GÜLAY KOÇAK TÜRK ANAYASA HUKUKUNDA MİLLİ GÜVENLİK KAVRAMI Bilkent Üniversitesi 2022

TÜRK ANAYASA HUKUKUNDA MİLLİ GÜVENLİK KAVRAMI

DOKTORA TEZİ

GÜLAY KOÇAK

HUKUK BÖLÜMÜ
İHSAN DOĞRAMACI BİLKENT ÜNİVERSİTESİ
ANKARA

Aralık 2022

ÖNSÖZ

"Türk Anayasa Hukukunda Milli Güvenlik Kavramı" başlıklı bu çalışma, bir doktora tezinin hakkettiği çaba ve özveriye değer bir sonucu ortaya çıkarması en büyük arzumdur.

Öncelikle, çalışmanın ilk harfinden son noktasına kadar her aşamasında, bana inanan, desteğini bir an dahi eksiltmeyen Tez Danışmanın Sayın Prof. Dr. Ece GÖZTEPE ÇELEBİ'ye ne kadar teşekkür etsem azdır. Siz olmasaydınız bu çalışma olamazdı.

Tez İzleme Komitesi üyeliğini üstlenerek, çalışmaya en başından şahitlik eden, bu süreçte bana değerli fikirleriyle yön verip çalışmanın yöntemini ve içeriğini genişletmemi sağlayan Sayın hocalarım Prof Dr. Erdal ONAR'a ve Sayın Doç. Dr. Ozan ERGÜL'e teşekkürlerimi sunarım.

Tez savunma jürimde olmayı kabul ederek çalışmaya çok değerli katkılar sunan, bu vesileyle kendilerini tanımaktan mutluluk duyduğum Doç Dr. Didem YILMAZ'a ve Dr. A. Dicle ERGİN' e teşekkür ederim.

Uzun ve zorlu bir dönemde yazılan bu doktora tezinin bu aşamaya gelmesinde dualarını ve desteğini esirgemeyen sevgili anneme, babama ve kardeşlerime,

sabrı, anlayışı ve desteği için eşim Ayas KOÇAK'a minnetlerimi sunarım, iyi ki varsın.

Ve geldim teşekkürlerin en zor olanına. Şu anda üç yaşında olan canım oğlum Kaan: Sana teşekkür mü etsem, yoksa senden çaldığım zaman ve küçücük halinle bana sabır göstermek zorunda bıraktığım için senden özür mü dilesem bilemiyorum.

Bu sebeple, bu çalışmayı canım oğlum Kaan KOÇAK'a armağan ediyorum.

TÜRK ANAYASA HUKUKUNDA MİLLİ GÜVENLİK KAVRAMI

İhsan Doğramacı Bilkent Üniversitesi
Ekonomi ve Sosyal Bilimler Enstitüsü

GÜLAY KOÇAK

Kamu Hukuku Disiplininde Doktora
Derecesi Kazanma Yükümlülüklerinin Parçasıdır.

HUKUK FAKÜLTESİ
İHSAN DOĞRAMACI BİLKENT ÜNİVERSİTESİ
ANKARA

Aralık 2022

ABSTRACT

THE NATIONAL SECURITY CONCEPT
IN TURKISH CONSTITUTIONAL LAW

Koçak, Gülay
Phd, Department of Law
Supervisor: Prof. Dr. Ece GÖZTEPE ÇELEBİ
December-2022

This study aims to address the concept of national security with the dimension of Turkish Constitutional Law. National security, entered legal texts after World War II, and was first included in the National Security Law enacted by the USA in 1947. Today, the concept of national security is encountered both in international conventions and in the constitutions of various countries. In international conventions, the national security is regulated as a reason for limiting freedoms. But in various country constitutions, it is is regulated not only as a reason for limiting freedoms it is also referred for constitutional responsibility for ensuring national security.

National security, which entered Turkish Constitutional Law for the first time with the 1961 Constitution, is also included in the 1982 Constitution. The national security concept is regulated in Türkish constitutions as a reason for limiting freedoms and in the provisions regarding the duties and responsibilities of the executive branch. For this reason, in the study, the regulation of national security in the Turkish constitutions was adhered to and the concept was examined in terms of personal freedoms and institutional responsibility.

In this direction, in this study, firstly, national security is handled conceptually and its scope and definition are given, and how the concept is interpreted by the judicial organs in the 1961 and 1982 Constitutional periods is explained. In terms of personal freedoms, the regulation of national security as a special reason for restriction and the application of each of the criteria in article 13 of the Constitution in terms of national security are discussed within the framework of

the relevant Türkish Constitutional Court decisions. In terms of rights and freedoms, where national security is not regulated as a special reason for restriction, the issue has been handled within the framework of the general restriction regime rules, and in this context, whether national security will be a constitutional limit in terms of rights and freedoms has been examined in the light of the decisions of the Türkish Constitutional Court and by using the views in the doctrine.

Finally, in the study, national security was discussed in terms of institutional responsibility, and it was evaluated under the headings of the state organs responsible for ensuring national security and the MGK together with the developments after the 2017 constitutional amendment.

Keywords: National Security, personal freedom, MGK, constitutional freedoms, institutional responsibility, rule of law, political security

ÖZET

TÜRK ANAYASA HUKUKUNDA MİLLİ GÜVENLİK KAVRAMI

Koçak, Gülay
Doktora, Hukuk Bölümü
Tez Danışmanı: Prof. Dr. Ece GÖZTEPE ÇELEBİ
Aralık, 2022

Bu çalışma, milli güvenlik kavramını Türk anayasa hukuku boyutuyla ele almayı amaçlamaktadır. Milli güvenlik, II. Dünya Savaşı sonrasında hukuk metinlerine girmiş, ilk kez ABD tarafından 1947 yılında çıkarılan Milli Güvenlik Kanununda yer almıştır. Günümüzde milli güvenlik kavramına hem uluslararası sözleşmelerde hem de çeşitli ülke anayasalarında rastlanmaktadır. Kavram uluslararası sözleşmelerde özgürlükleri sınırlama sebebi olarak, ülke anayasalarında ise özgürlükleri sınırlama sebebi olarak düzenlendiği gibi, milli güvenliği sağlamaktan sorumlu devlet organlarını ve bu amaçla oluşturulan kurumsal yapıların görev ve yetkilerini belirleyen hükümlerde de yer almaktadır.

Türk hukukuna ise ilk kez 1961 Anayasası ile girmiş olan milli güvenlik, 1982 Anayasası'nda da yer almaktadır. Kavram her iki anayasada hem özgürlükleri sınırlama sebebi olarak düzenlenmiş, hem de yürütme organının görev ve sorumlulukları ile ilgili hükümlerinde yer almıştır. Bu sebeple bu çalışmada milli güvenliğin Türk anayasalarındaki düzenlenişine sadık kalınmış, kavram kişi özgürlükleri ve kurumsal sorumluluk yönünden incelenmiştir.

Bu doğrultuda, çalışmada milli güvenlik ilk olarak kavramsal açıdan ele alınarak kapsamı ve tanımına yer verilmiş, kavramın 1961 ve 1982 Anayasası dönemlerinde yargı organları tarafından nasıl yorumlandığı anlatılmıştır. Kişi özgürlükleri yönünden ise milli güvenliğin özel sınırlama sebebi olarak düzenlenmesi ve anayasanın 13. maddesinde yer alan ölçütlerin her birinin milli güvenlik yönünden uygulanışı, ilgili Anayasa Mahkemesi kararları çerçevesinde ele alınmıştır. Milli güvenliğin özel sınırlama sebebi olarak düzenlenmediği hak ve özgürlükler yönünden ise, konu genel sınırlama rejimi kuralları çerçevesinde ele

alınmış, bu bağlamda milli güvenliğin hak ve özgürlükler açısından anayasal sınır olup olmayacağı Anayasa Mahkemesi kararları ışığında ve doktrindeki görüşlerden yararlanarak incelenmiştir.

Son olarak çalışmada milli güvenlik kurumsal sorumluluk yönünden ele alınmış, bu bağlamda milli güvenliğin sağlanmasından sorumlu devlet organları ile MGK başlıkları altında 2017 yılı anayasa değişikliği sonrasındaki gelişmelerle birlikte değerlendirilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Milli Güvenlik, kişi özgürlüğü, MGK, anayasal özgürlükler, kurumsal sorumluluk, hukuk devleti, siyasi güvenlik

İÇİNDEKİLER

ABSTRACT.....III
ÖZET.....V
İÇİNDEKİLER.....VII
KISALTMALAR.....X
GİRİŞ..... 1

BİRİNCİ BÖLÜM: KAVRAMSAL BOYUTUYLA MİLLÎ GÜVENLİK

I. MİLLÎ GÜVENLİK KAVRAMI..... 3
A.Genel Tanım 3
B.Millî Güvenliğe Benzer Kavramlar 11
1. Siyasi Güvenlik 12
2. Kamu Güvenliği 16
C. Millî Güvenlikle İlişkili Kavramlar 20
1.Hukuk Devleti İlkesi ve Millî Güvenlik 20
2. Demokrasi ve Millî Güvenlik 25
3. Olağanüstü Hal ve Millî Güvenlik 31
4.Takdir Marjı Kavramı ve Millî Güvenlik 35
II. 1961 VE 1982 ANAYASALARINDA MİLLÎ GÜVENLİK KAVRAMI....39
A. 1961 Anayasası Dönemi 39
1.1961 Anayasası'nda ve İlgili Mevzuatta Millî Güvenlik Kavramı 40
2. Danıştay ve Anayasa Mahkemesi Kararlarında Millî Güvenlik 44
B. 1982 Anayasası Dönemi 48
1.1982 Anayasasının Hazırlanış Süreci 49
2. 1982 Anayasasında Millî Güvenlik Kavramı 57

a) Millî Güvenliğin Mevzuattaki Tanımı 57

b) Millî Güvenliğe Anayasa Mahkemesi Tarafından Getirilen Tanım 63

C. Ara Sonuç ve Değerlendirme 64

İKİNCİ BÖLÜM : KİŞİ ÖZGÜRLÜKLERİ YÖNÜNDEN MİLLÎ GÜVENLİK KAVRAMI

I. MİLLÎ GÜVENLİĞİN SINIRLAMA SEBEBİ OLARAK DÜZENLENMESİ 68

A. Genel Olarak 2001 Yılında Yapılan Anayasa Değişiklikleri 69

B. Temel Hak ve Özgürlüklerin Sınırlama Sebebi Olarak Millî Güvenlik 74

C. Millî Güvenlik Sınırlamaları Üzerinde Anayasaya Uygunluk Denetimi 78

1. Millî Güvenlik Sınırlamalarında "Kanunilik" Ölçütü 79

2. Millî Güvenlik Sınırlamalarında "Meşru Sebep" Ölçütü 82

3. Millî Güvenlik Sınırlamalarında "Demokratik Toplum Düzeni" 86

4. Millî Güvenlik Sınırlamalarında "Ölçülülük" Denetimi 91

5. Millî Güvenlik Sınırlamalarında "Hakkın Özü" Ölçütü 96

II. MİLLÎ GÜVENLİĞİN ANAYASADA DOLAYLI OLARAK DÜZENLENMESİ 100

A. Özel Sınırlama Nedeni Öngörülmeyen Hakların Sınırlanması 101

1. Hakların Objektif/Nesnel Sınırlılığı Teorisi 102

2. Anayasal Sınırlama Teorisi 103

a) Anayasanın bütünselliği ilkesi 105

b) Pratik uyuşum ilkesi 107

3. Nesnel ve Anayasal Sınırlama Teorilerinin Uygulanması 108

B. Millî Güvenliğin Korunmasının Anayasal Sınır Olarak Düzenlendiği Anayasa Hükümleri 110

1. Anayasanın Başlangıç Kısmı 110

2. Anayasanın 5. maddesi 112

3. Anayasanın 14. maddesi 114

C. Ara Sonuç ve Değerlendirme..... 115

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM: KURUMSAL SORUMLULUK YÖNÜNDEN MİLLÎ GÜVENLİK KAVRAMI

I. MİLLÎ GÜVENLİĞİN KORUNMASINDAN SORUMLU DEVLET ORGANLARI..... 118

A. Parlamenter Sistemde Sorumlu Organ: Bakanlar Kurulu (1982-2017) 118

B. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Sorumlu Organ: Cumhurbaşkanı (2017-)……125

1. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Özellikleri..... 126

a) Yeni Hükümet Sisteminde Kamu Politikalarını Oluşturma Süreci 130

b) Yeni Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanının Siyasi Sorumluluğu..... 135

2. Cumhurbaşkanının Millî Güvenlik Politikalarını Belirleme ve Gerekli Tedbirleri Alma Yetkisi (AY.m.104/13)..... 139

a) Millî Güvenlik Siyaseti ve Millî Güvenlik Politikası Kavramları..... 141

b) Cumhurbaşkanının Millî Güvenlik Politikasını Belirleme Yetkisi 146

c) Cumhurbaşkanınca Millî Güvenlik Alanında Gereken Tedbirlerin Alınması.153

(1) Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri İle Tedbir Alma……..…. 156

(a) Olağan Dönem…….157

(b) Olağanüstü Dönem…….159

(2) Yönetmelikle Tedbir Alma……162

(3) Cumhurbaşkanı Kararı ile Tedbir Alma……...163

3. Cumhurbaşkanının Millî Güvenliği Sağlama Sorumluluğu (AY.m.117/3)..164

II. MİLLÎ GÜVENLİK KURULU (MGK)..... 168

A. 1961 Anayasası öncesi Dönem..... 168

B. 1961 Anayasası Dönemi 170

C. 1982 Anayasası Dönemi 172

SONUÇ.....178

KAYNAKÇA.....186

KISALTMALAR

AB	:	Avrupa Birliği
ABD	:	Amerika Birleşik Devletleri
AİHM	:	Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi
AİHS	:	Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi
AYM	:	Anayasa Mahkemesi
AMKD	:	Anayasa Mahkemesi Kararları Dergisi
BM	:	Birleşmiş Milletler
Bkz.	:	Bakınız
C.	:	Cilt
CEQ	:	Council on Environmental Quality
CD.	:	Ceza Dairesi
CIA	:	Central Intelligence Agency
CIPA	:	Classified Information Procedures Act
CK	:	Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi
dn.	:	Dipnot
DDDK	:	Danıştay Dava Daireleri Kurulu
DD		Danıştay Dairesi
DGM	:	Devlet Güvenlik Mahkemesi
DOD	:	Department of Defence
E.	:	Esas
EOP	:	Executive Office of the President
FAYM	:	Federal Almanya Yüksek Mahkemesi
FISA	:	Foreign Intelligence Surveillance Act
GDPK	:	Güvenlik ve Dış Politikalar Kurulu
HD	:	Hukuk Dairesi
İLKSEN	:	Türkiye İlkokul Öğretmenleri Sendikası
IRA	:	Irish Republican Army
K.	:	Karar
KGDM	:	Kamu Düzeni ve Güvenliği Müsteşarlığı

KHK	:	Kanun Hükmünde Kararname
m.	:	Madde
MGK	:	Milli Güvenlik Kurulu
MGKGSK	:	Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Kanunu
MGSB	:	Milli Güvenlik Siyaset Belgesi
MHSS	:	Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin Sözleşme
MİT	:	Milli İstihbarat Teşkilatı
MSHUS	:	Medeni ve Siyasi Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşme
No.	:	Numara
NEPA	:	National Enviromental Policy Act
NSA	:	National Security Act
NSC	:	National Security Council
PATRIOT		Uniting and. Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism
R.G.	:	Resmî Gazete
s.		Sayfa
ss.		Sayfa Sırası
S.	:	Sayı
SSCB	:	Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği
TBMM	:	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TCK	:	Türk Ceza Kanunu
TDK	:	Türk Dil Kurumu
TÖS	:	Türkiye Öğretmen Sendikası
TRT	:	Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumu
TSK		Türk Silahlı Kuvvetleri
vb.	:	ve benzer
vd.	:	ve devamı
Y.		Yıl

GİRİŞ

Siyasi bir kavram olan millî güvenliğin hukuk boyutuna geçişi ilk kez Amerika Birleşik Devletlerinde (ABD) gerçekleşmiştir.[1] 1947 yılında Başkan Harry S. Truman tarafından çıkarılan Millî Güvenlik Kanunu (*National Security Act/NSA*) ile millî güvenlik kavramı hem ilk kez hukuki bir metinde yer almış, hem de millî güvenlik konusunda Başkana tavsiyelerde bulunmak üzere Millî Güvenlik Konseyi (*National Security Council/NSC*) oluşturularak, millî güvenlikle ilgili ilk kez kurumsal bir yapılanmaya gidilmiştir. ABD'deki kurumsal yapılanma sonrası millî güvenlik, uluslararası sözleşmelerde de sınırlama sebebi olarak yer almaya başlamıştır.

Millî güvenlik kavramının Türk anayasalarına girişi 1961 Anayasası ile gerçekleşmiştir. Dünyadaki gelişmelerin paralelinde 1961 Anayasası millî güvenlik kavramını iki boyutta düzenlemiştir. Bu doğrultuda kavram hem uluslararası sözleşmelerde olduğu gibi sınırlama sebebi olarak düzenlenmiş, hem de ABD örneğinde olduğu gibi kurumsal sorumluluk yönünden düzenlenerek yürütme organına millî güvenlikle ilgili kararların alınmasında danışmanlık yapmak üzere Millî Güvenlik Kurulu adı altında yardımcı bir kurul oluşturulmuştur. Millî güvenlik kavramının bu şekilde iki boyutta düzenlenişi 1982 Anayasası'nda da değişmemiştir.

Bu sebeple millî güvenlik kavramının anayasa hukuku boyutuyla ele alındığı bu çalışmada, Türk anayasalarındaki düzenlenişe sadık kalınarak, millî güvenlik hem sınırlama sebebi olma boyutuyla, hem de kurumsal sorumluluk yönünden incelenmiştir.

Bu kapsamdaki çalışma üç bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde millî güvenlik kavramının kapsamı ve tanımına yer verilmiş, kavramın tanımına yardımcı olmak üzere millî güvenlikle en fazla karıştırılan kamu güvenliği kavramı ile siyasi güvenlik kavramlarına ve millî güvenliğin bu kavramlardan farklarına değinilmiştir. Benzer kavramların yanı sıra çalışmada millî güvenlikle ilişkili bazı kavramlara da yer verilmiştir. Bu doğrultuda, hukuk devleti ilkesi ve demokrasi kavramlarının millî güvenlikle ilişkisi, olağanüstü halin millî güvenlikle aynı anlama gelip gelmediği, öte yandan Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi (AİHS) uygulamasında Avrupa İnsan

[1] Güveyi, Ü.: Anayasa Hukuku Boyutuyla Millî Güvenlik,1. Baskı, Ankara 2019, s. 75.

Hakları Mahkemesi (AİHM)'nin üzerinde ortak bir uzlaşı sağlanamamış konularda taraf devletlere tanıdığı ve takdir marjı olarak ifade edilen değerlendirme serbestisinin millî güvenlik kavramı ile ilişkisine değinilmiştir. Kavramla ilgili bu genel bilgilerden sonra 1961 ve 1982 Anayasası döneminde millî güvenlikle ile ilgili tanımlar ve Anayasa Mahkemesinin bu dönemlerde kavramı hangi kapsamda ele aldığı ve nasıl tanımladığı konularına yer verilmiştir.

İkinci bölümde, millî güvenlik kavramı kişi özgürlükleri yönünden incelenmiştir. Bu kapsamda 2001 yılı anayasa değişikliği sonrasında millî güvenliğin özel sınırlama sebebi olarak düzenlendiği maddeler ve bu sınırlama sebebi üzerindeki denetimlerde anayasanın 13. maddesinde yer alan sınırlama ölçütlerinin her birinin millî güvenlik yönünden uygulanışına örnek Anayasa Mahkemesi kararlarıyla yer verilmiştir. İkinci bölümde yer alan bir diğer konu ise millî güvenliğin resmi tanımından yola çıkarak, tanımda yer alan ilkelerin düzenlendiği anayasa maddelerinin hak ve özgürlükler için anayasal sınırlama sebebi olarak değerlendirilip değerlendirilmeyeceği, bu bağlamda devletin millî güvenliği koruma görevi kapsamında, sınırlama sebepleri arasında millî güvenliğin yer almadığı hak ve özgürlüklerin millî güvenlik gerekçesiyle sınırlanıp sınırlanamayacağı anlatılmıştır.

Üçüncü bölümde ise millî güvenlik kurumsal sorumluluk yönünden ele alınmış, ve kurumsal sorumluluk ile ilgili açıklamalara millî güvenliğin sağlanmasından sorumlu devlet organları ve MGK başlıkları altına yer verilmiştir.

BİRİNCİ BÖLÜM

KAVRAMSAL BOYUTUYLA MİLLÎ GÜVENLİK

I. MİLLÎ GÜVENLİK KAVRAMI

A. Genel Tanım

Millî güvenlik kavramı, siyasal, ekonomik ve hukuki yönleri ile çok boyutlu bir kavramdır. Kavramın içeriği, zamana ve ülkeye göre değişmekte, bu çok boyutluluk ve dinamiklik millî güvenlik kavramına evrensel bir tanım getirilmesini güçleştirmektedir. İngilizcesi *national security* olan kavram dilimize *national* ve *security* sözcüklerinin Türkçe karşılıkları *millî* ve *güvenlik* sözcüklerini alarak geçmiştir. Türk Dil Kurumu (TDK)[2] millî sözcüğünü, *milletle ilgili, millete özgü, ulusal* olarak açıklamaktadır. Bu sebeple "millî güvenlik" ve "ulusal güvenlik" aynı anlama gelmektedir. Bununla birlikte "ulusal güvenlik" kavramının kullanılma sebebinin "halk egemenliğini" ifade etmek[3] ya da coğrafi anlamda "ülkesel bütünlüğe" vurgu yapmak olduğu da kabul edilmektedir.[4] Ülkemiz açısından ise Türk Dil Kurumu her ne kadar iki kavramı birbiriyle eş anlamlı kabul etse de, anayasada 'ulus' yerine 'millet' kavramının, 'ulusal' yerine 'millî' kavramının tercih edildiği bu doğrultuda örneğin egemenliğin "millî egemenlik" şeklinde ifade edildiği görülmektedir. Sonuç olarak, bilimsel çalışmalarda çoğunlukla "ulusal güvenlik" şeklinde kullanılmakta olan kavram Türk anayasalarında, kanunlarda ve yargı kararlarında "millî güvenlik" olarak yer aldığından, bu çalışmada ulusal güvenlik yerine millî güvenlik kavramı kullanılacaktır.

---

[2] Türk Dil Kurumu Sözlükleri, Güncel Türkçe Sözlük, "Millî", <https://sozluk.gov.tr/> (Erişim Tarihi 11.4.2022)

[3] Erhan, Ç.: *ABD'nin Ulusal Güvenlik Anlayışı*, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, C. 56, S. 4, Y. 2001, s. 79

[4] Acaray, D.: *Anayasal Bir Kuruluş Olarak MGK, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde MGK'nin Yeri ve Alternatif Yeni Bir Kurum: Güvenlik ve Dış Politikalar Kurulu,* Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 69, S. 3, Y. 2020, s.1298,1299.

Millî güvenlik kavramı "güvenlik" sözcüğü ile özdeşleşmiştir. Güvenlik, rahatlık, düzen, barış gibi anlamlara gelmektedir.[5] Etimolojik olarak yaklaşıldığında ise güvenliğin Latince "*se"*-olmaksızın/özgür-(İngilizce: free from) ve "*cura"* -kaygı/endişe- (İngilizce: care) kelimelerinin birleşmesinden oluşan *securitas* kelimesinden türediği görülmektedir.

Tehdidin olmadığı, barış ve huzur dolu bir ortamı ifade eden güvenlik, ilk çağlarda dini bir kavram iken, 17. Yüzyılda Thomas Hobbes'la birlikte modern devletlerin temel görevi olarak görülmeye başlanmış, bu doğrultuda birey güvenliğinin devlet güvenliği ile sağlanabileceği savunulmuş, devlet çıkarları birey karşısında üstün tutulmuştur[6]. Ancak modern çağ güvenlik anlayışını değişmiştir.

Millî güvenlik kavramının merkezinde ulus devletlerin güvenliği yer aldığından kavramın kökeni, ulus devletlerin ortaya çıktığı 17. Yüzyıla dayandırılmaktadır.[7]

Modern anlamda "devlet" Avrupa'da yaşanan ve önce din ve mezhep savaşı olarak başlayıp sonrasında siyasi niteliğe bürünen Otuz Yıl Savaşlarını[8] sona erdiren 1648 tarihli Vestfalya Barışı[9] ile ortaya çıkmıştır. Vestfalya Barışı, devletlerin güvenlik anlayışını değiştirmiştir. Barış sonrası dönemde, paralı askerlik sistemi sona ermiş, daimi ordular kurulmaya başlanmıştır. Ayrıca barış sonrası dönemde devletler

---

[5] Emeklier, B. : *Thomas Hobbes ve John Locke'un Güvenlik Anlayışlarının Karşılaştırmalı Bir Analizi,* Güvenlik Stratejileri Dergisi, C. 7, S. 13, Y. 2011, s. 102.

[6] Arends, J. , Frederik, M. : *Homeros'dan Hobbes ve Ötesine: "Güvenlik" Kavramının Avrupa Geleneğindeki Boyutları*, Uluslararası İlişkiler Dergisi, C. 6, S. 22, Y. 2019, s. 4; Birdişli, F.: *Ulusal Güvenlik Kavramının Tarihsel ve Düşünsel Temelleri,* Erciyes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, S. 31, Y. 2011, s. 150.

[7] Paleri, s. 30.

[8] Otuz Yıl Savaşları 1618 ile 1648 yılları arasında Orta Avrupa'da gerçekleşen ve Avrupa devletlerinin çoğunun katıldığı savaşlar dizisidir Avrupa tarihinin en uzun ve yıkıcı savaşlarından birisidir. Ayrıntılı bilgi için bkz. Alganer, Y. , Çetin, M. Ö. : *Avrupa'da Birlik ve Bütünleşme Hareketleri (I),* Marmara Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*,* C. 23, S. 2, Y. 2007, ss. 285-309; Wagner, G.: *Otuz Yıl Savaşları Döneminde Osmanlı ve Avusturya İmparatorluklarının Politikası*, Osmanlı Araştırmaları Dergisi, C. 2, S. 2, Y. 1981, ss.147-166.

[9] Çiftçi, K. : *Westphalia-Sistemine Karşı Millet-Sistemi Söylemi ve Soğuk Savaş Sonrası'nda Uluslararası Siyaset*, Karadeniz Sosyal Bilimler Dergisi, C. 10, S. 19, Y. 2018, s. 688; Özel Özcan, M. S. : *Westphalian Devletler Sistemi ve Modernleşmenin Geleneksel Dünyanın Büyük Güçleri Olan İmparatorluklara Etkisi,* Ekonomi İşletme Siyaset ve Uluslararası İlişkiler Dergisi, C. 5, S. 1, Y. 2019, ss. 49-62.

uluslararası ilişkilerin temel aktörü olmuş, devlet hükümetlerinin temel görevinin güvenliğin sağlanması olduğu düşüncesi ortaya çıkmıştır.[10]

Güvenlik kavramı, tehdidin hedefindeki değere göre değişen boyutlarda ele alınmaktadır. Bu sebeple günümüzde "bireysel güvenlik", "millî güvenlik", "toplumsal güvenlik", "kamu güvenliği" gibi, tehdidin yöneldiği değere göre değişen kavramlar ile birlikte kullanılmaktadır. Bireyin her türlü korku ve kaygıdan uzak olması bireysel güvenliği, toplumun düzen ve asayiş yönünden tehlikelerden uzak olması toplumsal güvenliği ifade ederken, "millî güvenlik" ve "kamu güvenliği" kavramları diğerlerinden ayrılarak devletler açısından güvenliği ifade etmektedir.

Millî güvenliğin, tanımlanması zor bir kavram olduğu kabul edilmektedir.[11] Tanımlamadaki zorluk, millî güvenlik kavramının zamana, siyasi konjonktüre, ekonomik ve sosyal gelişmelere göre değişen tehdit algısına bağlı olmasından kaynaklanmaktadır.[12] Nitekim tehdit algıları değiştikçe millî güvenlik hakkında yapılan tanımlar da zamanla değişikliğe uğramıştır. Kavram I. ve II. Dünya Savaşı arasındaki dönemde *devletin, askeri gücüyle bağlantılı olarak saldırı ve savaştan korunması*, şeklinde, II. Dünya Savaşı sonrasında, *devletin meşru menfaatlerinin savaş olmadan -askeri konular dışında- korunarak gerektiğinde savaşa başvurulması* şeklinde tanımlanmıştır.

Milli güvenlik 1968 tarihli Uluslararası Sosyal Bilimler Ansiklopedisinde ise, *devletin iç güvenliğinin dış tehlikelerden korunması* şeklinde açıklanmıştır[13]

Diğer yandan, millî güvenlik kavramının tanımıyla ilgili olarak[14] kavramın kapsamı ve sınırlarının belirsiz olduğu, çünkü millî güvenlik kavramının tehdit algısı ile birlikte açıklanması gerektiği, bu doğrultuda, bir tehdidin millî güvenlik kapsamında bir tehdit olarak değerlendirilmesi için, ağır ve tehlikeli sonuçlar doğuracak olması ya da bir ülkedeki kişilerin siyasi tercihlerini sınırlayacak boyutta olması gerektiği belirtilmiştir. Bu açıklamaya göre, savaşlar, isyanlar, ayaklanmalar,

---

[10] Baylis, J. : *Uluslararası İlişkilerde Güvenlik Kavramı*, Uluslararası İlişkiler Dergisi, C. 5, S. 18, Y. 2018, s. 71.
[11] Paleri, P. : National Security: Imperatives and Challenges, New Delhi 2008, s. 43; Wolfers, A. : "*National Security" as an Ambiguous Symbol,* Political Science Quarterly, C. 67, S. 4, Y. 1952, s. 483 vd; Romm, J. J. : Defining National Security, The Nonmillîtary Aspects, Newyork 1993, s. 4.
[12] Romm, s. 4.
[13] Paleri, s. 54 vd.
[14] Ullman, R. H. : *Redefining Security,* International Security, C. 8, S.1, Y.1983, s.134.

doğal afetler, kuraklık ve salgın hastalıklar gibi konular ülkedeki insanların yaşamları için ağır ve tehlikeli sonuç doğurduğundan bunların milli güvenlik kapsamında tehdit olarak değerlendirilmesi olanaklıdır. Bununla birlikte örneğin Soğuk Savaş döneminde Sovyet rejiminin ABD'nin millî güvenliği için tehdit olarak değerlendirilmesi kişilerin politik tercihlerini sınırlayacak boyutta bir tehdit algısıdır. Bu tür tehditlerin millî güvenlik boyutunda ele alınması ise siyasi makamların takdir ve tercihlerine bağlıdır. İşte millî güvenlik kavramının belirsiz yani muğlak olarak nitelendirilmesinin altında yatan sebep de kavramın bu siyasi yönünün baskın olmasıdır.[15]

Ayrıca millî güvenliğe yönelik tehdit algısının zamana ve koşulara göre değişmesi, millî güvenliğin kapsamının değişmesine neden olmaktadır. Nitekim az önce de belirtildiği üzere, ilk başlarda devletler, kendileri için en büyük tehlikeyi ülke dışından gelecek askeri saldırılar olarak gördükleri için millî güvenlik "askeri savunma" anlamında kullanılmıştır.[16] Ancak tehdit olarak değerlendirilen unsurların çeşitlenmesi ile birlikte millî güvenliğin kapsamı değişmiştir. Bu doğrultuda, I. Dünya Savaşına kadar devletin savaş sırasında korunması anlamında ve askeri gücü ifade etmek amacıyla dar kapsamda kullanılmış,[17] bu sebeple savaşa yönelik hazırlıklar devletin silahlı gücünün dayanma kabiliyetini arttırmaya yönelik olmuştur. I. Dünya Savaşından sonra ise teknolojinin de ilerlemesiyle birlikte savaş hazırlıkları hasım devletlerin millî gücünü (*national power*) oluşturan tüm unsurlarına karşı yapılmaya başlamıştır. Böylelikle topyekûn savaş stratejisi zamanla "Topyekûn Güvenlik" kavramını günümüz karşılığıyla millî güvenlik kavramını ortaya çıkarmıştır[18].

Topyekûn güvenlikte, devletlerin millî gücünü oluşturan unsurlar ön plandadır[19].Bir devletin millî gücü çeşitli unsurlardan oluşmaktadır. Bunları sosyal güç, ekonomik güç, siyasal güç, askeri güç, coğrafi güç, bilim ve teknoloji gücü gibi başlıklar altında toplamak mümkündür. Örneğin, devletin nüfusu, demografik yapısı

---

[15] Akgüner, T. : 1961 Anayasasına Göre Millî Güvenlik Kavramı ve Millî Güvenlik Kurulu, İstanbul Üniversitesi Yayın No:3162, İstanbul 1983, s. 53.
[16] Yalçın, H. B. : Ulusal Güvenlik Stratejisi, ABD, İngiltere, Fransa, Rusya Çin, İstanbul 2017, s. 59.
[17] *Devletin Kavram ve Kapsamı*, Millî Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Yayınları No:1, Ankara 1990, s. 40.
[18] *Millî Güvenlik Siyaseti ve Stratejisi,* Harp Akademileri Komutanlığı Yayınları, Ankara 1996, s. 25 vd.
[19] *Devletin Kavram ve Kapsamı*, s. 91-92; *Millî Güvenlik Siyaseti*, s. 8-10.

ve sosyo kültürel özellikleri, yazısı ve dili *sosyal gücü*; doğal kaynakları, endüstrisi, istihdam oranı ve para sistemi *ekonomik gücü;* diplomasisi, siyasal ve hukuk sistemi *siyasal gücü;* ordusu, harp ve muhabere imkânı *askeri gücü*; coğrafi konumu, fiziksel büyüklüğü, iklimi *coğrafi gücü*; bilim ve teknolojik imkânları *teknolojik gücü* oluşturmaktadır.[20] Bu sebeple, güvenlik anlayışının topyekûn güvenliğe dönüşmesiyle birlikte, devletlerin güvenlik anlayışı millî güç unsurlarını kapsayacak şekilde ele alınmaya başlanmıştır.

II. Dünya Savaşı sonrasında ise, millî güvenlik askeri konuların dışında değişik konuları kapsar hale gelmiştir. Bu bağlamda, bir dönem nükleer silahlanma ve karşıt ideolojiler devletler için en önemli tehdit olarak görülürken zamanla devletler, ekonomi[21], çevre[22] ve enerji gibi çeşitli alanlara yayılan tehditlerin yanı sıra 11 Eylül saldırıları sonrasında uluslararası terörizm, bilgi teknolojilerinin ilerlemesiyle de siber saldırılar, millî güvenlik kapsamında değerlendirilmeye başlanmıştır.[23] Günümüzde, iklim değişikliğinden bulaşıcı hastalıklara hemen hemen her konu millî güvenlik kapsamında değerlendirilmekte, kavrama gelecekte başka unsurların da eklenmesi muhtemel görünmektedir.

Millî güvenlik kavramının devletlerin siyasi ve hukuki gündemine yaygın olarak girmesi II. Dünya Savaşından sonra gerçekleşmiştir. Terimi günümüz karşılığıyla hukuki düzenlemelerinde kullanan ilk ülke Amerika Birleşik Devletleri (ABD) olmuştur.

II. Dünya Savaşı sonrasında Soğuk Savaş olarak adlandırılan dönemde ABD'nin Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği (SSCB) ile yaşadığı gerilim ve bu dönemde iki devletin nükleer silahlanmaya karşı birbirlerini kışkırtması, komünizmin ABD için en büyük tehlike olarak görülmesine neden olmuştur. Diğer taraftan ABD'nin II. Dünya Savaşı sırasında askeri organizasyonun sağlanması ve karar alma süreçlerinde yaşadığı kötü tecrübeler, ABD açısından millî güvenlik

---

[20] Ayrıntılı bilgi için bkz. *Devletin Kavram ve Kapsamı*, s. 91-243; *Millî Güvenlik Siyaseti*, s. 9-24.
[21] Rickards, J. G.: *Economic Security and National Security: Interaction and Synthesis,* Strategic Studies Quarterly, C. 3, S. 3, Y. 2009, ss. 8-49.
[22] Romm, s. 15; Çakır Sümer, G.: *Çevresel ve Millî Güvenlik Boyutları Açısından Biyolojik Çeşitlilik ve Tehlikeler*, Eskişehir Osmangazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, C. 11, S. 1, Y. 2016, s. 213.
[23] Bayraktar, G.: Siber Savaş ve Ulusal Güvenlik Stratejisi, Ankara 2016, s. 18.

mekanizmalarının yeniden yapılandırılması düşüncesini doğurmuştur.[24] Bu süreçte ABD Başkanı Harry S. Truman Kongreye hitaben gönderdiği mesajlarında, ülkenin millî güvenlik anlayışının küresel güvenlik ve istikrardan geçtiğini belirtmiş ve bu yöndeki mesajların akabinde[25] ABD Kongresi, 26 Haziran 1947 tarihinde Millî Güvenlik Kanununu /*National Security Act* (NSA) kabul etmiştir.[26] Böylelikle millî güvenlik terimi pozitif hukuk metinlerinde yer almaya başlamıştır.

1947 tarihli Kanunla, millî güvenlikle ilgili kurumsal bir yapılanma gerçekleştirilmiştir. Bu doğrultuda, ülkenin millî güvenliği ile ilgili iç, dış ve askeri politikaların bütünleştirilmesi konusunda Başkana tavsiyede bulunmak üzere Millî Güvenlik Konseyi (*National Security Council*/NSC) kurulmuş[27], diğer yandan bu kurulun altında Merkez İstihbarat Teşkilatı *(Central Intelligence Agency /CIA*) oluşturulmuştur. Halî hazırda NSC, ABD'nin millî güvenlik politikalarının koordinasyonunu sağlama ve bu konuda Başkana tavsiyede bulunma konusunda yetkili olan en yüksek yürütme organıdır.[28]

1947 tarihli Kanunda millî güvenliğe ilişkin herhangi bir tanım bulunmamaktadır. Sadece Kanunun NSC'nin kuruluş amacına ilişkin 101. maddesinde[29] yer alan "*konseyin millî güvenlikle ilgili iç, dış ve askeri politikaların bütünleştirilmesi konusunda başkana tavsiyelerde bulunacağı*" yönündeki hüküm bulunmaktadır. Bu hüküm aracılığıyla, millî güvenliğin ülkenin iç, dış ve askeri politikaları ile ilgili olduğu çıkarımı yapılabilmektedir. Bu çıkarım, kavrama ilişkin tam bir izah vermese de millî güvenliğin askeri konularla sınırlandırılmaması gerektiğini vurgulaması açısından önemlidir.

ABD uygulamasında millî güvenlik, 1947 tarihli Kanundan sonra çıkarılmış olan ve millî güvenlik terimine sıklıkla yer veren diğer kanuni ve idari düzenlemelerde de tanımlanmamıştır. Bu kapsamdaki 1978 tarihli Yabancı İstihbarat

---

[24] Hoxie, R. G. : *The National Security Council,* Presidential Studies Quarterly, C. 12, S. 1, Y. 1982, s. 108.
[25] Güveyi, s. 142.
[26] Hoxie, s. 108.
[27] Aybay, R. : *Millî Güvenlik Kavramı ve Millî Güvenlik Kurulu,* Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, C. 33, S. 1, Y. 1978, s. 60.
[28] Hoxie, s. 109.
[29] National Security Act of 1947, Section 101/a: "*to advise the President with respect to the integration of domestic, foreign, and millitary policies, relating to the national security*", <https://www.nsa.gov/Portals/70/documents/news-features/declassified-documents/friedman-documents/reports-research/FOLDER_061/41707749074708.pdf>(Erişim Tarihi 19.4.2021)

Gözetim Kanunu (*Foreign Intelligence Surveillance Act FISA) ve* 2001 tarihli Yurtseverlik Kanununda (*PATRIOT Act*[30]*)* millî güvenlik terimi çok kez kullanılmış ancak herhangi bir tanım yapılmamıştır. 1980 tarihinde çıkarılan ve yetkisiz olarak açıklanması millî güvenliğe zarar verecek gizli bilgilerle ilgili ceza soruşturmalarında geçerli olan yargılama kurallarının düzenlendiği Gizli Bilgilere İlişkin Yargılama Kanununda (*Classified Information Procedures Act-(CIPA)* ise millî güvenlik, *millî savunma ve dış ilişkilerle ilgili konuları kapsadığı şeklinde* genel ve yoruma elverişli bir düzlemde tanımlamıştır. Diğer yandan Başkanlık Kararnameleri ve Direktiflerinde de millî güvenlik hakkında tam bir tanıma rastlamak güçtür[31]. Bu bağlamda örneğin Amerikan Başkanı George W. Bush tarafından 11 Eylül saldırıları sonrası yayımlanan Millî Güvenlik Konseyinin yapılandırılmasına ilişkin Direktifte millî güvenliğin *Amerika Birleşik Devletlerinin savunulması, anayasal sisteminin korunması ve ülke menfaatlerinin global düzeyde geliştirilmesi* anlamına geldiği belirtilmiştir. Ancak direktifteki bu tanım da millî güvenliği genel ve soyut kavramlarla açıklamaktadır. Ancak hukuki bağlayıcılığı olmamakla birlikte askeri terminolojileri açıklamak üzere Amerikan Savunma Bakanlığı (*Department of Defence*) tarafından çıkarılmış olan Askeri ve İlişkili Terimler Sözlüğünde[32] (*Dictionary of Millîtary and Associated Terms)* millî güvenlik[33], "*yabancı bir millet ya da millet grubuna karşı askeri ya da savunma yönünden üstün duruma gelme, dış ilişkilerde menfaat elde etme, ya da ülke içinden veya dışından gelecek örtülü ya da açık, yıkıcı veya düşmanca eylemlere karşı başarılı olma amacıyla Birleşik Devletlerin millî savunma ve dış ilişkilerini kapsayan bütüncül bir kavram*" şeklinde tanımlanmıştır.

1947 tarihli NSA'da bir yandan millî güvenlikle ilgili yapılanmaya gidilip stratejik önemdeki kurumların görev ve sorumlulukları millî güvenlikle açıklanırken öte yandan kavramla ilgili herhangi bir tanımın yapılmaması iki sebeple izah

---

[30] Kanunun tam adı: Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism.

[31] Donohue, L. K. : *The Limits of National Security*, American Criminal Law Review, C. 48, Y. 2011, s. 1578 vd.

[32] Amerikan Savunma Bakanlığı "Askeri ve İlişkili Terimler Sözlüğü", <https://irp.fas.org/doddir/dod/dictionary.pdf> (Erişim Tarihi 5.5.2021)

[33] National security : "*A collective term encompassing both national defense and foreign relations of the United States with the purpose of gaining: a. A millitary or defense advantage over any foreign nation or group of nations; b. A favorable foreign relations position; or c. A defense posture capable of successfully resisting hostile or destructive action from within or without, overt or covert*".

edilebilir. Birincisi, millî güvenliğin değişen kapsamını ve siyasi yönünü baştan kabul ederek, millî güvenlikle yakın ilişkili olan ve özel uzmanlık gerektiren savunma, dış politika ve güvenlik gibi alanlarda son sözün siyasi organlara verilerek kavramın içeriğini belirleme konusundaki takdirin ve bu gerekçeyle alınan kararlardaki sorumluluğun bu organlara devredilmesi, ikincisi ise, kavramın anılan kanun öncesinde bilinmesi ve uygulanması sebebiyle tanımlanmasına ihtiyaç duyulmamasıdır.

Belirtilmek gerekir ki 1947 tarihli Kanundan önce ABD uygulamalarında millî güvenlik kavramına rastlanılmaktadır. Bu sebeple millî güvenlik kavramı 20. Yüzyıl buluşu değildir.[34] Özellikle isyan, savaş tehlikesi ve benzeri olağanüstü durumlarda Başkanlık makamı tarafından alınan önlemler millî güvenliğin korunması amacını taşımaktadır. Örneğin Amerikan İç Savaşında[35] Başkan A. Lincoln tarafından alınan tedbirler millî güvenlik gerekçesine dayandırılmıştır.[36]

ABD anayasa hukukunda, Başkanın savaş yetkileri/ *war powers* millî güvenlikle ilişkilendirilmektedir. Anayasada Kongre ve Başkan arasında paylaştırılmış olan bu yetkilerden[37] savaş ilan etmek Kongreye, Başkomutanlık ve dış ilişkilerin yürütülmesi görevi ise Başkana verilmiş, ayrıca Başkanın kanunların uygulanmasını gözetme görevi olduğu belirtilmiştir. Bu son yetki uygulamada ABD Başkanlarının millî güvenlik gerekçesiyle çıkardıkları kararnameler için uyguladıkları genel yetki haline gelmiştir. Özellikle 11 Eylül saldırıları sonrasında Başkan Bush tarafından millî güvenlik gerekçesiyle alınan kararlarda Başkanın anayasayı uygulama yetkisi olduğu savunulmuştur[38]. Nitekim Schlesinger tarafından ilk kez kullanılan emperyal başkanlık[39] kavramı da bu durumu ifade etmektedir.

---

[34] Donohue, s. 1578.

[35] Amerikan İç Savaşı, 1861-1865 yılları arasında Amerika Birleşik Devletleri'nin Washington'daki yönetimi ile bu ülkeden ayrılmak isteyen ve köleliğe karşı çıkan 11 Güney Eyaleti arasında çıkmış geniş kapsamlı bir iç savaştır. Ayrıntılı bilgi için bkz. Nevins, A., Commager, H. S., ABD Tarihi, Çeviri: Halil İnalcık, 11. Baskı, Ankara 2020, s. 231-270.

[36] Ayrıntılı bilgi için bkz. Hartz, E. : From the American Civil War to the War on Terror, London 2013.

[37] Corn, G. : Aspen Treatise Series National Security Law: Principles and Policy, Wolters Kluwer, 2. Baskı, ABD 2019, s. 46.

[38] Bu konuda ayrıntılı bilgi için bkz. Yoo, J. : The Powers of War and Peace: The Constitution and Foreign Affairs after 9/11, The University of Chicago and London, ABD 2015.

[39] Emperyal Başkanlık hakkında Schlesinger, A. M. : The Imperial Presidency, Houghton Mifflin Company, ABD 1989; Altay, Ö. : *ABD Anayasal Düzeni Üzerinde Emperyal Başkanlık Gölgesi,* Türkiye Barolar Birliği Dergisi, C. 30, S. 132, Y. 2017, s. 311.

Anayasada verilen yetkilerin daha fazlasını kullanan güçlü Başkanlık makamını ifade eden emperyal başkanlık kavramının doğuş sebeplerinden biri de işte bu şekilde millî güvenliğin Başkan tarafından siyasi güç malzemesi olarak kullanılmasıdır.

Amerikan Yüksek Mahkemesi (*The Supreme Court*), millî güvenlik gerekçesine dayanan Başkanlık kararlarını anayasaya uygunluk yönünden denetleyerek, siyasi iktidar için frenleyici mekanizma işlevi görmektedir. Bununla birlikte millî güvenlik kavramındaki belirsizlik diğer ifadeyle siyasi yön mahkemeye de sirayet etmekte, kimi kez Mahkeme, önündeki uyuşmazlığı *politik sorun*[40] görerek esastan incelemeyi reddetmekte tabiri yerindeyse elini davadan çekmekte ya da anayasal başka bir sebebe dayanarak davayı çözümlemektedir[41].

B. Millî Güvenliğe Benzer Kavramlar

Devletin ve toplumun varlığı ve güvenliği ile ilişkili yönleri sebebiyle bazı kavramlar millî güvenlikle benzer anlamlarda kullanılmaktadır. Özellikle siyasi güvenlik, kamu güvenliği gibi içinde güvenlik kelimesini barındıran bazı kavramlar bazı durumlarda millî güvenlik yerine kullanılmakta ise de bunların her biri esasında

---

[40] *Politik Sorun*, yargının önüne gelen bir uyuşmazlıkta yasama veya yürütmenin yetki alanına girdiği gerekçesiyle o konu ile ilgili karar verememesi anlamına gelen ve ABD anayasa yargısında doğup gelişmiş bir doktrindir. Bu kavramın Türk hukukunda en yakın anlamda olduğu kavram *hükümet tasarrufudur.* Bkz. Öztürk, F. *:* Karşılaştırmalı Anayasa Yargısında Politik Sorun ve Yargısal Aktivizm Doktrini: Anayasal Yargı Denetimi Gerekli mi?,4. Baskı, İstanbul 2021, s. 53.

[41] Örneğin Amerikan hukuk tarihinde önemli bir karar olan *Korematsu* kararına konu olayda II. Dünya Savaşı sırasında ABD'nin batısında Pasifik sahillerinde yaşayan ama aynı zamanda ABD vatandaşı olan Japon asıllı pek çok kişi Japonya lehine casusluk yaptıkları ve ABD'ye karşı sabotaj gerçekleştirecekleri şüphesiyle milli güvenlik gerekçesiyle Başkan Franklin Roosevelt tarafından çıkarılan 19 Şubat 1942 tarihli 9066 sayılı Kararname ile ülkenin değişik bölgelerinde kurulan kamplarda herhangi bir yargı kararı olmadan gözaltında tutulmuş veya hapsedilmiştir. Bu süreçte ABD vatandaşı olan Japon asıllı Fred Korematsu adlı şahıs, askeri makamlar tarafından yayınlanan emre aykırı hareket ettiği ve evini terk etmediği için tutuklanmıştır. F. Korematsu, anayasal haklarının ihlal edildiği gerekçesiyle dava açmıştır. Davada Amerikan Federal Yüksek Mahkemesi, askeri makamlarca gerçekleştirilen uygulamanın casusluk ve sabotaj faaliyetlerini önlemeyi hedeflediğini, bu açıdan millî güvenliğin sağlanması amacıyla yapıldığını belirterek anayasaya aykırılık iddiasını reddetmiştir. "Korematsu v. United States, 323 U.S. 214 (1944)" <https://www.uscourts.gov/educational-resources/educational-activities/facts-and-case-summary-korematsu-v-us> (Erişim Tarihi 28.12.2022); Bu karara karşılık ABD Federal Yüksek Mahkemesi *Trump v. Hawaii* kararında ABD Başkanı Donald Trump tarafından çıkarılan ve nüfusunun çoğunluğu Müslüman olan 6 ülke (İran, Libya, Somali, Sudan, Suriye, Yemen) vatandaşının 90 gün süreyle ABD'ye girişini yasaklayan 6 Mart 2017 tarihli 13780 sayılı Kararnameyi anayasaya aykırı bulmuştur. Davada Trump yönetimi tarafından, Kararnamenin terörü önlemek amacıyla ve milli güvenlik gerekçesine dayanılarak çıkarıldığını öne sürülmüştür. Yüksek Mahkeme Kararnamenin dış politika ile ilgili olduğunu belirtmiş, ve her ne kadar anayasaya aykırı bulmuşsa da anayasaya aykırılık gerekçesini kuvvetler ayrılığı ilkesi ve ayrımcılık yasağı kuralına dayandırmıştır. "Trump v. Hawaii, No. 17-965, 585 U.S. (2018)",<https://www.supremecourt.gov/opinions/17pdf/17-965_h315.pdf>,(Erişim Tarihi 28.12.2022).

farklı kavramlardır. Nitekim gerek 1961 Anayasası gerekse 1982 Anayasası millî güvenliği bunlarla birlikte saymış, böylelikle millî güvenliğin başka bir kavram olduğunu kabul etmiştir.

Ancak yargısal uygulamalar açısından her zaman aynı şeyi söylemek mümkün olmamaktadır. Özellikle bu kavramların sınırlama sebebi olarak kullanıldığı kimi durumda yargı mercileri bunları millî güvenlikle aynı anlama gelecek şekilde yorumlamaktadır. Bu sebeple millî güvenlikle benzer bazı kavramların ne anlama geldiğinin belirlenmesi, millî güvenliğin tanımı hakkındaki açıklamalarda yarar sağlamaktadır.

