**T.C.**
**İSTANBUL TİCARET ÜNİVERSİTESİ**
**SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**
**KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI**
**KAMU HUKUKU YÜKSEK LİSANS PROGRAMI**

# 1982 ANAYASASI ÇERÇEVESİNDE OLAĞANÜSTÜ YÖNETİM

**Yüksek Lisans Tezi**

**Funda OKTAY**

**100043799**

**Danışman: Prof. Dr. Ayhan CEYLAN**

**İSTANBUL – 2018**

T.C. İSTANBUL TİCARET ÜNİVERSİTESİ

**T.C.**
**İSTANBUL TİCARET ÜNİVERSİTESİ**
**SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**

## YÜKSEK LİSANS TEZİ ONAY FORMU

Kamu Hukuku Tezli

Yüksek Lisans programı öğrencisi Funda Oktay'ın 1982 Anayasası Gerçevesinde Olağanüstü Yönetim başlıklı tez çalışması, Enstitümüz Yönetim Kurulu 30.01.2018 tarih ve 2018/466 sayılı kararıyla oluşturulan jüri tarafından oybirliği/oyçokluğu ile Yüksek Lisans Tezi olarak kabul edilmiştir.

| | UNVANI, ADI SOYADI | İMZA |
|---|---|---|
| TEZ DANIŞMANI | : Prof. Dr. Ayhan CEYLAN | |
| JÜRİ ÜYESİ | : Prof. Dr. Nihat BULUT | |
| JÜRİ ÜYESİ | : Yrd. Doç. Dr. Aslan DELİCE | |

(*) Yüksek lisans tez savunma jürileri en az biri kurum dışından olmak üzere danışman dahil en az üç öğretim üyesinden oluşur. Jürinin üç kişiden oluşması durumunda eş danışman jüri üyesi olamaz. Eş tez danışmanının jüri üyesi olması durumunda asıl jüri beş üyeden oluşur.

## ÖZET

Devletler, tabiî âfet, tehlikeli salgın hastalık, ağır ekonomik bunalım, savaş, ayaklanma veya yaygın şiddet hareketleri gibi kamu düzenini ciddi şekilde bozan veya tehdit eden durumlarla karşılaşabilirler. Bu gibi durumlarda, olağan hukuk kuralları yetersiz kalabilmekte ve olağanüstü yönetime başvuru kaçınılmaz hâle gelebilmektedir. Olağanüstü yönetim usulü, yetkilerin bir kısmının yürütme organına devrini öngörmektedir. Ayrıca, bu dönemde, hak ve özgürlükler alanı daraltılabilmekte ve hatta hak ve özgürlüklerin kullanımı durdurulabilmektedir.

Bu çalışmada, olağanüstü yönetimin, teorik boyutu ve Türk hukuk sistemindeki düzenleniş biçimleri ele alınmaktadır. Konu, 1876 Kanun-î Esasîsi ile başlayarak, 1921 ve 1924 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu, 1961 Anayasası ve son olarak 1982 Anayasasındaki ilk düzenleme şekli ve 2017 yılında yapılan Anayasa değişikliğindeki yeni haliyle birlikte incelenmektedir.



***Anahtar Kelimeler : Olağanüstü yönetim usulü, olağanüstü hâl, sıkıyönetim, savaş hâli***



## ABSTRACT

States may encounter situations like; act of god, epidemic disease, ecomonic crises, war, insurgency, widespread violence, which threats or disrupts public order. In such cases, the rules of the ordinary law may be insufficient and emergency governance may be unavoidable. The practice of emergency government envisages the delegation of power from legislation to execution. Moreover, in this period, the space of rights and freedoms might be restricted,even the usage of rights and freedoms might be intercepted.

In this study, while examining the emergency government theory, its arrangement patterns within the Turkish Law system is also considered. The Issue is discussed starting from 1876 Constitution (Kanun-î Esasîsi) to 1921 and 1924 Constitution (Teşkilat-ı Esasiye Kanunu) and 1961 Constitution and finally to 1982 Constitution and the amendments done in the Constitution in 2017.



***Keywords: Emergency government, state of emergency, martial law, state of war***

# İÇİNDEKİLER

ÖZET ..... iii
İÇİNDEKİLER ..... iv
KISALTMALAR LİSTESİ ..... viii
GİRİŞ ..... 1

**BİRİNCİ BÖLÜM**
**OLAĞANÜSTÜ YÖNETİM TEORİSİ**

1.Olağanüstü Yönetim ve Türleri ..... 3
1.1. Olağanüstü Yönetim Kavramı ..... 3
1.2. Olağanüstü Yönetim Türleri ..... 6
1.2.1. Olağanüstü hâl ..... 6
1.2.2. Sıkıyönetim ..... 7
1.2.3. Savaş hâli ..... 8
2.Olağanüstü Yönetimi Açıklamaya Çalışan Teoriler ..... 9
2.1. Zaruret Hakkı Teorisi ..... 9
2.2. Siyasî Teori ..... 11
3.Olağanüstü Yönetimin Dayandığı Temel Koşullar ..... 12
3.1. Nedensellik İlkesi ..... 12
3.1.1. Doğal Âfet ve Toplumsal Bunalım ..... 13
3.1.2. Ekonomik Bunalım ..... 13
3.1.3. Siyasî Kriz ..... 13
3.1.4. Savaş Hâli ..... 13
3.2. Yasallık İlkesi ..... 13
3.3. Süre Sınırı İlkesi ..... 14
3.4. Yetkiye Bağlılık İlkesi ..... 14
3.5. Denetim İlkesi ..... 15
4.Olağanüstü Yönetimin Pozitif Hukuk Düzeni Üzerindeki Etkisi ..... 15
4.1. Olağanüstü Yönetimin Yürütmenin Takdir Yetkisini Genişletici Etkisi ..... 15
4.2. Olağanüstü Yönetimin Yürütmenin Düzenleme Alanını Genişletici Etkisi ..... 16

4.3. Olağanüstü Yönetimin Kamu Hürriyetlerini Sınırlayıcı Etkisi ..... 17
4.4. Olağanüstü Yönetimin Sözleşmelere ve Borçlara Etkisi ..... 18
5.Çeşitli Devletlerde ve Uluslararası Sözleşmelerde Olağanüstü Yönetim ..... 19
5.1. Olağanüstü Yönetimin Tarihi Gelişimi ..... 19
5.2. Çeşitli Devletlerde Olağanüstü Yönetim ..... 20
5.2.1. Amerika Birleşik Devletleri ..... 20
5.2.2. İngiltere ..... 22
5.2.3. Fransa ..... 24
5.2.4. Almanya ..... 26
5.3. Uluslararası Sözleşmelerde Olağanüstü Yönetim ..... 27

## İKİNCİ BÖLÜM
## 1982 ANAYASASI'NA KADAR TÜRKİYE'DE OLAĞANÜSTÜ YÖNETİM

1.1876 Kanun-î Esasîsi Döneminde Olağanüstü Yönetim ..... 30
2.1921 Teşkilat-ı Esasiyesi Döneminde Olağanüstü Yönetim ..... 33
3.1924 Teşkilat-ı Esasiyesi Döneminde Olağanüstü Yönetim ..... 36
3.1. 1567 Sayılı Türk Parasının Kıymetinin Korunması Hakkındaki Kanun ..... 40
3.2. 3780 Sayılı Millî Korunma Kanunu ..... 42
3.3. 1924 Teşkilat-ı Esasiye Kanununda Olağanüstü Yönetimin Denetimi ..... 43
4.1961 Anayasası Döneminde Olağanüstü Yönetim ..... 44
4.1. Genel Olarak 1961 Anayasası ve Olağanüstü Yönetim ..... 44
4.2. 1961 Anayasasında Olağanüstü Yönetim Türleri ..... 46
4.2.1. Olağanüstü hâl ..... 46
4.2.2. Sıkıyönetim ve savaş hâli ..... 48
4.2.2.1. 1402 Sayılı Sıkıyönetim Kanunu ..... 50
4.2.2.2. Temel Hak ve Özgürlüklerin Sınırlandırılması ..... 54
4.2.3. Üniversitelere Özgü Olağanüstü Yönetim Usulü ..... 57
4.3. 1961 Anayasasında Olağanüstü Yönetimin Denetimi ..... 59
4.3.1. Siyasî Denetim ..... 59
4.3.2. Yargısal Denetim ..... 59

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM
## 1982 ANAYASASI DÖNEMİNDE TÜRKİYE'DE OLAĞANÜSTÜ YÖNETİM

1.Genel Olarak 1982 Anayasası ve Olağanüstü Yönetim ..... 63
2.1982 Anayasasında Olağanüstü Yönetim ..... 65
2.1. 1982 Anayasası'nın İlk Şeklinde Olağanüstü Yönetim Türleri ..... 65
2.1.1. Olağanüstü Hâl ..... 66
2.1.1.1. Olağanüstü Hâl Nedenleri ..... 66
2.1.1.1.1. Tabiî Âfet, Tehlikeli Salgın Hastalık ve Ağır Ekonomik Bunalım ..... 66
2.1.1.1.2. Şiddet Olaylarının Yaygınlaşması ve Kamu Düzeninin Ciddi Şekilde Bozulması ..... 67
2.1.2. Sıkıyönetim, Seferberlik ve Savaş Hâli ..... 68
2.1.2.1. Sıkıyönetim, Seferberlik ve Savaş Hâli Nedenleri ..... 68
2.2. 2017 Anayasa Değişikliği Sonrası Olağanüstü Yönetim Türleri ..... 69
2.3. Olağanüstü Yönetim Usulünün İlan Kararlarının Unsurları ..... 70
2.3.1. Yetki Unsuru ..... 70
2.3.2. Sebep Unsuru ..... 71
2.3.3. Yer ve Süre Unsuru ..... 72
2.3.4. Şekil ve Usul Unsuru ..... 73
3.Olağanüstü Yönetimde Temel Hak ve Özgürlüklerin Sınırlandırılması ..... 74
3.1. Uluslararası Hukuktan Doğan Yükümlülüklerin İhlal Edilmemesi ..... 78
3.2. Ölçülülük İlkesi ..... 79
3.2.1. Elverişlilik İlkesi ..... 80
3.2.2. Gereklilik İlkesi ..... 80
3.2.3. Oranlılık İlkesi ..... 81
3.3. Dokunulmaz Çekirdek Alan ..... 81
4.Olağanüstü Yönetimde Düzenleme Yetkisi ..... 82
4.1. Kanunla Düzenleme ..... 84
4.1.1. 2935 Sayılı Olağanüstü Hâl Kanunu ..... 84
4.1.1.1. Olağanüstü Hâl Kanunu İle Alınacak Tedbirler ve Yükümlülükler ..... 85
4.1.1.1.1. Doğâl Âfet ve Tehlikeli Salgın Hastalıklar ..... 85

4.1.1.1.2. Ağır Ekonomik Bunalım Sebebiyle Alınacak Tedbirler ve Yükümlülükleri ..... 86
4.1.1.1.3. Şiddet Hareketleri Sebebiyle Alınacak Tedbirler ..... 87
4.1.1.2. Olağanüstü Hâlde Kolluk Makamları ve Uygulama ..... 88
4.1.2. 1402 Sayılı Sıkıyönetim Kanunu ..... 90
4.1.2.1. 1402 Sayılı Sıkıyönetim Kanunu İle Vatandaşlara Getirilecek Yükümlülükler ..... 91
4.1.2.2. 1402 Sayılı Sıkıyönetim Kanunu ve Uygulama ..... 92
4.1.3. 2941 Sayılı Seferberlik ve Savaş Hâli Kanunu ..... 94
4.2. Olağanüstü Kanun Hükmünde Kararname ile Düzenleme ..... 96
4.2.1. Olağanüstü Kanun Hükmünde Kararnamelerin Düzenlenmesi ..... 97
4.2.1.1. Yetki Unsuru ..... 97
4.2.1.2. Sebep ve Konu Unsuru ..... 98
4.2.1.3. Yer ve Süre Unsuru ..... 101
4.2.1.4. Şekil ve Usul Unsuru ..... 102
4.2.2. Olağanüstü Bölge Valiliği Kuran Kanun Hükmünde Kararname ..... 103
5.Olağanüstü Yönetimde Denetim ..... 105
5.1. Olağanüstü Hâl ve Sıkıyönetim İlanı İşlemlerinin Yargısal Denetimi ..... 105
5.1.1. Bakanlar Kurulu Kararı Üzerindeki Yargısal Denetim ..... 105
5.1.2. TBMM'nin Onaması Üzerindeki Yargısal Denetim ..... 106
5.2. Olağanüstü Hâl ve Sıkıyönetim Makamlarının Yaptıkları İdarî İşlemler Üzerindeki Yargısal Denetim ..... 107
5.3. Olağanüstü Kanun Hükmünde Kararnamelerin Denetimi ..... 108
5.3.1. Siyasal Denetim ..... 108
5.3.2. Yargısal Denetim ..... 109

SONUÇ ..... 115
KAYNAKÇA ..... 119

## KISALTMALAR LİSTESİ

**AİHK** : Avrupa İnsan Hakları Komisyonu

**AİHM** : Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi

**AİHS** : Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi

**AmeİHS** : Amerikan İnsan Hakları Sözleşmesi

**a.g.e.** : Adı geçen eser

**a.g.m.** : Adı geçen makale

**AÜSBF** : Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi

**AÜSBFD** : Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi

**AYM** : Anayasa Mahkemesi

**b.** : Baskı

**bkz.** : Bakınız

**BMM** : Büyük Millet Meclisi

**BMS** : Birleşmiş Milletler Medeni ve Siyasal Haklar Sözleşmesi

**C.** : Cilt

**Çev.** : Çeviren

**DDDK** : Danıştay Dava Daireleri Kurulu

**DÜHFD** : Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi

**E.** : Esas

**HSK** : Hakimler Savcılar Kurulu

**İÜHF** : İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi

**İÜHFM** : İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası

**K.** : Karar

**KHK** : Kanun Hükmünde Kararname

**Kt.** : Karar tarihi

**mad.** : Madde

**MGK** : Millî Güvenlik Kurulu

**MKK** : Millî Korunma Kanunu

**OHK** : Olağanüstü Hâl Kanunu

**PVSK** : Polis Vazife ve Salâhiyet Kanunu

**S.** : Sayı

**s.** : Sayfa

**ss.** : Sayfa sayısı

**SK** : Sıkıyönetim Kanunu

**SSK** : Savaş ve Seferberlik Kanunu

**SÜHFD** : Sakarya Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi

**TBMM** : Türkiye Büyük Millet Meclisi

**TCK** : Türk Ceza Kanunu

**TPKKK** : Türk Parasının Kıymetinin Korunması Hakkındaki Kanun

**Tr.** :Türkiye

**vb.** : Ve benzeri

**Y.** : Yıl

# GİRİŞ

Devletler, varlıklarını tehdit eden tehlikeli durumlarla karşı karşıya kalabilmektedirler. Bu gibi durumlarda olağan hukuk kuralları yetersiz kalmakta ve devletler tarafından düzenlenen olağanüstü hukuk kuralları yürürlüğe girmektedir. Savaş, seferberlik, ülke içi karışıklık, isyan, ekonomik kriz, doğal âfet gibi nedenlere dayanılarak başvurulan olağanüstü yönetim usulü, keyfî nitelik kazanmaması için hukukî anlamda belirli koşullara dayanmalıdır. Olağanüstü yönetimde, olağan duruma geri dönme amaçlandığından bu yönetim usulü istisnâî yani geçiciliği esas almaktadır.

Olağanüstü hâl, sıkıyönetim veya savaş hâli şeklinde ülkelere ve şartlara göre değişebilen olağanüstü yönetim usullerinin uygulanması durumunda, idarenin yetkileri genişlemekte, kişilerin temel hak ve özgürlüklerinde sınırlamalar yapılmaktadır.

Türkiye'de yaşanan 15 Temmuz darbe girişimi ardından olağanüstü hâl ilan edilmiştir. Hâlen yürürlükte olan olağanüstü hâl boyunca birçok kanunda ve özellikle Anayasa'da değişiklikler yapılmıştır. Çalışmamızın konusu olan "olağanüstü yönetim", 2017 tarihli anayasa değişikliği ile birlikte değişikliğe uğramıştır. Tüm bu yetkiler ışığında, Türkiye'nin şu an içinde bulunduğu olağanüstü hâl, 18 Nisan 2018 tarihinde yedinci kez üç ay süre ile uzatılmıştır. Hâlen devam eden ve etkilerini sürdürmekte olan olağanüstü hâl göz önüne alındığında tartışmasız bu konuya değinilme ihtiyacı doğmaktadır.

Bu çalışma, 1876 Kanun-î Esasîsi döneminden başlayarak 1982 Anayasası dâhil olmak üzere, anayasalar çerçevesinde olağanüstü yönetimi ele almaktadır. Ancak, çalışmanın başlığı gereği, 1982 Anayasası diğer anayasalara nazaran daha geniş kapsamlı incelenerek, konu 1982 Anayasası odaklı olarak değerlendirilmiştir

“1982 Anayasası Çerçevesinde Olağanüstü Yönetim” başlığını taşıyan tez çalışmamız üç bölüm halinde incelenmektedir. Birinci bölümde, "Olağanüstü Yönetim Teorisi" ele alınmaktadır. Bu çalışmada, öncelikli olarak, olağanüstü yönetim kavramı açıklanmakta, olağanüstü hâl, sıkıyönetim ve savaş hâli olarak adlandırdığımız olağanüstü yönetim türleri tanımlanmaktadır. Ayrıca, olağanüstü yönetimi açıklamaya çalışan teorilere de yer verilmektedir. Bu bölümde, olağanüstü yönetim usulünün dayandığı temel koşullar ve olağanüstü yönetimin pozitif hukuk düzeni üzerindeki etkisi tahlil edilmekte, son olarak olağanüstü yönetimin tarihi gelişimi ve bu yönetimin çeşitli ülkelerde ve belgelerde düzenleniş biçimleri ele alınmaktadır.

İkinci bölümde, "1982 Anayasası'na Kadar Türkiye'de Olağanüstü Yönetim" başlığı ile Türk hukukundaki olağanüstü yönetim usulünün tarihsel gelişimi, anayasa ve pozitif hukuk sistemi çerçevesince ele alınmaktadır. Türk hukukunda olağanüstü yönetim usulü, ilk kez 1876 Kanun-î Esasîsi döneminde "örf-î idare" rejimi adı altında düzenlenmektedir. Bu çerçevede olağanüstü yönetim ilk olarak, 1876 Kanun-î Esasîsi ile başlanılarak, sırayla 1921 ve 1924 Teşkilat-ı Esasiye Kanunları ile 1961 Anayasasındaki düzenleniş biçimi ve çıkarılmış kanunlar çerçevesinde incelenmektedir. Çalışmada bu kapsamda, 1924 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu döneminde çıkarılan ve kararname yolu ile Bakanlar Kurulu'na geniş düzenleme yetkisi tanıyan "Türk Parasının Kıymetinin Korunması Hakkındaki Kanun" ile "Millî Korunma Kanunu" üzerinde durulmaktadır. 1961 Anayasa döneminde ise olağanüstü yönetim usulü kapsamında kabul edilen 1402 sayılı Sıkıyönetim Kanunu ayrıntılı bir şekilde ele alınmaktadır. Son olarak olağanüstü yönetim usulünün yargısal denetimi incelenmektedir.

Üçüncü bölümde "1982 Anayasası Döneminde Türkiye'de Olağanüstü Yönetim" başlığı altında, Türk hukuk sisteminde olağanüstü yönetim usulünü düzenleyen 1982 Anayasası'nın ilk düzenlenme şekli ve 2017 yılında yapılan Anayasa değişikliğindeki yeni hali birlikte ele alınmaktadır. 1982 Anayasası'nın ilk şekli hem olağanüstü hâl hem de sıkıyönetim hâlini ayrı ayrı düzenlemektedir. Ancak, 21 Ocak 2017 tarih ve 6771 sayılı "Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun" ile olağanüstü yönetim tek maddede düzenlenmekte ve sıkıyönetim uygulaması Türkiye'nin anayasal sisteminden çıkarılmaktadır. Çalışmada, olağanüstü yönetimin hangi koşullarda, hangi organlar tarafından, hangi süre içerisinde nerede ilan edilebileceği ayrıntılı şekilde açıklanmaktadır. Ayrıca bu bölümde kanunla düzenleme kapsamında, 2935 Sayılı Olağanüstü Hâl Kanunu, 1402 Sayılı Sıkıyönetim Kanunu ve 2941 Sayılı Seferberlik ve Savaş Hâli Yasası'na değinilmektedir. Kanunla düzenlemenin yanı sıra olağanüstü kanun hükmünde kararname ile düzenleme de bu bölümde ele alınmaktadır. Bu bölümde ayrıca olağanüstü yönetim usulü döneminde bireyler için önem arz eden temel hak ve hürriyetlerin sınırlandırılması veya kullanılmasının durdurulmasına yer verilirken, bu haklar için güvence niteliği taşıyan sınırlandırmanın veya durdurmanın sınırını belirleyen çekirdek haklar üzerinde durulmaktadır. Bölüm, Anayasa Mahkemesi kararları çerçevesinde olağanüstü yönetimin denetimi inceleme konusu yapılarak sonlandırılmaktadır.

# BİRİNCİ BÖLÜM

# OLAĞANÜSTÜ YÖNETİM TEORİSİ

## 1. Olağanüstü Yönetim ve Türleri

### 1.1. Olağanüstü Yönetim Kavramı

"Olağanüstü yönetim", hukuk düzeninin olağan kurallarıyla üstesinden gelinmesine imkan olmayan olağanüstü bir tehdit veya tehlike karşısında devletin başvurduğu bir yönetim usulüdür.[1] Olağanüstü yönetim usullerine karşılık olarak mukayeseli hukukta terim birliği sağlanamamıştır. Örneğin, olağanüstü hâl terimi, istisnâ hâli, teyakkuz hâli, savunma hâli gibi ifadelere karşılık gelebilmekteyken, sıkıyönetim terimini, Amerika Birleşik Devletleri'nde "martial law", Fransa'da ise, "state of siege" karşılamaktadır. Bazen de kullanılan terimler farklı olmakla birlikte oluşturulan yönetim benzer olabilmektedir. Örneğin, savaş nedeniyle ilan edilen olağanüstü yönetim, Almanya'da savunma hâli, Şili'de çatma hâli, Türkiye'de ise savaş hâli olarak adlandırılabilmektedir.[2]

Türk doktrininde ise "olağanüstü yönetim usulü" kavramı yerine yaygın olarak "olağanüstü hâl rejimi" kullanılmaktadır. Ancak, aşağıda inceleyeceğimiz "olağanüstü hâl", "sıkıyönetim", "savaş hâli" gibi değişik olağanüstü yönetim usulleri bulunmaktadır. Yani "olağanüstü hâl", olağanüstü yönetim usullerinden birisidir. "Olağanüstü yönetim usulleri" kavramı yerine "olağanüstü hâl rejimi" kavramı kullanıldığı takdirde bundan olağanüstü yönetimin alt kavramı olan "olağanüstü hâl" anlaşılabilmektedir.[3] Karışıklığa mahâl vermemek adına biz de bu çalışmada "olağanüstü yönetim usulü" kavramını kullanmaktayız.

Olağanüstü yönetimin konusu veya içeriği ülkelere ve olağanüstü yönetimin çeşidine göre değişmektedir. Bu yönetimin mâhiyeti gereği, idarenin yetkileri normal zamanlara göre geniş

[1] Ergun Özbudun, **Türk Anayasa Hukuku**, 14. b., Ankara: Yetkin Yayınları, 2013, s. 363.
[2] Selin Esen, **Karşılaştırmalı Hukukta ve Türkiye'de Olağanüstü hâl Rejimi**, 1. b., Ankara: Adalet Yayınları, 2008, s. 7-9.
[3] Kemal Gözler, **Anayasa Hukukunun Genel Teorisi,** C. II, Bursa: Ekin Yayınları, 2011, s. 380.

ve etkin olabilmekte, kişilerin temel hak ve hürriyetleri de yine olağan zamanlara nazaran daha ileri ölçüde sınırlanabilmektedir.[4]

Ülkeden ülkeye farklılık gösterse de genellikle, savaş hâli, savaş tehlikesinin baş göstermesi, sıkıyönetim, iç karışıklık, ayaklanma gibi devletin ve toplumun güvenliğini bozan durumlar ya da büyük ekonomik bunalım, doğal âfet, salgın hastalık gibi kamu düzenini sarsan olaylar, olağanüstü yönetime başvuru nedenleri arasında sayılmaktadır. Olağan sivil ve demokratik yönetim usullerinin, karşılaşılan büyük tehlikelerin atlatılmasında yetersiz kalmaları sonucu devletler bu rejime başvurmaktadırlar.[5]

Demokratik devletler, savaş dönemlerinde ortaya çıkan krize karşı güvenliksiz yakalanmaları sonucunda anayasalarında bazı tedbirlere yer vermeye ve normal hukuk düzeninden ayrı bir yönetim usulü benimsemeye başlamışlardır. Bu tedbirlere yönelik yönetim usulü ise anayasalarda "Olağanüstü Yönetim" adı altında düzenlenmiştir.[6] Ülkemiz anayasalarının da benimsemiş olduğu bu yönetim usulü, hukuk dışı veya hukuk üstü değil hukukî bir yönetim şeklidir.[7] Olağanüstü rejim ya önceden anayasalarda veya diğer kanunlarda öngörülmekte ya da böyle bir halin gerçekleşmesi halinde ilgili organın mürâcaatı üzerine yetkili makamlar tarafından verilmiş yasal yetkilere dayanılarak ilan olunmaktadır. Bu anlamda olağanüstü yönetim, keyfî bir yönetim usulü olmayıp, kanunîlik niteliğini tam anlamıyla elde etmektedir.[8]

Günümüz demokratik hukuk devletleri mevzuatı, olağan dönem yönetim biçimi ve özgürlüklerin sınırlandırılması rejimini düzenleme yanı sıra, olağanüstü dönem yönetim biçimi ve özgürlüklerin sınırlandırılması ve durdurulması rejimini de düzenlemektedir. Demokratik hukuk devleti anayasaları, böylelikle olağan ve olağanüstü yönetim düalizmini kurumsallaştırmaktadır.[9] Olağan ve olağanüstü rejim düalizminin yarattığı gerilimin nedeni ve kaynağı ne olursa olsun, bunu aşmak için alınması ve uygulanması gereken olağanüstü

---

[4] Özbudun, **Türk Anayasa...**, s. 363; Lütfi Duran, **İdare Hukuku Ders Notları**, İstanbul: Fakülteler Matbaası, 1982, s. 300.

[5] Bülent Tanör, "Sıkıyönetim", **Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi**, C. IV, İstanbul: İletişim Yayınları, s. 944. (ss. 944-953)

[6] Burhan Kuzu, **Olağanüstü Hâl Kavramı ve Türk Anayasa Hukukunda Olağanüstü Hâl Rejimi**, İstanbul: Kazancı Hukuk Yayınları, 1993, s. 39.

[7] Hayati Hazır, **Türkiye'de ve Yabancı Ülkelerde Olağanüstü Hâl Rejimlerinde Kamu Hürriyetlerinin Sınırlanması (1961 Anayasa Rejimi)**, Konya: Selçuk Üniversitesi Yayınları, 1991, s. 5.

[8] H.Refik Ertuğ, "Memleketimizde Fevkalade Hâl Rejimleri", **AÜSBFD**, C. III, S. 1-2 (1948), s. 68.

[9] Necmi Yüzbaşıoğlu, "Türkiye'de Olağanüstü Rejimin Normatif Çerçevesi" (21 Nisan 1995), **Türkiye'nin Demokratikleşme Sorunu,** Sempozyum II, İstanbul: İÜHF Yayınları, 1996, s. 71.

önlemler söz konusu olmaktadır.[10] Bir devletin varlığını tehlikeye koyacak şekilde hukuk ve kanunlarda sorunlar oluşması halinde, hukuk devleti ilkesine bağlı ve anayasal standartları yüksek ülkelerde dahi usul ve sistem farkları saklı kalmak şartıyla hükümetlere bazı yetkiler tanınmıştır.[11]

Olağanüstü dönemlerde parlamenter rejimin ağır işleyen durumu, gerekli tedbirlerin zamanında alınmasını zorlaştırabilmektedir. Çözüm olarak, yasama organından daha hızlı karar almak imkanına sahip olan yürütme organının yetkilendirilmesi gerektiği ileri sürülmüştür.[12] Gerçekten, olağanüstü yönetim, insan hak ve hürriyetlerinin normal zamanlara göre daha geniş ölçüde müdâhale edildiği uygulamalara olasılık tanımaktadır. Bu dönemde, hak ve özgürlükler alanı daraltılıp askıya alınabilmekte, hatta hak ve özgürlüklerin kullanımı durdurulabilmektedir. Böylelikle, hak ihlalleri hukukî olarak alanını ve etkilerini genişletip sürekli hale gelebilmektedir.[13] Bunun önüne geçebilmek için hukuken tanınmış olan geniş yetkilerin, yürütme organına kayıtsız şartsız her şeyi yapabilme imkanı vermemesi ve yetkili kişi veya birimlerin anayasaya ve kanunlara dayanarak sınırsız yetkilerle donatılmaması gerektiği belirtilmektedir. Ayrıca, olağanüstü hâl yetkileri geçici olmalıdır ki kısılmış olan hürriyetler olağanüstü yönetimin bitimiyle normal ölçülerine kavuşabilsin. Öte yandan, bu yönetim, hem siyasî hem de yargı açısından denetime tâbi tutulmuştur. Burada, hem kamu emniyeti ve güvenliği korunmak istenmekte, hem de insan hak ve hürriyetlerinin ihlal edilmemesi amaçlanmaktadır. Bu anlamda, olağanüstü yönetim, hukukî ve kanunî bir rejim olarak ortaya çıkmaktadır.[14]

Toplumun olağan yaşamı sırasında geçerli olan kolluk düzenlemeleri ve faaliyetleri de olağanüstü dönemlerde yetersiz olabilmektedir. Olağanüstü yönetim dönemlerinde, kamu düzeni ağır bir biçimde bozulması nedeniyle, kolluk gücüne normalden daha fazla ihtiyaç duyulmaktadır. Olağanüstü durumlar, idarî faaliyetlerin her kesiminde yükü artırarak, idarenin görevlerini zorlaştırsa da, kamu düzeninin sağlanması ve korunması bakımından idarenin üstün yetkilerle donatılmasını zorunlu kılmaktadır. Bunun için anayasalar, genellikle savaş,

---

[10] Mehmet Semih Gemalmaz, "Türkiye'nin Demokrasi Sorunu**", Türkiye'de Demokratikleşme Sorunu, Demokratikleşmenin Adresini Yeniden Düşünmek ve Türkiye'de Olağanüstü Rejim Sorunu,** İstanbul Serbest Muhasebeci Malî Müşavirler Odası Yayınları 17, İstanbul 1997, s. 83.
[11] Ertuğ, **a.g.m.**, s. 68.
[12] Münci Kapani, **Kamu Hürriyetleri**, 7. b., Ankara: Yetkin Yayınları, 1993, s. 239.
[13]Mehmet Semih Gemalmaz, **Ulusalüstü İnsan Hakları Hukukunda ve Türk Hukukunda Olağanüstü Rejim Standartları**, 2. b., İstanbul: Beta Yayınları, 1994, s.10.
[14] Bülent Daver, "Fevkalade Hâller ve Ferdî Hürriyetler", **AÜSBFD**, C. VII, S. 1-4 (1952), s.169.

sıkıyönetim, ayaklanma, ihtilal gibi toplumun bunalım geçirdiği olağanüstü dönemleri öngörüp ayrı bir rejime dayandırmaktadırlar.[15]

Savaş, savaş tehlikesi, isyan, ekonomik bunalım, grev, doğal âfetler gibi devletin güvenliği bakımından tehlike içeren olaylar olağanüstü yönetimin kurulmasına sebep olan durumlar olarak açıklanmaktadır.[16] İstisnâî ve kriz hâllerinde ortaya çıkan olağanüstü yönetim, ülkeden ülkeye farklı isimlerle adlandırılsa da genel olarak "olağanüstü hâl" "sıkıyönetim" ve "savaş hâli" şeklinde ülkemizde olduğu gibi çoğu ülkenin anayasa ve kanunlarında olağanüstü yönetim usulleri olarak kabul görmüştür.

## 1.2. Olağanüstü Yönetim Türleri

### 1.2.1. Olağanüstü hâl

İngilizcede, "state of emergency" tâbiri ile ifade edilen olağanüstü hâl, ülkede iç karışıklık, şiddet hareketleri ve istisnâî tabiî ve beşerî olayların ortaya çıkması nedeniyle ilan edilen bir olağanüstü yönetim usulüdür.[17] Olağanüstü hâller, kamu düzenini ciddi olarak tehdit eden durumların ortaya çıkmasıyla beraber, toplumda ortaya çıkan bunalımları aşmak amacı ile yürürlüğe konan istisnâî rejimler olarak da tanımlanabilmektedir.[18]

Olağanüstü hâl, devlet otoritesinin özünü net bir şekilde ortaya koyan olağanüstü rejim türüdür. Bu anlamda Schmitt, olağanüstü hâl için düzeni ve istikrarı yeniden sağlamak adına, krizle nasıl başa çıkılması gerektiği konusundaki prensipleri belirleyen anayasal bir düzen öngörmektedir.[19]

Hangi olayın olağanüstü durum olacağı veya olağanüstü durumlarda ne tür önlemlerin alınacağı ülkeden ülkeye ve zaman içerisinde değişebilmektedir. Genellikle politik kriz, ağır ekonomik bunalım, salgın hastalıklar veya doğal âfetler gibi beklenmeyen doğa kaynaklı acil durumlar, olağanüstü hâl ilan edilme nedenleri arasında sayılmaktadır. Hangi olayın devletler için tehlikeli ve olağanüstü nitelikte sayılacağı konusunda ise karar organlarına geniş takdir

---

[15] Duran, **İdare Hukuku...**, s. 296-297.
[16] Bülent Daver, **İcra Organının İstisnâî Yetkileri Bakımından Fevkalade Hâl Rejimleri(Türkiye'de-Yabancı Memleketlerde)**, Ankara: AÜSBF Yayınları, 1961, s. 5; Zafer Üskül, "Olağanüstü Hâl", **Olağanüstü Hâl Üzerine Yazılar**, 1. b., Büke Yayınları, 2003, s. 87.
[17] Gözler, **Anayasa Hukukunun Genel Teorisi**, s. 389.
[18] İbrahim Ö. Kaboğlu, **Özgürlüklerin Hukuku, İnsan Haklarının Hukuksal Yapısı**, 6. b., İmge Kitabevi, 2002, s. 111.
[19] Carl Schmitt, **Siyasî İlahiyat, Egemenlik Kuramı Üzerine Dört Bölüm**, Çev. Emre Zeybekoğlu, Ankara: Dost Kitabevi, 2002, s. 20-67.

yetkisi tanınmıştır.[20] Fakat, bu geniş takdir yetkisi yürütme organına hukuk devleti dışına çıkabilmesi sonucunu doğurmamaktadır. Yürütme organı, olağanüstü hâllerde dahi anayasa ve kanunlarla çizilen sınırlar içinde hareket etmelidir.

### 1.2.2. Sıkıyönetim

Sıkıyönetim terimi karşılığında, İngilizcede "martial law", Fransızcada "state of siege" sözcükleri kullanılmaktadır. Hukukumuzda başlangıçta bu yönetim usulüne "idare-i örfîye" denilmiş, daha sonraları terim "örfî idare" şeklini almış, anayasadaki terimlerin sadeleştirilmesi üzerine son olarak "sıkıyönetim" terimi kabul edilmiştir. Bir ülkenin normal hayat şartlarını bozan bir durumun ortaya çıkması sonucunda vatandaşlar ve yabancılar için anayasa ile tanınmış olan hak ve hürriyetlerin bazılarının veya tamamının geçici olarak kaldırılması veya sınırlarının daraltılmasına "sıkıyönetim" denilmektedir. Sıkıyönetim rejimi, hemen her ülkede uygulama alanı bulmuş ve gerek ortaya çıkma sebeplerinde ve şartlarında gerekse kuruluş ve işleyişinin birçok noktalarında benzerlikler meydana getirmiştir.[21]

Sıkıyönetim, devletin ve toplumun karşılaştığı büyük tehlike ve bunalımlar nedeniyle başvurulan olağanüstü yönetim usullerinden birisidir.[22] Kaynağını anayasadan alan, belirli şartlar ve usuller içerisinde uygulanan ve hükümete askerî otorite eliyle gerekli sıkı tedbirleri almak ve bazı hürriyetleri kısmak imkanını tanıyan özel bir hukuk rejimidir.[23]

Yukarıda değinildiği üzere sıkıyönetimin, her ülkenin anayasası tarafından belirtilen durumların ortaya çıkması sonucunda uygulanması mümkün olabilmektedir. Anayasa'da belirtilen durumların dışında başka bir nedene dayanılarak sıkıyönetim ilan edilmişse bu işlem hukukî temeli bakımından sakatlanmış olmaktadır.[24] Sıkıyönetim hâli ilan nedenleri, her ülke için farklılık gösterse de genellikle savaş, savaş tehlikesinin olması, ayaklanma, ağır iç karışıklık, yaygın şiddet hareketleri gibi normal sivil kolluk makamlarının üstesinden gelemediği durumlardır.[25] Normal sivil kolluk makamlarının üstesinden gelemediği ağır şiddet durumlarında, kolluk yetkileri askerî makamlar tarafından yerine getirilmekte ve yargılama makamı normal mahkemelerden askerî mahkemelere devredilmektedir. Bu anlamda sıkıyönetim, hükümete askerî otorite eliyle gerekli sıkı tedbirleri almak ve hürriyetleri kısmak imkanı tanımaktadır.

---

[20] Esen, **Karşılaştırmalı...**, s. 6.
[21] Ertuğ, **a.g.m**., s. 68-69.
[22] Tanör, **Sıkıyönetim**, s. 944.
[23] Kapani, **Kamu Hürriyet...**, s. 241.
[24] Tanör, **Sıkıyönetim**, s. 948.
[25] Kemal Gözler, **Anayasa Hukukunun Genel Esasları Ders Kitabı**, 6. b., Bursa: Esin Yayınları, 2015, s. 381.

Sıkıyönetim, olağandışı bir yönetim şekli olup ülke, çözümü olağan yönetim biçimi çerçevesinde gerçekleştirilemeyen sorunlarla karşılaştığında, temel hak ve özgürlüklerin olağan dönemlerden daha çok sınırlandığı, askıya alındığı hatta durdurulduğu bir rejimi öngörmektedir.[26] Ancak, tüm bu kısıtlamalara rağmen uluslararası sözleşmeler ya da çoğu ulusal hukuk mevzuatları tarafından yaşam hakkı, işkence, insanlık dışı ve aşağılatıcı cezalara uğramama hakkı, köle ve kul olarak tutulmama hakkı gibi bazı temel insan hakları, sıkıyönetim ya da savaş hâlinde dahi kısıtlanamaz veya dokunulamaz haklar olarak düzenlenmiştir.

Sıkıyönetim hâlinde kamu hürriyetlerinin aşırı bir biçimde sınırlanabilmesi hatta durdurulması nedeniyle, devlete karşı yönelen tehlikeler süratle ortadan kaldırılarak, istisnâî durumdan bir an önce olağan hukuk düzenine geçiş amaçlanır. Bu anlamda sıkıyönetim, geçici hukukî bir rejimdir. Ayrıca, bu rejimde denetim sistemi de esas alınmıştır. Böylelikle, anayasalar, sıkıyönetime ilişkin temel ilkelere yer vererek sıkıyönetimi hukuksal çerçeve içerisine yerleştirirler.[27]

1830'lara kadar sıkıyönetim, askerî yasalar alanındaki silahlı birlikleri yönetmek için konmuş, kurallar olarak kullanılmaktaydı. Ancak, zamanla sıkıyönetim askerî anlamını yitirerek siyasî bir anlam kazanmış ve askerî çatışmalardan çok iç güvenlik, kamu düzeni gibi sorunları ifade eder hale gelmiştir. Yirminci yüzyılda devletler, sıkıyönetimin anti-demokratik ve askerî yönlerinden rahatsızlık duyarak, sınırlı bir sıkıyönetim ihtiyacı duymaya başlamışlar ve böylelikle "olağanüstü hâl" ifadesi doğmuştur.[28]

### 1.2.3. Savaş hâli

İngilizcede "state of war", Fransızcada ise "etat de guerre" ifadeleri ile karşılanan savaş hâli, pek çok ülkenin anayasası tarafından olağanüstü yönetim usulü olarak düzenlenmiştir. Savaş hâli, devletlerin birbirlerine karşı sınırsız şiddet kullanması durumudur. Bu yüzden yukarıda saymış olduğumuz olağanüstü hâl ve sıkıyönetim hâlinden daha sıkı şartlara tâbi olan bir usuldür. Şöyle ki savaş hâli usulünde devletler, anayasal sisteme çok fazla bağlı kalmazlar ve anayasal sistemin dışına çıkabilirler. Ayrıca, bu dönemde anayasal güvenceler

[26] Zafer Üskül, **Siyaset ve Asker, Cumhuriyet Döneminde Sıkıyönetim Uygulamaları**, 2. b., İmge Yayınları, 1997, s. 27.
[27] Hazır, **Türkiye'de ve Yabancı...**, s. 120.
[28] Mark Neocleous, **Güvenliğin Eleştirisi**, 1. b., Çev. Tunguç Ok, Ankara: Nota Bene Yayınları, 2014, s. 67-79.

ortadan kalkacağı için temel hak ve özgürlükler diğer olağanüstü yönetim usullerine nazaran daha sıkı sınırlamalara tâbi olabilmektedir.[29]

Pek çok ülkenin anayasasında olduğu gibi ülkemiz anayasasında da ayrıca, savaş hâlinden bahsedilmiştir.

## 2. Olağanüstü Yönetimi Açıklamaya Çalışan Teoriler

Olağanüstü yönetimi açıklamaya çalışan teoriler doktrinde; zaruret hakkı teorisi, siyasî teori, anayasa geleneği teorisi ve meşrû müdâfaa teorisi olarak dört grupta incelenmektedir. Ancak, meşrû müdâfaa teorisi zaruret hakkı teorisine benzediği için bu teori çok fazla kabul görmemiştir. Ayrıca, kriz durumlarında ve olağanüstü hâl zamanlarında alınan istisnâî yetkilerin dayandığı temeli açıklamaktan uzak olan anayasa geleneği de ilgili araştırmalarda pek ilgi görmemiştir.[30] Bu yüzden, çalışmamızda bu teorilere yer vermeyip öğretide genel kabul gören zaruret hakkı teorisi ve siyasî teoriyi inceleyeceğiz.

### 2.1. Zaruret Hakkı Teorisi

19. yüzyılda Almanya'da savunulan ve geliştirilen "zaruret hakkı" teorisi, olağanüstü yönetimi açıklamaya çalışan teorilerden birisidir. Bu teorinin savunucularının başında Jhering bulunmaktadır. Ancak, daha sonraları Jellinek, Carl Schmitt gibi yazarlar da zaruret hakkı teorisi ile ilgili çalışmalarda bulunmuşlardır.

Jhering, kendi kendini sınırlama (auto-limitation) esasına dayanarak devlet tarafından çıkarılan hukuk kâidelerinin, zaruret hâlinde, devletin kendi iradesi ile hukuk kâidelerinin dışına çıkabileceğini kabul eder.[31] Bu teoride devlet, zorunluluk hâlinde kamu yararı ve toplumun korunması gibi nedenlerden dolayı, var olan hukuk düzenine bağlı kalmaksızın her türlü tedbiri alabilmektedir. Böylelikle zorunluluk hâli, devletin lehine bir zorunluluk hakkı (notrecht) yaratmaktadır. İstisnâî durumlarda devlet tarafından alınacak olan tedbirler, anayasa veya hukuka aykırı olsa dahi zorunluluk hakkı teorisi bu tedbirleri meşrû sayacaktır. Jellinek ise, devletin kendi iktidarını sınırlandırması olgusunu, pozitivist sistemin tabiî ve mantıkî bir gereği olarak değerlendirmektedir. Egemen devlet kavramını, yetkilerini kendisi

[29] Gözler, **Anayasa Hukukunun Genel Teorisi**, s. 388.
[30] Kuzu, **Olağanüstü Hâl Kavramı...**, s. 48-52.
[31] Aktaran: Sıddık Sami Onar, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, 3.b., C. I, İstanbul: İsmail Akgün Matbaası, s. 436.

belirleyen ve yine kendisi sınırlandıran bir devlet fikrine dayandırmıştır. Egemen devlet, kendi iradesi dışında hiçbir iradeye tâbi olmadığı için kendi koyduğu hukuk kurallarına uyacak ve yine kendi koyduğu sınırlamalara tâbi olacaktır. Devlet, mevcut hukuk kurallarını istediği zaman değiştirebilmekte ve kendi koyduğu sınırlamaları da kaldırabilmektedir. Yalnız, devlet kaldırdığı eski düzenin yerine mutlaka yeni bir düzen getirmelidir ki devletin gücüne ilişkin sınırlamalar da beraberinde gelebilsin. Böylece, hiçbir zaman tamamı ile mevcut hukuk düzenini yıkıp, yerine anarşiyi getiremez.[32]

Kendi kendini sınırlama teorisi, Jhering ve Jellinek tarafından savunulsa da Fransız doktrininde ciddi eleştirilerle karşılaşmıştır. Fransız doktrininin büyük bir kısmı, zaruret hâli ile demokrasiyi bağdaştırmamaktadır. Bu düşünürlere göre, zaruret hâli durumunda anayasanın değeri ve onun dayandığı düzen ciddi tehlikelerle karşı karşıya kalabilecektir; eğer bir devlet demokrasiyi kabul etmişse, o devlette zaruret hâli kabul edilemez.[33] Duguit ise "kendi kendini sınırlama" teorisinin aldatıcı bir teori olduğunu dile getirerek, devletin kendi iktidarını kendisinin sınırlandırmasının hukukî olarak gerçek bir sınırlandırma olamayacağını, devletin iradesinin ancak yabancı bir unsurla yani devletin üstünde var olan bir hukuk kuralı ile sınırlanabileceğini ifade etmektedir. Devlet iradesinin yabancı bir unsurla sınırlanamaması durumunda devleti bağlayan bir hukuk kuralının da gerçekleşmeyeceğini dile getirmektedir. [34]

Zaruret hakkı teorisyenleri, kamu yararı ve devletin bekâsı için alınacak önlemlerin yürütme organı tarafından yapılması kanâatindedirler. İstisnâî durumlarda siyasî gereklilikler yasal gerekliliklerin önüne geçmekte ve hukuk geçici bir süreliğine askıya alınmaktadır. Bu gibi durumlarda yürütme organının hukuk dışı önlemlere başvurması bir ödev olarak kabul edilmektedir.[35]

Zaruret hakkı teorisini 20. yüzyılda Carl Schmitt işlemiş ve olağanüstü yönetimi devletin varlığını tehdit edecek bir durum ve mevzû hukukta öngörülmeyen hâl olarak tanımlamıştır. Schmitt'e göre, olağanüstü yönetimden bahsedebilmek için olağanüstü yönetime karar veren egemenin yetkisinin sınırsız olması yani mevcut düzenin bütünüyle askıya alınması gerekmektedir. Böylelikle, hukuk geri adım atarken devletin bâki kalması amaçlanmaktadır. Schmitt, olağanüstü yönetimin sınır tanımadığını ve bu nedenle kriz durumlarında egemenin

[32] Aktaran: Kapani, **Kamu Hürriyet...**, s. 241-253.
[33] Burhan Kuzu, "Demokraside Zaruret Hâli", **AÜSBFD**, C. XLVI, S. 1 (1991), s. 287.
[34] Leon Duguit, **Kamu Hukuku Dersleri**, Türkçeye Çeviren: Süheyp Derbil, Ankara: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 1954, s. 67.
[35] Esen, **Karşılaştırmalı...**, s. 18.

ve yetkilerin de sınırsız olması gerektiğini ifade etmektedir.[36] Sınırsız olağanüstü hâl yetkileri ve sürekli ıztırâr hâli tezleri ile Schmitt'in Almanya'da Nazi diktatörlüğünün felsefî temellerini atan düşünürler arasında yer aldığı kabul edilmektedir.[37] Nitekim, Hazır, Weimar Anayasası döneminde Almanya'da ortaya atılan zaruret hakkı teorisinin siyasî iktidara sınırsız yekiler vermesinden dolayı, hukuk devleti ile bağdaşmadığı ve kamu hürriyetleri açısından ciddi tehlikeler içerdiğinden kabul edilmesinin olanaksız olduğunu dile getirmiştir.[38]

### 2.2. Siyasî Teori

Olağanüstü yönetimi açıklamaya çalışan diğer teori ise "siyasî teori" veya İngiliz-Amerikan-Fransız teorisi olarak anılmaktadır. Bu teori, zaruret hakkı teorisini kabul etmemekte ve böyle bir hak olmadığını ifade etmektedir. Ayrıca, zaruret hâllerinde anayasaya ve kanunlara uyulmadığı, hukuk prensiplerine uygun olmayan düzenlemeler yapıldığı ve bu durumun hukuken meşrû sayılmasının düşünülemeyeceği ileri sürülmektedir.[39] Aslında, zaruret hakkına dayanılarak yapılan bu tür düzenlemeleri, hukukî esaslara göre değil zamanın şartlarına göre değişen siyasî zaruretlerle açıklamak gerekmektedir. Gerçekten, olağanüstü durumlarda hukuk prensiplerine ve kanunlara aykırı olarak yapılan bazı düzenlemelerin sonradan parlamentodan çıkarılan bir ibra kanunu ile meşrûlaştırılmaya çalışıldığı da bilinmektedir. Bu meşrûlaştırma işlemi dahi yapılan işlemlerin hukuka aykırılığını gidereememektedir.[40] Gerçekten, olağanüstü hâl kalktıktan sonra belli bir yetkiye dayanılarak yapılan bu işlemlerin ancak siyasî bakımdan kabul edilebilirliği ileri sürülebilirken, hukuka uygunluğu savunulamayacak durumdadır.

John Locke ile Montesquieu'nun öncüleri olduğu ve liberal öğreti çerçevesinde şekillendirilen siyasî yaklaşım, önceden öngörülemeyen durumlarda devlet organlarının yasaların üzerinde veya yasalara aykırı hareket etmesini meşrûlaştıran hukukî bir yaklaşımı reddetmemektedir.[41] Locke, siyasal yaklaşımı açıklarken, "kamunun iyiliğinin (refahının) en üstün yasa (*saluspopuli suprema lex*)" olduğunu ifade etmektedir. Kamunun iyiliği (*public good*) için yasanın emri olmaksızın ve hatta bazen yasaya aykırı biçimde hareket etme yetkisi, bir ayrıcalık (*prerogative*) olarak tanımlanmaktadır. Bu anlamda, kamunun iyiliği için yürütmeye verilen yetkilerin sorgulanamayacağı belirtilmektedir. Ancak, Prens'in, toplumun

[36] Schmitt, **a.g.e.**, s. 13- 21.
[37] Daver, **İcra Organının...**, s. 14.
[38] Hayati Hazır, "Olağanüstü Hâl Rejimlerinin Hukukî Niteliği ve Pozitif Hukuk Düzeni Üzerindeki Etkisi", **SÜHFD**, C. I, S. 1 (Ocak-Haziran 1988), s. 29.
[39] Daver, **Fevkalade Hâller...**, s. 170.
[40] Daver, **İcra Organının...**, s. 15.
[41] Esen, **Karşılaştırmalı...**, s. 24.

iyiliğinden ayrı bir çıkarı olduğu zaman, yani Prens bu yetkisini kötüye kullanıyorsa o zaman meşrû bir hükümet kurmak için halkın Prens'e baş kaldırma hakkı bulunmaktadır.[42] Bu tespitler ışığında, Locke yönetenin yetkisini kötüye kullanması durumunda halkın direnmesini meşru saymaktadır.

Siyasal yaklaşımın bir diğer savunucusu Montesquieu ise yasama ve yürütme yetkilerinin tek bir kurum bünyesinde aynı kişiye ya da memurlar topluluğuna verilmesinin özgürlüğü zedeleyeceğini savunmaktadır. Zira, yetkiyi tek başına kullanan kişi, zorbaca kanunlar yapıp uygulayabilecektir.[43] Ancak, buna rağmen Montesquieu, cumhuriyet yönetimlerinde bazı durumlarda vatandaşların özgürlüklerinden mahrum bırakılabileceğini de ileri sürmektedir. Montesquieu, özgürlüğe en çok önem verilen devletlerde dahi herkesin özgürlüğünü korumak adına bir kişinin özgürlüğünü elinden almayı amaçlayan yasalar olduğunu belirterek bunlara örnek olarak, İngiltere'de "bills of attendre" olarak adlandırılan ve Roma'da herhangi bir vatandaş aleyhine çıkarılan ve adına "privileges" denen yasaları örnek vermektedir.[44]

Hazır, "siyasî teori"nin, olağanüstü yönetimin kaynağını açıklayamadığı ve sınırını çizemediğini ifade ederek, hukukî ve kanunî olağanüstü yönetimin meşrûiyetini korumak adına gerekli olan temel şartların nelerden ibaret olduğunu belirlemek gerektiğini dile getirmiştir.[45]

## 3. Olağanüstü Yönetimin Dayandığı Temel Koşullar

Demokratik hukuk devleti içerisinde yer alan olağanüstü yönetim, bazı temel ilkelere dayandığı takdirde hukuka uygun ve meşrû sayılabilmektedir.[46] Bunlar, aşağıda ayrıntılı bir şekilde bahsettiğimiz üzere nedensellik ilkesi, yasallık ilkesi, süre sınırı ilkesi, yetkiye bağlılık ilkesi ve denetim ilkesidir.

