



**İDARENİN TAKDİR YETKİSİ BAĞLAMINDA  
COVID-19 DÖNEMİNDE SEYAHAT  
ÖZGÜRLÜĞÜNÜN KISITLANMASI**

**2023  
YÜKSEK LİSANS TEZİ  
ULUSLARARASI POLİTİK EKONOMİ**

**Dilan SAĞIR**

**Tez Danışmanı  
Dr. Öğr. Üyesi Abdülazim İBRAHİM**

**İDARENİN TAKDİR YETKİSİ BAĞLAMINDA COVID-19  
DÖNEMİNDE SEYAHAT ÖZGÜRLÜĞÜNÜN KISITLANMASI**

**Dilan SAĞIR**

**Tez Danışmanı**

**Dr. Öğr. Üyesi Abdülazim İBRAHİM**

**T.C.**

**Karabük Üniversitesi**

**Lisansüstü Eğitim Enstitüsü**

**Uluslararası Politik Ekonomi Anabilim Dalında**

**Yüksek Lisans Tezi**

**Olarak Hazırlanmıştır**

**KARABÜK**

**MAYIS 2023**

## İÇİNDEKİLER

İÇİNDEKİLER .....	1
TEZ ONAY SAYFASI.....	4
DOĞRULUK BEYANI .....	5
ÖNSÖZ .....	6
ÖZ.....	7
ABSTRACT.....	8
ARŞİV KAYIT BİLGİLERİ.....	10
ARCHIVE RECORD INFORMATION .....	11
KISALTMALAR .....	12
ARAŞTIRMANIN KONUSU .....	14
ARAŞTIRMANIN AMACI VE ÖNEMİ.....	14
ARAŞTIRMANIN YÖNTEMİ.....	14
ARAŞTIRMA HİPOTEZLERİ / PROBLEM .....	15
KAPSAM VE SINIRLILIKLAR/KARŞILAŞILAN GÜÇLÜKLER .....	15
1. BÖLÜM .....	17
İDARE VE KOLLUK FAALİYETİ .....	17
1.1.Devlet.....	17
1.1.1.Kamu İdaresi.....	23
1.1.2.İdarenin Kanuniliği İlkesi .....	25
1.2.Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi.....	27
1.3.İdari İşlem.....	32
1.3.1.İdari İşlemden Yetki Unsuru .....	35
1.3.2.İdarenin Takdir Yetkisi.....	38
1.4.İdari İşlemin Yargısal Denetimi .....	42
1.4.1.İptal Davası.....	46
1.4.2.İptal Davasının Sonuçları.....	47
1.5.İdari Kolluk Kuvveti.....	47

1.6.Genel İdari Kolluk- Özel İdari Kolluk Ayırımı .....	50
1.7.İdari Kolluk Faaliyeti .....	51
1.7.1.Düzenleyici Kolluk İşlemleri.....	54
1.7.2.Bireysel Kolluk İşlemleri.....	57
2. BÖLÜM.....	58
<b>TÜRKİYE’DE COVID-19 PANDEMİSİ .....</b>	<b>58</b>
2.1.Covid-19 Pandemisi .....	58
2.2.Covid-19 ve İnsan Güvenliği .....	60
2.3.Türkiye’de Covid-19 Pandemisi .....	65
2.3.1.Türkiye’de Covid-19 Pandemisi Nedeniyle Alınan İdari Önlemlere İlişkin Yasal Düzenlemeler .....	67
2.3.2.Türkiye’de Covid-19 Nedeniyle Alınan İdari Önlemler.....	71
2.3.3.Türkiye’de Covid-19 Nedeniyle Uygulanan Karantina Tedbirleri.....	74
2.3.3.1. Türkiye’de Covid-19 Nedeniyle Uygulanan Sokağa Çıkma Yasağı.....	78
2.3.3.2. Türkiye’de Covid-19 Nedeniyle Uygulanan Seyahat Kısıtlaması.....	81
3.BÖLÜM .....	83
<b>SEYAHAT HÜRRİYETİNİN KISITLANMASI.....</b>	<b>83</b>
3.1.Seyahat Hürriyeti.....	83
3.1.1.Yurt İçi Seyahat Hürriyeti .....	87
3.1.2.Yurt Dışı Seyahat Hürriyeti.....	88
3.2.Sınırlama ve Düzenleme Kavramları.....	90
3.3.Hak ve Hürriyetlerin Sınırlanması.....	92
3.3.1.Temel Hak ve Hürriyetlerin Anayasa ile Sınırlanması .....	93
3.3.2.Temel Hak ve Hürriyetlerin Yasama İşlemleri ile Sınırlanması .....	94
3.3.3.Temel Hak ve Hürriyetlerin Sınırlanmasında Yürütmenin Rolü .....	97
3.3.4.Temel Hak ve Hürriyetlerin Yargı Kararı ile Sınırlanması .....	98
3.4.Olağan Dönemde Temel Hak ve Hürriyetlerin Sınırlanması .....	100
3.5.Sınırlamanın Sınırı.....	102
3.5.1.Sınırlamanın Demokratik Toplum Düzenini ve Laik Cumhuriyetin Gereklere Uygun Olması .....	106
3.5.2.Sınırlamanın Ölçülülük İlkesine Uygun Olması .....	109
3.6.Covid-19 Nedeniyle Seyahat Hürriyetinin Kısıtlanması .....	110

<b>3.7.Covid-19 Pandemisi Nedeniyle Alınan İdari Önlemlerin Temel Hak ve Hürriyetleri İhlal Ettiği İddiası ile Danıştay Mahkemesine Yapılan Başvurular.....</b>	<b>120</b>
<b>SONUÇ .....</b>	<b>123</b>
<b>KAYNAKÇA.....</b>	<b>126</b>
<b>ÖZGEÇMİŞ .....</b>	<b>139</b>

## TEZ ONAY SAYFASI

Dilan SAĞIR tarafından hazırlanan “İDARENİN TAKDİR YETKİSİ BAĞLAMINDA COVID-19 DÖNEMİNDE SEYAHAT ÖZGÜRLÜĞÜNÜN KISITLANMASI” başlıklı bu tezin Programı Seçin olarak uygun olduğunu onaylarım.

Dr. Öğr. Üyesi Abdülazim İBRAHİM .....

Tez Danışmanı, Kamu Yönetimi Anabilim Dalı

Bu çalışma, jürimiz tarafından Oy Birliği ile Uluslararası Politik Ekonomi Anabilim Dalında Yüksek Lisans tezi olarak kabul edilmiştir. 17/5/2021

**Ünvanı, Adı SOYADI (Kurumu)**

**İmzası**

Başkan : Prof. Dr. Ali ASKER ( KBÜ) .....

Üye : Dr. Öğr. Üyesi Abdülazim İBRAHİM ( KBÜ) .....

Üye : Doç. Dr. Ahmet KILINÇ ( AYBÜ) .....

KBÜ Lisansüstü Eğitim Enstitüsü Yönetim Kurulu, bu tez ile, Yüksek Lisans Tezi derecesini onamıştır.

Prof. Dr. Müslüm KUZU .....

Lisansüstü Eğitim Enstitüsü Müdürü

## **DOĞRULUK BEYANI**

Yüksek lisans tezi olarak sunduğum bu çalışmayı bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı herhangi bir yola tevessül etmeden yazdığımı, araştırmamı yaparken hangi tür alıntıların intihal kusuru sayılacağını bildiğimi, intihal kusuru sayılabilecek herhangi bir bölüme araştırmamda yer vermediğimi, yararlandığım eserlerin kaynakçada gösterilenlerden oluştuğunu ve bu eserlere metin içerisinde uygun şekilde atıf yapıldığını beyan ederim.

Enstitü tarafından belli bir zamana bağlı olmaksızın, tezimle ilgili yaptığım bu beyana aykırı bir durumun saptanması durumunda, ortaya çıkacak ahlaki ve hukuki tüm sonuçlara katlanmayı kabul ederim.

**Adı Soyadı:** Dilan SAĞIR

**İmza** :

## ÖNSÖZ

Bu çalışmanın gerçekleşmesinde değerli bilgilerini benimle paylaşan, sabır ve emekle bilgileriyle ışık tutan, desteğini esirgemeyen, tez danışmanım Dr. Öğr. Üyesi Abdülazim İBRAHİM hocama, çalışmanın içeriği hakkında zamanını ayırıp değerli fikirlerini benimle paylaşan, önemli uyarılarda bulunan Prof. Dr. Ali ASKER, Prof. Dr. Ender Ethem ATAY ve Doç. Dr. Murat Necip ARMAN hocalarıma, Tez savunması sınavında değerli bilgileri ile tavsiyelerde bulunan Doç. Dr. Ahmet KILINÇ hocama, manevi desteğini esirgemeyen Dr. Öğr. Üyesi Ebru GENÇALP ve Arş. Gör. Cemal Alpgiray BÖLÜCEK hocalarıma teşekkür ederim.



## ÖZ

Covid-19, 2019 yılında Çin Halk Cumhuriyeti'nde ortaya çıkan bir salgın hastalıktır. İlk olarak Asya ülkelerinde görülen hastalık kısa bir sürede tüm dünyada etkisini göstermiştir. Bireylerin yaşamını tehdit eden ciddi bir küresel sağlık krizi haline gelmiştir. Dünya Sağlık Örgütü tarafından pandemi ilan edilen virüs, Türkiye'de ilk kez 11 Mart 2020 tarihinde görülmüştür.

Covid-19'un "genel toplum sağlığı" üzerinde oluşturduğu risk, "insani güvenlik" yaklaşımının önemini ön plana çıkarmıştır. Sağlık sistemleri, ekonomik güç ve kapasiteleri farklı olan ülkeler, salgının etkilerine karşı ulusal ve uluslararası sağlık otoritelerinin tavsiyeleri doğrultusunda "önleyici yerel politikalar" ile bir dizi önlem almıştır. Toplumsal hareketliliği sınırlayan idari tedbirler neticesinde bireylerin hak ve hürriyetleri kısıtlanmıştır. Tedbir kararlarının anayasaya uygunluğu öğretilerde tartışılmalı bir konu haline gelmiştir. İdari önlemlerin hukuka uygunluğu, salgının demokrasiye etkisini ortaya çıkaran bir gelişmedir. Çünkü; bireylerin özgürlük düzeylerinin belirleyicisi tercih edilen devlet ve hükümet sistemleridir.

İdare tarafından düzenlenen "genel etkili geçici kararlar" ile birey ve toplulukların faaliyetleri kısıtlanmıştır. Covid-19 kapsamında alınan idari önlemler; güvenlik zafiyetinin ortaya çıktığı, kamu düzeni açısından risklerin arttığı olağanüstü bir kriz karşısında alınan tedbirlerdir. İdari birimler, işlem ve eylemlerini mevzuatta kendilerine tanınan yetkiler dahilinde gerçekleştirmiştir.

Bu çalışmada öncelikle salgın hastalık, pandemi, insan güvenliği, devlet, idare, idari işlem, idarenin takdir yetkisi ve seyahat hürriyeti kavramları açıklanmıştır. Tezin ana konusu; idarenin kanuniliği ilkesi, idari kolluk kuvvetinin düzenleyici işlemleri, idari işlemin yargısal denetimi, olağan dönemde temel hak ve hürriyetlerin sınırlandırılması ve Covid-19 nedeniyle seyahat hürriyetinin kısıtlanması başlıkları altında incelenmiştir.

**Anahtar Kelimeler:** Covid-19 Pandemisi; İnsan Güvenliği, Seyahat Hürriyeti; Demokrasi

## **ABSTRACT**

Covid-19 is an epidemic disease that emerged in the Republic of China in 2019. The disease, which was first seen in Asian countries, showed its effect all over the world in a short time. It has become a serious global health crisis threatening the lives of individuals. The virus, which has been declared a pandemic by the World Health Organization was first seen in Turkey on March 11,2020.

The negative impact Covid-19 on “general public health” has highlighted importance of the “humanitarian security” approach. Countries with different health systems, economic power and capacities have taken a series of measures with “preventive local policies” in line with the recommendations of national and international health authorities against the effects of the epidemic. As a result of administrative measure limiting social mobility, have restricted the rights and freedoms of individuals.. The lagality of administrative measures has become a controversial subject in teaching.Administrative precautions and their compliance with law, is a deveelopment exposing the impact of epidemic on democracy Because; the elected states and governments systems are the designater of the levels of freedom for individuals.

With the “general temporary effective decisions” arranged by the administration the activities of individuals and communities have been restricted. Administrative mesasures taken within the scope of Covid-19 are measures taken against the extraordinary crisis in which security vulnerabilities and risks to the public order emerged. Administrative units have carried out their operations within the limitations of the powers granted to them by legislation.

First of all In this study, the concepts of epidemic disease, pandemic, human security, state, administration, administrative procedure, discretion of the administration and freedom of travel are explained. The main subject of the thesis; The principle of legality of administration, regulatory operations of administrative law enforcement, judicial supervision of administrative operations, restriction of fundamental rights and freedoms in the ordinary period and restriction of freedom of travel due to Covid-19 were examined under the headings.

**Keywords:** Covid-19 Pandemic; Human Security; Freedom of Travel; Democracy

## ARŞİV KAYIT BİLGİLERİ

<b>Tezin Adı</b>	İdarenin Takdir Yetkisi Bağlamında Covid-19 Döneminde Seyahat Özgürlüğünün Kısıtlanması
<b>Tezin Yazarı</b>	Dilan SAĞIR
<b>Tezin Danışmanı</b>	Dr. Öğr. Üyesi Abdülazim İBRAHİM
<b>Tezin Derecesi</b>	Yüksek Lisans
<b>Tezin Tarihi</b>	17/5/2023
<b>Tezin Alanı</b>	Uluslararası Politik Ekonomi Anabilim Dalı
<b>Tezin Yeri</b>	KBÜ/LEE
<b>Tezin Sayfa Sayısı</b>	139
<b>Anahtar Kelimeler</b>	Covid-19 Pandemisi; İnsan Güvenliği, Seyahat Hürriyeti, Demokrasi

## ARCHIVE RECORD INFORMATION

<b>Name of the Thesis</b>	Restriction of Freedom of Travel during the Covid-19 Period in the Context of the Discretion of the Administration
<b>Author of the Thesis</b>	Dilan SAĞIR
<b>Advisor of the Thesis</b>	Dr. Öğr. Üyesi Abdülazim İBRAHİM
<b>Status of the Thesis</b>	Master's Degree
<b>Date of the Thesis</b>	17/5/2023
<b>Field of the Thesis</b>	Department of International Political Economy
<b>Place of the Thesis</b>	UNIKA/IGP
<b>Total Page Number</b>	139
<b>Keywords</b>	Covid-19 Pandemic; Human Security; Freedom of Travel; Democracy

## KISALTMALAR

<b>ABD</b>	:Ana Bilim Dalı
<b>a.g.e</b>	:Adı Geçen Eser
<b>AİHS</b>	: Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi
<b>AY</b>	: Anayasa
<b>AYM</b>	: Anayasa Mahkemesi Kararı
<b>AMKD</b>	: Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi
<b>BM</b>	: Birleşmiş Milletler
<b>CBK</b>	: Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri
<b>D12D</b>	: Danıştay 12. Daire
<b>D15D</b>	: Danıştay 15. Daire
<b>E</b>	: Esas
<b>ETK</b>	: Emniyet Teşkilatı Kanunu
<b>İİK</b>	: İl İdaresi Kanunu
<b>JTGKYK</b>	: Jandarma Teşkilat Görev ve Yetkileri Kanunu
<b>K</b>	: Karar
<b>K.T</b>	: Karar Tarihi
<b>SBE</b>	: Sosyal Bilimler Enstitüsü
<b>TCK</b>	: Türk Ceza Kanunu
<b>TDK</b>	: Türk Dil Kurumu
<b>TİHEK</b>	: Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu
<b>THY</b>	: Türk Hava Yolları
<b>UDHR</b>	: İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi
<b>UMSHS</b>	: Uluslararası Medeni ve Siyasal Haklar Sözleşmesi
<b>UNDP</b>	: Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı

<b>UTS</b>	: Uluslararası Sağlık Tüzüğü
<b>UHK</b>	: Umumi Hıfzıssıhha Kanunu
<b>PVSK</b>	: Polis Vazife ve Salahiyet Kanunu
<b>R.G.</b>	: Resmi Gazete
<b>YBS</b>	: Yönetim Bilişim Sistemleri Ansiklopedisi
<b>YUK</b>	: Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu
<b>WHO</b>	: Dünya Sağlık Örgütü

## **ARAŞTIRMANIN KONUSU**

Araőtirmamızın konusu “İdarenin Takdir Yetkisi Bağlamında Covid-19 Döneminde Seyahat Özgürlüğünün Kısıtlanması”dır. Covid-19 ile mücadele kapsamında alınan idari önlemler sonucunda seyahat hürriyetinin sınırlandırılmasının incelendiği bu çalışmada; devlet, kamu idaresi olgusu, idari işlem, idari işlemde yetki unsuru, idarenin takdir yetkisi, idari işlemlerin yargısal denetimi, olağan dönem Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, önleyici kolluk faaliyeti, olağan dönem sınırlama rejimi, Türkiye’de Covid-19 döneminde alınan idari önlemler ve seyahat hürriyetinin kısıtlanmasının hukuki niteliğinin incelenmesi öngörülmüştür.

## **ARAŞTIRMANIN AMACI VE ÖNEMİ**

Bu tez çalışmasındaki temel amaç; Covid-19 pandemisi ile mücadele kapsamında alınan idari önlemlerin demokratik toplum düzeninin gereklerine uygunluğunu incelemektir. Covid-19’un insan güvenliği üzerinde oluşturduğu olumsuz etkilere karşı önleyici nitelikte tedbir alınması devletin pozitif yükümlülüğüdür. Kamu düzenine ilişkin riskleri ortadan kaldırmak, bozulan düzeni yeniden tesis etmek adına alınan idari tedbirler neticesinde hak ve hürriyetler kısıtlanmıştır. Demokratik toplumlarda sınırlandırılan hak ve hürriyetler yasal ve meşru amaç ile orantılı bir nitelikte olmalıdır. Ancak demokrasiden uzaklaşan toplumlarda kriz gerekçesiyle hakkın kötüye kullanılması ile insan hakları ihlal edilmektedir. Bu durum kriz süreci ve sonrasında oluşun tabloda adalet, ekonomi ve daha birçok alanda olumsuz sonuçlara neden olmaktadır. Bu nedenle Covid-19 döneminde sokağa çıkma yasağı ile kısıtlanan seyahat hürriyetinin; hukuk devleti ilke ve esaslarına uygunluğunun araştırılması hedeflenmiştir.

## **ARAŞTIRMANIN YÖNTEMİ**

Bu araőtirmada durum çalışması yapılmıştır. Covid-19 sürecinde gerçekleştirilen mevcut sınırlandırmalar ile sınırlanan hak ve hürriyetlerin yasallığı literatür ve kaynakların (kitap, makale, internet vb.) taraması yapılarak hazırlanmıştır. Tarama inceleme yöntemi uygulanmıştır.



## **ARAŞTIRMA HİPOTEZLERİ / PROBLEM**

Araştırmanın problemleri; Covid-19 pandemisinde alınan tedbir kararlarının temel hak ve hürriyetler üzerindeki etkisidir. Covid-19 döneminde temel hak ve hürriyetlerin sınırlanmasında demokratik hukuk devleti ilkesine uygunluğu üzerine tartışmalar araştırma hipotezinin temelini oluşturur. Bu kapsamda çalışmada yer alan sorular Őunlardır;

- Covid-19 nedir?
- Cumhurbaşkanı ile İdare arasındaki bağlantı nedir?
- Olağan Dönem Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin yetki sınırı nedir?
- Olağan dönemde temel hak ve hürriyetlerin sınırlanma koşulları nelerdir?
- Devletlerin koronavirüs ile mücadelesi göz önüne alındığında salgının
- Demokrasiyi etkilemeye yönelik sonuçları nedir?

## **KAPSAM VE SINIRLILIKLAR/KARŞILAŞILAN GÜÇLÜKLER**

Bu çalışmada, Covid-19 döneminde sokağa çıkma yasağı ve karantina uygulaması ile kısıtlanan hak ve hürriyetler içerisinden seyahat hürriyeti üzerine literatür sınırlandırılmıştır.



# 1. BÖLÜM

## İDARE VE KOLLUK FAALİYETİ

### 1.1. Devlet

Devlet, başta siyaset bilimi olmak üzere, hukuk felsefe gibi pek çok sosyal bilim dalının inceleme alanına giren çok yönlü bir olgudur. Devlet kelimesi Türkçeye Arapçadan geçmiştir. Arapça “*devle*” kelimesinden türetilmiştir. Kelimenin asli harfleri “*d,v,l*” harfleridir. Söz konusu asli harfler, Türkçede “*tedavül*” kelimesinde de yer almaktadır. Devlet kelimesi, “*tedavül eden, elden ele geçen, iktidar*” anlamlarına gelmektedir. Devlet kelimesinin Latince karşılığı “*status*” kelimesidir. Status kelimesi; “*durum, vaziyet*” anlamlarına gelmektedir. Devlet kelimesinin İngilizce karşılığı “*state*”, Fransızca karşılığı “*etat*”, İtalyanca karşılığı ise “*stato*” sözcükleridir. Devlet kelimesi modern Batı dillerine Latince'den geçmiştir.<sup>1</sup> Stato terimini modern anlamda devlet karşılığında ilk kez Machiavelli'nin “*Prens*” (1513) isimli eserinde kullandığı kabul edilmektedir.<sup>2</sup>

“Devlet nedir?” sorusu, uzun zaman klasik politika biliminin ana konusunu oluşturmuştur. Klasik politika bilimi, devletin kuruluşu, fonksiyonları, niteliği, devlet ve birey ilişkileri gibi sorunları kapsayan bir “devlet bilimi” olarak kabul edilmiştir. Politika, devleti aşan bir kavramdır. Devletin olduğu her yerde politika vardır. Ancak politikanın olduğu her yerde devletin olduğu söylenemez. Nitekim politik ilişkiler, devlet niteliğinde olmayan veya henüz devletleşmemiş topluluklarda da görülmektedir. Dolayısıyla, politika biliminin devlet ile sınırlandırılması yanlıştır. Bu nedenle devlet kavramı, çağdaş politika biliminde “ana konu” olma niteliğini büyük ölçüde yitirmiştir. Çağdaş politika biliminin ana konusu olarak devlet kavramının yerini “siyasal iktidar” kavramı almıştır.<sup>3</sup>

İnsanların toplumsal yaşamda başvurdukları bir örgütlenme biçimi olan devlet, yüzyıllardır var olan sosyal bir olgudur. “Devlet nedir?” sorusu üzerine literatürde birçok tanımın yer aldığı görülmektedir. Ancak uzlaşmaya varılmış ortak bir devlet

---

<sup>1</sup>Kemal Gözler, “Devlet Kelimesi Üzerine Bir Deneme”, *Türkiye Günlüğü*, Sayı:129, (31 Mart 2017):s.6

<sup>2</sup> Ali Asker, “Devlet”, *21. Yüzyılda Prens Siyaset ve Devlet Yönetimi*, ed. Ümit Özdağ (Ankara: Kripto Yayınları,2013), 97.

<sup>3</sup> Asker, “Devlet”, 97. Münci Kapani, *Politika Bilimine Giriş*, (Ankara: Bilgi Yayınevi, 2006), 28.

tanımı bulunmamaktadır.<sup>4</sup> Bunun nedeni; teorisyenlerin devleti algılama biçimlerinin farklı olmasıdır. Araştırma nesnesi olarak devletin ele alınma biçimlerinde ortaya atılan her kuram farklı bir yanıtı oluşturmaktadır. Liberal-bireyci yaklaşıma göre devlet; kişilerin bağımsız iradeleri sonucunda oluşturulmuştur. Devletin temel fonksiyonu, bireylerin “özgür” bir şekilde yaşamalarına imkân veren bir ortamı oluşturmak ve bunu sürdürülebilir kılmaktır. Bu anlamda devletin kurucu öznesi bireydir. Liberal-bireyci yaklaşım devleti, bireylerin eylemleri sonucunda ortaya çıkan “yapay bir varlık” olarak ifade edilmektedir.<sup>5</sup> Faşizm ideolojisi devleti, toplum karşısında yüce bir varlık olarak görmektedir. Devlete bir kutsallık atfederek onu yaşamın merkezine almaktadır. Faşizme göre devlet, “*her şeydir*”. Marksizme göre devlet; toplumda “egemen sınıfın çıkarını” koruyan bir örgüttür.<sup>6</sup> Bodin’e göre “devlet, bir topluluğun yönetiminin tek egemen güç tekelinde etkin ve doğruluk ile yönetilmesidir”. Bodin’in egemenliğin siyasal erkin tekelinde olduğuna dair yaklaşımı ile Fransa Kralı XIV. Louis’in “*devlet benim*” tanımını birbirini tamamlar niteliktedir.<sup>7</sup> Kelsen ise devlete dair açıklamalarını toplumsal ilişkilerin bir ürünü olarak ortaya çıktığını benimseyen, devleti dinsel olarak meşrulaştıran ve doğal hukuk anlayışı ile yapılan açıklamalara karşı eleştirel bir bakış açısıyla ifade etmektedir. Kelsen, devleti hukuk düzeni ile açıklamaktadır. Kelsen, doğal hukuk ilkelerini reddeder. Kelsen’e göre devlet içerisinde sosyal ilişkilerin kurulabilmesi, pozitif hukuk kuralları ile mümkün kılınabilir. Devlet güçlüdür. Meşru güç kullanma tekeline sahiptir. Devlet ancak hukuk kuralları ile kısıtlanabilir. Devletin gücü, “adil bir hukuk düzeni” ile sınırlandırıldığında meşru olabilir. Devletin “ülke, millet ve iktidar” olmak üzere üç unsuru bulunmaktadır. Devletin üç unsurunu hukuksal düzleme bağlayan Kelsen, ulusal ve uluslararası hukuk açısından devlete hak ve yükümlülük atfeder.<sup>8</sup> Devletin

---

<sup>4</sup> Kapani, *Politika Bilimine Giriş*, 33.

<sup>5</sup> Gökhan Atılğan ve E. Atilla Aytekin, *Siyaset Bilimi (Kavramlar, İdeolojiler, Disiplinler Arası İlişkiler)*, (İstanbul: Yordam Kitabevi, 2013), 69-71.

<sup>6</sup> A. Şeref Gözübüyük, *Anayasa Hukuku -Anayasa Metni ve 11. Protokol ile Değiştirilen ve Yeniden Düzenlenen Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi Metni*, (Ankara: Turhan Kitabevi, 1998), 12.

<sup>7</sup> Eda Yıldız, *Kamu Güvenliği Karşısında Özgürlük-Otorite Dengesinin Sağlanması ve Devletin Rolü*, (Ankara: Adalet Yayınevi, 2021), 22-23.

<sup>8</sup> Hasan Tahsin Fendoğlu, *Anayasa Hukuku*, (Ankara; Yetkin Yayınevi, 2020), 306-307.

sözlükteki tanımı ise belirli sınırlar içerisinde toprak bütünlüğü bulunan topluluğun, siyasal otorite etrafında örgütlenmesidir.<sup>9</sup>

Amerikan Devletleri Örgütü tarafından 1933 tarihinde kabul edilen “*Devletlerin Hakları ve Yükümlülüklerine İlişkin Montevideo Sözleşmesi*” devletin varlık şartını dört noktada toplamıştır. Buna göre; insan topluluğu, belirli sınırları olan bir ülke, kendi üstünde herhangi bir otoriteye tabi bulunmayan siyasal iktidar ve diğer ülkeler ile ilişki kurabilme kapasitesi bir devlette olması gereken temel özelliklerdir.<sup>10</sup>

Devlet ile iç içe geçen kavramlardan biri de egemenliktir. Egemenlik bir devletin varlık koşuludur. 1576 tarihinde yayınlamış olduğu “*La République (Devletin Altı Kitabı)*” adlı eseri ile egemenlik kavramını ilk defa tanımlayan düşünür Jean Bodin’dir. Bodin’e göre devleti yöneten siyasal erk üstündür ve tek söz sahibidir. Devleti yöneten hükümdar, ancak kanunlar, teamül ve diğer devletlerle mukavele edilen anlaşmalar ile kısıtlanabilir.<sup>11</sup> Hükümdarı sınırlandıran kanunlar, hükümdar tarafından oluşturulan hukuk düzeninin bir parçasıdır. Mutlak egemenlik anlayışı, yönetimi devralan her hükümdar için geçerlidir. Bu durum devletin kurumsal bir nitelik taşıdığını göstermektedir. Belli bir ülke içerisinde yalnızca tek bir egemen güç olabilir. Egemenlik bölünemez veya bir başkasına devredilemez. Hükümdarın “üstün ve tek söz sahibi” olması mutlakiyetçi bir yönetim anlayışını ifade etmektedir. Bu anlamda egemenlik, hükmetme kabiliyetinde kullanılan bir “araç” niteliği taşımaktadır. Dolayısıyla egemenlik; bütün vatandaşlar ve tebaa üzerinde “mutlak” ve “en üstün” iktidarı ifade etmektedir.<sup>12</sup> Devletler doğası gereği kendisinden başka bir otoriteye tabi olmazlar. Devletlere atfedilen bu nitelik egemenlik kavramıyla ifade edilmiştir.

Thomas Hobbes’a göre bireyler, toplumsal düzenin ve güvenliğin sağlanması için kendi özgürlüklerini tek taraflı bir sözleşme ile devlete devretmişlerdir. Bireyler bu nedenle devlete karşı bir hak iddia edemezler. Devleti yöneten hükümdar bir kurala tabi değildir. Hobbes’a göre egemenlik, tek bir yönetici tekelinde bulunan mutlak

---

<sup>9</sup>Türk Dil Kurumu İnternet Sitesi <https://sozluk.gov.tr/>, (Erişim) 15/8/2022, Ejder Yılmaz, “Devlet”. *Hukuk Sözlüğü*.7 (Ankara: Yetkin Yayınları) 2017;186.

<sup>10</sup>Yusuf Aksar, *Temel Metinler ve Davalarla Uluslararası Hukuk*, (Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2017), 230.

<sup>11</sup> Faruk Sönmezoğlu, *Uluslararası Politika ve Dış Politika Analizi*, (İstanbul; Der Yayınları, 2019), 27.

<sup>12</sup> Kapani, *Politika Bilimine Giriş*, 60.

güçtür.<sup>13</sup> Mutlak egemenlik anlayışı, devlet içerisinde ve devletler sisteminde geçerlidir. Hobbes, devletlerin her birinin mutlak egemen güç olduğunu savunmaktadır. Hobbes'a göre devletlerin egemenliği herhangi bir hukuk kuralı ile kısıtlanamaz. Dolayısıyla devletler sisteminde yer alan her bir devlet eşit egemenliğe sahiptir. Egemenliğin, sadece devlet tekelinde bulunması nedeniyle devletleri çatışmadan uzaklaştıracak uzlaşmacı üstün bir güç bulunmamaktadır. Devletlerin bir başka devlet ile etkileşime geçmesine neden olan etken “güvenlik ve güç” arayışıdır. Devletlerarası sistemin anarşik yapıda olması devletlerden herhangi birinin bir “dünya devleti” haline gelmesini engeller. Bu anlamda; devletler arasında oluşan sistemin belirleyicileri “egemenlik” ve “anarşidir”. Egemenlik devletin kendi içerisinde kurduğu hiyerarşi, anarşi ise devletlerin üstünde bir otoritenin bulunmamasıdır. Devletlerin egemenlik sınırlarını, eylem ve güç kapasiteleri belirlemektedir.<sup>14</sup>

Modern devletlerin gelişimi olarak kabul edilen Westphaila Anlaşması, tarihsel açıdan ulus devletin ortaya çıktığı anlaşma olarak kabul edilmektedir. Westphaila, uluslararası politika biliminde egemenlik kavramının tanınması açısından önemli bir gelişmedir. Westphaila ile Hobbes ve Bodin'in savunduğu devletin kendi içinde hiyerarşi sağlamasında gerekli bir güç ve araç olan egemenlik kavramı, devletler arasında gerçekleşen ilişkilerde bir prensip haline gelmiştir. Yöneticiler, ülke sınırının tüm içişlerinde ve yönetilen toplumu temsilen dış ilişkilerinde tek yetkili olarak tanınmıştır.<sup>15</sup>

Hugo Grotius, uluslararası hukuku sistemli hale getiren önemli düşünürlerden biridir. Grotius'a göre egemen güç; eylem ve kararlarını bir başkasının denetimine tabi olmadan gerçekleştirir. Egemen gücün gerçekleştirdiği eylemler, bir başkasının iradesi ile geçersiz kılınmaz. Bir güç olan egemenliğin biri ortaklaşa diğeri özel iki taşıyıcısı bulunmaktadır. Egemenliğin ortak taşıyıcısı devlettir. Devlet, egemenliğin ortak öznesidir. Egemenliğin özel taşıyıcısı ise her bir milletin kendine özgü hukukuna ve teamüllerine göre tek veya daha fazla kişidir. Egemenlik mutlak olarak hükümdara tanınmıştır. Diplomatlar, devletin idari kademelerinde bulunan yöneticiler de yönetimde yer alabilmektedir. Devletler arasındaki müzakere ve ilişkilerin temsilciler

---

<sup>13</sup> Yıldız, 24.

<sup>14</sup> Sönmezoğlu, 27-28.

<sup>15</sup> Oral Sander, *Siyasi Tarih İlkçağlardan 1918'e*, (Ankara: İmge Yayınevi, 2015), 101-102.

aracılığı ile uygulanmasının yanı sıra bu ilişkileri analiz eden bir bilim olarak tanımlanan diplomasinin işleyişinde diplomatlar, akredite oldukları devletlerde yargı bağımsızlığına sahip olmalıdır. Diplomatların veya devlet kademesinde yer alan kişilerin egemenlikten pay alması mutlak egemenliğin hükümdarda bulunması konusunda bir sorun teşkil etmez. Grotius'a göre hükümdar, asıl egemenlik kaynağını doğal hukuktan almaktadır. Egemen idarenin oluşturduğu normların kaynağı, doğal hukuka uygun bir nitelik taşımaktadır. Ancak devletler, uygulamada bulunduğu çağın gerektirdiği koşula bağlı olarak faaliyetlerini pozitif hukuk temelinde gerçekleştirir. Dolayısıyla egemenlik gücüne sahip olan yönetici, kendi iradesi ile hukuk düzenini belirlemez. Hukuk tarafından egemen güç ve egemenliğin sınırları belirlenmektedir.<sup>16</sup>

Egemenlik; “soyut ve ideolojik” bir kavramdır. Devletin herhangi bir üst otoriteye tabi olmaksızın iç ve dış ilişkilerinde bağımsızlığını, yetkilerinin tam ve münhasır olmasını ifade etmektedir. Devletler arasındaki ilişkilerde egemenlik kavramı bağımsızlık ile özdeşleşmektedir. Bu nedenle egemenlik ifadesi ile çoğu zaman devletin bağımsız olması kastedilmektedir. Egemenlik, devletin kendi yetkilerini ve temel hukuk kaidelerini serbest iradesi ile tayin etmesidir. Egemenliğin iç ve dış olmak üzere iki unsuru bulunmaktadır. İç egemenlik, devletin münhasır ülke sınırları içerisinde bütün siyasal ve sosyal gruplara karşı üstünlüğünü ifade etmektedir. Dış egemenlik ise devletin bir başka devlete bağımlı olmaması ve diğer devletler ile hukuken eşit olmasını ifade etmektedir.<sup>17</sup>

Devlet, genel olarak hukuk normlarının uygulanmasını temin eden, kamu gücü ayrıcalıklarına sahip, kamu yararı amacıyla idari faaliyetlerde bulunan kamusal ve üstün bir sistemdir. Devlet, zorlayıcı üstünlükte kamu gücü yetkisine sahiptir. Devlet, sahip olduğu üstünlük ve imtiyazları hukuk kuralları aracılığıyla kullanmaktadır. Devletin sahip olduğu bu özellik kural koyucu (normatif) bir nitelik taşıdığını göstermektedir.<sup>18</sup>

Devlet, tüzel kişiliğe sahiptir. Devletin, faaliyette bulunabilmesi için kendisini oluşturan gerçek kişiler dışında bazı hukuksal işlemlerin gerçekleştirilmesi, hak ve fiil

---

<sup>16</sup>Mehmet Emin Büyük, “Machiavelli’den Grotius’e Egemenlik Kuramının ve Modern Devletler Hukukunun Gelişimi”, *İstanbul Hukuk Mecmuası*, 80/1, (Şubat 2022): 345-348.

<sup>17</sup> Gözübüyük, 15.

<sup>18</sup> Kevser Begüm İsbir, *Kamu Tüzel Kişiliği*, (Ankara: Turhan Kitabevi Yayınları, 2017), 126-127.

ehliyetine sahip olması gerekir. Devletin tüm bu faaliyetleri gerçekleştirmek için kendisini oluşturan gerçek kişiler dışında ayrı bir kişiliğe sahiptir. Tüzel kişiler; birden fazla gerçek kişinin belirli bir gaye doğrultusunda bir araya gelmesiyle oluşan, hak ve fiil ehliyetine sahip, kendisini meydana getiren gerçek kişilerin dışında ayrı bir kişilik tanınan topluluklardır.<sup>19</sup> Devlet, tüzel kişiliğe sahip olduğu için siyasal erk kişisel değildir. Bir başka anlatımla devlet tüzel kişidir; siyasal erk değişir ama devletin sürekliliği esastır. Tüzel kişi olması nedeniyle devlet, hukuksal işlemler yapabilir, davacı ve davalı olabilir, borç altına girebilir, hak sahibi olabilir.<sup>20</sup>

Üstün bir tüzel kişiliği olan devletin görev ve yetkilerini belirleyen en somut dayanak anayasadır. Devletin hak ve fiil ehliyetinin sınırı Anayasa ile belirlenmektedir. Dolayısıyla devletin kamu gücünün sınırını, devlet tüzel kişiliğinin hak ve fiil ehliyeti belirlemektedir. Bir başka ifadeyle; kamu tüzel kişiliğinin sahip olduğu hak ve fiil ehliyeti, kamu gücünün kullanılması ile somut duruma gelir. Bu nedenle devletin egemenlik yetkisinin hukuk kurallarıyla kısıtlanması sonucunda kamu gücü ile özgürlük arasında bir denge sağlanır.<sup>21</sup>

Coğrafi sınırları olan bir ülke içerisinde yerleşen sürekli insan topluluğu, kamu hukuku tüzel kişisi olan devleti oluşturur.<sup>22</sup> Devlet, organik olarak yasama, yürütme ve yargı organlarından oluşan bir teşkilattir. Devlet, organları aracılığıyla hak ve fiil ehliyetini kullanmaktadır. Yasama, yürütme ve yargı erkinde görev alan gerçek kişiler devlet adına faaliyette bulunur. Devletin tüzel kişiliğe sahip olması nedeniyle yasama, yürütme ve yargı organlarında gerçekleştirilen hukuki işlemler şahsi değil devlet adına yapılmaktadır. Bu kapsamda gerçekleştirilen hukuki işlemler devlet adına hüküm ve sonuç doğurmaktadır.<sup>23</sup>

Yerinden yönetim sisteminin uygulanması, devlet tüzel kişiliği yanında başka kamuya özgü tüzel kişilerin de kurulmasını gerektirmiştir. Şöyle ki; yürütme organı kamu faaliyetlerini gerçekleştirirken devlet tüzel kişiliği haricinde kamu tüzel

---

<sup>19</sup> Kemal Gözler, *Türkiye'nin Yönetim Yapısı (T.C. İdarî Teşkilâtı)*, (Bursa; Ekin Basım Yayın Dağıtım, 2021), 37.

<sup>20</sup> Fendoğlu, *Anayasa Hukuku*, 308.

<sup>21</sup> İsbir; 127-128.

<sup>22</sup> A.g.e. 129.

<sup>23</sup> Gözler, *Türkiye'nin Yönetim Yapısı (T.C. İdarî Teşkilâtı)*, 40.



kişilerine ihtiyaç duyar. Bu durum kamu tüzel kişilerini ortaya çıkarmıştır. Kamu tüzel kişileri, kamu hukukuna özgü bir şekilde kurulan ve kamuya özgü faaliyetlerde görev alan, devlet tüzel kişiliği dışında kurulan kuruluşlardır.<sup>24</sup>

Kamu tüzel kişisi, Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile yapılan Anayasa değişikliği kapsamında yasayla veya Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile kurulmaktadır. Kamu tüzel kişiliği, kamu gücü kullanma yetkisine sahiptir. Kamu tüzel kişisi bu açıdan “devlet salahiyetlerinin süjesi” olarak ortaya çıkmıştır. Şöyle ki; devlet faaliyetlerinde bulunabilmek için bireyler üzerinde egemenlik yetkisini kullanmaktadır. Egemenlik yetkisi kamu gücü olarak ifade edilmektedir. Bu nedenle kamu gücü yetkisine sahip olan kamu tüzel kişileri; özel hukuk kişilerinden “üstün ve imtiyazlı”dır.<sup>25</sup>

Yasama ve yargı organı, Cumhurbaşkanlığı, bakanlıklar, bakanlıkların taşra ve yurt dışı teşkilatları, Devlet Denetleme Kurulu, Hakimler ve Savcılar Kurulu, emniyet genel müdürlüğü, jandarma genel komutanlığı, merkezi idarenin taşra teşkilatları; il genel idaresi ve il müdürlükleri, ilçe müdürlükleri devlet tüzel kişiliğine sahip kuruluşlardandır.<sup>26</sup>

İl özel idaresi, belediye, köy, mahalli idare birlikleri, yükseköğretim kurumları, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, Türk Dil Kurumu, TRT, Atatürk Araştırma Merkezi, Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu, Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü, özelleştirme idaresi başkanlığı ise kamu tüzel kişiliğine sahip kurumlar arasında yer almaktadır.<sup>27</sup>

### **1.1.1. Kamu İdaresi**

İdare (yönetim), belirli bir amaç doğrultusunda kurulan kuruluş ve bu kuruluş bünyesinde yürütülen faaliyetlerin bütünüdür. İdare bu anlamda hem bir kuruluşu hem de kuruluşun faaliyet yönünü ifade etmektedir. Belirli bir amacı gerçekleştirmeye yönelik faaliyetleri kapsayan idare olgusu devletlerde ve özel hayatın her alanında

---

<sup>24</sup> İsbir, s;129.

<sup>25</sup> Ahmet Nohutçu, *İdare Hukuku*, (Ankara: Savaş Yayınevi, 2020), 55.

<sup>26</sup> A.g.e. 57.

<sup>27</sup> A.g.e. 57.

görülebilmektedir. Tezin konusunu oluşturan “idare”, Türkiye Cumhuriyeti’nin idaresidir. Bu nedenle kamu idaresi olgusu aktarılacaktır.<sup>28</sup>

İdare, devletin yürütme organının bir parçasıdır. İdare, kamu hukukuna tabidir. Mevzuatta idare ile ilgili düzenlemeler Anayasanın 123 ila 137. maddeleri arasında yer almaktadır. Anayasanın “idarenin esasları” başlıklı 123. maddesine göre; “idare, kuruluş ve vazifeleri ile bir bütündür ve kanun ile düzenlenir”.<sup>29</sup>

Kamu idaresi, yapısal ve işlevsel olarak iki anlam üzerinden ifade edilmektedir. Yapısal anlamda idare ile idarenin kuruluşu ve teşkilatı ifade edilmektedir. İşlevsel olarak idare ise devletin gerçekleştirdiği faaliyetleri ifade etmektedir. İdare kavramı, devletin, kurum, kuruluş, makam veya teşkilat yapısını ifade etmek için kullanıldığında “yapısal” veya “organik” anlamda idareden söz edilir. İdare kavramının devletin görev ve faaliyeti ile ilgili kullanılması durumunda ise “işlevsel” veya “fonksiyonel” anlamda idareden söz edilmektedir.<sup>30</sup>

Organik anlamda idare; “merkezden yönetim” ve “yerinden yönetim” olmak üzere iki kademeli bir yapılanmadan oluşmaktadır. Merkezi idarede tek bir tüzel kişilik bulunmaktadır. Merkezi idare, devlet tüzel kişiliğine sahiptir ve kamu hizmetlerini yerine getirmekle görevlidir.<sup>31</sup> Merkezi yönetim, kamu hizmetlerinin yürütülmesinde birlik ve bütünlüğün sağlanması amacıyla ülkelerin yönetim şekillerine göre farklılık göstermekle birlikte hükümet başkanı ve başkanın hiyerarşik bünyesi altında teşkilatlanmış yapı ile gerçekleştirilen kamu faaliyetleridir.<sup>32</sup> Merkezi idare; “başkent teşkilatı” ve “taşra teşkilatı” olarak kendi içerisinde ikiye ayrılmaktadır. Merkezi idari teşkilatın başkent teşkilatı bünyesinde; Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanı yardımcısı, bakanlıklar ve bakanlıklara bağlı kurum ve kuruluşlar yer almaktadır. Mülki teşkilat ise merkezi idarenin bir uzantısı durumundadır. Bölge, il ve ilçe olmak üzere kademeli bölümlere ayrılan taşra veya yurt dışı teşkilatından oluşmaktadır.<sup>33</sup>

---

<sup>28</sup> Gözler, *Türkiye’nin Yönetim Yapısı (T.C. İdarî Teşkilâtı)*, 9.

<sup>29</sup> Mevzuat Bilgi Sistemi, <https://www.mevzuat.gov.tr/#anayasa> (erişim:1/10/2022)

<sup>30</sup> Metin Günay, *İdare Hukuku*, (Ankara: İmaj Yayınevi, 2015), 3.

<sup>31</sup> Nohutçu, 4.

<sup>32</sup> Cantürk Caner, *21. Yüzyılda Türkiye’de Merkezi ve Yerel Yönetimler*, (Kütahya: Academia Yayınevi, 2014), 34.

<sup>33</sup> Nohutçu, 4.

Merkezi yönetim olgusu kendi içerisinde “siyasi” ve “idari” olmak üzere iki ilkeye ayrılmaktadır. Siyasi açıdan merkezden yönetim, “*yasama organı ile hükümetin tek olmasıdır*”. Hukuk birliğinin sağlanmasıdır. Siyasi merkezi yönetim anlayışı çerçevesinde yapılan devlete üniter devlet denir. Türkiye, üniter devlete bir örnektir. Buna göre; siyasi güç merkezi iktidarda toplanmıştır ve yasama yetkisi Türkiye Büyük Millet Meclisi’ne tanınmıştır (AY.m.7). Meclis dışında yasa yapmakla görevli bir merci bulunmamaktadır. İdari açıdan merkezi yönetim ise kamu politikasının oluşturmak, karar almak ve kararın yürütülmesi konusunda merkezi idarenin yetkili olmasıdır.<sup>34</sup>

Yerinden yönetim, kendi içerisinde “coğrafi olarak yerinden yönetim” ve “hizmet yönünden yerinden yönetim” olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Coğrafi olarak (yer yönünden) yerinden yönetim, mahalli idarelerdir. Mahalli idarenin kuruluşu, görevleri ve yetkileri yerinden yönetim esasına dayanmaktadır. Mahalli idare; il, belediye veya köy halkının ortak ihtiyaçlarının karşılanması amacıyla kurulan yerel nitelikte kamu tüzel kişisidir. Mahalli idareler, merkezi teşkilattan ayrı kamu tüzel kişisidir. Ancak merkezi idarenin vesayeti altındadır. Anayasanın 127.maddesine göre mahalli idare karar mercileri; kanunda belirtilen seçmenler tarafından seçilerek oluşturulur. Dolayısıyla yetkileri kanun ile belirlenen mahalli idarenin karar organları, seçimle iş başına gelmektedir. Hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları ise mahalli ve merkezi idare dışında ancak merkeze bağlı ayrı kamu tüzel kişisidir. Teknik bilgi ve uzmanlık gerektiren belirli alanlarda faaliyet yürüten kuruluşlardır. Yükseköğretim kuruluşları, Türk Dil ve Tarih Yüksek Kurumu, Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarına örnektir.<sup>35</sup>

### **1.1.2. İdarenin Kanuniliği İlkesi**

İdarenin kanuniliği ilkesi; idarenin kuruluş ve faaliyetlerinin kanuna dayanması, kanuna aykırı olmamasıdır. İdarenin kanuniliği ilkesi, “kanuni idare” veya “yasal yönetim ilkesi” olarak da adlandırılmaktadır. Anayasanın 123. maddesinde

---

<sup>34</sup>Bilal Eryılmaz, *Kamu Yönetimi (Düşünceler- Yapılar- Fonksiyonlar- Politikalar)*, (Kocaeli; Umuttepe Yayınları, 2020), 107-109.