1. Siyasi Güvenlik

Siyasi güvenlik en genel manada, bir ülkede uygulanan siyasi düzenin ve iktidarın güvenlik içinde olması şeklinde tanımlanmaktadır.[42] Bu doğrultuda kavram, siyaset alanının her türlü tehdit ve tehlikeden korunması ve bu alana ait hakların güvenlik içinde kullanılmasını anlatan bir kavramdır. Siyasi güvenliğe dair bu tanım 1961 Anayasası döneminde doktrin tarafından geliştirilmiş[43] olup bu dönemde siyasi güvenlik yerine daha çok "siyasi emniyet" tabiri kullanılmıştır.

Siyasi güvenlik 1961 Anayasası'nda ne temel hak ve özgürlüklerin sınırlama sebepleri arasında ne de anayasanın başka bir hükmünde geçmektedir. Aynı şekilde 1982 Anayasası'nda da siyasi güvenlik kavramı yer almamaktadır. Buna rağmen anayasa hukukçuları bu kavrama ilgi göstermiş, kavramla ilgili açıklamalarını ise millî güvenlikle karşılaştırmak suretiyle yapmışlardır. Bu ilginin sebebi, bazı anayasal hak ve özgürlüklerin yasa koyucu tarafından siyasi güvenlik gerekçesiyle sınırlanması ve yine siyasi güvenlik gerekçesiyle idarelerce bir takım idari işlemlerin tesis edilmesidir.

Siyasi güvenlik kavramının anayasa hukukçularının gündemine girmesine vesile olan yasal düzenlemelerin başında 1950 yılında çıkarılan 5682 sayılı Pasaport Kanunu[44] gelmektedir. Anılan Kanunun 22. maddesinde pasaport verilmeyecek

---

[42] Özek, Ç. : *Pasaport Kanunun 22. Maddesi Anayasaya Aykırı mıdır?,* İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, C. 29, S. 4, Y. 1963, s. 1188.

[43] Siyasi Emniyet hk. Tunaya, Z. T. : Siyasi Kurumlar ve Anayasa Hukuku, 4. Baskı, İstanbul 1980, s. 226 vd; Akgüner, s. 64-66; Tanör, B.: Siyasi Düşünce Hürriyeti ve Türk 1961 Anayasası, İstanbul 1969, s. 73-74.

[44] 5682 sayılı Kanun, R.G. 24.07.1950, S.7564

haller arasında "*memleketten ayrılmalarından siyasi emniyet bakımından mahzur bulunduğu İçişleri Bakanlığınca tespit edilenler*" ifadesi yer almaktadır.

Bu hükme karşı Anayasa Mahkemesinde açılmış olan iptal davasında, anayasanın 11. maddesinde millî güvenlik sebebiyle de olsa bir hakkın ve hürriyetin özüne dokunulamayacağının belirtildiği, dava konusu hükümde bir kimsenin memleketten ayrılıp ayrılamayacağı konusunda karar verme yetkisinin İçişleri Bakanlığına bırakıldığı, bu sebeple anılan Bakanlığın siyasi emniyet mülâhazası şeklinde bir gerekçeyle dilediği şahsa pasaport verilmesini engelleyebileceği ancak bir şahsın anayasanın 18. maddesinden kaynaklanan seyahat özgürlüğünün bu şekilde sınırlanmasının hakkın özüne dokunma yasağı kapsamında değerlendirilmesi gerektiği belirtilmiş ve dava konusu düzenlemenin anayasaya aykırı olduğu iddia edilmiştir.

Anayasa Mahkemesi, davayı oy çokluğuyla reddetmiştir.[45] Mahkemeye göre, siyasi emniyet bakımından sakıncalı olduğu İçişleri Bakanlığınca tespit edilen kişilerin yurt dışına seyahatlerine izin verilmemesi millî güvenlikle ilgili bir meseledir. Mahkemeye göre, bir kimsenin yurt içinde seyahatinin anayasanın 18. maddesinin birinci fıkrası uyarınca millî güvenliği sağlama amacı ile sınırlanması mümkün iken, böyle bir kişiye yurt dışına çıkma izni verilmesi doğru değildir.[46] Böylelikle Anayasa Mahkemesi, siyasi emniyet kavramını millî güvenlikle eş tutmuş, anayasanın 18. maddesi uyarınca kişilerin yurt içinde seyahatleri millî güvenlik gerekçesiyle sınırlanabildiğini gerekçe göstererek, bu sebeple siyasi emniyet yönünden sakıncalı bir görülen bir şahsın aynı zamanda millî güvenlik yönünden de sakıncalı olduğu tespit edildiğinden, bu kapsamdaki bir şahsın yurt dışına çıkmasına izin verilmesi anayasal açıdan uygun değildir.

Sözü edilen kararda bazı üyeler siyasi emniyetin millî güvenlikten farklı bir kavram olduğunu belirterek karara katılmamışlardır. Kararda karşı oy kullananlara göre, "*Siyasi emniyet terimi anayasanın hürriyetlerin sınırlandırılması sebebi olarak kabul ettiği millî güvenlik ile alâkası yoktur ve aynı anlama gelmemektedir. Siyasi emniyet muayyen bir suçluluk durumunun da karşılığı değildir. Siyasi emniyetin*

[45] AYM, T. 29.04.1963, E. 1960/190, K. 1963/100, R.G. 30.07.1963, S. 11467, (AMKD, 2. Baskı, S. 1, s. 246-249)
[46] Kararın gerekçesi için bkz. AMKD, S. 1, s. 249.

başlangıcı ve sonu kanunda tespit edilmediği gibi, herkesçe anlaşılacak şekilde de açıklanmamıştır".[47] Karşı oy kullanan üyeler ayrıca, *"çok elâstiki ve her tarafa çekebilecek nitelikte olan bu hüküm dahi seyahat hürriyetinin özüne dokunan bir sınırlama teşkil etmektedir."*[48] Şeklindeki ifadelerle milli güvenlik kavramın muğlaklığına dikkat çeken ifadeler kullanmışlardır.

Siyasi güvenlik (emniyet) kavramını millî güvenlikle bir tutan ve bu benzerlik sebebiyle anayasal özgürlüklere bu gerekçeyle sınırlama getirilebileceğine hükmeden Anayasa Mahkemesi kararı doktrin tarafından eleştirilmiştir.

İlhan Akın[49], siyasi emniyet kavramının açık bir kavram olmadığını ve bu kavramın siyasi görüş ayrılıkları yüzünden vatandaşların özgürlüklerinden mahrum kalmasına sebep olabileceğini, belirtmiştir.

Çetin Özek[50], siyasi emniyet kavramının mevcut siyasi rejimin ve iktidarın oluşma şeklinin güvenliği anlamına geldiğini belirterek, siyasi emniyet kavramının millî güvenlik kavramından daha dar kapsamlı bir kavram olması sebebiyle Anayasa Mahkemesi kararını eleştirmiştir.

Rona Aybay[51] da siyasi emniyet ile millî güvenliğin iki farklı kavram olduğunu belirtmiş ancak Anayasa Mahkemesinin siyasi emniyet kavramını tadil ettiğini, bu sebeple siyasi emniyetin millî güvenlikle eş tutulabilmesi için millî çapta endişe uyandırabilecek bir durumun olması gerektiğini, bu çapta bir tehlike halinde ancak siyasi emniyetin millî güvenlikle aynı anlama gelebileceğini, belirtmiş böylelikle siyasi emniyetle millî güvenlik arasındaki ilintinin ağır ve ülke çapında gerçekleşen siyasi bir tehlike halinde kurulabileceğini ifade etmiştir.

Bahri Savcı[52] da benzer bir değerlendirme yapmıştır. Savcı'ya göre siyasi güvenlik bir iktidar partisinin koyduğu ve sürdürdüğü bir politik durumun güvenliğini akla getirir. Millî çapta bir tehlike durumunda ise siyasi güvenlik değil millî güvenlik söz konusu olur ve bu durumda anayasanın seyahat hürriyetinin millî

[47] Üye Ekrem Korkut'un muhalefet şerhi için bkz. AMKD, S. 1, s. 258.
[48] Üye İ. Hakkı Ülkmen'in muhalefet şerhi için bkz. AMKD, S. 1, s. 254.
[49] Akın, İ. F. : Temel Hak ve Özgürlükler, Genişletilmiş 3. Baskı, İstanbul 1971, s. 194.
[50] Özek, s. 1188,1189.
[51] Aybay. R. : Amerikan, İngiliz ve Türk Hukukunda Yurtdışına Çıkma ve Yurda Girme Özgürlüğü, Ankara 1975, s. 168,169.
[52] Aktaran, Aybay (Yurtdışına Çıkma), s. 169.

güvenlik gerekçesiyle sınırlanabileceğine ilişkin 18. maddesi devreye girer. Yani Savcıya göre siyasi güvenlikle millî güvenlik arasındaki fark tehlikenin millî çapta olup olmadığında ortaya çıkmaktadır.

Son olarak Tayfun Akgüner[53], siyasi güvenlik kavramını "politik evham" olarak nitelendirmiştir. Kavramın millî güvenlik yerine kullanılmasının iktidardaki bir siyasi partinin kavramı muhalefeti susturma nedeni olarak veya kendi çıkarları doğrultusunda kullanma ihtimalini doğuracağını belirten Akgüner ayrıca, siyasi güvenliğin bu şekilde kötüye kullanılması örneğinin Başkan Richard Nixon döneminde ABD'deki millî güvenlik anlayışı olduğunu ve bu anlayışın sonucunda ABD siyasi tarihine Watergate skandalı[54] olarak geçen olayın patlak verdiğini ifade etmiştir.

Siyasi güvenlik kavramının neden olduğu bu tartışmalar 1988 yılında giderilmeye çalışılmış, 28.05.1988 tarihinde çıkarılan 3463 sayılı Kanunun[55] 3. maddesi ile Pasaport Kanunun 22. maddesindeki siyasi güvenlik (emniyet) ifadesi kamu güvenliği kavramı ile yakın anlamı olan "genel güvenlik" şeklinde değiştirilmiştir.

Bu çerçevede, Türk doktrini tarafından siyasi güvenlik, iktidarı oluşturan bir siyasi partinin güvenliğini ifade eden bir kavram olarak tanımlanmış, ancak siyasi güvenliğin tehlikeye düştüğü her durumun millî güvenlik kapsamında

---

[53] Akgüner, s. 66, dipnot 136.

[54] 17 Haziran 1972 tarihinde, üzerinde dinleme cihazları bulunan 5 kişi Washington'daki Watergate Kompleksi'nde bulunan Demokrat Parti Ulusal Komite Merkezi'ne girmeye çalışırken yakalanmış, Demokrat parti, olayın Cumhuriyetçi parti ile bağlantısının olduğunu bu sebeple politik yönü bulunduğunu öne sürmesine rağmen konu sadece konut dokunulmazlığı suçu kapsamında soruşturulmuştur. Aynı yıl Nixon ikinci kez Başkan seçilmiştir. Ancak Watergate Kompleksine girmiş olan kişilerin yargılanması aşamasında, bu kişilerin Başkan Nixon'un 1972 yılı seçim kampanyasını yürüten organizasyonla bağlantısı olduğu ve amaçlarının da Demokrat Parti'nin telefonlarını dinlemek için Demokrat Parti ofisine dinleme cihazı yerleştirmek olduğu anlaşılmıştır. Ayrıca Nixon'un CIA'i devreye sokarak FBI'a ortada bir milli güvenlik meselesi olduğu ve soruşturmayı kapatması yönünde telkin ettiği şüpheleri ortaya çıkmıştır. Olayın kamuoyunda çokça tartışılması üzerine Temsilciler Meclisi, Watergate Kompleksi'ne zorla girilmesi suçunun aydınlatılmasını ve adaletin yerine getirilmesini önlediği gerekçesiyle Başkan Nixon hakkında Impeachment sürecini başlatmış ancak Başkan Nixon süreç tamamlanmadan istifa etmiştir. Watergate skandalı ABD'de 1972-1974 yılları arasında Başkan Richard Nixon'ın yakın çevresindeki birçok kişinin ceza kovuşturması sonucunda mahkum olmasına ve Nixon'ın da başkanlık görevinden istifa etmesine sebep olan bir federal siyasi skandal olarak bilinmektedir. Ertaş, T. : *Amerikan Siyasi Tarihinde Başkanların Impeachment Usulü ile Suçlandırılması: Johnson, Nixon, Clinton ve Trump Örnekleri*, Süleyman Demirel Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 12, S. 1, Y. 2022, ss. 28-41.

[55] 5682 Sayılı Pasaport Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi ve Bu Kanuna İki Madde Eklenmesine Dair Kanun, R.G. 14.6.1988, S. 19842.

değerlendirilemeyeceğini ancak millî çapta ağır ve tehlikeli durum yaratan siyasi güvenlikle ilgili hallerin millî güvenlik kapsamında değerlendirilebileceği belirtilmiştir.

Belirtmek gerekir ki; siyasi güvenlik kavramı sadece hukuk alanında değil, uluslararası ilişkiler alanında da geçerliliği olan bir kavramdır. Hatta günümüzde siyasi güvenlik daha çok uluslararası ilişkiler alanında yürütülen güvenlik çalışmaları kapsamında ekonomik, güvenlik, sosyal güvenlik, askeri güvenlik, çevresel güvenlik gibi güvenlik çeşitleri arasında sayılmaktadır.

2. Kamu Güvenliği

Kamu güvenliği millî güvenlikle en çok karıştırılan kavramlardan biridir. Bu durum iki kavramın da devlet yönünden güvenlik anlayışıyla ilgili olmasından kaynaklanmaktadır. Ancak kamu güvenliği ve millî güvenlik, birbirinden farklı iki kavramdır.

Kamu güvenliği, kamu düzeninin bir unsurudur. Bu sebeple kamu güvenliğinden önce kamu düzeni kavramının açıklanması gerekir. Kamu düzeni toplumun günlük hayatının güvenlik, sağlık ve huzur içinde olması şeklinde ifade edilmektedir.[56] Bu doğrultuda, kamu düzeninin güvenlik unsuru kamu güvenliğini, sağlık unsuru kamu sağlığını, huzur unsurunu ise kamu huzuru oluşturur.

Kamu düzeni, toplumun maddi ve dış düzenidir. Bu sebeple dışa yansımayan ahlak düzeni kamu düzeniyle ilgili bir durum değildir. Kamu düzeni hakkındaki modern görüş ise bu düzeni toplumun maddi ve dışa yansıyan düzeni ile sınırlamaz. Günümüzde kamu düzeni, güvenlik, sağlık ve huzur şeklindeki üç unsuruna ilave olarak "genel ahlak", "kamusal estetik", "insan onuru" gibi bazı yeni unsurlarla birlikte açıklanmaktadır.[57].

Anayasa Mahkemesi kamu düzenini "genel sükûn ve düzen" olarak yorumlamaktadır.[58] Mahkemeye göre kamu düzeni toplumun huzur ve sükûnunun sağlanmasını amaçlayan alan her şeyi ifade etmektedir. Sonuç olarak kamu düzeni,

---

[56] Tan, T. : İdare Hukuku, 7. Baskı, Ankara 2018, s. 403,404; Günday, M.: İdare Hukuku, Ankara 2011, s. 248.
[57] Gözler, K. : İdare Hukuku Dersleri, 17. Baskı, Bursa 2015, s. 578-579.
[58] AYM, T. 22.11.1976, E. 1976/27, K. 1976/51 (AMKD, S. 14, s. 363); AYM, T. 28.1.1964, E. 1963/28, K. 1964/8 (AMKD, S. 2, s. 47)

bir ülkede yaşayan halkın günlük yaşantısının güvenlik, sağlık ve huzur içinde sürdürülmesi olarak tanımlanmaktadır.[59]

Yukarıda da belirtildiği üzere, kamu güvenliği kamu düzeninin güvenlik unsurunu oluşturmaktadır. Kamu güvenliğinden anlaşılması gereken ise hem toplumun hem de o toplumu oluşturan bireylerin güvenliğidir.[60] Nitekim bireylerin toplum içinde tehdit ve tehlikelerden uzak olması, can ve malları için endişe duymamaları kamu güvenliği ile sağlanır. Bu sebeple kamu güvenliği kavramının, bir ülkedeki bireylerin ve toplumun her türlü tehdit ve tehlikelere karşı korunması anlamına gelen "iç güvenlikle" aynı anlama geldiği kabul edilmektedir.[61] Bu sebeple iç güvenliği bozan ya da tehdit eden her olumsuz durumun aynı zamanda kamu güvenliğini de bozacağı söylenebilir.[62]

Kamu güvenliği kavramını iç güvenlik şeklinde anlaşılmasının diğer nedeni de, günümüzde toplumun ve toplumu oluşturan bireylerin güvenliği için en büyük tehlike olarak kabul edilen terörist faaliyetlerle mücadelenin bir "iç güvenlik" faaliyeti olarak kabul edilmesidir.[63] Bu sebeple terörle mücadele bir anlamda kamunun güvenliğinin sağlanması faaliyetidir. Nitekim kamu güvenliğini sağlamak devletin kolluk yetkilerini kullanma nedenidir. Bu sebeple kamu güvenliğini sağlamakla görevli devlet organları kolluk kuvveti olarak ifade edilmektedir.

Kamu güvenliği kavramı tıpkı millî güvenlik gibi hem 1961 Anayasası'nda hem de 1982 Anayasası'nda özgürlüklerin sınırlama sebebi olarak yer almıştır. Bu doğrultuda, kamu güvenliği 1961 Anayasası'nın 125. maddesinin 3. fıkrasında kanunsuz emrin istisnası, 135. maddenin birinci fıkrasında ise açık duruşma ilkesinin istisnası olarak düzenlenmiştir. Aynı istisnalar 1982 Anayasası'nda da korunmuş, anayasanın 137. maddesinin son fıkrasında kamu güvenliği kanunsuz emrin istisnası, 141. maddenin birinci fıkrasında da açık duruşma ilkesinin bir istisnası olarak yer almıştır. Kamu güvenliği ayrıca 1982 Anayasası'nın 26. maddesinin ikinci fıkrasında

---

[59] Özdemir, A. : *Kamu Düzeni ve Kamu Güvenliği Kavramlarına Analitik Bir Yaklaşım (Toplantı Ve Gösteri Yürüyüşü Hakkının Sınırlandırılması Örneği),* International Journal of Legal Progress, C. 2, S. 2, Y. 2016, s. 83.

[60] Yıldız, E.: Kamu Güvenliği Karşısında Özgürlük Otorite Dengesinin Sağlanması ve Devletin Rolü, Ankara 2021, s. 15-16.

[61] Urhal, Ö. : Küreselleşen Dünyada Güvenlik, 2. Baskı, Ankara 2009, s. 207 vd.

[62] Özdemir(Kamu Düzeni) s. 83.

[63] Urhal, s. 208.

düşünceyi açıklama ve yayma hürriyetinin sınırlama sebepleri arasında düzenlenmiştir.

Bu benzerliğe karşılık milli güvenlikle kamu güvenliği arasında önemli farklar bulunmaktadır. Şöyle ki, millî güvenlikle kıyaslandığında kamu güvenliğinin hafif ve gündelik tehditlerle ilgili olduğu görülmektedir. Bu sebeple kamu güvenliğinin tehlikeye düşmesi halinde kamu düzeni zarar görecektir. Buna karşılık millî güvenliği bozan tehditler genelde uzun süreli, devletin var olmasını sağlayan düzeni ortadan kaldırmaya yönelik tehlikelerdir.[64] Bu sebeple millî güvenlik kapsamında bir tehdit halinde, devletin varlığı, bütünlüğü, egemenliği, devletin anayasal düzeni zarar görecektir.

Belirtmek gerekir ki, kamu güvenliği kapsamındaki bir tehlike bazı durumlarda millî güvenlik kapsamında bir tehlike olarak değerlendirilebilir. Özellikle az önce de belirtildiği üzere, bir iç güvenlik sorunu olan terörist faaliyetlerin devletin bağımsızlığını, anayasal düzenini, toprak bütünlüğünü ve egemenliğini tehlikeye düşürecek boyutta olması ve bununla mücadele için alınması gereken önlemlerin ulusal boyuta ulaşması durumunda, ortaya çıkan tehlike millî güvenlik kapsamında olacaktır[65].

Öte yandan, anayasa koyucunun millî güvenliğin korunmasına daha çok öncelik vermiştir. Nitekim 1982 Anayasası'nın Başlangıç kısmında anayasanın Türkiye Cumhuriyeti devletinin varlığını simgeleyen bir belge olduğu vurgulanmıştır. Ayrıca anayasanın 14. maddesinde hak ve hürriyetlerden hiçbirinin, devletin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğünü bozmayı amaçlayan faaliyetler biçiminde kullanılamayacağı belirtilmiş, bu suretle millî güvenlik kapsamında olan bu anayasal değerleri bozmaya yönelik her türlü hak ve özgürlük kullanımı yasaklanmıştır. Kamu güvenliğinin korunması ise böyle bir anayasal güvenceye bağlanmamıştır. Her ne kadar anayasanın 11. maddesinin ikinci fıkrasında temel hak ve hürriyetlerin kişinin topluma, ailesine ve diğer kişilere karşı ödev ve sorumluluklarını da ihtiva edeceği düzenlenmiş ise de bu hüküm kişilerin topluma ve çevresine karşı bazı ödevlerinin olduğunu düzenlemektedir.

---

[64] Yavuz Yayla, E: Basın Özgürlüğü ve Millî Güvenlik Kapsamında Sınırları, Ankara 2019, s. 103,104.

[65] Özdemir (Kamu Düzeni)s. 84.

Ayrıca, millî güvenliğin korunması konusunda devletin ilgili organlarına anayasal sorumluluk verilmiş, bu sorumluluğun yerine getirilebilmesi için devletin yetkili organlarına yardımcı olması için, anayasa ile Millî Güvenlik Kurulu (MGK) adında yardımcı bir kuruluş oluşturulmuştur. Anayasa kamu güvenliğinin sağlanmasını ise, devletin kolluk yetkileri kapsamında değerlendirilmiş, kamu güvenliğini sağlamak için herhangi bir devlet organına anayasal sorumluluk vermediği gibi, bu konuda anayasal statüye sahip bir kuruluş da oluşturulmamıştır.

Her ne kadar kamu düzeninin sağlanması konusunda yetkili bakanlık olan İçişleri Bakanlığı anayasada yer almakta ise de anılan Bakanlığın görev ve faaliyetlerinin anayasal statüde bir norm ile düzenlenmemiş olması kamu düzeni ve kamu güvenliğinin sağlanması konusunda İçişleri Bakanlığına anayasal bir sorumluluk verilmediği yönündeki görüşü desteklemektedir. Kaldı ki kamu düzeninin ve genel ahlakın korunması, 1985 yılında çıkarılan 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunun[66] 2. Maddesinde İçişleri Bakanlığının görevleri arasında sayılmıştır. 2017 yılı sonrası Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçişle birlikte bakanlıklar Cumhurbaşkanlığı Merkez Teşkilatı bünyesine alınarak 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenlenmiş[67] bu kapsamda 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun da yürürlükten kaldırılmıştır. İçişleri Bakanlığının görev, yetki ve teşkilat yapısı 1 sayılı Kararnamenin 254. ve devamı maddelerinde düzenlenmiş olup, anılan Kararnamede kamu düzeninin korunması İçişleri Bakanlığının görevleri arasında sayılmıştır.

Bilindiği üzere, 17 Şubat 2010 tarihinde kabul edilen 5952 sayılı Kamu Düzeni ve Güvenliği Müsteşarlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunla[68], İçişleri Bakanlığına bağlı Kamu Düzeni ve Güvenliği Müsteşarlığı (KDGM) adı altında bir kuruluş oluşturulmuştur. Her ne kadar kuruluş adı esas alındığında bu Müsteşarlığın kamu düzeni ve kamu güvenliği ile özgülenmiş olduğu anlaşılmakta ise de, anılan kanunun 1. maddesinde bu Müsteşarlığın genel olarak kamu güvenliği ile ilgili değil, kamu güvenliği kapsamında bir faaliyet olan terörle mücadeleye ilişkin politika ve stratejileri geliştirmek ve bu konuda ilgili kurum ve kuruluşlar

[66] R.G. 23.2.1985, S. 18675.(Mülga)
[67] R.G. 17.7.2018, S. 30474.
[68] R.G. 4.3.2010, S. 27511.

arasında koordinasyonu sağlamak üzere kurulduğu belirtilmiştir. Bu sebeple KDGM terörle mücadele kapsamında alınacak tedbirlerde koordinasyonu sağlamak üzere kurulmuş bir idari teşkilattır.

5952 sayılı Kanun yürürlüğe girdikten sonra pek çok kez değişikliğe uğramıştır. İlk olarak İçişleri Bakanlığına bağlı kurulan KDGM, 8 Temmuz 2011 tarihinde yapılan değişiklikle Başbakanlığa, 03 Eylül 2014 tarihinde yapılan değişikle de tekrar İçişleri Bakanlığına bağlanmış, 9 Temmuz 2018 tarihinde yayımlanan 703 sayılı KHK ile kaldırılarak her türlü hak ve yükümlülükleri İçişleri Bakanlığına devredilmiştir.

Buna karşılık millî güvenlik konusunda yürütme organına yardım etmek üzere kuruluş olan MGK 1961 Anayasası'ndan beri anayasal statüsünü korumaktadır.

C. Millî Güvenlikle İlişkili Kavramlar

1. Hukuk Devleti İlkesi ve Millî Güvenlik

Millî güvenlik, siyasi makamların temel hak ve özgürlüklerin sınırlanmasında kullandıkları içeriği her somut olaya göre değişkenlik gösteren bir kavram olup bu yönleri sebebiyle hukuk devleti ilkesi ile yakın ilişkidedir.

Hukuk devleti ilkesi modern demokratik rejimlerin en temel özelliklerinden biridir. Kavramla ilgili pek çok tanım yapılmakla birlikte, en genel manada devletin eylem ve işlemlerinde hukuk kuralları ile bağlı olduğu devlet anlamına gelmektedir.[69]. Hukuk devleti ilkesinin hedefi, devlet yetkililerinin keyfiliklerini engelleyerek ve kişi özgürlüklerini korumaktır.[70] Nitekim bu özellik onu kamunun refahı ve selameti için kişilerin hak ve özgürlüklerine her türlü müdahalede bulunabilen, tüm bunları yaparken de kendisini hukukla bağlı görmeyen devlet olarak tanımlanan polis devletinden ayırmaktadır.[71]

İktidarın sınırlandırılması fikri eski çağlardan bu yana tartışılmakla birlikte hukuk devleti ilkesinin temeli liberal anlayışa dayanmaktadır. Devletin başlıca görevinin güvenliği sağlamak olduğu fikrine dayana liberal anlayışa göre devlet,

[69] Özbudun, E. : Türk Anayasa Hukuku, Genişletilmiş 18. Baskı, Ankara 2018, s. 124.
[70] İba, Ş. :Anayasa Hukuku ve Siyasal Kurumlar, 2. Baskı, Ankara 2008, s. 74.
[71] Gözler (İdare Hukuku Dersleri), s. 59.

güvenliği sağlamanın ötesine geçip özgürlükleri sınırlayamaz. Devlet doğal haklara dayanan özel alana girmemelidir.[72] Modern demokrasiler, liberal anlayışın savunduğu bu fikri hayata geçirmek için bazı ilkeler belirlemişlerdir. İşte hukuk devleti ilkesi, modern demokrasilerin liberal anlayışı hayata geçirmek için belirlediği ilkelerden biridir[73].

Kavram olarak hukuk devleti ilkesinin ilk kez 19. Yüzyılın başlarında Alman Hukukçuları tarafından kullanıldığı kabul edilmektedir.[74] Türk anayasalarında ise hukuk devleti ilkesi ilk kez 1961 Anayasası'nda cumhuriyetin temel niteliklerinin sayıldığı 2. maddede yer almıştır. Hukuk devleti ilkesine 1982 Anayasası'nda da yer verilmiş olup, ilke, cumhuriyetin temel niteliklerinin sayıldığı 2. maddede düzenlenmekte ayrıca anayasanın 4. maddesi uyarınca anayasanın değiştirilemez ve değiştirilmesi teklif edilemez düzenlemeleri arasında yer almaktadır.

Hukuk devleti ilkesinin temeli, devletin yürürlükteki hukuk kurallarına uyması, tüm iş ve işlemlerini bu kurallarına uygun olarak yürütmesidir. Bununla birlikte hukuk devleti ilkesi, hukuk kurallarının şeklen var olmasını tek başına yeterli görmemektedir.[75] Çünkü hukuk devleti ilkesi için önemli olan hukuk kurallarının belirli niteliklere sahip olmasıdır.[76]

Hukuk devleti ilkesi, devletin hukuk kurallarına bağlılığını sağlayan bu doğrultuda kişilerin hukuk güvenliğini koruyan mekanizmaların mevcut olmasını da gerektirmektedir. Bu mekanizma, devletin eylem ve işlemlerinin yargı denetimine tabi tutulması şeklinde işlemektedir. Devlet organları arasında özellikle yürütme

---

[72] Uygun, O.: Kamu Hukuku İncelemeleri İnsan Hakları, Demokrasi, Hukuk Devleti, Egemenlik, 2. Baskı, İstanbul 2013, s. 365; Uygun, O. : Devlet Teorisi, 4. Baskı, İstanbul 2017, s. 463.

[73] Liberal anlayışın iktidarı sınırlamak için gerekli gördüğü diğer şartlar ise, kuvvetler ayrılığı anayasanın üstünlüğü, yargının bağımsızlığı gibi ilkelerdir. Uygun (Kamu Hukuku İncelemeleri), s. 365.

[74] Sancar, M. : Devlet Aklı Kıskacında Hukuk Devleti, 8. Baskı, İstanbul 2016, s. 33.

[75] Özbudun (Türk Anayasa Hukuku), s. 133.

[76] Erkiner, H. : *Yirmibirinci Yüzyılda, Birleşmiş Milletler'in "Hukuk Devleti" ve "Hukukun Üstünlüğü Yaklaşımı ve Bunun Uluslararası Hukuk Bakımından Yeri ve Değeri,* İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, C. 71, S. 1, Y. 2013, s. 354; Küçük, A. : *Hukuk Devleti, Demokrasi ve Temel Hak ve Hürriyetlerin Güvencelenmesi,* Liberal Düşünce Dergisi, S. 35, Y. 2004, s. 206, <http://www.libertedownload.com/LD/arsiv/35/25-adnan-kucuk-hukuk-devleti-demokrasi-ve-temel-hak-ve-hurriyetlerin-guvencelenmesi.pdf> (Erişim tarihi 8.11.2022)

organının eylem ve işlemlerinin yargı denetimi altında olması hukuk devleti için vazgeçilmez bir şarttır.[77]

Hukuk devletinden söz edebilmek için temel hak ve özgürlüklerin güvence altına alınması gerekmektedir. Bu bağlamda, hak ve özgürlüklerin ve bunların sınırlanmasına ilişkin kuralların sadece anayasa metinlerinde düzenlenmesi yeterli olmamakta, bu düzenlemelerin "kanunilik", "ölçülülük", "hakkın özüne dokunmama" gibi bazı ölçütleri içermesi gerekmektedir.[78]

Görüldüğü üzere hukuk devleti ilkesi bünyesinde taşıdığı unsurlarla birlikte anlam ifade etmekte bu sebeple kavrama ilişkin genel ve somut bir tanım yapılamamaktır. Nitekim hukuk devleti ilkesinin unsularıyla birlikte anlaşılması gerektiği uluslararası hukukta da kabul görmektedir. Bu doğrultuda Avrupa Konseyi Parlamenterler Meclisi, hukuk devleti ile ilgili ortak bir tanım yapmak yerine üye devletlerin hukuk devleti ilkesinin ortak unsurları bağlamında uzlaşması gerektiğini belirtmiş[79], Venedik Komisyonu, resmi adıyla Avrupa Hukuk Yoluyla Demokrasi Komisyonu da hukuk devleti için bazı ilkeler belirlemiştir[80]. Komisyona göre, hukuk devletinin gerekleri yasallık, belirlilik, keyfilik yasağı, idari işlemlerin yargısal denetimi, bağımsız ve tarafsız yargı mercileri önünde adalete erişim, ayrımcılık yapmama, kanun önünde eşitliktir.

Hukuk devleti ilkesi gerek 1961 Anayasası'nda gerekse 1982 Anayasası'nda yer almış bir ilke olmakla birlikte, bu anayasalarda hukuk devleti ilkesine ilişkin bir tanım yapılmamıştır. Ancak her iki anayasa hukuk devleti ilkesinin unsurlarına yönelik bazı düzenlemeler içermektedir. Örneğin 1982 Anayasası'nın 11. maddesinde anayasa hükümlerinin devlet organlarını bağlayan temel hukuk kuralları olduğu, 125. maddesinde idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolunun açık olduğu, 148. maddesinde de kanunların şekil ve esas bakımından anayasa yargısına tabi olduğu düzenlenmiştir. Temel hak ve özgürlüklere yönelik olarak ise,

---

[77] Turhan, M.: *Albert Venn Dicey'nin Hukuk Devleti Anlayışının Işığı Altında Türk Anayasa Mahkemesi'nin Kararları*, Çankaya Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 5, S. 1, Y. 2020, s. 3247.
[78] İba, s. 75.
[79] Avrupa Konseyi Parlamenterler Meclisi, "Hukuk Devleti İlkesi", <https://pace.coe.int/en/files/11593> (Erişim tarihi 1.11.2022)
[80] Avrupa Hukuk Yoluyla Demokrasi Komisyonu(Venedik Komisyonu)"Hukuk Devleti Kontrol Listesi", <https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)007-tur> (Erişim tarihi 1.11.2022)

anayasa pek çok hak ve özgürlüğü 17-74. maddeleri arasında düzenlemiş, bunların sınırlanmasına ilişkin kuralları ise 13. maddede belirlemiş, bunların sınırlanmasını "kanunla sınırlama", "öze dokunmama", "demokratik toplum düzenine" ve "ölçülülük ilkesine" aykırı olmama gibi belli kurallara bağlamıştır. Öte yandan 1982 Anayasası savaş, seferberlik gibi olağanüstü dönemlerdeki sınırlama rejimi kurallarını da 15. maddede belirlemiştir. 1982 Anayasası, hukuk devletinin temel unsurlarını içeren bu düzenlemelerin yanı sıra eşitlik (m.10), adil yargılanma ve hak arama hürriyeti (m.36), masumiyet karinesi ve suç ve cezaların kanuniliği ilkesi (m.38), mahkemelerin bağımsızlığı ve tarafsızlığı (m.138) gibi bazı şekli gerekliliklere de yer vermiştir.

Anayasa Mahkemesi, gerek 1961 Anayasası gerekse 1982 Anayasası döneminde verdiği kararlarıyla hukuk devleti ilkesini tanımlamaya çalışmıştır. Bu doğrultuda Anayasa Mahkemesi 1961 Anayasasının yürürlüğü sonrası hukuk devleti ilkesi ile ilgili verdiği ilk kararında bazı temel ilkeler belirlemiştir.[81] Mahkemeye göre; "*Hukuk devletinin temel unsuru bütün devlet faaliyetlerinin hukuk kurallarına uygun olmasıdır. Hukuk devleti, insan haklarına saygı gösteren ve bu hakları koruyucu, âdil bir hukuk düzeni kuran ve bunu devam ettirmeye kendini zorunlu sayan ve bütün faaliyetlerinde hukuka ve anayasaya uyan bir devlet olmak gerekir.*"

Anayasa Mahkemesi, 1961 Anayasası döneminde verdiği bir başka kararında ise devlet işlemlerinin yargı denetimine tabi olmasını hukuk devleti için temel ilkesi olarak belirlemiştir.[82]

1982 Anayasası döneminde ise hukuk devleti ilkesi genellikle şu şekilde tanımlanmaktadır[83]: "*Anayasanın 2. maddesinde belirtilen hukuk devleti, eylem ve işlemleri hukuka uygun, insan haklarına dayanan, bu hak ve özgürlükleri koruyup güçlendiren, her alanda adaletli bir hukuk düzeni kurup bunu geliştirerek sürdüren, hukuk güvenliğini sağlayan, bütün etkinliklerinde hukuka ve Anayasa'ya*

---

[81] AYM, T. 11.10.1963, E. 1963/124, K. 1963/243, R.G. 04.12.1963, S.11572 (AMKD C. 1, S. 429) Benzer karar, AYM, T. 22.12.1964, E. 1963/166, K. 1964/76, R.G. 28.4.1965, S. 11985. <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/Dosyalar/Kararlar/KararPDF/1964-76-nrm.pdf> (Erişim Tarihi 3.11.2022)

[82] AYM, T. 25.5.1976, E. 1976/1, K. 1976/28, R.G. 16.8.1976, S. 15679 (AMKD S. 14, s. 189)

[83] AYM, T. 12.11.1991, E. 1991/7, K. 1991/43, RG. 23.7.1992, S. 21293; AYM, T. 20.5.1998, E. 1998/10, K. 1998/18, R.G. 12.12.1998, S. 23551; AYM, T. 6.6.2013, E. 2011/145, K. 2013/70, R.G. 23.11.2013, S. 28830; AYM, T. 14.3.2019, E. 2019/1, K. 2019/14, R.G. 19.4.2019, S. 30750. <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/> (Erişim Tarihi 3.11.2022)

uyan, işlem ve eylemleri bağımsız yargı denetimine bağlı olan devlettir. Kanunların kamu yararının sağlanması amacına yönelik olması, genel, objektif, adil kurallar içermesi ve hakkaniyet ölçütlerini gözetmesi hukuk devleti olmanın gereğidir. Bu nedenle, kanun koyucunun hukuki düzenlemelerde kendisine tanınan takdir yetkisini anayasal sınırlar içinde adalet, hakkaniyet ve kamu yararı ölçütlerini göz önünde tutarak kullanması gerekir."

Hukuk devleti ilkesinin yukarıda yer verilen genel çerçevesi, ilkenin millî güvenlik kavramıyla ters orantılı bir ilişki içinde olduğu konusunda bazı düşünceleri akla getirmektedir. Nitekim hukuk devleti ilkesinin temel amacı hukuk düzenlemelerinin hukuki belirliliği sağlayacak açıklıkla ve netlikte objektif kurallar olmasıdır[84] Millî güvenlik kavramı ise sınırları belirsiz ve değişken bir kavram olup, milli güvenliğin sağlanması yürütme organının siyasi tercihlerine bağlı genel siyaset kapsamında bir konudur.

Millî güvenlik kavramının hukuk devleti ilkesi uyumlu hale getirilebilmesi için yargı mercilerince bulunan çözüm 1961 Anayasası'ndan günümüze değişmemiştir. 1961 Anayasası döneminde Anayasa Mahkemesi millî güvenlik kavramının uygulayıcıların kişisel görüş ve anlayışlarına göre genişleyebilecek ve keyfiliğe varabilecek genel bir kavram olduğunu belirterek millî güvenlik kavramının hukuk devlet ilkesi ile uyumlu bir kavram olmadığını üstü kapalı da olsa kabul etmiştir[85]. Ayrıca Anayasa Mahkemesine göre millî güvenlik kavramının belirsizliğini kaldırmanın ve kavramla ilgili keyfiyetin önlenmesinin yolu, yasal düzenlemelerde millî güvenliğe aykırı halin hangi esaslara göre belirleneceğinin açıkça düzenlenmesidir.

1982 Anayasası döneminde ise millî güvenlikle ilgili açılan davaların tamamına yakınında millî güvenlik kavramının belirsizliğinden hareketle hukuk devleti ilkesinin ihlal edildiği iddiasında bulunulduğu görülmektedir. Anayasa Mahkemesi söz konusu davalarda millî güvenlik kavramının hukuk devleti ilkesi ile

---

[84] Çağlar, S.: *Hukuk Devleti Açısından Hukuki Belirlilik-Hukuk Güvenliği İlişkisi*, Kamu Hukukçuları Platformu, Hukuk Güvenliği, 8-9 Kasım 2013 Ankara, Hazırlayan: Ece Göztepe, Türkiye Barolar Birliği Yayınları, Yayın No: 277, s. 29; Çaptuğ, M.: *Hukuki Güvenlik İlkesinin Kavramsal Gelişimi*, Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi, S. 17, C. 9, Y. 2021, s. 141.

[85] AYM, T. 25.4.1974, E. 1973/41, K. 1974/13, R.G. 14.09.1974, S. 15006 (AMKD, S. 12, s. 145-149.)

bağdaşmadığı yönündeki iddiaya yönelik olarak; hukuk devleti ilkesinin, yürütme organının faaliyetlerinin yönetilenlerce belli ölçüde öngörülebilir olmasını, herkesin bağlı olacağı hukuk kurallarını önceden bilmesini ve sosyal yaşamlarındaki tutum ve davranışlarını buna kurallara göre düzene sokabilmesini gerektirdiğini belirtmektedir. Mahkemeye göre, *hukuk devletinin gereği olan belirlilik ve hukuk güvenliği ilkesi idarelerin keyfi hareket etmesini engellemektedir. Bu ilkeleri hayata geçirmenin yolu da kural konulmasının gerektiği durumlarda bunların genel, soyut ve anlaşılabilir olmasını sağlamaktır*. Sonuç olarak Anayasa Mahkemesi, millî güvenlik gerekçesiyle idarelere sınırlama yetkisi veren yasal düzenlemelerin en azından "millî güvenliğin açıkça gerekli kıldığı haller" gibi, idarelerin millî güvenlik sınırlama sebebinin varlığını somut olarak ortaya koymasını sağlayacak belirginlikte olması gerektiğine hükmetmektedir.[86]

2. Demokrasi ve Millî Güvenlik

Demokrasi çağdaş dünyanın hakim siyasal doktrinidir. Demokrasinin sözlük anlamı halkın kendi kendini yönetmesi olup eski Yunanca "halk" anlamına gelen *demos* ve "yönetmek" anlamına gelen *kratein* sözcüklerinin birleşiminden oluştuğu kabul edilmektedir[87]. Halkın kendi kendini yönetmesi biçimindeki bu genel tanım Abraham Lincoln'un meşhur sözü "halkın, halk tarafından halk için yönetilmesi" şeklinde ifade edilmektedir.

Demokrasinin bu ideal tanımına zamanla eklemeler yapılarak yönetim biçimlerine göre yeni anlamlara ulaşmış, çeşitli nitelikler kazanmıştır. Bu kapsamda "hürriyetçi demokrasi", "liberal demokrasi" ya da "batı demokrasisi" gibi çeşitli adlarla ifade edilen modern demokrasi anlayışı[88] anayasa literatüründe "anayasal demokrasi" olarak kavramlaşmıştır. Anayasal demokrasi, klasik demokrasi anlayışı ve anayasal devlet ilkelerinin birleşiminden oluşmuş bir kavramdır. Bilindiği üzere anayasal devlet ilkesi birey özgürlükleri karşısında iktidarın sınırlanması fikrine dayanmaktadır. Bu demokrasi anlayışına göre devletin anayasa ile sınırlanması

[86] AYM, T. 21.6.2012, E. 2011/44, K. 2012/99, R.G. 3.3.2012, S. 28586; AYM, T. 4.12.2014, E. 2013/84, K. 2014/183, R.G. 13.3.2015, S. 29294; AYM, T. 30.12.2015, E. 2014/122, K. 2015/123, R.G. 1.3.2016, S. 9640, <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/> (Erişim Tarihi 5.11.2022)
[87] Gözler, K.: Anayasa Hukukunun Genel Esasları, 10. Baskı, Bursa 2018, s. 258, Erdoğan, M: Anayasal Demokrasi, 4. Baskı, Ankara 2001, s. 195.
[88] İba, s. 87.

gerekmektedir. Anayasal devlet ile demokratik devletin bir sentezi olan anayasal demokrasi, demokratik hukuk devleti olarak da ifade edilmektedir.[89]

Demokrasi sadece devlet ve birey arasındaki ilişkide değil, toplumun her kesimindeki karar alma süreçlerinde ihtiyaç duyulan bir kavramdır.[90] Bu açıdan demokrasi kavramının millî güvenlik kavramıyla da iki yönlü bir ilişki içinde olduğu söylenebilir. Demokrasinin millî güvenlik kavramıyla olan ilişkisinin birinci yönü, millî güvenlik ile ilgili kurumsal yapının anayasal statüye sahip ve çoğunlukla askeri makamların çoğunlukta olduğu kurumsal yapılardan meydana gelmesi ve bu kurumsal yapıların siyasal iktidar üzerinde etkisinin demokratik devlet olmanın gereklerine uygunluğu ile ilgilidir. Millî güvenlikle demokrasi arasındaki ilişkinin diğer yönü ise devletlerin "devlet öncelikli" güvenlik anlayışından hareketle başta ifade özgürlüğü, toplantı gösteri yürüyüşü, basın özgürlüğü ve siyasal hayatı düzenleyen özgürlükler olmak üzere, demokratik hayatın temelini oluşturan özgürlüklere millî güvenlik gerekçesiyle sınırlamalar getirmesinin hem bireyler hem de devlet açısından demokratik bir yöntem olup olmadığı ile ilgilidir.

Sadece organik boyutta ele alındığında, devlet yönetiminde millî güvenlikle ilgili kurumsal bir yapıya gidilmesinin tek başına demokratik yönetim ilkeleri yönünden sakınca yaratmayacağı düşünülebilir. Kaldı ki çoğu ülkede, devletin varlığını, bağımsızlığını, bütünlüğünü ilgilendiren konularla ilgili kararların alınmasında sivil makamların yanı sıra askeri makamlar da söz sahibidir.[91] Millî güvenliğin korunması konusunda askeri makamlara deyim yerindeyse söz hakkı verilmesinin nedeni millî güvenlik kavramının devletin askeri yönden savunulması anlamına gelen millî savunma fikrine dayanmasıdır. Ancak millî güvenlik millî savunmayı kapsayan üst bir kavramdır. Bu bağlamda, devletin saldırılara karşı korunması ve bağımsızlığının sağlanması şeklinde açıklanan millî savunma, devletin varlığını ve ulusal ve uluslararası alandaki tüm menfaatlerinin her türlü tehdit ve tehlikelere karşı korunması olarak tanımlanan millî güvenlik kavramının sadece devletin dış saldırılara karşı korunması ve bu suretle bağımsızlığının sağlanmasına

---

[89] Tögel, A. : *Anayasal ve Militan Demokrasi Algısı Üzerine*, Yıldırım Beyazıt Hukuk Dergisi, C. 3, S. 1, Y. 2017, s. 108,116.
[90] Tögel, s. 120.
[91] Akıncı, A. : *Türkiye'de Askeri Vesayetin Tesisi ve Demokratikleşmeye Olan Etkisi,* Akademik İncelemeler Dergisi, C. 8, S. 1, Y. 2013, s. 110; Balcı, M.:MGK ve Demokrasi Hukuk Ordu Siyaset, 2. Baskı, İstanbul 2000, s. 35.

ilişkin bölümünü meydana getirmektedir.[92] Nitekim 1982 Anayasası da millî güvenliğin sağlanması sorumluluğu ile ilgili 117. maddeyi Millî Savunma başlığı altında düzenlemiş, böylece millî güvenliği millî savunma ile ilişkili olarak düzenlemiştir.[93]

Az önce de belirtildiği üzere, millî güvenlikle ilgili kurumsal yapılanmanın demokratik yönetimle ilgisi, bu yapılara çoğunluk iktidarını denetleme yetkisinin verilip verilmediği yani vesayetçi bir yönetim şeklinin benimsenip benimsenmediği[94] noktasında ortaya çıkmaktadır. Seçimle gelmemiş bu sebeple siyasal sorumluluğu olmayan sivil makamların dahi toplumun kaderini ilgilendiren konularda söz sahibi olması demokratik teoriye aykırı kabul edilmekteyken, askeri yapıların toplumsal hayatı ilgilendiren konularda otoriteye sahip olması demokrasi için en büyük tehdittir. Nitekim bu sebeple demokratik ülkelerin anayasalarında silahlı kuvvetlerin devletin siyasal organlarına bağlılığını öngören düzenlemelere yer verilmektedir.[95] Nitekim Başkomutanlık yetkisinin devlet başkanına verilmesi bu anlayışın bir sonucu[96] olup bu doğrultuda 1961 ve 1982 Anayasaları da Başkomutanlığın Cumhurbaşkanı tarafından temsil olunacağını düzenlemiştir.

Ancak her ne kadar 1961 ve 1982 Anayasalarında Başkomutanlığın Cumhurbaşkanı tarafından temsil olunacağı düzenlenmiş bu açıdan askeri makamların devletin siyasal organlarına bağlılığının anayasal anlamda sağlanmış olduğu düşünülse de, her iki anayasanın öngördüğü millî güvenlik yapılaşması ve bu yapılara verilen yetkiler, askeri otoritenin devlet ve toplumsal hayatta etkin bir konumda olmasına, dolayısıyla bu iki anayasanın vesayetçi izler taşıdığı noktasında görüş birliği oluşmasına neden olmuştur. Nitekim 1961 Anayasası'nın 111. maddesindeki hükümle, millî güvenlik ile ilgili kararların alınmasında ve koordinasyonun sağlanmasında yardımcı olmak ve gerekli temel görüşleri Bakanlar Kuruluna bildirmek üzere Cumhurbaşkanının başkanlığında Millî Güvenlik Kurulu (MGK) adı altında bir kurul oluşturulmuş[97] Kurulun görev alanı da ülkenin bütün millî güvenlik siyasetini kapsayacak şekilde geniş tutulmuştur. MGK'ye, 12 Eylül

[92] Erdoğan, M.: Anayasa ve Özgürlük, 1. Baskı, Ankara 2002, s. 239.
[93] Akıncı, s.99; Erdoğan (Özgürlük), s. 239.
[94] Özbudun (Türk Anayasa Hukuku), s. 43.
[95] Tanör, B. : İki Anayasa 1961-1982, 5. Baskı, İstanbul 2019, s. 69.
[96] Erdoğan (Özgürlük), s. 244.
[97] İba, Ş. :Millî Güvenlik Devleti, 1. Baskı, İstanbul 1999, s. 179.

askeri müdahalesi sonucunda Millî Güvenlik Konseyi tarafından hazırlanmış olan 1982 Anayasasında da yer verilmiş, anayasanın 118. Maddesinde düzenlenerek anayasal konumunu korumuştur.

MGK, ilk başlarda sadece siyasi organlara görüş bildirmekle görevli bir kurul iken zamanla görüş ve tavsiyeleri Bakanlar Kurulunca öncelikli olarak ele alınan bir yapı haline gelmiştir. Üstelik 12 Eylül sonrası Millî Güvenlik Konseyi rejiminin geçerli olduğu dönemde çıkarılmış olan 9 Kasım 1983 tarihli 2945 sayılı Kanunda millî güvenlik, devletin anayasal düzenini, varlığını ve birliğini; uluslararası alandaki siyasi, sosyal, kültürel ve ekonomik menfaatlerini ve uluslararası anlaşmalarla kazanılmış haklarını her türlü iç ve dış tehdide karşı korumak gibi çok geniş bir çerçevede tanımlanmıştır. Bu durum hemen hemen her konunun millî güvenlik ile ilişkilendirilebilmesinin ve MGK'de toplumsal hayatı ilgilendiren hemen hemen her konuda kararlar alınabilmesinin önünü açmıştır. Diğer yandan 90'lı yıllarda ülkede yaşanan güvenlik sorunları ve artan terör olayları askeri makamların devlet yönetiminde güçlenmesini kolaylaştırmış, millî güvenlik olgusu toplumsal hayatın deyim yerindeyse merkezine girmiştir[98]

Sonuç olarak 1961 ve 1982 Anayasaları MGK kararlarının istişari nitelikte olduğunu düzenlemiş olmasına rağmen MGK kararlarının Bakanlar Kurulu üzerindeki siyasal etkisi her zaman için yüksek olmuştur.[99] Hatta bu durum MGK'nin siyasi organlara talimat verdiği şeklinde eleştirilmesine neden olmuştur.[100] Bu sebeple Avrupa Birliği uyum sürecinde demokratikleşmeyi sağlamak için 2001 yılından itibaren çeşitli anayasa değişiklikleri yapılmıştır. MGK ile ilgili en son

---

[98] Bu etkileşim millî güvenlik kavramının zaman zaman eleştirilmesine neden olmuştur. Yapılan eleştirilerden en dikkat çekeni dönemin ana muhalefet Partisi Başkanı olan Mesut Yılmaz tarafından yapılmıştır. Yılmaz 2001 yılında yaptığı bir konuşmasında kavramın bu kadar geniş alanda özellikle de askeri otoriteler tarafından kullanılmasını kasten, *"ulusal güvenlik sendromu*" benzetmesi yapmış, millî güvenliğin ülkenin ilerlemesinde en önemli engel olduğunu, vurgulamıştır. Yılmaz ayrıca millî güvenliği devletin bekasını sağlayacak bir kavram olarak nitelemiş ancak kavramın yanlış/geniş kullanımı halinde ülkenin can damarının kesileceğini belirtmiştir. <http://www.radikal.com.tr/politika/ulusal-guvenlik-tartisilmali-605329/.> ,(Erişim Tarihi 29.10.2021) Mesut Yılmazın bu konuşması üzerine, ulusal güvenlik kavramını siyasi boyutta ele alan makale için bkz. Cizre, Ü. : *Demythologyzing The National Security Concept: The Case of Turkey,* Middle East Journal, C. 57, S. 2, Y. 2003, ss. 213-229

[99] Yazıcı, S. : Türkiye'deki Askeri Müdahalelerin Anayasal Etkileri, Ankara 1997, s. 122; Akgüner, s.221, Aybay (Millî Güvenlik), s.77-78; Tanör (İki Anayasa), s. 45.

