, sadece can ve mal kayıpları bakımından değil; hukuki, siyasi, ekonomik vb. tüm yönleriyle ele alınmalıdır. Nüfus yoğunluğu ve sosyolojik dinamikler de dikkate alındığında İstanbul depremiyle mücadele, sadece Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı (AFAD) bünyesinde ele alınması gereken değil, kamu düzenini ve iç barışı bozma potansiyelinden dolayı iç güvenlik hatta bir milli güvenlik meselesi olarak ele alınması gereken bir konudur. Bu çalışmanın, hukuki yönleriyle olduğu kadar özgürlük-güvenlik dengesi bakımından konuyu ele alış biçimiyle, İstanbul depremi için planlanan ve inşa edilen hazırlık çalışmalarına katkı sunması umulmaktadır.

Çalışmanın amacı; Kahramanmaraş depremleri ardından yaşanan olağanüstü hâl (OHAL) döneminin sebep ve sonuçlarının hukuk devleti ilkesi çerçevesinde anlaşılmasına katkı sunmaktır. Bu minvalde OHAL döneminde çıkartılan Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin (CBK) hukuki bir değerlendirilmesi yapılmaktadır. Konunun Kahramanmaraş depremlerinin yol açtığı ağır yıkımdan dolayı idraki büyük bir önem arz etmekle beraber, yukarıda ifade edildiği üzere beklenen büyük İstanbul depremine hukuk düzeninin de hazırlıklı olması stratejik düzeyde ele alınması gereken bir olgudur. Bu amaçla; çalışmada, CBK'lerin 1982 Anayasasının hukuk devleti ve OHAL ile ilgili hükümleri çerçevesinde değerlendirilmesi yapılmıştır. CBK'ler, yürütme organının aktif bir kuvvet olarak yasama organının ilerisinde bir konum kazanmasından dolayı OHAL hukuk düzeninin en dikkat çeken ve uygulamada sıklıkla başvurulması bakımından veri teşkil eden unsurlarıdır. TBMM'nin beklenen etkinliği, yasama yetkisinin ıllıklığı, aslilığı ve genelliği ilkeleri de gözetilerek, bu CBK'lerin ilgili anayasal hükümler doğrultusunda TBMM Genel Kurulu'nda görüşülmesi ve uygun görülmesi halinde kanunlaşmasını sağlamak yönündedir. O nedenle çalışmanın kapsamı OHAL CBK'leri olarak belirlenmiştir. Ancak yasama organının da bu süreçteki etkinliği dikkate alınmış, gerekli yerlerde yasal düzenlemelere değinilerek konunun bütünselliği sağlanmıştır. Ancak; yürütme organı tarafından CBK'ler haricinde, "Cumhurbaşkanı Kararı" adı altında çıkartılan bireysel veya düzenleyici idari işlemler de bulunmaktadır. Uygulamada sıklıkla birbirine

karıştırılan bu işlemlere, çalışmanın sınırlarının gözetilmesi gerektiğinden dolayı değinilmemiştir. Çalışmanın sınırları bakımından belirtilmesi gereken bir diğer husus ise, Anayasa Mahkemesi (AYM) tarafından verilen bazı kararlardır. Bu kararlar, konunun hukuk devleti ilkesi çerçevesinde anlaşılmasına hizmet edecek ölçü ve sayıda seçilerek ilgili yerlerde değerlendirilmiştir.

1. OHAL ve Devletin Pozitif Yükümlülüklerine Hukuk Devleti İlkesi Çerçevesinde Bir Bakış

Dünyada birçok demokratik devletin tabii afet durumunda ilan ettiği gibi (Akgün, 2023:3; Yılmaz Furtuna, 2017:93), 6 Şubat 2023 depremleri sonrasında Türkiye’de Cumhurbaşkanı tarafından depremden etkilenen on ilde OHAL ilan edilmiştir. Ancak depremin yol açtığı yıkımın hızla ortadan kaldırılması için ilan edilen OHAL ile OHAL sebebiyle yürürlüğe koyulan hukuk düzenlemelerinin değerlendirilebilmesi için öncelikle bir devlet düzeninde iç güvenlik ve milli güvenlik konularının özgürlük/güvenlik dengesi gözetilerek açıklanması gerekir. Literatürde pek çok farklı ve anlaşılır tanımları yapılan devletin hukuk devleti olabilmesi için, iş/işlem ve eylemlerinin, yürürlüğe koyduğu hukuki düzenlemelere uygun olarak gerçekleştirilmesi, yürürlükteki hukuk sisteminin de evrensel düzeyde kabul gören insan hakları değerlerine ya da en azından taraf olduğu milletlerarası sözleşmelere uygun olması beklenir (Özkaya, 2022:152-155). Esasen devlet demek, kayıt demektir. Bu bakımdan her devletin varoluşsal bir özelliği olarak karşımıza yazılı hale gelen bir sistem inşası ve arşivi çıkar. Bu anlayışın altında kurumsallaşma çabası ve devletin insan topluluğunun hafızasının oluşması ile tarih bilinci yatar (Acaray, 2023:129). Devlet, bir hukuk devleti olsun veya olmasın, temel olarak egemenlik olgusunun yaşam bulduğu bir kurumdur. Egemenliğin tarihsel gelişimi ise bize neredeyse insanlık tarihiyle örtüşen bir zaman seyri sunar. Bugünkü yapısıyla egemenlik, modern devletin inşasına ve dönüşümüne hizmet eden bir kavrayışla 21. yüzyılda dünyanın insan topluluğu olan her bölgesinde farklı tezahürleriyle görülebilmektedir (Özkaya, 2021a:59).

Her devletin asli yükümlülüğü ve sürdürülebilirliğinin teminatı, insan unsuru olan halkının/milletinin varlığını ve bağımsızlığını korumaktır. Egemenliğin güvenlik bakışı açısından açıklandığı bu amaç ve yükümlülük, iç ve dış vechesi bakımından genellikle ayrı ayrı ele alınır. Her ikisi de aslında birbiriyle iç içedir. Dolayısıyla iç güvenlik ve milli güvenlik olgularını birbirinden bağımsız iki farklı amaç ve yükümlülük olarak ele almak doğru olmaz. Ancak; iç güvenliğin sağlanması ile milli güvenliğin dış vechesi olan dış güvenliğin sağlanması araç ve yöntem farklılıkları bakımından yetki ayrımını gerekli kılar (Acaray, 2021:7-34). Çünkü iç güvenlik, halkın birbirine karşı kamu düzenini ve iç barışı bozan eylemlerin engellenmesini ve sonuçlarının telafisini (Arslan, 2020:51); dış güvenlik ise halkın ve ülke

topraklarının dışarıdan gelecek bir saldırıya karşı korunmasını ifade eder. Bu doğrultuda iç güvenliğin sağlanması; temel hak ve hürriyetlerin güvenceye alınmasını, bu güvencelerin de güvencesinin teyit edilerek sürdürülebilirliğin garanti edilebilmesini gerekli kılar. Bu sürdürülebilirliğin garantisi ise hukuk güvencelerinin ne düzeyde demokratik olabildiği ile ilgilidir. Her kurumsal yapının bir güvencesinin bulunduğu modern devletin demokratik yapısı ise halkının demokratik kültürüne emanettir. Tüm bu güvenceler anayasal düzeyde karşımıza çıkarken, güvencelerin güvencesinin istisnası da yine bir anayasal kurum olarak OHAL şeklinde belirir. Agamben (2008:38), OHAL’i bu nedenle zorunluluk kuramından bahisle bir “istisna hali” olarak tanımlar. Hatta çağımızın eriştiği uluslararası düzende denilebilir ki; iç güvenliğini iç barışı yoluyla sağlayamayan devletler, başka bir ifadeyle temel hak ve hürriyetleri güvence altına alamayan devletler dış güvenliğini, dolayısıyla bağımsızlığını sağlayamaz ve bu durum devleti çöküşe sürükler. İşte OHAL, istisnai bir dönem olarak, her devlet düzeninde egemenliğinin sürdürülebilirliği, bozulan kamu düzenin yeniden tesisi için, olağanüstü tedbirlerin alındığı, olağan hukuk güvencelerinin bir kısmının OHAL’in gerekli kıldığı ölçüde ve geçici bir süreyle askıya alınmak zorunda kaldığı bir hukuk rejimidir. Somut olarak uygulamada kuvvetler dengesinde yürütme organı lehine bir güçlenmeye imkân sağlar. Bu durum da uygulamada olağan dönemde yasama organları tarafından gerçekleştirilen hukuk düzenlemelerinin OHAL ile birlikte yürütme organları tarafından çıkartılabilmesi sonucunu doğurur. OHAL sebeplerinin ortadan kaldırılması ve bozulan kamu düzeninin yeniden tesisi için gerekli hızlı ve etkin hukuk düzenlemelerinin yürütme organları tarafından çıkartılması, iktidarları güçlendirdiği ve antidemokratik uygulamaların veya otoriter yönetimlerin ortaya çıkabilmesi tehlikesi barındırdığı için, demokrasi adına kısa sürmesi beklenir. Ancak unutmamak gerekir ki bu rejim hukuksuz bir rejim değildir. Başka bir ifadeyle OHAL yönetimleri demokratik devletlerde yine hukuk dairesinde hareket etmek zorundadır. Bu bakımdan olağanüstü yönetim usulleri, hukuki yönetim usulleridir (Yılmaz Furtuna, 2021:430,431).

Hukuk devleti olmanın en önemli gereklerinden biri; kuvvetler ayrılığının tesis edilmiş olması kaydıyla, insan haklarının anayasal güvenceye kavuşturulması ve bağımsız ve tarafsız işleyen bir yargı teşkilatının varlığıdır (Özkaya, 2021b:111,112). İnsan haklarının korunması, ihlallerin önlenmesi, meydana gelen zararların giderilerek adaletin tesisi ile gerçekleştirilmesi ve geliştirilmesi için çağımızda kabul edilen anlayış, devletin asli yükümlü olduğudur. Bu bakımdan; devletlerin, insan haklarını tanımak, korumak, gerçekleştirmek ve geliştirmek bakımından asgari üç yükümlülüğü bulunmaktadır. Bu yükümlülükler, devletin yapısına, özellikle liberal veya sosyal devlet olmasına göre her devlet bakımından farklılık gösterebilmektedir. Başta anayasalarda olmak üzere hukuk belgelerinde düzenlenerek güvenceye kavuşturulan haklara ise ‘temel hak ve hürriyetler’ denmektedir (Kapani,1993:14). İnsan haklarının korunmasına ilişkin Avrupa

İnsan Hakları Mahkemesi (AİHM) ve AYM içtihatları ile yaygın bir kabule erişen iki farklı yükümlülük de literatürde yer bulmaktadır. Bu yükümlülükler, negatif ve pozitif yükümlülüklerdir. Bu anlayışa göre devletlerin her hak bakımından hem negatif hem de pozitif yükümlülükleri bulunmaktadır. Pozitif yükümlülükler bakımından konuyu ele aldığımızda; her ne kadar yasama, yürütme ve yargı organları devletin koruma yükümlülüklerini taşıyan organlar olsalar da (Yılmaz Coşkun, 2024:696) özellikle sosyal ve ekonomik hakların gerçekleştirilmesi için yürütme organlarının daha fazla yükümlülüğünün olduğu görülmektedir.

