

ÖZEL GÜVENLİK BÖLGESİ VE SOKAĞA ÇIKMA YASAĞI İLANININ HUKUKİ NİTELİĞİ VE UYGULAMADAN KAYNAKLI SORUNLAR

Emine CİN KARAGÖZ*

ÖZET

Ülkemizin Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgelerinde son zamanlarda gittikçe artan terör eylemleri nedeniyle sokağa çıkma yasağı ilan edilmekte ve özel güvenlik bölgeleri oluşturulmaktadır. Sokağa çıkma yasağı, bireylerin ikametgâhlarından belli bir süre ayrılmamalarını ifade eden geçici bir idari kolluk tedbiridir. Bu idari kolluk tedbiri, kamuoyunda bilindiği şekliyle kamu düzeninin güvenlik unsurunu gerçekleştirmek için ilan edilmesinin yanı sıra genel sağlık unsurunun gerçekleştirilmesi için de ilan edilebilmektedir. Örneğin, 1593 sayılı Umumi Hıfzısıhha Kanunu'nun 73. maddesinde belli hastalıkları taşıyanların evlerinde tecrit edilmeleri ve evlerinden çıkmalarının yasaklanması düzenlenmiştir¹. Özel güvenlik bölgesi ilanı ise, güvenlik gerekçesiyle belli yerlere girişin yasaklanmasıdır.

Terör faaliyetlerinin yaygınlaşması nedeniyle alınan bu idari kolluk tedbirleri, hukuki olmaktan öte temel hak ve özgürlüklerin aşırı derecede sınırlanması şeklinde değerlendirilerek, bu tedbirlere başvurulması kamuoyunda ciddi tartışmalara ve eleştirilere yol açmıştır. Bu eleştirilerin en başta gelenlerinden biri, sokağa çıkma yasağının temel hak ve özgürlüklerin sınırlanması niteliğinde olduğu, açık bir yasal düzenlemeye ihtiyaç duyulduğu ve yasal düzenleme olsa bile net ve sınırları kesin bir şekilde çizilmiş değilse bu yetki kullanımının Anayasaya ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'ne aykırılığının gündeme geleceğidir. Diğer bir eleştiri, sokağa çıkma yasaklarının temel hak ve özgürlüklerin sınırlanmasının ötesine geçen ve temel hak ve özgürlüklerin kullanılmasını durduran bir niteliğe büründüğü ve Anayasanın 15. maddesi uyarınca temel hak ve özgürlüklerin ancak olağanüstü dönemlerde ve olağanüstü hal ilan edilerek durdurulabileceğidir. Diğer bir eleştiri konusu ise, sokağa çıkma yasaklarına ilişkin kararlarda 'ikinci bir emre kadar' şeklinde ucu açık bir ibarenin yer alması ve dolayısıyla zaman sınırlaması bulunmamasıdır. Bu şekilde ucu açık bir ibare ile zaman sınırlaması olmaksızın ilan edilen sokağa çıkma yasakları "ölçülülük ilkesi" bağlamında ciddi eleştirilere maruz kalmaktadır.

* Arş. Gör., Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi İdare Hukuk Araştırma Görevlisi.

¹ 1593 sayılı Umumi Hıfzısıhha Kanunu m. 73: "Kolera ve veba ve ruam musaplarından gayri hastaların evlerinde tecrit edilmelerine müsaade olunur. Yalnız alakadar sıhhi memurlar tarafından bu tecridin müessir olmasını temin edecek şartların mevcudiyeti kabul edilmiş olmalıdır. Kolera, veba, ruam musaplarıyla bulunduğu mahallerde tecridi mümkün ve kâfi görülmeyen sair hastalık musapları ve kolera ve vebayı neşir ve sirayet ettirmeleri muhtemel olanlar icap ederse cebri tecride tabi olurlar. Cebri tecrit, hastaların veya bu maddede zikredilen şüphelilerin Hükümetçe tayin edilecek mahallerde, her türlü ihtilattan memnu olarak ve zabita murakabesi altında bulundurulmalıdır".

Söz konusu gelişmelerin akabinde, özel güvenlik bölgesi ilanı ve sokağa çıkma yasaklarına dayanak oluşturan Bakanlar Kurulu kararları aleyhine Danıştay'da iptal davası açılmıştır. Bununla beraber başta Diyarbakır ili Sur ilçesinde yaşanan terör olayları nedeniyle ilan edilen sokağa çıkma yasaklarına ilişkin olarak Diyarbakır İdare Mahkemesi'nde açılan iptal davası olmak üzere terör olaylarının gittikçe etkisini arttırdığı 2015 yılı Temmuz ayından itibaren Valilik kararlarıyla ilan edilen sokağa çıkma yasaklarının iptali istemiyle birçok dava açılmıştır. Anayasa Mahkemesi de bireysel başvuru yoluyla önüne gelen dosyalarda sokağa çıkma yasağının hukuka uygunluğunu denetlemektedir. Bu makalede, son dönemde sıklıkla uygulamaya konulan sokağa çıkma yasağı ve özel güvenlik bölgesi ilanına ilişkin kolluk tedbirlerinin hukuksal niteliği ve uygulamada yol açtığı hukuksal sorunlar irdelenmektedir.

Anahtar Kelimeler: Kamu düzeni, kolluk, sokağa çıkma yasağı, ölçülülük ilkesi, temel hak ve özgürlükler.

LEGAL QUALITY OF THE DECLARATION OF CURFEWS AND PRIVATE SECURITY ZONES AND THE PROBLEMS ARISING IN THEIR ENFORCEMENT

ABSTRACT

A curfew has been declared and private security zones have been created in Eastern Anatolia and Southeast Anatolia due to the increasing terrorist activities in the regions in recent times. Curfew is a temporary administrative police measure that requires that the inhabitants should not leave their houses for a given period of time. This administrative police measure can be declared for the fulfilment of the general health element as well as for the purpose of fulfilling the security element of the public order as known to the public. For example, the Article 73 of the Public Health Law No. 1593 has been arranged to ban those with certain diseases from getting out of their houses and to isolate or quarantine them in their houses.² Declaration of the private security zone, however, is the banning of access to given places on grounds of security.

These administrative police measures are caused by the proliferation of the terrorist activities and lead to serious debates and critiques in the public as they are interpreted as exceeding the limits of law and restricting the basic rights and

² Article 73 of Public Health Law No. 1593: "The patients apart from the ones inflicted by cholera, plague and glanders are allowed to be isolated in their houses. However, the existence of the conditions that could enable this isolation to be effective must be accepted by the health staff in charge of them. Besides those inflicted by cholera, plague and glanders, the ones suffering from other diseases impossible and inadequate to isolate and the ones who are likely to transmit the plague and other diseases to others can be put in segregation by force. Forced segregation means keeping the patients and the suspects mentioned above in avoidance of any sort of complication and under the police inspection in the settlements that shall be determined by the government."

freedoms in the extreme. One of the foremost of these critiques is that the curfew means restricting the basic rights and freedoms and there is a need for an open legal regulation; it is also that even if a legal regulation is enforced, the contrariety between the use of this authorization and the Constitution and European Convention of Human Rights may be brought to the agenda if it is not clear-cut with well-drawn limits. Another critique is that with the Article 15 of the Constitution in mind that basic rights and freedoms can only be stopped in public emergency periods and with the declaration of public emergency, the curfews enforced in the region go beyond the restriction of the basic rights and freedoms and appear to halt the use of the basic rights and freedoms. It is also a matter of critique that the decisions concerning the curfews contain an open-ended phrase of “until further notice” and accordingly they do not have a time limitation. The curfews declared without a time limitation under such an open-ended phrase are subjected to serious critiques within the context of “principle of proportionality”.

In the wake of these developments in question, nullity suits have been filed at Council of State (Danıştay) against the Cabinet decrees formed to underpin the declaration of private security zones and curfews. However, as regards the curfews declared in the district of Sur of Diyarbakır due to the terrorist activities, a lot of suits have been filed and opened with the claim of the lifting of the curfews declared by the Governorship’s decree since July 2015, when terrorists events started to lift their effectiveness. The Supreme Court checks the conformity of the curfews, mentioned in the files reaching them through individual applications, to the law. This article is, therefore, intended to deal with the legal quality of the police measures regarding the declaration of curfews and private security zones frequently put into force in the region in recent times and with the juridical problems caused by them in practice.

Keywords: *Public order, cuff, curfew, proportionality principle, fundamental rights.*

GİRİŞ

Geçmişten günümüze insanlar toplum halinde yaşamış ve her toplum ortak yaşamını idame ettirebilmek için belli bir düzene ve disipline ihtiyaç duymuştur. İnsanların toplum halinde güven ve huzur içinde birlikte yaşama ihtiyacı, hürriyet ihtiyacından daha öncedir³. Bu nedenle siyasal toplumlarda devletin en eski ve yaygın görevi, düzeni sağlamak ve korumak amacına yönelik kolluk faaliyetleridir⁴. İnsanların toplum içerisinde huzurlu ve

³ KIRATLI Metin, Koruyucu İdari Hizmetler, Ankara 1973, s. 27.