### 3.1. Nedensellik İlkesi

Nedene bağlı olma olarak da adlandırabileceğimiz bu durum, ülkelerin olağanüstü yönetimleri hangi durumlarda ilan etmesi gerektiğini açıklayan ilkelerdir. Nedensellik

[42] John Locke, **Yönetim Üzerine İkinci İnceleme**, 2. b., Çev.: Fahri Bakırcı, Ebabil Yayınları, 2012, s. 104-110.
[43] Montesquieu, **Kanunların Ruhu Üzerine**, 1. b., Fransızca Aslından Çeviren: Berna Günen, İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, 2017, s. 199.
[44] Montesquieu, **a.g.e.**, s. 257-258.
[45] Hazır, **Olağanüstü Hâl...**, s. 29.
[46] Daver, **İcra Organının...**, s. 17.

ilkesinin amacı, devletlerin herhangi bir olumsuz durumda olağanüstü yönetime başvurmak olanağını elinden alıp, kanunlar tarafından belirlenmiş nedenlerle hükümetleri sınırlandırmaktır.[47]

### 3.1.1. Doğal Âfet ve Toplumsal Bunalım

Deprem, sel, heyelan, şiddetli rüzgar, yangın, volkanik olaylar gibi doğa kaynaklı bir felaket ya da salgın hastalık, nükleer ve biyolojik kazalar bu kapsamda değerlendirilmektedir. Örneğin, büyük çaplı bir deprem ya da tüm ülkeye yayılmış bir salgın hastalık, geniş bir halk ayaklanmasına ya da krize neden olabilmektedir.

### 3.1.2. Ekonomik Bunalım

Yüksek enflasyon, ekonomik durgunluk, aşırı iç ve dış borç gibi nedenler devletin malî kriz içinde bulunduğu durumlardır. Bu durumlarda yürütme organı istisnâî yetkilerle donatılabilmektedir. Ekonomik bunalım nedenini Venezüella ve Türkiye gibi bazı ülkeler anayasalarında düzenlemişken, Amerika ve İngiltere gibi gelişmiş ülkeler bu durumu olağanüstü yönetim olarak kabul etmemektedir.[48]

### 3.1.3. Siyasî Kriz

Ülkelerarası diplomasi anlaşmazlıkları, iç ve dış kaynaklı silahlı çatışma, terör ve ayaklanma gibi durumların kamu düzeni açısından ciddi boyutlara ulaşması halinde devlet güvenliğinin bozulması olağanüstü yönetim nedenleri arasında düzenlenmiştir.

### 3.1.4. Savaş Hâli

Devletin güvenliğinin yanı sıra egemenliğin tümüyle kaybedilecek duruma gelmesi, olağanüstü rejimlerin nedenleri arasında sayılmıştır. Savaş hâli, seferberlik, sıkıyönetim gibi durumlarda yukarıdaki nedenlerden daha sert tedbirlere başvurulabilmektedir.

## 3.2. Yasallık İlkesi

Olağanüstü yönetim, hukuk dışı ya da keyfî bir yönetim değildir. Bu rejim, kaynağını anayasada bulmakta, anayasal kurallara göre yürürlüğe konmakta ve yasama ve yargı organlarının denetimi altında varlığını sürdürmektedir [49] Yasallık ilkesi ile olağanüstü

[47] Mehmet Semih Gemalmaz, "İnsan Hakları Hukukunda Olağanüstü Rejim Standartları"(21 Nisan 1995), **Türkiye'nin Demokratikleşme Sorunu**, Sempozyum II, İstanbul: İÜHF Yayınları, 1996, s. 90-91.
[48] Esen, **Karşılaştırmalı...**, s. 39.
[49] Tanör, **Sıkıyönetim**, s. 944.

yönetimin ilanı, yürürlüğe konması ve sona ermesi evreleri düzenlendiği gibi olağanüstü yönetimde organların ve idarenin yetki, görev ve sorumlulukları da belirlenmiş olmaktadır.[50] Böylelikle, istisnâî rejimin yasal temelleri de belirlenmiş olmaktadır. Anayasal düzenin olağanüstü yönetimi mümkün olduğunca ayrıntılı bir şekilde düzenleme eğilimi aslında, sadece hukukun kendisini askıya alabileceği durumu açıklama girişimi olarak da anlaşılabilmektedir.[51]

### 3.3. Süre Sınırı İlkesi

Olağanüstü yönetimin amacı, kriz hâlini en kısa sürede sona erdirip olağan duruma geri dönmektir. Bundan dolayı, olağanüstü yönetim kalıcı olmaktan ziyade geçiciliği esas almaktadır. Olağanüstü yönetim bu niteliğinin iki yönü bulunmaktadır. Birincisi, olağanüstü yönetim, olağan bir niteliğe dönüşecek biçimde uzun süreli uygulanmamalıdır. İkincisi ise, olağanüstü yönetim nedeniyle ve bu süre içinde alınacak tedbirler, toplumda ve hukuk sisteminde özlü ve kalıcı etki yaratacak bir nitelik taşımamalıdır. Bu tedbirler, ancak, olağanüstü rejim süresince uygulanabilmektedir. Olağanüstü yönetim sona ermesiyle birlikte de kendiliğinde ortadan kalkmaktadır.

Olağanüstü yönetim, devletlerin varlığı için bir çözüm aracıyken, kişilerin hak ve özgürlüklerini sınırlandırması nedeniyle sorun olarak görülmekten kurtulamamıştır. Bu sorunun üstesinden gelmek için de olağanüstü yönetimin "sınırlı" olması gerekmektedir.[52] Aynı zamanda, olağan yönetim, normal olana karşılık geldiğinden "kural" iken, olağanüstü yönetim ise karşılaşılan tehlikenin süresi ile sınırlandırıldığından dolayı "istisnâî"dir ve bundan dolayı süre sınırı ulusal hukuk mevzuatlarında düzenlenmiş yani belirli olmalıdır.[53]

### 3.4. Yetkiye Bağlılık İlkesi

Olağanüstü yönetimde, istisnâî yetkileri kimin kullanacağı önceden belirli olmalıdır. Uygulamada bu yönde farklı düzenlemeler bulunmaktadır. Olağanüstü yetkileri yürütme organı özellikle, Bakanlar Kurulu kullanmakla birlikte bazı durumlarda askerî otorite de yetkili kılınabilmektedir. Yürütme organının bu dönemlerde takdir alanı ve karar alma yetkisi

[50] Gemalmaz, **İnsan Hakları Hukuku...**, s. 90-91.
[51] Schmitt, **a.g.e.**, s. 21.
[52] Neocleous, **a.g.e.**, s. 75.
[53] Gemalmaz, **Ulusalüstü İnsan Hakları Hukukunda ve Türk...**, s. 225.

genişleyebilmektedir.[54] Ayrıca, yetkili kılınan organ hukukun üstünlüğü kuralı çerçevesinde tasarrufta bulunmaktadır.

### 3.5. Denetim İlkesi

Olağanüstü yönetim, hukukî bir rejim olduğundan yargı denetimine tâbidir. Bu yönetimin yürürlükte bulunduğu zaman içinde, yetkili organlarca yapılan tüm tasarruflar, olağanüstü rejimin ilan ve yürürlüğü anından başlayarak yargı birimlerinin denetimi ve gözetimi altında olmalıdır.[55] Olağanüstü yönetim döneminde denetim, ulusal yargı organları tarafından gerçekleştirilirken uluslarüstü yargı organları da bu denetimi yapabilmektedir.

## 4. Olağanüstü Yönetimin Pozitif Hukuk Düzeni Üzerindeki Etkisi

### 4.1. Olağanüstü Yönetimin Yürütmenin Takdir Yetkisini Genişletici Etkisi

Kanunî idare ilkesine dayanılarak yürütme, yasamanın anayasa çerçevesi içinde kabul etmiş olduğu kanunları uygulamakla görevli bir organıdır. Devletin faaliyetlerinin günden güne artması, hizmetlerin karışık bir şekil alması, teknik bilgi ve ihtisâsa ihtiyaç duyulması, yasamanın ağır işlemesi gibi nedenlerden ötürü yürütme organına kanunla serbest bir faaliyet alanı tanınması zorunlu hale gelmiştir. Yürütmeye tanınan bu serbest faaliyet alanına "takdir yetkisi" denilmektedir.[56] Olağanüstü hâllerde yürütme organına tanınan takdir yetkisinde olağan döneme nazaran daha fazla genişleme meydana gelmektedir. Fakat, önemli bir noktayı vurgulamak gerekirse yürütme organının bu yetkiyi kullanırken, hangi ağır şartta olursa olsun, kanunun maksat unsuru dışına çıkmaması gerekmektedir. Ne kadar genişlerse genişlesin takdir yetkisi yürütmeye keyfî kararlar alabilmesi için değil kamu düzeninin korunması için verilmiş hukukî bir güçtür.[57]

İdareye yani yürütme organına tanınan takdir yetkisinin, hürriyetler aleyhine kullanılması düşünülmemektedir. Çünkü, hukuk kuralları çerçevesinde kullanılabilecek takdir yetkisinin hürriyetler aleyhine kullanılması demokratik hukuk devleti ilkesi ile bağdaşmamaktadır. Bu

[54] Tanör, **Sıkıyönetim**, s. 944.
[55] Gemalmaz, **Türkiye'nin Demokrasi...**, s. 92.
[56] Onar, **İdare Hukuku...**, C. I, s.421.
[57] Daver, **İcra Organının...**, s. 18.

düşünceyi benimsemek, demokratik rejimden uzaklaşıp otokratik bir rejimi kabul etmek anlamına gelmektedir.[58]

### 4.2. Olağanüstü Yönetimin Yürütmenin Düzenleme Alanını Genişletici Etkisi

Olağanüstü dönemlerde yürütmenin düzenleme yetkisinin genişlemesi, bazı zamanlarda doğrudan anayasa ile sağlanmaktadır. Arjantin, Türkiye, Kolombiya gibi ülkelerde olağanüstü hâllerde yürütme organı, kanun gücünde düzenleme yapma yetkisini yasama organının yetkilendirilmesi ile değil, doğrudan anayasanın verdiği yetkiye dayanarak kullanmaktadır.[59] Kriz dönemlerine ilişkin önceden yapılmış düzenlemelerle yürütmenin yetkilerinin artırılması usulü, demokratik açıdan zaruret hâli teorisine karşı bir antitez olarak çıkarılmıştır. Bu tarz bir düzenleme, dolaylı da olsa meclis tarafından bir ön belirleme ile yapılmaktadır. Bu yüzden, düzenlemenin sıkı şartlara bağlı olması gerekmekte ve böylelikle, yetki sınırının çizilmiş olması sayesinde çok sık kullanma tehlikesi önlenmiş olmaktadır.[60]

XVIII. ve XIX. yüzyıllarda, ferdî hürriyetlerin bir garantisi olarak ileri sürülen kuvvetler ayrılığı ilkesinin, yasama ve yürütme organları arasındaki iş birliğine bir engel olmadığı anlaşılmıştır. Kuvvetler ayrılığı ilkesinin en sıkı, en sert şekilde uygulandığı ülkelerde dahi belli konularda yasama ve yürütmenin iş birliği yapması, kanunların hazırlanmasına birlikte katılmaları kabul edilmiştir.[61]

Modern Devlet hayatında kamu hizmetlerinin artması, bilgi ve ihtisâsa duyulan ihtiyaç sonrasında bu faaliyetlerin yasama tarafından etkili şekilde yerine getirilememesi nedeniyle, seri ve etkili karar alma görevi yürütme organına verilmiştir. Yürütme organı bu görevi, kanun tarafından konulan genel prensipler tarafından gerçekleştirecektir. Nitekim, çoğu ülkelerde bu şekilde yürütmeye geniş bir düzenleme yetkisi tanınmıştır. Bazı ülkeler, bu konuda daha da ileri giderek yürütmeye, kanun niteliğinde ve gücünde düzenleyici işlemler yapma yetkisi vermektedir. Yürütmeye bu şekilde yetki vermenin kuvvetler ayrılığı ilkesi ile bağdaşıp bağdaşmadığı da tartışmalı konular arasında sayılmaktadır. Özellikle, savaş zamanlarında, ekonomik bunalım dönemlerinde yürütme organına yasama işlemi niteliğinde düzenleme yapma yetkisi verilmiştir.[62]

---

[58] Hazır, **Türkiye'de ve Yabancı...**, s. 22.
[59] Esen, **Karşılaştırmalı...**, s. 44.
[60] Kuzu, **Olağanüstü Hâl Kavramı...**, s. 55.
[61] Daver, **İcra Organının...**, s. 18.
[62] Burhan Kuzu, **Türk Anayasa Hukukunda Kanun Hükmünde Kararnameler**, İstanbul: Üçdal Neşriyat, 1985, s. 71-72.

Demokratik hukuk devletlerinde olağanüstü yönetim kanunları ile yürütmeye devredilen yetkiler, sınırsız ve mutlak değildir. Yetkilerin sınırsız olması halinde yalnız, olağanüstü hâllerde uygulanacak olan tedbirler, zamanla sürekli olma niteliği kazanarak bir uzlaşma rejimi olan demokrasinin tehlikeye düşmesine sebep olabilmektedir. Demokratik rejimin bu tarz bir riskle karşılaşmaması için yürütmeye verilen düzenleme yetkisinin sınırı ve süresi kanunda açıkça belirli olması gerekmektedir.[63]

Sonuç olarak, olağanüstü yönetim, yürütme organının düzenleme alanının genişlemesinde rol oynayan bir faktördür fakat, bu yetkiler hiçbir zaman keyfî, sınırsız ve uygulama alanları belirsiz yetkiler değildir. Çünkü, olağanüstü yönetim yetkileri, kendiliğinden ortaya çıkmayarak kaynağını anayasa ve kanundan almaktadır. Bu yüzden, olağanüstü yönetim yetkileri ne kadar geniş olursa olsun kaynağı ve sınırları belli olan hukukî yetkilerdir.[64]

### 4.3. Olağanüstü Yönetimin Kamu Hürriyetlerini Sınırlayıcı Etkisi

Olağanüstü hâllerde temel hak ve hürriyetler, olağan dönemlere nazaran daha geniş biçimde sınırlandırılmaktadır. Bu sınırlama, kimi zaman hak ve hürriyetlerin kullanımının durdurulması aşamasına kadar varabilmektedir. Olağanüstü dönemlerde hürriyetlerin sınırlandırılması mevzuatta düzenlenirken, hangi temel hak ve hürriyetlerin sınırlanacağı da çoğu ülkenin anayasasında belirtilmektedir.[65] Şüphesiz ki modern demokratik anayasalar yalnız, devlet düzeninin korunmasıyla ilgili normları getirmekle yetinmeyip ayrıca, hürriyetlerin korunmasına dair normları da düzenlemektedir. Çünkü, çağdaş demokrasilerde devletin korunması, hürriyetlerin korunması anlamını taşımaktadır.[66]

Olağanüstü dönemlerde kamu hürriyetlerinin bir bölümü özellikle, haberleşme, seyahat, dernek ve sendika kurma, basın, toplantı ve gösteri hürriyetleri, grev hakkı gibi bazı temel hak ve hürriyetler karşılaşılan tehlikenin büyüklüğüne göre geçici süreyle sınırlandırılabilmekte hatta gerekirse tamamen durdurulabilmektedir. Bunun yanı sıra birçok ülkenin anayasasında ve uluslararası insan hakları sözleşmelerinde olağanüstü durumlarda hatta savaş zamanlarında dahi dokunulmayacak haklar listesi düzenlenmiştir. Amerikan İnsan Hakları Sözleşmesi, Birleşmiş Milletler Sözleşmesi ve Türkiye'nin de taraf olduğu Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nde (AİHS), ihlal edilmeyecek haklar yer almaktadır. Yaşam hakkı, işkence

[63] Hazır, **Olağanüstü Hâl...**, s. 38.
[64] Hazır, **Türkiye'de ve Yabancı...**, s. 22.
[65] Esen, **Karşılaştırmalı...**, s. 44.
[66] Hazır, **Olağanüstü Hâl...**, s. 34.

yasağı, köle ve kul olma yasağı, suç ve cezaların geriye yürümemesi, din, vicdan ve düşünce hürriyeti gibi bazı temel insan hakları dokunulmayacak haklar arasında düzenlenmiştir.[67]

Sonuç olarak, olağanüstü hâllerde kanunlar ile temel hak ve hürriyetlerde sınırlamalar yapılması kaçınılmaz bir zarurettir. Ancak, şunu belirtmek gerekir ki kanunların anayasada düzenlenmiş esaslara uygun olarak hürriyetleri düzenlemesi gerekmektedir.[68] Olağanüstü yönetim dönemlerinde toplumlar, kanunlar ve anayasalar çerçevesince devletin varlığı için hürriyetlerinden geçici süreliğine de olsa vazgeçebilmektedirler.

### 4.4. Olağanüstü Yönetimin Sözleşmelere ve Borçlara Etkisi

Normal zamanlarda yapılan sözleşmelerde temel kural "pacta sund servanda" yani "sözleşmeye riayet" prensibidir. Temel kural bu olmakla beraber, sözleşme yapıldıktan sonra önceden tahmin edilemeyen ve sözleşmeyi yapanların tamamıyla iradeleri dışında kalan deprem, sel, ekonomik bunalım, savaş gibi bir takım olağanüstü durumlar ortaya çıkabilmektedir.[69] Bu durumda, asıl borcun ödenmesi tamamen imkansız hale gelmemektedir ancak, borçlunun durumu son derece güç duruma girmektedir. Böylelikle sözleşme, yargı organları aracılığı ile değiştirilerek, borcun ödenebilmesi için yeni şartlara uyarlanır. Sözleşmede yapılan bu değişiklik "Imprevision Nazariyesi" yani "Beklenmedik Hâller Nazariyesi" olarak açıklanmaktadır.[70]

Olağanüstü hâllerin borçlara etkisi ise moratoryum yasalarında kendini ortaya koymaktadır. Moratoryum, olağanüstü hâl nedeni ile ülkedeki bunalımın yayılmasını önlemek amacıyla, borçların ödenmesinin veya yükümlülüklerin yerine getirilmesinin belli bir süre için ertelenmesidir. Moratoryum yasaları, borcu ortadan kaldırmayıp borcun yasada belirtilen süreden daha sonra ödenmesini öngören bir durumdur. Bu kanun, hem iç hukukta hem de devletlerarası hukukta uygulama alanı bulabilmektedir.[71]

[67] Kapani, **Kamu Hürriyet...**, s. 239-240.
[68] Daver, **İcra Organının...**, s. 22.
[69] Kuzu, **Olağanüstü Hâl Kavramı...**, s. 71.
[70] Daver, **İcra Organının...**, s. 23.
[71] Esen, **Karşılaştırmalı...**, s. 47.

## 5. Çeşitli Devletlerde ve Uluslararası Sözleşmelerde Olağanüstü Yönetim

### 5.1. Olağanüstü Yönetimin Tarihi Gelişimi

Çok eski çağlardan beri devletler, varlıklarını tehdit eden tehlikeler karşısında gerekli tedbirleri alma yoluna gitmişlerdir. Mesela, Yunanlılar tehlike hallerinde emniyet ve selametin sorumluluğunu bugün, "seçilmiş tiran" (oesymnéte) olarak adlandırılan bir kişiye vermekteydi.[72] Roma'da ise krallık döneminin sona ermesinden sonra Romalılar, düşmanlarla başa çıkabilmek için tüm yetkileri tek kişiye devretme yoluna gitmişlerdir. Askerî diktatörlük usulü olarak adlandırılan bu sistemin bir "Senatus Consultum" ile tehlike hâllerinde de kullanılabileceği belirtilmiştir.[73] Ayrıca, "kanunî diktatörlük" usulüne hangi durumlarda başvurulacağına tayin yetkisi Senato'ya verilmiştir. Silla, Roma'nın olağanüstü zamanlarda başvurduğu "kanunî diktatörlük" sisteminde önemli değişiklikler yapmıştır. Sezar da, Silla'nın yolundan gitmiş ve hatta diktatörlük onun döneminde daimileşmiştir. Ancak, Sezar'ın öldürülmesiyle birlikte Senato, bu sistemin yozlaştığını ileri sürerek, bir Senatus Consultum ile "kanunî diktatörlük" usulüne son vermiştir.[74]

Ortaçağ boyunca da diktatörlük olarak adlandırılan yönetim ayrımı devam etmiştir. Ortaçağ'da din savaşları sırasında yetkilerin tek elde toplanması usulüne başvurulduğu görülmüştür. Bu dönemde istisnâ hâli, bazı düşünürler tarafından zaruret hâli ile açıklanmıştır. XII. yüzyılda Gratianus tarafından kaleme alınan "Decretum" zaruretin yasa tanımayacağı ilkesinin savunulduğu ilk kaynaktır. Burada savunulan düşünce, hukuken yasaya uygun olmayan bir eylemin sadece, zarurî nedenlerden dolayı yapılıyor olması onun, yasalara uygun olduğu anlamına gelmektedir. Kezâ, Gratianus zaruretin yasası olmadığını savunmaktadır. Gratianus gibi zaruret hâline değinen bir diğer önemli düşünür ise Aquinalı St. Thomas'dır. Bu düşünür, "Summa Theologica" adlı eserinde zaruret hâline değinerek, kamunun selametine zarar verilecek durumlarda yasalara uyulmaması gerektiğini ileri sürmüştür.[75]

Yeniçağın başında ise kralların istisnâî durumlarda olağanüstü yetkilerle donatılmış "nâipler" tayin ettikleri görülmektedir. Anayasal düzeni korumak maksadı ile sınırsız olağanüstü yetkilere sahip olan nâipler, kralın hükümranlık haklarına dayanarak atanmaktaydılar. Alman hukukçu Carl Schmitt tarafından nâiplik kurumu "nâiplik

[72] Naci Şensoy, "Osmanlı İmparatorluğunun Sıkı Yönetime Müteallik Mevzuatı Üzerine Sentetik Bir Deneme", **İÜHFM**, C. XIII, S. 1 (1947), s. 96.
[73] Montesquieu, **a.g.e.**, s. 219-223.
[74] Aktaran: Daver, **İcra Organının...**, s. 10.
[75] Aktaran: Esen, **Karşılaştırmalı...**, s. 12.

diktatörlüğü"[76] olarak adlandırılmış ve bu dönemde bazı yazar ve düşünürler tarafından da bu durum savunulmuştur. Bu düşünürlerin başında Jean Bodin ve Pufendorf gelmektedir. Bodin ve Pufendorf, egemenliğin kullanılmasını, olağanüstü hâllerde hükümdarın kendi takdiri ile hareket etmesi olarak açıklamaktadırlar. Olağanüstü hâllerde hangi yetkilerin kullanılacağını takdir etme yetkisi, devlet egemenliğini tek başına elinde bulunduran hükümdara verilmiştir.[77] Ayrıca, Bodin ve Pufendorf, bazı zaruret hâllerinde devletin varlığını korumaya hakkı olduğunu ve gerekli tedbirleri alabileceğini öne sürmüşlerdir.[78]

Avrupa'da, XIX. yüzyılda başlayan anayasacılık hareketleri ile olağanüstü durumlarda uygulanılan "kanun-î diktatörlük" müessesi ele alınmıştır. Kralın serbest takdirine göre şekillenen olağanüstü yönetim anlayışından, hukukla çerçevesi çizilen olağanüstü yönetime geçilmek istenmiştir. Böylelikle, olağanüstü yönetime meşrûluk kazandırılmaya çalışılırken diğer taraftan olağanüstü rejim yetkilerinin sınırlandırılıp sınırlandırılamayacağı konusu gündeme gelmiştir.[79]

### 5.2. Çeşitli Devletlerde Olağanüstü Yönetim

#### 5.2.1. Amerika Birleşik Devletleri

Amerika Birleşik Devletleri'nde (ABD), olağanüstü yönetim ile ilgili konular, anayasa ve kanunlarla düzenlenmiştir. ABD'de kuvvetler ayrılığı ilkesi, bu ilkeyi kabul etmiş olan diğer devletlere nazaran daha sert şekilde yorumlandığı için savaş zamanlarında dahi yürütmeye kanun yapma yetkisi verilmemiştir.[80]

Amerika Birleşik Devletleri Anayasası, olağanüstü yönetimde yürütmenin kullanabileceği yetkileri içeren bir düzenleme yapmamıştır. Buna nazaran, aşağıda inceleyeceğimiz gibi Abraham Lincoln, Woodrow Wilson ve Franklin D. Roosevelt gibi başkanlar döneminde olağanüstü yönetim yetkileri oldukça geniş şekilde kullanılmıştır.[81] Olağanüstü yönetim yetkilerini en geniş şekilde kullanan Abraham Lincoln olmuştur. Lincoln, Amerikan İç Harbi başlar başlamaz kongrenin müsâadesini beklemeksizin, birçok askerî silah altına çağırmış ve bu yetkiyi ordu ve donanmanın başkumandanı sıfatı ile aldığını belirtmiştir. Hâlbuki anayasaya göre (madde I., bölüm VIII.), ordu teşkil etmek ve askerî silah altına çağırmak

[76] Schmitt, **a.g.e.**, s. 15-17.
[77] Aktaran: Hazır, **Türkiye'de ve Yabancı...**, s. 9.
[78] Bülent Daver, "Olağanüstü Hâller ve İnsan Hakları" (1-4 Mayıs 1990), **I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi**, Kamu Yönetimi, II. Kitap, Ankara: Danıştay Matbaası, 1991, s. 471.
[79] Kuzu, **Olağanüstü Hâl Kavramı...**, s. 42-43.
[80] Daver, **İcra Organının...**, s. 43.
[81] Hazır, **Türkiye'de ve Yabancı...**, s. 30.

yetkisi kongreye ait olup Lincoln, yetki gasbında bulunmuştur. Buna rağmen, başkanın bu kararı kongre tarafından alınan bir kanunla onaylanmıştır.[82]

Lincoln'un, çok fazla tartışmaya yol açan kararlarından birisi de kişi hürriyetlerinin başlıca teminatı olan, Habeas Corpus Act'ı askıya almasıdır. Anayasa'da (madde I., bölüm VIIII.), isyan ve düşman istilası hallerinde, kamu güvenliği sebebiyle, gerek görüldüğü takdirde Habeas Corpus imtiyazının geçici olarak kaldırılabileceği hükmü yer almaktadır.[83] Bu yetkinin, kongreye ait olması gerektiğini savunan düşünürler, başkanın bu kararını Anayasa'ya aykırı bulmuşlardır. Lincoln'un, tüm bu yetkileri kullanması şu şekilde açıklanmaktadır: Bazen bir hayatı kurtarmak için bir uzuv feda edilebilir, fakat bir uzvu kurtarmak için bir hayatın feda edilmesi akıllıca bir iş olmamaktadır. Böylelikle, bu kararlar alınırken, başka zamanlarda anayasaya aykırı olabilecekleri kabul edilmekle beraber, anayasanın ve ondan önce de milletin bekâsını sağlamanın alınan kararları hukuka uygun kılacağına karar verilmiştir.[84]

Sonuçta, ülkede olağanüstü bir durumun baş göstermesi durumunda kongrenin yetkisi olmaksızın normal koşullarda hukuka aykırılık oluşturabilecek önlemler alınması ve alınan önlemlerin -sonradan kongrenin onayına sunulması koşuluyla- başkanın hem yetkisi hem de görevi olduğuna dair bir anlayış ABD'de Lincoln ile beraber kabul görmüştür.[85]

I. Dünya Savaşı sırasında Başkan Wilson, Lincoln'un yolundan ilerleyerek anayasadaki "Başkumandanlık" hükmünün başkana olağanüstü tedbirler alma imkanı verdiğini savunmuştur. Bu yetkiye dayanarak, 1947 tarihinde telgraf, telefon ve radyo gibi basın ve posta haberleşme araçları üzerinde sansür uygulatmıştır. Wilson, bu yetkileri kongrenin verdiği bir yetki kanunu olmaksızın kullanmıştır. Ancak 1957 tarihli "Düşmanla Ticaret Kanunu" (Trading With Enemy Act) ile bu yetkiler başkana verilerek, sansür uygulamalarına hukukî dayanak oluşturulmuştur.[86] Kongre, kabul ettiği bazı kanunlarla başkana olağanüstü yetkiler verme yoluna gitmiştir. Sadece, savaş zamanlarında kullanılabilen yetkiler sunan ve geçici süreli olan bu kanunlara bir örnek olan 10 Ağustos 1917 tarihli "Gıda ve Yakacak Koruma Kanunu" (Food and Fuel Conservation Act), başkana bazı gıda maddelerine el

[82] Münci Kapani, "Amerika Birleşik Devletleri Başkanının Fevkalade Selahiyetleri", **AÜHFD**, C. IX (1952), s. 144-145.
[83] Hazır, **Türkiye'de ve Yabancı...**, s. 31. ; Kapani, **Amerika Birleşik...**, s. 146.
[84] Daver, **İcra Organının...**, s. 44-46
[85] Esen, **Karşılaştırmalı...**, s. 55.
[86] Kuzu, **Olağanüstü Hâl Kavramı...**, s. 101.

koymak, savaş için gerekli olan sanayi tesislerini kontrol altına almak, bazı zarurî gıda maddelerinin (kömür, buğday gibi) fiyatlarını tespit etmek yetkisi tanımıştır.[87]

II. Dünya Savaşı sırasında, Lincoln'den sonra savaş yetkilerini en geniş şekilde kullanan başkan, Roosevelt olmuştur. Roosevelt bu dönemde çok sayıda tedbir uygulamıştır. Örneğin, ABD'nin batı eyaletlerinde yerleşmiş bulunan ve çoğunluğu doğuştan Amerikan vatandaşı olan çok sayıda Japon ırkından insan, tehcir edilerek toplama kamplarına yerleştirilmiştir. Roosevelt'in kullandığı olağanüstü yönetim yetkilerinden belki de en tartışmalı olanı budur.[88] Ayrıca, Pearl Harbor saldırısından sonra, savaş hâlinde bulunmanın yarattığı zorunluluk gerekçesiyle "yıkıcı" nitelikteki düşünce açıklamaları ve yayınlarla mücadele yetkisi federal otoritelere verilmiştir. Gazete ve radyolara birkaç istisnâ dışında aşırı uç ideolojileri yansıtmadıkça dokunulmamış ancak, zaman zaman sansür uygulanmıştır.[89]

Yürütmeye, savaş ya da savaş benzeri bir durum nedeniyle tanınan istisnâî yetkilerden en tartışmalı olanlarından biri özellikle, 11 Eylül 2001 saldırısından sonra terörle mücadele çerçevesince verilen yetkilerdir. ABD'nin "Patriot Act" adını verdiği "Terörle Mücadele Yasası", Amerikan istihbarat ve güvenlik birimlerine, Amerikan vatandaşı olmayanları süresiz gözaltında tutma yetkisi, şüphelendikleri Amerikan vatandaşlarının ev ve işyerlerine izinsiz girme yetkisi vermektedir. Ayrıca, bu kanuna göre, herhangi bir terör eylemiyle ilişkisi olmuş ya da bir terör örgütüne üye olan kişilerin, ulusal güvenlik nedeniyle sınır dışı edilmesi mümkün olabilmektedir.[90]

Sonuç olarak, Amerika Birleşik Devletleri'nde, savaş zamanlarında yürütmeye olağanüstü yetkiler tanınmış ve tanınan bu yetkiler daha sonra mahkeme tarafından yasal sayılmıştır.

### 5.2.2. İngiltere

Yumuşak anayasa sistemine sahip olan İngiltere'de, olağanüstü yönetim yetkilerinin düzenlenmesi parlamentonun takdirine kalmış bir durumdur. Öyle ki parlamento tarafından kabul edilen yasalar ile yürütme organına geniş olağanüstü yetkiler verilmiştir.[91] Olağanüstü

[87] Daver, **İcra Organının...**, s. 48.
[88] Kapani, **Amerika Birleşik...**, s. 151-156.
[89] Esen, **Karşılaştırmalı...**, s. 56.
[90] Esen, **Karşılaştırmalı...**, s. 57.
[91] Hazır, **Türkiye'de ve Yabancı...**, s. 43.

durumlarda yürütme organına tanınan düzenleme ve geçici yasa çıkarma yetkisi çoğalmakta ve özgürlükler önemli ölçüde kısılmaktadır.[92]

I. Dünya Savaşına kadar İngiltere'de, olağanüstü yönetimde Habeas Corpus usulüne mürâcaat imkanı geçici olarak durdurulmuştur. Hükümet tasarruflarının Habeas Corpus usulünün kendisini ilga etmediği için olağanüstü durumda usulsüz olarak tutuklananların, olağan duruma geçildikten sonra tazminat davası açma hakları saklı kalmaktadır. Burada, tazminat taleplerini önlemek için olağanüstü durum sona erdikten sonra haksız tasarrufları hukukîleştirmek adına "İbra Kanunları" çıkarılmıştır.[93] I. Dünya Savaşı öncesinde başvurulan bir olağanüstü yönetim usulü de sıkıyönetim olarak adlandırabileceğimiz "Martial law"[94] ilanıdır. İngiltere'de, olağanüstü durumlarda pozitif hukuk düzeninde değişiklikler doğuran Martial law ilanının, ferdî hürriyetler açısından en önemli sonucu, olağanüstü durumlarda askerî mahkemelere sivilleri yargılama yetkisinin tanınmasıdır. Ancak, İngiliz Mahkeme içtihatlarında bazı davalarda bu duruma rastlanırken, bazı davalarda da sivillerin askerî mahkemeler tarafından yargılanamayacağı içtihatları yer almıştır.[95]

I. ve II. Dünya Savaşları sırasında ise Habeas Corpus usulü, doğrudan tatil edilmemiş ancak, özel bazı kanunlarla yürütme organına geniş bir düzenleme yetkisi verilmiştir.[96] 1914 yılında kabul edilen Ulusal Savunma Kanunu (The Defence Of Realm Act- DORA)[97], güvenliğin ve millî savunmanın sağlanması amacıyla Bakanlar Kurulu'na geniş yetkiler vermiştir. Gerçekten bu kanun ile yürütmeye verilen yetkilerin kararnameler ile kullanılmasını parlamento ve mahkemeler dahi sınırlandıramamıştır. 1920 tarihinde Tazminat Kanunu (Indemnity Act) çıkarılarak olağanüstü durumlarda takdir yetkisini kullanan devlet memurlarının korunması amaçlanmıştır.[98]

Yürütme organına geniş yetkiler tanıyan özel kanunlardan bir diğeri ise 1939 tarihinde parlamentonun özel bir oturumunda kabul edilen "Tehlike Hâli Savunma Kanunları" (The

---

[92] Ekrem Serim, "İngiltere'de Yürütme Organının Yasal Kararlar Çıkarma Yetkisi", **Onar Armağanı**, İstanbul: Fakülteler Matbaası, 1977, s. 812.
[93] Ergun Özbudun, "İngiliz Hukuku Açısından Hükümet Tasarrufları", **AÜHFD**, C. XVIII, S. 1 (1961), s. 336.
[94] "Martial law" terimi, kökeni itibari ile, kraliyetin kendi askerleri ve düşmanları üzerindeki yargı yetkisi anlamına gelmektedir. Ayrıntılı bilgi için bkz. Neocleous, **a.g.e.**, s. 67.
[95] Daver, **İcra Organının...**, s. 30.
[96] Özbudun, **İngiliz Hukuku...**, s. 336.
[97] "DORA yasası, yürütme organına ülkenin iskele, liman ya da demiryollarının güvenliğini sağlamak veya gizli haberleşmeyi önlemek amacıyla çıkarılan düzenlemelere karşı gelen kişilerin askerî mahkemelerde yargılanabilmesini amaçlamaktadır. Askerî otoritelerin yetkisini artırmasının yanı sıra yürütme organına savaş süresince, ülke savunması ve kamu güvenliği için gerekli düzenlemeleri yapma yetkisi de tanımaktadır". Ayrıntılı bilgi için bkz. Esen, **Karşılaştırmalı...**, s. 76.
[98] Serim, **a.g.m.**, s. 829.

Emergency Powers Defence Act) dır.[99] Bu yasa ile zorunlu askerlik hizmeti olanaklı hale getirilmiştir. İngiltere'de savaş sonrasında ortaya çıkan ekonomik sıkıntılar sebebiyle, 1945 yılında "İkmal ve Hizmet Kanunu" (Supplies and Services Act) ile halkın beslenmesi ve kamu hizmetlerinin normal işlemesiyle ilgili beş yıl süreyle hükümete geniş yetkiler verilmiştir. 1951 yılında bu yetkilerin hem süresi uzatılmış hem de alanları genişletilmiştir.[100]

Amerika Birleşik Devletlerinde gerçekleşen 11 Eylül saldırısından sonra İngiltere'de yeni bir terörle mücadele yasası kabul edilerek, terör suçu geniş ve somut olmayan bir biçimde düzenlenmiştir. 2001 yılında kabul edilen "Anti-terörizm, Suç ve Güvenlik Yasası" (Anti-terrorism, Crime and Security Act), şüpheli görülen uluslararası teröristlerin tutuklanması, sınır dışı edilmesi gibi durumları düzenlemektedir. Ayrıca bu yasaya göre, terörle bağlantısı olduğundan kuşkulanılan kişilerin cep telefonu ve internet erişimleri sınırlanabilmektedir.[101]

Sonuçta İngiltere'de, olağanüstü dönemlerde yürütme organına tanınan düzenleme yetkisini, keyfî ve hukuk dışı birer tasarruf olarak adlandırmamak gerekir. Çünkü, bu yetkiler icra organına kanunlar tarafından verilmekte dolayısıyla tasarruf, hukukî bir platformda gerçekleştirilmektedir. Şüphesiz, idarenin olağanüstü yönetim zamanlarındaki tasarrufları olağan dönemlerdekiyle kıyaslanamayacak derecede geniş bir takdir unsurunu içermektedir.[102]

### 5.2.3. Fransa

1789 Fransız İhtilali, "İhtilalci Anayasalcılık" fikri ile birlikte "Olağanüstü Yönetim Teorisi" fikrini de oluşturmuştur. Böylelikle, Kıta Avrupa'sında ilk defa 1791 tarihli kanun ile örfî idare (sıkıyönetim) kurumunu düzenleyen devlet Fransa olmuştur. Napoleon Bonapart dönemi ile de olağanüstü yönetim Anayasa'nın 92. maddesi [103] ile resmen anayasaya girmiştir.[104]

1852 yılında kabul edilen yeni anayasa ile sıkıyönetim ilan etme yetkisi devlet başkanına verilmiştir. Ancak, sonrasında cumhurbaşkanının yetkilerini kötüye kullanması, sıkıyönetim ilan etme yetkisinin yeniden meclise verilmesine neden olmuştur. [105] 1958 tarihli V. Cumhuriyet Anayasası ile sıkıyönetim ilan etme yetkisi tekrar hükümete verilmiştir. Ayrıca,

[99] Hazır, **Türkiye'de ve Yabancı...**, s. 49.
[100] Serim, **a.g.m.**, s. 812.
[101] Esen, **Karşılaştırmalı...**, s. 81-84.
[102] Özbudun, **İngiliz Hukuku...**, s. 336.
[103] 1791 tarihli Fransız Anayasasının 92. maddesi ile hükümete, olağanüstü hâllerde, meclis toplantıda değilse anayasa hükümlerini durdurma yetkisi tanınmıştır. Daver, **İcra Organının...**, s. 83.
[104] Daver, **İcra Organının...**, s. 82-83.
[105] Daver, **İcra Organının...**, s. 84.

Anayasa'nın 16. maddesi ile Cumhurbaşkanı, şartların gerekli kıldığı bütün tedbirleri alabilmektedir.[106]

I. Dünya Savaşı sırasında hükümetler, toplumsal ve siyasal sorunlarla başa çıkabilmek adına tam yetki yasalarına başvurmuşlardır. Parlamento tarafından kabul edilen bir yasa ile yürütme organına yasa niteliğinde düzenleme yapma yani, kararname çıkarma yetkisi verilmiştir.[107] Savaş boyunca yürütme organı, yetkilerini en geniş şekilde kullanarak çıkarmış olduğu çok sayıda kararname ile hızlı yargılama yetkisine sahip sıkıyönetim mahkemelerinin kurulmasından, düşmanla ticaretin yasaklanmasına kadar birçok konuyu düzenlemiş ve temel hak ve hürriyetleri kısıtlayıcı hükümler getirmiştir.[108] Tam yetki yasaları ve yasama yetkisinin devredilmesi sistemine ise 1958 Anayasasında açıkça yer verilmiştir.[109]

II. Dünya Savaşı sırasında Nazi Almanyası'nın işgali altında bulunan Fransa, Vichy Hükümeti tarafından yönetilmiştir. 11 Temmuz 1940 tarih ve 2 nolu Anayasa Değişikliği Hakkındaki Kanun, dış ilişkilerde gerginlik veya ağır kriz hâllerinde devlet başkanına yasama yetkilerini kullanma yetkisi tanımaktadır.[110] Fransa'nın 1958 tarihli V. Cumhuriyet Dönemi Anayasası olağanüstü yönetimi ayrıntılı bir şekilde düzenlemiştir. Anayasa'nın 16. maddesinde Cumhurbaşkanı'na olağanüstü yetkiler tanınırken, 36. maddesinde ise sıkıyönetimi düzenleyen hükümler yer almaktadır. 1958 tarihli V. Cumhuriyet Anayasasının 16. maddesine göre, Cumhuriyetin kurumları, milletin bağımsızlığı, toprak bütünlüğü veya milletlerarası taahhütlerin yerine getirilmesi ciddi ve yakın bir şekilde tehlikeye düştüğü ve anayasaya dayanan kamu otoritelerinin düzgün işlemesi aksadığı takdirde Cumhurbaşkanı, durumun gerektirdiği tüm önlemleri alabilmektedir. Cumhurbaşkanı, bu yetkileri kullanmadan önce Başbakan, Meclis Başkanı ve Anayasa Konseyi'ne danışmaktadır. Ayrıca, bunun dışında Cumhurbaşkanı bir mesajla milleti durumdan haberdar etmekle görevlidir.[111] Bu hüküm, devlet başkanını son derece geniş yetkilerle donatmakta ve parlamentonun yerine geçmesine izin vermektedir.[112] 16. maddede, anayasanın değiştirilemeyeceği ve Millet Meclisi'nin dağıtılamayacağı belirtilmektedir. Gerçekten, olağanüstü hâl rejimini çeşitli devletlerin

[106] Turgut Tan, "1958 Fransız Anayasasının 16. Maddesi ve Bazı Hukukî Problemler", **AÜSBFD,** C. XXI, S. 4 (1966), s. 301.
[107] Esen, **Karşılaştırmalı...**, s. 91.
[108] Hazır, **Türkiye'de ve Yabancı...**, s. 58.
[109] Muammer Oytan, "Fransa, Almanya ve Türkiye'de Yasama Yetkisinin Devredilmesi ve Yürütme Organının Kanun Hükmünde Kararname Çıkarma Yetkisi", **Onar Armağanı**, İstanbul: Fakülteler Matbaası, 1977, s. 552.
[110] Daver, **İcra Organının...**, s. 87.
[111] Murat Sarıca, "Fransa'nın V. Cumhuriyet Anayasası", **İÜHFM**, C. XXVII, S. 1-4 (1961), s. 70.
[112] Oytan, **a.g.e.**, s. 567.

anayasa uygulamaları ile ortaya çıkmış gelenekten ayrı değerlendirerek yeni bir anlayışla düzenleyen Fransız Anayasası, 16. madde ile de pek çok ülkeye örnek olmuştur.[113]

Fransa'nın, 1958 Anayasası'nın 36. maddesi ise sıkıyönetimi düzenlemektedir. Savaş, silahlı ayaklanma ve seferberlik gibi durumlarda, Bakanlar Kurulu tarafından on iki gün süre ile sıkıyönetim ilan edilebilmektedir. Sıkıyönetim süresinin uzaması için de parlamento yetkilendirilmiştir.[114] 7 Ocak 1959 tarihli Emirname, Bakanlar Kurulu'nun kararname ile tehlikeli hâl ilan edebileceğini kabul etmiştir. Hükümet, bu emirname ile insan ve mallara el koyabilme yetkisine sahiptir. Bu yetkinin amacı ise hükümete ihtiyacı olduğu hareket serbestliğini verebilmek ve halkın emniyetini sağlamaktır.[115]

Hükümet, başta Paris olmak üzere bazı büyük kentlerin banliyölerinde görülen şiddet eylemleri nedeniyle 2005 yılının Kasım ayında 1955 tarihli yasaya dayanarak olağanüstü hâl ilan etmiştir. Olağanüstü hâl parlamento tarafından üç ay süreyle uzatılmış ve Şubat 2006'da olağanüstü hâl uygulamasına son verilmiştir.[116] 13 Kasım 2015 yılında ise başkent Paris'te düzenlenen terör saldırısının ardından olağanüstü hâl ilan edilmiştir. Fransa'da 2015 yılında ilan edilen olağanüstü hâl Temmuz 2017 yılında altı kez uzatılmış ve Kasım 2017'de ise sona ermiştir.[117]

### 5.2.4. Almanya

Prusya devleti döneminde olağanüstü durumlarda kralın, kanunları ve kararnameleri yürürlükten kaldırma hakkı yani "hükümranlık hakkı" bulunmaktaydı. 1809 tarihli kararname, ülkede karışıklık çıktığı durumlarda sıkıyönetim ilan edilmesini düzenlemiştir. 1850 tarihli Prusya Anayasası da iç ve dış karışıklıkların doğması halinde krala, anayasa hükümlerini durdurma yetkisi tanımıştır.[118] 1871 tarihli İmparatorluk Anayasası'na göre ise kamu güvenliğinin tehdit altında olması durumunda ülkenin herhangi bir bölümünde savaş hâli ilan etme yetkisi imparatora verilmiştir.

I. Dünya Savaşı sırasında, Almanya'da, yetki yasaları yoluyla yürütme organına istisnâî yetkiler verilmiştir. 4 Ağustos 1914 tarihinde çıkarılan bir kanunla hükümete geniş yetkiler

[113] Tan, **1958 Fransız...**, s. 300.
[114] Esen, **Karşılaştırmalı...**, s. 95.
[115] Murat Sarıca, **a.g.m.**, s. 75.
[116] Esen, **Karşılaştırmalı...**, s. 96.
[117] "BBC Gazetesi", (Çevrimiçi), http://www.bbc.com/turkce/haberler-dunya-40105171 (Erişim Tarihi: 10 Nisan 2018).
[118] Daver, **İcra Organının...**, s. 75.

tanınmıştır. Kanuna göre, ekonomik krizin ortadan kalkması için alınacak tedbirler meclise sunulacak, eğer meclis kabul etmezse bu tedbirler yürürlükten kaldırılabilecektir. Ancak, çok geniş yetkiler tanıyan bu kanuna göre hükümet, kanun hükmünde kararnameler çıkararak savaşta gerekli tedbirleri almıştır. Alınan tedbirlerin anayasaya aykırılığı da öne sürülememiştir.[119] I. Dünya Savaşı'ndan yenilgi ile çıkan Almanya'da Cumhuriyet ilan edilmiş ve 1919 tarihinde yeni bir anayasa olan Weimar Anayasası kabul edilmiştir. Bu dönemde, yürütme organının, yasama işlemi niteliğinde düzenleyici işlemler yapma yetkisi oldukça geniştir. I. Dünya Savaşı'nın sebep olduğu yıkıntı ve ekonomik kriz, bu genişliği zarurî kılmaktadır.[120] Özellikle Anayasanın 48. maddesi, olağanüstü durumlarda Cumhurbaşkanı'na geniş yetkiler tanımıştır. Şöyle ki Almanya'nın, kamu düzeni ve emniyeti ağır şekilde ihlal edildiği ve tehlikeye düştüğü takdirde Cumhurbaşkanı, kamu düzeni ve asayişin sağlanması için zarurî tedbirleri alabilmektedir. Bu tedbirler arasında ise kişi dokunulmazlığı, konut dokunulmazlığı, haberleşmenin gizliliği, fikir hürriyeti, toplanma hürriyeti, dernek kurma hürriyeti ve mülkiyet dokunulmazlığı gibi temel hak ve hürriyetlerin kısmen ya da tamamen askıya alınması da yer almaktadır.[121]

1933 yılında Hitler'in iktidara gelmesi ile birlikte, bu dönemde kabul edilen bir yetki kanunu ile hükümete şekli manada, yani tam anlamıyla kanun yapma yetkisi verilmiştir. 1934 tarihli "Yetki Kanunu" ile de hükümete, anayasa yapma yetkisi verilmiştir.[122]

1949 tarihli Federal Alman Anayasası (Bonn Anayasası), Hitler devrindeki aşırılıkların tesiri altında ve bunlara tepki olarak hazırlandığı için anayasa, yürütme organının düzenleme yetkisini oldukça daraltmıştır. Bunun yanı sıra yasama yetkisinin devredilemeyeceği hükme bağlanmıştır.[123] Bu Anayasa'da olağanüstü durumla alakalı doğrudan bir düzenlemeye de yer verilmemiştir.[124]

### 5.3. Uluslararası Sözleşmelerde Olağanüstü Yönetim

Olağanüstü yönetimin sorunlu bir yanı, olağanüstü hâl ya da savaş, seferberlik ve sıkıyönetim hâli gibi durumlarda temel hak ve özgürlüklerin gereğinden fazla sınırlanabilmesi, hatta durdurulabilmesidir. Ancak, olağanüstü yönetim zamanlarında dahi temel hak ve özgürlüklerin istisnâî biçimde sınırlandırılmasının da bir sınırı vardır. Bu sınır

[119] Daver, **İcra Organının...**, s. 77.
[120] Adil Özkol, "Almanya'da Yürütme Organının Düzenleme Yetkisi", **AÜHFD**, C. XXVI, S. 3-4 (1969), s. 134.
[121] Hazır, **Türkiye'de ve Yabancı...**, s. 68.
[122] Özkol, **a.g.m.**, s. 135.
[123] Oytan, **a.g.e.**, s. 572.
[124] Kuzu, **Olağanüstü Hâl Kavramı...**, s. 91.

ise anayasalarda ve uluslararası sözleşmelerde belirtilmektedir.[125] Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi (AİHS), Birleşmiş Milletler Medeni ve Siyasal Haklar Sözleşmesi (BMS) ve Amerikan İnsan Hakları Sözleşmesi (AmeİHS), hem olağanüstü yönetim hakkında düzenleme içeren hem de temel hak ve özgürlükler için dokunulmayacak haklar listesini düzenleyen sözleşmelerdendir.

Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi, 4 Kasım 1950 tarihinde Roma'da imzalanmış ve 3 Eylül 1953 tarihinde yürürlüğe girmiştir. AİHS, olağanüstü yönetim ilan edilebilecek halleri ve koşulları sözleşmenin 15/1. maddesinde belirtmiştir. Bu maddeye göre; savaş veya ulusun varlığını tehdit eden başka bir genel tehlike hâlinde, devletin bu sözleşmede öngörülen yükümlülüklere aykırı tedbir alabileceği belirtilmektedir. Avrupa İnsan Hakları Komisyonu'nun kararlarına göre, olağanüstü yönetim ilanının meşrû sayılabilmesi için tehlike, mevcut veya pek yakın olmalı ve sonuçları bütün ulusu etkileyecek nitelikte olmalıdır. Olağanüstü yönetim ilanının Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi mekanizması içinde meşrû sayılabilmesi için tehlikenin gerçekten ulusun bütünlüğünü etkileyecek ve yakın nitelikte olması gerekmektedir.[126] Sözleşmenin tarafı olan devletler, kesin biçimde durumun gerekleri ile sınırlı olarak ve uluslararası hukuktan doğan yükümlülükler ihlal edilmeksizin AİHS'den kaynaklanan yükümlülüklere aykırı önlemler alabilmektedirler. Ayrıca, AİHS hiçbir durumda dokunulmayacak olan hakları da belirtmiştir: Yaşam hakkı[127], işkence ve insanlık dışı ya da aşağılayıcı muâmele yasağı, kölelik ve kulluk yasağı ve suç ve cezaların geriye yürümezliği (15/2. mad.).