1982 Anayasasında temel hak ve hürriyetlerin olağan dönemlerde sınırlandırılmasına ilişkin ölçütler 13. maddede, olağanüstü hallerde sınırlandırılması ile ilgili temel güvenceler ise 15. maddenin ikinci fıkrasında düzenlenmiştir. Bu düzenlemeler idari makamlara sınırsız yetkiler vermemektedir. Başka bir ifadeyle evrensel hukuk ve temel insan hakları normları dikkate alınmadan icra edilen eylem ve işlemler hukuka aykırı olacaktır (Ulusoy, 2019:61). Dolayısıyla OHAL ilanı yetkisini kullanan Cumhurbaşkanının da sınırsız bir yetkiye sahip olmadığını ifade etmek gerekir (Öztürk ve Özkaya Özlüer, 2023:221). Öte yandan 1982 Anayasasında deprem ile ilgili açık bir hüküm bulunmamaktadır. Bu nedenle, deprem ile ilgili doğrudan bir devlet yükümlülüğünün varlığını, anayasal zeminde lafzi olarak belirlemek mümkün değildir. Temel hak ve hürriyetlerin sınırlandırılmasına ilişkin olarak Anayasada belirtilen özel sınırlandırma sebepleri arasında da yer almıyor oluşu, depremin başlı başına bir sınırlandırma sebebi olarak kabul edilmesine de imkân vermemektedir. Lafzi olarak yer almamakla birlikte bir tabii afet olarak depremin, dolaylı ve örtülü bir biçimde Anayasada yer aldığı söylenebilir. Doktrinde tartışıldığı üzere tabii afet, afet türlerinden bir tanesidir. Ancak mevzuat ve içtihat bağlamında konu ele alındığında afet ve tabii afetin eş anlamlı olarak kullanıldığı görülmektedir (Kozanoğlu 2020:301). Nitekim 15.07.2018 tarihli ve 4 Sayılı Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin İkinci Bölümünde, afetin tanımı "*Toplumun tamamı veya belli kesimleri için fiziksel, ekonomik ve sosyal kayıplar doğuran, normal hayatı ve insan faaliyetlerini durduran veya kesintiye uğratan doğal, teknolojik veya insan kaynaklı olaylar*" şeklinde yapılmıştır.

Anayasanın OHAL'i düzenleyen 119. maddesi, OHAL ilan sebepleri arasında "tabii afet" ifadesini kullanmaktadır. "Tabii afet" ifadesi ise, 21/1/2017 tarihli ve 6771 sayılı Kanun ile yapılan Anayasa değişikliğine ilişkin bir dipnot açıklaması haricinde, başka bir maddede geçmemektedir. 25/10/1983 tarihli ve 2935 sayılı Olağanüstü Hal Kanunu incelendiğinde de lafzi olarak deprem ifadesine yer verilmediği görülür. Bu husus şu bakımdan önem arz etmektedir: Deprem, başlı başına, OHAL ilan etmek ve bu yolla temel hak ve hürriyetleri sınırlandırıcı bir hukuk düzenlemesine konu olmak

bakımından yeterli bir olgu değildir. Ancak; bir tabii afet olarak kamu düzeninin ciddi şekilde bozulmasına sebep olacak şiddet ve yaygınlıkta gerçekleşmesi halinde OHAL ilanına konu olabilir.

Anayasal düzeydeki değerlendirmenin ardından; normlar hiyerarşisi gereğince yasal düzeyde konu araştırıldığında karşımıza, 5902 ve 7269 sayılı Kanunlar çıkacaktır. 7269 sayılı Kanuna göre; afetin meydana gelmesi halinde lüzumlu acil tedbirlerin alınmasına afetin meydana geldiği bölgenin valisi yetkilidir. Bu minvalde mülki amirlere verilen olağanüstü yetkiler Kanununun 6. maddesinde sayılmaktadır. Bu maddede; 1982 Anayasasınının 13. maddesinde belirtilen kanunla sınırlama ilkesi uyarınca, mülki idare amirlerine, tabii afetler nedeniyle bazı haklarda sınırlandırma yapabilme yetkisi getirilmiştir. Afet bölgelerinde yapılacak teknik işlerle ilgili 7269 sayılı Kanununun 13 ve devamı maddeleri ise ayrı bir önemi haizdir. Bu maddelerde yer verilen komisyon / kurul oluşumları, itiraz süreleri ve benzer pek çok konu OHAL ilanı ile farklı bir uygulama zeminine kaymaktadır. Bu Kanununun 13. maddesi ile ilgili AYM'nin, depremlerin hemen ardından yapılan bir başvuru nedeniyle, 30/11/2023 tarih ve 2023/134 Esas sayılı iptal kararı güncel bir karar olarak dikkat çekmektedir. AYM; 7269 sayılı Kanun'un 13. maddesinin (a) fıkrasının altıncı paragrafının birinci cümlesinde yer alan “...hasar tespit raporları ancak asıl işlemlerle birlikte dava konusu edilebilir” ibaresini, devletin pozitif yükümlülükleri nedeniyle mülkiyet hakkı bakımından yasal, idari ve fiili tedbirleri kapsayan koruyucu ve düzeltici bazı önlemler alması gerektiğini belirterek, Anayasa'nın 40. maddesinde düzenlenen etkili başvuru hakkına aykırılık oluşturduğu gerekçesiyle iptal etmiştir.¹ AYM kararlarının geçmişe yürümezliği kuralı nedeniyle, ilgili kanun hükmünün iptal edilinceye kadar uygulamada meydana getirdiği hak ihlali iddialarının bireysel başvuru konusu olabileceği ise ayrı bir hukuk sorunudur.

2. Türkiye’de Afetle Mücadelede Başat Kurum Olarak AFAD ve İlgili Mevzuat

Türkiye geçmişten günümüze yaşadığı afetler sonrasında hem mevzuat hem de örgütlenme anlamında değişim ve gelişim göstermiştir (Sezer ve Tozbeş, 2023:98). Bu bağlamda hali hazırda; ilk kez 5902 sayılı Kanunla Başbakanlığa bağlı olarak kurulan, daha sonra 4 No’lu CBK ile İçişleri Bakanlığına bağlanan AFAD, “afetlerin önlenmesi ve zararlarının azaltılması, afetlere müdahale edilmesi ve afet sonrasında iyileştirme çalışmalarının süratle tamamlanması amacıyla gereken faaliyetlerin planlanması, yönlendirilmesi, desteklenmesi, koordine edilmesi ve etkin uygulanması için ülkenin tüm kurum ve kuruluşları arasında işbirliğini sağlayan” tek yetkili kurumdur (Yardımcıoğlu, 2024: 189). Bu bağlamda afet ve acil durumlara

¹ AYM'nin 7269 sayılı Kanunun uygulamasından kaynaklanan mülkiyet hakkının ihlaline ilişkin Kahramanmaraş depremlerinin ardından aldığı güncel bir kararı için bkz: (Abdulatif Akgül ve diğerleri).

müdahale görevi İçişleri Bakanlığına bağlı olan AFAD'a aittir.

17.06.2009 tarihli Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 5902 sayılı "Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı ile İlgili Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun'un birçok maddesi 2018 yılında 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK) ile ilga edilmiştir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemiyle birlikte Cumhurbaşkanına verilen CBK çıkarma yetkisiyle birlikte 703 sayılı KHK ile mülga hale gelen birçok idari konu yeniden tesis edilmiştir. Bunlardan bazıları, AFAD'ın yetki ve görev alanına giren konulardır. 4 Sayılı CBK'nin ilgili hükümlerinde; 5902 sayılı Kanunun iptal edilen 2. maddesindeki tanımlara aynen yer verildiği, Deprem Dairesi Başkanlığı'nın diğer başkanlıklarla birlikte varlığının korunduğu, Deprem Danışma Kurulu yerine ise Afet ve Acil Durum Danışma Kurulu kurulduğu görülmektedir. İki hukuk düzenlemesinin arasında bir fark olarak; kanunun mülga 4. maddesinde düzenlenen Afet ve Acil Durum Koordinasyon Kurulu'na CBK'de yer verilmediği, koordinasyon ve iş birliğine ilişkin 51. maddesinde AFAD'ın yetkilendirildiği görülmektedir. Ancak; AYM; 07/12/2023 tarihli, 2021/125 Esas, 2023/213 Karar sayılı iptal kararı ile, 703 sayılı KHK'nin 62. maddesinin (c) bendiyle, 5902 sayılı Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı ile İlgili Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun'un 1 ila 14., 16 ila 22., 24 ila 26. maddelerinin, ek 1. maddesinin (1), (2) ve (3) numaralı fıkralarının ve geçici 1 ila geçici 7. maddelerinin ve eki (I) Sayılı Cetvel'in yürürlükten kaldırılmalarının Anayasa'nın mülga 91. maddesi yönünden Anayasa'ya aykırı olduğuna ve iptallerine oybirliğiyle karar vermiştir. Bu durumda; 5902 sayılı Kanunun iptal edilen hükümlerinin tekrar uygulama gücü kazanması ile, kanunun ilgili hükümlerini iptal eden 703 sayılı KHK'nin ardından çıkan 4 Sayılı CBK'sindeki benzer hükümlerin varlığı, normlar hiyerarşisindeki değeri bakımından ayrı bir Anayasa Hukuku tartışma konusu teşkil etmekte ve ortaya hukuki bir karışıklık çıkarmaktadır. Aynı konuda hem kanun hükümlerinin hem de CBK hükümlerinin varlığı karşısında, kanun hükümlerinin AYM'nin iptal kararı sonrası yeniden yürürlük kazanmasının uygulamada bir sorun çıkarmayacağı düşünülebilir ancak, hukuk devleti ilkeleri açısından çözüme kavuşturulması gereken bir husus olduğu da aşıkardır.² AFAD'ın web sayfasında Kanun ve Kararnameler başlığı altında hepsine yer verildiği görülmektedir (AFAD, 2024b). Bununla birlikte 5902 sayılı Kanuna ek ve değişiklik getiren mevzuatın veya AYM tarafından iptal edilen hükümlerin yürürlüğe giriş tarihini gösterir listeye AYM'nin söz konusu iptal kararlarının eklenmediği görülmektedir. Mülga hükümlerinin yeniden yürürlük kazanması hukuk devleti ilkesi çerçevesinde açıklanması zor bir görünüm arz etmektedir.

AFAD, yukarıda bahsedilen görevleri kapsamında Türkiye Afet Yönetim

² Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin hukuki niteliğine ilişkin detaylı bir çalışma için bkz: (Temiz ve Güneş, 2020)

Stratejisini uygulamaya geçirmek üzere üç adet taktik plan, operasyonel düzeyde de bir eylem planı hazırlamıştır.³ AFAD tarafından hazırlığı 2022’de başlayan ve 2024’te yürürlüğe giren üçüncü stratejik plan (AFAD 2024 -2028 Stratejik Planı) doğrultusunda, bütünleşik afet yönetimi anlayışıyla çalışmaların devam ettiği anlaşılmaktadır (AFAD,2024). İlk olarak 2014’te yürürlük kazanan ve 2022’de güncellenen Türkiye Afet Müdahale Planı (TAMP), ulusal ve yerel boyutta afet ve acil durumlarda müdahale çalışmalarının nasıl yürütüleceğini ortaya koyan bir üst plan olarak muhtemel afet ve acil durumların türü ve ölçeğine göre uyarlanabilir, esnek ve modüler yapıya sahip müdahale organizasyon sistemini açıklamaktadır. Bu plan ile “Kriz Yönetimi” anlayışından “Risk Yönetimi” anlayışına geçildiği, afet öncesi hazırlık, planlama ve risk azaltma çalışmaları, eğitim ve bilinçlendirme faaliyetleri, erken uyarı ve kesintisiz haberleşme projeleri ile afetin zararlarını en aza indirmeye çalışan bir afet yönetim sistemi oluşturulduğu ifade edilmektedir (AFAD, TAMP). TAMP, tabii afetlerle mücadelede devletin pozitif yükümlülüklerinin somut olarak tanımlanması ile afet sonrası bu tanım ve iş yüklerine/eylem planlarına uygun olarak hareket edilip edilmediği hususunun denetlenebilmesi açısından önemli bir göstergedir.