⁴ DURAN Lütfi, İdare Hukuku, İstanbul 1982, s. 248.

güvenli bir şekilde yaşayabilmeleri adına devletin kamu düzeninin korunması ve sağlanmasını bir kamu hizmeti olarak görmesi sonucunda kolluk kavramı ortaya çıkmıştır. Kolluk, idarenin kamu düzeninin sağlamak amacıyla bireysel ve toplumsal davranışları düzenlemesi ve toplum düzenine aykırı eylemlerin ortaya çıkması durumunda kuvvet kullanılarak önüne geçilebilmesi amacıyla oluşturduğu teşkilata, yürüttüğü faaliyete ve bazen de faaliyeti yerine getiren personele verilen addır⁵.

Sokağa çıkma yasağı kararları, genel idari işlem niteliğine haiz olup bozulan kamu düzeninin yeniden tesis edilmesi için uygulamaya konulan idari kolluk tedbirleridir⁶. Ülkemizin belli bölgelerinde vatandaşların can ve mal güvenliklerinin korunmasına yönelik olarak kamu düzeninin sağlanması amacıyla sokağa çıkma yasakları ilan edilmektedir. Benzer şekilde özel güvenlik bölgesi ilan edilmesi uygulaması da, vatandaşların can ve mal güvenliğinin sağlanması için belli bölgelere girişin yasaklandığı idari bir kolluk tedbiridir. Bu çerçevede her iki idari kolluk tedbirinin hukuka uygunluğu, idarenin kolluk faaliyetlerini gerçekleştirirken uymak zorunda olduğu başta temel hak ve özgürlüklere ilişkin uluslararası sözleşmeler olmak üzere Anayasal ve yasal sınırlar çerçevesinde şekillenecektir.

1. Temel Hak ve Özgürlüklerin Durdurulması ve Sokağa Çıkma Yasağı

Güncel idari uygulamada sıklıkla başvuru alan idari kolluk tedbirleri haline gelen sokağa çıkma yasağı kararlarının hukuka uygunluğunu tartışırken, öncelikle, bu kolluk tedbirlerinin bir idari işlem olarak; temel hak ve hürriyetlerin sınırlandırılması niteliğinde mi, yoksa temel hak ve hürriyetlerin durdurulması niteliğinde olduklarının belirlenmesi gerekmektedir. Bu sorunun cevabı, uygulanan idari tedbirin hukukiliği noktasında belirleyici olacaktır. Zira eğer sokağa çıkma yasağı temel hak ve hürriyetlerin durdurulması niteliğinde idari kolluk tedbirleri olarak değerlendirilirse, temel hak ve hürriyetlerin durdurulması ancak olağanüstü dönemlerde mümkün olacağından, olağanüstü hal ilan edilmeden bölgede bu yetkilerin kullanılması olağan dönemde olağanüstü dönem yetkilerinin kullanılması anlamına geleceğinden Anayasaya

⁵ AKYILMAZ Bahtiyar/SEZGİNER Murat/KAYA Cemil, Türk İdare Hukuku, Ankara-İstanbul 2015, s. 569; GÜNDAY Metin, İdare Hukuku, Ankara 2011, s. 289; ATAY Ender Ethem, İdare Hukuku, Ankara 2014, s. 633-634.

⁶ ARDIÇOĞLU Artuk, "Hukuka Uygun Olmayan Sokağa Çıkma Yasağı Hukuka Aykırı mıdır?", <http://www.birikimdergisi.com/guncel-yazilar/7331/hukuka-uygun-olmayan-sokaga-cikma-yasagi-hukuka-aykiri-midir#.VmbOeGyhfiU>, Erişim Tarihi: 29.02.2016.

ve hukuka aykırı olacaktır. Bununla birlikte bu idari kolluk tedbirleri temel hak ve hürriyetlerin sınırlanması niteliğinde idari kolluk tedbirleri olarak kabul edilirlerse, demokratik toplum düzeninin gereklerine ve ölçülülük ilkesine riayet edilip edilmediği noktası söz konusu idari kolluk tedbirlerinin hukuka uygunluğu noktasında belirleyici olacaktır. Bu durumda, idari yargı mercileri, Anayasanın 13. maddesi çerçevesinde söz konusu idari kolluk tedbirlerinin demokratik toplum düzeninin gereklerine ve ölçülülük ilkesine uygun olup olmadığını dava konusu her somut olayda değerlendirecektir.

Demokratik ve liberal bir hukuk sisteminde temel hak ve özgürlüklerin güvence altına alınması esastır. Ancak temel hak ve özgürlüklerin sınırsız ve mutlak bir şekilde kullanılması düşünülemez. Toplum hayatının sürekliliği için zorunlu olan sınırlamalar, elbette ki hukuki çerçevesi çizilerek sistem içerisine dâhil edilmişlerdir. 1982 Anayasasında olağan dönemde temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılmasını 13. maddede, olağanüstü hallerde temel hak ve özgürlüklerin kullanılmasının durdurulmasını ise 15. maddede düzenlenmiştir. Bu anlamda doktrinde bir görüşe göre 1982 Anayasası, olağan dönem ve olağanüstü dönem olmak üzere iki Anayasayı bünyesinde barındırmaktadır⁷.

Temel hak ve özgürlüklerin sınırlanması, doktrinde SAĞLAM tarafından “belli bir temel hak ve hürriyetin Anayasa tarafından öngörölmüş veya belirlenmiş bulunan norm alanına kanun yoluyla dışarıdan yapılan ve bu alan içinde kişiye tanınan imkânları daraltan bir müdahaledir”⁸ şeklinde tanımlanmaktadır. Bu tanıma göre sınırlama, temel hak ve özgürlüğün norm alanının daraltılması sonucunu doğurmaktadır. Temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılmasının hukuki rejimi Anayasanın 13. maddesinde çizilmiştir. Buna göre “temel hak ve özgürlükler, özlerine dokunulmaksızın yalnızca Anayasanın ilgili maddelerinde belirtilen sebeplere bağlı olarak ve ancak kanunla sınırlanabilir. Bu sınırlamalar, Anayasanın sözüne ve ruhuna, demokratik toplum düzeninin ve laik Cumhuriyetin gereklerine ve ölçülülük ilkesine aykırı olamaz”.

Temel hak ve özgürlüklerin durdurulması ise, doktrinde AKILLIOĞLU tarafından “olağanüstü dönemlerde, bu dönemlere yol açan nedenlerle bağlı

⁷ GÖZLER Kemal, “Olağanüstü Hal Rejimlerinde Özgürlüklerin Sınırlandırılması Sistemi ve Olağanüstü Hal Kanun Hükmünde Kararnamelerin Hukuki Rejimi”, Ankara Barosu Dergisi, Yıl: 47, Sayı: 4, Ağustos 1990, s. 589.

⁸ GÖZLER Kemal, Anayasa Hukukunun Genel Teorisi, Cilt II, Bursa 2011, s. 546; SAĞLAM Fazıl, Temel Hakların Sınırlanması ve Özü, Ankara 1982, s. 47-49

kalmak koşuluyla bazı temel hakların kullanılamaması sonucu doğuran, belli bir süre ile sınırlı, bir yetki olarak tanımlanmaktadır”⁹. O halde temel hak ve özgürlüklerin durdurulması, olağanüstü yönetim usullerinin bir parçasıdır¹⁰. Temel hak ve özgürlüklerin kullanılmasının durdurulması için ise, Anayasanın 15. maddesinde ifade edildiği üzere savaş, seferberlik, sıkıyönetim ve olağanüstü haller gibi olağanüstü durumların gerçekleşmesi gerekmektedir. Bu çerçevede, temel hak ve hürriyetlerin kullanılmasının durdurulması, olağanüstü dönemlere özgü ve belirli bir süre ile sınırlı bir yetki kullanımudur¹¹.

Ülkenin belli bir yöresinde veya tamamında vatandaşların can ve mallarına yönelik somut ve ciddi bir tehdit, olağanüstü hal tedbirlerine başvurmak için etkili olmaktadır¹². Şöyle ki; ortaya çıkan somut tehdidin giderilebilmesi için öncelikle normal zamanda alınacak tedbir ve mekanizmalar devreye sokulacak ancak eğer normal zamanda alınacak tedbir ve mekanizmalar yeterli gelmez ise ya da somut tehlikenin aniden ortaya çıkması nedeniyle normal usullere başvurmak zaman kaybına neden olabilecek durumda ise olağanüstü yönetim usullerine başvurabilecektir¹³.