[100] Akıncı, s. 103.

anayasa değişikliği 2017 yılında 6771 sayılı Kanunla yapılan değişiklik olmuş, Kuruldaki sivil üye sayısı arttırılmıştır.

Belirtmek gerekir ki MGK gibi bir yapılanmanın sadece askeri üyelerden oluşması sebebiyle demokratik ilkelere aykırı olarak değerlendirmek ve kurul üyelerini sivilleştirerek bu eksikliğin giderileceğini düşünmek eksik bir değerlendirme olacaktır. Çünkü askeri otoritenin MGK aracılığıyla siyasi organlar üzerinde yarattığı bu olumsuz etkinin nedeni sadece pozitif hukuk düzenlemelerinden kaynaklanmamakta bu duruma ülkedeki demokratik siyasal kültürün zayıflığı da sebep olmaktadır. Bu sebeple organik/şekli anlamda demokratikleşmenin yanı sıra Kurulun anayasal özgürlükleri güvence altına almayı hedefleyen demokratik bakış açısına sahip bir Kurul olarak görev yapıp, fonksiyonel/maddi açıdan da demokratikleşmesi gerekmektedir.

Demokrasinin millî güvenlikle ilişkisinin diğer yönü, millî güvenlik gerekçesiyle yapılan özgürlük sınırlamalarının demokrasi anlayışına uygunluğu ile ilgilidir. Hiçbir demokratik toplumda sınırsız özgürlük anlayışı kabul edilmemektedir. Sınırsız özgürlüğün toplum düzenini bozarak anarşiye yol açacak olması, anarşi ve kaosun mevut olduğu bir toplumda hak ve özgürlüklerin kullanımının sınırlanacaktır. Nitekim hak ve özgürlükler devletin varlığını korumak aynı zamanda da toplumun huzurunu ve düzenini sağlamak için sınırlanmaktadır.[101] Bu sebeple demokratik devletler, "kamu güvenliği", "kamu düzeni", "genel sağlık" ve "millî güvenlik" gibi belli bazı gerekçelerle özgürlüklerin sınırlanmasını demokrasinin devamı için zorunlu görürler. Nitekim demokrasi için önemli olan özgürlüklerin hiç sınırlanmaması değil, getirilecek sınırlamaların bir takım güvencelere bağlanması bu suretle kişi güvenliğinin sağlanmasıdır. Ayrıca demokratik yönetimlerde temel hak ve özgürlüklerin sadece olağan dönemlerde güvence altına alınması yeterli görülmemekte, olağanüstü durumların ortaya çıktığı hallerde de hak ve özgürlüklerin güvenceye bağlanması gerekmektedir. Olağanüstü yönetim usulüne geçişle birlikte mevcut hukuk düzeninde olağan döneme nazaran önemli değişiklikler gerçekleşmekte, kişilerin hak ve özgürlükleri olağan zamanlara

[101] Kapani, M. : Kamu Hürriyetleri, 7. Baskı, Ankara 1993, s. 217, 223; Sağlam, M. : *Ekim 2001 Tarihinde Yapılan Anayasa Değişiklikleri Sonrasında, Düzenlendikleri Maddede Hiçbir Sınırlama Nedenine Yer Verilmemiş Olan Temel Hak ve Özgürlüklerin Sınırı Sorunu*, Anayasa Yargısı Dergisi, C. 18, S. 1, Y. 2002, s. 235.

göre daha fazla kısıtlanmaktadır.[102] Ancak olağanüstü dönemler, keyfi ve hukuk dışı davranma imkanının olduğu dönemler değildir. Bu sebeple demokratik devletler olağanüstü dönemlerde hak ve özgürlükleri hukuk dışı müdahalelere karşı koruyan bir takım ölçütler geliştirmişlerdir. Bu doğrultuda, olağanüstü dönemlerde hak ve özgürlüklerin "olağanüstü durumun gerektirdiği ölçüde sınırlanması" ve ilgili devletin "milletlerarası alanda taahhüt ettiği standartlara uyması" gibi bazı ölçütlerin yanı sıra [103] hiçbir şekilde sınırlanamayacak "çekirdek" haklar anayasa metinlerinde sayılmaktadır.

Bu sebeplerle, millî güvenlik gerekçesiyle özgürlüklere getirilen bir sınırlamanın demokratik ilkelere uygunluğunun yukarıda genel olarak belirtilen ölçütler çerçevesinde belirlenmesi gerekmektedir. Bununla birlikte, millî güvenlik kavramının doğasından kaynaklanan bazı özellikleri, bu ölçütlerin uygulanmasını güçleştirmektedir. Çünkü millî güvenliğin korunması, çoğu kez somut olarak ortaya konulamayan nedenlere dayanan, özel uzmanlık gerektirmekle birlikte siyasi makamların geniş takdir hakkının bulunduğu bu sebeple siyasi karar ve tercihlere göre belirlenen tehdit ve tehlikelere yönelik bir faaliyettir. Bu sebeple millî güvenlik gerekçesiyle bir özgürlüğe sınırlama getirildiğinde, bu sınırlamanın millî güvenliği korumak amacı için yeterli ve gerekli olup olmadığı veya millî güvenliği korumak için hangi oranda bir sınırlama yapılmasının uygun olduğu gibi sorular, çoğu kez devletin genel güvenlik siyasetine yönelik meselelere ilişkindir. Bu nedenle bu soruların sadece hukuk ölçütleriyle cevaplandırılabilmesi çoğu kez mümkün olmamaktadır. Ancak yine de millî güvenliğin korunması amacıyla yapıldığının somut olarak ortaya konulması böylelikle siyasi makamların millî güvenlik sebebine dayanarak kullandıkları takdir yetkisinin yargı organları tarafından objektif olarak denetlenebilmesi imkanının yaratılması gerekmektedir.[104]

---

[102] Öden, M. : *Anayasa Mahkemesi ve Olağanüstü Hal ve Sıkıyönetim Kanun Hükmünde Kararnamelerinin Anayasaya Uygunluğunun Yargısal Denetimi*, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 3, S. 58, Y. 2009, s. 663; Kapani (Kamu Hürriyetleri), s. 226.

[103] İşten, İ. : AİHM Kararları Işığında Terörle Mücadelede İnsan Haklarının Sınırlandırılması, 1.Baskı, Ankara 2019, s. 363. vd.

[104] İnceoğlu, S. : *Hak ve Özgürlüklerin Sınırlama ve Güvence Rejimi*, içinde: İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi ve Anayasa, İstanbul 2013, s. 29.

3. Olağanüstü Hal ve Millî Güvenlik

Olağanüstü yönetim usulleri, olağanüstü bir tehdit veya tehlike durumunda devletin üstün çıkarları gerekçe gösterilerek yürütme organına daha geniş yetkilerin verildiği bu sebeple temel hak ve özgürlüklere olağan döneme göre daha kolay sınırlama getirilebildiği hukuki rejimlerdir.[105]1982 Anayasası olağanüstü yönetim usullerini *olağanüstü hal* ve *sıkıyönetim* olarak belirlemiş, bu doğrultuda 119. ve 120. maddede olağanüstü hali, 122. maddede ise sıkıyönetimi düzenlemiştir. 21.01.2017 tarihli 6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunla[106] olağanüstü yönetim usullerinden sıkıyönetim kaldırılmış, 120. ve 122. maddeler ilga edilerek olağanüstü yönetim usulleri savaş, seferberlik ve olağanüstü hal olmak üzere anayasanın 119. maddesinde Olağanüstü Hal Yönetimi kenar başlığı altında düzenlenmiştir

1982 Anayasası'nın ilk halinde, olağanüstü yönetim usullerinin hangi durumlarda ilan edileceği 119. 120. ve 122. maddelerde ayrıntılı olarak belirlenmiştir. 2017 yılı değişikliğinden sonra anayasanın 120. ve 122. maddeleri yürürlükten kaldırılmış, 119. maddesi ise, "*savaş, savaşı gerektirecek bir durumun baş göstermesi, 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 hareketlerinin ortaya çıkması, şiddet olayları nedeniyle kamu düzeninin ciddî şekilde bozulması, tabiî afet veya tehlikeli salgın hastalık ya da ağır ekonomik bunalımın ortaya çıkması hallerinde olağanüstü hal ilan edilebileceğini"* düzenlemiştir.

1982 Anayasası'nın mülga 120 ve 122. maddeleri ile 2017 yılı sonrası değiştirilen 119. maddede olağanüstü yönetim usulünün sebepleri olarak sayılan bu durumların tamamına yakınının millî güvenlik kapsamında değerlendirilebilecek olaylara dayandığı görülmektedir. Özellikle, demokrasi düzenini ortadan kaldırmaya amaçlayan şiddet olaylarının çıkması, savaş hali veya savaşı gerektirecek bir durumun baş göstermesi, Cumhuriyete karşı kuvvetli ve eylemli bir kalkışmanın

[105] Gözler(Genel Esaslar), s. 424; Gören, Z. : Anayasa Hukuku, 4. Baskı, Ankara 2019, s. 428; Fendoğlu, H. T. : *Türk Anayasa Hukukunda Olağanüstü Hal Kavramı ve Bu Konuda İleri Sürülen Teoriler*, Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 5, S. 5, Y. 1992, ss. 179-203.
[106] R.G. 11.2.2017, S. 29976.

veya ayaklanmanın olması, ülkenin ve milletin bölünmezliğini içten veya dıştan tehlikeye düşüren şiddet hareketlerinin yaygınlaşması gibi sebepler, millî güvenliğin resmi tanımında yer alan "*anayasal düzenin ve devletin bütünlüğünün her türlü dış ve iç tehditlere karşı korunması ve kollanması*" unsurunu oluşturmaktadır. Öte yandan her ne kadar 2017 yılı değişikliğiyle yeniden düzenlenmiş olan 119. maddede yer almasa da, mülga 120. madde uyarınca olağanüstü halin, mülga 122. madde de ise sıkıyönetimin ilan edilebilmesi için devletin millî güvenlik alanında en üst düzey danışma organı olan Millî Güvenlik Kurulunun (MGK) görüşünün alınması gerekliliği mevcuttu. Bu durum 1982 Anayasası'nın hazırlık sürecinde olağanüstü yönetim usulünü gerektiren olağanüstü durum ve şartların millî güvenliği ilgilendiren durum ve şartlar olarak değerlendirdiği fikrini akla getirmektedir. Nitekim bu fikri destekler nitelikte, 1982 Anayasası'nın hazırlık sürecinde 9.5.1980 tarihi 8/871 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile çıkarılmış olan *Türk Silahlı Kuvvetleri Lojistik Seferber Olma Hazırlıkları Yönetmeliği'*[107]nin 3. maddesinde olağanüstü hal; "*savaş hali, savaşı gerektirecek bir durumun baş göstermesi, ayaklanma olması veya vatan ve cumhuriyete karşı kuvvetli ve eylemli bir kalkışmanın veya ülkenin ve milletin bütünlüğünü içten veya dıştan tehlikeye düşüren veya anayasanın tanıdığı hür demokratik düzeni veya temel hak ve hürriyetleri ortadan kaldırmaya yönelen yaygın şiddet hareketleri hakkında kesin belirtilerin ortaya çıkması, iktisadi buhran, büyük yangınlar, tabii afetler, salgın hastalıklar vb. gibi nedenlerle millî güvenliğin tehlikede görüldüğü haller*" şeklinde tanımlanmıştır.

Bu düzenlemeler, 1982 Anayasası uygulamasında, olağanüstü yönetim usulüne geçme sebepleri olarak sayılan durumların millî güvenliği tehlikeye düşüren haller olarak yorumlandığını göstermektedir. Olağanüstü yönetim usullerine geçiş için öngörülen olağanüstü durum ve şartlar millî güvenlikle ile ilgili olduğuna göre, bu sebep ve şartların oluşması halinde olağanüstü yönetime geçme kararının da millî güvenliğin korunması kapsamında alınan bir tedbir olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır.

Olağanüstü dönemler uluslararası hukuk metinlerinde de düzenlenmiş olup bu metinlerde de olağanüstü hal, çoğunlukla millî güvenlikle ilişkilendirilmiştir.

[107] R.G. 21.6.1980, S. 17024.

Derogasyon maddeleri olarak adlandırılan bu düzenlemelerle devletlere bazı şartlar altında sözleşme hükümlerini askıya alma olanağı verilmiştir. Örneğin Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi (AİHS)'nin *Olağanüstü Hallerde Yükümlülüklerin Askıya Alınması* başlığı altındaki 15. maddesinin birinci fıkrasında; *"Her Sözleşmeci Taraf, savaş veya ulusun yaşamını tehdit eden başka bir genel tehlike halinde, durumun kesinlikle gerektirdiği ölçüde ve uluslararası hukuktan doğan başka yükümlülüklere ters düşmemek şartıyla, bu Sözleşmede öngörülen yükümlülüklere aykırı tedbirler alabilir.*" hükmü yer almaktadır. Benzer bir düzenleme Medeni ve Siyasi Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşme'nin (MSHUS) 4. maddesinde, *"Ulusun hayatını tehdit eden ve varlığı resmen ilan edilmiş olan olağanüstü bir durumun ortaya çıkması halinde, bu Sözleşmeye taraf devletler, uluslararası hukuktan kaynaklanan diğer yükümlülüklerine aykırı olmamak ve ırk, renk, cinsiyet, dil, din ya da toplumsal kökene dayalı bir ayrımcılık içermemesi kaydıyla, durumun gerektirdiği ölçüde olmak üzere, bu Sözleşmeden doğan yükümlülüklerinden ayrılan tedbirler alabilirler*." şeklinde yer almaktadır.

Görüldüğü üzere, devletlerin sözleşme hükümlerini askıya alma yetkisini kullanabildiği olağanüstü durumlar AİHS'de *"ulusun yaşamını tehdit eden bir genel tehlike hali*" şeklinde, MSHUS'de ise "*ulusun hayatını tehdit eden olağanüstü bir durum*" şeklinde ifade edilmiştir. *Ulusun yaşamını tehdit eden olağanüstü durum* ibaresi ile ilgili olarak MSHUS'nin hazırlık aşamasında Birleşik Krallık Delegesi tarafından BM Genel Sekreterliğine sunulan bilgi notunda, sözleşmenin bazı haklarına "millî güvenlik" sınırlama sebebi konulduktan sonra ulusun hayatını tehdit eden olağanüstü bir durum ibaresinin yer aldığı bir hükme gerek kalmayacağı[108] öne sürülmüştür. Her ne kadar bu teklif özgürlüklere yeterli güvence sağlamayacağı gerekçesiyle Genel Kurulda kabul edilmemiş ise de, *ulusun hayatını tehdit eden olağanüstü bir durum* ibaresinin millî güvenliğin korunması olarak anlaşılabildiğini göstermesi açısından önemlidir.

Diğer yandan, olağanüstü dönemlerin *istisna hali* (*state of exception)* kavramıyla da ifade ediliyor olması, millî güvenlik kavramının istisna hali

[108] Birleşmiş Milletler Genel Sekreteri tarafından Genel Kurula sunulan bilgi notunda çalışma grubunda bu konuların tartışıldığı belirtilmektedir. Bkz. UN Doc.A/2929, 1.07.1955, s. 65, <https://documents-ddsny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N55/173/02/PDF/N5517302.pdf?OpenElement> (Erişim Tarihi 28.3.2022)

kavramıyla da yakın ilişki içinde olduğu sonucuna götürmektedir. Daha çok hukuk felsefecileri ve siyaset bilimcileri tarafından hukukun siyasetle ilişkisini belirlemek ve egemenliğin kaynağını göstermek amacıyla kullanılmakta olan istisna hali[109] ile ilgili akla ilk gelen isim olan Carl Schmitt, 1921 yılında yazdığı *Diktatörlük* adlı kitabında istisna hali kuramını oluşturmuş[110], 1922 yılında yazdığı *Siyasi İlahiyat* adlı kitabında ise bu kavramı geliştirerek egemenlikle arasındaki yakınlığı saptamış, egemeni istisna haline karar veren kişi olarak tanımlamıştır[111]. Schmitt'e göre her türlü ciddi, acil, siyasi veya ekonomik karışıklık durumu istisna halidir ve bir durumun istisna hali olarak değerlendirilip değerlendirilmeyeceği ve bunun ortadan kaldırılması için yapılması gerekenleri belirleme yetkisi egemene aittir.[112] Schmitt' e göre istisna hali durumunda hukuk askıya alınmadır. Buna göre, istisna hali durumunda temel hak ve özgürlükleri koruyan düzenlemelerin geçici olarak yürürlükten kaldırılması, kamu düzenini ve güvenliğini sağlamak için yapılmakta, bu suretle anayasa da korunmuş olmaktadır. Ayrıca kamu güvenliği için tedbir alan diktatörün her zaman kötü olarak değerlendirilmemesi gerektiğini çünkü bu yetkinin anayasayı korumak amacıyla yapıldığını öne süren Schmitt'in bu görüşleri daha sonra *anayasal diktatörlük* olarak ifade edilmeye başlanmıştır.[113]

İstisna hali kavramı ile ilgili diğer önemli isim ise Giorgio Agamben'dir. Agamben ABD'nin Irak'ı işgali sonrasında yazdığı *İstisna Hali* adlı kitabında istisna halinin tanımlanması zor bir kavram olduğunu, kavramın siyasi olgu ile kamu hukuku arasında ikircikli ve belirsiz bir alanda yer aldığını belirtmiştir.[114] Agamben, istisna hali durumunda hukukun askıya alınarak yürütmeye yasa gücünde kararnameler çıkarma yetkisi verilmesi durumunu *yasa (nın) gücü* kavramıyla ifade etmektedir. Bu kavrama göre, istisna halinde yasa askıya alınıp uygulanmadığı için yasanın gücü kaybolmaktadır. Yazara göre istisna hali dönemi, bir tarafta yasanın olduğu ama uygulanmadığı (gücünün olmadığı), diğer tarafta ise yasa değeri

[109] Yılmaz, S. : *İstisna Hali Üzerinden Bir Egemenlik Tartışması,* Türkiye Barolar Birliği Dergisi, S. 132, Y. 2017, s. 383
[110] Agamben, G. : İstisna Hali, çev.: Kemal Atakay,1. Baskı, İstanbul 2018, s. 45,49.
[111] Schmitt'in bu durumu özetleyen ünlü sözü: "Egemen olağanüstü hale karar verendir!", Schmitt, C.: Siyasi İlahiyat Egemenlik Kuramı Üzerine Dört Bölüm, çeviri: Emre Zeybekoğlu, Ankara 2005, s. 13.
[112] Schmitt, s. 15.
[113] Agamben, s.15-17.
[114] Agamben, s. 9-10; Çelebi, A. : Şiddetin Eleştirisi Üzerine, 2. Baskı, İstanbul 2014, s. 16.

olmayan kararların yasanın gücünü edindikleri bir dönemdir.[115] Agamben'in istisna hali kuramına en önemli katkısı, istisna halinin giderek yaygınlık kazanması ve bunun bir yönetim şekli haline gelmiş olduğu gerçeğini öne çıkarmış olmasıdır. Agamben, istisna halinin siyasette kalıcı bir yönetim şekline dönüştüğü şeklindeki bu savını Covid 19 pandemisi kapsamında alınan tedbirlere yönelik yazdığı "Covid-19: Gerekçesiz Bir Acil Durumun Yarattığı İstisna Hali" başlıklı makalesinde de dile getirmiştir.[116] Söz konusu makalesinde Agamben, devletlerin istisna halini normal bir yönetim şekli olarak kullanma eğilimlerinin arttığını belirterek, terörizmin istisnai önlemler alma bahanesi olarak kullanılması ihtimalinin tükenmesi durumunda, bir salgın icat etmenin istisna hali ilan etmek için ideal bir yöntem olduğunu belirtmiştir.

Yukarıda belirtilen hususlar çerçevesinde, devletin anayasal düzeninin, bütünlüğünün her türlü dış ve iç tehditlere karşı korunması ve kollanması anlamına gelen ve bu anlamla olağan dönemde temel hak ve özgürlüklerin sınırlama sebebi olan *millî güvenlik* koruduğu hukuki menfaat dolayısıyla, olağanüstü dönemlerde devletin her türlü karışıklık içinde bulunduğu sıra dışı bir tehdit veya tehlike halini ifade eden *olağanüstü hal* ya da hukuk felsefecileri ve siyasetçilerinin ifadesiyle *istisna hali,* uluslararası hukukta ise devletlere sözleşmeyi askıya alma yetkisi veren *ulusun yaşamını tehlikeye atan olağanüstü durum* kavramlarıyla çok benzer kavramlardır.

4. Takdir Marjı Kavramı ve Millî Güvenlik

Takdir marjı *(margin of appreciation),* AİHM'nin tanımladığı şekliyle; "devletlerin egemenlik yetkisine saygı gösterilmesi amacıyla özellikle ahlaki, dini, kültürel ve sosyo-ekonomik konular gibi üzerinde tek bir Avrupa anlayışına ulaşmanın mümkün olmadığı alanlarda daha geniş ve doğrudan bilgiye sahip olan

[115] Agamben, s. 52.
[116] Makale ilk olarak 26 Şubat 2020 tarihinde <https://ilmanifesto.it/lo-stato-deccezione-provocato-da-unemergenza-immotivata/%3E> internet adresinde *"Lo stato d'eccezione provocato da un'emergenza immotivata"* başlığıyla İtalyanca kaleme alınmış, metnin İngilizcesi 26 Şubat 2020 tarihinde <https://positi onspolitics.org/giorgio-agamben-the-state-of-exception-provoked-by-an-unmotivated-emergency/> internet adresinde yayınlanmıştır. Makalenin Türkçesi ise 27 Şubat 2020 tarihinde <https://terrabayt.com/dusunce/covid-19-gerekcesiz-bir-acil-durumun-yarattigi-istisna-hali/> internet adresinde yayınlanmıştır. (Erişim tarihi 30.11.2021)

ulusal makamlara temel hak ve özgürlüklerin sınırlanmasında tanınan değerlendirme serbestisidir."[117]

Takdir marjı, AİHM yargılamasında ilk kez Sözleşme'nin 15. maddesi ile ilgili olarak Yunanistan/Birleşik Krallık (Kıbrıs Kararı) davasındaki Komisyon Raporu[118] ile uygulanmaya başlanmış, zamanla Sözleşmenin 15. maddesinin sınırlarını aşarak Sözleşme sisteminin geneli için bir yorum ilkesi haline gelmiştir. İlke, 24 Haziran 2013 tarihinde imzaya açılıp Avrupa Konseyi üyesi devletlerinin tamamı tarafından onaylanmasının akabinde 1 Ağustos 2021 tarihinde yürürlüğe girmiş olan Ek 15 No'lu Protokolün 1. maddesi uyarınca ikincillik (*subsidiarity*) ilkesi ile birlikte Sözleşmenin Başlangıç metnine eklenmiştir.[119] Böylece takdir marjı Sözleşmeden kaynaklı bir ilke haline gelmiştir.

AİHS, güvence altına aldığı hak ve özgürlükler için sınırsız bir koruma kabul etmemiş, hak ve özgürlükler için sınırlama rejimi öngörmüştür.[120] Bununla birlikte AİHM, bu rejim kurallarından özellikle de sınırlamanın meşru amacının

---

[117] Takdir marjı hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. Arai-Takahashi, Y. : The Margin of Appreciation Doctrine and the Principle of Proportionality in Jurisprudence of the EHRC, Anwerpen/Oxford/Newyork 2001; Letsas, G. : *Two Concepts of the Margin of Appreciation*,Oxford Journal of Legal Studies, C. 26, S. 4, Y. 2006; Greer, S. : The Margin Of Appreciatıon:Interpretation and Discretion under The European Convention On Human Rights, Council of Europe, 2000, Benvenisti, E. : *Margin of Appreciation, Consensus and Universal Standards*, International Law and Politics, C. 31, Y. 1999, ss. 843-854; Macdonald, R. S. J. : The Margin of Appreciation, in Macdonald, Matscher and Petzold (eds.)The European System for the Protection of Human Rights, Dordrecht 1993; Şirin, T. : *Takdir Marjı Doktrini ve Türkiye Anayasa Mahkemesi Açısından Anlamı,* Anayasa Hukuku Dergisi, C. 2, S. 4, Y. 2013, ss. 359 - 399; Atakan. A. : *Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin Takdir Yetkisi Doktrinine İlişkin Bir İnceleme,* Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi Hukuk Araştırmaları Dergisi, C. 16, S. 3,4, Y. 2010, ss. 29-36; Esen, E. : İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi İçtihatları Işığı Altında Takdir Marjı Doktrini, Ankara 2020; Doğru, D.: Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi Yargılamasında Takdir Marjı Doktrini, Ankara 2019; Keskin, E. : *AİHM'nin Türkiye Hakkında İfade Hürriyetine İlişkin Verdiği Kararlarda Takdir Marjı,* Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 69, S. 3, Y. 2020, s. 379 - 414; Çoban, A. R. : *Strasbourg'da Herküllere İhtiyacımız Var Mı Ulusal Takdir Yetkisi ve Evrensel Standartlar Arasında Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi*, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 57, S. 3, Y. 2008, ss. 187-223; AİHM'in takdir marjı doktrinine başvurduğu kararlarında tekrar ettiği benzer tanım için bkz. Handyside/Birleşik Krallık, T. 7.12.1976, Başvuru No. 5493/72, §. 47-49.

[118] Yunanistan/Birleşik Krallık, Başvuru No:176/56, 26.09.1958, Komisyon Raporu, s. 246-248,304-305. Komisyon kararına konu olan başvuruda Yunanistan, Birleşik Krallığın Kıbrıs adasında Kıbrıs Türkleri ile Kıbrıs Rumları arasındaki çatışmalara müdahale ederek gerçekleştirdiği sokağa çıkma yasağı, mahkeme kararı olmadan uzun süren gözaltı işlemleri vb uygulamalarının Sözleşmenin 5., 6. ve 15. maddelerinin ihlali olduğunu öne sürmüştür. Komisyon Raporuna ulaşmak için bkz. <https://www.article8echr.com/176-56/> (Erişim Tarihi 28.10.2021.)

[119] Türkiye, Protokolü 13 Eylül 2013 tarihinde imzalamıştır. Protokol'ün onaylanmasını kararlaştıran 29 Şubat 2016 tarih ve 2016/8577 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile Protokol'ün resmi Türkçe çevirisi, 17 Mart 2016 tarih ve 29656 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır

[120] Esen, s. 95.

belirlenmesinde, taraf devletlere belli oranda değerlendirme serbestisi tanımakta, bu değerlendirme serbestisinin oranını da meşru sebebinin özelliğine bağlı olarak daraltmakta veya genişletmektedir. Bu doğrultuda Mahkeme üzerinde ortak bir uzlaşı bulunan konularda taraf devletlere tanıdığı değerlendirme serbestisinin oranını daraltmakta, buna karşılık üzerinde ortak bir uzlaşı sağlanamamış konularda ise değerlendirme serbestinin oranını genişletmektedir.[121]

Takdir marjı olarak ifade edilen bu değerlendirme serbestinin AİHS uygulamasında ilk kez Sözleşmenin 15. maddesi uygulamasında doğmuş olması kavramın millî güvenlikle ilişkili bir kavram olduğu konusunda fikir vermektedir. Nitekim 15. madde savaş veya ulusun yaşamını tehdit eden olağanüstü durumlarda taraf devletlere Sözleşmeden doğan yükümlülüklere aykırı tedbir alma yetkisi vermektedir.

15. maddenin uygulanması için ilgili devletin savaş veya ulusun yaşamını tehdit eden olağanüstü bir durum içinde olması gerekmektedir. Mahkeme ulusun yaşamını tehdit eden olağanüstü durumlardan ne anlaşılması gerektiğini 1961 tarihli Lawless/İrlanda kararında[122] açıklamıştır. Buna göre ulusun yaşamının tehlikeye girdiği hallerden anlaşılması gereken, bütün nüfusu etkileyen ve toplum yaşamını tehdit eden istisnai bir kriz veya tehlike durumudur.[123] AİHM, bahse konu olağanüstü durumun varlığı ve derecesi ile bu olağanüstü durumlarda alınacak tedbirleri belirleme konusunda taraf devletlerin geniş bir değerlendirme serbestisine sahip olduğunu kabul etmiştir.

Ulusun varlığını tehdit eden durumları devletlerin millî güvenliğini tehdit eden durum ve şartlar olarak yorumlamak mümkündür. Nitekim AİHM bahse konu Lawless kararına konu olayda, IRA terör örgütünün gerçekleştirdiği olaylar sebebiyle ulusun yaşamının tehlikeye girdiği sonucuna varmış, böylelikle çoğunlukla millî güvenlik ve kamu düzeni bağlamında ele alınan terörü, 15. madde kapsamında ulusun yaşamını tehdit edecek boyutta bir tehlike olarak değerlendirmiştir. Bu sebeple Lawless kararı AİHM'nin 15. madde uygulamasında olağanüstü halin

[121] Doğru, s. 13.
[122] Lawless /İrlanda, Başvuru No:332/57, 1.7.1961, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57516 > (Erişim Tarihi 01.11.2022)
[123] Lawless /İrlanda , §.19, 20, 21; Esen, s. 51.

sebepleri olarak gösterilen durumları millî güvenlik kapsamında değerlendirdiğini göstermesi açısından önemli bir karardır.[124]

Ancak, takdir marjının millî güvenlikle ilişkilendirilmesinin tek nedeni 15. madde uygulaması değildir. Takdir marjının doğuş sebebi, daha önce de belirtildiği gibi, üzerinde ortak bir uzlaşının olmadığı, devletlerin ilgili konuda doğrudan bilgiye sahip olduğu konularda taraf devletlere belli bir oranda değerlendirme serbestisi tanımaktır. Sözleşmenin 8-11 maddeleri arasındaki sınırlama sebepleri arasında yer alan millî güvenlik, AİHM'nin taraf devletlere takdir marjı tanımak için varlığını gerekli gördüğü "*hakkında ortak bir Avrupa uzlaşının sağlanamadığı*", "*devletlerin doğrudan bilgi sahibi olduğu*" konular kapsamına girmektedir.

Millî güvenlik, içeriği her devlete, her devletin de içinde bulunduğu dönem ve koşullara göre değişen, tanımlanması zor bir kavram olup, hakkında yerleşmiş bir Avrupa anlayışı bulunmamaktadır. Millî güvenlik her devlet için farklı anlamlara gelmektedir.[125] Millî güvenlik kavramının bu niteliği gereği de AİHM, millî güvenlik gerekçesiyle getirilen sınırlamalarda taraf devletlere geniş bir değerlendirme serbesti tanımaktadır.

Ancak bu durum AİHM'nin millî güvenlik konusunda taraf devletlere tek bir eşik uyguladığı anlamına gelmemelidir. Çünkü Mahkemenin millî güvenlik meşru sebebi ile ilgili taraf devletlere öngördüğü serbest alan, ilgili hakkın niteliğine veya devletin içinde bulunduğu durum ve şartlara göre değişmektedir. Örneğin, ifade özgürlüğünün (AİHS m.10/2) millî güvenlik gerekçesiyle sınırlanması ile ilgili Leander/İsveç kararında[126] Mahkeme millî güvenliğin korunması amacına ulaşılması için devletlerin seçtiği araçlarda ve bu konuda toplumsal bir gerekliliğin bulunup bulunmadığını belirleme konusunda ilgili devlete geniş bir takdir hakkı tanımştır. Ancak Mahkeme yine de taraf devletleri tamamen serbest bırakmamakta, sınırlama

[124] Acaray, s. 1312,1313.
[125] Akgül, M. E. : *İfade Özgürlüğünün Tarihsel Süreci ve Millî Güvenlik Gerekçesiyle İfade Özgürlüğünün Kısıtlanması*, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 61, S. 1, Y. 2012, s. 23.
[126] Leander/İsveç, Başvuru No: 9248/8, 20.03.1987, § 59, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57519> (Erişim Tarihi 1.11.2022)

aracının belirlenmesinde devletlerin iyiniyetli, makul ve dikkatli olması gerektiğini belirtmektedir.[127]

Diğer yandan ulusal makamların terör propagandası olarak nitelendirerek millî güvenliğin korunması amacıyla ifade özgürlüğüne müdahalede bulunduğu durumlarda AİHM, şiddet çağrısı yapılıp yapılmadığı, olayın koşulları, devletlerin içinde bulunduğu özel duruma, ifadenin sahibine ve içeriği ile seçilen aracın niteliğine göre taraf devletlere tanıdığı değerlendirme serbesti oranını genişletmekte veya daraltmaktadır.[128]

Aynı şekilde AİHS'nin millî güvenliği sınırlama sebebi olarak düzenlediği bir başka hak olan özel hayata saygı hakkı (AİHS m. 8/2) kapsamında örneğin haberleşmenin gizliliği ile ilgili olarak devletlerin millî güvenliği korumak amacıyla telefon dinleme ve gizli takip şeklinde gerçekleştirdiği müdahalelerde taraf devletlere tanıdığı değerlendirme sebestisini geniş tutmakta ancak devletlerin keyfiyetini önleyecek yeterli güvencelerin bulunmasını gerekli görmektedir.[129]

II. 1961 ve 1982 ANAYASALARINDA MİLLÎ GÜVENLİK KAVRAMI

A. 1961 Anayasası Dönemi

Millî güvenlik hukuki ve siyasi bir kavram olarak ilk kez 1961 Anayasası[130] ile Türk hukukuna girmiştir. 1961 Anayasası'nın kabulünden önceki hukuki metinlerde "millî savunma", "siyasi emniyet", "millî emniyet" ve "umumi güvenlik"

---

[127] Örneğin, Observer, Guardian/Birleşik Krallık, Başvuru No: 13585/88, 2.11.1991, § 59, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57705>, (Erişim Tarihi 1.11.2022); Verenigung Weekblad Bluf!/Hollanda, Başvuru No: 16616/90, 09.02.1996, §7-11, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57915> (Erişim Tarihi 1.11.2022), Bu iki karara konu olayda, istihbarat servisleri ile ilgili haberlerin yayınlanacağı gazeteler hakkında ulusal makamlarca millî güvenlik gerekçesiyle yayın yasağı getirilmesinin ifade özgürlüğünü ihlal ettiği öne sürülmüştür. Her iki başvuruda da AİHM, yasaklama konusu haberlerin daha önce başka yerlerde yayınlanmış olması sebebiyle kamuya açık bilgi haline geldiğini, dolayısıyla "devlet sırrı" veya "gizli bilgi" vasıflarının kalmadığını bu sebeple başvuru konusu müdahalenin millî güvenlik meşru amacının gerçekleşmesi için gereli olmadığına karar vermiştir.

[128] Esen, s. 188-190; Doğru, s. 190-191; Örnek kararlar: Sürek/Türkiye (3), Başvuru No: 24735/94, 8.7.1999, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58281>, Zana/Türkiye Başvuru No: 18954/91, 25.11.1997, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-164031> (Erişim Tarihi 1.11.2022)

[129] Doğru, s. 167; Esen, s. 158.

[130] 9 Temmuz 1961 tarih ve 334 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası R.G. 20.07.1961, S. 10859, Dördüncü Tertip, C. 1-2, s. 2930.

gibi kavramlar kullanılmış ise de 1961 Anayasası'nda bu kavramlar yerine doğrudan millî güvenlik kavramı kullanılmıştır.

Millî güvenlik kavramı bu dönemde kanunlarda da yer almaya başlamış, çeşitli yargı kararlarına da konu olarak içeriği belirlenmiştir.

1. 1961 Anayasası'nda ve İlgili Mevzuatta Millî Güvenlik Kavramı

Millî güvenlik 1961 Anayasası'nda yer almakla birlikte anayasada tanımlanmamıştır. Ancak 1961 Anayasası'nın ilk halinde *Temel Hakların Özü* başlıklı 11. maddede "*...millî güvenlik gerekçesiyle de olsa bir hakkın özününe dokunulamayacağı*" şeklinde düzenlenmiştir. Anayasanın ilk halinde ayrıca, konut dokunulmazlığını düzenleyen 16. maddede *millî güvenlik bakımından gecikmesinde sakınca bulunan hallerde yetkili merciin emriyle konuta girilebileceği* belirtilmiş, seyahat ve yerleşme özgürlüğü ve basın hürriyetine ilişkin 18. ve 22. maddelerde ise bu özgürlüklerin aralarında millî güvenliğin yer aldığı bazı özel sebeplerle sınırlanabileceği düzenlenmiştir.

12 Mart dönemi olarak ifade edilen 1971[131]-1973[132] yıllarında anayasada değişiklikler yapılmıştır. Değişiklikler çoğunlukla temel hak ve özgürlükler alanında gerçekleşmiştir. 1971 yılında yapılan değişiklikle anayasanın 11. madde başlığı "*Temel hak ve hürriyetlerin özü, sınırlanması ve kötüye kullanılamaması*" olarak değiştirilmiş ve *millî güvenliğin korunması* temel hak ve özgürlükler için genel sınırlama sebebine dönüşerek bütün temel hak ve özgürlüklerin millî güvenliğin korunması gerekçesiyle sınırlanması mümkün hale gelmiştir. Öte yandan sınırlama sebepleri arasına "devletin ülkesi ve milletiyle bütünlüğü", "kamu düzeni" gibi kavramlar da eklenmiş, böylece millî güvenliğin korunmasının bunlardan farklı bir

[131] 22 Eylül 1971 tarihli 13964 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi ve Geçici Maddeler Eklenmesi Hakkında 20 Eylül 1971 tarih ve 1488 sayılı Kanunla Anayasanın 11, 15, 19, 22, 26, 29, 30, 32, 38, 46, 61, 64, 89, 110, 111, 114, 119, 120, 121, 124, 127, 134, 137, 138, 140, 143, 144, 145, 147, 149, 151 ve 152. maddeleri değiştirilmiş, anayasaya Geçici 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19. ve 20. maddeler eklenmiştir.

[132] 20 Mart 1973 tarihli 14482 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 30, 57, 136, 138 ve 148. maddelerinin Bazı Fıkralarının Değiştirilmesi Hakkındaki 15 Mart 1973 tarih ve 1699 sayılı Kanunla, Anayasanın 30. maddesinin 4. fıkrası ve 57. maddenin 2. ve 3. fıkrası 138. maddenin 4. fıkrası ve 148. maddenin 2. fıkrası değiştirilmiştir. 136. maddeye ise 2, 3, 4, 5, 6 ve 7. fıkralar ilave edilmiştir. Ayrıca Geçici 21. ve 22. maddeler eklenmiştir.

kavram olduğu belirtilmiştir.[133] 1971 yılındaki değişiklikle ayrıca dernek kurma özgürlüğünün, sendika kurma hakkının ve basın dışı haberleşme araçlarından faydalanma hakkının millî güvenlik sebebiyle sınırlanabileceği de düzenlenmiştir. Böylelikle 1961 Anayasası'nın ilk halinde millî güvenliğin özel sınırlama sebebi olarak yer aldığı hak ve özgürlük sayısı iki iken, 1971 yılıyla birlikte bu sayı beş olmuştur.

1961 Anayasası'nın 111. maddesiyle, millî güvenlik ile ilgili kararların alınmasında ve koordinasyonun sağlanmasında Bakanlar Kuruluna yardımcı olmak üzere Millî Güvenlik Kurulu (MGK) oluşturulmuştur. Esasında 1961 Anayasası'nın hazırlık çalışmaları esnasında Temsilciler Meclisi Anayasa Komisyonu, hazırlamış olduğu anayasa taslağında 1924 Anayasası döneminde kurulmuş olan ve görev alanı sadece savaş ve seferberlik gibi askeri konularla sınırlı olan Millî Savunma Yüksek Kurulu'na taslakta yer vermiştir. Ancak söz konusu taslak madde Millî Birlik Komitesince kabul edilmemiş, bunun yerine Millî Güvenlik Kurulu adı altında yeni bir kurul oluşturulmasına karar verilmiştir.

1961 Anayasası'nın 111. maddesinde MGK'nin düzenlenmesinin ardından 129 sayılı Millî Güvenlik Kurulu Kanunu çıkarılmıştır.[134] Bu kanunda da millî güvenlikle ilgili herhangi bir tanım yapılmamıştır. Ancak anılan kanununun 5.4.1962 tarihinde Millet Meclisi Başkanlığı'na sunulmuş olan tasarı metninin gerekçesinde yer alan "*Bu tasarı Devletin maddi ve manevi bütün varlıklarının her türlü tecavüzlere karşı korunması ve yüceltilmesi amacıyla takip edilecek politika, prensip ve planların tespiti işleri ile bu konudaki hazırlık ve çalışmaları tanzim edecek esasları derlemiş bulunmaktadır."*[135] şeklindeki ifade, 1961 Anayasası döneminde millî güvenliğin "*devletin maddi ve manevi varlıklarının her türlü saldırıya karşı korunması*" olarak anlaşıldığını göstermektedir.

Sonuç olarak, millî güvenlik 1961 Anayasası döneminde ne anayasada ne de anayasanın 111. maddesi uyarınca çıkarılan 129 sayılı MGK Kanununda tanımlanmıştır. 1961 Anayasası döneminde kavrama ilişkin yasal düzeyde bir tanım

---

[133] Gürpınar, B. : *1982 Anayasasına Göre Millî Güvenlik Kavramı,* Hasan Kalyoncu Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, S. 2, Y. 2012, s. 130.
[134] 11.12.1962 tarihli 129 sayılı Kanun, R.G. 9.2.1962, S. 11286.
[135] Millî Güvenlik Kurulu Kanunu Tasarısı ve Millî Savunma ve Bütçe Komisyonları Raporları (1/179), Millet Meclisi, 1. Dönem, 1. Toplantı, S. Sayısı: 157, s. 1.

yapılmamış olmasının gerekçesi doktrin tarafından, anayasal bir statü verilen MGK'nin millî güvenlik gerekçesiyle hükümetlerin izleyeceği politikaları yönlendirme ve denetleme fırsatı elde ettiği[136] bu sebeple de kavramın içeriğinn bilinçli olarak netleştirilmediği şeklinde açıklanmaktadır.[137]

1961 Anayasası döneminde millî güvenlik 129 sayılı MGK Kanununun 7. maddesi uyarınca çıkarılan ve Başbakanlığa bağlı Millî Güvenlik Kurulu Sekreterliğinin görev, yetki, kuruluş ve çalışma usullerini düzenleyen Millî Güvenlik Kurulu Sekreterlik Yönetmeliği'nde[138] (MGKSY) tanımlanmıştır.

Millî güvenlik, anılan Yönetmeliğin Tarifler başlıklı 3. maddesinde "Topyekûn Millî Güvenlik" paranteziyle, "*dışardan ve içerden yapılabilecek her çeşit taarruzlara, bozguncu teşebbüslere, tabii afetlere ve büyük yangınlara azimle karşı koyabilmek, Devlet otoritesini muhafaza ve devam ettirmek ve bir savaştan galip çıkabilmek için, bütün millî kudret, gayret ve faaliyetlerin tam olarak kullanılması*" şeklinde tanımlanmıştır. Yönetmelik, millî güvenliği sadece ülke içinden ve dışından gelebilecek saldırılar, bozguncu teşebbüsler ve doğal afet, yangın gibi olağanüstü durumlar kapsamında tanımlamış, millî güvenliğin ekonomik, siyasi ve sosyal yönlerini tanıma dahil etmemiştir[139]. Yönetmelikteki bu tanımın bir diğer özelliği ise Amerikan Savunma Bakanlığı (*Department of Defence-DOD*) tarafından çıkarılmış olan Askeri ve İlişkili Terimler Sözlüğündeki[140] (*Dictionary of Military and Associated Terms)* millî güvenlik tanımına benzerliğidir. Daha önce de belirtildiği üzere millî güvenlik söz konusu Sözlükte "*yabancı bir millet ya da millet grubuna karşı askeri ya da savunma yönünden üstün duruma gelme, dış ilişkilerde menfaat elde etme, ya da ülke içinden veya dışından gelecek örtülü ya da açık, yıkıcı veya düşmanca eylemlere karşı başarılı olma amaçlarıyla Birleşik Devletlerin millî savunma ve dış ilişkilerini kapsayan bütüncül bir kavram"* olarak tanımlanmıştır. Nitekim millî güvenlik MGKSY' de de bu tanıma benzer şekilde, "*dışardan ve içerden yapılabilecek her çeşit taarruzlara, bozguncu teşebbüslere karşı azimle karşı*

---

[136] Yazıcı, s. 81-82; Torun, A . : *Türkiye'de Ulusal Güvenliğin Yasal ve Kurumsal Mekanizması: Millî Güvenlik Kurulu,* İnönü Üniversitesi Uluslararası Sosyal Bilimler Dergisi, C. 6, S. 2, Y. 2017, s. 46.

[137] TBMM Meclis Araştırması Komisyonu Raporu, Kasım 2012, Dönem: 24, Yasama Yılı: 3, S. Sayısı: 376, C.1, s. 300,301.

[138] 6/1645 sayılı 17.04.1963 tarihli Bakanlar Kurulu Kararı, R.G. 7.6.1963, S. 11422

[139] Akgüner, s. 13.

[140] <https://www.jcs.mil/Portals/36/Documents/Doctrine/pubs/dictionary.pdf> (Erişim Tarihi 5.5.2021)

koyabilmek" şeklinde tanımlanmış, böylelikle güvenlikten daha çok savunmayı ön plana çıkararak kavramı askeri yönden ele almıştır.

Millî güvenlik, 1961 Anayasası döneminde kanunlarda da yer almaya başlamıştır. Millî güvenlik kavramı ilk olarak 24.10.1960 tarihli 108 sayılı Savunma Sekreterlikleri Kurulmasına Dair Kanunda yer almıştır.[141] Millî güvenlik Kanunun 1. maddesinde, "*genel bütçeye dahil dairelerle, katma bütçeli idareler ve Devlet Ekonomi Kurumları ve bunlara bağlı kurumlarda kurulacak savunma sekreterliklerince yürütülecek topyekûn savunma ve millî seferberlik hizmetlerinin millî güvenlik amacına uygun bir şekilde planlanacağı ve yürütüleceği"* şeklinde düzenlenmiştir.

1961 Anayasası'nın kabulü sonrası millî güvenlik kavramına yer veren bir diğer kanun ise Başbakanlığa bağlı Millî İstihbarat Teşkilatının (MİT) kuruluşuna ilişkin 6.7.1965 tarihli 644 sayılı Millî İstihbarat Teşkilatı Kanunudur[142]. Söz konusu Kanunun 3. maddesinde MİT'in *"Devletin millî güvenlik politikası ile ilgili planların hazırlanmasında esas olacak askeri, siyasi, iktisadi, ticari, mali, sınai, ilmi, teknik, biyografik ve psikolojik ve millî güvenlikle ilgili istihbaratı Devlet çapında istihsal etmek üzere kurulduğu"* belirtilmiştir.

644 sayılı MİT Kanununun yukarıda belirtilen 3. maddesinin düzenleniş şekli, 1961 Anayasası'nın yürürlükte olduğu beşinci yılında dahi millî güvenliğin günümüz karşılığıyla kullanılmamış olduğunu göstermesi açısından önemlidir. Çünkü maddede, millî güvenlik politikası ile ilgili planların hazırlanmasında esas olacak istihbarat alanları *askeri, siyasi, iktisadi, ticari, mali, sınai, ilmi, teknik, biyografik ve psikolojik* olarak ayrı ayrı sayılmış, bu sayılanların ardından *"...ve millî güvenlikle ilgili istihbaratı"* denilerek millî güvenlik ile ilgili istihbaratın bu konulardan farklı konuları kapsadığı şeklinde belirtilmiştir. Oysa ki maddede askeri, siyasi, iktisadî, ticarî, malî, sınaî, ilmî, teknik, biyografik ve psikolojik olarak sayılmış olan kavramlar, devletin millî gücünü oluşturmaktadır ve millî güvenlik yukarıda genel bilgilerin yer aldığı kısımda da belirtildiği üzere, topyekûn güvenlik anlayışı temelinde, bir devletin millî gücünü oluşturan unsurlara yönelik tehdit algısına karşılık gelmektedir. Bu sebeple millî güvenlikle ilgili istihbarat

[141] Gürpınar(Milli Güvenlik Kavramı), s. 127.
[142] R.G. 22.7.1965, S. 12055.

denildiğinde askeri, siyasi, iktisadi, mali, teknik vb. yani "devletin millî gücünü oluşturan unsurların tamamı" kapsama girmektedir. Nitekim 644 sayılı MİT Kanununu ilga eden 1.11.1983 tarihli 2937 sayılı Devlet İstihbarat Hizmetleri ve Millî İstihbarat Teşkilatı Kanununda[143] bu durum düzeltilmiş, Kanunun MİT'in görevleri ile ilgili 4. maddesi *"..devletin millî gücünü meydana getiren bütün unsurlarına karşı millî güvenlik istihbaratını devlet çapında oluşturmakla görevli.."* şeklinde düzenlenmiştir.

2. Danıştay ve Anayasa Mahkemesi Kararlarında Millî Güvenlik

Millî güvenlik 1961 Anayasası döneminde, kanunların yanı sıra Anayasa Mahkemesi ve Danıştay kararlarına da konu olmuştur. Bu sebeple millî güvenlik kavramının tanımlanmasına yardımcı olabilecek bazı esaslara mahkeme kararlarında da rastlamak mümkündür.

Millî güvenliğin tanımlandığı ilk mahkeme kararı olarak kabul edilen[144] karar, 1970 yılında Danıştay tarafından verilmiştir. Bu karara kadar Danıştay millî güvenlikle ilgili çeşitli kararlar[145] vermiş ancak kavrama ilişkin bir tanım yapmamıştır.

Danıştay'ın millî güvenliğin tanımını yaptığı bu ilk karar[146] Türkiye Öğretmen Sendikası (TÖS) ve Türkiye İlkokul Öğretmenleri Sendikası (İLKSEN) adlı kuruluşlara bağlı öğretmenlerce başlatılan boykota ilişkin her türlü haber ve yorumun radyo ve televizyondan yayınlanmasının 359 sayılı Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumu Kanununun 17. maddesi uyarınca Bakanlar Kurulu tarafından millî güvenlik gerekçesiyle yasaklanması üzerine, TRT Kurumunun söz konusu Bakanlar Kurulu Kararına karşı açtığı dava vesilesiyle verilmiştir.