İkinci taktik plan, Türkiye Afet Risk Azaltma Planı (TARAP) ise, 2022’de yürürlüğe giren, 2022 ile 2030 yıllarını kapsayan, afet risklerini azaltmak için AFAD koordinasyonunda hazırlanmış ulusal bir plandır. Bu plan, ülkemizde yaşanabilecek her tür ve ölçekteki afet için risk azaltma çalışmalarını yapacak kamu kurum ve kuruluşları, yerel yönetimler, özel sektör, sivil toplum kuruluşları, üniversiteler ve gerçek kişileri kapsamaktadır (AFAD 2024c). AFAD’ın bu plan kapsamında kamuya arz ettiği il planları incelendiğinde, Kahramanmaraş için, İl Afet Risk Azaltma Planınının 2020 yılında hazırlandığı görülmektedir. Söz konusu rapor okunduğunda; 30-33 sayfaları arasında deprem ile ilgili risk azaltma çalışmalarının da yapıldığı anlaşılmaktadır.

Türkiye Afet Sonrası İyileştirme Planı’nın (TASİP) da hazırlandığı yapılan araştırmada görülmekle birlikte, söz konusu rapora AFAD web sayfasından erişilememekte, Ağrı İbrahim Çeçen Üniversitesi’nin web sayfasında kamuya arz edildiği görülmektedir. TASİP; deprem sonrası kalıcı barınma, çevresel varlıkların iyileştirilmesi, eğitim, sağlık ve enerji alt yapı sektörü gibi alanlarda iyileştirme planlarına yer vermektedir. TASİP kapsamında planlanan iyileştirme çalışmalarının, Kahramanmaraş depremlerinin ardından gerçekleştirilme düzeyinin belirlenebilmesi ayrı bir saha araştırmasını gerektirmektedir. 11 ili etkisi altına alan depremlerin yıkıcı etkilerinin ortadan kaldırılması yönünde hayata geçirilmesi planlanan iyileştirme çalışmalarının başarısı orta ve uzun vadede daha iyi gözlemlenebilecek ve anlaşılacaktır.

3. OHAL CBK’lerinin 1982 Anayasası’nın 15, 104, 119 ve Diğer

³ Bu eylem planlarının içerik analizi için bkz: (Yıldırım ve Saygın, 2024).

İlgili Maddeleri Uyarınca Değerlendirilmesi

2017 yılında yapılan anayasa değişikliği ile birlikte Cumhurbaşkanına asli düzenleme yetkisi şeklinde olan CBK çıkarma yetkisinin yanı sıra aynı değişikliklerde OHAL durumlarında çıkarılması öngörülen OHAL cumhurbaşkanlığı kararnameleri yetkisi de düzenlenmiştir. Her ne kadar Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin normlar hiyerarşisindeki yeri tartışmalı (Azaklı, 2019:78; Aslan, 2019:145-147) olsa da OHAL dönemlerinde çıkarılan kararnameler Anayasanın 119. maddesinin altıncı fıkrası gereğince kanun kuvvetindedir. (Ulusoy, 2019:41). OHAL CBK'leri ile olağan dönem CBK'lerinin çıkarılmasına ilişkin usul ve esaslar, Anayasanın 15., 104/17 ile 119. maddeleri kapsamındaki yetki kuralları ve esasa dair sınırlamaların farklı olmasının yanı sıra, OHAL CBK'lerinin Resmî Gazete'de yayımlandıkları gün TBMM onayına sunulması gerekliliği yönünden de farklılık arz etmektedir (Atar, 2019:253).

Kahramanmaraş merkezli depremlerin hemen ardından 08.02.2023 tarih ve 32098 sayılı RG'de yayımlanan 8 Şubat 2023 tarih, 6785 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararı ile 8 Şubat 2023 saat 01.00'dan itibaren üç ay süreyle OHAL ilan edilmiştir. 1982 Anayasasına göre veya ülkenin bir bölgesinde ilan edilmesi mümkün olan OHAL, Cumhuriyet tarihinde iki kez genel, bir kez de bölgesel olarak ilan edilmiş, gerekli oldukça uzatılmıştır.⁴ Tabii afet nedeniyle ise ilk kez Kahramanmaraş depremlerinin ardından uygulamaya konmuştur. Akgün'ün (2023:7) ifade ettiği üzere OHAL rejiminde yürütme ve idare, kendilerine tanınan yetkileri “özen ve kıskançlıkla” kullanmalı ve OHAL'i gerektiren koşullar bölgede ortadan kalkmaya başladığında yapılacak düzenlemelerin “kanun” yoluyla gerçekleştirilmesi tercih edilmelidir. Görülmektedir ki OHAL süresince; Anayasanın 119. maddesi uyarınca yirmi beş CBK⁵ çıkartılmıştır. Anayasanın 148. maddesi gereğince OHAL CBK'lerinin anayasaya aykırılığı iddiasıyla dava açılmamakta, AYM tarafından bu sebeple Anayasaya uygunluğu denetlenmemektedir. Bu konuda AYM'nin farklı yönde içtihadı bulunsa da, AYM bu içtihadından E.2016/166, K.2016/159, 12/10/2016 tarihli kararıyla vazgeçmiştir.⁶

Anayasanın 119. maddesinin altıncı fıkrası uyarınca; kanun hükmündeki

⁴ Türkiye'de daha önce yaşanan OHAL yönetimlerine ilişkin açıklama için bakınız: (Çelik, Cemil, 2010)

⁵ OHAL CBK'lerinin Kahramanmaraş depremleri özelinde Anayasa Hukuku zemininde erken bir hukuki değerlendirmesinin yapıldığı bir çalışma için bkz: (Yücel, Bülent, 2023).

⁶ Anayasa Mahkemesi, (2017 değişiklikleri öncesinde) mülga 121. madde açısından geliştirdiği içtihat ile denetlenmesi istenilen metne verilen adla kendisini bağlı sayamayacağını kabul etmiş, OHAL KHK'larını denetlemeye kendisini yetkili bulmuştu. Ancak; 15 Temmuz Darbe girişimi sonrası yaşanan OHAL döneminde bu içtihadından dönerek kendisini OHAL KHK'larını denetlemeye yetkili bulmaması hukuk ve siyaset alanında tartışmalara yol açmıştır. Yüksek Mahkeme'nin farklı yöndeki ilk içtihadı ile sonradan gerçekleşen bu tutum değişikliğine ilişkin bir değerlendirme için bkz: (Acaray, 2022).

bu kararnameleler (OHAL CBK) Resmî Gazetede yayımlanır, aynı gün Meclis onayına sunulur. TBMM İtüzüğü'nün 128. maddesi gereğince de üç ay içinde TBMM'de öncelikle görüşülür ve karara bağlanır. Üç ay içinde görüşülüp karara bağlanamayan CBK'ler kendiliğinden yürürlükten kalkar. Yapılan incelemede, söz konusu OHAL CBK'lerinden yalnız bir tanesinin (126 sayılı CBK) Meclis onayına sunulurarak kanunlaştığı tespit edilmiştir.

Yukarıda ifade edildiği üzere üç ay süren OHAL zarfında; Anayasanın 119. maddesi uyarınca yirmi beş CBK çıkartılmıştır. Bu kararnameleler Tablo 1'de liste halinde tarih sırasına göre sunulmuştur. Bu bölümde; Tablo 1'de sunulan kararnamelelerin, yürütmenin güçlenmesini sağlayan hukuk araçları olarak temel hak ve hürriyetleri ne derece kısıtlaştığı, bununla birlikte OHAL'in ortadan kaldırılmasına ve bozulan kamu düzeninin yeniden tesisine ne kadar katkı sunduğu sorgulanacaktır. Bir diğer ifade ile; OHAL ilan edilmeseydi, temel hak ve hürriyetler yasama organı tarafından kanunla veya yürütme organı tarafından Anayasanın 104. maddesinin 17. fıkrasındaki kısıtlamalar çerçevesinde olağan CBK'ler ile düzenlenecekti. OHAL ilanı nedeniyle ise hukuk düzeninde OHAL CBK'leri varlık kazanmıştır. Bu nedenle cevap aranan bir diğer soru şudur: OHAL ilan edilmeseydi, OHAL CBK'leri ile yapılan düzenlemeleler, 1982 Anayasasının 104. maddesinin 17. fıkrası hükümleri kapsamında olağan CBK'ler ile ya da TBMM'de kanun ile yapılarak depremin genel hayata etkilerinin giderilmesi sağlanabilir miydi?

Sıra No	Tarih	Sayı	Konu	TBMM Onayı
1	11.02.2023	120	OHAL Kapsamında Yargı Alanında Tedbirlere İlişkin	Yok
2	13.02.2023	121	OHAL Kapsamında Sağlık Alanında Tedbirlere İlişkin	Yok
3	15.02.2023	122	OHAL Kapsamında Kamu Personeline İlişkin Tedbirler	Yok
4	17.02.2023	124	OHAL Kapsamında Yardım ve Bağışlara İlişkin Tedbirler	Yok
5	22.02.2023	125	OHAL Kapsamında Çalışma ve Sosyal Güvenlik Alanına İlişkin Alınan Tedbirler	Yok
6	24.02.2023	126	OHAL Kapsamında Yerleşme ve Yapılaşmaya Dair CBK	VAR
7	03.03.2023	127	OHAL Kapsamında Kamu Alımları, Alacakları ve Sosyal Tesislerine İlişkin	Yok
8	03.03.2023	128	Mahalli İdareler, Sivil Toplum Kuruluşları, Göç ve İdari Yaptırımlara İlişkin Tedbirler	Yok
9	03.03.2023	129	OHAL Kapsamında Yükseköğretim Alanında Alınan Tedbirlere İlişkin	Yok

10	03.03.2023	130	OHAL Kapsamında Sosyal Hizmetler Alanında Alınan Tedbirlere İlişkin	Yok
11	03.03.2023	131	OHAL Kapsamında Eğitim Alanında Alınan Tedbirlere İlişkin	Yok
12	10.03.2023	132	Avans Olarak Ödenen Aylıklar, Sanayi Siciline ilişkin Süreler, Esnaf ve Sanatkarlar Meslek Kuruluşları ve Kooperatifler Hakkında	Yok
13	10.03.2023	133	Deprem Sebebiyle Yerleşim Yerini Değiştiren Kişilerin Haklarının Korunmasına İlişkin	Yok
14	12.03.2023	134	OHAL Kapsamında Bölgesel Kalkınma ile Yatırım Teşviklerine İlişkin Alınan Tedbirlere Dair CBK	Yok
15	12.03.2023	135	OHAL Kapsamında Tarım Alanında Alınan Tedbirlere İlişkin	Yok
16	12.03.2023	136	OHAL Kapsamında Sanayi İşyerlerine İlişkin Alınan Tedbirler Hakkında	Yok
17	21.03.2023	137	OHAL Kapsamında Enerji Tüketim Bedellerinin Terkinine Dair CBK	Yok
18	31.03.2023	138	Sosyal Hizmetler, Özel Öğretim ve KOSGEP	Yok
19	05.04.2023	139	120 Sayılı OHAL CBK'sinde Değişiklik	Yok
20	06.04.2023	140	Elektronik Haberleşme ve Su Yapıları Denetim Hizmetleri	Yok
21	10.04.2023	141	120 Sayılı OHAL CBK'sinde Değişiklik	Yok
22	13.04.2023	142	7269 Sayılı Kanunun Uygulanmasına Dair	Yok
23	20.04.2023	143	Yenilenebilir Enerji Kaynak Alanları Yatırımları	Yok
24	03.05.2023	145	120 Sayılı OHAL CBK'sinde Değişiklik	Yok
25	06.05.2023	146	Mülkiyeti Vakıflar Genel Müdürlüğüne ve Mazbut Vakıflara Ait Taşınmazlar	Yok

Tablo 1. OHAL CBK'leri.