Birleşmiş Milletler Medeni ve Siyasal Haklar Sözleşmesi, 16 Aralık 1966 tarihinde son biçimi verilerek imza ve onaya açılmış ve 23 Mart 1976 tarihinde yürürlüğe girmiştir. BMS'nin 4/1. maddesi; bir ulusun yaşamını tehdit eden kamusal tehlike hâlinde devletin kriz önlemleri almasını olanaklı kılmaktadır. Ancak, 4/2. maddesinde ise kriz hâllerinde dahi dokunulmayacak olan haklar düzenlenmiştir: Yaşam hakkı, işkence ve kötü muâmele yasağı, kölelik ve köle ticareti yasağı, sözleşmeden doğan yükümlülükten ötürü hapis cezası verilmezliği kuralı, suç ve cezaların geriye yürümemesi, hukuk önünde kişiliğin tanınması,

[125] Mehmet Akad, Bihterin Vural Dinçkol ve Nihat Bulut, **Genel Kamu Hukuku**, Onuncu Basımdan 11. Tıpkı Basım, İstanbul: Der Yayınları, 2015, s. 285.
[126] Sevtap Yokuş, "Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin Türkiye'de Olağanüstü Hâl Rejimine Etkisi", (İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Doktora Tezi), İstanbul 1995, s. 33.
[127] AİHS'nin (15/2.mad.) meşrû savaş fiilleri sonucunda meydana gelen ölüm hâli söz konusu dokunulmaz alana getirilen bir istisnâdır.

düşünce, vicdan ve din özgürlüğü. BMS'de sayılan dokunulmaz haklar, AİHS'ye göre daha uzun bir liste iken, AmeİHS'ye göre ise daha dardır.[128]

Amerikan İnsan Hakları Sözleşmesi ise 1969 yılında kabul edilerek imzaya açılmış ve 1978 yılında yürürlüğe girmiştir. AmeİHS'nin 27. maddesinde olağanüstü yönetim ile ilgili düzenleme bulunmaktadır. Maddeye göre; savaş, kamusal tehlike ya da taraf devletin bağımsızlığını ya da güvenliğini tehdit eden başka türlü bir olağanüstü durum olduğunda söz konusu devlet, bu sözleşmeden doğan yükümlülükleri askıya alacak önlemler alabilir.[129] AmeİHS'nin olağanüstü yönetim ile ilgili hükmü, gerek AİHS (15. mad.) gerekse BMS (4. mad.) düzenlemesine göre, daha kapsamlıdır. Ayrıca, bu sözleşmede dokunulmaz haklar listesi de diğerlerine nazaran daha uzun tutulmuştur. Olağanüstü yönetim zamanlarında dahi dokunulmaz haklar şöyle sıralanmıştır: Yaşam hakkı, insanca muâmele görme hakkı, kölelik yasağı, kanunsuz suç ve ceza olmalığı kuralı, din ve vicdan özgürlüğü, hukuk kişiliğinin tanınması, aile hakkı, isim hakkı, çocukların korunması hakkı, uyrukluk hakkı ve kamusal yaşama katılma hakkıdır. Ayrıca, yukarıda sayılan bu hakların korunması için zorunlu olan "yargısal güvenceler" de dokunulmazdır.[130]

[128] Gemalmaz, **Ulusalüstü İnsan Hakları Hukukunda ve Türk...**, s. 109.
[129] Esen, **Karşılaştırmalı...**, s. 45.
[130] Gemalmaz, **Ulusalüstü İnsan Hakları Hukukunda ve Türk...**, s. 143.

# İKİNCİ BÖLÜM

# 1982 ANAYASASI'NA KADAR TÜRKİYE'DE OLAĞANÜSTÜ YÖNETİM

## 1. 1876 Kanun-î Esasîsi Döneminde Olağanüstü Yönetim

1876 Kanun-î Esasîsi hükümlerine göre yasama işleri, Mebusan ve Ayan Meclislerinden oluşan bir Meclis-i Umumîye verilmiş olmasına rağmen, gerçekte yasama faaliyeti, hükümdara aittir. Kanun-î Esasîsi, yasama faaliyetlerinin görülmesinde tam bir temsilî niteliğe sahip, tamamen bağımsız ve yasama faaliyetlerini yerine getirmeye tam olarak gücü yeten bir yasama meclisi oluşturmamıştır.[131] Anayasa'ya göre, meclisin her türlü faaliyetinin ancak, devlet başkanı tarafından izlenen siyasetin sınırları içinde gelişmesi gerekmektedir.[132] Nitekim, 53. madde, kanun tasarılarının hazırlanması veya mevcut kanunların değiştirilmesi konusunda Heyet-i Vükela'yı yani Bakanlar Kurulu'nu yetkili kılmakta, Heyet-i Ayan ve Heyet-i Mebusan'a da sadece "vazife-i muayyeneleri dairesinde bulunan" yani kendi vazife alanlarına ilişkin konularda bu hakkı tanımaktadır. Bu madde gereğince, bunca sınırlama yeterli olmayıp Meclis-i Umumî tarafından yapılan tekliflerin padişah tarafından onaylanması şartı da aranmıştır.[133] Neticede, bu dönemde şekil itibari ile kanunlar, kanun olma sıfatını padişahın arzu ve iradesinden almaktadır.[134] Güçlü bir yürütme organına yer veren anayasa, normal zamanlarda kullanılan kuralların yanı sıra yürütmeye olağanüstü dönemlere ilişkin bazı düzenlemelerde bulunmak yetkisi de tanımıştır.

---

[131] Recai G. Okandan, **Amme Hukukumuzun Ana Hatları (Türkiye'nin Siyasî Gelişmesi)**, 1. Kitap, Osmanlı Devletinin Kuruluşundan Yıkılışına Kadar, İstanbul, 1977, s. 154.
[132] Recai G. Okandan, "7 Zilhicce 1293 Kanun-u Esasisine ve Bunun Muaddel Şekillerine Göre İcra ve Teşri Fonksiyonları İle Bunları İfa Edecek Organlar Arasındaki Münasebetler", **İÜHFM**, C. XIII, S. 1-2 (1947), s. 6.
[133] İlhan Arsel, "Birinci ve İkinci Meşrûtiyet Devirlerinde Çift Meclis Sistemi Tecrübesi", **AÜHFD**, C. X, S. 1-4 (1953), s. 195-196.
[134] Ömer Lütfi Barkan, "Türkiye'de Sultanların Teşri Sıfat ve Salahiyetleri ve Kanunnameler", **İÜHFM**, C. XII, S. 2-3 (1946), s. 714.

1876 Kanun-î Esasîsi'nin 36. maddesi[135], yürütme organına; "…*devleti bir muhâtaradan veyahud emniyet-i umûmiyeyi hâlelden vikâye için bir zarûret-i mübreme zuhur ettiği…"* taktirde, yani devleti bir tehlikeden kurtarmak veya kamu düzenini sağlamak için zarurî durumlarda "muvakkat kanun" bugünkü anlamda kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi tanımıştır.[136] Bu madde ile olağanüstü durumlarda yürütmeye muvakkat kanun çıkarma yetkisi tanınmaktadır. Yürütme organı, bu yetkisini doğrudan doğruya anayasadan almakta ve parlamentodan yetki almasına gerek bulunmamaktadır.[137] Kanun-î Esasîsi'nin 36. maddesine göre yürütme organının muvakkat kanun çıkarabilmesi için Meclis-i Umumî'nin toplantı halinde olmaması ve toplanma imkanının bulunmaması gerekmektedir. Kamu düzenini korumak için acele bir durumun ortaya çıkması ve muvakkat kanun hükümlerinin Kanun-î Esasîsi'ye aykırı olmaması gerekir.[138] Muvakkat kanunlar, Heyet-i Vükela tarafından hazırlanıp Mebusan Meclisi'nin tasdikine sunulmaktadır. Bu kanunlar, Mebusan Meclisi tarafından onaylandıktan sonra tamamen kanun haline gelmektedir. Ancak, onaylanmayan muvakkat kanunlar ise yürürlükten kalkmaktadır.[139] Muvakkat kanunların Meclis-i Mebusan'ın tasdikine sunulup sunulmaması konusunda 36. maddede bir açıklık bulunmamaktadır. Özellikle, 1877-1878 Osmanlı-Rus Harbi sebebi ile meclisin kapatıldığı ve Kanun-î Esasîsi'nin askıya alındığı dönemde bu boşluk yürütme organı tarafından geniş ölçüde kullanılmıştır.[140] Nitekim, Anayasa'nın 36. maddesi gereğince "idare-i örfîye kararnameleri" çıkarıldığı görülmektedir.[141] II.Meşrûtiyetin ilanından sonra 1909 yılında yapılan değişikliklerde bu maddeye esasta dokunulmamış sadece, 36. maddenin sonuna *"...kararnamelerin ilk içtimada Heyet-i Mebusan'a tevdi edilmesi..."* şartı eklenmiştir. Bu değişiklikteki amaç ise çıkarılan sıkıyönetimin meclis açılır açılmaz meclise getirilip, buradan herhangi bir karar alınması gerekliliğini ifade etmektedir.[142] Muvakkaten kanun hüküm ve

[135]1876 Kanun-î Esasîsi 36. mad.: "*Meclis-i Umûmî mün'akid olmadığı zamanlarda devleti bir muhâtaradan veyahud emmniyet-i umûmiyeyi hâlelden vikâye için bir zarûret-i mübreme zuhur ettiği ve bu bapda vaz'ına lüzum görünecek kanunun müzakeresiyçün Meclisin celb ü ve cem'ine vakit müsaid olmadığı hâlde Kanun-i Esasî ahkamına mugayir olmamak üzere Heyet-i Vükela tarafından verilen kararlar, Heyet-i Mebusanın içtimaıyla verilecek karara kadar ba irade-i seniye muvakkaten kanun hüküm ve kuvvetindedir*" Ayrıntılı bilgi için bkz. Mehmet Yıldız, **Modernleşme Dönemi Osmanlı Siyasî Metinleri**, Ankara: Atatürk Araştırma Merkezi Yayınları, 2015, s. 74.
[136] Daver, **İcra Organının...**, s. 114.
[137] Kuzu, **Türk Anayasa Hukuku...**, s. 238.
[138] Kuzu, **Olağanüstü Hâl Kavramı...**, s. 118.
[139] Onar, **İdare Hukuku...**, C. I, s. 398.
[140] Kuzu, **Türk Anayasa Hukuku..**, s. 241.
[141] Osman Köksal, "Osmanlı Devletinde Sıkıyönetim İle İlgili Mevzuat Üzerine Bir Deneme", **Ankara Üniversitesi Osmanlı Tarihi Araştırma ve Uygulama Merkezi Dergisi**, S. 12 (2001), s. 159-162.
[142] Ertuğ, **a.g.m.**, s. 73.

kuvvetinde olmak üzere verilen kararların, belirsiz uzun bir süre boyunca uygulamada kalacağı da olasıdır.[143]

Kanun-î muvakkatler, kanun hükmünde kararname olarak nitelendirilse de 1982 Anayasasının öngördüğü kanun hükmünde kararname rejiminden bazı noktalarıyla farklıdır. 1876 Kanun-î Esasîsi dönemindeki muvakkat kanunları çıkarabilmek için yetki kanununa ihtiyaç bulunmamaktaydı ve yetki doğrudan anayasa tarafından verilmekteydi. Oysa, 1982 Anayasasında kanun hükmünde kararname çıkarabilmek için Bakanlar Kurulu'nun yetki kanununa ihtiyaç bulunmakta,[144] ancak, olağanüstü yönetim dönemlerinde kanun hükmünde kararname çıkarıldığında Kanun-î Esasîsi'deki gibi yetki kanununa ihtiyaç duyulmamaktadır.

1876 Kanun-î Esasîsi'nin, olağanüstü yönetimle ilgili bir diğer düzenlemesi ise 113. maddedir. Maddeye göre; *"mülkün bir cihetinde ihtilal zuhur edeceğini müeyyid âsâr u emârât görüldüğü hâlde hükümet-i seniyyenin o mahâlle mahsûs olmak üzere muvakkaten (idare-i örfîye) ilanına hakkı vardır. (idare-i örfîye) kavânîn ve nizmat-ı mülkiyyenin muvakkaten tatilinden ibaret olup (idare-i örfîye) tahtında bulunan mahâllin suret-i idaresi nizam-ı mahsus ile ta'yin olunacaktır"*[145]. Görüldüğü üzere, bu son madde ile bir anlamda "idare-i örfîye" yani sıkıyönetimin tanımı yapılmıştır. Ayrıca, maddede rejimin işleyişinin çıkarılacak "nizam-ı mahsus" (özel düzenleme) ile gerçekleştirileceği belirtilmiştir. [146] Sıkıyönetimin ilanı 113. maddede; *"ülke topraklarında kuvvetli ihtilâl belirtilerinin ortaya çıkması"* gibi, takdire açık sebeplere bağlanmış ve ülkenin bir yöresinde sıkıyönetimin ortaya çıkacağını gösteren belirtiler tespit edildiğinde de hükümete, o bölgeye özgü ve geçici olmak üzere sıkıyönetim ilan etme yetkisi tanınmıştır. Ayrıca, 113. madde padişaha, zabıtanın tahkikatıyla hükümet emniyetini ihlal ettiği sabit olan kişileri imparatorluk sınırları dışına sürgüne gönderme yetkisini tanımaktadır. Fertlerin hak ve hürriyetleri ile ilgili olan sürgün maddesi, 1909 tarihinde yapılan anayasa değişikliği ile kaldırılmıştır.

2 Ekim 1877 tarihli İdare-i Örfîye Kararnâmesi'nin 2. maddesinde; *"idare-i örfiyenin ilân olunması ile beraber Kanun-i Esasîsi'nin ve diğer kanun ve düzenlemelerin İdare-i Örfîye Kararnamesi'ne muhâlif olan maddeleri geçici olarak tatil olunacaktır"* denilerek, olağanüstü yönetime işaretle normal hukuk düzeninin oldukça sınırlandığı görülmektedir.[147]

---

[143] İlhan Arsel, **Türk Anayasa Hukuku**, Ankara: Mars Matbaası, 1959, s. 31.
[144] Kemal Gözler, **Kanun Hükmünde Kararnamelerin Hukukî Rejimi**, Bursa: Ekin Kitapevi, 2000, s. 17.
[145] Yıldız, **a.g.e**., s. 84.
[146] Köksal, **a.g.m,** s. 157
[147] Şensoy, **a.g.m.**, s. 99.

Osmanlı İmparatorluğu döneminde çıkarılan ve kanun hüküm ve kuvvetinde olan İdare-i Örfîye kararnamelerinin çoğu, Millî Mücadele ve Cumhuriyet dönemi boyunca da yürürlükte kalmış ve 1924 tarihli Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun 86. maddesine göre çıkarılan 22 Mayıs 1940 tarih ve 3832 sayılı Örfî İdare Kanunu[148] ile yürürlükten kaldırılmıştır.[149]

## 2. 1921 Teşkilat-ı Esasiyesi Döneminde Olağanüstü Yönetim

Kurtuluş Savaşı sırasındaki yönetim yapısını belirleyen 20 Ocak 1921 tarihli anayasa, Teşkilat-ı Esasiye Kanunu olarak adlandırılmıştır. 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu, savaş döneminin bir ürünü olduğundan dolayı, bu dönemde son verilen sistemin yerine yeni bir hukuk rejiminin kurulmasının imkanı bulunmamaktadır. Önemli olan, hükümdarla birlikte milletin katıldığı "millî hakimiyet" esası ile istiklal savaşını kazanmaktır. Bu olağanüstü devir anayasasının da bütün millî kuvvetleri tek kuvvette toplamaktan ve savaşı da yine tek kuvvet becerisi ile idare etmekten başka imkanı bulunmamaktaydı. Bu yüzden, kuvvetler birliği ilkesi olan tek kuvvet, tek organ prensibi bu dönemin tabiî hukuk rejimidir.[150]

22 Nisan 1920 tarihli bir genelge, 23 Nisan 1920 tarihinden itibaren bütün mülkî ve askerî makamların ve milletin makamını Büyük Millet Meclisi olarak ilan etmiştir. Böylece, Meclis tarih sahnesine bütün siyasî ve hukukî yetkileri kendinde toplamış olarak çıkmıştır.[151] Anayasa, kuramsal olarak "meclis hükümeti" sistemini benimsemiştir. Meclis hükümeti sistemi, yürütme organının kayıtsız ve şartsız yasama organına tâbi olması ve onun emriyle hareket etmesidir.[152] Tüm yetkilerin meclis tarafından kullanılmasına rağmen, istisnâî durumlarda bazı yetkilerin hükümet tarafından yerine getirildiği bilinmektedir. Kanun yapma yetkisi mecliste olmasına rağmen, meclisin toplanmasındaki güçlük nedeni ile hükümete olağanüstü dönemlere ait istisnâî düzenlemelerde bulunma yetkisi tanınmıştır.[153] Alınacak istisnâî kararlar vatanı istiladan kurtarabilecek derecede etkili ve acil olmalıdır.[154] Tüm bu

[148] Resmi Gazete, 25.5.1940-4518.
[149] Daver, **İcra Organının...**, s. 117.
[150] Onar, **İdare Hukuku...**, C. I, s. 159.
[151] Tarık Zafer Tunaya, "Türkiye Büyük Millet Meclisi Hükümetinin Kuruluşu ve Siyasî Karakteri", **İÜHFM**, C. XXIII, S. 3-4 (1957), s. 229.
[152] İlhan Arsel, "Çift Meclis Sisteminin Memleketimizde Tatbiki Hususunda Bazı Düşünceler", **AÜHFD**, C. XII, S. 3-4 (1955), s. 70.
[153] Kuzu, **Türk Anayasa Hukuku...**, s. 253.
[154] Vasfi Raşit Sevig, "23 Nisan 1919'dan 24 Nisan 1924'e Kadar Anayasa Hareketleri", **AÜHFD**, C. VIII, S. 1-2 (1951), s. 20.

yetkiler ışığında Özbudun, hükümet sisteminin parlamenter rejimdekinden pek de farklı olmayan bir biçimde işlendiğini ifade etmektedir.[155]

Kurtuluş Savaşı zamanında Büyük Millet Meclisi, 20 Ocak 1921 tarihinde 85 sayılı Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nu kabul etmiştir. Kısa bir yapıya sahip olan 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu, olağanüstü dönemin ihtiyaçlarını karşılamak ve geçici olarak ortaya çıkan kısmî iktidar boşluğunu doldurmak üzere hazırlanmıştır.[156] Bu dönemde hükümete olağanüstü yetkiler tanıyan, kanunî düzenlemelere yer verilmiştir.

1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu henüz kabul edilmemişken, meclis tarafından kabul edilen bazı olağanüstü hâl kanunları bulunmaktadır. Bunlar arasında 29 Nisan 1920 tarihli "Hiyanet-i Vataniye Kanunu"nu sayabiliriz. Bu kanuna göre, Büyük Millet Meclisi'ne karşı isyanda bulunanlar vatan haini kabul edilmekte ve asılarak idama mahkum edilmektedirler. Ayrıca, idam hükümleri aleyhine temyiz yolu da kapatılmıştır. Olağanüstü nitelikte sayabileceğimiz bir diğer yasa ise firarileri yargılamak üzere Büyük Millet Meclisi üyelerinden oluşan, İstiklal Mahkemeleri kurulmasını sağlayan, 21 sayılı ve 11 Eylül 1920 tarihli "Firariler Hakkında Kanun" dur. Bu mahkemelerin verdikleri kararlara karşı, idam kararları da dâhil olmak üzere temyiz yolu kapalıdır.[157] İstiklal Mahkemeleri, başlangıçta sadece asker kaçaklarının suçlarına bakmak için kurulmuşken, yetkileri kısa bir süre sonra vatana ihanet, casusluk, yolsuzluk, ayaklanma, eşkıyalık, saldırı, bozgunculuk gibi konuları da kapsayacak biçimde genişletilmiştir.[158]

1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanun metninde, kanun hükmünde kararnamelere ilişkin bir hüküm bulunmamaktadır.[159] Ancak, bu anayasa döneminde 5 Eylül 1921 tarihli ve 144 sayılı "Başkumandanlık Kanunu" Meclis Reisi olan Mustafa Kemal Atatürk'e geniş yetkiler vermektedir. Bu kanun ile Mustafa Kemal Atatürk üç ay süre ile sınırlı, yasama işlemi niteliğinde tasarruflarda bulunma hakkı elde etmekteydi. Ayrıca, bu kanunun uygulanması sonucunda alınacak kararların, meclisin onayına sunulma şartı da bulunmamaktaydı. Bu, bir çeşit "teşrî vekâlet" olarak adlandırılmaktadır.[160] Bu yetkilendirmeyi batılı toplumlardaki yetki kanunları ile özdeşleştirmemek gerekir. Çünkü, hem yasama yetkisi hem de yürütme

[155] Ergun Özbudun, "Türkiye Büyük Millet Meclisi Hükümetinin Hukukî Niteliği", **Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi**, C. I, S. 2 (Mart 1985), s. 500.
[156] Mustafa Erdoğan, **Anayasa Hukukuna Giriş**, 1. b., Liberte Yayınları, 2004, s. 164.
[157] Daver, **İcra Organının...**, s. 118.
[158] Mete Tunçay, "İstiklal Mahkemeleri", **Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi**, C. IV, İstanbul: İletişim Yayınları, s. 938 (ss. 938-943).
[159] Gözler, **Kanun Hükmünde...**, s.18.
[160] Kuzu, **Olağanüstü Hâl Kavramı...**, s. 133.

yetkisi Büyük Millet Meclisi'ne aittir. Oysa, Batı'da kuvvetler ayrılığı olduğundan bir organın diğer bir organı yetkilendirmesi söz konusudur. Dolayısıyla, Başkomutanlık Kanunu için izlenen usul, yetkilendirmeden ziyade aynı organ içinde bir iş bölümü niteliğindedir.[161] Bu kanun 20 Temmuz 1922 tarihinde çıkarılan 245 sayılı kanunla kaldırılmıştır.

Yürütme organına, olağanüstü hâl sebebi ile istisnâî yetkiler tanıyan bir diğer kanun ise, 31 Temmuz 1922 tarihli ve 249 sayılı "İstiklal Mehâkimi (Mahkemeleri) Kanunu"dur. Hükümete yasama işlemi niteliğinde yetkiler veren bu kanun, İcra Vekilleri Heyetinin gerek görmesi halinde ve meclisin karar vermesi üzerine, gerekli yerlerde meclis üyelerinden oluşacak İstiklal Mahkemelerinin kurulmasını öngörmüştür. Normal olarak, mahkemelerin meclis tarafından çıkarılan bir yasa ile kurulması gerekirken bu kanun, yasama organına ait bir yetkiyi yürütme organına devretmektedir.[162] İstiklal Mahkemeleri Kanunu, önce değişikliğe uğramış ve daha sonra 4 Mayıs 1949'da 5384 sayılı yasa ile yürürlükten kaldırılmıştır. Bu yasa her ne kadar kaldırılmış ve bir daha İstiklal Mahkemeleri kurulmamış da olsa, çok partili hayata geçilinceye kadar bu olanak her daim kullanılmaya açık tutulmuştur.[163]

Yurdun düşman işgalinden kurtarılmasının ardından BMM, 18 Ekim 1923 tarih ve 356 sayılı "İzale-i Şekavet Kanunu" çıkarmıştır. Bu yasaya göre, Dâhiliye Vekâleti (İçişleri Bakanlığı) tarafından şakî (haydut) oldukları ilan olunanların, yaralanması ve öldürülmesi halinde bunun kanun huzurunda suç sayılmayacağı kabul edilmiştir. 19 Kasım 1925 tarih ve 372 sayılı kanun ile de millî mücadele zamanında[164] memleket savunması için işlenen fiillerin suç sayılmayacağı kabul edilmiştir.[165]

1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nda sıkıyönetim rejimi düzenlenmemiştir. [166] Cumhuriyet'in ilanını müteakip 31 Ekim 1923 tarih ve 365 sayılı kanun ile sıkıyönetim kaldırılmış ve olağanüstü durum ile ilgili rejim büyük ölçüde sona ermiştir.[167]

[161] Doğan Soyaslan, "Kanun Hükmünde Kararnameler", **Anayasa Yargısı**, S. 9 (1993), s. 160.
[162] Gözler, **Kanun Hükmünde...**, s.18.
[163] Tunçay, **a.g.m.**, s. 943.
[164] 30.1.1918 ve 23.8.1923 tarihleri arasında geçen devre.
[165] Daver, **İcra Organının...**, s. 121.
[166] Berkarda, **a.g.e.**, s. 763.
[167] Kuzu, **Türk Anayasa Hukuku...,** s. 256.

### 3. 1924 Teşkilat-ı Esasiyesi Döneminde Olağanüstü Yönetim

Kurtuluş Savaşı sona erdikten sonra devleti tek kuvvetli ve tek organlı bir hale getiren anayasanın ihtiyaca cevap veremeyeceği, demokrasi ve hukuk devleti rejiminin sağlanamayacağı gündeme gelmiştir. Bu ihtiyaç, yasama ve yürütme arasında organ ve fonksiyon birliği ve "Büyük Millet Meclisi Hükümeti" esasına dayanan, 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanununa son vermiş[168] ve Cumhuriyet'in ilanından sonra ikinci dönem Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından 491 sayılı 1924 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu kabul edilmiştir.

1924 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu, yasama ve yürütme yetkisini TBMM'de toplamıştır. Fakat, bu yetkilerin kullanılmasını farklı organlar vasıtasıyla gördürmektedir. Şöyle ki Anayasa'nın 6. maddesine göre yasama yetkisini meclis kendisi doğrudan kullanma imkanına sahipken Anayasa'nın 7. maddesine göre yürütme yetkisini meclis doğrudan kendisi kullanamayacak, meclis tarafından seçilen Cumhurbaşkanı ve onun atayacağı Bakanlar Kurulu aracılığı ile yerine getirecektir.[169] Bu anayasa, getirmiş olduğu hükümlerle "parlamenter hükümet" sistemine doğru bir eğilim göstermekten geri kalmazken, güçler birliği ilkesi ile de "meclis hükümeti" sistemini benimseyerek melez bir idare şeklinin ortaya çıkmasına sebebiyet vermiştir.[170]

1924 Anayasası millî mücadele döneminin tecrübesine dayanarak olağanüstü hâl rejimine ilişkin bazı düzenlemeler öngörmüştür. 1924 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun 74. maddesinde olağanüstü durumlarda paraya, mala ve çalışmaya ait yükümlülüklerin kanunla düzenleneceği belirtilmiştir. Ayrıca, 78. madde ile de seferberlik, sıkıyönetim ve salgın hastalıkların ortaya çıkması halinde seyahat özgürlüğünün sınırlandırılabileceği belirtilmektedir.[171]

Sıkıyönetimin, "ayrıntılı bir biçimde düzenlendiği ilk anayasa"[172], 1924 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'dur. Anayasa'nın 86. maddesi sıkıyönetim ilanını düzenlemektedir. Bu maddeye göre, sıkıyönetim ilan edebilmek için savaş ya da savaşı gerektirecek bir durumun olması (harp ihtimalî), ayaklanma (isyan) veya vatan ve cumhuriyet aleyhine karşı, kuvvetli ve fiili bir kalkışma olduğunu gösteren kesin belirtilerden birinin bulunması yeterlidir. Bakanlar Kurulu, süresi bir ayı aşmamak şartı ile yurdun bir veya birden fazla bölgesinde ya da yurdun her

[168] Onar, **İdare Hukuku...**, C. I, s. 160.
[169] Zafer Gören, **Anayasa Hukuku (T.C Anayasası ve TBMM İçtüzüğü Eki İle)**, 2. b., Ankara: Yetkin Hukuk Yayınları, 2015, s. 56.
[170] Recai G. Okandan, "Millî Hakimiyet Millî İrade Mefhumlarının ve Kuvvetler Birliği Sisteminin Esas Teşkilat Hukukumuza Girişi, **İÜHFM**, C. XXVII, S. 1-4 (1961), s. 27.
[171] Kuzu, **Olağanüstü Hâl Kavramı...**, s. 135.
[172] Berkarda, **a.g.e.**, s. 763.

yerinde sıkıyönetim ilan edebilir. Yani, sıkıyönetim hâli ülkenin her tarafını kapsayacağı gibi belirli bir bölgede ya da belirli bir mahallede de ilan edilebilmektedir.[173] Bakanlar Kurulu'nun sıkıyönetim ilan kararı hemen Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne onaylanması için sunulur. Meclis toplanmamışsa derhâl toplantıya çağrılır. Meclis gerek gördüğü takdirde sıkıyönetim süresini uzatabilir, kısaltabilir veya tamamıyla da kaldırabilir.[174] Meclis, sıkıyönetim ilan edilen bölgeye özgü olarak uygulanacak kanunu belirleyecek ve bunun özgürlüklerin kullanılmasını nasıl sınırlandırıp durduracağını kanun gösterecektir. 1924 Anayasasında sıkıyönetim ilanına neden olan haller sayılmış ve sıkıyönetim ilanı mekan ve zaman bakımından sınırlandırılmıştır.[175]

1924 Anayasası, sıkıyönetim ilanı ile birlikte Anayasa'da belirtilen bazı hak ve özgürlüklerin sınırlandırılabileceğini ya da durdurulabileceğini de düzenlemiştir. Buna göre, sıkıyönetim kişi ve konut dokunulmazlığı, basın, haberleşme, dernek, ortaklık hürriyetlerinin geçici olarak kayıtlanması ya da durdurulmasını öngörmektedir (86/3.mad.).[176] Görüldüğü üzere, 1924 Anayasası sıkıyönetimin hangi koşullarda çıkarılacağını, yetkili organların kimler olduğunu, nerede ilan edileceği ve ne kadar süre için çıkarıldığını düzenlemiştir. Ayrıca, hangi özgürlüklerin sınırlanabileceğini belirterek temel hak ve özgürlükler konusunda hukuk güvencesi sağlamaktadır.[177]

Anayasa'nın, hükümete sıkıyönetim ilanı için yetki veren 86. maddesi, 1924 yılından 1940 yılına kadar hükümlerini devam ettirmiş ve 22 Mayıs 1940 tarihinde 3832 sayılı "Örfî İdare Kanunu" yürürlüğe girmiştir.[178] Bu kanun, Cumhuriyet döneminin aynı zamanda ilk sıkıyönetim kanunudur.

Çoğu anayasalar, sıkıyönetim ilanı için zarurî hallerin var olmasını kabul ederler. Bu anayasalar, idarî ve sivil otoritelerin başa çıkamayacakları silahlı ayaklanma ve isyan gibi hadiseleri bastırmak veya bu anlamda gerekli tüm tedbirleri almak üzere askerî kuvvetlerin yetkili kılınmasını öngörürler. 3832 sayılı Örfî İdare Kanununa göre, sıkıyönetim ilan edilen

[173] Arsel, **Türk Anayasa...**, s. 432-434.
[174] Sıddık Sami Onar, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, 3. b., C. III, İstanbul: İsmail Akgün Matbaası, s. 1500.
[175] Ragıp Sarıca, "Fransa'da ve Türkiye'de Örfî İdare Rejimi", **İstanbul Barosu Mecmuası**, Y. 15, S. 3 (Mart 1941), s. 131-132.
[176] 1924 Anayasası 86/3.mad.: "*İdare-i örfiye şahıs ve ikametgah masuniyetlerinin, matbuat, müraselat, cemiyet, şirket hürriyetlerinin takyit ve taliki demektir*".
[177] Üskül, **Siyaset ve...**, s. 29.
[178] Ertuğ, **a.g.m.**, s. 76.

bölgelerde güvenliği sağlama yetkisi askerî makamlara geçmektedir.[179] Genel güvenlik ve asayişe ilişkin olan ve olağan durumlarda polis tarafından kullanılan yetkiler ise doğrudan askerî makamlara aktarılmamaktadır. Şöyle ki bu yetkilerden askerî makamlara aktarılması gerekenler varsa bunları bir kararnameyle belirleme yetkisi Bakanlar Kuruluna verilmiştir. Böylelikle, siyasal iktidarın sıkıyönetim makamlarının yetkilerini belirleyebilmesine olanak sağlanırken, sıkıyönetim uygulamalarının da İçişleri Bakanlığına bağlı görevliler tarafından yürütülmesi ve Bakanlık denetimi altına alınması sağlanmıştır.[180]

Sıkıyönetim altına alınan yerlerde askerî makamların ne tür önlemler alabileceği düzenlenmiştir. Askerî makamlar gerek gördüğü üzere meskenleri, binaları, kulüpleri, şahısların üzerlerini gece ve gündüz her vakit aramak ve buralarda bulduğu eşyaları almak; radyo, televizyon, telsiz gibi tüm haberleşme araçlarını kontrol etmek ve gerekirse bunların kullanılmasını durdurmak; belirli bir ikametgâhı olmayanları ve şüpheli gördüğü kimseleri sıkıyönetim bölgesinden çıkarmak; gazete, kitap ve diğer basılı eserlerin basım ve yayımını yasaklamak; matbaaları kapatmak; basın, telgraf ve mektuba sansür koymak; kahvehane, birahane, meyhane, sinema, bar ve buna benzer kamuya açık yerleri kapatmak veya bunların açılış ve kapanış saatlerini belirlemek; kapalı ve açık yerlerde toplantıları yasaklamak; gece sokağa çıkmayı sınırlamak veya yasaklamak; sıkıyönetim bölgesine girip çıkmak isteyenler hakkında sınırlar koymak gibi yetkileri kullanabilmektedir. Sıkıyönetim altına alınan yerlerde askerî mahkemeler kurulur ve suçlular burada yargılanır.[181] Ayrıca, sıkıyönetim dolayısıyla olağan hâllerde adli mahkemelerin yetki alanına giren birtakım suçların incelemesi de askerî mahkemelere geçmektedir.[182]

Cumhuriyet döneminde sıkıyönetim ilanı, ilk defa 1924 yılının şubat ayında Doğu'daki Şeyh Sait Ayaklanması nedeniyle ilan edilmiştir. Çıkan hadiseler üzerine 4 Mart 1925 tarih ve 578 sayılı Takrir-i Sükûn Kanunu çıkarılmıştır. Bu yasa, iki yıllık bir süre için hükümete kamu düzeninin bozulmasına yol açtığına karar verdiği tüm örgüt ya da yayınları idarî tedbirlerle yasaklama yetkisi tanımaktaydı.[183] Kanun, irticaî ve isyanî nitelikte hareketleri önlemek, huzur ve sükunu elde etmek, ülke asayişini sağlamak için tüm tedbirleri alma

[179] Arsel, **Türk Anayasa...**, s. 434-438.
[180] Üskül, **Siyaset ve...**, s. 36.
[181] Hüseyin Nail Kubalı, **Anayasa Hukuku Dersleri, Genel Esaslar ve Siyasî Rejimler**, İstanbul: Kurtulmuş Matbaası, 1971, s.190.
[182] Ragıp Sarıca, **Fransa'da ve...**, s. 135.
[183] Eric Jan Zürcher, **Modernleşen Türkiye'nin Tarihi**, 22. b., İstanbul: İletişim Yayınları, 2008, s. 254.

yetkisini hükümete vermekle birlikte, bu suçları işleyenlerin İstiklal Mahkemeleri'nde[184] yargılanmaları gerektiğini belirtmiştir.[185] 31 Mart 1925 tarih ve 595 sayılı kanun, savaş ve isyan alanlarındaki sıkıyönetim bölgelerinde kurulmuş Divan-ı Harpler tarafından hükmedilecek idam kararlarının TBMM tarafından onaylanması koşulunu kaldırarak kararların, ordu ve kolordu ya da bağımsız tümenler tarafından tasdik edilmekle birlikte hemen uygulanmasını öngörmüştür.[186]

1924 Anayasası döneminde aralıklarla sıkıyönetime başvurulduğu görülmektedir. Birincisi, yukarıda bahsetmiş olduğumuz 1924 tarihli Şeyh Sait İsyanıdır. İkincisi ise 1930 tarihli Menemen Olayı'nda ayaklanmayı bastırmak amacıyla sıkıyönetim ilanıdır. Üçüncü olarak ise II. Dünya Savaşı sırasında genel siyasî durumun gerekliliklerinden dolayı 1940 yılında altı batı ilinde (İstanbul, Edirne, Kırklareli, Tekirdağ, Çanakkale ve Kocaeli) sıkıyönetim ilan edilmiş ve 1947 de son bulmuştur. Son olarak da 6-7 Eylül 1955 hadiseleri[187] ve öğrenci gösterilerini durdurmak amacını taşıyan 27 Mayıs 1960 darbesi ile sıkıyönetim ilan edilmiştir.[188]

1924 Anayasası döneminde olağanüstü dönemlere ilişkin istisnâî yetkilerin hükümete verilmesi uygulaması devam etmiştir.[189] Bunlardan biri, 1934 tarih ve 2559 sayılı Polis Vazife ve Salâhiyet Kanunu'nun 18. maddesidir.[190] Bu kanunun 18. maddesine göre, polise

---

[184] Şark İstiklal Mahkemesi ve Ankara İstiklal Mahkemesi olmak üzere iki ayrı olağanüstü nitelikte mahkeme kurulmuştur. Ayrıntılı bilgi için bkz. Mustafa Erdoğan, **Türkiye'de Anayasalar ve Siyaset**, 5. b., Liberte Yayınları, 2008, s. 75.

[185] Soyaslan, **a.g.m.**, s. 161.

[186] Daver, **İcra Organının...**, s. 121.

[187] 6-7 Eylül'de İstanbul'da büyük çapta bir ayaklanma meydana gelmiştir. Bunun akabinde hükümet üç büyük kent olan İstanbul, Ankara ve İzmir'de sıkıyönetim ilan etmiştir. Ayrıntılı bilgi için bkz. Zürcher, **a.g.e.**, s. 336.

[188] Kubalı, **a.g.e.**, s. 191.

[189] 31.3.1925 tarih 595 sayılı Harp ve İsyan Sahâlarında Müteşekkil Divanı Harplerden Verilen İdam Kararları Hakkında Kanun, 19.6.1927 tarih ve 1097 sayılı Bazı Eşhasın Şark Menahıkından Garp Vilayetlerine Nakillerine Dair Kanun, 5.3.1928 tarih ve 1211 sayılı Seferberlik Kanunu, 24.2.1930 tarih ve 1593 sayılı Umumi Hıfzısıhha Kanunu, 14.6.1934 tarih ve 2510 sayılı İskan Kanunu, 25.11.1935 tarih ve 2884 sayılı Tunceli Vilayetinin İdaresi Hakkında Kanun, 27.6.1938 tarih ve 3507 sayılı Hava Taarruzlarına Karşı Korunma Kanunu, 7.6.1939 tarih ve 3634 sayılı Millî Müdâfaa Mükellefiyetleri Kanunu, 3.1.1940 tarih ve 3763 sayılı Türkiye'de Harp Silahı ve Mühimmatı Yapan Hususi Sanayi Müesseselerinin Kontrolü Hakkında Kanun, 17.5.1940 tarih ve 3828 sayılı Fevkalade Vaziyet Dolayısıyla Bazı Vergi ve Resimlere Zam İcrası Hakkında Kanun, 29.5.1942 tarih ve 4237 sayılı Fevkalade Hâllerde Haksız Mal İktisab Edenler Hakkında Kanun, 3.8.1942 tarih ve 4276 sayılı Ceza Hükümlerini İhtiva Eden Kanunlardaki Fevkalade Hâllerin Tespit ve İlanı Hakkında Kanun, 11.11.1942 tarih ve 4305 sayılı Varlık Vergisi Kanunu, 14.1.1943 tarih ve 4373 sayılı Taşkın Sulara ve Su Baskınlarına Karşı Korunma Kanunu, 31.6.1944 tarih ve 4599 sayılı Fevkalade Hâllerin Devamı Müddetince Memur ve Müstahdemlere Yapılacak Yardın Hakkında Kanun, 7.8.1944 tarih ve 4656 sayılı Şehir, Kasaba ve Köylerin Lüzumunda Tahliye veya Seyrekleştirilmesi Hakkında Kanun, 7.8.1946 tarih ve 4654 sayılı Memleket İçi Düşmana Karşı Silahlı Müdâfaa Mükellefiyeti Hakkında Kanun, 2.5.1949 tarih ve 5383 sayılı Gümrük Kanunu. Ayrıntılı bilgi için bkz. **Kuzu, Türk Anayasa Hukuku..**, s. 260; Daver, **Fevkalade Hâller...**, s.174-175.

[190] PVSK 18. mad.: "*Fevkalade hâllerde ve devletin emniyet ve selametini ve içtimai nizamı tehdit ve ihmal kabiliyetini haiz vaziyetlerde bu hâl ve vaziyetleri ihdas edeceklerinde veya devamına müessir olacaklarına şüphe edilenleri, sebep ortadan kalkıncaya kadar, polis nezaret altına alabilir ve umumi ve hususi nakil vasıtaların vaziyet edebilir*"

olağanüstü bir yetki tanınmaktadır. Polis, olağanüstü hâllerde ve olağanüstü hâlin devamı süresince, mahallin en büyük mülki amirlerinin takdiri üzerine, kanunda sayılan durumları yapanları ve şüphe edilen şahısları gözetim altına alabilmektedir. Yani, en büyük mülkiye amirinin takdirinin gözetim altına alınma durumunda onayı şarttır.[191] Bu madde 5188 sayılı 20 Şubat 1948 tarihli yasa ile yürürlükten kaldırılmıştır.

Savaşlar ve savaşların doğurduğu ekonomik ve malî bunalımlar, icra kuvvetinin yani hükümetin ekonomik hayata çeşitli şekillerde müdâhalesini zorunlu kılmıştır. Türk hukuk mevzuatında da olağanüstü hâllerde hükümetin yetkisinin son derece genişlediğine örnek olacak kanunî düzenlemeler mevcuttur.[192] Bu kanunlar arasında önemli olanlardan, 1930 tarihli "Türk Parasının Kıymetinin Korunması Hakkındaki Kanun" ile 1940 tarihli "Millî Korunma Kanununu" aşağıda ayrıntılı bir şekilde inceleyeceğiz.

### 3.1. 1567 Sayılı Türk Parasının Kıymetinin Korunması Hakkındaki Kanun

Dünya'da gelişen ve Türkiye'yi de etkisi altına alan olağanüstü hâl olarak nitelendirilen iktisadî ve siyasî krizler, 20 Şubat 1930 tarih ve 1567 sayılı Türk Parasının Kıymetinin Korunması Hakkındaki Kanunun[193] çıkarılmasına sebep olmuştur.[194] Türk Parasının Kıymetinin Korunması Hakkındaki Kanunun 1. maddesinde[195], belirtilen işlerin kararlarını alma yetkisi Bakanlar Kurulu'na tanınmıştır. Çıkarılan kararname Cumhurbaşkanı, Başbakan ve Bakanlar Kurulu tarafından imzalanmaktadır.

Bu kararnamelerin meclisin onayına sunulmalarına ve tasdik edilmelerine gerek yoktur. Meclis tarafından tasdik edilmeyen bu kararnameler, kanunî bir nitelik kazanamazlar. Bunlar, kanun kuvveti özelliği taşıyan kararnamelerden ziyade birer kâide tasarruf yani idarî tasarruf niteliğindedirler. Bu kararnamelerin yargısal denetimi de her idarî tasarruf ve karar gibi Danıştay tarafından yapılmaktadır. Ayrıca, bu kararnameler genel, soyut, objektif hukuk kuralları olmakla beraber, nitelikleri itibari ile tüzük ve yönetmeliklere benzemektedirler. Bu anlamda bu kararnameler, Meclisin onayına sunulma şartı aranan 1876 Kanun-î Esasîdeki

---

*" Bu hâl ve vaziyetin ve devamının takdiri en büyük mülkiye amirine aittir".*

[191] Sulhi Dönmezer, "Polis tarafından, Polis Vazife ve Salahiyet Kanununun 18. Maddesi Gereğince Nezaret Altına Alınma", (Mahkeme İçtihatları), **İÜHFM**, C. X, S. 3-4 (1945), s. 850-851 (ss. 848- 861).

[192] Daver, **Fevkalade Hâller...**, s. 184-185.

[193] Resmi Gazete, 25.2.1930- 1433.

[194] Kubalı, **a.g.e.**, s. 194.

[195] 1567 sayılı TPKKK 1.mad. : "*Kambiyo, nukut, esham ve tahvilat alım ve satımının ve bunlar ile kıymetli madenler ve kıymetli taşlarla bunlardan mamul veya bunları muhtevi her nevi eşya ve kıymetlerin ve ticari senetlerle tediyeyi temine yarayan her türlü vasıta ve vesikaların memleketten ihracı veya memlekete ithâlinin tanzim ve tahdidine ve Türk parasının kıymetinin korunması zımnında kararlar ittihazına Bakanlar Kurulu salahiyetlidir".*

"muvakkat kanun" olarak adlandırılan kararnamelerden farklıdır.[196] Kanun-î Esasîsi, muvakkat kanun çıkarma yetkisini Anayasa'dan alırken 1567 sayılı kanun ise bu yetkiyi kendi çıkardığı kanundan almaktadır.

1567 sayılı kanun, hükümete geniş bir yetki tanımaktadır. Hükümet, bu kanuna dayanarak kambiyo, nutuk, esham ve tahvîlât işlemlerini istediği gibi düzenleyebilecektir. Kanun, hükümete düzenleme anlamında herhangi bir prensip koymadığı için hükümet, sadece kanunun boş bıraktığı kısımları değil, bütün bir alanı düzenleyebilecektir. Bu yüzden, hükümete verilen yetki, olağanüstü dönemlerde verilen istisnâî bir düzenleme yetkisi olarak görülmektedir.[197] Ayrıca önemle üzerinde durulması gereken bir konuda vardır ki o da 1567 sayılı kanun idareye sadece gerekli tedbirleri alma yetkisi tanımışken, kanunlarda değişiklik yapabilme yetkisi vermemektedir.[198] Türk Parasının Kıymetinin Korunması Hakkındaki Kanun, alınabilecek tedbirlerin neler olduğunu ayrıntılı bir şekilde açıklamadığı gibi Bakanlar Kurulu'na bir takım tedbirler alma yetkisi tanımaktadır. Alınacak bu tedbirlere aykırı davranışları da suç saymakla birlikte, bu suçların cezalarını da kendi belirlemektedir. Yani, yasama meclisi, Bakanlar Kurulu'na bir takım suçlar kabul etme imkanını vermiştir. 1924 Anayasası ile bağdaşması güç olan bu kararnamelerin anayasaya aykırı bulunup bulunmadığı konusu tartışmalıdır. Anayasa'nın 5. maddesi gereğince, yasama yetkisi ancak meclis tarafından kullanılır ve başka bir yere devredilemezken yine, Anayasa'nın 33. maddesi gereğince, bir eylemi suç saymak ancak yasamanın yetkisi dahilindedir.[199] Kubalı, hükümete tanınan bu yetkinin yasama yetkisinin yürütme organına devrettiği bir yetki olmayıp, sadece olağanüstü hâllerin zorunlu kıldığı ve hükümetin aslında sahip olduğu olağanüstü bir düzenleme yetkisinden ibaret olduğunu ifade etmektedir.[200]

1567 sayılı kanunun 6. maddesinde yasanın süresinin üç yıl olduğu belirtilmiştir. Ancak, bu müddet çeşitli tarihlerde uzatılmış ve 3 Şubat 1970 tarih ve 1224 sayılı yasa ile süresiz hale getirilmiştir.[201]

---

[196] Ragıp Sarıca, **Türkiye'de İcra Uzvunun Tanzim Salahiyeti**, İstanbul: Cumhuriyet Matbaası, 1943, s. 269-274.
[197] Kuzu, **Türk Anayasa Hukuku..**, s. 263.
[198] Erdoğan Teziç, "Yasama Yetkisi ve Kanun Hükmünde Kararnameler", **Amme İdaresi Dergisi**, S. 5/1 (Mart 1972), s. 8.
[199] Sulhi Dönmezer, "İcranın Tanzim Tasarrufları İle Suç İhdası, Anayasaya Aykırılık İddiası Hâlinde Verilmesi İcabeden Karar", (Mahkeme Kararları Kroniği), **İÜHFM**, C. XXVIII, S. 1 (1962), s. 237-238 (ss. 237-246).
[200] Resmi Gazete, 25.2.1930- 1433.
[201] 2100, 2686, 3336, 3974, 4512, 5014, 5540, 6060, 6258, 402, 723, 990 sayılı yasalarla çeşitli tarihlerde uzatılmış ve en son 3.2.1970 tarih ve 1224 sayılı yasa ile süresiz hâle getirilmiştir. Ayrıntılı bilgi için bkz. Esen, **Karşılaştırmalı...**, s. 153.

### 3.2. 3780 Sayılı Millî Korunma Kanunu

II. Dünya Savaşı'nın etki sahasını genişletmesi sonucunda seferberlik veya savaş ihtimalini göz önüne alarak ülkeyi malî, siyasî, sosyal ve ekonomik açıdan korumak amacıyla 18 Ocak 1940 tarih ve 3780 sayılı Millî Korunma Kanunu[202] kabul edilmiştir.[203]

Millî Korunma Kanunu, olağanüstü hâllerde devletin yapısını iktisadî ve millî müdâfaa bakımından desteklemek amacı ile çıkarılmıştır. Bakanlar Kurulu'na kanunda gösterilen şekil ve şartlar dahilinde bir takım görev ve yetki verilmiştir. Bu kanun hükümlerine uygun olarak Bakanlar Kurulu tarafından alınacak kararları hazırlamak ve bu iş ile alakalı bakanlıklar arasında işbirliğini sağlamak üzere bir Koordinasyon Heyeti oluşturulmuştur. Koordinasyon Heyeti tarafından hazırlanan kararnamelerin Cumhurbaşkanı, Başbakan ve Bakanların hepsi tarafından imzalanması gerekmektedir.[204] Hangi durumlarda bu kanunun çıkarılacağı da yine 1. maddede belirtilmiştir. Buna göre; genel ve özel seferberlik durumunda, devletin bir harbe girmesi ihtimalinde Türkiye Cumhuriyetini de ilgilendiren yabancı devletler arasındaki savaş hâllerinde bu kanuna başvurulabilecektir. Bakanlar Kurulu, olağanüstü hâllerin ortaya çıkmasına dayanarak, bu kanunla kendisine verilen görev ve yetkilerin kullanılmasını gerekli gördüğü takdirde derhâl, kanunu uygulamaya koyarak durumu ilan eder ve kararı TBMM'ye sunar (MKK 2.mad.).