Olağanüstü haller Anayasa ve yasalarla çerçevesi çizilmiş hukuk rejimidirler. 1982 Anayasası’nın 119. maddesinde tabi afet ve ağır ekonomik bunalım sebebiyle olağanüstü hal ilanı, 120. maddesinde ise şiddet olaylarının yaygınlaşması ve kamu düzeninin ciddi şekilde bozulması sebebiyle olağanüstü hal düzenlenmiştir. Anayasanın 121. maddesinin ikinci fıkrasında ise “...olağanüstü hallerin her türü için ayrı ayrı geçerli olmak üzere Anayasanın 15. maddesindeki ilkeler doğrultusunda temel hak ve hürriyetlerin nasıl sınırlanacağı veya nasıl durdurulacağı, halin gerektirdiği tedbirlerin nasıl ve ne suretle alınacağı, kamu hizmeti görevlilerine ne gibi yetkiler verileceği, görevlilerin durumlarında ne gibi değişiklikler yapılacağı ve olağanüstü yönetim usulleri, Olağanüstü Hal Kanununda düzenlenir” hükmü yer almaktadır. O halde, olağanüstü hallerde ne tür önlemler alınacağı ve yetkiler kullanılacağı açıkça Olağanüstü Hal Kanununda düzenlenmiştir. Nitekim 2935 sayılı Olağanüstü Hal Kanunu’nun 11/a hükmü gereğince şiddet

⁹ AKILLIOĞLU Tekin, “Temel Hakların Durdurulması”, Bahri Savcı’ya Armağan, Mülkiyeliler Birliği Yayınları 7, Ankara 1988, s. 57.

¹⁰ AKILLIOĞLU, s. 63.

¹¹ AKILLIOĞLU, s. 57.

¹² KUZU Burhan, Olağanüstü Hal Kavramı ve Türk Anayasa Hukukunda Olağanüstü Hal Rejimi, İstanbul 1993, s. 196.

¹³ KUZU, s. 197.

hareketlerinde alınacak tedbirler arasında sokağa çıkmayı sınırlamak veya yasaklamak sayılmıştır. Öyleyse, olağanüstü hallerde dahi sokağa çıkmayı sınırlama ve yasaklama tedbirine sadece, şiddet olaylarının yaygınlaşması sonucu ilan edilen olağanüstü hallerde başvurulabilmektedir. Aksi takdirde bu idari kolluk tedbirinin uygulanması söz konusu olamaz.

Temel hak ve özgürlüklerin sınırlanması ile durdurulması arasında farklar bulunmaktadır. Bu farkların ortaya konulması ve buna göre hukuki bir değerlendirme yapılması gerekmektedir. Temel hak ve özgürlüklerin sınırlanmasında eskiye oranla daha az da olsa hak ve özgürlüğün kullanılması mümkündür. Ancak temel hak ve özgürlüklerin durdurulmasında, o temel hak ve özgürlüğün kullanılamaması sonucunu doğuran, olağanüstü dönemlere özgü ve süre kısıtlaması bulunan bir yetki kullanımı söz konusudur¹⁴. Diğer bir deyişle olağanüstü hallerde hürriyetlerin de olağanüstü kayıtlamalara tabi tutulacağı gerçeğinden yola çıkılarak temel hak ve özgürlükler geniş ölçüde sınırlanacak ve hatta gerekirse temel hak ve özgürlüklerin kullanımı tamamen durdurulacaktır¹⁵. Yine temel hak ve özgürlüklerin durdurulmasında, vatandaşlara normal zamanlardaki ödevlere nazaran daha ağır ödevler yüklenmektedir¹⁶. O halde temel hak ve özgürlüklerin durdurulması, sınırlamanın ötesine geçen ve onu aşan bir kavram niteliğindedir¹⁷.

Sokağa çıkma yasağı kararlarının temel hak ve özgürlüklerin sınırlanması niteliğinde mi yoksa durdurulması niteliğinde mi olduğu noktasında doktrinde fikir ayrılıkları mevcuttur. Doktrinde bir görüşe göre, sokağa çıkma yasakları temel hak ve özgürlüklerin sınırlanması niteliğinde bir idari kolluk tedbiridir ve olağanüstü hal ilanına gerek olmadan uygulanabilmesi mümkündür¹⁸. Bu durumda temel hak ve özgürlükleri bu denli sınırlayan idari kolluk tedbirinin uygulanmasında Anayasanın 13. maddesinde belirtilen koşullara uyulması mutlak zorunludur.

¹⁴ AKILLIOĞLU, s 57; TUNÇ Hasan/BİLİR Faruk/YAVUZ Bülent, Türk Anayasa Hukuku, Gözden Geçirilmiş ve Genişletilmiş 7. Baskı, Ankara 2015, s. 117.

¹⁵ KAPANİ Münci, Kamu Hürriyetleri, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 6. Baskı, Ankara 1981, s. 239-240.

¹⁶ AKILLIOĞLU, s. 59.

¹⁷ ÖZBUDUN Ergun, Türk Anayasa Hukuku, Gözden Geçirilmiş 15. Baskı, Ankara 2014, s. 124.

¹⁸ ŞEN Ersan, "Sokağa Çıkma Yasağı ve Seçimin Ertelenmesi", <http://www.haber7.com/yazarlar/prof-dr-ersan-sen/1553832-sokaga-cikma-yasagi-ve-secimin-ertelenmesi>, Erişim Tarihi: 11.02.2016; KIRIŞIK Fatih/DURDU Muhammet, "Vali ve Kaymakamların Sokağa Çıkma Yasağı ve Güvenlik Bölgesi İlan Etmesi", Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Sayı: 47, 2016, s. 173.

Doktrinde diğer bir görüşe göre ise, sokağa çıkma yasağı kararları temel hak ve özgürlüklerin durdurulması niteliğindeki idari kolluk tedbirleridir¹⁹. Zira sokağa çıkma yasağı bölgedeki mevcut durum itibarıyla kişi özgürlüğü ve güvenliği, seyahat özgürlüğü, yerleşme özgürlüğü, çalışma hakkı ve eğitim özgürlüğü gibi en temel hak ve hürriyetlerin kullanımını durduran bir yetki kullanımı haline gelmiştir. Doktrinde AKILLIOĞLU, sokağa çıkma yasağının temel hak ve özgürlüklerin durdurulması sonucunu doğuran ve ancak olağanüstü durum ve dönemlerde kullanılan bir yetki olduğunu ifade etmektedir²⁰.

Sokağa çıkma yasakları bölgedeki mevcut durum itibarıyla kanaatimizce temel hak ve hürriyetlerin sınırlanması değil, bilakis Anayasanın 15. maddesinde ifade edildiği üzere en azından bazı temel hak ve özgürlüklerin kullanılmasının durdurulmasıdır. Zira bireylerin yaşam hakkının korunması için sokağa çıkma özgürlüğü askıya alınmaktadır. Ancak; bireylerin çalışma özgürlüğü, serbestçe hareket etme özgürlüğü, eğitim-öğretim özgürlüğü ve seyahat özgürlüğü gibi birçok temel hak ve özgürlüğü kullanılamaz hale gelmektedir. Hatta bu idari kolluk tedbirinden vatandaşların günlük hayatları öyle ciddi bir şekilde etkilenmektedir ki, en temel ihtiyaç olan gıda ihtiyacı bile devlet eliyle karşılanmaktadır. Temel hak ve özgürlüklerin kullanılmasının durdurulması için ise, Anayasanın 15. maddesinde ifade edildiği üzere savaş, seferberlik, sıkıyönetim ve olağanüstü haller gibi olağanüstü durumların gerçekleşmesi gerekmektedir. Bu çerçevede, temel hak ve hürriyetlerin kullanılmasının durdurulması, olağanüstü dönemlere özgü ve belirli bir süre ile sınırlı bir yetki kullanımudur²¹. Olağanüstü hallerde dahi sadece şiddet olaylarının yaygınlaşması sebebiyle ilan edilen olağanüstü hal sebebiyle başvurulabilen idari bir kolluk tedbiri olan sokağa çıkma yasağına normal dönemde ilk elden başvurulması açıkça hukuka ve insan haklarına aykırıdır²². O halde sokağa çıkma yasağının hukuk zeminine oturtulması, olağanüstü hal rejiminin uygulanması ile gerçekleştirilebilir.

¹⁹ AKILLIOĞLU, s. 60; ARDIÇOĞLU Artuk, “Hukuka Uygun Olmayan Sokağa Çıkma Yasağı Hukuka Aykırı mıdır?”, <http://www.birikimdergisi.com/guncel-yazilar/7331/hukuka-uygun-olmayan-sokaga-cikma-yasagi-hukuka-aykiri-midir#.VmbOeGyhfiU>, Erişim Tarihi: 08.12.2015.

²⁰ AKILLIOĞLU, s. 60.

²¹ AKILLIOĞLU, s. 57.