120 sayılı CBK⁷ kapsamında ele alınan hakların; Anayasanın 19. maddesinde yer alan kişi hürriyeti ve güvenliği hakkının yakalama ve gözaltı süreleri ile ilgili, yine 36. maddede düzenlenen hak arama hürriyeti kapsamındaki sürelerle ilgili olduğu anlaşılmaktadır. Bu nedenle ilk olarak denilebilir ki; bu düzenlemelerin olağan hukuk düzenlemesi olarak CBK ile

⁷ Tarih ve sayısına göre sırayla değerlendirilen CBK'lerden; 139, 141 ve 145 No'lu CBK'ler, 120 sayılı CBK ile birlikte değerlendirildiğinden ayrıca ele alınmayacaktır.

yapılması Anayasanın 104. maddesinin 17. fıkrası uyarınca mümkün değil, ancak 119. maddenin 6. fıkrası uyarınca OHAL CBK'si ile mümkündür. Depremın genel hayata olumsuz etkisinin şiddeti ve yaygınlığı göz önüne getirildiğinde, OHAL ilan edilmeseydi, TBMM tarafından yasayla yapılması gereken bu düzenlemelerin hazırlığı, Komisyonlar ve Genel Kurul'da görüşülmesi, müzakere edilmesi, oylanması ve kabulü uzun sayılabilecek bir süreci içermektedir. Bu süreçte özellikle TBMM Genel Kurulunda görüşmeler esnasında yaşanacak muhtemel tartışmalar da dikkate alındığında OHAL ilanı ve ihtiyaç olan hususların OHAL CBK'si ile düzenlenmesi gerekli bir tedbir olarak değerlendirilmektedir.

OHAL CBK'sinde yer alan bu hükümler, hakların kullanımı ve gerçekleşmesi bakımından (36. madde kapsamında hak arama yolları, dava açma, icra takibi başlatma, arabuluculuk, uzlaştırma vb. yoluna başvurma ile ilgili) iki aylık bir süre durdurma tedbirini getirmektedir. Bu süre durdurma tedbirinin sebep olabileceği hak ihlalleri ya da mağduriyetler de gözetilerek ayrıca bu hususlarda da tedbir hükümlerinin alındığı görülmektedir. Bu amaçla suç ve ceza, kabahat ve idari yaptırım ile disiplin hapsi ve tazyik hapsi için kanunlarda düzenlenen zamanaşımı süreleri, 5271 ve 6100 sayılı Kanunlarda düzenlenen süreler ile TBMM ve Cumhurbaşkanı seçimleri bakımından ilgili kanunlarda düzenlenen süreler bu iki aylık durdurma tedbiri kapsamının dışında tutulmuştur. Süreler ile ilgili bir başka tedbir; OHAL ilan edilen illerin barosuna kayıtlı avukatlar ile bu illerin barosuna kayıtlı olmamakla beraber aynı tarihte bu illerde bulunan avukatlar tarafından takip edilen davalar ve işler ile ilgilidir. Bu iki aylık süre durdurma tedbirinin bu avukatlar bakımından ülke genelinde uygulanacağı kabul edilmiştir. Bununla birlikte; Kararnamenin 2. maddesinin 6. bendi ile; depremde olmamakla birlikte deprem bölgesinde yakını bulunduğu için bölgeye giden avukatların deprem bölgesi dışındaki davaları için de bu süreler bir ay süreyle durdurularak, kararname kapsamına alınmıştır. Bu tedbir kararlarının, OHAL CBK'sinin yer bakımından sınırını aşmasına yol açsa da, uygulamada hak arama ve dava takipleriyle ilgili çeşitli işlemlerin yapılamamasından dolayı mağduriyete sebep olmaması açısından doğru ve yerinde kararlar olduğu düşünülmektedir.

120 sayılı CBK eliyle getirilen süre durdurma tedbirlerine ilişkin; 139 sayılı CBK ile (120 s. CBK'nin) 2. maddesine 10. fıkra eklenerek, belirtilen yerlerde sürenin 01.05.2023'e kadar uzatıldığı, 141 sayılı OHAL CBK'si ile 2. maddesinin (139 sayılı CBK ile eklenen) 10. fıkrasında bir değişiklik yapıldığı görülmektedir. 145 sayılı OHAL CBK'si ile ise, yerleşim yeri 2. maddenin 10. fıkrasında belirtilen yerler olan gerçek ve tüzel kişilerin keşidecisi olduğu çek ibraz sürelerinin 09.06.2023 tarihine kadar durdurulduğu görülmektedir. 145 sayılı OHAL CBK'sinin getirdiği süre, üç ay süreyle ilan edilen OHAL'in sona erdiği 08.05.2023'ten sonraki bir tarihe denk geldiği için uygulamada sorun yaşanması, bu hususlardaki

uyuşmazlıkların AYM'ye taşınması ihtimalini de akla getirmektedir. Bu yöndeki iddiaların bireysel başvurular yoluyla AYM'ye taşınması sonucunda AYM'nin vereceği kararlar ayrı bir içtihat teşkil edecektir. Bir OHAL CBK'sinin OHAL geçerlilik süresinden ileri bir tarih için düzenleme yapması halinde geçerliliği konusu ayrı bir Anayasa Hukuku tartışmasıdır. 120 ve onunla ilgili 139, 141 ve 145 sayılı OHAL CBK'leri TBMM'de görüşülüp karara bağlanan kararnameler arasında olmadığından, 119. maddenin son fıkrası uyarınca kendiliğinden yürürlükten kalkacağı için, yer ve zaman bakımından sınırlarını aşıyor olmasının bir hukuk tartışması yaratması olağandır.

120, 139, 141 ve 145 sayılı OHAL CBK'leri, Anayasanın 15. maddesi bakımından da değerlendirilmelidir. Söz konusu kararnameler Anayasanın 15. maddesinin ikinci fıkrasındaki “... kişinin yaşama hakkına, maddi ve manevi varlığının bütünlüğüne dokunulamaz; kimse din, vicdan, düşünce ve kanaatlerini açıklamaya zorlanamaz ve bunlardan dolayı suçlanamaz; suç ve cezalar geçmişe yürütülemez; suçluluğu mahkeme kararı ile saptanuncaya kadar kimse suçlu sayılamaz” hükmüne aykırı düzenlemeler içeremez. Bu ölçekte, mezkûr kararnamelerin 15. maddenin ikinci fıkrası hükmüne uygun olduğu da görülmektedir.

121 sayılı CBK, deprem bölgesinde sağlık alanında meydana gelebilecek hak kayıplarının önlenmesi amacıyla getirilen tedbirleri içermektedir. Sağlık hakkı, çalışma ve sözleşme hürriyeti ile çalışma hakkı ve ödevi bakımından ele alınabilecek bu kararname, Anayasanın 2. Kısmının 3. Bölümünde düzenlenen hak ve hürriyetlere ilişkin olduğu için, halihazırda konuyu düzenleyen kanunlarda açık hüküm olmaması halinde OHAL kararnamesi olarak çıkartılması yerine Olağan dönem CBK'si olarak da çıkartılabileceğinin mümkün olduğu söylenebilir. Anayasanın 104. maddesinin 17. fıkrası hükmü buna imkân vermektedir. Ancak zaten OHAL kararnamesi ile düzenleme yapılması gerekli durumlar baş gösterdiği ve hali hazırda OHAL yönetimine geçildiği için yürütmenin takdir yetkisi dâhilinde OHAL düzenlemesi olarak çıkartıldığı anlaşılmaktadır. Bununla birlikte; CBK'leri Cumhurbaşkanı Kararlarından ayıran temel özelliklerden biri olarak, Kararnamelerin kanunla düzenlenebilecek hususlarda yürütme yetkisi kullanılarak çıkartıldığı hatıra getirildiğinde, kanunun temel özelliklerinden olan genellik ve süreklilik ilkelerini de düşünmek gerekir. Bu anlamda, sadece deprem bölgesi için geçerli olacak ve kısa süreli bir Kararname çıkartılması yerine Olağan CBK'si çıkartılması uygun ve yerinde olarak değerlendirilmektedir. Bu yönde bir tercih, OHAL CBK'si yerine olağan CBK olarak düzenlenmesi, yer ve zaman sınırı aşımı ihtimallerini bertaraf etmek bakımından daha doğru bir uygulama teşkil edebilirdi.

122 sayılı CBK, OHAL bölgesinde OHAL'in gerekli kıldığı durumlar sebebiyle kamu personelinin ihtiyaç duyulan birim veya hizmetlerde

görevlendirilmesine ilişkindir. Kısa ve net bir şekilde düzenlenen bu kararname, Anayasanın 2. kısmının dördüncü bölümünde 70. maddesinde düzenlenen kamu hizmetlerine girme hakkı ve ödevine ilişkindir. Bu hak ve ödevi, Anayasanın 104. maddesinin 17. fıkrası hükmü gereğince olağan CBK ile düzenlenemez. Bu nedenle OHAL CBK'si ile düzenlenmesinin doğru ve yerinde olduğu görülmektedir. Anayasanın 15. maddesinde belirtilen güvencelere de uygun olduğu anlaşılmaktadır.

124 sayılı CBK, depremin yol açtığı olumsuz etkilerin giderilmesi ve afetzedelerin ihtiyaçlarının karşılanabilmesi amacıyla AFAD'a bankalar ve konsolide denetime tabi kuruluşlarca yapılacak bağışlara ilişkin söz konusu maddeden muafiyet tanımaktadır. Vergi ödevinin düzenlendiği Anayasanın 73. maddesi kapsamında getirilen bu muafiyetin, OHAL CBK'si ile düzenlenmesi doğru ve yerinde görülmektedir. Ayrıca Anayasanın 15. maddesine de uygun olduğu anlaşılmaktadır.

125 sayılı CBK'yle; çalışma ve sosyal güvenlik alanında ihtiyaç duyulan tedbirlerin alındığı görülmektedir. Bu kapsamda; 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu, 4857 sayılı İş Kanunu, 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun ilgili maddelerince nakdi ücret desteği verilmesine ilişkin hükümler getirilmektedir. Bu desteklerin yapılmasına ilişkin usul ve esaslardan ayrı olarak ise; 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu kapsamında toplu iş sözleşmelerinin yapılmasına ve uyuşmazlıkların çözülmesi ile grev ve lokavta ilişkin sürelerin OHAL süresince uzatılmasına karar verilmiştir. Bu kararnamenin, şimdye kadar çıkartılan diğer kararnamelerden (toplular iş sözleşmesi, grev ve lokavta ilişkin) hakların kısıtlanması bakımından getirdiği hükümler sebebiyle ayrıştığı görülmektedir. Diğer kararnameler, depremin yarattığı olumsuz sonuçların giderilmesine yönelik destek sağlayan hükümler içermesi bakımından ön planda iken, bu kararname kısmi olarak, çalışanların toplu sözleşme ve grev haklarının, sürelerin işleminin uzatılmasından dolayı kısıtlandığı kanısı yaratabilir. Ancak; depremin sebep olduğu yıkımın çalışma hayatına da bu yönde etki etmesi, olağan karşılanması gereken bir durumdur. Toplu sözleşme yapılabilmesi ve bu yöndeki grev hakkının kullanılabilmesi için öngörülen sürelerin OHAL bitimine kadar uzatılmasının aslında nihai olarak çalışanlar lehine bir sonuç doğuracağı da muhakkaktır. Anayasanın 2. Kısmının 3. Bölümünde 48 ile 55. maddeler arasındaki haklara ilişkin bir düzenleme olarak bu kararname, Anayasanın 15, 104/17 ve 119. maddelerine de uygun olduğu görülmektedir.