Millî Korunma Kanunu'nu diğer kanunlardan ayıran birkaç özelliği bulunmaktadır. Normalde, her kanunun, aksine bir hüküm olmadığı müddetçe ilan edildiği gün yürürlüğe girmesi gerekirken, Millî Korunma Kanunu ise "gerek görüldüğü takdirde" yani ihtiyaç halinde uygulanmaya konulmaktadır. Bir diğer özellik ise Millî Korunma Kanunu'nun kabul etmiş olduğu olağanüstü hâl sona ermiş olmasına rağmen, kanunun uygulaması devam edebilmektedir. Ortada olağanüstü bir durum olmadığı zamanlarda dahi kanun yürürlükten kaldırılmamakta ve bu durum kamu hürriyetleri anlamında sıkıntılar doğurabilmektedir.[205]

Millî Korunma Kanunu ile hükümete tanınan yetkiler kanunda sayılmış ve bu konular dışında hükümete yetki tanınmamıştır. Devletin bünyesini iktisaden ve millî savunma yönlerinden kuvvetlendirmek amacıyla yeni kurumlar kurup memuriyet kadroları oluşturmaya, vatandaşlara yol, köprü yapımı gibi işlerde çalışma zorunluluğu yüklemeye, fazla mesaî yaptırma, fiyat tespiti, mülkiyet hakkını sınırlama ve meskenlerde arama yapma

[202] Resmi Gazete, 26.1.1940- 4417.
[203] Soyaslan, **a.g.m.**, s. 161.
[204] Ragıp Sarıca, **Türkiye'de İcra...**, s. 285-303.
[205] Hazır, **Türkiye'de ve Yabancı...**, s. 82.

gibi konular, bu kanunda hükümete tanınan yetkilerden bazılarıdır.[206] Sarıca, hükümetin kanunda belirtilen yetkilerin dışında başka herhangi bir konuyu düzenlemesi durumunda, kanunun konu bakımından ihlal edilmesinden dolayı Danıştay'ın bu kararnameyi iptal etmesi gerektiğini savunmaktadır.[207]

Millî Korunma Kanunu ile Bakanlar Kurulu Heyetine verilen yetkilerin birçoğu kanun konusu olabilmektedir. Mesela, hürriyetlerin sınırlandırılması, anayasaya göre kanun konusu olduğu halde, bu kanun ile hak ve hürriyetlerin sahası geniş bir şekilde Bakanlar Kurulu tarafından düzenlenmiştir. Kezâ, normal zamanlarda yeni bir kamu hizmeti, yeni bir teşkilat, yeni bir memuriyet oluşturmak esas itibari ile bir kanunla yapılırken Millî Korunma Kanunu, olağanüstü hâller dolayısıyla bu yetkileri hükümete de tanımıştır.[208] Millî Korunma Kanunu, hükümete genel, soyut, objektif ve mecburî hukuk kuralları koymak yetkisi vermektedir. Yani, hükümete bir kâide tasarrufla bir takım merciler yaratmak ve birtakım yetkiler verme imkanı tanımaktadır.[209] İktisadî güçlükleri yenmek için çıkarılan Millî Korunma Kanunu bunalım dönemlerine özgü olmakla beraber, 1960 yılına kadar uygulama alanında kalmış ve bu tarihte Bakanlar Kurulu tarafında askıya alınmıştır.[210]

### 3.3. 1924 Teşkilat-ı Esasiye Kanununda Olağanüstü Yönetimin Denetimi

1924 Anayasası sıkıyönetim ilan kararı ile sıkıyönetim idaresinin işlem ve eylemlerinin denetimi hakkında özel bir düzenleme yapmamıştır. Ayrıca, 3832 sayılı Örfî İdare Kanunu ile değişikliklerinde de sıkıyönetim rejiminin yargısal denetimine ilişkin bir hüküm yer almamaktadır.[211] 1924 Anayasası'nın 86. maddesine dayanılarak hükümetin çıkaracağı örfî idare ilanı kararının yargı denetimine tâbi olmadığı, olmaması gerektiği, başka bir ifade ile bu kararın bir hükümet tasarrufu olduğu savunulmuştur.[212]

1924 Anayasası 103. maddede ise yasaların anayasaya aykırı olmayacağını belirtmekle beraber, yasaların anayasaya uygunluğunun denetimini gerçekleştirecek bir işleyiş biçimi kurmamıştır. Bu yüzden, tüm yasalar gibi sıkıyönetime ilişkin yasaların da anayasaya uygunluğunun denetimi söz konusu olmamaktadır.[213] Diğer taraftan, Sarıca, sıkıyönetim ilanı

---

[206] Oytan, **a.g.e.**, s. 581.
[207] Ragıp Sarıca, **Türkiye'de İcra...**, s. 302.
[208] Daver, **İcra Organının...**, s. 157.
[209] Ragıp Sarıca, **Türkiye'de İcra...**, s.289.
[210] Duran, **İdare Hukuku...**, s. 480.
[211] Üskül, **Siyaset ve...**, s. 56.
[212] İsmet Giritli, "Örfî İdare İlanı Kazaî Murakebeye Tâbi Midir?", **İÜHFM**, C. XXII, S. 1-4 (1957), s. 115.
[213] Zafer Üskül, "Sıkıyönetimin Yargısal Denetimi"(1-4 Mayıs 1990), **I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi**, Kamu Yönetimi, II. Kitap, Ankara: Danıştay Matbaası, 1991, s. 477.

ile ortaya çıkan durumun, kanunî ve hukukî olduğunu ileri sürerek, sıkıyönetim ilanı ile birlikte alınan kararların, tedbirlerin, yapılan tasarrufların yani sıkıyönetim esnasında yapılan tüm işlemlerin yargı denetimine tâbi olması gerektiğini ifade etmiştir.[214] Üskül, Türkiye'de 1924 ve 1960 dönemleri arasında sıkıyönetim idaresinin işlem ve eylemlerinin yargısal denetiminin gerçekleşmediğini ileri sürmüş ve bunun nedenini de yurttaşların hak arama bilincinin gelişmemiş olmasına dayandırmıştır.[215]

## 4. 1961 Anayasası Döneminde Olağanüstü Yönetim

### 4.1. Genel Olarak 1961 Anayasası ve Olağanüstü Yönetim

1961 Anayasası 27 Mayıs 1960 darbesinin bir ürünü olarak ilan edilmiştir.[216] 1961 Anayasasında, "kuvvetlerin yumuşak ayrılığını"[217] düzenleyen bir parlamenter rejim benimsenmektedir. Bu sistem, yasama ve yürütme arasındaki ayrılıktan çok yargı organının bu iki siyasal nitelikteki organ karşısında bağımsızlığını ön plana çıkarmaktadır. Şöyle ki hem yasamanın hem de yürütme yetkisinin kaynak ve nitelik bakımından farkını belirtmek amacı ile yasama için "yetki" tâbiri kullanılırken, yürütme için ise "görev" tâbiri kullanılmıştır. Yasama, anayasanın sınırları içinde genel bir yetkiyken, TBMM herhangi bir alanı anayasaya aykırı olmamak şartıyla düzenleyebilir. Ancak, yürütme ise sadece kanunların uygulanması anlamına gelmektedir.[218] 1961 Anayasası, parlamenter sistem getirmekle birlikte, yürütmeyi yasamanın bir türevi olma durumundan kurtaramamıştır.[219]

1960'ların sonunda hükümet ve parlamentonun iktisadî ve siyasî sorunlara etkili çözümler üretemediği, kamu güvenliğini sarsacak ölçüde yaygınlaşan terör ve şiddet olaylarını sona erdiremediği iddiasıyla, 12 Mart 1971 Muhtırası verilmiştir.[220] Bu dönemde, yürütme organının yani Bakanlar Kurulu'nun yasa gücünde bir tür düzenleyici işlem yapabileceği kabul edilmiştir. 1971 yılında yapılan 1488 sayılı kanun değişikliği ile 1961 Anayasası'nın 64. maddesine eklenen yeni hükümler uyarınca "*...TBMM kanunla belli konularda Bakanlar Kurulu'na kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi verebilir*" ifadesi ile yürütmenin

[214] Ragıp Sarıca, **Fransa'da ve...**, s. 134-135.
[215] Üskül, **Sıkıyönetimin Yargısal...**, s. 496.
[216] Suna Kili, **27 Mayıs 1960 Devrimi, Kurucu Meclis ve 1961 Anayasası**, Bayut Matbaacılık, 1998, s. 42-54.
[217] Özbudun, **Türk Anayasa...**, s. 40.
[218] Sıddık Sami Onar, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, 3. b., C. II, İstanbul: İsmail Akgün Matbaası, s. 730.
[219] Şeref Gözübüyük, **Anayasa Hukuku, Anayasa Metni ve 11. Protokole Göre Hazırlanmış Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi**, 19. b., Ankara: Turhan Kitabevi, 2013, s. 143.
[220] Serap Yazıcı, **Türkiye'de Askerî Müdâhalelerin Anayasal Etkileri**, Ankara: Yetkin Basımevi, 1997, s. 111.

güçlendirilmesi, değişen ekonomik ve sosyal koşulların ortaya çıkardığı sorunlara çözümler getirilmesi amaçlanmıştır.[221] Kanun hükmünde kararname (KHK) adı verilen bu işlem türü organik bakımdan idarî olmakla birlikte, işlevsel yönden düzenleyici bir niteliğe sahiptir.[222] Ayrıca, 1971 Muhtırası ile beraber, kanun hükmünde kararnameler ile temel hak ve hürriyetlerin düzenlenemeyeceği hatta olağanüstü hâllerde dahi düzenleme yapılamayacağı hükme bağlanmıştır.[223]

1961 Anayasasında öngörülen olağanüstü yönetim, sadece savaş zamanlarında ya da ülkenin güvenliği ve savunması ile ilgili olmayıp "iktisadî, sosyal hatta kültürel" konularla da alakalı olabilmektedir. [224] 1961 Anayasası şimdiye kadar ki incelemiş olduğumuz anayasalardan faklı olarak olağanüstü yönetimi, "olağanüstü hâl", "sıkıyönetim ve savaş hâli" olmak üzere iki başlık halinde incelemiştir. Olağanüstü yönetim usulü kavramı ve olağanüstü hâl kavramı ilk kez 1961 Anayasasında yer almıştır. Tanör, olağanüstü yönetim usulüne, 1971 Anayasa değişikliği ile getirilen "Yürütme Organının Üniversitelere Müdâhalesi" hükmünü de eklemiştir.[225]

27 Nisan 1971 tarihinde Türkiye'nin 11 ilinde; "Ankara, İstanbul, İzmir, Kocaeli, Sakarya, Zonguldak, Eskişehir, Adana, Hatay, Diyarbakır ve Siirt" sıkıyönetim ilan edilmiştir. Sıkıyönetim ile birlikte gençlik örgütleri kapatılmış, meslek örgütleri ve sendikaların bütün toplantı ve seminerleri yasaklanmış, gazete yayınları durdurulmuş, grev ve lokavt yasaklanmıştır.[226]

1961 Anayasası yargı alanında yenilik yaparak Anayasa Mahkemesi'ni kurmuştur. [227] Böylelikle, olağanüstü yönetime ilişkin yasal düzenlemelerin de Anayasa Mahkemesi tarafından denetimi olanaklı kılınmaktadır.

Olağanüstü yönetim konusunda, 1961 Anayasasında pek fazla düzenleme bulunmamaktadır. Kuzu, bu eksikliğin sebebini, 1961 Anayasa koyucusunun yürütme

[221] Erdoğan Teziç, **Anayasa Hukuku (Genel Esaslar)**, 20. b., Beta Yayınları, 2016, s. 35.
[222] Duran, **İdare Hukuku...**, s. 473-474.
[223] Daver, **Olağanüstü Hâller...**, s. 473.
[224] Duran, **İdare Hukuku...**, s. 297.
[225] Tanör, **Sıkıyönetim**, s. 945.
[226] Feroz Ahmad, **Modern Türkiye'nin Oluşumu**, Çev. Yavuz Alagon, Sarmal Yayınları, Tr. Baskısı: Ekim 1995, s. 212.
[227] Server Tanilli, **Devlet ve Demokrasi (Anayasa Hukukuna Giriş)**, 4. b., Alkım Yayınları, 2007, s.168.

organına çekinerek bakması ve ona karşı güvensiz ve tedbirli davranmasından kaynaklı olduğunu belirtmektedir.[228]

### 4.2. 1961 Anayasasında Olağanüstü Yönetim Türleri

Olağanüstü yönetim usulleri ilk kez 1961 Anayasası döneminde düzenlenmiştir. Olağanüstü yönetim usulleri başlığı altında "olağanüstü hâl" ve "sıkıyönetim" incelenmiştir. Ancak, 1961 Anayasasının 1971 yılında yapılan değişikliği ile birlikte sıkıyönetim başlığına "savaş hâli" de eklenmiştir.

#### 4.2.1. Olağanüstü hâl

Anayasa'nın olağanüstü hâl konusunu düzenleyen 123. maddesinde; olağanüstü hâllerde vatandaşlar için konulabilecek para, mal ve çalışma yükümleri ile bu hallerin ilanı, yürütülmesi ve kaldırılması ile ilgili usullerin kanunla düzenlenebileceği belirtilmektedir. Bu madde hükmünden olağanüstü hâle hangi hallerde başvurulacağı açık bir şekilde anlaşılmamaktadır. Ancak, maddenin gerekçesinde olağanüstü hâller; kıtlık, deprem, sel baskını, yangın ve salgın hastalık gibi daha ziyâde tabiî bir nitelik taşıyan, kapsamı ve neticeleri bakımından ülkenin bir bölgesi veya tamamı için tehlike arz eden haller olarak tanımlanmaktadır. Genel olarak maddede sayılan haller "iktisadî buhran" ile "genel âfetin doğurduğu buhran hâli" olarak tâbir edilmektedir.[229]

Anayasa, olağanüstü hâl zamanlarında konulması öngörülen yükümlülüklerin ve bu hallerin yürütülmesi ve kaldırılması ile ilgili usullerin kanunla düzenlenmesi gerektiğini belirtmektedir. Diğer taraftan, olağanüstü hâli hangi organın ilan edeceği anayasada belirtilmemiştir. Ancak, bu yetkinin işin acil olduğu dikkate alınarak aynı sıkıyönetimde olduğu gibi yürütme organı tarafından kullanılması gerektiği kabul edilmiştir.[230]

1961 Anayasası döneminde 123. madde ile ilgili yani iktisadî ve genel âfet bunalımı gerekçesi ile herhangi bir yasa çıkarılmamıştır. 1924 Anayasasının 74/3. mad. gereğince çıkarılan 1940 tarihli Millî Korunma Kanunu ve 1930 tarihli Türk Parasının Korunması Hakkında Kanun, iktisadî bunalım amacıyla çıkarılan kanunlardır. 1940 tarih ve 3780 sayılı Millî Korunma Kanunu, olağanüstü hâllerde yürütme organına gerektiği zaman uygulanmak ve gerek kalmayınca da uygulamayı sona erdirmek üzere yetkiler vermekteydi. Hükümet, 16

[228] Kuzu, **Olağanüstü Hâl Kavramı...**, s. 173.
[229] Kubalı, **a.g.e.**, s. 192.
[230] Hazır, **Türkiye'de ve Yabancı...**, s. 81-90.

Eylül 1960 gün ve 5/322 sayılı kararı[231] ile 3780 sayılı Millî Korunma Kanunu'nu askıya almıştır. Millî Korunma Kanunu askıya alınıp uygulanması durdurulmuş olsa dahi gerektiğinde bir kararname ile uygulanmasına başlanılabilir.[232] Şöyle ki Anayasa Mahkemesi 1963 tarihli bir kararında 3780 sayılı Millî Korunma Kanunu'nun hâlen yürürlükte olduğunu kabul eden bir karar vermiştir. Dava konusu 3780 sayılı Millî Korunma Kanunu'nda değişiklik yapılarak 66. maddesinin tutuklamayı zorunlu kıldığından ötürü anayasaya aykırı olduğu ileri sürülerek iptaline karar verilmesi istenilmiştir. Söz konusu madde, 1961 Anayasası'nın 30. maddesine aykırı bulunarak iptal edilmiştir.[233]

Bunun yanı sıra, 1930 yılında yürürlüğe giren 1567 sayılı Türk Parasının Kıymetini Koruma Hakkındaki Kanun'un 1. maddesi de 1963 yılında Anayasa Mahkemesi'ne dava konusu olmuştur. Dava, 1567 sayılı Kanun'un 1. maddesi, yasama yetkisinin Bakanlar Kurulu'na devrini uygun bulduğundan, yasama yetkisinin devredilemeyeceği hükmünü kapsayan Anayasa'nın 5. maddesine aykırılık iddiasını taşımaktadır. Mahkeme, Türk Parasının Kıymetini Koruma hakkındaki kanunla yürütme organına verilen düzenleme yetkisini aşağıdaki gerekçelere dayandırarak Anayasa'ya aykırı bulmamıştır:[234]

> "İktisat kanunlarının kabul ettiği esaslara göre yürütülecek olan ve bunun dışına çıkıldığı takdirde memleketi büyük malî zararlara uğratacağı şüphesiz bulunan ve teknik konuları kapsayan ve geciktirmeden zamanında tedbirler alınması ve gerektiğinde derhâl kaldırılması ve değiştirilmesi gereken bu alanın, kanun koyucu tarafından doğrudan doğruya düzenlenmesi bazı sakıncalar doğurabilmektedir. Çünkü, yasama organlarının yapısı itibariyle günlük olayları izleyememesi ve ağır işlemesi yüzünden bunun zamanında sağlanması mümkün olamamaktadır. Bu sebepledir ki kanun koyucu düzenleme alanının esaslarını tespit ve amacı tayin ettikten sonra alınacak tedbirlerin ihtiyaca uygunluğunu sağlamak üzere yürütme organını görevlendirmiş ve bu görevin gerektirdiği tasarruflarda bulunma yetkisini vermek suretiyle yasama yetkisini bu yolda kullanmayı uygun bulmuştur. İşte, bu sebeplerden ötürü 1567 sayılı kanunun 1. maddesinin Anayasa'nın 5. maddesine aykırı olduğu iddiası yerinde görülmemiştir".

[231] Resmi Gazete, 16.9.1960- 10605.
[232] Duran, **İdare Hukuku...**, s. 480.
[233] AYM, E. 1963/136, K. 1963/285, Kt. 2.12.1963.
[234] AYM, E. 1963/4, K. 1963/71, Kt. 28.3.1963.

Anayasa Mahkemesi vermiş olduğu bu kararda yasama organının esaslı hükümleri saptadıktan sonra yürütme organına belirli kararları alma yetkisini yani yasama yetkisini kullanabileceğini belirtmiştir.[235]

Bu dönemde, Anayasa'nın 123. maddesinin öngörmüş olduğu olağanüstü hâl yasası çıkarılmadığından dolayı, 1961 Anayasası döneminde sıkıyönetim dışında olağanüstü hâl rejimine başvurulmamıştır. Bu sebepten dolayı, bu dönemde olağanüstü hâl konusunda pozitif hukuk alanında sistemli bir açıklık getirilememiştir.[236]

### 4.2.2. Sıkıyönetim ve savaş hâli

Olağanüstü hâl rejimlerinden bir diğeri olan sıkıyönetim ve savaş hâli, Anayasası'nın 124. maddesinde ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiştir. Ancak 1961 Anayasası, ilk biçimiyle sıkıyönetim ilan nedenlerini *"savaş hâli, savaşı gerektirecek bir durumun baş göstermesi, ayaklanma olması veya vatan ve Cumhuriyete karşı kuvvetli ve eylemli bir kalkışma olduğunu gösterir kesin belirtilerin meydana çıkması"* şeklinde belirtmiştir. 124. madde, 20 Eylül 1971 tarih ve 1488 sayılı yasa ile değişikliğe uğrayarak; *"ülkenin ve milletin bölünmezliğini içten veya dıştan tehlikeye düşüren bir durumun baş göstermesi veya Anayasa'nın tanıdığı hür demokratik düzeni veya temel hak ve hürriyetleri ortadan kaldırmaya yönelen yaygın şiddet hareketleri"* sıkıyönetim ilan nedenleri arasına eklenmiştir. Böylece, *"...vatan ve cumhuriyete karşı kuvvetli ve eylemli bir kalkışma...*" niteliği taşımayan, dolayısıyla devletin normal güvenlik kuvvetleri ile önlenmesi gereken şiddet hareketlerinin yaygınlaşması, sıkıyönetime başvuru gerekçesi olarak kullanılabilecek duruma gelmiştir.[237] Yürütme organına tanınan takdir yetkisinin, 124. maddede yapılan bu değişiklikten sonra, değişiklik öncesi duruma göre daha fazla genişlediği söylenebilmektedir.[238] Tanör, 1971 Muhtırası ile ilan edilmiş olan fakat, hukukî temelleri tartışmalı kalan sıkıyönetimin, sonradan ve geçmişe etkili bir şekilde hukukîleştirilme çabası içerisinde olunduğunu düşünmektedir.[239]

Sıkıyönetimi ilan edecek organ, olağanüstü hâl ilanın aksine 1961 Anayasası'nda belirtilmiştir. Bakanlar Kurulu, süresi bir ayı aşmamak üzere yurdun bir veya birden fazla bölgesinde veya her yerinde sıkıyönetim ilan edebilir ve bunu hemen Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin onayına sunar. Bir aylık süre sınırı, 1488 sayılı yasa ile değişikliğe uğrayarak iki

[235] Oytan, **a.g.e.**, s. 588.
[236] Tanör, **Sıkıyönetim**, s. 945.
[237] Mümtaz Soysal, **100 Soruda Anayasanın Anlamı, Ek:Son Değişiklikleriyle 1982 Anayasası**, İstanbul: Gerçek Yayınevi, 1970, s. 345.
[238] Hazır, **Türkiye'de ve Yabancı...**, s. 86.
[239] Tanör, Sıkıyönetim, s. 948.

aya çıkarılmıştır. Meclis, gerekli gördüğü zaman sıkıyönetim süresini kısaltabileceği gibi tamamı ile de kaldırabilir. Meclisler toplanık değilse hemen toplantıya çağırılır. Sıkıyönetimin her defasında iki ayı aşmamak üzere uzatılması TBMM'nin kararına bağlıdır. Bu kararlar, Meclislerin Birleşik Toplantısında alınır (124. mad.). Sıkıyönetim ilanı, hükümetin ülkede asayişi sağlayamadıklarının ilanı olarak algılanabilecek bir durumdur. Sıkıyönetim, yasal bir kurum olmakla beraber hükümetin, askerî otoritenin fiziksel güç kullanımına ihtiyaç duyması anlamını taşımaktadır. Bununla birlikte, askerî otorite, ülkenin dış güvenliği yerine ülke içi istikrarı sağlama amacıyla kısa süreli yönlendirilmiş olmaktadır. Bundan dolayı, sıkıyönetimler, demokratik sistemlerde kısa süreliğine, yaygın olmayan bir uygulama şeklinde ve herhangi bir felaket anında uygulanması gereken bir durum olmalıdır. Aksi takdirde, sıkıyönetim süresinin uzaması halinde halkın hem hükümete hem de askerî otoriteye karşı güven azalması söz konusu olabilmektedir.[240] 1961 Anayasası'nın 124. maddesindeki hüküm, 1924 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'ndaki 86. maddenin geliştirilmiş ve genişletilmiş hali olarak ifade edilmektedir.[241]

1961 Anayasası, 1924 Anayasası'ndan farklı bir hüküm koyarak, sıkıyönetim veya genel olarak savaş hâlinde, herhangi bir kıstas belirtmeden hangi hükümlerin uygulanacağını, işlemlerin nasıl yürütüleceğini, hürriyetlerin nasıl sınırlandırılacağını veya durdurulacağını yasaya bırakmaktadır. Oysa 1924 Anayasası, "...*sıkıyönetim, kişi ve konut dokunulmazlığının, basın, haberleşme, dernek ve ortaklık hürriyetlerinin geçici olarak sınırlandırılması veya durdurulması demektir*", şeklinde bir açıklama yaparak hangi özgürlüklerin sıkıyönetimle birlikte sınırlandırılabileceğini belirtmektedir. Bu anlamda 1961 Anayasası, sıkıyönetim hâlinde tüm özgürlüklerin sınırlandırabileceğini ve durdurabileceğini öngörmektedir. [242] Böylelikle, temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılması bağlamında yasa koyucunun da hareket alanı genişlemiş olmaktadır.[243] 124. maddede hem sınırlandırma hem de durdurma kavramları kullanılmaktadır. Sınırlandırma, hakların olağanüstü bir şekilde kısıtlanmasını kabul ederken, durdurma ise belli bir süre için bu hakların kullanılmasının devam etmemesini ifade etmektedir.[244]

Bu dönemde sıkıyönetim uygulamalarına sıklıkla rastlanmaktadır. 21 Mayıs 1963 tarihli sıkıyönetim ilanı, Talat Aydemir olayı olarak bilenen, silahlı kalkışma girişimine

[240] Kili, **a.g.e.**, s. 42.
[241] Berkarda, **a.g.e.**, s. 763.
[242] Soysal, **100 Soruda...**, s. 346.
[243] Üskül, **Siyaset ve...**, s. 30.
[244] Pertev Bilgen, **1961 Anayasasına Göre Sıkıyönetim**, İstanbul: Sulhi Garan Matbaası, 1976, s. 20.

dayanmaktadır. 16 Haziran 1970 tarihli sıkıyönetim ilanı, İstanbul ve Kocaeli'de gerçekleştirilen işçi gösterileri üzerine ilan edilmiştir. 26 Nisan 1971 tarihli sıkıyönetim ise 12 Mart Muhtırası'ndan sonra beliren, bazı terör olayları üzerine ilan edilmiştir. 20 Temmuz 1974 tarihli sıkıyönetim, Kıbrıs harekatı nedeniyle, 26 Aralık 1978 tarihli sıkıyönetim ise yaygın terör hareketleri ve özellikle Kahramanmaraş olayları üzerine ilan edilmiş olup, 12 Eylül 1980 darbesine kadar devam etmiştir.[245]

12 Mart Muhtırası'nın yayınlanmasından sonra kurulan ara rejim döneminde, 1961 Anayasası, 1488 sayılı[246] ve 1699 sayılı[247] anayasa değişikliği hakkındaki kanunlarla önemli ölçüde değişikliğe uğramıştır.[248] 1971 ve 1973 tarihleri arasında yapılan değişiklikler, 12 Eylül 1980 askerî müdâhalesine neden olan olaylar olarak görülmüştür.[249] Ayrıca, 22 Mayıs 1940 tarihli 3832 sayılı Örfî İdare Kanunu, 15 Mayıs 1971 tarih ve 1402 sayılı Sıkıyönetim Kanunu ile kaldırılmıştır.

#### 4.2.2.1. 1402 Sayılı Sıkıyönetim Kanunu

15 Mayıs 1971 tarih ve 1402 sayılı Sıkıyönetim Kanunu, 1940 tarihli Örfî İdare Kanunu'ndan çok daha ayrıntılı bir düzenleme içermektedir.[250] Bu düzenleme, kolluk yetkilerinin askerî makamlara geçmesini, temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılıp durdurulabilmesini ve bazı suçların sıkıyönetim mahkemelerinde yargılanmasını öngörmektedir. Sıkıyönetim, Anayasa'nın 124. maddesinde sayılan sebeplerle Bakanlar Kurulu tarafından kararlaştırılıp uygulanır ve TBMM tarafından onanır, uzatılır veya kaldırılır.

15 Mayıs 1971 tarih ve 1402 sayılı Sıkıyönetim Kanunu'na göre; *"Sıkıyönetim altına alınan yerlerde genel güvenlik ve asayişe ilişkin zabıta kuvvetlerine ait görev ve yetkiler sıkıyönetim komutanlığına geçer. Zabıta kuvvetleri bütün teşkilatı ile sıkıyönetim komutanının emrine girer".* 1402 sayılı yasadan önce kullanılan 1940 tarih ve 3832 sayılı Örfî İdare Kanun'unda ise genel güvenlik ve asayişle ilgili olup da Bakanlar Kurulu tarafından belirlenen kolluk görev ve yetkileri askerî makamlara geçmektedir. Askerî makamlar, bu sınırlı görev ve yetkilerini de yerel kolluk güçleri eliyle uygulayabilmekteydi.[251] Böylelikle, 1402 sayılı

[245] Tanör, **Sıkıyönetim**, s. 953.
[246] Resmi Gazete, 22.9.1971- 13964.
[247] Resmi Gazete, 20.3.1973- 14482.
[248] Yazıcı, **a.g.e.**, s. 116.
[249] Kili, **a.g.e.**, s. 66.
[250] Üskül, **Sıkıyönetimin Yargısal...**, s. 497.
[251] Tanör, **Sıkıyönetim...**, s. 949.

Sıkıyönetim Yasası ile genel güvenlik ve asayiş ile alakalı tüm yetkilerin askerî makamlara devredildiği görülmektedir. Bununla birlikte, sıkıyönetim hâlinde ülkenin sivil kesimindeki idare ve faaliyetlerden Bakanlar Kurulu, başbakan ve ilgili bakanlıkların her türlü sorumlulukları devam ettiğinden dolayı askerî hizmete ilişkin idarî eylem ve işlemler söz konusu olmamaktadır.[252]

Bu yasa, sıkıyönetim komutanlarına da oldukça geniş yetkiler tanımaktadır. Mesela, eskiden gazete ve dergiler hakim kararı ile toplatılırken Anayasa'nın 22. maddesinde yapılan değişiklikten sonra bazı hallerde, hakim kararı olmaksızın kanunun yetkili kıldığı makamın emri ile toplatılabilecektir. Ayrıca, basın hürriyetinin sınırlandırılmasına yönelik hükümler bulunmaktadır.[253] Bunun dışında arama yapma, haberleşmeye sansür koyma, sokağa çıkmayı yasaklama, dernek çalışmalarını kesme ya da izne bağlama, gözaltına aldırma, kişileri sıkıyönetim bölgesi dışına çıkarma gibi hak ve özgürlüklerin kullanılması sınırlandırılmakta ya da durdurulmaktadır.[254]

Bu anlamda, 1402 sayılı Sıkıyönetim Kanunu'nun 3/c maddesinin anayasaya aykırılığı için açılan davada ilgili maddenin iptali istenmiştir. Anayasa Mahkemesi, bu hükmü, anayasaya uygun bularak, davanın bu hükme yönelen bölümünü reddetmiş ve şu değerlendirmede bulunmuştur:[255]

> "Anayasa'nın 22/2.mad.; *'devletin ülkesi ve milletiyle bütünlüğünü, kamu düzenini, millî güvenliği ve millî güvenliğin gerektirdiği gizliliği korumak'* için basın ve haber alma hürriyetinin kanunla sınırlanmasına cevaz vermektedir. Sıkıyönetim ilanı için Anayasa'nın 124. maddesinde gösterilen nedenlerin *'devletin ülkesi ve milletiyle bütünlüğünün kamu düzeninin ve millî güvenliğin korunması'* deyimi içinde özetlenebileceğinden kuşku bulunmamaktadır. Böylelikle, 1402 sayılı Sıkıyönetim Kanunu ile basın hürriyetini sınırlayıcı hükümler getirilmesi aslında Anayasa'nın 22/2. maddesine uygun bir tutumdur. Basın hürriyetini sınırlamanın çeşitli yolları ve aşamaları bulunmaktadır. Sansür de sadece bu yol ve aşamalardan bir tanesidir. Belirli durumlarda basın hürriyetinin sınırlanmasını uygun bulan anayasa hükmü, o sınırlamalar içinde sansürün de yer alabileceğini öngörmüştür. Bu durumda, 1402 sayılı kanunun 3/c maddesinde yer alan *'gazete, dergi, kitap ve diğer yayımların*

[252] Duran, **İdare Hukuku...**, s. 298 .
[253] Kapani, **Kamu Hürriyet..**, s. 133.
[254] Soysal, **100 Soruda...**, s. 346.
[255] AYM, E. 1971/31, K.1972/5, Kt. 15 ve 16.2.1972.

*basın ve yayımını kayıtlamak veya bunlar üzerine sansür koymak veya sıkıyönetim bölgesine sokulmasını yasaklamak*' yetkisinin anayasaya aykırı yönü bulunmamaktadır".

Anayasa Mahkemesi, sıkıyönetim zamanında sınırlamanın kıstasının sıkıyönetim ihtiyaçları olduğunu belirterek bunu da sıkıyönetim komutanına sansür, basımevi kapatma, hakim kararı olmaksızın haberleşmenin gizliliğine dokunma gibi yetkileri veren hükümleri iptal etmeyerek göstermiştir. Sağlam, sıkıyönetim zamanlarında temel hak ve özgürlüklerin özüne dokunabileceği sonucuna varmıştır.[256]

12 Mart 1970 rejiminin bir ürünü olarak çıkarılan 1402 sayılı Sıkıyönetim Kanunu'nun, temel hak ve özgürlüklerin devlet güvencesi altına alınması açısından 3832 sayılı Örfî İdare Kanunu'na göre daha katı kurallar içerdiği gözlenmektedir.

1402 sayılı yasa, bazı suçların sıkıyönetim mahkemelerince yargılanması durumunu da düzenlemektedir. Ayrıca, 12 Mart 1971 askerî muhtırası ile başlayan olağandışı dönemde 1488 sayılı kanun değişikliği ile birlikte Askerî Yüksek İdare Mahkemesi kurulmuştur.[257] Anayasa'nın 138/3.mad. göre; *"Askerî mahkemelerin savaş ve sıkıyönetim hâllerinde hangi suçlar ve hangi kişiler bakımından yetkili olduğu kanunla gösterilir"* şeklinde bir düzenlemesi bulunmaktadır. 138. madde çerçevesinde çıkarılacak olan yetki kanunu, maddi anlamda kanunun kesinlik, genellik, geçmişe işlemezlik şartlarına uygun olacaktır. 1402 sayılı yasanın 13. maddesine göre ise; *"Sıkıyönetim ilanına sebep olan eylemler veya sıkıyönetim askerî mahkemelerinin bakmakta olduğu suçlara bağlı suçlar, sıkıyönetim bölgesi dışında veya sıkıyönetim ilanından önce işlenmiş olsalar dahi, Sıkıyönetim Askerî Mahkemelerince yargılanırlar".* Bu durumda, olağan dönemlerde de varlığını sürdürüp sürekli görev yapan genel askerî mahkemelerin sıkıyönetim ve savaş hâllerinde yetkileri genişleyebilecektir. Sıkıyönetim ve savaş zamanlarında görev yapacak olan askerî mahkemeler de normalde varolan askerî mahkemelerdir.[258] 1402 sayılı yasaya göre bu mahkemeler, "sıkıyönetim ilanına sebep olmuş" sayılan ve kendi kuruluşlarından önce işlenmiş bulunan suçları da yargılayabileceklerdir. Bu hükmün, "...*hiç kimsenin kanunen tâbi olduğu mahkemeden başka özel, olağanüstü bir mahkemede yargılanamayacağını*..." belirten Anayasa'nın 32. maddesi

[256] Fazıl Sağlam, **Temel Hakların Sınırlanması ve Özü**, Ankara: AÜSBF Yayınları, 1982, s. 182-183
[257] Lütfi Duran, "Askerî İdarenin Yargısal Görev ve Yetkisinin Sınırları", **Onar Armağanı**, İstanbul: Fakülteler Matbaası, 1977, s. 198.
[258] Bülent Tanör, **İnsan Hakları Sorunu, Türkiye'nin İnsan Hakları Sorunu**, 3. b., BDS Yayınları, s. 225.

hükmü gereğince "tabiî yargı" ilkesi ile çeliştiği ileri sürülmektedir.[259] Oysa ki sıkıyönetim ilanından önce işlenmiş suçlarla ilgili davaların nitelikleri ne olursa olsun, suçların işlendiği zaman yürürlükte olan kanun hükümlerine göre kurulmuş ve çalışmakta olan sivil ya da askerî mahkemelerde görülmesi "tabiî yargı" yolu kuralının bir gereğiydi. Böylece, sanık suçu işlediği zaman, mahkemesi zaten kurulmuş olacak ve suça ve sanığa göre mahkeme kurma olanağı ortadan kalkacaktı. 1402 sayılı yasa ise tam tersine bir durum meydana getirmiştir.[260] Anayasa'nın 32. maddesinde yapılan değişiklikle beraber, anayasaya uygunluk görünümü kazanan Sıkıyönetim Mahkemeleri'nde sivil kişilerin yargılanma olanağı doğmuştur. Bu anlamda, sivil mahkemelere ait olması gereken bir alanda, askerî mahkemeleri yetkilendirme anlamı taşıyan bu durum, askerî gücü sivil otorite karşısında güçlendirmektedir.[261]

1402 sayılı kanunun 23. maddesi; *"sıkıyönetim sona erse de daha önceden kurulmuş bulunan askerî mahkemelerin yetkilerini önlerindeki davalar sonuçlandırılıncaya kadar sürdüreceklerini öngören"* hükmüne yer vermiştir. Bu hükme göre askerî mahkemeler, sıkıyönetim bölgesindeki bir komutanının veya askerî kurum amirinin huzurunda eldeki işlerle sınırlı olmak üzere çalışmalarını sürdürmektedirler. Sıkıyönetim rejiminin geçici olma özelliğini ortadan kaldıran bu hüküm, Anayasa Mahkemesi tarafından 1972 tarihli karar ile iptal edilmiş ve gerekçesinde de ise şu ifadelere yer verilmiştir:[262]

> "Anayasa'nın 138/3. maddesi askerî mahkemelerin savaş veya sıkıyönetim hâllerinde hangi suçlar ve hangi kişiler bakımından yetkili olduğunun kanunla gösterilmesini düzenlemiştir. Bu hüküm aynı zamanda askerî mahkemelerin sıkıyönetim yönünden yetkilerinin sıkıyönetimin devam ettiği süre ile sınırlı bulunduğu ve sıkıyönetim kaldırılınca bu yetkinin de sona ereceği kuralını kendi içinde taşımaktadır. Olağanüstü durum artık yoksa olağanüstü yolların ve tedbirlerin de sona ermesi ve olağan hukuk düzeninin tüm gerekleriyle geri gelmesi doğaldır. Sıkıyönetim kalkınca askerî mahkemeler artık sıkıyönetim suçları ve suçluları yönünden 'bir kimsenin kanunen tabi olduğu mahkeme' niteliğini yitirir ve sıkıyönetime özgü yetkileri uzatmakla 'bir kimseyi kanunen tabî olduğu mahkemeden başka bir merci önüne çıkarma sonucunu doğuran yargı yetkisine sahip olağanüstü merciler kurulması' gibi bir yola gidilmiş olur. Böylece

[259] Rona Serozan, "Anayasa ve Sıkıyönetim Yasası", **Mukayeseli Hukuk Araştırmaları Dergisi**, Y. 5, S. 8 (1971), s. 90 (ss. 85-92).
[260] Soysal, **100 Soruda...**, s. 252.
[261] Yazıcı, **a.g.e.**, s. 127.
[262] AYM, E. 1971/31, K.1972/5, Kt. 15 ve 16.2.1972.

Anayasa'nın değişik 32. maddesi hükümleriyle de çatışma ve çelişme durumu ortaya çıkar".

Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilen yasa hükmü, daha sonra 1973 yılında yapılan Anayasa değişikliğiyle 1961 Anayasası'na dahil edilmiştir (Geçici 21.mad.).[263] Bu maddeye göre ise; "*sıkıyönetimin kaldırıldığı tarihte, sıkıyönetim mahkemelerinde görülmekte bulunan davalar sonuçlandırılıncaya kadar bu mahkemelerin görev ve yetkileri devam eder*" hükmü getirilmiştir. 1402 sayılı yasa, hukuka aykırı sayılabilecek eylem ve işlemleri yasal kılsa da bu eylem ve işlemlerin yargısal denetimi konusunda herhangi bir sınırlama getirmemiştir.[264]

1973 tarihinde 1699 sayılı[265] anayasa değişikliği hakkındaki kanunla Anayasa'nın 136. maddesine getirilen ek fıkra ile kurulması öngörülen Devlet Güvenlik Mahkemeleri, yine aynı yıl içerisinde 1773 sayılı kanunla kurulmuştur. Doğrudan devletin güvenliğini ilgilendiren suçlara bakmakla görevlendirilen bu mahkemeler, sanığın olağan güvenceden yoksun bırakılması, savunma hakkını kısıtlayan özel soruşturma ve yargılama usulleri vb. nedenlerden dolayı Anayasa Mahkemesi, Devlet Güvenlik Mahkemesi'nin kuruluş kanununun kimi maddelerini iptal etmiştir. 1976 yılında ise Devlet Güvenlik Mahkemesi tümüyle kapatılmıştır.[266]

#### 4.2.2.2. Temel Hak ve Özgürlüklerin Sınırlandırılması

1961 Anayasası temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılması konusunu 11. maddede düzenlemiştir. Temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılması ile ilgili anayasa dört önemli ilke belirtmektedir. Birincisi, bu haklar ancak anayasada belirtilen nedenlerle sınırlandırılacak, ikinci olarak, sınırlama anayasanın sözüne ve ruhuna uygun olacak, üçüncü olarak, sınırlama kanunla yapılacak ve son olarak ise hiçbir şekilde hak ve özgürlüğün özüne dokunulmayacaktır.[267] Bunun yanı sıra Anayasa'nın 11/2.mad.[268] öze mutlak bir koruma getirmektedir. Bu fıkra ile "sınırlamanın da bir sınırı olduğu"[269] belirtilmekle beraber, devlet karşısında kişinin hiçbir sebep ile dokunulamayacak olan kişiliğinin sınırları çizilmek

[263] Üskül, **Siyaset ve...**, s. 44.
[264] Üskül, **Sıkıyönetimin Yargısal...**, s. 497.
[265] Resmi Gazete, 20.3.1973- 14482.
[266] Atilla Sav, "Devlet Güvenlik Mahkemeleri", **Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi**, C. IV, İstanbul: İletişim Yayınları, s. 918 (ss. 918-928).
[267] Bülent Tanör, **İki Anayasa 1961 ve 1982**, 3. b., Beta Yayınları, s. 26.
[268] 11/2.mad.: "*Kanun, kamu yararı, genel ahlâk, kamu düzeni, sosyal adalet ve millî güvenlik gibi sebeplerle de olsa, bir hakkın ve hürriyetin özüne dokunamaz*".
[269] Sağlam, **a.g.e.**, s. 62.

istenmiştir.[270] Böylelikle, temel haklar kamu çıkarları karşısında belli bir önceliğe sahip kılınmış olmaktadır. Özellikle, öze dokunma yasağı, Anayasa Mahkemesi tarafından verilen kararlarla daha net açıklığa kavuşmuş ve "özün" içeriği konusunda belli ölçütler geliştirilmiştir.[271] Yukarıda açıkladığımız "öze dokunma yasağı"na rağmen Anayasa Mahkemesi, 1963 tarihli vermiş olduğu kararda ölüm cezasına ilişkin hükmün anayasaya aykırı olmadığı sonucuna varmış ve şu açıklamalara yer vermiştir:[272]

> "Temel hak ve hürriyetlerin en başında gelen yaşama, maddi ve manevi varlığı geliştirme haklarını ve kişi hürriyetini 14/1.mad. ile teminat altına alan Anayasa koyucusu, diğer fıkralarda bu hak ve hürriyetlerle ilgili olarak koyduğu genel prensiple, kişi dokunulmazlığı ve hürriyeti terimleriyle ifade eylediği bu hakkın da mutlak olmadığını, toplum hayatının zarurî kıldığı hallerde kanunda açıkça gösterilmek ve hakim kararına dayanmak şartıyla kayıtlanabileceğini belirtmekle beraber eziyet ve işkenceyi ve insan haysiyetiyle bağdaşamayacak ceza konulmasını yasak ettiği halde, ölüm cezasına değinmemiştir. Açıklanan bu hükümlere göre sözü geçen 33. ve 14. maddelerde sayılan yasaklar dışında kalan ceza yaptırımlarının ve bu arada ölüm cezasının anayasaya aykırı bir tarafı bulunmadığının kabulü gerekmektedir. Ayrıca, Türkiye'nin 1954 senesinde katılmış olduğu İnsan Hakları ve Ana Hürriyetlerini Korumaya Dair Sözleşme'nin 2. maddesindeki *'her ferdîn yaşama hakkı kanunun himayesi altındadır, kanunun ölüm cezası ile cezalandırdığı bir suçtan dolayı hakkında mahkemece hükmedilen bu cezanın infazı dışında hiç kimse kasten öldürülemez'* ifadesi ile de ölüm cezasının, insan hak ve ana hürriyetlerine de aykırı bulunmadığı açıkça belirtilmektedir".

Tüm bu değerlendirmeler ışığında Anayasa Mahkemesi, ölüm cezasının anayasaya aykırılık savını reddederken, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi(2.mad.)'nin yaşam hakkının bir istisnâsı olarak, ölüm cezasının kabul edilebileceği biçiminde bir gerekçede bulunmuştur.[273] Ayrıca, 1961 Anayasası'nda işkence ve eziyet etme yasağı olmasına rağmen,

---

[270] Kubalı, **a.g.e.**, s. 166.
[271] Taha Parla, "1961 Anayasası'nda Yasama ve Yürütme İlişkisi", **Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi**, C. I., İstanbul: İletişim Yayınları, s. 41 (ss. 40-52).
[272] AYM, E. 1963/207, K. 1963/175, Kt. 1.7.1963.
[273] Mehmet Semih Gemalmaz, **Ulusalüstü İnsan Hakları Hukukunda Yaşam Hakkı ve İşkence Yasağı**, 2. b., Kavram Yayınları, 1994, s. 40.

ceza yasalarında idam cezasının ya da ölüm cezasının varlığı anayasaya aykırı hüküm olarak görülmüştür.[274]

Sıkıyönetim rejimlerinde, işlerliği tartışma konusu olmayacak derecede önemli olan "temel hak ve özgürlüklerin özüne dokunulmazlık ilkesi" somut planda alınacak tedbirlerde ölçülülüğün amaç-araç uygunluğunun gözetilmesi anlamına gelmektedir.[275] Gözler, "hakkın özü" kavramının, fevkalâde belirsiz bir kavram olduğunu ve bir hakkın özünün nerede başlayıp, nerede bittiğinin objektif olarak bilinemeyeceğini ifade etmektedir.[276]

1961 Anayasası'nın ilk halinde, "hürriyetin asıl, sınırlamanın istisnâ" olduğu belirtilirken, 1971 Anayasa değişikliği ile birlikte, sınırlamanın asıl olduğu kanısına varılacak bir hüküm getirilmiştir. Ayrıca bu maddeye, "hürriyetlerin kötüye kullanılmasını önleme" amacını taşıyan yeni bir fıkra[277] da eklenmiştir. [278]

1961 Anayasası'nın 11. maddesinin 1488 sayılı yasa ile değişik metinleri o yıllarda tartışmalara neden olmuştur. Değişikliğe uğrayan 11. madde için hak ve özgürlüklerin tamamını kapsayan "genel sınırlama sebepleri" olduğunu ileri sürülmüştür. Yine, ilgili maddede sınırlama sebepleri gösterilmeyen bir hak yasalar ile 11. maddedeki sebepler nedeniyle sınırlandırılabilirdi. Şöyle ki 1961 Anayasası'nda düzenlenen düşünce hürriyeti(20.mad.), bilim ve sanat hürriyeti(21.mad.), hak arama hürriyeti(31.mad.) ve dilekçe hakkı(62.mad.) gibi özgürlüklerin konuları ya da içerikleri bağlamında Anayasa tarafından sınırlandırılacak bir hükme bağlanmamıştır. Böylelikle, bu hak ve özgürlükler genel sınırlama sebeplerine göre sınırlandırılabilecektir.[279] Anayasa Mahkemesi'nin, 1963 tarihli bir kararında ise temel hak ve özgürlükler arasında sayılan düşünce özgürlüğü için genel sınırlama görüşü savunulmuştur. [280] Mahkeme, basın hürriyetinin millî güvenliği ve genel ahlâkı koruma, kişilerin şeref, haysiyet ve haklarına tecavüzü, suç işlemeye kışkırtmayı önlemek amacıyla

[274] Bahri Savcı, **Yaşam Hakkı ve Boyutları**, Ankara: AÜSBF Yayınları, 1980, s. 167.
[275] Serozan, **a.g.m.**, s. 86.
[276] Gözler, **Anayasa Hukukunun Genel Teorisi**, s. 553.
[277] 1971 Anayasa değişik. 11.mad.: "*Temel hak ve hürriyetler, Devletin ülkesi ve milletiyle bütünlüğünün, Cumhuriyetin, millî güvenliğin, kamu düzeninin, kamu yararının, genel ahlâkın ve genel sağlığın korunması amacı ile veya Anayasanın diğer maddelerinde gösterilen sebeplerle Anayasanın sözüne ve ruhuna uygun olarak ancak kanunla sınırlanabilir".*
*"Kanun temel hak ve hürriyetlerin özüne dokunamaz".*
[278] Kapani, **Kamu Hürriyet...**, s. 131-132.
[279] Bülent Tanör, "Anayasamızın Yeni 11. Maddesi Genel Bir Sınırlama Kuralı Getirmiş Midir?", **Onar Armağanı**, İstanbul: Fakülteler Matbaası, 1977, s. 876.
[280] AYM, E. 1963/17, K. 1963/84, Kt. 8.4.1963. Mahkemenin aynı doğrultuda bir başka kararı için bkz. Sulhi Dönmezer, "Düşünce ve Kanâat Hürriyetinin Sınırı-Hürriyetlerin Özüne Dokunan Sınırlamalar" (Mahkeme Kararları Kroniği), **İÜHFM**, C. XXIX, S. 3 (1963), (ss. 761-786). AYM, E. 1963/16, K. 1963/83, Kt. 8.4.1963.

sınırlanabileceğini kabul ettiği gibi gerekli hallerde gazete ve dergilerin toplatılmasını da uygun bulmuştur.

### 4.2.3. Üniversitelere Özgü Olağanüstü Yönetim Usulü

1961 Anayasası "olağanüstü yönetim usulleri" başlığı altında, olağanüstü hâl ve sıkıyönetim düzenlemesinin yanı sıra 1971 Anayasa değişikliğe ile getirilen ve yürütme organına belirli koşullar dahilinde "üniversitelerin yönetimine el koyma" yetkisi veren bir hüküm eklemiştir.[281] Bu dönemde ülke içi karışıklığın yanı sıra üniversitelerde oluşan yaygın şiddet hareketleri, ayaklanma gibi durumlardan dolayı üniversitelere özgü bir olağanüstü yönetim usulü düzenlenmiştir. Kültürel anlamda çıkarılan bu olağanüstü yönetim rejimi, ilk kez 1971 Anayasa değişikliği sırasında ortaya çıkmıştır.[282] 1971 Anayasa değişikliğinde 120. maddeye eklenen fıkraya göre; *"Üniversitelerde, onlara bağlı fakülte, kurum ve kuruluşlarda öğrenim ve öğretim hürriyetlerinin tehlikeye düşmesi ve bu tehlikenin üniversite organlarınca giderilememesi hâlinde Bakanlar Kurulu, ilgili üniversitelerin veya bu üniversiteye bağlı fakülte, kurum ve kuruluşların idaresine el koyar ve bu kararını hemen Türkiye Büyük Millet Meclisinin onayına sunar. Hangi hallerin el koymayı gerektireceği, el koyma kararının ilan ve uygulanma usulleri ile süresi ve devamınca Bakanlar Kurulu'nun yetkilerinin nitelik ve kapsamı kanunla düzenlenir"* ifadesi yer almıştır.

Üniversite yönetimine el koyma kararının konusunu, üniversite özerkliği ile kişi özgürlüklerinin sınırlandırılması veya durdurulması oluşturmaktadır. Bunun içindir ki karar organı, Bakanlar Kurulu olmakla birlikte, yukarıda 120. maddede belirttiğimiz üzere bu kararın alınması TBMM tarafından onay şartına tâbi kılınmıştır. Artık, alınacak karar onay şartından dolayı TBMM tarafından hukukî bakımdan denetlenmekte ve parlamentonun temel hak ve özgürlükleri koruyucu niteliği ortaya çıkmaktadır.[283]

Anayasa Mahkemesi, üniversiteler açısından getirilen ve yürütme organına geniş bir müdâhale alanı bırakan 20 Haziran 1973 tarih ve 1750 sayılı Üniversiteler Kanunu'nun 69. maddesini, anayasaya aykırılık iddiasıyla önüne gelen başvurularda incelemiştir.[284] Anayasa

[281] Tanör, **Sıkıyönetim**, s. 945.
[282] Duran, **İdare Hukuku...**, s. 298 .
[283] Bilgen, **a.g.e.**, s. 36.
[284] AYM, E. 1973/37, K. 1975/22, Kt. 11, 12, 13, 14 ve 25.2.1975.
AYM, E. 1973/38, K. 1975/23, Kt. 11, 12, 13, 14 ve 25.2.1975.
AYM, E. 1973/39, K. 1975/24, Kt. 11, 12, 13, 14 ve 25.2.1975.

Mahkemesi, 1750 sayılı Üniversiteler Kanunu'nun 69/2. maddesini [285] Anayasa'nın 120. maddesinin son fıkrasına aykırı bularak iptal etmiştir. Anayasa Mahkemesi gerekçe olarak da şunları belirtmiştir: [286]

> "Dava konusu olan 69/2. maddesinde üniversite yönetimine el koyma sebebi olarak saptanmış olan eylemlerin kimin tarafından, nerede ve hangi şartlar altında yapıldığı taktirde el koymaya yol açacağı belirtilmemiştir. Diğer taraftan bu eylemlerin üniversite mensupları ile ilgili olup olmadığı, bu eylemlerin üniversitelerdeki öğretim ve öğrenim hayatına etki yapıp yapmadığı ve bu eylemlerin öğrenim ve öğretim hürriyetlerini tehlikeye düşürüp düşürmediği de önemli değildir. Bu hüküm, Anayasa'nın 120. maddesinin değiştirilmesi ve bu maddeye yedinci fıkranın eklenmesi ile varılmak istenen amacın çok dışına taşmış ve üniversiteleri daimi bir baskı altında tutmaya yönelmiş bir hükümdür. Böyle bir hüküm yürürlükte kaldığı sürece, üniversitelerde öğrenim ve öğretimin 'hürriyet ve teminat içinde' yürütüleceği düşünülemez. Bu bakımdan 1750 sayılı yasanın 69/2. maddesinde *'...Anayasa'da yer alan hak ve hürriyetlerden herhangi birisinin, insan hak ve hürriyetlerini veya Türk Devletinin ülkesi ve milleti ile bölünmez bütünlüğünü veya dil, ırk, sınıf, din ve mezhep ayrımına dayanarak nitelikleri anayasada belirtilen Cumhuriyeti ortadan kaldırmak kastıyla kullanılması...*' ibaresinin iptali gerekmektedir. Ayrıca, 1750 sayılı yasaya göre el koyma kararı önce Resmi Gazete'de yayımlanır ve yayımlanmayı izleyen kırk sekiz saat içinde Türkiye Büyük Millet Meclisinin Birleşik Toplantısının onayına sunulur. Anayasa'nın 120. maddesinin son fıkrası ise el koyma kararının hemen Türkiye Büyük Millet Meclisi Birleşik Toplantısının onayına sunulacağını düzenlemiştir. İki hüküm karşılaştırıldığı zaman anayasanın "hemen" yapılmasını emrettiği onaya sunma işleminin, 1750 sayılı yasa da ise Resmi Gazete'de yayımlanmasından sonraya bırakıldığı görülmektedir. Bu bakımdan 1750 sayılı yasanın sözü edilen hükmü Anayasa'nın 120. maddesinin son fıkrası hükmüne aykırıdır. Bu nedenle 1750 sayılı

[285] 1750 sayılı ÜK. 69/2.mad.: *"Anayasa'da yer alan hak ve hürriyetlerden herhangi birisinin insan hak ve hürriyetini veya Türk Devletinin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğünü veya dil, ırk, sınıf, din, ve mezhep ayırımına dayanarak nitelikleri Anayasa'da belirtilen Cumhuriyeti ortadan kaldırmak kastıyla kullanılması; hâllerinde Bakanlar Kurulu, ilgili Üniversitenin veya bu Üniversiteye bağlı kuruluş ve kurumların veya bir Üniversiteye bağlı olmayan fakültenin idaresine belli bir süre ile el koyabilir. El koyma kararı Resmi Gazete'de yayımlanır. Yayınlanmayı müteakip 48 saat içinde Türkiye Büyük Millet Meclisi Birleşik Toplantısının onayına sunulur. El koyma süresi 2 ayı geçmez".*

[286] AYM, E. 1973/37, K. 1975/22, Kt. 11, 12, 13, 14 ve 25.2.1975.

yasanın 69/2. maddesindeki *'...yayımlanmayı müteakip kırk sekiz saat içinde...'* deyiminin iptali gerekmektedir."