Bu davada anayasaya aykırılık iddiasında da bulunulmuştur. Danıştay anayasaya aykırılık iddiasına yönelik olarak, 359 sayılı Kanunun 17. maddesinin uygulanması sırasında sübjektif takdirlerin ve özellikle siyasi iktidarın tercih ve görüşlerinin rol oynamaması için madde metninde "millî güvenliğin açıkça gerekli

[143] R.G. 3.11.1983, S. 18210
[144] Akgüner, s. 41; Aybay (Millî Güvenlik), s. 68.
[145] Örneğin Danıştay Dava Daireleri Kurulu Kararı (DDDK), T. 19.9.1969, E. 1967/722, K. 1969/652.
[146] Danıştay 12. Daire, T. 5.3.1970, E. 1969/4097, K. 1970/426 (Danıştay Dergisi, Y. 1, S. 1, Ankara 1971, s. 379-386)

kıldığı haller" ibaresine yer verildiğini, bu şartın mevcut olması halinde yasaklama yetkisinin TRT'nin özerkliğini düzenleyen anayasanın 121. maddesine aykırı olamayacağını belirterek, anayasaya aykırılık iddiasını reddetmiştir.

Dava konusu işleme yönelik ise Danıştay, bir eylemin mevzuata aykırı hatta suç niteliğinde olmasının her zaman için millî güvenliği de tehlikeye düşürdüğü şeklinde yorumlanamayacağını, aksi halde millî güvenlik kavramının kapsamının anayasa ve kanun koyucunun amaç ve iradesine aykırı şekilde genişletilmiş olacağını, suç teşkil eden bir eylemin millî güvenliğe yönelik bir tehdit olarak algılanabilmesi için suç vasfındaki bir eylemin devletin bütünlüğüne yönelmiş bir tehlike içermesi gerektiğini, bu doğrultuda, olaya konu boykot eyleminin millî eğitimin çağın gereklerine uygun yürütülmesi ve adil ücret gibi amaçları taşıdığını, bu haliyle diğer kamu görevlilerinin de eyleme katılacağı yönündeki savunmada isabet bulunmadığını, diğer yandan anayasanın 111. maddesinde millî güvenlikle ilgili kararların alınmasında ve koordinasyonun sağlanmasında Bakanlar Kuruluna yardımcılı olmak üzere MGK'nin oluşturulduğunu, dava konusu işleme dayanak teşkil eden kanunda, yasaklama kararının açıkça millî güvenliğe aykırılık halinde tesis edilebileceğinin düzenlendiği, dava konusu yasaklama işleminde ise MGK'nin görüşünün alınmadığı, bu durumun anayasanın ilgili (m.111) hükmü ile bağdaşmayacağı, bu sebeple MGK'nin görüşü alınmadan re'sen tesis edilen dava konusu Bakanlar Kurulu Kararının usul ve esas yönünden hukuka aykırı olduğu belirtilerek iptal kararı verilmiştir.

Bu kararda Danıştay, millî güvenliğin tanımına yönelik olarak ise, millî güvenlik kavramının anayasada ve kanunlarda kesin olarak sınırlarının belirlenmediğini, kavramın sadece Millî Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Yönetmeliğinin 3. maddesinde tanımlandığını, Yönetmelikteki bu hüküm ve doktrindeki görüşler birlikte nazara alındığında millî güvenlik kavramının, *yurt ölçüsünde beliren iç ve dış tehlikelere karşı Devlet tüzel kişiliğinin savunma ve güvenlik altına alınması* şeklinde tanımlanabileceğini, ayrıca iç ve dış tehlikelerden hangilerinin millî güvenliğe ilişkin bulunduğunun, memleketin içinde bulunduğu şartlara göre siyasi makamlarca belirlenebileceğini belirtmiştir.

Danıştay'ın bu kararı millî güvenliğin tanımının yapıldığı ilk mahkeme kararı olup, karar ayrıca millî güvenliğin kapsamının zamana ve ülkenin içinde bulunduğu şartlara bağlı olarak değerlendirilmesi gerektiğini belirtmesi diğer yandan iç ve dış tehlikelerden hangisinin millî güvenlikle ilişkili olduğunu belirleme konusunda siyasi makamların takdir yetkisine sahip olduğunu vurgulaması açısından da önemlidir.

Anayasa Mahkemesi ise 1961 Anayasası döneminde millî güvenliğin içeriği ile ilgili en önemli kararını 5682 sayılı Pasaport Kanununun 22. maddesinin iptali talebiyle açılan davada vermiştir[147] Bu kararda Anayasa Mahkemesi, 5682 sayılı Pasaport Kanununun 22. maddesinde yer alan "*memleketten ayrılmaları İçişleri Bakanlığınca siyasi emniyet bakımından sakıncalı bulunan kişilerin yurt dışına çıkışına izin verilmemesi*" yönündeki hükmü, millî güvenlikle ilgili bir mesele olarak görmüş, kanunda geçen "siyasi emniyet" deyiminin "millî güvenlik" olarak anlaşılması gerektiğini belirtmiştir. Anayasa Mahkemesinin bu kararına çalışmanın gerisinde siyasi güvenlik ile ilgili kısımda[148] yer verilmiştir. Kararın çalışmanın bu kısmıyla ilgisi olan yönü ise, Anayasa Mahkemesi tarafından Pasaport Kanununun lafzında geçen "siyasi emniyet" deyiminin "millî güvenlik" olarak yorumlanmasıdır. Burada öncelikle şunu belirtmeliyiz ki, 5682 sayılı Pasaport Kanunu, 1961 Anayasası'nın yürürlüğe girmesinden önce çıkarılmış olan bir kanundur. Bu sebeple bu kanunun 1961 Anayasası'nın koyduğu temel ilkeler göz önünde tutularak hazırlandığını kabul etmek güçtür.[149] Ancak yine de Rona Aybay'ın da belirttiği gibi Anayasa Mahkemesi bu karar ile Pasaport Kanunun 22. maddesini yorumlama

[147] AYM, T. 29.04.1963, E. 1963/190, K. 1963/100 (AMKD, S. 1, s. 246) Söz konusu dava Türkiye İşçi Partisi adına Genel Başkan Mehmet AYBAR tarafından açılmıştır. Dava dilekçesinde özetle, Anayasa'nın 11. maddesinde millî güvenlik sebebiyle de olsa bir hakkın ve hürriyetin özüne dokunulamayacağı ve 14. maddesinin ikinci fıkrasında da kişi dokunulmazlığı ve hürriyetinin hakim kararı olmadıkça kayıtlanamayacağı belirtildiği halde Pasaport Kanununun 22. maddesi ile bir kimsenin memleketten ayrılıp ayrılamayacağı tayini işinin İçişleri Bakanlığına bırakıldığını, bu Bakanlığın, *siyasi emniyet* mülahazası şeklinde bir formülle, dilediği şahsa pasaport verilmesine mani olabileceğini, bir şahsın seyahat hürriyetinin bu yoldan ve hakim kararı olmaksızın kayıtlanmasının doğru olmadığını, Anayasa'nın 18. maddesi gereğince herkesin sahip olduğu Seyahat Hürriyetinin ancak, aynı maddede gösterilen sebeplerle sınırlanabileceğini, halbuki Pasaport Kanununun 22. maddesi hükmünün yabancı memleketlerde geçinmek için müsait sebep ve şartlara malik olduklarını ispat edemeyenlerin seyahatlerini engellediğini, bu sebeplerle Pasaport Kanununun Anayasa'ya aykırı olan 22. maddesinin iptali talep edilmiştir.

[148] Bkz. s.12 vd.

[149] Bu karara İ. Hakkı Ülkmen tarafından yazılan muhalefet şerhi için bkz. AMKD, S.1, s. 251-254.

suretiyle değiştirmiş, kanunda geçen "siyasi emniyet" tabirinin "millî güvenlik" olarak anlaşılmasının yolunu açmıştır.

Bu karar diğer yazarlarca da eleştirilmiş[150], siyasi emniyetin millî güvenlikten farklı bir kavram olduğu, siyasi emniyetin bir iktidar partisinin koyduğu ve devam ettirdiği bir politik durumun güvenliği olduğu, bu sebeple millî güvenlik kapsamında geniş bir tehlikeyi içermediği belirtilmiştir.[151] Nitekim kararın muhalefet şerhinde de, "… *siyasi emniyet terimi Anayasa'nın hürriyetlerin sınırlandırılması sebebi olarak kabul ettiği millî güvenlik ile alakası yoktur ve aynı anlama gelmemektedir…. Böyle bir durumu demokratik devlet anlayışı ile olduğu kadar Anayasanın ruhu ve lafzıyla da bağdaştırmaya imkân yoktur*." denilmiştir[152].

Anayasa Mahkemesi millî güvenliğin tanımı ile ilgili olarak 171 sayılı Toplantı ve Gösteri Yürüyüşü Hürriyeti Hakkındaki Kanunun 10. maddesine eklenen *"mahalli mülki amirinin millî güvenlik ve kamu düzeni gibi gerekçelerle toplantı ve gösteri yürüyüşünü erteleyebileceği*" yönündeki hükmün anayasaya aykırılığı iddiasıyla açılan davada da bazı değerlendirmelerde bulunmuştur.

Sözü edilen kararda Anayasa Mahkemesi[153] "*kamu düzeni ve millî güvenliğin uygulayıcıların kişisel görüş ve anlayışlarına göre genişleyebilecek öznel yorumlara elverişli bu nedenle de keyfiliğe dek varabilir çeşitli ve aşamalı uygulamalara yol açacak genel bir kavram olduğunu"* belirtmiş ve bu nitelikteki kavramların olduğu gibi yasaya geçirilmesinin yasal düzenleme işini göremeyeceğini, bu nedenle *millî güvenliğe aykırılığın hangi esaslara göre belirleneceğinin yasada belirtilmesi gerektiğini* hükmetmiştir. Söz konusu kararda millî güvenliğin tanımına ilişkin olarak dikkat çeken husus, mahkemenin millî güvenlik ve kamu düzeni gibi kavramları uygulayıcıların kişisel görüş ve değerlendirmelerine göre genişleyebilecek kadar belirsiz kavramlar olduğunu vurgulamasıdır.

[150] Doktindeki eleştiriler için bkz. s. 14 vd.
[151] Aybay(Yurt Dışına Çıkma), s. 169.
[152] Bu karara Ekrem Korkut tarafından yazılan muhalefet şerhi için bkz (AMKD, S.1, s. 257)
[153] AYM, T. 25.04.1974, E. 1973/41, K. 1973/13, R.G. 14.09.1974, S. 15006 (AMKD, S. 12, s. 145-149)

Millî güvenliğin kapsamına ilişkin olarak Anayasa Mahkemesinin başka bir kararında[154] ise, Türk Silahlı Kuvvetleri için çok önemli olan ordu disiplinini bozan davranışların yurt savunmasıyla yakından ilgili olduğu belirtilmiş ve askeri disiplinin sağlanmasına yönelik kurallar millî güvenlik kapsamında değerlendirilmiştir. Bu karar vesilesiyle mahkeme millî güvenliği "*iç ve dış tehlikelere karşı devlet varlığının muhafazası* "olarak açıklamıştır.

Sonuç olarak 27 Mayıs askeri darbesinin ürünü olan 1961 Anayasası döneminde millî güvenlik kavramı, *devletin maddi ve manevi varlıklarının her türlü saldırıya karşı korunması* şeklinde değerlendirilmiş, bu dönemde yargı mercilerince bu tanıma ilave olarak, *askeri disiplinin korunması, yurt savunmasına ilişkin işlemlerin millî güvenlikle ilgili olduğu*, diğer yandan *millî güvenliğin kapsamının belirsiz olduğu bu sebeple millî güvenlik gerekçesinin sebeplerinin idarelerce ortaya konulması gerektiği*, diğer yandan *kavramın zamana, ülkenin siyasi ve iktisadi koşullarına göre değiştiği*, *millî güvenliğin tehlikeye düşeceği konusunda idarenin takdir yetkisine sahip olduğu ancak bu durumun idarelerce doğrudan ya da dolaylı olarak ortaya konulması gerektiği* hususları belirlenmiştir.

B. 1982 Anayasası Dönemi

Hukuki ve siyasi bir kavram olarak ilk kez 1961 Anayasası ile Türk hukukuna giren ve bu dönemde pek çok kanunda yer almaya başlayan millî güvenlik kavramı, 1982 Anayasası döneminde varlığını güçlendirerek korumuştur. Kavram Millî Güvenlik Konseyi döneminde çıkarılan 1 Kasım 1983 gün ve 2945 sayılı Millî Güvenlik Kurulu ve Millî Güvenlik Kurulu Sekreterliği Kanununda[155] (MGKGSK) tanımlanmıştır. Böylelikle millî güvenlik kavramı ilk kez 1982 Anayasası döneminde yasal bir tanıma kavuşmuştur.

Bu dönemde millî güvenlik, siyasi ve toplumsal hayatta etkin bir konuma gelmiştir. Millî güvenlik kavramının 1982 Anayasası döneminde etkinliğinin artmasının en önemli nedeni hazırlanış şartlarına bağlı olarak anayasanın devletin varlığını, bağımsızlığını, bütünlüğünü ön plana çıkarması, dolayısıyla da millî güvenliğin korunmasına öncelik vermiş olmasıdır. Bu sebeple 1982 Anayasası

[154] AYM, T.10.2.1976, E. 1975/200, K. 1976/9, R.G. 10.5.1976, S. 15583, (AMKD, S. 14, s. 39 - 511)
[155] R.G. 11.11.1983, S. 18218.

döneminde millî güvenlik kavramının anlam ve kapsamının anayasanın hazırlanış süreci ile birlikte ele alınması gerekmektedir.

1. 1982 Anayasasının Hazırlanış Süreci

1982 Anayasası, 12 Eylül 1980 tarihli askeri müdahalesi sonucunda[156] oluşturulan Millî Güvenlik Konseyinin[157] yönetimde olduğu dönemde hazırlanmıştır. Askeri müdahalenin yarattığı olağanüstü koşullar altında hazırlanan, ortaya çıktığı dönemin özelliğine bağlı olarak klasik anayasacılık anlayışının özü olan iktidarın sınırlanması, özgürlük ve demokrasinin korunması fikrinden uzaklaşan 1982 Anayasası bu yönüyle 1961 Anayasasından da farklılaşarak özgürlüklerin sınırlanması, devletin güçlendirilmesi temel fikrine dayandırılmıştır.

İkisi de askeri müdahale sonucunda oluşturulmasına rağmen 1982 Anayasası'nın 1961 Anayasası'ndan neden daha az özgürlükçü olduğunu anlayabilmek için 12 Eylül askeri müdahalesinin gerekçelerine ve 1982 Anayasası'nın hazırlandığı dönemin şartlarına bakmak gerekmektedir.

12 Eylül askeri müdahalesinin yapılış gayesi konusundaki genel kanı 1975-1980 yılları arasında ülkede artan siyasi, sosyal ve ekonomik sıkıntılar bu kapsamda ülkede terör ve şiddet olaylarının artması böyle bir ortamda siyasi partilerin uzlaşmaz tavır[158] sergilemeleri olarak özetlenmekte, ayrıca 1961 Anayasası'nda siyasi uzlaşmayı çözümleyecek hükümlerin bulunmadığı ayrıca mevcut anayasada devlet otoritesini zayıflatan hükümlerin olduğu öne sürülmektedir.[159] Özellikle, 1975 yılı sonrasında şiddet olaylarının artmasında esas sorumluluğun 1961 Anayasası'na ait

---

[156] 12 Eylül askeri müdahalesi ve 1982 Anayasasının ortaya çıkış sürecine ilişkin bilgi için bkz. Turgut, H.: 12 Eylül Partileri, 2. Baskı, İstanbul 1986, s. 34 vd.; Nergis , B.: 12 Eylül Döneminde Millî Güvenlik Konseyi'nin Yasama Faaliyetleri (12 Eylül 1980-18 Ekim 1982),Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Uluslararası İlişkiler Anabilim Dalı, İstanbul 2012, s. 74 vd. Ayrıca konunun anayasa hukuku boyutuyla ele alındığı eserler için bkz. Karatepe, Ş.: Türk Anayasa Hukuku, 2. Baskı, Ankara 2018, s. 67 vd.; Özbudun (Türk Anayasa Hukuku), s. 49 vd.; Gören(Anayasa Hukuku), s. 91 vd.; Yazıcı, s. 152 vd.; Tanör(İki Anayasa), s. 89 vd.

[157] 12 Aralık 1980 tarihli 2356 sayılı Kanun'un 1. maddesine göre Millî Güvenlik Konseyi " (…)Devlet ve Millî Güvenlik Konseyi Başkanı, Genel Kurmay Başkanı Orgeneral Kenan Evren, Kara Kuvvetleri Komutanı Orgeneral Nurettin Ersin, Hava Kuvvetleri Komutanı Orgeneral Tahsin Şahinkaya, Deniz Kuvvetleri Komutanı Nejat Tümer ve Jandarma Genel Komutanı Orgeneral Sedat Celasun'dan oluşmaktadır.

[158] Meclis Araştırma Komisyon Raporu (2012), s. 575.vd. <https://www5.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem24/yil01/ss376_Cilt1.pdf>, (Erişim Tarihi 23.4.2022)

[159] Karatepe, Ş.: Darbeler Anayasalar ve Modernleşme, 2. Baskı, İstanbul 1993, s. 246 vd; Yazıcı, s. 152-155.

olduğu çünkü 1961 Anayasası'nın otorite-özgürlük dengesini bozarak özgürlükleri çoğalttığı, özgürlüklerin çoğalmasının da devleti güçsüzleştirdiği düşünüldüğünden 12 Eylül askeri müdahalesini gerçekleştiren Millî Güvenlik Konseyine göre yapılacak yeni anayasanın temel amacı kişi özgürlüklerinin sınırlanması devlet otoritesinin güçlendirilmesidir.

Esasında 1961 Anayasası'nda 12 Mart askeri muhtırası sonucunda yapılan 1971 yılı değişikliklerinin de temel amacı yürütmenin güçlendirilmesi, temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılmasının kolaylaştırılması ve Türk Silahlı Kuvvetlerinin (TSK) anayasal sistem içindeki pozisyonunun sağlamlaştırılmasına yöneliktir. Ancak 12 Eylül askeri müdahalesini yapan Millî Güvenlik Konseyi'ne göre devlet otoritesini tesis etmek için bu değişiklikler yetersizdir ve bu sebeple devletin güçlendirilmesi için çok daha kapsamlı düzenlemelerin yapılması gerekmektedir.[160] Nitekim Millî Güvenlik Konseyinin 1 numaralı bildirisinde[161]12 Eylül askeri müdahalesinin amacı "*ülkenin bütünlüğünü korumak millî birliği ve beraberliği sağlamak muhtemel bir iç savaşı ve kardeş kavgasını önlemek, Devlet otoritesini ve varlığını yeniden tesis etmek ve demokratik düzenin işlemesine mani olan sebepleri ortadan kaldırmak*" olarak açıklanmıştır.

Millî Güvenlik Konseyi, yayınladığı ilk bildiri ile artık herhangi bir sebebin demokratik düzenin işleyişine mani olarak görülebileceğini, devlet otoritesini tesis etmek amacıyla her türlü tedbirin alınabileceğini belirtmiştir. Bu amaçla hareket eden Konsey, müdahalenin ilk günü Türkiye Cumhuriyeti tarihinde ilk defa tüm yurtta geçerli sıkıyönetim ilan etmiş, böylelikle askeri makamların yetki alanını genişletmiştir. Ayrıca, ilan edilen olağanüstü rejimin mevcut koşullarıyla yetinilmeyerek müdahaleden bir hafta sonra -19 Eylül 1980 tarihinde- 15 Mayıs 1971 tarihinden bu yana yürürlükte olan 1402 sayılı "Sıkıyönetim Kanunu[162]" değiştirilmiş[163] basın ve ifade özgürlüğü başta olmak üzere, grev hakkı, toplantı ve gösteri yürüyüşü düzenleme hakkı, dernek kurma hakkı, eğitim ve öğretim hakkı ve diğer hak ve özgürlüklere askeri makamların yetkisiyle yeni kısıtlamalar getirilmiştir.

---

[160] Meclis Araştırma Komisyon Raporu (2012), s. 376 vd. <https://www5.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem24/yil01/ss376_Cilt1.pdf>, (Erişim Tarihi 23.4.2022)

[161] R.G. 12.09.1980, S. 17103 (Mükerrer)

[162] 1402 Sayılı Sıkıyönetim Kanunu, R.G. 15.5.1971, S. 13837

[163] 1402 Sayılı Sıkıyönetim Kanununun Bazı Hükümlerinin Değiştirilmesine ve Bazı Hükümler Eklenmesine Dair Kanun, R.G. 21.9.1980, S. 17112

Böylelikle 12 Eylül dönemi devlet otoritesini tesis etmek gerekçesiyle anayasal hak ve özgürlüklere sayısız müdahalenin yapıldığı bir dönem olmuştur.

Millî Güvenlik Konseyi 12 Eylül 1980 askeri müdahalesinden TBMM Başkanlık Divanının oluştuğu 6 Aralık 1983 tarihine kadar yönetimde kalmış, yasama ve yürütme gücünü kullanarak ülkenin siyasi ve hukuki gündeminde köklü değişiklikler gerçekleştirmiş, pek çok kanun çıkarmıştır. Nitekim Konseyin devlet yönetimindeki bu gücü ve etkisi sebebiyle 12 Eylül 1980-6 Aralık 1983 tarihleri arasındaki 3 buçuk yıllık süre, Millî Güvenlik Konseyi dönemi olarak adlandırılmaktadır.

Bu kapsamda, 2443 sayılı Devlet Denetleme Kurulu Kanunu[164], 2461 sayılı Hakim ve Savcılar Yüksek Kurulu Kanunu[165], 2547 sayılı Yüksek Öğretim Kanunu[166], 2575 sayılı Danıştay Kanunu[167], 2576 sayılı Bölge İdare Mahkemeleri Kanunu[168] ve 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu[169] Konseyin yeni anayasanın yapılmasından önce çıkardığı önemli kanunlardan birkaçıdır. 2797 sayılı Yargıtay Kanunu[170], 2820 sayılı Siyasi Partiler Kanunu[171], 2821 sayılı Sendikalar Kanunu[172], 2845 sayılı Devlet Güvenlik Mahkemelerinin Kuruluş ve Yargılama Usulleri Hakkındaki Kanun[173], 2098 sayılı Dernekler Kanunu[174], 2911 sayılı Toplantı ve Gösteri Yürüyüşleri Kanunu[175], 2937 sayılı Devlet İstihbarat Hizmetleri ve Millî İstihbarat Teşkilatı Kanunu[176], 2941 sayılı Seferberlik ve Savaş Hali Kanunu[177], 2949 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun[178] ve 2954 sayılı Türkiye Radyo Televizyon Kanunu[179] ise Millî Güvenlik Konseyinin

[164] Kabul Tarihi:1.4.1981, R. G. 3.4.1981, S. 17299
[165] Kabul Tarihi:13.5.1981, R. G. 14.5.1981, S. 17340
[166] Kabul Tarihi: 4.11.1981, R. G. 6.11.1981, S. 17506
[167] Kabul Tarihi: 6.1.1982, R.G. 20.1.1982, S. 17580
[168] Kabul Tarihi: 6.1.1982, R.G. 20.1.1982, S. 17580
[169] Kabul Tarihi: 6.1.1982, R.G. 20.1.1982, S. 17580
[170] Kabul Tarihi: 4.2.1983, R.G. 8.2.1983, S. 17953
[171] Kabul Tarihi:22.4.1983, R.G. 24.4.1983, S. 18027
[172] Kabul Tarihi: 5.5.1983, R.G. 7.5.1983, S. 18040
[173] Kabul Tarihi: 16.6.1983, R.G. 18.6.1983, S. 18081
[174] Kabul Tarihi: 1.11.1983, R.G. 3.11.1983, S. 18210
[175] Kabul Tarihi: 6.10.1983, R.G. 8.10.1983, S. 18185
[176] Kabul Tarihi: 4.11.1983, R.G. 8.11.1983, S. 18215
[177] Kabul Tarihi: 4.11.1983, R.G. 8.11.1983, S. 18215
[178] Kabul Tarihi 10.11.1983, R.G. 13.11.1983, S.18220
[179] Kabul Tarihi: 11.11.1983, R.G. 14.11.1983, S. 18221

yeni Anayasa kabul edilip TBMM Başkanlık Divanının oluştuğu 7 Aralık 1983 tarihine kadar geçen süre içinde çıkardığı kanunlara örnektir.[180]

Konsey, yasama faaliyetlerini belirlemek için ilk önce bir İçtüzük[181] çıkarmış, ardından 7 Ekim 1980 tarihinde kabul ettiği 2324 sayılı Anayasa Düzeni Hakkında Kanun[182] ile yasama ve yürütme yetkisinin kendisine devrinin yasal zeminini oluşturmuştur. 2324 sayılı Kanunun 1. maddesi; yeni bir anayasa kabul edilip yürürlüğe girinceye kadar 1961 Anayasası'nın yürürlükte olacağını düzenlemiş, ancak Kanunun 6. maddesindeki Millî Güvenlik Konseyi bildiri ve kararlarında yer alan hükümler ile Konseyce kabul edilen kanunlardan 1961 Anayasası hükümlerine uymayanların anayasa değişikliği olarak yayımlandıkları tarihte yürürlüğe gireceği yönündeki hükümle 1961 Anayasası hükümlerinin anayasal değerleri kaybettirilmiş, Millî Güvenlik Konseyi kurucu iktidar yetkisini fiilen elde etmiştir. Diğer yandan, 2324 sayılı Kanunun 3, 4. ve 5. maddelerinde yer alan; Millî Güvenlik Konseyinin çıkaracağı kanunlara karşı anayasaya aykırılık iddiasında bulunulmasının, yayımlayacağı bildiri ve kararların da idari yargıda yürütmesinin durdurulması ve iptallerinin talep edilmesinin yasak olduğu yönündeki hüküm askeri müdahale sonrasında anayasa yargısını ve idari yargıyı etkisiz hale getirmiş[183] böylece, özgürlüklerine yönelik müdahalelere karşı kişiler güvencesiz bırakılmıştır.

Millî Güvenlik Konseyi yeni bir anayasanın yapılması ile ilgili hukuki süreci askeri müdahaleden yaklaşık bir buçuk sene sonra -29 Haziran 1981 tarihinde- kabul ettiği 2485 sayılı Kurucu Meclis Hakkında Kanun[184] ile başlatmıştır. Anılan kanunda bir Başlangıç kısmına yer verilerek düzenlemenin gerekçesi açıklanmıştır. Buna göre 2485 sayılı Kanun, Türkiye Cumhuriyeti devletinin varlığı ve bağımsızlığı, ülkenin ve milletin bütünlüğü ve bölünmezliği ve toplumun huzuru korunarak, herkesin insan haklarından ve temel hürriyetlerden eşitlik ilkesine göre yararlanmasını ve demokratik laik hukuk devletinin kurulması için gereken hukuki düzenlemelerle, başta anayasayı, Siyasi Partiler ve Seçim Kanununu yapmak ve

[180] Tanör(İki Anayasa), s. 99-101.
[181] R.G. 28.9.1980, S. 17119.
[182] R.G. 28.10.1980, S. 17145.
[183] Yazıcı, s. 165.
[184] R.G. 30.06.1981, S. 17386

yapılacak genel seçimlerle kurulacak Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) fiilen göreve başlayıncaya kadar görevde kalmak üzere bir Kurucu Meclis oluşturulmuştur.

2485 sayılı Kanunla ilgili dikkat çeken husus Kanunun sadece kendi çıkarılış amacını değil, yapılacak yeni anayasanın ve bundan sonra çıkarılacak diğer hukuki düzenlemelerin temel amacını da göstermiş olmasıdır. Kanuna göre, Kurucu Meclis yeni anayasayı, devletin varlığı, bağımsızlığı, ülkenin ve milletin bütünlüğü ve bölünmezliği ile toplum huzurunun korunması amaçlarıyla yapacak, temel hak ve özgürlüklerden yararlanma da ancak bu koşullar altında mümkün olabilecektir. Nitekim 2485 sayılı Kanundaki bu düzenleme 1982 Anayasası'nın Başlangıç kısmında "*….Hiçbir düşünce ve mülahazanın*[185] *Türk millî menfaatlerinin, Türk varlığının Devleti ve ülkesiyle bölünmezliği esasının .... karşısında korunma göremeyeceği*" şeklinde yerini almış, Başlangıç kısmı dışında anayasanın Genel Esaslar başlıklı birinci kısmının 3. maddesinde; "*devletin bütünlüğü ve bölünmezliği ilkesinin Anayasanın değiştirilemez maddeleri arasında olduğu"*[186], ayrıca anayasanın Devletin Temel Amaç ve Görevleri başlıklı 5. maddesinde ise "*Türk milletinin bağımsızlığını ve bütünlüğünü, ülkenin bölünmezliğini, Cumhuriyeti ve demokrasiyi korumanın"* devletin temel görevleri arasında olduğu düzenlenmiştir. Böylelikle devletin korunması 1982 Anayasası'nın temel ilkesi haline getirilmiştir.

1982 Anayasası hazırlanırken temel hak ve özgürlükler konusunda taraf olunan insan hakları sözleşmeleri ile uyum sağlanması amaçlanmıştır. Bu doğrultuda anayasa hazırlanırken hak ve özgürlüklerin düzenlenmesi konusunda İnsan Hakları Evrensel Bildirisi ve AİHS'den yararlanılmıştır. Ancak yine de Millî Güvenlik Konseyinin etkin olduğu bir ortamda hazırlanan 1982 Anayasası, Konseyin etkisini en çok hak ve özgürlükler konusunda göstermiş, temel hak ve özgürlükler yasakçı bir anlayışla düzenlenmiştir.

1982 Anayasası 7 Kasım 1982 tarihinde yapılan halk oylaması sonucunda kabul edilmiş, 2709 sayılı Kanun olarak 9 Kasım 1982 tarih ve 17863 mükerrer sayılı Resmî Gazetede yayımlanmıştır. 1982 Anayasası halk oylaması sonucu kabul

[185] 3.10.2001 tarihli ve 4709 sayılı Kanunun 1.maddesiyle, bu fıkrada yer alan "Hiçbir düşünce ve mülahazanın" ibaresi "Hiçbir faaliyetin" şeklinde değiştirilmiştir.
[186] 1961 Anayasasında sadece Devletin şeklinin Cumhuriyet olduğu değiştirilemeyecek hüküm iken 1982 Anayasasında değiştirilemeyecek hükümler, Anayasanın 1. 2. ve 3. maddelerini kapsayacak şekilde 4. madde olarak yeniden düzenlenmiştir.

edilmiş ise de, Millî Güvenlik Konseyi halk oylamasından önce yayınladığı 70 ve 71 sayılı Kararlarıyla anayasanın tanıtılması görevini Devlet Başkanı sıfatıyla Millî Güvenlik Konseyi Başkanı Orgeneral Kenan Evren'e bırakmış diğer yandan anayasanın halk oylamasından önce kamuoyunda serbestçe tartışılmasını belli kayıtlara bağlayarak sınırlamıştır.[187] Kenan Evren, anayasayı devlet adına tanıtma programı kapsamında yaptığı konuşmalarında[188] temel vurguyu hak ve özgürlükler karşısında devletin korunması gerekliliğine dayandırmış, devlet ve toplum menfaatlerinin her şeyin üstünde olduğunu özgürlüklerin sınırlanmasının toplumu anarşi ve terörden koruyacağını belirtmiş, sonuç olarak hak ve özgürlüklerle devlet otoritesi arasında kurulması gereken dengenin 1982 Anayasası'nda devlet lehine değiştiği açıkça ifade edilerek "güçlü devlet" anlayışı benimsenmiştir.[189]

1982 Anayasası'nın hazırlanış ve ortaya çıkış süreci hakkında yukarıda verilen özet bilgilerden de anlaşıldığı üzere, 1982 Anayasası olağanüstü ortam ve koşullarda, ülkedeki anarşi ve terörün bozduğu düzeni yeniden kurma amacıyla yapılmıştır. Bu sebeple 1982 Anayasası, devlet otoritesinin ağırlığını arttırmış, devlet yapısı içinde ise yürütme organını güçlendirmiş, ayrıca askeri makamların etkisi arttırarak vesayetçilik anlayışı güçlendirilmiştir. Öte yandan, 1982 Anayasası devleti birey ve toplum karşısında "kutsal" bir değer olarak tasvir etmiş, kişilerin devlet karşısında korunması ilkesi devletin korunması fikrine dönüşmüş, böylelikle devletçi bir anayasa yapılmıştır[190]. Nitekim anayasanın Başlangıç kısmındaki "*Hiçbir düşünce ve mülahazanın, Türk millî menfaatlerinin Türk varlığının Devleti ve milletiyle bölünmezliği esasının karşısında koruma görmeyeceği*" yönündeki hükümle devletin korunması fikri anayasal bir ilke haline getirilmiştir. Başlangıç kısmında devlete öncelik veren bu husus yargı kararlarına da yansımış, Anayasa Mahkemesi, 1985 yılında verdiği bir kararında[191] "*1982 Anayasasının 2. maddesinde insan haklarına toplumun huzuru millî dayanışma ve adalet anlayışı içinde saygılı olunacağı hükmüne yer verilmek suretiyle 1961 Anayasasına nazaran devlet ve*

[187] Tanör (İki Anayasa), s. 95-96; Yazıcı, s. 170.
[188] Türkiye Cumhuriyeti Devlet Başkanı Orgeneral Kenan Evren'in Yeni Anayasayı Devlet Adına Resmen Tanıtma Programı Gereğince Yaptığı Konuşmalar (24 Ekim-5 Kasım 1982), Ankara 1982, s. 12, 30, 46, 87.
[189] Karatepe(Türk Anayasa Hukuku), s. 81.
[190] Heper, Y., Erdem, F. H. : Türkiye Cumhuriyeti Anayasaları ve Anayasa Önerileri Madde Karşılaştırmalı, 1.Baskı, Ankara 2011, s. 23.
[191] AYM, T. 13.6.1985, E. 1984/14, K. 1985/7 (AMKD, S. 21, s. 173)

toplum çıkarlarına öncelik tanınmıştır" şeklindeki ifadeyle 1982 Anayasası'nın devlet çıkarlarına öncelik verdiği vurgulanmıştır.

Bülent Tanör'e göre, 1982 Anayasası'nın birey özgürlükleri karşısında devlet otoritesini esas alan bu özelliği sadece 12 Eylül askeri müdahalesi ve onun yarattığı olağanüstü şartlara bağlanmamalıdır. Yazara göre, siyasal hayat doğal akışı içinde kalsaydı dahi 1965 yılı sonrası dünya çapında ortaya çıkan ve Üçüncü Dünya ülkelerinin anayasalarını etkileyen "millî güvenlik doktrini" 1980 sonrası Türk anayasacılığını da etkilemiştir.[192] Bahsedilen doktrin, ABD' de II. Dünya Savaşı sonrası geliştirilip daha sonra başta Brezilya olmak üzere Latin Amerika ülkeleri üzerinde etki doğurmuş olup, temeli yürütme organının güçlendirilmesi, siyasi kültürün ve devletin resmi ideolojisinin askerileştirilmesine dayanmaktadır. Bu modelde ayrıca bireysel özgürlüklerin ve bunların güvencelerinin daraltılması amaçlanmış, devlet yönetiminde özgürlükçü bir anlayış yerine askeri ideolojik bir anlayış egemendir. 12 Eylül askeri müdahalesini gerçekleştiren askeri kadronun kendilerini Millî Güvenlik Konseyi olarak adlandırmış olması, ayrıca 1982 Anayasası'nın bu modele uygun hükümler içermesi Tanör'ün tespitinde haklılık payı olduğunu göstermektedir.

1982 Anayasası'nın özgürlükler yerine devleti ve otoriteyi esas almış olması[193] anayasanın yürürlüğe girmesinden kısa bir süre sonra eleştirilmesine, demokratik ve özgürlükçü bir anayasa yapılması doğrultusundaki arayışların çok erken başlamasına neden olmuştur.[194]

---

[192] Tanör (İki Anayasa), s. 141-145.

[193] Heper, Erdem, s. 22,23; Fendoğlu (2001 Anayasa Değişikliği), s. 112-116.

[194] 1987-89 yılları arasında başlayan bu arayışlara ilişkin toplu bir değerlendirme için Erdem, F. H.: *Türkiye'de Anayasa Sorunu ve Anayasal Arayışların Patolojisi Üzerine Genel Bir Değerlendirme,* Hukuk Felsefesi ve Sosyolojisi Arkivi, S. 15, Y. 2006, ss.129-172. Diğer yandan 1989'da, "Demokrasi Kurultayı" adı altında toplanan bir inisiyatif, demokratik bir anayasa için çalışmalar yapmaya karar vermiş, bu çalışmada farklı dünya görüşlerine mensup kişilerden oluşan bir komisyon oluşturularak, bir ilkeler taslağı hazırlanması yoluna gidilmiştir. 27 maddeden oluşan bu ilkeler ve komisyonca hazırlanan "TC Anayasasının Dayanması Gereken Temel İlkeler" başlıklı çalışma, 30 Mart-1 Nisan 1990 tarihleri arasında toplanan ve toplumun farklı kesimlerini bir araya getiren Anayasa Kurultayında tartışılmıştır. Değişiklik ilkeleri ve Anayasa Kurultayında yaşanan tartışmaların özeti için bkz. Orbay, Ü : *Anayasa Kurultayı,* Mülkiyeliler Birliği Dergisi, S. 119, Y. 1990, ss.45-50; Tanör, B.: Türkiye'de Demokratikleşme Perspektifleri, İstanbul 1997, <https://tusiad.org/tr/yayinlar/raporlar/item/1797-turkiyede-demokratiklesme-perspektifleri> (Erişim tarihi 20.1.2022)

Nitekim bu amaçla 1982 Anayasası'nda bireysel özgürlükler alanında 2001 yılında önemli değişiklikler gerçekleştirilmiştir. Ancak 2001 yılından önce 1987,[195] 1993,[196]1995[197] ve 1999[198] yıllarında bir takım değişiklikler yapılmıştır.

2001 yılı öncesindeki değişiklikler arasında, demokrasi ve hukuk devleti ilkesi açısından en önemli adım 1995 yılında[199] atılmıştır. Bu yılda anayasanın Başlangıç kısmında yer alan ve devleti bireysel özgürlükler karşısında "kutsal" bir değer olarak gösteren "kutsal Türk Devleti" ifadesi, "yüce Türk Devleti" olarak değiştirilmiş, ayrıca 12 Eylül askeri müdahalesinin nedenlerinden bahseden "*Ebedi Türk vatan ve milletinin bütünlüğünün ve kutsal Türk Devletinin varlığına karşı, Cumhuriyet devrinde benzeri görülmemiş bölücü ve yıkıcı kanlı bir iç savaşın gerçekleşme noktasına yaklaştığı sırada Türk Milletinin ayrılmaz parçası olan Türk Silahlı Kuvvetleri'nin, milletin çağrısıyla gerçekleştirdiği 12 Eylül 1980 harekatı sonucunda, Türk Milleti'nin meşru temsilcileri olan Danışma Meclisi'nce hazırlanıp, Millî Güvenlik Konseyi'nce son şekli verilerek Türk Milleti tarafından kabul ve tasvip ve doğrudan doğruya O'nun eliyle vazolunan bu Anayasa...*" biçimindeki ilk iki paragraf, çıkarılmıştır. Başlangıç kısmında yapılan bu değişiklik demokrasi ve hukuk devleti ilkeleri açısından olumlu bir gelişme olmuştur. Ancak 1995 yılı değişiklikleri Başlangıç kısmı ile sınırlı kalmamış, anayasanın toplam on iki maddesinde[200] daha değişiklik yapılmış, iki madde[201] ise yürürlükten kaldırılmıştır. Bu değişikliklerle, kolektif ve siyasi haklara yönelik iyileştirmeler gerçekleştirilmiş, anayasada demokratik ilkesinin sınırları genişletilmiştir. Ancak aynı zamanda siyasi

---

[195] Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 67, 75, 175. maddelerinin Değiştirilmesi ve Geçici 4. maddesinin Yürürlükten Kaldırılması Hakkında 3361 sayılı Kanun, R.G. 8.5.1987, S. 19464 (Mükerrer)

[196] Türkiye Cumhuriyeti Anayasanın 133. maddesinin Değiştirilmesi Hakkında 3913 sayılı Kanun, R.G. 10.7.1993, S. 2163.

[197] Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Başlangıç Metni ve Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine Dair 4121 sayılı Kanun, R.G. 26.7.1995,S. 2235

[198] 1999 yılında iki kez anayasa değişikliği yapılmıştır. Bunlardan ilki 18.6.1999 tarihli 23729 (Mükerrer) sayılı Resmi Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe giren 4388 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 143. maddesinin Değiştirilmesine Dair Kanun, ikinci değişiklik ise 14.8.1999 tarihli 23786 sayılı Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe giren Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılmasına Dair 4446 sayılı Kanundur.

[199] 1995 yılı değişiklerinin özgürlük rejimi ile ilgisi hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. Yokuş, S. *Özgürlükler Bağlamında 1982 Anayasası'nın Evrimi,* Anayasa Yargısı Dergisi, C. 37, S. 2, Y. 2020, s. 7-9.

[200] 1995 yılı değişikliğiyle değiştirilen anayasa maddeleri: 33, 53, 67, 68, 69, 75, 84, 85, 93, 127, 135 ve 149. maddelerdir.

[201] 1995 yılı değişikliğiyle yürürlükten kaldırılan anayasa maddeleri:52 ve 171. maddelerdir.

partilere yönelik bazı kısıtlamalar getirilerek siyasi hakların kullanımı bazı sınırlamalara tabi tutulmuştur.[202] 1999 yılında ise ilgili AİHM kararı[203] neticesinde anayasanın 143. maddesi değiştirilmiş, Devlet Güvenlik Mahkemelerindeki (DGM) askeri hakim ve savcıların yerine sivil hakim ve savcıların atanması kabul edilmiştir.

2. 1982 Anayasasında Millî Güvenlik Kavramı

a) Millî Güvenliğin Mevzuattaki Tanımı

Millî güvenlik ilk kez 1982 Anayasası döneminde yasal bir tanıma kavuşmuştur. Millî güvenlik, Millî Güvenlik Konseyi rejimi ürünü olan 01 Kasım 1983 gün ve 2945 sayılı Millî Güvenlik Kurulu ve Millî Güvenlik Kurulu Sekreterliği Kanununun[204] (MGKMGKSK) 2. maddesinde "*devletin anayasal düzeninin, millî varlığının, bütünlüğünün, milletlerarası alanda siyasi, sosyal, kültürel ve ekonomik dahil bütün menfaatlerinin ve ahdi hukukunun her türlü dış ve iç tehditlere karşı korunması ve kollanması"* şeklinde tanımlanmıştır.

2945 sayılı Kanun yürürlükte olduğu süre boyunca pek çok değişikliğe uğramıştır. Ancak yapılan değişiklikler MGK'nin yapısı, işleyişi ve kararlarının niteliği ile ilgili olmuş 2. maddedeki millî güvenlik tanımına dokunulmamıştır. 2018 yılında çıkarılan 9.7.2018 tarihli, 703 sayılı KHK ile 2945 sayılı Millî Güvenlik Kurulu ve Millî Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Kanunu ilga edilmiş ve 6 sayılı Millî Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin Teşkilat ve Görevleri Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi[205] çıkarılmıştır.

Millî güvenlik, anılan Kararnamenin 2. maddesinin 1(d) bendinde, mülga 2945 sayılı Kanunun 2. maddesindeki şekliyle tanımlanmıştır. Bu doğrultuda 6 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine göre millî güvenlik, "*devletin anayasal düzeninin, millî varlığının, bütünlüğünün, milletlerarası alanda siyasi, sosyal, kültürel ve ekonomik dahil bütün menfaatlerinin ve ahdi hukukunun her türlü dış ve iç tehditlere karşı korunması ve kollanma*sıdır."

---

[202] Heper, Erdem , s. 43,44.
[203] Örneğin Incal/Türkiye Kararı, Başvuru No: 22678/93, 9.6.1998, (41/1997/825/1031), <https://hudoc.echr.coe.int/tur?i=001-141254> (Erişim Tarihi 14.4.2022.)
[204] R.G. 11.11.1983, S. 18218.
[205] R.G. 15.7.2018, S. 30479.

Yaklaşık kırk yıldır değişmeyen bu tanımdan anlaşılan, millî güvenliğe yönelik bir tehdidin ülke içinden veya ülke dışından gelebileceği ve tehdidin millî güvenliğe yönelik olarak değerlendirilebilmesi için devletin anayasal düzenine, millî varlığı ve bütünlüğüne veya siyasi, sosyal, kültürel ve ekonomik dahil bütün uluslararası menfaatleri ile ahdi hukuka yönelik olması gerektiğidir.

Tanımda yer alan bu kavramlar, millî güvenlik kavramının kapsamını belirlemektedir. Bu sebeple, 1982 Anayasası döneminde millî güvenliğin kapsamını belirlemek için öncelikle bu kavramların ne anlama geldiğinin belirlenmesi gerekmektedir.

(1) Anayasal Düzen

Anayasal düzen*;* anayasanın temel ilke ve esaslarına göre kurulmuş olan düzeni ifade etmektedir. Anayasada yer alan ve siyasal bağımsızlık, rejimin hayatta kalması gibi devletin varlığı için gerekli olmakla birlikte kurucu iktidarın siyasal tercihini gösteren ilke ve esaslar anayasal düzeni oluşturur.[206]

Anayasa Mahkemesine göre anayasal düzen, yürürlükteki anayasanın belirlediği düzen, bu bağlamda anayasal normların bütünüdür.[207] Anayasa Mahkemesi temel görevinin anayasaya uygunluğu sağlamak olduğunu belirtmekte, böylelikle anayasal düzeni koruduğunu ifade etmektedir. Yani Mahkeme hem anayasal düzen kavramını anayasaya uygunluk olarak açıklamakta, hem de kendisini anayasal düzeninin koruyucusu olarak tasvir etmektedir.

Anayasa Mahkemesinin anayasal düzeni koruma işlevi çerçevesinde yaptığı bu değerlendirmelerine ağırlıklı olarak anayasa değişiklik tekliflerinin yargısal denetiminde rastlanmaktadır.[208] Bu kararlarda özetle, kurucu iktidarın siyasal düzene ilişkin temel tercihinin anayasanın ilk üç maddesinde belirlendiği, ancak bu siyasal

---

[206] Araslı, U. : Anayasa Mahkemesi İptal Kararları Açısından Anayasal Temel İlke ve Kavramlar, Ankara 2015, s. 13-17.

[207] Araslı, s. 20.

[208] AYM, T. 23.3.1976, E. 1975/167, K. 1976/19; AYM, T. 5.6.2008, E. 2008/16, K. 2008/116; AYM, T. 7.7.2010, E. 2010/49, K. 2010/87. <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/>(Erişim Tarihi 28.5.2022).Diğer yandan, anayasa değişikliklerinin yargısal denetimi ve Anayasa Mahkemesinin kararlarının yorumu hakkında, Onar, E. : 1982 Anayasası'nda Anayasayı Değiştirme Sorunu, Ankara 1993.; Şen, M. :*1961 ve 1982 Anayasalarında Anayasa Değişikliklerinin Yargısal Denetimi*, Atatürk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 75. Yıl Armağanı, C. 2, S. 1, Y. 1998, ss. 88-119.

tercihin, anayasanın bütünlüğü ilkesi çerçevesinde, anayasanın diğer kurallarında da yer aldığı belirtilmektedir.

Bu açıdan, kurucu iktidar anayasanın 1. maddesinde devletin şeklinin Cumhuriyet olduğunu belirterek, 2. maddesinde Cumhuriyetin niteliklerini sayarak, 3. maddesinde de Türkiye Devletinin, ülkesi ve milletiyle bölünmez bir bütün olduğuna hükmederek siyasal düzene ilişkin temel tercihini ortaya koymuştur. Bu maddelerin düzenlediği alanın önemi sebebiyle de anayasanın 4. maddesine bir güvence hükmü getirilmiş, ilk üç maddenin değiştirilemeyeceği ve değiştirilmesinin teklif edilemeyeceği hüküm altına alınmıştır. Bu sebeple devletin şekli cumhuriyet, dili Türkçe, bayrağı şekli kanununda belirtilen, beyaz ay yıldızlı al bayrak, millî marşı "İstiklal Marşı", başkenti Ankara'dır. Diğer yandan, insan haklarına saygılı, Atatürk milliyetçiliğine bağlı, Başlangıçta belirtilen temel ilkelere dayanan, demokratik, laik ve sosyal bir hukuk devletidir ve ülkesi ve milletiyle bölünmez bir bütündür. Anayasanın ilk üç maddesinde yer alan bu ilkeler anayasal düzene ilişkindir.

Az önce de belirtildiği üzere anayasanın ilk üç madde dışında, anayasanın diğer maddelerinde de kurucu iktidarın siyasi tercihinin belirlendiği anayasal düzen kuralları yer almaktadır. Bu doğrultuda örneğin 6. maddedeki egemenliğin kayıtsız şartsız millete ait olduğu ve hiçbir kimse veya organın kaynağını anayasadan almayan bir devlet yetkisi kullanamayacağı yönündeki düzenlemeler, keza Başlangıç maddesinde belirtilen ilkeler, tıpkı ilk üç madde gibi anayasal düzene ilişkin kuralları oluşturur.[209].

Dolayısıyla bu ilke ve kuralları tehdit eden bir durum anayasal düzene tehdit olarak algılanacak ve dolayısıyla millî güvenlik kapsamında değerlendirilebilecektir.

Bu noktada, anayasal düzeni bozmanın anayasayı ihlalle aynı anlama gelmediğini de belirtmek gerekir. Anayasal düzen, yukarıda da belirtildiği gibi, anayasanın temel ilke ve esaslarına göre kurulmuş olan düzeni ifade eder. Bu sebeple anayasal düzen kuralları devletin varlığı için gerekli olan ve siyasal düzene ilişkin temel kuralları gösteren ilke ve esaslardan oluşur. Bu nitelikte olmayan bir anayasa hükmü ise sadece bir anayasa kuralıdır ve böyle bir hükmün ihlal edilmesi anayasal

[209] Araslı, s. 13-17.

düzeni bozma değil, anayasayı ihlal olarak ifade edilmektedir. Zira anayasa kuralları normlar hiyerarşisi içinde en üst sırada yer alan ve 11. madde uyarınca devlet organlarını, idare makamlarını ve diğer kuruluş ve kişileri bağlayan temel hukuk kurallarıdır. Ancak anayasayı ihlal eden bir fiil eğer ceza kanunlarında suç olarak düzenlenmişse bu fiil aynı zamanda suç vasfını da taşıyacaktır. Örneğin anayasanın özel hayatın korunmasına ilişkin 20. maddesi anayasal düzen kuralı olmamakla birlikte, sözü edilen anayasa kuralının ihlal edilmesi, 5237 sayılı Türk Ceza Kanununun (TCK)[210] 134. maddesinde özel hayatın gizliliğini ihlal suçu olarak düzenlenmiştir.[211]

Belirtmek gerekir ki, anayasal düzeninin bozulması mevzuatımızda ceza yaptırımına bağlanmıştır.[212]

Yürürlükteki 5237 sayılı TCK'nin *Millete ve Devlete Karşı Suçlar* başlıklı Dördüncü Kısmının Beşinci Bölümünde, anayasal düzene ve bu düzenin işleyişine karşı suçlar sayılmış, bu suç kapsamındaki fiiller hapis ve çoğunlukla ağırlaştırıcı müebbet hapis cezası olmak üzere ağır yaptırıma bağlanmıştır. TCK'nin 309. ve 316. maddeleri arasında sayılan bu suçlara yakından bakıldığında, 309. maddede anayasayı ihlal suçunun, 310. maddede Cumhurbaşkanına suikast ve fiili saldırı suçunun, 311. maddede yasama organına karşı suçun, 312. maddede hükümete karşı suçun düzenlendiği, öte yandan 313. maddede Türkiye Cumhuriyeti Hükümetine karşı silahlı isyan suçunun düzenlendiği ve yaptırıma bağlandığı, 314 ve 315 ve 316. maddelerde ise bu suçları işlemek üzere silahlı örgüt kurma, silah sağlama ve suç için anlaşma fiillerinin yaptırıma bağlandığı görülmektedir.