<sup>35</sup>Günday, 9.

düzenlenmiştir. İlgili maddeyi destekleyen bir diğer düzenleme ise Anayasanın 8. maddesidir.<sup>36</sup>

İdarenin kanuniliği ilkesi; idarenin kuruluşunda ve işleyişinde, idari işlemlerin uygulanmasında ve geçerliliğinde hukuka uygunluğun esas alınmasıdır. İdarenin yürüttüğü faaliyetlerde kanunlar hem bir koşul hem de bir sınırdır. İdarenin yasal dayanaktan yoksun olarak gerçekleştirdiği bir faaliyet kamu yararı amacı ile gerçekleşmiş olsa dahi hukuka aykırı kabul edilir. İdare, faaliyetlerini kanuni bir dayanak olmadan uygulamamaktadır. Çünkü; İdarenin kendine özgü karar verme yetkisi bulunmamaktadır.<sup>37</sup> Kendi kendine yetki verme veya kendi kendini teşkilatlandırma, bir egemenlik yetkisidir. Egemenlik yetkisi yalnızca devlete aittir. Anayasanın 6. maddesine göre; kaynağını anayasadan almayan bir devlet yetkisi kullanılamaz. İlgili madde ile anayasanın üstünlüğüne ve bağlayıcılığına vurgu yapılmıştır. Maddenin devamında egemenlik yetkisinin hiçbir kişi veya topluluğa değil anayasanın belirlediği esaslara göre yetkili organ aracılığıyla kullanılacağı yer almaktadır. Egemenlik yetkisine sahip olan devlet, söz konusu yetkiyi yasama organı ile kullanmaktadır. Bu durum “yasamanın asilliği ilkesi” olarak adlandırılmaktadır.<sup>38</sup>

Bir temel hukuk ilkesi olan normlar hiyerarşisinde kurallar arasında astlık üstlük ilişkisi bulunmaktadır. Buna göre bir normun geçerli olabilmesi için kendisinden üst bir normun öngördüğü usulde olmalı ve aykırı olmamalıdır. Aksi bir durumda söz konusu kural geçersiz kılınmaktadır. Kurallar hiyerarşik bir düzenlemeyle birbirine bağlıdır.<sup>39</sup> Anayasa, normlar hiyerarşisinde en üst sırada yer almaktadır. Anayasanın 11. maddesinde, anayasal hükümlerin yasama, yürütme ve yargı organları, idare makamları ve diğer kuruluş ve kişiler için uyulması zorunlu hukuk kuralı olduğu vurgulanmıştır. Bu anlamda idare faaliyetlerini yalnızca anayasada yer alan bir hükme bağlı olarak da yürütebilir. Ancak idarenin bu hususta dayanak olarak gösterdiği anayasa hükmünü açıkça belirtmesi gerekir. Bu durumda da

---

<sup>36</sup>Turan Yıldırım, “İdarenin Kanuniliği İlkesi Bağlamında Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Anayasal Sınırı” *Anayasa Yargısı Dergisi*, 36/1, (2019) :293.

<sup>37</sup> Isbir, 336.

<sup>38</sup>Kemal Gözler, *İdare Hukuku*, 1.Cilt, 3. Baskı, (Bursa; Ekin Yayınevi,2019), 152-153. Mevzuat Bilgi Sistemi, <https://www.mevzuat.gov.tr/> (erişim;01.10.2022)

<sup>39</sup>D.12.D, “İçtihat Metni”, E.2017/4462 K. 2022/2216, Danıştay Karar Arama <https://karararama.danistay.gov.tr/> (14/10/2022).

idarenin kanuniliği ilkesi gerçekleşmiş olur. Uluslararası anlaşmalar, normlar hiyerarşisinde kanun ile eş değerdir. Bu nedenle aksine bir hüküm olmadığı sürece idare tarafından uluslararası anlaşmalar ile yürütülen işlemler, kanunilik ilkesine aykırılık teşkil etmez. İdarenin kanuniliği ilkesinin istisnası, Cumhurbaşkanlığı Kararnameleridir. Olağan dönem Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ve olağanüstü hâl Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin çıkarılması için kanuna dayanma şartı bulunmamaktadır. Çünkü; Cumhurbaşkanı söz konusu yetkinin kaynağını anayasanın 104/7 ve 119/5 maddelerinden almaktadır.<sup>40</sup>

## 1.2. Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi

Türkiye, 24 Haziran 2018 tarihi itibarıyla “Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi”ne geçmiştir. 21/01/2017 tarih ve 6771 sayılı kanun ile yapılan değişiklik sonrasında anayasanın 8. ve 104. maddesi ile yürütme yetkisi ve görevi Cumhurbaşkanına verilmiştir. Yeni düzenlemeyle birlikte daha önce yürütme görevinde bulunan Bakanlar kurulunun yetkileri Cumhurbaşkanına verilmiştir. Cumhurbaşkanının yetki ve görevleri yükseltilmiştir. Buna göre “tek başlı” bir yürütme sistemi öngörülmüştür.<sup>41</sup> Yürütme organı yeni bir yapıya dönüşmüştür ve yeni hükümet sistemiyle Cumhurbaşkanı idarenin en önemli organı haline gelmiştir.

10 Temmuz 2018 tarihli Resmî Gazetede yayınlanan “1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesi” ile “Cumhurbaşkanlığı teşkilatı” kurulmuştur. Söz konusu kararnamede Cumhurbaşkanlığı teşkilatı bünyesinde yer alan idari birimler ve görev tanımları yer almaktadır. Buna göre; Cumhurbaşkanlığı teşkilatı ve bünyesinde yer alan Cumhurbaşkanlığı idari işler teşkilatı, Cumhurbaşkanlığı politika kurulları, başkanlığa bağlı kurum ve kuruluşlar nitelik itibarıyla idari birimlerdir. Merkezi idare teşkilatı içerisinde yer alan Cumhurbaşkanlığı teşkilatının görev ve yetkileri göz önüne alındığında, Cumhurbaşkanı, hiyerarşik olarak en üst mevkide yer almaktadır.<sup>42</sup>

---

<sup>40</sup>Gözler, *Türkiye'nin Yönetim Yapısı (T.C. İdari Teşkilatı)*, .21

<sup>41</sup>Bülent Tanör ve Necmi Yüzbaşıoğlu, *1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku*, Baskı;20, İstanbul: Beta Yayınevi, 2020), 341-343.

<sup>42</sup>RG., T. 10/07/2018, Sayı:30474, “1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı teşkilatı hakkında Cumhurbaşkanlığı kararnamesi”, <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2018/07/20180710-1.pdf>, Gözler, *İdare Hukuku*, 36.

Cumhurbaşkanlığı teşkilatı ve bünyesinde yer alan kurum ve kuruluşlar, Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulan idari birimlerdir. Görev ve yetkileri kararname ile düzenlenmiştir.

Cumhurbaşkanlığı kararnamesi anayasa hukukunda yer alan yeni bir düzenleme değildir. Anayasanın mülga 107. maddesinde “Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği kurumunun teşkilatı, personel atama işlemleri ve çalışma prensiplerinin Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle düzenleneceği” yer almaktaydı. Söz konusu düzenlemenin varlığı 6771 sayılı kanun ile kaldırılmıştır. Cumhurbaşkanının göreve başladığı tarihte yürürlüğe giren Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile Anayasanın 104. maddesinde “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi” adıyla hukuki rejimi düzenlenen yeni bir işlem yer almıştır.<sup>43</sup> Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, olağanüstü hâl Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ve olağan dönem Cumhurbaşkanlığı kararnameleri olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Tezin konusu itibariyle olağan dönem Cumhurbaşkanlığı kararnameleri incelenecektir.

Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri (CBK), kaynağını Anayasanın 8. ve 104. maddelerinden almaktadır. CBK, bu anlamda Cumhurbaşkanına tanınan asli düzenleme yetkisidir. Cumhurbaşkanı, anayasada tayin edilen yetki çerçevesinde herhangi bir yasaya dayanmadan veya yasama organının onayını almadan CBK ile düzenleme yapabilir. Bir başka ifadeyle; CBK, Anayasa tarafından Cumhurbaşkanına verilen yetki doğrultusunda çıkarılan düzenleyici bir işlemidir. Bu anlamda CBK’ların konu unsuru anayasa ile açıklanmaktadır. Cumhurbaşkanı, CBK ile ilk elden düzenleme yapma yetkisine sahiptir.<sup>44</sup>

CBK ile ilgili hükümler anayasada farklı maddeler içerisinde yer almakla birlikte temel ilkeleri anayasanın 104/17 maddesinde düzenlenmiştir. Söz konusu madde genel olarak CBK’ların düzenleme alanı, kanunlar karşısında hiyerarşik konumu ve konu bakımından yetki sınırını içermektedir. Düzenlemeye göre; Cumhurbaşkanı, yürütme salahiyeti ile ilgili konularda CBK çıkarabilmektedir.

---

<sup>43</sup> Ahmet Nohutçu, *Anayasa Hukuku*, 23. Basım, (Ankara: Savaş Yayınevi, 2020), 313.

<sup>44</sup> Yavuz Atar, *Türk Anayasa Hukuku*, 13. Basım, (Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2019), 278-280.

CBK'nın, yürütme yetkisi ile ilgili konularda çıkarılması, konu bakımından yetkisinin sınırlarını ve anayasal geçerliliğini belirleyen bir unsurdur.<sup>45</sup>

Anayasanın 7. maddesinde yasama yetkisinin devredilemeyeceği yer almaktadır. Ancak yasamanın yürütmeye yetki vermesi ile hukuki işlem yapılabilir. Dolayısıyla Cumhurbaşkanının yürütmeye ilişkin konularda CBK çıkarılabilmesi için söz konusu konunun kanunda açıkça düzenlenmemiş olması gerekir. Cumhurbaşkanının yürütme yetkisini kullanması yürütmenin fonksiyonuna işaret etmektedir. Yürütme gücünde işlevsellik Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine verilmiştir. Ancak bu durum yürütmenin yetki sınırlarının net olarak belirlenmesini güçleştirmektedir. Şöyle ki; yürütme olgusu tek başına idare ile ilgili konuları kapsamaz. Aynı zamanda hükümetin siyasal politikalarına yönelik konuları da içermektedir. Bu nedenle yürütmeye ilişkin konu kapsamı oldukça geniştir.<sup>46</sup>

Anayasanın 104/17. maddesine göre; “anayasanın birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle dördüncü bölümde yer alan siyasi haklar ve ödevler, CBK ile düzenlenemez (AY.m.104/17-2). Dolayısıyla CBK'ların yetkileri kanun ile kısıtlanmıştır. Buna göre; mülkiyet hakkı, seyahat hürriyeti, konut dokunulmazlığı, kişi dokunulmazlığı gibi anayasanın ikinci kısmında düzenlenen “temel haklar, kişinin hakları ve ödevleri” ile vatandaşlık hakkı, vergi ödevi, kamu hizmetine katılma hakkı, seçme, seçilme ve siyasi faaliyette bulunma hakkı gibi anayasanın ikinci kısmının dördüncü bölümünde düzenlenen “siyasi haklar ve ödevler” CBK ile düzenlenemez. İlgili düzenlemenin mefhum-u muhalifinden “Sosyal ve Ekonomik Haklar ve Ödevler” başlıklı bölümde yer alan hakların CBK ile düzenlenebileceği sonucuna varılmaktadır. Buna karşın, Anayasada kanun ile düzenlenmesi öngörülen ve kanunda açıkça düzenlenen konularda CBK çıkarılamaz. Anayasaya göre temel hak ve hürriyetler yalnızca yasa ile kısıtlanabilir. Bu nedenle sosyal ve ekonomik haklar ve ödevler CBK ile düzenlenebilir. Ancak CBK ile yapılan düzenleme, söz konusu hak ve ödevlere ilişkin bir kısıtlama getiremez. CBK ile aynı konuda bir kanun çıkarılması durumunda CBK hükümleri geçersiz kılınır. Kanunlar ve

---

<sup>45</sup> Mustafa Okşar, *2017 Anayasa Değişikliği Çerçevesinde Yürütme Erkinin Üstünlüğü*, (Ankara: Yetkin Yayınevi, 2019), 119-120.

<sup>46</sup> Mehmet Boztepe, “2017 Yılı Anayasa Değişikliği Sonrası Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi”, *İstanbul Medipol Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, no:1, (Nisan 2018): 14-16.

CBK ile oluşan bir norm çatışmasında kanun hükümleri uygulanır. Dolayısıyla normlar hiyerarşisinde kanunlar, CBK'lerden üstündür.<sup>47</sup>

Anayasanın 123. maddesinin son fıkrasında 6771 sayılı kanunla yapılan düzenleme sonucunda “*kamu tüzel kişiliğinin kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kurulabileceği*” şeklinde değişiklik yapılmıştır. Anayasa yapıcı, CBK'lara kamu tüzel kişiliği kurma yetkisi vermiştir. Kamu tüzel kişiliğinin kanunla düzenlenmesi devam ettiği için bu yetki CBK'lara mahfuz yetki alanı oluşturmaktadır. Kanunlara alternatif olarak verilen bu yetki, genel nitelikteki CBK'lerden ve CBK'ları düzenleyen diğer karardan farklı bir nitelik taşımaktadır. Ancak ilgili yetki anayasanın diğer maddeleriyle birlikte değerlendirilmelidir. Çünkü; Anayasanın 123. maddesinde yer alan karar, CBK açısından özel hüküm niteliği taşıyor olsa da Anayasanın başka bir maddesi açısından değerlendirildiğinde genel hüküm özelliği taşıyabilir. Şöyle ki; Anayasada açıkça kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda CBK çıkarılamaz. Bu nedenle Anayasada açıkça kanunla kurulması öngörülen kamu tüzel kişileri, 123. madde hükmüne dayanarak CBK ile kurulamaz. Örneğin; Anayasanın 130. maddesinde kamu tüzel kişiliğine sahip yükseköğretim kurumları kanunla kurulmaktadır. Bu nedenle CBK ile kurulamaz. Yine Anayasanın 127. maddesine göre mahali idareler kanunla kurulan kamu tüzel kişilerdir. Dolayısıyla mahali idareler, CBK ile kurulamaz. Buna karşın Anayasanın 106. maddesine göre; bakanlıkların kurulması, görev ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması CBK ile düzenlenmektedir. Anayasanın 118. maddesine göre; Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin teşkilatı ve görevleri CBK ile düzenlenmektedir.<sup>48</sup>

Anayasanın 108. madde hükmüne göre Devlet Denetleme Kurulunun fonksiyonu, üyelerinin özlük işleri CBK ile düzenlenmektedir. 5 nolu CBK'nın 20. maddesi ile Devlet Denetleme Kurulunun işlevlerine idari soruşturma yetkisi eklenmiştir. Buna göre; Devlet Denetleme Kurulunun inceleme, araştırma, denetleme ve idari soruşturma yetkisi bulunmaktadır. Kurul, denetleme ve inceleme faaliyetleri neticesinde hazırladığı rapora istinaden ilgililer hakkında suç duyurusunda bulunabilir.

---

<sup>47</sup> Nohutçu, *Anayasa Hukuku*, 314.

<sup>48</sup> Özge Ülgen, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Niteliği ve Türleri”, *Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, (2018), 16-17.



Bu anlamda kurulun raporları bağlayıcı bir nitelik taşımaktadır. Cumhurbaşkanı, kendisine bağlı olan kurul aracılığıyla merkezi idare, mahali idareler ve ayrı kamu tüzel kişiliğine sahip kamu kurumu ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarını denetleyebilir. Denetleme sonucunda gerekli görüldüğü takdirde Cumhurbaşkanlığı talimatı doğrultusunda ilgililer hakkında soruşturma başlatılabilir.<sup>49</sup>

Anayasanın 104. maddesine göre üst kademe yöneticilerinin atanması, görevlerine son verilmesi gibi özlük işlemleri CBK ile düzenlenmektedir. Devlet Denetleme Kurulu, Diyanet İşleri Başkanlığı, Savunma Sanayi Başkanlığı, Millî İstihbarat Teşkilâtı, Türkiye Varlık Fonu, Strateji ve Bütçe Başkanlığı gibi bazı idari birimler Cumhurbaşkanlığına bağlı kuruluşlardır. Cumhurbaşkanı yardımcıları, bakanlar, üst kademe kamu yöneticileri; valiler, vali yardımcıları ve kaymakamların atama ve görevden alma işlemleri Cumhurbaşkanı tarafından gerçekleştirilmektedir.<sup>50</sup> Bunun yanı sıra; büyükelçiler, delegeler, bakan yardımcıları, rektörler, yükseköğrenim kurul üyeleri, bakanlık il müdürlükleri, il emniyet müdürlükleri, bakanlık müfettişleri, Devlet Denetleme Kurulu başkanı ve üyeleri, Cumhurbaşkanlığı ofis başkanları, Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası başkanı, Diyanet İşleri başkanı, Savunma Sanayi başkanı, Millî İstihbarat Teşkilatı başkanı, defterdarlar gibi üst kademe kamu yöneticilerini atama ve görevine son verme yetkisi Cumhurbaşkanına verilmiştir.<sup>51</sup>

CBK'ların fonksiyonel olarak tanımı; organik ve maddi kritere göre yapılabilir. Hukuki işlem organik kritere göre hangi organ tarafından gerçekleştiyse o organın işlemi kabul edilmektedir. Yani yürütme organı tarafından gerçekleştirilen bir hukuki işlem yürütme işlemidir. Maddi kritere göre hukuki işlemin “niteliğine” bakılmaktadır. Şöyle ki; “hukuki işlemin içeriği, genel ve bir kez uygulandığı takdirde son bulmaz ise söz konusu işlem yasama işlemidir”. Maddi kritere göre Cumhurbaşkanlığı kararnamele, düzenleyici işlem niteliğinde değildir. Yasama işleminin bir istisnasıdır. Cumhurbaşkanlığı kararnamele maddi kritere göre “yasama işlemidir”. Organik

---

<sup>49</sup> R.G. Tarih-Sayı: 17/7/2018-30479, “5 sayılı Devlet Denetleme Kurulu Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”, <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/19.5.5.pdf> (Erişim: 12/5/2023).

<sup>50</sup> R.G. Tarih-Sayı: 10/7/2018-30474, “1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”, <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/19.5.1.pdf> (Erişim:12/5/2023).

<sup>51</sup> R.G. Tarih- Sayı: 16/7/2018-30480, “11 sayılı Devlet Arşivleri Başkanlığı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”, <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/19.5.11.pdf> (Erişim:12/5/2023).

kritere göre ise “yürütme işlemidir”.<sup>52</sup> Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, düzenleme alanı ve hukuki niteliği bakımından Türk anayasa hukukuna dahil olan yeni bir hukuki işlem türüdür. Belirtmek gerekir ki CBK’ların konu bakımından hukukiliğini belirleyen genel kural CBK’ların yürütme yetkisine ilişkin konuları kapsamasıdır.

CBK’lar idari yargı mercilerinde bağlayıcı metinlerdir. Ancak yargısal denetimi Anayasa mahkemelerinin inceleme alanına girmektedir. Anayasanın 148. maddesi uyarınca Olağan dönem CBK’ların şekil ve esas açısından yargısal denetimi Anayasa Mahkemesi tarafından yapılmaktadır. Anayasanın 150. maddesi uyarınca, CBK’ların şekil ve esas açısından anayasaya aykırı olduğu iddiası ile Anayasa Mahkemesine doğrudan iptal davası açma hakkı; Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Meclisinde en fazla üyeye sahip iki siyasi parti grubu ve üye tam sayısının en az beşte biri toplamındaki üyelere tanınmıştır.<sup>53</sup>

### 1.3. İdari İşlem

İdare, kamu hizmeti faaliyetini idari eylem, idari işlem veya idari sözleşmelerle ifa eder. İdarenin gerçekleştirdiği tüm eylem ve işlemlerin amacı; kamu yararadır. İdare kamu hizmetini yerine getirirken kamu gücü ayrıcalıklarından istifade eder. İdari birimlerin kamu gücü yetkisi, idareye tek taraflı bir üstünlük sağlar. İdari işlemler; idari birimlerin kamu yararını sağlamak amacıyla tek taraflı üstünlükle gerçekleştirdiği işlem ve kararlardır. İdari işlem; devlet veya kamu tüzel kişisi tarafından gerçekleştirilir. Tek taraflı işlemlerdir; karşı tarafın rızası aranmaksızın hukuki hüküm ve sonuç doğurmaktadır.<sup>54</sup> Bu anlamda idari işlemler; “*icrai nitelik*” taşımaktadır. İcrailik; karşı tarafın onamasına veya mahkeme kararına bağlı olmadan tek yanlı irade açıklamasıyla hukuk düzeninde etki yaratan irade açıklamaları olarak ifade edilmektedir. Dolayısıyla mahkeme kanalıyla tesis edilmesi sonucunda hukuki bir etki yaratan işlem, idari işlem değildir. Bir işlemin idari işlem niteliği taşıması için idare tarafından gerçekleştirilen irade beyanı ile hukuki sonuç doğurması gerekir. Bir başka ifadeyle idari işlem; idarenin etkisi ile hukuki sonuç doğurmaktadır. Burada etki ile

---

<sup>52</sup>Hasan Tahsin Fendoğlu, *Anayasa Yargısı*, 4. Baskı, (Ankara: Yetkin Basımevi,2020), 155.

<sup>53</sup> A.g.e. 156.

<sup>54</sup> Nohutçu, *İdare Hukuku*, 295.

kastedilen idarenin iradesiyle hukuksal sonucun meydana gelmesidir. Esas olan nitelik “fiili bir etki değil hukuksal” etkidir.<sup>55</sup>

İdari işlemler, idare hukukuna tabidir. İdari işlemlerden kaynaklanan uyuşmazlıklar idari yargıda çözülmektedir. İdarenin gerçekleştirdiği tüm eylem ve işlemlerin yargı yoluna açık olduğu anayasamızın “yargı yolu” başlıklı 125. maddesinde hükme bağlanmıştır. İşbu hüküm hukuk devleti ilkesi gereğince yargısal denetimin temel dayanağını oluşturmaktadır.<sup>56</sup>

İdari işlem üzerine yargı mercileri ve öğretide çeşitli tanımlar yer almaktadır. Danıştay, bir İdari Dava Daireleri Kurulu kararında idari işlemi; “hukuksal olarak tecedüt doğuran irade beyanları” olarak ifade etmektedir. Kararda; idari işlemin, “idarenin yükümlülüklerini yerine getirmesinde bir araç” olduğu yer almaktadır. Söz konusu kararda idari işlemin geçerlilik unsuruna yer verilmiştir. Buna göre; “idari teşkilat içerisinde idarece kullanılan yetkiyle açıklanan kamusal idare etki ve sonuçları, kamu hukuku alanında gösterilmelidir”. İdare, sahip olduğu imtiyazı hukuki sınırlar içerisinde yürütebilmektedir. Karar aynı zamanda idari işlemin temel niteliklerine de yer verilmiştir. Buna göre, idari işlemlerin esasta “*tek yanlılık, kanunilik ve uygulanabilirlik*” olmak üzere üç özelliği bulunmaktadır. Tek yanlılık, tek bir irade açıklaması olmasına karşın “*idarenin tek yanlılığı ile tek bir kişi veya oranın iradesi değil birden fazla idare organının tek bir irade açıklaması da kastedilmektedir*”. Dolayısıyla burada teklikten kasıt sayı değil, “karar yönünden teklik”tir. Bu durumda idari işlemlerin “tek yanlı” olduğu kabul edilmektedir.<sup>57</sup> İdarenin kamu gücüne sahip olması sonucu idari işlemler ilgili veya ilgililerin rızası aranmadan hukuki bir etki yaratmaktadır. İdari işlemler, aksi ispat edilmediği sürece hukuka uygun niteliktedir. Yani “hukuka uygunluk karinesi”nden istifade etmektedir.<sup>58</sup>

---

<sup>55</sup> Onur Karahanoğulları, *İdarenin Hukukla Kavranması: Yasallık ve İdari İşlemler (Yargı Kararlarına Dayalı Bir İnceleme)*, (Ankara: Turhan Kitapevi, 2015), 277-278.

<sup>56</sup> Danıştay İdari Dava Daireleri Kararı D2D E.2017/1586 K.2018/5906, *Danıştay Dergisi*, Sayı:150, 2019, s.88.

<sup>57</sup> Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu Kararı; K.T. 15.05.2018 E.2015/3748, K.2016/2919, *Danıştay Dergisi*, no: 144 (2017): 300.

<sup>58</sup> Dilşat Yılmaz, “Türk İdare Hukuku'nda İdari İşlemin "Kesin" liği Üzerine Bir Değerlendirme: "Kime Göre?", "Ne İçin", Kesinlik”, *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, no: 2, (2017), 107.

İdari işlemler hukuki niteliktedir. Ancak hukuki işlem değildir. Şöyle ki; hukuki işlem, bir veya birden çok kişinin hukuksal bir sonuç doğurmak yönünde yaptığı irade açıklaması veya açıklamalarıdır. Hukuki işlemler karşılıklı irade beyanlarından oluşmaktadır. Ancak idari işlem, uygulandığında hukuksal sonuç doğuran tek taraflı tasarruflardır.<sup>59</sup>

İdari işlemler, “tek yanlı” ve “iki yanlı” idari işlemler olmak üzere ikiye ayrılır. Tek yanlı idari işlemler; ilgilinin rızası ve onamasına tabi olmadan, idarenin tek yanlı irade açıklamasıyla ilgililerin hukuki durumları üzerinde etki oluşturduğu işlemlerdir. Örneğin; kamu görevlilerinin atanması, tayin edilmesi, disiplin cezası verilmesi, yönetmelik çıkarılması tek yanlı idari işlemlerdir. Bu idari işlemlerin tek yanlı oluşundaki gaye işlemin hukuki sonuç doğurması için karşı tarafın kabul ettiğine dair bir beyana ihtiyaç duyulmamasıdır. Yukarıda değinilen Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu kararında da yer aldığı üzere tek yanlı idari işlemlerdeki teklikten kastedilen aynı yönde irade açıklamasının varlığıdır.<sup>60</sup>

Tek yanlı idari işlemler kendi içerisinde “bireysel idari işlemler” ve “düzenleyici idari işlemler” olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Bireysel idari işlemler, “*kişisel ve özel durumlarla ilgili olan tek yanlı idari işlemlerdir*”. Bu işlemlere “idari kararlar” da denir. Kamulaştırma işlemi, iş yeri açma ruhsatı verilmesi, kamu memuru ataması işlemi, bireysel idari işlemlere örnektir. Düzenleyici idari işlemler ise içerikleri bakımından kanunlara benzer. “*Kişisel olmayan ve genel olan*” tek yanlı idari işlemlerdir. Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, tüzük ve yönetmelik, düzenleyici idari işlemlere örnektir. İdare faaliyetlerini genellikle tek yanlı tutumla yürütmektedir. Ancak idare bazı faaliyetlerini özel hukuk kişileriyle karşılıklı bir irade açıklaması sonucu oluşan sözleşmelerle yürütmektedir. İki yanlı idari işlemler (idari sözleşmeler), “*idare ve ilgili kişinin aynı hukuki sonucun doğmasına yönelik açıkladıkları iradelerinin anlaşmaya varması sonucu ortaya çıkan işlemlerdir*”. İki yanlı idari işlemler ile tek yanlı idari işlemlerin arasındaki fark iki yanlı idari işlemlerde karşı tarafın kabul beyanında bulunmasıdır.<sup>61</sup>

---

<sup>59</sup> Nohutçu, *İdare Hukuku*, 295.

<sup>60</sup> Gözler, *İdare Hukuku*, 768.

<sup>61</sup> A.g.e.769-770.

İdari işlemler, temelde yetki, şekil, usul, neden, konu ve maksat unsurlarından oluşmaktadır. İdari işlemlerin denetiminde söz konusu ana unsurların bir arada olması dikkate alınmaktadır. Tezin konusu itibarıyla idari işlemde yetki unsuru aktarılacaktır.

### 1.3.1. İdari İşlemde Yetki Unsuru

Yetki, idari işlemin temel öğelerinden biridir. İdari kararlar, Anayasa ve kanunlar tarafından yetkili kılınan makam, organ veya kamu görevlisi tarafından icra edilir. İdari kararların “yetki unsuru” olarak tanımlanan karar alma yetisi, mevzuat hükümleri çerçevesince bazı idare makam ve organlarına tanınan “karar alabilme, işlem yapabilme gücü” şeklinde ifade edilmektedir. Bu anlamda yetki; Kanun yapıcı tarafından devlet veya kamu tüzel kişiliğine tanınan karar alma gücü ve yeteneğidir.<sup>62</sup>

Anayasa ve kanunlarda yetki kuralları önceden belirlenmiştir. Anayasanın 6. maddesine göre; hiçbir kimse veya organ kaynağını Anayasadan almayan bir devlet yetkisini kullanamaz. Dolayısıyla; idari yetki, idari görevin hukuki sınırlarını ifade eder. Hangi idari birimlerin, idare adına işlem yapma veya karar alma gücüne sahip olduğu yasalar tarafından belirlenmektedir. İdari birimlere verilen görevin önceden kanunlarda açıkça tanınması, kısıtlanmış olması, yetki unsurunun “dar yoruma tabi” olduğunu göstermektedir. Bu anlamda idari yetki unsurunda takdir yetkisi yoktur. Bir işlemi yapmakla yetkili idari birim, söz konusu işlem yapıldığı esnada kanunla açık bir şekilde yetkili kılınmış olmalıdır.<sup>63</sup> İdare hukukunda görev ve yetki kamu düzeni ile ilgilidir. İdare tüm muhtelif yetki kuralına uymak zorundadır. Bir başka anlatımla yetki, kullanan kişinin tercihe bağlı değildir. İdare hukukunda tüm kurallar emredicidir. Yetki verilen kişi yetkisini bir başkasına devredemez. Yetki verilen idari makam, kendi yetki alanına giren görevi zorunlu olarak icra eder. İdare ancak yasaların belirlediği çerçevede hareket eder. Aksi bir durum yetki unsuru bakımından hukuka aykırılık teşkil eder. İdari işlemlerde oluşan yetki sakatlıkları sonradan düzeltilemez. Yetkide oluşan sakatlık durumunun idare tarafından düzeltilmesi talep edilirse, yetki kuralına uygun yeni bir idari işlemin düzenlenmesi gerekir.<sup>64</sup>

---

<sup>62</sup> Günday, 134.

<sup>63</sup> Nohutçu, *İdare Hukuku*, 305.

<sup>64</sup> Karahanoğulları, 348.

Yetkinin Anayasa ve kanun ile verileceği ilkesinin istisnasını “*yetki paralelliği ilkesi*” oluşturmaktadır. Söz konusu ilke, yargı içtihatları tarafından geliştirilen bir yetki kuralıdır. Buna göre; bir idari işlemi gerçekleştirmek ile yetkili olan idari birim, icra etmiş olduğu işlemin karşıtı bir işlemi yapmakla da yetkilidir. Bir başka anlatım ile; bir idari makam veya organ, icra etmiş olduğu işlemi kaldırmak, değiştirmek ve geri almakla da yetkilidir.<sup>65</sup>

2017 Anayasa değişikliği ile idare, 104.madde hükümlerine aykırı olmamak koşuluyla CBK ile yetki verebilmektedir.<sup>66</sup> Kanun ile verilen yetki anayasaya aykırı olamaz (AY.m.11). CBK ile verilen yetki de kanuna aykırı olamaz (AY.m.104). Söz konusu özellik aynı zamanda *Genel İdari Usul Kanunu Tasarısı*’nın “kamu yetkisinin kullanımı” başlıklı 12. maddesinde nitelendirilmiştir.<sup>67</sup> İdare hukukunda kanunla veya CBK ile verilen yetkiler “verilmiş yetki”lerdir. İşlem yapma yetkisi verilmemiş ilgili yetkisizdir. Ancak yetki verildiğinde idare adına işlem yapılabilir. Buna göre idari makamlar kendiliğinden bir yetkiye sahip değildir. İdari makamlara verilen yetki, “istisnai yetki”dir. Kural yetkisizlik, yetki ise istisnadır. Bu durum idari yetkilerin dar yoruma tabi tutulduğunu göstermektedir. İdari yetkiler kamu düzenine bağlıdır ve idari makam, işlem yaparken kendisinin ilgili işlem üzerine yetkisinin bulunup bulunmadığını re’sen inceler (AY.137).<sup>68</sup>

İdarenin gerçekleştirdiği faaliyetler, idarenin görevini ifade ederken yetki, faaliyeti gerçekleştirecek ilgilinin sahip olması gereken başlıca unsurdur. İdari işlemler nezdinde idari yetki, idari işlemi yapan yetkili merciin kim ya da kimler olduğunu ve işlem yapabilme yetkisinin belirli sınırları olduğunu yani idari işlemi ortaya çıkararak ilgilinin irdelendiği bir unsuru ifade etmektedir.<sup>69</sup>

Yetki unsurunun; konu, kişi, yer ve zaman açısından hukuka uygun olarak kullanılması gerekir. Konu yönünden yetki; hangi idari makam, organ veya kamu

---

<sup>65</sup> Günday, 135.

<sup>66</sup>Sezgin Öztoprak,” Türk İdare Hukukunda “Saklı Yetki” Kavramına Kısa Bir Bakış” *Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, no:3, (Temmuz 2020): 388.

<sup>67</sup>Genel İdari Usul Tasarısı, <https://www.bilgiedinmehakki.org/blog/2006/10/12/genel-idari-usul-tasarisi/>, (Erişim:12/10/2022)

<sup>68</sup>D12.D, K.T.20.10.2006, E.2003/4620, K.2006/4153, *Danıştay Karar Arama* (<https://karararama.danistay.gov.tr/>) erişim:12/10/2022.

<sup>69</sup>Hasan Nuri Yaşar, *İdare Hukuku Genel Esaslar*, (İstanbul: Der Yayınları, 2016), 57.

görevlisinin hangi konularda işlem yapacağını ifade eder. Bir başka ifadeyle; idari birimlerin konu bakımından yetkisi, görevlerini ifade etmektedir. Konu yönünden yetki veya yetkisizlik sorunu, ayrı hiyerarşik düzene bağlı idari birimler içerisinde oluşabileceği gibi aynı hiyerarşik düzene bağlı idari birimler içerisinde de oluşabilmektedir.<sup>70</sup>

Anayasa, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ya da kanuna aykırı olmamak şartı ile düzenleyici işlemlerde konu bakımından yetki unsurunun açık bir şekilde belirtilmediği ya da hiç belirtilmediği durumlarda idarenin saklı yetkilerinin olduğu kabul edilmektedir. Konu yönünden yetki ile ilgili olan ancak açık bir şekilde belirtilmeyen tüzük, yönetmelik gibi mevzuat hükümlerinde yer alan ve söz konusu hükümde yeterince belli olan bir yetkinin bulunduğu durumda burada “saklı yetki” olduğu kabul edilebilir. Ayrıca mevzuat hükmünde yetki kuralının yer almadığı durumda idare makamına verilen görevlerle ilişkisi olan kavram içinde bulunan yetkiler, saklı yetki olarak kabul edilebilir. Bu konuda “idareye güven ilkesi” gereğince idare makamı, işlemi gerçekleştirirken geçerli bir sebep ve gerekçe göstermelidir. Ancak idarenin, “hukuk devleti” ve “idarenin kanuniliği ilkesi” gereğince saklı yetki kavramına sınırlı bir yaklaşımda bulunması zorunluluk arz etmektedir.<sup>71</sup>

İdarenin belirli bir durum karşısında sürekli olarak benzer faaliyetlerde bulunması ile ilgili bir ilke olan “düzenli idare ilkesi”, saklı yetki kavramına hukuki bir zemin oluşturacak niteliğe sahiptir.<sup>72</sup> Şöyle ki; düzenli idare ilkesi, hukuk devleti, kanuni idare ve eşitlik ilkesinin bir yansımasıdır (AY.m.10). Danıştay bir içtihat metni kararında; düzenleyici idare ilkesini “*idarenin düzenleyici işlemlerinde, tüzük yönetmelik gibi idari metinlerde tarafsız bir şekilde ve sürekli uygulamalarla hukuki istikrarı oluşturarak*” buna uyması şeklinde ifade etmiştir. Bir başka anlatımla; “*idarenin düzenleme yetkisine sahip olduğu alanlarda, aynı ve benzer durumda olan kişi ve olaylar için eşit uygulamayı sağlamak adına tarafsız düzenlemeler yapması ve*

---

<sup>70</sup> Günday, 136.

<sup>71</sup> Öztoprak, 388-399.

<sup>72</sup> A.g.e. 399.

*bunu istikrarlı olarak uygulaması” gerektiği vurgulanmıştır.*<sup>73</sup> Bu anlamda; saklı yetkinin hukuksal bir düzlemde yer alması, yapılageliş kuralı haline gelmesiyle mümkün olabilir. İdarenin bu hususta gerçekleştirdiği işlemin sebep ve gayesini şüpheye mahal vermeyecek bir şekilde göstermesi gerekir. Belirtmek gerekir ki kural; idarenin açıkça yetkisinin belirtilmediği bir işlemde yetkisiz olduğudur. Dolayısıyla saklı yetki kavramı, yetki kuralları ile çelişmektedir ve istisnai bir yetkidir.

Kişi yönünden yetki unsuru: idari birimler arasında konu bakımından verilen yetkinin hangi idari merci tarafından gerçekleştirileceğinin belirlenmesidir. İdare adına düzenlenen bir idari karar veya idari işlem, idare adına yetkili kılınan idari merci tarafından düzenlenir.<sup>74</sup>

Yer yönünden idari yetki; idari birimlerin, konu bakımından sahip olduğu yetkiyi kullanabileceği coğrafi alanı ifade etmektedir. Bir başka ifadeyle; idarenin karar almakla yetkili olduğu coğrafi sınırlardır. İdari makam, organ veya kamu görevlisi ancak görevli olduğu coğrafi alan içerisinde işlem yapma yetkisini kullanabilir.<sup>75</sup>

Zaman yönünden yetki; idari makam, organ veya kamu görevlisinin konu bakımından sahip olduğu yetkinin süresini ifade etmektedir. İdarenin karar alma gücünün süresi; yetkinin başladığı zamandan bitimine kadar geçen süreyi ifade etmektedir.<sup>76</sup>

### **1.3.2. İdarenin Takdir Yetkisi**

Kamu yararı, devletin, ulusun, toplumun ihtiyaçlarına cevap veren, bu ihtiyaçları karşılayan değerler bütünüdür. Bu anlamda kamu yararı dinamik bir kavramdır. Devletin, toplumun değişen koşullarına bağlı olarak; ihtiyaçlarda oluşan veya oluşabilecek farklılıklar karşısında kamu yararının gerçekleşmesinde her zaman değişmez kurallarla tüm detaylar öngörülmemektedir. Kanun yapıcı bu nedenle idareye

---

<sup>73</sup>D15D. E.2013/2658, K.2016/1246, Danıştay Karar Arama <https://karararama.danistay.gov.tr/> (erişim:12/10/2022).

<sup>74</sup> Günday, 136.

<sup>75</sup> Karahanoğulları, 372.

<sup>76</sup> A.g.e. 377.



takdir yetkisi ile sınırlı bir serbestlik tanır. Takdir yetkisi, idareye tanınan hukuki bir yetkidir.<sup>77</sup> Bu yaklaşım, Danıştay’ın bir kararında “... idarenin hukuk kurallarının kamusal hizmetlerinin değişen gereksinimlerine uygun olması gerektiği ve kamu hizmetinin tüm detaylarıyla gereği gibi düzenlenmesinin mümkün olmadığı durumlarda, idari makamlara hukuk kuralları dahilinde bir hareket serbestliğinin tanınmasının zorunlu...” olduğu şeklinde ifade edilmiştir.<sup>78</sup> İdareye tanınan takdir salahiyeti “mutlak ve sınırsız” değildir. İdarenin takdir salahiyeti hukuka uygun olmalıdır.<sup>79</sup> Bir başka Danıştay İçtihat Metninde de “...idare makamlarının, kamu yararı ve hizmet gereklerine uygun olarak normaler hiyerarşisinde üst hukuk kurallarına aykırılık teşkil etmemek koşulu ile gerekli düzenlemeleri kendilerine tanınan takdir yetkisi ile yapabileceği...” vurgulanmıştır.<sup>80</sup>

İdareye kanunlar tarafından verilen karar alma gücü, idarenin yetkisini oluşturmaktadır. Takdir yetkisi özel bir karar alma gücü değildir. İdareye yasalar tarafından verilen bir yetki olmadan takdir yetkisinden söz edilemez. Takdir yetkisi, karar alma gücünün farklı bir kullanım şeklidir. Takdir yetkisi, idareye verilen yetkinin neden ve sonuçlarında bir seçim imkanının verildiğini ifade eder. Bir başka ifadeyle idarenin takdir yetkisi, sınırları önceden hukuk tarafından belirlenmiş bir alanda idareye verilen bir değerlendirme yetkisidir.<sup>81</sup> Takdir yetkisi kavramını ifade etmek amacıyla öğretilerde; “idari takdir”, takdir vazifesi”, “takdiri idari”, “takdir salahiyeti” gibi farklı nitelendirmeler kullanılmaktadır. Anayasada tercih edilen şekliyle “takdir yetkisi” kavramı üzerine öğretilerde uzlaşmaya varılmış bir tanım bulunmamaktadır.<sup>82</sup>

Takdir yetkisi idareye “yasama organları tarafından” verilen bir yetkidir. Ayrıca düzenleyici işlemlerle de takdir yetkisi verilebilir. Takdir yetkisinin idareye

---

<sup>77</sup>Ender Ethem Atay, “İdare Hukukuna İlişkin Temel Tespitler ve Bu Hukuk Dalının Belli Başlı Özellikleri” *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, no: 1-2, (2007): 511.

<sup>78</sup>D5D, KT.26/03/1970, E. 1969/4331, K.70/1004, *Danıştay Dergisi*, Sayı:1, 202.

<sup>79</sup>D.2.D. “İçtihat Metni” E.2021/11426 K.2022/3872, Danıştay Karar Arama, <https://karararama.danistay.gov.tr/>, (erişim;15/10/2022)

<sup>80</sup>D2D, “İçtihat Metni”, E.2017/4462 K.2022/2216, Danıştay Karar Arama, <https://karararama.danistay.gov.tr/>, (erişim;15/10/2022)

<sup>81</sup> Karahanoğulları, 536.

<sup>82</sup> Cemil Kaya, *İdarenin Takdir Yetkisi ve Yargısal Denetimi*, (İstanbul: On İki Levha Yayınları, 2011), 18-19.

ilgili konuda kanun veya tüzük, yönetmelik gibi kanuna uygun düzenleyici işlemler ile verilmesi gerekir. İdarenin takdir yetkisine sahip olduğu açık bir şekilde ifade edileceği gibi “karar verilebilir”, “uygulanabilir” vs. gibi ilgili konuda seçim imkânı sunan ibarelerin kullanılması da mümkündür. Kanun yapıcı idareye “en az iki seçenek arasında bir tercih imkânı” tanımış ise burada idarenin takdir yetkisinin bulunduğu kabul edilmektedir.<sup>83</sup> Ayrıca kanun yapıcı belirli bir nedenin ortaya çıkması durumunda farklı konulu kararlar arasından birini tercih etme imkânı tanımış ise burada da takdir yetkisi olduğu kabul edilir. Örneğin; Cumhurbaşkanı Anayasasının 119. maddesine göre savaş, seferberlik, tehlikeli salgın hastalık gibi durumlarda “olağanüstü hâl ilan edebilir”. Bu maddeye göre Cumhurbaşkanı olağanüstü hâl ilanının gerekli olup olmadığı hususu Cumhurbaşkanının takdirindedir. Mevzuat hükmünde belirtildiği üzere Cumhurbaşkanı, tehlikeli salgın hastalık durumu karşısında olağanüstü hâl ilan edebilir ve olağanüstü yönetim usullerine uygun tedbir alabilir. Covid-19 pandemisinin olağan dönem rejimi ile yönetilmesi, olağanüstü hâl ilan edilmemesi Cumhurbaşkanının kullanmış olduğu bir takdir yetkisidir.

İdari işlemlerin sebep ve konu unsurlarında takdir yetkisi olabilir. Ancak; idari işlemin yetki, şekil ve maksat unsurlarında takdir yetkisi bulunmaz. Şöyle ki; idari işlemler herhangi bir makam, organ veya kamu görevlisi tarafından değil daha önce mevzuat hükümlerince belirlenmiş idari merciler tarafından icra edilir. İdare adına işlem yapan kişi ve işlemin usulü mevzuat hükümlerince belirlenmiştir. Bu anlamda idarenin yetkisi ile idarenin takdir yetkisi birbirinden farklı kavramlardır. İdarenin gerçekleştirdiği tüm eylem ve işlemlerin tek amacı kamu yararadır. Bu nedenle idari işlemin maksat unsurunda takdir yetkisi bulunmaz.<sup>84</sup>

Kanun yapıcının idareye sunmuş olduğu seçeneklerden her biri eşit derecede hukuka uygundur. Bu nedenle idarenin takdir yetkisi ile aldığı karar, hukuka uygunluk karinesinden yararlanır. İdare tarafından alınan kararın, gerçekleştirmekle sorumlu olduğu amaca uygun olması “yerindelik” kavramı ile ifade edilmektedir. Yani takdir yetkisinin kullanılmasında yerindelik unsuru esas alınır. İdarenin yetkileri hukuki denetime tabidir ancak takdir yetkisi hukuki denetime tabi değildir. Çünkü; idari yargı

---

<sup>83</sup>Gözler, *İdare Hukuku*, 1064-1066.

<sup>84</sup> Zehra Odyakmaz, Ümit Kaymak ve İsmail Ercan *THEİMS İdari Yargı*, 7. Basım, (İstanbul: On İki Levha Yayınları,2011), 38.

mercilerinin denetimi “idarenin eylem ve işlemlerinin hukukiliğini” denetlemekle sınırlıdır (AY.m.125/4). Takdir yetkisinde ise aranan kriter “yerindeliktir”. İdari mahkemeler yerindelik denetimi yapamazlar.<sup>85</sup>

İdarenin takdir yetkisine sahip olduğu durumda yargısal denetim ile idarenin seçim serbestisine müdahale edilemez. Ancak bu durum idarenin takdir yetkisi ile aldığı kararların denetlenemez olduğu anlamına gelmemektedir. Takdir yetkisine dayanarak gerçekleştirilen idari işlemlere karşı yargı yoluna başvurulabilir. Nitekim Anayasanın 125. maddesinde idarenin gerçekleştirdiği “her türlü eylem ve işlemin” yargı yoluna açık olduğu yer almaktadır. İlgili madde takdir yetkisi ile gerçekleşen işlemleri diğer işlemlerden ayırmamıştır.<sup>86</sup>

İdarenin takdir yetkisini hukuka uygun olarak kullanıp kullanmadığını belirleyen birtakım ölçütler bulunmaktadır. Bunlar; eşitlik ilkesine, kamu yararı ve hizmet gereklerine, hukuka ve maddi olaya uygunluktur.<sup>87</sup> Eşitlik ilkesi, Anayasanın 10. maddesinde ifadesini bulan bir ilkedir. Buna göre; devlet organları ve idari birimler tüm işlemlerinde kanun önünde eşitlik ilkesine uygun olarak hareket etmekle zorunlu kılınmıştır. Eşitlik ilkesi, devlet organları ve idare makamları açısından normatif bir değer taşımaktadır. İlkeye göre; idare takdir yetkisini kullanırken benzer durum ve olay karşısında aynı çözüm yolunu benimseyerek aynı işlemleri gerçekleştirmelidir. İdare, takdir yetkisini yerleşik uygulamalara aykırılık teşkil edecek şekilde kullanmamalıdır. Ancak kamu yararı ve hizmet gereklerine bağlı olarak eşitlik ilkesine istisna olan farklı bir çözüm yolu tercih edebilir.<sup>88</sup>

İdareye verilen takdir salâhiyeti mutlak ve sınırsız bir hak değildir. İdare, kendisine verilen salâhiyeti kamu yararı ve hizmet gereklerine uygun nitelikte icra etmelidir. Şöyle ki; toplumun genel ve ortak ihtiyaçların karşılanması amacıyla umuma arz edilen kamu hizmetinin sürdürülebilirliğini sağlamak amacıyla var olan idare, kamusal yetki ve usuller çerçevesinde görevini ifa der. Bu nedenle idare takdir salâhiyetini kullanırken kamu yararı bakımından kişisel çıkarlardan bağımsız, nesnel,

---

<sup>85</sup> Karahanoğulları, 536-537.

<sup>86</sup> Kaya, 120.

<sup>87</sup> Odyakmaz, Kaynak ve Ercan, 40.