1750 sayılı yasanın mahkemeye konu olan maddesi anayasanın öngördüğü hükümlerin ötesine geçmiş ve bu nedenle Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir.[287]

### 4.3. 1961 Anayasasında Olağanüstü Yönetimin Denetimi

Olağanüstü yönetime ilişkin olarak yürütme organının yaptığı tasarruflar, siyasî ve yargı denetimine bağlıdır.

#### 4.3.1. Siyasî Denetim

Anayasa, "olağanüstü hâl" ilanının siyasî denetime tâbi olmasına ilişkin herhangi bir düzenleme getirmemiştir. Ancak, yürütmenin yasamaya karşı sorumluluğu ilkesinden hareket ederek olağanüstü hâl ilan eden Bakanlar Kurulu Kararnamesi'nin TBMM'ye sunulması gerekmektedir. Bu sunma işlemi de bilgi niteliğinden ileri gitmeyecektir. Ayrıca, hükümetin belli aralıklarla Meclise rapor vermesi de tedbir olarak algılanabilir. Bu anlamda, TBMM'nin hükümeti denetleme vasıtalarını kullanarak olağanüstü hâle ilişkin yürütme organını denetleyebilecektir.[288]

"Sıkıyönetim" ilanının siyasî denetime tâbi olması ile ilgili hüküm ise Anayasa'nın 124. maddesinde düzenlenmiştir. TBMM'nin, Bakanlar Kurulu tarafından ilan edilmiş bir sıkıyönetimi onaylamama ya da tümüyle kaldırma yetkisi bulunmaktadır. Meclis, bu yetkisini sıkıyönetim süresince elinde bulundurmaya devam eder. Bu denetim, doğrudan sıkıyönetim makamları üzerine yapılan bir denetim değil sıkıyönetimi ilan eden ve uygulayan Bakanlar Kurulu adına bir denetimdir. [289]

#### 4.3.2. Yargısal Denetim

Bakanlar Kurulu'nun olağanüstü hâl ilan eden kararnamesi aleyhine Danıştay'da dava açılabilmektedir. Anayasa'nın 114. maddesi de idarenin tüm eylem ve işlemlerine karşı yargı yolunu açık tutarak, bu hükmü yani Danıştay denetimini onaylar gözükmektedir. Anayasa Mahkemesi de olağanüstü hâllerde konulabilecek yükümlülükleri denetleyebilmektedir. Şöyle

[287] Duran, **İdare Hukuku...**, s. 298 .
[288] Hazır, **Türkiye'de ve Yabancı...**, s. 89-91.
[289] Tanör, **Sıkıyönetim**, s. 952-953.

ki yasama organı olağanüstü hâllerin ilanı, yürütülmesi, kaldırılması ile ilgili usulleri Anayasa'nın 123. maddesi gereğince serbestçe düzenleyebilecektir. Kanunun yükümlülükleri ile ilgili maddeler de Anayasa Mahkemesi tarafından denetlenebilecektir.[290] Anayasa'da idarenin denetimi hakkında bir düzenlemeye yer verilirken, sıkıyönetim idaresinin eylem ve işlemlerinin yargısal denetimine ilişkin özel bir hüküm ya da düzenleme bulunmamaktadır.[291]

Sıkıyönetim, olağanüstü durumlara özgü bir yönetim usulü olmakla beraber, anayasal hükümlere dayanan hukukî bir rejimdir. Bu bakımdan, sıkıyönetim ilanına ait kararların ve sıkıyönetim sırasında yapılan tasarrufların yargı denetimine tâbi olması gerekmektedir.[292] 1961 Anayasasına göre, TBMM'nin sıkıyönetim kararı Anayasa Mahkemesi denetimi dışındadır.[293] Sıkıyönetim rejiminin anayasaya dayanan kanunî ve hukukî bir rejim olmasından dolayı sıkıyönetim komutanlığı işlemlerinin yargı denetimine tâbi olması gerektiği sonucuna varılmaktadır. Bu anlamda, Danıştay'da tam yargı davası açılabilirken iptal davası açılamamaktadır.[294]

Danıştay Dava Daireleri Kurulu, sıkıyönetim ilan kararına ilişkin 1970 yılında vermiş olduğu bir kararda, Bakanlar Kurulu'nun, sıkıyönetim ilan karanın, TBMM'nin onayından sonra organik ve şekli bakımdan yasama organı işlemine dönüşmesi sebebiyle idarî yargı denetimi dışında olduğu sonucuna varmıştır.[295] Mahkeme bu durumu şu şekilde açıklamıştır:[296]

> "Bakanlar Kurulu tarafından alınan sıkıyönetim ilan kararı, organik ve şekli bakımdan idarî bir tasarruf olarak görünmesine rağmen, Anayasa'nın 124. maddesinin öngörmüş olduğu hükümlerin niteliği bakımından yasal bir tasarruf olduğu, özellikle TBMM tarafından onaylandıktan sonra yasama organı tasarrufu haline dönüştüğü ve bu nedenle de ortada idarî mercilerin kesin ve uyulması zorunlu idarî veya yargısal kararlarını denetlemekle görevli bulunan Danıştay'ın görevine giren bir kararın varlığından bahse imkan bulunmamaktadır".

Uygulamada TBMM'nin olağanüstü hâl ya da sıkıyönetim kararını onaylaması yasa ile değil Meclis kararı ile olmaktadır. Aliefendioğlu, Meclis kararlarının anayasada sayılan ayrık

[290] Hazır, **Türkiye'de ve Yabancı...**, s. 92.
[291] Üskül, **Sıkıyönetimin Yargısal...**, s. 496.
[292] Onar, **İdare Hukuku...**, C. III, s. 1503.
[293] Kubalı, **a.g.e.**, s. 189.
[294] Bilgen, **a.g.e.**, s. 152.
[295] Esen, **Karşılaştırmalı...**, s. 170.
[296] DDDK, E. 1970/389, K. 1970/442, Kt. 3.7.1970.

durumlar dışında anayasal yargı denetimine tâbi olmadıklarını ve bundan dolayı TBMM'nin bu konudaki onama kararlarının Anayasa Mahkemesi'nin yetki alanı dışında kaldığını söylemektedir. [297] Kezâ, Anayasa Mahkemesi de 1970 tarihli kararında TBMM'nin sıkıyönetim ilanını onaylayan kararlarını içtüzük değişikliği ya da yasa niteliğinde görmeyerek denetim yetkisinin dışında kabul etmiştir. Mahkeme, gerekçe olarak ise şu ifadelere yer vermiştir:[298]

> "Bakanlar Kurulu tarafından ilan edilen sıkıyönetim kararının yürürlükte kalabilmesi yani anayasal hak ve özgürlükleri kısıtlayan veya belli bir süre askıya alınan kanun hükümlerinin uygulanmasına devam edilebilmesi için araya bir şart tasarrufun girmesi yani organik bakımdan idarî olan sıkıyönetim ilan kararının Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından onanması gerekmektedir. Sıkıyönetim ilan kararının TBMM Birleşik toplantısının onanma tasarrufunu maddi bakımdan kanun kabul etmek veya bu nitelikte bir işlem saymaya yâhut içtüzük hükmü gibi saymaya imkan görülmemiştir. Bunun yanı sıra, Anayasa Komisyonu tarafından hazırlanan anayasa tasarısında, 'kanunların, yasama meclisleri içtüzüklerinin ve bu meclisler tarafından verilen her türlü kararların anayasaya uygunluğunu denetlemek' görev olarak Anayasa Mahkemesine tanındığı böylelikle, TBMM'nin kanun ve karar niteliğinde olan bütün kararları Anayasa Mahkemesinin yargı denetimine tabi tutulması öngörüldüğü hâlde Anayasa'nın 147/1.mad. ile *'...Anayasa Mahkemesi, kanunların ve TBMM içtüzüklerinin Anayasa'ya uygunluğunu denetler'* yolundaki ilkeyi benimsemek suretiyle bu denetimi sadece kanunlara ve içtüzüklere özgülemiştir. Diğer bir ifade ile TBMM'nin kanun veya içtüzük niteliğinde olmayan kararlarını anayasanın ayrık olarak düzenlediği hükümler saklı olmak üzere, bu denetimin dışında bırakmıştır".

Anayasa, istisnâlar dışında parlamento kararlarının denetlenmesini ve sıkıyönetime ilişkin TBMM Birleşik toplantısı kararlarının denetlenmesini kabul etmemektedir. Bu anlamda, yukarıdaki Anayasa Mahkemesi kararında sıkıyönetim ilanına ilişkin TBMM kararının 1961 Anayasa sistemi içerisinde yargı denetimi dışında kaldığı görülmektedir.[299]

---

[297] Yılmaz Aliefendioğlu, **Anayasa Yargısı**, Ankara: Yetkin Yayınları, 1997, s. 208-209.
[298] AYM, E. 1970/44, K. 1970/42, Kt. 17.11.1970.
[299] Bilgen, **a.g.e.**, s. 129.

Sonuç olarak, sıkıyönetim ilan kararlarını onama işlemi, Anayasa Mahkemesi tarafından denetlenemezken, olağanüstü yönetime ilişkin olarak yürütme organının alacağı kararlar ve yapacağı işlemler de yine yargı denetimi dışında tutulmaktadır.

# ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

# 1982 ANAYASASI DÖNEMİNDE TÜRKİYE'DE OLAĞANÜSTÜ YÖNETİM

## 1. Genel Olarak 1982 Anayasası ve Olağanüstü Yönetim

1982 Anayasası, 12 Eylül 1980 askerî darbe döneminin ürünü olarak çıkarılmış ve hukuksal düzenin yeniden yapılandırılmasını zorunlu kılmıştır. 1982 Anayasasına göre yürütme organı, 1961 Anayasası'ndaki sistemden farklı olarak hem "yetki" hem de "görev" olarak düzenlenmiştir (8.mad.). Bu anlamda, 1982 Anayasası yürütmeyi yasama organı karşısında büyük ölçüde güçlendirme eğilimi içerisine girmiştir. Bu sebepten ötürü, yasama ve yürütme arasında belirsizliklerin varlığı "yarı başkanlık" denilebilecek karma bir sistemin izlenimini vermektedir.[300]

21 Ocak 2017 tarihinde yapılan 6771 sayılı "Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun" ile birlikte yürütme yetkisi Cumhurbaşkanlığı makamında toplanmakta, yasama ve yürütme ilişkileri yeniden tanımlanmaktadır.[301] Şöyle ki Cumhurbaşkanı yürütmenin tek sahibi olarak hem TBMM hem de yargı karşısında güçlendirilmektedir. Yasama, yürütme ve yargının birbirini denetlemesine dayalı bir denge kurulmamaktadır.[302] Ayrıca, Cumhurbaşkanı'na TBMM seçimlerini yenilemek ya da sosyal, siyasal ve idarî alanda "Cumhurbaşkanlığı kararnamesi" adı altında geniş düzenleme yetkisi verilmektedir.[303] Anayasada öngörülen yeni hükümet sistemi doktrinde olumlu-olumsuz yönleriyle tartışma konusu yapılmıştır. Hükümet sisteminin klasik başkanlık sistemine benzediği belirtilmekle birlikte, bu sistemde Cumhurbaşkanı'nın diğer kuvvetler karşısında

[300] Soysal, **100 Soruda...**, s. 138.
[301] M. Artuk Ardıçoğlu, "Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi" (13.07.2017), **Ankara Barosu Dergisi**, Y. 75, S.3 (2017), s. 23.
[302] Selin Esen, "2016 Anayasa Değişiklik Teklifinin Değerlendirilmesi", **Ankara Barosu Dergisi**, S. 4 (2016), s. 71 (ss. 45-73).
[303] Ardıçoğlu, **a.g.m.**, s. 21

başkanlık sisteminde öngörüldüğünden daha fazla güçlendirildiği öne sürülerek eleştiri de getirilmiştir.[304]

1982 Anayasası hürriyet-otorite dengesinde 1961 Anayasasından farklı olarak otoritenin ağırlığını artırmış, devleti birey karşısında korumaya çalışmıştır.[305] Devletin birey karşısında yetkilerinin güçlendirilmesi hak ve özgürlüklerin daha sıkı sınırlamalara tâbi olacağı anlamına gelecektir ki, bu da toplum açısından sıkıntılar yaratabilecektir.

1982 Anayasası olağanüstü yönetim usulleri başlığı altında olağanüstü hâl ve sıkıyönetim, seferberlik ve savaş hâlini ayrıntılı bir şekilde düzenlemiştir. Duran, olağanüstü yönetimi "bunalımlı dönemler" olarak adlandırmakta, bu durumların ortaya çıkmasına yol açan olay ve olguların içerik ve niteliklerine göre ayrım yapılarak çeşitli statülere bağlandığını dile getirmektedir. Bu durumlar, 1924 Anayasasında örfî idare (sıkıyönetim)'den ibaret iken, buna 1961 Anayasası ile vatandaşlara fazladan para, mal ve çalışma yükümlülükleri getirilerek "olağanüstü hâller"(123.mad.) başlığı eklenmiştir. 1982 Anayasası ile de "*...hür demokrasi düzenini veya temel hak ve hürriyetleri ortadan kaldırmaya yönelik yaygın şiddet hareketlerine ait ciddi belirtilerin ortaya çıkması veya şiddet olayları sebebiyle kamu düzeninin ciddi şekilde bozulması halleri*" (120.mad.) ilk kez öngörülmüştür. Bunun yanı sıra 1982 Anayasası sıkıyönetimin tanımında (122.mad.) olağanüstü hâlden daha vahim şiddet hareketlerinin var olması gerektiğini belirtmiştir.[306]

21 Ocak 2017 tarihinde yapılan 6771 sayılı "Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun" ile birlikte, olağanüstü yönetimde değişiklikler yapılmıştır. 1982 Anayasası'nın ilk şekli, hem olağanüstü hâl hem de sıkıyönetim hâlini ayrı ayrı düzenlemişken, 6771 sayılı değişiklik ile birlikte, olağanüstü yönetim tek maddede düzenlenmiş ve sıkıyönetim uygulaması Türkiye'nin anayasal sisteminden çıkarılmıştır.[307]

6771 sayılı "Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun" 21 Ocak 2017'de kabul edilerek 6 Nisan 2017 tarihinde hâlkoylamasıyla kabul edilmiş, hemen uygulamaya konulacak üç hüküm belirtilmiştir. Bunlar şöyle sıralanmıştır: Cumhurbaşkanı partili olabilecek, askerî mahkemeler kaldırılacak ve HSK yeniden düzenlenecektir. Diğer

[304] Kemal Gözler, "Elveda Kuvvetler Ayrılığı, Elveda Anayasa", http://www.anayasa.gen.tr/elveda-anayasa.htm (22 Aralık 2016) s.29; Esen, **2016 Anayasa...**, s. 71.
[305] Yavuz Atar, **Türk Anayasa Hukuku**, 9. b., Mimoza Yayınları, 2014, s. 35.
[306] Lütfi Duran, "Bunalım Kararnameleri", **AÜSBFD**, C. L, S. 3-4 (1995), s. 142.
[307] "Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Teklifi" (12 Aralık 2016), (Çevrimiçi), http://www2.tbmm.gov.tr/d26/2/2-1504.pdf (Erişim Tarihi: 9 Kasım 2017).

maddeler için ise 3 Kasım 2019 yılında birlikte yapılacak Cumhurbaşkanlığı ve milletvekili genel seçimi ile sistemin tümüyle yürürlüğe girmesi öngörülmektedir.[308]

Olağanüstü yönetim usulü için 1982 Anayasası'nda yapılan en önemli yenilik *"Temel hak ve hürriyetlerin kullanılmasının durdurulması"* kenar başlıklı 15. maddedir. Olağanüstü dönemlerde temel hak ve özgürlükler rejimini düzenleyen bu hükümle özgürlüklerin sınırlanma nedeni, yöntemi ve ölçütleri ayrıntılı bir şekilde belirlenmiştir.[309]

Anayasa'da olağanüstü yönetim için öngörülen kanunlar ya bu dönemde çıkarılmış ya da daha önce çıkarılan kanunlar değişikliğe uğrayarak günümüzde dahi kullanılmaya devam etmiştir. Örneğin, 22 Mayıs 1940 tarih ve 3882 sayılı Örfî İdare Kanunu, 13 Mayıs 1971 tarih ve 1402 sayılı Sıkıyönetim Kanunu ile yürürlükten kaldırılmıştır. 12 Eylül 1980 darbesinden sonra 1402 sayılı yasada köklü değişiklikler yapılarak yine bu yasa kullanılmıştır. Olağanüstü hâli düzenleyen olağanüstü hâl yasası ise "12 Eylül rejiminin ürünü olan 25 Ekim 1983 tarihli 2935 sayılı Olağanüstü Hâl Yasasıdır.[310] Olağanüstü hâl mevzuatında da genellikle kanun hükmünde kararname yolu ile değişiklik yapılmıştır. 4 Kasım 1983 tarih ve 2941 sayılı Seferberlik ve Savaş Hâli Yasası da "savaş hâli" ve "seferberlik hâli" ni düzenlemektedir.[311]

## 2. 1982 Anayasasında Olağanüstü Yönetim

### 2.1. 1982 Anayasası'nın İlk Şeklinde Olağanüstü Yönetim Türleri

Olağanüstü yönetim, devletin hukuk düzeninin olağan kuralları ile üstesinden gelinmesine imkan olmayan olağanüstü bir tehdit veya tehlike karşısında başvurduğu yönetim usulüdür. Olağanüstü yönetim usulleri, 1982 Anayasası'nın 119 ile 122. maddeleri arasında düzenlenerek, "olağanüstü hâl " ve "sıkıyönetim, seferberlik ve savaş hâli" olmak üzere iki tür olağanüstü yönetim usulü benimsenmiştir.[312]

---

[308] Vahap Coşkun, "2016 Nisan 2017 Tarihinde Kabul Edilen Anayasa Değişikliklerinin Değerlendirilmesi", **DÜHFD**, C. XXII, S. 36 (2017), s. 6.
[309] Necmi Yüzbaşıoğlu, **1982 Anayasası ve Anayasa Mahkemesi Kararlarına Göre Türkiye'de Kanun Hükmünde Kararnameler Rejimi**, 1. b., İstanbul: Beta Yayınları, 1996, s. 162.
[310] Gemalmaz, **Türkiye'nin Demokrasi...**, s. 94-95.
[311] Gemalmaz, **Türkiye'nin Demokrasi...**, s. 37.
[312] Kemal Gözler, "Olağanüstü Yönetim Usulleri", **Türk Anayasa Hukuku**, 2000, (Çevrimiçi), http://www.anayasa.gen.tr/oyu.htm (Erişim Tarihi: 26 Aralık 2017), (ss. 810-828).

### 2.1.1. Olağanüstü Hâl

Olağanüstü hâl, anayasada belirtilen sebeplerle ilan olunan, geçici olarak temel hak ve hürriyetlerin kısmen veya tamamen durdurulmasına yâhut vatandaşlar için para, mal ve çalışma yükümlülüklerinin getirilmesine sebep olan olağanüstü yönetim usulüdür. [313] Sıkıyönetim, seferberlik ve savaş ilan edilmesini gerektiren nedenlerden daha hafif iç karışıklık ve şiddet hareketleri olarak da tanımlanabilmektedir.

#### 2.1.1.1. Olağanüstü Hâl Nedenleri

Anayasa, olağanüstü hâl nedenlerini iki ayrı maddede incelemiştir. İlki, Anayasa'nın 119. maddesinde düzenlenen *"tabiî âfet, salgın hastalık*[314] *ve ağır ekonomik bunalım sebebi"*dir. Diğeri ise 120. madde de sayılan "*şiddet olaylarının yaygınlaşması ve kamu düzeninin ciddi şekilde bozulması sebebi"*dir.

##### 2.1.1.1.1. Tabiî Âfet, Tehlikeli Salgın Hastalık ve Ağır Ekonomik Bunalım

Olağanüstü hâle geçiş nedenlerinden ilki "tabiî (doğal) âfet" olayıdır. Ulusal ve Uluslararası hukuk alanında netleşmiş bir kavram olan doğal âfet için genellikle deprem, sel, yangın, fırtına, hortum, volkanik olaylar gibi tehlike arz eden olaylar anlaşılmaktadır. Doğal âfet niteliği taşıyan yıkımlar, seyahat özgürlüğü, çalışma özgürlüğü, yerleşme özgürlüğü vb. bazı hak ve özgürlüklerin sınırlandırılmasına neden olabilmektedir.[315] Olağanüstü hâlin ilan edileceği yönünde herhangi bir zorunluluk bulunmamaktadır. Bu konuda yürütme organına geniş takdir yetkisi tanınmıştır. Şöyle ki, ülkemizde birçok kez doğal afet olarak niteleyebileceğimiz tarzda olaylar olmasına karşın, olağanüstü hâl ilan edilmemiştir.[316]

Anayasa, "tehlikeli salgın hastalığı" da olağanüstü hâl ilan nedenleri arasında saymaktadır. Bu madde ise Anayasa metnine, Danışma Meclisi tarafından ilave edilmiştir. Tehlikeli salgın hastalık da aranan ölçütler, maddi zarara neden olması (at vebası, şap hastalığı, sığır vebası vb.) bulaşıcı olup, hastalığın belirli bir bölgeden başka bir bölgeye yayılması (tifo, kolera, tifüs, çiçek hastalığı, kuş gribi vb.) gibi insan hayatını ciddi şekilde tehdit ederek, hızlı bir şekilde yayılan ve çoğunlukla ölümle sonuçlanan durumlar olarak gözetilmektedir.[317]

---

[313] Kemal Gözler ve Gürsel Kaplan, **İdare Hukuku Dersleri**, 17. b., Bursa: Ekin Yayınları, 2015, s. 603.
[314] 1982 Anayasası'nın 119. maddesinin başlığında "tehlikeli salgın hastalık" maddesi yer almamakla birlikte, madde metninde tabiî âfet yanında tehlikeli salgın hastalıktan da bahsedilmiştir.
[315] Gemalmaz, **Ulusalüstü İnsan Hakları Hukukunda ve Türk...**, s. 221.
[316] Cemil Çelik, **Olağanüstü Hâl ve Temel Hak ve Hürriyetler**, 1. b., Seçkin Yayınları, 2010, s. 107.
[317] Kuzu, **Olağanüstü Hâl Kavramı...**, s. 199-201.

Olağanüstü hâl nedenleri arasında doğal âfet ve tehlikeli salgın hastalık dışında bir de "ağır ekonomik bunalım" kategorisi yer almaktadır. Ekonomik kriz veya azgelişmişliğin yol açtığı ekonomik kökenli sorunlar, bazı hukukçular tarafından istisnâî bir rejime geçişin olgusal temelleri arasında sayılmamaktadır. Ekonomik kriz veya ekonomi eksenli sorunlar demokratik bir toplumda genel refah için getirilebilecek sınırlamalara konu olabilmektedir.[318]

Ağır ekonomik bunalım kavramı, iktisat ve malîye politikalarının araç ve tedbirleri ile çözümlenemeyecek durumda ve ülkedeki genel istihdam, üretim hacmi, dış ödemeler dengesi ve gelir dağılımını olumsuz şekilde etkileyen iktisadî güçler şeklinde tanımlanabilmektedir. Burada önemli olan, ülkede işsizlik, üretim gibi alanlarda kriz çıkmasından çok bu krizin kamu düzenini bozacak düzeyde ağır bir durumun ortaya çıkması ve bu durumu olağan malî araçlarla çözmenin mümkün olmamasıdır.[319] Ekonomik bunalımın, olağanüstü hâl nedeni olarak nitelendirebilmek için öncelikli olarak, amaç durumunun "ağır" olması şartı aranmaktadır.

#### 2.1.1.1.2. Şiddet Olaylarının Yaygınlaşması ve Kamu Düzeninin Ciddi Şekilde Bozulması

Anayasa'nın 120. maddesine göre, olağanüstü hâl ilan etme sebeplerinden bir diğeri ise *"...şiddet olaylarının yaygınlaşması ve kamu düzeninin ciddi şekilde bozulması..."* olayıdır. Anayasa, bu maddede iki ayrı olağanüstü hâl nedeni düzenlemiştir. Birincisi, anayasa ile kurulan hür demokrasi düzeni veya temel hak ve hürriyetleri ortadan kaldırmaya yönelik yaygın şiddet hareketlerine ait ciddi belirtilerin ortaya çıkması ve diğeri ise şiddet olayları sebebiyle kamu düzeninin ciddi şekilde bozulmasıdır. Bu nedenlerden birinin varlığı olağanüstü hâl ilanı için yeterli sayılmaktadır. Bu madde oldukça gerekli bir düzenleme olmuştur. Şöyle ki 1961 Anayasası'ndaki sıkıyönetim durumu ikiye ayrılarak daha az şiddetli olaylar karşısında olağanüstü hâl ilan edilebilirken hak ve hürriyetler de o anlamda hadisenin durumuna göre sınırlandırılabilecektir. Düzeni sağlama işi, silahlı kuvvetlerden ziyade polis kuvvetlerine bırakılmıştır. Böylelikle, her durumda sıkıyönetim ilan edilip silahlı kuvvetlerin yıpranması da önlenmiş olacaktır.[320]

Konunun iki ayrı maddede ele alınması, anayasanın "iki olağanüstü hâl kategorisi" öngörmüş olmasından kaynaklanmaktadır. 119 ve 120. maddelerdeki olağanüstü hâl ilan

[318] Gemalmaz, **Ulusalüstü İnsan Hakları Hukukunda ve Türk...**, s. 222.
[319] Esen, **Karşılaştırmalı...**, s. 178-179.
[320] Kuzu, **Olağanüstü Hâl Kavramı..**, s. 205.

sebepleri arasında nitelik farkı bulunmaktadır. 119. maddedeki sebepler daha çok kolluk etkinliklerinin sağlık, esenlik gibi boyutlarını öne çıkarmaktadır. Oysa, 120. maddedeki *"...şiddet olaylarının yaygınlaşması..."* ve *"...kamu düzeninin ciddi şekilde bozulması..."* hallerinde güvenlik anlamındaki kolluk etkinlikleri ağır basmaktadır.[321] Olağanüstü hâl ilanına neden olan durum, açık bir şekilde olağanüstü hâl ilan kararında yer almalıdır. Anayasa'nın 119 ve 120 maddelerinde sayılan nedenlerin dışında kalan herhangi bir neden yâhut bu nedenler arasında olmakla beraber bunun gerektirdiği tehlike derecesine ve boyutuna ulaşmayan durumlar, olağanüstü hâl uygulamasının anayasal gereklilik koşulunu taşımamaktadır. Yürütme organının takdir yetkisini düzgün kullanması durumunda da anayasal ihlal gerçekleşmiş olmaktadır.[322]

1982 Anayasası, 1961 Anayasası'ndan farklı olarak olağanüstü hâl nedenlerini anayasada saymaktadır. Kuşkusuz bu düzenleme, keyfîliğin önlenmesi açısından güvence taşımaktadır.

### 2.1.2. Sıkıyönetim, Seferberlik ve Savaş Hâli

Sıkıyönetim, seferberlik ve savaş hâli, olağanüstü hâlin ilanını gerektiren sebeplerden daha vahim sebeplerle ilan edilen, geçici olarak temel hak ve hürriyetlerin kısmen veya tamamen durdurulmasını sağlayan ya da anayasada öngörülen güvencelere aykırı tedbirler alınmasına imkan veren ve kolluk yetkilerinin askerî makamlara geçmesini öngören bir olağanüstü yönetim usulüdür.[323] 1982 Anayasası ikinci bir olağanüstü yönetim usulü olarak sıkıyönetim, seferberlik ve savaş hâlini düzenlemiştir ve ilan sebeplerini Anayasa'nın 122. maddesinde düzenlemiştir.

#### 2.1.2.1. Sıkıyönetim, Seferberlik ve Savaş Hâli Nedenleri

1982 Anayasası sıkıyönetim, seferberlik ve savaş hâlini düzenlemiş ve ilan sebeplerini Anayasa'nın 122. maddesinde saymıştır:

- Anayasa'nın tanıdığı hür demokrasi düzenini veya temel hak ve hürriyetleri ortadan kaldırmaya yönelen ve olağanüstü hâl ilanını gerektiren hâllerden daha vahim şiddet hareketlerinin yaygınlaşması,

- Savaş hâli, savaşı gerektirecek bir durumun baş göstermesi,

---

[321] Berkarda, **a.g.e.**, s. 776.
[322] Gemalmaz, **Ulusalüstü İnsan Hakları Hukukunda ve Türk...**, s. 261.
[323] Kemal Gözler, **İdare Hukuku**, 2. b., C. II, Bursa: Ekin Yayınları, 2009, s. 592.

- Ayaklanma olması,

- Vatan veya Cumhuriyete karşı kuvvetli ve eylemli bir kalkışmanın olması

- Ülkenin ve milletin bölünmezliğini içten veya dıştan tehlikeye düşüren şiddet hareketlerinin yaygınlaşması (122/1.mad.).

Olağanüstü hâl gibi sıkıyönetim hâli de sebebe bağlı bir işlemdir. Bu anlamda 1961 Anayasası gibi 1982 Anayasası da, sıkıyönetim sebeplerini anayasada tek tek saymıştır. Sıkıyönetim ilanının amacı, sıkıyönetim ilanına yol açan sebepleri ortadan kaldırmak ve bozulan kamu düzenini yeniden düzenlemektir.[324]

### 2.2. 2017 Anayasa Değişikliği Sonrası Olağanüstü Yönetim Türleri

21 Ocak 2017 tarihinde yapılan 6771 sayılı "Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun" ile birlikte olağanüstü yönetimde bazı değişiklikler yapılmıştır. Mevcut anayasanın "Olağanüstü yönetim usulleri" kenar başlıklı alt bölümünde 119 ile 122. maddeleri arasında "olağanüstü hâller" ve "sıkıyönetim, seferberlik ve savaş hâli" olmak üzere iki tip olağanüstü yönetim usulü benimsenmiştir. Değişiklikle birlikte bu yönetim usulü, tek madde halinde "Olağanüstü hâl yönetimi" başlığı altında düzenlenmiştir.[325] 1982 Anayasası'nın değişiklik öncesi olağanüstü hâli düzenleyen 120 ve 121. maddeleri ile sıkıyönetimi düzenleyen 122. maddesi metinden çıkarılmıştır. 1982 Anayasası'nın yürürlükteki 119 ve 120. maddelerinde yer alan olağanüstü hâl ilan sebeplerine 122. maddede belirtilen sıkıyönetim ilan nedenleri de eklenmiştir.[326] Bu kapsamda "sıkıyönetim" usulü yürürlükten kaldırılmaktadır.

1982 Anayasası'nın "Olağanüstü hâl yönetimi" başlığını taşıyan yeni 119. maddesine göre: "*Cumhurbaşkanı; savaş, savaşı gerektirecek bir durumun başgöstermesi, seferberlik, ayaklanma, vatan veya Cumhuriyete karşı kuvvetli ve eylemli bir kalkışma, ülkenin ve milletin bölünmezliğini içten veya dıştan tehlikeye düşüren şiddet hareketlerinin yaygınlaşması, anayasal düzeni veya temel hak ve hürriyetleri ortadan kaldırmaya yönelik yaygın şiddet*

[324] Bülent Tanör ve Necmi Yüzbaşıoğlu, **1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku**, 15. b., İstanbul: Beta Yayınları, 2015, s. 419.
[325] Abdurrahman Eren, "Başkanlık Sistemi 4- Yürütme Alanında Yapılan Değişiklikler", (10 Mart 2017), (Çevrimiçi), http://kanuniesasi.com/index.php/kose-yazilari/40-baskanlik-sistemi-4-yurutme-alaninda-yapilan-degisiklikler (Erişim Tarihi: 25 Aralık 2017).
[326] Esen, **2016 Anayasa...**, s. 58.

*hareketlerinin ortaya çıkması, şiddet olayları nedeniyle kamu düzeninin ciddi şekilde bozulması, tabiî âfet veya tehlikeli salgın hastalık ya da ağır ekonomik bunalımın ortaya çıkması hallerinde yurdun tamamında veya bir bölgesinde, süresi altı ayı geçmemek üzere olağanüstü hâl ilan edebilir*".[327] Anayasa'da yer alan sıkıyönetim ifadesi çıkarıldığından dolayı, sıkıyönetim ilanını gerektiren şartlar büyük ölçüde olağanüstü hâl uygulamasının içine taşınmıştır. Eren, sıkıyönetim usulünün kaldırılarak olağanüstü hâl yönetiminin sadeleştirilmesini ve sivil iktidarların etkisinin güçlendirilmesini, olumlu bir gelişme olarak görmektedir.[328]

6771 sayılı kanun ile anayasada yapılan değişiklikler, söz konusu Kanun'un 18. maddesine göre üç ayrı tarihte yürürlüğe girecektir. Olağanüstü yönetim usulü ile ilgili yukarıda yer vermiş olduğumuz Anayasa'nın 119. maddesindeki düzenleme, bu değişikliğe yer veren 6771 sayılı Kanun'un 18/a maddesine göre; "Birlikte yapılan Türkiye Büyük Millet Meclisi ve Cumhurbaşkanlığı seçimleri sonucunda Cumhurbaşkanı'nın göreve başladığı tarih"te yürürlüğe girecektir. TBMM'nin 27. yasama dönemi milletvekili genel seçimi ve Cumhurbaşkanlığı seçimi ise 3 Kasım 2019 tarihinde birlikte yapılacaktır. Seçimin yapılacağı tarihe kadar TBMM üyeleri ve Cumhurbaşkanı'nın görevi devam edecek, Meclis'in seçim kararı alması halinde ise 27. yasama dönemi milletvekili genel seçimi ve Cumhurbaşkanlığı seçimi birlikte yapılacaktır.[329]

## 2.3. Olağanüstü Yönetim Usulünün İlan Kararlarının Unsurları

### 2.3.1. Yetki Unsuru

1982 Anayasasının ilk haline göre, olağanüstü yönetim yani olağanüstü hâl ve sıkıyönetim ilan etme yetkisi, Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu'na aittir. 1961 Anayasası'ndan farklı olarak, olağanüstü hâl ve sıkıyönetim ilan etme yetkisi doğrudan Bakanlar Kurulu'na değil Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu'na verilmiştir. Cumhurbaşkanı'nın katılımı olmaksızın olağanüstü hâl ve sıkıyönetim ilan edilememesi durumu, 1982 Anayasası'nın yürütme içinde Cumhurbaşkanını güçlendirme

[327] "Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun", (21 Ocak 2017), (Çevrimiçi), https://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k6771.html (Erişim Tarihi: 6 Aralık 2017).
[328] Eren, **a.g.m.**
[329] "Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun", (21 Ocak 2017), (Çevrimiçi), https://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k6771.html (Erişim Tarihi: 6 Aralık 2017).

çabalarının birer sonucudur.[330] Burada, Cumhurbaşkanı'nın Bakanlar Kurulana başkanlık etmesi, sembolik anlamda bir başkanlık değil etkili konumda emredici bir düzenleme niteliğindedir.[331]

Şiddet olaylarının yaygınlaşması ve kamu düzeninin ciddi şekilde bozulması sebebiyle ilan edilen olağanüstü hâl (120.mad) ve sıkıyönetim hâli (122.mad) ilanında, Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu, karar vermeden önce Millî Güvenlik Kurulu'ndan görüş alması anayasal bir zorunluluk iken tabiî âfet, salgın hastalık ve ekonomik bunalım sebebi ile ilan edilen olağanüstü hâlde (119.mad) Millî Güvenlik Kurulu'nun (MGK) görüşüne gerek duyulmamıştır. Millî Güvenlik Kurulu'nun buradaki görüşü ise hukukî olarak bağlayıcı olmayan danışma niteliğinde bir işlemdir.[332] 1982 Anayasası, 1961 Anayasa sisteminden daha etkili bir olağanüstü dönem mekanizması kurmuştur. Rejimi tehdit edecek düzeydeki şiddet olaylarına karşı alınacak önlemlerde askerî hiyerarşinin en üstünde yer alan komutanların tavır ve düşüncelerinin dikkate alınmasını istemiştir.[333]

2017 tarihinde yapılan anayasa değişikliği ile birlikte, olağanüstü hâl ilan yetkisi, "Cumhurbaşkanı Başkanlığındaki Bakanlar Kurulu"ndan alınarak, Cumhurbaşkanı'na bırakılmaktadır. Cumhurbaşkanı böylelikle, olağanüstü hâl ilan yetkisini tek başına kullanmaktadır. Yeni düzenleme ile MGK'nın görüşünü alma koşulu kaldırılmakta, Cumhurbaşkanı'nın olağanüstü hâl ilan etmeden önce Bakanlar Kurulu'nun görüşüne başvurmak zorunda olmadığı gözlenmektedir. Böylelikle, karma nitelikte bir işlemle kurul hâlinde kullanılan bir yetki, değişiklikle birlikte sadece Cumhurbaşkanı'na tanınmaktadır.[334] Yeni düzenleme ile MGK ve Bakanlar Kurulu'nun olağanüstü hal ilanında var olan yetkisi kaldırılmaktadır.

### 2.3.2. Sebep Unsuru

Anayasa, olağanüstü yönetimi yani olağanüstü hâl ve sıkıyönetim, seferberlik ve savaş hâlini, "sebebe bağlı" işlemler olarak düzenlemiştir. Bu anlamda, sebep gerçekleşmeden olağanüstü yönetim usullerinden birinin ilan edilmesi hâlinde işlem hukuka aykırı olacaktır. Ancak, sebebin gerçekleşip gerçekleşmediğinin takdir yetkisini Cumhurbaşkanı başkanlığında

[330] Berkarda, **a.g.e.**, s. 777.
[331] Tanör ve Yüzbaşıoğlu, **a.g.e.**, s. 417.
[332] Özbudun, **Türk Anayasa...**, s. 365.
[333] Berkarda, **a.g.e.**, s. 778.
[334] İbrahim Kaboğlu, "Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi" **Ankara Barosu Dergisi**, S. 4 ( 10 Aralık 2016), s. 41. (ss. 37-44).

toplanan Bakanlar Kurulu verecektir. Keza, söz konusu makamın bu konuda sahip olduğu takdir yetkisinin yargı organı tarafından denetime tutulması mümkün değildir.[335]

2017 tarihli anayasa değişikliği ile birlikte, olağanüstü hâl yönetimi nedenleri arasında, olağanüstü hâl, seferberlik ve savaş hâli belirtilerek sıkıyönetim, olağanüstü hâl yönetimi ilan nedenleri arasından çıkarılmıştır. Yine, burada da sebep gerçekleşmeden olağanüstü hâl yönetimi ilan edilemeyecektir. Sebebin gerçekleşip gerçekleşmediğinin takdir yetkisi ise Cumhurbaşkanına aittir.

### 2.3.3. Yer ve Süre Unsuru

Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu, yurdun bir veya birden fazla bölgesinde veya tümünde süresi altı ayı geçmemek üzere olağanüstü hâl ve sıkıyönetim ilan edebilmektedir. Bu anlamda olağanüstü hâl ve sıkıyönetim ilan yetkisi "süre" ve "yer" ile sınırlandırılmıştır. Olağanüstü yönetim ilan etme yetkisi sebebe bağlı bir yetkidir. Bu anlamda, olağanüstü hâl ve sıkıyönetim ilanına yol açan sebep, bütün bir ülke için değil de ülkenin sadece bir kısmı veya bazı kısımları için geçerli ise olağanüstü hâl ve sıkıyönetim sadece o yerlerde ilan edilebilecektir.[336] İstisnâî olan olağanüstü yönetimin en kısa sürede sona erip olağan yönetime geçilmesi esas kural teşkil ettiği için olağanüstü yönetim süresi yani her bir ilan için uygulanabilecek maksimum süre, ulusal hukuk mevzuatlarında önceden belirli olmalıdır.[337] 1982 Anayasası olağanüstü yönetimin süre ile ilgili sınırını belirtmektedir. Olağanüstü hâl ve sıkıyönetim ilanı, altı aylık süre ile sınırlıyken, olağanüstü hâl ilanını gerektiren sebeplerin devam etmesi halinde süre bitmiş dahi olsa Bakanlar Kurulu, her defasında dört ayı geçmemek üzere sürenin uzatılmasını TBMM'den isteyebilir veya olağanüstü hâli kaldırabilir. Sıkıyönetim ilanı da altı aylık süre ile sınırlandırılmışken TBMM, gerekli gördüğü takdirde sıkıyönetim süresini kısaltabilir, uzatabilir veya sıkıyönetimi kaldırabilir. Sıkıyönetimin her defasında dört ayı aşmamak üzere uzatılması da TBMM'nin kararına bağlıdır. Savaş hâllerinde ise bu dört aylık süre aranmamaktadır (122.mad.). Olağanüstü yönetimlerde, dört aylık sürenin uzatılmasını Meclisten isteyecek olan Bakanlar Kurulu'na, Cumhurbaşkanı'nın başkanlık etme zorunluluğu da bulunmamaktadır.[338]

[335] Gözler, **Anayasa Hukukunun Genel Teorisi...**, s. 393.
[336] Gözler, **Anayasa Hukukunun Genel Esasları...**, s. 382.
[337] Gemalmaz, **Ulusalüstü İnsan Hakları Hukukunda ve Türk...**, s. 225.
[338] Atar, **a.g.e.**, s. 348.

### 2.3.4. Şekil ve Usul Unsuru

Olağanüstü hâl ve sıkıyönetim ilan kararının Cumhurbaşkanı, başbakan ve tüm bakanlarca imzalanması gerekmektedir. Bu anlamda, Cumhurbaşkanı'nın buradaki iradesi, diğer bakanlar kurulu kararlarında olduğu gibi sonradan eklenen, tamamlayıcı ya da sembolik değil kararın oluşumuna katılan kurucu, yapıcı bir iradedir. Dolayısıyla, Cumhurbaşkanı'nın iradesinin olmadığı bir karar, son biçimini almamış değil aslında hiç oluşmamıştır.[339] Bu anlamda, olağanüstü yönetim, organik bakımdan idarî bir işlemken, maddi bakımdan yani doğurduğu hukukî sonuç bakımından bireysel şart işlem olarak tanımlanmaktadır.[340]

Olağanüstü yönetimlerden biri olan "olağanüstü hâl" ilanı kararı verilmesi durumunda bu karar, Resmi Gazete'de yayımlanır ve "hemen" TBMM'nin onayına sunulur. Sıkıyönetim ilanına karar verilmesi durumunda ise karar "derhâl" Resmi Gazete'de yayımlanır ve "aynı gün" TBMM'nin onayına sunulur. Anayasa, olağanüstü hâl ve sıkıyönetimi ilan etme yetkisini yürütme organının bir makamına vermekle beraber, bu önemli yetkiyi yasama organının ön iznine tâbi tutmuş olabilmektedir.[341] Atar, olağanüstü hâl ilanının "hemen" TBMM'ye onaya sunulmasını, "aynı gün" olarak algılanması gerektiğini vurgulamıştır.[342] TBMM tatilde ise derhâl toplantıya çağrılır. Meclis, olağanüstü hâl süresini değiştirebilir, gerek gördüğü takdirde sıkıyönetim süresini kısaltabilir, uzatabilir veya olağanüstü hâl rejimini kaldırabilir. Yasama organının bu konuda yapmış olduğu tüm işlemler "TBMM kararı" biçiminde yapılmakta ve Anayasa Mahkemesi ile Danıştay içtihatlarına göre, yargısal denetim dışında bulunmaktadır.[343]

Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu'nun olağanüstü hâl ve sıkıyönetim ilan kararı Resmi Gazete'de yayımlanması ile birlikte, yürürlüğe girmekte ve hukukî sonuçlarını doğurmaya başlamaktadır. Meclis, olağanüstü hâl ve sıkıyönetim ilanını kaldırdığı takdirde ilan edilmiş ve yürürlüğe girmiş olan olağanüstü yönetim yürürlükten kalkmaktadır. Diğer taraftan, olağanüstü yönetim, anayasada belirtilen sürenin sona ermesi ile de kendiliğinden sona erebilir.[344] Meclis, olağanüstü hâl ve sıkıyönetim ilan kararını onayladığı takdirde ise bu karar, Meclis kararına dönüşmektedir. Bu durumda, olağanüstü yönetimin hukukî dayanağını artık, Bakanlar Kurulu kararı değil TBMM'nin onay kararı

[339] Tanör ve Yüzbaşıoğlu, **a.g.e.**, s. 418.
[340] Bilgen, **a.g.e.**, s. 99.
[341] Gözler, **Anayasa Hukukunun Genel Teorisi...**, s. 390.
[342] Atar, **a.g.e.**, s. 348
[343] Duran, **Bunalım Kararname...**, s.143.
[344] Gemalmaz, **Ulusalüstü İnsan Hakları Hukukunda ve Türk...**, s. 250.

oluşturacaktır. Bu onay işlemi de hukukî niteliği itibari ile Meclis kararı olduğundan dolayı TBMM kararı olarak Resmi Gazete'de yayımlanır.[345]

2017 tarihinde yapılan anayasa değişikliği ile birlikte Cumhurbaşkanı, olağanüstü hâli, ülkenin tamamında veya bir bölgesinde süresi altı ayı geçmemek üzere ilan edebilir. Olağanüstü hâl ilan kararı verildiği gün Resmi Gazete'de yayımlanır ve "aynı gün" TBMM'nin onayına sunulur. TBMM tatilde ise derhâl toplantıya çağrılır. Meclis, gerekli gördüğü takdirde olağanüstü hâlin süresini kısaltabilir, uzatabilir veya olağanüstü hâli kaldırabilir. Cumhurbaşkanı'nın talebiyle TBMM her defasında dört ayı geçmemek üzere süreyi uzatabilir. Savaş hâllerinde bu dört aylık süre aranmaz. Değişiklik öncesinde var olan olağanüstü hâl ilan kararlarının Resmi Gazete'de yayımlanması, Meclisin onayına sunulması ve sürelerini düzenleyen hükümleri, değişiklikten sonra da aynen korunmuştur.

### 3. Olağanüstü Yönetimde Temel Hak ve Özgürlüklerin Sınırlandırılması

Temel Haklar, insan hakları çerçevesinde benimsenen ve ayrıntılarıyla düzenlenen, belirli bir güvenceye özellikle, Anayasa Mahkemesi başta olmak üzere bağımsız yargı organları tarafından, koruma yollarına sahip olan haklardan meydana gelmektedir.[346] Temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılması, belli bir hakkın anayasa tarafından öngörülmüş ya da belirlenmiş bulunan norm alanına yasa yoluyla dışarıdan yapılan bir müdâhaledir. Yapılan müdâhale ile kişiye sağlanan olanaklar daraltılmaktadır.[347] Ancak, diğer taraftan sınırsız hürriyetin ise sosyal çevre içinde gerçekleşmesinin imkansız olduğu, devletin ve toplumun var olması ve sürekliliğini sağlaması için hürriyetlerin sınırlandırılmasının zorunlu olduğu görülmektedir.[348]

Olağan zamanlarda temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılmasını 1961 Anayasası 11. maddede düzenlerken, 1982 Anayasası ise genel olarak 13. maddede düzenlemiştir. Bu maddeye göre; *"Temel hak ve hürriyetler, özlerine dokunulmaksızın yalnızca Anayasanın ilgili maddelerinde belirtilen sebeplere bağlı olarak ve ancak kanunla sınırlanabilir"*. Öze

[345] Gözler, **İdare Hukuku...**, s. 594.
[346] Tekin Akıllıoğlu, **İnsan Hakları Kavramı, Kaynaklar ve Koruma Sistemleri**, 2. b., Ankara: İmaj Yayınları, 2010, s. 9 (dipnot).
[347] Sağlam, **a.g.e.**, s. 23.
[348] Kapani, **Kamu Hürriyet...**, s. 223.

dokunma yasağı, 1982 Anayasası'na 2001 Anayasa değişikliği ile eklenmiştir.[349] Bir hak veya hürriyetin özü, onun vazgeçilmez unsuru, dokunulduğu takdirde söz konusu hürriyeti anlamsız kılacak olan aslî çekirdeğidir.[350] Gözler, hakkın özü kavramının temel hak ve hürriyetlerin sınırlandırılmasında kullanılabilecek işlevsel bir kavram olmadığını dile getirmektedir. Çoğu demokratik toplumlarda, bazı durumlarda mektupların açılıp, telefonların dinlendiğini ve bu durumların haberleşmenin gizliliği hakkını sınırlandırmadığını, hakkın tamamıyla ortadan kalktığını ve böylelikle ortada dokunulmamış bir öz olduğunu ifade etmektedir.[351] Anayasa'nın 13/2. maddesi de sınırlamanın sınırını belirleyerek sınırlamaların, anayasanın sözüne ve ruhuna, demokratik toplum düzeninin ve laik cumhuriyetin gereklerine ve ölçülülük ilkesine aykırı olamayacağını hükme bağlamıştır. Anayasa Mahkemesi, 1986 tarihli kararında, "demokratik toplum düzeni" kavramını, klasik demokrasiler genelinde ele almış ve öze dokunma yasağını bunun içinde görerek, sınırlamanın mâkul bir amaca yönelik olması gerektiği sonucuna varmıştır.[352] Mahkeme, gerekçesinde ise şu ifadelere yer vermiştir:[353]

> "Özgürlükler, ancak istisnâî olarak ve demokratik toplum düzeninin sürekliliği için zorunlu olduğu ölçüde sınırlandırılabilirler. Demokratik hukuk devletinde güdülen amaç ne olursa olsun, özgürlük kısıtlamalarının bu rejimlere özgü olmayan yöntemlerle yapılmaması ve belli bir özgürlüğün kullanılmasını ortadan kaldıracak düzeye vardırılmamasıdır."

Mahkeme demokrasi, özgürlük ve hukuk devleti bağlamında önemli ilkeler koymaktadır. Özgürlüklere doğal hukuk açısından yaklaşan Anayasa Mahkemesi, demokratik toplum düzeninin gereklerini, özgürlüğün özü kavramıyla bağdaştırmaktadır.[354]

Anayasa Mahkemesi'nin 2006 yılında "öz" kriteri ile vermiş olduğu kararda[355] ise "hakkın amacına uygun şekilde kullanımını son derece zorlaştıran, ciddi suretle güçleştiren, örtülü bir şekilde kullanılamaz hale koyan ve etkisini ortadan kaldıran sınırlamalar, öze dokunur

[349] Soysal, **100 Soruda...,** s. 200.
[350] Özbudun, **Türk Anayasa...**, s. 105.
[351] Gözler, **Anayasa Hukukunun Genel Teorisi**, s. 553.
[352] Tanör, **İnsan Hakları...**, s. 210.
[353] AYM, E. 1985/8, K. 1986/27, Kt. 26.11.1986.
[354] İbrahim Ö. Kaboğlu, "Hukukun Genel İlkeleri ve Anayasa Yargısı, Özgürlükler Hukuku Açısından Bir Yaklaşım", **Anayasa Yargısı Dergisi**, C. VIII (1991), s. 313 (s. 291-322).
[355] AYM, E. 2006/121, K. 2009/90, Kt. 18.6.2009.

nitelikte" bulunmuştur. Artık, örtülü hâlde dahi olsa yasayla o hak kullanılamaz hâle getirilmeyecek ve etkisini ortadan kaldıracak düzenlemeler dahi yapılmayacaktır.[356]

2001 Anayasa değişikliği ile birlikte "genel sınırlama sebepleri" yürürlükten kaldırılmıştır.[357] 1961 Anayasası'nın 11/3.mad. de yer alan hak ve özgürlüklerin kötüye kullanılmaması hükmü de 1982 Anayasası'nın 14. maddesinde ayrı bir başlık altında düzenlenmiştir. 1982 Anayasası olağanüstü yönetim usulünde olağan dönemlerde öngörülen hak ve özgürlüklerin sınırlandırılması sisteminin dışında ve ötesinde, ayrı bir sınırlandırma sistemi olarak 15. maddeyi öngörmektedir. Şöyle ki olağan dönemlerde özgürlükler 13. maddeye göre sınırlandırılırken, olağanüstü dönemlerde ise 15. maddeye göre sınırlandırılmaktadır ve 15. madde uygulandığında 13. madde uygulanmamaktadır. Yani, olağanüstü yönetimde temel hak ve özgürlükler 15. maddeye uygun olmak kaydıyla başta 13. madde olmak üzere diğer maddelere aykırı olarak sınırlandırılabilir. Ayrıca, Anayasa'nın 119, 120, 121, 122. maddeleri ve 91/1-5. maddesi ile 125/6. maddesi olağanüstü yönetim usulünde temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılması ile ilgili hükümler içermektedir.[358]

1982 Anayasası'nın 15. maddesi "temel hak ve hürriyetlerin durdurulması" başlığını taşımaktadır. Bir hakkın kullanılmasını durdurmak belli bir süreliğine o hakkı askıya almak olarak tanımlanmaktadır. Olağanüstü hâl süre zarfında kişi, o hakkını yitirmeyip sadece kullanamaz hale gelerek sürenin bitmesi ile birlikte o hak yeniden kullanılır hale gelmektedir.[359] Anayasa'nın 15/1.mad. göre; *"Savaş, seferberlik, sıkıyönetim veya olağanüstü hâllerde, milletlerarası hukuktan doğan yükümlülükler ihlâl edilmemek kaydıyla, durumun gerektirdiği ölçüde temel hak ve hürriyetlerin kullanılması kısmen veya tamamen durdurulabilir veya bunlar için Anayasada öngörülen güvencelere aykırı tedbirler alınabilir"*. 6771 sayılı kanun değişikliği ile birlikte "sıkıyönetim" ifadesi, anayasadaki tüm maddelerden kaldırıldığından dolayı, bu maddeden de kaldırılmıştır. Anayasa'da sayılan bu hallerde, temel hak ve özgürlüklerin kullanılması kısmen ya da tamamen durdurulabilecektir. Anayasa, bu maddelere ek, birde *"...bunlar için Anayasa'da öngörülen güvencelere aykırı tedbirler alınabilir..."* kuralını da getirmiştir. İşte, bu madde ile temel hak ve hürriyetler için alınmış teminatlar dikkate alınmayacaktır.[360]

---

[356] Akad, **a.g.e.**, s. 280.
[357] Berkarda, **a.g.e.**, s. 772.
[358] Kemal Gözler, "Olağanüstü Hâl Rejimlerinde Özgürlüklerin Sınırlandırılması Sistemi ve Olağanüstü Hâl Kanun Hükmünde Kararnamelerin Hukukî Rejimi", **Ankara Barosu Dergisi**, S. 4 (Ankara 1990), s. 565-566.
[359] Erdoğan, **Anayasa Hukuku...**, s.217.
[360] Burhan Kuzu, **Ülkemizde Kişi Özgürlüğü ve Güvenliği**, İstanbul: Filiz Kitabevi, 1997, s. 92.