Bu suçlara karşılık gelen düzenlemelere 765 sayılı Mülga TCK'nin "Devletin Şahsiyetine Karşı Cürümler" babının ikinci faslı olan "Devlet Kuvvetleri Aleyhine Cürümler" başlığı altındaki 147. maddesinde de yer verilmiştir.

Bu düzenlemeler, devletin anayasa ile meydana getirilen temel düzenine karşı yapılacak saldırılara karşı devleti koruma amacı gütmektedir.

---

[210] R.G. 12.10.2004, S. 25611.

[211] Dinler, V. : *Anayasal Suç Ne(Değil)dir?*, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 4, S. 65, Y. 2016, s. 1555.

[212] Yazıcıoğlu, İ. : *Hükümete Karşı Suç*, Yıldırım Beyazıt Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, S. 1, Y. 2016, s. 139.

Nitekim 5237 sayılı TCK'nin 309. maddesinin gerekçesinde anayasal düzen şu şekilde açıklanmıştır, "*Anayasanın Başlangıç Kısmında aynen "Millet iradesinin mutlak üstünlüğü; egemenliğin kayıtsız şartsız Türk Milletine ait olduğu ve bunu millet adına kullanmaya yetkili kılınan hiç bir kişi ve kuruluşun, bu Anayasada gösterilen hürriyetçi demokrasi ve bunun icaplarıyla belirlenmiş hukuk dışına çıkamayacağı; Hiç bir faaliyetin Türk millî menfaatlerinin, Türk varlığının, Devleti ve ülkesiyle bölünmezliği esasının, Türklüğün tarihi ve manevi değerlerini, Atatürk millîyetçiliği, ilke ve inkılapları ve medeniyetçiliğin karşısında koruma göremeyeceği ve laiklik ilkesinin gereği olarak kutsal din duygularının Devlet işlerine ve politikaya kesinlikle karıştırılamayacağı;" şeklindeki ifade ile siyasal iktidarın kuruluş ve işleyişine egemen olması gereken ilkeler gösterilmiş bulunmaktadır. Siyasal iktidarın kuruluşu ve işleyişine egemen olan bu ilkeleri içeren kuralların bütünü, Anayasal düzeni teşkil etmektedir. Bu madde ile korunmak istenen hukuki yarar, Anayasa düzenine egemen olan ilkelerdir. Madde ile korunmak istenen hukuki yararın niteliği dikkate alınarak, "Türkiye Cumhuriyet Anayasasının öngördüğü düzen" ibaresi kullanılmış, böylece korunmak istenen hukuki yarara açıklık getirilmiştir".*

Böylelikle 5237 sayılı Kanunun 309. maddesinin koruduğu hukuki menfaatin anayasal düzene egemen olan ilkeler olduğu belirtilmiş, bu sebeple bu madde uygulamasında anayasayı ihlalden anlaşılması gerekenin anayasal düzen olduğu açıkça ifade edilmiştir.

Bu itibarla, 5237 sayılı TCK'nin 309-316. maddeleri arasındaki düzenlemelerle anayasal düzenin korunması amaçlandığından, korudukları hukuki menfaat dolayısıyla bu düzenlemelerin millî güvenliğin korunmasını amaçlayan düzenlemeler oldukları konusunda kuşku bulunmamaktadır. Ancak 5237 sayılı TCK'deki millî güvenlikle ilgili suçlar bunlardan ibaret değildir. Kanunun Dördüncü Kısmının; *Devletin Güvenliğine Karşı Suçlar başlıklı* Dördüncü Bölümündeki (m. 302, m. 303, m. 304, m. 305, m. 306, m. 308), *Millî Savunmaya Karşı Suçlar* başlıklı Altıncı Bölümündeki (m. 317, m. 318, m. 319, m. 320, m. 321), *Devlet Sırlarına Karşı Suçlar ve Casusluk* başlıklı Yedinci Bölümündeki (m. 326 vd.) suçlar, devletin egemenliğini, birliğini, bölünmez bütünlüğünü, siyasi ve askeri alanda güvenliğini korunmayı amaçladığından, bu suçlar da millî güvenlikle ilgilidir.

(2) Millî Varlık

Millî varlık, Türk Dil Kurumunun (TDK) sözlüğünde[213] "*bir ulusun sahip olduğu sosyal, kültürel, ekonomik, bilimsel değerler ile yer altı ve yer üstü zenginliklerini kapsayan maddi ve manevi ögelerin bütünü"* olarak tanımlanmıştır. Millî varlığı oluşturan bu kaynakların kullanılması ve korunması devletin millî gücüyle doğrudan ilgilidir.[214] Bu sebeple başta ekonomi olmak üzere millî varlığı oluşturan kaynaklardan herhangi birinin zarar görmesi veya zarar görme ihtimalinin doğması millî güvenliğin de tehlikeye düştüğü anlamına gelecektir. Bu bağlamda örneğin küresel ısınma ve salgın hastalıklarla mücadele konusunda yaşanan sorunlar veya kıtlaşan enerji, su ve gıda kaynaklarının paylaşımı konusunda yaşanan rekabet millî varlığa yönelik tehditlerin en güncel örneğidir.

Öte yandan, millî güvenlik kavramının ekonomik yönü kavramın millî varlığın korunması ve kollanmasıyla ilgili olmasından kaynaklanmaktadır. Zira ekonomi bir devletin en önemli millî varlıklarından birisidir. Bu sebeple de günümüzde güçlü devletler siyasi, askeri ve sosyal amaçlarla, hedefledikleri ülkelere karşı, ticaret engelleri, gümrük vergileri, finansal işlemlerle ilgili kısıtlamalar ve benzeri bazı ekonomik yaptırımlar uygulamakta ya da yine siyasi veya sosyal amaçlarla, başka bir devletin mallarını boykot etme, ulaşım araçlarını kendi ülkelerine sokmama gibi ekonomik önlemler almaktadır. Bu sebeple millî varlığa yönelik tehditlerin en güçlüsü ekonomi alanında gerçekleşmektedir.

(3) Milletlerarası Alandaki Menfaat ve Ahdi Hukuk

Millî güvenliğin kapsamını belirlemek üzere, açıklanmasına ihtiyaç duyulan diğer kavramlar ise milletlerarası alanda siyasi, sosyal, kültürel ve ekonomik dahil bütün menfaatler ile ahdi hukuktur.

Milletlerarası alandaki menfaat denildiğinde, bir devletin, uluslararası hukuk çerçevesinde siyasi, sosyal, kültürel ve ekonomik dâhil bütün hak ve menfaatleri akla gelmektedir. Ahdi hukuk ise devletler hukukuna göre; bir devletin varlığı, bağımsızlığı, egemenlik haklarına ilişkin bir veya birden fazla devletle yaptığı

---

[213] Türk Dil Kurumu Sözlükleri, Güncel Türkçe Sözlük "Milli Varlık", <https://sozluk.gov.tr/> (Erişim Tarihi 10.10.2022)

[214] *Devletin Kavram ve Kapsamı,* s. 92.

antlaşma ve anlaşmaların uygulanmasıyla doğan hukuku içermektedir[215]. Bu bağlamda Lozan Antlaşması ve Montrö Sözleşmesi, Türkiye Cumhuriyetinin bağlı olduğu ahdi hukuk kurallarına iki önemli örnektir.

b) Millî Güvenliğe Anayasa Mahkemesi Tarafından Getirilen Tanım

Millî güvenlik 1982 Anayasası döneminde yasal tanımına kavuşmuş olsa da temel hak ve özgürlükler için sınırlama sebebi olması sebebiyle kavramın hukuki boyutu yargı kararlarıyla ortaya çıkmaktadır. Bu sebeple tanıma ilişkin açıklamalar yapılırken millî güvenliğin Anayasa Mahkemesi tarafından ne şekilde anlaşıldığının belirlenmesi gerekmektedir.

Hatırlanacağı üzere Anayasa Mahkemesi 1961 Anayasası döneminde millî güvenliği tanımlamamıştır. Ancak kararlarında "*millî güvenlik", "kamu düzeni" uygulayıcıların kişisel görüş ve anlayışlarına göre genişleyebilecek öznel yorumlara elverişli bu nedenle keyfiliğe dek varabilir çeşitli ve aşamalı uygulamalara yol açacak kavramlardır*" demek suretiyle millî güvenlik kavramının belirsizliğini kabul etmiştir[216]. Aynı dönemde Danıştay ise millî güvenlik kavramına Anayasa Mahkemesi gibi mesafeli yaklaşmamış, 1970 yılında verdiği kararında[217] kavramı "*yurt ölçüsünde beliren iç ve dış tehlikelere karşı Devlet tüzel kişiliğinin savunma ve güvenlik altına alınması*" şeklinde ilk kez tanımlamış öte yandan millî güvenliğin tanımına ışık tutabilecek bazı ilkeleri belirlemiştir[218]

Anayasa Mahkemesi, 1982 Anayasası döneminde de kavrama dair herhangi bir tanım yapmamaktadır Bununla birlikte 1982 Anayasası döneminde Anayasa Mahkemesi millî güvenliğin *doktrin, uygulama ve yargı kararlarıyla zaman içerisinde anlam kazanarak genel çerçevesi belirlenmiş ve içeriği somutlaştırılmış*

---

[215] Aydın, N. : Kırmız Kitap: Millî Güvenlik Politikası, İstanbul 2011, s. 30.

[216] AYM, T. 25.4.1974, E. 1973/41, K. 1974/13, R.G. 14.9.1974, S.15006; AYM, T. 22.11.1976, E. 1976/27, K. 1976/51, R.G. 16.5.1977, S. 15939. <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/>, (Erişim Tarihi 25.4.2022)

[217] Danıştay 12. Dairesi, T. 5.3.1970, E. 1969/4097, K. 1970/426 (Danıştay Dergisi, Y. 1, S. 1, s. 379-386.)

[218] Örneğin millî savunma hizmetlerinin yürütülmesini, askeri önlemlerin alınmasını, kamu hizmetlerinin ülke düzeyinde aksamasını millî güvenlikle ilgili görmüş diğer yandan millî güvenliğin zamana ve ülkenin içinde bulunduğu siyasi ve iktisadi şartlara göre değişebileceğini de kabul etmiştir.

kavram olduğunu belirtmektedir.[219] Yani bu dönemde Anayasa Mahkemesi, 1961 Anayasası dönemindeki yorumunun tersine, millî güvenlik kavramının belirsiz bir kavram olmadığına hükmetmekte, kavramın doktrin, uygulama ve yargı kararlarıyla anlam kazandığını belirtmektedir.

Bu doğrultuda örneğin, 17.4.2014 tarihli ve 6532 sayılı Devlet İstihbarat Hizmetleri ve Millî İstihbarat Teşkilatı Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunun muhtelif maddelerinin anayasa aykırılığı iddiasıyla açılan davada[220] Anayasa Mahkemesi millî güvenlik kavramının soyut bir kavram olduğunu kabul etmiş ancak bunun belirsizlik anlamına gelmediğini belirtmiştir. Millî güvenlik kavramının kapsamına yönelik ise şu değerlendirmelerde bulunmuştur: "*Anayasa'nın 117. maddesinde, "millî güvenliğin sağlanmasından Türkiye Büyük Millet Meclisine karşı, Bakanlar Kurulu sorumludur." hükmüne yer verilmiştir. Bu çerçevede, millî güvenliği sağlama sorumluluğu bulunan Bakanlar Kurulunun, Anayasa tarafından kendisine verilen bu sorumluluğun gereğini yerine getirmek üzere millî güvenliği doğrudan ilgilendiren "dış güvenlik" ve "terörle mücadele" konularında MİT'e görev verme yetkisine sahip kılınması doğaldır."* Bu değerlendirmelerle Mahkeme millî güvenlik kavramının soyut ve genel bir kavram olduğunu ancak belirsiz bir kavram olmadığını, ayrıca "dış güvenlik" ve "terörle mücadele" konularının millî güvenlikle doğrudan ilgili olduğunu belirtmiştir.

Anayasa Mahkemesinin bir başka kararında ise millî güvenlik kavramı ile ilgili olarak, kavramın içeriğinin siyasi otorite tarafından belirlendiğini belirterek millî güvenlik kavramının siyasi yönünü ön plana çıkarmıştır.[221]

C. Ara Sonuç ve Değerlendirme

Millî güvenliğin kavramsal çerçevesinin çizildiği bu bölümde ortaya çıkan sonuç, millî güvenlik kavramının siyasal, ekonomik ve hukuki yönleri olan çok boyutlu bir kavram olduğu ve içeriğinin zamana ve ülkeye göre değiştiği, bu sebeple

---

[219] AYM, T. 21.6.2012, E. 2011/44, K. 2012/99, R.G. 13.3.2013, S. 28586; AYM, T. 4.12.2014, E. 2013/84, K. 2014/183, R.G. 13.3.2015, S. 29294, <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/>, (Erişim Tarihi 1.5.2022)

[220] AYM, T. 30.12.2015, E. 2014/122, K. 2015/123, R.G. 1.3.2016, S. 29640, <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/>, (Erişim Tarihi 1.5.2022)

[221] Erdem Gül ve Can Dündar [GK], T. 25.2.2016, B. No: 2015/18567, R.G. 10.3.2016, S. 29649, Üye Hicabi Dursun'un karşı oy gerekçesi.§§26,30

kavrama evrensel bir tanım getirilmesinin güç olduğudur. Bu sebeple millî güvenlik kavramının karakteristik özelliğini belirsizlik oluşturmaktadır.

Ancak kanımızca bu belirsizlikten anlaşılması gereken siyasi belirsizliktir. Nitekim günümüz karşılığındaki anlamına II. Dünya Savaşından sonra kavuşmuş olan millî güvenlik, devletlerin millî gücünü meydana getiren tüm unsurlarının güven içinde olması ve bu unsurların her türlü tehdit ve tehlikelerden korunması olarak anlaşıldığında kavramın belirsizliğinin sebebi de ortaya çıkmaktadır. Çünkü bir olgunun millî güvenliğe yönelik bir tehdit veya tehlike olarak değerlendirilmesi aşamasında siyasi makamların takdir ve değerlendirmeleri ön plandadır. Bu nedenle de bir devletin millî güvenliğine yönelik tehdit ya da tehlike olarak kabul edilen bir olgu başka bir devlet için millî güvenlik boyutunda değerlendirilmeyebilmektedir. Keza aynı devlette de bir dönem millî güvenliğe yönelik tehdit olarak algılanan bir olgu başka bir dönem bu boyutta bir tehdit veya tehlike olarak görülmemektedir. Bu durum millî güvenlik kavramının siyasi bir kavram olmasının yanı sıra zamana ve ülkelerin içinde bulundukları koşullara göre değişen bir kavram olmasından da kaynaklanmaktadır.

Siyasi açıdan belirsiz bir kavram olduğu noktasında şüphe bulunmayan millî güvenliğin, hukuki olarak belirsiz bir kavram olup olmadığı ise tartışılması gereken bir meseledir. Kanımızca, siyasi açıdan muğlak, zamana ve içinde bulunulan durum ve koşullara göre değişen soyut bir kavramın sadece bu sebeple hukuki açıdan belirsiz bir kavram olarak nitelendirilmesi hukuk tekniği açısından doğru bir yöntem değildir. Zira hukuk, hukuk kurallarının bir araya gelmesinden oluşmuş bir düzeni ifade etmekte[222] bu düzeni de sadece yazılı hukuk kurallarından değil, yargı kararları ve doktrindeki görüşlerden de yararlanarak sağlamaktadır. Kaldı ki belirsiz ve soyut pek çok kavram hukuk düzeni içinde anlam ve içerik kazanmıştır. Bu bağlamda, ABD'de 1947 yılında kabul edilen Millî Güvenlik Kanunu ile ilk kez pozitif bir hukuk metninde yer almış olan millî güvenlik kavramı soyut bir kavram olmakla birlikte, gerek yazılı hukuk kurallarıyla gerekse yargı kararlarıyla kapsam ve sınırları belirlenerek hukuk düzeni içerisinde bir anlam kazanmıştır.

Bu bağlamda Türk hukukunda ilk kez 1961 Anayasası'nda düzenlenmiş olan millî güvenlik, bu dönemde Millî Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği

[222] Gözler, K.: Hukukun Temel Kavramları, 17. Baskı Bursa 2019, s. 30.

Yönetmeliğinin 3. maddesinde tanımlanmış, ayrıca pek çok Danıştay kararına ve Anayasa Mahkemesi kararına konu olmuştur. 1961 Anayasası döneminde yargı organları millî güvenliğin belirsiz bir kavram olduğunu kabul etmekle birlikte bu belirsizliği gidermek için çeşitli yöntemler geliştirmişlerdir. 1982 Anayasası döneminde ise yargı organları millî güvenliğin belirsiz bir kavram olmadığını, içeriğinin doktrin, uygulama ve yargı kararlarıyla zaman içerisinde anlam kazanmış ve içeriği somutlaştırılmış kavram olduğunu belirtmektedir.

1961 ve 1982 Anayasası döneminde yargı organlarının millî güvenlik kavramına olan yaklaşımlarındaki bu farklılığın birinci nedeni 1982 Anayasası döneminde kavramın yasal bir tanıma kavuşmuş olması, ancak bu farklılığın kanımızca en önemli nedeni, 1982 Anayasası döneminde millî güvenliğin pek çok özgürlük için sınırlama sebebi olarak düzenlenmesi dolayısıyla sınırlama rejimi kurallarından yararlanarak millî güvenlik kavramının belirsizliğinin giderileceği görüşünün hakim olmasıdır.

Bu çerçevede aşağıdaki bölümde millî güvenlik kavramının hukuki boyutunu oluşturan hususlara yer verilmiş, kavramın özgürlük sınırlama nedeni olarak yargı organları tarafından hangi kapsamda ele alındığı incelenmiştir.

İKİNCİ BÖLÜM

KİŞİ ÖZGÜRLÜKLERİ YÖNÜNDEN MİLLÎ GÜVENLİK KAVRAMI

Birinci bölümde de belirtildiği üzere, millî güvenlik ekonomik, siyasi ve hukuki yönleri olan çok boyutlu bir kavramdır. Kavrama hukuki boyut kazandıran özgürlük sınırlama sebebi olarak hukuki metinlerde düzenlenmiş olmasıdır. Üstelik millî güvenlik sadece ulusal düzenlemelerde değil insan haklarına ilişkin pek çok uluslararası sözleşmede de özgürlükleri sınırlama sebebi olarak düzenlenmiştir. Örneğin ülkemizin de taraf olduğu insan haklarına ilişkin pek çok uluslararası sözleşmede kural olarak hak ve özgürlüklere yer verildikten sonra istisna olarak bu özgürlüklerin sınırlanma halleri düzenlenmiş ve sınırlama sebepleri arasında millî güvenliğe de yer verilmiştir.

Bu doğrultuda örneğin Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi (AİHS)'nin 6. maddesinde duruşmaların aleniyetinin, 10. maddesinde de ifade hürriyeti kapsamına giren hakların millî güvenlik gerekçesiyle sınırlanabileceği belirtilmiştir. Medeni ve Siyasi Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşmesi (MSHUS) ise 12. maddesinde yerleşme ve seyahat özgürlüğüne, 21. maddesinde toplantı ve gösteri yürüyüşü düzenleme hakkına, 22. maddesinde dernek ve sendika kurma hakkına millî güvenlik gerekçesiyle sınırlama getirilebileceğini belirtmiş, öte yandan 13. maddede millî güvenlik bakımından zorunlu nedenlerin mevut olması halinde yabancıların sınır dışı edilme sebeplerini öğrenme ve bu kararın gözden geçirilmesi amacıyla yetkili yerlere başvurma ve temsil edilme hakkının sınırlanabileceği düzenlemiştir. Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin Sözleşme (MHSS) ise 9. maddesindeki hükümle savaş zamanında veya daha vahim bir durumda millî güvenliğin devamı için taraf devletlerin sözleşmeye aykırı tedbirleri geçici de olsa alabileceği, 28. maddesinde millî güvenlikle ilgili ciddi sebeplerin olması halinde taraf devletlerin bir mülteciye seyahat belgesi

vermeyebileceği, 32. maddesinde ise taraf devletlerin millî güvenlik gerekçesiyle bir mülteciyi sınır dışı edebileceği düzenlenmiştir.

Yukarıda örnekleri verilen uluslararası sözleşmelerde olduğu gibi 1982 Anayasası'nda da millî güvenliğe bazı hak ve özgürlükler[223] için sınırlama nedeni olarak açıkça yer verilmiştir.

Öte yandan anayasada açıkça millî güvenlik olarak ifade edilmese de 1982 Anayasası'nın kişi özgürlüklerini etkileyen bazı düzenlemelerinde, millî güvenliğin korunmasına hizmet eden ve kavramın resmi tanımında yer alan unsurları içinde barındıran bu sebeple de dolaylı olarak millî güvenlik kavramını düzenlediğini düşündüren bazı hükümler bulunmaktadır.

Bu sebeplerle, millî güvenlik kavramının özgürlükler yönünden anayasadaki düzenlenişi ile ilgili olan bu bölümdeki açıklamalara " *Millî Güvenliğin Sınırlama Sebebi Olarak Düzenlenmesi" ve "Dolaylı Olarak Millî Güvenlikle İlgili Olan Anayasa Hükümleri"* başlıkları altında yer verilecektir.

I. MİLLÎ GÜVENLİĞİN SINIRLAMA SEBEBİ OLARAK DÜZENLENMESİ

1983 yılından günümüze mevzuattaki tanımı aynı olan millî güvenlik kavramının temel hak ve özgürlükler üzerindeki etkisi 2001 yılında değişikliğe uğramıştır. Bu tarihe kadar anayasanın 13. maddesinde genel sınırlama sebepleri arasında sayılmış olan millî güvenlik 13. maddenin yanı sıra basın hürriyeti, dernek kurma hürriyeti ile toplantı ve gösteri yürüyüşü düzenleme hakkına ilişkin 28, 33 ve 34. maddelerde özel sınırlama sebebi olarak gösterilmiş, öte yandan 30. maddede basın araçlarının korunmasının istisnasını belirtmek üzere "millî güvenlik aleyhine işlenmiş bir suç" şeklinde ifade edilmiş 125. maddede[224] ise idari yargılamada yürütmenin durdurulması kararı verilmesinin yasaklanabileceği haller arasında sayılmıştır. 2001 yılında ise anayasanın temel hak ve özgürlükler için belirlediği sınırlama sisteminin bütünüyle değişmesi neticesinde millî güvenlik genel sınırlama

[223] Örneğin, Özel Hayatın Gizliliği (m.20/2),Konut Dokunulmazlığı (m.21/2), Haberleşme Hürriyeti (md.22/2), Düşünceyi Açıklama ve Yayma Özgürlüğü (m.26/2), Dernek Kurma Özgürlüğü (m.33), Sendika Kurma Hakkı (m.51/2), Toplantı ve Gösteri Yürüyüşü Düzenleme Hakkı (m.34/2).

[224] Anayasanın Yargı yolu başlıklı 125. maddesinin beşinci fıkrası şekildedir: "*Kanun, olağanüstü hallerde, sıkıyönetim, seferberlik ve savaş halinde ayrıca millî güvenlik, kamu düzeni, genel sağlık nedenleri ile yürütmenin durdurulması k*arar verilmesini sınırlayabilir."

sebebi olmaktan çıkmış, anayasanın ilgili maddelerinde yer alan özel sınırlama sebebi haline gelmiştir. Bu sebeple millî güvenliğin 1982 Anayasası'nda özgürlükleri sınırlama sebebi olarak düzenlenişi ile ilgili açıklamalara 2001 yılında yapılan düzenlemeler çerçevesinde yer verilecektir.

A. Genel Olarak 2001 Yılında Yapılan Anayasa Değişiklikleri

1982 Anayasası'nda 1987 yılında başlayıp 2001 yılına kadar süren zaman diliminde yapılmış olan değişiklikler demokratik anayasacılık açısından olumlu görülmüş ise de yapılan değişikliklerin özellikle birey-devlet ilişkileri ve bireysel özgürlüklerin devlet otoritesi karşısında korunması yönünden yeterli olmamıştır.

Bu sebeple, toplumun hemen hemen her kesimi tarafından çeşitli anayasa önerileri hazırlanmış,[225] bu beklentilere kayıtsız kalmak istemeyen yürütme organları da hükümet programlarında yeni bir anayasa ya da anayasada değişiklik yapılması düşüncesine yer vermiştir[226] Kısacası ülke için artık "dar" gelmeye başlayan 1982 Anayasası'ndaki değişiklik beklentileri çoğunlukla devlet otoritesinin güçlendirilmesi değil, bireysel özgürlüklerin genişletilmesine yönelik olmuştur.[227]

Bu doğrultuda 2001 yılında, Avrupa Birliği'ne (AB) üyelik sürecinde gerekli yasal düzenlemelerin yapılması gerekliliği[228] de göz önünde bulundurularak anayasanın çağdaş demokratik standartlara ulaştırılması böylelikle insan hakları ve hukukun üstünlüğünün öne çıkarılması amaçlanmıştır.[229]

---

[225] Bu dönemdeki Anayasa önerileri hakkında toplu bilgi için bkz. Heper, Erdem, s. 36-38.

[226] Örneğin 57. Hükümet programının TBMM'de görüşülmesi esnasında Başbakan Bülent Ecevit anayasa değişikliğine gidileceğini sıklıkla tekrarlamış, yapılacak anayasa değişikliğinin demokrasinin eksikliklerini giderici nitelikte olacağını vurgulamıştır. Hükümetler-Programları ve Genel Kurul Görüşmeleri,(11.1.1999-), C. 10, s. 7923-7983, <https://www5.tbmm.gov.tr/yayinlar/hukumetler/hukumetler_cilt_10.pdf >,(Erişim Tarihi 15.4.2022)

[227] Aslan, Z.: *Temel Hak ve Özgürlüklerin Sınırlanması: Anayasanın 13. Maddesi Üzerine Bazı Düşünceler*, Anayasa Yargısı Dergisi, C. 18, S. 1, Y. 2002, s. 139.

[228] 2001 Anayasa değişikliği hazırlık sürecinde AİHS'ye uyum sağlanmasının amaçlanması hk. Bkz. Kaboğlu, İ. : *2001 Anayasa Değişiklikleri: Ulusal-Üstü Etkiden Ulusal Tepkiye*, Anayasa Yargısı Dergisi, C. 19, S. 1, Y. 2002, ss. 105-118.

[229] İbrahim Kaboğlu'na göre, 2001 yılı anayasa değişikliğinde toplumun çeşitli kesimlerince öne sürülen anayasa önerileri gözardı edilmiş, toplumsal uzlaşı sağlanamamıştır. Bkz. Kaboğlu *(*Anayasa Değişikliklerinin Anlamı ve Etkisi*),* s. 21; Kemal Gözler de, 2001 yılı değişikliklerinin herhangi bir öneminin olmadığını, bunların tamamıyla gereksiz, önemsiz, olsa da olacak, olmasa da olacak türden değişikler olduğunu dile getirmiş hatta bu değişiklikleri "abesle iştial" olarak nitelendirmiştir. Bkz. Gözler, K. : *3 Ekim 2001 Tarihli Anayasa Değişikliği: Bir Abesle İştigal Örneği,* Anayasa Yargısı Dergisi, C. 18, S. 1, Y. 2002, s. 326.

Bu gerekçeyle kabul edilen 03 Ekim 2001 tarihli 4709 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Kanunla anayasada köklü değişiklikler yapılmıştır.

4709 sayılı Kanunla yapılan değişikliklerin en önemli sonucu temel hak ve özgürlüklerin sınırlama rejimi kurallarının belirlendiği 13. maddede gerçekleşmiştir. Değişikle genel sınırlama sistemi terkedilmiş, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinde (AİHS) öngörülen özel sınırlama sistemine geçilmiştir.

Ayrıca, 13. madde dışında anayasanın Başlangıç kısmı dahil toplam 33 maddesinde değişiklik yapılmıştır. Bu sebeple 2001 yılı değişikliklerini devletin temel organlarıyla ilgili değişiklikler ve özgürlük rejimine ilişkin değişiklikler olarak iki kısma ayırmak gerekir. 2001 yılında bir de, hukuk devleti ilkesine yönelik bir değişiklik yapılmıştır. Bu değişikliğin sebebi ise anayasanın Geçici 15. maddesinin son fıkrasındaki hükmün yürürlükten kaldırılmış olmasıdır. Bahse konu Geçici 15. maddenin son fıkrası, Millî Güvenlik Konseyinin yönetimde olduğu 12 Eylül 1980 -6 Aralık 1983 tarihleri arasında çıkarılmış olan kanunların, kanun hükmünde kararnamelerin ve diğer karar ve tasarrufların anayasaya aykırılığının ileri sürülebilmesini yasaklayan bir hükümdür. Bu hükmün yürürlükten kaldırılmış olması Millî Güvenlik Konseyi rejimi döneminde çıkarılmış olan hukuki düzenlemeler ile anılan dönemdeki diğer karar ve tasarruflara karşı anayasaya aykırılık iddiasında bulunulmasının yolunu açmıştır.

Temel hak ve özgürlüklere yönelik olarak 4709 sayılı Kanunla yapılan en önemli değişiklik anayasanın Temel Hak ve Hürriyetlerin Sınırlanması başlıklı 13. maddesinin değiştirilmesidir.[230] Değişiklikle 13. madde, :"*Temel hak ve hürriyetler,*

---

[230] 2001 yılı değişikliklerinin 13 madde üzerine etkisi hk. Fendoğlu, H. T. : *2001 Anayasa Değişikliği Bağlamında Temel Hak Ve Özgürlüklerin Sınırlanması (Ay. Md.13.),* Anayasa Yargısı Dergisi, C. 18, S. 1, Y. 2002, ss. 111-149; Giritli, İ. :*2001 Anayasa Değişikliklerinin Temel Hak ve Özgürlüklere Yansıması,* Anayasa Yargısı Dergisi, C. 18, S. 1, Y. 2002, ss. 88-134; Sağlam, F.: *2001 Yılı Anayasa Değişikliğinin Yaratabileceği Bazı Sorunlar ve Bunların Çözüm Olanakları,* Anayasa Yargısı Dergisi, C. 18, S. 1, Y. 2002, ss. 288-310; Gözler, K.: *Anayasa Değişikliğinin Temel Hak ve Hürriyetlerin Sınırlandırılması Bakımından Getirdikleri ve Götürdükleri*, Ankara Barosu Dergisi, C. 59, S. 3-4, Y. 2001, ss. 53-67; Sağlam, M.: *Ekim 2001 Tarihinde Yapılan Anayasa Değişiklikleri Sonrasında Düzenlendikleri Maddede Hiçbir Sınırlama Nedenine Yer Verilmemiş Olan Temel Hak Ve Özgürlüklerin Sınırı Sorunu,* Anayasa Yargısı Dergisi, C. 18, S. 1, Y. 2002, ss.233-266; Tülen, H.: *3.10.2001 Tarihli ve 4709 Sayılı Kanunla Yapılan Anayasa Değişiklikleri Üzerine Genel Bir Değerlendirme,* Atatürk Üniversitesi Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 5, S. 1-4, Y. 2001, ss. 191-243; Bulut, N. : *4709 Sayılı Kanunla Yapılan Anayasa Değişikliği Çerçevesinde Hak Ve Özgürlüklerin*

özlerine dokunulmaksızın yalnızca Anayasanın ilgili maddelerinde belirtilen sebeplere bağlı olarak ve ancak kanunla sınırlanabilir. Bu sınırlamalar, Anayasanın sözüne ve ruhuna, demokratik toplum düzeninin ve lâik Cumhuriyetin gereklerine ve ölçülülük ilkesine aykırı olamaz." Şeklinde düzenlenmiştir.

Böylelikle, 1982 Anayasasının yapılış aşamasından bu yana geçerli olan genel sınırlama rejimi terkedilmiştir. Değişiklikle 13. maddenin önceki halinde[231] yer alan ve içinde milli güvenliğin de yer aldığı tüm hak ve özgürlükler için geçerli sınırlama sebepleri kaldırılmış, bu sebeplerden bazıları AİHS'ye uyumlu olacak şekilde anayasanın 20, 21, 22, 26, 31, 33 ve 34. maddelerinde düzenlenen hak ve özgürlüklere özel sınırlama sebebi olarak eklenmiştir. Diğer yandan 2001 yılı değişikliği ile 13. maddenin ilk halinde yer alan ve sınırlamaların sınırını oluşturan "anayasanın sözüne ve ruhuna uygun olma", "kanunla düzenlenme", "demokratik toplum düzeninin gereklerine aykırı olmama" ölçütlerine, "*hakkın özü*", "*laik cumhuriyetin gerekleri*" ve "*ölçülülük ilkesi*" eklenmiş, maddenin ilk halinde yer alan "sınırlamaların öngörüldükleri amaç dışında kullanılması yasağı" madde metninden çıkarılmıştır.

Tüm bu değişiklikler neticesinde anayasanın 13. maddesi, temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılmasının sınırını gösteren bir madde haline gelmiş, böylece temel hak ve özgürlüklerin tümü için geçerli genel bir sınırlama nedeni kalmamıştır.[232]

13. maddede yapılan bu değişikliğe yönelik olarak Anayasa Komisyonu değişiklik teklifinin genel gerekçesinde[233], bu değişikliklerle hak ve özgürlükler için özel sınırlama sebeplerinin belirlendiğini, bu değişiklikle anayasanın çağdaş

Sınırlanması Rejiminin Birey Devlet İlişkileri Açısından Değerlendirilmesi, Atatürk Üniversitesi Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 5, S. 1-4, Y. 2001, ss.37-64.

[231] 13. maddenin 3 Ekim 2001 tarih ve 4709 sayılı Anayasa Değişikliği Kanunundan önceki hâli şöyledir:
II. Temel Hak ve Hürriyetlerin Sınırlanması
"Temel hak ve hürriyetler, Devletin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğünün, millî egemenliğin, Cumhuriyetin, millî güvenliğin, kamu düzeninin, genel asayişin, kamu yararının, genel ahlâkın ve genel sağlığın korunması amacı ile ve ayrıca Anayasanın ilgili maddelerinde öngörülen özel sebeplerle, Anayasanın sözüne ve ruhuna uygun olarak kanunla sınırlanabilir. Temel hak ve hürriyetlerle ilgili genel ve özel sınırlamalar demokratik toplum düzeninin gereklerine aykırı olamaz ve öngörüldükleri amaç dışında kullanılamaz. Bu maddede yer alan genel sınırlama sebepleri temel hak ve hürriyetlerin tümü için geçerlidir."

[232] Sağlam, s. 248-249.

[233] Anayasa Komisyonu Raporu, 2/803, TBMM, 21 Dönem, Yasama Yılı 2, S. Sayısı 727, s. 5, <https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d21/c070/tbmm21070131ss0737.pdf> (Erişim Tarihi 15.4.2022)

demokratik standartlara ve evrensel normlara uygun, insan hakları ve hukukun üstünlüğünün ön plana çıkarılmasının amaçlandığı belirtilmiştir. [234] . Genel gerekçede ayrıca "*anayasaların bireysel hak ve özgürlüklerle millî değerler arasındaki hassas dengeyi demokrasi zemininde sağlamak durumunda olduğu*", ayrıca "*anayasaların bölücü, yıkıcı demokratik rejimi yıkmayı körükleyen prensipleri benimseyemeyeceği*" de vurgulanmıştır.

2001 yılında yapılan anayasa değişikliklerinde özgürlük rejimi ile ilgili olarak Başlangıç kısmında ve temel hak ve özgürlükleri kötüye kullanma yasağının düzenlendiği 14. maddede yapılan değişiklikleri ele almak mümkündür.

Nitekim anayasanın, Başlangıç kısmının 5. paragrafında yer alan "*hiçbir düşünce ve mülahazanın (...)* korunma göremeyeceği" şeklindeki ibare "*hiçbir faaliyetin (...) korunma göremeyeceği*" şeklinde değiştirilmiştir.[235]

Temel Hak ve Hürriyetlerin Kötüye Kullanılamaması başlıklı 14. maddede[236] ise hem maddenin birinci fıkrasında kötüye kullanım olarak sayılan durumlar "*devletin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğünü bozan*" ve "*insan haklarına dayanan demokratik ve lâik Cumhuriyeti ortadan kaldırmayı amaçlayan faaliyetler*" olarak sadeleştirilmiş, hem de hak ve özgürlüklerin kötüye kullanılması yasağının artık sadece "faaliyetler" için geçerli olduğu hüküm altına alınmıştır. Ayrıca, kişilerin yanı

---

[234] Anayasanın bazı maddelerinde değişiklik yapılması hakkında kanun teklifi ve Anayasa Komisyonu Raporu, s. 5, <https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d21/c070/tbmm21070131ss0737.pdf> (Erişim Tarihi 15.4.2022)

[235] Başlangıç maddesindeki bu değişiklik düşünce özgürlüğüne getirilen sınırlamayı daraltılmıştır Değişiklik teklifinin gerekçesinde bu husus, *hiç bir düşürünce ve mülahaza* ifadesinin doğrudan düşünceye sınır getirdiği ve bu nedenle başlangıç maddesinin beşinci paragrafında belirtilen değerler karşısında hiçbir düşünce ve mülahazanın değil *hiçbir eylemin* korunma görmeyeceği şeklinde bir değişiklik yapılmasına ihtiyaç duyulduğu belirtilmiştir. Değişiklik teklifinde *hiçbir eylem* olarak belirtilen ifade, Anayasa Komisyonunda "*hiçbir faaliyet"* olarak değiştirilmiş ve değişiklik bu yönde gerçekleştirilmiştir..

[236] 14. maddenin 3 Ekim 2001 tarih ve 4709 sayılı Anayasa Değişikliği Kanunundan önceki hâli şöyledir:

"III. Temel hak ve hürriyetlerin kötüye kullanılmaması

Madde 14.Anayasada yer alan hak ve hürriyetlerden hiçbiri, Devletin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğünü bozmak, Türk Devletinin ve Cumhuriyetin varlığını tehlikeye düşürmek, temel hak ve hürriyetleri yok etmek, Devletin bir kişi veya zümre tarafından yönetilmesini veya sosyal bir sınıfın diğer sosyal sınıflar üzerinde egemenliğini sağlamak veya dil, ırk, din ve mezhep ayırımı yaratmak veya sair herhangi bir yoldan bu kavram ve görüşlere dayanan bir devlet düzenini kurmak amacıyla kullanılamazlar. Bu yasaklara aykırı hareket eden veya başkalarını bu yolda teşvik veya tahrik edenler hakkında uygulanacak müeyyideler kanunla düzenlenir. Anayasanın hiçbir hükmü, Anayasada yer alan hak ve hürriyetleri yok etmeye yönelik bir faaliyette bulunma hakkını verir şekilde yorumlanamaz".

sıra devletin de temel hak ve hürriyetlerin yok edilmesini amaçlayan bir faaliyette bulunamayacağı düzenlenmiştir. 14. Maddede yapılan bu değişikliklerle ilgili olarak değişiklik teklifinin gerekçesinde, anayasanın 14. maddesinin AİHS'nin 17. maddesi ile uyumlu hale getirildiği, böylece eylem yoluyla hak ve hürriyetlerin kötüye kullanılmasının önlenmesinin amaçlandığı ve bu değişikliğin Başlangıç kısmında yapılan değişiklik ile de uyumlu olduğu belirtilmiştir.

Diğer yandan, 2001 yılında 14. maddede yapılan değişiklikle Türkiye Cumhuriyeti, "insan haklarına dayanan demokratik ve laik bir cumhuriyet" olarak nitelendirilmiştir. 1982 Anayasasının yapılış sürecinde anayasanın 2. maddesinde "insan haklarına saygılı" ibaresinin kullanılmış olmasının[237] devletin temel hakları koruma konusundaki yaklaşımını zayıflattığı şeklinde tartışmalara sebep olmuş,[238] bu sebeple 2001 yılı değişikliği ile 14. maddeye insan haklarına dayanan ibaresinin eklenmesi devletin 2. madde uyarınca hem insan haklarına saygılı olduğunun, hem de 14. madde uyarınca insan haklarına dayandığının vurgulanmış olduğunu göstermesi açısından önemli bir gelişmedir.

Son olarak, 2001 yılında, temel hak ve hürriyetlerin kullanımına ilişkin bazı iyileştirmeler yapılmış ayrıca bu alanda bazı yeni düzenlemeler getirilmiştir.

Bu doğrultuda hakların kullanımına ilişkin olarak, kişi hürriyeti ve güvenliği ile ilgili iyileştirmeler yapılmış (m. 19), özel hayatın gizliliği (m. 20), konut dokunulmazlığı (m. 21)ve haberleşme hürriyetine (m. 22) ilişkin hükümler kişi lehine daha güvenceli hale getirilmiş, yurt dışına çıkma hürriyetine getirilen sınırlamalar azaltılmıştır.(m. 23) Ayrıca, ifade özgürlüğü ve basın hürriyetinde dil yasaklarına ilişkin hükümler yürürlükten kaldırılmış (m. 26 ve m. 28), dernek kurma hakkındaki sınırlamalar kaldırılmış (m. 33), toplantı ve gösteri yürüyüşü düzenleme hakkının

---

[237] İnsan haklarına saygılı devlet ile insan haklarına dayalı devlet yaklaşımları hakkında özgün çalışma: Yanık, M. : *1982 Anayasası'nın İnsan Hakları Anlayışının Uluslararası Belgeler ve Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında Değerlendirilmesi,* Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 12, S. 1-2, Y. 2008, ss. 1133-1163.

[238] Bu konuda Özbudun bunun bir yaklaşım farkı değil anlatım farkı olduğunu belirtmiştir. Bkz. Özbudun (Türk Anayasa Hukuku), s. 107; Aynı doğrultuda Gözler(Anayasa Hukuku), s. 118 vd; Kuzu, B. :*Türkiye Cumhuriyeti Anayasalarının İnsan Hakları,* İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, C. 54, Y. 1994, s. 77; Buna karşılık Soysal iki ifade arasında insan hakları koruma mekanizmaları açısından ciddi bir fark olduğunu iddia etmektedir. Soysal, M. :100 Soruda Anayasanın Anlamı, 5. Baskı, Ankara 1987, s. 191.

kullanımı genişletilmiş (m. 34), ölüm cezalarının kapsamı ise daraltılmıştır.[239](m. 38) Ayrıca çalışma hakkı ve vatandaşlıkla ilgili ile ilgili yenilikler getirilmiş, kadın erkek eşitliğinin sağlanması amaçlanmıştır.(m. 49 ve m. 66) Diğer yandan sendika kurma (m. 51) ve seçme hakkı ile ilgili bazı kısıtlamalar kaldırılmış (m. 67) siyasi partilerin kapatılması zorlaştırılmıştır (m. 68).

Özgürlükler alanında yenilik doğurucu değişikliklere ise, anayasanın 36. maddesine eklenen hükümle adil yargılanma hakkının anayasal bir hak olarak tanınması, 38. maddeye kanuna aykırı olarak elde edilen bulguların delil olarak kullanılamayacağı yönünde güvence hükmünün getirilmesi, 40. maddeye eklenen hükümle devlet organlarına işlemlerinde hangi yasal yollara başvurulacağını ve buna ilişkin süreleri belirtme yükümlülüğünün getirilmesi ve son olarak eşler arasında eşitlik ilkesinin geçerli olduğunun vurgulanması (m. 41) örnek gösterilebilir.

B. Temel Hak ve Özgürlüklerin Sınırlama Sebebi Olarak Millî Güvenlik

Yukarıda da belirtildiği üzere, 2001 yılı sonrasında millî güvenlik temel hak ve özgürlüklerin genel sınırlama sebebi olmaktan çıkmış, anayasada düzenlenen bazı hak ve özgürlüklere özel sınırlama sebebi olarak eklenmiştir.

Değişiklikle millî güvenlik, özel hayatın gizliliği ve korunması kapsamındaki bazı hak ve özgürlüklere, düşünceyi açıklama ve yayma hürriyetine, basın, yayım ve toplantı hak ve hürriyetleri kapsamındaki bazı anayasal güvenceler ile çalışma ile ilgili olarak sendika kurma hakkını düzenleyen hükme özel sınırlama sebebi olarak eklenmiştir.

Bu doğrultuda, 2001 yılı değişikliği sonrasında millî güvenlik gerekçesiyle, kişilerin üstünün, özel kâğıtlarının ve eşyasının aranması ve bunlara el konulması(m. 20/2), konuta girilmesi, arama yapılması ve buradaki eşyaya el konulması (m. 21/1) mümkündür. Bunlara ilaveten, yine millî güvenlik gerekçesiyle haberleşmenin engellenmesi ve gizliliğine dokunulması (m. 22/2), düşünceyi açıklama ve yayma özgürlüğünün sınırlanması (m. 26/2), kamu tüzel kişilerinin elindeki basın dışı kitle haberleşme araçlarından halkın yararlanmasının engellenmesi (m. 31/2)[240], derneklerin

[239] 2001 yılında kapsamı daraltılan ölüm cezaları, 2004 yılında ise 5170 sayılı Kanunla yapılan değişiklikle tamamen kaldırılmıştır.
[240] Bu madde 2004 yılında yapılan değişiklikle ilga edilmiştir.

faaliyetlerinin men etmeye yetkili bir mercii tayin edilmesi (m. 33/5) ve sendika kurma hakkının sınırlanması (m. 51/2) olanaklı hale gelmiştir.

2001 yılından sonra millî güvenliğe özel sınırlama sebebi olarak yer veren bu hükümlere, 2001 yılı öncesinde anayasada mevcut olan dernek kurma hürriyeti (m. 33/3) ile toplantı ve gösteri yürüyüşü düzenleme hakkının (m. 34/2) da eklendiği göz önünde bulundurulduğunda, 2001 yılı sonrasında anayasanın toplam 9 maddesinde düzenlenen hak ve özgürlüğe millî güvenlik gerekçesiyle sınırlama getirilmesi mümkün hale gelmiştir. Bunlar dışında, 125. maddedeki idari yargılamada millî güvenlik gerekçesiyle yürütmenin durdurulması kararı verilmesinin yasaklanabileceği yönündeki hüküm de 2001 yılı sonrasında varlığını muhafaza etmiştir.

2001 yılı sonrasında millî güvenliğin özel sınırlama sebebi olarak eklendiği hak ve özgürlüklerin tür yönünden AİHS ile uyum sağladığı görülmektedir. Nitekim AİHS'nin özel ve aile hayatına saygı hakkı başlığı altındaki 8. maddesinin ikinci fıkrasında özel yaşamın gizliliği, konut dokunulmazlığı ve haberleşme hürriyetinin, ifade özgürlüğü başlıklı 10. maddesinin ikinci fıkrasında ifade özgürlüğü kapsamında korunan hakların, toplantı ve dernek kurma özgürlüğü başlıklı 11. maddesinin ikinci fıkrasındaki toplantı ve gösteri yürüyüşü düzenleme hakkının, dernek kurma özgürlüğü ile sendika kurma hakkının millî güvenlik gerekçesiyle sınırlanabileceği düzenlenmiştir.

Anayasa ile AİHS arasındaki bu benzerliğe karşılık 2001 yılı anayasa değişikliği ile anayasal bir hak haline gelen adil yargılanma hakkının sınırları bakımından anayasa ile Sözleşme arasında uyum bulunmadığı görülmektedir. Nitekim Sözleşme, 6. maddesinde düzenlenen "adil yargılanma hakkının" alt ilkesi olan duruşmanın aleniliği ilkesinin millî güvenlik gerekçesiyle sınırlanabileceğini belirtmiş iken, anayasada adil yargılama hakkına (m. 36) yönelik herhangi bir sınırlama sebebi bulunmamaktadır. Ayrıca adil yargılanma hakkının alt ilkesi olan "duruşmaların aleniliği" ilkesinin düzenlendiği 141. maddedeki sınırlama sebepleri "genel ahlak ve "kamu güvenliği" nedenlerinin kesin olarak gerekli kıldığı haller şeklinde sayılmış, "millî güvenlik" sınırlama sebebine maddede yer verilmemiştir.

Her ne kadar 2001 yılı değişikliklerinin genel gerekçesinde, değişikliklerle insan haklarının evrensel normlarda tanınarak anayasanın çağdaş demokratik

standartlara ve evrensel normlara uygun, insan hakları ve hukukun üstünlüğünün ön plana çıkarılmasının amaçlandığı belirtilmiş, hak ve özgürlüklere millî güvenlik sınırlama sebebinin eklenmesinin gerekçesi de AİHS ile uyum sağlanması şeklinde ifade edilmiş ise de, nihayetinde uluslararası bir sözleşme olan ve taraf devletlerin egemenlik yetkilerine saygı temeline oturtulan AİHS'nin millî güvenliği sınırlama sebebi olarak düzenlemesiyle, ulusal bir anayasada pek çok hak ve özgürlüğün millî güvenlik gerekçesiyle sınırlanabileceğinin düzenlenmiş olması temel hak ve özgürlüklerin korunması yönünden aynı korumayı sağlamayacağı açıktır. Özellikle de 1982 Anayasası gibi Başlangıç kısmından itibaren temel vurgusu devletin varlığı, bütünlüğü olan, üstelik bu değerlere yönelik hiç bir faaliyetin korunma görmeyeceği gibi bazı anayasal yasaklamaları bünyesinde barındıran otoriter bir anayasada, çoğu hak ve özgürlüğe millî güvenlik sınırlama sebebinin eklenmesi, bu anayasanın çağdaş demokratik standartlara uygun olduğunu söylemek için yeterli değildir.

Ayrıca, her ne kadar, hak ve özgürlüklerin bazı sebeplerle sınırlanması demokratik toplumlarda yerleşik bir uygulama olsa da[241] sınırlamalar getirilirken, ilgili hakla ilişkinin belirlenmesi veya seçilen sebebin o hak veya özgürlük için tercih edilme nedeninin de ortaya konulması gerekmektedir. Nitekim hak ve özgürlükler açısından sınırlama sebebinin somutlaştırılması özellikle ölçülülük ilkesinin uygulanması bakımından önemlidir.[242]

Ancak 2001 yılı değişikliğinde bu hususlar göz ardı edilmiştir. Nitekim değişiklikle millî güvenliğin sınırlama sebebi olarak eklendiği özgürlüklerin neden bu gerekçeyle sınırlanmasına ihtiyaç duyulduğu, bu özgürlüklerin millî güvenlik sınırlama sebebini içermeyen hak ve özgürlüklerden nasıl bir farkının olduğu gibi, millî güvenlik sınırlama sebebinin somutlaşmasını sağlayacak herhangi bir açıklama yapılmamıştır. Üstelik 2001 yılında özel sınırlama sebepleri ilgili özgürlüklere dağıtılmış, ancak bazı hak ve özgürlüklere herhangi bir sınırlama sebebi eklenmemiştir. Bu durum doktrinde, herhangi bir sınırlama sebebi içermeyen sözleşme özgürlüğü (m. 48) ile hak arama özgürlüğünün (m.36) artık hiçbir şekilde sınırlanıp

[241] Uygun, O. : 1982 Anayasası'nda Temel Hak ve Özgürlüklerin Genel Rejimi, İstanbul 1992, s. 115.
[242] Özdemir, Y. M: *Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında 1982 Anayasası'nda Sınırlama Kaydı İçermeyen Temel Hak ve Özgürlüklerin Sınırlanması,* Anayasa Hukuku Dergisi, C. 3, S. 5, Y. 2014, s. 421.

sınırlanamayacağı[243], öte yandan millî güvenlik, kamu düzeni, kamu güvenliği, cumhuriyetin temel nitelikleri ve devletin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğünün korunması, suçların önlenmesi suçluların cezalandırılması gibi nedenlerle sınırlanabileceği belirtilen ifade özgürlüğünün (m.26/2) bu sebepler arasında yer almayan örneğin "genel ahlakın" korunması amacıyla artık sınırlanıp sınırlanamayacağı,[244] benzer şekilde, ancak suç soruşturma ve kovuşturması sebebiyle ve suç işlenmesini önlemek amacıyla sınırlanabileceği belirtilen seyahat hürriyetinin (m. 23/3) "genel sağlığın" korunması amacıyla sınırlanıp sınırlanamayacağı, bunun yanı sıra anayasanın 12. maddesinde yer alan isimsiz hak ve özgürlüklerin kanunla sınırlanıp sınırlanamayacağı sorularının gündeme gelmesine sebep olmuştur[245] Bu konuda doktrinde, genel sınırlama nedenlerinin kaldırılmasıyla birlikte isimsiz özgürlükler dahil kimi hak ve özgürlüklerin artık tamamen sınırsız bir hale geldiği öne sürülmüş[246] ise de hakim görüş, söz konusu özgürlüklerin sınırsız olmadığı yönünde olmuştur.[247]

Bu noktada, 2001 yılı değişikliği sonrası sınırlama rejimi kuralları hakkında yürütülen bu tartışmaların ağırlık noktasının sınırlama sebebi gösterilmeyen hak ve özgürlüklerin artık sınırlanıp sınırlanamayacağı olmasının eleştirildiğinin de belirtmemiz gerekir.[248] Ozan Ergül'e göre, 2001 yılı değişikliği sonrası temel hak ve

---

[243] Sağlam, M.: s. 142; Özdemir, s. 411- 442; Sağlam, F. : *Temel Hak ve Özgürlükler Yönünden 2001 Anayasa Değişikliği ve T.B.B. Anayasa Önerisi*, içinde: Anayasa Reformları ve Avrupa Anayasası (Uluslararası Toplantı, 01.06.2002) Türkiye Barolar Birliği, İnsan Hakları Araştırma ve Uygulama Merkezi, Yayın No:2, s.116,117.