<sup>88</sup> Kaya,136-137.

adil ve hakkaniyetli olmalıdır. Hizmet gerekleri bakımından da idare görevi için en uygununu belirleyecek bir tutum sergilemelidir.<sup>89</sup>

Takdir yetkisi ile icra edilen işlemlerin geçerli olması için, kanuna dayanan nedenlere bağlı kalınmalıdır. Şöyle ki; idarenin takdir yetkisine bağlı olarak tesis ettiği işlem, yetki, şekil ve amaç unsurları bakımından hukuka uygun olmalıdır. Çünkü; idari işlemlerin yetki, şekil ve amaç unsurlarında takdir yetkisi bulunmaz.<sup>90</sup>

İdari işlemlerde gerekçe gösterme zorunluluğu bulunmamaktadır. Ancak İYUK'un 20. maddesi uyarınca idarenin takdir salahiyeti ile gerçekleştirdiği bir düzenleyici işlem hakkında idari dava açılırsa idare icra ettiği işlemin gerekçesini mahkemeye bildirmekle yükümlüdür.<sup>91</sup> Gerekçe ilkesi, iyi yönetim ilkesinin bir gereği olarak ilgililere, sebep ise yargı hakimine sunulmaktadır. Bu durum gerekçe ile sebebin birbirinden farklı fonksiyonda olduğunu göstermektedir.<sup>92</sup> İdare takdir salahiyeti ile belirlediği çözüm yolunun dayandığı nedenleri somut olarak ifade etmelidir. İdarenin mevzuatta yer alan belirsiz kavramları tekrarlamak suretiyle gerekçe göstermesi yahut soyut iddialar üzerinden gerekçe bildirmesi, gerekçenin yokluğunu ifade eder. Bu nedenle gerekçe gösterilen durumun somut ve net bir şekilde ifade edilmesi gerekir.<sup>93</sup>

#### **1.4. İdari İşlemin Yargısal Denetimi**

Denetim, bir kurumun eylem ve işlemlerinin doğru ve usulüne uygun olma durumunun incelenmesi ve gerekli düzeltici eylemlerin uygulanması amacıyla gerçekleştirilen faaliyetlerin bütünüdür. Bir başka anlatımla; olması gereken ile ortaya çıkan durum arasında yapılan bir mukayesedir. Denetimin amacı; gerçekleştirilen eylem ve işlemlerin güçlü ve zayıf yanlarının saptanması sonucunda mevcut durumun olması gerekene yakın hale getirilmesidir.<sup>94</sup> Yargı denetimi; bağımsız ve tarafsız

---

<sup>89</sup> A.g.e. 157.

<sup>90</sup> Odyakmaz, Kaynak ve Ercan, 40.

<sup>91</sup> A.g.e. 42.

<sup>92</sup> Kaya, 170.

<sup>93</sup> Odyakmaz, Kaynak ve Ercan, 42.

<sup>94</sup> Odyakmaz, Kaynak ve Ercan, 1.

mahkemeler eliyle yargılama usulleri çerçevesinde hukuksal kriterlere dayanarak gerçekleştirilen bir denetim sistemidir.<sup>95</sup>

İdari işlem ve eylemlerin yargısal denetimi; idari yargı mercileri kanalıyla açılan iptal ve tam yargı davasıyla gerçekleştirilmektedir. İşbu davalar ile idarenin yargısal denetimi sağlanır.<sup>96</sup> İdare/yürütme organı kamu hizmeti görevi gereği kamu gücü ayrıcalıklarına sahiptir. Bu nedenle idare, kamu hizmeti faaliyetlerini ifa ederken ilgili tüm tarafların çıkarlarını koruyan maddi ve usuli kaidelerle kısıtlanmaktadır. İdarenin yargısal denetimi demokratik hukuk devletinde bireylere tanınan bir haktır.<sup>97</sup> Çünkü; temel hak ve hürriyetlere saygı, devletin tüm organları için geçerli olan anayasal bir ödevdir. Yasa bakımından gerekli olan göreve riayet edilmemesi nedeniyle meydana gelen hak ihlallerinin giderilmesi idari ve yargısal makamların görevidir. Kişiler, idare tarafından gerçekleştirilen eylem ve işlemler eliyle hak ihlalleri olduğu iddiasını idari makam ve derece mahkemeleri önünde ileri sürerek denetlenmesini sağlar.<sup>98</sup> Dolayısıyla; idari faaliyetlerden kaynaklanan uyuşmazlıklarda kişilere mahkemeye erişim hakkı tanınmıştır (AY.m.36). İdarenin yargısal denetimi, idarenin hukuk normları içerisinde görevini ifa etmesini sağlayan en önemli denetim mekanizmasıdır. Bu denetim hukuk devleti ilkesinin gerçekleştirilmesinde kullanılan bir araçtır.<sup>99</sup> Ancak idarenin yargısal denetimi ile hukuk devleti ilkesi arasındaki şekli ilişki, bireysel hakların tanınması için tek başına yeterli değildir. Çünkü; idari faaliyetlerin önceliği maddi adaletin sağlanmasıdır. Maddi adalet ile kastedilen hukuki kaidelerin nitelik ve içerik itibarıyla adaletin gereklerine uygunluğudur. Bir başka ifadeyle; pozitif hukuk kaidelerinin adaletin ilkeleri ile orantılı olmasıdır. Şekli adalet anlayışında ise; hukuk normlarının içeriğine bakılmaz, kaidelerin uygulanması esas alınır.<sup>100</sup> İdarenin yargısal denetiminde maddi hukuk devleti anlayışının benimsenmesi; idari faaliyetlere ilişkin kaidelerin denetimini gerektirir. İdarenin

---

<sup>95</sup> Türk Dil Kurumu İnternet Sitesi; <https://sozluk.gov.tr/>

<sup>96</sup> Odyakmaz, Kaynak ve Ercan, 1.

<sup>97</sup> Mehmet Ünlüçay, “İdarenin Yargısal Denetimi ve Hukukun Üstünlüğü”, *Danıştay Dergisi*, Sayı;107, 2-3. <https://www.danistay.gov.tr/assets/pdf/yayinlar/dergi/2021-01-14-10-37-1586125.PDF>

<sup>98</sup> AYM (Bireysel Başvuru), E. 2015/15266 KT.11/9/2015.

<sup>99</sup> Kaya, 118.

<sup>100</sup> Gülriz Uygur, “Adalet ve Hukuk Devleti”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 53(3), (2004): 30.

gücünün, birtakım kurallar, anayasal ilkelere tabi olması beklenir. Devleti meydana getiren içtihatlar da mezkûr amacı gerçekleştirmeye yönelik oluşturulur. Türkiye’de idari yargı denetimi idari eylem ve işlemlerin yasallığının denetlenmesi ile sınırlıdır.<sup>101</sup>

Hukuk devleti; insan haklarına saygılı, temel hak ve hürriyetleri güvence altına alan bir hukuk sistemini oluşturan ve bunu sürdürebilir kılmakla yükümlü olan, tüm eylem ve işlemleri yargı denetimine tabi olan devlettir. Yürütme ve idarenin yargısal denetimi; adli yargının dışında idare hukuku kaideleriyle kendine özgü usul ve esasları olan idari yargı kanalıyla gerçekleştirilir. Bu nedenle yürütme ve idarenin işlem ve eylemlerinin yargısal denetime kapalı olması hukuk devleti ilkesinin sağladığı ayrıcalığa aykırılık teşkil etmektedir.<sup>102</sup> Hukuk devleti ilkesinin geçerli olduğu bir hukuk düzeninde yargısal denetimin geniş tutulması esas alınarak idari eylem ve işlemlerin yargı denetimi dışında tutulmaması gerekir. Fakat Anayasa ve kanunlar idarenin yargısal denetimi üzerine bazı kısıtlamalar getirmektedir. Anayasa ve kanunların birtakım idari işlemleri yargı yolunu kapatması “yasama kısıntısı” olarak ifade edilmektedir. Yasama kısıntısı kapsamında olan idari işlemlere karşı yargı yoluna başvurulamaz. Hukuk devleti ilkesiyle çelişen yasama kısıntılarının kapsamı, 6711 sayılı kanunla yürürlüğe giren Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemiyle birlikte daraltılmıştır. Daha önce Cumhurbaşkanının tek başına gerçekleştirdiği işlem ve kararlar yasama kısıntısı kapsamındaydı. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemiyle birlikte olağanüstü hal CBK’ları dışında kalan tüm Cumhurbaşkanlığı karar ve işlemlerine karşı yargı yoluna başvurulabilir.<sup>103</sup> Anayasanın 125. maddesi; idarenin gerçekleştirdiği “her türlü eylem ve işlemin” yargı yoluna açık olduğunu belirtmiştir. Ancak ilgili maddede bu kuralın istisnalarına yer verilmiştir. Buna göre; yerindelik denetimi gerektiren işlemler ve Yüksek Askeri Şuranın terfi ve kadrosuzluk nedeniyle emekliye ayırma işlemlerine karşı yargı yoluna başvurulamaz. Ayrıca; Hakimler ve

---

<sup>101</sup> Gürsel Özkan, “İdari Rejim Olarak Örnek Aldığımız Fransa’da, İdari Usul ve Bilgilendirme Hakkına İlişkin Düzenlemeleri”, *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, no:1-2, (1998): 287.

<sup>102</sup>AYM, E.2018/60, K.2018/30, KT. 28/3/2018, Kararlar Bilgi Bankası, <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/ND/2018/30>

<sup>103</sup> Celal Işıklar, “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Sonrası Yasama Kısıntıları”, *Hasan Kalyoncu Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 9(17), (2019): 71.

Savcılar Yüksek Kurulu'nun meslekten çıkarma cezası dışındaki kararları (AY. m. 159), yasama kısıntıları dahilinde olan idari işlemlerdir.<sup>104</sup>

Anayasa'nın 142. maddesine göre mahkemelerin, kuruluş, görev ve yetkileri, fonksiyonları, yargılama yetkileri kanunla düzenlenmektedir. İdari yargı erklerinin görev ve yetkilerine ilişkin kurallar; 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu (İYUK), 2576 sayılı Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluşu ve Görevleri Hakkında Kanun ve 2575 sayılı Danıştay Kanunu ile düzenlenmiştir.<sup>105</sup> İdari yargının Anayasal dayanağını; Anayasanın 37., 125., 138. ve 155. maddelerinin oluşturduğu söylenebilir. İYUK'un 1. maddesine göre; idari yargı uyuşmazlığının çözümünde yetkili mahkemelerde yazılı yargılama usulü uygulanmaktadır. İdari davaların davanın açılmasından karar verilmesine kadar tüm işlemler yazılı olarak gerçekleştirilmektedir. İlgili kanunun 3. maddesine göre idari davalar, Danıştay, idare mahkemesi ve vergi mahkemesi başkanlıklarına hitaben yazılan imzalı dilekçe aracılığı ile açılmaktadır.<sup>106</sup>

İYUK'a göre, Türkiye'de esas itibarıyla iki idari dava türü bulunmaktadır. Bunlar; iptal ve tam yargı davasıdır. İptal davası; İdari işlemler hakkında yetki, şekil, sebep ve amaç yönlerinden biri ile hukuka aykırı olan bir idari işlem nedeniyle menfaati etkilenen kişiler tarafından açılan davalardır. Tam yargı davası; idarenin hukuka aykırı gerçekleştirdiği eylem ve işlem nedeniyle kişisel hakları doğrudan ihlal edilen kişilerin başvurduğu yargı yoludur.<sup>107</sup> İptal davasının açılması için bir "menfaat ihlali" şartı aranmaktadır. Tam yargı davalarında ise taraf ve dava ehliyetine sahip olmanın koşulu "hak ihlali"nin varlığıdır.<sup>108</sup> Tez konusu kapsamında iptal davaları incelenecektir.

---

<sup>104</sup> AYM, E.2018/60, K.2018/30, KT. 28/3/2018.

<sup>105</sup> Ahmet Nohutçu, *İdari Yargı*, (Ankara: Savaş Yayınevi, 2020), 187.

<sup>106</sup> 06/01/1982 Kabul Tarihi, RG. Tarih ve Sayı: 20/01/1982-17580, 2577 Sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu, <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.2577.pdf> (Erişim:25/02/2023).

<sup>107</sup> Nohutçu, *İdari Yargı*, 129.

<sup>108</sup> Ramazan Çağlayan, *İdari Yargılama Hukuku*, 10 basım, (Ankara: Seçkin Yayınevi, 2018), 97.

### 1.4.1. İptal Davası

2577 sayılı İYUK'un 2. maddesine göre; iptal davaları, düzenleyici veya bireysel idari işlemlerin salahiyet, usul, neden ve maksat unsurlarından en az bir tanesinin hukuka aykırı olduğu iddiasıyla menfaatleri ihlal edilen kişilerce esastan iptali istemiyle açılan davalardır. İptal davası Türkiye'de ilk kez 1925 tarihli "Şuray-ı Devlet Kanunu"nda yer almış, 1961 Anayasası'nın 114. maddesiyle asıl ifadesini bulmuştur.<sup>109</sup>

İdari işlemler, yargı kararıyla aksine karar verilmediği sürece hukuka uygun kabul edilmektedir. Bu durum hukuka uygunluk karinesi olarak ifade edilmektedir. Bu nedenle hukuka aykırı olduğu iddia edilen bir düzenleyici işlem, hukuka aykırı olduğu onanana kadar yürürlükte kalmaya devam etmektedir. Yargı kararı ile sakatlığı saptanan bir idari işlem iptal edilmektedir.<sup>110</sup> Ancak idari yargı denetiminde dava açmak için belirli şartların oluşması gerekir. Mutlak, normatif değer taşıyan, tek yanlı, icrai nitelikli idari işlemler iptal davasına konu olabilir. İdarenin deneyim ve fikir tebarüz ettiren, danışma niteliği taşıyan işlemleri iptal davasına konu olamaz.<sup>111</sup> İptal davalarının dava ehliyet koşulu, İYUK'a göre "menfaat ihlali"dir. Menfaat; "*bir idari işlemin yargı önüne taşınması için işlem ile davacı taraf arasında bulunan meşru, güncel ve kişisel bir bağdır*". İptal davasının açılması için gerekli olan bir "hak ihlali" değildir. Bir başka ifadeyle; iptal davasının ehliyet koşulu, davaya konu olan idari işlem ile davacı arasında salt, makul kişisel bir bağın varlığıdır.<sup>112</sup>

İptal davaları objektif niteliktedir. Davaya konu olan işlemin, hukuk düzenine, somut hukuk kaidelerine uygunluk durumu saptanır. İptal davası ile idari işlemler, üzerine yerindelik denetimi yapılmaz. Sadece hukuka uygunluk denetimi yapılmaktadır. İptal davaları, idari birime karşı açılır. Ancak idare, iptal davalarının gerçek tarafı değildir. İdare, davalı konumunda olsa da dava edilen yalnızca hukuka

---

<sup>109</sup> Burcu Erdinç, "İptal Davasında "Menfaat İhlali" Koşulu ve Menfaat Kavramının Yorumlanması", *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 29(2), (Ocak 2021): 1087.

<sup>110</sup> Nohutçu, *İdari Yargı*, 131.

<sup>111</sup> Selami Demirkol ve Zuhul Bereket Baş, *(Teori ve Pratikte) İdari Yargıda Dava Açma ve Davaların Takip Usulü*, 7 basım, (İstanbul: Beta basım, 2007), 180.

<sup>112</sup> Çağlayan, 298.



aykırı olduğu iddia edilen idari işlemdir. Çünkü; iptal davasının amacı idarenin hukuka uygunluğunu sağlamaktır, idareyi yargılamak değildir.<sup>113</sup>

### 1.4.2. İptal Davasının Sonuçları

Anayasa yargısında, mahkemenin bir kanunu iptal etmesi durumunda “geriye yürümezlik ilkesi” hakimdir. Mahkeme kararı ile iptali onanan kanundan önceki kanun, geriye yürümezlik ilkesi gereğince bir etki olmaksızın yürürlüğe girmez. Buna karşın idari yargı sisteminde iptal kararları” geçmişe yürür”.<sup>114</sup> İptal kararlarının geçmişe yürümesi; dava konusu olan idari işlemin düzenlendiği tarihten geçerli olmak üzere (geriye geçerli olarak) izale edilmesine, hukuk düzeninde hiç ortaya çıkmamış sayılmasına neden olur.<sup>115</sup> Düzenleyici işlem iptal edilirse kural olarak önceki işlem yürürlüğe girer. İptal kararı onanan işlemin uygulanabilirliği sona erer ve işlemden önceki hukuki durum geri gelir. İptal edilen bireysel idari işlem ise idare, taraf olan bireyin eski hukuki halini elde etmesi için gerekli işlemleri tesis etmekle yükümlüdür.<sup>116</sup>

İdari yargı mercileri iptal davası neticesinde idari işlemin tamamını veya bir bölümünü iptal edebilir. Ancak idari yargı makamı, iptal ettiği işlemin yerine başka bir işlem düzenlemez. Çünkü; yargı organları, idari işlem gerçekleştiremez. İdari yargı mercilerinin iptal kararları idari işlem niteliği taşımaz. Yargı organlarının işlemleri idare tarafından uygulanır. İptal kararı neticesinde ilgili düzenleme açısından gerekli işlem, idare tarafından düzenlenir (İYUK m.2).<sup>117</sup>

### 1.5. İdari Kolluk Kuvveti

Toplumsal yaşamın sürdürülebilirliği, bireylerin gerek birbiriyle gerekse toplumsal ilişkilerde uyduğu birtakım kuralların varlığına bağlıdır. Kamu düzenini

---

<sup>113</sup> Nohutçu, 131-132.

<sup>114</sup> Cemil Kaya, *İdari Yargı Kararlarının Uygulanması Konusunda Danıştay'ın Yaklaşımı*(İYUK Madde 28 Üzerine Bir İnceleme), (İstanbul: Legal Yayıncılık,2011), 13.

<sup>115</sup> D5D. E.1971/7724, K.1972/5952, KT.10/10/1972, *Danıştay Dergisi*, Sayı;11, (1973):241.

<sup>116</sup> Kaya, 13.

<sup>117</sup> Çağlayan, 36.

sağlamak ve korumak, toplumsal yaşamı sürdürülebilir kılmak devletin ve idarenin temel görev ve sorumlulukları arasında yer alır. Bu nedenle devlet idaresi, birey ve toplulukların ortak yaşamına birtakım emir ve kurallar getirerek kamu düzenini sağlar ve korur. İdare, bireylerin ve toplulukların davranış biçimlerini, eylemlerini inceler, denetler ve zaruri durumlarda müdahale ederek kamu düzenini sağlar. Kamu düzeni, toplumsal yaşamın her alanında güvenlik, genel ahlak, dirlik ve esenlik ve sağlığın korunması için gerekli sınırlamalardır. Toplumsal davranış kurallarının bütünü ifade etmektedir. Devlet, toplumda ortaya çıkan yahut çıkma ihtimali olan düzensizlikleri kolluk faaliyeti ile giderir. Kolluk faaliyetlerinin amacı kamu düzenini sağlamak veya korumaktır. Kolluk faaliyetinin nihai ise amacı kamu yararadır. Bir başka ifadeyle; kolluk faaliyetleri, toplum içerisinde oluşan veya oluşabilecek düzensizlikleri gidererek kamu yararını sağlamaktadır.<sup>118</sup>

Kolluk geniş kapsamlı bir kavramdır. Literatürde uzlaşmaya varılan tek bir kolluk tanımı yer almamaktadır. Kamu düzenini korumak, mevcut düzenin bozulması durumunda eski haline getirmek amacıyla gerçekleştirilen idari faaliyetlere ve bu faaliyetleri yerine getirmekle görevli olan personellere “kolluk” adı verilmektedir.<sup>119</sup>

Kolluk; idari makamlar tarafından kamu düzeninin sağlanması için kamu hak ve hürriyetlerine getirilen sınırlandırmalar şeklinde tanımlanabilir. Kolluk kuvveti, devletin kamu gücü yetkisine dayanarak uyguladığı yaptırımları ifade etmektedir. Kolluk kuvveti, anayasa, kanunlar, CBK ve düzenleyici işlemler ile kendilerine verilen görevleri yerine getirirler. Açıklamalar doğrultusunda kolluk fonksiyonel anlamda kamu düzenini sağlamak ve korumak adına yürütülen faaliyetleri, organik anlamda ise bu kamu hizmetini yerine getirmek ile görevli personeli ifade etmektedir.<sup>120</sup> Kolluk görevini yerine getiren personel açısından bir ayırım yapılmamaktadır.

Kolluk faaliyetleri öğretide “adli kolluk” ve “idari kolluk” olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Kolluk görevleri arasındaki ayırım, her iki kolluğun amacı, harekete geçme zamanı ve konusu bakımından yapılan bir ayırımdır. Kolluğun faaliyet gösterdiği hukuki rejim ve yargı düzeninin farklı olması nedeniyle kolluk görevleri

---

<sup>118</sup> Günday, 289-290.

<sup>119</sup> A. Şeref Gözübüyük ve Turgut Tan, *İdare Hukuku Genel Esaslar*, (Ankara: Turhan Kitabevi, 2019), 618.

<sup>120</sup> İsmet Giritli-Pertev Bilgen- Tayfun Akgüner, *İdare Hukuku*, (İstanbul: Der Yayınevi,2001), 740.

üzerine ayırım yapılması gereklilik arz etmektedir. İdari kolluk, idari mercilerin emri altında görevlerini ifa eder. İdari kolluğun bağlı bulunduğu yargı alanı idare hukukudur. İdari kolluğun görev ve sorumluluklarında oluşan uyuşmazlıklar idari yargıda çözülmektedir. Adli kolluk ise adli makamların emri altında görev ve sorumluluklarını yerine getirirler. Adli kollukta bağlı yargı kolu ceza usul hukukudur. Adli kolluk faaliyetlerinden kaynaklanan uyuşmazlıklar ceza mahkemelerinde çözülmektedir. Tez konusu gereği idari kolluk faaliyeti aktarılacaktır.<sup>121</sup>

Kamu düzeninin sağlanması çerçevesinde, toplumun maddi düzenini korumak, emniyet ve asayişini sağlamak üzere gerçekleştirilen kolluk eylem ve işlemleri idari kolluk olarak adlandırılmaktadır. İdari kolluk kuvveti, kamu düzeni bozulmadan önce yani suç işlenmeden önce hareket ederek tedbir almaktır. Suç teşkil edebilecek eylem ve işlemleri ortadan kaldırmaya yönelik tedbirler ile güvenliği sağlamaktadır. Umuma açık veya umumi yerlerde oluşabilecek tehlike ve tehditlere yönelik “önleyici nitelikte” tedbir alır.<sup>122</sup>

1934 tarih ve 2559 sayılı Polis Vazife ve Salahiyet Kanunu (PVSK) ve Jandarma Teşkilat, Görev ve Yetkileri Kanunu’nda (JTGYHK) adli kolluk ve idari kolluk kavramları kullanılarak doğrudan bir ayırım yapılmamıştır. Ancak JTGYHK 7. maddesinde “mülki görevler” başlığı altında jandarmanın askeri görevlerinin yanı sıra idari kolluk görevi olduğu vurgulanmıştır. PVSK’nın 2. maddesinde polisin görevleri iki kısma ayrılmıştır. Kanunun 2. maddesinin A bendine göre polis; “kanunlara CBK’lara, yönetmeliklere, hükümet emirlerine ve kamu nizamına aykırı faaliyetlerin işlenmesinden önce” mevzuat hükümleri uyarınca gerekli tedbirleri alır. Söz konusu hüküm ile polisin “idari kolluk görevi” ifade edilmiştir.<sup>123</sup> 1937 tarih ve 3201 sayılı Emniyet Teşkilat Kanunu’nun (ETK) 9. maddesinin A bendinde ise idari kolluk ayırımının yapıldığı görülmektedir. İlgili mevzuata göre idari polis, toplumsal ve genel düzeni sağlamakla yükümlüdür.<sup>124</sup>

---

<sup>121</sup>Kemal Gözler, *İdare Hukuku* 2. Cilt, Bursa: Ekin Yayınevi, 2019), 483-484.

<sup>122</sup>Günday, 290.

<sup>123</sup>04/7/1934 Kabul Tarihi, RG. Tarih ve Sayı:14/7/1934-2751, “2559 sayılı Polis Vazife ve Salahiyet Kanunu”, <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.3.2559.pdf>

<sup>124</sup>04/6/1937 Kabul Tarihi, RG. Tarih ve Sayı:12/6/1937-3629, “3201 sayılı Emniyet Teşkilat Kanunu”, <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.3.3201.pdf>

Kolluğun gerçekleştirdiği işlemler tek yanlıdır. Kolluk kuvveti, gerekli durumlarda yasalar çerçevesinde silah kullanma dahil zorlayıcı önlem alabilir. Ancak kamu düzenini bozacak sorunları ortadan kaldırmaya yönelik faaliyetlerini yerine getirirken bireylerin hak ve hürriyetlerini gözetmek zorundadır. Bu neden ile idari görevliler bireylerin hak ve hürriyetlerini yalnızca kanuna dayanarak kısıtlamaktadır. Zira hürriyet karinesi gereği hürriyet asıl sınırlama ise istisnadır.<sup>125</sup>

## 1.6. Genel İdari Kolluk- Özel İdari Kolluk Ayrımı

Kamu düzeni ile ilgili birtakım alanlar için hususi ve farklı düzenlemelerin gerekli olması, idari kolluk teşkilatı içerisinde ayrıca sınıflandırma yapılmasını zorunlu kılmıştır. Bu durum bir taraftan genel idare hizmetlerini sağlayan kuruluşun; diğer taraftan ise bu amaca uygun olarak belirlenmiş farklı birimlerden oluşan ikincil bir teşkilatı gerekli kılmıştır. İdari kolluk kendi içerisinde “genel idari kolluk” ve “özel idari kolluk” olmak üzere iki kısma ayrılmaktadır.<sup>126</sup>

İdari kolluk arasında yapılan bu ayrımın temel kriterini konu açısından “yetki” unsuru oluşturmaktadır. Genel idari kolluk; coğrafi olarak sorumlu olduğu bölgede tüm insani faaliyetler ile ilgili kolluk işlem ve faaliyetlerini yerine getirir. Dolayısıyla; birden çok türde ve alanda gerçekleştirilen işlem ve faaliyetleri kapsamaktadır. Bu nedenle de “genel” nitelendirmesini alır.<sup>127</sup> Özel (hizmet) idari kolluk ise yalnızca belirli bir coğrafi bölgede, belirli faaliyet alanları ve belirli kişiler hakkında kolluk işlem ve faaliyetlerini gerçekleştirmek ile görevlidir. Özel idari kolluk; ayrı bir kanuna dayanarak kurulan spesifik ve özel bir kamu hizmetinin gerektirdiği gibi icra edilmesi ve sürdürülebilirliğini sağlamakla görevlidir. Özel idari kolluk, hizmet kolluğu olarak da adlandırılmaktadır. Özel idari kolluk; denetim ve gerekli durumlarda müeyyideler uygulayarak önleyici tedbir alır. Tarım kolluğu, orman kolluğu, turizm kolluğu, hayvan kolluğu, av kolluğu, doğal ve kültürel mal varlıklarını koruma kolluğu, gümrük kolluğu, çevre kolluğu özel idari kolluk türleri arasında yer almaktadır.<sup>128</sup>

---

<sup>125</sup> Gözübüyük, Tan, 710.

<sup>126</sup> İsbir, 258.

<sup>127</sup> Nohutçu, *İdare Hukuku*, 464.

<sup>128</sup> İsbir, 258-259.

Türkiye’de genel idari kolluk makamları Cumhurbaşkanı, İçişleri Bakanı, valiler ve kaymakamlardır. Genel idari kolluk teşkilatı kendi içerisinde “merkezi idare (devlet) kolluğu” ve “mahalli idare kollukları” olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Merkezi idare kolluğu devlet kolluğu olarak da adlandırılmaktadır. Merkezi idarenin başkent teşkilatı kolluk makamı; Cumhurbaşkanı ve İçişleri Bakanıdır. Taşra teşkilatı kolluk makamında ise vali ve kaymakam yer almaktadır. Merkezi idare kolluk personeli; polis, jandarma, sahil güvenlik, Türk Silahlı Kuvvetleri personeli, Özel Güvenlik Teşkilatı personeli, çarşı ve mahalle bekçilerinden oluşmaktadır. Mahalli idare ise İl Özel İdaresi, belediyeler ve köylerdir. Mahalli idarenin İl Özel İdaresi kolluk makamında; il genel meclisi, il encümeni ve vali yer almaktadır. Belediye kolluk makamında; belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanı yer almaktadır. Köy kolluk makamında ise ihtiyar heyeti ve muhtar yer alır. Zabıta ve köy korucusu, mahalli idare kolluk personelleri olarak görev yapmaktadır.<sup>129</sup>

3201 sayılı ETK’nın 3. maddesine göre genel kolluk personelleri; polis, jandarmadır. Kolluk personellerinden biri olan çarşı ve mahalle bekçileri ise genel kolluğa destek hizmeti sağlanması için oluşturulan silahlı bir teşkilattir. Kamu hizmetini sağlayan “yardımcı genel kolluk” olarak da nitelendirilmektedir.<sup>130</sup> Polis ve jandarma kolluğu arasındaki ayırım görevli oldukları coğrafi alandan kaynaklanmaktadır. PVSK’nın 25. maddesinde iki kolluğun görevli oldukları coğrafi alan ayrımı yapılmıştır. Buna göre; polis, il ve ilçe belediye hudutlarında, jandarma ise bu hudutların dışında kalan yerlerde küçük yerleşim birimlerinde görevini icra etmektedir.<sup>131</sup>

## 1.7. İdari Kolluk Faaliyeti

Kolluk faaliyetleri; “kolluk makamları, kolluk amirleri ve kolluk personeli” tarafından gerçekleştirilir. Kolluk makamları; görevli ve yetkili oldukları coğrafi

---

<sup>129</sup>Gözler, *İdare Hukuku*, 2. Cilt, 513.

<sup>130</sup> 4/6/1937 Kabul Tarihi, RG. Tarih ve Sayı:12/6/1937-3629, “3201 sayılı Emniyet Teşkilat Kanunu”, <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.3.3201.pdf>

<sup>131</sup> 4/7/1934 Kabul Tarihi, RG. Tarih ve Sayı:14/7/1934-2751, “2559 sayılı Polis Vazife ve Salahiyet Kanunu”, <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.3.2559.pdf>

alandaki kolluğa dair düzenleyici ve bireysel işlem yapmaya yetkili kılınmış mercilerdir. Kolluk amirleri; kolluk makamının gerçekleştirdiği düzenleyici ve bireysel işlemleri uygulayan, kolluk personeli üzerinde hiyerarşi yetkisine sahip kişilerdir. Dolayısıyla kolluk amirlerine, düzenleyici ve bireysel işlem yapma yetkisi tanınmamıştır. Ancak; kolluk makamının aynı zamanda kolluk amiri olması durumunda ilgili kişi düzenleyici ve bireysel işlem yapma yetkisi ile kolluk personeli üzerinde hiyerarşi yetkisine bir arada sahip olmaktadır. Hiyerarşi yetkisi; idarenin bütünlüğünün sağlanması adına üstlere tanınan asli bir yetkidir. Kamu yararı ve kamu hizmetlerinin gereklerini yerine getirmek adına kullanılmaktadır. Bu anlamda kamu hizmetinin düzenli işlemesi adına üst makamların, ast kademedeki olan kişileri yönlendirmesidir. Yetkinin dayanağı, Anayasanın 137. maddesidir. Kolluk amiri, hiyerarşi yetkisine bağlı olarak; özlük işlemleri, emir ve talimat verme, işlemlerin iptali, disiplin cezası verme ve denetim yapmak gibi yetkilere sahiptir. Kolluk personeli ise kolluk adına işlem yapma yetkisine sahip değildir. Kolluk personeli; kolluk makamları tarafından gerçekleştirilen işlemleri uygulamak ve kolluk amirleri tarafından verilen emirleri yerine getirmek ile görevli kamu personelidir.<sup>132</sup>

Cumhurbaşkanı, merkezi idare teşkilatı içerisinde, ülke genelinde en üst idari kolluk makamıdır. Cumhurbaşkanı, kamu nizamını sağlamak adına kanunla düzenlenmeyen konularda CBK çıkarma yetkisine sahiptir. Kolluk faaliyetleri ile ilgili kanunların ve CBK'ların uygulanmasını sağlamak adına ve bunlara aykırı olmamak şartıyla yönetmelik çıkarma yetkisine sahiptir. Dolayısıyla Cumhurbaşkanı, kolluk faaliyetleri hakkında düzenleyici ve bireysel işlem yapabilir. Bu yetki Cumhurbaşkanına doğrudan Anayasa tarafından tanınmıştır.<sup>133</sup>

Ülke genelinde yetkili olan ikincil kolluk makamı, İçişleri Bakanıdır. İçişleri Bakanı, 2559 sayılı PVSK'nın 22. maddesi uyarınca Türkiye genelinde en üst kolluk amiridir. 3201 sayılı ETK'nin 1. maddesine göre ülkenin genel güvenlik ve asayişini sağlamak, İçişleri Bakanının görev ve sorumluluğundadır. Bu anlamda İçişleri Bakanı hem kolluk makamı hem de kolluk amiridir. Anayasanın 124. maddesine göre bakanlıklar yönetmelik çıkarabilmektedir. İçişleri Bakanı, kolluk faaliyetleri ile ilgili kanunlar ve CBK'ların uygulanmasını sağlamak adına yönetmelik çıkarabilir ve

---

<sup>132</sup>Gözler, *İdare Hukuku*, 2. Cilt, 510.

<sup>133</sup>Nohutçu, *İdare Hukuku*, 485.

bireysel kolluk işlemleri düzenleyebilir. İçişleri Bakanı, aynı zamanda; kolluk personelleri ile ilgili disiplin cezası verme, denetleme ve özlük işlemleri gibi hiyerarşik yetkilere sahiptir.<sup>134</sup>

5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun (İİK) 11. maddesine göre vali; il düzeyinde en üst genel ve özel tüm kolluk kuvvet ve teşkilatının amiridir. Vali merkezi idarenin taşra teşkilatında hem kolluk makamı hem de kolluk amiri olarak yetkilidir. İlgili mevzuatın 9. maddesi uyarınca vali, görevli olduğu ilde “Cumhurbaşkanının temsilcisi ve idari yürütme aracıdır”. İl genelinde, sınır ve kıyı güvenliğini sağlamak adına ilgili tüm işleri yürürlükte bulunan hükümlere bağlı kalarak uygular. İl sınırları içerisinde huzur ve güvenliği, kişi dokunulmazlığının, asayişin düzenlenmesi ve denetlenmesinden mesuldür. Vali; kanun, CBK ve diğer mevzuatın verdiği yetkiyi kullanarak kendisine verilen görevi ifa etmek için “genel emir” çıkararak gerekli karar ve tedbirleri alır.<sup>135</sup> Genel emir, valinin gerçekleştirdiği bir düzenleyici işlemdir. Bu anlamda vali; düzenleyici ve bireysel kolluk işlemleri yapabilir.<sup>136</sup>

Kaymakam, merkezi idarenin taşra teşkilatında ilçe düzeyinde en üst genel ve özel kolluk kuvvet ve teşkilatının amiridir. İİK'nın 27. maddesi uyarınca Cumhurbaşkanının ilçede “idari yürütme aracı” kaymakamdır. Kaymakam, görevli olduğu coğrafi alan içerisinde suç işlenmesini önlemek, huzur ve güvenliği sağlamak adına gerekli tedbir ve kararları alır. Vali; bu amaç doğrultusunda genel ve özel kolluk kuvvetini istihdam eder. Ancak İİK, düzenleyici işlem yapma yetkisini “genel emir” ile valilere tanımıştır. İlgili mevzuata göre kaymakamların düzenleyici işlem yapma yetkisi bulunmamaktadır.<sup>137</sup> Kaymakam ancak zabıta alanında genelgeler şeklinde düzenleyici işlem çıkarabilmektedir.<sup>138</sup>

Kolluk makamı tarafından kamu düzeninin sağlanması adına gerçekleştirilen işlemler, kolluk personeli aracılığıyla uygulanmaktadır. Açıklandığı üzere kolluk

---

<sup>134</sup> A.g.e. 486.

<sup>135</sup> 10/6/1949 Kabul Tarihi, RG Tarih ve Sayı;18/6/1949-7236, 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu, <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.3.5442.pdf>,

<sup>136</sup> Gözler, *İdare Hukuku*, 515.

<sup>137</sup> A.g.e. 515.

<sup>138</sup> Nohutçu, *İdare Hukuku*, 486.

işlemleri düzenleyici kolluk işlemleri ve bireysel kolluk işlemleri olmak üzere ikiye ayrılmaktadır.

### 1.7.1. Düzenleyici Kolluk İşlemleri

Toplum düzeninin bozan veya risk oluşturan unsurlar değişkenlik gösterir. Kamu hizmetinin değişen niteliklerine bağlı olarak tehdit ve sorunların önceden belirlenmesi güçtür. Bu nedenle kanun yapıcı, kamu güvenliğinin sağlanması için gerekli uygulamaların tüm ayrıntılarını önceden mevzuatta belirleyemeyebilir. Dolayısıyla idarenin faaliyetlerine ilişkin tüm ayrıntılar mevzuatta yer almamaktadır. Bu durum kanun yapıcının idareye düzenleyici işlem yapma yetkisi tanımamasını gerekli kılmıştır.<sup>139</sup>

Düzenleyici işlemler; idarenin, Anayasa ve kanunlara aykırı olmamak koşuluyla gerçekleştirdiği soyut, kişisel olmayan, sürekli uygulanan, genel tek yanlı işlemlerdir. Düzenleyici işlemler, yasal çerçevede genel ve soyut kurallar içeren maddi anlamda kanun vasıflandırılmasının yapıldığı işlemlerdir. Dolayısıyla kural-işlem yani norm niteliğindedir. Düzenleyici işlemler uygulandığı takdirde sona ermez. Kapsamı dahilindeki her kişi ve olay için geçerli, uyulması zorunlu hukuki işlemlerdir. Açıklamalardan anlaşılacağı üzere, kamu düzeni için tehdit oluşturabilecek belirli davranışların yasaklanması, uyulması gereken kuralları içeren emredici düzenlemelerdir. Önleyici nitelikli, genel ve soyut kurallardır. Kişilik dışıdır; muhatapları önceden bilinmez.<sup>140</sup> İdari işlemler; birincil (asil) kaynak olan kanunları izleyen yani ikincil (tali) işlemlerdir. Uyulması zorunlu, kısıtlayıcı, koruyan fakat emredici ve müeyyideler getiren idari işlemlerdir.<sup>141</sup>

İdari makamların işlem yapma yetkisi, hukuk kuralları ile belirlenmiştir. Her kolluk kendi alanında birincil yetkilidir. İdari makamlar konu bakımından yetkileri dışında bir işlem gerçekleştiremez. İdari makamlar, konu bakımından sahip oldukları

---

<sup>139</sup>Halil Kalabalık, *İdare Hukuku Dersleri*, Cilt:2, 5.Basım, (Ankara: Seçkin Yayınevi, 2019), 257.

<sup>140</sup>Gözler, *İdare Hukuku*,2.Cilt, 568.

<sup>141</sup>Nohutçu, *İdare Hukuku*, 490.



yetilerini, ancak yetkili olduğu coğrafi alan içerisinde kullanılır. Bu durum idari makamın yer yönünden yetkisini ifade etmektedir.<sup>142</sup>

Hukuk devleti ilkesi, idareyi sınırlayan ve birey açısından güvence olan en önemli hukuk genel ilkesidir. Kanun yapıcı bu nedenle, Anayasanın üstün ve bağlayıcılığını vurgulayarak idareye karşı kişi hak ve hürriyetlerini koruyucu nitelikte hükümler içermektedir.<sup>143</sup> Anayasanın 13. maddesi uyarınca temel hak ve hürriyetler kanun ile sınırlanmaktadır. Ancak, bireylerin kamu düzenini tehlikeye düşürebilecek tüm davranışları kanun yapıcı tarafından önceden belirlenmemektedir. Bu nedenle kolluk işlemleri ile önleyici tedbirler düzenlemektedir. Bu kapsamda gerçekleştirilen kolluk işlemleri anayasaya ve kanunlar çerçevesinde gerçekleştirilmelidir. Kolluk faaliyetlerinin, içerik ve sınırlarında bir ölçülülük ve orantılılık bulunması gerekir. İdari kolluk makamlarının kanuna dayanarak gerçekleştirdiği kolluk işlemleri, maddi anlamda kanun niteliğindedir. Bu nedenle idari kolluk makamlarının kolluk işlemleri, “soyutluk, genellik, eşitlik, süreklilik, nesnellik ve kanunilik” ilkesine uygun bir nitelik taşımalıdır.<sup>144</sup>

İdare, görevini yerine getirirken geniş bir faaliyet ve tasarruf alanına sahiptir. İdare Kamu nizamı ile ilgili işlevleri ifa ederken bir yargı kararına bağlı olmaksızın idari kararlarını “re’sen icra” eder. İdarenin icrai nitelikli kararlarının re’sen icrası, idareye tanınan istisnai bir yetkidir. İdare gerçekleştirdiği düzenleyici kolluk işlemleri ile kamu nizamını tehdit edebilecek her türlü faaliyet ve davranışları yasaklar. Dolayısıyla düzenleyici kolluk işlemi bir kolluk tedbiridir. Düzenleyici işlemler ile belirlenen yasaklama kararlarına uymak zorunludur. İdarenin görevi dahilinde gerçekleştirdiği hizmetleri etkin ve zamanında yerine getirebilmesi için yaptırım yetkisine sahiptir. Bu anlamda idari yasak ve emire aykırılık teşkil eden bir eylemler idari ihlalin ortaya çıkmasına neden olur. İdare, kamu nizamını bozan idari ihlaller, yaptırıma konu olur. İdare, ihlalleri önlemek adına caydırıcı ve zorlayıcı bir etki oluşturan idari yaptırım yoluna başvurmaktadır.<sup>145</sup> Tedbirlere aykırılık teşkil eden ve

---

<sup>142</sup> A.g.e. 497.

<sup>143</sup> Yücel Oğurlu, *İdari Yaptırımlar Karşısında Yargısal Korunma (İdari Ceza Hukuku ve İdari Cezalara Karşı Başvuru Yolları)*, (Ankara: Seçkin Yayınevi, 2000), 188.

<sup>144</sup> Nohutçu, *İdare Hukuku*, 496.

<sup>145</sup> Oğurlu, 31-33.

toplumda tehlikeye düşüren davranışlar müeyyideye konu olmaktadır. Fakat belirtmek gerekir ki müeyyide ile idari kolluk tedbiri birbirinden farklı kavramlardır. Şöyle ki; müeyyide, bir hukuk kuralının ihlal edilmesi sonucu hukuk düzeninde öngörülen yaptırımdır. Müeyyide, hukuka aykırı davranışa bir tepki olarak uygulanır. İdari makamların uyguladığı kısıtlama veya yasaklama kararları ise önleyici nitelikte kolluk tedbiridir.<sup>146</sup>

Merkezi idare adına; Cumhurbaşkanı, CBK ve yönetmelik şeklinde düzenleyici işlem yapabilmektedir. Cumhurbaşkanı ayrıca genelge, yönetmelik, tebliğ gibi adsız düzenleyici işlem yapma yetkisine sahiptir. Bakanlıklar, yönetmelik şeklinde düzenleyici işlem yapabildiği gibi adsız düzenleyici kolluk işlemleri yapabilir. Valiler, İİK uyarınca “genel emir” şeklinde düzenleyici işlem yapmaktadır. İİK, kaymakamların düzenleyici işlem yapması konusunda bir hüküm içermemektedir. Ancak kaymakam; kamu nizamının sağlanması hizmetini yerine getirirken zaruri durumlarda zabıta alanında genelgeler çıkarabilir.<sup>147</sup>

Mahalli idareler adına; il genel meclisi ve belediye meclisi yönetmelik çıkarabilmektedir. İl Özel İdaresi Kanunu’nda İl Özel İdaresi kolluk makamları için düzenleyici kolluk işlem yapma yetkisi tanınmıştır. Mevzuata göre; il özel idaresi kolluk makamı, kamu nizamı ile ilgili hizmetlerini yerine getirmek için yönetmelik, yasaklama veya emir biçiminde düzenleyici işlem yapabilir. İlgili kanunun 9. maddesine göre; il özel idaresi kolluk makamı tarafından çıkarılan düzenleyici işlemi kabul etme yetkisi ve görevi il genel meclisine tanınmıştır. 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 15. maddesi uyarınca belediye kolluk makamları düzenleyici kolluk işlemlerini “belediye yasağı” ya da “yönetmelik” şeklinde yapabilmektedir. İlgili kanunun 18. maddesine göre belediye kolluk makamları tarafından çıkarılan düzenleyici işlemleri kabul etme yetkisi belediye meclisine tanınmıştır. 442 sayılı Köy Kanununda köy kolluk makamlarının düzenleyici işlemlerini nasıl yapacağı hususunda bir hüküm yer almamaktadır. Ancak Anayasanın 124. maddesine göre kamu tüzel kişiliği yönetmelik çıkarma yetkisine sahiptir. Köyün kamu tüzel kişiliğine sahip

---

<sup>146</sup> Gözler, *İdare Hukuku*, 2. Cilt, 596.

<sup>147</sup> Nohutçu, *İdare Hukuku*, 490.

olması nedeni ile köy kolluk makamlarının düzenleyici işlem yapması hukuken mümkün kılınmıştır.<sup>148</sup>

### 1.7.2. Bireysel Kolluk İşlemleri

Bireysel kolluk işlemleri; birel idari işlem veya idari karar olarak da adlandırılmaktadır. Kamu nizamına ilişkin hizmetleri yerine getirme adına belirli bir kişi veya olaya özgü, subjektif, somut, özel ve tükenen tek yanlı idari işlemlerdir. Bireysel kolluk işlemleri kanunların veya düzenleyici işlemlerin ismen belirlenmiş bir kişi veya belirli durumlar karşısında uygulanması sonucu gerçekleşir. Bireysel kolluk işlem yapma yetkisi hem kolluk makamına hem de kolluk amirine tanınan bir yetkidir. Kanunlarda açıkça belirlenmiş usul ve esaslara bağlı olarak, yasayla tanımlanan kişi, durum veya olaya ilişkin gerçekleştirilen işlemlerdir. Kanuna veya düzenleyici bir işleme dayanarak gerçekleştirilmektedir. İdarenin gerçekleştirmiş olduğu düzenleyici kolluk işlemlerinin bireylere uygulanmasını ifade etmektedir. Genel olarak tedbir veya müeyyide içeriğinde olan bireysel idari işlemler; bir kez uygulandığı takdirde tükenen geçici nitelikte idari işlemlerdir.<sup>149</sup>

Bireysel kolluk işlem çeşitleri oldukça fazladır. Genellikle, emir veya ihtar, denetim, zor kullanma, yasaklama, kimlik sorgusu, belirli faaliyetleri erteleme kararı, kamu düzenini bozan yerlerin kapatılması kararı, izin verme veya izin vermeme kararı gibi işlemler olarak karşımıza çıkmaktadır.<sup>150</sup>

---

<sup>148</sup>Gözler, *İdare Hukuku*,2.Cilt, 570-571.

<sup>149</sup> Nohutçu, *İdare Hukuku*, 490-491.

<sup>150</sup> A.g.e. 491.