Diğer taraftan Anayasa'nın 15/2.mad. ise temel nitelikte bir kısım hakları güvence altına alan, onları dokunulmaz kılan hükümler getirmiştir: *"Birinci fıkrada belirlenen durumlarda da, savaş hukukuna uygun fiiller sonucu meydana gelen ölümler dışında, kişinin yaşama hakkına, maddî ve manevî varlığının bütünlüğüne dokunulamaz; kimse din, vicdan, düşünce ve kanâatlerini açıklamaya zorlanamaz ve bunlardan dolayı suçlanamaz; suç ve cezalar geçmişe yürütülemez; suçluluğu mahkeme kararı ile saptanıncaya kadar kimse suçlu sayılamaz"*(Değişik:7.5.2004-5170/2.mad.) denilmektedir. 2004 değişikliğinden önceki maddeye göre; *"savaş hukukuna uygun fiiller sonucu meydana gelen ölümler ile, ölüm cezalarının infazı dışında*" ifadesi ile ölüm cezaları meşrû sayılmaktaydı. Ancak, barış zamanlarında ölüm cezalarını kaldırmayı amaçlayan "Ek 6 No'lu Protokol" Avrupa Konseyi bünyesinde hazırlanarak 1983 yılında imzaya açılmış ve Türkiye bu Protokolü 15 Ocak 2003 tarihinde onaylamıştır.[361] Savaş zamanlarında da ölüm cezasını kapsayan "Ek 13 No'lu Protokol" ise Türkiye tarafından 2004 tarihinde imzalanmış, 2006 tarihinde onaylanmıştır.[362] Böylelikle, Türkiye'de 2004 Anayasa değişikliği ile birlikte ölüm cezası anayasadan çıkarılmıştır.

1982 Anayasası'nın 15. maddesi, "savaş, seferberlik, sıkıyönetim veya olağanüstü hâllerde" temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılmasını düzenlemekle beraber, olağanüstü hâl ve sıkıyönetim kanun hükmünde kararnameleri ile de bu hallere ilişkin düzenlemeler getirmektedir. O halde, olağanüstü hâl ve sıkıyönetim kararnameleri için de Anayasa'nın 15. maddesinde öngörülen sınırlamalar geçerli olacaktır.[363]

6771 sayılı yeni düzenlemede; *"Olağanüstü hâllerde, vatandaşlar için getirilecek para, mal ve çalışma yükümlülükleri ile 15. maddedeki ilkeler doğrultusunda temel hak ve hürriyetlerin nasıl sınırlanacağı veya geçici olarak durdurulacağı, hangi hükümlerin uygulanacağı ve işlemlerin nasıl yürütüleceği kanunla düzenlenir"* denilerek, olağanüstü hâl ilan nedenine dayanılarak alınabilecek önlemler konusunda gerekli sınırları ve yetkileri 1982 Anayasası'nın değişiklikten önceki hali gibi yasama organına bırakmaktadır.[364]

---

[361] "11 Nolu Protokol İle Değişik İnsan Haklarını ve Temel Özgürlüklerini Koruma Avrupa Sözleşmesine Ölüm Cezasının Kaldırılmasına Dair Ek 6 Nolu Protokolün Onaylanmasının Uygun Bulunduğu Hakkında Kanun" (26 Haziran 2003), (Çevrimiçi), https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc087/kanuntbmmc087/kanuntbmmc08704913.pdf (Erişim Tarihi: 2 Şubat 2017), s.1.

[362] İlyas Doğan, **İnsan Hakları Hukuku**, 1. b., Ankara: Astana Yayınları, 2013.

[363] Gözler, **Kanun Hükmünde...**, s. 190.

[364] Esen, **2016 Anayasa...**, s. 59.

1982 Anayasası olağanüstü yönetime ilişkin üç temel güvenceyi anayasaya dahil etmiştir. Bunlardan ilki, bu dönemde alınacak olan önlemlerin uluslararası hukuktan doğan yükümlülüklerin ihlal edilmemesi ikinci olarak, durumun gereğine göre ölçülü olması ve son olarak da dokunulmaz çekirdek hakların anayasaya dahil edilmesidir. Olağanüstü yönetim usulünde dahi kesinlikle ihlal edilmeyecek çekirdek hakların anayasaya girmiş olması yenilik olarak görülmektedir ve olağanüstü yönetimi açısından ise güvence niteliği taşımaktadır.[365]

### 3.1. Uluslararası Hukuktan Doğan Yükümlülüklerin İhlal Edilmemesi

Uluslararası hukuktan doğan yükümlülükler kavramı, uluslararası hukukun genel prensiplerinin yanı sıra Türkiye Cumhuriyeti'nin taraf olduğu sözleşmelerden doğan yükümlülükleri de içermektedir. Birleşmiş Milletler tarafından kabul edilen İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi, İşkencenin Önlenmesi Sözleşmeleri, Uluslararası Çalışma Örgütü(ILO), UNESCO'nun bir dizi sözleşmelerinden doğan yükümlülükler ve diğerleri bu kapsam dahilinde yer almaktadır.[366]

Ülkemiz açısından insan hakları alanındaki en önemli sözleşme, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi (AİHS)'dir. Bu sözleşme, 4 Kasım 1950 tarihinde Roma'da imzalanmış ve 3 Eylül 1953 tarihinde yürürlüğe girmiş ve 18 Mayıs 1954 tarihinde de Türkiye tarafından onaylanmıştır. [367] Türkiye, AİHS'yi imzalamakla sözleşmede yer alan bütün hak ve özgürlüklere, hem kendi vatandaşları hem de ülkesinde yaşayan bütün yabancılar için uyma yükümlülüğü altına girmekle yetinmeyip, diğer sözleşmeci devletler gibi uluslararası güvence mekanizmasını da kabul etmiştir.[368]

AİHS'nin 15/1.mad. göre; "*Savaş veya ulusun varlığını tehdit eden başka bir genel tehlike halinde her Yüksek Sözleşmeci Taraf, durumun kesinlikle gerektirdiği ölçüde ve uluslararası hukuktan doğan başka yükümlülüklere ters düşmemek koşuluyla, bu Sözleşme'de öngörülen yükümlülüklere aykırı tedbirler alabilir".* Yine AİHS'nin 15/2.mad.; *"Yukarıdaki hüküm, meşrû savaş fiilleri sonucunda meydana gelen ölüm hali dışında ikinci ve üçüncü maddeler*

[365] Yüzbaşıoğlu, **Türkiye'de Olağanüstü...**, s. 72 .
[366] Gemalmaz, **Ulusalüstü İnsan Hakları Hukukunda ve Türk...**, s. 273.; Yılmaz Aliefendioğlu, "Anayasa Yargısı Açısından Olağanüstü Yönetim Usulleri", **Amme İdaresi Dergisi**, C. XXV, S. 2 (Haziran 1992), s. 31.
[367] Mehmet Turhan, "Olağanüstü Hâllerde Çıkarılabilecek Kanun Hükmünde Kararnameler", **Amme İdaresi Dergisi**, C. XXV, S. 3 (Eylül 1992), s. 22.
[368] A. Feyyaz Gölcüklü ve A. Şeref Gözübüyük, **Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve Uygulaması**, 2. b., Ankara: Turhan Yayınları, 1996, s. 16.

*ile dördüncü maddenin birinci fıkrası ile yedinci maddeye aykırı tedbirlere cevaz vermez"* ifadelerine yer vermiştir.[369]

Sözleşmenin 2. 3. 4. ve 7. maddeleri şunları içermektedir:[370]

-Madde 2: "Her ferdîn yaşama hakkı kanunun himâyesi altındadır. Kanunun ölüm cezası ile cezalandırdığı bir suçtan dolayı hakkında mahkemece hükmedilen bu cezanın infazı dışında, hiç kimse kasten öldürülemez".

-Madde 3: "Hiç kimse, işkenceye gayriinsanî yâhut haysiyet kırıcı ceza ve muâmeleye tâbi tutulamaz".

-Madde 4: "Hiç kimse köle veya kul olarak tutulamaz".

-Madde 7: "Hiç kimse işlendiği zaman millî veya milletlerarası hukuka göre suç teşkil etmeyen bir fiil veya ihmalden dolayı mahkum edilemez. Kezâ, hiç kimse suçun işlendiği sırada uygulanabilir olan cezadan daha ağır bir cezaya çarptırılamaz".

AİHS'nin 15. maddesi ile 1982 Anayasası'nın 15. maddesi temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılması ya da kullanılmasının durdurulması bakımından benzer hükümler içermekte olup, her iki maddenin numaraları da aynıdır. AİHS, bir toplumun yaşamını doğrudan doğruya tehdit eden durumlarda, bazı hak ve özgürlüklerin sınırlanabileceğini kabul eden ancak, bir toplumun yaşamını tehdit eden durumlarda bile bazı çok temel hak ve özgürlüklerin sınırlanamayacağını ya da yok edilemeyeceğini vurgulayan bir belgedir.[371]

### 3.2. Ölçülülük İlkesi

1982 Anayasası'nın 15/1. maddesi olağanüstü yönetim usulünde temel hak ve özgürlüklerin ancak *"...durumun gerektirdiği ölçüde..."* sınırlandırılmasını öngörürken, aynı şekilde AİHS'nin 15/1. maddesi de yine "*...durumun kesinlikle gerektirdiği ölçüde ve uluslararası hukuktan doğan başka yükümlülüklere ters düşmemek koşuluyla, bu Sözleşme'de öngörülen yükümlülüklere aykırı tedbirler alabilir*" hükmüne yer vermiştir. Bu anlamda maddede belirtilen bu hususlar, doktrinde "ölçülülük ilkesi" olarak adlandırılmaktadır.[372]

---

[369] "Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi", Avrupa Antlaşmaları Serisi No: 5, (Çevrimiçi), http://www.danistay.gov.tr/upload/avrupainsanhaklarisozlesmesi.pdf (Erişim Tarihi: 2 Şubat 2017), s. 13-14.
[370] Gölcüklü ve Gözübüyük, **a.g.e.**, s. 185-250.
[371] Mümtaz Soysal, "İnsan Hakları Açısından Temel Hak ve Özgürlüklerin Niteliği", **Anayasa Yargısı Dergisi**, C. III (1986), s. 43.
[372] Gözler, **Olağanüstü Hâl...**, s. 573.

Ölçülülük ilkesi, belli bir olağanüstü hâl uygulamasında, alınacak tedbirlerin aşırı, ölçüsüz ve gereksiz boyutlara ulaşmamasını ifade etmektedir.[373]

Hak ve özgürlüklerin sınırlandırılmasında, her şeyden önce amaç-araç ilişkisi etrafında ölçülü olunması gerekmektedir. Bu anlamda, sınırlamanın ölçülülük ilkesi açısından geçerli olabilmesi için başvurulan araç; sınırlama amacını gerçekleştirmeye elverişli olmalı, sınırlama amacı açısından gerekli olmalı ve son olarak araç ve amaç ölçüsüz bir oran içinde bulunmamalıdır.[374] Bu anlamda ölçülülük ilkesi elverişlilik, gereklilik ve oranlılık olmak üzere üç alt unsuru oluşturmaktadır. Ölçülülük ilkesi, Türk Hukuk sisteminde 2001 Anayasa değişikliklerinden sonra bağımsız bir sınırlama kriteri haline gelmiştir. Bu ölçüt, anayasada olağan dönemler için öngörülmüş olmasa bile, Anayasa Mahkemesi tarafından zaman zaman kullanılmıştır.[375]

### 3.2.1. Elverişlilik İlkesi

Aracın amaca uygun olmasını zorunlu kılan[376] elverişlilik ilkesine göre sınırlamayı oluşturan yasal önlemin istenilen sonuca bir katkı getirmesi gerekmektedir. Örneğin, sokağa çıkma yasağı konularak kamu düzenin korunmasına katkıda bulunulması gibi. Bu anlamda, henüz başlangıçta amacı gerçekleştirmeye elverişli gözükmeyen yasal önlemler, elverişlilik ve ölçülülük ilkesiyle bağdaşmayarak anayasaya da aykırı düşmektedir.[377]

### 3.2.2. Gereklilik İlkesi

Gereklilik terimi, objektif anlamı çerçevesinde, öncelikle gerçek bir kriz halinin varlığını gerekli kılmaktadır. Bununla birlikte, kamusal ya da sosyal gereksinim temelinde meşrû bir amaç için ve bu amaç ile orantılı bir şekilde sınırlamaların uygulanabilmesi anlamına gelmektedir.[378] Gereklilik ilkesi, ulaşılmak istenen amaç için özgürlük sınırlamasının gerekli olduğunu belirtmekle beraber,[379] sınırlandırmada güdülen amacın gerçekleşmesine yardımcı olacak temel hak ve özgürlükleri en az derecede sınırlayacak aracın seçilmesini yani sert önlem yerine yumuşak olanın seçilmesini ifade etmektedir.[380] Örneğin, öğrenim harcını yatırmayan yükseköğretim öğrencilerinin, doğrudan kayıtlarının silinmesinden ziyade, idare

[373] Rona Aybay, "Olağanüstü Hâller ve İnsan Hakları" (1-4 Mayıs 1990), **I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi**, Kamu Yönetimi, II. Kitap, Ankara: Danıştay Matbaası, 1991, s. 478.
[374] Sağlam, **a.g.e.**, s. 113-114.
[375] Mustafa Erdoğan, **İnsan Hakları Teorisi ve Hukuku**, 3. b., Orion Kitabevi, 2012, s. 161.
[376] Kaboğlu, **Özgürlüklerin...**, s. 121.
[377] Sağlam, **a.g.e.**, s. 114.
[378] Gemalmaz, **Ulusalüstü İnsan Hakları Hukukunda ve Türk...**, s. 38-39.
[379] Kaboğlu, **Özgürlüklerin...**, s. 121.
[380] Aliefendioğlu, **Anayasa Yargısı Açısından...**, s. 32.

tarafından uyarılmaları ya da uzaklaştırma almaları, kayıtlarının silinmesinden daha hafif tedbirlerdir ve bu durum "gereklilik ilkesi" ile bağdaşmaktadır.[381]Aksi takdirde yapılacak olan sınırlandırma ise anayasaya aykırı olmaktadır.

### 3.2.3. Oranlılık İlkesi

Oranlılık ilkesi, kriz önlemi ile tehlike arasında bir orantının bulunması ya da başka bir ifade ile kriz önlemi ile göz önünde bulundurulan hedef arasındaki orantılı ilişki olarak da açıklanabilmektedir. [382] Oranlılık ilkesinde iki değişkenin karşılıklı ilişkisi söz konusu olmaktadır. Bu ilkeye göre sınırlandırmayla ulaşılmak istenen amaç ile sınırlandırmada başvurulan araç ölçüsüz bir oran içinde olmamalıdır.[383] Örneğin, kamu düzeninin korunması amacıyla gece saatlerinde sokağa çıkma yasağı uygulaması yeterli ise bunun yerine, tüm gün sokağa çıkma yasağı uygulaması ölçülülük ilkesine aykırı olacaktır.[384]

Böylece, olağanüstü yönetim dönemlerindeki sınırlamalarda ölçülülük ilkesi büyük bir önem taşımaktadır. Öncelikli olarak, müdâhalelerde ölçülülük ilkesi için aranan koşullarda gereklilik ilkesinin gerçekleşmiş olup olmadığı araştırılmaktadır. Bu dönemlerde kamu yararının sağlanması amacıyla yapılan müdâhalenin gerekli olmasının dışında, elverişli ve aynı zamanda oranlı olması da önem arz etmektedir. Yani, müdâhalenin birey bakımından taşıdığı anlam ile müdâhale ile güdülen amacın doğru değerlendirilmiş ve iyi bir şekilde tartışılmış bir ilişki içinde olması gerekmektedir.[385]

## 3.3. Dokunulmaz Çekirdek Alan

1982 Anayasası bazı durumlarda temel hak ve özgürlüklere müdâhalenin sınırlarını bizzat kendi çizmekte ve hak ve özgürlüklere hangi noktalarda dokunulmayacağını açıkça ifade etmektedir.[386] Bu anlamda anayasa, bazı temel hakların sınırlandırılmasına hiçbir şartta izin vermemektedir. 1982 Anayasası'nın 15/2.mad. savaş, seferberlik ve sıkıyönetim durumları ile olağanüstü hâllerde dahi hiçbir şekilde durdurulamayacak ve ihlal edilemeyecek bazı temel hak ve özgürlüklerden oluşan bir çekirdek alan yaratmıştır.[387] Anayasa'da sayılan dokunulmaz çekirdek haklar şunlardır:

---

[381] Atar, **a.g.e.**, s. 132.
[382] Gemalmaz, **Ulusalüstü İnsan Hakları Hukukunda ve Türk...**, s. 36.
[383] Gözler, **Olağanüstü Hâl...**, s. 576.; Sağlam, **a.g.e.**, s. 116.
[384] Atar, **a.g.e.**, s. 133.
[385] Gözler, **Anayasa Hukukunun Genel Esasları...**, s. 386.
[386] Tanör ve Yüzbaşıoğlu, **a.g.e.**, s. 156.
[387] Özbudun, **Türk Anayasa...**, s. 122.

- "*Savaş hukukuna uygun fiiller sonucu meydana gelen ölümler dışında*[388]*, kişinin yaşama hakkına, maddî ve manevî varlığının bütünlüğüne dokunulamaz"*

- *"Kimse din, vicdan, düşünce ve kanâatlerini açıklamaya zorlanamaz ve bunlardan dolayı suçlanamaz"*

- *"Suç ve cezalar geçmişe yürütülemez"*

- *"Suçluluğu mahkeme kararı ile saptanıncaya kadar kimse suçlu sayılamaz".*

1982 Anayasası gibi AİHS de olağanüstü yönetimin uygulandığı dönemlerde dokunulmaz çekirdek haklara ilişkin hükümler getirmiştir. Bunlar, AİHS'nin 15/2.mad. belirtildiği üzere; "herkesin yaşama hakkı" (2.mad.), "hiç kimsenin, işkence, insanlık dışı ya da onur kırıcı ceza veya işleme tabi tutulmaması" (3.mad.), "kölelik ve kulluk yasağı" (4.mad.) ve "ceza yasalarının geçmişe yürümezliği ilkesi" dir (7.mad.).[389]

Böylece, olağanüstü yönetimde uluslararası hukuktan doğan yükümlülükler ihlal edilmemek kaydı ve ölçülülük ilkesine uyulması şartı ile yukarıda saymış olduğumuz dokunulmayacak çekirdek haklar dışında kalan hak ve özgürlükler örneğin; basın, seyahat, haberleşme, toplantı ve gösteri, grev ve lokavt gibi hak ve özgürlükler sınırlandırılabilecek hatta bu hak ve özgürlüklerin kullanılması kısmen veya tamamen durdurulabilecektir.[390]

### 4. Olağanüstü Yönetimde Düzenleme Yetkisi

1961 Anayasası olağanüstü dönemlerde kanunla düzenlemeyi öngörmüştür. 1982 Anayasası ise kanunla düzenlemenin yanı sıra kanun hükmünde kararname ile de düzenlemeyi öngörmektedir. Kanunla düzenleme yetkisi 1982 Anayasası'nın 121/2.[391] ve 122/5.[392] maddelerinde, kanun hükmünde kararname ile düzenleme yetkisi ise 1982

[388]1982 Anayasası'nın 15/2. maddesinde yer alan "ölüm cezalarının infazı" ibaresi 22.5.2004 tarihli Anayasa değişikliği ile metinden kaldırılmıştır.
[389] Kaboğlu, **Özgürlüklerin...**, s. 122.
[390] Gözler, **Olağanüstü Hâl...**, s. 578.
[391] 1982 Anayasası'nın 121/2.mad.: *"119'uncu madde uyarınca ilan edilen olağanüstü hâllerde vatandaşlar için getirilecek para, mal ve çalışma yükümlülükleri ile olağanüstü hâllerin her türü için ayrı ayrı geçerli olmak üzere, Anayasanın 15'inci maddesindeki ilkeler doğrultusunda temel hak ve hürriyetlerin nasıl sınırlanacağı veya nasıl durdurulacağı, halin gerektirdiği tedbirlerin nasıl ve ne suretle alınacağı, kamu hizmeti görevlilerine ne gibi yetkiler verileceği, görevlilerin durumlarında ne gibi değişiklikler yapılacağı ve olağanüstü yönetim usulleri, Olağanüstü Hâl Kanununda düzenlenir".*
[392] 1982 Anayasası'nın 122/5.mad.: *"Sıkıyönetim, seferberlik ve savaş hâllerinde hangi hükümlerin uygulanacağı ve işlemlerin nasıl yürütüleceği, idare ile olan ilişkileri, hürriyetlerin nasıl kısıtlanacağı veya durdurulacağı ve savaş veya savaşı gerektirecek bir durumun baş göstermesi halinde vatandaşlar için getirilecek yükümlülükler kanunla düzenlenir".*

Anayasası'nın 121/3. [393] ve 122/2-3. [394] maddelerinde belirtilmektedir. Böylece, 1982 Anayasası'na göre iki tür düzenleyici işlem vardır. Biri kanun, diğeri ise kanun hükmünde kararnamelerdir. Bu anlamda 1982 Anayasası açık bir şekilde olağanüstü rejim ayrımı yapmış ve olağan-olağanüstü rejim düalizmini kurumsallaştırmıştır.[395]

1982 Anayasası'nda olağanüstü hâl ve sıkıyönetim kanunları ile düzenleneme alanı ayrıntılı bir şeklide açıklanmışken, olağanüstü kanun hükmünde kararnamelerin düzenleme alanı ve konusuna dair bir sınırlama getirilmemiştir. [396] 1402 sayılı Sıkıyönetim Kanunu'nda bu konuya ilişkin hiçbir düzenlemeye yer verilmemiştir. Diğer taraftan KHK'larla alakalı anayasadaki düzenlemeleri tekrarlamakla yetinen 2935 sayılı Olağanüstü Hâl Yasası'nın 4. maddesinde; "*Olağanüstü hâl süresince, Cumhurbaşkanının başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu, olağanüstü hâlin gerekli kıldığı konularda Anayasanın 91 inci maddesindeki kısıtlamalara ve usule bağlı olmaksızın, kanun hükmünde kararnameler çıkarabilir. Bu kararnameler Resmi Gazete'de yayımlanır ve aynı gün Türkiye Büyük Millet Meclisinin onayına sunulur"* ifadesi ile Olağanüstü KHK düzenlemesine yer verilmiştir. [397] 1982 Anayasası'nın 91. maddesi olağan dönem kanun hükmünde kararname için oldukça ayrıntılı bir düzenleme yapmışken aynı anayasa, olağanüstü kanun hükmünde kararnameler için belirtilen maddeler dışında başka bir hüküm getirmemiştir. Her ikisi de KHK olarak aynı isme sahip olsa da gerek dayandıkları yetki, gerekse amaç ve işlevleri nedeniyle birbirinden ayrı konumdadırlar.[398]

[393] 1982 Anayasası'nın 121/3.mad.: *"Olağanüstü hâl süresince, Cumhurbaşkanının başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu, olağanüstü hâlin gerekli kıldığı konularda, kanun hükmünde kararnameler çıkarabilir. Bu kararnameler, Resmi Gazete'de yayımlanır ve aynı gün Türkiye Büyük Millet Meclisinin onayına sunulur; bunların Meclisçe onaylanmasına ilişkin süre ve usul, İçtüzükte belirlenir".*

[394] 1982 Anayasası'nın 122/2-3.mad.: *"Sıkıyönetim süresinde, Cumhurbaşkanının başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu, sıkıyönetim hâlinin gerekli kıldığı konularda kanun hükmünde kararname çıkarabilir. Bu kararnameler Resmi Gazete'de yayımlanır ve aynı gün Türkiye Büyük Millet Meclisinin onayına sunulur. Bunların Meclisçe onaylanmasına ilişkin süre ve usul İçtüzükte belirlenir".*

[395] Yüzbaşıoğlu, **Türkiye'de Olağanüstü...**, s. 72-73.

[396] Yüzbaşıoğlu, **1982 Anayasası...**, s. 168.

[397] Turgut Tan, "Kanun Hükmünde Kararname Uygulaması", **Amme İdaresi Dergisi**, C. XVII, S. 4 (Aralık 1984), s. 45.

[398] Aliefendioğlu, **Anayasa Yargısı Açısından...**, s. 33.

### 4.1. Kanunla Düzenleme

1982 Anayasası'nın 121/2. maddesine göre; "*119'uncu madde uyarınca ilan edilen olağanüstü hâllerde vatandaşlar için getirilecek para, mal ve çalışma yükümlülükleri ile olağanüstü hâllerin her türü için ayrı ayrı geçerli olmak üzere, Anayasanın 15'inci maddesindeki ilkeler doğrultusunda temel hak ve hürriyetlerin nasıl sınırlanacağı veya nasıl durdurulacağı, hâlin gerektirdiği tedbirlerin nasıl ve ne suretle alınacağı, kamu hizmeti görevlilerine ne gibi yetkiler verileceği, görevlilerin durumlarında ne gibi değişiklikler yapılacağı ve olağanüstü yönetim usulleri, Olağanüstü Hâl Kanununda düzenlenir"*. Yine Anayasa'nın 122/5. maddesine göre de; *"Sıkıyönetim, seferberlik ve savaş hâllerinde hangi hükümlerin uygulanacağı ve işlemlerin nasıl yürütüleceği, idare ile olan ilişkileri, hürriyetlerin nasıl kısıtlanacağı veya durdurulacağı ve savaş veya savaşı gerektirecek bir durumun baş göstermesi halinde vatandaşlar için getirilecek yükümlülükler kanunla düzenlenir"* hükmü yer almaktadır. Bu kanunlar, olağanüstü dönemde kullanılmak üzere çıkarıldıklarından dolayı olağan dönemde uygulanmaları askıya alınmış, uyuyan kanunlar olarak yürürlükte kalmaktadırlar.[399]

Anayasa'nın 121. maddesinin öngörmüş olduğu 2935 sayılı Olağanüstü Hâl Kanunu 12 Eylül döneminin bir ürünü olup günümüze kadar bir çok kez değişikliğe uğramıştır.[400] Anayasa'nın 122. maddesinin öngörmüş olduğu 1402 sayılı Sıkıyönetim Kanunu ise 1961 Anayasası döneminde, 1971-1973 ara rejiminin ürünü olarak çıkarılmıştır. 12 Eylül 1980 askerî darbe sonrası dönemde 1402 sayılı yasada önemli değişiklikler yapılmıştır.[401] 4 Kasım 1983 tarih ve 2941 sayılı Seferberlik ve Savaş Hâli Yasası da "savaş hâli" ve "seferberlik hâli"ni düzenlemektedir.

#### 4.1.1. 2935 Sayılı Olağanüstü Hâl Kanunu

2935 sayılı Olağanüstü Hâl Kanunu, 27 Ekim 1983 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.[402] 1982 Anayasası olağanüstü hâl ilanları sonucunda ne gibi yükümlülükler getirileceği ya da hangi hakların sınırlanacağı gibi durumları özel kanunla düzenlemiştir.

---

[399] Tanör ve Yüzbaşıoğlu, **a.g.e.**, s. 422.
[400] Yüzbaşıoğlu, **Türkiye'de Olağanüstü...**, s. 74.
[401] Gemalmaz, **Ulusalüstü İnsan Hakları Hukukunda ve Türk...**, s. 273.
[402] Resmi Gazete, 27.10.1983-18204.

#### 4.1.1.1.Olağanüstü Hâl Kanunu ile Alınacak Tedbirler ve Yükümlülükler

##### 4.1.1.1.1. Doğal Âfet ve Tehlikeli Salgın Hastalıklar

Doğal âfet ve tehlikeli salgın hastalıklar sebepleriyle olağanüstü hâl ilan edilmesi halinde; felakete uğrayanların kurtarılması, meydana gelen hasar ve zararın giderilmesi için ihtiyaç duyulan ve yapılması gereken işler; para, mal ve çalışma yükümlülüğü yoluyla sağlanmaktadır (OHK 5.mad.).

Yükümlülüklerin yanı sıra doğal âfet ve tehlikeli salgın hastalıklar sebebiyle olağanüstü hâl ilanında olağanüstü hâl ilanını gerektiren hususlar göz önünde bulundurularak bazı tedbirler alınmaktadır. Alınacak bu tedbirler de 2935 sayılı Olağanüstü Hâl Kanunu'nun 9. maddesinde ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiştir. Bölgenin belirli yerlerinde yerleşimi yasaklamak, belli yerleşim yerlerine girişi ve buralardan çıkışı yasaklamak; belli yerleşim yerlerini boşaltmak veya başka yerlere nakletmek; resmi ve özel her derecedeki öğretim ve eğitim kurumlarında öğrenime ara vermek ve öğrenci yurtlarını süreli veya süresiz olarak kapatmak, gazino, lokanta, birahane, meyhane, lokal, taverna ve benzeri eğlence yerleri ile otel, motel, kamping, tatil köyü ve benzeri konaklama tesislerini denetlemek ve bunların açılma ve kapanma zamanını tayin etmek, sınırlamak; bölgede olağanüstü hâl hizmetlerinin yürütülmesi ile görevli personelin yıllık izinlerini sınırlamak veya kaldırmak; bölge sınırları içerisindeki tüm haberleşme araç ve gereçlerden yararlanmak ve gerektiğinde bu amaçla geçici olarak bunlara el koymak; tehlike arz eden binaları yıkmak, sağlığa zararlı gıda maddelerini ve mahsullerini imha etmek; gerekli görülen zarurî ihtiyaç maddelerinin dağıtımını düzenlemek; kara, deniz ve hava trafik düzenine ilişkin tedbirleri almak, ulaştırma araçlarının bölgeye giriş ve çıkışlarını sınırlamak veya gerektiğinde yasaklamak gibi bir çok hüküm alınacak tedbirler arasında sayılmıştır. Bu madde ile olağanüstü hâlin konusu olan temel hak ve hürriyetlerin normal zamanlardaki ölçülerin ötesinde sınırlandırılması veya durdurulması gözlenmektedir.[403]

Ayrıca, Türkiye'de, 17 Ağustos 1999 tarihinde yaşanan deprem felaketi önemli boyutta can ve mal kaybına yol açarak yeni ve büyük bir kamu finansmanı ihtiyacı ortaya çıkarmıştır. Bölgede meydana gelen ciddi boyutlardaki tahribatın ve zararın giderilerek hayatın mümkün olan en kısa sürede normale dönüştürülmesi, hükümetin

[403] Özbudun, **Türk Anayasa...**, s. 366.

temel amaçları arasında sayılmıştır. Ortaya çıkan gelir ihtiyacının ise vergi ile karşılanacağı belirlenerek, 1999 tarih ve 4481 sayılı "*17.8.1999 ve 12.11.1999 Tarihlerinde Marmara Bölgesi ve Civarında Meydana Gelen Depremin Yol Açtığı Ekonomik Kayıpları Gidermek Amacıyla Bazı Mükellefiyetler İhdası ve Bazı Vergi Kanunlarında Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun*" kabul edilmiştir. Bu yasa ile özel iletişim vergisi, özel işlem vergisi, faiz vergisi gibi yeni vergiler konmuş, bunun yanı sıra ek gelir vergisi, ek motorlu taşıtlar vergisi gibi ek vergiler getirilmiş ve ayrıca Değerli Kağıtlar Kanunu, Akaryakıt Tüketim Vergisi Kanunu gibi bazı kanunlarda da değişiklikler yapılmıştır.[404] Anayasa Mahkemesi bu yasa ile ilgili 2001 tarihinde vermiş olduğu kararında ise şu gerekçelere değinmiştir:[405]

> "Deprem nedeniyle oluşan ekonomik kayıpların giderilmesi ve toplumsal dayanışmanın sağlanması gibi sosyal ve ekonomik koşulların zorunlu kıldığı nedenlerle, ek vergi getirilmesinde kamu yararı gözetilmektedir".

Böylelikle mahkeme, dava konusu 'ek vergi' uygulamasını yukarıdaki gerekçelere dayanarak anayasaya aykırı bulmamıştır.

#### 4.1.1.1.2. Ağır Ekonomik Bunalım Sebebiyle Alınacak Tedbirler ve Yükümlülükleri

Ağır ekonomik bunalım sebebiyle alınacak tedbirler 2935 sayılı Olağanüstü Hâl Kanunu'nun 10. maddesi tarafından düzenlenmiştir. Şöyle ki ağır ekonomik bunalım nedeniyle olağanüstü hâl ilanı durumunda ekonominin düzenlenmesi ve iyileştirilmesi amacı ile mal, sermaye ve hizmet piyasalarını yönlendirici; vergi, para, kredi, kira, ücret ve fiyat politikalarını belirleyici ve çalışmaya ilişkin her türlü tedbir ve yükümlülüklerin tespiti, tanzimi ve takibi konularında Bakanlar Kurulu tarafından kanun hükmünde kararname çıkarılabilmektedir. Bakanlar Kurulu, kanun hükmünde kararnameler uyarınca alacağı kararların yürütülmesini, Olağanüstü Hâl Kanunu ile kurulan "Ekonomik İşler Olağanüstü Hâl Koordinasyon Kurulu"na ve ilgili bakanlıklara devredebilmektedir.[406]

---

[404] Esen, **Karşılaştırmalı...**, s. 224.
[405] AYM, E. 1999/51, K. 2001/63, Kt. 28.3.2001.
[406] Berkarda, **a.g.e.**, s. 782.

Bu anlamda, bozulan ekonomik dengeler konusunda ciddi tedbirler alınması ve ekonominin yeniden istikrara kavuşturulması amacı ile 1994 tarih ve 3986 sayılı "Ekonomik Denge İçin Yeni Vergiler İhdası Kanunu" kabul edilmiştir. Ekonomik bunalım hâli, olağan bir durum olmadığı gibi bu hâlin aşılması için de olağanüstü düzenlemelere başvurulma gerekliliğini taşımaktadır.[407] Ayrıca, ağır ekonomik bunalım sebebiyle alınacak olan önlemler için öncelikli olarak olağanüstü hâl ilanının gerçekleşmesi gerekmektedir. Bunun yanı sıra olağanüstü hâl ilan edilmeden olağanüstü bir vergi olan 3986 sayılı Ekonomik Denge Vergisi Kanunu'nun getirdiği yükümlülüklere ilişkin düzenlemenin, anayasanın hukuk devleti ilkesine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.[408]

#### 4.1.1.1.3. Şiddet Hareketleri Sebebiyle Alınacak Tedbirler

Şiddet hareketleri nedeni ile alınacak olan tedbirler, 2935 sayılı Olağanüstü Hâl Kanunu'nun 11. maddesinde düzenlenmiştir. Ancak, bu hal sebebi ile alınacak tedbirler 9. maddede öngörülen tedbirlere ek olarak alınacaktır. Temel hak ve hürriyetleri sınırlandırıcı ve kullanılmalarını durdurucu nitelik taşıyan bu maddeler şunlardır: sokağa çıkmayı sınırlamak veya yasaklamak; belli yerlerde veya belli saatlerde kişilerin dolaşmalarını ve toplanmalarını, araçların seyirlerini yasaklamak; kişilerin üstünü, araçlarını, eşyalarını aratmak ve bulunacak suç eşyası ve delil niteliğinde olanlarına el koymak; gazete, dergi, broşür, kitap vb. basılmasını, çoğaltılmasını, yayımlanmasını ve dağıtılmasını, bunlardan olağanüstü hâl bölgesi dışında basılmış veya çoğaltılmış olanların bölgeye sokulmasını ve dağıtılmasını yasaklamak veya toplatmak; kimlik taşıma zorunluluğu getirmek; söz, yazı, resmi, film, plak, ses ve görüntü bantlarını ve sesle yapılan her türlü yayımı denetlemek, gerektiğinde sınırlamak veya yasaklamak; her nevi sahne oyunlarını ve gösterilen filmleri denetlemek, gerektiğinde durdurmak veya yasaklamak; ruhsatlı da olsa her nevi silah ve mermilerin taşınmasını veya naklini yasaklamak; her türlü cephane, bomba, tahrip maddeleri, patlayıcı maddeler, radyoaktif maddeler veya diğer her türlü zehirli ve boğucu gazlar vb. maddelerin bulundurulmasını, hazırlanmasını, yapılmasını veya naklini izne bağlamak veya yasaklamak; kamu düzeni veya kamu güvenini bozabileceği kanısını uyandıran kişi ve toplulukların bölgeye girişini yasaklamak, bölge dışına çıkarmak veya bölge içerisinde

[407] AYM, E. 1995/7, K. 1995/35, Kt. 18.7.1995.
[408] AYM, E. 1995/6, K. 1995/29, Kt. 6.7.1995.

belirli yerlere girmesini veya yerleşmesini yasaklamak; toplantı ve gösteri yürüyüşlerini yasaklamak, ertelemek, izne bağlamak veya toplantı ve gösteri yürüyüşlerinin yapılacağı yer ve zamanı tayin, tespit ve tahsis etmek, izne bağladığı her türlü toplantıyı izletmek, gözetim altında tutmak veya gerekiyorsa dağıtmak; dernek faaliyetlerini; her dernek hakkında ayrı karar almak ve üç ayı geçmemek kaydıyla durdurmak gibi hükümlerdir (OHK 11.mad.).

#### 4.1.1.2.Olağanüstü Hâlde Kolluk Makamları ve Uygulama

Olağanüstü hâl ilanında koordinasyon, Başbakanlıkça sağlanmaktadır. Başbakanlıkta, olağanüstü hâl ilanına sebep olan konu ile ilgili bakanlık temsilcilerinden meydana gelen "Başbakanlık Olağanüstü Hâl Koordinasyon Kurulu" kurulmaktadır. Ayrıca, bu kurula katılan bakanlıkların merkez kuruluşları içinde aynı amaçla bir ünite görevlendirilebileceği gibi özel bir ünite de kurulabilir. Olağanüstü hâl koordinasyon kurulunun kuruluş ve çalışma esasları, çıkarılacak yönetmelikte gösterilmektedir (OHK 12.mad.).

Bölge valiliği teşkilat ve birimlerinin görevleri saklı kalmak üzere, olağanüstü hâl ilan edilen bölgelerde, olağanüstü hâl ilanını gerektiren olayları ve tedbirlerin uygulanmasını izlemek, değerlendirmek ve bunlarla ilgili önerilerde bulunmak üzere bölge valisinin başkanlığında, görevlendireceği il valileri ile diğer kamu kuruşları yöneticilerinin, garnizon komutanı veya görevlendireceği bir temsilcinin üye olarak katılacağı "bölge olağanüstü hâl kurulu" kurulmaktadır. Bölge valisinin gerek görmesi veya olağanüstü hâlin bir ilde ilanı hâlinde, il merkezlerinde ve ilçelerde birer "olağanüstü hâl bürosu" oluşturulur. İl bürolarına, il valisi veya görevlendireceği vali muâvini, ilçe bürolarına ise kaymakamlar başkanlık etmektedir. Adlî ve idarî yargı ile askerî teşkilatta çalışan personel hariç olmak üzere, başkanlarının uygun göreceği kamu görevlileri olağanüstü hâl süresince bu kurul ve bürolarda kendi kadroları ile çalıştırılabilmektedir. Olağanüstü hâl kurul ve bürolarının kuruluş, toplanma, karar alma, çalışma usul ve esasları yönetmelikte belirlenmektedir (OHK 13.mad.).

Olağanüstü hâlin uygulanmasında görev ve yetki; olağanüstü hâl bir ili kapsıyorsa il valisine, bölge valiliğine bağlı birden çok ilde ilan edilmesi hâlinde bölge valisine, birden fazla bölge valisinin görev alanına giren illerde veya bütün yurtta ilan edilmesi halinde koordine ve işbirliği başbakanlıkça sağlanmak suretiyle bölge valilerine aittir.

Gerekli işlemler bu organlar vasıtasıyla yürütülür. Bölge valileri kendilerine ait görev ve yetkilerin bir kısmını veya tamamını, illerinde olağanüstü hâl ilan edilen il valilerine devredebilmektedirler (OHK 14.mad.). Bu hüküm, olağanüstü hâlin ilanına bağlı olarak sivil makamların sahip oldukları yetkilerin normal dönemlere kıyasla genişlediği ancak, sıkıyönetim hâlinde olduğu gibi, bir takım yetkilerin askerî makamlara devredilmediğini göstermektedir.[409]

Olağanüstü hâllerde, sıkıyönetimden farklı olarak kolluk yetkileri askerî makamlara geçmemektedir. Ancak, 2935 sayılı Olağanüstü Hâl Kanunu'nun 21. ve 22. maddeleri gereğince, bölge ve il valileri, olayları, emirlerindeki kolluk kuvvetleriyle önleyemedikleri veya bastıramadıkları takdirde bölge veya illerdeki en büyük askerî komutanlıktan yardım isteyebilmektedir.[410] 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun 11/d maddesi, 4178 sayılı yasayla değişikliğe uğramıştır. Bu maddeye göre; valiler ilde çıkabilecek olayların emirlerindeki kuvvetlerle önleyemedikleri takdirde askerî birliklerden yardım isteyebilmektedirler. Olayların niteliğine göre istenen askerî kuvvetin çapı ve görevde kalış süresi vali ile koordine edilerek askerî birliğin komutanı tarafından belirlenmektedir. Böylelikle, askerî kuvvetin hem büyüklüğünün hem de görevde kalış süresinin vali ile koordine edilerek askerî birliğin komutanı tarafından belirlenmesi öngörülmektedir.[411] Maddeye göre, askerî birliğin görevinin ne zaman sona ereceğine, birlik komutanının karar vereceği, inisiyatifin tümüyle askerî makamlara geçerek sıkıyönetim ilanından daha uzun süreli, eylemli bir askerî yönetimin olanaklı hale geleceği ve bu sonucu doğuracak bir yetkinin askerî makamlara bırakılması durumlarının anayasaya aykırılık oluşturduğu ileri sürülmüştür. Anayasa Mahkemesi ise askerî kuvvetin büyüklüğünün, askerî birliğin komutanı tarafından saptanmasının anayasaya aykırılık oluşturmadığı sonucuna varmıştır.[412] Ayrıca, İl İdaresi Kanunu'nun 11/d maddesi 2003 tarihinde değişikliğe uğrayarak, *"Olayların niteliğine göre istenen askerî kuvvetin çapı, vali ile koordine edilerek askerî birliğin komutanı tarafından, görevde kalış süresi, askerî birliğin komutanı ile koordine edilerek vali tarafından belirlenir"* şeklinde yeniden düzenlenmiştir.[413]

---

[409] Yazıcı, **a.g.e.**, s. 191.
[410] Atar, **a.g.e.**, s. 350.
[411] Esen, **Karşılaştırmalı...**, s. 199.
[412] AYM, E. 1996/68, K. 1999/1, Kt. 6.1.1999.
[413] "5442 Sayılı İl İdaresi Kanunu" (18 Haziran 1946), (Çevrimiçi), http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.3.5442.pdf (Erişim Tarihi: 20 Kasım 2017).

Olağanüstü hâl ilanından sonra kolluk kuvvetleri ile kendilerine görev verilen özel kolluk kuvvetleri ve silahlı kuvvet mensupları, görevlerini yerine getirirken yasalarda silah kullanmayı gerektiren şartların gerçekleşmesi hâlinde, silah kullanma yetkisine sahiptirler (OHK 23.mad.). Bunun dışında 24. maddeye göre olağanüstü hâl ilan edilen yerlerde devlet güvenlik mahkemeleri ile askerî mahkemelerin görevine giren suçlar dışındaki davalara adli yargıda bakılmaktadır. Yine, sıkıyönetimden farklı olarak olağanüstü hâlde yargı görevi, normal adliye mahkemelerince yerine getirilmektedir. Bu arada Devlet Güvenlik Mahkemeleri 2004 Anayasa değişikliği ile kaldırıldığından dolayı bu durumda görevli mahkeme, genel hükümler çerçevesince belirlenecektir.[414]

Yukarıda açıkladığımız üzere, olağanüstü hâl zamanlarında kolluk yetkileri, sivil otoriteler tarafından kullanılmakla beraber, yargı yetkisi, tabiî hakim ilkelerine uygun olarak normal mahkemelere ait bulunmaktadır. Kezâ, olağanüstü yönetimin temel hak ve hürriyetler açısından sıkıyönetim kadar radikal bir sınırlama oluşturmadığı söylenebilmektedir.[415] Sonuç olarak, olağanüstü hâl, hukuk dışı veya hukuk üstü bir rejim değildir. Hükümete tanınan bunca yetkiler, kanun tarafından belirlenmiştir ve bu rejim uygulanırken de belirlenen kanunlar çerçevesinde hareket edilmektedir. Sonuçta, bu dönemde uygulanan yönetsel eylem ve işlemlere karşı yargı yolu açık tutulmuştur.[416]

### 4.1.2. 1402 Sayılı Sıkıyönetim Kanunu

1402 sayılı Sıkıyönetim Kanunu 1961 Anayasası döneminde 1971-1973 ara rejiminin ürünü olarak çıkarılmıştır.[417] 13 Mayıs 1971 tarih ve 1402 sayılı Sıkıyönetim Kanunu, 12 Eylül 1980 askerî darbe sonrası köklü değişikliğe uğrayarak uygulanmaya devam edilmiştir. 1982 Anayasası sıkıyönetim, seferberlik ve savaş hâlleri sonucunda vatandaşlar için hangi yükümlülüklerin getirileceği ya da hangi hakların sınırlanacağı gibi durumları kanunla düzenlemiştir. Yine, Anayasa'nın 145. maddesinde, *"Askerî mahkemelerin savaş veya sıkıyönetim hâllerinde hangi suçlar ve hangi kişiler bakımından yetkili oldukları, kuruluşları ve gerektiğinde bu mahkemelerde adli yargı*

[414] Özbudun, **Türk Anayasa...**, s. 367.
[415] Özbudun, **Türk Anayasa...**, s. 367.
[416] Erol Alpar, "Olağanüstü hâller", **Amme İdaresi Dergisi**, C. XXII, S. 4 (Aralık 1989), s. 54.
[417] Resmi Gazete, 15.5.1971-13837.

*hakim ve savcılarının görevlendirilmeleri kanunla düzenlenir"* hükmü ile askerî mahkemelerin sıkıyönetim ve savaş zamanlarında yetkileri genişleyebilecektir.[418]

21 Ocak 2017 tarihinde yapılan 6771 sayılı "Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun" ile birlikte 145. madde yürürlükten kaldırılmıştır. Bu madde için yürürlük tarihi Kanun'un 18/c maddesinde belirtilmiştir. Bu maddeye göre; *"Cumhurbaşkanı seçilenin, varsa partisi ile ilişiği kesilir"* hükmünün ortadan kaldırılmasının yayımı ile yürürlüğe girecektir. Dolayısıyla, 16 Nisan 2017 Referandumunda evet oyunun çıkması ile birlikte bu madde anayasadan çıkarılmıştır.[419]

Yeni düzenleme ile sıkıyönetim rejimi anayasan kaldırılmış olmasına rağmen, 1402 sayılı Sıkıyönetim Kanunu ile ilgili herhangi bir düzenleme yapılmamıştır. Bu kanununun ilga edilmesi en doğru karar olarak gözükmektedir.

#### 4.1.2.1. 1402 Sayılı Sıkıyönetim Kanunu İle Vatandaşlara Getirilecek Yükümlülükler

1402 Sayılı Sıkıyönetim Kanunu'nun 2. maddesi gereğince sıkıyönetim komutanı, sıkıyönetim bölgesinde genel güvenlik, asayiş ve kamu düzenini korumak ve sağlamakla görevlidir. Ayrıca, sıkıyönetim komutanı gereken hallerde vatandaşlara bazı yükümlülükler getirebilecektir. Bu yükümlülükler Sıkıyönetim Kanunu'nun 3. maddesinde sıralanmıştır.

Sıkıyönetim komutanı, konutları ve her türlü binaları, işyerleri ile özel ve tüzel kişilikleri hâiz müesseseler ve bunlara ait müştemilatı aramak yetkisine sahiptir. Ayrıca, sıkıyönetim komutanı, kişilerin üzerlerini herhangi bir mürâcaat, talep ve karara lüzum olmaksızın aratmak yetkisine sahiptir (SK 3/a mad.). Bu anlamda, sıkıyönetim komutanı konut dokunulmazlığına ve özel hayatın gizliliği ilkesine müdahâle edebilmektedir.

Sıkıyönetim komutanı, Türkiye Radyo-Televizyon Kurumunun yayımları dâhil olmak üzere telefon, telsiz, radyo, televizyon gibi her çeşit araçlarla yapılan yayım ve haberleşmeye sansür koyma, kayıtlama veya durdurma ve hizmetin gerektirdiği ahvalde bunlardan öncelikle faydalanma yetkisine sahiptir (SK 3/b mad.).

---

[418] Tanör, **İnsan Hakları...**, s. 225.
[419] "Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun", (21 Ocak 2017), (Çevrimiçi), https://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k6771.html (Erişim Tarihi: 6 Aralık 2017).

Sıkıyönetim komutanı, mektup, telgraf ve bu tarz gönderileri kontrol etme ayrıca gazete, dergi, kitap ve diğer yayınların basımını, yayımını, dağıtımını, birden fazla sayıda bulundurulmasını veya taşınmasını veya sıkıyönetim bölgesine sokulmasını yasaklama veya sansür koyma yetkisine sahiptir (SK 3/c mad.). Bu madde ile kanun, basın hürriyetini basın dışı haberleşme araçlarından faydalanmaktan daha ağır bir yasaklamaya tâbi tutulmasına olanak tanımıştır.[420]

Sıkıyönetim komutanı, belirli kişilerin sıkıyönetim bölgesi içinde yerlerini değiştirme veya bu bölge içinde belirli yerlere girmelerini ya da yerleşmelerini yasaklama, sıkıyönetim bölgesi içinde bulunmaları sakıncalı görülenleri de, sıkıyönetim bölgesi dışına çıkarma yetkisine sahiptir (SK 3/d mad.). Bu madde ile, sıkıyönetim hâlinde yerleşme ve seyahat özgürlüğü kısıtlanabilmektedir.

Temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılması bakımından sıkıyönetim komutanlarına tanınmış olan bu geniş yetkilerin, sıkıyönetim ilan edilirken dayanılan gerekçeye uygun olarak o amacı sağlayıcı ölçüde ve genişlikte kullanılması gerekmektedir. Yürürlükteki yasa, sıkıyönetim zamanlarında tüm özgürlüklerin sınırlanabileceği izlenimini verse dahi bu sınırlama, bütün özgürlükler açısından aynı ölçüde ve genişlikte olmamaktadır.[421]

#### 4.1.2.2. 1402 Sayılı Sıkıyönetim Kanunu ve Uygulama

Sıkıyönetim hâlinde olağanüstü hâlden farklı olarak kolluk yetkileri sivil makamlardan askerî makamlara geçmektedir. Yukarıda da belirttiğimiz üzere 1402 Sayılı Sıkıyönetim Kanunu'nun 2. maddesi gereğince sıkıyönetim komutanı, sıkıyönetim bölgesinde genel güvenlik, asayiş ve kamu düzenini korumak ve sağlamakla görevlidir. Bu anlamda, sıkıyönetim bölgesindeki zabıta kuvvetleri, sıkıyönetim hizmetlerinin yapılmasından dolayı sıkıyönetim komutanlığına geçmekte ve bu hizmetler dışında kalan hizmetlerin yürütülmesinden dolayı da adli ve idarî makamlara karşı sorumlu olmaktadır. Millî İstihbarat Teşkilatı, sıkıyönetim komutanlığı ile işbirliği yapmaktadır. Sıkıyönetim komutanlığı, 1402 sayılı Sıkıyönetim Kanunu ile kendisine verilen görev ve yetkileri o yerin zabıta kuvvetleri ve askerî birlikler ile yürütmektedir.