²² ARDIÇOĞLU Artuk, “Hukuka Uygun Olmayan Sokağa Çıkma Yasağı Hukuka Aykırı mıdır?”, <http://www.birikimdergisi.com/guncel-yazilar/7331/hukuka-uygun-olmayan-sokaga-cikma-yasagi-hukuka-aykiri-midir#.VmbOeGyhfiU>, Erişim Tarihi: 08.12.2015.

Açıkça ifade etmek gerekir ki, ülkemizin şu an içerisinde bulunduğu durum, olağan dönemde kolluğun olağanüstü hal tedbirleri uygulamasıdır. Hangi gerekçeyle olursa olsun idarenin olağanüstü döneme özgü bir sınırlamayı olağan dönemde ilk elden ve rutin bir uygulama haline getirmesi kabul edilemez. Mevcut durum itibarıyla kolluk göz göre göre olağan dönemde olağanüstü hal rejiminin gerektirdiği yetkileri kullanmakta ve bu yolla yetkisini genişletmektedir. Oysa demokratik bir hukuk devletinde idarenin yetki kullanabilmesi için açık bir yasal dayanağa ihtiyacı bulunmaktadır. Demokratik bir hukuk devletinde idare, hukuka sıkı sıkıya bağlıdır, hukukun çizdiği sınırlar içerisinde yetki kullanır ve görev ifa eder. Bununla birlikte bölgedeki mevcut durum itibarıyla olağanüstü hal rejimi uygulanmadığı için bu rejime ilişkin kanuni düzenlemeler de uygulamada değildir. O halde, Valiler tarafından 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun 11/C maddesi çerçevesinde halkın can ve mal güvenliğini sağlamak amacıyla ilan edilen sokağa çıkma yasakları, temel hak ve hürriyetlerin kullanılmasının durdurulması sonucunu doğuracak nitelikte idari bir kolluk tedbiri olduklarından olağan dönemlerde uygulanmamalıdır. Aksi durum, ancak olağanüstü dönemlerde kullanılacak bir yetkinin olağan dönemde kullanılması sonucunu doğuracaktır ki, bu durum yetki aşımı olarak nitelendirilmektedir²³.

Özellikle, 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun 32/Ç hükmü uyarınca kaymakamlarca ilan edilen sokağa çıkma yasaklarını hukuken şöyle değerlendirmek mümkündür: Olağanüstü hal durumunda Olağanüstü Hal Kanunu'nun 11. maddesi uyarınca “sokağa çıkmayı sınırlamak veya yasaklamak şeklinde yer alan tedbire ancak olağanüstü hal bir ili kapsıyorsa il Valisi, bir Bölge Valiliğine bağlı birden çok ilde ilan edilmesi halinde Bölge Valisi başvurabilir” hükmü uyarınca kişi bakımından yetki kuralını düzenleyen bu hükümle, sokağa çıkma tedbirine ancak söz edilen idari makamlar başvurabilir; fakat söz konusu tedbire olağanüstü hallerde dahi kaymakam tarafından başvurulamaz. Bu çerçevede, kaymakamlar tarafından ilan edilen sokağa çıkma yasakları, kişi bakımından yetkisizlikle maluldür. Dolayısıyla olağanüstü hallerde dahi ilçenin en büyük mülki amiri olan kaymakamın sokağa çıkmayı sınırlamak ya da yasaklamak gibi bir yetkisi bulunmamaktadır. Olağanüstü dönemde bile kaymakama verilmeyen sokağa çıkmayı yasaklama tedbirine olağan dönemde kaymakamlar tarafından başvurulması hukuka aykırılık teşkil etmektedir²⁴.

²³ AKILLIOĞLU, s. 60.

²⁴ ARDIÇOĞLU Artuk, “Hukuka Uygun Olmayan Sokağa Çıkma Yasağı Hukuka Aykırı mıdır?”, <http://www.birikimdergisi.com/guncel-yazilar/7331/hukuka-uygun-olmayan-sokaga-cikma-yasagi-hukuka-aykiri-midir#.VmbOeGyhffU>, Erişim Tarihi: 25.01.2016.

2. Sokağa çıkma Yasağı İlanının İdari İşlemin Unsurları Bakımından Değerlendirilmesi

Sokağa çıkma yasağı idari bir kolluk işlemi olması nedeniyle idari işlemin hukuka uygunluğu açısından değerlendirilmesi gerekmektedir. Sokağa çıkma yasağına yasal dayanak olarak gösterilen İl İdaresi Kanunu'nun 11/C hükmü ile 32/Ç hükmünde idari işlemin yetki, sebep ve amaç ögesi yer almaktadır. Sokağa çıkma yasağı tedbirinin sebep ögesi, sokağa çıkma yasağı ilan edilen yerlerde kamu güvenliğinin bozulmasına yönelik eylemlerin gerçekleşmesi şeklinde ortaya çıkan maddi olaylardır. Sokağa çıkma yasağı kararının amaç unsuru ise, bölgede bozulan kamu düzeninin yeniden tesis edilmesidir.

İdare, bireylerin temel hak ve özgürlük alanına dokunan faaliyetleri gerçekleştirebilmek için kanuni bir temele dayanmak zorundadır. İdare hukukunda yetkisizlik asıl, yetki ise istisnaidir ilkesi gereğince idareyi yetkilendiren açık bir mevzuat hükmü bulunmadıkça, hiçbir idari makam veya organ yetki kullanamaz. Temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılmasında olduğu gibi yasa ile belirlenmiş bazı konularda, idarenin kural koyma yetkisi bulunmamaktadır. İşte bu alana idare hukuku doktrininde münhasır yasallık alanı (idarenin muhtar düzenleme yetkisinin olmaması) dendiği görülmektedir²⁵. Bu durumda idare, kanunun açıkça izin verdiği ölçüde ve kapsam dâhilinde kalarak temel hak ve özgürlükleri sınırlandırabilmektedir.

Güncel idari uygulamada, 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun 11/C hükmü ile 32/Ç hükmünün sokağa çıkma yasağına yasal dayanak gösterildiği görülmektedir. 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun 11/C hükmüne göre "il sınırları içinde huzur ve güvenliğin, kişi dokunulmazlığının, tasarrufa müteallik emniyetin, kamu esenliğinin sağlanması ve önleyici kolluk yetkisi valinin ödev ve görevlerindedir. Bunları sağlamak için vali, gereken tedbir ve kararları alır. Bu hususta alınan ve ilan olunan karar ve tedbirlere uymayanlar hakkında 66'ncı madde hükmü uygulanır". İlgili Yasanın 32/Ç hükmü gereğince ilçede de kaymakam aynı doğrultuda görevlendirilmiştir.

Peki, idari uygulamada referans norm olarak gösterilen İl İdaresi Kanunu'nun 11/C ve 32/Ç hükmü uyarınca illerde vali, ilçelerde ise kaymakam sokağa çıkma yasağı ilan edebilir mi? Bu soruya ilişkin olarak doktrinde farklı görüşler bulunmaktadır. Doktrinde bir görüşe göre temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılması sonucunu doğuran kanun hükümlerinin

²⁵ KARAHANOĞULLARI Onur, İdarenin Hukukla Kavranması: Yasallık ve İdari İşlemler (Yargı Kararlarına Dayalı bir İnceleme), Ankara 2011, s. 83.

açık ve kesin olması gerekmektedir²⁶. Kanuni düzenlemenin açık ve net bir şekilde ifade edilmesi ile kanun hükmünün geniş yorumlanmasının önüne geçilmektedir. Aksi takdirde kanuni düzenlemenin geniş yorumlanması, normun Anayasaya ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'ne aykırılığı sonucunu doğuracaktır²⁷. Anayasa Mahkemesi'nin bir kararında belirtildiği üzere, içeriğinin belirlenmesi yönetimin görüşüne bırakılan sınırlamanın yasa ile konulduğundan söz edilemez²⁸. Bu açıdan referans norm olarak gösterilen düzenlemeye baktığımızda, il idaresinin mülki amiri olan valinin maddede belirtilen ödev ve görevleri yerine getirebilmek için gereken tedbir ve kararları alacağı ifade edilmektedir. Peki, "gereken tedbir ve kararları alma" ifadesinden anlaşılması gereken nedir? Öncelikle belirtmemiz gerekmektedir ki, bu ifadeden yola çıkarak idari uygulamada anlaşıldığı ve uygulandığı gibi yorum yoluyla idarenin her türlü tedbir ve kararı alabileceği sonucu çıkarılamaz²⁹. Zira idare hukukunda hangi idari makamın hangi yetkileri kullanabileceği önceden belirlenmiştir.