## 2. BÖLÜM

### TÜRKİYE'DE COVID-19 PANDEMİSİ

#### 2.1. Covid-19 Pandemisi

Koronavirüs kelimesi, Latince taç anlamına gelen “*Corona*” ile hastalık yapıcı, mikroplar için kullanılan bir terim olan “*virüs*” kelimesinin birleşiminden oluşmaktadır. 11 Şubat 2020 tarihinde, koronavirüs kelimesini oluşturan sözcüğün baş harflerinin ve ortaya çıkış tarihinin birleşimi ile hastalığa Covid-19 ismi verilmiştir.<sup>151</sup>

Salgın kelimesi Türk Dil Kurumu (TDK) sözlüğünde “*Bir hastalığın veya başka bir durumun yaygınlaşması ve birçok kişiye birden bulaşması*”<sup>152</sup> şeklinde ifade edilmektedir. Salgın hastalık; hastalık oluşturan bir enfeksiyon etkeninin duyarlı bir canlıya doğrudan veya dolaylı yollarla geçmesi sonucu çoğalmasıyla pek çok canlının hastalığa maruz kalmasıdır. Bir başka ifadeyle; salgın hastalık, belirli bir yerde ve belirli bir zamanda çok fazla kişide benzer etkilere neden olan enfeksiyon etkenidir. Herhangi bir bölgede veya toplumda belirli zamanda ortaya çıkan hastalığın normalden fazla sayıda sağlıklı kişilere bulaşması ve birbirine benzer vakaların görülmesi salgın hastalık olduğunu göstermektedir. Bulaşıcı hastalıkların temel özellikleri; hastalığın sağlıklı kişilere kısa sürede bulaşarak yayılması, şiddetli seyretmesi, hastalık etkenine maruz kalanların yaşamını kaybetmesi veya tamamen iyileşmesi, hastalık etkeninden kurutulmuş kişilerin virüse karşı bağışıklık geliştirmesidir.<sup>153</sup>

Salgın hastalıklar insanlık tarihinin her döneminde farklı özellik ve isimler ile ortaya çıkmıştır. Salgınların ortaya çıkması insanlar ve devletler üzerinde demografik, sosyal, siyasal, ekonomi, psikolojik olmak üzere çok yönlü etkileri de beraberinde getirmektedir. Salgının neden olduğu kitlesel ölümler yayıldığı alanlara bağlı olarak bölgesel veya küresel ölçekte demografik yapıda değişime neden olmaktadır. Karantina uygulamaları, sosyal mesafe hassasiyeti, ibadethanelerin, işyerlerinin, sosyal faaliyet alanlarının kapatılması, toplu etkinliklerin kısıtlanması, seyahat sınırlamaları

---

<sup>151</sup>Sibel Laçinel Gürlevik, “Koronavirüsler ve Yeni Koronavirüs SARS-COV-2”, *Çocuk Enfeksiyon Dergisi*, 14 (1), (Mart 2020): 47.

<sup>152</sup>Türk Dil Kurumu İnternet Sitesi <https://sozluk.gov.tr/> (Erişim): 30/10/2022.

<sup>153</sup>Hülya Parıldar, “Tarihte Bulaşıcı Hastalık Salgınları”, *Tepecik Eğitim ve Araştırma Hastanesi Dergisi*, no:30, (Temmuz 2020):19-20.

salgının bulaşmasını önlemeye yönelik tedbirler arasında yer almaktadır. Salgının olumsuz etkilerine karşı sağlık ve yaşam hakkını korunmak amacıyla alınan tedbirler beraberinde; birtakım insan hak ve hürriyetlere müdahale edilmesine, işsizlik, enflasyon, eğitim, sanayi ve turizm gibi ticari faaliyetlerin sekteye uğratmasına neden olmaktadır.

Salgın hastalıklar, yayılma alanları, özellikleri ve etkilediği insan sayılarına bağlı olarak “epidemi, endemi ve pandemi” olmak üzere üç grupta sınıflandırılmaktadır.<sup>154</sup> Epidemi (salgın), belirli bir bölgede bir hastalığa ait vaka sayısının beklenenden fazla oranda görülmesidir. Endemi (yerleşik hastalık), bir hastalığın yahut hastalık etkeninin belirli bir coğrafyada sürekli olarak bulunmasıdır. Endemi ne kadar süreceği belli olmaksızın uzun bir zaman etkisini gösteren hastalıklardır. Pandemi, bir hastalığın veya hastalık etkeninin hızla kıtalararasına yayılmasıdır.<sup>155</sup>

Koronavirüs, 21.yüzyıla ilk kez ortaya çıkan bir salgın hastalıktır. 2019 yılında Çin’in Wuhan kentinde ilk vakası görülen hastalık 13/1/2021 tarihinde virüs olarak tanımlanmıştır. Bulaşmasının kolay olması ve küresel dünyada artan etkileşimin de etkisiyle hastalık başta Uzakdoğu olmak üzere hızla tüm dünyada etkisini göstermiştir. Küresel ölçekte yayılım gösteren hastalık Dünya Sağlık Örgütü (WHO) tarafından 2/3/2020 tarihinde “Uluslararası Halk Sağlığı Acil Durumu” ilan edilmiştir.<sup>156</sup> Covid-19, tarihsel süreçte meydana gelen salgın hastalıklar gibi ekonomik, sosyal ve siyasi vb. alanlarda olumsuz etkilere neden olmuştur. Virüsün atılım ve bulaşıcılık sürelerinin bilinmemesi, tüm bireyleri farklı derecede etkilemesi, izolasyon ve maske kuralı gibi koruyucu tedbirlerin hastalığın yayılmasını engelleyici nitelikte olduğunu ön plana çıkarmaktadır. Pandemi ile mücadelede maske kuralı, sosyal mesafe ve hijyen kuralı uygulanmıştır. Hastalık semptomları taşıyan ve hasta bireyler ile teması olan kişiler, karantina altına alınmıştır. Sokağa çıkma yasağı, yurt içi ve yurt dışı seyahatlere kısıtlama getirilmiştir.

---

<sup>154</sup> Mustafa Hacımustafaoğlu ve Özge Önürmen, “Enfeksiyon Hastalıkları Pratiğinde Salgın Tanımlanması”, *Çocuk Enfeksiyon Dergisi*, 12(4), (Kasım 2018): 172.

<sup>155</sup>Ersin Afacan ve Nazmi Avcı, “Koronavirüs (Covid-19) Örneği Üzerinden Salgın Hastalıklara Sosyolojik Bir Bakış”, *Avrasya Sosyal ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi*, no:5,(2020), 4.

<sup>156</sup> AYM (Bireysel Başvuru), E.2020/13969, KT.9/6/2020, Resmi Gazete Tarih- Sayı;12/6/2020-31153.

## 2.2. Covid-19 ve İnsan Güvenliği

Uluslararası ilişkiler disiplininde tartışılan temel kavramlardan bir olan güvenlik, akademik literatürde ilk kez “*Pax Romana*’yı (*Roma Barışı*)” tanımlamak amacıyla Cicero ve Lucretius tarafından kullanılmıştır. Güvenlik kavramı, Latince “*securitas*” kelimesinden türetilmiştir. “*Securitas*”, eski Romalılar tarafından “endişeden, tehditlerden uzak olmak” anlamında kullanılmıştır.<sup>157</sup>

Güvenlik olgusunu ortaya çıkaran en önemli unsur tehdit algısı veya tehdidin varlığı ile oluşan güvensizlik ortamıdır. Güvenlik, sadece risk ortamını değil aynı zamanda risk oluşturabilecek unsurlara karşı da caydırıcı bir etki oluşturmayı ifade etmektedir. Risk veya tehdit algısı zaman, mekân ve olaylara göre değişkenlik gösterdiği gibi “kimin yahut neyin güvenliğinin” sağlanacağı sorusunun yanıtı da değişmektedir. Değişen dönem koşulları, devletlerin ve farklı ideolojiye sahip düşünürlerin risk algısında yaşanan değişimin bir sonucu olarak; “neyin güvenliği?”, “kimin güvenliği?” gibi soruları karşılayan farklı perspektiflerde çeşitli güvenlik tanımlarını ortaya çıkmıştır. Bu durum güvenliğin çok yönlü ve dinamik bir kavram olduğunu göstermektedir.<sup>158</sup>

Güvenlik kavramı, uluslararası ilişkiler disiplininde kuramsal açıdan ilk olarak 1952 tarihinde Arnold Wolfers tarafından analiz edilmiştir. Wolfers, güvenliği, objektif ve subjektif olarak iki kategoride analiz etmiştir. Wolfers’a göre güvenlik objektif olarak, kazanılmış değerlere yönelik bir tehdidin olmamasıdır. Subjektif olarak söz konusu değerlere karşı risk beklentisinin olmaması yani bir tehlike korkusunun olmadığı durumdur. Kazanılmış değerlere yönelik oluşabilecek riskin subjektif olarak hissedilmesi için risk unsurunun oluşumuna kaynaklık eden bir ya da birkaç tehdidin olması gerekir. Burada tehdidin varlığının belirlenmesi için öncelikle tehdit edilen unsurun ne olduğunu yani hangi kazanılmış değerlerin muhafaza edilmek istendiğinin belirlenmesi gerekmektedir. Muhafaza edilmek istenen toprak bütünlüğü,

---

<sup>157</sup> J. Frederik M. Arends, “Homeros’dan Hobbes ve Ötesine: “Güvenlik” Kavramının Avrupa Geleneğindeki Boyutları”, *Uluslararası İlişkiler*, no:22, (2009): 5-19.

<sup>158</sup> Selahaddin Bakan ve Sonay şahin, “Uluslararası Güvenlik Yaklaşımlarının Tarihsel Dönüşümü ve Yeni Tehditler”, *The Journal of International Lingual, Social and Educational Sciences*, no:2, (Aralık 2018):136.

egemenlik veya ekonomi gibi değerler olabilir. Söz konusu değerlerin varlığını sürdürmesinde risk teşkil eden her Şey bir tehdidi oluşturmaktadır.<sup>159</sup>

Uluslararası ilişkiler disiplininde güvenlik odağının, “bireysel”, ulusal” ve “uluslararası” güvenlik üzerine mi olması gerektiği konusunda farklı yaklaşımlar bulunmaktadır. Uluslararası politikada güvenlik uzun bir dönem “ulusal” güvenliği esas alan bir yaklaşım ile Őekillenmiřtir. Realisteler göre uluslararası sistemde en önemli aktör devlettir. Bu nedenle güvenlik, temelde “ulusal güvenlik” terimiyle nitelendirilmiştir. Güvenliğin referans nesnesinin devlet olduğu kabul edilmektedir. Devletler sisteminde gç ve çıkar mücadelesi hakimdir. Devletin üstünde bir otorite yoktur. Dolayısıyla sistem anarşik bir yapıdadır. Sistemin rekabete dayanması ve anarşik bir yapıda olmasının bir sonucu olarak devletler, varlığını koruyabilmek adına güvenlik ihtiyacı duymaktadır. Devletlerarası savaşlar ve egemen devletin sınırlarına karşı oluşan tehdit ön plana çıkmaktadır. Her devlet kendi güvenliğini sağlamak zorundadır. Bu nedenle devlet merkezli güvenlik yaklaşımı askeri güce önem vermektedir. Dolayısıyla devletler varlığını korumak amacıyla askeri güç ve kapasitelerini arttırmayı hedefler. Güvenliğin temelinde savaş, gç ve çıkar kavramları ön plana çıkmaktadır.<sup>160</sup>

Güvenliği devletin bekasına indirgeyen yaklaşım, Soğuk Savaş sonrası dönemde tehdit algılarında yaşanan değişim ile etkisini yitirmeye başlamıştır.<sup>161</sup> Soğuk Savaş sonrasında artan yoksulluk, gç, etnik ve milliyetçi çatışmalar ile bireylerin, toplumların güvenlik ihtiyacı, konvansiyonel olmayan tehditler ön plana çıkmıştır. Güvenlik anlayışı, diğer sorunları da kapsayacak bir Şekilde genişletilerek, daha kapsamlı bir güvenlik kavramına ihtiyaç duyulduğuna dair görüşler ön plana çıkmıştır. Güvenlik kavramı derinleşmiştir. Dolayısıyla askeri boyuta indirgenen güvenlik

---

<sup>159</sup>Gökhan Telatar, “Gç ve Güvenlik: Kavramsal ve Teorik Bir Analiz”, *Uluslararası Gç ve Güvenlik*, ed. Gökhan Telathar ve Umut Kedikli (Ankara: Nobel Yayınları,2019), 8-9.

<sup>160</sup> Andrew Heywood, *Küresel Siyaset*, çev. Nasuh Uslu ve Haluk zdemir, (Ankara; Adres Yayınları,2014), 46.

<sup>161</sup> John Baylis, “Uluslararası İlişkilerde Güvenlik Kavramı”, *Uluslararası İlişkiler*, 5(18), (2008): 70-73.

kavramı, Soğuk Savaş sonrası dönemde ekonomik, bireysel, toplumsal ve çevresel faktörlerin de dikkate alındığı daha geniş bir perspektif ile yorumlanmıştır.<sup>162</sup>

İnsan güvenliği kavramı, ilk kez 1994 yılında Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı'nda (UNDP) tanınmıştır. Birleşmiş Milletler (BM) tarafından “İnsani kalkınma raporu” yayınlanmıştır. Raporda insan güvenliği; sağlık güvenliği, ekonomik güvenlik, gıda güvenliği, çevre güvenliği, kişisel güvenlik, toplum güvenliği ve politik güvenlik olmak üzere yedi kategoride sınıflandırılmıştır.<sup>163</sup> Raporda, güvenlik siyasetinin askeri gücü merkez alan yaklaşım yerine insani gereksinimlerin de yer aldığı daha geniş bir perspektiften ele alınması gerektiği yer almaktadır. İnsan güvenliği, insan hak ve hürriyetlerine, onurlu bir yaşama dair güvenlik ihtiyacı ile ön plana çıkmıştır. İnsan güvenliği bu yönü ile devlet ve ulusal güvenlik kavramlarından ayrılarak insani hakları ve kalkınma arasında ilişkiyi öne çıkarmaktadır. İnsan güvenliği, güvenliğin referans nesnesinin insan olduğunu kabul ederek devleti referans alan geleneksel güvenlik yaklaşımına ciddi bir meydan okumayı temsil etmektedir. Devletlerin, insani kalkınma odaklı güvenlik politikalarını evrensel bir politika olarak belirlemesi gerektiği vurgulanmaktadır.<sup>164</sup>

İnsan güvenliği yaklaşımını ön plana çıkartan en önemli özelliği iş birliği ile güvenlik politikalarının geliştirilmesidir. İnsani güvenlik yaklaşımı güvenliğin sağlanmasında devlet tekelleşmesine karşı çıkarak uluslararası örgütler ve sivil toplum kuruluşlara sorumluluklar yükler. İnsan güvenliği bireylere karşı oluşan tehdit veya tehdit algılarına yönelik çalışmalar iş birliği ile yürütülmektedir. Dolayısıyla kolektif güvenlik söz konusudur. İnsan güvenliği yaklaşımında amaç güvenlik ihtiyacının temel nedenleri göz önüne alınarak sorun olabilecek unsurları önlemektedir.<sup>165</sup>

İnsan güvenliği çok boyutlu bir kavramdır. Şöyle ki salgın hastalıklar, ekonomik kriz, toplumsal çatışmalar, terör, kitlesel göç, yoksulluk, çevre kirliliği, küresel ısınma, kontrolsüz nüfus artışı, insan haklarının ihlali gibi tehditlerin ortadan

---

<sup>162</sup>Şevket Ovalı, “Ütopya ile Pratik Arasında: Uluslararası İlişkilerde İnsan Güvenliği Kavramsallaştırması”, *Uluslararası İlişkiler*, no:10, (2006): 4.

<sup>163</sup> Zerrin Torun, “Doktrinde İnsan Güvenliği Kavramı: Destekleyenler ve Eleştirenler”, *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, no:1, (Mart 2017): 225.

<sup>164</sup> Ovalı, 4-6.

<sup>165</sup>A.g.e. 6.



kaldırılmasına yönelik çalışmalar etrafında şekillenmektedir. Sadece fiziki olarak saldırı değil aynı zamanda ekonomik, sosyal ve çevresel faktörlerin de oluşturduğu tehditlerin ortadan kaldırılmasını kapsamaktadır. Koruma ve güçlenmeyi hedeflemektedir. İnsan güvenliği yaklaşımında devlet bekasına indirgenen güvenlik yaklaşımından farklı olarak güvenliğin referans nesnesinin birey olduğu kabul edilmektedir. İnsan güvenliğini geleneksel güvenlik yaklaşımından ayıran bir diğer özellik ise evrensel olmasıdır. Bir başka ifadeyle; insan güvenliğinde amaç tüm insanlar için geçerli olan ortak tehlikeden uzak olmasıdır. İnsan haklarını geliştirerek insani kalkınmayı güçlü kılmayı hedefler. Bu nedenle salt askeri güvenlik değil, ekonomik, bireysel güvenlik, gıda güvenliği, sağlık güvenliği gibi insan yaşamı üzerinde tehdit unsuru oluşturan tüm etkenleri kapsamaktadır.<sup>166</sup>

İnsan güvenliğinin bir boyutu olan sağlık güvenliği, küreselleşmenin de etkisi ile hem gelişmiş ülkelerde hem de gelişmekte olan ülkelerde görülen temel sorunlardan biridir. Sağlık güvenliği ile ilgili sorunlar, sağlık hakkından faydalanma imkanının sınırlı olması, yoksulluk, yetersiz beslenme, salgın hastalık gibi risk unsurlarını ifade etmektedir. Sağlık güvenliğinde bireysel sağlıktan ziyade toplumsal sağlığa vurgu yapılmaktadır. Bulaşıcı hastalıklar sağlık güvenliğinde önemli bir sorun teşkil etmektedir. Bu tarz toplum nezdinde güvenlik ihtiyacına neden olan hastalıklar ile mücadelede Dünya Sağlık Örgütü gibi uluslararası örgütler etkin rol almaktadır. Bu duruma en belirgin örnek Covid-19 salgınıdır.<sup>167</sup>

Çin’de başlayan, 31.12.2021 tarihinde WHO’ya bildirilen bir salgın hastalık olan koronavirüs kısa süre içerisinde küresel bir sağlık krizi haline gelmiştir. Covid-19 ile mücadelenin geleneksel güvenlik yaklaşımı ile çözümediği, insani güvenlik yaklaşımının gerekliliği açık bir şekilde görülmüştür. Şöyle ki; geleneksel güvenlik anlayışında ulus devletin güvenliği söz konusudur. İnsani güvenlikte ise güvenliğin referans nesnesi bireylerdir. Geleneksel güvenlik yaklaşımında güvenlik askeri güç ile sağlanmaktadır. Oysa Covid-19 krizinde tehdit unsuru askeri müdahale ile giderilebilecek bir sorun değildir. Virüse karşı bir mücadeledir. Geleneksel güvenlik anlayışında bütün içerisinde bir parçanın güvenliği öne çıkar ve her devlet kendi

---

<sup>166</sup> Torun, 226.

<sup>167</sup> Sefer Yılmaz, “Covid Sonrası (Post-Covid) Güvenlik Yaklaşımı”, *Güvenlik Bilimleri Dergisi*, 10(2), (2021): 473-474.

güvenliğini kendi sağlamaktadır. Ancak insan güvenliği evrenselidir. İnsani güvenlik olgusunda ise tüm insanların güvenliği önemsenmektedir. İnsan güvenliğine dair sorunlar karşılıklı bağımlılık arz etmektedir. Covid-19, küreselleşmenin etkisi ile gelişmişlik düzeyi fark etmeksizin tüm ülkelerde görülmüştür. Bu durum, karşılıklı bağımlılığın arttığı, eğitimden ekonomiye her alanda etkileşimlerin yoğun olduğu uluslararası sistemde, bir ülkede gerçekleşen sorunun sistem içerisinde yer alan diğer ülkeleri de etkilediğini göstermektedir.<sup>168</sup>

Covid-19 salgını ile mücadelede temel amaç hastalığın yayılmasını önlemek, kontrol altına almaktır. Bu aşamada aşı hastalığı önlemede etkili bir uygulamadır. Ülkeler sınır güvenliğinde aşı kartları ve Covid-19 testi uygulaması ile önleyici tedbir almaktadır. Bu kapsamda ülkeler kendi içlerinde yurt içi ve yurt dışı seyahat sınırlamaları, maske kuralı, sosyal mesafe, karantina uygulaması, iş yerlerinin geçici olarak kapatılması, vardiyalı sistem ile faaliyetlerinin sınırlandırması, toplu etkinliklerin durdurulması gibi insan hareketliliğini kısıtlayan önlemler alınmıştır. Sokağa çıkma yasağı, seyahat sınırlaması, iş yerlerinin faaliyetlerinin durması gibi önleyici tedbirler etkisini ekonomik göstergelere yansıtmıştır. Covid-19, sadece uluslararası sağlık krizi değil aynı zamanda ekonomik ve siyasal bir krize de dönüşmüştür. Tarım faaliyetlerinde yaşanan duraksamanın gıda tedarik zincirinde sorunlara yol açma potansiyeli taşıması gıda güvenliği tehdidini ortaya çıkarmıştır. Hastalığın bulaşmasını önlemek amacıyla kullanılan maske ve eldiven gibi ürünlerin artan kullanımı neticesinde bilinçsiz atıktan kurtulma yöntemleri çevresel güvenlik için bir tehdit unsuru teşkil etmektedir. Dolayısıyla salgın bir sağlık güvenliği tehdididir. Salgının etkileri ise yedi güvenlik unsurunu etkileyen bir tehdittir.<sup>169</sup>

Küresel sistemde ortaya çıkan salgında tehdit unsuru her yerdedir. Salgın hastalıkta tehdidin her yerdeliği sorunu bulunmaktadır. Yani virüsü taşıyan hastaların kuluçka döneminde tespit edilememesi veya hastalığın mutasyona uğramasından sonra kimi hastalarda belirti göstermemesi hastalığın temas ile yayılmasında etkili

---

<sup>168</sup> Yahya Alameşe, "Covid-19 Salgını ve İnsani Güvenlik", *İstanbul Kent Üniversitesi İnsan ve Toplum Bilimleri Dergisi*, no:1, (2021): 39-40.

<sup>169</sup> Gökhan Duman, "Salgın Hastalık Esnasında İnsani Güvenliği Yeniden Düşünmek", *Süleyman Demirel Üniversitesi Vizyoner Dergisi*, no:29, (Ocak 2021): 126-127.

olmaktadır.<sup>170</sup> Covid-19 ile ulusal mücadele tek başına yeterli değildir. Kriz yönetiminde kolektif güvenlik önlemleri önem arz etmektedir. Dolayısıyla Covid-19 ile ulusal düzeyde başlayan güvenlik sorunu uluslararası güvenlik sorunu haline gelmiştir ve insani güvenlik yaklaşımının önemini ortaya çıkarmıştır.

### 2.3. Türkiye’de Covid-19 Pandemisi

Covid-19 virüsü, Çin Halk Cumhuriyeti’nde ortaya çıkmıştır. İlk olarak Asya ülkelerinde görülen virüs daha sonra Afrika, Avrupa ve Amerika kıtasına yayılmış ve kısa süre içerisinde tüm dünyada etkisini göstermiştir. Covid-19 virüsü, Çin tarafından 31/12/2019 tarihinde Dünya Sağlık Örgütü’ne bildirilmiştir. Covid-19 virüsü 30 Ocak 2020 tarihinde Dünya Sağlık Örgütü tarafından “küresel halk sağlığı acil durumu” ilan edilmiştir. Hastalık pandemi olarak değerlendirilmiştir. Pandemi ile mücadelede “erken teşhis, acil tedavi ve izolasyon” adımlarının hastalığı önlemede gerekli olduğu bildirilmiştir. Covid-19 pandemisinin genel anlamda iki özelliği bulunmaktadır. Birincisi kısa süreli olmaması ve ne zaman sona ereceğinin belirsiz olması ikincisi ise hastalığın tüm dünyada etkisini göstermesi küresel bir kriz haline gelmesidir.<sup>171</sup>

Koronavirüs pandemisinin hızla yayılması, vaka sayılarının ve hastalığa bağlı ölümlerin artması, hastalığın neden olduğu sağlık problemleri ile mücadele yerel düzeyde kamu politikaları ile gerçekleştirmiştir. Küresel kriz karşısında her hükümet kendi kapasitesi doğrultusunda kamu politikaları uygulamıştır. Hükümetlerin kriz yönetiminde uyguladığı politikaların belirlenmesinde WHO gibi sağlık otoritelerinin tavsiye ve yönlendirmeleri, sivil toplum kuruluşları etkili olmuştur.

11 Mart 2020 tarihinde Türkiye’de ilk koronavirüs vakası tespit edilmiştir. İlk vakanın akabinde hasta sayılarında artış meydana gelmiştir. Küresel bir kriz olan koronavirüs pandemisi ile mücadelede Türkiye ilk olarak 10/1/2020 tarihinde Sağlık Bakanlığı koordinesinde “Bilim Kurulu ve Operasyon Merkezi” oluşturmuştur. Sağlık Bakanlığına bağlı Bilim kurulu, pandemiye karşı kamu politikalarının yapım sürecinde tavsiye niteliğinde kararlarıyla hizmet vermiştir. Pandemi ile mücadele sürecini

---

<sup>170</sup> Ali Fuat Birol, “Küreselleşme, Salgın Hastalıklar ve Güvenliğin Biyolojik Koşulları”, *Güncel Uluslararası Güvenlik Sorunları*, ed. Hakan Karaaslan ve Murat Demirel, (Ankara; Nobel Yayınları,2020), 374.

<sup>171</sup>Nuray Ekşi, *Covid-19 Sürecinde Milletlerarası Özel Hukuk*, (İstanbul; Beta Yayınları,2021), 1.

kontrollü bir şekilde yönetmek adına gerçekleştiren güvenlik politikaları, genel olarak üç boyutludur. Öncelikle hastalık hakkında toplumun bilinçlenmesine yönelik çalışmalar başlatılmıştır. Hastalık hakkında bilgilendirme ve korunma yollarının yer aldığı “Covid-19 Rehberi” yayınlanmıştır. WHO tarafından yayınlanan raporlar ile hastalığın dünyada yayılış hızı ve etkileri hakkında bilgi edinilmiştir. Maske, hijyen, sosyal mesafe gibi koruyucu tedbirlerin yer aldığı kamu spotları, uzman görüşleri, broşürler ve afişler ile hastalık hakkında toplum bilinçlendirilmiştir. Sağlık Bakanlığı günlük olarak toplam vaka sayısı, Covid-19 kaynaklı ölüm sayısı ve iyileşen hasta sayılarını yayınlamaya başlamıştır. Güvenlik tehdidine karşı insani hareketliliği sınırlayan önleyici tedbirler alınmıştır. Virüsün yayılmasını önlemek adına teması önleyen izolasyon politikaları, hastalığın tespit edilmesi ve tedavisi için test uygulaması, hastane kapasitelerinin artırılması güvenliğin ikinci boyutunu oluşturmaktadır.<sup>172</sup>

Türkiye’de Sağlık Bakanlığına bağlı “Bulaşıcı Hastalıklar Dairesi Başkanlığı”, bulaşıcı hastalıkların kontrolüne yönelik faaliyetleri yürütmekle görevli kurumdur. Koronavirüs vakalarının tespiti ve hastalığın tedavi süreci vakanın bulunduğu ilgili şehrin “İl Sağlık Müdürlüğü Bulaşıcı Hastalıklar Birimi” koordinasyonunda gerçekleştirilmiştir. Koronavirüs pandemisinin erken döneminde pek çok hastane “pandemi hastanesi” olarak tanımlanmıştır. Hastalık tespit edilen kişiler pandemi hastanelerinde tedavi altına alınmıştır. Pandemi hastanesinin bulunmadığı durumda ikinci basamak erişkin yoğun bakım hizmeti veren hastaneler pandemi hastanesi görevini almıştır. Hastalığın ilk süreçlerinde özellikle yurt dışından Türkiye’ye giriş yapan kişiler yüksek risk taşımaları nedeniyle olası vaka olarak kabul edilmiştir. Karantinaya alınarak hastalık semptom takibi yapılmıştır.<sup>173</sup> Karantina altına alınan kişilerin takibi, il/ilçe Sağlık Müdürlüğü tarafından organize edilen aile hekimleri tarafından yürütülmüştür. Hastaneye yatırılan ve yoğun bakım ihtiyacı olan hasta kişilerin takibi, Sağlık Bakanlığı tarafından yayınlanan, “Temaslı Takibi, Salgın

---

<sup>172</sup> Ayşegül Tavas, “Türkiye’de Covid-19 Süreci ve Salgın Yönetimi Stratejilerinin R Programı İle Analizi”, *Smart Journal*, no:43, (Mart 2021): 630-633

<sup>173</sup> Fatih Budak ve Şerif Korkmaz, “Covid-19 Pandemi Sürecine Yönelik Genel Bir Değerlendirme: Türkiye Örneği”, *Sosyal Araştırmalar ve Yönetim Dergisi*, no:1,(2020): 71-72.

Yönetimi, Evde Hasta İzleme ve Filyasyon” rehberine göre yönetilmiştir.<sup>174</sup> Vaka sayısını düşürmek ve virüse karşı toplumun bağışıklık kazanması için alınan önleyici tedbirlerin üçüncü boyutunu aşı uygulaması oluşturmaktadır. “BioNTech/Pfizer (Almanya/ABD), Sinovac (Çin), Oxford/AstraZeneca (İngiltere), Sputnik (Rusya), Sinopharm (Çin) gibi Covid-19 hastalığına karşı geliştirilen aşular uygulanmıştır.

Salgın hastalıklar başta sağlık olmak üzere ekonomi, güvenlik gibi birçok alanda etkisini göstermektedir. Çok boyutlu etkilere sahip olan krizin yönetiminde başta Cumhurbaşkanı olmak üzere, Sağlık Bakanı, İçişleri Bakanı, Dışişleri Bakanlığı, Kültür ve Turizm Bakanlığı, Ticaret Bakanlığı, Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı, Hazine ve Maliye Bakanlığı, valilikler, yerel yönetimler, bilim insanları ve de sivil toplum kuruluşları etkin rol almıştır.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nin bir sonucu olarak Covid-19 ile mücadelede karar alma sürecinde en yetkili ve etkin aktör Cumhurbaşkanıdır. Koronavirüs ile mücadele sürecinde CBK’ların işlevselliği ön plana çıkmıştır. CBK’lar aracılığıyla tedbir kararları hızlı bir şekilde yürürlüğe konularak uygulanmıştır. Koronavirüs ile mücadelede bakanlıklar da yayınlamış olduğu genelgelerle kriz yönetiminde önleyici faaliyette bulunmuştur. Salgın yönetiminde belirlenen stratejiye ve alınan kararlara, Sağlık Bakanlığı ve bakanlığa Bilim Kurulunun tavsiye niteliğindeki kararları yön vermiştir.

### **2.3.1. Türkiye’de Covid-19 Pandemisi Nedeniyle Alınan İdari Önlemlere İlişkin Yasal Düzenlemeler**

Türkiye’de pandemi nedeniyle alınması gereken önlemler için hazırlanan ilk mevzuat 23/08/2006 tarih ve 26268 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan 2006/23 sayılı “Küresel Bir Grip Salgını (Pandemi) Konusunda Yapılması Gereken Hazırlıklar” konulu kuş gribi genelgesidir. Söz konusu genelgede pandemi döneminde uygulanacak “Ulusal Pandemi Planı” ve bu doğrultuda hazırlanan “İl Pandemi Planları”

---

<sup>174</sup>T.C. Sağlık Bakanlığı Covid-19 Bilgilendirme Platformu, “Temaslı Takibi, Salgın Yönetimi, Evde Hasta İzleme ve Filyasyon”, Ankara:2021, <https://covid19.saglik.gov.tr/TR-66339/temasli-takibi-salgin-yonetimi-evde-hasta-izlemi-ve-filyasyon.html> (Yayın Tarihi: 2/10/2021).

bildirilmiştir.<sup>175</sup> Türkiye, “Avrupa Hastalık Önleme ve Kontrol Merkezi” ve WHO’nun düzenlemelerini dikkate alarak 2019 tarihinde “Pandemik İnfluenza Ulusal Hazırlık Planı” yayınlanmıştır. Sağlık Bakanlığı Halk Sağlığı Genel Müdürlüğü tarafından yayınlanan planda olası bir salgın hastalıkta yapılması gereken tüm müdahalelerin yürürlükteki sağlık mevzuatı kapsamında gerçekleştirileceği bildirilmiştir. Plana göre salgın döneminde uygulanacak mevzuat;

- 1982 Anayasası
- 24/4/1930 tarih ve 1593 Sayılı Umumi Hıfzıssıhha Kanunu
- 3359 Sayılı Sağlık Hizmetleri Genel Kanunu
- 10/7/2018 tarih ve 30474 Sayılı Resmî Gazete ’de yayınlanan “1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Genelgesi”
- 30/5/2007 tarih ve 26537 Sayılı Resmî Gazetede Yayınlanan “Bulaşıcı Hastalıklar ve Sürveyans ve Kontrol Esasları” Yönetmeliği
- 23/10/2015 tarih ve 2015/Sayılı, “Bulaşıcı Hastalıkların İhbar ve Bildirim Sistemi” konulu genelge
- 3/11/2013 tarih ve 28810 Sayılı Uluslararası Giriş Noktalarında Uygulanacak Çevre Sağlığı İşlemlerine dair yönetmelik
- 11/9/2018 tarih ve 2018/22 Sayılı “Bulaşıcı Hastalıklar ile Mücadele Rehberi Hakkında” genelgedir.<sup>176</sup>

1982 Anayasası, salgın hastalıklarla mücadele konusunda devlete açıkça bir yükümlülük getirmemiştir. Ancak Anayasanın 5. maddesi ve “sağlık hizmetleri ve çevrenin korunması” başlıklı 56. maddelerinde yer alan hükümlere göre; kişilerin hayatını beden ve ruh sağlığı içerisinde sürmesini sağlamak devletin yükümlülüğündedir. İlgili mevzuata göre devlet, kişilerin hayatını, beden ve ruh sağlığını koruma görevini; özel sektör, kamu sağlık ve sosyal kurumları aracılığıyla yürütmektedir. Covid-19 gibi toplum sağlığını tehlikeye düşüren bir pandemi nedeniyle anayasada özel bir hükmün yer alması mutlak bir zorunluluk değildir.

---

<sup>175</sup>R.G. Tarih ve Sayı:23/8/2006- 26268, <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2006/08/20060823-4.htm>

<sup>176</sup>T.C. Sağlık Bakanlığı Halk Sağlığı Müdürlüğü, “Pandemik İnfluenza Ulusal Hazırlık Planı”, Ankara;2019, [https://www.grip.gov.tr/depo/saglik-calisanlari/ulusal\\_pandemi\\_plani.pdf](https://www.grip.gov.tr/depo/saglik-calisanlari/ulusal_pandemi_plani.pdf)

Mevcut anayasa hükümleri salgın hastalıklar ile mücadele konusunda devlete yükümlülük getirmektedir.<sup>177</sup>

Türk Medeni Kanun'un 432. maddesinin "koruma amacıyla hürriyetin kısıtlanması" başlığı altında tehlike arz eden bulaşıcı hastalığın varlığında hastalıktan korunmanın başka bir şekilde sağlanamaması halinde kişiler gerektiğinde güç kullanılarak bir kuruma yerleştirilebilir. 2259 Sayılı Polis Vazife ve Salahiyet Kanunu'nun 13/F maddesi, Cumhurbaşkanınca çıkarılan yönetmelikte belirtilen esaslara uygun olarak alınan tedbirlerin yerine getirilmesi amacıyla toplum için tehlike teşkil eden hastalık bulaştırabilecek kişilere karşı önlem almasını vurgulamaktadır. 1950 tarih ve 7564 sayılı Pasaport Kanunu'nun 23. maddesine göre, Cumhurbaşkanı sağlıklı ilgili olağanüstü hallerde yurt dışı seyahat hürriyetini tamamen veya kısmen yasaklayabilir. Siyasi ve ekonomik düşünceler ile Türk vatandaşlarının sadece belirli ülkelere gitmeleri için geçerli pasaport düzenlenmesine de karar verebilir. 7226 sayılı İcra ve İflas Kanunu'nun "icra takiplerinin durdurulması halleri" başlıklı 330. maddesine göre; salgın hastalık durumunda Cumhurbaşkanı kararı ile memleketin bir kısmında yahut bazı iktisadi topluluklar lehine belirli bir süre için icra takipleri durdurulabilir.<sup>178</sup>

Türkiye dahil 194 ülkenin taraf olduğu, Dünya Sağlık Örgütü "Uluslararası Sağlık Tüzüğü" 15 Haziran 2007 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Uluslararası hukukta bağlayıcı olan "Uluslararası Sağlık Tüzüğü" aynı isim ile iç hukuka da aktarılmıştır.<sup>179</sup>

1593 Sayılı Umumi Hıfzıssıhha Kanunu, salgın hastalıklar konusunda detaylı hükümler içermektedir. Kanununun 3(4) maddesinde salgın hastalıklar ile mücadele Sağlık Bakanlığı ve İçişleri Bakanlığının görevleri arasında yer almaktadır. Kanununun 57 ila 96. maddeleri ülke içerisinde salgın hastalık ile mücadele konusunda ayrıntılı hükümlere yer vermektedir. Kanununun 282 ila 302. maddelerinde salgın konusunda cezai hükümler yer almaktadır. 1593 Sayılı kanununun 282. maddesine göre salgın hastalıklara ilişkin kanunda yer alan yasaklara uymayan kişilerin, fiilleri ayrıca bir suç

---

<sup>177</sup>Tolga Şirin, "Tehlikeli Salgın Hastalıklarla Anayasal Mücadeleye Giriş", *Anayasa Hukuku Dergisi*, Cilt;9, no;17, 63.

<sup>178</sup>Ekşi, 8-10.

<sup>179</sup>T.C. Sağlık Bakanlığı Türkiye Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü, "Uluslararası Sağlık Tüzüğü-2005", <https://www.hssgm.gov.tr/UluslararasıSağlıkTuzugu> (Erişim:11.01.2023).

teşkil etmediği durumda idari para cezası verileceği hükme bağlanmıştır. Söz konusu kanunun 284. maddesi gereğince salgın hastalık nedeniyle karantina tedbirine uymayan kişilere Türk Ceza Kanunu'nun "Bulaşıcı hastalıklara ilişkin tedbirlere aykırı davranma başlıklı" 195. maddesi uyarınca hapis cezası öngörülmüştür.<sup>180</sup>

5442 Sayılı İl İdaresi Kanununun 11/C. maddesine göre; il sınırları içerisinde huzur ve güvenliğin, kişi dokunulmazlığının, kamu sağlığının korunması ve önleyici kolluk yetkisi valinin ödev ve görevlerindedir. Vali bunları sağlamak amacıyla gerekli karar ve tedbirleri alır. Vali, il sınırları içerisinde tasarrufa müteallik emniyetin, kamu nizamının olağan hayatı durduracak ya da kesintiye uğratabilecek şekilde bozulduğu yahut bozulacağına ilişkin somut gelişmelerde on beş günü geçmemek kaydıyla ildeki belli yerlere "giriş ve çıkışı" kısıtlayabilir. Belirli saatlerde veya yerlerde kişilerin dolaşımını, toplanmalarını, araçların seyrini düzenleyebilir yahut kısıtlayabilir.<sup>181</sup>

Covid-19 ile mücadele kapsamında yapılan yasal düzenlemeler;

- 12/4/2019 tarih 2019/5 sayılı, "Küresel Grip Salgını (Pandemi) konulu Cumhurbaşkanlığı Genelgesi"<sup>182</sup>,
- 16/4/2020 tarih ve 7244 sayılı "Yeni Koronavirüs (Covid-19) Salgınının Ekonomik ve Sosyal Hayata Etkilerinin Azaltılması Hakkında Kanun ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun"<sup>183</sup>,
- 1/4/2020 tarih ve 2020/05 sayılı "Covid-19 Salgınının Kamu İhale Sözleşmelerine Etkisi" konulu Cumhurbaşkanlığı Genelgesi,<sup>184</sup>
- 22/7/2020 tarih ve 2781 sayılı "Covid-19 Salgını Nedeniyle Zarar Gören Esnaf ve Sanatkarların, Türkiye Halk Bankası Anonim Şirketince

---

<sup>180</sup>Türkiye Cumhuriyeti Sağlık Bakanlığı Halk Sağlığı Müdürlüğü, "Pandemik İnfluenza Ulusal Hazırlık Planı", Ankara;2019, [https://www.grip.gov.tr/depo/saglik-calisanlari/ulusal\\_pandemi\\_plani.pdf](https://www.grip.gov.tr/depo/saglik-calisanlari/ulusal_pandemi_plani.pdf)

<sup>181</sup>Mevzuat Bilgi Sistemi, 10/6/1949 tarih ve 5442 Sayılı "İl İdaresi Kanunu", <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.3.5442.pdf>, (Erişim:11/1/2023)

<sup>182</sup>RG.13.04.2019/30744,<https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2019/04/20190413-7.pdf>, (Erişim,18/1/2023).

<sup>183</sup>RG.14/4/2020-31102,<https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2020/04/20200417-2.htm>, (Erişim:18/1/2023).

<sup>184</sup>RG.2/4/2020-31087,<https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2020/04/20200402-21.pdf>, (Erişim:18/1/2023)



Düşük Faizli Kredi Kullandırılmasına İlişkin Kararlar Kapsamındaki Kredi Borçlarının Ertelenmesine Dair Kararın Yürürlüğe Konulması Hakkında” Cumhurbaşkanlığı kararı,<sup>185</sup>

- 14/4/2020 tarih ve 7242 sayılı “Ceza ve Güvenlik Tedbirlerinin İnfazı Hakkında Kanun ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” dur.<sup>186</sup>

### 2.3.2. Türkiye’de Covid-19 Nedeniyle Alınan İdari Önlemler

Covid-19 ile mücadele kapsamında Türkiye, İçişleri Bakanlığınca 11/11/2020 tarihinde, il/ilçe Umumi Hıfzıssıhha Kurulunca alınması gereken tedbirleri içeren “Koronavirüs Tedbirleri Konulu Ek Genelge” başlıklı bir genelge yayınlandı. Mezkûr genelgede; koruyucu önlemler dahilinde olan maske kuralının sürdürülebilirliğinin temini amacıyla vatandaşların yoğun olarak bir arada bulunduğu umuma açık alanlarda, sigara içme yasağı getirileceği bildirilmiştir.<sup>187</sup> Dolayısıyla sigara kullanımı, zorunlu kılınan maske tedbirinin uygulanabilirliğine engel teşkil etmesi nedeniyle umuma açık yerlerde kısıtlanmıştır. İlgili tedbir kararı ile Anayasanın 17. maddesinde kişinin dokunulmazlığı, maddi ve manevi varlığı hakkı kısıtlanmıştır.

Covid-19 önlemleri kapsamında cuma namazı ve vakit namazlarının camide cemaatle kılınmasına ara verilmiştir. Karar ile Anayasanın 24. maddesinde düzenlenen din ve vicdan hürriyeti hakkı kısıtlanmıştır. 12/3/2020 tarihinde Türkiye’de bulunan tüm okulların örgün öğretimine ara verildi. 16/3/2020 tarihinde ise Kültür ve Turizm Bakanlığınca bağlı tüm kütüphanelerin faaliyetlerinin durdurulmasına karar verildi. İlgili tedbirler neticesinde eğitim ve öğretim hakkı kısıtlanmıştır.<sup>188</sup>

İçişleri Bakanlığı, 15-16 Mart 2020 tarihinde il/ilçe valiliklerine, “81 İl Valiliğine Koronavirüs Tedbirleri Konulu” bir genelge gönderilmiştir. Genelge ile

<sup>185</sup>RG. Tarih ve Sayı: 23/7/2020-31194,<https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2020/07/20200723-12.pdf> (Erişim:18/1/2023).

<sup>186</sup>RG. Tarih ve Sayı:15/4/2020-31100,<https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2020/04/20200415-16.htm> (Erişim:18/1/2023).

<sup>187</sup>T.C. İçişleri Bakanlığı, “Koronavirüs Tedbirleri Konulu Ek Genelge”, <https://www.icisleri.gov.tr/koronavirus-tedbirleri-konulu-ek-genelge> (Erişim:11/1/2023).

<sup>188</sup>Tavas,s;632-633.

Covid-19 salgınından toplumu korumak amacıyla “umuma açık istirahat ve eğlence yerleri” olarak faaliyette bulunan ve vatandaşların yakın sosyal mesafede bulunarak hastalığın seyrini arttıracığı gerekçesi ile; sinema, tiyatro, konser salonu, gösteri merkezi, nişan-düğün salonları, kahvehane, kafe, kafeterya, çay bahçesi, nargile salonu, her türlü oyun salonları, her türlü kapalı çocuk oyun alanları, lunapark, gece kulüpleri, gazino, taverna, dernek lokalleri, müzikli lokanta, sauna, hamam, kaplıca, masaj salonu ve spor merkezlerinin geçici süreliğine faaliyetlerinin durdurulmasına ilişkin idari tedbirler açıklanmıştır.<sup>189</sup> İçişleri Bakanlığınca yayınlanan genelgede vatandaşların toplu olarak bir araya geldiği taziye evlerinin ziyaretlerinin geçici süreliğine durdurulmasına karar verildiği bildirilmiştir. Ayrıca sivil toplum kuruluşlarının genel kurulları, eğitimleri ve toplantıları ertelenmiştir. Zorunluluk gerektiren yönetim faaliyetleri haricinde bireyleri toplu olarak bir araya gelinen tüm toplantı ve faaliyetlerinin ertelenmesine karar verilmiştir. 21/3/2020 tarihinde kuaför, berber ve güzellik salonlarının faaliyetlerinin durdurulmasına, lokanta ve restoranların sadece gel-al ve paket servisi ile faaliyette bulunmasına karar verilmiştir. İş yerlerinin kapatılması ile mülkiyet hakkı ve çalışma ve sözleşme hürriyeti kısıtlanmıştır.

20/3/2020 tarihli 31074 sayılı Resmî Gazete’de yayınlanan 2020/3 sayılı “Organizasyonların ertelenmesi” konulu Cumhurbaşkanlığı Genelgesi yayınlanmıştır. Söz konusu genelgede Koronavirüs Bilim Kurulu’nun Covid-19 pandemisinin yayılımının önlenmesi kapsamındaki tavsiyeleri doğrultusunda ulusal ve uluslararası düzeyde açık veya kapalı alanlarda düzenlenecek olan her türlü bilimsel, sanatsal ve benzeri toplantı ve faaliyetlerin Nisan ayının sonuna kadar ertelenmiştir. Mezkûr genelgede alınan karar ile Anayasanın 27. maddesinde yer alan bilim ve sanat hürriyeti kısıtlanmıştır.<sup>190</sup>

Sağlık Bakanlığı Yönetim Hizmetleri Genel Müdürlüğü, Sağlık Bakanı Fahrettin Koca’nın imzasıyla 81 ilin valiliğine 27/10/2020 tarih ve 60438742-929 sayılı “Personel İşlemleri” konulu bir genelge göndermiştir. Resmî gazetede de yayınlanan genelge ile sağlık personellerinin izinleri ve istifa etme haklarının

---

<sup>189</sup>T.C. İçişleri Bakanlığı, “81 İl Valiliğine Koronavirüs Tedbirleri Konulu Ek Genelge Gönderildi”, <https://www.icisleri.gov.tr/81-il-valiligine-coronavirus-tedbirleri-konulu-ek-genelge-gonderdi> (Erişim;11/1/2023).

<sup>190</sup>Resmî Gazete, “Organizasyonların Ertelenmesi ile İlgili 2020/ Sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesi” <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2020/03/20200320-18.pdf> (Erişim:11/1/2023).

sınırlandırıldığı bildirildi. Covid-19 pandemisiyle mücadelede kamu sağlık hizmetinin kesintisiz ve etkin yürütülmesinde yeterli ve tecrübeli personele ihtiyaç duyulmuştur. Hastalığa yakalanan kişilerin iyileşmesi, vaka sayılarının düşürülmesi konusunda personel sayısının yeterliliğinin önemi vurgulanmıştır. Bu nedenle Sağlık Bakanlığının merkez ve taşra teşkilatı bünyesinde görevli bulunan tüm personellerin her ne sebeple olursa olsun görevden çekilme talebinde bulunması durumunda mezkûr talebin kabul edilmeyeceği bildirilmiştir. Sağlık hizmetinde görevli personellerin re'sen emeklilik işlemleri ile malulen emeklilik işlemleri yapılarak işten ayrılmalarının sağlanacağı mezkûr durum haricinde işten ayrılmak isteyenlerinin taleplerinin kabul edilmeyeceği bildirilmiştir. Söz konusu genelgeye göre; evlilik, ölüm, annelik, hastalık ve refakat gibi yasal mazeret izinleri haricinde Bakanlık merkez ve taşra teşkilatında çalışan tüm görevlilerin yıllık izinlerinin durdurulmasına dair karar alınmıştır.<sup>191</sup> Anayasanın 18. maddesine göre hiç kimse zorla çalıştırılmaz. Ancak ülke ihtiyaçlarının zorunlu kıldığı anlarda öngörülen beden ve fikir çalışmaları zorla çalıştırma hürriyeti kapsamına girmez. Pandemi ile mücadelenin sürdürülebilirliğinde sağlık hizmeti zaruri bir ihtiyaçtır. Bu kapsamda sınırlanan özlük işlemleri ile sağlık personellerinin zorla çalıştırılmama hürriyeti kısıtlanmamıştır.