[244]Zühtü Aslan'a göre ifade özgürlüğünün sınırlama sebepleri arasında genel ahlakın yer almaması 2001 değişikliğinde gözden kaçmış basit bir unutkanlıktır. Yazara göre genel ahlak tüm uluslararası belgelerde ifade özgürlüğünün sınırlama sebepleri arasında sayılmıştır. Nitekim AİHS 10. maddede genel ahlakın korunması ifade özgürlüğünün sınırlama sebebi arasında yer almaktadır. Aslan, s. 143 dipnot 10; Ayrıca 2001 yılı değişikliğini ifade özgürlüğü açısından değerlendirilmesi hakkında Can, O. : *Düşünceyi Açıklama Özgürlüğü: Anayasal Sınırlar Açısından Neler Değişti?,* Liberal Düşünce Dergisi, C. 6, S. 24, Y. 2001, ss.89-116.

[245] Doktrinde Anayasanın temel hak ve özgürlüklerin sınırlanması sistemi ile ilgili, sadece kanunla sınırlanabileceği belirtilen diğer ifadeyle *kanunla sınırlama klozu olan* hak ve özgürlükler için *basit yasa kaydı*, kanunla sınırlanacağı belirtilip belirli sebeplerin sayıldığı hak ve özgürlükler için *nitelikli yasa kaydı* ve kanunla sınırlama kaydı olmayan diğer ifadeyle *kanunla sınırlama klozu olmayan* ve herhangi bir sınırlı sebebi de belirtilmeyen hak ve özgürlükler için ise *anayasal sınırlama* olarak ayrılmıştır. Bkz. Gören (Anayasa Hukuku), s. 475-476.

[246] Gözler (*Anayasa Değişikliği),* s. 64; Gözler (*3 Ekim 2001),*s. 348-354.

[247] Sağlam, M.: s. 142;

[248] Ergül ayrıca, 2001 yılı anayasa değişikliği ile genel sınırlama sebeplerinin kaldırılmasına çok abartılı bir anlam yüklendiği ve sonuçlarının da benzer şekilde tartışmalı hale getirildiği öne sürülmüş, bu sebeple genel sınırlama sebeplerinin kaldırılmasına yüklenebilecek tek anlamın hakim anlayışın en büyük hak ihlalcisi olarak gördüğü yasama organının hakları artık keyfi biçimde ihlal edemeyecek ve

özgürlük rejimi ile tartışmalarda söz konusu hak veya özgürlükle başkalarının hak ve özgürlüklerinin ya da diğer anayasal değerlerin çatışması ihtimalinin de göz önünde bulundurulması gerekir.[249] Ergül, genel olarak anayasalarda ve AİHS gibi sözleşmelerde hak ve özgürlüklerin hangi durumlarda sınırlanacağının belirlendiğini, ancak yine de hakların belirsiz ve soyut olarak düzenlendiğini, sınırlama rejimin genel ya da özel olması arasında bir farkın bulunmadığını, ayrıca hak ve özgürlüklerin sınırlanmasında mutlaka anayasada yer alan bir sebebe bağlı olma zorunluluğu aramanın yargısal denetim açısından bir fayda sağlamadığını, çünkü sınırlamanın hangi aşamadan sonra ölçülü ya da dengeli olduğunun esas olarak siyasi düzlemde tartışılması gereken bir sorun olduğunu ve bu sorunun da sadece yasama organı tarafından tam olarak çözümlenebileceğini belirtmiş, tüm bu sebeplerle önemli olanın ölçülülük ya da dengelemenin layıkıyla yerine getirilmesi olduğunu ifade etmiştir.[250]

Gerçekten de 2001 yılı anayasa değişikliği sonrası özel sınırlama sistemine geçilmiş olması hak ve özgürlüklere getirilecek sınırlanmaların yargısal denetiminin önemini bir kez daha ortaya çıkarmıştır. Bu önem devletlerin siyasi organlarının söz sahibi olduğu konuların başında gelen millî güvenlik sebebine dayalı özgürlük sınırlamalarında daha belirgin şekilde ortaya çıkmaktadır.

C. Millî Güvenlik Sınırlamaları Üzerinde Anayasaya Uygunluk Denetimi

Yukarıda da belirtildiği üzere, 1982 Anayasası temel hak ve özgürlüklerin sınırlama rejimini 13. maddede düzenlemiştir. Maddeye göre, temel hak ve hürriyetler, özlerine dokunulmaksızın yalnızca anayasanın ilgili maddelerinde belirtilen sebeplere bağlı olarak ve ancak kanunla sınırlanabilir. Bu sınırlamalar, anayasanın sözüne ve ruhuna, demokratik toplum düzeninin ve lâik Cumhuriyetin gereklerine ve ölçülülük ilkesine aykırı olamaz.

Bu durumda, 13. madde kapsamındaki güvence ölçütleri şu şekilde sıralanabilir: Sınırlamanın hak ve özgürlüğün düzenlendiği maddede yer alan

---

sınırlayamayacak olduğu, bunun dışında temel hakların sınırlanması konusunda mevcut teori ve uygulamaların geçerli olmaya devam ettiği de belirtilmiştir. Ergül, O. : Ankara Barosu Uluslararası Hukuk Kurultayı 10 Ocak - 14 Ocak 2012, C. 1, s. 190. Dipnot 4. <http://www.ankarabarosu.org.tr/Siteler/2012yayin/2011sonrasikitap/2012-hukuk-kurultayi-1-cilt.pdf> (Erişim Tarihi 27.04.2022)

[249] Ergül, s. 194 vd.

[250] Ergül, s. 193, 194, 197 vd.

sebeplere bağlı olarak yapılması (meşru sebep), sadece kanunla sınırlama (kanunilik), hak veya özgürlüğün özüne dokunma yasağı (öz güvencesi), anayasanın sözüne ve ruhuna uygunluk, demokratik toplum düzeninin gereklerine uygun olma, ölçülülük ilkesine (ölçülülük) ve laik Cumhuriyetin gereklerine uygunluk.

13. maddede yer alan bu ölçütlerin her birinin millî güvenlik gerekçesiyle getirilen bir sınırlamanın anayasaya uygunluğunun denetiminde hangi çerçevede uygulandığı çalışmamız için önemlidir. Bu sebeple 13. maddede sayılan ölçütlerin her biri millî güvenlik sınırlama sebebi özelinde ve Anayasa Mahkemesi kararlarından örnekler verilerek aşağıda açıklanmıştır.

1. Millî Güvenlik Sınırlamalarında "Kanunilik" Ölçütü

Hak ve özgürlüklere getirilen sınırlamanın anayasaya uygunluğu için ilk şart sınırlamanın kanunla yapılmasıdır. Nitekim anayasanın 13. maddesi, bir kanun hükmü olmaksızın hak ve özgürlüklerin sınırlamasına izin vermemektedir.

Hak ve özgürlüklerin kanunla sınırlanması kuralının altında yatan sebep sınırlama getiren kanunun yasama organı tarafından çıkarılması ve böylece düzenlemenin halkın iradesini yansıtmasıdır.[251] Bu sebeple, sınırlamanın kanunla yapılması temel hak ve özgürlükler için evrensel bir güvencedir.

Ancak AİHS, ilgili Sözleşme hükümlerine sınırlamanın "hukuk tarafından öngörülmesi" şartını getirmiş olup, Sözleşme uygulamasında bu durum sınırlamanın "hukukiliği" olarak ifade edilmektedir.[252]

Hukukilikten kastedilen ise bir kanunun şeklen var olmasının yeterli olmaması, kanunun aynı zamanda açık, belirli, anlaşılabilir, ulaşılabilir ve öngörülebilir nitelikte olmasıdır. Nitekim Anayasa Mahkemesi de kanunilik şartını, sadece kanunun şeklen var olmasıyla açıklamamakta, kanuniliğin "hukukilik"

---

[251] Kapani (Kamu Özgürlükleri), s. 233; Oder, B. E. : *Bireysel Başvuruda Kanunilik Ölçütü Tutarlılık ve Stratejik Kullanım Sorunları*, Güncel Hukuk Dergisi, S. 154, C. 10, Y. 2016, s. 12-13.

[252] The Sunday Times/Birleşik Krallık (No. 1), T. 26.4.1979, Başvuru no.6538/74; Başkaya ve Okçuoğlu/Türkiye, T. 8.7.1999, Başvuru no: 23536/94, 24408/94; Ahmet Yıldırım/Türkiye, T. 18.12.2012, Başvuru no. 3111/10. <https://hudoc.echr.coe.int/tur#{%22documentcollectionid2%22:[%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22]} > (Erişim Tarihi 15.8.2022)

niteliğine sahip kanunlarla gerçekleşeceğini belirtmektedir. Mahkemeye göre,[253]. "*...Temel hak ve özgürlükler alanında yasama organının, keyfiliğe izin vermeyen, öngörülebilir düzenlemeler yapma zorunluluğu vardır. İdareye keyfi uygulamalara meydan verebilecek çok geniş bir takdir yetkisi tanınması anayasaya aykırı olabilecektir. Temel hak ve hürriyetlerin sınırlandırılmasına ilişkin kanunların şeklen var olması yeterli görülemez, aynı zamanda kanunların niteliğine de bakılmalıdır. Temel hak ve özgürlüklere ilişkin bir alanda kanunun emrine dayanarak yürütme organınca alınacak önlemler objektif nitelik taşımalı ve idarenin keyfi uygulamalarına sebep olacak geniş takdir yetkisi vermemelidir. Aksi bir durum temel hak ve özgürlüklerin ancak kanunla sınırlanabileceğine ilişkin anayasanın 13. maddesi hükmüne de aykırılık oluşturacaktır*"

Bu doğrultuda, 13. madde uygulamasında temel hak ve özgürlüklere sınırlama getiren bir kanunun öngörülebilir, erişilebilir ve belirli olması gerekmektedir. Nitekim bu durum Anayasa Mahkemesi tarafından hukuk devleti ve hukuki güvenlik ilkesinin gereği olarak değerlendirilmektedir.

Anayasa Mahkemesi millî güvenlik sınırlama sebebinin kanunilik şartını taşıyıp taşımadığını millî güvenlik gerekçesiyle bazı idari makamlara bir konuda yasaklama yetkisi veren kanunların anayasaya aykırılıkları iddiasıyla karşı açılmış olan davalarda değerlendirmektedir.

Bu kararlara konu başvurularda çoğunlukla, millî güvenlik kavramının soyut ve içeriği tam olarak belirlenemeyen bir kavram olduğu, belirtilerek millî güvenlik gerekçesiyle sınırlama yetkisi veren düzenlemenin hukuk devleti ilkesi ve yasama yetkisinin devredilmezliği ile ilgili 7. maddeye aykırı olduğu iddia edilmektedir.

Örneğin, 15.02.2011 tarihli ve 6112 sayılı Radyo ve Televizyon Kuruluş ve Yayın Hizmetleri Hakkında Kanunun 7. maddesinin birinci fıkrasının ikinci cümlesine yasa koyucu tarafından getirilen "*... Ancak, millî güvenliğin açıkça gerekli kıldığı hâllerde yahut kamu düzeninin ciddî şekilde bozulmasının kuvvetle muhtemel olduğu*

[253] AYM, T. 13.6.1985, E. 1984/14, K. 1985/7, R.G. 24.8.1985, S. 18852, <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/ND/1985/7?EsasNo=1984%2F14>(Erişim Tarihi 15.8.2022); Ali Karatay, T. 10.12.2014, B. No: 2012/990, § 47,48,49, R.G. 4.4.2015, S. 29316; Tuğba Arslan [GK], T. 25.6.2014, B. No: 2014/256, R.G. 5.7.2014, S. 29051 § 85-87. <https://kararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/ > (Erişim Tarihi 15.8.2022)

durumlarda, Başbakan veya görevlendireceği bakan geçici yayın yasağı getirebilir." hükmüne karşı açılmış olan davada[254], düzenlemeyle Başbakan veya görevlendireceği bakana millî güvenlik gerekçesiyle basın özgürlüğünü sınırlama yetkisi verildiği, bu sebeple anayasanın 13. maddesi kapsamında sınırlamanın kanunla yapılması kuralının ihlal edildiği iddia edilmiştir.

Bu iddiaya yönelik olarak Anayasa Mahkemesi öncelikle millî güvenlik kavramının belirsiz bir kavram olmadığını, doktrin, uygulama ve yargı kararlarıyla anlam kazandırılarak genel çerçevesi belirlenmiş ve içeriği somutlaştırılmış bir kavram olduğunu belirtmiştir. Öte yandan Mahkeme "…*Hukuk devletinin gereği olan belirlilik ve hukuki güvenlik ilkesinin, idarenin keyfî hareket etmesini engeller. Bunu gerçekleştirmenin başlıca yolu ise kural konulmasını gerektiren durumlarda bunların genel, soyut ve anlaşılabilir olmasını sağlamaktır. Bu bakımdan, kanun koyucunun bir konuyu ayrıntılı şekilde düzenleme yetkisi bulunmakta ise de, temel esasların ve çerçevenin belirlenmesi koşuluyla, diğer ayrıntıların kanunda düzenlenmemesi hukuk güvenliği ve belirlilik ilkelerine aykırılık oluşturmaz*." şeklindeki değerlendirmeleriyle dava konusu yasal düzenlemeyle Başbakan veya görevlendireceği bakana verilmiş olan millî güvenlik sebebine dayalı yasaklama yetkisinin temel esaslarının ve çerçevesinin dava konusu düzenlemede yer aldığını, nitekim millî güvenlik sebebine dayalı bir yasaklama kararı için dava konusu kuralda "*millî güvenliğin açıkça gerekli kıldığı hallerin*" gerçekleşmesi şartının arandığını, böylelikle yasaklama yetkisinin somutlaştırıldığını dolayısıyla bu yetkinin sınırları belirsiz bir alanda kullanılacak bir yetki olmaktan çıktığını belirtmiş, bu nedenle de kanunilik için gerekli olan nitelikli kanun şartının dava konusu düzenlemede mevcut olduğuna ve anayasaya aykırılığın bulunmadığına karar vermiştir. Sonuç olarak Anayasa Mahkemesi ilgili yasal düzenlemede millî güvenliğin açıkça gerekli kıldığı haller şeklindeki ibareyle millî güvenlik sınırlama sebebinin somutlaştırıldığını bu sebeple dava konusu kanunda belirlilik ve açıklığın gerçekleşmiş olduğuna hükmetmiştir.

Anayasa Mahkemesi benzer başka bir davada ise dava konusu yasal düzenlemede millî güvenlik sınırlama sebebinin somutlaşmasına yarayan ibarelerin olmamasını hukuki belirlilik ilkesi açısında bir eksiklik olarak görmemiştir.

---

[254] AYM, T. 21.6.2012, E. 2011/44, K. 2012/99, R.G. 13.3.2013, S. 28586. <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/Ara?EsasNo=2011%2F44 > (Erişim Tarihi 26.9.2022)

Sözü edilen karara konu başvuruda[255] 9.5.2013 tarihli, 6475 sayılı Posta Hizmetleri Kanunu'nun, Bilgi Teknolojileri Kurumu (BTK)'na posta hizmetlerinde millî güvenlik, kamu düzeni ve genel sağlığın korunmasını sağlamak amacıyla tedbir alma yetkisi veren 4. maddesinin birinci fıkrasının (ç) bendi ile, BTK'ye millî güvenlik, kamu düzeni ve genel sağlık gerekleri halinde posta sektöründe faaliyet gösterecek firmalara yetki belgesi vermeme veya verilmiş olan yetki belgesini iptal etme yetkisi veren 9. maddesinin 6. fıkrasının anayasaya aykırı olduğu iddia edilmiştir.

Bu iddiaya yönelik olarak Anayasa Mahkemesi, yasama organının özel uzmanlık gerektiren ve teknik konulara ilişkin hususları yürütmeye bırakılmasının yasama yetkisinin devri olarak yorumlanamayacağını, bu doğrultuda BTK'nin posta hizmetlerinde özel uzmanlık gerektiren teknik bir faaliyet yürüttüğünü, bu sebeple BTK'ye faaliyet alanı kapsamında millî güvenlik, kamu düzeni ve genel sağlığın korunmasını sağlamak amacıyla ilgili idari birimlerle iş birliği yaparak, gerekli tedbirleri alma yetkisi veren dava konusu düzenlemede hukuk devleti ve kanunilik ilkeleri çerçevesinde anayasaya aykırılığın bulunmadığına hükmetmiştir. Böylelikle Mahkeme hukuki belirlilik ve kanunilik ilkesinin somut olayda varlığını ilgili kamu kurumunun özel uzmanlık gerektiren bir faaliyet yürüttüğü gerekçesine dayandırarak açıklamış, yürütmenin uzmanlık alanına giren bir konuda karar verme ve işlem tesis etme yetkisine sahip olduğunu bunun da yasama yetkisinin devri olarak nitelendirilemeyeceğini belirtmiştir.

2. Millî Güvenlik Sınırlamalarında "Meşru Sebep" Ölçütü

Anayasanın 13. maddesindeki "*temel hak ve hürriyetler,.....yalnızca Anayasanın ilgili maddelerinde belirtilen sebeplere bağlı olarak .... sınırlanabilir…*". şeklindeki düzenleme yargısal pratikte sınırlamanın meşru sebebe dayanması olarak ifade edilmektedir. Sınırlamanın sebebi, sınırlamayla güdülen amacı işaret etmektedir. Sınırlama amacına meşruiyet kazandıran yani onun meşru sebep olarak ifade edilmesine neden olan özellik ise sınırlama sebebinin ilgili hakkın düzenlendiği maddede sayılan sebeplerden en az birisine dayanmasıdır. Temel hak ve özgürlüklere

[255] AYM, T. 4.12.2014, E. 2013/84, K. 2014/183, R.G. 13.3.2015, S. 29294. <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/Ara?EsasNo=2013%2F84 >(Erişim Tarihi 26.9.2022)

getirilen sınırlamanın ölçülü olup olmadığı, sınırlamanın meşru amacına göre belirleneceğinden 13. madde uygulamasında meşru sebep önemli bir işleve sahiptir.

Bu nedenle millî güvenlik gerekçesiyle bir hak veya özgürlüğe sınırlama getirildiğinde, 13. madde uyarınca yapılacak denetimde millî güvenlik meşru sebebinin varlığı için öncelikle getirilen sınırlamanın millî güvenliğin korunmasını amaçlayıp amaçlamadığı, daha sonra ise sınırlama getirilen ilgili hakkın düzenlendiği maddede millî güvenlik sınırlama sebebinin yer alıp almadığının belirlenmesi gerekmektedir.

Anayasa Mahkemesinin hangi tür sınırlamaları millî güvenliğin korunması amacı kapsamında yorumladığı ilgili kararlardan yola çıkarak belirlenmektedir.

Bu doğrultuda Mahkeme örneğin istihbarat ve askeri alanda faaliyet yürüten idarelerin, askeri disiplinin korunması, istihbarata karşı koyma, bilgi güvenliğinin sağlanması amacıyla tesis ettikleri işlemlerin doğrudan millî güvenliğin sağlanmasına yönelik işlemler olarak değerlendirmektedir. Mahkemeye göre "… *Millî güvenliğin sağlanması meşru amacı kapsamında askerî disiplinin korunması ve kamu hizmetinin gereği gibi yürütülmesini sağlamak meşru amacını ortaya koymaktadır. Bu bağlamda, disiplin hukukuna ilişkin uygulamalar neticesinde özellikle kamu görevlilerinin işlem ve eylem tarzlarıyla ilgili bazı sınırlamalar getirilmesi belirtilen meşru temellere dayanmaktadır. Aynı şekilde askerî bir meslek seçerek belirli bir statüye girmeyi kabul eden kişilerin; sivillere getirilemeyecek bazı sınırlamaların, askerî disiplin gereği kendilerine uygulanabileceğini baştan kabul ettiklerini söylemek de mümkündür*."[256]

Anayasa Mahkemesi özellikle TSK tarafından ahlaki durum gerekçe gösterilerek ilişiğin kesilmesi[257], e-posta yazışmalarının içeriği sebebiyle subay sözleşmesinin yenilenmemesi[258] gibi işlemleri yürütülen kamu hizmetinin niteliği

[256] Ata Türkeri, T. 16.12.2015, B. No: 2013/6057, §.41, R.G. 5.2.2016, S. 29615; Hasan Tarık Karagöz, T. 24.3.2016, B. No : 2013/1550, § 44. <https://kararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/> (Erişim Tarihi 26.9.2022)

[257] Ö. A. [GK], T. 13.10.2016, B. No : 2014/4868; İ.F.A., T. 17.2.2016, B. No : 2013/8564; Yusuf Nadas, T. 12.1.2017, B. No: 2013/9777.< https://kararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/ > (Erişim Tarihi 26.9.2022)

[258] Bülent Polat [GK], T. 10.12.2015, B. No: 2013/7666; Hakan Erdoğan, T. 24.3.2016, B. No: 2013/9481. < https://kararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/ > (Erişim Tarihi 26.9.2022)

gereği askeri disiplinin sağlanması amacıyla yapılmış olduğuna hükmetmekte ve bu yönüyle sınırlamayı millî güvenliğin korunması amacına dayandırmaktadır.

Anayasa Mahkemesinin millî güvenliğin korunması ile ilişkilendirdiği bir diğer konu ise terörle mücadele ve bu kapsamda yürütülen faaliyetlerdir. Örneğin terör örgütleri tarafından organize edilen toplantı ve gösterilere katılan şahıslar hakkında 3713 sayılı Terörle Mücadele Kanununun 7. maddesi ve 5237 sayılı Türk Ceza Kanununun 220. ve 314. maddeleri uyarınca tesis edilen mahkumiyet kararlarının[259] veya hakkında terör örgütü üyeliği suçlaması olan şahıslarla ilgili olarak verilen yasaklama ve tedbir kararlarının anayasal hakları ihlal ettiği iddiasıyla yapılmış olan başvurularda, bu sebeplere dayalı mahkumiyetleri terörle mücadele kapsamında kabul etmekte ve bu sebeple sınırlamayı millî güvenlik ve/veya kamu güvenliğinin sağlanması meşru sebebine dayandırmaktadır.[260]

Anayasa Mahkemesinin terörle mücadele kapsamındaki işlemleri hem millî güvenliğe hem de kamu düzeni veya kamu güvenliğine dayandırması, terörle mücadelenin özelliğinden kaynaklanmaktadır.

Nitekim birbirinden farklı anlamlara sahip olan millî güvenlik ve kamu güvenliği arasındaki yakınlık en fazla terörle mücadelede ortaya çıkmaktadır.

Terör, 3713 Sayılı Kanunun 1. maddesinde "*.cebir ve şiddet kullanarak; baskı, korkutma, yıldırma, sindirme veya tehdit yöntemlerinden biriyle, Anayasada belirtilen Cumhuriyetin niteliklerini, siyasî, hukukî, sosyal, laik, ekonomik düzeni değiştirmek, Devletin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğünü bozmak, Türk Devletinin ve Cumhuriyetin varlığını tehlikeye düşürmek, Devlet otoritesini zaafa uğratmak veya yıkmak veya ele geçirmek, temel hak ve hürriyetleri yok etmek, Devletin iç ve dış güvenliğini, kamu düzenini veya genel sağlığı bozmak amacıyla bir örgüte mensup kişi veya kişiler tarafından girişilecek her türlü suç teşkil eden eylemlerdir."* şeklinde tanımlanmıştır.

---

[259] Abdulcelil Demir ve diğerleri, T. 18.6.2020, B. No: 2017/27572, R.G. 21.7.2020, S. 31192; Metin Birdal[GK], T. 22.5.2019, B. No: 2014/15440, R.G. 12.7.2019, S. 30829; Musa Zorbay, T. 20.11.2019, B. No: 2014/4582; Vedat Bingöl, T. 10.10.2019, B. No: 2014/7817; Ferhat Üstündağ, T. 17.7.2018, B. No: 2014/15428, R.G. 28.9.2018, S. 30549. <https://kararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/ > (Erişim Tarihi 26.9.2022)

[260] Abdulcelil Demir ve diğerleri, § 53,54; Metin Birdal, §52, 53.

Tanımda açık olduğu üzere, bir eylemin terör suçu olarak değerlendirilebilmesi için öncelikle bir örgüte mensup kişi veya kişiler tarafından cebir ve şiddet kullanarak; baskı, korkutma, yıldırma, sindirme veya tehdit yöntemlerinden biriyle gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Bu şartları taşıyan bir eylem, kamu düzeni veya genel sağlığı bozmak amacını taşıyabileceği gibi devletin iç ve dış güvenliğinin, anayasada belirtilen Cumhuriyetin niteliklerinin, siyasî, hukukî, sosyal, laik, ekonomik düzenin, Devletin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğünün bozulması, Türk devletinin ve Cumhuriyetin varlığını tehlikeye düşürülmesi ve Devlet otoritesinin zaafa uğratılması gibi millî güvenlik kapsamındaki anayasal düzene ilişkin ilkeleri de tehlikeye düşürmesi mümkündür. Görüldüğü üzere terör tanımı, terör suçu niteliğindeki eylemlerin genel olarak kamu düzeni ve kamu güvenliğini tehlikeye düşürdüğünü açıklarken, aynı zamanda terörün millî güvenlik kapsamında değerlendirilecek yönlerinin de olduğunu göstermektedir.

Anayasa Mahkemesinin bazı kararlarında ise millî güvenlik meşru sebebinin varlığı konusunda herhangi bir belirleme yapılmadan sınırlamanın 13. maddedeki diğer ölçütler çerçevesinde incelendiği görülmektedir. Örneğin millî güvenliği bozucu nitelikte olduğu gerekçesiyle Bakanlar Kurulu tarafından alınan grev erteleme kararı ile ilgili başvuruda[261] Anayasa Mahkemesi müdahalenin sebebinin meşruluğu sorununu çözmenin somut başvurunun koşullarında gerekli olmadığını, bunun yerine müdahalenin gerekliliği konusunda değerlendirme yapılması gerektiğini belirtmiştir. Ancak aynı kararda mahkeme, ölçülülük denetiminin, ulaşılmak istenen amaçtan yola çıkılarak bu amaca ulaşılmak için seçilen aracın denetlenmesi olduğunu da belirtmiş[262] bu doğrultuda temel hak ve özgürlüklere getirilen bir sınırlamanın anayasaya uygunluğunu belirlemenin birinci basamağında müdahalenin amacının belirlenmesi bulunduğunu kabul ederek meşru sebebin önemini vurgulamıştır. Yine millî güvenliği bozucu nitelikte olduğu gerekçesiyle Bakanlar Kurulu tarafından ertelenen grevle ilgili başka bir kararda[263] müdahale sebebinin olaya uygun düşüp düşmediği de dâhil olmak

---

[261] Kristal-İş Sendikası[GK], T. 2.7.2015, B. No: 2014/12166, R.G. 12.8.2015, S. 29443. <https://kararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/Ara?BasvuruNoYil=2014&BasvuruNoSayi=12166>, (Erişim Tarihi 26.9.2022)

[262] Kristal-İş Sendikası, § 73.

[263] Birleşik Metal İşçileri Sendikası, T. 9.5.2018, B. No: 2015/14862, R.G. 20.7.2018, S. 30484. <https://kararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/Ara?BasvuruNoYil=2015&BasvuruNoSayi=14862>, (Erişim Tarihi 26.9.2022)

üzere müdahalenin meşruluğu başlığı altında ortaya çıkan sorunları çözmenin somut başvurunun koşullarında gerekli olmadığı sonucuna varmış[264] yapılacak değerlendirmenin temel ekseninin müdahalenin demokratik bir toplumda gerekli ve ölçülülük ilkesine uygun olup olmadığının belirlenmesi, olduğunu belirtmiştir. Sonuç olarak Anayasa Mahkemesi her iki başvuruda da ertelenen grevlerin millî güvenliği bozucu nitelikte olduğunun somut ve inandırıcı delillerle ortaya konulamadığı sonucuna varmış ve başvuru konusu müdahalelerin 13. maddedeki demokratik toplumda gereklilik ve ölçülülük şartlarını taşımadığına karar vermiştir.

Görüldüğü üzere, Anayasa Mahkemesi her iki kararda da, millî güvenlik meşru sebebinin var olmasıyla, sınırlamanın demokratik toplumda gerekli ve ölçülü olmasının aynı anlama geldiğini bu sebeple meşru sebebi belirlemenin gerekli olmadığına hükmetmiştir. Mahkemenin bu iki kararda izlediği yolun kendi içinde bazı tutarsızlıkları olduğu değerlendirilmektedir. Çünkü bir sınırlamanın meşru sebebe dayanmasıyla onun ölçülü ve demokratik bir toplumda gerekli olması aynı şey değildir. Nitekim bu anlayışın millî güvenlik meşru sebebine dayalı her sınırlamanın aynı zamanda ölçülü ve demokratik toplum gereklerine de uygun olduğu sonucuna götürme ihtimali bulunmaktadır. Bu sebeple mahkemeden beklenen, 13. maddedeki ölçütlerin her biri üzerinde ayrı ayrı değerlendirme yapması, bu doğrultuda meşru sebebe dayanma ölçütü konusundaki denetimini de başvuru konusu grev erteleme kararında milli güvenlik meşru sebebinin gerçekleşip gerçekleşmediğini belirlemesidir.

3. Millî Güvenlik Sınırlamalarında "Demokratik Toplum Düzeni"

Demokratik toplum düzeni, 13. maddede anayasanın sözü ve ruhu, laik Cumhuriyetin gerekleri ve ölçülülük ilkesiyle birlikte, sınırlamanın sınırını göstermek üzere kullanılan bir kavramdır. Temel hak ve özgürlüklerin sınırlanmasında üst düzeyde güvence sağladığından hak ve özgürlükler yönünden çok önemli bir ilkedir.[265]

---

[264] Birleşik Metal İşçileri Sendikası, § 37.
[265] Gökpınar, M. : Anayasal Devlette Temel Hak ve Özgürlükler Düzeni, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı, Ankara 2016, s. 193.

Demokratik toplum düzeninin gereklerine uygunluk ilkesinin kaynağı AİHS olup AİHM, Sözleşmede güvence altına alınan hakların sınırlarının belirlenmesinde ilkeyi doğrudan kullanmaktadır.[266] Demokratik toplumu "çoğulculuk, hoşgörü ve açık fikirlilik" şeklinde üç ana unsurla açıklayan AİHM'e göre[267] demokratik toplum düzeninin standartları ulusal hukuk düzenlerine göre değil, demokrasinin evrensel ilke ve uygulamalarına göre belirlenmesi gerekmektedir.[268]

Demokratik toplumdan kastedilen hürriyetçi çağdaş demokrasilerdir.[269] Her ne kadar Anayasa Mahkemesi 1986 yılında verdiği bir kararında[270] demokratik toplum düzeninden kastedilenin anayasada gösterilen hürriyetçi demokrasi olduğunu dile getirilmiş, bu dönem doktrinde de anayasanın Başlangıç kısmında yer alan "*bu anayasada gösterilen hürriyetçi demokrasi*" ifadesinin anayasa koyucunun Türkiye'ye özgü bir demokrasi anlayışını benimsemiş olduğunun göstergesi olduğu öne sürülmüş[271] ise de Mahkeme kısa süre sonra bu görüşünden ayrılarak demokratik toplum gereklerini evrensel demokratik ölçütlere göre yorumlamıştır.[272] Nitekim doktrinde de Danışma Meclisi Anayasa Komisyonun gerekçesinde "*genellikle kabul gören demokratik rejim anlayışı*" şeklinde ifade bulunduğu, böylelikle uluslararası sözleşmelere veya bildirilerdeki uygulamalara atıf yapıldığı belirtilmiş[273] bu sebeple 1982 Anayasası uygulamasında demokratik toplumdan kastedilenin çağdaş evrensel demokrasi anlayışı olduğu düşüncesi kabul edilmiştir.

AİHM, sınırlamanın demokratik toplum düzenine uygunluğunu, sınırlamanın zorunlu/gerekli olması şartına bağlamaktadır. Buna göre, bir sınırlama zorlayıcı bir

---

[266] Dikmen, P. : *İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi ve Anayasa Mahkemesi Kararlarında "Demokratik Toplum,* Başkent Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 1, S. 1, Y. 2015, s. 533,534.

[267] Handyside /Birleşik Krallık, T. 7.12.1976, Başvuru No: 5493/72, § 48, 49. <https://hudoc.echr.coe.int/tur?i=001-57499>,(Erişim Tarihi 15.11.2022); Sunday Times /Birleşik Krallık (1), T. 6.11.1980, Başvuru No: 6538/74, § 59, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57583> (Erişim Tarihi 15.11.2022).

[268] Eren, A. : Özgürlüklerin Sınırlanmasında Demokratik Toplum Düzeninin Gerekleri, İstanbul 2004, s. 141.

[269] Özbudun(Türk Anayasa Hukuku), s. 116; Turhan, M.: *Anayasamız ve Demokratik Toplum Düzeninin Gerekleri*, Anayasa Yargısı Dergisi, C. 8, Y. 1991, s. 408; Sunay, R. : *Demokratik Toplum Düzeni Gerekleri ve 1982 Anayasası*, Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 8, Y. 2000, s. 615.

[270] AYM, T. 6.10.1986, E. 1985/21, K. 1986/23, R.G. 14.3.1987, S. 19400. <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/ND/1986/23?EsasNo=1985%2F21>,(Erişim Tarihi 15.11.2022).

[271] Çağlar, B. *: Anayasa Mahkemesi Kararlarında "Demokrasi"*, Anayasa Yargısı Dergisi, C. 7, Y. 1990, s. 97.

[272] AYM, T. 26.11.1986, E. 1985/8, K. 1986/27, R.G. 14.8.1987, S. 19544, (AMKD, S. 22, s. 365.)

[273] Özbudun (Türk Anayasa Hukuku), s. 116.

toplumsal ihtiyaçtan kaynaklanmıyorsa veya gidilebilecek en son çare değilse bu sınırlama demokratik bir toplumda gerekli de değildir.[274] Bu surette AİHM sınırlamanın demokratik bir toplumda gerekli olup olmadığını, gereklilik ilkesi çerçevesinde ele almakta ayrıca bu gerekliliğin taraf devletlerce ikna edici şekilde ortaya konulması gerektiğini kabul etmektedir.[275]

Anayasa Mahkemesi, demokratik toplum düzeni ilkesinin varlığını genellikle "ölçülülük" ve "hakkın özüne dokunmama" ilkelerinden yararlanarak belirlemekte, bu ölçütlere uymayan bir sınırlamanın demokratik toplum gereklerine de aykırı olacağını dile getirmektedir. Bu doğrultuda "hakkın özüne dokunmama", "ölçülülük" ve "demokratik toplum düzeninde gereklilik" ilkelerini bir bütün olarak değerlendiren Mahkemeye göre; "*demokratik toplum düzeninin gerekleri ancak öze dokunma yasağını ihlal etmeyen müdahaleler yönünden gözetilen bir ilkedir. Ölçülülük ilkesi ise temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılmasına ilişkin başvurularda dikkate alınması gereken bir diğer ilkedir. Demokratik toplum düzeninin gerekleri ve ölçülülük ilkeleri iki ayrı kriter olarak düzenlenmiş olmakla birlikte bu iki kriter arasında sıkı bir ilişki vardır. Temel hak ve özgürlüklere yönelik herhangi bir sınırlamanın başvurulabilecek en son çare ya da alınabilecek en son önlem olarak temel haklara en az müdahaleye olanak veren ölçülü bir sınırlama niteliğinde olup olmadığının incelenmesi gerekir."*[276] Anayasa Mahkemesi ayrıca sınırlamanın demokratik toplum düzeninin gereklerine uygunluğunu belirlerken, sınırlamanın nedenini, koşullarını ve sınırlamaya karşı kanun yollarının öngörülüp öngörülmediğini de göz önünde bulundurmaktadır.[277]

Bu doğrultuda Anayasa Mahkemesi, millî güvenlik gerekçesine dayanan bir sınırlamanın demokratik toplum düzeninin gereklerine uygunluğunu, sınırlamayla

---

[274] Observer ve Guardian /Birleşik Krallık, T. 26.11.1991, Başvuru No: 13585/88, §. 59, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57705>(Erişim Tarihi 15.11.2022); Hazar, Z. : *Siyasi Partilerin Kapatılması ve Demokratik Toplumda Gereklilik İlkesi: Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi Kararları Çerçevesinde Bir İnceleme*, Yıldırım Beyazıt Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 3, S. 1, Y. 2008, s. 82.

[275] Dikmen, s. 536.

[276] AYM, T. 15.3.2017, E. 2016/165, K. 2017/76, R.G. 13.4.2017, S. 30037, § 14,15, <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/ND/2017/76?EsasNo=2016%2F165>,(Erişim Tarihi 17.11.2022)

[277] Dikmen, s. 536; AYM, T. 22.05.2013, E. 2012/108, K. 2013/64, R.G. 12.7.2013, S. 28705; AYM, T. 25.7.2014, E. 2011/42, K. 2013/60, R. G. 25.7.2014, S. 29071, <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/>, (Erişim Tarihi 17.11.2022)

zorunlu bir toplumsal ihtiyacın karşılanıp karşılanmadığı ile ilgili değerlendirme yaparak belirlemektedir.

Örneğin terör ve terörle mücadele kapsamında yürütülen faaliyetler kapsamında yürütülen faaliyetler çerçevesinde gerçekleştirilmiş bir sınırlamanın zorunlu bir toplumsal ihtiyacı karşılayıp karşılamadığını terörün toplum üzerinde yarattığı etkiden hareketle inceleyen Mahkemeye göre terörün en büyük hedefi toplumsal hayatta korku, endişe ve panik yaratmaktır ve terörün yarattığı bu olumsuz etkiye hizmet eden her türlü sebebin ortadan kaldırılması ya da etkisinin azaltılmasında toplumsal bir fayda vardır[278]. Nitekim AİHM de demokrasilerin terörizmle mücadele etme hakkının olduğunu, devletlerin bu alanda geniş bir değerlendirme alanının bulunduğunu kabul etmektedir.[279]

Bununla birlikte Anayasa Mahkemesi, terörle mücadele kapsamında yürütülen faaliyetler çerçevesinde gerçekleştirilmiş sınırlamanın demokratik toplum düzeninin gereklerine uygun olması için, terörle mücadeledeki bu toplumsal ihtiyacın varlığını yeterli olmayıp somut olay bakımından sınırlamanın zorunlu bir tedbir olması da görmemekte, sınırlamanın amaca ulaşmaya elverişli ve en son çare olması ve somut gerekçelerle ortaya konulmuş olması şartının varlığını aramaktadır.[280]

Sonuç olarak Anayasa Mahkemesi sınırlamanın terörle mücadele ve dolayısıyla millî güvenliğin sağlanması amacıyla yapıldığının somut ve yeterli gerekçelerle ortaya konulmadığı durumlarda müdahalenin demokratik toplum düzeninin gereklerine uygun olmadığını belirterek ihlal kararı vermektedir.[281]

Anayasa Mahkemesi, terörle mücadelenin yanı sıra millî güvenlik bakımından sakınca yaratacağı gerekçesiyle Bakanlar Kurulu tarafından verilen grev erteleme kararı ile ilgili başvurularda da aynı yöntemi izlemektedir. Bu bağlamda öncelikle grev hakkının sendika hakkı kapsamında örgütlenme özgürlüğünün bir parçası olduğunu ve bu hakkın sendika üyelerinin çıkarlarının korunmasına hizmet

[278] Örn. Metin Birdal, § 66;
[279] İşten, İ. : AİHM Kararları Işığında Terörle Mücadelede İnsan Hakları, 1. Baskı, Ankara 2019, s. 377,378.
[280] Örn. Ali Gürbüz, § 64;
[281] Örn. Ali Gürbüz, § 70.

eden en önemli araçlardan biri olduğunu kabul etmektedir.[282] Diğer yandan, 51. maddenin iki ve devamı fıkraları uyarınca bu hakkın sınırlanmaya müsait bir hak olduğunu belirtmekte dolayısıyla bir grevin bu sebepler arasında yer alan millî güvenlik gerekçesiyle ertelenmesinin toplumsal bir ihtiyaca karşılık geldiğini belirtmekte böylelikle öncelikle sınırlamadaki toplumsal ihtiyacı belirlemektedir.

Grev hakkının sınırlanmasında toplumsal ihtiyacın varlığını bu şekilde belirledikten sonra ise, somut olaydaki sınırlamanın zorunlu bir toplumsal ihtiyacı karşılayıp karşılamadığını incelemekte bu doğrultuda somut olaydaki zorlayıcı nedenin somut olarak ortaya konulması gerektiğini belirtmekte ancak bu şartlar altında sınırlamanın demokratik toplum düzeninin gereklerine uygun olacağını belirtmektedir.

Bu kapsamda Anayasa Mahkemesi, bir grevin millî güvenliği bozucu nitelikte görülerek sınırlanabilmesi için grev sebebiyle ülke ve devletin özel savunma ve güvenlik altına alınmasını zorunlu kılacak ciddi tehlikelerin ortaya çıktığının somutlaştırılması ve bunun açıkça ortaya konulması gerektiğini aramakta, bunun gerçeklememesi halinde ise grev hakkına millî güvenlik gerekçesiyle getirilen sınırlamanın demokratik toplum düzeninin gereklerine uygun olmayacağına karar vermektedir.[283]

Anayasa Mahkemesinin milli güvenlik sınırlamalarında demokratik toplum düzeninin gereklerine uygunluk ölçütü ile ilgili değerlendirmelerine 5651 sayılı 4.5.2007 tarihli ve 5651 sayılı İnternet Ortamında Yapılan Yayınların Düzenlenmesi ve Bu Yayınlar Yoluyla İşlenen Suçlarla Mücadele Edilmesi Hakkında Kanun'un 8/A maddesi uyarınca millî güvenlik ve kamu düzeninin korunması, suç işlenmesinin önlenmesi amacıyla verilen erişim engelleme kararı ile ilgili başvurularda[284] da rastlanmaktadır.

Bu kapsamdaki başvurularda Anayasa Mahkemesi sınırlamanın demokratik toplum düzeninin gereklerine uygunluğunu şu şekilde denetlemektedir. Mahkeme

---

[282] Kristal-İş Sendikası, § 53,54.
[283] Kristal-İş Sendikası, § 81; Birleşik Metal İşçileri Sendikası, § 56.
[284] Wikimedia Foundation Inc. ve diğerleri [GK], T. 26.12.2019, B. No: 2017/22355, R.G. 15.1.2020, S. 31009; Birgün İletişim ve Yayıncılık A.Ş.[GK], T. 22.5.2019, B. No:2015/18936, R.G. 12.7.2019, S. 30829. <https://kararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/ >, (Erişim Tarihi 19.11.2022).

yukarıda da yer verildiği üzere, öncelikle sınırlamanın toplumsal bir ihtiyacı karşılayıp karşılamadığını incelemektedir. Bu kapsamda yaptığı değerlendirmelerde Anayasa Mahkemesi, internetin modern demokrasilerde başta ifade özgürlüğü olmak üzere temel hak ve özgürlüklerin kullanılması bakımından önemli bir değere sahip bulunduğunu[285] bununla birlikte internetin aynı zamanda, şiddetin, nefretin ve ırkçılığın yayılması, terörizmin desteklenmesi ve yaygınlaştırılması gibi topluma ve devlete yönelik tehdit ve tehlikelerin oluşmasına neden olan bir ortam haline gelebildiğini, bu sebeple günümüzde devletlerin nefret söylemi, terörizm gibi devleti ve toplumu tehdit eden içeriklerle mücadele ettiğini belirtmekte[286] bu suretle internet üzerinden yapılan yayınların erişimine yönelik sınırlamaların toplumsal bir faydaya hizmet edeceğini kabul etmektedir.

Somut olaydaki sınırlamanın demokratik toplum düzeninin gereklerine uygun olup olmadığını ise, milli güvenlik gerekçesine dayanan sınırlama sebebinin somut ve açıklayıcı gerekçelerle ortaya konulup konulmadığını araştırmak suretiyle incelemekte, milli güvenlik gerekçesinin somut ve açık olarak ortaya konulamadığı durumlarda zorlayıcı bir toplumsal ihtiyacın varlığının bulunmaması sebebiyle sınırlamanın demokratik toplum düzeninin gereklerine uygun olmadığına karar vermektedir. Ayrıca Anayasa Mahkemesi bu kapsamdaki başvurular için, zorlayıcı toplumsal bir ihtiyacın varlığına belirlemeye ve sınırlama sebebini somutlaştırmaya yönelik olarak, gecikmesinde sakınca bulunan durumun varlığının ve sınırlama sebebi olarak gösterilen millî güvenlik ve kamu düzeninin korunması, suç işlenmesi ile yasaklanan yayının içeriği arasındaki ilişkinin tam olarak gösterilmesi gibi bazı kriterler belirlemiştir.[287]

4. Millî Güvenlik Sınırlamalarında "Ölçülülük" Denetimi

Anayasanın 13. maddesinde yer alan ölçütlerden bir diğeri ise sınırlamanın ölçülülük ilkesine uygun olmasıdır. Ölçülülük ilkesi, hak ve özgürlüklere getirilecek

[285] Wikimedia Foundation Inc. ve diğerleri, § 69.
[286] Wikimedia Foundation Inc. ve diğerleri, §§70,71.
[287] Sözü edilen kriterler için bkz. Birgün İletişim ve Yayıncılık Ticaret A. Ş., § 73-75

sınırlamanın sınırını belirleyen bu doğrultuda temeli hukuk devleti ilkesine dayanan, hukuki güvence niteliğinde bir ilkedir.[288]

Ölçülülük, 3 Ekim 2001 tarihli 4709 sayılı Kanunla yapılan değişiklikle anayasal bir ilke haline gelmiştir. 2001 yılına kadar ise anayasada açıkça yer almayan ölçülülük ilkesi bu dönemde sadece Temel Hak ve Özgürlüklerin Durdurulması başlığını taşıyan 15. maddenin birinci fıkrasında "*durumun gerektirdiği ölçüye uygunluk"* şeklinde düzenlenmiştir. Bu dönemde doktrin[289] olağan dönemdeki sınırlama sisteminin de ölçülülük ilkesini içerdiği görüşünde olmuş, buna gerekçe olarak da 13. maddede bu dönem yer alan "*demokratik toplum düzeninin gereklerine aykırı olmama*" ve "*öngörüldükleri amaç dışında kullanılamama*" şeklindeki ilkeler gösterilmiştir. Nitekim Danışma Meclisi Anayasa Komisyonunun 13. maddeye ilişkin gerekçesinde temel hak ve özgürlüklere getirilecek sınırlamanın, gereklilik ve orantılılık/zorunluluk unsurlarına yer verilmiş olması doktrindeki bu görüşü haklı çıkarmaktadır. Aynı şekilde Anayasa Mahkemesi de 2001 yılı öncesinde verdiği bazı kararlarında ölçülülük ilkesini uygulamıştır[290].

2001 yılı sonrası Anayasa Mahkemesi ölçülülük ilkesini şu şekilde kullanmaktadır: "*Anayasa'nın 13. maddesinde yer alan ölçülülük, amaç ve araç arasında hakkaniyete uygun bir dengenin bulunması gereğini ifade eder. Ölçülülük, aynı zamanda yasal önlemin sınırlama amacına ulaşmaya elverişli olmasını, amaç ve aracın ölçülü bir oranı kapsamasını ve sınırlayıcı önlemin demokratik toplum düzeni bakımından zorunluluk taşımasını da içeren bir ilkedir."*[291]

---

[288] Metin, Y.: Ölçülülük İlkesi, Karşılaştırmalı Bir Anayasa Hukuku İncelemesi, 1. Baskı, Ankara 2002; Rumpf, C : *Ölçülülük İlkesi ve Anayasa Yargısındaki Yeri,* Anayasa Yargısı Dergisi, C. 10, Y. 1993, s. 28,29; Hakyemez, Y. Ş. : Temel Hak ve Özgürlüklerin Sınırlanmasında Ölçülülük İlkesi, Prof. Dr. Hayri Domaniç'e 80. Yaş Armağanı, C. 2, İstanbul 2001; Metin, Y. : *Temel Hakların Sınırlandırılması ve Ölçülülük : Ölçülülük İlkesi Evrensel Bir Anayasal İlke Midir* ?", Süleyman Demirel Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 7, S. 1, Y. 2017, s. 54; Oğurlu, Y. : *AİHM Kararları ve Türk İdare Hukukunda Temel Hak ve Özgürlüklerin Sınırlandırılmasında Bir Yargısal Denetim Ölçütü Olarak "Ölçülülük İlkesi,* Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Turhan Tufan Yüce Armağanı, İzmir 2001, s. 488.

[289] Sağlam, F. : *1982 Anayasası'nın Temel Hak ve Özgürlükler Bakımından Getirdiği Sorunlar*, içinde: Bahri Savcı'ya Armağan, Ankara 1988, s. 440.

[290] Örn. AYM, T. 26.11.1986, E. 1985/8, K. 1986/27, RG. 14.08.1987, S. 19544; AYM, T. 23.6.1989, E.1988/50, K.1989/27; AYM, T. 11.2.1987, E. 1986/12, K. 1987/4; AYM, T. 21.4.1992, E. 1992/17, K. 1992/30, <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/>, (Erişim Tarihi 10.5.2022)

[291] AYM, T. 18.6.2009, E. 2006/121, K. 2009/90, R.G. 26.11.2009, S. 27418; AYM, T. 9.6.2011, E. 2009/11, K. 2011/93, R.G. 16.11.2011, S. 28114.<https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/>, (Erişim Tarihi 10.5.2022)

Bireysel başvuru kararlarında ise ölçülülük şu şekilde tanımlamaktadır: "*Ölçülülük temel hak ve özgürlüklerin sınırlanma amaçları ile araç arasındaki ilişkiyi yansıtır. Ölçülülük denetimi, ulaşılmak istenen amaçtan yola çıkılarak bu amaca ulaşılmak için seçilen aracın denetlenmesidir. ....müdahalelerde, hedeflenen amaca ulaşabilmek için seçilen müdahalenin elverişli, gerekli ve orantılı olup olmadığı değerlendirilmelidir.*[292]"

Anayasa Mahkemesi ölçülülük ilkesine ilişkin bağımsız bir tanım geliştirmişse de, bu ilkeyi genellikle 13. maddedeki diğer ölçütlerle birlikte özellikle "demokratik toplum düzeninin gerekleri" ve "öze dokunma yasağı" ile birlikte uygulamaktadır.

Ölçülülük ilkesi temel hak ve özgürlüklerin sınırlanmasında yürütme ve yasama organı açısından önem arz eden bir ilkedir. İlke yasama organı açısından temel hak ve özgürlüklere yasa ile getirilecek sınırlamanın sınırını çizmekte, yürütme organı açısından ise özellikle takdir yetkisinin kullanıldığı durumlarda kullanılan yetkinin alanını belirlemektedir.[293]

Ölçülülük, otorite ve özgürlük arasında dengeli bir ilişkinin kurulmasını sağlamakta[294] bu sebeple bireyle devlet arasında menfaat çatışması olduğu durumlarda bu ilkeye başvurulmaktadır.