126 sayılı CBK, yerleşme ve yapılaşmaya ilişkin bazı tedbirler almaktadır. Buna göre; afet bölgesi ilan edilen yerlerde, afetten etkilenenlerin geçici veya kesin iskân alanları, fay hattına mesafesi, zeminin elverişliliği, yerleşim merkezine yakınlığı gibi kriterler gözetilerek Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığınca resen belirlenecek ve ilgili kurumlara bildirilecektir. Bu belirleme yapılırken gereklilik bulunması halinde 4342

sayılı Mera Kanunu ile 6831 sayılı Orman Kanununun ek 16. maddesinde belirtilen alanlar da vasıf değişikliği yapılarak kullanılabilir. Bu Kanunlar gereğince yapılması gereken vasıf değişiklikleri resen yapılarak, bu yerler Hazine adına tescil edilecektir. Şu hâlde, bu alanların iki katından az olmamak üzere Hazine taşınmazı, orman tesis edilmek üzere Orman Genel Müdürlüğüne tahsis edilecektir. Anayasanın, ormanların korunmasına ilişkin 169. madde hükmü doğrultusunda, vasıf değişiklik işlemlerine konu edilen yerlerin belirlenmesinde takdir yetkisinin yanlış ya da kötüye kullanılmasından kaynaklanabilecek telafisi imkânsız zararların doğma riski de göz önüne alınmalıdır. Ekolojik dengenin korunması amacıyla vasıf değişikliği yapılan alanın iki katı bile olsa doğal yaşamın yeniden oluşturulması için gereken zaman düşünüldüğünde çok dikkat ve özen gösterilmesi gereken bir yetki kullanımı olduğu düşünülmektedir.

Belirlenen kesin iskân alanlarında ve mevcut kentsel alanlarda Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığınca onaylanan plan ve parselasyon planlarında, 3194 sayılı İmar Kanun'un plan ve parselasyon işlemlerindeki askı, ilan, itirazlara yönelik hükümlerin uygulanmayacağına ilişkin bir hüküm bulunmaktadır. Bu hükmün de konuluş nedeninin İmar Kanunu uyarınca askı, ilan ve itiraz işlemlerinin birer aylık süreler almasından kaynaklandığı görülmekte, depremzedelerin yerleşme ve iskân ihtiyaçlarının mümkün olan en kısa sürede karşılanabilmesi yönünde bir politika hayata geçirildiği şeklinde yorumlanmaktadır. Bu yönde bir yoruma sevk eden bir başka olgunun; depremden üç ay sonra yapılacak olan genel ve Cumhurbaşkanlığı seçimlerinde, Hükümetin OHAL ilan edilen bölgede oy kaybını engelleme, yerleşme – iskân ihtiyaçlarının karşılanamamasından doğabilecek muhtemel bir krizin seçimlerde tepki olarak sandığa yansımaları önleme girişimi olduğu söylenebilir. Bu hükmün uygulanmasından doğabilecek uyumsuzluk veya mağduriyetlerin giderilmesi amacıyla düşünülen bir başka tedbir ise; bu alanlardaki taşınmaz mülkiyetinin veya imar haklarının kısmen veya tamamen bir başka alana aktarılabilmesi, takas ve trampa işlemlerine konu edilebileceği şeklindedir.

Kararnamenin 2. maddesinin 5. fıkrası gereğince; Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığınca belirlenen geçici ve kesin iskân alanlarında mevcutta bulunan kira sözleşmeleri, tahsisler veya izinler varsa, bunlar ilgisine göre resen iptal edilmiş veya feshedilmiş sayılacaktır. Bu hükmün yukarıdaki fıkra hükmüyle benzer bir şekilde hızlı bir iskân politikası hayata geçirilmesinin gereği olarak değerlendirilmekte ve olağan olduğu ancak bu hususlarda tanınan takdir yetkisinin özenle kullanılması gerektiği düşünülmektedir.

Kararnamenin 2. maddesinin 6. fıkrası; Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığınca belirlenen geçici ve kesin iskân alanlarında mevcutta bulunan (bazı istisnalar haricindeki) maden ruhsatlarının (duruma

göre kısmen veya tamamen) resen taksir veya iptal edileceği şeklindedir. Bu madde de yoruma açık bir düzenlemedir. Çatışan değerler bakımından depremzedelerin acele bir şekilde yerleşme ve iskân ihtiyaçlarının giderilmesi ile maden arama ve işletme hizmetinin ürettiği – üreteceği kamu yararı karşılaştırıldığında, bu iki menfaatin yarıştığı durumda ortaya koyulan tercihte idarenin takdir yetkisini maden ruhsatı verilmemiş yerlerde kullanması beklenebilir. Bu iptal kararlarının uygulamada yargıya ne kadar yansıdığı ve kamu yararı bakımından ne kadar isabetli olup olmadığı ise orta ve uzun vadede anlaşılabilir bir husustur.

Bu kararnamenin diğer önem arz eden bir hükmü ise, Kararnamenin 2. maddesinin 7. fıkrasındaki düzenlemedir. Kanaatimizce yargıya en çok intikal edecek sorunlar bu madde hükümlerinden kaynaklı olacaktır. Bu fıkra; Çevre, Şehircilik ve İklim Bakanlığına, birinci fıkrada belirtilen alanların özel mülkiyete tabi olması halinde acele kamulaştırma kararı alma yetkisi vermektedir. Kamulaştırılan taşınmazlar Hazine adına tescil edilir ve tescilden sonra bu alanlarda inşaat faaliyetlerine başlanabilir. Bu alanların kıymet takdiri tescil tarihinden itibaren en geç bir ay içinde lisanslı gayrimenkul değerlendirme kuruluşları tarafından yapılır. Belirlenen değer Bakanlık veya Toplu Konut İdaresi Başkanlığı tarafından asliye hukuk mahkemesine sunulur, taşınmaz maliklerine ödenmek üzere mahkemece belirlenen bankaya yatırılır ve malikine tebliğ edilir. Tescil öncesinde taşınmaz üzerindeki tapu kaydında bulunan intifa hakkı, tedbir, ipotek, ihtiyati haciz, haciz gibi haklar ile yasaklayıcı ve kısıtlayıcı tüm şerhler ise taşınmazın bedeli üzerinde devam eder ve tapu kaydından terkin edilir. Bedel yatırıldıktan sonra, bedel üzerinden yapılacak uzlaşma görüşmelerinde anlaşma sağlanamaması hallerinde 2942 sayılı Kamulaştırma Kanununun bedel tespiti ve tescili davalarına yönelik hükümlerinden bedel belirlenmesine ve ödenmesine ilişkin hükümleri uygulanır. Yargıya intikal etmesi muhtemel görülen uyuşmazlıkların bedel uzlaşma görüşmelerinde anlaşma sağlanamaması hallerinde olacağı düşünülmekte, mahkemelerin bu davalarda vereceği eski malik aleyhine kararların AYM nezdinde mülkiyet hakkı ihlali iddiasıyla bireysel başvurulara sebep olacağı öngörülmektedir.⁸

Bu OHAL CBK'sini diğer CBK'lerden ayıran önemli bir husus, TBMM'de onaylanarak kanunlaşmış olmasıdır. 126 sayılı CBK'nin içerdiği hususların ve amacının gerçekleşebilmesi için OHAL süresinden çok daha fazla uzun bir süreye ihtiyaç olduğu muhakkaktır. Bu sebeple; OHAL CBK'si eliyle başlatılan geçici veya kesin iskân hizmetleri kapsamında yapılması gereken idari iş/işlem veya eylemlerin OHAL sona erdikten sonra da devam edebilmesi için ve de idarenin yasallığı ilkesi gereğince kanunla düzenlenmiş olması hukuk devletinin gereğidir ve doğru ve yerinde olduğu

⁸ AYM'nin bu yöndeki geçmiş kararlarından örnek için bkz: *Akın Ülküner ve diğerleri; Zübeyde Tatar.*

değerlendirilmektedir. Ancak; yukarıda ifade edildiği üzere, acele kamulaştırma işlemlerinden doğacak uyuşmazlıkların yargıya intikal etmesi ve derece mahkemelerinde çözüme kavuşturulamaması halinde AYM nezdinde bireysel başvurulara yol açması muhtemeldir.

127 sayılı CBK, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu kapsamında yapılan ihaleler ile bunların sözleşme süreçlerine ilişkin tedbirleri, 213 sayılı Vergi Usul Kanununun 15. maddesine göre yapılan hacizlerin kaldırılmasına ilişkin hükümler, kamu sosyal tesislerinde misafir edilen afetzedelerin giderlerinin karşılanması ile ilgili bir hüküm ve bazı kamu alacaklarının OHAL süresince ertelenmesine ilişkin hükümler içermektedir. Söz konusu düzenlemenin kapsamı itibarıyla Anayasanın 15 ve 104/17 ile 119/son fıkra hükümlerine uygun olduğu anlaşılmaktadır.

128 sayılı CBK'nin 2. maddesinin ilk fıkrası; mahalli idarelerin meclis toplantılarının, fiili imkânsızlık nedeniyle yapılamaması halinde, 31.03.2023 tarihine kadar ertelenebileceğine ilişkindir. İkinci fıkrasında, merkezleri OHAL ilan edilen illerde olan ve depremlerin meydana getirdiği hasarların ortadan kaldırılması yönünde faaliyette bulunan dernekler bakımından 5253 sayılı Dernekler Kanunu kapsamında bildirim ve beyanname verme sürelerinin OHAL boyunca duracağı belirtilmektedir. Kararnamenin devamı maddelerinde idari para cezaları ile kayıp veya kullanılamaz durumda olan belgelerin yenilenmesine ilişkin kolaylaştırıcı tedbirler ile göç alanına ilişkin sınır dışı kararlarının uygulanma sürelerine ilişkin hükümler bulunmaktadır. 6. madde ise 120 sayılı CBK'sine ek hükümler getirmektedir. Bu kararnamenin de hem Anayasanın OHAL ile ilgili maddeleri hem de içeriği - kapsamı bakımından yerinde tedbirler getirdiği düşünülmektedir.

129 sayılı CBK; yükseköğretim alanında depremden etkilenen öğrencilerin katkı payı ve öğrenim ücretlerinin Devlet tarafından ödeneceğine ilişkindir. Kısa bir düzenleme olan bu kararnamenin, kapsamı itibarıyla Anayasanın OHAL ile ilgili hükümlerine uygun olduğu ve herhangi bir hak sınırlandırması da getirmediği görülmektedir.

130 sayılı CBK; sosyal hizmetler alanında engelliler, 65 yaş üstü depremzedeler, ihtiyaç duyulan alanlarda geçici işçi istihdamı ile sosyal destek ödemelerine ilişkin tedbirler içermektedir. Kısa bir düzenleme olan bu kararnamenin, kapsamı itibarıyla Anayasanın OHAL ile ilgili hükümlerine uygun olduğu ve herhangi bir hak sınırlandırması getirmediği görülmektedir.