30/5/2020 tarih ve 8556 sayılı genelge ile restoran, dernek lokalleri ve çay bahçesi gibi yerlere müzik yasağı getirilmiştir. Mezkur genelgede anılan karar; Haziran 2020 tarihinde yayınlanmış olan 8591 sayılı genelgeyle 21/12/2020 tarih ve 21153 sayılı genelge ile yinelenerek müzik yasağı koronavirüs tedbirleri kapsamında devam etmiştir. 9/4/2022 tarih ve 31804 sayılı Resmî Gazetede yayınlanan 2022/2 sayılı Cumhurbaşkanlığı genelgesiyle koronavirüs tedbirlerinin yürürlükten kaldırıldığı ülkenin normal yaşam koşullarına döndüğüne dair karar bildirilmiştir. Ancak 10/5/2022 tarihinde İçişleri Bakanlığınca 81 il valiliğine “Müzik Yayın Saatleri Yeniden Belirlendi” başlıklı bir genelge gönderilmiştir. Buna göre gece saat 01:00'den sonra müzik yasağı kararı alınmıştır. 2872 sayılı çevre kanunu, çevresel gürültünün değerlendirilmesi ve yönetimi yönetmeliği, çalışma ruhsatlarına ilişkin yönetmeliği ile ilgili mevzuat hükümlerine uygun olmak kaydıyla belirlenen saatlere ve sınır değerlerine uyulması koşuluyla canlı müzik izni alınarak eğlence yerlerinde müzik yayının yapılabilir. Konutlar, sağlık kuruluşları, yurtlar ve eğitim kurumları gibi

<sup>191</sup>Memurlar.net, “Sağlık Personelinin istifa, emeklilik ve izin taleplerine sınırlama”, <https://www.memurlar.net/common/news/documents/934673/sad1.jpg> (Erişim:11/1/2023).

çok hassas kullanım alanlarındaki yerlerde bulunan eğlence yerlerinin açık yahut yarı açık bölümlerinde müzik yayının yapılamayacağı, idari ve ticaret binaları, çocuk bahçeleri, spor tesisleri gibi az hassas kullanım alanlarındaki eğlence yerlerinin açık veya yarı açık bölümlerinde 24:00-07:00 saatleri arasında müzik yayını yapılamayacağı bildirilmiştir.<sup>192</sup> Müzik yayının kısıtlanmasıyla birlikte Anayasanın 27. maddesinde düzenlenen bilim ve sanat hürriyeti ve 64. maddede düzenlenen “sanatın ve sanatçının korunması” hakları kısıtlanmıştır.

### 2.3.3. Türkiye’de Covid-19 Nedeniyle Uygulanan Karantina Tedbirleri

Salgın hastalıklar ile mücadelede başvurulan tedbirlerin başında karantina uygulaması gelmektedir. Karantina kelimesi, İtalyanca “*quarantina*” kelimesinden türetilmiştir.<sup>193</sup> Karantina; bulaşıcı bir hastalığın yayılmasını önlemek amacıyla hastalık şüphesi taşıyan veya hasta olan kişi, eşya veya hayvanların başkalarıyla temas etmesini engellemek için belirlenen bir yerde tutulmalarıdır. Sağlık önlemi olan karantina hastalığın yaygın olarak görüldüğü bir yer yahut bölgeye giriş ve çıkışların kısıtlanması, hastalığın tespit edildiği bir yerden gelen yolcu veya eşyaların ülke içerisinde bir yerde tecrit edilmesi şeklinde uygulanmaktadır.<sup>194</sup>

Hukuksal açıdan çeşitli mevzuatlarda karantina tanımına yer verildiği görülmektedir. Hudut Kapılarında Uygulanacak Sağlık İşlemleri Hakkında Yönetmelik, Sahil Sağlık Denetleme Merkezleri Yönetmeliği,<sup>195</sup> Havaalanı Sağlık Denetleme Merkezleri Yönetmeliği<sup>196</sup> ve 5996 Sayılı Veteriner Hizmetleri, Bitki

---

<sup>192</sup>Türkiye Cumhuriyeti İçişleri Bakanlığı, “Müzik Yayın Saatleri Yeniden Belirlendi Genelgesi”, <https://www.icisleri.gov.tr/muzik-yayin-saatleri-yeniden-belirlendi> (Erişim:11/1/2023).

<sup>193</sup>Türk Dil Kurumu Sözlükleri, “Karantina”, <https://sozluk.gov.tr/> (Erişim:19/1/2023).

<sup>194</sup>T.C. Sağlık Bakanlığı Covid-19 Bilgilendirme Platformu, <https://covid19.saglik.gov.tr/TR-66477/k.html> (Erişim:19/1/2023).

<sup>195</sup>RG. Tarih ve Sayı:10/06/2009-24254, <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2009/06/20090610-2.htm> (Erişim:20/1/2023).

<sup>196</sup>RG. Tarih ve Sayı:17/02/2008-26790, <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2008/02/20080217-2.htm> (Erişim:20/1/2023).

Sağlığı, Gıda Sağlığı ve Yem Kanunu'nda karantina kavramının tanımına yer verilmiştir.<sup>197</sup>

2005 tarihli Uluslararası Sağlık Tüzüğü (UTS) karantina kelimesini; “bir enfeksiyon veya kontaminasyonun yayılmasını engellemek amacıyla hasta olmayan şüpheli kişilerin yahut şüpheli yolcu eşyası, konteyner, taşıt ya da malların hareketliliğinin kısıtlanması veya diğerlerinden ayrılması” şeklinde tanımlanmıştır. Karantina kelimesi ile karıştırılan ayrı tutma anlamına gelen tecrit kelimesi UTS’de; “hasta veya kontamine olan kişilerin ya da etkilenen yolcuların eşyalarının, konteynirlerin, malların veya posta paketlerinin enfeksiyonunun yayılmasını engelleyecek şekilde diğerlerinden ayrı tutulması” şeklinde tanımlanmıştır.<sup>198</sup>

Türkiye’de Covid-19 pandemisini kontrol altına almak adına bir sağlık önlemi olan karantina uygulaması gerçekleştirilmiştir. Koronavirüs Bilim Kurulunun tavsiyesi doğrultusunda 23/1/2020 tarihinde salgının başladığı tespit edilen Vuhan’a uçak seferlerinin durdurulmasına karar verilmiştir. Çin’den gelen tüm yolcuların, hastalık tespiti amacıyla termal kamerayla taranmasına, Covid-19 hastalığı semptomları taşıyan tüm yolcular karantinaya alınmıştır. 4/2/ 2020 tarihinde hastalık tespit edilen ülkelerden gelen yolcular, termal kamera ile gözlem altında tutulmuştur.<sup>199</sup> Sağlık Bakanlığı Umre ibadetinden dönen vatandaşlara yönelik öneriler başlıklı bir broşür yayınladı. Hastalığın yayılmasını önlemek adına yurt dışından gelen vatandaşların 14 gün süresince evde kalmalarını, evden çıkmanın zorunlu olduğu durumlarda maske kullanılmasını, diğer kişiler ile temastan kaçınmalarını ve hijyen kurallarına uymalarının gerekliliği ifade edilmiştir.<sup>200</sup> 15/3/2020 tarihinde Umre ziyaretinden dönen tüm yolcular sağlık taramasından geçirilmiştir. Hastalık semptomları taşıyan kişiler hastaneye sevk edilmiş ve Covid-19 testleri yapılmıştır. Hasta olan bireylere

---

<sup>197</sup>RG. Tarih ve Sayı: 13/06/2010-27610, <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2010/06/20100613-12.htm> (Erişim:20/1/2023).

<sup>198</sup>2005 tarihli Uluslararası Sağlık Tüzüğü, [https://www.hssgm.gov.tr/content/documents/uluslararasi\\_antlasmalar/Uluslararası%20Sağlık%20Tüzüğü.pdf](https://www.hssgm.gov.tr/content/documents/uluslararasi_antlasmalar/Uluslararası%20Sağlık%20Tüzüğü.pdf) (Erişim:20/1/2023).

<sup>199</sup>Budak ve Korkmaz, s;72.

<sup>200</sup>T.C. Sağlık Bakanlığı Covid-19 Bilgilendirme Platformu, <https://covid19.saglik.gov.tr/TR-66248/halka-yonelik.html>, (Erişim:20/1/2023).

zorunlu karantina uygulanmıştır. Umre ziyareti dönüşü gelen tüm yolcular Ankara ve Konya illerinde bulunan öğrenci yurtlarında karantina altına alınmıştır.<sup>201</sup>

30/3/ 2020 tarihinde İçişleri Bakanlığı bir basın açıklaması duyurmuştur. Bakanlık il ve ilçe Hıfzıssıhha kurulları kararı doğrultusunda 30/3/2020 günü 15:15 saati itibarıyla Covid-19'un yayılmasını önlemek adına 18 ildeki 1 belde,6 mahalle, 28 köy ve 4 mezra olmak üzere toplam 39 yerleşim yerinde karantina uygulaması yapılacağı bildirmiştir. Bakanlık sitesinde karantina uygulamasının yapılacağı yerleşim yerleri hakkında bilgi detaylı aktarılmamıştır. Ancak sosyal izolasyonun sağlanacağı yerleşim yerleri bilgileri basına yansımıştır.<sup>202</sup> Buna göre 30/3/2020 tarihi itibarıyla karantina uygulaması yapılacak bölgeler;

- Erzincan Kemah'ta Muratboynu, Eskibağlar ve Gediklitepe köyleri,
- Bitlis Mutki'de Koyunlu köyü,
- Kars Dağpınar beldesi Merkez mahallesi, Digor ilçesine bağlı Türkmeşen köyü,
- Susuz ilçesine bağlı Erdağı köyü ve Kağızman ilçesine bağlı Karabağ köyü,
- Bartın Hasankadı beldesi,
- Bayburt Aşağıçimağıl ve Ortaçimağıl köyü,
- Çanakkale Çan'da Maltepe köyü,
- Gümüşhane Şiran'da Yukarı Kulaca Köyü,
- Kütahya Simav'da Yeşildere köyü,
- Malatya'da Darende ilçesi Ilıca Mahallesi ve Arapgir İlçesi Eğnir Mahallesi,
- Hekimhan'da Kozdere Mahallesi,
- Rize'de Kendirli beldesi ve Yeni Selimiye, Beştepe, Esentepe ve Maltepe köyleri,

---

<sup>201</sup>BBC News/ Türkçe, 15/3/2020, <https://www.bbc.com/turkce/live/haberler-dunya-51896027> (Erişim:20/1/2023).

<sup>202</sup>T.C. İçişleri Bakanlığı web sayfası (30/3/2020), <https://www.icisleri.gov.tr/basin-aciklamasi-03-30> (Erişim:20/1/2023).

- Sivas'ta Akıncılar ilçesi Şenbağlar, Koyulhisar ilçesi Boyalı ve Dilekli, Suşehri
- ilçesi Boyalıca ve Gökçekaş köyleri,
- Yozgat'ta Derbent köyü ve Çekerek'te Yukarıkarahacılı köyü,
- Van Başkale'de Ilıcak mahallesi ve Belliyurt Mezrası, Çaldıran'da Han mahallesi,
- Çankırı Çerkeş'te Aliözüköyü ve Şabanözü'nde Kamış köyü,
- Giresun Çamoluk'ta Karadikmen köyü,
- Tunceli Mazgirt'te Geçitveren köyüdür.<sup>203</sup>

2 Nisan 2020 tarihinde Antalya, Burdur, Tunceli ve Muğla'nın Bodrum illerinin valilikleri, İl Umumi Hıfzıssıhha Kurulları kararı doğrultusunda kara, deniz veya hava yoluyla söz konusu illere giriş yapan tüm kişilerin evlerinde 14 gün süre boyunca karantinaya alındığını bildirilmiştir.<sup>204</sup>

İçişleri Bakanlığı 8 Nisan 2020 tarihinde “8 Nisan İtibarıyla Karantina Uygulamaları” başlıklı bir basın açıklaması metni yayınlamıştır. Mülki idare amirleri başkanlığındaki il ve ilçe hıfzıssıhha kurulları kararıyla alınan karantina önleminin söz konusu tarih itibarıyla Türkiye’de 45 ildeki 2 ilçe merkezi, 6 belde, 92 köy, 74 mahalle ve 9 mezra olmak üzere toplamda 156 yerleşim yerinde uygulandığını açıklamıştır. Karantina uygulaması yapılan 5 ildeki 6 yerleşim yerinde ise uygulamanın son bulunduğunu bildirilmiştir.<sup>205</sup>

26 Nisan 2020 tarihinde İçişleri Bakanlığı “30 Büyükşehir ve Zonguldak'ta 4 günlük Sokağa Çıkma Kısıtlaması 26 Nisan saat 24.00 itibarıyla sona eriyor” başlıklı bir duyuru yayınladı. İlgili bildiri de Covid-19 pandemisiyle mücadele kapsamında Türkiye genelinde il ve ilçelerde mülki idare amirleri başkanlığında umumi hıfzıssıhha

---

<sup>203</sup>CNNTürk web sayfası (30/3/2020), <https://www.cnnturk.com/turkiye/turkiyede-koronavirus-karantinasina-alinan-yerler?page=12> (Erişim:20/1/2023).

<sup>204</sup>TRT Haber web sayfası, “Antalya, Burdur ve Tunceli’de 14 gün evde karantina şartı”, (2/4/2020), <https://www.trthaber.com/haber/turkiye/antalya-burdur-ve-tuncelide-14-gun-evde-karantina-sarti-472253.html> (Erişim:21/1/2023).

<sup>205</sup>İçişleri Bakanlığı web sayfası, (8/4/2020), <https://www.icisleri.gov.tr/8-nisan-itibariyle-karantina-uygulamaları> (Erişim:21/1/2023).

kurulları tarafından karantina kararı alındığı bildirilmiştir. Söz konusu tarih itibarıyla 51 ildeki 2 ilçenin tamamında, 1 ilçenin merkezinde, 4 beldede,76 mahallede,71 köyde ve 8 mezra olmak üzere toplamda 162 yerleşim yerinde karantina tedbirinin uygulandığı, karantinadan etkilenen toplam nüfusun 222 bin 921 olduğu açıklanmıştır. Bakanlık 44 ilde 177 yerleşim yerinde ise karantina kararının kaldırıldığını bildirmiştir. Söz konusu bildiri de pandeminin etkisinin son bulmadığını işbu nedenle toplu taşıma araçlarındaki seyahatlerde, pazar yeri market ve fırınlarda yapılacak alışverişlerde, park, bahçe, sokak meydan gibi umuma açık alanlarda sosyal mesafe ve maske tedbirlerinin zorunluluğunun devam ettiğini bildirmiştir.<sup>206</sup>

### 2.3.3.1. Türkiye’de Covid-19 Nedeniyle Uygulanan Sokağa Çıkma Yasağı

Covid-19 pandemisinin toplum sağlığı ve güvenliği üzerinde oluşturduğu etkilerine karşı yürütme organının aldığı tedbirlerden biri de sokağa çıkma yasağıdır. Mevzuatta sokağa çıkma yasağının bir tanımı bulunmamaktadır. Sokağa çıkma yasağı genel bir ifadeyle bir yerleşim yerinde kişilerin adreslerinden ayrılmamaları, ikametlerinden dışarıya çıkmamalarıdır. Sokağa çıkma yasağı zorunlu durumlarda idarenin başvurduğu bir kolluk tedbiridir.<sup>207</sup> İstisnai ve geçici nitelikte olan sokağa çıkma yasağı, karantina uygulamaları idarenin aldığı “*genel etkili geçici karar*” şeklinde ifade edilebilmektedir.<sup>208</sup> Genel etkili geçici karar; idarenin belirli süreler dahilinde gerçekleştirdiği, uygulandığı süre itibarıyla üçüncü kişiler açısından hukuki etki yaratan icrai işlemlerdir. İcrai işlemler ise idarenin başka bir işlemin varlığına ihtiyaç duymaksızın üçüncü kişiler üzerinde hukuki sonuçlar doğuran işlemlerdir.<sup>209</sup>

Türkiye’de Covid-19 pandemisi nedeniyle uygulanan sokağa çıkma yasağı öncelikle belirli yaş gruplarını kapsamıştır kesime uygulanmıştır. Sokağa çıkma yasağı öncelikle 21/3/2020 tarihinde İçişleri Bakanlığınca yayınlanan genelge kapsamında 65

---

<sup>206</sup>İçişleri Bakanlığı web sayfası, (26/4/2020), “30 Büyükşehir ve Zonguldak’ta 4 günlük Sokağa Çıkma Kısıtlaması 26 Nisan saat 24.00 itibarıyla sona eriyor”, <https://www.icisleri.gov.tr/30-buyuksehir-ve-zonguldakta-4-gunluk-sokaga-cikma-kisitlamasi-26-nisan-saat-2400-itibariyla-sona-eriyor> (Erişim:28/1/2023).

<sup>207</sup> Tolga Şirin, *Özgürlük ve Güvenlik Hakkı*, (Ankara: Avrupa Konseyi Yayını, 2018), 34-35.

<sup>208</sup> Dilşat Yılmaz, *İdari İşlemin İcraîlik Özelliği*, (Ankara: Astana Yayınevi, 2014), 37-39.

<sup>209</sup> İl Han Özay, *Günüşiğında Yönetim*, (İstanbul: Filiz Kitabevi,2017), 432.



yaş ve üstü vatandaşlar ile kronik rahatsızlığı olan vatandaşlara uygulanmıştır. Söz konusu genelgede; 65 yaş ve üzeri kişiler ile bağışıklık sistemi zayıf, kronik akciğer hastalığı, astım, KOAH, kalp/damar hastalığı, böbrek, hipertansiyon ve karaciğer hastalığı olan kişiler ve de bağışıklık sistemini bozan ilaçları kullanan kişilerin düzenlemede belirlenen süre kapsamında ikametlerinden dışarı çıkmalarının, umuma açık yerlerde bulunmaları ve toplu ulaşım araçlarıyla seyahat etmelerinin yasaklandığı bildirilmiştir. Genelgeye göre ilgili yasağın gerekçesi; 65 yaş ve üstü bireyler ile kronik rahatsızlığı olan kişilerin Covid-19 virüsüne karşı duyarlı olmaları ve virüsün söz konusu kişiler üzerinde ciddi sağlık sorunu oluşturmasıdır. Salgının yayılması, vaka sayısı ve tedavi gereksinimini artırarak vatandaşların hayatlarını kaybetmesi riski, tedbiri gerekli kılmıştır. Bir başka ifadeyle toplum sağlığı ve kamu nizamının bozulmasını önlemek amacıyla sokağa çıkma yasağı uygulanmıştır.<sup>210</sup>

22/3/2020 tarihinde yayınlanan ek bir genelgeyle 65 yaş ve üstü kişiler ile kronik rahatsızlığı olan kişilere yönelik alınan sokağa çıkma yasağı kararına istisnalar getirilmiştir. Genelgeye göre; “yürüttükleri kamu görevinin niteliği, mevcut durumdaki aciliyeti ve kamu hizmetinin sürekliliğinin sağlanmasında kanser hastaları ve organ nakli olanlar hariç olmak üzere hizmetine ihtiyaç duyulacak başta doktor olmak üzere sağlık çalışanları, belediye çalışanları, kurum il müdürlükleri, sosyal hizmet kuruluşları görevlileri vb. kamu görevlileri/kamu hizmeti yürütenler ile eczacılar için valilik/kaymakamlıklar tarafından kısıtlama kararlarına belirtilen kapsamda istisnalar getirildiği” açıklanmıştır. Belirlenen durumlarda kısıtlama tedbirine tabi olan vatandaşlar ihbar hattı üzerinden evden çıkma veya seyahat etme taleplerini iletmeleri gerekmektedir. Taleplerin takibinin valilik/kaymakamlıklar tarafından oluşturulan “vefa iletişim merkezi” tarafından gerçekleştirilmektedir. Buna göre; talebi uygun karşılanan vatandaşlar belirlenen tarih ve güzergâh bilgilerinin yer aldığı seyahat belgeleri ile dışarı çıkabilmektedir.<sup>211</sup>

Sağlık Bakanlığı ve Bilim Kurulu’nun tavsiyesi, Cumhurbaşkanının talimatıyla 3/4/2020 tarihinde valiliklere gönderilen “Şehir giriş/çıkış tedbirleri ve yaş

---

<sup>210</sup> İçişleri Bakanlığı web sayfası, “65 Yaş Üstü ile Kronik Rahatsızlığı Olanlara Sokağa Çıkma Yasağı Genelgesi”(21/03/2020),<https://www.icisleri.gov.tr/65-yas-ve-ustu-ile-kronik-rahatsizligi-olanlara-sokaga-cikma-yasagi-genelgesi> (Erişim: 29/01/2023).

<sup>211</sup> İçişleri Bakanlığı web sayfası, “65 Yaş ve üstü ile Kronik Rahatsızlığı Olanlara Sokağa Çıkma Yasağı Ek Genelgesi” (22/03/2020), <https://www.icisleri.gov.tr/65-yas-ve-ustu-ile-kronik-rahatsizligi-olanlara-sokaga-cikma-yasagi-ek-genelgesi> (Erişim:29/01/2023).

sınırlaması” konulu genelge kapsamında 1/1/2000 tarihinden sonra doğmuş olanların sokağa çıkmalarının geçici olarak yasaklanmasına karar verilmiştir. İçişleri Bakanlığı 5/4/2020 tarihinde valiliklere sokağa çıkma yasağı bulunan 18-20 yaş arasındaki genç bireylerle ilgili yasağın istisnalarını içeren ek bir genelge gönderilmiştir. Bun göre; kamu kurum ve kuruluşlarında memur, sözleşmeli personel yahut işçi statüsünde görevli olanlar, özel sektörde düzenli bir işe sahip olan ve sosyal güvenlik kayıt belgesine sahip olan bireyler ve de mevsimlik tarım işçileri 3/4/2020 tarih ve 6235 sayılı bakanlık genelgesinde alınan sokağa çıkma yasağından muaf tutulmuştur.<sup>212</sup>

İçişleri Bakanlığı İller İdaresi Genel Müdürlüğünce yayınlanan 10/4/2020 tarih ve 6484 Esas numaralı, “Sokağa çıkma yasağı” konulu genelgeyle belirlenen coğrafi alandaki tüm vatandaşları kapsayan bir kısıtlama tedbiri alınmıştır. Buna göre; büyükşehir statüsündeki 30 il ve Zonguldak ilinde bulunan tüm vatandaşların sokağa çıkmaları yasaklanmıştır.<sup>213</sup>

İdare, kamu sağlığının korunması ve kamu düzeninin sağlanması adına idari tedbir alır. Sokağa çıkma yasağı pandemi nedeniyle bozulan kamu sağlığı ve nizamının tesis edilmesi amacıyla alınan bir idari önlemdir. İçişleri Bakanlığınca çıkarılan genelgelerde Covid-19 tedbirlerinin yasal dayanağı; 5445 sayılı İl İdaresi Kanunu ve 1593 sayılı Umumi Hıfzıssıhha Kanunu’dur. Ancak; ilgili mevzuatta İçişleri Bakanlığının sokağa çıkma yasağını ilan etme yetkisi bulunmamaktadır. Umumi Hıfzıssıhha Kanununa göre Sağlık Bakanı ve İl Hıfzıssıhha Kurulu, İl İdaresi Kanunu’na göre vali ve kaymakamlar kamu düzeni ve genel sağlığın korunması amacıyla tedbir alabilir. Salgın hastalığın ortaya çıktığı yerlerde giriş ve çıkışları yasaklama yetkileri bulunmaktadır. Bu nedenle sokağa çıkma yasağına ilişkin kararlar alınmadan önce İçişleri Bakanlığı tarafından belirlenen idari tedbirlerin valiler tarafından yerine getirilmesi adına genelge gönderilmiştir. Valiliklere gönderilen genelge doğrultusunda İl Umumi Hıfzıssıhha Kurullarının toplanması ile sokağa çıkma

---

<sup>212</sup>İçişleri Bakanlığı web sayfası, “Sokağa Çıkma Yasağı Bulunan 18-20 Yaş Arasındaki Gençlerle İlgili İstisnalar” (05/04/2020), <https://www.icisleri.gov.tr/sokaga-cikma-yasagi-bulunan-18---20-yas-arasindaki-genclerle-ilgili-istisnalar> (Erişim:30/1/2023).

<sup>213</sup>İçişleri Bakanlığı web sayfası, “2 gün sokağa çıkma yasağı” (10/4/2020), <https://www.icisleri.gov.tr/2-gun-sokaga-cikma-yasagi> (Erişim:30/01/2023).

yasağı ve karantina tedbirleri alınmıştır. Sokağa çıkma yasağı tedbirleri İl Umumi Hıfzıssıhha Kurulları tarafından uygulanmıştır.<sup>214</sup>

### 2.3.3.2. Türkiye’de Covid-19 Nedeniyle Uygulanan Seyahat Kısıtlaması

23/1/2020 tarihinde Sağlık Bakanlığı ve Bilim Kurulu’nun tavsiyesi ile Wuhan-İstanbul seferlerinin durdurulmasına karar verilmiştir.<sup>215</sup> 3/2/2020 tarihinde Çin Halk Cumhuriyeti ile tüm uçak seferlerin durdurulmasına karar verilmiştir. 23/2/2020 tarihinde İran ile Türkiye arasında kara, deniz ve hava yolu geçişlerinin kapatılmasına karar verilmiştir. 29 /2/2020 tarihinde Türkiye ile İtalya arasında tüm uçak seferlerinin durdurulmasına karar verilmiştir.<sup>216</sup>

Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı, 13/3/2020 tarihinde Almanya, Fransa, İspanya, Norveç, Danimarka, Belçika, Avusturya, İsveç ve Hollanda uçak seferlerinin 17 Nisan’a kadar durdurulmasına karar verildiğini bildirmiştir.<sup>217</sup> 14/4/2020 tarihinde Türk Hava Yolları (THY), 20/5/2020 tarihine kadar tüm dış hat uçak seferlerinin durdurulduğunu açıklamıştır.<sup>218</sup> Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü, Sağlık Bakanlığı ve Bilim Kurulunun tavsiyeleri doğrultusunda 28/3/2020 tarihinde Cumhurbaşkanı tarafından tüm dış hat uçak seferlerinin durdurulduğu açıklamıştır. İlgili kararda iç hat

---

<sup>214</sup>Betül Güler, “İdarenin Covid-19 Pandemisine İlişkin Sokağa Çıkma Yasağı Kararlarının Kanuni İdare İlkesi Kapsamında Değerlendirilmesi”, *İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, no:38, (Haziran 2020): 194.

<sup>215</sup>T.C. Sağlık Bakanlığı web sayfası, “Çin’de Görülen Koronavirüs Salgını Üzerine Bakanlıkta Toplanan Bilim Kurulu’nda Alınan Kararlara İlişkin Açıklama”(23/1/2020), <https://www.saglik.gov.tr/TR.63422/cinde-gorulen-koronavirus-salgini-uzerine-bakanlikta-toplanan-bilim-kurulunda-alinan-kararlara-iliskin-aciklama-23012020.html> (Erişim:5/2/ 2023).

<sup>216</sup>T.C. Cumhurbaşkanlığı web sayfası, “Ülkemizin maruz kaldığı virüs tehdidinin en kısa sürede bertaraf edilmesi için devlet olarak tüm imkanlarımızı seferber ettik”(18/3/2020), <https://www.tccb.gov.tr/haberler/410/117037/-ulkemizin-maruz-kaldigi-virus-tehdidinin-en-kisa-surede-bertaraf-edilmesi-icin-devlet-olarak-tum-imb-nlarimizi-seferber-ettik-> (Erişim:5/2/2023).

<sup>217</sup>T.C. Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı web sayfası, “Hudut Kapıları 9 Avrupa Ülkesine Kapatılacak”, (18/3/2020), <https://www.uab.gov.tr/haberler/hudut-kapilari-9-avrupa-ulkesine-kapatilacak> (Erişim:5/2/2023).

<sup>218</sup>Memurlar.net, “THY dış hat seferlerini 20 Mayıs’a kadar durdurdu”, (14/4/2020), <https://www.memurlar.net/haber/899334/thy-dis-hat-seferlerini-20-mayis-a-kadar-durdurdu.html> (Erişim:05/02/2023).

seferlerinin özel izin ile gerçekleşeceğini bu hususta yolcuların İçişleri Bakanlığı'nın yayınladığı genelgelere uymanın gerekli olduğunu bildirilmiştir.<sup>219</sup>

İçişleri Bakanlığı, 28/3/2020 tarihinde 81 ilin valiliğine “Koronavirüs tedbirleri kapsamında uçak/otobüs seferleri” konulu genelge göndermiştir. Mezkûr genelgeyle; otobüs ve uçak seferlerinin seyahat izin belgesi ile gerçekleştirilmesine karar verilmiştir. İlgili genelgede tüm vatandaşların buldukları şehirde kalmalarının esas olduğu ancak, tedavi ihtiyacı nedeniyle doktor kararıyla sevk edilen, ağır hastalığı olan kişiler, birinci derece yakınları vefat eden ve on beş gün içerisinde gelmiş olduğu şehirde kalacak bir yeri bulunmayan vatandaşların “seyahat izin belgesi” olarak seyahat etmesine karar verilmiştir. Seyahat belgesini belirtilen koşulların mevcut olması durumunda otogar ve hava alanlarında oluşturulan başvuru masalarından, Alo 199 çağrı merkezinden ve bakanlığın e-başvuru hizmetinden edinecekleri, seyahat belgesi ile biletlerin alınacağı bildirilmiştir.<sup>220</sup>

3 /4/2020 tarihinde büyükşehir statüsündeki 30 il ve Zonguldak ilinde 15 gün süre boyunca hava, deniz ve kara yolu ile şehre tüm giriş ve çıkışların yasaklanmasına karar verilmiştir. İçişleri Bakanlığı 18/4/2020 tarihinde söz konusu yasağın 15 gün süre ile uzatıldığını bildirmiştir.<sup>221</sup>

---

<sup>219</sup>T.C. Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü web sayfası, “Covid-19 Tedbirleri Kapsamında 27 Mart Tarihli Uçuş Kısıtlamaları Hakkında” (28/3/2020), <https://web.shgm.gov.tr/tr/genel-duyurular/6344-covid-19-tedbirleri-kapsaminda-27-mart-tarihli-ucus-kisitlamalari-hakkinda> (Erişim:5/2/2023).

<sup>220</sup>İçişleri Bakanlığı web sayfası (28/3/2020), “81 İl Valiliğine Koronavirüs Tedbirleri Kapsamında Uçak/Otobüs Seferleri Genelgesi”, <https://www.icisleri.gov.tr/81-il-valiligine-koronavirus-tedbirleri-kapsaminda-ucakotobus-seferleri-genelgesi> (Erişim;5/2/2023).

<sup>221</sup>İçişleri Bakanlığı web sayfası, “30 Büyükşehir ve Zonguldak’a Giriş/Çıkışların Kısıtlanması Uzatıldı” (18/4/2020), <https://www.icisleri.gov.tr/30-buyuksehir-ve-zonguldaka-giriscikislar-daha-once-belirlenen-usul-ve-esaslara-gore-15-gun-uzatildi> (Erişim:5/2/2020).

### 3. BÖLÜM

#### SEYAHAT HÜRRIYETİNİN KISITLANMASI

##### 3.1. Seyahat Hürriyeti

Seyahat, Arapça kökenli bir kelimedir. Arapça “s-y-h” kökünden türetilmiş olup “*yer değiştirmek, gezi*” anlamlarına gelmektedir.<sup>222</sup> Kavramın, TDK sözlüğündeki tanımı “gezi, yolculuk etmek”tir.<sup>223</sup> Hürriyet kavramı üzerine geçmişten günümüze dek pek çok tanım bulunmaktadır. Ancak kavram hakkında ortak ve değişmez bir tanım bulunmamaktadır. Kapani’ye göre hürriyetin ne olduğuna dair net bir tanım üzerinde uzlaşılması kavramın çok yönlü ve dinamik bir yapıya sahip olmasından kaynaklanmaktadır. Kapani, kişilerin kavrama bakış açılarına göre kendilerinde çağrıştırdığı yönde bir tanım ile yaklaştığını, hürriyetin soyut bir kavram olduğunu ifade etmektedir.<sup>224</sup> Bu anlamda hürriyete dair çıkarımlarımız hürriyete yaklaşımımız ile doğru orantılıdır. Soyut bir kavram olan hürriyet sosyal gerçeklik düzeyine indirgenildiğinde bireylerin eylemlerinin geçerliliği toplumsal yapı ve hukuki rejimi ile orantılıdır. Arapça kökenli bir kelime olan hürriyet, özgürlük kelimesi ile de anılmaktadır. Hürriyet TDK sözlüğünde “bireylerin baskı ve zorlamanın yokluğu ile gerçekleştirdikleri eylemler”, herhangi bir etki altında olmaksızın “serbest hareket etme erki” olarak tanımlanmaktadır.<sup>225</sup> Söz konusu tanıma göre hürriyet, içerik itibarıyla bireylerin eylemlerinden oluşmaktadır. Hürriyetin niteliğini ise bireylerin eylemlerinin serbestliği oluşturmaktadır. Yapılan tanımlardan yola çıkarak seyahat hürriyetini kişinin herhangi bir müdahale olmadan kendi iradesi ile yer değiştirme, gidip gelebilme, yolculuk etme serbestisi olarak tanımlamak mümkündür.

Seyahat hürriyeti kişilerin maddi ve manevi gelişimini tamamlaması için sahip olması gereken bir insan hakkıdır. Şöyle ki, eğitim, sağlık, dini ibadet, sosyal faaliyetler, maddi gereklilik, psikolojik ihtiyaç gibi nedenlerle bireylerin seyahat etmesi asgari bir gerekliliktir. Dolayısıyla seyahat hürriyeti birçok hak ve hürriyetin

<sup>222</sup>Etimoloji Türkçe İnternet Sitesi <https://www.etimolojiturkce.com/> (Erişim) 1/8/2022

<sup>223</sup>Türk Dil Kurumu İnternet Sitesi <https://sozluk.gov.tr/> (Erişim)1/8/2022.

<sup>224</sup>Münci Kapani, *Kamu Hürriyetleri*, (Ankara: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları,1981), 3-5.

<sup>225</sup>Türk Dil Kurumu İnternet Sitesi <https://sozluk.gov.tr/> (Erişim)1/8/2020., Kemal Gözler. *İnsan Hakları Hukuku*, (Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım,2020), 62-65.

gerçekleştirilmesinde “merkez” konumda yer alır. Sağlık hakkı, eğitim hakkı, çalışma özgürlüğü, seçme ve seçilme siyasi faaliyette bulunma, toplantı ve gösteri yürüyüşü düzenleme hakkı, sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkı gibi pek çok hak ve hürriyetin gerçekleşmesinde seyahat hürriyeti zorunluluk teşkil etmektedir.

İnsan hakları kavramının felsefi kökenleri uzun bir geçmişe dayanmakla birlikte kavram, 17 ve 18. yüzyıllarda gelişme göstermiştir. İnsan hakları diğer sosyal bilimlerde olduğu gibi interdisipliner bir alandır. Sadece siyaset biliminin değil hukuk, tarih, felsefe, sosyoloji gibi birçok disiplinin inceleme alanına girmektedir. İnsan hakları hem dinamik hem de tüm dünyayı ve bireyleri ilgilendiren sabit bir sorudur. Bu nedenle sürekli değişim ve gelişim göstermektedir. İnsan hakları insanlığın maruz kaldığı haksızlıklara bir yanıt olarak toplumsal mücadeleden doğmuştur. Bireylerin siyasal erkin baskılarına karşı koruması amacıyla ortaya çıkmıştır. “İnsan hakları öğretisi” veya “bireysel haklar öğretisi” olarak ifade edilmektedir. İnsan hakları düşüncesi kaynağını tabii (doğal) hukuktan almaktadır. Tabii hukuk, insan hakları alanında etkisini hissettiren, devlet karşısında bireylerin haklarının varlığına vurgu yapan felsefi bir öğretimdir.<sup>226</sup>

İnsan hakları öğretisi, tabii hukuk adı altında başta John Locke olmak üzere birçok düşünür tarafından ele alınmış ve geliştirilmiştir. İnsan hakları öğretilerine göre; toplumsal yaşama geçmeden önce bireyler” tam ve mutlak” bir hürriyete sahiptir. Siyasal topluluğun oluşmasıyla birlikte toplumsal yaşamı sürdürebilir kılmak amacıyla bireyler birtakım hak ve hürriyetlerinden feragat etmişlerdir. Ancak; insan hakları bireylerin doğal yaşamda sahip olduğu, siyasal topluluğa devretmediği temel hak ve hürriyetleri ifade etmektedir. Dolayısıyla; insan haklarının var olması için hukuken tanınmış olması gerekmez. Bu haklar devlet tarafından bireylere verilmemiştir. Hiçbir makam veya hukuk düzeni tarafından tanınmasa da var olduğu kabul edilmektedir. Her insanın var olması nedeniyle kazanılmış değerlerini ifade etmektedir. Devletin varlığı ile sahip olunmayan devletten önce var olduğu kabul edilen haklardır. Tabii hukuk öğretilerine göre; siyasal topluluğun hukuk düzeni, kendisinden önce var olan doğal

---

<sup>226</sup>Münci Kapani, *İnsan Haklarının Uluslararası Boyutları* (Ankara: Bilgi Yayınevi,2011), 19.

haklarla bağlantılıdır. Pozitif hukuk bir iradenin eseridir. Ancak doğal hukuk insan aklı ile ortaya atılmıştır. Doğal hukuk, pozitif hukuktan ayrı ve ondan üstündür.<sup>227</sup>

İnsan hakları, kişilerin herhangi bir statü veya ayrıcalık gözetmeden yalnızca insan olmaları nedeniyle sahip olduğu vazgeçilemez, dokunulamaz ve devredilemez üstün nitelikli hakları olarak ifade edilmektedir. Bir başka anlatımla; bir bireyin bu hakka sahip olması, belirli bir kimliğin üyesi olmasına veya belirli bir iş yapmasına bağlı değildir. Bir hakkın insan hakkı olarak tanımlanabilmesi için gerekli olan koşul; herhangi bir topluluğa, etnik veya siyasi gruba değil bizzat kişilere tanınmış olmasıdır. Talep edilen hakkın öznesi bireydir. İnsan hakları tüm insanları kapsamaması nedeniyle evrenseldir.<sup>228</sup> İnsan hakları, bireylerin siyasi otoriteye karşı ileri sürdüğü hak talepleridir. Dolayısıyla insan haklarının temelinde onur, özgürlük ve eşitlik yatmaktadır. Siyasi taleplerin hukuki bir hak niteliğini alması, hukuken tanındığı ulusal ve uluslararası metinler ile mümkün kılınmaktadır. İnsan haklarının anayasa ve uluslararası sözleşmelerde yer alması var olan hakkın ifade edilmesi, tanınmasıdır.<sup>229</sup>

1789 Fransız İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirgesi, 1948 İnsan Hakları evrensel bildirgesi, 1953 tarihli İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi gibi uluslararası metinlerde insan haklarının yer alması ile kavram, soyut bir nitelikten çıkararak sosyal ve ekonomik hakları da içeren somut kurallara ve güvencelere dönüşmüştür. İnsan haklarının uluslararası hukuk düzenine girmesi ile bireyler uluslararası hukukun bir öznesi haline getirilmiştir. İnsan haklarının korunması ulusal alanı aşarak uluslararası güvencelere dönüşmüştür.<sup>230</sup> Günümüzde insan haklarıyla ilgili olarak çeşitli kuramlarca hazırlanmış oldukça fazla uluslararası metin bulunmaktadır.

Kanun yapıcı, anayasanın insan hakları bölümünün uluslararası sözleşmeler ile uyumlu olmasını gözetmiştir. Anayasanın temel hak ve hürriyetlerin niteliği başlıklı 12. maddesinde “herkesin kişiliğine bağlı, dokunulmaz, devredilmez, vazgeçilmez temel hak ve hürriyetlere sahip olduğu” kabul edilmiştir. Anayasanın 5. maddesine göre; insanın maddi ve manevi gelişimi için gerekli şartları hazırlamak, temel hak ve

---

<sup>227</sup> Server Tanilli, *Devlet ve Demokrasi (Anayasa Hukukuna Giriş)*, (İstanbul: Cem Yayınevi, 1993), 162.

<sup>228</sup> Refik Tiryaki, *Ekonomik Özgürlükler ve Anayasa*, (Ankara: Yetkin Yayınları, 2008), 35.

<sup>229</sup> Reşit Gürbüz, *THEMIS/ İnsan Hakları ve Demokratikleşme* (Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2020), .3-7.

<sup>230</sup> Mehmet Tevfik Gülsoy, *Özgürlüklerin Korunmasında Anayasa Yargısının Yeri ve Meşruluğu*, (Ankara: Yetkin Yayınları, 2007), 136.

hürriyetlerini korumak devletin temel amaç ve görevleri arasında yer almaktadır. İnsan haklarına vurgu yapan maddede belirtilen bir diğer husus bu grupta tanınan haklar, temel hak ve hürriyet olarak tasnif edilmiştir. Hak ve hürriyetlere “temel” sıfatının verilmesindeki özellik bu hak ve hürriyetlerin devlet tarafından tanınması ve anayasal güvence altına alınmış olmasıdır. Bununla birlikte temel haklar anayasada genellikle insan hakları ile ayrı ayrı ifade edilmektedir. Nitekim 1982 Anayasasının 2. maddesinde Türkiye'nin insan haklarına saygılı devlet olduğu ifade edilirken Anayasanın 12. Maddesinde kişilerin dokunulamaz, devredilemez vazgeçilemez temel hak ve hürriyetlere sahip olduğu belirtilmiştir. Bu durum insan haklarının devletten önce var olan haklar olduğunun göstergesidir.<sup>231</sup>

Seyahat hürriyetinin, “temel insan hakkı” olarak yer aldığı ilk uluslararası metin 1948 tarihli İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi'dir.<sup>232</sup> Bildirgenin 13. maddesine göre herkes kendi devleti veya bir başka devlette serbestçe dolaşma ve ikamet etme hakkına sahiptir. Herkes kendi ülkesini veya bir başka ülkeyi terk etme ve tekrar dönme hakkına sahiptir.<sup>233</sup> Seyahat hürriyeti ile ilgili İnsan Hakları Evrensel Bildirgesine benzer hükümler; Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi (AİHS) Ek 4. Protokolün 2. maddesi ve Uluslararası Medeni ve Siyasal Haklar Sözleşmesi'nin (UMSHS) 12. maddesinde güvence altına alınmıştır. Seyahat hürriyetinin çeşitli boyutları; Tüm Göçmen İşçilerin ve Aile Fertlerinin Haklarının Korunmasına İlişkin Sözleşme, Çocuk Hakları Sözleşmesi, Kadınlara Karşı Her Türlü Ayrımcılığın Önlenmesine İlişkin Sözleşme ve BM İnsan Hakları Sözleşmesinde düzenlenmiştir. Seyahat hürriyeti, Türkiye'de Anayasanın 23. maddesinde güvence altına alınmıştır. Türkiye AİHS'e Ek 4. Protokolü onaylamamıştır. Bu nedenle seyahat hürriyetine ilişkin uluslararası yükümlülükler UMSHS ve diğer uluslararası insan hakları sözleşmelerinden kaynaklanmaktadır.<sup>234</sup>

---

<sup>231</sup> A.g.e. 136-137.

<sup>232</sup> Melike Yavuz Dalgıç, “Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi Kararları Işığında Seyahat Özgürlüğünü Sınırlandırma Biçimleri Olarak Sokağa Çıkma Yasağı ve Karantina Uygulamaları”, *TİHEK Akademik Dergisi*, no:7, (2021): 352.

<sup>233</sup> Remzi Özmen ed. *İnsan Hakları Mevzuatı*, (Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2020), 154-155.

<sup>234</sup> Nesibe Gürbüz, “Ulusal ve Uluslararası Alanda Seyahat Özgürlüğüne Bakış ve Diğer Temel Hak ve Özgürlüklerle İlişkisi”, *TİHEK Akademik Dergisi*, no:3, (2019): 114-117.



Seyahat hürriyetinin bireylere bir hak olarak tanınması, devlete bireylerin seyahat hakkını kullanabilmesini açısından güvenlik ve ulaşım hizmetlerinin sağlanması, ulaşım engel teşkil edebilecek unsurların giderilmesi yönünde birtakım ödevler yüklemektedir.<sup>235</sup>

Seyahat hürriyeti mekânsal boyutta “bir ülke sınırları içerisinde” ve “bir ülkeden diğer ülkeye” olmak üzere iki rejime tabi tutulmaktadır. Dolayısıyla seyahat hürriyeti yurt içi ve yurt dışı seyahat hürriyeti olmak üzere iki boyutta incelenmektedir.<sup>236</sup>

### 3.1.1. Yurt İçi Seyahat Hürriyeti

Yurt içi seyahat hürriyeti; yurt dışına çıkma ve yurda girme yani uluslararası seyahat hürriyeti dışında, kişilerin yurt içinde dolaşım serbestisidir. Anayasamızın 23. maddesinde herkesin seyahat ve yerleşme hürriyetine sahip olduğu hükme bağlanmıştır. Herkes ibaresi ile vatandaş ve vatandaş olmayanlar arasında bir ayırım yapılmadığını göstermektedir. Fakat yabancıların Türkiye’deki seyahat hürriyeti “6458 Sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu” ile düzenlenmiştir.<sup>237</sup>

Vatandaşların seyahat etmesi; suç işlenmesini önlemek, suç soruşturma ve kovuşturması nedeniyle, kamu mallarını korumak, sağlıklı ve düzenli kentleşmeyi sağlamak amacıyla kanunla sınırlanabilir. Mevzuatta belirtilen istisnai durumlar haricinde vatandaşlar yurt içinde coğrafi bir sınırlama olmadan, pasaport veya izin gereksiz seyahat edebilmektedir.<sup>238</sup> Bu durum hem seyahat hürriyetinin hem de kişilerin özel hayatının gizliliğinin korunması açısından önem arz etmektedir. Vatandaş olmayanlar için ise seyahat hürriyeti ayrı bir mevzuatta hükme bağlanmıştır. Devletler egemenlik yetkisine dayanarak taraf oldukları uluslararası sözleşmelere aykırı olmamak kaydıyla iç hukukunda anayasal düzenleme yapmaktadır. Anayasanın 90. maddesine göre; usulüne uygun yürürlükte olan uluslararası anlaşmaların kanun

---

<sup>235</sup> Yavuz Dalgıç, 353.

<sup>236</sup> Gürbüz, 98.

<sup>237</sup> Selin Esen, *Anayasa Hukuku Açısından Dolaşım Özgürlüğü*, (Ankara: Yetkin Yayınevi, 2014), 101-102.

<sup>238</sup> AYM, KT. 29/11/2011, E.2010/104-K.2011/180, *Resmî Gazete*, Tarih ve Sayı:19/5/2012-28297.

hükmündedir. Uluslararası anlaşmalar ile kanunlar arasında norm çatışması meydana gelirse uluslararası anlaşma hükümleri üstün kabul edilir. Türkiye’de yabancıların seyahat hürriyeti, hakkın özüne dokunulmamak suretiyle Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu ile belirli şartlara tabi tutulmuştur.<sup>239</sup>

Türkiye’de yabancıların seyahat hürriyeti daha önce 5683 Sayılı Yabancıların Türkiye’de İkamet ve Seyahatleri Hakkında Kanun ile düzenlenmekteydi. Buna göre; Türkiye’ye girmesi kanunlarla yasal olan ve Pasaport Kanununun hükümlerine uygun bir şekilde gelen yabancılar yine kanunda öngörülen şartlara bağlı olarak Türkiye’de ikamet ve seyahat hürriyetine sahiptir. Söz konusu kanunun 3. maddesi gereğince Türkiye’de bir aydan fazla kalabilmek için bir aylık süre bitmeden “ikamet tezkeresi” almaları zorunlu kılınmıştır. Söz konusu kanun ve Pasaport Kanununun çeşitli maddeleri 2013 tarihinde kabul edilen Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu’nun (YUKK) 124. maddesi gereğince yürürlükten kaldırılmıştır. Mezkûr kanununda yabancı kavramıyla Türkiye ile vatandaşlık bağı bulunmayan kişiler nitelendirilmiştir. İlgili kanunun amacı; yabancıların Türkiye’ye giriş, kalma ve çıkışları ile Türkiye’den koruma talep eden yabancılara sağlanacak korumanın kapsam ve uygulamasına ilişkin usul ve esasların düzenlenmesidir (YUKK md.1). İlgili mevzuata göre yabancıların Türkiye’ye giriş ve çıkışları geçerli pasaport veya pasaport yerine geçen belgeler ile yapılmaktadır (YUKK md.5 ve 6). Mevzuatın 122. maddesiyle birlikte 5683 sayılı kanunda yer alan ikamet tezkeresi ibaresi, mezkûr kanunda “ikamet izni” kavramıyla değiştirilmiştir. Türkiye’ye girişlerine izin verilmeyecek olan yabancılar, mevzuatın 7. maddesinde detaylı olarak düzenlenmiştir. Buna göre; kanunun 5. maddesinde zorunlu olduğu hükme bağlanan seyahat belgesinin yahut çalışma veya ikamet izni olmaması ve de söz konusu belgelerin sahte düzenlendiğinin tespit edildiği durumlarda ilgili yabancıların Türkiye’ye girişine izin verilemez.<sup>240</sup>

### **3.1.2. Yurt Dışı Seyahat Hürriyeti**

Uluslararası seyahat hürriyeti olarak da adlandırılan yurt dışı seyahat hürriyeti; yurda giriş ve yurt dışına çıkış olmak üzere iki boyutludur. Yurt içi seyahat

---

<sup>239</sup>Gürbüz, 99.