Ölçülülük ilkesi aracılığıyla, sınırlamayla ulaşılmak istenen amaca erişmek için kullanılan araçların elverişli ve gerekli olup olmadığı, amaçla orantı içinde bulunup bulunmadığı denetlenmektedir.[295].Bu sebeple ölçülülük ilkesinin *elverişlilik, gereklilik* ve *orantılılık (yeterlilik)* şeklinde üç alt ilkesinden söz edilmektedir. Bu ilkelerden elverişlilik, sınırlama aracının sınırlama amacının gerçekleşmesine faydasının olması[296], gereklilik, sınırlama aracının sınırlama amacı için gerekli ve zorunlu olması ayrıca sınırlama araçları içinde hak ve özgürlüklere en az zarar verenin

---

[292] Sebahat Tuncel, T. 20.2.2014, B. No: 2012/1051, R.G. 19.3.2014, S. 28946, § 84. <https://kararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/BB/2012/1051>, (Erişim Tarihi 10.5.2022)

[293] Hatipoğlu, M.: *Kamu Görevlilerine Disiplin Cezası Uygulanmasında Ölçülülük İlkesi,* Türkiye Barolar Birliği Dergisi, S. 143, Y. 2017, s. 184.

[294] Hatipoğlu, s. 190.

[295] Metin(Temel Hakların Sınırlandırılması), s. 7.

[296] Metin(Ölçülülük), s. 26.

seçilmiş olması[297], orantılılık ise sınırlamanın kişiye verdiği külfetle, sınırlamayla elde edilecek kamusal menfaat arasında dengenin olması anlamına gelmektedir. Ancak ölçülülük, bu üç ilkeden oluşmakla birlikte, sınırlama aracının neye göre elverişli, gerekli ve orantılı olduğu ancak sınırlamanın "amacına" göre belirlenebileceğinden [298] ölçülülük denetiminde ilk olarak sınırlama amacının tespit edilmesi gerekir.

Ölçülülük dengeleme işlevini orantılılık denetimi ile yerine getirmekte olup orantılılık denetimi sayesinde menfaatler arasında bir karşılaştırılma yapılmakta [299]. bu sebeple orantılılık özellikle yürütme işlemlerinin denetiminde bireye yüklenen külfetle kamusal menfaatin karşılaştırılması aşamasında önem taşımaktadır.[300]

Anayasa Mahkemesi, millî güvenlik gerekçesiyle hak ve özgürlüklere getirilen sınırlamaların anayasaya uygunluğunu denetlerken ölçülülük ilkesini "demokratik toplum düzeni gereklerine uygunluk" ilkesi ile birlikte incelemektedir. Mahkeme *"Anayasanın 13. maddesinde demokratik toplum düzeninin gerekleri ve ölçülülük kriterleri iki ayrı ölçüt olarak düzenlenmiş olmakla birlikte bu iki ölçüt arasında ayrılmaz bir ilişki vardır. Nitekim Anayasa Mahkemesi önceki kararlarında gereklilik ve ölçülülük arasındaki bu ilişkiye dikkat çekmiş*tir"[301] şeklindeki ifadesiyle yapacağı denetimin temel ekseninin bu iki ölçüt olduğunu belirtmektedir.

Bu kapsamda örneğin millî güvenlik sebebine dayanılarak gerçekleştirilen silahlı terör örgütünün propagandasının yapıldığı gerekçesiyle basılmakta olan bir kitap hakkında verilen toplatma ve el koyma kararının düşünceyi açıklama ve yayma özgürlüğü ve basın özgürlüğünü ihlal ettiği iddiasıyla yapılan başvuruda[302] Anayasa Mahkemesi öncelikle toplatma ve el koyma kararı şeklindeki sınırlamanın devletin PKK terör örgütünün faaliyetleri ile mücadele kapsamında gerçekleştiğini, bu sebeple millî güvenlik meşru amacının mevcut olduğunu belirtmiştir[303]

---

[297] Erdem, J. G.: *Ölçülülük İlkesinin İdarenin Takdir Yetkisinin Kullanımındaki Yeri*, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 62, S. 4, Y. 2013, s. 987.
[298] Şirin(Olağanüstü Hal Rejimi), s. 499.
[299] Gökpınar, s. 185.
[300] Hatipoğlu, s. 197.
[301] Sebahat Tuncel, § 84.
[302] Abdullah Öcalan [GK], T. 25.6.2014, B. No: 2013/409, R.G. 6.7.2014, S. 29052, <https://kararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/BB/2013/409 > (Erişim Tarihi 10.5.2022)
[303] Abdullah Öcalan [GK], §§ 84,85.

Mahkeme, milli güvenlik meşru amacı doğrultusunda seçilen sınırlama aracının ölçülülüğünü ise, bu sınırlama aracının gerekli, elverişli ve orantılı olup olmadığı yönünden incelemektedir. Bu bağlamda Anayasa Mahkemesi kitap toplatma ve el koyma kararı ile millî güvenliğin korunması amacı arasında makul bir dengenin kurulup kurulmadığını ve seçilen aracın zorunlu bir toplumsal ihtiyacı gidermek için gerekli olup olmadığını yani sınırlama gerekçelerinin somut olarak ortaya konulup konulmadığını incelemektedir.

Terörle mücadele etmek zorunda olan devletlerin ülke bütünlüğünü ve kamu düzenini korumak zorunda olduğu durumlarda ifade özgürlüğüne millî güvenlik, kamu düzeninin sağlanması gibi amaçlarla sınırlama getirilmesi mümkündür. Bu kapsamda 1982 Anayasası da düşünce ve ifade özgürlüğü ve bu kapsamdaki basın özgürlüğünün belirli sebeple sınırlanabileceğini düzenlemiştir. Ancak millî güvenlik ve kamu düzeni gibi gerekçelerle ifade özgürlüğüne getirilen sınırlamaların demokratik toplum düzeninin gereklerine uygun olabilmesi dolayısıyla ölçülülük ilkesine uygun olabilmesi için sınırlama aracının sınırlama amacını gerçekleştirmek için gerekli yani orantılı olduğunun yeterli gerekçelerle ve açık bir biçimde ortaya konulması, diğer yandan sınırlama amacı ile sınırlama aracı arasında makul bir dengenin kurulmuş olması gerekmektedir.

Bu kapsamda, ifade özgürlüğüne millî güvenlik gerekçesiyle getirilecek sınırlamaların demokratik toplum düzeninin gereklerine uygunluğu için gerekli olan zorlayıcı bir sosyal ihtiyacın varlığı araştırılırken, ifade edenin sıfatı, ifadenin içeriği, ifadelerin kamuoyunu ilgilendiren boyutu gibi ifadenin bütününü ilgilendiren hususlara ilişkin bir değerlendirme yapılmaktadır.[304]

Nitekim Anayasa Mahkemesine göre "*İfadelerin bağlamlarından kopartılarak incelenmesi Anayasa'nın 13., 26. ve 28. maddelerinde yer alan ilkelerin uygulanmasında ve elde edilen bulguların kabul edilebilir bir değerlendirmesinin yapılmasında hatalı sonuçlara ulaşılmasına neden olabilir. Bu çerçevede, söz gelimi bir düşünce açıklamasının ifade edildiği bağlamdan koparıldığında "millî güvenlik"*

[304] Emin Aydın, T. 23.1.2014, B. No: 2013/2602, R.G. 13.3.2014, S. 28940, § 48, <https://kararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/BB/2013/2602 >(Erişim Tarihi 10.5.2022)

için bir tehlike oluşturması, bu ifadeye yönelik bir müdahaleyi tek başına haklı çıkartmamaktadır."[305]

Anayasa Mahkemesine göre ölçülülük denetimi için millî güvenlik açısından sakıncalı görülen ifadeler, ifadenin bütünü ve genel bağlamı çerçevesinde ele alınmalı bu kapsamda yapılacak incelemede ifadenin şiddet içerip içermediği ve terörü destekleyip desteklenmediği araştırılmalıdır. Demokratik toplum düzeninin gereklerine uygunluk için ise, sınırlama sebeplerinin ve bunların gerekçelerinin açık ve somut biçimde ortaya konulması gerekmektedir.

5. Millî Güvenlik Sınırlamalarında "Hakkın Özü" Ölçütü

Hakkın özü, hakkın vazgeçilmez unsuru, dokunulduğu takdirde söz konusu hürriyeti anlamsız kılacak olan asli çekirdeğidir.[306] Hakkın özüne dokunmama, temel hak ve özgürlüklerin sınırlanmasında hakkın asgari alanının korunmasını sağlayan bir güvencedir.

Hakkın özü, 1961 Anayasası'nın hazırlık sürecinde Temsilciler Meclisi görüşmelerinde "*Hak veya hürriyet, maddede belirtilen maksatlarla sınırlandırılabilecek, fakat bu istikamette sınırlanırken bile tahrip edilemeyecek, yok edilemeyecektir. Öze dokunmamaktan maksat budur*», şeklinde açıklanmış, bunun hakkın cevheri, nüvesi olduğu belirtilmiştir.[307] 1961 Anayasası döneminde Anayasa Mahkemesi hakkın özüne dokunmama kriterine kararlarında sıklıkla yer vermiş, hakkın kullanılmasını son derece zorlaştırıp onu kullanılamaz hale getiren, açıkça yasaklayıcı, ciddi surette güçleştirici, amacına ulaşmasını önleyici, hakkı genel olarak ortadan kaldıran, yararlanmayı yok edecek şekilde önleyen uygulamaları, hakkın özüne zarar veren haller şeklinde saymıştır.[308]

1961 Anayasası'nda yer alan hakkın özü kavramına 1982 Anayasası'nda yer verilmemiş onun yerine demokratik toplum düzeninin gereklerine aykırı olmama

---

[305] Abdullah Öcalan, § 100.
[306] Sağlam, F. : Temel Hakların Sınırlanması ve Özü, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları Yayın No:506, Ankara 1982, s. 143; Özbudun(Türk Anayasa Hukuku), s. 115.
[307] Örücü, E. : *1961 Anayasası ve Anayasa Mahkemesine Göre Hakkın Özü Kavramı ve Mülkiyet Hakkının Özü*, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, C. 41, S. 3-4, Y. 1975, s. 146; AYM, T. 4.1.1963, E. 1962/208, K. 1963/1, R.G. 13.3.1963, S. 11354; AYM, T. 8.4.1963, E. 1963/25, K. 1963/87, R.G. 18.7.1963, S. 11457.
<https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/Ara?Donemler_id=1>(Erişim tarihi 12.6.2022)
[308] Örücü, s. 157.

ölçütü getirilmiştir. Danışma Meclisi Anayasa Komisyonunun gerekçesinde bu değişiklik "*hak ve hürriyetlere getirilecek sınırlamalar yahut bunlar konusunda öngörülecek sınırlayıcı tedbirler demokratik rejim anlayışına aykırı olmamalı; genellikle kabul gören demokratik rejim anlayışı ile uzlaşabilir olmalıdır. Getirilen bu kıstas 1961 Anayasası'nın kabul ettiği öze dokunmama kıstasından daha belirgin uygulanması daha kolay bir kıstastır."*[309] şeklinde açıklanmıştır.

Hakkın özü ölçütü 2001 yılı değişikliği ile anayasaya eklenmiştir. Ancak her ne kadar 2001 yılından önce anayasada yer almamış olsa da bu dönemde Anayasa Mahkemesi hakkın özü ilkesini demokratik toplum düzeni gereklerinin arasında saymış, temel hak ve özgürlüklerin özüne dokunup onu kullanılamaz hale getiren sınırlamaların demokratik toplum düzeninin gereklerine de uygun olmayacağını belirtmiştir. Anayasa Mahkemesine göre, "*..hakkın özüne dokunan düzenlemeler demokratik toplum düzeninin gerekleri ile bağdaşmaz… Güdülen amaç ne olursa olsun, demokratik hukuk devletinde özgürlük kısıtlamaları bu rejime özgü olmayan yöntemlerle yapılmamalı ve özgürlüğün kullanılmasını ortadan kaldıracak düzeye varmamalıdır*.[310] Sonuç olarak 2001 yılı öncesinde anayasanın 13. maddesinde lafzi olarak yer almasa da hakkın özüne dokunmama ilkesi hakkın anayasada düzenlenmesinin doğal sonucu olarak kabul edilmiş, dolayısıyla bir hakka asgari de olsa bir alan bırakılmasının anayasanın üstünlüğü ilkesinin bir sonucu olduğu belirtilmiştir.[311]

Anayasa Mahkemesi 2001 yılı sonrasında 2001 yılı öncesinde olduğu gibi hakkın özü ölçütünü demokratik toplum düzeninin gerekleri arasında kullanmaya devam etmiştir. Mahkemeye göre "*Temel hak ve özgürlükleri büyük ölçüde kısıtlayan ve kullanılamaz hâle getiren sınırlamalar hakkın özüne dokunur. Demokratik bir toplumda temel hak ve özgürlüklere getirilen sınırlamanın, bu sınırlamayla güdülen amacın gerektirdiğinden fazla olması düşünülemez…… Demokratik hukuk devletinde güdülen amaç ne olursa olsun, kısıtlamaların, bu rejimlere özgü olmayan yöntemlerle*

---

[309] Türkiye Cumhuriyeti Anayasası (Gerekçeli), 3. Baskı, Ankara 2021, s. 65,66.

[310] AYM, T. 26.11.1986, E. 1985/8, K. 1986/27, R.G. 14.08.1987, S. 19544; AYM, T. 22.5.1987, E. 1986/17, K. 1987/11, R.G. 18.09.1987, S. 19578; AYM, T. 13.4.1999, E. 1997/75, K. 1999/10, R.G. 18.4.2000, S. 24024. <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/Ara?Donemler_id=2 >, Erişim tarihi 12.6.2022)

[311] Özdemir, Y. : *Temel Hak ve Özgürlüklerin Sınırlanmasında Öze Dokunma Yasağı,* Karatay Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 2, S. 1, Y. 2017, s. 65-99.

yapılmaması ve belli bir özgürlüğün kullanılmasını önemli ölçüde zorlaştıracak ya da ortadan kaldıracak düzeye vardırılmaması gerekir."[312] Anayasa Mahkemesinin hakkın özüne dokunan yani onu kullanılamaz hale getirecek düzeyde sınırlandıran uygulamaların demokratik toplum düzeninin gereklerine de aykırı olacağı sonucuna vararak bu iki kavramı birbiriyle bağlantılı olarak kullanması, anayasanın temel hak ve özgürlüklere ilişkin hükümlerinin özgürlükten yana kullanılmasına imkân verdiği şeklinde yorumlanmakta[313] hatta bu durumun özgürlükler anayasası olarak kabul edilen 1961 Anayasasının ruhunu[314] yansıttığı şeklinde açıklanmaktadır.[315]

Öz güvencesinin hakların sınırlandırılmasını, "demokratik toplum düzeninin gerekleri" ölçütüne nazaran çok daha zorlaştırdığı, bu nedenle, sınırlamanın son sınırının hakkın özüne dokunmamak olduğu kabul edilmektedir.[316] Ancak hakkın özü her hakka göre değişkenlik göstermektedir. Bu sebeple bir sınırlamanın hakkın özüne dokunulup dokunulmadığı her somut olaya göre değerlendirilmektedir.

Bu çerçevede, Anayasa Mahkemesi millî güvenlik gerekçesiyle getirilen bir sınırlamanın ilgili hakkın özüne dokunup dokunmadığını, demokratik toplum düzeninin gerekleri çerçevesinde yaptığı değerlendirmelerle ve ilgili hakkın ve olayın özelliklerine bağlı olarak belirlemektedir.

Örneğin, 2937 sayılı Devlet İstihbarat Hizmetleri ve Millî İstihbarat Teşkilatı Kanununda değişiklik öngören 17.4.2014 tarihli ve 6532 sayılı Kanunun bazı

---

[312] AYM, T. 29.1.2014, E. 2013/108, K. 2014/15, R.G. 09.5.2014, S. 28995, <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/ND/2014/15?Donemler_id=2&EsasNo=2013%2F108> (Erişim tarihi 12.6.2022)

[313] Özbudun (Türk Anayasa Hukuku), s. 118.

[314] Arslan, s. 143.

[315] Belirtmek gerekir ki, 2001 yılı değişikliği ile anayasaya öz güvencesinin eklenmesi eleştirilmiştir. Eleştirilere göre, hakkın özü kriteri belirgin bir kriter değildir. Bu sebeple bir hakkın özünün neresi olduğu dolayısıyla sınırlanabilir kısmının nerede başladığı objektif olarak belirlenemez. Öte yandan demokratik toplum düzeninin gerekleri ile hakkın özü kavramının aynı maddede yer almasının hakkın özü ölçütünün uygulanma pratiğini zorlaştırdığı, çünkü hakkın özü kriterinin haberleşmenin gizliliği gibi bazı hakların sınırlanmasına engel olduğu, halbuki demokratik toplumlarda kamu düzeni, millî güvenlik gibi gerekçelerle bu hakka sınırlamalar getirilebildiği belirtilmiştir. Yapılan eleştirilerde ayrıca çağdaş demokrasilerde ve uluslararası sözleşmelerde hakkın özü ölçütünün değil demokratik toplum düzeninin gerekleri ölçütünün yer aldığı belirtilmiş, dolayısıyla bu iki ilkenin bir arada kullanılmak yerine en azından demokratik toplum düzeninin gerekleri ölçütünün maddeden çıkarılmasının uygun olacağı belirtilmiştir. Bkz. Gözler (Anayasa Değişikliği), s. 58,59.

[316] Sağlam (Temel Hakların Sınırlanması),s. 156.

maddelerinin anayasaya aykırılıkları iddiasıyla açılmış olan davada[317] Anayasa Mahkemesi dava konusu 6532 sayılı Kanunun 3. maddesiyle 2937 sayılı Kanundaki hükümlere ve diğer kanunlardaki düzenlemelere bağlı kalmaksızın 2937 sayılı Kanunun 6. maddesinin b bendi kapsamındaki kişilerin iletişimini tespit edebilme, dinleyebilme, kayda alabilme yetkisi veren düzenlemenin haberleşme hürriyeti ve özel hayatın gizliliğine sınırlama getirmesi sebebiyle anayasanın 13. maddesi çerçevesinde incelemiştir.

Anayasa Mahkemesi öncelikle bu sınırlamanın millî güvenliğin korunması amacıyla yapıldığını, haberleşme hürriyetinin düzenlendiği 22. maddenin ikinci fıkrasında sınırlama sebepleri arasında millî güvenliğin de yer aldığını belirterek millî güvenlik meşru sebebinin mevcut olduğuna[318] hükmetmiştir.

Hakkın özü ile ilgili olarak ise Mahkeme şu değerlendirmelerde bulunmuştur. "*Anayasal açıdan dokunulamayacak öz, her temel hak ve özgürlük açısından farklılık göstermekle birlikte kanunla getirilen sınırlamanın hakkın özüne dokunmadığının kabulü için temel hakların kullanılmasını ciddi surette güçleştirip, amacına ulaşmasına engel olmaması ve etkisini ortadan kaldırıcı bir nitelik taşımaması gerekir. Ancak bu durumda sınırlamanın demokratik toplum düzeninin gereklerine uygun olduğu söylenebilir".*

Mahkemeye göre bir sınırlamanın hakkın özüne dokunduğunu kabul edebilmek için, sınırlamanın hakkın kullanılmasını önemli ölçüde güçleştirerek hakkın etkisini ortadan kaldırması gerekmektedir. Ancak Anayasa Mahkemesi hakkın kötüye kullanılmasını önleyecek yasal güvencelerin mevcut olması ve sınırlama yetkisinin sınırlarının açık olarak belirlendiği hallerde[319] hakkın özüne dokunulduğundan söz edilemeyeceğini belirtmiştir.

---

[317] AYM, T. 30.12.2015, E. 2014/122, K. 2015/123, R.G. 1.3.2016, S. 29640, § 64, <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/ND/2015/123?Donemler_id=2&EsasNo=2014%2F122> (Erişim tarihi 16.6.2022)

[318] Adı geçen karar §. 77.

[319] Adı geçen karar §§§ 80,81,82.

II. MİLLÎ GÜVENLİĞİN ANAYASADA DOLAYLI OLARAK DÜZENLENMESİ

Anayasadaki bazı hükümler şekli olarak millî güvenlik kavramını içermese de maddi olarak millî güvenliğin korunması amacı ile ilgilidir. Bu tür hükümlerde anayasa koyucu açıkça millî güvenlik olarak ifade etmemekle birlikte, millî güvenliğin tanımında yer alan, devletin iç ve dış güvenliği, devletin varlığı ve bütünlüğü, anayasal düzeni gibi bir takım değerlerin korunmasına öncelik vererek bu anayasal değerler karşısında temel hak ve özgürlüklerin yasaklanabileceğini düzenlemiştir. Bu sebeple bu hükümleri millî güvenlik kavramını dolaylı olarak düzenleyen hükümler olarak adlandırmak mümkündür.

Bir anayasa hükmünün millî güvenliğin korunmasına hizmet edip etmediğini yani dolaylı olarak millî güvenlik kavramını içerip içermediğini belirleyebilmek için anayasanın bütünsel bir yorumla ele alınması gerekir. Bu yönde bir incelemede hareket noktası millî güvenliğin tanımında yer alan değerlerin ilgili anayasa hükmünde de korunan değer olarak yer almış olmasıdır. Millî güvenlik, 2945 sayılı Mülga MGKGSK ile 6 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde, "*Devletin anayasal düzeninin, millî varlığının, bütünlüğünün, milletlerarası alanda siyasi, sosyal, kültürel ve ekonomik dahil bütün menfaatlerinin ve ahdi hukukunun her türlü dış ve iç tehditlere karşı korunması ve kollanması*", şeklinde açıklanmıştır.

Bu resmi tanım esas alındığında, anayasada devletin varlığını, bağımsızlığını, bütünlüğünü, anayasal düzenini korumak amacıyla getirilen bazı düzenlemelerin millî güvenliği sağlamak amacına hizmet eden hükümler olduğu görülmektedir. Bu doğrultuda örneğin anayasanın Başlangıç kısmında "*Hiçbir faaliyetin Türk millî menfaatlerinin, Türk varlığının Devleti ve ülkesiyle bölünmezliği esasının, Türklüğün tarihî ve manevî değerlerinin, Atatürk milliyetçiliği, ilke ve inkılâpları ve medeniyetçiliğinin karşısında korunma göremeyeceği",* 5. maddesinde devletin temel amaç ve görevinin "*Türk milletinin bağımsızlığını ve bütünlüğünü, ülkenin bölünmezliğini, Cumhuriyeti ve demokrasiyi korumak"* olduğu, 14. maddesinde "*anayasada yer alan hak ve hürriyetlerden hiçbirinin, Devletin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğünü bozmayı ve insan haklarına dayanan demokratik ve lâik*

Cumhuriyeti ortadan kaldırmayı amaçlayan faaliyetler biçiminde kullanılamayacağı" şeklindeki hükümler millî güvenliğin tanımındaki değerleri düzenlemiştir.

Millî güvenliğin korunmasını amaçlayan bu düzenlemelerin önemi, bu hükümlerin hak ve özgürlükler için birer anayasal sınır olarak kabul edilip edilmeyeceği ile ilgilidir. Nitekim millî güvenlik gerekçesiyle hakka sınırlama getirilebileceğini düzenleyen anayasa hükümleri doğrultusunda çıkarılmış olan yasal düzenlemelerin anayasaya uygunlukları Anayasa Mahkemesi tarafından13. madde çerçevesinde meşru sebep, ölçülülük, demokratik toplum düzeninin gereklerine uygunluk ve hakkın özüne dokunmama ilkelerine uygunlukları bakımından gerçekleştirilmektedir.

Ancak ilgili maddesinde millî güvenlik sınırlama sebebi yer almayan hakların millî güvenliğin korunmasına hizmet eden bazı anayasa hükümleri gerekçe gösterilerek sınırlanması durumunda, bu sınırlamaların denetiminin hangi esaslar çerçevesinde yürütüleceği açıklığa kavuşturulması gereken bir konudur.

Bu sebeple, millî güvenliğe dolaylı olarak yer veren anayasa hükümleri ile ilgili açıklamalara geçmeden önce, konumuzla ilgili olması sebebiyle hakkında sınırlama sebebi öngörülmeyen hak ve özgürlüklerin sınırlanması konusuna genel olarak değinmekte fayda bulunmaktadır.

A. Özel Sınırlama Nedeni Öngörülmeyen Hakların Sınırlanması

2001 yılı anayasa değişikliği sonrası genel sınırlama rejiminin terkedilip özel sınırlama rejimine geçilmesiyle birlikte yasa koyucunun bir hak veya özgürlüğe yasayla sınırlama getirebilmesi için 13. madde uyarınca ilgili hakkın düzenlendiği maddedeki sebeplere bağlı olması gerekliliği ortaya çıkmıştır.

Sınırlama rejiminde yapılan bu değişiklik, hakkında özel sınırlama sebebi öngörülmeyen hak ve özgürlüklerin artık hiçbir şekilde sınırlanıp sınırlanmayacağı ve hakkında sınırlama sebebi öngörülmekle birlikte bu hakların ilgili maddede sayılan sebepler dışındaki bir sebebe dayanarak sınırlanıp sınırlanmayacağı sorularını gündeme getirdiği daha önce belirtilmiştir. Yine daha önce belirtildiği üzere, doktrinde hakim görüş hakkında özel sınırlama nedeni öngörülmeyen hak ve özgürlüklerin sınırsız olmadığı yönünde olmuştur.

Doktrin özel sınırlama sebebi öngörülmeyen hak ve özgürlüklerin sınırsız olmadığı yönündeki bu görüşünü temel hak ve özgürlüklerin "*objektif/nesnel sınırlılığı*[320]" ile "*anayasal sınırlama*[321]" teorilerine dayandırmaktadır. Doktrinde bu iki teoriyi kapsayacak şekilde *içeriksel sınırlamalar* kavramı da kullanılmakta, bu bağlamda objektif sınırlılığa karşılık gelmek üzere *koruma alanı sınırlamaları,* anayasal sınırlamalara karşılık gelmek üzere *anayasa içeriksel sınırlamalar* ifadesi de kullanılmaktadır.[322]

1. Hakların Objektif/Nesnel Sınırlılığı Teorisi

Hakların objektif/nesnel sınırları diğer ifadeyle *koruma alanı sınırlamaları* teorisine göre, her hak ve özgürlüğün kendi doğasından kaynaklanan bazı sınırları vardır. Yani objektif sınırlılık teorisine göre hakkın objektif sınırları dış bir nedenden kaynaklanmaz, bizzat o hakkın veya özgürlüğün yapısında mevcuttur.[323]

Hakkın objektif sınırları özgürlüklerin yapısından kaynaklandığından bunların anayasa ya da yasada belirtilmesi önemli değildir. Zira bu sınırlar pozitif hukuk metinlerinde belirtilse de, belirtilmese de zaten vardır.[324] Bu sebeple objektif sınırlarının anayasa ya da yasada belirlenmesi kurucu değil bildirici niteliktedir[325].

Nesnel/objektif sınırlılık, Federal Almanya yargı organları içtihadı ve kamu hukuku doktrininde geliştirilmiş olan ve yasama organının sınırlayamayacağı hiçbir özgürlüğün olmadığı görüşüne dayanan "*içkin sınırlar*" teorisi ve bu teorinin üç farklı uygulama biçimi olan Federal Almanya İdare Mahkemesinin geliştirdiği "*genel toplum yararı*" görüşü, anayasanın koruduğu değerler ya da çıkarlar arasında bir çatışma olması durumunda çatışan değerler arasında bir tartım yapılarak tartıda üstün çıkan değerin korunması anlamına gelen "*hukuki değerler tartısı"* görüşü ve son olarak Almanya Anayasasının 2. maddesindeki "*kişiliği geliştirme özgürlüğünde yer alan sınırlamaların (*başkalarının haklarını zedelememe, anayasal değerlere ve ahlak

[320] Nesnel sınırlılık hakkında geniş bilgi için Sağlam (Temel Hakların Sınırlanması) s.22,23,57 vd; Arda, A. : *Friedrich Müller'in "Temel Hakların Nesnel Sınırlılığı" Teorisi Üzerine Bir İnceleme*, Marmara Üniversitesi, Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi, C. 16, S. 3-4, Y. 2010, ss.3-27.
[321] Anayasal sınırlama hakkında bkz. Tanör, B. Yüzbaşıoğlu, N. : 1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku, 7. Baskı, İstanbul 2005, s. 121.
[322] Gören (Anayasa Hukuku) s. 476,477; Gören, Z. : Temel Hak Genel Teorisi, 5. Baskı, İzmir 2022, s. 105 vd.
[323] Sağlam (Temel Hakların Sınırlanması) s. 22, 23, 32, 33, 131.
[324]: Hakyemez (Objektif Sınır), s. 22.
[325] Sağlam (Temel Hakların Sınırlanması), s. 33, 34.

yasasına aykırı olmama) *anayasadaki bütün haklara uygulanması"* görüşünün yarattığı sakıncaları gidermek amacıyla geliştirilmiştir[326].

Bu kapsamda, hakkın nesnel/objektif sınırları teorisi hakkında önemli fikirler geliştiren Friedrich Müller tarafından da öne sürüldüğü üzere hiçbir hakkın sınırsız olamaması her hakkın kendi bünyesinden kaynaklanan diğer değişle nesnel/objektif sınırlarının bulunmasının bir sonucudur[327]

Objektif/nesnel sınırlılık teorisine göre önemli olan bir hakkın nasıl sınırlanacağı değil, bu hakkın geçerlilik alanı yani kapsamının sınırıdır. Bunu belirleyebilmek için ise, ilgili hakkın kullanımı olarak kabul edilebilecek olabilecek her davranışın o normla nesnel bir bağlantısının olup olmadığının belirlenmesi gerekir. Bu kapsama girmeyen davranışlar ise ilgili hakkın geçerlilik alanında yan kapsamında olmayacağından normun koruma alanının da dışında kalacaktır.[328]

Belirtmek gerekir ki, bir hakkın kapsamının yani geçerlilik alanının ne olduğu, her zaman somut olarak belirlenemez. Nitekim bir hakkın kapsamı bazen hakkın doğası gereği bazı belirsizlikleri içerebilir.[329] Öte yandan objektif sınırlılık anlayışı, ilgili hakkın bazı anayasal değerlerle ya da başkalarının anayasal haklarıyla çatışıp çatışmadığı ihtimalinin göz ardı edilmesine de sebep olabilmektedir. Bu sebeple temel hak ve özgürlüklere ilişkin bir normun koruma alanı belirlenirken, anayasanın diğer normlarının da göz önünde bulundurulması gerekir..[330]

Bu sebeplerle, objektif sınırlılık teorisinin pratiğinde ortaya çıkan belirsizlik *anayasal sınırlama* teorisi ile doldurulmaktadır.

2. Anayasal Sınırlama Teorisi

Bu teori, temel hak ve özgürlüklerin anayasanın kendisi tarafından sınırlanmasını ifade etmektedir[331]. Anayasal sınırlar ilgili hakka anayasa tarafından getirilmiş yasaklar biçimindedir.

---

[326] Sağlam (Temel Hakların Sınırlanması), s. 32-47; Sağlam, M., s. 255, 256.
[327] Hakyemez, Y. Ş. *Temel Hak ve Özgürlüklerde Objektif Sınır Kavramı ve Düşünce Özgürlüğünün Objektif Sınırları,* Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, C. 57, S. 2, Y. 2002, s. 24,25; Sağlam (Temel Hakların Sınırlanması), s. 33, 34.
[328] Sağlam, M.,, s. 257.
[329] Ergül, s. 191 vd.
[330] Özdemir(Özgürlük), s. 420,421.
[331] Uygun(Kamu Hukuku İncelemeleri), s. 277,278.

Bir hakkın ilgili maddesinde belirtilen sebeplerle sınırlanıp sınırlanmaması yasama organının takdirinde olup yasa koyucu ilgili hakkı bu sebeplere bağlı olarak sınırlayabileceği gibi hiçbir sınırlama getirmemesi de mümkündür. Ancak anayasal sınırlama için aynı şeyi söylemek mümkün değildir. Nitekim anayasal sınırlamaların en belirgin özelliği, yasa koyucunun aksi bir düzenleme yapma yetkisinin bulunmaması, anayasada öngörülen yasaklamalara uygun düzenleme yapmak ya da bunlara yaptırıma bağlamak zorunda olmasıdır[332]. Bu sebeple anayasal sınırlamaların bu özellikleri nedeniyle bunların teknik anlamda bir sınırlandırma olmadıkları da kabul edilmektedir.[333] Bu doğrultuda, 13. madde hak ve özgürlüklerin sınırlanmasında yasa koyucunun uyacağı kuralları gösteren madde, anayasal sınırlama hükümlerini ise hakların yasa ile dahi aşılamayacak sınırlarını gösteren hükümler olarak kabul etmek mümkündür.[334]

Doktrin anayasal sınırlamaları kendi içinde çeşitli gruplara ayırmıştır. Bu doğrultuda bütün hak ve özgürlükler için geçerli olan anayasal sınırlamaları göstermek üzere *genel* anayasal sınırlar, temel hakların kendi özel maddesinde belirlenen ve sadece o hakkı sınırlayan anayasal sınırlamaları göstermek üzere *özel* anayasal sınırlamalar ayrımı yapılmıştır. Anayasanın Başlangıç kısmı ile Temel Hak ve Hürriyetlerin Kötüye Kullanılamaması başlıklı 14. maddesi bütün hak ve özgürlükler için geçerli olduğu için genel anayasal sınırlamaya[335] buna karşılık 27. maddedeki bilim ve sanatı yayma hakkının anayasanın ilk üç maddesinde düzenlenen devletin şekli, Cumhuriyetin özellikleri ve devletin birliği, resmi dili, bayrağı, milli marşı ve başkenti ile ilgili hükümlerinin değiştirilmesini sağlamak amacıyla kullanılamayacağı yönündeki hüküm ise sadece bilim ve sanatı yayma hakkını ilgilendirdiği için özel anayasal sınırlamaya örnektir.

Anayasal sınırlamalarla ilgili bir diğer ayrım *objektif* ve *sübjektif* anayasal sınırlamadır. Bu ayrımda, anayasa koyucunun iradesiyle belirlenen sınırlamalar sübjektif anayasal sınırlama, anayasa koyucunun iradesinden bağımsız hakkın norm alanının anayasada pozitifleştirilmesi sonucu ortaya çıkan sınırlama ise objektif

[332] Yokuş (1982 Anayasası), s. 4,5,6.
[333] Sağlam(Özgürlük), s. 238.
[334] Uygun(Kamu Hukuku İncelemeleri), s. 279.
[335] Uygun(Kamu Hukuku İncelemeleri), s. 283.

anayasal sınırdır. Bu ayrım için, derneklerin, vakıfların sendikaların, kendi konu ve amaçları dışında toplantı ve gösteri yapamayacaklarına ilişkin 34. maddenin son fıkrası sübjektif anayasal sınır, buna karşılık hak arama özgürlüğünün meşru vasıta ve yollardan yapılacağını düzenleyen 36. maddenin birinci fıkrasındaki hüküm ise objektif anayasal sınıra örnek gösterilmektedir.[336]

Anayasal sınırlama için yapılan son ayrım ise *somut-soyut* anayasal sınır ayrımıdır. Bu ayrımda, yasa hükmüne gerek olmayan doğrudan uygulanabilir sınırlar somut anayasal sınır, uygulanabilmeleri için yasayla somutlaştırılmasına ihtiyaç duyulan sınırlar ise soyut anayasal sınır olarak adlandırılmaktadır.[337] Örneğin; siyasi partilerin ticari faaliyetlere girişememeleri doğrudan uygulanabilme kabiliyeti olan somut yasaklardandır. Buna karşılık anayasanın Başlangıç kısmının 5. paragrafında yer alan "Hiçbir faaliyetin Türk millî menfaatlerinin, Türk varlığının, Devleti ve ülkesiyle bölünmezliği esasının, Türklüğün tarihî ve manevî değerlerinin, Atatürk milliyetçiliği, ilke ve inkılapları ve medeniyetçiliğinin karşısında koruma göremeyeceği", ya da temel hak ve özgürlüklerin kötüye kullanılmamasına ilişkin 14. maddedeki anayasada yer alan hiçbir hak veya özgürlüğün, devletin ülkesi ve milletiyle bütünlüğünü, insan hakları dayanağını, demokrasiyi ve laik cumhuriyeti ortadan kaldırmak amacıyla kullanılamayacağı yönündeki hükümler, hak ve özgürlüklerin kullanımını kayda bağlayan, soyut nitelikte anayasal sınırlamalardır.[338]

Anayasal sınırlama teorisi ile ilgili yukarıdaki açıklamalar, anayasanın herhangi bir normunda bir temel hak ve özgürlük için sınırlama getiren bir düzenleme bulunup bulunmadığını belirleyebilmek için anayasanın bütünsel bir şekilde yorumlanması gerektiğini ortaya çıkarmaktadır.

a) Anayasanın bütünselliği ilkesi

Anayasanın bütünselliği ilkesi, Federal Almanya Anayasa Mahkemesi (FAYM) tarafından geliştirilmiş anayasal yorum metotlarından biridir[339]. Anayasanın

---

[336] Sağlam(Temel Hakların Sınırlanması), s. 50,51.
[337] Tanör, Yüzbaşıoğlu (1982 Anayasası) s. 121.
[338] Tanör, Yüzbaşıoğlu(1982 Anayasası), s. 121.
[339] Federal Mahkemenin geliştirdiği diğer anayasal yorum metotları ise "temel hakların dengelenmesi", "pratik uyuşum", "işlevsel doğruluk" ilkeleridir. Anayasal yorum metotları hakkında ayrıntılı çalışma için Bkz. Metin, Y.: Anayasanın Yorumlanması, Ankara 2008, s. 75-77; Keskinsoy, Ö. , Kaya, S. B. :

bütünselliği ilkesi, anayasanın bir bütün olarak belirli ilkeleri içerdiği, anayasanın ancak bütün olarak yorumlanması halinde bir anlama işaret edeceğini ifade eden[340] anayasa hukukuna özgü bir yorum yöntemidir.[341]

Anayasal sınırlama teorisine işlerlik kazandıran bütünsellik ilkesi, anayasanın sistematik yorumunun bir uzantısı olup, buna göre, yapılacak yorum anayasa normlarının bütünü arasındaki temel ilişkisi içinde gerçekleştirilmelidir.[342] Yani bir anayasal normun bütünsellik ilkesiyle yorumlanabilmesi için anayasanın anlamsal bütünlüğünün ortaya çıkarılması bu doğrultuda anayasanın her bir hükmünün ne anlama geldiğinin açıklığa kavuşturulması gerekmektedir. Bu konudaki klasik görüş, anayasanın devletin siyasal bütünlüğünü sağlamayı amaçlayan bir düzen içinde yorumlanması gerektiğini savunur.[343] Modern görüş ise anayasanın maddi bütünlüğünü insan onuruna çevirmekte, bu nedenle anayasanın hiçbir hükmünün insan onuruna aykırı şekilde yorumlanamayacağını kabul etmektedir. [344]

Anayasa Mahkemesi bütünsellik ilkesine hem hakların yorumunda hem de devletin anayasal düzenine ilişkin kurallarının kapsam ve sınırlarının belirlenmesinde başvurmaktadır. Öte yandan Mahkeme özellikle norm denetimi kararlarında bütünsellik ilkesini AİHS hükümleri ve AİHM içtihadını da kapsayacak şekilde[345] geniş uygulamaktadır.[346]

Örneğin Anayasa Mahkemesi haberleşme hürriyetinin kapsam ve sınırını belirlediği bir davada bütünsellik ilkesinden yararlanmıştır. Mahkeme göre "*…Anayasa'nın bütünselliği ilkesi çerçevesinde, Anayasa kurallarının bir arada ve hukukun genel kuralları göz önünde tutularak uygulanması zorunlu olduğundan,*

Anayasa Mahkemesi Kararlarını Biçimlendirme Çabası olarak Yorum, Hacettepe Hukuk Dergisi, C. 11, S. 1, Y. 2021, s. 82 vd.

340 Metin(Anayasanın Yorumlanması), s. 75-77; Keskinsoy, Kaya(Yorum),s. 83 vd.

341 Özdemir(Özgürlük) s. 427.

342 Sağlam(Temel Hakların Sınırlanması), s. 39, dipnot 102.

343 Metin(Anayasanın Yorumlanması), s. 75-77; Keskinsoy, Kaya(Yorum) s. 82,83.

344 Metin (Anayasanın Yorumlanması), s. 77.

345 Bu konuda ayrıntılı bilgi için Bkz. Eren, A. : *Hukuki Yorum Yöntemleri Açısından Bireysel Başvuru Kararlarının Anayasanın Yorumuna Etkileri*, Anayasa Yargısı Dergisi, C. 33, S. 1, Y. 2016, s. 285.

346 Belirtmek gerekir ki, Anayasa Mahkemesinin hakların kapsamını belirlerken AİHS ve eki Protokol hükümlerini esas almasının tek nedeni bütünsellik ilkesinin sonucu değildir. Bilindiği üzere 2004 yılında Anayasanın 90. maddesinin son fıkrasına, "*Usulüne göre yürürlüğe konulmuş temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası andlaşmalarla kanunların aynı konuda farklı hükümler içermesi nedeniyle çıkabilecek uyuşmazlıklarda milletlerarası andlaşma hükümleri esas alınır*." Hükmü eklenmiştir. Bkz. Keskinsoy, Kaya(Yorum), s. 85.

belirtilen düzenlemede yer alan başta kanun ile sınırlama kaydı olmak üzere tüm güvence ölçütlerinin, Anayasa'nın 22. maddesinde yer verilen hakkın kapsamının belirlenmesinde de gözetilmesi gerektiği açıktır. [347] "

Mahkeme bir siyasi parti kapatma davasında ise, demokrasinin kavramsal niteliğini yine anayasanın bütünlüğü ilkesi ile belirlemiştir. Mahkeme göre *"Anayasanın 2. maddesi Türkiye Cumhuriyetini demokratik, laik ve sosyal bir hukuk devleti olarak tanımlamaktadır. Anayasa Mahkemesinin yerleşik içtihatlarında anayasada öngörülen demokrasinin klasik ve çağdaş batı demokrasisi biçiminde anlaşılması gerektiği kabul edilmektedir. Bu nedenle demokrasinin kavramsal ve kurumsal niteliği, anayasanın tüm somut kurallarının bütünsel yorumu ve bu bütünlüğün demokratik anayasacılık tarihi içinde özgülendiği amaç ve felsefe ışığında yorumlanarak anlaşılması gerekir*. [348]"

Bütünsellik ilkesi gereği, her anayasal normunun aynı değere sahip olduğu kabul edilir. Bu sebeple anayasanın bütünsel yorumu neticesinde anayasa normları arasında bir uyumsuzluk diğer deyişle bir çatışma çıktığında, bu uyumsuzluk, normlar arasında bir denge oluşturacak biçimde çözülmektedir. Anayasanın bütünselliği ilkesinin öngördüğü bu dengeleme işlevi pratik uyuşum ilkesi ile gerçekleştirilmektedir.

b) Pratik uyuşum ilkesi

Pratik uyuşum, Alman anayasa hukuku öğretisi ve Federal Almanya Anayasa Mahkemesi kararlarıyla geliştirilmiş bir ilke olup temel hak ve özgürlüklerin "uyumlulaştırılması" süreci olarak da nitelendirilmektedir.[349] Bu ilkeye göre, bir temel hakkın başka bir temel hak ya da anayasanın koruduğu başka bir değerle çatışması halinde, hem ilgili hakkın hem de anayasanın koruduğu hukuki değerin, varlık ve etkilerinin en *optimal* düzeyde korunması gerekir.[350] Optimal düzeyde korumadan kastedilen, ilgili hak ve anayasal değerlerin *ölçülülük (orantılılık) ilkesi* çerçevesinde

---

[347] Akif İpek, T. 24.6.2015, B. No: 2013/9456, R.G. 11.8.2015, S. 29442, § 35; Sevim Akat Eşki, T. 19.12.2013, B. No: 2013/2187, R.G. 7.1.2014, S. 28875, § 35; Hidayet Karaca [GK], T. 14.7.2015, B. No: 2015/144, R.G. 9.10.2015, S. 29497, § 75. <https://kararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/> (Erişim Tarihi 12.5.2022.)

[348] AYM, T. 30.7.2008, E. 2008/1, K. 2008/2, R.G. 23.6.2010, S. 27620, <https://siyasipartikararlar.anayasa.gov.tr/SP/2008/2/1> (Erişim Tarihi 12.5.2022.)

[349] Keskinsoy, Kaya(Yorum),s. 86.

[350] Sağlam(Temel Hakların Sınırlanması), s. 40.

yorumlanmasıdır. Bu sebeple ölçülülük/orantılılık ilkesi, çatışan temel hakların uyumlulaştırılmasında işlevsel bir araç olarak kabul edilmektedir.

Pratik uyuşum ilkesi sayesinde gerek ilgili temel hak gerekse anayasanın koruduğu hukuki değer etkisini devam ettirebilmekte, bu sebeple bir özgürlük diğer bir özgürlüğe ya da anayasal değere tercih edilmemekte, bunlar orantılı (ölçülü) bir seviyede korunarak optimal etkilerinin sürmesi sağlanmaktadır[351]

Pratik uyuşum ilkesi Anayasa Mahkemesinin bir kararındaki karşı oy gerekçesinde, anayasa hükümlerinden birinin diğeri ile çatışır gözükmesi halinde bunlardan her birine optimal etkililik sağlayarak, yani birini diğerine feda etmeden bir sonuca varmak şeklinde açıklanmıştır.[352] Bu ilkeye birbiriyle çatıştan haklara ilişkin bireysel başvuru kararlarında daha sık başvurulmaktadır. Bu kararlarda Anayasa Mahkemesi pratik uyuşum ilkesini uygulamak üzere *adil denge* kriterini geliştirmiştir.[353]

3. Nesnel ve Anayasal Sınırlama Teorilerinin Uygulanması

Hakların nesnel ve anayasal sınırları teorilerinden, hakkında sınırlama sebebi öngörülmemiş hak ve özgürlüklerin sınırlarını göstermek amacıyla yararlanılmakta ise de, bu teoriler esasında tüm hak ve özgürlükler için geçerlidir. Nitekim Anayasa Mahkemesi de "*Temel hak ve hürriyetlerin doğasından kaynaklanan bazı sınırları bulunduğu gibi anayasanın başka maddelerinde yer alan kurallar da temel hak ve hürriyetlerin doğal sınırını oluşturur. Bir başka deyişle, temel hak ve özgürlüklerin kapsamının ve objektif uygulama alanının her bir norm yönünden bağımsız olarak değil Anayasa'nın bütünü içerisindeki anlama göre belirlenmesi gerekir"* demek

---

[351] Sağlam(Temel Hakların Sınırlanması), s. 40.

[352] Fazıl Sağlam ve Tülay Tuğcu'nun karşı oy gerekçesi için bkz. AYM, T. 31.3.2004, E. 2002/143, K. 2004/46, R.G. 10.11.2004, S. 25639, <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/ND/2004/46?Donemler_id=2&EsasNo=2002%2F143> (Erişim Tarihi 15.5.2022),

[353] Ergün Poyraz(2), T. 27.10.2015, B. No: 2013/8503, R.G. 10.12.2015, S. 29558, §.49; Tansel Çölaşan, T. 7.7.2015, B. No:2014/6128, R.G. 14.8.2015, S. 29445, § 49, <https://kararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/> (Erişim Tarihi 15.5.2022)

suretiyle tüm hak ve özgürlüklerin anayasal ve nesnel sınırları olduğunu kabul etmiştir[354].

Anayasal sınır Anayasa Mahkemesi tarafından "*anayasanın başka bir normu*" olarak ifade edilmektedir. Ancak bu ifade konu ile ilgili net bir açıklama yapmamaktadır. Çünkü başka bir norm, herhangi bir hak veya özgürlüğe ilişkin anayasa normu olabileceği gibi anayasadaki ilke veya değerler de olabilir. Bir hak veya özgürlükten başka anayasada bir hak veya özgürlük olup olmadığının belirlenmesinde herhangi bir güçlük bulunmamaktadır. Sorun, hangi anayasal ilke veya değerin bir hak veya özgürlüğün anayasal sınırını oluşturacağının tespitinde ortaya çıkmaktadır. Nitekim anayasal sınır olarak kabul edilecek ilke ve değerin, ilgili hak veya özgürlüğe sınırlama getirebilecek nitelikte olması, söz konusu değer veya ilkenin ilgili hakkın niteliğine uygun olması, bunun yanı sıra sınırlama sebebinin de anayasal sınır olarak seçilecek değer veya ilkeye uygun olması gerekmektedir.

Diğer yandan, anayasal sınırlamanın anayasaya uygunluğunun hangi ölçütlerle sağlanacağı da önemlidir. Bu konuda, anayasal bir sınırlamada anayasanın 13. maddesindeki sınırlama rejimi kurallarına uyulması gerektiği kabul edilmektedir.[355] Zira, her ne kadar 13. madde, temel hak ve özgürlüklere yasa ile getirilen sınırlamalarda yasa koyucunun uyması gereken kuralları belirlemek üzere getirilmiş ise de, temel hak ve özgürlüklerin güvence altına alındığı anayasal bir sistemde, hak ve özgürlüklere getirilecek her sınırlamanın anayasaya uygun olması gerekmektedir. Kaldı ki 13. maddedeki "ölçülülük" ve "demokratik toplum düzeni ilkesi" evrensel iki ilke[356] olup bunların hak ve özgürlüklere getirilecek tüm sınırlamalarda uygulanmasına mani bir durum bulunmamaktadır. Nitekim anayasal sınırlama teorisinin uygulama araçlarından olan pratik uyuşum ilkesi de çatışan haklar arasında "ölçülü" bir dengenin kurulmasını öngörmekte bu suretle anayasal sınırlamalarda ölçülülük ilkesinin uygulanmasına imkan vermektedir.

Örneğin Anayasa Mahkemesi, herhangi bir nedenle izinli olsa dahi yabancı ülkeye gitme müsaadesi bulunmaksızın ülke sınırları dışında üç günü geçiren asker

---

354 AYM, T. 4.7.2013, E. 2012/100, K. 2013/84, R.G. 2.8.2013, S. 28726; AYM, T. 14.11.2019, E. 2018/90, K. 2019/85, R.G. 13.2.2020, S. 31038, § 37, <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/> (Erişim Tarihi 15.5.2022)

355 Uygun(Kamu Hukuku İncelemeleri), s. 288; Özbudun(Türk Anayasa Hukuku), s. 116.

356 Özbudun(Türk Anayasa Hukuku), s. 116.

kişilerin yabancı ülkeye kaçmış sayılarak üç seneden beş seneye kadar hapis cezası ile cezalandırılacaklarını öngören 22.5.1930 günlü, 1632 sayılı Askeri Ceza Kanununun 4551 sayılı Kanun ile değiştirilen 67. maddesinin birinci fıkrasının (A) bendine karşı yapılan itiraz başvurusunda[357] Mahkeme, itiraz konu kural üzerinde her ne kadar 13. maddeye uygunluk yönünden bir denetim yapmadığını belirtmiş ise de, kararda hukuk devleti ilkesinden hareketle, 13. maddedeki "ölçülülük", "demokratik toplum düzeni gib"i evrensel sınırlama ilkelerinden yararlanarak inceleme yapmış itiraz konusu kuralı suç ve ceza arasında akla uygun bir dengenin kurulmamış olması, sınırlama aracı ile millî güvenliğin korunması amacı arasında demokratik bir toplumda uygun görülebilecek bir dengenin bulunmaması sebepleriyle anayasaya aykırı bulmuştur.