[420] Hazır, **Türkiye'de ve Yabancı...**, s. 126.
[421] Soysal, **100 Soruda...**, s. 347.

1980 askerî müdâhalesine kadar ki dönemde, sıkıyönetim komutanları arasındaki işbirliği ve koordinasyon Başbakanlıkça sağlanmaktaydı. Sıkıyönetim komutanlarının sorumluluğu da başbakana karşı yani sivil ve siyasî makama karşı olmaktaydı. Ancak, Sıkıyönetim Kanunu'na 1980 tarihinde yapılan değişiklikle, sıkıyönetim komutanları Genel Kurmay Başkanı'na karşı sorumlu kılınmış ve sonrasında anayasaya dahil edilmiştir.[422] Anayasa'nın 122. maddesinin son fıkrasında, *"...sıkıyönetim komutanları Genelkurmay Başkanlığına bağlı olarak görev yaparlar"* ifadeleri yer almıştır. Böylelikle, sıkıyönetim idaresinin siyasal iktidar denetiminden uzaklaştırılması sağlanmıştır.

1402 sayılı Sıkıyönetim Kanunu'nun 11. maddesine göre sıkıyönetim bölgelerinde Millî Savunma Bakanlığınca gerekli görülen yerlerde yeteri kadar Sıkıyönetim Askerî Mahkemesi kurulmaktadır. Bu mahkemeler, Sıkıyönetim Kanunu'nun 15. maddesinde belirtilen suçları yargılamaktadır. Ayrıca, sıkıyönetim ilanına neden olan olaylara ilişkin suçlar da sıkıyönetim ilanından en çok üç ay önce işlenmiş olmak şartıyla sıkıyönetim askerî mahkemelerinde yargılanırlar.[423] 1402 sayılı kanunun 23. maddesinde 1993 tarihinde, *"sıkıyönetimin kaldırılması durumunda, sıkıyönetim askerî mahkemelerinin görev ve yetkilerini sona ermektedir*" hükmü yer almıştır. Ancak, 21 Ocak 2017 tarihinde yapılan 6771 sayılı kanun ile birlikte, disiplin mahkemeleri dışında askerî mahkemelerin kurulmayacağı sadece, savaş hâlinde asker kişilerin görevleri ile ilgili olarak işledikleri suçlara ait davalara bakmakla görevli askerî mahkemelerin kurulabileceği kabul edilmiştir. Bu madde için de yürürlük tarihi, Kanun'un 18/c maddesinde belirtilerek; *"Cumhurbaşkanı seçilenin, varsa partisi ile ilişiği kesilir"* hükmünün ortadan kaldırılmasının yayımı ile yani 16 Nisan referandumu ile birlikte madde yürürlükten kaldırılmıştır.[424]

1982 Anayasası'nın geçici 15. maddesi ile 12 Eylül yönetiminin çıkardığı kanunların özellikle, 1402 sayılı Sıkıyönetim Kanunu'nun anayasaya aykırılığının iddia edilmesi

[422] Tanör, **Sıkıyönetim...**, s. 950.
[423] Özbudun, **Türk Anayasa...**, s. 366.
[424] "Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun", (21 Ocak 2017), (Çevrimiçi), https://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k6771.html (Erişim Tarihi: 6 Aralık 2017).

yasaklanmaktaydı.[425] 2001 yılında yapılan Anayasa değişikliği ile birlikte geçici 15. madde kaldırılarak yargı yolu açık hâle getirilmiştir.

1971 Anayasa değişikliği ile başlayan ve askerî yargının sivil yargı aleyhine büyümesini ifade eden durum, 1980'den sonra yapılan yasa değişikliği ile birlikte devam etmiştir. 1402 sayılı kanuna, 2342 sayılı kanunla eklenen Ek 3. madde ile sıkıyönetim karar ve işlemlerinin yargı denetimi dışı bırakılması amaçlanmıştır. Bu kanunla, sıkıyönetim komutanlarına tanınan yetkilerin kullanılmasına ilişkin idarî işlemler hakkında iptal davası açılamamaktaydı. Sıkıyönetim komutanlarının Başbakana sorumlu olmaktan çıkarılıp, Genel Kurmay Başkanlığına bağlı hale getirilmeleriyle, siyasal sorumluluk ve denetim de kaldırılmıştır.[426]

Sıkıyönetim Kanunu'nun 24. maddesi, savaş hâlinde sıkıyönetim ilan edilmemiş olsa dahi Genelkurmay Başkanı'nın teklifi üzerine Bakanlar Kurulu'nun belirleyip ilan edeceği bölgedeki komutanlardan Genel Kurmay Başkanı'nın görevlendirdiği bir komutanın, sıkıyönetim komutanlığına verilmiş yetkileri kullanabileceğini belirtmiştir. 1976 yılında kaldırılmış olan Devlet Güvenlik Mahkemeleri, 1982 tarihinde tekrar anayasaya dahil edilmiştir. Devletin iç ve dış güvenliğini ilgilendiren suçlara bakmakla görevli olan bu mahkemelerin sıkıyönetim ilan edildiği takdirde sıkıyönetim askerî mahkemesine dönüştürülme olanağı tanınmıştır.[427]2004 yılında ise 1982 Anayasası'ndan Devlet Güvenlik Mahkemeleri kaldırılmıştır.

### 4.1.3. 2941 Sayılı Seferberlik ve Savaş Hâli Kanunu

4 Kasım 1983 tarih ve 2941 sayılı Seferberlik ve Savaş Hâli Yasası[428] "savaş hâli" ve "seferberlik hâli"ni düzenlemektedir. Seferberlik hâli, devletin tüm güç ve kaynaklarının başta askerî güç olmak üzere, savaşın ihtiyaçlarını karşılayacak şekilde hazırlanması, toplanması ve kullanılmasına ilişkin bütün faaliyetlerin uygulanması, hak ve hürriyetlerin kanunlarla kısmen veya tamamen sınırlanması anlamına gelmektedir (SSK 3/1.mad.). Genel seferberlik, ülkenin tümüne yönelik bir tehdidi karşılarken kısmî seferberlik ise ülkenin bir veya birden fazla bölgesindeki seferberlik uygulamasıdır (SSK 3/2-3.mad.).

[425] Üskül, **Siyaset ve...**, s. 46.
[426] Tanör, **İki Anayasa...**, s. 123.
[427] Sav, **a.g.m.**, s. 919.
[428] Resmi Gazete, 8.11.1983-18215.

Savaş hâli ise devletin bekâsını temin etmek, millî menfaatleri sağlamak ve millî hedefleri elde etmek amacıyla başta askerî güç olmak üzere devletin maddi ve manevi tüm güç ve kaynaklarının hiçbir sınırlamaya tâbi tutulmadan kullanılmasını gerektiren silahlı mücadeledir (SSK 3/5.mad.). Savaş ilanı, savaş ilanına karar verilmesinden bu halin kaldırıldığının ilan edilmesine kadar devam eden süre içinde hak ve hürriyetlerin kanunlarla kısmen veya tamamen sınırlandırıldığı durumdur (SSK 3/6.mad.).

Seferberlik ve savaş hâli ile barış döneminde yapılacak işlemler için mevcut teşkilatlanma da dikkate alınarak, kamu ve özel kurum ve kuruluşlarına görevler verilmekte ve bunlardan gerekli görülenlerde teşkilat kurulabilmektedir (SSK 4/1.mad.). Özel ve kamu kurum ve kuruluşları, hazırlıkların gerçekleştirilmesi için kendilerine verilecek her türlü görev ve yükümlülükleri yerine getirmek zorundadır. Sıkıyönetim ve savaş hâline ilişkin hazırlıkları Bakanlar Kurulu, Millî Güvenlik Kurulu ve Genel Sekreterliği, Genelkurmay Başkanlığı yürütecektir.[429]

Seferberlik ilanından itibaren Bakanlar Kurulu, seferberlik için yapılan hazırlıkların uygulanmasına başlayacaktır. Ayrıca, kısmî seferberlik ilan edilen hallerde diğer bölgelerde uygulanacak yükümlülükleri belirleyecek ve gerektiğinde sıkıyönetim ilanına karar verebilecektir (SSK 11.mad.). Seferberlik ilanıyla birlikte sıkıyönetim henüz ilan edilmemiş ise seferberlik ilan edilen bölgelerde Genelkurmay Başkanı'nın teklifi üzerine Millî Savunma Bakanı'nın görüşü, Başbakan'ın imzalayacağı ve Cumhurbaşkanı'nın onaylayacağı kararname ile görevlendirilen komutanlar, kendi sorumluluk bölgelerinde 1402 sayılı Sıkıyönetim Kanununda bulunan tedbirleri almaya ve uygulamaya yetkilidir (SSK 12.mad.).

Savaş hâli, Anayasa'nın 92. maddesinde de düzenlenmiştir: *"Milletlerarası hukukun meşrû saydığı hallerde savaş hâli ilanına ve Türkiye'nin taraf olduğu milletlerarası antlaşmaların veya milletlerarası nezaket kurallarının gerektirdiği haller dışında, Türk Silahlı Kuvvetlerinin yabancı ülkelere gönderilmesine veya yabancı silahlı kuvvetlerin Türkiye'de bulunmasına izin verme yetkisi Türkiye Büyük Millet Meclisinindir. TBMM tatilde veya ara vermede iken ülkenin ani bir silahlı saldırıya uğraması ve bu sebeple silahlı kuvvet kullanılmasına derhâl karar verilmesinin kaçınılmaz olması halinde Cumhurbaşkanı da, Türk Silahlı Kuvvetlerinin kullanılmasına karar verebilir".* Savaş

[429] Berkarda, **a.g.e.**, s. 790.

ilan kararı üzerine, Bakanlar Kurulu, seferberlik ilan edilmemiş ise seferberlik ve sıkıyönetim hâllerinde uygulanacak tedbirlerden hangilerinin yürürlüğe konulacağını kararlaştıracak, diğer taraftan seferberlik ilan edilmiş ise alınan tedbirlerin uygulanmasına devam edecektir (SSK 15/1-2.mad.).

### 4.2. Olağanüstü Kanun Hükmünde Kararname ile Düzenleme

Kanun hükmünde kararname düzenlemesi mevzuatımıza ilk kez 1876 Kanun-î Esasîsi ile birlikte girmiştir. 1924 Anayasası ve sonrasında 1961 Anayasası'nın ilk halinde mevcut olmayan bu düzenleme, 1971 yılında ki anayasa değişikliğiyle birlikte tekrar mevzuatımıza dahil edilmiştir. Türk hukukunda kanuna eş değerdeki bir işlem türü olan kanun hükmünde kararnameler[430], 1982 Anayasası'ndaki düzenleniş biçimi ile Olağan KHK (91.mad.) ve Olağanüstü KHK (121-122.mad.) olmak üzere iki kategoriye ayrılmaktadır.

1982 Anayasası'nın 121/3. maddesi gereğince olağanüstü hâller için, 122/2-3. maddeleri gereğince de sıkıyönetim hâlinde kanun hükmünde kararname ile düzenleme yetkisi tanınmıştır. Şöyle ki *"olağanüstü hâl ve sıkıyönetim süresince, Cumhurbaşkanı'nın başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu, olağanüstü hâlin ve sıkıyönetim hâlinin gerekli kıldığı konularda, kanun hükmünde kararnameler çıkarabilir. Bu kararnameler, Resmi Gazete'de yayımlanır ve aynı gün Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin onayına sunulur, bunların Meclisçe onaylanmasına ilişkin süre ve usul, içtüzükte belirlenir"*.

Bunun yanı sıra 21 Ocak 2017 tarihinde yapılan 6771 sayılı "Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun" ile birlikte mevcut anayasa'da yer alan kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi kaldırılmış ve yerine "Cumhurbaşkanlığı kararnamesi" getirilmiştir. Böylelikle, 1982 Anayasası'nın Bakanlar Kurulu'na tanıdığı kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi, 2017 değişikliği ile birlikte Cumhurbaşkanı'na devredilmiştir. Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilmektedir. Ancak, anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle

[430] Ergun Özbudun, "1961 ve 1982 Anayasalarında Kanun Hükmünde Kararnameler", **Anayasa Yargısı 2**, Ankara 1986, s. 227. Aksi yönde görüş için bkz. Teziç, **Yasama Yetkisi...**, s.11-12.

dördüncü bölümde yer alan siyasî haklar ve ödevler Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenememektedir(104/17.mad.). Bununla birlikte, olağanüstü hâl döneminde Cumhurbaşkanı, olağanüstü hâlin gerekli kıldığı konularda, 104/17. maddenin ikinci cümlesinde belirtilen sınırlamalara tâbi olmaksızın, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilmektedir. Olağanüstü hâl ilan etme yetkisi gibi olağanüstü hâl kanun hükmünde kararnameler de Cumhurbaşkanı'nın tek başına kullanacağı bir yetki haline dönüşmüştür.[431] Kanun hükmündeki bu kararnameler, Resmi Gazete'de yayımlanır ve aynı gün Meclisin onayına sunulur. Maddenin gerekçesinde belirtildiği üzere yürürlükteki 121. maddede yer alan "hemen" ibaresinden dolayı olağanüstü hâl ilanına ilişkin kararın Meclisin onayına sunulmasındaki süre tartışması, "aynı gün" ibaresi eklenerek sona erdirilmek amaçlanmıştır.[432]

Olağanüstü hâller bakımından, mevcut Anayasa'da yer almayıp değişiklikle birlikte gelen bir düzenleme bulunmaktadır. Bu düzenlemede; "*Savaş ve mücbir sebeplerle Türkiye Büyük Millet Meclisinin toplanamaması hali hariç olmak üzere; olağanüstü hâl sırasında çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri üç ay içinde Türkiye Büyük Millet Meclisinde görüşülür ve karara bağlanır. Aksi halde olağanüstü hâllerde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnamesi kendiliğinden yürürlükten kalkar"* ifadelerine yer verilmiştir. Eren, Olağanüstü hâl Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin, üç ay içinde TBMM'de karara bağlanmaması halinde yürürlükten kalkacak olmasını olumlu bir değişiklik olarak vurgulamaktadır. Ayrıca, düzenlemeye göre bu kararnameler ya üç ay içinde yürürlükten kalkacak ya da kanunlaşarak yargı denetimine açılmış olacaktır.[433]

### 4.2.1. Olağanüstü Kanun Hükmünde Kararnamelerin Düzenlenmesi

#### 4.2.1.1.Yetki Unsuru

1982 Anayasası'nın 91. maddesi gereğince olağan kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi Bakanlar Kurulu'na verilmişken (91/1.mad.)[434], olağanüstü kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi ise Cumhurbaşkanı'nın başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu'na tanınmıştır (121-122.mad.). Cumhurbaşkanı'nın buradaki iradesi

[431] Kaboğlu, **Türkiye Cumhuriyeti...**, s. 41.
[432] "Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Teklifi" (12 Aralık 2016), (Çevrimiçi), http://www2.tbmm.gov.tr/d26/2/2-1504.pdf (Erişim Tarihi: 9 Kasım 2017).
[433] Eren, **a.g.m.**
[434] 1982 Anayasası'nın 91.mad. : *"Türkiye Büyük Millet Meclisi, Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi verebilir"*.

şekli bir onay değil işlemin aslî bir unsuru olarak görülmektedir.[435] Cumhurbaşkanı'nın Bakanlar Kurulu'na başkanlık etmesi bir anayasa emri olarak belirtilmekte ve Cumhurbaşkanı'nın bu konuda takdir yetkisi bulunmamaktadır. Diğer yandan, Anayasa'nın 104. maddesine göre, Cumhurbaşkanı'nın "gerekli gördüğünde" Bakanlar Kurulu'na başkanlık etme yetkisi ise takdiri bir yetki olarak açıklanmaktadır.

Bir diğer önemli farklılık ise Olağan KHK çıkarabilmek için TBMM'den yetki alınması gerekliyken, Olağanüstü KHK'lar için yetki kanununa ihtiyaç duyulmamaktadır. Bu KHK'lar kaynağını bir yetki kanunundan değil Anayasa'nın 121/3. maddesi ve 122/2. maddesi gereğince; *"Cumhurbaşkanının başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu sıkıyönetim hâlinin gerekli kıldığı konularda kanun hükmünde kararname çıkarabilir"* hükmü çerçevesinde doğrudan anayasadan almaktadır. Bazı yazarlar, bu durumda yetki kanununa ihtiyaç olması gerektiğini savunurken[436], öğretide baskın olan görüş ise Olağanüstü KHK'larının yetki kanununa dayanmaksızın çıkarılabileceği yolunda olmuştur.[437] Bu anlamda, Anayasa'nın 91/5. maddesi gereğince; "*sıkıyönetim ve olağanüstü hâllerde, Cumhurbaşkanının başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulunun kanun hükmünde kararname çıkarmasına ilişkin hükümler saklıdır"* ifadesi ile yetki kanuna açıklık getirmektedir. Bu açıdan, Olağanüstü KHK'ları, yürütmenin 1982 Anayasası'na göre sahip olduğu asli düzenleme yetkisinin bir örneğini meydana getirmektedir.[438]

#### 4.2.1.2. Sebep ve Konu Unsuru

Olağanüstü hâl ve sıkıyönetim kanun hükmünde kararnamesi çıkarılabilmesi için öncelikle, Bakanlar Kurulu tarafından Anayasa'da belirtilen usule uygun olarak, olağanüstü hâl ve sıkıyönetim hâlinin ilan edilmiş olması gerekir. Bunlar; tabiî âfet, tehlikeli salgın hastalıklar ve ağır ekonomik bunalım hâli (119.mad.), şiddet eylemleri belirtileri veya olayları nedeniyle kamu düzeninin bozulması hali (120.mad.), bu tür eylemlerin daha ağırlarının yaygınlaşması, vatan ve Cumhuriyete karşı kuvvetli ve fiili kalkışma, ülkenin ve milletin bölünmez bütünlüğünü tehlikeye düşüren şiddet hareketleri ve savaş hâli (122.mad.) olarak sayılmış ve gösterilmiştir. Yani, anayasada

[435] Özbudun, **Türk Anayasa...**, s. 257.
[436] Yetki kanununun olması gerektiğini savunan Çetin Özek için bkz. Gözler, **Kanun Hükmünde...**, s.182.
[437] Soysal, **100 Soruda...**, s. 343.; Kuzu, **Olağanüstü Hâl Kavramı...**, s. 253.; Özbudun, **Türk Anayasa...**, s. 257.; Gözler, **Kanun Hükmünde...**, s. 182.; Yüzbaşıoğlu, **1982 Anayasası...**, s. 176.
[438] Özbudun, **1961 ve 1982 Anayasa...**, s. 230.

belirtilen sebebin gerçekleşmiş olması gerekmektedir. Olağanüstü hâl rejimleri ilan edilmeden, Olağanüstü KHK çıkarılması halinde, çıkarılan kararname, sebep unsuru bakımından Anayasa'ya aykırı olmaktadır. [439] Diğer taraftan, olağanüstü kanun hükmünde kararnamelerin konu unsuru da yukarıda saymış olduğumuz sebepleri önlemeye veya ortadan kaldırmaya yarayacak uygun tedbir ve çareler olmakla beraber olağan duruma dönme amacını taşımaktadır.[440]

Olağanüstü hâl ve sıkıyönetim kanun hükmünde kararnameleri sebebe bağlı işlemlerdir. Bu yüzden de bu dönem kanun hükmünde kararnamelerinin, olağanüstü hâlin(121/3.mad.) ve sıkıyönetim hâlinin (122/2.mad.) gerekli kıldığı konularda çıkarılmaları gerekmektedir.[441] Bu hükümden şu anlaşılmaktadır ki olağanüstü hâlin ya da sıkıyönetim hâlinin gerekli kılmadığı konuların Olağanüstü KHK'larıyla düzenleme yapılması halinde kanuna dayanmayan bir işlem yapılmış olacaktır.

1982 Anayasası'nın 91/1.maddesi [442] gereğince Olağan KHK bakımından konu sınırlaması yaparken aynı madde *"...sıkıyönetim ve olağanüstü hâller saklı kalmak üzere..."* hükmü ile Olağanüstü KHK'ları konu sınırlamasına tâbi tutmamaktadır. Yani, temel haklar, kişi hakları ve ödevleri ile siyasî hak ve ödevler olağanüstü kanun hükmünde kararnameler ile düzenlenebilmektedir. Olağanüstü KHK'larla Anayasa'nın 15. maddesi uyarınca, bu maddenin ikinci fıkrasındaki çekirdek temel haklara dokunmamak kaydıyla, temel hak ve hürriyetlerin kullanılması kısmen veya tamamen durdurulabilir veya bunlar için anayasada öngörülen güvencelere aykırı tedbirler alınabilmektedir. Ancak, bu düzenlemelerin "uluslararası hukuktan doğan yükümlülükleri ihlal etmemesi ve durumun gerektirdiği ölçüde" olması gerekmektedir.[443] Bunun yanı sıra anayasa, olağanüstü hâl ve sıkıyönetim hâlinde dahi *"kişinin yaşama hakkına, maddi ve manevi varlığının bütünlüğüne dokunamaz, kimse din, vicdan, düşünce ve kanâatlerini açıklamaya zorlanamaz, suç ve cezalar geçmişe yürütülemez ve suçluluğu mahkeme kararıyla saptanıncaya kadar kimse suçlu sayılamaz"* (15/2.mad.) dokunulmayacak çekirdek hakları saymaktadır. Bu konuyu

[439] Gözler, **Kanun Hükmünde...**, s. 185.
[440] Duran, **Bunalım Kararname...**, s. 148.
[441] Teziç, **Anayasa Hukuku...**, s. 43.
[442] 1982 Anayasasının 91/1.mad.: *"Sıkıyönetim ve olağanüstü hâller saklı kalmak üzere, Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleri ile dördüncü bölümünde yer alan siyasî haklar ve ödevler kanun hükmünde kararnamelerle düzenlenemez".*
[443]Tanör ve Yüzbaşıoğlu, **a.g.e.**, s. 426-427.

temel hak ve hürriyetlerin sınırlandırılması başlığında ayrıntılı bir şekilde incelediğimizden dolayı burada sadece maddeyi saymakla yetineceğiz.

Diğer taraftan, Olağanüstü KHK'ları ile yapılan düzenlemelerin Anayasa'nın 121. maddesi gereğince "olağanüstü hâlin gerekli kıldığı konularda" çıkarılmaları gerekmektedir. Şöyle ki 15 Temmuz darbe girişimiyle tehdit edilen "demokrasimizin, hukuk devleti ilkesinin, vatandaşlarımızın hak ve özgürlüklerinin korunması" amacıyla yapılması gerekir. Keza bu darbe girişiminin arkasında yer alan "Fetullahçı Terör Örgütü (FETÖ)" ile ilişkisi olmayan bir KHK düzenlemesi, Anayasa'ya aykırı olarak değerlendirilecektir. [444] Gözler, bu dönemde çıkarılan ve konu unsuru bakımından Anayasa'ya aykırı olabilecek düzenlemelere yer vermektedir. Örneğin, 29 Ekim 2016 tarihli Resmi Gazete'de yayınlanan 676 sayılı KHK ile 2547 sayılı Kanun'un 13. maddesinde değişiklik yapılarak "Rektör seçim usulü" değiştirilmiştir. Yapılan değişiklikle birlikte, rektör seçimi için üniversitelerde yapılan seçimler kaldırılmış ve yetki sadece YÖK'e ve Cumhurbaşkanı'na verilmiştir. Yapılan değişikliğin 15 Temmuz darbe girişimi ile ilgisi tartışmalı konulardandır.

Olağanüstü hâl ilan sebepleri ile ilgisi tartışmalı düzenlemelerden bir diğeri, 9 Şubat 2017 tarihli Resmi Gazete'de yayınlanan 687 sayılı KHK ile yolcu ve eşya taşımalarında kullanılan araçlar için getirilen "kış lastiği takma zorunluluğu"dur.[445] 15 Temmuz darbe girişimi ile yolcu ve eşya kullanımında kullanılan araçların kış lastiği takma zorunluluğu arasında herhangi bir bağlantı kurulamamaktadır.

Bu tür düzenlemelerin Olağanüstü KHK'sı ile yapılması, 15 Temmuz darbe teşebbüsünün arkasında yer alan amaca hizmet etmemektedir. Bu anlamda, hem "rektör seçim usulü" hem de "kış lastiği takma zorunluluğu" düzenlemeleri anayasal anlamda 15 Temmuz darbe girişimi ile alakalı konular olup olmadığı tartışmalı bir konudur.

Anayasa'da ifade edildiği üzere "olağanüstü ve sıkıyönetim hâlinin gerekli kıldığı konular" olağanüstü ve sıkıyönetim hâlinin neden ve amaç öğeleriyle sınırlıdır. Bunlar, somut ve özgül tedbir ve kararlar olmak zorundadır ve olağanüstü ve sıkıyönetim hâli

[444] Kemal Gözler, "15 Temmuz Kararnameleri" http://www.anayasa.gen.tr/15-temmuz-kararnameleri.pdf (17 Şubat 2017) s. 10.
[445] Gözler, **15 Temmuz Kararnameleri**, s. 11-12.

ilanını gerektirecek sebepleri gidermek ve o sebeplerin ortadan kaldırması için alınacak tedbirlerdir.[446]

#### 4.2.1.3. Yer ve Süre Unsuru

Olağanüstü KHK'lar, olağanüstü hâl veya sıkıyönetim hâli ilan edilen bölgede uygulanmak üzere çıkarılmaktadır. Şöyle ki olağanüstü yönetim, yer bakımından sınırlıdır ve olağanüstü yönetim ülkenin tümü için değil de yalnız bir bölgesi için ilan edildiği takdirde KHK ile getirilen önlemlerin sadece olağanüstü hâl veya sıkıyönetim ilan edilen bölge için geçerli olması, bölge dışına taşmaması gerekmektedir.[447] Bu anlamda Olağanüstü KHK'ların uygulanacağı yer, olağanüstü veya sıkıyönetim ilan edilen bölge ve bölgelerdir. Olağanüstü KHK'ların tüm ülkede uygulanabilmesi için tüm ülkeyi kapsayan bir olağanüstü hâl ve sıkıyönetim ilan kararı gerekmektedir.

Aynı şekilde, olağanüstü yönetim süre bakımından da sınırlıdır. Bu anlamda Olağanüstü KHK'lar, usulüne göre yürürlüğe konmuş olan olağanüstü hâl ya da sıkıyönetim hâlinin ilan edilip devam ettiği süre içinde uygulanabilmektedir. Anayasa'nın 121/3. maddesinde "olağanüstü hâl süresince", 122/2. maddesinde "sıkıyönetim süresince" hükümleri ile Olağanüstü KHK'lar için süre sınırlaması getirmiştir. Olağanüstü hâl ya da sıkıyönetim hâlinin ortadan kalkmasına rağmen Olağanüstü KHK'ların uygulamaları devam ettiği takdirde bu işlemin anayasaya aykırı olacağı belirtilmektedir. Böylelikle, olağanüstü hâl uygulamaları ancak olağanüstü hâl ya da sıkıyönetim hâlinin varlığı ile meşrûluk ve yasallık kazanmaktadır.[448] Olağanüstü KHK'ları ile getirilen kuralların, olağanüstü hâl bölgeleri dışında veya olağanüstü hâl veya sıkıyönetim hâlinin sona ermesinden sonra da uygulanmalarının devamı isteniyorsa bu konudaki düzenlemenin yasa ile yapılması gerekir yani Olağanüstü KHK'ları ile yasalarda değişiklik yapılamaz.[449]

Diğer taraftan, 15 Temmuz darbe girişimi sonrası çıkarılan KHK'lar arasında, süre unsuru bakımından sınır koymayan, olağanüstü hâl sonrası da devam edilebileceğini öngören düzenlemelere rastlanılmaktadır. Örneğin, kamu görevinden çıkarılanların, bir

[446] Üskül, **Olağanüstü Hâl...**, s. 93.
[447] Özbudun, **Türk Anayasa...**, s. 259.
[448] Yüzbaşıoğlu, **1982 Anayasası...**, s. 180.
[449] Merih Öden, "Anayasa Mahkemesi ve Olağanüstü Hâl ve Sıkıyönetim Kanun Hükmünde Kararnamelerinin Anayasaya Uygunluğunun Yargısal Denetimi" **AÜHFD**, C. LVIII, S. 3 (2009), s. 666.

daha kamu hizmetinde istihdam edilemeyeceği ayrıca belirtilmiştir. Yapılan bu düzenlemenin de yine tartışmalı konular arasında olduğu görülmektedir.

#### 4.2.1.4. Şekil ve Usul Unsuru

Şekil ve usul unsuru bakımından Olağanüstü KHK'lar ve Olağan KHK'lar birbirine benzemektedir. Bir kolektif işlem olan olağanüstü hâl ve sıkıyönetim kanun hükmünde kararnamesinde Cumhurbaşkanı, Başbakan ve tüm bakanların imzası bulunmaktadır.[450] Anayasa'nın 91/6. maddesi Olağan KHK'ların, *"...Resmi Gazete'de yayımlandıkları gün TBMM'ye sunulur"* şeklinde ifadesinin yanı sıra Anayasa'nın 121/3. maddesi ve 122/3. maddeleri gereğince, Olağanüstü KHK'ları için *"bu kararnameler Resmi Gazete'de yayımlanır ve aynı gün TBMM'nin onayına sunulur, bunların Meclisçe onaylanmasına ilişkin, süre ve usul iç tüzükte belirlenir"* hükmü yer almaktadır. Diğer taraftan, Olağan KHK'lar, *"TBMM Komisyonları ve Genel Kurul'da öncelik ve ivedilikle görüşülür*" (91/8.mad.) iken, Olağanüstü KHK'ların Meclisçe onaylanmasına ilişkin süre ve usul içtüzükle belirlenmektedir. Bu kararnamelerin niteliklerinden doğan ivedilik durumları son derece açıktır.[451] Nihayet, TBMM 16 Mayıs 1996 tarih ve 424 sayılı kararla İçtüzüğe; Olağanüstü KHK'ların görüşülme usulünü belirleyen düzenlemeyi getirmiştir. TBMM İçtüzüğü'nün 128. maddesine göre; "*Anayasanın 121. ve 122. maddeleri gereğince çıkarılan ve TBMM'ye sunulan kanun hükmünde kararnameler, Anayasanın ve İçtüzüğün kanun tasarı ve tekliflerinin görüşülmesi için koyduğu kurallara göre ancak, komisyonlarda ve Genel Kurulda diğer kanun hükmünde kararnamelerle, kanun tasarı ve tekliflerinden önce, ivedilikle en geç otuz gün içinde görüşülür ve karara bağlanır. Komisyonlarda en geç yirmi gün içinde görüşülmeleri tamamlanmayan kanun hükmünde kararnameler Meclis Başkanlığınca doğrudan doğruya Genel Kurul gündemine alınır".* İçtüzüğe konulan bu hüküm, belirtilen süre zarfında görüşülmemesi sonucunda ne olacağını açıklanmamıştır. Yüzbaşıoğlu'na göre, bu hüküm doğrultusunda Meclise sunulduktan otuz gün içinde Meclis tarafından görüşülmeyen Olağanüstü KHK'lar, süre sonunda kendiliğinden yürürlükten kalkacaktır.[452]

KHK'ların Meclis tarafından aynen ya da değiştirilerek kabulü veya reddedilmesi bir yasa şeklinde açıklanmaktadır. Olağan ve Olağanüstü KHK'ların reddedilme olasılıkları

[450] Özbudun, **1961 ve 1982 Anayasa...**, s. 233.
[451] Turhan, **a.g.m.**, s. 14.
[452] Yüzbaşıoğlu, **1982 Anayasası...**, s. 188.

hariç aynen ya da değiştirilerek kabul edildiklerinde yasaya dönüşmektedir. Kabule ilişkin yasanın Resmi Gazete'de yayımlandığı tarihte KHK'nın hukuksal varlığı sona ermekte ve yerini kanun almaktadır.[453]

### 4.2.2. Olağanüstü Bölge Valiliği Kuran Kanun Hükmünde Kararname

Türkiye'nin 12 Eylül 1980 askerî yönetimi boyunca tüm ülkede uygulanan sıkıyönetim rejimi, 1982 yılından sonra giderek yer itibariyle sınırlanmaya başlamıştır. Bununla beraber, Doğu ve Güneydoğu'da 1984 yılından itibaren ortaya çıkan olaylar nedeni ile bu bölgelerdeki sıkıyönetimi olağanüstü hâl rejimine dönüştürme gereği duyulmuştur.[454] Sıkıyönetimin kaldırıldığı bazı illerde olağanüstü hâl ilan edilmesinin ardından 4 Haziran 1984 yılında kabul edilen 201 sayılı KHK ile 2935 sayılı yasada değişiklik yapılmıştır. Tan, yapılan bu değişiklikle ilgili iki yol izlenebileceğini aktarmıştır. İlk olarak, KHK ile yasayı değiştirmemek adına 2935 sayılı kanunda değişiklik yapan bir yasa çıkarmayı, ikinci yol olarak da Anayasa'nın 121. ve 2935 sayılı yasanın 4. maddesindeki yetkiyi kullanarak çıkarılacak bir KHK ile 2935 sayılı yasadan söz etmeden olağanüstü hâl ilan edilen bölgelerde 201 sayılı KHK'nın getirdiği tedbirleri alabilme yetkisini tanımayı önermiştir. Zira, 2935 sayılı yasada bulunmasa da olağanüstü hâl sırasında çıkarılacak KHK'larla bu yetkilerin tanınmasına bir engel olmadığı sonucuna varmıştır.[455]

10 Temmuz 1987 tarih ve 285 sayılı Olağanüstü Hâl Bölge Valiliği İhdası Hakkında KHK, Doğu ve Güneydoğu'daki sekiz ili kapsayan[456] bir "Olağanüstü Bölge Valiliği" adı altında yeni bir birim getirmektedir. 1983 tarih ve 2935 sayılı Olağanüstü Hâl Kanunu'nda yeri olmayan bu kuruluşa, yine kanunda öngörülmeyen geniş ve yargısal denetim dışında bırakılan görev ve yetkiler verilmiştir.[457] 285 sayılı KHK'nın 4/j.mad., *"mücavir iller"* kategorisi ile olağanüstü yönetimde alınacak önlemlerin etki alanını sadece, olağanüstü yönetim usulünün olduğu alanla sınırlandırmayıp tüm yurda yaymaktadır.[458] Böylelikle, "olağanüstü hâlin gerekli kıldığı konularda" düzenlemeler

[453] Berkarda, **a.g.e.**, s. 786.
[454] Duran, **Bunalım Kararname...**, s. 143-144.
[455] Tan, **Kanun Hükmünde...**, s. 46.
[456] 285 sayılı KHK ile; Bingöl, Diyarbakır, Elazığ, Hakkari, Mardin, Siirt, Tunceli ve Van illerini kapsayan Olağanüstü Hâl Bölge Valiliği kurulmaktadır. Bu maddede adı geçen iller arasına, 18.5.1990 tarih ve 426 sayılı KHK ile Batman ve Şırnak illeri dahil edilmiştir.
[457] Duran, **Bunalım Kararname...**, s. 143.
[458] Gemalmaz, **Ulusalüstü İnsan Hakları Hukukunda ve Türk...**, s. 278.

yapması gereken KHK'lar ile usulüne uygun olarak olağanüstü hâl ilan edilmemiş bölgelerde olağanüstü hâl yetkililerinin olağanüstü hâle ilişkin yetkileri kullanmaları sağlanmaktadır.[459] 285 sayılı KHK, Anayasa'nın 121. maddesi ve 2935 sayılı Olağanüstü Hâl Kanunu'nun 3/b maddesinde belirtilen konular ile sınırlı olmak üzere çıkarılmıştır.[460]

Olağanüstü hâl yasasında yapılan değişikliklerin yasadan çok KHK ile yapılması 285 sayılı KHK'nın bir yasaya dönüştürülmemesi bunun yanı sıra hak ve özgürlüklerin sınırlandırılmasının dahi KHK'lar ile yapılması durumları, yasamanın devre dışı kaldığının bir sonucu olarak görülmektedir.[461] Ancak, bu konu ile ilgili de Anayasa Mahkemesi'nin 1991 yılında vermiş olduğu kararda[462] düzenlemelerin yasa ile yapılmasının zorunlu olduğu, Olağanüstü KHK'ları ile yasalarda değişiklik yapılamayacağı sonucuna varmıştır.

425 sayılı KHK ile 2935 sayılı Olağanüstü Hâl Kanunu'nun 33. maddesine eklenen; "*...bu kanun ile İçişleri Bakanı'na, Olağanüstü Hâl Bölge Valisi'ne, İl Valilerine tanınan yetkilerin kullanılması ile ilgili idarî işlemlere karşı açılacak davalarda, yürütmenin durdurulmasına karar verilemez*" ifadesi Anayasa Mahkemesi'nin K. 1991/1 sayılı[463] kararı ile iptal edilmiştir. Böylelikle, Olağanüstü Hâl Kanunu'nda, yargı denetimini sınırlandıran bir hüküm kalmamıştır.[464] Diğer taraftan, 285 sayılı KHK'nın yargı denetimine ilişkin düzenlemiş olduğu 7. maddesi de; "*Bu KHK ile Olağanüstü Hâl Bölge Valisine tanınan yetkilerin kullanılması ile ilgili idarî işlemler hakkında iptal davası açılamaz"*. Yine, bu maddede Anayasa Mahkemesi'nin K. 2003/42 sayılı[465] kararı ile iptal edilmiştir.

Olağanüstü Hâl Bölge Valisi, Bakanlar Kurulu tarafından atanmakta ve İçişleri Bakanı'na bağlı olarak görev yapmaktadır. Bakanlar Kurulu tarafından Olağanüstü Hâl Bölge Valiliği kaldırılabilmekte veya sınırları değiştirilebilmektedir (2.mad.). Vali, bölgesindeki iller arasında koordinasyonu sağlamaktan sakıncalı gördüğü kamu

[459] Zafer Üskül, "Türkiye'de Olağanüstü Hâlin Hukuksal Çerçevesi", **Olağanüstü Hâl Üzerine Yazılar**, 1. b., Büke Yayınları, 2003, s. 56.
[460] Berkarda, **a.g.e.**, s. 783.
[461] Gemalmaz, **Ulusalüstü İnsan Hakları Hukukunda ve Türk...**, s. 279.
[462] AYM, E. 1990/25, K. 1991/1, Kt. 10.1.1991.
[463] AYM, E. 1990/25, K. 1991/1, Kt. 10.1.1991.
[464] Üskül, **Türkiye'de Olağanüstü...**, s. 70.
[465] AYM, E. 2003/ 28, K. 2003/ 42, Kt. 22.5.2003.

personelinin görev yerini değiştirmeye kadar çok geniş yetkilere sahiptir. Özel ve genel kolluk kuvvetleri valinin emri altındadır. Olağanüstü hâl ilan sebepleri ile sınırlı olmak şartı ile Jandarma Asayiş Komutanlığı, Olağanüstü Hâl Bölge Valisi'ne karşı sorumludur. Komutanlığa bağlı kuvvetler emniyet, asayiş ve kamu düzeninin sağlanmasında genel kolluk kuvvetlerinin yetkilerine sahiptirler.[466] Olağanüstü hâl bölge valisi, görev alanına giren illerde, İl İdaresi Kanunu, Ceza Muhakemeleri Usulü Kanunu ve diğer yasalarda valilere tanınan görev ve yetkilerle, 2935 sayılı Olağanüstü Hâl Kanunu'nda valilere tanınan yetkilerden 285 sayılı KHK kapsamına girenleri kullanmaya yetkili kılınmıştır. Olağanüstü hâl bölge valisinin yetkileri, 285 sayılı KHK'nın yanı sıra 1990 tarih ve 430 sayılı "Olağanüstü Hâl Bölge Valiliği ve Olağanüstü Hâlin Devamı Süresince Alınacak İlave Tedbirler Hakkında Kanun Hükmünde Kararname" de belirtilmiştir.[467]

## 5. Olağanüstü Yönetimde Denetim

### 5.1. Olağanüstü Hâl ve Sıkıyönetim İlanı İşlemlerinin Yargısal Denetimi

Olağanüstü yönetim, hem anayasaya hem idare hukukunun belirli esaslarına dayanan bir hukuk rejimi olduğundan ötürü, olağanüstü hâl ve sıkıyönetim ilanına ilişkin kararın yargı denetimine tabi olması gerekmektedir.[468] Olağanüstü hâl ve sıkıyönetim ilanı işlemlerinde iki ayrı yargı denetimi bulunmaktadır. Bunlardan birincisi, organik bakımdan idarî bir işlem olan olağanüstü hâl ve sıkıyönetim ilanına ilişkin Bakanlar Kurulu Kararı, ikincisi ise Bakanlar Kurulu Kararının onaylanmasına dair TBMM kararıdır ki, bu da yasama işlemi niteliğindedir.[469]

#### 5.1.1. Bakanlar Kurulu Kararı Üzerindeki Yargısal Denetim

Olağanüstü hâl ve sıkıyönetim ilanına ilişkin Bakanlar Kurulu kararının, organik bakımdan idarî bir işlem olduğunu dile getirmiştik. Buna dayanarak Anayasa'nın 125/1. maddesine göre; *"idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır"* hükmü çerçevesinde Bakanlar Kurulu kararı da yargı denetimine tâbidir. Ayrıca, 1982

[466] Berkarda, **a.g.e.**, s. 784.
[467] Esen, **Karşılaştırmalı...**, s. 265.
[468] Onar, **İdare Hukuku...**, C. III, s. 1503.
[469] Ferman Demirkol, **Anayasa Hukuku Genel Esaslar (Türk Anayasa Hukuku Ders Notları)**, 7. b., İstanbul: Filiz Kitabevi, 2015, s. 238.

tarih ve 2575 sayılı Danıştay Kanunu'nun 24.maddesinin 1.fıkrasının a bendinde Bakanlar Kurulu kararlarına karşı açılacak davalara, Danıştay'ın ilk derece mahkemesi olarak bakacağı belirtilmektedir.[470] Danıştay Kanunu'nda bu yönde hüküm olmasına karşın Danıştay, sıkıyönetim ilanına ilişkin Bakanlar Kurulu kararına karşı açılan bir davada sıkıyönetim kararını organik ve şekli bakımdan idarî bir tasarruf olarak görmesine rağmen, niteliği bakımından yasal bir tasarruf olduğu ve özellikle TBMM tarafından benimsenip onaylandıktan sonra yasama organı işlemi hâline dönüştüğü ve dava konusu işlemin artık bir idarî işlem olmadığı gerekçesiyle görevsizlik kararı vermiş ve davayı reddetmiştir.[471] Bu karar ile mahkeme kendi yetkisini kendisi sınırlandırmaktadır.[472]

Özbudun, olağanüstü hâl ve sıkıyönetim ilanına ilişkin Bakanlar Kurulu kararı üzerinde yargı denetiminin mümkün olmadığını ifade ederek bunu iki gerekçeye dayandırmıştır. İlk gerekçede, söz konusu işlemlerin hükümet tasarrufu olduğunu ileri sürmüş, ikinci olarak da bu kararın TBMM tarafından onaylanmakla, yasama işlemi hâline geldiği ve dolayısıyla idarî yargının görev alanından çıkmasını gerekçe olarak sunmuştur.[473]

### 5.1.2. TBMM'nin Onaması Üzerindeki Yargısal Denetim

TBMM'nin olağanüstü hâl ve sıkıyönetim kararını onaylaması yasayla değil Meclis kararı yani parlamento kararı ile olmaktadır. Meclis kararları, Anayasa'da sayılan istisnâî durumlar (içtüzük düzenlemeleri, milletvekilliğinin düşürülmesi ve yasama dokunulmazlığının kaldırılması) dışında Anayasa Mahkemesi'nin denetimine tâbi olmadıklarından, TBMM'nin bu konuda onama kararlarının Anayasa Mahkemesi'nin yetki alanı dışında kaldığı söylenebilmektedir.[474] Kezâ, Anayasa Mahkemesi'nin 1970 yılında vermiş olduğu bir kararda sıkıyönetim ilan kararının TBMM tarafından onaylanması işleminin, denetim kapsamında bulunan kanun veya içtüzük niteliğinde olmadıklarından ötürü denetlenemeyeceğine karar vermiş ve davayı reddetmiştir.[475]

---

[470] Gözler, **İdare Hukuku...**, s. 600-601.
[471] DDDK, E. 1970/839, K. 1970/442, Kt. 3.7.1970.
[472] Aliefendioğlu, **Anayasa Yargısı...**, s. 208.
[473] Özbudun, **Türk Anayasa...**, s. 368-369.
[474] Aliefendioğlu, **Anayasa Yargısı Açısından...**, s. 42.
[475] AYM, E. 1970/44, K. 1970/42, Kt.17.11.1970. Ayrıntılı bilgi için bkz. Atar, **a.g.e.**, s. 353.

Gerek Danıştay'ın gerekse Anayasa Mahkemesi'nin vermiş oldukları kararlarla, Bakanlar Kurulu'nun olağanüstü hâl ve sıkıyönetim ilan kararı ve bu kararı onaylayan TBMM kararı yargı denetiminin dışında kalmaktadır.[476] Bu anlamda, olağanüstü hâl ve sıkıyönetim dönemlerinde siyasal denetim dışında herhangi bir denetim söz konusu olmamaktadır.

### 5.2. Olağanüstü Hâl ve Sıkıyönetim Makamlarının Yaptıkları İdarî İşlemler Üzerindeki Yargısal Denetim

Olağanüstü yönetim ilanı ya da bu işlemin onanması, yargı organları tarafından denetlenmemekle beraber, olağanüstü hâl ve sıkıyönetim ilan edildikten sonra yetkili idarî makamların yaptıkları düzenleyici veya bireysel işlemlerin, Anayasa'nın 125. maddesi gereğince *"idarenin her türlü eylem ve işlemleri yargı denetimine tâbidir"* hükmü çerçevesinde bu işlemlerin, yargısal denetime tâbi olacağı düşünülmektedir. Ancak, Anayasa olağanüstü hâl ve sıkıyönetim zamanlarında yürütmenin durdurulması kararı verilmesinin kanunla sınırlanabileceğini de öngörmektedir (125/6.mad.). [477] Anayasa, olağanüstü hâl ve sıkıyönetim zamanlarında iptal davasının açılmasını engellememekte yalnızca, yürütmenin durdurulması kararının uygulama alanını daraltmaktadır. [478] Ayrıca, 6771 sayılı kanun değişikliği ile birlikte "sıkıyönetim" ifadesi, anayasadaki tüm maddelerden çıkarıldığından dolayı, bu maddeden de kaldırılmıştır.

2935 sayılı Olağanüstü Hâl Kanunu'nun 1990 tarih ve 425 sayılı KHK ile değişik 33. maddesi de yürütmenin durdurulması kararının verilmesini sınırlandırmaktaydı. Bu hüküm, Anayasa Mahkemesinin K.1991/1 sayılı kararı[479] ile iptal edilmiştir.[480] Sonuç olarak, olağanüstü hâl ve sıkıyönetim zamanlarında yetkili makamlar tarafından yapılan işlemlere karşı yargı yolu açık hale gelmiştir.

1971 tarihli ve 1402 sayılı Sıkıyönetim Kanunu'nda, 14 Kasım 1980 tarih ve 2342 sayılı kanunla değişiklik yapılarak, *"sıkıyönetim komutanlarına tanınan yetkilerin kullanılmasına ilişkin idarî işlemler hakkında iptal davası açılamayacağını ve şahsi kusurları nedeniyle hukukî sorumlulukları ileri sürülemeyeceğini"* (Ek 3.mad.) hükme

[476] Kuzu, **Olağanüstü Hâl Kavramı...**, s. 375.
[477] Gözler ve Kaplan, **a.g.e.**, s. 606.
[478] Kemal Berkarda, **a.g.e.**, s. 795.
[479] AYM, E. 1990/25, K. 1991/1, Kt. 10.1.1991.
[480] Atar, **a.g.e.**, s. 354.

bağlamıştır. Özbudun, bu hükmü, Anayasa'nın hukuk devleti ilkesine yer veren 2. maddesine ve yargı yolunu düzenleyen 125. maddesine açıkça aykırı bulmaktadır.[481] Sıkıyönetim Kanunu'na eklenen bu hüküm, Anayasa'nın geçici 15. maddesi nedeniyle, çıkarılan kanunları denetim kapsamı dışına çıkardığından ötürü Anayasa Mahkemesi'ne götürülememiştir. Ancak, 2001 Anayasa değişikliği ile beraber bu denetim yasağının kaldırılması ile Sıkıyönetim Kanunu'nun Ek 3. maddesinin Anayasa'ya aykırılığı iddiasıyla Anayasa Mahkemesi'ne götürülmesinin önü açılmıştır.

Olağanüstü yönetim döneminde hukuksal işlemlerin yargı denetimine tâbi tutulamaması hukuk devleti ilkesiyle bağdaşmamaktadır. Ayrıca, yasama, yürütme ve yargı yetkisinin anayasal dengesi amaçlanmakla beraber, olağanüstü yönetim dönemlerinde bu erklerden birinin diğerlerine oranla daha fazla güçlendirilmesi demokrasi açısından sakıncalı karşılanabilmektedir.

### 5.3. Olağanüstü Kanun Hükmünde Kararnamelerin Denetimi

Olağanüstü hâl ve sıkıyönetim dönemlerinde çıkarılan kanun hükmünde kararnameler ayrık ve özel hâller için yürütmeyi güçlendirmekle beraber anayasada kapsam ve sınırları belirlenen, hukuksal bir işlem niteliğindedir.[482] Bu yüzden, Olağanüstü KHK'ları da siyasal ve yargısal denetim olarak inceleyebileceğiz.

#### 5.3.1. Siyasal Denetim

Siyasal denetim, Olağanüstü KHK'ların, TBMM tarafından denetlenebilmesini ifade etmektedir. Anayasa, olağanüstü hâl kanun hükmünde kararnameleri (121/3.mad.) ve sıkıyönetim kanun hükmünde kararnameleri (122/3.mad.)'nin TBMM'nin onayına sunulacağını belirtmektedir. TBMM, bu kararnameleri görüşüp aynen ya da değiştirerek onaylayabilmekte ya da tümüyle reddedebilme hakkına sahiptir. İşte, TBMM tarafından yapılan bu işlem, siyasal denetim olarak açıklanabilmektedir.

[481] Özbudun, **Türk Anayasa...**, s. 371.
[482] Aliefendioğlu, **Anayasa Yargısı...**, s. 212.