<sup>240</sup>T.C. İç İşleri Bakanlığı Göç İdaresi Başkanlığı, “Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu”, <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6458.pdf> (erişim;7/11/2022).

hürriyetinde geçerli olan vatandaş ve yabancı ayrımı yurt dışı seyahat hürriyeti için de geçerlidir. Uluslararası seyahat hürriyeti vatandaşlar açısından; yurttan çıkış yapmak ve yurda geri dönme hürriyetidir. Anayasanın 23. maddesinde yer alan “vatandaşlar sınır dışı edilemez” ibaresi, vatandaşların ülkeden gönderilemeyeceği gibi geri dönme hakkına sahip olduğunu vurgulamaktadır. BM İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi’nin 13. maddesine göre; “herkes kendi ülkesinden ya da yasal olarak bulunduğu bir ülkeden ayrılma ve o ülkeye dönme hakkına sahiptir”. Düzenleme bireylerin yasal olarak bulunduğu ülkeden ya da kendi ülkesinden bir başka ülkelere gidebilme hakkını vurgulamaktadır.<sup>241</sup>

Kişiler uluslararası seyahat hürriyetini pasaport veya pasaport yerine geçen seyahat belgesi aracılığıyla gerçekleştirmektedir. Pasaport; “*bir kimseye yabancı ülkede kimliğini ispat edebilmesi imkanını sağlamak adına yetkili kuruluşlarca verilen belgedir*”. Pasaport yerine geçen belgeler ise idari mektuplar, gemi adamı cüzdanı, seyahat belgesi, hava yolu personellerine verilen belgeler olarak sıralanabilir.<sup>242</sup> Belirtmek gerekir ki anayasamızın 23. maddesi ve UDHR 13. maddesi gereğince kişiler, pasaport veya pasaport yerine geçen seyahat belgelerinin olmadığı durumlarda vatandaşı olduğu ülkeye geri dönme haklarına engel olunamaz. Dolayısıyla kişilerin sahip olduğu seyahat hakkı devlete pozitif bir yükümlülük atfetmektedir. Zira kişilerin uluslararası seyahat hürriyetinden yararlanabilmesi vatandaşı olduğu devletin pasaport belgesi vermesine bağlıdır. Fakat vatandaşın yurt dışına çıkma hürriyeti suç soruşturma yahut kovuşturması nedeniyle hâkim kararıyla engellenebilir (AY.m.23).

Yabancıların kendi devletleri tarafından edindiği pasaport, başka bir ülkeye seyahat edebilmesi açısından tek başına yeterli değildir. Seyahat edeceği devletin yetkili makamlarının yabancıya vize vermesi gerekir. Yani kişiler gideceği bir başka ülkeden vize alarak vatandaşı olduğu ülke tarafından kendilerine verilen pasaport ile seyahat edebilmektedir. Bu anlamda vize bir ülkeye gitmek yahut bir ülkeden çıkmak için yetkili makamlar tarafından alınması zorunlu kılınan izindir.<sup>243</sup> Ancak vize verilen kişi için o ülkede seyahat hürriyeti mutlak bir hak değildir. Zira devletler egemenlik alanlarında vize verme konusunda geniş bir takdir yetkisine sahiptir. Yabancılar ve

---

<sup>241</sup>Esen, 119.

<sup>242</sup>Yılmaz, *Hukuk Sözlüğü*, “pasaport” ve “pasaport yerine geçen belgeler”, 607.

<sup>243</sup>Gürbüz, 104.

Uluslararası Koruma Kanunu'nun "vize zorunluluğu, vize başvurusu ve yetkili makamlar" başlıklı 11. maddesinde konuya ilişkin esas ve usullere yer verilmiştir. Vizenin Türkiye'ye giriş için mutlak bir hak sağlamadığı hükme bağlanmıştır. Devletler güvenlik açısından bir tehdit olarak gördüğü kişileri ülkeye almama, ülkede bulunması durumunda ise sınır dışı etme hakkını saklı tutmaktadır. 11. maddeye göre; Türkiye'de vize başvuruları usulüne uygun yapıldığı takdirde değerlendirmeye alınmaktadır. Vizeler konsolosluklar tarafından verilir. Konsolosluklara yapılan başvurular doksan gün içerisinde sonuçlanmaktadır. İstisnai durumlarda ise sınır kapılarının bağlı olduğu valilikler tarafından vize verilmektedir. Türkiye'de doksan güne kadar kalacak olan yabancıların, vatandaşı olduğu yahut yasal olarak bulunduğu ülkedeki konsolosluklardan geliş maksadını da belirten vize ile gelmeleri zorunlu kılınmıştır. Yabancı ülke diplomatlarına, Türkiye büyükelçiliklerince re'sen vize verilebilir ve bu vizeler, vize verme usulüne uygun olarak Bakanlık ve Dışişleri Bakanlığına bildirilir.<sup>244</sup>

Yukarıda devletlerin, egemenlik yetkisine dayanarak yabancıların seyahat hürriyetinde belirli sınırlamalar öngördüğünü ve bu konuda geniş bir takdir yetkisine sahip olduğu belirtilmiştir. Devletler gerek ülke sınırları içerisinde gerekse ülkeye giriş ve çıkışlarında yabancıların seyahat hürriyetini taraf olduğu uluslararası sözleşmeler ve anayasaya aykırı olmamak koşuluyla kısıtlama yetkisine sahiptir. Burada gerekli koşul sahip oldukları yetkiyi uluslararası yükümlülüklerine ve mevzuata aykırı olmamak suretiyle gerçekleştirmeleridir (AY.m.16).

### **3.2. Sınırlama ve Düzenleme Kavramları**

Temel hak ve hürriyetlerin sınırlanması ve düzenlenmesi birbirinden farklı kavramlardır. Sınırlama; belirli bir temel hak ve hürriyetin anayasada öngörülen yahut belirlenen alanın kanun koyucu tarafından daraltılmasıdır. Hak ve hürriyetler, anayasa veya kanun eliyle sınırlandırılmaktadır.<sup>245</sup> Sınırlama literatürde "kayıtlama", "daraltma" ve "kısıtlama" kavramları ile de ifade edilmektedir. Sınırlama neticesinde ilgili hak ve

---

<sup>244</sup>T.C. İç İşleri Bakanlığı Göç İdaresi Başkanlığı, "Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu", <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6458.pdf> (erişim:7/11/2022).

<sup>245</sup>Anayasa Mahkemesi, K.T. 26 Aralık 2013, E.2013/57, K.2013/162 RG. 12 Aralık 2014, Sayı:29203.

hürriyetin norm alanı daraltılır. Dolayısıyla sınırlama sonrasında da ilgili hak ve hürriyetin kullanım imkânı devam eder.<sup>246</sup>

Düzenleme kavramı ise genel itibarıyla bir konunun temel niteliklerinin; şartlarının, sınırlarının, usullerinin, güvencelerinin hukuki bir metin haline getirilmesidir. Düzenleme işleminde en önemli araç anayasa ve kanunlardır. Ancak uluslararası anlaşma, yargı içtihatları ve idari işlemle de düzenleme işlemi yapılmaktadır. Temel hak ve hürriyetlerin düzenlenmesi; hak ve hürriyetlerin varlığının ve esaslarının, hukuki nitelikte sınırlarının belirlenmesidir.<sup>247</sup>

Öğretide düzenleme işleminin aynı zamanda ilgili hakkın sınırlanması olduğunu kabul eden görüşler bulunmaktadır. Buna göre; temel hak ve hürriyetlerin somut bir nitelik kazanması ve uygulanabilir hale gelmesi için düzenlenmesi zorunluluk teşkil eder. Hürriyetlerin sınırlama getirilmeden düzenlenmesi mümkün değildir. Hürriyetlerin düzenlenmesi ile sınırları da belirlenmektedir. İşbu nedenle Anayasa, temel hak ve hürriyetler düzenlenirken uygulanacak esas normları tebarüz ettirmiştir. Anayasa bir taraftan kanun yapıcının uygulayacağı usul ve esasları belirlerken bir taraftan kurallara riayet edilmesi amacıyla yasama organının işlemlerini yargısal denetime tabi tutmuştur.<sup>248</sup>

Bir diğer görüşe göre; temel hak ve hürriyeti düzenleyen normun sınırlama olup olmadığı ancak söz konusu normun içeriğine bağlı olarak belirlenmektedir. Temel hak ve hürriyetler ancak kanunla sınırlanabilir (A.Y.m.13). Bu anlamda her sınırlama bir düzenlemedir. Ancak her düzenleme bir sınırlama değildir. Hak ve hürriyetlere yönelik bir düzenlemenin içeriği sınırlamanın tespitinde belirleyicidir. Şöyle ki; bir temel hak ve hürriyete yönelik düzenleme hakkı güçlendiren, etkin kullanılmasını sağlayan uygulamalar içeriyor ise düzenleme sınırlama olarak kabul edilmemektedir. Hak ve hürriyetin norm alanının daraltılması söz konusu ise düzenleme bir sınırlamadır.<sup>249</sup>

---

<sup>246</sup>Anayasa Mahkemesi, K.T. 26 Aralık 2013, E.2013/57, K.2013/162 RG. 12 Aralık 2014, Sayı;29203.

<sup>247</sup> Bülent Tanör, *Siyasi Düşünce Hürriyeti ve 1961 Anayasası*, (İstanbul: Öncü Kitabevi, 1969), 203-204.

<sup>248</sup> Gözübüyük, *Anayasa Hukuku*, 169.

<sup>249</sup>Gözler, *İnsan Hakları Hukuku*, 210.

Her hak ve hürriyet, kendine özgü niteliklere sahiptir. Bu neden ile her hak ve hürriyeti bir diğer hak ve hürriyetlerden ayıran kuralları, yargılama ve değerlendirmenin kendisine göre yapıldığı ölçüt, bir “norm alanı” bulunmaktadır.<sup>250</sup> Bir hak ve hürriyetin norm alanının kanun yapıcı eliyle belirlenmesi işleminin sınırlama olup olmadığının tespit edilmesi çoğu zaman anayasa mahkemelerinin görevidir.

### 3.3. Hak ve Hürriyetlerin Sınırlanması

Bir hürriyetin anayasa veya kanunlarda yer alması hürriyetin somut bir şekilde tanınması, güvence altına alınmasıdır. Ancak bireylere tanınan hürriyet sınırsız bir serbestlik ifade etmez. “*Sınırsız hürriyetin anarşi ve neticede hürriyetsizlik doğuracağı tartışılmaz bir gerçeklik arz etmektedir*”. Bu nedendendir ki her toplumda ve zamanda “sınırsız hürriyet” diye bir şey yoktur. Hürriyetin var olabilmesi, kişi yönünden bir değer ifade edebilmesi için belirli kurallar dahilinde sınırlarının belirlenmesi, düzenlenmesi gerekir.<sup>251</sup> Temel hak ve hürriyetler, bireyin topluma ve diğer bireylere karşı ödev ve sorumluluklarını da içermektedir (AY.md.12/2). Toplumsal yaşamın bir gereği olarak hürriyet tüm bireyler için “paylaşılmış hürriyettir”. Bir başka ifadeyle; paylaşılmış hürriyet sınırlara tabidir, mutlak değildir. Hak ve hürriyetler kişilere birtakım ödev sorumluluk yükleyen sınırlı bir serbestlik tanır. Kamusal düzenin korunması, bir diğer temel hak sahibi ile hürriyetlerin çatışmasının önlenmesi için hürriyetin sınırlanması zorunluluk arz eder.<sup>252</sup> Bu anlamda hürriyetin ilk sınırını, kendi niteliğinden doğan sınırları (içkin sınırlar) oluşturmaktadır.

Her hak ve hürriyetin kendi niteliğinden doğan sınırları bulunmaktadır. Temel hak ve hürriyetlerin sınırlanması ile sınırlılığı ise birbirinden ayrı kavramlardır. Sınırlama yukarıda açıklandığı üzere belirli bir hakkın norm alanının kanun yoluyla usulüne uygun olarak yasa koyucu tarafından daraltılmasıdır. Sınırlama “kurucu nitelikli” bir işlemdir. Hak ve hürriyetlerin sınırlılığı ise hak ve hürriyetin kendi norm alanından kaynaklanmaktadır. Kanun yapıcının hak ve hürriyetin sınırlarını

---

<sup>250</sup> Tanör-Yüzbaşıoğlu, 146.

<sup>251</sup> Kapani, *Kamu Hürriyetleri*, 217.

<sup>252</sup> İbrahim Özden Kaboğlu, *Özgürlükler Hukuku, İnsan Haklarının Hukuksal Yapısı*, 6 Basım, (Ankara: İmge Kitabevi, 2002), 88.

belirlemesidir. Sınırlılık açıklayıcı niteliktedir: Yasa koyucu sınırlılıkta hak ve hürriyetin norm alanına bir müdahalede bulunmaz norm alını belirler.<sup>253</sup> Hak ve hürriyetler anayasadan kaynaklı doğrudan sınırlama, kanun ile sınırlama, yürütme işlemi ile ve yargı kararı ile sınırlanmaktadır.<sup>254</sup>

### **3.3.1. Temel Hak ve Hürriyetlerin Anayasa ile Sınırlanması**

Temel hak ve hürriyetler düzenlenirken düzenlenen her bir hak belirli sınırlar ile tanımlanır. Temel hak ve hürriyetlerin sınırlandırılması, anayasada düzenlendiği maddelerde öngörülen özel nedenlerle kayıtlıdır.<sup>255</sup> Bu anlamda temel hak ve hürriyetlerin sınırlandırılması, tanınan her hakkın özel sınırlandırılma nedenlerine bağlı gerçekleştirilmektedir. Örneğin; Anayasanın 34. maddesinde toplantı ve gösteri yürüyüşü hakkının ancak “silahsız ve saldırısız” düzenleneceği yer almaktadır. Aynı zamanda milli güvenlik, kamu düzeni, suç işlenmesini önlenmesi, genel sağlığın korunması amacıyla hakkın kanun ile sınırlanabileceği belirtilmiştir. Anayasanın 35. maddesine göre; herkes mülkiyet hakkına sahiptir. Ancak söz konusu hakkın kullanımının toplum yararına aykırı olmayacağı ve kamu yararı amacıyla kanun ile sınırlanabileceği şeklinde düzenlenmesi hakkın anayasal sınırını oluşturmaktadır.

Sınırlama anayasada açıkça belirlenebileceği gibi hakkın tanımının sınırlı bir şekilde yapılmasıyla da gerçekleştirilebilir. Temel hak ve hürriyetler doğrudan anayasa tarafından sınırlanması yaygın olarak yasaklar şeklinde düzenlenmektedir. Yasaklar somut ve soyut olmak üzere iki şekilde yapılmaktadır.<sup>256</sup>

Somut yasaklar, doğrudan doğruya uygulanabilen açık ve net olan yasaklardır. Siyasi partilerin ticari faaliyette bulunamamaları (m.69/2), kişinin zorla çalıştırılmaması (m.18), ayrıca 17. maddenin 2.ve 3. fıkrası, anayasanın 51/7 maddesi somut yasaklara örnektir. Soyut yasaklar ise içerikleri tam olarak belirlenmemiş olan

---

<sup>253</sup>Gözler, *İnsan Hakları Hukuku*, 211-212.

<sup>254</sup>Tanör-Yüzbaşıoğlu, 147.

<sup>255</sup>Ergun Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, 12. Basım, (Ankara: Yetkin Yayınevi, 2011), 113.

<sup>256</sup>Tanör-Yüzbaşıoğlu, 137-138.

yasaklardır.<sup>257</sup> Somutlaştırılmayan yasaklar, “kanunilik” ve “kanunla sınırlama” prensipleri gereğince idare ve yargı makamları tarafından uygulanamamaktadır. Soyut nitelikli anayasal yasakların idare ve yargı makamlarınca uygulanabilmesi için yasama erkinin soyut sınırlamaları yasa eliyle somutlaştırma görevini yerine getirmesi gerekir.<sup>258</sup> Anayasanın başlangıç bölümünde yer alan “Hiçbir faaliyetin Türk varlığının, Devleti ve ülkesiyle bölünmezliği esasının, Türk tarihi ve manevi değerinin, Atatürk milliyetçiliği, ilke ve inkılapları ve medeniyetçiliğinin karşısında koruma göremeyeceği” kuralı, anayasada yer alan hak ve hürriyetlerin kötüye kullanılmayacağını içeren 14. maddesi soyut yasaklara örnektir.

Somut yasaklar; yasama organı tarafından yorum yolu ile gerçekleştirilebilir. Anayasa Mahkemesinin soyut gibi görünen yasaklara bağlı olarak karar verdiği de görülmektedir. Örneğin; Anayasa Mahkemesi 13/6/1985 tarihli E1985/14, K 1985/7 mahkeme kararında; yabancıların mülk edinmelerine ilişkin hükmün iptalinde soyut nitelikli yasak gerekçe gösterilmiştir. Mezkûr kararda; “Hiçbir düşünce ve mülahazanın Türk Milli menfaatlerinin, Türk varlığının Devleti ve milletiyle bölünmezliği esasının... karşısında koruma göremeyeceği” hükmüne aykırılık taşıması iptalin gerekçesini oluşturmaktadır.<sup>259</sup>

### 3.3.2. Temel Hak ve Hürriyetlerin Yasama İşlemleri ile Sınırlanması

Temel hak ve hürriyetlerin sınırlandırılması konusunda anayasa kanun yapıcıya geniş bir takdir yetkisi tanımıştır. Şöyle ki; anayasanın temel hak ve hürriyetlerin sınırlandırılması başlıklı 13. maddesine göre temel hak ve hürriyetler özlerine dokunulmaksızın ancak kanun ile sınırlandırılabilir. Temel hak ve hürriyetlerin kanun ile sınırlandırılması, anayasanın kanun koyucuya verdiği yetkiyi ifade etmektedir. Kanun koyucuya verilen bu yetki takdir yetkisidir. Bu anlamda sınırlama bir zorunluluk teşkil etmemektedir. Kısıtlama kanun koyucunun takdirindedir. Ancak kanun koyucunun takdir yetkisini sınırlandıran genel ve özel sınırlar bulunmaktadır. Şöyle ki, kısıtlama,

---

<sup>257</sup>Mustafa Demirkol, “Kişi Hak ve Hürriyetlerinin Korunması Karşısında Anayasa Madde 13, Bu Hükme Aykırı Yasal Düzenleme ve Faaliyetlerin Anayasa Madde 11 Açısından Değerlendirilmesi”, *Balkan Sosyal Bilimler Dergisi*, (2017): 23.

<sup>258</sup>Tanör-Yüzbaşıoğlu, 147.

<sup>259</sup>Anayasa Mahkemesi, KT.13/6/1985, E 1985/14 K.1985/7, *AYMKD*, Sayı:21, s,153-156.



sınırlandırılacak olan hürriyetin düzenlendiği maddede yer alan nedenlere bağlı olarak gerçekleştirilebilir. Ayrıca sınırlandırma anayasanın sözüne ve ruhuna, demokratik toplum düzeninin ve laik Cumhuriyetin gereklerine ve ölçülülük ilkesine aykırı olamaz.<sup>260</sup>

Doğrudan Anayasa tarafından düzenlendikleri madde ile sınırlanan haklar, “kayıtlı haklar” olarak ifade edilmektedir. Anayasanın kanun koyucuya verdiği kanuni sınırlama yetkisi ile sınırlanabilen haklar ise “kanun kayıtlı haklar” olarak nitelendirilmektedir. Kanun kayıtlı haklara ilişkin “basit yasa kayıtlı” ve “nitelikli yasa kayıtlı” olmak üzere iki düzenleme bulunmaktadır. Basit yasa kayıtlı sınırlamalar belirli nedenlere bağlı olmayan sınırlamalardır. Nitelikli yasa kaydı ise belirli nedenlere bağlı olan sınırlamalardır.<sup>261</sup>

Basit yasa kaydı, spesifik olarak sınırlama nedeni düzenlemede belirtilmeyen temel hakkın sınırlarının veya kullanımının kanun ile sınırlanabildiği temel hakları ifade etmektedir. Basit yasa kaydı yöntemine göre anayasada düzenlenen hak bir neden gösterilmeden sınırlanabilir. Kanun koyucuya basit yasa kaydında geniş bir takdir yetkisi tanınmıştır.<sup>262</sup> Kanun koyucunun sınırlandırmayı 13. madde hükümlerinde yer alan sınırlandırma sebepleri haricinde bir başka nedene bağlı olarak yetkisini kullanabilir. Bu durum bir takdir sorunudur ve daha önce kullanma hakkı tanınan bir hürriyet kanun koyucu tarafından “basit yasa kaydı” yöntemi ile sınırlandırılabilir. Ancak bu yetki sınırsız ve mutlak değildir. Kanun koyucu hakkın yararlanma koşullarını ve usullerini düzenlerken demokratik toplum düzeninin gereği olarak tarafsız, objektif ve eşitlik ilkesine uygun bir nitelikte yetkisini kullanmaktadır.<sup>263</sup> Anayasada eğitim ve öğrenim hakkının düzenlendiği 42. maddenin 2. fıkrası, çalışma şartları ve dinlenme hakkının düzenlendiği 50/4 maddesi, Türk vatandaşlığının düzenlendiği 66. maddenin 3. fıkrası örnek gösterilebilir.

---

<sup>260</sup> Mehmet Sağlam, “Ekim 2001 Tarihinde Yapılan Anayasa Değişiklikleri Sonrasında, Düzenlendikleri Maddede Hiçbir Sınırlama Nedenine Yer Verilmemiş Olan Temel Hak ve Özgürlüklerin Sınırı Sorunu”, *Anayasa Yargısı*, no:1, (Haziran 2002).

<sup>261</sup> Zafer Gören, “Temel Hakların Sınırlanması-Sınırlamanın Sınırı”, *İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, no:12, (2007): 46-47.

<sup>262</sup> Sevtap Yokuş, *Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nde ve 1982 Anayasası'nda Hak ve Özgürlüklerin Kötüye Kullanımı*, (Ankara: Seçkin Yayınevi, 2002), 67-68.

<sup>263</sup> Anayasa Mahkemesi, KT.1/3/1985, E. 1984/1 K.1984/2, AYMKD Sayı:20, s195

Anayasanın, sınırlama getirilen yasanın veya sınırlamanın belirli koşullara dayanmasını; kamu yararı, kamu güvenliği veya genel sağlık gibi belirli amaçlara hizmet etmesini ya da belirli araçlara hizmet etmesini istediği temel hak ve hürriyetlerde nitelikli yasa kaydı söz konusudur. Kanun yapıcının sınırlama yetkisi açısından basit yasa kayıtlı kısıtlamada net bir neden gösterilmezken nitelikli yasa kayıtlı sınırlamalarda özel sınırlama nedenleri ayrıca belirtilmelidir. Nitelikli yasa kaydında sınırlama nedenleri iki şekilde düzenlenmektedir. Birincisi; genel sınırlama nedenleri olarak adlandırılan yöntemdir. Söz konusu yöntemde tüm temel hak ve hürriyetler için geçerli olabilecek genel bir madde kapsamında sınırlama düzenlenmektedir. İkinci düzenleme şekli ise özel sınırlama nedeni olarak adlandırılmaktadır. İkinci düzenleme şeklinde sınırlama hak ve hürriyetin düzenlendiği ilgili maddede yer alan sınırlama nedenlerine bağlı olarak belirtilmektedir.<sup>264</sup>

1982 Anayasasının 2001 değişikliği öncesi 13. madde hükmü genel sınırlama nedenlerine örnek gösterilebilir. 13. madde hükmüne göre temel hak ve hürriyetler genel sınırlama nedenleriyle ve anayasanın ilgili maddelerinde düzenlenen özel sınırlama nedenleri ile üst üste sınırlanabilmekteydi. Buna göre; 13. madde hem genel sınırlama hem de özel sınırlama hükmü içermekteydi. Değişiklik öncesi 13. madde hükümlerinde; “devletin ülkesi ve milletiyle bütünlüğü, milli egemenlik, cumhuriyet, milli güvenlik, kamu düzeni, genel asayiş, kamu yararı, genel ahlak, genel sağlık “olmak üzere dokuz adet genel sınırlama nedeni bulunmaktaydı. Ayrıca 13. maddenin 3. fıkrasında madde içerisinde yer alan sınırlandırma nedenlerinin tüm temel hak ve hürriyetler için geçerli olduğu belirtilmiştir. 2001 yılında yapılan anayasa değişikliği ile genel sınırlandırılma nedenleri kaldırılmıştır. Buna göre; temel hak ve hürriyetler, sadece ilgili madde hükümlerinde yer alan özel nedenler ile sınırlanabilir.<sup>265</sup> Nitelikli yasa kaydı içeren sınırlamalara anayasanın yerleşme ve seyahat hürriyeti başlıklı 23. maddesi, dernek kurma hürriyeti başlıklı 33. maddenin 3. fıkrası, toplantı ve gösteri yürüyüşü düzenleme hakkı başlıklı 34. maddenin 2. fıkrası, mülkiyet hakkı başlıklı 35. maddenin 2. fıkrası örnek gösterilebilir.

---

<sup>264</sup>Zafer Gören, *Temel Hak Genel Teorisi*, (İzmir: Dokuz Eylül Üniversitesi Yayınları, 2000), 47-48.

<sup>265</sup>Tanör-Yüzbaşıoğlu, 150-151.

### 3.3.3. Temel Hak ve Hürriyetlerin Sınırlanmasında Yürütmenin Rolü

Temel hak ve hürriyetler, anayasa veya kanun koyucuya verilen yetki sonucunda sınırlanabilmesinin yanı sıra yürütme erkinin anayasa ve kanun koyucu tarafından yetkilendirmesi neticesinde de kısıtlanabilir. Temel hak ve hürriyetlerin sınırlandırılmasında idare ve kolluk kuvvetinin kaynağını anayasadan aldığı yetkileri bulunmaktadır.<sup>266</sup>

Türkiye, 2017 Anayasa değişikliğiyle birlikte “Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi”ne geçmiştir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin en önemli özelliği CBK’lardır. CBK’lar Cumhurbaşkanının “asli” yetkisidir (AY.m.104/17). Cumhurbaşkanı, “yürütmenin düzenleyici işlemleri” ve “Cumhurbaşkanlığı kararı” olmak üzere iki işlem türünü yapma yetkisine sahiptir. Olağanüstü hal CBK (AY.m.119), CBK(AY.m.104/7), Cumhurbaşkanlığı Yönetmeliği(AY.m.104/17 ve 124) ve İsimli Yönetmelikler(genelge, yönerge, sirküler, tebliğ vs.) Cumhurbaşkanlığının düzenleyici işlemleridir.<sup>267</sup>

Yasama organı anayasaya aykırı olmamak şartıyla her konuyu düzenleyebilme yetkisine sahiptir. Cumhurbaşkanının yetkilerinin güçlendirilmesinin parlamentonun etkisiz kıldığı yönünde eleştiri almaktadır. Ancak CBK’nın düzenlendiği aynı konuda meclisin kanun çıkarması durumunda ilgili CBK hükümsüz kılınmaktadır.<sup>268</sup>

İnsan Hakları Evrensel Bildirgesinin 29. maddesine göre; herkesin kişiliğinin serbest ve tam gelişebilmesi ancak içerisinde yaşadığı topluma karşı da ödevleri bulunmaktadır. Kişilerin hak ve hürriyeti, demokratik toplum, ahlak, düzen ve genel refahın haklı gerekliliklerini karşılamak için belirlenmiş sınırlamalara tabidir.<sup>269</sup> Toplum düzenini sağlamak devletin temel amaç ve görevlerinden biridir. Devlet bu görevi kolluk kuvvetleri faaliyetleri ile yerine getirmektedir. Kamu düzenini sağlamak ve korumak, bireylerin can ve mal güvenliğini sağlamak ve bu hususta oluşabilecek tehlikeleri önlemek kolluk kuvvetinin görevleridir. İdare, kamu nizamına ilişkin

---

<sup>266</sup>A.g.e. 152.

<sup>267</sup>Fendoğlu *Anayasa Yargısı*, 196-197.

<sup>268</sup>Mustafa Ayhan Tekinsoy, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin Yürütmenin Mahfuz Düzenleme Yetkisi Açısından Değerlendirilmesi”, *Cumhurbaşkanının İşlemleri; Hukuki Niteliği, Normlar Hiyerarşisindeki Yeri ve Denetimi*, (Ekim 2019): 6-14.

<sup>269</sup>Özmen, 158-159.

görevleri gereği, kolluk işlemleriyle bireylerin faaliyetlerini düzenlemek ve denetlemekle yetkilidir. Bu hususta kolluk kuvvetlerine temel hak ve hürriyetleri sınırlandırma yetkisi verilmiştir. Kolluk kuvveti yetkisinin kaynağını bizzat anayasadan almaktadır.<sup>270</sup> Örneğin anayasanın toplantı ve gösteri yürüyüşü düzenleme hakkı başlıklı 34. maddesinde yer alan hakkın milli güvenlik, kamu düzeni, suç işlenmesinin önlenmesi, başkalarının hak ve hürriyetlerinin korunması amacıyla sınırlandırılabilir. 54. maddede yer alan grev ve lokavt hakkı ertelenebilir. 135. maddenin 5. fıkrasına göre kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları idari ve mali yönden denetlenebilir. Ayrıca Anayasanın 108. maddesine göre idarenin hukuka uygunluğunun düzenli ve verimli yürütülmesi ve de geliştirilmesinin sağlanması amacıyla Cumhurbaşkanının isteği üzerine, Cumhurbaşkanlığına bağlı devlet denetleme kurulu silahlı kuvvetler ve yargı dışındaki tüm kamu ve özel kurum ve kuruluşları denetleyebilmektedir. Kolluk kuvvetinin müdahale ettiği alanlara anayasanın kişinin dokunulmazlığı maddi ve manevi varlığı başlıklı 17. maddesi örnek gösterilebilir. Maddeye göre; “yakalama ve tutuklama kararlarının yerine getirilmesi, bir tutuklu veya hükümlünün kaçmasının önlenmesi, bir ayaklanma veya isyanın bastırılması... yahut olağanüstü hallerde” yetkili merciin emirlerinin yerine getirilmesi sırasında silah kullanılması ve bu esnada meydana gelen öldürme fiillerinde kişinin yaşama hakkı ihlal edilebilir.<sup>271</sup>

### **3.3.4. Temel Hak ve Hürriyetlerin Yargı Kararı ile Sınırlanması**

Temel hak ve hürriyetlerin sınırlandırılması konusunda bir diğer yöntem yargı kararıdır. Kural olarak “*somut ve tekil durumlarda*” hak ve hürriyetler yargı kararıyla kısıtlanmaktadır. Bu duruma istisna olan “gecikmesinde sakınca bulunan durumlarda” idare ve kolluk makamları hakların kullanılmasına müdahale etmek ile yetkili olmasıdır. Örneğin; Anayasanın özel hayatın gizliliği başlıklı 20. maddesinde yer alan istisnai durumlar; kişinin üstü, özel kağıtları ve eşyasının aranmasıdır. Konut dokunulmazlığı başlıklı 21. maddede istisnai durum; konuta girme, arama yapma ve buradaki eşyalara el konmasıdır. Dernek kurma hürriyeti başlıklı 33. maddede ise milli

---

<sup>270</sup>Kemal Gözler, Gürsel Kaplan, *İdare Hukuku Dersleri*, (Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım, 2022), 598-599.

<sup>271</sup>Tanör-Yüzbaşıoğlu, 152.

güvenlik, kamu düzeni, suç işlenmesinin önlenmesi veya suçun devamlılığının önlenmesi veya yakalamanın gerektirdiği durumlarda “gecikmede sakınca bulunan hallerde” kanunla bir merci derneği faaliyetten menedebilme yetkisine sahiptir.<sup>272</sup>

Yargı organının görevi, hukuki kaidelerin, olaylara uygulanması, uygun olmayan eylemlerin yasaklanması, uyuşmazlıkların çözümü ile hukuk düzeninin korunmasıdır. Yargı işlevi, hukuk düzeninin korunması ve hukuk devletinin uygulanmasını sağlamaktır. Yargı yetkisi anayasanın 9. maddesine göre bağımsız ve tarafsız mahkemeler tarafından kullanılmaktadır. Yargının bağımsız ve tarafsız olması kuralın uygulanması sırasında mahkemelerin hiç kimsenin yahut organın etkisi altında kalmamasıdır.<sup>273</sup>

Anayasanın üçüncü bölümünde yargı başlığı altında düzenlenen mahkemelerin bağımsızlığı başlıklı 138. maddesinde hakimlerin görevlerinde bağımsız olduklarını, anayasaya, kanuna ve hukuka uygun olarak vicdani kanaatlerine göre hüküm verdikleri ifade edilmektedir. Maddenin ikinci ve üçüncü fıkralarında hiçbir organ makam yahut kişinin yargı yetkisinin kullanımında talimat, emir veya tavsiye veremeyeceği, belirtilmiştir. İlgili mevzuata göre yargı makamının verdiği kararlar, yasama, yürütme ve idare organları açısından bağlayıcı niteliktedir. Yargı makamının verdiği kararların yerine getirilmesi geciktirilemez ve değiştirilemez.

Temel hak ve hürriyetlerin anayasa tarafından güvence altına alınması önemlidir. Ancak tek başına yeterli değildir. Temel hak ve hürriyetlerin ihlal edilmesi durumunda hak arama hürriyeti ve adil yargılanma hakkı önem arz etmektedir. Adil yargılanma hakkı ve hak arama hürriyeti anayasanın 36. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre; herkes, meşru vasıta ve yollardan yararlanmak koşulu ile yargı makamları önünde davacı yahut davalı olarak adil yargılanma hakkına sahiptir. Adil yargılanma hakkı ulusal mevzuatta güvence altına alınmasının yanı sıra Türkiye'nin de taraf olduğu AİHS'in 6. maddesinde de güvence altına alınmıştır.<sup>274</sup> Kişilere tanınan bu haklar ancak tarafsız ve bağımsız mahkemelerin varlığı ile korunabilir.

---

<sup>272</sup>A.g.e. 152-154.

<sup>273</sup>Fendoğlu *Anayasa Yargısı*, 30-33.

<sup>274</sup> Özmen, 154.

Yargı kararıyla temel hak ve hürriyetlerin kısıtlanmasına, anayasanın 19. maddesinde yer alan kişi hürriyeti ve güvenliği hakkı örnek gösterilebilir. Yargı kararı neticesinde kişilere hükümlülük ve tutuklama kararı ile hürriyeti kısıtlayıcı ceza ve tedbir uygulanabilir. Örneğin; Anayasanın 20. maddesinde yer alan özel hayatın gizliliği hakkı, 21. maddede yer alan konut dokunulmazlığı hakkı, konuta girme, arama yapma, eşyaya el koyma, 22. madde de yer alan haberleşme hürriyetine müdahale, 23. maddede düzenlenen seyahat hürriyetinin sınırlandırılması, yurt dışına çıkış yasağı, 26. maddede düzenlenen düşüncüyü açıklama ve yayma hürriyeti, 33. maddede düzenlenen dernek kurma hakkı, dernek kapatma veya faaliyetten alıkoyma ve 69. maddeye göre siyasi parti kapatma yetkisi yargı kararı ile sınırlanabilen hak ve hürriyetlerdir.<sup>275</sup>

### **3.4. Olağan Dönemde Temel Hak ve Hürriyetlerin Sınırlanması**

Temel hak ve hürriyetler anayasanın ikinci kısmında düzenlenmiştir. İkinci kısmın genel hükümler başlıklı birinci bölümünde temel hak ve hürriyetlerin özelliği, sınırlanması, kötüye kullanılmaması, durdurulması, yabancıların durumu somut bir nitelik kazanmıştır. Temel hak ve hürriyetler anayasada kişinin hakları ve ödevleri, sosyal ve ekonomik haklar ve ödevler, siyasi haklar ve ödevler olmak üzere üç bölümde düzenlenmiştir.<sup>276</sup> Temel hak ve hürriyetlerin sınırlanması ve düzenlenmesi yukarıda açıklanmıştır. Belirtildiği üzere toplumsal yaşamda hak ve hürriyetler sınırsız değildir. Hak ve hürriyetlerin “hukuki ve fiili sınırları” bulunmaktadır. Temel hak ve hürriyetlerin hukuki sınırları, norm alanı ifade etmektedir. Hukuki sınırlar yasama, yürütme ve yargı işlemleri ile ortaya çıkmaktadır. Fiili sınırlar ise hak ve hürriyetlerin kullanımını etkileyen sosyal, ekonomik vs. etkenlerdir.<sup>277</sup> Tezin konusu itibarıyla hukuki sınırlar incelenecektir. 1982 Anayasasında temel hak ve hürriyetlerin kısıtlanması konusunda ikili rejim bulunmaktadır. Bunlar olağan dönem sınırlama rejimi ve olağanüstü hâl sınırlama rejimidir. Tez konusu gereği olağan dönem sınırlama rejimi incelenecektir.

---

<sup>275</sup> Tanör-Yüzbaşıoğlu, 154.

<sup>276</sup> Gözler, *Kısa Anayasa Hukuku*, 160.

<sup>277</sup> Gözler, *İnsan Hakları Hukuku*, 208.

Herkes kişiliğine bağlı, dokunulamaz, devredilemez, vazgeçilemez temel hak ve hürriyetlere sahiptir (AY.m.12). Kişilerin sahip olduğu hürriyet hakkını korumak devletin ödevidir. Kişilerin temel hak ve hürriyetlerini, toplumun refah ve huzurunu hukuk devleti ilkesiyle bağdaşmayacak şekilde sınırlayan siyasi, ekonomik ve sosyal tüm engelleri kaldırmak ve kişilerin maddi ve manevi gelişimi için gerekli olan koşulları hazırlamak devletin amaç ve görevlerindedir (AY.m.5). Bu anlamda devletin varlığı bireylerin hak ve hürriyetinin korunması, toplumsal refahın sağlanması, ülke bütünlüğünün korunmasında bir araçtır. Hukuk düzeninin temeli olan anayasanın yorumunda hürriyetlerin sınırlandırılması dar yoruma tabi tutulmaktadır. Asıl olan hürriyet sınırlama ise istisnadır.<sup>278</sup>

Temel hak ve hürriyetlerin olağan dönemde sınırlandırılması Anayasanın 13. maddesinde düzenlenmiştir. Temel hak ve hürriyetler, özlerine dokunulmaksızın anayasanın ilgili maddelerinde belirtilen nedenlere bağlı bir şekilde ve yalnızca kanunla sınırlanabilir. Bu nedenle CBK, yönetmelik, genelge gibi düzenleyici işlemlerle temel hak ve hürriyetler düzenlenemez. Bu durumun tek istisnası sosyal ve ekonomik haklar ve ödevlerin CBK ile düzenlenebilmesidir. CBK ile sosyal ve ekonomik hak ve hürriyetlere yönelik düzenleme hakkın güçlendirilmesine yönelik yapılabilir. Hakkın sınırlandırılmasına yönelik bir düzenleme yapılamaz. Çünkü CBK'lar kanun hükmünde değildir. Anayasanın 13. maddesi uyarınca kanunların altında norm ile hak ve hürriyetler kısıtlanamaz. Aksi bir durumda iptal müeyyidesi uygulanır. Yahut yasama organının ilgili konuda kanun çıkarmasıyla CBK hükümsüz hale gelir.

Temel hak ve hürriyetler kanun altında bir norm ve işlem ile sınırlanamayacağı açıktır. Ancak temel hak ve hürriyetler, kanun üstünde ve kanun ile eş değer normlarla sınırlanabilir. Anayasanın 90. maddesi uyarınca usulüne uygun yürürlüğe konulan uluslararası anlaşmalar kanun hükmündedir. Uluslararası anlaşmalar ile temel hak ve hürriyetler sınırlandırılabilir. Maddeye göre temel hak ve hürriyetlere ilişkin uluslararası anlaşmalarla kanun arasında aynı konuda norm çatışması nedeniyle uyumsuzluk olması durumunda uluslararası anlaşma hükümlerinin esas alınır. Bu anlamda uluslararası hukuk normları iç hukuk normlarının üstündedir. Temel hak ve

---

<sup>278</sup>Anayasa Mahkemesi, KT. 12/1/1971, E. 1969/31, K.1971/3, AMKD, Sayı;9, 148-150.

hürriyetleri sınırlandıran kanunlar için uluslararası anlaşmalar kanunların sınırı olabilecek niteliktedir.<sup>279</sup>

Temel hak ve hürriyetlerin sınırlandırılması anayasanın sözüne ve ruhuna, demokratik toplum düzenine ve laik cumhuriyetin gereklerine ve de ölçülülük ilkesine aykırı olmamalıdır. Bu durum “sınırlamanın sınırı” olarak ifade edilmektedir. Buna göre; yasama ve yürütme erklerinin hak ve hürriyetler üzerindeki takdir yetkisi, anayasal sınır ile güvence altına alınmıştır. Çünkü; “yasama organının asilliği ilkesi”nin bir gereği olarak yasama organı, temel hak ve hürriyetleri kısıtlarken anayasadan özel bir yetki almak zorunda değildir. Yasama organı, anayasaya aykırı olmamak koşuluyla temel hak ve hürriyetleri kanun ile sınırlandırma yetkisine sahiptir. Temel hak ve hürriyetlerin yalnızca kanunla sınırlanması nedeniyle yürütme işlemleriyle temel hak ve hürriyetler kısıtlanamaz. Ancak bu durum yürütme organının temel hak ve hürriyetlerin kısıtlanması konusunda herhangi bir işlem yapamayacağı anlamına gelmez. Şöyle ki; “sınırlamanın kanun ile öngörülmüş olması” şartıyla yürütme organı “sınırlamanın uygulanmasını sağlamak, sınırlamayı somutlaştırmak ve de detaylarını belirlemek” için düzenleyici işlem yapma yetkisine sahiptir. Önemli olan yürütme işlemleri sonucunda kanun ile öngörülme yeni bir sınırlamanın getirilmemesidir. Kanun ile öngörülen sınırlamanın idare tarafından uygulamaya konması gerekir. İdare, bu konuda “bireysel ve düzenleyici idari işlem” yapabilir. Ancak idarenin söz konusu işlemlerle sınırlamanın kapsamını genişletmesi yahut yeni bir sınırlama getirmesi anayasaya aykırıdır. İdarenin kanunla öngörülen kısıtlamanın uygulanması için bireysel ve düzenleyici işlem yapması anayasaya aykırı değildir.<sup>280</sup>

### 3.5. Sınırlamanın Sınırı

Temel hak ve hürriyetlerin kısıtlanmasında uygulanan kurallar, sınırlamanın sınırı olarak ifade edilmektedir. Sınırlamanın sınırlarına AİHS 17. ve 18. maddelerinde yer verilmiştir. Buna göre; “sözleşmede yer alan hiçbir hüküm, bir devlete, topluluğa yahut kişiye sözleşmede tanınan hak ve hürriyetlerin ortan kaldırılması veya hakların sözleşmede öngörülenden daha fazla ölçüde sınırlandırılmalarına yönelik bir faaliyete

---

<sup>279</sup> Nohutçu, *Anayasa Hukuku*, 106-109.

<sup>280</sup> Gözler, *İnsan Hakları Hukuku*, 225-227.



girişmeye veya bu yönde bir eylemde bulunmaya yönelik herhangi bir hak verdiği biçiminde yorumlanamaz” (m.17). Sözleşmede yer alan hak ve hürriyetlere sözleşme hükümleri ile getirilen kısıtlamalar, ilgili hak ve hürriyete kısıtlamada öngörülen amaç dışında uygulanamaz (m.18) şeklinde ifade edilmiştir.

Taninan hakkın kişiler açısından bir değer arz etmesi için sınırlandırmada hangi kıstasların kullanılacağı, sınırlama koşullarının ne olacağı ve de hangi yöntem kullanılarak hakkın ne dereceye kadar kısıtlanabileceğinin açık bir şekilde belirlenmesi gereklidir.<sup>281</sup> Yukarıda açıklandığı üzere 13. maddede temel hak ve hürriyetlerin kısıtlanmasına dair yöntem ve kaideler açık bir şekilde belirlenmiştir. Bu durum anayasanın 2. maddesiyle güvenceye alınan hukuk devleti ilkesinin bir gereğidir. Şöyle ki; hukuk devletinin vazgeçilmez unsurlarından biri belirlilik ilkesidir. Hukuk devletinde yasal düzenlemeler kişiler ve idare yönünden herhangi bir duraksama yahut şüpheye yer vermeyecek bir şekilde açık, net, anlaşılır, nesnel ve uygulanabilir olması gerekir. Yasal düzenlemelerin belirlilik ilkesine uygun bir nitelik taşıması kamu otoritelerinin keyfi uygulamalarının önünde bir engeldir ve hukuki güvenliğin sağlanması açısından zorunluluk teşkil etmektedir. Hukuk devleti ilkesi gereği belirlilik ilkesinin uygulanması hukuki güvenliğin sağlanmasında önemli bir yere sahiptir. Zira ilkenin uygulanması hukuk kurallarının öngörülebilir olmasını, kişilerin gerçekleştirdiği tüm eylem ve işlemlerinde devlete güven duymasını devletin de yasal düzenlemelerinde güven duygusunu zedeleyici yöntemlerden imtina etmesini gerekli kılmaktadır.<sup>282</sup>

Bir temel hak ve hürriyetin sınırlandırılmasının anayasaya uygun olabilmesi için ilgili sınırlamanın 13. madde hükmünde yer alan yedi koşulun her birine uygun olması gerekir. Sınırlandırmanın sınırlandırma koşullarından birkaçına yahut birine aykırı olması durumunda ilgili kanun hükmüne Anayasa Mahkemesi tarafından iptal müeyyidesi uygulanabilir.<sup>283</sup>

Kanun ile sınırlama; Kanun herkes için geçerli olan genel kurallar belirlemektedir ve başlangıçta yayınlanır. Dolayısıyla kanun hükmü kapsamında

---

<sup>281</sup>Mustafa Erdoğan, *İnsan Hakları Teorisi ve Hukuk*, (İstanbul: Orion Kitabevi, 2011), 120-121.

<sup>282</sup>Anayasa Mahkemesi Genel Kurul Kararı, KT.3/6/2021, E.2020/24, K.2021/39, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Bilgi Bankası*.

<sup>283</sup>Gözler, *İnsan Hakları Hukuku*, 343.

yasaklı olan eylemler ve uyulması gereken kurallar toplum tarafından bilinir. Kanun hükmünün herkes için geçerli olması ile eşitlik ilkesi sağlanır. Yani belirli bir kişi yahut grup için özel olarak temel hak ve hürriyetler sınırlandırılmaz.<sup>284</sup>

Sınırlama belirli sebeplere dayanmalıdır; Temel hak ve hürriyetlerin sınırlandırılmasında uygulanan bir diğer koşul sınırlamayı gerektiren meşru bir nedenin varlığıdır. Temel hak ve hürriyetlerin sınırlandırılmasında keyfiliğe yol açmasını engelleyen ilke ile belirli temel hak ve hürriyet ile ilgili sınırlamanın ilgili maddelerde belirlenen amaca uygun bir şekilde gerçekleştirmesini ifade etmektedir. Sınırlandırmanın genel sağlık, kamu güvenliği, başka bireylerin temel hak ve hürriyetlerini korumak nedeniyle gerçekleştirilmesi bu duruma örnek olarak gösterilebilir.<sup>285</sup>

Temel hak ve hürriyetlerin yasama işlemleri ile sınırlandırılması bölümünde açıklandığı üzere anayasanın 13. madde hükmünde 2001 değişikliği öncesi “milli güvenlik, genel sağlık, milli egemenlik, devletin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğü, genel asayiş, kamu yararı, kamu düzeni, cumhuriyet ve genel ahlak” temel hak ve hürriyetlerin sınırlandırılmasında genel sınırlama nedenleriydi. Buna göre temel hak ve hürriyetler ilgili madde hükümlerinde öngörülen sınırlandırma nedenlerine bağlı olarak sınırlandırılabilirdi gibi genel nedenler ile de sınırlanabilmekteydi. 3 Ekim 2001 tarih ve 4709 sayılı anayasa değişikliği sonucunda 13. madde kanun ile değiştirilmiş ve genel sınırlama nedenleri kaldırılmıştır. 13. madde hükmü temel hak ve hürriyetlerin yalnızca düzenlendikleri maddelerde yer alan sınırlandırılma nedenlerine dayanılarak sınırlandırılabilirdi şeklinde düzenlenmiştir. Genel sınırlama nedenlerinin kaldırılması sonucunda temel hak ve hürriyetlerin yalnızca düzenlendikleri maddelerde yer alan sınırlandırma nedenlerine bağlı olarak kısıtlanması sağlanmıştır.<sup>286</sup> Anayasada sınırlama nedenleri “sebebiyle, amacıyla, için, gerekçesiyle” gibi kelimeler ile ifade edilmektedir. Anayasalarda temel hak ve hürriyetlerin sınırlanma sebepleri genel sağlık, suç kovuşturması gibi açık bir şekilde ifade edilebileceği gibi örneğin kamu yararı gibi belirsiz hukuki kavramlar kullanılarak

---

<sup>284</sup>A.g.e. 226.