131 sayılı CBK; eğitim alanında alınan tedbirleri içermektedir. Bu kararname ile getirilen tedbirlerin hem doğru ve yerinde hem de Anayasanın ilgili maddelerine uygun olduğu düşünülmekle beraber, OHAL Kararnamesinin süresi OHAL ile sınırlı olduğundan bu hizmet sunumlarının OHAL'den sonra devamı için TBMM'de onaylanmış olmasının önemi ortaya çıkmaktadır. Bu kararnamenin de tıpkı 126 sayılı CBK gibi TBMM'de

kanunlaşması, afetzedelerin geçici veya kesin iskân yerlerine yerleşmelerine kadar geçecek süre içinde bu hizmetlerden faydalanmaya devam etmelerini sağlayacak ve isabetli olacaktır, diye düşünülmektedir.

132 sayılı CBK'yle alınan tedbirlerden ilkinin; kamu personeline yapılmış olan aylık ve ücret ödemelerinin, ilgililerin depremlerde vefat etmiş olmaları halinde geri alınmayacağına ilişkindir. Diğer tedbirler; sanayi siciline ilişkin sürelerin durması, esnaf ve sanatkârlar meslek kuruluşlarınca düzenlenecek belgelerden ücret alınmaması, bu kurum ve kuruluşlar ile kooperatiflerin deprem bölgesinde ayni ve nakdi yardım yapabileceğine ilişkindir. Tüm bu tedbirlerin deprem nedeniyle yaşanan ekonomik ve sosyal zorlukların telafisine yönelik tedbirler olduğu aşikardır. O nedenle doğru ve yerinde tedbirler olduğu düşünülmekle birlikte Anayasanın ilgili hükümlerine de uygun olduğu görülmektedir.

133 sayılı CBK; depremler nedeniyle yerleşim yerini değiştiren kişilere deprem dolayısıyla kanunlar, diğer mevzuat uyarınca tanınan hakların kayba uğramayacağına ilişkin çok isabetli bir tedbire yöneliktir. Ancak; bu tedbir kararnamesinin depremden bir ay geçtikten sonra alınmış olması, uygulamada depremzedelerin bu konuda çeşitli mağduriyetler yaşamış olma ihtimalini düşündürmektedir. Depremlerin hemen ardından sağ salim kurtulan vatandaşların aileleriyle birlikte yurdun diğer illerine giderek geçici bir yerleşim düzeni kurabilmeleri; ya ekonomik güçlerine bağlı ya da o yerlerde bulunan aile yakınları veya ülkenin o dönemdeki yardımlaşma ve dayanışma kültürünün sağladığı bir imkân sayesinde mümkün olabilmişti. Bu imkânlardan yararlanan pek çok insanın depremzede olmalarından doğan haklarının da güvenceye alınması, geri dönebilmelerinin teşvik edilerek desteklenmesi de deprem bölgesinde kalan insanlara sağlanan hak ve imkânlar kadar önemli ve gerekli, ayrıca genellik ve eşitlik ilkelerinin uygulamaya yansıtılması bakımından bir hukuk devleti gereğidir.

134 sayılı CBK, bölgesel kalkınma ile yatırım teşviklerine ilişkin bazı tedbirler getirmektedir. Bu tedbirler; OHAL ilan edilen illerde bulunan kalkınma ajanslarının yönetim kurulu toplantılarının OHAL süresince yapılamayabileceği, bu süreçte kalkınma ajanslarının ekonomik ve sosyal kalkınma alanında destek programları uygulayabilecekleri, bu amaçla bu bölgede taşınmaz hariç kiralama ve satın alma yapabilecekleri, yatırım teşvik belgeli bazı yatırımların tamamlanmış sayılabileceği, OHAL kapsamındaki illerde yatırım teşvik belgesi düzenlenebilmesi için gerekli belgelerden / kararlardan bazılarının aranmayacağı şeklindedir. Bu tedbirler de kapsam ve içerik yönünden Anayasanın ilgili hükümlerine uygun görünmektedir. Ancak; son iki tedbir kapsamında sağlanan kolaylıkların suiistimal edilmeye müsait olduğu, suiistimalin önüne geçilebilmesi amacıyla uygulamada yerinde denetimlerin geciktirilmeden yapılması zarureti olduğu düşünülmektedir.

135 sayılı CBK, tarım alanında bazı tedbirler getirmektedir. Bu tedbirler;

yetiştiricilere canlı hayvan ve besleme amaçlı şeker yardımı yapılması, depremde telef olan hayvanların, Tarım ve Orman Bakanlığı tarafından ilgili il ve ilçelerdeki hasar tespit komisyonlarınca tespitinin yapılması, telef olan hayvanlar kadar canlı hayvan desteği yapılması, bu desteklerin Tarım ve Orman Bakanlığının bütçesinden karşılanması, gerekli olursa ilave ödenek aktarılması şeklindedir. Bu kararnamenin de içerik yönünden OHAL'in gerekli kıldığı konularda yerinde ve Anayasa hükümlerine uygun olduğu görülmektedir.

136 sayılı CBK'yle sanayi iş yerlerine ilişkin bazı tedbirlerin alındığı görülmektedir. Bu tedbirler; sanayicilerin afet zararlarının tespiti, giderilmesine yönelik ihtiyaç duyulan alanlarda vasıf değişikliği yapılması, özel mülkiyete tabi yerlerin ise acele kamulaştırılmasına ilişkindir. Bu kararnamenin içerik ve amaç yönünden ne kadar gerekli olduğu tartışma götürmez iken, tıpkı 126 sayılı CBK'nin yaratabileceği mağduriyet veya uyuşmazlıklar gibi bir duruma sebep olabileceği ihtimali bulunmaktadır. Acele kamulaştırma işlemlerinin tıpkı 126 sayılı CBK'sindeki gibi düzenlendiği görülmektedir. Dolayısıyla bu sebeplerden doğabilecek uyuşmazlıkların yargıya intikali çok muhtemeldir. Bu CBK'sinin 126 sayılı CBK'sinin aksine TBMM tarafından onaylandığına ilişkin Resmî Gazetede bir yayım bulunmamaktadır.

137 sayılı CBK kısa bir şekilde, deprem bölgesinde konutu ve/veya iş yeri yıkılan, acil yıkılacak, ağır veya orta hasarlı hale gelen elektrik ve/veya doğalgaz abonelerinin ödenmemiş tüketim bedellerinin Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı bütçesinden karşılanmak üzere fer'ileriyle birlikte terkin edilmesine ilişkindir. Sosyal ve ekonomik haklar kapsamında alınan bir tedbir olarak bu kararname, Anayasanın ilgili hükümlerine uygun olarak değerlendirilmekle beraber; alınan tedbirlere ilişkin sağlanan desteğin, sunulan diğer destek ödemeleri gibi 65. maddede yer alan mali kaynakların yeterliliği ölçüsü kapsamına da girdiği görülmektedir.

138 sayılı CBK; sosyal hizmet alanında Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı bütçesinden karşılanmak üzere verilecek destekleri, özel öğretim kurumlarına Milli Eğitim Bakanlığı bütçesinden karşılanmak üzere üç ay süreyle sigorta prim desteği verilmesini, Ar-Ge merkezleri ve tasarım merkezlerinde çalışan personele Hazine ve Maliye Bakanlığına konulacak ödenekten karşılanmak üzere destek verilmesini ve KOSGEB tarafından verilmiş desteklerden yararlanan işletmelerden Kararnamede belirtilen durumlarda olanların geri ödemesi gereken destek tutarlarından vazgeçilmesine ilişkin esasları içermektedir. Sosyal ve ekonomik haklar kapsamında alınan bir dizi tedbir olarak bu kararnamenin de, Anayasanın ilgili hükümlerine uygun olduğu; alınan tedbirlere ilişkin sağlanan desteğin, sunulan diğer destek ödemeleri gibi 65. madde kapsamına girdiği değerlendirilmektedir.

140 sayılı CBK; elektronik haberleşme alanında, haberleşme hizmetinin sağlıklı ve kesintisiz sürdürülebilmesi amacıyla, deprem bölgesinde depremden etkilendiğini belgeleyen bireyler için tesis edilen ilk yeni mobil abonelikten özel iletişim vergisi alınmayacağına dair destek ve deprem tarihinden itibaren düzenlenecek faturalarda hizmet bedelinin sıfır emsal olarak kabul edileceği ve benzer desteklere ilişkindir. Sosyal ve ekonomik haklar kapsamında alınan bir dizi tedbir olarak bu kararnamenin, Anayasanın ilgili hükümlerine uygun olduğu; alınan tedbirlere ilişkin sağlanan desteğin, sunulan diğer destek ödemeleri gibi 65. madde kapsamına girdiği değerlendirilmektedir.

142 sayılı CBK; 7269 sayılı Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun'dan inşaat kredisi verilmesi veya bina yapılması şeklinde faydalanmak isteyen hak sahiplerinin, hak sahipliği durumlarının tespit usulü ile ilgili esasları ve bu surette uluslararası kuruluşlardan kredi sağlanması halinde vergilerden bazı muafiyet ve istisnaları, depremlerin yol açtığı hasarların giderilmesi amacıyla yürütülen ulusal ve uluslararası projeler kapsamında Kararnamede sayılan alet – edevat-cihazların ithal edilmesi ile ilgili vergi muafiyetlerini düzenlemektedir. Bu kararnamenin Anayasanın ilgili hükümlerine uygun olduğu görülmekle birlikte OHAL süresinin bitimine yakın bir zamanda çıkartılmış olması geç alınmış bir destek kararı olarak değerlendirilmektedir. Altının çizilmesi gereken bir diğer husus; yukarıda 7269 sayılı Kanunun 13. maddesinin uygulanması ile ilgili 1. Bölümde yapılan değerlendirmeler ışığında, uygulamada ortaya çıkabilecek mağduriyetlerin AYM nezdinde ileri sürülerek, hak ihlali kararlarının çıkmasına sebep olabileceğidir. AYM'nin bireysel başvurulara ilişkin yayımladığı kararları arasında önceki tabii afetler dönemine ilişkin 43 adet ihlal (7269 sayılı Kanunun uygulanmasından kaynaklanan mülkiyet hakkı ihlali) kararı tespit edilmiştir.⁹ Bu ihlal kararları, Kahramanmaraş depremlerinin yol açtığı yıkımın kaldırılması yönündeki yoğun çaba ve hizmetlerin aksamasına ve adaletsizliklere sebep olunmasına mahal vermemek adına dikkate alınması gereken kararlardır.

143 sayılı CBK; yenilenebilir enerji kaynakları alanında yapılan yatırımlar kapsamında üretilen elektriğin serbest piyasada değerlendirilebilmesine ilişkin sürenin üç ay uzatılmasına ilişkindir. Kararnamenin yürürlük maddesinde; bazı CBK'lerin tersine yayımlandığı gün yürürlüğe gireceği belirtilmektedir. OHAL süresinin bitimine az bir zaman kala çıkartılan bu kararnamenin zaman bakımından OHAL CBK'lerinin yürürlük alanının dışına çıktığı görülmektedir. Bu kararnamenin de TBMM onayına ilişkin herhangi bir resmi bilgi tespit edilemediğinden Anayasanın

⁹ AYM'nin 7269 sayılı Kanunun uygulanmasından kaynaklanan hak ihlali başvurularına ilişkin 49 kararı bulunmakta, bu kararlardan 43'ü ihlal, diğerleri ret kararlarıdır. Kararlar ile ilgili detaylı açıklama için bkz:

<https://kararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/Ara?KelimeAra%5B0%5D=7269&page=1>.

119/son hükümleri bakımından bir tartışma yarattığı düşünülmektedir.