### 5.3.2. Yargısal Denetim

Olağanüstü KHK'lar, TBMM tarafından görüşülüp onaylandığı takdirde yasa niteliği[483] kazanacaklarından ötürü bu kanunların anayasaya uygunluğunun Anayasa Mahkemesi tarafından denetlenebilmesi normal karşılanmaktadır. Ancak buna nazaran, 1982 Anayasası'nın 148/1. maddesi, olağanüstü hâl ve sıkıyönetim kanun hükmünde kararnamelerinin yargısal denetimi yolunu kapatmıştır. Fıkraya göre, *"Olağanüstü hâllerde, sıkıyönetim ve savaş hâllerinde çıkarılan kanun hükmünde kararnamelerin şekil ve esas bakımından Anayasaya aykırılığı iddiasıyla, Anayasa Mahkemesinde dava açılamaz"* hükmü, hukuk devleti ilkesiyle bağdaşmadığı ve kişi hak ve özgürlüklerini tehlikeye düşürdüğü için anayasanın çok fazla eleştirilen hükümleri arasındadır.[484] Olağanüstü KHK'ların anayasa yargısı denetimi dışında bırakılmış olması temel hak ve özgürlüklerin çekirdek alan içinde düşünülen güvencelerinin durumunu etkisiz hale getirmektedir.[485] 2017 yılında yapılan Anayasa değişikliği ile birlikte, Anayasa'nın 148/1. maddesinin Olağanüstü KHK'ların, anayasaya uygunluk denetimi dışında tutulmasına ilişkin hükmü, Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri için aynen korunmuştur. Ancak, diğer maddelerde olduğu gibi bu maddeden de "sıkıyönetim" ibaresi kaldırılmıştır.[486]

Üskül, 148. maddede belirtilen "dava" kavramını "iptal davası" anlamında yorumlayarak, maddenin Anayasa Mahkemesi'ne dava açılamaz demekle, iptal davası açılamayacağını belirtmektedir. Ancak, bu kararnameler için Anayasa Mahkemesi'ne iptal davası açılmaması açıkça hükme bağlanırken yine, bu kararnameler için def'î ya da itiraz yoluna başvurulması saklı tutulmuştur.[487] Ancak, anayasanın açık tuttuğu itiraz yolu, 1983 tarih ve 2949 sayılı Anayasa Mahkemesi'nin Kuruluş ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 19. maddesi [488] gereğince kapatılmıştır. Görüldüğü üzere, anayasanın kapatmadığı itiraz yolunu, 2949 sayılı kanun kapatmaktadır. Bu hükmün, açıkça anayasaya aykırı olmasına rağmen Anayasa'nın geçici 15. maddesinin koruması

[483] Özbudun, **1961 ve 1982 Anayasa...**, s. 229.
[484] Öden, **a.g.m.**, s. 661.
[485] Tanör ve Yüzbaşıoğlu, **a.g.e.**, s. 160.
[486] Esen, **2016 Anayasa...**, s. 61.
[487] Üskül, **Türkiye'de Olağanüstü...**, s. 67-68.
[488] 2949 sayılı Kanun'un 19.mad.: *"Olağanüstü hâllerde, sıkıyönetim ve savaş hâllerinde Anayasanın 121. ve 122. maddeleri gereğince çıkarılan Kanun Hükmünde Kararnamelere karşı şekil ve esas bakımından iptal davası açılamaz ve mahkemelerde Anayasaya aykırılık iddiası ileri sürülemez".*

kapsamına girdiğinden dolayı[489] bu maddeyi yürürlükten kaldıran 2001 Anayasa değişikliğine kadar geçen sürede anayasaya aykırılığı ileri sürülememiştir. 2949 sayılı kanun, 2011 tarih ve 6216 sayılı kanun ile kaldırılarak, Olağanüstü KHK'ların anayasaya itiraz yolu saklı tutulmuştur.[490]

1982 Anayasası döneminde anayasadaki denetim yasaklarına rağmen, 424, 425 ve 430 sayılı Olağanüstü KHK'ların bazı hükümlerinin anayasaya aykırı oldukları iddiası ile Ana muhâlefet Partisi Meclis Grubu tarafından iptal davası yolu ile Anayasa Mahkemesi'ne 1991 yılında iki ayrı başvuru yapılmıştır.[491] Anayasa Mahkemesi, 425 ve 430 sayılı KHK'nın bazı hükümlerini "olağanüstü hâl kanun hükmünde kararnamesi hükmü" niteliğinde bulmayarak incelemiş ve anayasaya aykırı bularak iptal etmiştir. Bu hükümler, olağanüstü hâle ilişkin yetkilerin olağanüstü hâl bölgesi dışında da kullanılmasına olanak sağlayan hükümlerle, yargı denetimini sınırlayan hükümlerin bazılarıdır. Anayasa Mahkemesi, 425 ve 430 sayılı KHK'nın bazı hükümlerini ise "olağanüstü hâl kanun hükmünde kararnamesi hükmü" niteliğinde bularak yetkisizliğini ileri sürmüş ve iptal etmemiştir.[492] Mahkeme, 424 sayılı KHK hakkında ise 430 sayılı yeni KHK çıkarılması ile birlikte "konusu kalmadığı" gerekçesiyle karar verilmesine yer olmadığı sonucuna varmış ve 424 sayılı KHK'yı açıkça yürürlükten kaldırmıştır. Mahkeme gerekçesinde ise şu ifadelere yer vermiştir:[493]

> "Bir yasa veya KHK herhangi bir nedenle yürürlükten kalktığında iptal davasının konusu kalmaz. Konusu kalmayan davanın ise karara bağlanmasına olanak yoktur; çünkü, iptal davasında normun yürürlükte olması gerekir. Dava konusu olan kural yürürlükten kalkarsa uygunluk denetiminin konusu da kalmaz".

430 sayılı KHK çıkarılması, hükümetin yargısal denetimi etkisizleştirme siyasasının bir örneği olarak görülmüştür. Mahkeme, 1991 tarihli aynı kararında, 425 sayılı "2935 Sayılı Kanun ile 285 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılması

---

[489] Üskül, **Türkiye'de Olağanüstü...**, **s. 69.**
[490] Tanör ve Yüzbaşıoğlu, **a.g.e.**, s. 436.
[491] AYM, E. 1990/25, K. 1991/1, Kt. 10.1.1991.
AYM, E. 1991/6, K. 1991/20, Kt. 3.7.1991. Ayrıntılı bilgi için bkz. Yüzbaşıoğlu, **1982 Anayasası...**, s. 196.
[492] AYM. E. 1990/25, K. 1991/1, Kt. 10.1.1991.
AYM. E. 1991/6, K. 1991/20, Kt. 3.7.1991. Ayrıntılı bilgi için bkz. Zafer Üskül, "SS Kararnameleri", **Olağanüstü Hâl Üzerine Yazılar**, 1. b., Büke Yayınları, 2003, s. 106.
[493] AYM, E. 1990/25, K. 1991/1, Kt. 10.1.1991.

Hakkında Kanun Hükmünde Kararname"nin, Olağanüstü KHK kuralı niteliğinde olmadıklarını saptadığı maddelerini, anayasaya aykırı olduğu gerekçesiyle iptal etmiş, diğer taraftan 285 ve 287 sayılı KHK'ların, Olağanüstü KHK niteliğinde gördüğü maddelerini ise anayasaya aykırı dahi olsalar, yetkisizlik gerekçesiyle iptalden kaçınmıştır.[494] Ayrıca, 430 sayılı KHK'ların "olağanüstü hâl bölgesi dışına taşan" ya da "mücavir illeri aşan" kısmını iptal etmiştir.[495]

Anayasa Mahkemesi, 1991 yılında vermiş olduğu kararda[496], 1982 Anayasası'nın 148. maddesindeki Olağanüstü KHK'ları için Anayasa Mahkemesi'ne başvuru yasağını "olağanüstü hâl bölgesi" ve "olağanüstü hâl konusu" ile sınırlayarak, 424, 425 ve 430 sayılı Olağanüstü KHK'ların, "olağanüstü hâl bölgesi dışına taşan" ya da "olağanüstü hâl konusunu aşan" hükümlerini iptal etmiştir.[497] Bu anlamda, Anayasa'nın 148. maddesiyle anayasaya uygunluk denetimine bağlı tutulmayan Olağanüstü KHK'lar yalnızca, "olağanüstü hâl süresince olağanüstü hâl ilan edilen yerlerde uygulanmak üzere ve olağanüstü hâlin gerekli kıldığı konularda" çıkarılan kanun hükmünde kararnamelerdir. Bu koşulları taşımayan kurallar, Olağanüstü KHK kuralı niteliğinde sayılmazlar ve anayasaya uygunluk denetimine bağlıdırlar. Ayrıca, Olağanüstü KHK'ların TBMM tarafından reddine veya aynen ya da değiştirilerek kabulüne ilişkin kanunlar da diğer kanunlar gibi anayasaya uygunluk denetimine tâbidirler.[498]

Anayasa Mahkemesi, 1992 tarihli yargı kararında ise 430 sayılı KHK'nın, olağanüstü hâl bölgesindeki bir kamu görevlisinin bölge dışında sürekli olarak görevlendirilmesinin yetkisini, olağanüstü hâl bölge valisinin isteğine bırakan düzenlemeyi, yetkisizlik gerekçesiyle reddetmiştir.[499] Mahkeme yetkisizlik gerekçesini, 2945 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 19. maddesi hükmüne göre *"olağanüstü hâllerde, sıkıyönetim ve savaş hâllerinde Anayasa'nın 121. ve 122. maddeleri gereğince çıkarılan kanun hükmünde kararnamelere karşı şekil ve esas bakımından iptal davası açılamaz ve mahkemelerde Anayasa'ya aykırılık iddiası ileri sürülemez"* şeklindeki karara dayandırmıştır.

---

[494] Kaboğlu, **Özgürlüklerin...**, s. 124.
[495] Gemalmaz, **Ulusalüstü İnsan Hakları Hukukunda ve Türk...**, s. 270-271.
[496] AYM, E. 1990/ 25, K. 1991/ 1, Kt. 10.1.1991.
[497] Yüzbaşıoğlu, **Türkiye'de Olağanüstü...**, s. 80.
[498] Tanör ve Yüzbaşıoğlu, **a.g.e.**, s. 437.
[499] AYM, E. 1992/30, K. 1992/36, Kt. 25.6.1992. Ayrıntılı bilgi için bkz. Esen, **Karşılaştırmalı...**, s. 256.

Diğer taraftan, 285 sayılı KHK'nın 425 sayılı KHK ile yeniden düzenlenen 7. maddesi, 2003 yılında anayasaya aykırılık iddiasıyla incelemiştir.[500] İtiraz konusu olan 7. maddeye göre; "*Bu Kanun Hükmünde Kararname ile Olağanüstü Hâl Bölge Valisine tanınan yetkilerin kullanılması ile ilgili idarî işlemler hakkında iptal davası açılamaz*" denilerek bu işlemlere karşı dava açma hakkı ortadan kaldırılmış, böylece anayasanın olağanüstü yönetim usulü bağlamında öngörmediği bir yetki kullanılmaya başlanmıştır. Bu durumda mahkeme, itiraz konusu kuralın olağanüstü hâlle ilgili bir düzenleme olmadığını düşünerek, Olağan KHK kuralı olarak değerlendirilmesi gerektiğini ifade etmiştir. Mahkeme, hükmün Anayasa'nın 125. maddesine aykırı olması nedeniyle Olağanüstü KHK'sı değil Olağan KHK olduğunu ifade ederek yargısal denetime tâbi tutmuş ve yetki kanunu olmadığı gerekçesiyle Anayasa'nın 91. maddesine aykırı bularak anılan hükmü iptal etmiştir.[501] Anayasa Mahkemesi, K.1991/1 sayılı kararında[502] aynı madde için söz konusu kuralın Olağanüstü KHK'sı hükmü olduğunu, dolayısıyla yargı denetimine tâbi olmadığını belirterek iptal talebinin reddine karar vermiştir.

Bu yaklaşım, Anayasa'nın 148. maddesindeki şekil ve esas bakımından denetim yasağını anlamsız ve işlevsiz hale getirmektedir. Zira Olağanüstü KHK'ların yargısal denetimi mümkün olsaydı, Anayasa Mahkemesi aynı incelemeyi yapacak ve kuralı Anayasa'nın 125. maddesine aykırı bularak iptal edebilecekti. Bu tür bir yaklaşımla Olağanüstü KHK'sı niteliğinde olan tüm kuralları bu kapsam dışına çıkarmak mümkündür.

Türkiye'de 15 Temmuz 2016 darbe teşebbüsünden bu yana çıkarılan KHK'lar ile yargı kararı aranmaksızın kişilere ve kurumlara yönelik olağanüstü tedbirler uygulanmıştır. Kamu görevinde çalışanlara, akademisyenlere, sivil toplum örgütlerine, gazetecilere, yazılı ve görsel medya organlarına, şirketlere ve belediyelere yönelik ihraç, kapatma ve kayyum atama gibi yöntemler içeren tedbirler uygulanmıştır.[503]

Cumhuriyet Hâlk Partisi milletvekilleri, 2016 yılında 668[504], 669[505], 670[506] ve 671[507] sayılı KHK'ların iptali ile ilgili olarak Anayasa Mahkemesi'ne başvuru yapmıştır. İptali

[500] AYM, E. 2003/28, K. 2003/42, Kt. 22.5.2003.
[501] AYM, E. 2003/28, K. 2003/42, Kt. 22.5.2003.
[502] AYM. E. 1990/25, K. 1991/1, Kt. 10.1.1991.
[503] "Olağanüstü Hâl Tedbir ve Düzenlemeleri" 31 Ağustos 2017, **İnsan Hakları Ortak Platformu-Olağanüstü Hâl Durum Raporu ,** Yayın tarihi: 18 Eylül 2017, s.4 .
[504] AYM, E. 2016/166, K. 2016/159, Kt. 12.10.2016.

talep edilen 668, 669, 670 ve 671 sayılı KHK'lar, Türkiye'de 15 Temmuz 2016 gecesi Türk Silahlı Kuvvetleri içerisinde örgütlenmiş olan bir cunta tarafından demokratik anayasal düzeni, cebir ve şiddet kullanarak ortadan kaldırma teşebbüsü sonrasında ilan edilen olağanüstü hâl kapsamında çıkarılmıştır. Cumhurbaşkanı'nın başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu, Anayasa ile kurulan hür demokrasi düzenini veya temel hak ve özgürlükleri ortadan kaldırmaya yönelik yaygın şiddet hareketlerine ait ciddi belirtilerin ortaya çıkması ve şiddet olayları sebebiyle kamu düzeninin ciddi şekilde bozulması nedeniyle Millî Güvenlik Kurulu'nun görüşünü de aldıktan sonra yurt genelinde, olağanüstü hâl ilan etmiştir.

Dava dilekçesinde 668, 669, 670 ve 671 sayılı Olağanüstü KHK'ları ile yapılması öngörülen işlemlerin *"tedbir"* niteliğinde olması gerektiği, tedbirin, mâhiyeti gereği geçici bir nitelik taşıdığı, ilan edilen olağanüstü hâlin sebep ve amacı, darbe girişimi nedeniyle bozulan kamu düzeninin etkili ve süratli biçimde yeniden tesisi iken dava konusu kuralların bu amacın ötesine geçerek bazı kurum ve kuruluşların teşkilatlanmasıyla ilgili düzenlemeler öngördüğü, olağan kanunlarda olağanüstü hâl sona erdikten sonra da yürürlükte kalmaya devam edecek değişiklikler yaptığı, bu nedenle dava konusu kuralların, olağanüstü hâlin gerekli kıldığı konularda çıkarılmış kanun hükmünde kararname olarak nitelendirilemeyecekleri ve yargı denetimine tâbi oldukları belirtilerek anılan kuralların adil olması gereken hukuk düzenini zedelemeleri sebebiyle anayasanın ilgili maddelerine aykırılığı ileri sürülmüştür. Ancak Anayasa Mahkemesi, bu başvuruları "Anayasa'nın 121. maddesi uyarınca çıkarılan dava konusu KHK hükümlerinin, Anayasa'nın 148. maddesinin birinci fıkrasının üçüncü cümlesinde yer alan *"...olağanüstü hâllerde, sıkıyönetim ve savaş hâllerinde çıkarılan kanun hükmünde kararnamelerin şekil ve esas bakımından Anayasa'ya aykırılığı iddiasıyla, Anayasa Mahkemesi'nde dava açılamaz."* hükmü karşısında, esasa geçilerek yargısal denetiminin yapılmasının mümkün olmadığı ve iptal taleplerinin yetkisizlik nedeniyle reddedilmesi gerektiği" gerekçesiyle reddetmiştir.[508]

---

[505] AYM, E. 2016/167, K. 2016/160, Kt. 12.10.2016.
[506] AYM, E. 2016/171, K. 2016/164, Kt. 2.11.2016.
[507] AYM, E. 2016/172, K. 2016/165, Kt. 2.11.2016.
[508] AYM, E. 2016/166, K. 2016/159, Kt. 12.10.2016.
AYM, E. 2016/167, K. 2016/160, Kt. 12.10.2016.
AYM, E. 2016/171, K. 2016/164, Kt. 2.11.2016.
AYM, E. 2016/172, K. 2016/165, Kt. 2.11.2016.

Sonuç olarak, Anayasa Mahkemesi Olağanüstü KHK'ların yargısal açıdan denetlenmesi konusunda karar verirken, kuşkusuz aynı konuda daha önce verdiği kararları da değerlendirmekte ve bunu yaparken içtihat istikrarı ile içtihadın değiştirilmesi ve geliştirilmesi ihtiyacı arasındaki hassas dengeyi dikkate almaktadır. Ancak, mahkeme 2016 yılında vermiş olduğu kararda, önceki yıllardaki içtihatlarından dönerek, Olağanüstü KHK'ların yargısal denetiminin yapılmasının mümkün olmadığını ifade ederek iptal talebini reddetmiştir.

Olağanüstü KHK'ların bir başka denetim yolu da konunun uluslararası yargı organlarının önüne götürülmesidir. Türkiye, Avrupa İnsan Hakları Komisyonu'na (AİHK) bireysel başvuru hakkını ve ayrıca Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin (AİHM) zorunlu yargı yetkisini tanıyarak, iç hukuk yollarının tüketilmesi şartıyla bu yola da başvurulabilmektedir.[509] Böylece, Türkiye'de anayasal hükümler nedeniyle denetimi yapılamayan olağanüstü kanun hükmünde kararnameler, AİHK ve AİHM tarafından denetlenebilecektir. Ayrıca, bu denetim Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin 15. maddesine uygunluk açısından yapılması nedeniyle uluslararası uygunluk, ölçülülük ve çekirdek alana dokunma yasağı ölçütleri dikkate alınarak denetim yapılacaktır.[510] Kezâ, bireysel başvuru hakkının kullanılması ile sözleşme organları, önüne götürülecek somut olaylarla olağanüstü yönetim uygulamalarının hem AİHS standartlarına aykırılıklarının saptanması sağlanabilecekken, hem de elde edilen karar örnekleri ile iç hukuktaki sözleşmeye aykırılıkların düzeltilmesi olanağı yaratılabilecektir.[511]

[509] Aliefendioğlu, **Anayasa Yargısı Açısından...**, s. 41.
[510] Turhan, **a.g.m.**, s. 24.
[511] Sevtap Yokuş, "Anayasa Yargısının Olağanüstü Rejim Normları Karşısında Hak ve Özgürlükleri Koruma İşlevi", **İnsan Hakları Yıllığı**, S. 17-18 /1 (1996), s. 93.

# SONUÇ

Savaş, savaş tehlikesinin baş göstermesi, seferberlik, doğal âfet, ekonomik kriz gibi durumlarda olağan hukuk kuralları yetersiz kalabilmekte ve devletler olağanüstü yönetime başvurabilmektedirler. Çok eski zamanlardan beri zarurî durumlarda başvurulan bu yöntem, modern devletlerle birlikte belli yasal çerçeveye oturtulmuştur. Demokrasiyi benimseyen hemen her ülke anayasası tarafından olağanüstü yönetim düzenlenmiştir. Bu amaçla, bu yönetim hukuk çerçevesi içinde düzenlenerek keyfî bir yönetim halini alması engellenmektedir.

Olağanüstü yönetimde amaç olağan duruma geri dönmektir ve bu yüzden olağanüstü yönetimler istisnâî ve geçici olma özeliği taşımaktadır. Ancak temel kural şudur ki olağanüstü yönetim zamanında yürütme organına geniş ölçüde düzenleme yetkisi verilmekte ve kamu hürriyetleri için önem arz eden temel hak ve özgürlükler sınırlandırılmakta hatta askıya alınabilmektedir.

Olağanüstü yönetimler, Türk hukuk sistemi çerçevesinde anayasal boyutta düzenlemeler içermektedir. 1876 Kanun-î Esasîsi'nin 36. maddesi, kamu düzenini korumak için acele bir durumun ortaya çıkması durumunda yürütme organına "muvakkat kanun", bugünkü anlamda kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi tanımıştır. Yürütme organının, muvakkat kanun çıkarabilmesi için Meclis-i Umumi'nin toplantı halinde olmaması ve toplanma imkanının bulunmaması gerekmektedir. Ayrıca, Kanun-î Esasîsi'nin, 113. maddesi olağanüstü yönetim usulünde sıkıyönetimi de düzenlemiştir. Bu madde ile de, ülkenin bir yöresinde sıkıyönetimin ortaya çıkmasını gerektiren sebepler tespit edildiğinde hükümete, o bölgeye özgü ve geçici olmak üzere sıkıyönetim ilan etme yetkisi tanınmıştır. Yine aynı maddenin üçüncü fıkrası padişaha, devlet emniyetini ihlal edenleri, imparatorluk sınırları dışına sürgüne gönderme yetkisini, kayıtsız şartsız olarak vermektedir. Sürgün maddesi, 1909 tarihinde yapılan anayasa değişikliği ile kaldırılmış olsa dahi bu dönemde kişilerin hak ve hürriyetlerinin sıkı sınırlamalara tâbi olduğu görülmektedir.

1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanun'da olağanüstü yönetime ilişkin bir düzenlemeye yer verilmemiş, Meclis'in yasallığına karşı isyanda bulunanlar için asılarak idama mahkum edilmeyi hükme bağlayan "Hiyanet-i Vataniye Kanunu" ile firarileri yargılamak üzere Meclis üyelerinden oluşan İstiklal Mahkemeleri kurulmasını sağlayan, "Firariler

Hakkında Kanun", 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu kabul edilmeden önce yürürlüğe girmiştir. Anayasa'nın kabulünden sonra ise "İstiklal Mahkemeleri Kanunu" ve "İzale-i Şekavet Kanunu" çıkarılmıştır. İzale-i Şekavet Kanununa göre, İçişleri Bakanlığı tarafından haydut olarak kabul edilenlerin yaralanması ve öldürülmesinin kanunda suç sayılmayacağı kabul edilmiştir. Böylelikle, 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nda "anayasal" boyutta olağanüstü yönetime ait bir hüküm olmasa da "yasal" düzenlemelerde olağanüstü nitelikte hükümlere rastlanılmaktadır.

1924 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun 86. maddesi, olağanüstü yönetim usulünden sadece sıkıyönetim rejimini düzenlemiştir. Ayrıca, sıkıyönetim rejimi ayrıntılı bir şekilde ilk kez bu anayasa ile düzenlenmiştir. Anayasa'nın 86. maddesinde; sıkıyönetimin hangi koşullarda, hangi organlar tarafından, hangi süre içerisinde nerede ilan edilebileceği düzenlenmiş, sıkıyönetim ilanı yer ve zaman bakımından sınırlandırılmıştır. Ayrıca, anayasa hangi hak ve özgürlüklerin sınırlanabileceğini belirterek, kişilere hukukî boyutta güvence sağlamaktadır. Yine bu dönemde "Örfî İdare Kanunu" adı altında sıkıyönetim rejimini düzenleyen özel bir yasa çıkarılmıştır. Bunun yanı sıra anayasada olağanüstü hâle ilişkin düzenlemelere yer verilmemekle birlikte, 1921 Anayasasında olduğu gibi, "Türk Parasının Kıymetini Koruma Kanunu" ile "Millî Korunma Kanunu" örneklerinde olağanüstü hâllerde yürütme organına yetkiler tanınmıştır.

1961 Anayasası diğer anayasalardan farklı olarak olağanüstü yönetimi, "olağanüstü hâl" ve "sıkıyönetim" olmak üzere iki kategori hâlinde düzenlemiştir. Bu anayasa, olağanüstü hâl ilanı için sadece, vatandaşlara konulabilecek para, mal ve çalışma yükümlülüklerini hükme bağlayarak, olağanüstü hâl ilan nedenlerini belirtmemiştir. Buna karşılık, 1961 Anayasası, sıkıyönetime hangi hallerde başvurulacağını ayrıntılı bir şekilde düzenlemiştir. 1961 Anayasasının 1971 yılında 1488 sayılı değişikliği ile birlikte, sıkıyönetim ilanını kolaylaştırıcı hükümler getirilmiştir. Tüm bunlara rağmen, hangi hak ve özgürlüklerin sınırlandırılacağı anayasada belirtilmediğinden dolayı bu dönemde yürütmeye geniş hareket alanı tanınmıştır. Ayrıca bu dönemde üniversitelerde şiddet hareketlerinin yaygınlaşması ile birlikte "üniversitelere özgü olağanüstü yönetim usulü" benimsenmiştir. Anayasa tarafından düzenlenen bu usulün, olağanüstü hâl ve sıkıyönetim gibi üçüncü bir olağanüstü yönetim usulü olup olmadığı ise tartışmalıdır.

3832 sayılı Örfi İdare Kanunu, 1971 yılında kabul edilen 1402 sayılı Sıkıyönetim Kanunu ile kaldırılmıştır. 1402 sayılı yasa, 1940 tarihli Örfi İdare Kanunu'ndan çok daha ayrıntılı hükümler içermekte ve sıkıyönetim komutanlarının yetkilerini genişleten ve sıkıyönetim ilanı halinde hak ve özgürlükler alanını daraltan düzenlemelere yer vermektedir. 1961 Anayasasının getirdiği önemli yeniliklerden biri yasaların anayasaya uygunluk denetimini sağlayan Anayasa Mahkemesi'nin kurulmasıdır. Böylelikle, kanunî bir niteliğe sahip olağanüstü yönetimin hukukî güvencesi de sağlanmış olmaktadır.

1982 Anayasasının ilk halinde aynı, 1961 de olduğu gibi olağanüstü yönetim usulü iki kategori hâlinde düzenlenmiştir. Bu anayasa ile sıkıyönetim ilan gerekçeleri artırıldığı gibi olağanüstü hâl ilan nedenleri de ayrıntılı bir şekilde belirtilmektedir. Böylelikle, 1982 Anayasası olağanüstü yönetimin ilan gerekçelerini çoğaltmış, sıkıyönetim ilanı için Millî Güvenlik Kurulu ve Cumhurbaşkanını devreye sokmuştur. Keza, Anayasa'da olağanüstü hâl ve sıkıyönetim nedenlerinin tek tek sayılması hukuk devleti açısından bir güvence niteliği taşımaktadır. Bunun yanı sıra 2017 yılında yapılan Anayasa değişikliği ile birlikte rejim, tek madde hâlinde "olağanüstü hâl yönetimi" başlığı altında düzenlenmiştir. Olağanüstü hâl nedenlerine, sıkıyönetim ilan nedenleri de eklenerek, sıkıyönetim usulü anayasadaki tüm maddelerden kaldırılmıştır. Sıkıyönetim rejiminin kaldırılması ile askerî mahkemelere son verilmesi yönetimin sivilleşmesi bakımından olumlu bir izlenim uyandırmıştır.

Olağanüstü yönetimde temel hak ve özgürlüklerin olağan zamanlara oranla daha sıkı sınırlamalara tâbi olması olağanüstü yönetimin bir gereği olarak görülmektedir. Ancak, tüm bunlara rağmen, bu sınırlamalar da hukuk çerçevesi içerisinde düzenlenmektedir. Türk hukuk sisteminde temel hak ve özgürlükler incelenirken dokunulmaz haklar kategorisi düzenlenmiştir. 1982 Anayasası'nın ve AİHS'nin 15. maddelerinin düzenlemelerine göre, olağanüstü yönetim dönemlerinde dahi dokunulmayacak çekirdek alan olarak adlandırılan bir düzenleme bulunmaktadır. Yine aynı maddede hak ve özgürlüklere aykırı önlemler alınması, ölçülülük ilkesi ve uluslararası hukuktan doğan yükümlülüklerin ihlal edilmemesi şartına bağlı kılınmıştır.

1961 Anayasasında kanunla düzenleme yapılırken, 1982 Anayasası hem kanun hem de KHK ile düzenleme yetkisi getirerek, olağanüstü yönetim usulleri olan olağanüstü hâl ve sıkıyönetim hâlinin gerektirdiği konularda kanun hükmünde kararname

çıkarılmasına olanak sağlamıştır. 1402 sayılı Sıkıyönetim Kanunu'nun yanı sıra bu dönemde 2935 sayılı Olağanüstü Hâl Yasası ve 2941 sayılı Seferberlik ve Savaş Hâli Yasası kabul edilmiştir. Böylelikle, Anayasa her bir olağanüstü yönetim için ayrı mevzuatlar düzenleyerek, istisnâî rejimin hukukîliğini sağlamlaştırmaya çalışmıştır.

15 Temmuz darbe sonrası ilan edilen ve hâlâ devam eden olağanüstü hâl rejimi süresince, olağanüstü kanun hükmünde kararname ile yoğun biçimde düzenleme yapılmıştır. Olağanüstü kanun hükmünde kararnameleri ile yapılan düzenlemelerin anayasanın ilgili maddesinde belirtildiği üzere "olağanüstü hâlin gerekli kıldığı konularda" çıkarılmaları gerekmektedir. Ancak, bu dönemde olağanüstü kanun hükmünde kararname ile düzenlenen "kış lastiği takma zorunluluğu" ve "rektör seçim usulü" 15 Temmuz darbe girişimi ile bir ilgisi olup olmadığı tartışılmaktadır.

Son olarak, olağanüstü yönetimin yargısal denetimi incelendiğinde 1982 Anayasası'nın 148. maddesi ile olağanüstü kanun hükmünde kararnamelerin anayasaya aykırılık iddiasıyla Anayasa Mahkemesi önüne götürülme olanağı kapatılmıştır. Maddedeki sınırlandırmaya nazaran Anayasa Mahkemesi, önceki yıllarda olağanüstü kanun hükmünde kararnameleri anayasaya aykırılık savı ile incelemişken son dönemdeki kararı ile önceki yıllardaki içtihadından geri dönmüştür.

# KAYNAKÇA

## Kitap ve Makale


AHMAD Feroz, **Modern Türkiye'nin Oluşumu**, Çev. Yavuz Alagon, Sarmal Yayınları, Tr. Baskısı: Ekim 1995.

AKAD Mehmet, Bihterin VURAL DİNÇKOL ve Nihat BULUT, **Genel Kamu Hukuku**, Onuncu Basımdan 11. Tıpkı Basım, İstanbul: Der Yayınları, 2015.

AKILLIOĞLU Tekin, **İnsan Hakları Kavramı, Kaynaklar ve Koruma Sistemleri**, 2. b., Ankara: İmaj Yayınları, 2010.

ALİEFENDİOĞLU Yılmaz, **Anayasa Yargısı**, Ankara: Yetkin Yayınları, 1997.

ALİEFENDİOĞLU Yılmaz, "Anayasa Yargısı Açısından Olağanüstü Yönetim Usulleri", **Amme İdaresi Dergisi**, C. XXV, S. 2 (Haziran 1992).

ALPAR Erol, "Olağanüstü Hâller", **Amme İdaresi Dergisi**, C. XXII, S. 4 (Aralık 1989).

ARDIÇOĞLU M. Artuk, "Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi" (13.07.2017), **Ankara Barosu Dergisi**, Y. 75, S.3 (2017).

ARSEL İlhan, "Birinci ve İkinci Meşrûtiyet Devirlerinde Çift Meclis Sistemi Tecrübesi", **AÜHFD**, C. X, S. 1-4 (1953).

ARSEL İlhan, "Çift Meclis Sisteminin Memleketimizde Tatbiki Hususunda Bazı Düşünceler", **AÜHFD**, C. XII, S. 3-4 (1955).

ARSEL İlhan, **Türk Anayasa Hukuku**, Ankara: Mars Matbaası, 1959.

ATAR Yavuz, **Türk Anayasa Hukuku**, 9. b., Mimoza Yayınları, 2014.

AYBAY Rona, "Olağanüstü Hâller ve İnsan Hakları" (1-4 Mayıs 1990), **I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi**, Kamu Yönetimi, II. Kitap, Ankara: Danıştay Matbaası, 1991.

BARKAN Ömer Lütfi, "Türkiye'de Sultanların Teşri Sıfat ve Salahiyetleri ve Kanunnameler", **İÜHFM**, C. XII, S. 2-3 (1946).

BERKARDA Kemal, "Olağanüstü Yönetim Usulleri", **Günışığında Yönetim**, İstanbul: Filiz Kitabevi, 2004.

BİLGEN Pertev, **1961 Anayasasına Göre Sıkıyönetim**, İstanbul: Sulhi Garan Matbaası, 1976.

ÇELİK Cemil, **Olağanüstü Hâl ve Temel Hak ve Hürriyetler**, 1. b., Seçkin Yayınları, 2010.

COŞKUN Vahap, "2016 Nisan 2017 Tarihinde Kabul Edilen Anayasa Değişikliklerinin Değerlendirilmesi", **DÜHFD**, C. XXII, S. 36 (2017).

DAVER Bülent, "Olağanüstü Hâller ve İnsan Hakları" (1-4 Mayıs 1990), **I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi**, Kamu Yönetimi, II. Kitap, Ankara: Danıştay Matbaası, 1991.

DAVER Bülent, "Fevkalade Hâller ve Ferdî Hürriyetler", **AÜSBFD**, C. VII, S. 1-4 (1952).

DAVER Bülent, **İcra Organının İstisnai Yetkileri Bakımından Fevkalade Hâl Rejimleri (Türkiye'de - Yabancı Memleketlerde)**, Ankara: AÜSBF Yayınları, 1961.

DEMİRKOL Ferman, **Anayasa Hukuku Genel Esaslar (Türk Anayasa Hukuku Ders Notları)**, 7. b., İstanbul: Filiz Kitabevi, 2015.

DOĞAN İlyas, **İnsan Hakları Hukuku**, 1. b., Ankara: Astana Yayınları, 2013.

DÖNMEZER Sulhi, "Düşünce ve Kanâat Hürriyetinin Sınırı, Hürriyetlerin Özüne Dokunan Sınırlamalar", (Mahkeme Kararları Kroniği), **İÜHFM**, C. XXIX, S. 3 (1963), (ss. 761-786).

DÖNMEZER Sulhi, "İcranın Tanzim Tasarrufları İle Suç İhdası, Anayasaya Aykırılık İddiası Halinde Verilmesi İcabeden Karar", (Mahkeme Kararları Kroniği), **İÜHFM**, C. XXVIII, S. 1 (1962), (ss. 237-246).

DÖNMEZER Sulhi, "Polis tarafından, Polis Vazife ve Salahiyet Kanununun 18. Maddesi Gereğince Nezaret Altına Alınma", (Mahkeme İçtihatları), **İÜHFM**, C. X, S. 3-4 (1945), (ss. 848- 861).

DUGUIT Leon, **Kamu Hukuku Dersleri**, Türkçeye Çeviren: Süheyp Derbil, Ankara: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 1954.

DURAN Lütfi, "Askerî İdarenin Yargısal Görev ve Yetkisinin Sınırları", **Onar Armağanı**, İstanbul: Fakülteler Matbaası, 1977.

DURAN Lütfi, "Bunalım Kararnameleri", **AÜSBFD**, C. L, S. 3-4 (1995).

DURAN Lütfi, **İdare Hukuku Ders Notları**, İstanbul: Fakülteler Matbaası, 1982.

ERDOĞAN Mustafa, **Anayasa Hukukuna Giriş**, 1. b., Liberte Yayınları, 2004.

ERDOĞAN Mustafa, **İnsan Hakları Teorisi ve Hukuku**, 3. b., Orion Kitabevi, 2012.

ERDOĞAN Mustafa, **Türkiye'de Anayasalar ve Siyaset**, 5. b., Liberte Yayınları, 2008.

ERTUĞ H. Refik, "Memleketimizde Fevkalade Hâl Rejimleri", **AÜSBFD**, C. III, S. 1-2 (1948).

ESEN Selin, "2016 Anayasa Değişiklik Teklifinin Değerlendirilmesi", **Ankara Barosu Dergisi**, S. 4 (2016), (ss. 45-73).

ESEN Selin, **Karşılaştırmalı Hukukta ve Türkiye'de Olağanüstü Hâl Rejimi**, 1. b., Ankara: Adalet Yayınları, 2008.

GEMALMAZ Mehmet Semih, "İnsan Hakları Hukukunda Olağanüstü Rejim Standartları" (21 Nisan 1995), **Türkiye'nin Demokratikleşme Sorunu**, Sempozyum II, İstanbul: İÜHF Y., 1996.

GEMALMAZ Mehmet Semih, "Türkiye'nin Demokrasi Sorunu", **Türkiye'de Demokratikleşme Sorunu, Demokratikleşmenin Adresini Yeniden Düşünmek ve Türkiye'de Olağanüstü Rejim Sorunu**, İstanbul: İstanbul Serbest Muhasebeci Malî Müşavirler Odası Yayınları 17, 1997.

GEMALMAZ Mehmet Semih, **Ulusalüstü İnsan Hakları Hukukunda ve Türk Hukukunda Olağanüstü Rejim Standartları**, 2. b., İstanbul: Beta Yayınları, 1994.

GEMALMAZ Mehmet Semih, **Ulusalüstü İnsan Hakları Hukukunda Yaşam Hakkı ve İşkence Yasağı**, 2. b., Kavram Yayınları, 1994.

GİRİTLİ İsmet, "Örfi İdare İlanı Kazai Murakebeye Tabi Midir?", **İÜHFM**, C. XXII, S. 1-4 (1957).

GÖLCÜKLÜ A. Feyyaz ve A. Şeref GÖZÜBÜYÜK, **Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve Uygulaması**, 2. b., Ankara: Turhan Yayınları, 1996.

GÖREN Zafer, **Anayasa Hukuku (T.C Anayasası ve TBMM İçtüzüğü Eki İle)**, 2. b., Ankara: Yetkin Hukuk Yayınları, 2015.

GÖZLER Kemal, **Anayasa Hukukunun Genel Esasları Ders Kitabı**, 6. b., Bursa: Esin Yayınları, 2015.

GÖZLER Kemal, **Anayasa Hukukunun Genel Teorisi**, C. II, Bursa: Ekin Yayınları, 2011.

GÖZLER Kemal, **İdare Hukuku**, 2. b., C. II, Bursa: Ekin Yayınları, 2009.

GÖZLER Kemal ve Gürsel KAPLAN, **İdare Hukuku Dersleri**, 17. b., Bursa: Ekin Yayınları, 2015.

GÖZLER Kemal, **Kanun Hükmünde Kararnamelerin Hukukî Rejimi**, Bursa: Ekin Kitapevi, 2000.

GÖZLER Kemal, "Olağanüstü Hâl Rejimlerinde Özgürlüklerin Sınırlandırılması Sistemi ve Olağanüstü Hâl Kanun Hükmünde Kararnamelerin Hukukî Rejimi", **Ankara Barosu Dergisi**, S. 4 (Ankara 1990).

GÖZÜBÜYÜK Şeref, **Anayasa Hukuku, Anayasa Metni ve 11. Protokole Göre Hazırlanmış Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi**, 19. b., Ankara: Turhan Kitabevi, 2013.

HAZIR Hayati, "Olağanüstü Hâl Rejimlerinin Hukukî Niteliği ve Pozitif Hukuk Düzeni Üzerindeki Etkisi", **SÜHFD**, C. I, S. 1 (Ocak-Haziran 1988).

HAZIR Hayati, **Türkiye'de ve Yabancı Ülkelerde Olağanüstü Hâl Rejimlerinde Kamu Hürriyetlerinin Sınırlanması (1961 Anayasa Rejimi)**, Konya: Selçuk Üniversitesi Yayınları, 1991.

KABOĞLU İbrahim Ö., **Özgürlüklerin Hukuku, İnsan Haklarının Hukuksal Yapısı**, 6. b., İmge Kitabevi, 2002.

KABOĞLU İbrahim Ö., "Hukukun Genel İlkeleri ve Anayasa Yargısı, Özgürlükler Hukuku Açısından Bir Yaklaşım", **Anayasa Yargısı Dergisi**, C. VIII (1991), (ss. 291-322).

KABOĞLU İbrahim Ö., "Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi" **Ankara Barosu Dergisi**, S. 4 ( 10 Aralık 2016), (ss. 37-44).

KAPANİ Münci, "Amerika Birleşik Devletleri Başkanının Fevkalade Selahiyetleri", **AÜHFD**, C. IX (1952).

KAPANİ Münci, **Kamu Hürriyetleri**, 7. b., Ankara: Yetkin Yayınları, 1993.

KİLİ Suna, **27 Mayıs 1960 Devrimi, Kurucu Meclis ve 1961 Anayasası**, Bayut Matbaacılık, 1998.

KÖKSAL Osman, "Osmanlı Devletinde Sıkıyönetim İle İlgili Mevzuat Üzerine Bir Deneme", **Ankara Üniversitesi Osmanlı Tarihi Araştırma ve Uygulama Merkezi Dergisi**, S. 12 (2001).

KUBALI Hüseyin Nail, **Anayasa Hukuku Dersleri, Genel Esaslar ve Siyasî Rejimler**, İstanbul: Kurtulmuş Matbaası, 1971.

KUZU Burhan, "Demokraside Zaruret Hâli", **AÜSBFD**, C. XLVI, S. 1 (1991).

KUZU Burhan, **Olağanüstü Hâl Kavramı ve Türk Anayasa Hukukunda Olağanüstü Hâl Rejimi**, İstanbul: Kazancı Hukuk Yayınları, 1993.

KUZU Burhan, **Türk Anayasa Hukukunda Kanun Hükmünde Kararnameler**, İstanbul: Üçdal Neşriyat, 1985.

KUZU Burhan, **Ülkemizde Kişi Özgürlüğü ve Güvenliği**, İstanbul: Filiz Kitabevi, 1997.

LOCKE John, **Yönetim Üzerine İkinci İnceleme**, 2. b., Çev.: Fahri Bakırcı, Ebabil Yayınları, 2012.

MONTESQUIEU, **Kanunların Ruhu Üzerine**, 1. b., Fransızca Aslından Çeviren: Berna Günen, İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, 2017.

NEOCLEOUS Mark, **Güvenliğin Eleştirisi**, 1. b., Çev. Tunguç Ok, Ankara: Nota Bene Yayınları, 2014.

OKANDAN Recai G., **Amme Hukukumuzun Ana Hatları (Türkiye'nin Siyasî Gelişmesi)**, I. Kitap, Osmanlı Devletinin Kuruluşundan Yıkılışına Kadar, İstanbul, 1977.

OKANDAN Recai G., "Millî Hakimiyet Millî İrade Mefhumlarının ve Kuvvetler Birliği Sisteminin Esas Teşkilat Hukukumuza Girişi", **İÜHFM**, C. XXVII, S. 1-4 (1961).

OKANDAN Recai G., "7 Zilhicce 1293 Kanun-u Esasisine ve Bunun Muaddel Şekillerine Göre İcra ve Teşri Fonksiyonları İle Bunları İfa Edecek Organlar Arasındaki Münasebetler", **İÜHFM**, C. XIII, S. 1-2 (1947).

ONAR Sıddık Sami, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, 3. b., C. I, İstanbul: İsmail Akgün Matbaası.

ONAR Sıddık Sami, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, 3. b., C. II, İstanbul: İsmail Akgün Matbaası.

ONAR Sıddık Sami, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, 3. b., C. III, İstanbul: İsmail Akgün Matbaası.

OYTAN Muammer, "Fransa, Almanya ve Türkiye'de Yasama Yetkisinin Devredilmesi ve Yürütme Organının Kanun Hükmünde Kararname Çıkarma Yetkisi", **Onar Armağanı**, İstanbul: Fakülteler Matbaası, 1977.

ÖDEN Merih, "Anayasa Mahkemesi ve Olağanüstü Hâl ve Sıkıyönetim Kanun Hükmünde Kararnamelerinin Anayasaya Uygunluğunun Yargısal Denetimi" **AÜHFD**, C. LVIII, S. 3 (2009).

ÖZBUDUN Ergun, "1961 ve 1982 Anayasalarında Kanun Hükmünde Kararnameler", **Anayasa Yargısı 2**, Ankara 1986.

ÖZBUDUN Ergun, "İngiliz Hukuku Açısından Hükümet Tasarrufları", **AÜHFD**, C. XVIII, S. 1 (1961).

ÖZBUDUN Ergun, **Türk Anayasa Hukuku**, 14. b., Ankara: Yetkin Yayınları, 2013.

ÖZBUDUN Ergun, "Türkiye Büyük Millet Meclisi Hükümetinin Hukukî Niteliği", **Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi**, C. I, S. 2 (Mart 1985).

ÖZKOL Adil, "Almanya'da Yürütme Organının Düzenleme Yetkisi", **AÜHFD**, C. XXVI, S. 3-4 (1969).

PARLA Taha, "1961 Anayasası'nda Yasama ve Yürütme İlişkisi", **Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi**, C. I., İstanbul: İletişim Yayınları, (ss. 40-52)

SAĞLAM Fazıl, **Temel Hakların Sınırlanması ve Özü**, Ankara: AÜSBF Yayınları, 1982.

SARICA Murat, "Fransa'nın V. Cumhuriyet Anayasası", **İÜHFM**, C. XXVII, S. 1-4 (1961).

SARICA Ragıp, "Fransa'da ve Türkiye'de Örfi İdare Rejimi", **İstanbul Barosu Mecmuası**, Y. 15, S. 3 (Mart 1941).

SARICA Ragıp, **Türkiye'de İcra Uzvunun Tanzim Salahiyeti**, İstanbul: Cumhuriyet Matbaası, 1943.

SAV Atilla, "Devlet Güvenlik Mahkemeleri", **Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi**, C. IV, İstanbul: İletişim Yayınları, (ss. 918-928)

SAVCI Bahri, **Yaşam Hakkı ve Boyutları**, Ankara: AÜSBF Yayınları, 1980.

SCHMİTT Carl, **Siyasî İlahiyat-Egemenlik Kuramı Üzerine Dört Bölüm**, Çev. Emre Zeybekoğlu, Ankara: Dost Kitabevi, 2002.

SERİM Ekrem, "İngiltere'de Yürütme Organının Yasal Kararlar Çıkarma Yetkisi", **Onar Armağanı**, İstanbul: Fakülteler Matbaası, 1977.

SEROZAN Rona, "Anayasa ve Sıkıyönetim Yasası", **Mukayeseli Hukuk Araştırmaları Dergisi**, Y. 5, S. 8 (1971), (ss. 85-92)

SEVİG Vasfi Raşit, "23 Nisan 1919'dan 24 Nisan 1924'e Kadar Anayasa Hareketleri", **AÜHFD**, C. VIII, S. 1-2 (1951).

ŞENSOY Naci, "Osmanlı İmparatorluğunun Sıkı Yönetime Müteallik Mevzuatı Üzerine Sentetik Bir Deneme", **İÜHFM**, C. XIII, S. 1 (1947).

SOYASLAN Doğan, "Kanun Hükmünde Kararnameler", **Anayasa Yargısı**, S. 9 (1993).

SOYSAL Mümtaz, "İnsan Hakları Açısından Temel Hak ve Özgürlüklerin Niteliği", **Anayasa Yargısı Dergisi**, C. III (1986).

SOYSAL Mümtaz, **100 Soruda Anayasanın Anlamı, Ek:Son Değişiklikleriyle 1982 Anayasası**, İstanbul: Gerçek Yayınevi, 1970.

TAN Turgut, "Kanun Hükmünde Kararname Uygulaması", **Amme İdaresi Dergisi**, C. XVII, S. 4 (Aralık 1984).

TAN Turgut, "1958 Fransız Anayasasının 16. Maddesi ve Bazı Hukukî Problemler", **AÜSBFD**, C. XXI, S. 4 (1966).

TANİLLİ Server, **Devlet ve Demokrasi (Anayasa Hukukuna Giriş)**, 4. b., Alkım Yayınları, 2007.

TANÖR Bülent, "Anayasamızın Yeni 11. Maddesi Genel Bir Sınırlama Kuralı Getirmiş Midir?", **Onar Armağanı**, İstanbul: Fakülteler Matbaası, 1977.

TANÖR Bülent, **İki Anayasa 1961 ve 1982**, 3. b., Beta Yayınları.

TANÖR Bülent, **İnsan Hakları Sorunu, Türkiye'nin İnsan Hakları Sorunu**, 3. b., BDS Yayınları.

TANÖR Bülent, "Sıkıyönetim", **Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi**, C. IV, İstanbul: İletişim Yayınları, (ss. 944-953).

TANÖR Bülent ve Necmi YÜZBAŞIOĞLU, **1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku**, 15. b., İstanbul: Beta Yayınları, 2015.

TEZİÇ Erdoğan, **Anayasa Hukuku (Genel Esaslar)**, 20. b., Beta Yayınları, 2016.

TEZİÇ Erdoğan, "Yasama Yetkisi ve Kanun Hükmünde Kararnameler", **Amme İdaresi Dergisi**, S. 5/1 (Mart 1972).

TUNAYA Tarık Zafer, "Türkiye Büyük Millet Meclisi Hükümetinin Kuruluşu ve Siyasî Karakteri", **İÜHFM**, C. XXIII, S. 3-4 (1957).

TUNÇAY Mete, "İstiklal Mahkemeleri", **Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi**, C. IV, İstanbul: İletişim Yayınları, (ss. 938-943).

TURHAN Mehmet, "Olağanüstü Hâllerde Çıkarılabilecek Kanun Hükmünde Kararnameler", **Amme İdaresi Dergisi**, C. XXV, S. 3 (Eylül 1992).

ÜSKÜL Zafer, "Olağanüstü Hâl", **Olağanüstü Hâl Üzerine Yazılar**, 1. b., Büke Yayınları, 2003.

ÜSKÜL Zafer, "Türkiye'de Olağanüstü Hâlin Hukuksal Çerçevesi", **Olağanüstü Hâl Üzerine Yazılar**, 1. b., Büke Yayınları, 2003.

ÜSKÜL Zafer, "SS Kararnameleri", **Olağanüstü Hâl Üzerine Yazılar**, 1. b., Büke Yayınları, 2003.

ÜSKÜL Zafer, **Siyaset ve Asker-Cumhuriyet Döneminde Sıkıyönetim Uygulamaları**, 2. b., İmge Yayınları, 1997.

ÜSKÜL Zafer, "Sıkıyönetimin Yargısal Denetimi" (1-4 Mayıs 1990), **I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi**, Kamu Yönetimi, II. Kitap, Ankara: Danıştay Matbaası, 1991.

YAZICI Serap, **Türkiye'de Askerî Müdahâlelerin Anayasal Etkileri**, Ankara: Yetkin Basımevi, 1997.

YILDIZ Mehmet, **Modernleşme Dönemi Osmanlı Siyasî Metinleri**, Ankara: Atatürk Araştırma merkezi Yayınları, 2015, s. 74

YOKUŞ Sevtap, "Anayasa Yargısının Olağanüstü Rejim Normları Karşısında Hak ve Özgürlükleri Koruma İşlevi", **İnsan Hakları Yıllığı**, S. 17-18 /1 (1996).

YOKUŞ Sevtap, "Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin Türkiye'de Olağanüstü Hâl Rejimine Etkisi", (İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Doktora Tezi), İstanbul 1995, s. 33.

YÜZBAŞIOĞLU Necmi, **1982 Anayasası ve Anayasa Mahkemesi Kararlarına Göre Türkiye'de Kanun Hükmünde Kararnameler Rejimi**, 1. b., İstanbul: Beta Yayınları, 1996.

YÜZBAŞIOĞLU Necmi, "Türkiye'de Olağanüstü Rejimin Normatif Çerçevesi" (21 Nisan 1995), **Türkiye'nin Demokratikleşme Sorunu**, Sempozyum II, İstanbul: İÜHF Yayınları, 1996.

ZÜRCHER Eric Jan, **Modernleşen Türkiye'nin Tarihi**, 22. b., İstanbul: İletişim Yayınları, 2008.

**İnternet**

"Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi", Avrupa Antlaşmaları Serisi No: 5, (Çevrimiçi), http://www.danistay.gov.tr/upload/avrupainsanhaklarisozlesmesi.pdf (Erişim Tarihi: 2 Şubat 2017).

"BBC Gazetesi", (Çevrimiçi), http://www.bbc.com/turkce/haberler-dunya-40105171 (Erişim Tarihi: 10 Nisan 2018).

EREN Abdurrahman, "Başkanlık Sistemi 4 - Yürütme Alanında Yapılan Değişiklikler", (10 Mart 2017), (Çevrimiçi), http://kanuniesasi.com/index.php/kose-yazilari/40-baskanlik-sistemi-4-yurutme-alaninda-yapilan-degisiklikler (Erişim Tarihi: 25 Aralık 2017).

GÖZLER Kemal, "Elveda Kuvvetler Ayrılığı, Elveda Anayasa", http://www.anayasa.gen.tr/elveda-anayasa.htm (22 Aralık 2016).

GÖZLER Kemal, "Olağanüstü Yönetim Usulleri", **Türk Anayasa Hukuku**, 2000, (Çevrimiçi), (http://www.anayasa.gen.tr/oyu.htm) (Erişim Tarihi: 26 Aralık 2017), (ss. 810-828).

GÖZLER Kemal, "15 Temmuz Kararnameleri" http://www.anayasa.gen.tr/15-temmuz-kararnameleri.pdf (17 Şubat 2017) .

"Olağanüstü Hâl Tedbir ve Düzenlemeleri" **İnsan Hakları Ortak Platformu-Olağanüstü Hâl Durum Raporu ,** Yayın tarihi: 18 Eylül 2017, s. 4.

"Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun", (21 Ocak 2017), (Çevrimiçi), https://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k6771.html (Erişim Tarihi: 6 Aralık 2017).

"Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Teklifi" (12 Aralık 2016), (Çevrimiçi), http://www2.tbmm.gov.tr/d26/2/2-1504.pdf (Erişim Tarihi: 9 Kasım 2017).

"11 Nolu Protokol İle Değişik İnsan Haklarını ve Temel Özgürlüklerini Koruma Avrupa Sözleşmesine Ölüm Cezasının Kaldırılmasına Dair Ek 6 Nolu Protokolun Onaylanmasının Uygun Bulunduğu Hakkında Kanun" (26 Haziran 2003), (Çevrimiçi), https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc087/kanuntbmmc087/kanuntbmmc08704913.pdf (Erişim Tarihi: 2 Şubat 2017).

"5442 Sayılı İl İdaresi Kanunu" (18 Haziran 1946), (Çevrimiçi), http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.3.5442.pdf (Erişim Tarihi: 20 Kasım 2017).