<sup>285</sup>Erdoğan, 157.

<sup>286</sup>Tanör-Yüzbaşıoğlu, 150-151.

da ifade edilebilir. Anayasa hak ve hürriyetlere ilişkin sınırlama nedenlerini nitelendirmesinin yanı sıra sınırlamanın yasak olduğu durumları da içerebilmektedir.<sup>287</sup>

Özel sınırlama sebebi koşulu anayasada sınırlanma nedeninin yer almadığı temel hak ve hürriyetlerin sınırlanması konusunda doktrinde tartışmalara neden olmuştur. Tartışmalar genel olarak iki boyutludur. Tartışmanın birinci boyutunu sınırlandırma koşulunun düzenlenmediği bir temel hak ve hürriyetin sınırsız mı olacağı yoksa hakkın içkin sınırlandırmasından yani kendisinden kaynaklanan doğal sınırdan kaynaklanan sınırlarının mı olacağıdır. İkinci boyutu ise yasama organının özel sınırlama nedeni düzenlenmeyen temel hak ve hürriyete yönelik sınırlama getirip getiremeyeceği oluşturmaktadır.<sup>288</sup> Mutlak ve sınırsız hürriyet yoktur. Anayasada sınırlama nedeni belirtilmemiş olduğu durumlarda yasama organı sınırlandırma görevini uygulayabilmektedir. Anayasanın sınırlama yetkisi göstermeden yasama organına sınırlama yetkisi vermesi durumu basit yasa kaydı olarak ifade edilmektedir. Basit yasa kaydı yasama işlemleri ile sınırlama yukarıda açıklanmıştır.

Sınırlama anayasanın sözüne ve ruhuna uygun olmalıdır. İlk defa 1961 Anayasası ile tanınan sınırlama kriteri anayasanın sözüne uygunluk ve anayasanın ruhuna uygunluk olmak üzere iki ilkeyi içermektedir. Anayasanın sözü ilkesi ile anayasa metninde yer alan somut hükümler ve temel hak ve hürriyetler için getirilen ek güvenceler ifade edilmektedir. Ek güvenceler olarak ifade edilen temel hak ve hürriyetlere yönelik yapılan sınırlamada yasa koyucunun müdahale edemeyeceği konulardır. Anayasada temel hak ve hürriyetlere yönelik bir maddede ek güvencelerin bulunması durumunda yasa koyucu ilgili maddeye yönelik bir işlem yaptığında ek güvence ile korunan alana müdahale etmemektedir. Yasa koyucu sınırlama yaparken ek güvence bulunması durumunda ilgili madde hükmüne aykırı işlem yapmamaktadır.<sup>289</sup> Örneğin; Anayasanın 22. maddesinde yer alan haberleşme hürriyeti “hâkim kararı” ile sınırlanabilmektedir. Bu anlamda yasa koyucunun söz konusu hürriyeti kanun ile sınırlaması anayasaya aykırılık teşkil eder.

---

<sup>287</sup>Gözler, *İnsan Hakları Hukuku*, 230.

<sup>288</sup>M.Sağlam.

<sup>289</sup>Özbudun, 112-113.

Anayasanın ruhu kavramını nesnel ve objektif olarak tanımlamak güçtür. Kavram üzerine doktrinde ortak bir tanım bulunmamaktadır. Anayasanın ruhu ile genel olarak anayasal metnin bütününden çıkarılan temel anlam, bir maddenin yorumlanmasında anayasanın tamamının göz önünde bulundurulması ifade edilmektedir.<sup>290</sup> Nitekim Anayasa Mahkemesi bir kararında “...*kanunun anayasanın ruhuna aykırı olduğu ileri sürülüyorsa birkaç madde ve ilke üzerinden değil anayasanın tümünün yorumlanması gerekir*” şeklinde ifade edilmiştir.<sup>291</sup>

Sınırlandırmada hakkın özüne dokunulmamalıdır. Hakkın özüne dokunma yasağı 1961 Anayasasında yer alan, 1982 Anayasasında kaldırılan bir kavramdır. Kavram 2001 Anayasa değişikliği ile birlikte 13. madde hükmünde yer almıştır. Hakkın özüne dokunma olarak anılan kavram, bir temel hak ve hürriyetin sınırlanmasıyla birlikte hakkın kullanılmasını, güçleştiren, amacına ulaşmasını engelleyen, hakkı tümüyle kullanılmaz hale getiren uygulamalar şeklinde ifade edilmektedir. Öze dokunma yasağı ile hakkı anlamsız kılan uygulamaların yapılamayacağı belirtilmiştir. Bir temel hak ve hürriyete yönelik sınırlama ile hakkın örtülü bir şekilde kullanılmaz hale gelmesi, dokunulduğu takdirde hakkın kullanılmasının mümkün olmayacağı durumlar öze dokunmama yasağı ile engellenmiştir.<sup>292</sup>

### **3.5.1. Sınırlamanın Demokratik Toplum Düzenini ve Laik Cumhuriyetin Gereklere Uygun Olması**

1982 Anayasasının 13. maddesine göre temel hak ve hürriyetler, “...demokratik toplum düzeninin ve laik Cumhuriyetin gereklere” aykırı bir şekilde sınırlanamaz. 1982 Anayasasının 13.maddesinin gerekçesinde 1961 Anayasasında öze dokunma yasağından görece daha belirgin olması ve uygulanmasının daha kolay olması nedeniyle 1982 Anayasasında demokratik toplum düzenine uygunluk kriterinin getirildiği belirtilmiştir. 2001 Anayasa değişikliği sonucunda sınırlama kriteri “demokratik toplum düzeni ve laik Cumhuriyetin gereklere uygunluk olarak

---

<sup>290</sup>Gözler, *İnsan Hakları Hukuku*, 362.

<sup>291</sup>Anayasa Mahkemesi, KT.17.7.1990, E.1990/1, K.1990/21 AMKD, Sayı:26, 324.

<sup>292</sup>Tanör-Yüzbaşıoğlu, 163-164.

genişletilmiştir. Demokratik toplum dzeneni kriteri uluslararası s3zleşmelerde, bildirilerde yer alan bir kriterdir. S3z konusu sınırlama 3lçütü AİHS'den aktarılmıştır. AİHS'in adil yargılanma hakkı başlıklı 6.maddenin birinci fıkrasında, d3şünce vicdan ve din hürriyeti başlıklı 9. maddenin ikinci fıkrası, ifade hürriyeti başlıklı 10. maddenin ikinci fıkrası ve toplantı ve dernek kurma hürriyeti başlıklı 1. maddenin ikinci fıkrasında hak ve hürriyetlerin sınırlanması kıstasında “*demokratik bir toplumda... gerekli olan önlemlerle sınırlanabilir*” ibaresi yer almaktadır. AİHS'de yer alan sınırlama kriteri, kamu güvenliğinin sağlanması, suç işlenmesinin önlenmesi, genel sağlığın korunması, kamu dzeneni gibi birtakım koşullar sıralanarak demokratik bir toplumda sınırlanmanın gerekli olduğu durumlarda ve mevcut amaç doğrultusunda gerçekleştirilebileceği belirtilmiştir.<sup>293</sup>

Demokratik toplum dzeninin gereklerine uygunluk ilkesi “*hangi demokrasi*” sorusunu gündeme getirmiştir. Anayasanın Başlangıç bölümünde ifade edilen “...Anayasada gösterilen hürriyetçi demokrasi” mi, yoksa evrensel standartta kabul gören “oğulcu-özgürlükçü demokratik rejimi” mi kastedildiği doktrinde tartışmalara yol açmıştır.<sup>294</sup>

Anayasa Mahkemesi Serbest Bölgeler Kanunu ile ilgili verdiği bir kararında demokratik toplum dzeninin gerekleri ile ilgili olarak ilkedden kastedilenin “... anayasada gösterilen hürriyetçi demokrasi ve bunun icapları ile belirlenen hukuk dzeneni” olduğunu belirtmiştir.<sup>295</sup> Ancak Anayasa Mahkemesi bir başka kararında klasik demokrasileri dikkate almıştır. S3z konusu kararda; “...Klasik demokrasiler temel hak ve hürriyetlerin en geniş 3lüde sağlanıp güvence altına alındığı rejimdir. Kişilerin sahip olduğu dokunulamaz devredilemez, vazgeçilemez temel hak ve hürriyetlerin 3zlerine dokunulmak suretiyle kullanılmaz hale getiren sınırlamalar demokratik toplum dzeninin gerekleri ile bağdaşmamaktadır.” şeklinde ifade edilmiştir. Anayasa Mahkemesi kararında demokratik toplumda gerekli durumlarda hürriyetlerin sınırlanabileceğini ancak demokratik toplumun sürdürülebilirliği açısından istisnai olarak zorunlu olduğu 3lüde gerçekleştirileceğini belirlemiştir.

---

<sup>293</sup>İbrahim Kaya, “Türkiye’de Temel Hak ve Özgürlüklerin Sınırlandırılması ve Durdurulması Rejimi” (Ankara; Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Lisansüstü Eğitim Enstitüsü Kamu Yönetimi ABD, Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi, 2021), 2-63.

<sup>294</sup>Tanör-Yüzbaşoğlu, 161.

<sup>295</sup>Anayasa Mahkemesi, E.1985/21 K.1986/23 KT.6/10/1986, R.G. Tarih-Sayı; 14/03/1987-19400.

Kararda nitelendirilen bir diğler husus demokratik toplum düzeninde belirleyici olan kriterin yalnızca öze dokunmama olmadığı bunun yanı sıra kısıtlama koşulları, nedeni, kısıtlamaya karşı kanun yolu, usulünün de kavram içerisinde değerlendirilmesi gerektiği vurgulanmıştır. Bu anlamda başlangıç hükmünü dikkate alınması kıstası yerine evrensel çoğulcu-demokrasi anlayışının dikkate alındığını kararında belirtmiştir.<sup>296</sup>

Anayasa Mahkemesi Serbest Bölgeler Kanunu ile ilgili vermiş olduğu bir başka kararında demokratik toplumun gerekleri ilkesinde çağdaş demokrasilerin kastedildiğini vurgulamıştır. Söz konusu kararında; E.1985/8, K.1986/27 karar ile benzer ifadeler kullanılmış çağdaş demokrasilerde hakkın kullanılmasını zorlaştıracak uygulamaların demokrasiden uzak olduğu ancak sınırlamanın ölçüsü kadar, koşul, neden ve usul gibi güvencelerinde kavram içerisine değerlendirilmesi gerektiği vurgulanmıştır.<sup>297</sup>

Temel hak ve hürriyetlerin sınırlandırılmasında “...laik Cumhuriyetin gereklerine uygunluk” ilkesi bir başka ülkede görülmeyen 2001 yılı Anayasa değişikliği ile birlikte sınırlandırmanın sınırına dahil olan bir koşuldur.<sup>298</sup> Temel hak ve hürriyetlerin sınırlandırma şartlarında laiklik ilkesinin yer alması doktrininde tartışmalara neden olmuştur. Esas olarak laikliğin din hürriyeti ve din-devlet işlerinin ayrılmasını gerektiren bir ilkedir. Bu anlamda temel hak ve hürriyetlerin sınırlandırılmasında bir fonksiyon ifa etmediği belirtilmiştir. Laik Cumhuriyetin gereklerine uygunluk sınırlandırmanın sınırı yani sınırlandırma koşulu olarak yer almaktadır. Temel hak ve hürriyetlerin sınırlandırılmasında söz konusu kavramın işlevselliğinin bulunmadığı yönünde görüşler bulunmaktadır.<sup>299</sup> Nitekim Anayasa Mahkemesi kararlarında laik Cumhuriyetin gereklerine uygun bulunmama nedeniyle açılan bir iptal davası da rastlanmamaktadır.<sup>300</sup>

---

<sup>296</sup>Anayasa Mahkemesi, E.1985/8, K.1986/27 KT.16/11/1986, RG. Tarih-Sayı; 14/08/1987-19544.

<sup>297</sup>Anayasa Mahkemesi E.2017/110, K.2017/133 KT.26/07/2017, RG. Tarih-Sayı;28/09/2017-30194.

<sup>298</sup>Gözler, *İnsan Hakları Hukuku*, 399.

<sup>299</sup>Kaya, 65.

<sup>300</sup>Gözler, *İnsan Hakları Hukuku*, 402.

### 3.5.2. Sınırlamanın Ölçülülük İlkesine Uygun Olması

2001 Anayasa değişikliğiyle birlikte temel hak ve hürriyetlerin sınırlandırılmasının sınırını oluşturan unsurlardan bir tanesi de ölçülülük ilkesidir. Ölçülülük ilkesi araç ile amaç arasındaki bağlantı kurulmasını ifade edilmektedir. Şöyle ki; temel hak ve hürriyetler kanun ile meşru bir amaç doğrultusunda sınırlandırılmış olsa dahi kanun yapıcı veya idare tarafından sınırlandırmada kullanılan araç ile ulaşılmak istenen amacı gerçekleştirmekte ölçülü bir orantı bulunmasıdır.<sup>301</sup> Amaç olarak ifade edilen temel hak ve hürriyetin sınırlama nedenidir. Araç ise sınırlandırılacak olan temel hak ve hürriyetin sınırlanma biçimidir.<sup>302</sup> Sınırlamada özgürlük ve otorite dengesinin sağlanmasını ifade etmektedir. Devletin tüm faaliyetlerinde geçerli olan ilkenin ölçütü “*hürriyetin kural sınırlamanın ise istisna*” olması düşüncesine dayanmaktadır. AİHS’de” *orantılılık*” olarak ifade edilen ilkenin işlevi ve amacı temel hak ve hürriyetlerin sınırlandırılmasında devlet gücünü sınırlamak, hak ve hürriyetleri en üst düzeyde güvence altına almaktır.<sup>303</sup>

Ölçülülük ilkesinin varlığının temelinde “hukuk devleti ilkesi” yer almaktadır. Nitekim temel hak ve hürriyetlerin korunması açısından kanun yapıcı anayasada sınırlama nedenlerinin yanı sıra hürriyetlerin ne dereceye kadar sınırlandırılacağına da yer alması sınırlamada keyfiliğin önüne geçecek bir unsur teşkil etmektedir.<sup>304</sup> İnsan hak ve hürriyetlerinin korunmasında ilke otorite ve hürriyet dengesinin sağlanmasında ölçülülük ilkesinin işlevselliği önemli bir rol oynamaktadır. Bu anlamda ölçülülük ilkesi hukuk devleti ilkesinin somutlaştırılmış halini ifade etmesinin yanı sıra insan hakları ve demokrasi kavramlarının bir uzantısıdır.<sup>305</sup>

Doktrinden, AİHS içtihatları ve Anayasa Mahkemesi kararlarından çıkarılan esaslara göre ölçülülük ilkesi, gereklilik, elverişlilik ve oranlılık olmak üzere üç alt ilkeden oluşmaktadır. Nitekim Anayasa Mahkemesi bir kararında ölçülülük temel ilkesinin alt ilkelerini; yasal önlemin sınırlamanın amacına *elverişli* olması,

---

<sup>301</sup> A.g.e., 235.

<sup>302</sup>Fazıl Sağlam, *Temel Hakların Sınırlandırılması ve Özütü*, (Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, 1982), 114.

<sup>303</sup>Tanör-Yüzbaşıoğlu, 164.

<sup>304</sup>Gören, 50.

<sup>305</sup>F. Sağlam, 112.

sınırlamanın sınırlama amacına ulaşmada *gerekli* olması, amaç ve aracın arasında ölçüsüz bir oran olup olmadığının belirleyen *orantılılığın* varlığı olarak ifade etmiştir.<sup>306</sup>

Elverişlilik; temel hak ve hürriyetin sınırlandırılmasında kullanılan aracın ilgili sınırlamanın amacını gerçekleştirebilmesi açısından uygunluğudur. Sınırlandırmanın elverişlilik ilkesine uygun nitelikte olması için başvurulan tedbirin sınırlandırma ile ulaşılmak istenen amaca katkısının bulunması gerekmektedir.<sup>307</sup>

Temel hak ve hürriyetleri kısıtlayan tedbirin ulaşılmak istenen amaç için elverişli olması yeterli değildir. Temel hak ve hürriyetleri sınırlandırmada en az kısıtlayan aracın seçilmesi gereklilik ilkesi olarak ifade edilmektedir. Temel hak ve hürriyetleri sınırlandırmada elverişli araçlar arasında sınırlandırma amacına uygun “en yumuşak aracın” seçilmesidir. Zorunluluk ilkesi olarak da adlandırılan ilkede sınırlandırmada kullanılan aracın gerekli olup olmadığına bakılır. Kanun yapıcı veya kamusal makamların seçtiği sınırlandırma aracı yerine hak ve hürriyetlere daha az müdahale ile kısıtlama amacına ulaşıyor ise tedbir aracı gereksiz olmaktadır.<sup>308</sup>

Orantılılık ilkesi “dar anlamda ölçülülük ilkesi” olarak ifade edilen ilke, amaç ile araç arasında orantının bulunmasıdır. Örneğin; para cezası gerektirecek bir suçta hürriyeti kısıtlayıcı tedbir alınması durumunda uygulanan tedbir orantısız olmaktadır. Sınırlamanın gerektirdiği oranda tedbirin uygulanması gerekmektedir. Belirlenen aracın ulaşılmak istenen amaçta kullanılması durumunda araç, ilgililer tarafından ölçüsüz yükümlülükler getirmemelidir.<sup>309</sup>

### **3.6. Covid-19 Nedeniyle Seyahat Hürriyetinin Kısıtlanması**

Klasik haklar, devletin sınırlayıcı bir müdahalede bulunmaması ile bireylere kendilerini geliştirebileceği özel ve dokunulmaz alan sağlayan, bireyleri devlete ve

---

<sup>306</sup>Anayasa Mahkemesi, E.1988/50, K.1989/27, KT.2/6/1989 AYMKD Sayı;25, 312.

<sup>307</sup>Gözler, *İnsan Hakları Hukuku*, 237.

<sup>308</sup>Gökpınar, 182.

<sup>309</sup>Yüksek Metin, “Temel Hakların Sınırlandırılması ve Ölçülülük: Ölçülülük İlkesi Evrensel Bir Anayasal İlke midir?” *Süleyman Demirel Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, no:1 (Aralık 2017):13-14.



topluma karşı koruyan haklardır. Bu haklar “negatif hürriyet” veya “koruyucu haklar” olarak da nitelendirilmektedir. Negatif statü hakları, vatandaş ve yabancı ayrımı yapılmaksızın tüm bireylere tanınmaktadır. Dolayısıyla negatif statü hakları, bireylere devlet tarafından müdahale edilmeyen bir koruma alanı sağlamaktadır. Devlete yüklenen ödev bireylere tanınan özel alanın sınırını aşmamaktır. Bu anlamda bireylerin hak ve hürriyetleri siyasal iktidarın sınırındadır.<sup>310</sup> 1982 Anayasasının 23. maddesinde düzenlenen seyahat hürriyeti bir negatif statü hakkıdır. İlgili maddeye göre “*herkes seyahat ve yerleşme hürriyetine sahiptir*”. Maddede yer alan “herkes” ibaresi vatandaş ve yabancı ayrımı yapılmaksızın tüm bireylere tanınan bir hürriyet olduğu vurgulanmaktadır. Bireylere tanınan seyahat hürriyetinin kullanılabilir bir hak olması açısından devletin pozitif yükümlülükleri bulunmaktadır. Şöyle ki; seyahat hürriyeti hakkının uygulanabilir olması için devletin gerekli alt yapı çalışmalarını sağlaması, hava, kara ve denizde seyahat edilmesi için ulaşım olanaklarının makul bir düzeyde sağlanması, güvenlik önlemlerinin alınması gibi yükümlülükleri bulunmaktadır.<sup>311</sup>

Covid-19’un kamu sağlığı ve kamu güvenliği üzerindeki olumsuz etkilerine karşı yürütme organı, Sağlık Bakanlığı ve bakanlık bünyesinde kurulan Bilim Kurulu’nun danışma niteliğindeki kararları doğrultusunda krizi yönetmiştir. Salgının bulaşma oranını en aza indirmek amacıyla zorunlu durumlar dışında dolaşımı sınırlayan tedbirler alınmıştır. Bu kapsamda karantina uygulaması, sokağa çıkma yasağı ve seyahat yasakları uygulanmıştır. Söz konusu tedbirler ile 1982 Anayasasının 23. maddesinde düzenlenen seyahat hürriyeti kısıtlanmıştır.

1982 Anayasasında temel hak ve hürriyetlerin sınırlanması ikili bir rejime tabi tutulmuştur. Birincisi; olağan dönem sınırlama rejimi, ikincisi ise olağanüstü hâl rejimidir. Covid-19 pandemisi nedeniyle Türkiye’de olağanüstü hâl ilan edilmemiştir. Bu neden ile salgın yönetiminde temel hak ve hürriyetlere yönelik müdahale olağan dönem sınırlama rejimi kapsamında gerçekleştirilmiştir. Olağan dönemde temel hak ve hürriyetlerin sınırlanması yukarıda açıklanmıştır. Sınırlamanın sınırı başlığında açıklandığı üzere; yasalar gereği sınırlanması mümkün olan bir temel hak ve hürriyet düzenlendiği maddede yer alan sınırlama nedenine bağlı olarak kısıtlanmaktadır. Anayasada düzenlenen bir hak ve hürriyetin sınırlama nedenlerinin öngörülmesi, “özel

---

<sup>310</sup>R. Gürbüz, 7-9.

<sup>311</sup>N. Gürbüz, 115-116.

sınırlama nedeni” olarak ifade edilmektedir. Anayasada bu husus genel olarak dört ayrı şekilde karşımıza çıkmaktadır. Birincisi; anayasa belirli bir hak ve hürriyetin sınırlama nedenini açık bir şekilde öngörebilmektedir. İkinci olarak sınırlama nedeni “kamu yararı” gibi belirsiz hukuki kavramlar ile ifade edilebilir. Üçüncü olarak anayasa sınırlanma konusunda bir hüküm içermeyebilir. Dördüncü olarak anayasa bir hak ve hürriyetin belirli bir neden ile sınırlanmasını yasaklayabilmektedir.<sup>312</sup>

Genel sağlık nedeni ile sınırlanması öngörülen temel hak ve hürriyetler anayasada yer almaktadır. Buna göre; Anayasanın “kişinin dokunulmazlığı, maddi ve manevi varlığı” başlıklı 17/2. maddesi, kişi hürriyeti ve güvenliği hakkı (md.19/2), özel hayatın gizliliği (md.20), konut dokunulmazlığı (md.21), haberleşme hürriyeti (md.22), kamu tüzel kişilerinin elindeki basın dışı kitle haberleşme araçlarından yararlanma hakkı (md.31), dernek kurma hürriyeti (md.33), toplantı ve gösteri yürüyüşü düzenleme hakkı (madde34), sendika kurma hakkı (md.51) genel sağlık nedeniyle kısıtlanabilen temel hak ve hürriyetlerdir.

1950 tarihli İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi, bulaşıcı hastalıkların yayılmasının önlenmesi amacıyla özgürlük ve güvenlik hakkının (md.5) sınırlanabileceğini düzenlenmiştir. Sözleşmede yer alan özel hayatın ve aile hayatının korunması hakkı (md.8), düşünce, vicdan ve din özgürlüğü hakkı (md.9), ifade özgürlüğü (md.10), toplantı ve dernek kurma hürriyeti (md.11) genel sağlık nedeniyle sınırlanabilen temel hak ve hürriyetlerdir.

Anayasanın 23. maddesine göre seyahat hürriyetinin yasak sınırlama nedeni “vatandaş sınır dışı edilemez ve yurda girme hakkından yoksun bırakılamaz” şeklinde ifade edilmiştir. İlgili maddede seyahat hürriyetinin sınırlama nedeni ise “suç soruşturma ve kovuşturması nedeniyle ve suç işlenmesini önlemek” şeklinde yer almaktadır. Maddenin devamında vatandaşın yurt dışı seyahat hürriyetinin hâkim kararı ile suç soruşturması veya kovuşturması nedeniyle sınırlanabileceği ifade edilmiştir. Salgın hastalıkların toplum sağlığı üzerindeki olumsuz etkilerine karşı kamu sağlığının korunması, kamu düzeninin sağlanması için karantina uygulaması, sokağa çıkma yasağı ve seyahat yasağı gibi idari güvenlik önlemleri gereklilik arz etmektedir. Ancak açıklamalar doğrultusunda seyahat hürriyetinin özel sınırlama nedeninin açık

---

<sup>312</sup>Gözler, *İnsan Hakları Hukuku*, 230.

bir şekilde düzenlendiği, ilgili maddede genel sağlık veya salgın hastalık gibi bir sınırlama nedeninin yer almadığı görülmektedir. Bu durum salgın hastalık nedeniyle seyahat hürriyetinin sınırlanmasının anayasaya aykırı olup olmadığı sorusunu ortaya çıkarmaktadır. Öğretide bu konuda iki karşıt görüş bulunmaktadır.

Gözler'e göre; Türkiye'de olağan dönemde anayasada özel sınırlama nedeni açık bir şekilde düzenlenen bir temel hak ve hürriyetin ilgili maddede yer alan sınırlama nedeni dışında bir başka nedene dayalı sınırlanması anayasaya aykırıdır. Bu neden ile Covid-19 ile mücadele kapsamında "genel sağlık" nedeniyle seyahat hürriyetinin sınırlanması anayasanın 13. ve 23. maddelerine aykırılık teşkil etmektedir.<sup>313</sup>

Karşı görüşe göre hak ve hürriyete ilişkin ilgili anayasa maddesinde sınırlama sebeplerine yer verilmese de hak ve hürriyetlerin içkin sınırları bulunmaktadır. Bir temel hak ve hürriyetin bir başka temel hak ve hürriyet ile veya anayasanın koruduğu başka bir değer ile çatışması durumunda "*pratik uyuşum ilkesi*" gereğince temel hak ve hürriyet sınırlandırılabilir.<sup>314</sup> Pratik uyuşum ilkesine göre, bir temel hak ve hürriyetin bir başka temel hak ve hürriyet ile veya anayasanın koruduğu bir başka değer ile çatışması durumunda temel hakkın ve anayasanın koruduğu hukuki değer varlığının ve etkisini devam ettirebileceği bir çözüm yolu bulunmalıdır. İlke anayasanın bütünlüğü ilkesinin bir yansıması olmasının yanı sıra anayasa maddeleri arasında bir hiyerarşi olmadığını somut olarak ortaya çıkarmaktadır.<sup>315</sup>

Anayasa Mahkemesi'nin bu konu ile ilgili vermiş olduğu 2014/176 E.-2015/53K., 27/05/2015 tarihli karara bakıldığında şu ifadeler yer almaktadır;

"... temel hak ve hürriyetlerin doğasından kaynaklanan bazı sınırları bulunduğu gibi Anayasa'nın başka maddelerinde yer alan normlar da temel hak ve hürriyetlerin doğal sınırlarını oluşturmaktadır. Temel hak ve hürriyetlerin kapsamının ve objektif uygulama alanının her bir norm yönünden bağımsız olarak değil Anayasa'nın bütünü içerisindeki anlamına göre belirlenmesi gerekir. Bu anlamda Anayasa'nın diğer hükümlerinin

---

<sup>313</sup>Gözler, *İnsan Hakları Hukuku*, 439.

<sup>314</sup>Volkan Aslan, "Covid-19 Salgını Sebebiyle Uygulanan Sokağa Çıkma Kısıtlamalarının 1982 Anayasası'na Uygunluğu", *İstanbul Hukuk Mecmuası Dergisi*, (2020): 817.

<sup>315</sup>Yaşar Metin Özdemir, "Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında 1982 Anayasası'nda Sınırlama Kaydı İçermeyen Temel Hak ve Özgürlüklerin Sınırlanması", *Anayasa Hukuku Dergisi*, Cilt;3 no:5, (2014): 429.

gerektirmesi nedeni ile maddelerinde belirtilen nedenler dışında diğer anayasal nedenlere dayalı olarak sınırlama yapılması mümkündür.<sup>316</sup>

Anayasa Mahkemesinin ilgili kararı yukarıda açıklanan görüşlerden ikinci görüşün benimsendiğini göstermektedir. Bu anlamda Mahkeme ilk olarak ilgili temel hak ve hürriyetin düzenlendiği anayasa maddesinde sınırlama nedeninin bulunup bulunmadığını saptanmaktadır. Akabinde temel hak ve hürriyetlerin içkin sınırlarının olduğunu ve hürriyeti düzenleyen maddede herhangi bir sınırlama nedenine yer verilmemiş olması yahut sınırlama nedeninin ilgili maddede yer almaması durumunda Anayasa'nın bir başka maddesinde bulunan bir sınırlama nedenine dayanılarak hürriyetin sınırlanmasının mümkün olduğuna kanaat getirmiştir.<sup>317</sup>

Sonuç olarak, seyahat hürriyetinin kısıtlanmasında özel sınırlama nedeni dışında, anayasanın bütünü, devlete yüklenen ödevler, kamu sağlığının korunması, kamu düzeninin sağlanması, genel sağlık gibi nedenler de hürriyetin kısıtlanmasında dikkate alınmalıdır. Bu anlamda Covid-19 nedeniyle seyahat hürriyetinin kısıtlanmasında anayasada yaşama hakkının düzenlendiği 17. madde, genel sağlığın korunması, devletin temel amaç ve görevlerini düzenleyen 5. madde ve sağlıklı bir çevrede yaşama hakkına ilişkin 56.madde kısıtlamanın nedenleri olarak gösterilebilir.<sup>318</sup>

Anayasanın 13. maddesi gereğince temel hak ve hürriyetleri sınırlayan “*anayasa altı norm*” yalnızca “kanun”lardır. Kanun olarak ifade edilen anayasanın 13. maddesi ve “anayasanın bütünlüğü ilkesi” uyarınca Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM)'nin kanun formatında çıkardığı genel düzenleyici işlemlerdir. Bu durum insan hakları hukukunda “*hukukilik ölçütü*” veya “*kanunilik şartı*” olarak da ifade edilmektedir.<sup>319</sup>

Covid-19 pandemisinde tedbir kararları ilan edilmeden önce İçişleri Bakanlığı tarafından valiliklere genelge gönderilmiştir. İlgili genelgelerde belirlenen gün ve saatlerde sokağa çıkma yasağı, seyahat yasağı ve bazı tedbirlerin ivedilikle alınması

---

<sup>316</sup>Anayasa Mahkemesi Kararı, T.27/05/2015, 2014/176 E.-2015/53 K., <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/Dosyalar/Kararlar/KararPDF/2015-53-nrm.pdf>

<sup>317</sup>Aslan, 818.

<sup>318</sup>Ekşi, 32.

<sup>319</sup>Anayasa Mahkemesi Bireysel Başvuru, 2016/67737,19/11/2019, RG Tarih ve Sayı: 24/12/2019-30988.

gerektiği bildirilmiştir. Covid-19 ile mücadelede kapsamında alınan tedbir kararlarına yasal dayanak olarak 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu (İİK)'nin 11/C maddesi ve Umumi Hıfzıssıhha Kanunu (UHK)'nin 27. ve 72. maddesi gösterilmiştir. Bakanlık valiler/kaymakamlar tarafından tedbir kararlarının uygulanmasında bir aksaklık olmaması adına alınan kararlara aykırı davranan vatandaşlara öncelikli olarak UHK'nun 282. maddesi gereğince idari para cezası verilmesi, aykırılığın durumuna göre ilgili kanunun maddeleri kapsamında işlem yapılması, suç teşkil eden davranışların bulunması durumunda ise Türk Ceza Kanunu (TCK)'nin 195. maddesi uyarınca adli işlem başlatılması istemiştir. İçişleri Bakanlığı tarafından gönderilen genelgeler doğrultusunda valiler tarafından İl Umumi Hıfzıssıhha Kurulları toplanmıştır ve sokağa çıkma yasağı, karantina tedbir kararları alınmıştır. Bu anlamda seyahat hürriyetini kısıtlayan sokağa çıkma yasağı ve karantina uygulamaları İçişleri Bakanlığı genelgeleri doğrultusunda İl Umumi Hıfzıssıhha Kurulları tarafından alınan idari önlemlerdir.<sup>320</sup>

Covid-19 döneminde temel hak ve hürriyetlerin sınırlanmasının kanunilik ilkesi açısından uygunluğu öğretide tartışılan bir diğer konudur. Covid-19 ile mücadele kapsamında idare tarafından alınan tedbir kararı genel etkili geçici karardır. Dolayısıyla bir idari işlemdir. Kanunla öngörülen bir sınırlamanın yürütme tarafından uygulanması bu kapsamda genelge, yönetmelik gibi idari işlemler yapılması kanunilik ilkesine aykırı değildir. Bu hususta önem arz eden idarenin kanuna dayanan sınırlamayı uygulaması, mevcut sınırlamayı idari işlem ile genişletmemesi yahut kanunla öngörülmeleyen bir sınırlama getirmemesidir.<sup>321</sup> Nitekim Anayasa Mahkemesi bir kararında şu ifadeler yer almaktadır;

*“...temel hak ve hürriyetlerin sınırlanmasına yönelik yapılacak kanuni düzenlemelerde kanun yapıcının temel esasları, ilkeleri ve çerçeveyi belirledikten sonra diğer ayrıntıların düzenleyici işlemler ile belirlenebileceği kabul edilmiştir. Aksi bir durum Anayasa'nın 13. maddesi hükmüne aykırılık oluşturacaktır.”<sup>322</sup>*

Mahkeme; temel hak ve hürriyetlerin sınırlanmasının anayasada kanun ile düzenlenmesinin öngörüldüğünü bu kapsamda kanun yapıcının kanunun temel

---

<sup>320</sup> Hıdır Sarı ve Günay Saka, “Türkiye’de Covid-19 Pandemi Önlemlerinin Hukuksal Değerlendirmesi”, *Sağlık ve Toplum*, no:1, (2022): 67.

<sup>321</sup> Gözler, *İnsan Hakları Hukuku*, 227.

<sup>322</sup> Anayasa Mahkemesi, Bireysel Başvuru, 2013/6693, 16/04/2015, RG Tarih-Sayı:13/7/2015-29415.

esaslarını, kapsamını belirlemesi gerektiğini, yasama erkinin temel kaideleri belirledikten sonra diğer unsurların idari işlemler ile belirlenebileceğine bu hususta idareye geniş bir takdir yetkisi tanınmaması gerektiğine kanaat getirmiştir.

İİK'in 11. maddesinde valinin “suç işlenmesi önlemek, kamu düzen ve güvenliğini korumak” için gereken tedbirleri alacağı yer almaktadır. İlgili maddeye göre valinin “gerekli karar ve tedbirleri” almasının amacı “kişi dokunulmazlığının, tasarrufa ilişkin emniyetin ve kamu esenliğinin” sağlanmasıdır. Maddede tedbir amaçları arasında kamu sağlığının korunmasına ilişkin bir ibare bulunmamaktadır.<sup>323</sup>

İdari yetkilerde kural yetkisizlik yetki ise istisnadır. Maddede “gerekli karar ve tedbirleri alır” ibaresi açık bir ifade değildir. Maddede valinin sokağa çıkma yasağı ilan edebileceği sonucu çıkmamaktadır. Valiye bu hususta bir takdir yetkisi verildiği kabul edilmesi durumunda ise ilgili maddede yasağın net bir şekilde kapsamı ve süresini içeren koşullar yer almalıdır. Takdir yetkisinin olması için kanun ile verilen yetkilerden koşullara uygun olanının kullanılması gerekliliği ortaya çıkmaktadır. Şöyle ki; takdir yetkisi için kanun ile tanınan yetkilerden durum ile orantılı yerindelik esasına uygun nitelikte karar alınması gerekir. Bu hususta ilgili maddede valiye verilen yetkinin kapsamı, sınırları net bir şekilde yer almamaktadır. Valinin kendisine kanunda açık bir şekilde tanınmayan bir yetkiyi kullanması idarenin kanuniliği ilkesine aykırılık teşkil etmektedir.<sup>324</sup>

İlgili maddenin C fıkrasında valinin alabileceği tedbirler açıklanmıştır. Buna göre; vali, “on beş günü geçmemek üzere ilde belirli yerlere giriş ve çıkışı” sınırlandırabilir. Sınırlamalar, “kamu düzeni ve güvenliğini bozabileceği şüphesi bulunan kişiler için geçerli olmaktadır”. Bu kapsamda “belli yerlerde veya saatlerde kişilerin dolaşmalarını, toplanmalarını, araçların seyrini düzenleyebilir veya kısıtlayabilir”.

Covid-19 döneminde sokağa çıkma yasağı ilan edilen şehirlerde bulunan tüm kişilerin hastalık şüphesi taşıması yahut hastalığı yayma açısından kamu düzeni veya güvenliğini bozabileceği şüphesi bulunmalıdır. Bu durum söz konusu olduğunda ildeki belli yerlere “giriş ve çıkışın kısıtlanması” ile sokağa çıkma yasağı farklı tedbirlerdir.

<sup>323</sup>10/06/1949 Kabul Tarihi, RG Tarih ve Sayı;18/06/1949-7236, 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu, <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.3.5442.pdf> (Erişim:15/02/2023).

<sup>324</sup>Mine Kasapoğlu Turhan, “Covid-19 Pandemisinde İlan Edilen Sokağa Çıkma Yasaklarının İdare Hukuku Yönüyle Değerlendirilmesi”, *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, no:2, (2020): 555-556.

Çünkü sokağa çıkma yasağı kişilerin buldukları yerden, ikametinden dışarı çıkmamalarını ifade etmektedir.<sup>325</sup> “Belli yerler” ibaresi ile ilin tamamının kastedildiği anlamına varılmamaktadır. Çünkü “belli” ifadesi “tamamı” veya “tüm” ifadesinden farklıdır. Bütün içerisinde sınırlı bir parçayı ifade etmektedir. Temel hak ve hürriyetlerin sınırlandırılması hususunda hürriyet geniş sınırlama ve yetki ise dar yorumlanmaktadır. Covid-19 döneminde seyahat hürriyetini kısıtlayan sokağa çıkma yasağına dayanak gösterilen İİK’nın 11/C maddesinde sokağa çıkma yasağı açık bir şekilde düzenlenmemiştir. Söz konusu düzenleme ile genel sokağa çıkma yasağı getirileceğine dair öngörülebilir, anlaşılır net ifadeler yer almamaktadır. Bu nedenle sınırlamaya dayanak olarak gösterilen kanuni düzenleme hukuki belirlilik ilkesine aykırılık teşkil etmektedir.<sup>326</sup> Ancak Seyahat hürriyetini sınırlayan bir diğer tedbir şehirler arası yolculukların seyahat belgesi ile gerçekleştirilmesine dair alınan karar ve on beş gün süresince 30 büyükşehir statüsündeki il ve Zonguldak ilinde şehir giriş ve çıkışların yasaklanması kararıdır. Yukarıda açıklandığı üzere vali on beş günü geçmemek üzere şehir giriş ve çıkışları kısıtlayan idari önlemler alabilmektedir. Sonuç olarak kamu düzeni ve güvenliğini sekteye uğratan bir salgın sebebiyle gerekli bir tedbir olduğu öngörülen şehirlerarası seyahatin seyahat izin belgeleri ile gerçekleştirilmesi ve on beş gün süresince 31 ilde şehir giriş ve çıkışlarının yasaklanması kararı 13. madde hükmüne aykırılık teşkil etmemektedir. Çünkü valiye on beş günü geçmemek üzere şehir giriş ve çıkışların kısıtlanması hususunda karar alabileceğine dair yetki ilgili kanunda tanınmıştır.

Covid-19 döneminde alınan tedbir kararlarına dayanak olarak gösterilen bir diğer düzenleme ise UHK’nin 27. ve 72. maddeleridir. UHK’nin 27. maddesine göre; “Umumi Hıfzıssıhha meclisleri bölgelerin sağlık durumunu daima göz önüne alarak şehir, kasaba ve köylerin sağlık durumunun iyileştirilmesine ve mevcut sorunların giderilmesini sağlayan tedbirleri alır”. “Bulaşıcı ve salgın hastalıklar hakkında istihbaratı düzenleme, bulaşıcı ve toplumsal hastalıklardan korunmanın çözüm yolu ve sağlıklı hayatın faydaları hakkında halkı aydınlatır ve bir bulaşıcı hastalık ortaya çıkması durumunda hastalığın yok edilmesi için alınan tedbirlerin ifasına yardım eder”. Kanununun 28. maddesine göre; “Umumi Hıfzıssıhha Kurullarının aldığı kararlar

---

<sup>325</sup> Şirin, *Özgürlük ve Güvenlik Hakkı*, 35.

<sup>326</sup> Aslan, 824-825.

vali ve kaymakam tarafından yerine getirilir. Bu hususta yetki /izin gerekliliği durumu valilik tarafından valiliğe ve vali tarafından Sağlık Bakanlığına sorulur.<sup>327</sup> Buna göre; Salgın hastalıkların ortadan kaldırılmasına yönelik faaliyetlerde asıl yetkili makam Sağlık Bakanlığı'dır. Umumi Hıfzıssıhha Kurulları Sağlık Bakanlığınca belirlenen genel tedbirlerin yerel düzeyde uygulanmasına yönelik karar alır ve alınan kararlar vali ve kaymakamlar tarafından yerine getirilmektedir. Ancak Covid-19 döneminde seyahat hürriyetini kısıtlayan tedbir kararları ilan edilmeden önce İçişleri Bakanlığı tarafından valiliklere yasaklama kararının alınmasına ilişkin genelge gönderilmiştir. Mevzuatta İçişleri Bakanlığı'na salgın hastalıklar ile mücadele hususunda bir yetki verilmemiştir. Bu anlamda İçişleri Bakanlığının karantina uygulaması veya sokağa çıkma yasağı ilan etme yetkisi bulunmamaktadır. Bu nedenle İçişleri Bakanlığı tarafından bu hususta çıkarılan genelgeler yetki unsuru bakımından sakatlık oluşturmaktadır.<sup>328</sup>

UHK'nın 72. maddesinde kanunun 57. maddesinde yer alan hastalıklarından biri ortaya çıktığında veya ortaya çıkmasından şüphe edildiği takdirde uygulanması gereken tedbirler sıralanmıştır. UHK'nın 57. maddesinde yer alan hastalıklar "kolera, veba, lekeli humma, karahumma, çiçek, difteri, uyku hastalığı, dizanteri, kızamık, kızıl şarbon, daimî suretle basil çıkaran mikrop hamilleri dahi- paratifoit humması veya her nevi gıda maddeleri tesemmümatı, beyin humması, lohusa humması, ruam, felci tıfli, cüzzam, hummai racia ve malta humması"dır. 72. maddeye göre uygulanması gereken tedbirler;

1. Hasta olanların veya hasta olduğundan şüphe edilenlerin ve hastalığı herkese yayarak genelleştirdiği bilimsel araştırmalar ile ortaya çıkanların bilimsel olarak gerekli olan süre zarfında ve sağlık memurlarınca evlerinde veya sağlık ve teknik şartları taşıyan bölgelerde tecrit ve müşahede altına bırakılmasıdır.
2. Hastalara veya hastalığa maruz kalanlara serum veya aşı uygulamasıdır.
3. Kişiler, eşya, elbise, çamaşır ve binaların ve bilimsel olarak hastalığa maruz olduğu ortaya çıkan diğer bütün maddelerin bilimsel olarak temizlemek.

---

<sup>327</sup>24/04/1930 Kabul Tarihi, RG. Tarih ve Sayı; 06/05/1930-1489, 1593 Sayılı Umumi Hıfzıssıhha Kanunu, <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.3.1593.pdf> , (Erişim:15/02/2023).

<sup>328</sup> Kasapoğlu Turhan, 554-555.



4. Hastalık yayarı haşarat ve hayvanların öldürölmesi.
5. Memleket dâhilinde seyahat eden kişilerin gerekli görölren yerlerde muayenesi ve eşyalarının temizlenmesi.
6. Hastalığın bulaşma/yayılma ve üremesine sebebiyet veren gıda maddelerinin harcama ve tüketiminin yasaklanması.
7. İçinde bulaşıcı ve salgın hastalıklardan biri ortaya çıkan umumi bölgelerin tehlike son buluncaya kadar set ve tahliyesidir.<sup>329</sup>

Öncelikle UHK'nin 72. maddesinde sınırlı olarak sayılan hastalıklardan birisinin bulaşıcı veya salgın hastalık olarak ortaya çıktığında hastalığa maruz kalan veya temas etme ihtimali olanların bilimsel olarak gereken sürede evde veya bilimsel ve sağlık koşullarını içeren yerlerde sağlık memurları tarafından tecrit ve gözlem altında bakılmasına karar verileceği yer almaktadır. Bu anlamda karantina uygulamasının dayanağını oluştururken maddede yer alan tedbirler arasında seyahat yasakları ve sokağa çıkma yasağı kararlarının alınabileceği sonucuna varılmamaktadır. Ayrıca ilgili mevzuat, tedbir kararlarının 57. madde içerisinde sayılan bir hastalığın varlığı yahut şüphesi ile tedbir kararlarının uygulanacağını vurgulamaktadır. İlgili maddede “gibi” veya benzeri bağlaçlar ile örnekleyici sayma yapılmamıştır. Sınırlayıcı sayma yapılmıştır. Hastalıkların sayımında “ve” bağlacı kullanılmıştır. Sınırlayıcı sayma ile hastalıklar sayıldığı için kanun maddesine yorum yolu ile herhangi bir hastalık eklenemez. İlgili maddede Covid-19 virüsü yer almamaktadır.<sup>330</sup>

Covid-19 salgını 22/04/2020 tarihinde 31107 sayılı resmî gazetede yayınlanan “Bulaşıcı Hastalıklar Sürveyans ve Kontrol Esasları Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik” ile resmîyet kazanmıştır. Buna göre; 30/05/2007 tarihinde yayınlanan “Bulaşıcı Hastalıklar Sürveyans ve Kontrol Esasları Yönetmeliği”nin “Bildirme Esas Bulaşıcı Hastalıklar Listesi” başlıklı EK-1 kısmına

---

<sup>329</sup>24/04/1930 Kabul Tarihi, RG. Tarih ve Sayı; 06/05/1930-1489, 1593 Sayılı Umumi Hıfzıssıhha Kanunu, <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.3.1593.pdf> (Erişim:15/02/2023).

<sup>330</sup> Kemal Gözler, Hukuka Giriş, 16. Basım, (Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım, 2019), 360.

Covid-19 hastalığının eklenmiştir. İlgili yönetmeliğin 01/03/2020 tarihinden geçerli olmak üzere yürürlüğe girdiği bildirilmiştir.<sup>331</sup>

Bir işlemin anayasa hukuku kuralı olarak geçerli olması için hukuki nitelikte olması gerekir. Kanun, tüzük veya yönetmeliklerde yer alan normlar hukuki niteliğe sahiptir. Ancak bir normun hukuki niteliğe sahip olması anayasal nitelikte olduğu anlamına gelmemektedir. Hukukilik gerekli bir koşuldur ancak yeterli bir koşul değildir. Bir kuralın hukuki olması anayasa hukuku normu olduğu anlamına gelmez. Bir normun anayasa hukuku kuralı olması için söz konusu normun “*anayasal nitelik taşıması*” gerekmektedir. Bu durum anayasa hukukun şekli anlamda kanun anlayışının bir yansıması niteliğindedir. Şekli kriterine göre anayasallık; “*normlar hiyerarşisinde en üst basamakta yer alan ve kanunlardan farklı ve üstün bir usul ile konulan ve değiştirilebilen kuralların bütünü*” olarak tanımlanmıştır.<sup>332</sup>

Sonuç olarak; UHK, 1930 tarihinde yürürlüğe giren eski bir kanundur. Bu neden ile içerik açısından toplumda herkes tarafından anlaşılabilmesi ve değişen koşullara cevap vermesi yönünden günümüz koşullarına uyumlu değildir. Covid-19 hastalığının yer almadığı kanuna dayanarak Covid-19 salgınına yönelik tedbirlerin alınması “kanunilik ilkesi”ne aykırılık teşkil etmektedir.