146 sayılı CBK, OHAL bölgesinde bulunan ve mülkiyeti Vakıflar Genel Müdürlüğü ile mazbut vakıflara ait olan taşınmazların 2023 yılı Şubat, Mart ve Nisan ayı kira alacaklarından vazgeçildiğine dair bir düzenleme içermektedir. Bu kararnamenin gerekliliği ve yerindeliği ayrı bir tartışma konusu olmakla birlikte, OHAL süresinin bitimine iki gün kala çıkartılmış olması bakımından dikkat çekmektedir. Şöyle ki; bu kira alacaklarından vazgeçilmesine ilişkin destekten yararlanmak isteyen taşınmaz kiracılarının kararnamenin yayımından itibaren bir aylık süre içinde başvuru yapmaları gerektiğine dair bir hüküm koyulmuştur. Bu nedenle kararnamenin; OHAL CBK'lerinin zaman bakımından sınırının ötesine geçtiği düşünülmektedir. Her ne kadar herhangi bir hak veya hürriyet kısıtlaması içermese de, hukuk sınırları içinde kalmasını sağlamak bakımından bu desteğe ilişkin CBK'nin de daha önce bir zaman diliminde çıkartılmış olmasının doğru olacağı düşünülmektedir.

Sonuç

25 OHAL CBK'sinin; Anayasanın OHAL ile ilgili hükümleri başta olmak üzere diğer hükümleri bakımından da yapılan incelemesinde; genel olarak hak ve hürriyetlerin kısıtlanması sonucunu doğuran düzenlemeler olmadığı, depremzede vatandaşların hayatlarını destekleme amacı taşıyan tedbirler ve destekler içerdiği görülmektedir. Destek içeren CBK'lerin yerindeliği ve yeterliliği ayrı bir tartışma konusu olmakla birlikte, bu hususta da Anayasanın 65. maddesi hükmü gereğince mali imkânların yeterliliği ölçüsü hatırlanmaktadır. Ancak; 126 sayılı CBK ile bu kararname içeriği ile benzer düzenlemeler içeren 136 sayılı CBK'nin ayrı bir değerlendirmeye tabi tutulması gerektiği kanaati oluşmuştur. 126 sayılı CBK'ye dair, TBMM onayına sunularak kanunlaştığı için, demokratik hukuk devleti ilkeleri bakımından oluşabilecek sakıncaların yasama denetimi eliyle öncelikle çözüme kavuşturulma imkânı (doğmuş) olduğu, kanunlaştıktan sonraki süreçte doğabilecek hukuka aykırılık veya hak kayıplarının ise öncelikle derece mahkemelerinde, nihai olarak da AYM'de somut norm denetimi – itiraz yolu olarak ileri sürülerek yargıya taşınabilmesinin mümkün olduğu söylenebilir. 136 sayılı CBK TBMM onayından geçmediği ve kanunlaşmadığı için, bu CBK'ye dayanarak çıkartılan acele kamulaştırma kararlarının uygulamada sebep olabileceği –olduğu hukuksuzluklar– adaletsizlikler hukuk devleti anlayışıyla örtüşmeyen durumlar yaratmış olabilir. Bu ihtimal dâhilinde temel hak ve hürriyetlerin ihlali iddialarının yargıya intikali halinde önce derece mahkemelerince, ardından doğrudan bireysel başvurular yoluyla AYM tarafından denetlenebileceği düşünülmektedir.

Bu CBK'ler hakkında söylenebilecek bir başka husus, 120 sayılı CBK'nin yer ve zaman, 143 ve 146 sayılı CBK'lerin ise zaman bakımından OHAL sınırlarının dışında bir uygulama kazanmış olmasıdır. Bu CBK'lerin

yarattığı hukuka aykırılık, TBMM onayından geçip kanunlaşarak ortadan kaldırılabildi. Ancak, kanunlaşmayan CBK'ler yönünden tespit edilen Anayasaya aykırılık sorununun, yasama organının kendi görev alanına giren bu hususta eylemsiz/sessiz kalmasından kaynaklandığı anlaşılmaktadır. OHAL CBK'leri ile Cumhurbaşkanına tanınan bu yetkinin sınırsız ve anayasaya uygunluk denetiminden muaf olduğu kabul edilemez. Her ne kadar AYM kendini bu konuda yetkili bulmuyor ise de OHAL CBK'lerinin TBMM'ne sunulması gerekliliği, bu denetimin öncelikle yasama organı tarafından yerine getirilmesi gerektiği anlamına gelir. Bu bakımdan biri hariç tüm CBK'lerin Meclis onayından geçmeyerek kanunlaşmamış olması hukuk devleti anlayışı bakımından bir eksiklik ya da ihmal olarak değerlendirilmektedir. Depremlerin sebep olduğu hasarlar ile maddi ve manevi yıkımın ortadan kaldırılması yönünde kısa sürede ortaya koyulan hizmet ve girişimler dikkate alındığında, hak kısıtlaması/sınırlandırması getirmeyen, bilakis destek sunan kararnamelerin yer ve zaman bakımından sınırlarını aşıyor olması OHAL koşullarında ihmal edilebilecek bir kural olarak da görülebilir. Bu nedenle, olağanüstü bir yıkım yaşanmasından dolayı, bu konuda iki farklı düşünce ortaya çıkabilir. Hukuk devleti ilkelerinin, neticede insanların toplum halinde bir arada sağlıklı ve adaletli bir kamu düzeni içinde yaşamlarını temin etmek için modern devlet anlayışıyla birlikte gelişen ilkeler olduğu düşünüldüğünde, bu ilkelerin geçici olarak ve kısmen ihmali suiniet ve suiistimal oluşmadığı sürece katlanılabilir bir durum olarak değerlendirilebilir. Ancak bu ağır tecrübeler, böylesi depremlere yalnız güçlü bir hukuk devleti olarak hazırlıklı olabileceğimizi de göstermektedir. Bu yüzden çağımızda her devlet için bir olması gereken olarak normalleştirilen hukuk devleti ilkeleri, bir deprem ülkesi olarak Türkiye Cumhuriyeti için de hayati değerdedir ve özümsemelidir.

OHAL CBK'leri ile yapılan düzenlemeler, OHAL ilan edilmemeseydi, 1982 Anayasasının 104. maddesinin 17. fıkrası hükümleri kapsamında olağan CBK'ler ile veya TBMM'de kanun ile yapılarak depremin genel hayata etkilerinin giderilmesi sağlanabilir miydi? Kanaatimizce hayır. Yukarıda ifade edildiği üzere olağan CBK'ler tüm temel hak ve hürriyetleri düzenleyemezler. Kanunla yapılması ise; yüksek ihtimalle hem zaman kaybına, zaman kaybı da depremedelerin hak kayıplarının artmasına, hem de kanunlaşma sürecinde TBMM çatısı altında yaşanacak tartışmalar dolayısıyla, depremin yarattığı psikolojik etkinin beraberinde ülke genelinde kamuoyunun olumsuz bir şekilde oluşmasına ve toplumda yardımlaşma ve dayanışma kültürünün de bu ortamdaki yara almasına sebep olabildi. Bu durum hukuk devleti olma çabası gözetilirken demokrasinin ve demokratik kültürün zarar görmesine yol açardı. Bu nedenle; TBMM'nin etkinliğinin CBK'lerin onayı sürecinde, kanunlaşmalarını sağlayacak çalışmaların yapılması suretiyle sürece olumlu katkı sağlaması şeklinde gerçekleşmesi beklenirdi.

Son olarak; Türkiye'de afetle mücadelede başat kurum olarak AFAD'ın

yetki ve görevlerinin düzenlendiği kanun, KHK ve CBK'lerin eş zamanlı varlığı, önce tarihli kanun hükümlerinin KHK ile iptal edilerek, lafzi olarak aynı şekilde CBK ile yeniden düzenlenmiş olması, hukuk devleti anlayışı bakımından bir çatışma yaratmaktadır. Kanun hükümlerini ilga eden KHK hükümlerinin AYM tarafından anayasaya aykırı bulunarak iptali ise uygulamada pozitif hukuk anlayışı bakımından da bir karışıklığa mahal verebilecek duruma yol açmaktadır. AYM tarafından söz konusu iptal kararı alınmamış olsaydı bile, kanunun, mülga hükümlerinin yanı sıra az sayıda yürürlükte kalan maddeleriyle varlığını içi boş bir şekilde sürdürecektir. Türkiye'de aslında mevzuatın yeterli olduğu, uygulamadan kaynaklanan sorunların baş gösterdiği savı ve söylemiyle örtüşmemektedir. AYM'nin iptal kararı sonrası; kanunun iptal edilen hükümleri yeniden yürürlük kazanmış olmakla birlikte, aynı hükümler CBK maddelerinde de varlığını sürdürmektedir. Bu durumun, İdare Hukukunun işleyişindeki temel ilkelerden 'hierarchy'nin sıkı ve yeknesak bir şekilde uygulanması sayesinde bertaraf edilebileceği düşünülse de, deprem sonrası kriz yönetimi gibi zor bir süreçte işleyişin, hukukun arkasından dolanılmasına sebep olabilecek bir boyut kazandığının da göstergesidir. 1982 Anayasasının 104. maddesinin 17. fıkrası bu hukuk çatışmasına çözüm üretebilecek içerikte değildir. Bu yöndeki karışıklığın çok kısa bir süre önce gerçekleşen sistem değişikliğinden kaynaklandığı düşünülmektedir. AYM'nin soyut norm denetimi kapsamında aldığı bazı iptal kararları da, yürütmenin güçlendirildiği bir sistem olarak Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin işlerlik kazanmasını zorlaştırmaktadır. Bu zorluğun aşılması için ise hukuk devleti ilkeleri gereğince iptal kararlarının gerekçeleri gözetilerek, gerekli durumlarda çıkartılacak CBK'lerin hukuka uygunluğu konusunda daha titiz ve dikkatli davranılması gerekmektedir. Bu nedenle; bir sorunlar yumağı haline gelen karışıklıkların çözümü için hukuk kapasitesinin artırılması yönünde de iyileştirme çalışmaları yapılmalıdır.

Kaynakça

- Acaray, Deniz (2021), "Türkiye'de İç Güvenlik ve Kamusal Özgürlükler Arasındaki İlişkinin AYM Kararlarına Yansımaları", *Yaşar Hukuk Dergisi*, 3 (2), s. 7-34.
- Acaray, Deniz (2022), "Anayasa Mahkemesi Kararlarında Temel Hak ve Hürriyetleri Sınırlandırma Sebebi Olarak Milli Güvenlik", *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 71 (1), s. 187-188.
- Acaray, Deniz (2023), *Türk Devlet Aklı ve Derin Hafızası Milli Egemenlik*, (Ankara: Adalet Yayınevi).
- AFAD, *2024-2028 Stratejik Planı* (Ankara).
- AFAD, *TAMP Türkiye Afet Müdahale Planı* (Ankara).
- Agamben, Giorgio (2008), *Olağanüstü Hal*, (Çeviren: Kemal Atakay), (İstanbul:

Varlık Yayınları).