İdarenin kendi görev alanının belirlendiği kanuni düzenlemenin açık ve net olması durumunda açık yetkiden, yetkilerin hangi konularda kullanılması gerektiğinin açıkça yasal düzenlemede belirtilmediği ve yetki kuralının yorumlanması gereken durumlarda ise saklı yetkiden söz edilmektedir³⁰. O halde sorulması gereken soru, idari uygulamaya kaynaklık teşkil eden 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun 11/C hükmünün saklı yetki içeren bir norm olup olmadığıdır. Başka bir ifadeyle, aslında kişi bakımından yetki kuralını düzenleyen bu hükümden yola çıkılarak, konu bakımından yetkinin içerisine sokağa çıkma yasağı da dâhil edilebilir mi?

İdare hukuku doktrininde, saklı yetkiden söz edebilmek için üstü kapalı yetkinin ilgili kuralda yeter derecede belirtilmiş olması şartı aranmaktadır³¹.

²⁶ UYGUN Oktay, 1982 Anayasası'nda Temel Hak ve Özgürlüklerin Genel Rejimi, İstanbul 1992, s. 96.

²⁷ ŞEN Ersan, "Sokağa Çıkma Yasağı ve Seçimin Ertelenmesi", <http://www.haber7.com/yazarlar/prof-dr-ersan-sen/1553832-sokaga-cikma-yasagi-ve-secimin-ertelenmesi>, Erişim Tarihi: 12.11.2015.

²⁸ Anayasa Mahkemesi Kararı, E. 1987/16, K. 1988/8.

²⁹ ARDIÇOĞLU Artuk, "Hukuka Uygun Olmayan Sokağa Çıkma Yasağı Hukuka Aykırı mıdır?", <http://www.birikimdergisi.com/guncel-yazilar/7331/hukuka-uygun-olmayan-sokaga-cikma-yasagi-hukuka-aykiri-midir#.VmbOeGyhIU>, Erişim Tarihi: 11.01.2016.

³⁰ AKYILMAZ/SEZGİNER/KAYA, s. 413; AKILLIOĞLU Tekin, "Saklı Yetki Kavramı", Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 11, 1978, Sayı: 3, s. 73.

³¹ BALTA Bekir Tahsin, İdare Hukukuna Giriş I, Ankara 1968/1970, s. 80; AKILLIOĞLU, "Saklı Yetki Kavramı", s. 74; AKYILMAZ/SEZGİNER/KAYA, s. 411; AKYILMAZ Bahtiyar, İdari Usul İlkeleri Işığında İdari İşlemin Yapılış Usulü, Ankara 2000, s. 103.

Bir başka deyişle, yetki kuralında belirli bir idari makamın idari işlem yapmaya yetkili olduğu ortaya konulmakta ancak birçok konu açıkça belirtilmese de yetki kuralına dâhil kabul edilmektedir³². Yetki kuralındaki konular, yorum yoluyla yetki kuralının içeriğiyle bağdaşabildiği ölçüde genişletilebilmektedir. Doktrinde bir görüş saklı yetkinin olup olmadığını anlayabilmek için “bağdaşabilme prensibini” kullanılmaktadır³³. Buna göre yetki kuralını düzenleyen kanun hükmü ile idarenin kullandığı yetkiler arasında bağdaşabilme söz konusu ise, bu durumda idarenin saklı yetkisinin varlığı kabul edilmektedir. Mahkeme, yetki kuralını düzenleyen kanun hükmü ile idarenin kullandığı yetkiler arasında bağdaşma olup olmadığına hukuka uygunluk denetimi çerçevesinde karar verecektir³⁴.

Doktrinde GÜNEŞ, saklı yetkiye ilişkin olarak kolluk kanunlarını örnek vererek görüşünü şu şekilde gerekçelendirmektedir: “Kamu güvenliğini, kamu sağlığını korumak görevini vermekle kanun, maksatla beraber bu kavramlarda mündemiç, ona sıkı surette bağlı işlemlerinin muhtevalarını da tespit etmiş olarak kabul edilmelidir”³⁵. Doktrinde ULU ise, saklı yetkiye tipik örnek olarak 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu’nun 11. maddesini göstermektedir³⁶.

Sokağa çıkma yasağına dayanak teşkil eden 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu’nun ilgili hükmünü saklı yetki çerçevesinde değerlendiren bu görüşe karşı, doktrinde ARDIÇOĞLU ilgili hükmün idareye her türlü işlem yapabilme konusunda genel yetki veren bir hüküm olmadığını ifade etmektedir³⁷. Diğer bir ifadeyle, idari uygulamaya yasal dayanak oluşturan ilgili hükümlerden yola çıkılarak idarenin sokağa çıkma yasağı koyma yetkisinin varlığından söz edilemeyeceğini ve idare hukukunda bunun adının konu bakımından yetkisizlik olduğunu ifade etmektedir³⁸. Yine yazara göre, açık bir yasal düzenleme olmaksızın idarenin bu şekilde temel hak ve özgürlüklerin

³² ULU Güher, İdari İşlemin Yetki Unsuru, Bursa 2012, s. 183.

³³ GÜNEŞ, Turan, Türk Pozitif Hukukunda Yürütme Organının Düzenleyici İşlemleri, Ankara 1965, s. 141.

³⁴ GÜNEŞ, s. 141; AKILLIOĞLU, “Saklı Yetki Kavramı”, s. 76.

³⁵ GÜNEŞ, s. 139-140.

³⁶ ULU, s. 184.

³⁷ ARDIÇOĞLU, <http://www.birikimdergisi.com/guncel-yazilar/7331/hukuka-uygun-olmayan-sokaga-cikma-yasagi-hukuka-aykiri-midir#.VmbOeGyhflU>, Erişim Tarihi: 08.12.2015.

³⁸ ARDIÇOĞLU, <http://www.birikimdergisi.com/guncel-yazilar/7331/hukuka-uygun-olmayan-sokaga-cikma-yasagi-hukuka-aykiri-midir#.VmbOeGyhflU>, Erişim Tarihi: 13.01.2016.

kullanımını durdurması, yasama fonksiyonun gaspı niteliğindedir ve söz konusu işlem yok hükmündedir³⁹.

Saklı yetki kavramının geniş yorumlanması uygulamada sıkıntı yaratabilecek nitelikte görünmektedir⁴⁰. Zira kavramın geniş yorumlanması, vatandaşların temel hak ve özgürlüklerinin sınırlandırılarak idari uygulamada keyfilik doğmasına neden olacaktır. Şunu da belirtmemiz gerekmektedir ki, idare hukukunda yetkisizlik asıl yetki ise istisnaidir kuralı gereğince yetkiler istisnai niteliktedir ve bu nedenle yetki kuralları dar yoruma tabidir. O halde, temel hak ve özgürlüklerin sınırlanması sonucunu doğuracak nitelikte yetki kullanımı öngören kanun hükümlerinin açık, kafalarda soru işareti bırakmayacak şekilde net olması gerekmektedir. Yine temel hak ve özgürlüklerin sınırlanması sonucunu doğuran idari kolluk yetkileri kullanılırken ölçülülük ilkesine riayet edilmelidir. Aksi takdirde, vatandaş idarenin keyfi uygulamaları ile karşı karşıya bırakılmış olacaktır. Bu şekilde kolluk işlemlerinin saklı yetki kapsamında değerlendirilmesi, keyfilik doğuracaktır. Hukuk devletinde keyfi uygulamaların olması düşünülemez. Temel hak ve özgürlüklerin ancak kanunda açıkça belirtilen hallerde sınırlanması söz konusudur. Hukuki belirlilik ve öngörülebilirlik ilkesi de bunu gerektirmektedir.

Doktrindeki bu görüşler çerçevesinde İl İdaresi Kanunu'nun 11/C hükmü saklı yetki olarak değerlendirilse bile bu yetki kullanımının idari uygulamada uygulandığı şekliyle uygulanmaması gerekmektedir. Zira sokağa çıkma yasağı, temel hak ve özgürlükleri durdurma derecesinde ileri giden kısıtlamaları içermesine rağmen mevcut idari uygulamada rutin bir şekilde uygulanarak çözüme ulaşılmaya çalışılmaktadır. İdari uygulamanın bu yaklaşımı hukuken sakattır. Belirtmek gerekmektedir ki, somut olayın ve şartların özellikleri alınan kolluk tedbirinin hukuka uygun olup olmaması noktasında belirleyici niteliktedir⁴¹. Bu bağlamda Doğu ve Güneydoğu illerimizde terör örgütleri ile etkin mücadele gerçekleştirmek ve daha da önemlisi vatandaşların can ve mal güvenliğini sağlamak için öngörülen sokağa çıkma yasakları ve özel güvenlik bölgesi ilanı geçici ve istisnai idari tedbirlerdir. Bu nedenle bu idari tedbirlerin ancak ve ancak ani ve beklenmedik

³⁹ ARDIÇOĞLU, <http://www.birikimdergisi.com/guncel-yazilar/7331/hukuka-uygun-olmayan-sokaga-cikma-yasagi-hukuka-aykiri-midir#.VmbOeGyhfiU>, Erişim Tarihi: 25.01.2016.