### **3.7. Covid-19 Pandemisi Nedeniyle Alınan İdari Önlemlerin Temel Hak ve Hürriyetleri İhlal Ettiği İddiası ile Danıştay Mahkemesine Yapılan Başvurular**

Covid-19 pandemisine karşı alınan idari tedbirler nitelik itibariyle bir idari işlemdir. Bu nedenle Covid-19 pandemisinde alınan tedbir kararlarının hukuka aykırı olduğu iddiası ile kişiler idari yargı merciine başvurmuştur. Covid-19 döneminde idarenin gerçekleştirdiği işlemin iptali istemi ile açılan davada görev ve yetki konusunda ilgili mahkeme söz konusu işlemi gerçekleştiren yetkili merciidir. Yani tedbir kararını veren “İl Umumi Hıfzıssıhha Kurulu”nun ikametindeki idare mahkemesidir. Sokağa çıkma yasağı, karantina uygulaması ve şehirler arası seyahati

---

<sup>331</sup>RG. Tarih ve Sayı:22/04/2020-31107, <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2020/04/20200422-7.htm> (Erişim:20/02/2023).

<sup>332</sup>Kemal Gözler, *Anayasa Normlarının Geçerliliği Sorunu*, (Bursa; Ekin Yayınevi, 2016), 57-61.

kısıtlayan tedbirlerin dayanağı olan İçişleri Bakanlığı genelgesinin iptal edilmesi istemi ile açılacak davada yetkili mahkeme ise Danıştay Kanunu'nun 24. maddesi gereğince Danıştay'dır. İptal istenen idari işlem hem Umumi Hıfzıssıhha kurulunun yasak kararı hem de bakanlığın genelgesi ise bu durumda yetkili mahkeme Danıştay'dır.<sup>333</sup>

Danıştay 10. Dairesi tarafından 2020/6394 esas numarası ile görülen davada başvuru; konu ve sonuç bölümlerinde 8/9/2020 tarihinde İçişleri Bakanlığı tarafından yayınlanan "Covid-19 Ek Tedbirler" konulu genelgenin iptalini ve genelgenin yürütmesinin durdurulması istemiyle dava açmıştır. Davacının dilekçe içeriğinde dava konusu iptali istenen genelge ile 65 yaş ve üstü vatandaşlara getirilen sınırlamaların hukuka aykırı olduğu ve iptalinin gerekliliği ifade edilmiştir. İlgili genelgeyle birlikte bu hususta daha önce çıkarılan genelgelerin de iptal edilmesi istemine yer vererek 65 yaş ve üstü vatandaşlara birtakım sınırlamaların getirildiğini belirtmiştir. Ancak davacı, dava konusu genelge ile 65 yaş ve üstü vatandaşlara birtakım kısıtlamaların getirildiğini belirtmiş ise de ilgili genelgede, 1/6/2020 tarih ve 8564 sayılı genelge ile şehir içi yolcu taşımacılığına ilişkin düzenlemelerin yer aldığı, 30/5/2020 tarih ve 8556 sayılı genelge ile 2/6/2020 tarih ve 8591 sayılı genelgeler ile kafe ve benzeri bazı işletmelerde müzik faaliyetlerine sınırlama getirildiği belirtilerek birtakım alanlara ilişkin düzenlemelere yer verildiği, dava konusu genelge ile 65 yaş ve üstü vatandaşlara yönelik yeni bir kısıtlamanın bulunmadığı anlaşılmıştır. İlgili davada dilekçesinde hangi genelge yahut genelgelerin hangi bölüm veya bölümlerinin iptalinin istendiğine açıkça yer verilmemesi ve iptali talep edilen işlem veya işlemlerin dilekçenin konu, içerik ve sonuç bölümlerinde çelişkiye mahal vermeyecek şekilde gösterilmemesi nedeniyle İYUK'un 3. maddesine aykırılık teşkil ettiği kanaatine varılmış ve dava dilekçesinin reddine karar verilmiştir.<sup>334</sup>

Danıştay 10. Dairesi tarafından 2021/876 Esas numarası ile görülen bir davada başvuru; dava konusu ile sonuç ve istem bölümlerinde "Koronavirüs ile mücadele kapsamında İçişleri Bakanlığının düzenlemiş olduğu genelgelerin 65 yaş ve üstü

---

<sup>333</sup>06/01/1982 Kabul Tarihi, RG Tarih ve Sayı:20/01/1982-17580, 2575 Sayılı Danıştay Kanunu, <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2575.pdf> (Erişim:25/02/2023).

<sup>334</sup>Danıştay 10. Daire, KT. 16/12/2020, E. 2020/6394-K. 2020/6373, (<https://karararama.danistay.gov.tr/getDokuman?id=652218100&arananKelime=10.%20Daire,2020/6394>)

vatandaşlar için seyahat hürriyetinin sınırlanması niteliğindeki hükümlerinin iptali”nin yer aldığı bir dava dilekçesi göndermiştir. İlgili dava dilekçesinin içeriğinde 21/3/2020 ve 1/12/2020 tarihli genelgelere atıf yapılarak 65 yaş ve üstü vatandaşlar için getirilen seyahat sınırlamalarının yanı sıra birtakım sınırlamalara da değinerek hukuka aykırı olduğu yönünde beyanda bulunmuştur. Davacının dilekçesinde iptali istenen genelgelerin tarih ve sayısının belirtilmemesi, genelgelerin tamamının mı yoksa belirli bir kısmının mı iptalinin istendiği, belirli bir kısmın iptalinin istemi söz konusu ise hangi kısımlarının iptalinin istendiği ve hukuka aykırılık nedenlerinin belirtilmemesi ve ilgili genelgenin kişinin menfaatine ne şekilde etkilendiğinin açıkça yer almaması gerekçesi ile İYUK’un 3. maddesine aykırı olduğuna kanaat getirilmiştir. Bu nedenle ile mahkeme ilgili dava dilekçesinin reddine karar verilmiştir.<sup>335</sup>

---

<sup>335</sup>Danıştay 10. Daire, KT.07/06/2021, E. 2021/876-K.2021/3023, <https://karararama.danistay.gov.tr/getDokuman?id=685511900&arananKelime=10.%20Daire,2021/876>

## SONUÇ

Covid-19, 2019 yılının son çeyreğinde ortaya çıkan bir salgın hastalıktır. Salgın kısa sürede tüm dünyada etkisini göstermiştir ve pandemi ilan edilmiştir. Covid-19' un temelde iki özelliği bulunmaktadır. Birincisi; ne zaman sona ereceğinin belirsiz olması ikincisi ise gelişmişlik seviyeleri fark etmeksizin tüm ülkelerde etkisini gösteren küresel bir güvenlik sorunu olmasıdır.

Salgın hastalıklar, toplum sağlığı ile güvenlik arasında devlet sınırlarını aşan bir krize dönüşmektedir. Bu durum devlet merkezli güvenlik yaklaşımının yetersizliğini, devletin güvenlik sağlayıcı rolünün değiştiğini göstermektedir. Covid-19, askeri güvenliğe indirgenen güvenlik yaklaşımı yerine bireylerin yaşamına yönelik her türlü tehdide karşı önleyici güvenlik politikalarının önemini gözler önüne sermiştir.

Devletler, Covid-19'un yıkıcı etkilerine karşı toplum güvenliğinin sağlanması için yerel düzeyde kamu politikaları uygulanmıştır. Kamu politikası, hükümetlerin toplumsal bir sorunu siyaset gündemine alarak sorun karşısında uyguladığı tutum ve davranışlar şeklinde ifade edilebilir. Hükümet, yetki ve görevleri itibarıyla geniş bir hizmet alanına yönelik kamu politikaları geliştirmektedir. Hükümetlerin toplumsal sorunlar karşısında geliştirdiği politikalar, başarı durumlarını ortaya çıkarmaktadır. Türkiye, 2019 yılında salgın hastalık riskine karşı alınması gereken önlemleri içeren Pandemik İnfluenza Ulusal Hazırlık Planını yayınlamıştır. Ulusal Hazırlık Planını ile olası bir salgın hastalıkla mücadelede uygulanacak mevzuat düzenlenmiştir. İlgili plan, Türkiye'nin Covid-19 pandemisiyle mücadeleye hazırlıklı olduğunu göstermektedir. Türkiye'nin küresel bir sağlık krizine karşı hazırlıklı olması, uyguladığı hükümet politikasının başarılı olduğunu göstermektedir.

Kamu sağlığı ve güvenliğini tehlikeye düşüren durumlarda tedbir alınması idarenin ödev ve sorumluluğudur. İdare/yürütme bu nedenle Covid-19 kapsamında toplumsal hareketliliği kısıtlayan idari tedbirlere başvurmuştur. Küresel kriz ile mücadele kapsamında alınan tüm tedbirler; idarenin tasarrufuyla hayata geçirilmiştir. Covid-19 ile mücadelede CBK'ların işlevselliği ön plana çıkmıştır. İdare CBK'lar aracılığıyla hızlı karar alarak kriz ile mücadele etmiştir. Ancak idari tedbirler, temel hak ve hürriyetlerin hukuka aykırı kısıtlandığı yönünde tartışmaları beraberinde getirmiştir. Cumhurbaşkanlığı makamına verilen yetkilerle tek başlı yürütme sisteminin kişisel iktidara dönüşme olasılığının yüksek olduğu bir sistem öngördüğünü,

hükümet sisteminin insan hakları ve demokrasi ile örtüşmediği yönünde eleştiriler ön plana çıkmıştır.

İnsan hakları, esas olarak siyasal yönetim karşısında ileri sürülen hak talepleri olması itibarıyla, idari rejimin göstergesidir. İnsan haklarına yapılan vurgu; özgürlük, adalet ve barışın temelini oluşturmaktadır. Küreselleşme, medya ve iletişimde yaşanan gelişmeler, insan haklarının uluslararası boyutta değer kazanmasına olanak tanımıştır. İnsan haklarına saygı, uluslararası ilişkilerde önemli bir kriter haline gelmiştir. Devletlerin niteliğini belirleyen unsur; ekonomik veya askeri güç ve kapasite ile sınırlanmayarak insan haklarına öncelik verilmiştir. İnsan hakları, devletlerin uygarlık seviyeleri ve demokrasi kültürünü belirleyen temel bir unsur olarak kabul edilmektedir. Bu nedenle Covid-19 döneminde insan haklarına dair tartışmalar önemlidir.

Cumhurbaşkanı yürütmeye ilişkin konularda düzenleme yetkisine sahiptir. Bu durum “genelge devleti” tartışmalarına yol açmıştır. Ancak Cumhurbaşkanının düzenleme yetkisi anayasa tarafından kısıtlanmıştır. Cumhurbaşkanı, kanunların uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla yönetmelik çıkarabilmektedir. Kanunlar tarafından öngörülen bir sınırlamanın idarenin gerçekleştirdiği düzenleyici işlemler tarafından uygulanması hukukilik ilkesine aykırı değildir.

Cumhurbaşkanına verilen CBK çıkarma yetkisinin kendisine bir mahfuz alan oluşturduğu yönünde görüşler bulunmaktadır. Mahfuz alan tartışması, CBK ‘nın normlar hiyerarşisindeki konumu, gücü değil düzenleme alanı üzerinden yapılmaktadır. Normlar hiyerarşisinde CBK’ların kanunların altında olduğu açıktır. Tartışılan konu yürütme erkine ait bir düzenleme alanının olmasıdır. Yürütme erkinin CBK ile mahfuz yetki alanının olduğu yönünde kabul edilen konular anayasanın 104/4 maddesi, 106.maddenin son fıkrası, 108/4. maddesi ve 118. maddenin son fıkrasına dayanmaktadır. Söz konusu maddelerde yer alan konularda CBK ile “düzenlenir” ve “düzenlenebilir” ibareleri yer almaktadır. Ancak salt “düzenlenir” ibaresi ile yasamanın genelliği ilkesi ortadan kalkmaz. CBK ile düzenleneceği öngörülen konuların kanun ile düzenlenemeyeceği yönünde bir sınırlama getirilmemiştir.

Covid-19 döneminde tedbir kararlarına sınırlı bir erişim sağlanmıştır. Bu durum idarenin şeffaflığı ilkesinin sorgulanmasına neden olmuştur. İdari tedbirlerin Resmî

Gazete veya gerekli durumlarda mükerrer Resmî Gazete kanalıyla yayınlanması bu konuda ortaya çıkan eleştirilerin önüne geçecektir.

Covid-19 kapsamında ilan edilen sokağa çıkma yasağı ile seyahat hürriyeti kısıtlanmıştır. Ancak, seyahat hürriyetinin sınırlanma koşulları arasında genel sağlık, kamu güvenliği veya kamu düzeni yer almamaktadır. Covid-19 döneminde seyahat hürriyetinin sınırlanması üzerine yapılan tartışmalar, anayasa değişikliği ile kaldırılan genel sınırlama nedenlerinin eksikliğini ön plana çıkarmıştır.

Sokağa çıkma yasağı, İçişleri Bakanlığı genelgesi doğrultusunda İl Umumi Hıfzıssıhha Kurulları tarafından alınan idari kolluk tedbirleridir. Mevzuatta salgın hastalıklar ile mücadelede yetkili makam Sağlık Bakanlığı'dır. İçişleri Bakanlığı, sokağa çıkma yasağı ya da karantina uygulamasını ilan etmekle yetkili değildir. Bu nedenle Covid-19 döneminde İçişleri Bakanlığı tarafından yayınlanan genelgeler yetki unsuru açısından sakatlık teşkil etmektedir.

Seyahat hürriyetinin sınırlanması üzerine tartışılan bir diğer konu; 5442 sayılı kanun ile vali/kaymakamlara sokağa çıkma yasağı yetkisi tanınamasıdır. Buna göre; vali/kaymakam, yalnızca görevli olduğu coğrafi sınırları içerisinde giriş ve çıkışları kısıtlama yetkisine sahiptir. Sokağa çıkma yasağı ile şehir giriş ve çıkışlarının kısıtlanması birbirinden farklı tedbirlerdir. Ancak; 5442 sayılı kanuna göre illerin yönetimi yetki genişliği esasına dayanmaktadır. Vali/kaymakam görevli olduğu coğrafi sınırlar dahilinde kamu düzeninin tehlikeye düştüğü durumlarda gerekli tedbirleri almalıdır. İlgili mevzuat valiye açık bir şekilde sokağa çıkma yasağı yetkisini tanımamıştır. Ancak; Covid-19 gerekçesiyle kamu nizamını, bireylerin can ve mal güvenliğini sağlamak adına ilan edilen sokağa çıkma yasağı, valinin konu bakımından yetkisi ile ilgilidir. İlgili tedbirin mesnetsiz olduğu söylenemez. Bu nedenle sokağa çıkma yasağı; valinin, kamu hizmetlerinin bir gereği olarak kullandığı saklı yetkisi dahilinde alınan bir tedbir olduğu söylenebilir.

## KAYNAKÇA

### 1. Kitaplar

- Aksar, Yusuf. 2017. *Temel Metinler ve Davalarla Uluslararası Hukuk*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Asker, Ali. 2013. “Devlet” 21. *Yüzyılda Prens Siyaset ve Devlet Yönetimi*, içinde, editör: Ümit Özdağ, 97-121. Ankara: Kripto Yayınları.
- Atar, Yavuz. 2019. *Türk Anayasa Hukuku*. 13. Ankara: Seçkin Yayınevi.
- Atılğan, Gökhan, ve Erden Atilla Aytekin. 2013. *Siyaset Bilimi ( Kavramlar, İdeolojiler, Disiplinler Arası İlişkiler)*. 3. İstanbul: Yordam Kitabevi.
- Biröl, Ali Fuat. 2020. “Küreselleşme, Salgın Hastalıklar ve Güvenliğin Byolojik Koşulları”,*Güncel Uluslararası Güvenlik Sorunları* içinde, yazar Hakan Karaaslan ve Murat Demirel , 371-387. Ankara: Nobel Yayınları.
- Çağlayan, Ramazan. 2018. *İdari Yargılama Hukuku*. 10. Ankara: Seçkin Yayınevi.
- Caner, Cantürk. 2014. *21. Yüzyılda Türkiye’de Merkezi ve Yerel Yönetimler*. Kütahya: Academia Yayınevi.
- Demirkol Selami- Bereket Baş Zuhul. 2007. *(Teori ve Pratikte) İdari Yargıda Dava Açma ve Davaların Takip Usulü*, 7 basım, İstanbul: Beta basım.
- Ekşi, Nuray. 2021. *Covid-19 Sürecinde Milletlerarası Özel Hukuk*. İstanbul : Beta Yayınları.
- Eryılmaz, Bilal. 2020. *Kamu Yönetimi (Düşünceler- Yapılar- Fonksiyonlar- Politikalar)*. Kocaeli: Umuttepe Yayınları.
- Esen, Selin. 2014. *Anayasa Hukuku Açısından Dolaşım Özgürlüğü*. Ankara : Yetkin Yayınevi.
- Fendoğlu, Hasan Tahsin. 2020. *Anayasa Yargısı*. 4. Ankara: Yetkin Yayınevi.
- Fendoğlu, Hasan Tahsin. 2020. *Anayasa Hukuku*. 8. Ankara: Yetkin Yayınevi.
- Giritli, İsmet, Pertev Bilgen, ve Tayfun Akgüner . 2001. *İdare Hukuku*. İstanbul: Der Yayınevi.
- Gören, Zafer. 2000. *Temel Hak Genel Teorisi*. 4. İzmir: Dokuz Eylül Üniversitesi Yayınları.



- Gören, Zafer.2007. “Temel Hakların Sınırlanması-Sınırlamanın Sınırı”, *İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*,6(12):39-59.
- Gözler, Kemal. 2016. *Anayasa Normlarının Geçerliliği Sorunu*. Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım.
- Gözler, Kemal. 2019. *Hukuka Giriş*. 16. Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım.
- Gözler, Kemal. 2019. *İdare Hukuku*. 3. Cilt 1. Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım.
- Gözler, Kemal, 2019. *İdare Hukuku*. Cilt 2. Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım.
- Gözler, Kemal 2020. *İnsan Hakları Hukuku*. 3. Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım.
- Gözler, Kemal 2018. *Kısa Anayasa Hukuku*. 16. Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım
- Gözler, Kemal 2021. *Türkiye'nin Yönetim Yapısı (T.C. İdarî Teşkilâtı)*. 3. Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım
- Gözler, Kemal, ve Gürsel Kaplan. 2022. *İdare Hukuku Dersleri*. Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım.
- Gözübüyük, A Şeref, ve Turgut Tan. 2019. *İdare Hukuku Genel Esaslar*. Ankara: Turhan Kitabevi Yayınları.
- Gözübüyük, A. Şeref. 1998. *Anayasa Hukuku-Anayasa Metni ve 11. Protokol ile Değiştirilen ve Yeniden Düzenlenen Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi Metni*. 7. Ankara: Turhan Kitabevi Yayınları.
- Gülsoy, Mehmet Tevfik. 2007. *Özgürlüklerin Korunmasında Anayasa Yargısının Yeri ve Meşruluğu*. Ankara: Yetkin Yayınevi.
- Günday, Metin. 2015. *İdare Hukuku*. 10. Ankara: İmaj Yayınevi.
- Gürbüz, Reşit. 2020. *THEMIS/ İnsan Hakları ve Demokratikleşme*. 5. Ankara: Seçkin Yayınevi.
- Heywood, Andrew. 2014. *Küresel Siyaset*, çev. Nasuh Uslu-Haluk Özdemir. 3 baskı, Ankara; Adres Yayınları
- İsbir, Kevser Begüm. 2017. *Kamu Tüzel Kişiliği*. Ankara: Turhan Kitabevi Yayınları.
- Kaboğlu, İbrahim Özden. 2002. *Özgürlükler Hukuku, İnsan Haklarının Hukuksal Yapısı*. 6. Ankara: İmge Kitabevi.
- Kalabalık, Hall. 2019. *İdare Hukuku Dersleri*. Cilt 2. Ankara: Seçkin Yayınevi.
- Kapani, Münci. 2011. *İnsan Haklarının Uluslararası Boyutları*. 4. Ankara: Bilgi Yayınevi.

- Kapani, Münci, 1981. *Kamu Hürriyetleri*. 6. Ankara: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları.
- Kapani, Münci. 2006. *Politika Bilimine Giriş*. 18. Ankara: Bilgi Yayınevi.
- Karahanoğulları, Onur. 2015. *İdarenin Hukukla Kavranması: Yasallık ve İdari İşlemler (Yargı Kararlarına Dayalı Bir İnceleme)*. 3. Ankara: Turhan Kitabevi.
- Kaya, Cemil. 2011. *İdarenin Takdir Yetkisi ve Yargısal Denetimi*. İstanbul: On İki Levha Yayınları.
- Kaya, Cemil. 2011. *İdari Yargı Kararlarının Uygulanması Konusunda Danıştay'ın Yaklaşımı (İYUK Madde 28 Üzerine Bir İnceleme)*, İstanbul: Legal Yayıncılık
- Nohutçu, Ahmet. 2020. *Anayasa Hukuku*. 23. Ankara: Savaş Yayınevi.
- Nohutçu, Ahmet, 2020. *İdare Hukuku*. Ankara: Savaş Yayınevi.
- Nohutçu, Ahmet, 2020. *İdari Yargı*. Ankara: Savaş Yayınevi.
- Odyakmaz Zehra-Kaynak Ümit-Ercan İsmail, *THEIMS İdari Yargı*, İstanbul: On İki Levha Yayınları,2011.
- Oğurlu, Yücel. 2000. *İdari Yaptırımlar Karşısında Yargısal Korunma (İdari Ceza Hukuku ve İdari Cezalara Karşı Başvuru Yolları)*, Ankara: Seçkin Yayınevi
- Okşar, Mustafa. 2019. *2017 Anayasa Değişikliği Çerçevesinde Yürütme Erkinin Üstünlüğü*. Ankara: Yetkin Yayınevi.
- Özay, İl Han. 2017. *Günüşiğinde Yönetim*. İstanbul: Filiz Kitabevi.
- Özbudun, Ergun. 2011. *Türk Anayasa Hukuku*. 12. Ankara: Yetkin Yayınevi.
- Sağlam, Fazıl. 1982. *Temel Hakların Sınırlandırılması ve Özü*. Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları.
- Sönmezoğlu, Faruk. 2019. *Uluslararası Politika ve Dış Politika Analizi*. 7. İstanbul: Der Yayınları.
- Şirin, Tolga. 2018. *Özgürlük ve Güvenlik Hakkı*. Ankara: Avrupa Konseyi Yayını.
- Tanilli, Server. 1993. *Devlet ve Demokrasi (Anayasa Hukukuna Giriş)*. İstanbul: Cem Yayınevi.
- Tanör, Bülent, ve Necmi Yüzbaşıoğlu. 2020. *1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku*. 20. İstanbul: Beta Basım Yayım.
- Tanör, Bülent. 1969. *Siyasi Düşünce Hürriyeti ve 1961 Anayasası*. İstanbul: Öncü Kitabevi.

- Tiryaki, Refik. 2008. *Ekonomi Özgürlükler ve Anayasa*. Ankara: Yetkin Yayınları.
- Yaşar, Hasan Nuri. 2016. *İdare Hukuku Genel Esaslar*. İstanbul: Der Yayınları.
- Yıldız, Eda. 2021. *Kamu Güvenliği Karşısında Özgürlük-Otorite Dengesinin Sağlanması ve Devletin Rolü*. Ankara: Adalet Yayınevi.
- Yılmaz, Dilşat. 2014. *İdari İşlemin İcraîlik Özelliği*. Ankara: Astana Yayınevi.
- Yokuş, Sevtap. 2002. *Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nde ve 1982 Anayasası'nda Hak ve Özgürlüklerin Kötüye Kullanımı*. Ankara: Seçkin Yayınevi.

## 2. Makaleler

- Afacan, Ersin, ve Nazmi Avcı. 2020. "Koronavirüs (Covid-19) Örneği Üzerinden Salgın Hastalıklara Sosyolojik Bir Bakış". *Avrasya Sosyal ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi*, 1-14.
- Alameşe, Yahya. 2021. "Covid-19 Salgını ve İnsani Güvenlik". *İstanbul Kent Üniversitesi İnsan ve Toplum Bilimleri Dergisi*, 33-48.
- Arends, J. Frederik M. 2009. "Homeros'dan Hobbes ve Ötesine: "Güvenlik" Kavramının Avrupa Geleneğindeki Boyutları". *Uluslararası İlişkiler*, 3-33.
- Aslan, Volkan. 2020. "Covid-19 Salgını Sebebiyle Uygulanan Sokağa Çıkma Kısıtlamalarının 1982 Anayasası'na Uygunluğu". *İstanbul Hukuk Mecmuası Dergisi*, 09 08: 809-835.
- Atay, Ender Ethem. 2007. "İdare Hukukuna İlişkin Temel Tespitler ve Bu Hukuk Dalının Belli Başlı Özellikleri". 503-527.
- Bakan, Selahaddin, ve Sonay Şahin. 2018. "Uluslararası Güvenlik Yaklaşımlarının Tarihsel Dönüşümü ve Yeni Tehditler." *The Journal of International Lingual, Social and Educational Sciences*, 30 12: 135-152.
- Baylis, John. 2008. "Uluslararası İlişkilerde Güvenlik Kavramı." *Uluslararası İlişkiler*, 69-85.
- Boztepe, Mehmet. 2018. "2017 Yılı Anayasa Değişikliği Sonrası Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi." *İstanbul Medipol Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 01 04: 5-30.
- Budak, Fatih, ve Şerif Korkmaz. 2020. "Covid-19 Pandemi Sürecine Yönelik Genel Bir Değerlendirme: Türkiye Örneği." *Sosyal Araştırmalar ve Yöntem Dergisi*, 17 5: 62-79.

- Büyük, Mehmet Emin. 2022. "Machiavelli'den Grotius'e Egemenlik Kuramının ve Modern Devletler Hukukunun Gelişimi." *İstanbul Hukuk Mecmuası*, 23 02: 299-356.
- Demirkol, Mustafa. 2017. "Kişi Hak ve Hürriyetlerinin Korunması Karşısında Anayasa Madde 13, Bu Hükme Aykırı Yasal Düzenleme ve Faaliyetlerin Anayasa Madde 11 Açısından Değerlendirilmesi." *Balkan Sosyal Bilimler Dergisi*, 17-27.
- Duman, Gökhan. 2021. "Salgın Hastalık Esnasında İnsani Güvenliği Yeniden Düşünmek." *Süleyman Demirel Üniversitesi Vizyoner Dergisi*, 5 1: 118-130.
- Erdinç, Burcu. 2021. "İptal Davasında "Menfaat İhlali" Koşulu ve Menfaat Kavramının Yorumlanması", *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 29(2): 1079-1125.
- Güler, Betül. 2020. "İdarenin Covid-19 Pandemisine İlişkin Sokağa Çıkma Yasağı Kararlarının Kanuni İdare İlkesi Kapsamında Değerlendirilmesi." *İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 28 6: 180-201.
- Gürbüz, Nesibe. 2019. "Ulusal ve Uluslararası Alanda Seyahat Özgürlüğüne Bakış ve Diğer Temel Hak ve Özgürlüklerle İlişkisi." *TİHEK Akademik Dergisi*, 95-126.
- Gözler, Kemal. 2017. "Devlet Kelimesi Üzerine Bir Deneme." 31 Mart: 5-9.
- Hacımustafaoğlu, Mustafa, ve Önürmen Özge. 2018. "Enfeksiyon Hastalıkları Pratiğinde Salgın Tanımlanması." *Çocuk Enfeksiyon Dergisi*, 24 11: 172-173.
- Işıklar, Celal. 2019. "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Sonrası Yasama Kısıntıları", *Hasan Kalyoncu Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 9(17):71-132.
- Kasapoğlu Turhan, Mine. 2020. "Covid-19 Pandemisinde İlan Edilen Sokağa Çıkma Yasaklarının İdare Hukuku Yönüyle Değerlendirilmesi." *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 27 10: 550-566.
- Laçinel Gürlevik, Sibel. 2020. "Koronavirüsler ve Yeni Koronavirüs SARS-COV-2." *Çocuk Enfeksiyon Dergisi*, 26 03: 46-48.
- Metin, Yüksel. 2017. "Temel Hakların Sınırlandırılması ve Ölçülülük: Ölçülülük İlkesi Evrensel Bir Anayasal İlke midir?" *Süleyman Demirel Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 8 12: 1-74.
- Ovalı, Şevket. 2006. "Ütopya İle Pratik Arasında: Uluslararası İlişkilerde İnsan Güvenliği Kavramsallaştırması." 3-52.

- Özdemir, Yaşar Metin. 2014. “Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında 1982 Anayasası’nda Sınırlama Kaydı İçermeyen Temel Hak ve Özgürlüklerin Sınırlanması.” *Anayasa Hukuku Dergisi*, 414-442.
- Özkan, Gürsel. 1998., “İdari Rejim Olarak Örnek Aldığımız Fransa’da, İdari Usul ve Bilgilendirme Hakkına İlişkin Düzenlemeleri”, *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Sayı:1-2: 281-290.
- Öztoprak, Sezgin. 2020. “Türk İdare Hukukunda "Saklı Yetki" Kavramına Kısa Bir Bakış.” 29 07: 385-415.
- Parıldar, Hülya. 2020. “Tarihte Bulaşıcı Hastalık Salgınları.” *Tepecik Eğitim ve Araştırma Hastanesi Dergisi*, 10 7: 19-26.
- Sağlam, Mehmet. 2002. “Ekim 2001 Tarihinde Yapılan Anayasa Değişiklikleri Sonrasında, Düzenlendikleri Maddede Hiçbir Sınırlama Nedenine Yer Verilmemiş Olan Temel Hak ve Özgürlüklerin Sınırı Sorunu.” *Anayasa Yargısı*, 1 6: 0-0.
- Sarı, Hıdır, ve Günay Saka. 2022. “Türkiye’de Covid-19 Pandemi Önlemlerinin Hukuksal Değerlendirmesi.” *Sağlık ve Toplum*, 01 04: 64-76.
- Şirin, Tolga. 2020. “Tehlikeli Salgın Hastalıklarla Anayasal Mücadeleye Giriş.” *Anayasa Hukuku Dergisi*, 43-146.
- Tavas, Ayşegül. 2021. “Türkiye’de Covid-19 Süreci ve Salgın Yönetimi Stratejilerinin R Programı İle Analizi.” *Smart Journal*, 10 4: 630-642.
- Tekinsoy, Mustafa Ayhan. 2019. “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin Yürütmenin Mahfuz Düzenleme Yetkisi Açısından Değerlendirilmesi.” *Cumhurbaşkanının İşlemleri; Hukuki Niteliği, Normlar Hiyerarşisindeki Yeri ve Denetimi*. İstanbul: Kamu Hukukçuları Platformu. 1-15.
- Torun, Zerrin. 2017. “Doktrinde İnsan Güvenliği Kavramı: Destekleyenler ve Eleştirenler.” *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 19 03: 223-241.
- Uygur Gülriz. 2004. “Adalet ve Hukuk Devleti”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 53(3) :29-38.
- Ülgen, Özge. 2018. “Cumhurbaşkanlığı Kararnemelerinin Niteliği ve Türleri.” *Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 01: 3-39.
- Ünlüçay, Mehmet. “İdarenin Yargısal Denetimi ve Hukukun Üstünlüğü.” *Danıştay Dergisi*, 1-9. <https://www.danistay.gov.tr/assets/pdf/yayinlar/dergi/2021-01-14-10-37-1586125.PDF>.

- Yavuz Dalğıç, Melike. 2021. “Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi Kararları Işığında Seyahat Özgürlüğünü Sınırlandırma Biçimleri Olarak Sokağa Çıkma Yasası ve Karantina Uygulamaları.” *TİHEK Akademik Dergisi*, 30 05: 349-379.
- Yıldırım, Turan. 2019. “İdarenin Kanuniliği İlkesi Bağlamında Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Anayasal Sınırı.” *Anayasa Yargısı Dergisi*, 293-314.
- Yılmaz, Dilşat. 2017. “Türk İdare Hukuku'nda İdari İşlemin "Kesin" liği Üzerine Bir Değerlendirme: "Kime Göre?", "Ne İçin", Kesinlik.” 105-154.
- Yılmaz, Sefer. 2021. “Covid Sonrası (Post-Covid) Güvenlik Yaklaşımı.” 467-492.

### **3. Tezler**

- Kaya, İbrahim. 2021. *Türkiye'de Temel Hak ve Özgürlüklerin Sınırlandırılması ve Durdurulması Rejimi*. Yüksek Lisans Tezi, Ankara: Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Lisansüstü Eğitim Enstitüsü Kamu Yönetimi ABD.

### **4. Sözlükler**

- Özmen, Remzi, dü. 2020. *İnsan Hakları Mevzuatı*. 26. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Yılmaz, Ejder. 2017. «Hukuk Sözlüğü.» Cilt 7. Ankara: Yetkin Yayınları.
2019. *Türk Dil Kurumu Sözlükleri*. Erişildi: 08 01, 2022. <https://sozluk.gov.tr/>.
- Etimoloji Türkçe*. Erişildi: 08 01, 2022. <https://www.etimolojiturkce.com/>.
- Covid-19 Sözlüğü.T.C. Sağlık Bakanlığı Covid-19 Bilgilendirme Platformu. <https://covid19.saglik.gov.tr/TR-66477/k.html>.

### **5. Danıştay Kararları**

- Danıştay 2.D.” E.2017/4462 -K.2022/2216”, (2022).
- Danıştay 2.D. “ E.2017/1586- K.2018/5906”, (2019)
- Danıştay 2.D. “E.2021/11426 -K.2022/3872”, (2022)
- Danıştay 5.D. “E.1969/4331- K.70/1004”, (Tarih: 26/3/1970)
- Danıştay 5.D. “E.1971/7724- K.1972/5952”, (Tarih:10/10/1972)
- Danıştay 10. D. “E.2020/6394-K.2020/6373”

Danıştay 10.D. “E.2021/876-K.2021/3023”, (Tarih:7/6/2021)

Danıştay 12. D. “E.2003/4620 -K.2006/4153”, (Tarih:20/10/2006)

Danıştay 12.D. “E. 2017/4462 -K.2022/2216”, (Tarih:14/10/2022)

Danıştay 15. D. “E.2013/2658 -K.2016/1246”, (2016)

Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, “E. 2015/3748- K.2016/2919”, (Tarih: 15/5/2018)

## **6. AYM Kararları**

AYM, “E. 1969/31- K.1971/3”, (Tarih:12/1/1971)

AYM, “E. 1984/1- K.1984/2”, (Tarih: 3/1/1985)

AYM, “ E 1985/14- K.1985/7”, (Tarih:13/6/1985)

AYM, “E.1985/21 -K.1986/23”, (Tarih:6/10/1986)

AYM, “E.1985/8-K.1986/27”, (Tarih: 26/11/1986)

AYM, “E.1988/50- K.1989/27”, (Tarih: 23/6/1989)

AYM, “E.1990/1- K.1990/21”, (Tarih:17/7/1990)

AYM, “E. 2013/57 -K.2013/162”, (Tarih: 12/12/2014)

AYM, “E. 2014/176- K.2015/53”, (Tarih:26/6/2015)

AYM, “E.2010/104-K.2011/180”, (Tarih:29/11/2011)

AYM, “E.2017/110-K.2017/133”, (Tarih:26/7/2017)

AYM, “E.2018/60-K.2018/30”, (Tarih: 28/3/2018)

AYM, “E.2020/24-K.2021/39”, (Tarih:3/6/2021)

AYM, “2013/6693 R.G .Tarih-Sayı;13/07/2015-29415”, (Tarih:16/4/2015)

AYM, “E.2020/13969, R.G. Tarih- Sayı;12/6/2020-31153” (Tarih:.9/6/2020)

AYM, “2016/67737, RG. Tarih ve Sayı: 24/12/2019-30988”, (Tarih:19/11/2019)

AYM, “E. 2015/15266, R.G. Tarih ve Sayı: 22/10/2021-31636”, (Tarih: 11/9/2015)

## 7. Web Siteleri

<https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/19.5.1.pdf>. “1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi.” 30474 Sayılı Resmi Gazete. (Erişim: 10/7/2022).

<https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.3.1593.pdf> “1593 sayılı Umumi Hıfzıssıhha Kanunu”, *Mevzuat Bilgi Sistemi*, .

<https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2020/07/20200723-12.pdf> “22.07.2020 tarih ve 2781 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararı”, 31194 Sayılı Resmi Gazete (Erişim:18/1/2023)

<https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/19.5.11.pdf>. “11 sayılı Devlet Arşivleri Başkanlığı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”, 30480 sayılı Resmi Gazete

<https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/19.5.5.pdf> “5 sayılı Devlet Denetleme Kurulu Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”, 30479 sayılı Resmi Gazete

<https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2019/04/20190413-7.pdf> “Küresel Grip Salgını (Pandemi) konulu Cumhurbaşkanlığı Genelgesi”, (Erişim:13/01/2023)

<https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2020/04/20200422-7.htm> “Bulaşıcı Hastalıklar Sürveyans ve Kontrol Esasları Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik.”, 31107 Sayılı Resmi Gazete, (Erişim.20 /02/2023)

<https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2020/04/20200415-16.htm> “Ceza ve Güvenlik Tedbirlerinin İnfazı Hakkında Kanun ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” 31100 Sayılı Resmi Gazete, (Erişim: 15/4/2023)

<https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2020/04/20200402-21.pdf> “Covid-19 Salgınının Kamu İhale Sözleşmelerine Etkisi” (Erişim:18/1/2023)

<https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2020/04/20200417-2.htm> “Yeni Koronavirüs (Covid-19) Salgınının Ekonomik ve Sosyal Hayata Etkilerinin Azaltılması Hakkında Kanun ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” (Erişim:18/1/2023)

[https://www.grip.gov.tr/depo/saglik-calisanlari/ulusal\\_pandemi\\_plani.pdf](https://www.grip.gov.tr/depo/saglik-calisanlari/ulusal_pandemi_plani.pdf) “Pandemik İnfluenza Ulusal Hazırlık Planı” T.C. Sağlık Bakanlığı Halk Sağlığı Genel Müdürlüğü Bulaşıcı Hastalıklar ve Erken Uyarı Dairesi Başkanlığı, (Erişim: 11/1/2023)

<https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2009/06/20090610-2.htm> “Sahil Sağlık Denetleme Merkezleri Yönetmeliği” (Erişim: 6/10/2023)



- <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2008/02/20080217-2.htm>. Havaalanı Sağlık Denetleme Merkezleri Yönetmeliği (Erişim:20/10/2023)
- <https://www.hssgm.gov.tr/UluslararasıSağlıkTuzugu> “Uluslararası Sağlık Tüzüğü-2005”, T.C. Sağlık Bakanlığı Türkiye Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü, (Erişim:11/10/2023)
- <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2010/06/20100613-12.htm> “Veteriner Hizmetleri, Bitki Sağlığı, Gıda Sağlığı ve Yem Kanunu” (Erişim: 20/1/2023)
- <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6458.pdf> , “Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu “, T.C. İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Başkanlığı, (Erişim:7/11/2022)
- <https://covid19.saglik.gov.tr/TR-66300/covid-19-nedir-.html>. “Temaslı Takibi, Salgın Yönetimi, Evde Hasta İzleme ve Filyasyon” (15/5/2023)
- <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2006/08/20060823-4.htm> Resmi Gazete - 26268 Sayı. (Tarih: 23 /08 /2006) , (Erişim: 23/1/2023)
- <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.3.2559.pdf> “2559 sayılı Polis Vazife ve Salahiyet Kanunu” RG Tarih ve Sayı: 17/07/1934-257
- <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.3.3201.pdf> “3201 sayılı Emniyet Teşkilat Kanunu” RG. Tarih ve Sayı: 12/06/1937-3629.
- <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.3.5442.pdf>, 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu, RG Tarih-Sayı; 18/06/1949-7236 (Erişim:15/02/2023)
- <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2575.pdf> “2575 Sayılı Danıştay Kanunu”RG. Tarih-Sayı:20/01/1982-17580. (Erişim: 25/2/ 2023)
- <https://www.bilgiedinmehakki.org/blog/2006/10/12/genel-idari-usul-tasarisi/> “Genel İdari Usul Tasarısı”. (Erişim: 10/ 12/ 2022)
- <https://www.tccb.gov.tr/haberler/410/117037/-ulkemizin-maruz-kaldigi-virus-tehdidinin-en-kisa-surede-bertaraf-edilmesi-icin-devlet-olarak-tum-imkanlarimizi-seferber-ettik-> “Ülkemizin maruz kaldığı virüs tehdidinin en kısa sürede bertaraf edilmesi için devlet olarak tüm imkanlarımızı seferber ettik”, Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı web sayfası, (Erişim:5/2/2023)
- <https://www.uab.gov.tr/haberler/hudut-kapilari-9-avrupa-ulkesine-kapatilacak>. “Hudut Kapıları 9 Avrupa Ülkesine Kapatılacak” T.C. Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı web sayfası, (Erişim:5/2/2023)
- <https://www.icisleri.gov.tr/2-gun-sokaga-cikma-yasagi> “2 gün sokağa çıkma yasağı” İçişleri Bakanlığı web sayfası (Erişim:30/1/2023)

<https://www.icisleri.gov.tr/30-buyuksehir-ve-zonguldaka-giriscikislar-daha-once-belirlenen-usul-ve-esaslara-gore-15-gun-uzatildi> “30 Büyükşehir ve Zonguldak’a Giriş/Çıkışların Kısıtlanması Uzatıldı” İçişleri Bakanlığı web sayfası (Erişim:5/2/2023)

<https://www.icisleri.gov.tr/30-buyuksehir-ve-zonguldakta-4-gunluk-sokaga-cikma-kisitlamasi-26-nisan-saat-2400-itibariyla-sona-eriyor>.” 30 Büyükşehir ve Zonguldak’ta 4 günlük Sokağa Çıkma Kısıtlaması 26 Nisan saat 24.00 itibarıyla sona eriyor” İçişleri Bakanlığı web sayfası (Erişim: 28/1/2023)

<https://www.icisleri.gov.tr/65-yas-ve-ustu-ile-kronik-rahatsizligi-olanlara-sokaga-cikma-yasagi-genelgesi> “65 Yaş Üstü ile Kronik Rahatsızlığı Olanlara Sokağa Çıkma Yasağı Genelgesi” İçişleri Bakanlığı web sayfası (Erişim:29/1/2023)

<https://www.icisleri.gov.tr/65-yas-ve-ustu-ile-kronik-rahatsizligi-olanlara-sokaga-cikma-yasagi-ek-genelgesi> “65 Yaş ve üstü ile Kronik Rahatsızlığı Olanlara Sokağa Çıkma Yasağı Ek Genelgesi” İçişleri Bakanlığı web sayfası (Erişim:29/1/2023)

<https://www.icisleri.gov.tr/65-yas-ve-uzeri20-yas-altikronik-rahatsizligi-bulunan-kisilerin-sokaga-cikma-kisitlamasi-istisnasi-genelgesi> “65 yaş ve üzeri/20 yaş altı/kronik rahatsızlığı bulunan kişilerin sokağa çıkma kısıtlaması istisnası genelgesi.” İçişleri Bakanlığı web sayfası” (Erişim:11/1/2023)

<https://www.icisleri.gov.tr/8-nisan-itibariyle-karantina-uygulamalari> “8 Nisan İtibarıyla Karantina Uygulamaları” T.C. İçişleri Bakanlığı web sayfası (Erişim:21/1/2023)

<https://www.icisleri.gov.tr/81-il-valiligine-koronavirus-tedbirleri-kapsaminda-ucakotobus-seferleri-genelgesi> “81 İl Valiliğine Koronavirüs Tedbirleri Kapsamında Uçak/Otobüs Seferleri Genelgesi” İçişleri Bakanlığı web sayfası (Erişim:5/2/2023)

<https://www.icisleri.gov.tr/81-il-valiligine-coronavirus-tedbirleri-konulu-ek-genelge-gonderildi>. “81 İl Valiliğine Koronavirüs Tedbirleri Konulu Ek Genelge Gönderildi” Türkiye Cumhuriyeti İçişleri Bakanlığı (Erişim:11/1/2023)

<https://www.trthaber.com/haber/turkiye/antalya-burdur-ve-tuncelide-14-gun-evde-karantina-sarti-472253.html> “Antalya, Burdur ve Tunceli’de 14 gün evde karantina şartı” TRT Haber web sayfası (Erişim:21/1/2023)

<https://www.icisleri.gov.tr/basin-aciklamasi-03-30> “Basın Açıklaması” T.C. İçişleri Bakanlığı web sayfası (Erişim:20/1/2023)

<https://web.shgm.gov.tr/tr/genel-duyurular/6344-covid-19-tedbirleri-kapsaminda-27-mart-tarihli-ucus-kisitlamalari-hakkinda> “Covid-19 Tedbirleri Kapsamında 27

Mart Tarihli Uçuş Kısıtlamaları Hakkında.” Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü web sayfası (Erişim:5/2/2023)

<https://www.saglik.gov.tr/TR,63422/cinde-gorulen-koronavirus-salgini-uzerine-bakanlikta-toplanan-bilim-kurulunda-alinan-kararlara-iliskin-aciklama-23012020.html> “Çin’de Görülen Koronavirüs Salgını Üzerine Bakanlıkta Toplanan Bilim Kurulu’nda Alınan Kararlara İlişkin Açıklama” Sağlık Bakanlığı web sayfası. (Erişim: 5/2/2023)

<https://www.icisleri.gov.tr/muzik-yayin-saatleri-yeniden-belirlendi>. “Müzik Yayın Saatleri Yeniden Belirlendi Genelgesi” İçişleri Bakanlığı web sayfası (Erişim:11/1/2023)

<https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2020/03/20200320-18.pdf>. “Organizasyonların Ertenmesi ile İlgili 2020/ Sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesi” (Erişim:11/1/2023)

<https://www.bbc.com/turkce/live/haberler-dunya-51896027> “Sağlık Bakanı Koca: Umre'den daha önce dönenler de taramadan geçti, şüphelilere test yapıldı” BBC News/Türkçe (Erişim:20/1/2023)

<https://www.memurlar.net/common/news/documents/934673/sad1.jpg> “Sağlık Personelinin istifa, emeklilik ve izin taleplerine sınırlama” (Erişim:11/1/2023)

<https://www.icisleri.gov.tr/sokağa-cikma-yasagi-bulunan-18---20-yas-arasindaki-gençlerle-ilgili-istisnalar> “Sokağa Çıkma Yasağı Bulunan 18-20 Yaş Arasındaki Gençlerle İlgili İstisnalar” İçişleri Bakanlığı ” (Erişim:30/1/2023)

<https://www.memurlar.net/haber/899334/thy-dis-hat-seferlerini-20-mayis-a-kadar-durdurdu.html> “THY dış hat seferlerini 20 Mayıs’a kadar durdurdu” memurlar.net (Erişim: 5/2/2023)

<https://www.cnnturk.com/turkiye/turkiyede-koronavirus-karantinasina-alinan-yerler?page=12> “Türkiye’de Koronavirüs Karantinasına alınan yerler”, CNNTürk web sayfası (Erişim:20/1/2023)

<https://covid19.saglik.gov.tr/TR-66248/halka-yonelik.html> “Umre ibadetinden dönen vatandaşlara yönelik öneriler” T.C. Sağlık Bakanlığı Covid-19 Bilgilendirme Platformu (Erişim:20/1/2023)



## ÖZGEÇMİŞ

Dilan SAĞIR, lise eğitimini Aydın'da Mehmet Akif Ersoy Lisesi'nde tamamladıktan sonra, 2015 yılında Aydın Adnan Menderes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Uluslararası İlişkiler bölümünde lisans eğitimine başlamış, 2019 yılında mezun olmuştur. 2020 yılında Karabük Üniversitesi Lisansüstü Eğitim Enstitüsü'nde Uluslararası Politik Ekonomi Anabilim Dalı'nda yüksek lisans eğitimine başlamıştır.