- Akgün, Mert Hüseyin (2023), “6 Şubat Depremleri Sonrasında OHAL İlanı ve Sonuçları”, *SETA Perspektif*, 357.
- Arslan, Hüseyin (2020), “Osmanlı’da ve Türkiye’de İç Güvenlik Politikaları”, İrdem, İbrahim (Der.), *İç Güvenlik Yönetimi ve Polislik*, (Ankara: Polis Akademisi Yayınları): 47-88.
- Aslan, Volkan (2019), “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Kanunlara Uygunluğunun Denetimi ve Çeşitli Hususların Kararname ile Düzenleneceğinin Kanunlarda Belirtilmesi Üzerine”, *Anayasa Yargısı Dergisi*, 36 (1), s. 139- 161.
- Atar, Yavuz (2019), “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi ve Anayasallık Denetimi”, *Anayasa Yargısı Dergisi*, 36 (1), s. 241-259.
- Azaklı, Murat (2019), “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Somut Norm Denetimi Yoluyla İncelenmesi”, *Anayasa Yargısı Dergisi*, 36 (1), s. 73-103.
- Çelik, Cemil (2010), *Olağanüstü Hal ve Temel Hak ve Hürriyetler*, (Ankara: Seçkin Yayınları).
- Kapani, Münci, (1993), *Kamu Hürriyetleri*, (Ankara: Yetkin Yayınları, 7. Baskı).
- Kozanoğlu, Gonca (2020), *Türk İdare Hukukunda Doğal Afetler Nedeniyle İdarenin Sorumluluğu*, (Ankara: Adalet Yayınevi).
- Özkaya, Ömer (2021a): “Egemenlik Kavramının Gelişim Serüveni: Klasikten Küresele”, *Uluslararası İlişkiler ve Diplomasi Dergisi*, 4 (1), s. 46-61.
- Özkaya, Ömer (2021b), “Hukuk Devletinin Bir Gereği Olarak İdarenin Denetlenmesi: Yargı Denetimi”, Kızılböğe Özaslan, Rüyeyda (Ed.), *Kamuda Denetim Türleri*, (Ankara: Adalet Yayınevi): 109-160.
- Özkaya, Ömer (2022), “Hukuk Devleti”, (Ed. Erat, Veysel ve Özkaya, Yakup,) *Kamu Politikası Ansiklopedisi*, (Ankara: Nobel Yayınevi): 152-155.
- Öztürk, K. Burak ve Iğın Özkaya Özlüer (2023), “Deprem Sonrası Mekânsal Alan Kararlarının Olağanüstü Hal Kararnameleri ile Düzenlenmesi Hakkında Bir Değerlendirme”, *Ankara Barosu Dergisi*, 81(Deprem Özel Sayısı), s. 217-239.
- Sezer, Özcan ve Şevin Tozbeş (2023), “Türkiye’de Afet Yönetiminin Merkezi ve Yerel Düzeyde Örgütlenmesi Üzerine Bir Değerlendirme”, *İMÜ Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, VIII (1), s. 79- 102.
- Temiz, Özgür ve Güneş Felemez, (2020): “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Niteliği”, *Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 24 (2), 959-979.
- Tosun, Salih (2021): “Bir Sosyal Politika Aracı Olarak AFAD”, *Hastane Öncesi Dergisi*, 6 (1), s. 117-134.

- Ulusoy, Ali (2019), “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri: Varoluşsal Yapısal ve Hukuksal Bir Değerlendirme”, *Anayasa Yargısı Dergisi* 37 (2), s. 31-66.
- Yardımcıoğlu, Murathan (2024), “AFAD’ın Teşkilat Yapısı ve Sorumluluğu Bakımından Dava Edilebilirliğine Dair Bir İnceleme”, *Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 29 (50), s. 187-225.
- Yıldırım, Gülcan ve Emre Saygın (2024), “Türkiye’de Afet Yönetimi Paradigması: AFAD’ın Ürettiği Politika Belgelerinin İçerik Analizi”, *İMÜ Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, IX (1) s. 15-35.
- Yılmaz Coşkun, Sibel (2024), “Anayasal Hakların Çatışmasında Devletin Pozitif Yükümlülükleri: Anayasa Mahkemesinin Değerlendirmesi”, *Anayasa Yargısı Dergisi*, 41 (1), s. 673- 702.
- Yılmaz Furtuna, Elif (2017), “Bir Olağanüstü Hal Olarak Doğal Afetin Vergi Hukuku Açısından Yansımaları”, II. Uluslararası Sosyal Bilimler Araştırmaları Kongresi, 19-21 Ekim 2017 Bakü, Azerbaycan. s. 92-104.
- Yılmaz Furtuna, Elif (2021), “Olağanüstü Yönetim Usullerinde Vergilendirme Yetkisinin Hukuki Sınırları ve Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri”, *AHBV Hukuk Fakültesi Dergisi*, XXV (3), s. 429-470.
- Yurtcanlı Duymaz, Seda ve Mustafa Kahveci (2023), “Olası İstanbul Depremini Beklerken Hazırlıklı Toplum Hedefinin Neresindeyiz?: 2023 Maraş ve Hatay Depremlerinin Ardından”, *Ankara Barosu Dergisi*, 81 (Deprem Özel Sayısı), s. 335- 371.
- Yücel, Bülent (2023), “Kahramanmaraş Depreminin Hukuksal Yansıması: (Olağanüstü Hal (OHAL) Yönetiminin Anayasal Anlamı”, *Ankara Barosu Dergisi*, 81 (Deprem Özel Sayısı), s. 197- 216.

Elektronik Kaynaklar

- Anadolu Ajansı (2023), <https://www.aa.com.tr/tr/gundem/afaddan-depremler-ile-ilgili-aciklama-arama-ve-kurtarma-alaninda-uluslararasi-yar-dim-cagrisinda-bulunuldu/2807227>.
- AFAD (2024a), <https://www.afad.gov.tr/turkiye-deprem-tehlike-haritasi>.
- AFAD (2024b), <https://www.afad.gov.tr/kanunlar>.
- AFAD (2024c), <https://www.afad.gov.tr/turkiye-afet-risk-azaltma-plani-tarap>.
- AFAD (2024d), <https://www.afad.gov.tr/kahramanmaraş-depremleri-bagis-kampanyasi-harcamali>.
- Ağrı İbrahim Çeçen Üniversitesi (T.Y.): Erişim Linki: <https://www.agri.edu.tr/upload/Sivil%20savunma%20Koordinat%C3%B6rl%C3%BC%C4%9F%C3%BC/tasip-sivil-savunma.pdf>.
- Boğaziçi Üniversitesi Kandilli Rasathanesi ve Deprem Araştırma Enstitüsü (2024), <http://www.koeri.boun.edu.tr/sismo/2/deprem-bilgileri/genel>

bilgiler/.

- T.C. Anayasa Mahkemesi Kararlar Bilgi Bankası (2024)
<https://kararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/Ara?KelimeAra%5B0%5D=7269&page=1>.
- T.C. Cumhurbaşkanlığı İletişim Başkanlığı (2023),
<https://www.iletisim.gov.tr/turkce/haberler/detay/dunyadan-turkiye-afet-destegi>.
- T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı (2023),
<https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2023/03/2023-Kahramanmaras-ve-Hatay-Depremleri-Raporu.pdf>.
- T.C. İçişleri Bakanlığı (02.02.2024), <https://www.icisleri.gov.tr/icisleri-bakanimiz-sayin-ali-yerlikaya-afet-ve-acil-durum-yonetimi-merkezinde-aciklamalarda-bulundu>.
- T.C. Kahramanmaraş Valiliği İl Afet ve Acil Durum Müdürlüğü (2020),
(<https://kahramanmaras.afad.gov.tr/kurumlar/kahramanmaras.afad/e-kutuphane/IL-PLANLARI/KAHRAMANMARAS%CC%A7-IL-AFET-RISK-AZALTMA-PLANI2022.pdf>).

Anayasa Mahkemesi Kararları

AYM, E.2016/166, K.2016/159, 12/10/2016.

AYM, E.2023/131, K.2023/160, 28/09/2023.

AYM, E.2023/134, K.2023/209, 30/11/2023.

AYM, E.2023/169, K.2024/82, 14/03/2024.

AYM, E.2021/125, K.2023/213, 07/12/2023.

Abdulatif Akgül ve diğerleri, B. No: 2018/2410, 20/9/2023.

Zübeyde Tatar, B. No: 2020/10194, 22/5/2024.

Akın Ülküner ve diğerleri, B. No: 2020/33629, 15/5/2024.

Extended Abstract

Following the earthquakes that occurred in Kahramanmaraş on February 6, 2023 in Türkiye, a state of emergency period ran into force and lasted for three months in ten provinces affected by the earthquake. The aim of this study is to contribute to the understanding of the causes and consequences of this period, in which the strengthening of the executive body emerged as a natural result, within the framework of the principle of the state of law. In this context, the Presidential Decrees issued during the state of emergency are evaluated from a legal aspect. The effects and consequences of the Kahramanmaraş earthquakes are an issue that should be addressed not only in terms of loss of life and property, but also in all aspects such as legal, political, etc. An analysis in this line is important in terms of the legal system being prepared for the

expected major Istanbul earthquake. This is because the possible destruction in a megacity like Istanbul can occur at a level that can affect not only the Marmara Region, but also the whole of Türkiye and even at an international level. For this purpose, the study evaluates the Presidential Decrees within the framework of the provisions of the 1982 Constitution regarding the state of law and the state of emergency. It is hoped that these evaluations will contribute to the preparations for the possible Istanbul earthquake, both in terms of their legal aspects and in the way they address the issue in terms of the freedom-security balance.

The presidential decrees are the most striking and practical components of the state of emergency legal order due to the executive body gaining a position ahead of the legislative body as an active force. The expected proceeding of the Grand National Assembly of Türkiye is to ensure that these presidential decrees are discussed in the Plenary of the Assembly in accordance with the relevant constitutional provisions and enact law if deemed appropriate. Therefore, the framework of the study is outlined as the state of emergency presidential decrees. However, the effectiveness of the legislative body in this process was also taken into account, and the subject was addressed from a holistic approach by referring to legal regulations where necessary. Some decisions of the Constitutional Court were selected to serve the understanding of the subject within the framework of the principle of the state of law and evaluated.

In the first part, the meaning of the state of emergency in a state of law is explained by considering the balance between freedom and security. The positive obligations that the modern state is argued to fulfil in terms of being a democratic state of law are expressed both in general and in terms of the earthquake phenomenon. Articles 2, 13, 15, 35, 40 and 119 of the 1982 Constitution constitute important constitutional bases in this respect.

In the second part, Disaster and Emergency Management Presidency (AFAD), an institution responsible for responding to disasters and emergencies in Türkiye, and related legislation are discussed. Therefore, the changes in Law No. 5902, which regulates the establishment, duties and authority of AFAD, are evaluated in this study. These changes present a view that is difficult to explain within the framework of the state of law.

In the third part, twenty-five decrees issued during the state of emergency based on Article 119 of the Constitution were examined. According to Article 148 of the Constitution, lawsuits cannot be filed on the grounds that the state of emergency decrees are unconstitutional, and therefore their conformity with the Constitution cannot be reviewed by the Constitutional Court. These decrees having the force of law are published in the Official Gazette, submitted to the approval of the Parliament on the same day, and are first discussed and decided upon in the Parliament within three months. Decrees

that cannot be discussed and decided upon within three months are automatically repealed. In the examination conducted, it is determined that only one of the aforementioned state of emergency decrees (Decree No. 126) is submitted to the approval of the Parliament and is thus enacted as law. In addition, this part questions the extent to which these decrees listed in Table 1 restrict fundamental rights and freedoms as legal instruments that strengthen the executive body, and how much they contribute to the elimination of the state of emergency and the restoration of the disrupted public order. Another question in mind is whether the arrangements made with this state of emergency decrees could have been made with ordinary state of emergency decrees within the scope of the provisions of Article 104, paragraph 17 of the 1982 Constitution or by law to be passed in the Parliament in order to eliminate the effects of the earthquake on public life if the state of emergency had not been declared. The answer to this question is no from our perspective. However, it is concluded that the decree numbered 126 and the decree numbered 136, which contains similar arrangements with the content of this decree, should be subject to a separate evaluation. Another point reached out in this study is that the decree numbered 120 has gained an implementation area outside the state of emergency borders in terms of place and time, while the decrees numbered 143 and 146 have gained an implementation area outside the state of emergency borders in terms of time. The unlawfulness caused by these Presidential Decrees could have been eliminated by passing through the Parliament approval and enacting law. Improvement efforts should also be made to increase legal capacity in order to overcome these confusions.