⁴⁰ AKYILMAZ/SEZGİNER/KAYA, s. 414.

⁴¹ TEKİNSOY OKAY Özge, İdare Hukukunda Kamu Düzeni Kavramı, İstanbul 2011, s. 321.

durumlar karşısında uygulanması gerekmektedir. Oysa, bölgede yaygın ve sürekli bir şiddet ortamı mevcuttur. Ortada ani ve beklenmedik bir durum olmamasına rağmen ilk olarak sokağa çıkma yasağı ve özel güvenlik bölgesi ilan edilmesi tedbirlerinin uygulanması ölçülülük ilkesine aykırı olup açık ve net bir biçimde hukuka aykırılık oluşturacaktır. Zira kolluk makamları başka önlemler ile kamu düzeninin sağlanmasının gerçekleştirilemediği durumlarda ancak temel hak ve özgürlükleri sınırlayabilirler⁴². O halde sokağa çıkma yasağı, kamu düzeninin korunmasını gerektirecek ani ve beklenmedik bir durum olması halinde kullanılabilir istisnai ve geçici bir kolluk tedbiridir.

Sokağa çıkma yasağının ancak istisnai ve arızı bir durum baş göstermesi halinde ilan edilmesi gerekmektedir. Diğer bir ifadeyle öyle şartlar ve durumlar söz konusu olmalıdır ki, idare bu arızı durumun ortadan kaldırılması için istisnai olarak sokağa çıkma yasağı ilan etmelidir. Güncel idari uygulamada olduğu gibi sokağa çıkmanın yasaklanması tedbirinin olağanlaştırılması ve istisnai durumlarda değil neredeyse her terör olayları sonrası belli bölgelerde kullanılması, hukuken kabul edilebilir nitelikte değildir. Maalesef, genel ve sürekli bir hale gelen sokağa çıkma yasakları, olağan yetkileri aşan ayrıksı bir yetki kullanımı haline gelmiştir. Sokağa çıkma yasağı kararları, olağan ve genel bir uygulama haline gelmemelidir. Vatandaşların temel hak ve özgürlükleri bu denli sınırlanmamalı ve hatta durdurulmamalıdır. O halde olması gereken hukuk adına yapılması gereken, olağanüstü hal ilan edilmesi ve olağanüstü hal rejiminin gerektirdiği kuralların uygulanmasıdır.

3. Anayasa Mahkemesi'nin Sokağa Çıkma Yasağına İlişkin Güncel Kararları

Sokağa çıkma yasaklarının bireylerin yaşam hakkının ve güvenliğini ihlal ettiği gerekçesiyle son dönemde Anayasa Mahkemesi'ne pek çok bireysel başvuru yapılmıştır. Bu başvurulardan birisinde, sokağa çıkma yasaklarının Anayasaya aykırı olduğu, ucu açık olduğu, bireyin güvenliğini ve yaşam hakkını ihlal eder nitelikte olduğu gerekçesiyle Anayasa Mahkemesi'ne bireysel başvuruda bulunulmuştur⁴³. Söz konusu başvuruda sokağa çıkma yasaklarının kaldırılmasına yönelik tedbir talep edilmesine karşın, Anayasa Mahkemesi Ankara'da ikamet eden başvuru sahibinin sokağa çıkma yasağı kararlarından derhal tedbir kararı verilmesini gerektirecek şekilde kişisel olarak etkilendiğini gösterecek ciddi bir tehlike olduğu bilgi ve belgelerden

⁴² ATAY, s. 679.

⁴³ Anayasa Mahkemesi, Meral DANIŞ BEŞTAŞ Başvurusu, Tedbire İlişkin Ara Karar, Başvuru Numarası: 2015/19545, Karar Tarihi: 22/12/2015.

anlaşılmadığından tedbir talebinin reddine karar vermiştir. Sokağa çıkma yasaklarına ilişkin kararların yürütmesinin tedbire durdurulması talepli başka bir başvuruda ise Yüksek Mahkeme, Şırnak Valiliğince 5442 sayılı Kanununun 11/C maddesi uyarınca vatandaşların can ve mal güvenliklerinin sağlanması için ilan edilen sokağa çıkma yasaklarının temelsiz olduğunun söylenemeyeceğini ifade etmiştir⁴⁴. Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi ise yakın bir zamanda vermiş olduğu kararında, sokağa çıkma yasağının kaldırılması talebiyle yapılan bireysel başvuruyu reddetmiştir⁴⁵.

4. Özel Güvenlik Bölgesi İlanı ve Hukuki Niteliği

Ülkemizin Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgelerinde yaşanan terör eylemleri nedeniyle vatandaşların can ve mal güvenliğinin sağlanması, emniyet ve asayişin temin edilmesi için meskûn mahal dışında giriş yasağının hukuki dayanağı 2565 sayılı Kanunda yer almaktadır⁴⁶. 2565 sayılı Askeri Yasak Bölgeler ve Güvenlik Bölgeleri Kanunu'nun 32/A maddesi gereğince "Terörle mücadele kapsamında yürütülen operasyonlar nedeniyle, meskûn mahal dışında, can ve mal güvenliğinin korunması bakımından girilmesinde sakınca bulunan yerlerde operasyonun devam ettiği süreyle sınırlı olmak üzere; Genelkurmay Başkanlığı veya İçişleri Bakanlığı'nın göstereceği lüzum üzerine Bakanlar Kurulu kararı ile askeri veya özel güvenlik bölgesi ilan edilebilir. Gecikmesinde sakınca bulunan hallerde vali kararı ile on beş güne kadar özel güvenlik bölgesi ilan edilebilir. Bu suretle ilan edilen güvenlik bölgelerinin sınırları ile yasağın kapsamı, başlangıcı ve bitimi ilgili makamlar tarafından uygun araçlarla duyurulur. Bu bölgelere ilgili makamların izni olmadıkça girilemez."

2565 sayılı Askeri Yasak Bölgeler ve Güvenlik Bölgeleri Kanunu'nun 32/A maddesi Valilere gecikmesinde sakınca bulunan hallerde özel güvenlik bölgesi ilan etme yetkisi vermektedir. Bu kanunun uygulanmasını sağlamak üzere Bakanlar Kurulu tarafından 30.04.1983 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan Askeri Yasak Bölgeler ve Güvenlik Bölgeleri Yönetmeliği çıkarılmıştır. Söz konusu Yönetmeliğin 21. maddesinde özel güvenlik bölgesi kurma esasları düzenlenmiştir. Buna göre, "mülki amirler il sınırları içerisinde

⁴⁴ Anayasa Mahkemesi, Mehmet GİRASUN ve Ömer ELÇİ Başvurusu, Tedbire İlişkin Ara Karar, Başvuru Numarası: 2015/15266, Karar Tarihi: 11/9/2015.

⁴⁵ <http://www.dunyabulteni.net/manset/351697/aihm-sokaga-cikma-yasagi-itirazini-reddetti>. Erişim Tarihi: 25.01.2016.

⁴⁶ ŞEN Ersan, "Sokağa Çıkma Yasağı ve Seçimin Ertelenmesi", <http://www.haber7.com/yazarlar/prof-dr-ersan-sen/1553832-sokaga-cikma-yasagi-ve-secimin-ertelenmesi>, Erişim Tarihi: 24.11.2015.

bulunan tesislerden, etrafında özel güvenlik bölgesi kurulması zorunlu olanları, valilik bünyesinde oluşturulan özel güvenlik bölgesi değerlendirme komisyonundan yararlanarak belirlenir. Ayrıca tesis sahip veya yetkili makamları da bu amaçla mülki makamlara başvurabilirler. Mülki amirlerce etrafında özel güvenlik bölgesi kurulması uygun görülen her tesis veya tesisler topluluğu çevresinde ortak bir özel güvenlik bölgesi kurulmasına yönelik özel güvenlik bölgesi öneri dosyası hazırlanır. Hazırlanan öneri dosyaları İçişleri Bakanlığı'na iletilir.”

Ülkemizde son zamanlarda terör faaliyetlerinin yoğun bir şekilde yaşandığı belli yerlerde gecikmesinde sakınca bulunan haller gerekçe gösterilerek Valilik kararı ile on beş güne kadar özel güvenlik bölgeleri ilan edilmekte ve belirtilen yerlere vatandaşların girmesi yasaklanmaktadır. Söz konusu kanuni düzenleme gereğince idareye bölge içindeki gerçek ve tüzel kişilere ait malların kamulaştırılabilmesi yetkisi de verilmektedir⁴⁷. Özel güvenlik bölgesi ilan edilen bölgelerde idarenin kolluk yetkileri de söz konusu kanuni düzenleme uyarınca artmaktadır⁴⁸. Gecikmesinde sakınca bulunan hallerde Valiler tarafından özel güvenlik bölgesi ilan etme yetkisi bulunmasına karşın, kaymakamların gecikmesinde sakınca bulunan hallerde dahi özel güvenlik bölgesi ilan etme yetkisi bulunmamaktadır.

Özel güvenlik bölgesi ilanı, bir idari işlemdir ve bu idari işlemle idare kanunda öngörülen şartlara uymak kaydıyla stratejik değere haiz belli yerleri güvenlik bölgesi ilan etmektedir⁴⁹. Güvenlik bölgesi ilan edilen yerler askeri nitelikte yer ve tesisler ise askeri güvenlik bölgesi, kamu ya da özel kesime ait yerlerse özel güvenlik bölgeleridir.

2565 sayılı Kanununun 32/A maddesine göre son dönemde sıklıkla başvurulmuş özel güvenlik bölgesi ilanı işlemleri, sokağa çıkma yasağı işlemlerinde olduğu kadar ağır hukuksal yaptırımlar içermemektedir. Bununla birlikte bu tedbirin de, idari işlemin diğer unsurlarını taşıması ve özellikle de “ölçülülük ilkesine” uygun olması şartlarını sağlaması gerekmektedir. Daha az sınırlama içeren tedbirlerle sonuç alınabilecek olması durumunda, özel güvenlik bölgesi ilanı tedbirine başvurulmamalıdır. Hak ve hürriyetlerin kullanılması ve bunlara eşlik eden koruma mekanizması hep olağan hukuk düzeninin tesis

⁴⁷ 2565 sayılı Askeri Yasak Bölgeleri ve Güvenlik Bölgeleri Kanunu m. 21: “Güvenlik bölgelerinde bölge içindeki gerçek ve tüzelkişilere ait mallar kamulaştırılabilir.”

⁴⁸ AKYILDIZ Ali, “İdari İşlemle Suç İhdası: Özel Güvenlik Bölgesini İhlal Suçu”, Hukuki Perspektifler Dergisi, Sayı: 7, 2006, s. 79.

⁴⁹ AKYILDIZ, s. 79.

etmiş olduğu şartlar göz önünde bulundurularak hazırlanmaktadır. Ancak kamu düzenini bozucu ciddi bir durum veya tehdit var ise, hak ve hürriyetlerin korunması esasından hareketle temel hak ve hürriyetler sınırlandırılmaktadır. Demokratik bir hukuk devletinde temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılmasının sınırı da önceden bilinmelidir ki, hukuki güvenlik ilkesi sağlansın. Birey kendisini hukuki güvence altında görsün. Bunun içindir ki, olağanüstü hal rejimi öngörülmüştür ve fakat hukuki güvenlik ilkesini gerçekleştirmek için Anayasanın 15. maddesindeki⁵⁰ çekirdek haklara dokunulamayacağı belirtilmiştir.

Olağanüstü dönemlerde temel hak ve hürriyetlerin sınırlandırılması rejimi Anayasamızda bu şekilde belirtilmişken idare tarafından Anayasadaki usulün dışına çıkılması, mevcut uygulamanın farklı bir düzenleme olduğunu göstermez. Bu durumda, Anayasadaki yol ve yöntem izlenmeli, Anayasanın 11. maddesinde⁵¹ ifadesini bulan Anayasanın bağlayıcılığı ve üstünlüğü ilkesine idare de uymalıdır. Güncel idari uygulamada 2565 sayılı Kanun uyarınca bir kez yetki almak suretiyle şartlar oluştuğunda sanki sürekli bir kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi alınmış gibi hareket edilmektedir. Bir başka deyişle, 2565 sayılı Kanunun aşkın kullanımı suretiyle, ilan edilmemiş bir olağanüstü hal rejimi uygulaması görüntüsüne yol açılmaktadır. İç hukuk bakımından yapmış olduğumuz bu değerlendirmenin yanısıra uluslararası hukuk açısından konuyu değerlendirdiğimizde şu tespitlerde bulunmamız mümkündür: Olağanüstü hal ilanının ve bu bağlamda Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nde öngörülen yükümlülüklerle aykırı alınan tedbirlerin Avrupa Konseyi Genel Sekreterliği'ne bildirilmesi zorunludur⁵².

⁵⁰ 1982 Anayasası m. 15/2: "Birinci fıkrada belirlenen durumlarda da, savaş hukukuna uygun fiiller sonucu meydana gelen ölümler dışında, kişinin yaşama hakkına, maddi ve manevi varlığının bütünlüğüne dokunulamaz; kimse din, vicdan, düşünce ve kanaatlerini açıklamaya zorlanamaz ve bunlardan dolayı suçlanamaz; suç ve cezalar geçmişe yürütülemez; suçluluğu mahkeme kararı ile saptanıncaya kadar kimse suçlu sayılamaz."

⁵¹ 1982 Anayasası m. 11: "Anayasa hükümleri, yasama, yürütme ve yargı organlarını, idare makamlarını ve diğer kuruluş ve kişileri bağlayan temel hukuk kurallardır."

⁵² Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi m. 15: "1. Savaş veya ulusun varlığını tehdit eden başka bir genel tehlike halinde her Yüksek Sözleşmeci taraf, durumun kesinlikle gerektirdiği ölçüde ve uluslararası hukuktan doğan başka yükümlülüklerle ters düşmemek koşuluyla, bu Sözleşme'de öngörülen yükümlülüklerle aykırı tedbirler alabilir. 2. Yukarıdaki hüküm, meşru savaş fiilleri sonucunda meydana gelen ölüm hali dışında 2. maddeye 3. ve 4. maddeler ile 7. maddeye aykırı tedbirlere cevaz vermez. 3. Aykırı tedbirler alma hakkını kullanan her Yüksek Sözleşmeci taraf, alınan tedbirler ve bunları gerektiren nedenler hakkında Avrupa Konseyi Genel Sekreteri'ne tam bilgi verir. Bu Yüksek Sözleşmeci taraf, sözü geçen tedbirlerin yürürlükten kalktığı ve Sözleşme hükümlerinin tekrar tamamen geçerli olduğu tarihi de Avrupa Konseyi Genel Sekreteri'ne bildirir."

Olağanüstü hal rejimlerinin uluslararası meşruiyetinin sağlanması için temel hak ve özgürlüklere ilişkin uluslararası anlaşmalar ve bu anlaşmaların koruma mekanizmalarında ülkelerin olağanüstü şartlarda olağanüstü hal ilan edilebileceği ve fakat bunun da denetim altında olması uluslararası camianın da bundan haberdar olmasının sağlanması gerekmektedir. Bu çerçevede olağanüstü hal ilanı Avrupa Konseyi Genel Sekreterliği'ne bildirilir ve Avrupa Konseyi Genel Sekreterliği de olağanüstü hal ilanının usul ve esaslara uygun olup olmadığını inceler ve gerekirse ilgili ülkeyi bu anlamda uyarır.

Mevcut idari uygulamada olduğu şekliyle ölçülülük ilkesine riayet edilmeyen söz konusu kanunun aşkın kullanımı suretiyle ilan edilmemiş bir olağanüstü hal rejimi uygulaması görüntüsüne yol açılarak şekilde özel güvenlik bölgesi ilanları ile bir bakıma hem iç hukuktaki yükümlülüklerden hem de uluslararası yükümlülüklerden kaçınılmış olmaktadır. İleride böyle bir tartışma bahse konu olabilir. Sonuç olarak, özel güvenlik bölgesi ilanının hukuki dayanağının Anayasa, uluslararası kurallar ve ülkenin taraf olduğu uluslararası anlaşmalarla uyum içerisinde olup olmadığı tartışmaya açık bir konudur.

SONUÇ

Ülkemizin Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgesinde yaşanan terör eylemleri nedeniyle kamu düzeni ciddi şekilde bozulmuş ve kamu düzeninin yeniden tesis edilmesi için ilave idari kolluk tedbirlerine başvurulması gereği ortaya çıkmıştır. Kamu düzeninin yeniden tesis edilmesi için öngören idari kolluk yetkileri bireylerin temel hak ve özgürlükleri alanına idare tarafından ciddi bir müdahale doğurduğundan oldukça hassas ve özenli olunması gereken bir alanı oluşturmaktadır. İdarenin kolluk faaliyetleri alanında hukuki çerçevenin dışına çıkması ve keyfi uygulamalara başvurulması demokratik bir hukuk devletinde kabullenilemez. Üstelik hukuki çerçevenin dışına çıkılarak keyfi uygulamalara başvurulması vatandaş ile devleti karşı karşıya getirecek ve vatandaşın idareye ve devlete olan güvenini derinden sarsacaktır. O halde, Anayasasında bir hukuk devleti olduğu ifade edilen ülkemizde tüm siyasi kaygılardan uzaklaşarak son dönemde kamu düzeninin yeniden tesisini için ilan edilen sokağa çıkma yasakları ve özel güvenlik bölgesi ilanlarının hukuka uygun olup olmadığının değerlendirilmesi gerekmektedir.

İdarenin sokağa çıkma yasağı işlemleri ile temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırıldığı ifade eden görüşe karşı doktrinde, söz konusu idari işlemler ile temel hak ve özgürlüklerin sınırlamanın çok daha ötesine geçilerek temel hak ve özgürlüklerin durdurulduğunu ifade eden görüşler de bulunmaktadır.

Eğer söz konusu idari kolluk tedbiri temel hak ve özgürlüklerin sınırlanması bağlamında değerlendirilecek olur ise, tartışma temel hak ve özgürlüklerin sınırlanmasının Anayasal rejimini düzenleyen Anayasanın 13. maddesi etrafında olacaktır. Anayasanın 13. maddesi uyarınca sınırlamanın kanunla öngörülmesi, ölçülülük ilkesine riayet edilmesi ve demokratik toplum düzeninin gerekleri ölçütü, söz konusu tedbirlerin hukuka uygun olup olmadığının belirlenmesinde başvurulacak ölçütler olacaktır. Uzun süren sokağa çıkma yasakları, sokağa çıkma yasağı kararlarında zaman sınırlaması olmaması ve süreye ilişkin ucu açık ibarelerin yer alması, süresi sona eren sokağa çıkma yasağı kararlarının sürekli olarak yinelenmesi ve geçici karakterinin bu yolla ortadan kaldırılması gibi nedenler düşünüldüğünde aslında, buradaki asıl tartışma “ölçülülük ilkesi” bağlamında olacaktır.

Sokağa çıkma yasağı kararları bölgedeki mevcut durum itibarıyla temel hak ve özgürlüklerin durdurulması şeklinde değerlendirilecek olur ise, temel hak ve hürriyetlerin durdurulması ancak olağanüstü hallerde ve belli sebeplere bağlı olarak mümkün olacağından ve ortada olağanüstü hal rejimi kuralları bulunmadığından Anayasaya aykırı olacaktır. Bu durumda idare, Olağanüstü Hal Kanunu uygulamada olmadan temel hak ve hürriyetleri durdurmuş olacaktır ki, bu durum fonksiyon gaspı oluşturacaktır.

İdari uygulamada sokağa çıkma yasaklarına yasal dayanak oluşturan İl İdaresi Kanunu'nun 11/C hükmü idari işlemin yetki unsuru bakımından değerlendirildiğinde, saklı yetki içerip içermediği ihtilaflı bir hüküm olduğu görülmektedir. Ancak kanaatimizce doktrinde bazı yazarlarca kabul edildiği şekliyle bu hükmün saklı yetki içerdiği kabul edilse bile, idari uygulamada uygulandığı şekliyle uygulanmamalıdır. Temel hak ve hürriyetleri durdurma derecesine ulaşan bu idari kolluk tedbirleri geçici nitelikte olmalı, ilk elden uygulanan ve süregelen uygulamalar haline gelmemelidir. Hukuki öngörülebilirlik, belirlilik ilkesi ve ölçülülük ilkesi zedelenmemelidir.

Özel güvenlik bölgesi ilan edilmesi yetkisi sokağa çıkma yasağı kadar ağır hukuksal yaptırımlar içermemektedir. Zira meskûn mahal dışında vatandaşların can ve mal güvenliğinin sağlanması için stratejik öneme sahip yerlere girişin yasaklanması durumu söz konusudur. Özel güvenlik bölgesi ilan edilen yerlere ilgili makamların izni olmadığı sürece girilemez. Özel güvenlik bölgesi ilan etme yetkisi yasal dayanağa sahip olmakla birlikte bu tedbirin de hukuka uygun olabilmesi için idari işlemin diğer unsurlarını taşıması ve özellikle de “ölçülülük ilkesine” uygun olması şartlarını sağlaması gerekmektedir. Daha az sınırlama içeren tedbirlerle sonuç alınabilecek olması

durumunda, özel güvenlik bölgesi ilanı tedbirine başvurulmamalıdır. Ancak mevcut idari uygulamada 2565 sayılı Kanunun aşkın kullanımı suretiyle, ilan edilmemiş bir olağanüstü hal rejimi uygulaması görüntüsüne yol açılmaktadır.

Sonuç olarak, 2565 sayılı Askeri Yasak Bölgeler ve Güvenlik Bölgeleri Kanunu'na eklenen 32/A maddesi ile getirilen özel güvenlik bölgesi ilanı rejimi Kanunun sistematığı ve amacı ile hiç de uyumlu değildir. Bu maddeye göre özel güvenlik bölgesi ilanı yasal dayanağa sahip olabilirse de, hem hukukiliği bakımından, hem de idari işlemin unsurları bakımından, özellikle de “ölçülülük ilkesine” uygunluğu açısından tartışmaya açık bulunmaktadır.

KAYNAKÇA

AKILLIOĞLU Tekin, “Saklı Yetki Kavramı”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 11, Sayı: 3.

AKILLIOĞLU Tekin, “Temel Hakların Durdurulması”, Bahri Savcı'ya Armağan, Mülkiyeliler Birliği Yayınları 7, Ankara 1988.

AKYILDIZ Ali, “İdari İşleme Suç İhdası: Özel Güvenlik Bölgesini İhlal Suçu”, Hukuki Perspektifler Dergisi, Sayı: 7, 2006.

AKYILMAZ Bahtiyar/SEZGİNER Murat/KAYA Cemil, Türk İdare Hukuku, Genişletilmiş ve Güncellenmiş 6. Baskı, Ankara-İstanbul 2015.

AKYILMAZ Bahtiyar, İdari Usul İlkeleri Işığında İdari İşlemin Yapılış Usulü, Ankara 2000.

ARDIÇOĞLU Artuk, “Hukuka Uygun Olmayan Sokağa Çıkma Yasağı Hukuka Aykırı mıdır?”, <http://www.birikimdergisi.com/guncel-yazilar/7331/hukuka-uygun-olmayan-sokaga-cikma-yasagi-hukuka-aykiri-midir#.VmbOeGyhffU>, Erişim Tarihi: 08.12.2015.

ATAY Ender Ethem, İdare Hukuku, Ankara 2014.

BALTA Tahsin Bekir, İdare Hukukuna Giriş I, Ankara 1968/1970.

DURAN Lütfi, İdare Hukuku, İstanbul 1982.

GÖZLER Kemal, Anayasa Hukukunun Genel Teorisi, Cilt II, Bursa 2011.

GÖZLER Kemal, “Olağanüstü Hal Rejimlerinde Özgürlüklerin Sınırlandırılması Sistemi ve Olağanüstü Hal Kanun Hükmünde Kararnemelerin Hukuki Rejimi”, Ankara Barosu Dergisi, Yıl: 47, Sayı: 4, Ağustos 1990.

GÜNDAY Metin, İdare Hukuku, Ankara 2011.

GÜNEŞ Turan, Türk Pozitif Hukukunda Yürütme Organının Düzenleyici Organları, Ankara 1965.

KAPANİ Münci, Kamu Hürriyetleri, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 6. Baskı, Ankara 1981.

KARAHANOĞULLARI Onur, İdarenin Hukukla Kavranması: Yasallık ve İdari İşlemler (Yargı Kararlarına Dayalı bir İnceleme), Ankara 2011.

KIRATLI Metin, Koruyucu İdari Hizmetler, Ankara 1973.

KIRIŞIK Fatih/DURDU Muhammet, “Vali ve Kaymakamların Sokağa Çıkma Yasağı ve Güvenlik Bölgesi İlan Etmesi”, Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Sayı: 47, 2016.

KUZU Burhan, Olağanüstü Hal Kavramı ve Türk Anayasa Hukukunda Olağanüstü Hal Rejimi, İstanbul 1993.

ÖZBUDUN Ergun, Türk Anayasa Hukuku, Gözden Geçirilmiş 15. Baskı, Ankara 2014.

SAĞLAM Fazıl, Temel Hak ve Özgürlüklerin Sınırlanması ve Özü, Ankara 1982.

ŞEN Ersan, “Sokağa Çıkma Yasağı ve Seçimin Ertelenmesi”, <http://www.haber7.com/yazarlar/prof-dr-ersan-sen/1553832-sokaga-cikma-yasagi-ve-secimin-ertelenmesi>, Erişim Tarihi: 24.11.2015.

TEKİNSOY OKAY Özge, İdare Hukukunda Kamu Düzeni Kavramı, İstanbul 2011.

TUNÇ Hasan/BİLİR Faruk/YAVUZ Bülent, Türk Anayasa Hukuku, Gözden Geçirilmiş ve Genişletilmiş 7. Baskı, Ankara 2015.

ULU Güher, İdari İşlemin Yetki Unsuru, Bursa 2012.

UYGUN Oktay, 1982 Anayasası’nda Temel Hak ve Özgürlüklerin Genel Rejimi, İstanbul 1992.