B. Millî Güvenliğin Korunmasının Anayasal Sınır Olarak Düzenlendiği Anayasa Hükümleri

1. Anayasanın Başlangıç Kısmı

Anayasanın *Başlangıç* kısmında "*Hiçbir faaliyetin Türk millî menfaatlerinin, Türk varlığının Devleti ve ülkesiyle bölünmezliği esasının, Türklüğün tarihî ve manevî değerlerinin, Atatürk milliyetçiliği, ilke ve inkılâpları ve medeniyetçiliğinin karşısında korunma göremeyeceği*" yönünde düzenleme mevcuttur.

Başlangıç kısmında yer alan "*hiçbir faaliyet*" ibaresi 2001 yılı değişikliği ile anayasaya eklenmiş olup bundan önce söz konusu ibare "*hiçbir düşünce ve mülahaza*" şeklindeydi. Başlangıç kısmı, temel hak ve özgürlüklerin kullanımının Türk milli menfaatlerinin, Türk varlığının devleti ve ülkesiyle bölünmezliği esaslarına bağlı olmak kaydıyla anayasal korumadan yararlanacağını düzenlemektedir.

Başlangıç kısmında temel hak ve özgürlüklerin kullanılmasına yönelik böyle bir yasaklama hükmünün yer alması anayasa koyucunun bu değerlere verdiği önemi göstermektir. Öyle ki anayasa koyucu Başlangıç kısmında sayılan bu değerlere aykırılık oluşturabilecek fiilleri en yalın haliyle "faaliyet" olarak nitelendirmiş, bunları ne bir hak ne de bir özgürlükle ilişkilendirmiştir. Nitekim anayasa koyucunun bu iradesini göstermek üzere 2001 yılı anayasa değişikliğine ilişkin Anayasa Komisyonunun genel gerekçesinde, anayasaların bölücü, yıkıcı demokratik rejimi

[357] AYM, T. 21.1.2004, E. 2002/166, K. 2004/3, R.G. 2.7.2004, S. 25510. <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/> (Erişim Tarihi 15.5.2022)

yıkmayı körükleyen prensipleri benimseyemeyeceği açıkça dile getirilmiş, bu doğrultuda temel hak ve özgürlüklerin bölücü, yıkıcı ve antidemokratik prensipleri destekleyecek şekilde kullanılmasının hiçbir anayasal sistemde kabul görmediği belirtilmiştir.

Aykırılık durumunda bir faaliyeti anayasal korumadan çıkaracağı belirtilen haller arasında yer alan, "millî menfaatler" ve "devletin ve ülkesiyle bölünmezliği", millî güvenliğin resmi tanımında yer alan devletin varlığı ve bütünlüğünün korunması kapsamındaki değerler arasında yer almaktadır. Öte yandan anayasanın Başlangıç kısmı, 8. paragrafındaki "*Cumhuriyet'in nitelikleri dahil Anayasa'daki tüm ilke ve kuralların, başlangıçta yer alan ilkeler doğrultusunda anlaşılmak, sözüne ve ruhuna bu yönde saygı ve sadakatle yorumlanıp uygulanmak durumunda olunduğu*" yönündeki düzenleme uyarınca anayasanın dayandığı temel görüş ve ilkeleri belirlemektedir. Ayrıca Başlangıç kısmı, anayasanın 176. maddesindeki hüküm gereği anayasa metnine dahildir. Bu düzenlemeler, Başlangıç kısmının hukuki değerini ortaya koymakta, anayasanın diğer maddeleriyle aynı hukuki değere sahip olduğunu ve anayasa normlarını yorumlamak için kullanılacağı sonucunu çıkarmaya imkân vermektedir.[358] Nitekim Anayasa Mahkemesi de 1982 Anayasası döneminde Başlangıç kısmını bağımsız ölçü norm olarak kullanma eğilimi göstermiştir[359]. Mahkeme, 1989 yılında verdiği bir kararında, Başlangıç kısmını anayasa maddelerinin amacını ve yönünü belirleyen bir kaynak olarak nitelendirmiş ve Başlangıç kısmının anayasa metni kapsamında olduğu değerlendirmesinde bulunmuştur.[360] Anayasa Mahkemesine göre Başlangıç kısmındaki ilkeler anayasanın temel ilkelerini oluşturmaktadır ve anayasanın diğer maddeleriyle eşit hukuki bağlayıcılığa sahiptir. Her ne kadar doktrindeki görüşler[361] Başlangıç kısmının bağımsız ölçü norm olarak

---

[358] Uran, P. : *Anayasaların Başlangıç Kısımları,* İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 78, S. 1, Y. 2015, s. 234,235.

[359] Gönül, M., Cansel, E., Aliefendioğlu, Y. : *Anayasal Normlar Hiyerarşisi Ve Temel Hakların Korunmasındaki İşlevi,* VIII. Avrupa Anayasa Mahkemeleri Konferansı, Türk Anayasa Mahkemesi Raporu, C. 2, Ankara 1990, s. 8,16,17.

[360] AYM, T. 7.3.1989, E. 1989/1, K. 1989/12 (AMKD, S. 25, s.142) benzer karar, AYM, T. 13.6.1985, E. 1984/14, K. 1985/7 (AMKD, S. 21, s. 171-174)

[361] Örneğin Ergun Özbudun, Başlangıçta belirtilen ilkelerin önemli bir bölümünün anayasanın diğer maddelerinde somutlaştığını, dolayısıyla Anayasa Mahkemesinin anayasaya uygunluk denetimi yaparken Başlangıçtaki ilkelerden ancak aydınlatıcı nitelikte destek ölçü norm olarak yararlanmasının daha doğru olacağını ifade etmiş, böylelikle Anayasa Mahkemesinin Başlangıç kısmını doğrudan ölçü norm olarak kullandığı kararlarını eleştirmiştir. Özbudun(Türk Anayasa Hukuku), s. 73; Aynı

kullanılmaması yönünde olmuş ise de Başlangıç kısmı pratikte siyasi makamların ve anayasaya uygunluk denetimi yapan yargı organlarının anayasayı yorumlarken kaynak olarak kullandıkları bir düzenlemedir. Bu sebeplerle Başlangıç kısmının millî güvenliğin korunmasını amaçlayan genel bir anayasal sınır olarak değerlendirilmesi olanaklıdır.

2. Anayasanın 5. maddesi

Millî güvenliğin korunmasını amaçlayan bir diğer hüküm ise anayasanın *Devletin Temel Amaç ve Görevleri* başlıklı 5. maddesinde yer alan hükümdür. Söz konusu madde, "*Devletin temel amaç ve görevleri, Türk milletinin bağımsızlığını ve bütünlüğünü, ülkenin bölünmezliğini, Cumhuriyeti ve demokrasiyi korumak, kişilerin ve toplumun refah, huzur ve mutluluğunu sağlamak; kişinin temel hak ve hürriyetlerini, sosyal hukuk devleti ve adalet ilkeleriyle bağdaşmayacak surette sınırlayan siyasal, ekonomik ve sosyal engelleri kaldırmaya, insanın maddî ve manevî varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlamaya çalışmaktır*" şeklindedir. 5. madde 1982 Anayasası'nın ilk halinden bu yana anayasada mevcuttur.

Anayasanın 5. maddesi, özgürlüklerin gerçekleştirilmesini devletin temel amaç ve görevleri arasında saymış bu sebeple söz konusu madde temel hak ve özgürlüklerin düzenlenmesi bakımından yasa koyucu için yön gösterici bir düzenleme olmuştur.

5. maddenin bir diğer özelliği ise devlete Türk milletinin bağımsızlığını ve bütünlüğünü, ülkenin bölünmezliğini, Cumhuriyeti ve demokrasiyi korumak görevi veren bir düzenleme olmasıdır. Nitekim Danışma Meclisi maddenin getiriliş gerekçesini "*Devletin nüfus unsurunu teşkil eden Türk milleti bir bütündür, parçalanamaz. Parçalanamaz bir bütün olan Türk milleti bağımsız bir Devlet oluşturmuştur. Bu Devletin ülkesi hiçbir şekilde bölünemez ve siyasi rejimler içerisinde fert hak ve hürriyetlerini en iyi gerçekleştirip, teminat altına alan*

---

doğrultuda Necmi Yüzbaşıoğlu da, Başlangıç kısmında yer alan ilkelerin genel ve muğlak kavramlar olması sebebiyle bu ilkelere uygunluk yönünden yapılacak bir denetimin "yerindelik" sorunu yaratabileceğini belirtmiş, bu sebeple Başlangıç kısmının siyasi organlara hitap eden felsefi ve siyasi kavramlar olarak değerlendirilmesi, anayasa uygunluk denetiminde ölçü norm olarak kullanılmaması gerektiğini öne sürmüştür. Bkz. Yüzbaşıoğlu, N. Türk Anayasa Yargısında Anayasallık Bloku, İstanbul 1993, s. 128.

demokrasiyi ve Cumhuriyeti korumak Devletin varlık sebebidir."[362] şeklinde açıklamıştır. Söz konusu gerekçede de ifade edildiği üzere, devlet Türk milletinin bağımsızlığını ve bütünlüğünü, ülkenin bölünmezliğini, Cumhuriyeti ve demokrasiyi korumakla görevlidir.

5. maddede devlete görev olarak verilmiş olan bu ilkeler millî güvenliğin resmi tanımında yer alan; devletin ulusal ve uluslararası alandaki tüm menfaatleri ile devletin milleti ve ülkesiyle bölünmez bütünlüğünün korunması ile doğrudan ilgilidir. Bu sebeple 5. maddeyi millî güvenliğin korunmasına hizmet eden bir düzenleme olarak kabul etmek mümkündür. Nitekim Anayasa Mahkemesi de söz konusu maddeyi, devletin millî güvenliği korumakla görevli olduğu şeklinde yorumlamakta, temel hak ve özgürlükler bakımından anayasal sınırlama olarak kabul etmektedir.[363]

Örneğin terör örgütleriyle iltisakı belirlenen şahısların kamu ihalelerden yasaklanmasına ilişkin düzenlemeyi çalışma ve sözleşme özgürlüğüne millî güvenlik gerekçesiyle getirilen bir sınırlama olarak değerlendiren Anayasa Mahkemesi, getirilen bu sınırlamayı anayasanın bütünselliği ilkesi çerçevesinde incelemiştir[364]. Bu doğrultuda 5. madde ile ilgili şu değerlendirmelerde bulunmuştur: "*Anayasa'nın 5. maddesinde demokrasiyi korumak, kişilerin ve toplumun refah, huzur ve mutluluğunu sağlamak, kişinin temel hak ve hürriyetlerini, sosyal hukuk devleti ve adalet ilkeleriyle bağdaşmayacak surette sınırlayan siyasal, ekonomik ve sosyal engelleri kaldırmaya, insanın maddi ve manevi varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlamaya çalışmak devletin temel amaç ve görevleri arasında sayılmıştır. Terörle mücadele ederek kişilerin ve toplumun huzur ve güvenliğini sağlamanın devletin yerine getirmekle yükümlü olduğu ödevler kapsamında kaldığında tereddüt bulunmamaktadır. Bu yönüyle millî güvenliğin sağlanması amacıyla çalışma ve sözleşme hürriyetine sınırlama getirilmesi mümkündür.*"

Bu kararla, terörle iltisakı olan kişilerin kamu ihalelerinden yasaklanmasını devletin millî güvenliğinin korunmasına yönelik tedbirler kapsamında değerlendiren Anayasa Mahkemesi, devletin millî güvenlik gerekçesiyle tedbir alma yetkisinin

[362] Türkiye Cumhuriyeti Anayasası (Gerekçeli), s. 23.
[363] AYM, T. 23.12.2005, E. 2004/68, K. 2005/104, R.G. 21.9.2006, S. 26296; AYM, T. 30.12.2015, E. 2014/122, K. 2015/123, R.G. 1.3.2016, S. 29640, <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/> (Erişim Tarihi 15.5.2022)
[364] AYM, T. 14.11.2019, E. 2018/90, K. 2019/85, § 37.

dayanağının ise anayasanın 5. maddesi olduğunu belirtmiştir. Böylelikle 5. madde, hakkında hiçbir sınırlama sebebi öngörülmemiş bir özgürlüğe millî güvenlik gerekçesiyle getirilen bir sınırlamanın anayasal dayanağı olarak yorumlanmıştır.

3. Anayasanın 14. maddesi

Millî güvenliği dolaylı olarak düzenleyen bir diğer hüküm ise anayasanın *Temel Hak ve Hürriyetlerin Kötüye Kullanılamaması* başlıklı 14. maddesidir.

Temel hak ve özgürlükleri kötüye kullanma yasağı ilk kez 1971 yılı değişiklikleri neticesinde 1961 Anayasası'nın 11. maddesine eklenerek[365] anayasa metnine dahil edilmiştir.[366] Bu tarihten önce Anayasa Mahkemesi 1961 Anayasası'nın genel sınırlama rejiminin belirlendiği 11. maddesini temel hak ve özgürlüklerin kötüye kullanılamayacağının gerekçesi olarak yorumlamıştır.[367]

1982 Anayasası döneminde ise bu yasak temel hak ve özgürlüklerin sınırlama rejiminin belirlendiği maddeden ayrılarak 14. maddede düzenlenmiştir. 2001 yılı değişikliği neticesinde hâlihazırdaki haline kavuşan 14. maddenin birinci fıkrası, "*Anayasada yer alan hak ve hürriyetlerden hiçbiri, Devletin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğünü bozmayı ve insan haklarına dayanan demokratik ve lâik Cumhuriyeti ortadan kaldırmayı amaçlayan faaliyetler biçiminde kullanılamaz*" şeklindedir.

14. maddenin ilk halinin gerekçesinde[368], "*her ne kadar 13. maddedeki sınırlamalar hak ve hürriyetlerin kötüye kullanılmasını önleyebilir ise de; bazı hallerde kanun hükümlerine uygun olarak kullanılan bir hürriyetin esasında başka bir kasıt gütmesi ve bu kastın da fıkrada belirtilen yasak amaçlara yönelik bulunması her zaman mümkün olduğu"* belirtilmiş, yani 14. madde ile amaçlananın, hakların 13. maddedeki sınırlar içerisinde fakat kötüye kullanma kastı güderek kullanılmasının

---

[365] 1971 yılı değişiklikleri sonrası 1961 Anayasası'nın 11. maddesinin üçüncü ve dördüncü fıkraları şu şekilde düzenlenmiştir :
"Bu Anayasada yer alan hak ve hürriyetlerini veya Türk Devletinin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğünün veya dil, ırk, sınıf, din ve mezhep ayrımına dayanarak, nitelikleri Anayasada belirtilen Cumhuriyeti ortadan kaldırmak kastı ile kullanılamaz.
Bu hükümlere aykırı eylem ve davranışların cezası kanunda gösterilir."

[366] Özbudun(Türk Anayasa Hukuku)s. 119,120; Yokuş, S. : Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nde ve 1982 Anayasası'nda Hak ve Özgürlüklerin Kötüye Kullanımı, Ankara 2002, s. 152.

[367] AYM, T. 26.9.1965, E. 1963/173, K. 1965/40 (AMKD, S. 4, s. 303); AYM, T. 8.4.1963, E. 1963/25, K. 1963/87 (AMKD, S. 1, s. 227).

[368] Türkiye Cumhuriyeti Anayasası (Gerekçeli), s. 75,76.

önlenmesi olduğu belirtilmiştir. Böylelikle temel hak ve özgürlüklerin sınırlanması amacına yönelik bir düzenleme olduğu ifade edilen 14. madde, kendisine atfedilen bu anlam sebebiyle, 1982 Anayasası'nın özgürlük rejimi için en az 13. madde kadar önemli bir düzenleme olmuştur.

Sınırlama hükmü olmaktan ziyade bir yasaklama hükmü niteliğinde olan 14. madde bu sebeple özgürlükler aleyhine sonuç doğuran bir düzenlemedir. Nitekim 14. maddenin son fıkrasında, "*maddede belirtilen yasaklamalara aykırılık halinde uygulanacak yaptırımların çıkarılacak yasalar ile düzenleneceği"* hüküm altına alınmıştır.

14. maddede temel hak ve özgürlüklerin kötüye kullanımı olarak sayılan ve aykırılığı yaptırıma bağlanan durumlar arasında devletin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğü, demokrasi ve lâik Cumhuriyetin ortadan kaldırılması amacını taşıyan faaliyetler yer almaktadır. Maddede koruma altına alınan bu değerler, millî güvenliğin tanımında yer alan devletin varlığının, bütünlüğünün korunması ile ilgilidir. Bu itibarla 14. madde ile anayasa koyucu, bir temel hak ve özgürlüğün, devletin varlığına, bütünlüğüne demokratik ve laik cumhuriyete yönelik ve bunları ortadan kaldırmak amacıyla kullanılmasını yasaklayarak temel hak ve özgürlükler karşısında millî güvenliğin korunmasına öncelik vermiştir.

C. Ara Sonuç ve Değerlendirme

2001 yılına kadar tüm hak ve özgürlükler için genel sınırlama sebebi olan millî güvenlik 2001 yılı sonrasında özel sınırlama sebebi haline gelmiş, anayasanın toplam dokuz maddesinde hak ve özgürlükler için özel sınırlama sebebi olarak düzenlenmiştir. Bu sebeple millî güvenlik gerekçesiyle bir hak veya özgürlüğe sınırlama getiren bir düzenlemenin anayasaya uygunluğu 13. maddede yer alan ölçütler çerçevesinde denetlenmekte, ancak bu denetimlerde demokratik toplum düzeninin gereklerine uygunluk ve ölçülülük ilkesinin belirleyici rol oynadığı, görülmektedir.

Diğer yandan hakkında hiç bir sınırlama sebebi öngörülmeyen hak ve özgürlükler ile sınırlama sebepleri arasında millî güvenliğin yer almadığı hak ve özgürlüklerin de millî güvenlik gerekçesiyle sınırlanabileceği dikkat çekmektedir. Bu durumda Anayasa Mahkemesinin özellikle 5. maddedeki hükmü devletin millî

güvenliği sağlamakla görevli olduğu şeklinde yorumladığı, bu bağlamda 5. maddenin millî güvenlik yönünden neredeyse genel bir sınırlama hükmü olarak uygulandığı dikkat çekmektedir. Ancak her ne kadar Anayasa Mahkemesi ilgili hakkın ve olayın özelliklerine bağlı olarak karar vermekte ise de 5. maddenin çok geniş kapsamda kullanılması hak ve özgürlükleri güvencesiz bırakacağına şüphe bulunmamaktadır. Bu sebeple söz konusu sınırlamaların anayasaya uygunluk denetiminde özellikle ölçülülük ve demokratik toplum düzeni gerekleri ölçütünün daha sıkı ve dar kapsamlı uygulanması özgürlükler yönünden güvence sağlayacağı açıktır.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

MİLLÎ GÜVENLİĞİN KURUMSAL SORUMLULUK OLARAK DÜZENLENİŞİ

Millî güvenlik, anayasada temel hak ve özgürlükler yönünden sınırlama sebebi ya da özgürlükleri belli kayıtlara bağlayan yasaklayıcı bir kavram olmanın yanı sıra devlet organlarına verilen görev, yetki ve sorumluluklar arasında da yer almaktadır.

Millî güvenliğin korunması savunma, güvenlik, diplomasi, ekonomi gibi özel uzmanlık gerektiren, çoğu kez hızlı ve icrai kararlar alınmasına ihtiyaç duyulan konularla ilgili olması sebebiyle devletin yürütme fonksiyonu ile ilgili bir faaliyet alanıdır. Öte yandan millî güvenlik, devletin siyasi, askeri, sosyal, kültürel ve ekonomik dahil tüm menfaatlerini her türlü iç ve dış tehlikelere karşı korumak ve kollamak amacıyla politikalar oluşturulmasını ve bu politikalara uygun kararlar alınmasını gerektirdiğinden devletin hükümet işleriyle ilgili olup bu yönüyle siyaset alanıyla da yakından ilgilidir.

Bu kapsamda millî güvenliğin korunması, anayasanın Yürütme başlıklı ikinci bölümünde yürütme organının görev ve yetkileri arasında düzenlenmiş, ayrıca anayasanın yine bu bölümünde Türk idare teşkilatında millî güvenlik kavramıyla özdeşleşmiş yardımcı bir kuruluş olan Millî Güvenlik Kurulu'nun (MGK) kuruluş ve fonksiyonunu göstermek amacıyla kullanılmıştır.

Anayasa, 2017 yılına kadar millî güvenliğin sağlanması sorumluluğunu Bakanlar Kuruluna vermiştir. Bu sorumluluk Anayasanın 117. maddesinde "*Millî güvenliğin sağlanmasından ve Silahlı Kuvvetlerin yurt savunmasına hazırlanmasından, Türkiye Büyük Millet Meclisine karşı, Bakanlar Kurulu sorumludur.*" şeklinde düzenlenmiştir.2017 yılında ise Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin kabulüyle birlikte yürütme yetkisi ve görevi tek başına Cumhurbaşkanına verilmiş, bu doğrultuda Anayasanın 117. maddesinde değişiklik yapılarak *millî*

güvenliğin sağlanmasından ve Silahlı Kuvvetlerin yurt savunmasına hazırlanmasından Türkiye Büyük Millet Meclisine karşı, Cumhurbaşkanının sorumlu olduğu hüküm altına alınmıştır. 2017 yılında ayrıca Cumhurbaşkanının görev ve yetkilerinin belirlendiği 104. maddenin 13. fıkrasına "*millî güvenlik politikalarını belirleme ve gerekli tedbirleri almak"* şeklinde yeni bir hüküm eklenerek millî güvenlikle ilgili politikaları belirleme ve bu konuda gerekli görülen tedbirleri alma konusunda Cumhurbaşkanı yetkili ve görevli olmuştur. Millî güvenlik kavramıyla yakından ilgili olan MGK ise 118. maddede düzenlenmiştir.

Bu çerçevede, kurumsal sorumluluk açısından millî güvenlik kavramına millî güvenliğin sağlanmasından sorumlu devlet organları ve MGK başlıkları altında yer verilecektir.

I. MİLLÎ GÜVENLİĞİN KORUNMASINDAN SORUMLU DEVLET ORGANLARI

A. Parlamenter Sistemde Sorumlu Organ: Bakanlar Kurulu (1982-2017)

1982 Anayasası parlamenter sistemin geçerli olduğu dönem (1982-2017) boyunca millî güvenliğin sağlanmasından Bakanlar Kurulu'nu sorumlu tutmuştur. Belirtilen dönem millî güvenliğin sağlanması sorumluğunun Cumhurbaşkanı yerine Bakanlar Kuruluna verilmiş olması parlamenter sistemin işleyiş kuralları ile açıklanmaktadır.

Parlamenter sistemde Cumhurbaşkanı yürütmenin sorumsuz kanadını meydana getirmekte bu doğrultuda kendisine sembolik yetkiler dışında herhangi bir yetki verilmemektedir.[369] Bu sistemde Cumhurbaşkanının asli görevi devletin bütünlüğü ve birliğini dolayısıyla devletin manevi şahsiyetini temsil etmektir. Bu doğrultuda anayasanın 104. maddesinin ilk halinde, Cumhurbaşkanına ilişkin olarak, devletin başı olduğu ve bu sıfatla Türkiye Cumhuriyeti'ni ve Türk Milletinin birliğini temsil edeceği ayrıca anayasanın uygulanmasını devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını gözeteceği düzenlenmiş, böylelikle 1982 Anayasası'nda Cumhurbaşkanının devlet organları ile ilgili "temsil" ve "gözetme" olmak üzere iki

[369] Özbudun (Türk Anayasa Hukuku), s. 317; Ünal Açıkgöz, M.: 2017 Anayasa Değişiklikleri Bağlamında Yürütmenin Denetlenmesi, Ankara 2021, s. 106-107.

temel görevinin olduğu belirlenmiştir.[370] Parlamenter sistem için genel kural Cumhurbaşkanının sembolik ve törensel nitelikte yetkilere sahip olması ise de, 1982 Anayasası Cumhurbaşkanına parlamenter sistemde pek rastlanmayacak[371] genişlikte yetkiler vermiştir. Hatta Cumhurbaşkanına verilen bu geniş yetkiler sebebiyle 1982 Anayasası hükümet sisteminin yarı başkanlık hükümet sistemine çok benzediği iddia edilmiş[372] aralarındaki farklılığın ise Cumhurbaşkanının seçim şekline ilişkin olduğu öne sürülmüş olmakla birlikte 1982 Anayasası'nın yarı başkanlık değil, güçlü yürütme olgusu üzerine kurgulanmış bir parlamenter hükümet sistemi olduğu, bu sebeple mevcut sistemin Fransız literatüründen esinlenerek *zayıflatılmış parlamentarizm* olarak nitelendirilebileceği genel kabul görmüştür.[373] Gerçekten de 1982 Anayasası'nda Cumhurbaşkanına parlamenter sistemde görülmeyecek genişlikte yetkiler verilmiştir. Bu doğrultuda anayasanın 104. maddesinin ilk halinde Cumhurbaşkanına yasama, yürütme ve yargı organlarına ilişkin pek çok yetki verilmiştir. Bu kadar geniş yetkiler verilmesine karşılık anayasanın 105. maddesinin ilk halindeki hükümle Cumhurbaşkanının sorumsuzluğu[374] kabul edilmiş, Cumhurbaşkanının anayasada ve kanunlarda tek başına yapacağı belirtilen işlemler dışındaki tüm işlemlerinin Başbakan veya ilgili bakan tarafından imzalanacağı belirtilerek, parlamenter sistemin genel kuralı olan karşı-imza kuralına yer verilmiştir.[375]

Böylece 1982 Anayasası, devlet organlarına yönelik pek çok yetki ve görev vererek devlet idaresindeki konumunu güçlendirdiği Cumhurbaşkanının bu görev ve

---

[370] Klasik parlamenter sistemdeki cumhurbaşkanı ile 1982 Anayasası'ndaki Cumhurbaşkanı hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. Öztürk, N. K. : *Türkiye'de Cumhurbaşkanlığı Geleneği ve 1982 Anayasasındaki Düzenlemenin Parlamenter Sistemle Uyumu*, Amme İdaresi Dergisi, C. 25, S. 1, Y. 1992, ss. 65-92.

[371] Kalaycıoğlu, E. : *Cumhurbaşkanı Seçimi Öncesi Cumhurbaşkanlığı*, Sempozyum, 12-13 Ocak Ankara 2017, s. 177.

[372] Yarı Başkanlık sistemi tartışmaları hk. Oder, B . E. : T*ürkiye'de Başkanlık ve Yarı Başkanlık Rejimi Tartışmaları:* 1991-2005 Yılları arasında Basına Yansıyan Öneri ve Tepkilerden Kesitler, içinde Ergül, T. : Başkanlık Sistemi, Türkiye Barolar Birliği Yayınları:77, Ankara 2005, s. 31-70; Onar, E. : *Türkiye'de Başkanlık ve Yarı Başkanlık Sistemine Geçmesi Düşünülmeli midir*?, içinde Ergül, T. : Başkanlık sistemi, Türkiye Barolar Birliği Yayınları:77, Ankara 2005, s. 71-103.

[373] Özbudun, E.: *Hükümet Sistemi Tartışmaları*, Yeni Türkiye Dergisi, Başkanlık Sistemi Özel Sayısı, S. 51, Y .2013, s. 210.

[374] Bu dönemde cumhurbaşkanının sorumluluğu hukuki, cezai ve siyasi yönden olmak üzere üç açıdan ele alınmış, görevi ile ilgili işlemler sebebiyle siyasi yönden sorumsuz kabul edilen cumhurbaşkanının aynı zamanda hukuki yönden de sorumsuz olduğu, cezai yönden ise sadece vatana ihanetten dolayı sorumlu olduğu kabul edilmiştir. Tan, T. : İdare Hukuku, 7. Baskı, Ankara 2018, s. 115.

[375] Tan (İdare Hukuku), s. 115

yetkilere rağmen sorumsuz olduğunu düzenlemiş, Cumhurbaşkanının bu karar ve tasarruflarına Başbakan ve ilgili bakanların katılmasını sağlayarak da bunların TBMM'ye karşı siyasi ve hukuki sorumluluğu üstlenmelerini sağlamıştır.

Cumhurbaşkanının yetki ve sorumsuzluğuna karşılık parlamenter sistemde Bakanlar Kurulu yürütme yetkilerini fiilen kullanan, ülkeyi yöneten, devlet faaliyetlerine belli bir yön vererek bunu gerçekleştiren sorumlu kanadını oluşturmaktadır.[376] Bu sebeple Bakanlar Kurulu, yasama ve yargı alanına girmeyen tüm konularda genel yetkilidir.

Genel olarak parlamenter sistemde Bakanlar Kurulunun iki temel işlevinden söz edilmektedir. Bunlardan ilki yukarıda da belirtildiği üzere yürütme alanına giren konularda genel karar organı olması diğeri ise ülkenin genel siyasetini belirlemek ve yürütmekle sorumlu olmasıdır.

Genel siyasetten ne anlaşılması gerektiği konusunda mevzuatta somut bir açıklama bulunmamakla birlikte, genel siyaset millî politika, kamu politikası veya iç ve dış politika olarak ifade edilmekte, bu doğrultuda genel siyaset kavramının devletin iç ve dış siyasetinin tayini ve tespiti yani hükümet etmeye karşılık geldiği kabul edilmektedir.[377] Genel siyaset, devleti sevk ve idare etmek anlamına geldiğinden[378] hükümetin genel siyasetinden anlaşılması gereken de Bakanlar Kurulunun devleti yönetirken yani hükümet ederken belirlediği ve izlediği yol oldur. Nitekim ülkenin genel siyasetini belirleme yani hükümet etme işlevi sebebiyle Bakanlar Kurulu parlamenter sistemlerde "Hükümet" olarak da adlandırılmaktadır.[379]

Parlamenter sistemde Bakanlar Kurulu, hükümetin genel siyasetini hazırlamak ve bunu uygulamakla görevlidir. Nitekim 1982 Anayasası'nın mülga 112. maddesinde Bakanlar Kurulunun hükümetin genel siyasetini belirlemek ve bunu yerine getirmekle görevli olduğu düzenlenmiş böylelikle 1982 Anayasası'nda

---

[376] Bilir, F. : *1982 Anayasasında Bakanlar Kurulu,* Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 7, S. 1-2, Y. 1999, s. 244.

[377] Arsel, İ. : Türk Anayasa Hukukunun Umumî Esasları, İstanbul 1965, s. 411.

[378] Kılıçoğlu, M. S. : *Türkiye'de Yasama Organının Yürütme Organını Siyasi Denetimi,* Erzincan Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 18, S. 1–2, Y. 2013, s. 33-34.

[379] Ülkemiz dahil parlamenter sistemi kabul eden ülkelerin çoğunluğu, Bakanlar Kurulu ile Hükümeti eş anlamlı olarak kullanmakta ise de Bakanlar Kurulunu Hükümet ile aynı anlamda kullanmayan parlamenter devletler de mevcuttur. Örneğin İngiltere, Fransa, Belçika, Portekiz Yunanistan. Bu ülkelerde Hükümet üyesi olan ancak Bakanlar Kurulu üyesi olmayan ve Devlet Sekreteri olarak ifade edilen görevliler mevcuttur. bkz. Gözler (Anayasa Hukukunun Genel Esasları), s. 256.

parlamenter sistemin geçerli olduğu 2017 yılına kadar ki dönemde ülkenin genel siyasetinin belirlenmesinden Bakanlar Kurulu sorumlu tutulmuştur.

Bakanlar Kurulu, genel siyaseti belirleme görevi kapsamında, göreve başlarken bir hükümet programı[380] hazırlamakta, bu programlarda hedeflerine, bu hedeflere ulaşmak için izleyecekleri politikalara yer vererek, belirlediği ve yürüteceği politikalar hakkında yasama organına bilgi vermektedir. Hükümet programları devletin yürütme faaliyeti ile ilgili olabilecek her konuyu kapsamakta, bu konuların öncelik veya ağırlık sıralaması ise her hükümetin yürüttüğü siyasete göre değişmekte, kısacası Bakanlar Kurulunca yürütecek genel siyasetin çerçevesi, hükümet programlarıyla çizilmektedir. Bakanlar Kurulu tarafından hazırlanan bu hükümet programları mecliste görüşülmekte, Kurulun göreve devam edebilmesi için yapılacak güven oylaması da bu hükümet programları esas alınarak gerçekleştirilmektedir.

Bakanlar Kurulu, görevde olduğu süre boyunca yürüteceği tüm iş ve işlemlerinde bu genel siyasete/hükümet politikasına uymakla da yükümlüdür. Bakanlar Kurulunun siyasi icraatları şeklinde gerçekleşen genel siyasetin yürütülmesinden Kuruldaki tüm bakanlar *kolektif* olarak sorumluyken Bakanlar Kurulunu oluşturan her bir Bakan *bireysel* olarak sorumludur. Bakanlar Kurulunu oluşturan bakanların kolektif ve/veya bireysel sorumluluk biçimindeki bu sorumluluklarının türü ise siyasi sorumluluktur. Bu doğrultuda Bakanlar Kurulu, siyasi sorumluluğunu yerine getirip getirmediği yönünden anayasanın mülga 110. ve 111. maddeleri uyarınca yasama organı tarafından gensoru ve güvenoyu denetim mekanizmaları ile denetlenmekte ve gerektiğinde görevden alınabilmektedir.

Parlamenter sistemde yürütme organını oluşturan Bakanlar Kurulu ve Cumhurbaşkanı hakkındaki bu genel bilgiler ışığında, bu hükümet sistemlerinde millî güvenliğin sağlanması sorumluluğunun Cumhurbaşkanı yerine Bakanlar Kuruluna verilmiş olmasının nedeni de açığa çıkmaktadır.

---

[380] 1961- 2017 yılı arasındaki dönemde kurulmuş olan tüm Hükümetlerin TBMM'ye sundukları Hükümet Programları, Genel Kurul Görüşmeleri ve Güven oylaması sonuçları TBMM tarafından yayınlanmıştır. Beş cilt halindeki bu eserlere elektronik ortamda ulaşmak için bkz. <https://acikerisim.tbmm.gov.tr/bitstream/handle/11543/2052/Koalisyon_Hukumetleri_C1.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (Erişim Tarihi 25.7.2022)

Nitekim tanımlanması zor, soyut ve siyasi önceliklerin ön planda tutulduğu bir kavram olduğu noktasında görüş birliği olan millî güvenlik, kuvvetler ayrılığı ilkesi gereği yürütme organı tarafından ve yürütme fonksiyonu kapsamındaki işlem ve kararlarla tesis edilmekte ve en genel manada *devletin anayasal düzeninin, millî varlığının, bütünlüğünün iç ve dış menfaatlerinin her türlü tehlikelere karşı korunması ve kollanması* şeklinde açıklanmaktadır.

Bünyesinde askeri, diplomasi, ekonomi gibi özel uzmanlık gerektiren ve çoğu kez icrai kararlar alınmasına ihtiyaç duyulan konuları barındıran millî güvenlik kavramının ayırt edici yönünü siyasi bir kavram olması oluşturmaktadır. Nitekim millî savunma kavramından çok daha fazlasını ifade eden millî güvenlik, sağlanması ve sürdürülebilmesi mevcut durum ve geleceğe ilişkin bazı strateji ve eylem planları hazırlanmasına bağlı bir kavramdır.[381] Bu sebeple millî güvenliğin sağlanabilmesi için, diplomasi, istihbarat, askeri, ekonomi gibi devletin stratejik alanlarında görevli devlet görevlilerinin katılımıyla politikalar oluşturulması ve bu politikalara uygun kararlar alınması gerekmektedir.

Kavramın bu niteliğinin sonucu olarak millî güvenliğin sağlanmasına yönelik tüm iş ve işlemler devletin hükümet işleriyle ilgili olup, doğrudan siyaset alanına girmektedir.

Bu sebeplerle, parlamenter hükümet sisteminin geçerli olduğu bir anayasal sistemde Cumhurbaşkanına millî güvenliğin sağlanması konusunda görev ve yetki verilmesi veyahut millî güvenliğin sağlanması konusunda sorumluluk atfedilmesi bu hükümet sisteminin mantığına uygun olmadığı gibi, böyle bir durum parlamenter sistemde teknik açıdan da olanaklı değildir. Kaldı ki millî güvenliğin sağlanması amacıyla alınması gereken tüm kararlar ve yürütülecek işlemler ilgili devletin genel siyaseti kapsamına girmektedir. Bu sebeple genel siyaset kapsamında bir konu olan millî güvenliğin sağlanması sorumluluğunun Bakanlar Kuruluna verilmiş olmasının şaşırtıcı bir yönü bulunmamaktadır.

Nitekim 1982 Anayasası parlamenter sistemin geçerli olduğu 2017 yılı öncesi dönemde millî güvenliğin sağlanması sorumluluğunu 117. maddesindeki

[381] Çaycı, S. : *Türkiye'nin Millî Güvenliği,* Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 65, S. 4, Y. 2016, s. 3330.

hükümle Bakanlar Kuruluna vermiştir. Bakanlar Kuruluna verilen bu anayasal yetkinin sonucu olarak da devletin millî güvenliği ile ilgili faaliyetlerini yürüten tüm kuruluşlar Bakanlar Kuruluna veya Kurulun başı sıfatıyla Başbakan'a bağlanmıştır. Bu doğrultuda örneğin, ülkenin millî güvenliğiyle doğrudan ilgili olan istihbarat hizmetlerini yerine getiren Millî İstihbarat Teşkilatı (MİT), 1 Kasım 1983 tarihinde kabul edilen 2937 sayılı Devlet İstihbarat Hizmetleri ve Millî İstihbarat Teşkilatı Kanunun[382] 3. maddesindeki hükümle doğrudan Başbakan'a[383] bağlı olarak kurulmuştur. Yine millî güvenlik kavramı içinde yer alan millî savunma hizmetlerini yürütmekle görevli Türk Silahlı Kuvvetlerinin (TSK) idare ve komutasını yürüten Genelkurmay Başkanlığı[384] da Başbakana bağlanmıştır. Hiyerarşik bağın yanı sıra, devletin millî güvenliğini ilgilendiren konularda görüş verme, değerlendirme yapma ve karar alma yetkisi ilgili mevzuatta yine Başbakan veya Bakanlar Kuruluna verilmiştir.

1982 Anayasası'nda Bakanlar Kurulunun millî güvenliği sağlama konusunda yetkilendirilmiş olmasının bir başka sonucu da anayasanın 118. Maddesinde MGK'nin devletin varlığı ve bağımsızlığı, ülkenin bütünlüğü ve bölünmezliği, toplumun huzur ve güvenliğinin korunması hususunda alınmasını zorunlu gördüğü tedbirlere ait kararlarını Bakanlar Kuruluna bildireceğinin düzenlenmiş olmasıdır. MGK'nin millî güvenliğin sağlanması konusundaki işlevine ileride yer verilecek olup, burada en genel manada söylenebilecek olan MGK'nin Bakanlar Kurulunun millî güvenliğin sağlanması konusunda alacağı kararlarda Kurula tavsiye ve görüş bildirerek Bakanlar Kuruluna yardımcı olmak üzere kurulmuş yardımcı bir kuruluş olduğudur.

Bakanlar Kurulunun millî güvenliği sağlamakla yetkili ve sorumlu olmasının bir başka sonucu da, olağanüstü yönetime geçme konusunda karar alma yetkisinin Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Bakanlar Kuruluna verilmiş olmasıdır. Daha önce de öne sürüldüğü üzere, olağanüstü yönetime geçme konusunda karar alma yetkisi millî güvenliği sağlama sorumluluğu ile ilişkilidir.

---

[382] R.G. 3.11.1983, S. 18210.

[383] 2937 sayılı Kanunun 3. maddesi, 15/8/2017 tarihli ve 694 sayılı KHK'nin 60. maddesiyle değiştirilmiş, MİT'in doğrudan "Cumhurbaşkanına" bağlı olarak kurulduğu hüküm altına alınmıştır.

[384] 1324 sayılı Mülga Genelkurmay Başkanının Görev ve Yetkilerine Ait Kanun (m.3), R.G. 7.8.1970, S. 13572.

Nitekim bu ilişki sebebiyle parlamenter sistemin geçerli olduğu dönemde anayasa, olağanüstü yönetime geçme konusunda karar alma yetkisini Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Bakanlar Kuruluna vermiştir. Kaldı ki bu ilişki, 2017 Anayasa değişikliğinde de gözetilmiş, anayasanın 119. maddesinde[385] yapılan değişiklik uyarınca olağanüstü hale geçme konusunda karar alma yetkisi tek başına Cumhurbaşkanına verilmiş, bu hükme uygun şekilde 117. maddede de değişiklik yapılarak millî güvenliğin sağlanmasından Cumhurbaşkanının sorumlu olduğu düzenlenmiştir

Son olarak belirtilmesi gereken bir husus, Bakanlar Kurulunun millî güvenliği sağlamak amacıyla alacağı kararlar veya yürüteceği işlemler sebebiyle her zaman için yasama organının denetimine tabi olduğudur. Bu sebeple parlamenter sistemin geçerli olduğu dönem boyunca yasama organının millî güvenlik politikaları sebebiyle Bakanlar Kurulu üzerinde siyasi denetim mekanizmalarını işletmesi mümkün olmuştur.

Bununla birlikte, 1982 Anayasası TBMM'ye de millî güvenliğin korunmasına yönelik bazı yetkiler vermiştir. Nitekim demokratik ilke gereği bir devletin varlığı ve bağımsızlığı gibi ülkenin geleceğini ilgilendiren konularda yasama organının söz sahibi olması gerekmektedir. Bu doğrultuda anayasada TBMM'nin yetkileri arasında yer alan, savaş ilanına karar vermek (m.87), silahlı kuvvetlerin yabancı ülkelere gönderilmesine ya da yabancı silahlı kuvvetlerin Türkiye'de bulunmasına izin vermek (m.92) devletin varlığını ilgilendiren bu açıdan millî güvenlikle ilişkili olan yetkilerdir. Yine anayasanın 117. maddenin ilk fıkrasında yer alan Başkomutanlığın Türkiye Büyük Millet Meclisinin manevi varlığından ayrılamayacağı yönündeki hüküm de TBMM'nin devletin varlığını geleceğini dolayısıyla millî güvenliğini korumak konusunda yetkini yasama organına ait olduğunu göstermektedir[386] Bununla birlikte, millî güvenliğin sağlanması

[385] Madde 119 (Değişik: 21/1/2017-6771/12 md.)
Cumhurbaşkanı; savaş, savaşı gerektirecek bir durumun baş göstermesi, 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 hareketlerinin ortaya çıkması, şiddet olayları nedeniyle kamu düzeninin ciddî şekilde bozulması, tabiî afet veya tehlikeli salgın hastalık ya da ağır ekonomik bunalımın ortaya çıkması hallerinde yurdun tamamında veya bir bölgesinde, süresi altı ayı geçmemek üzere olağanüstü hal ilan edebilir.
[386] Akgüner, s. 128-129.

konusundaki sorumluluğun Bakanlar Kuruluna bırakılmış olması, TBMM'nin millî güvenliğin sağlanmasını fiilen yerine getiremeyecek olmasının bir sonucudur.[387] Nitekim parlamenter sistemde yürütme yetkilerini fiilen kullanan ve ülkeyi yöneten Bakanlar Kurulu olduğundan, Kurulun bünyesindeki bakanlıklar aracıyla, savunma, güvenlik, ekonomi, diplomasi gibi devletin hemen hemen tüm faaliyet konularına ilişkin siyasi, icrai ve teknik imkânların sahibi olarak, ülkede millî güvenliğin sağlanması görevini fiilen yerine getirebilme imkânı vardır.

B. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Sorumlu Organ: Cumhurbaşkanı (2017-)

21 Ocak 2017 tarih ve 6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunla[388] Türk siyasal tarihinde yüzyılı aşan süredir uygulanan parlamenter hükümet sistemi terkedilmiş[389] yerine Cumhurbaşkanlığı Hükümet sistemi olarak adlandırılan ve Başkanlık sistemine benzeyen yeni bir hükümet sistemi kabul edilmiştir. 18 maddeden oluşan ve anayasanın toplam 69 maddesinde değişiklik öngören 6771 sayılı Kanun, anayasanın 175. maddesi uyarınca halkoyuna sunulmuş, 16 Nisan 2017 tarihinde yapılan halkoylaması ile de kabul edilmiştir.

6771 sayılı Kanunun 16. maddesiyle anayasanın 117. maddesinde değişiklik yapılmış, yapılan değişiklikle "*millî güvenliğin sağlanmasından TBMM'ye karşı Cumhurbaşkanının sorumlu olduğu"* hüküm altına alınmıştır. Ayrıca Kanunun 8. maddesiyle anayasanın 104. maddesinde de değişiklik yapılmış, maddenin 13. fıkrasına "*millî güvenlik politikalarını belirleme ve gerekli tedbirleri almak*" şeklinde hüküm eklenmiştir.

2017 yılına kadar millî güvenliğin sağlanması konusunda Bakanlar Kurulu sorumlu kılınmış iken, yeni sistemde bu sorumluluğun Cumhurbaşkanına verilmiş olması Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin özellikleri çerçevesinde ele alınmalıdır.

---

[387] Akgüner, s. 128.
[388] R.G. 11.2.2017, S. 29976
[389] Ayrıntılı bilgi için bkz. Kontacı, A. E. : *Parlamenter Sistemden Kopuş ve Sonrası: Karşılaştırmalı Gözlemler ve Bazı Değerlendirmeler*, Türkiye Barolar Birliği Dergisi, S. 133, Y. 2017, ss. 11-60.

1. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Özellikleri

2017 anayasa değişikliğinin temel noktası yasama ve yürütme organının karşılıklı ilişkisi ve bu ilişkinin niteliğini belirleyecek yeni bir hükümet sisteminin kabul edilmesi olmuştur. [390] Değişiklikle "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi" olarak adlandırılan yeni bir hükümet sistemi kabul edilmiştir.[391]

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde yürütmeye ilişkin tüm yetkiler Cumhurbaşkanında toplanmış, devleti hükümet etme görev ve yetkisi tek başına Cumhurbaşkanına verilmiştir. Nitekim anayasanın 8. maddesinde değişiklik yapılarak yürütme yetkisi ve görevinin tek başına Cumhurbaşkanına ait olduğu, 104. maddesinde de Cumhurbaşkanının devletin başı olduğu ve yürütme yetkisinin Cumhurbaşkanına ait olduğu hüküm altına alınmıştır.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi olarak adlandırılan bu yeni sistem ABD'nin kuruluşundan beri uygulanmakta olan Başkanlık sistemine benzemekle birlikte bu yeni sistemin Başkanlık sisteminde geçerli olamayacak bazı özellikleri bünyesinde barındırması sebebiyle Başkanlık sistemi olarak kabul edilmesinin olanaklı olmadığı genel olarak kabul edilmektedir.[392] Bunun sebebi olarak da Başkanlık sisteminde geçerli olan katı kuvvetler ayrılığı ve bu ayrılığın gereği olan

---

[390] 2017 Anayasa değişikliği hakkında: Yokuş, S. : *Türkiye'de Yeni Anayasa Arayışları ve 2017 Anayasa Değişiklikleri,* Anayasa Hukuku Dergisi, C. 6, S. 12, Y.2017 , ss. 665-682; Gören, Z. : *Erkler Ayrılığı İlkesi ve 2017 Anayasa Değişikliği ile Benimsenen Hükümet Sistemi*, İzmir Barosu Dergisi, C. 84, S. 3, Y. 2019, ss. 469-490 ; Gören(Anayasa Hukuku), s. 97-109; Gözler, K.: Elveda Anayasa/16 Nisan 2017'de Oylayacağımız Anayasa Değişiklikleri Hakkında Eleştiriler, 3. Baskı, Bursa 2017; Coşkun, V. : *16 Nisan 2017 Tarihinde Kabul Edilen Anayasa Değişikliklerinin Değerlendirilmesi,* Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 22, S. 36, Y. 2017, ss.3-30; Kontacı, A. E. , Gönenç, L. : *2017 Tarihli Anayasa Değişikliği Sonrasında Yasama -Yürütme İlişkileri,* Türkiye Barolar Birliği Dergisi, S. 145, Y. 2019, ss.53-79.

[391] Kaan, O. : *2017 Anayasa Değişikliği'nde Yeni Hükümet Sistemi*, Kırklareli Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, C. 8, S. 1, Y. 2019, s. 20.

[392] Özbudun(Türk Anayasa Hukuku), s. 321,322; Gören(*Erkler Ayrılığı),* s. 484; Göztepe, E. : *Cumhurbaşkanlığı Sistemine Geçiş ve Anayasa Değişikliği,* Güncel Hukuk Dergisi, S. 159, Y. 2017, s. 46-49; Gözler(Elveda Anayasa), s. 14-27. Bununla birlikte 2017 yılında getirilen sistemin Başkanlık sistemi olduğu da savunulmakta buna gerekçe olarak da dünyadaki hiçbir sistemin diğerine benzemediği, bu sebeple 2017 yılında kabul edilen sistemin de kendine has özellikleri olduğu, ancak yürütme organının halk tarafından seçilmesi ve yasama organının güvenine ihtiyaç duymaması sebebiyle Başkanlık sisteminin temel unsurunu ihtiva ettiği de öne sürülmektedir. Bkz. Ünal Açıkgöz, s. 132 dipnot 326.

frenleme ve denetleme mekanizmalarının yeni sistemde mevcut olmaması ya da başkanlık sistemi kadar işlevsel olmaması gösterilmektedir.[393]

Yeni hükümet sistemiyle yürütme fonksiyonunun niteliği değişmiştir. Nitekim 104. maddenin 17. fıkrası ile Cumhurbaşkanına yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi çıkarma yetkisi verilmiştir.[394] Maddeye ilişkin 6771 sayılı Kanunun gerekçesinde de Cumhurbaşkanının genel siyasetin yürütülmesinde yürütme yetkisi ile ilgili olarak ihtiyaç duyduğu konularda kararname çıkarabilmesinin öngörüldüğü belirtilmiştir. Böylelikle doğrudan doğruya anayasa ile verilen yetkiye dayanan ve herhangi bir kanuni yetkilendirmeye ihtiyaç göstermeyen Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile yürütmenin düzenleme yetkisinin türev ve bağımlı bir yetki olma niteliği büyük ölçüde ortadan kaldırılmıştır.[395]

2017 yılı anayasa değişiklikleri, güçlü bir yürütme ve bu güçlü yürütmenin yasama organı ile ilişkisini belirleyen kurallar üzerine inşa edilmiştir.

Yürütmenin yasama organı ile ilişkisine yönelik olarak, yeni sistemde bütçe kanunu teklifi dışında Cumhurbaşkanına kanun teklif etme yetkisinin verilmediği görülmektedir. Bütçe kanunu teklifine yönelik ise, teklifin TBMM'ce reddedilmesi veya görüşülmesinin gecikmesi halinde Cumhurbaşkanına bir önceki yıla ait bütçeyi yeniden değerlendirme oranında arttırarak uygulama yetkisi verilmiştir. Öte yandan yeni sistemde Cumhurbaşkanın kanunları geri gönderme yetkisi güçlendirilmiş veto niteliğinde bir yetki haline gelmiştir.[396] Yeni sistemde cumhurbaşkanının yasama organına yönelik bir diğer yetkisi ise Cumhurbaşkanına TBMM seçimlerini 5 yıllık süre dolmadan yenileme kararı alabilme yetkisi tanınması böylelikle henüz anayasal görev süresini tamamlamayan yasama organının yürütme organı tarafından görevinin

---

[393] Özbudun(Türk Anayasa Hukuku), s. 321; Yokuş(*Yeni Anayasa*), s. 677; Gören(*Erkler Ayrılığı),* s. 476-477; Keskinsoy, Ö., Kaya, S. B.: *2017 Anayasa Değişikliğinin Demokratik Nitelik Sorunu,* Türkiye Barolar Birliği Dergisi(TBBD),S.155,Y.2021, s.63,64; Çelik, D. B, Alkış, B. , Kejanlıoğlu, A. M. : *Başkanlık Anayasaları-4 Karşılaştırmalı Açıdan Türk Tipi Başkanlık Sistemi Önerisi*, Güncel Hukuk Dergisi, S. 159, Y. 2017, ss. 52-59.

[394] 2017 yılı öncesinde bu durum, yetki kanununa gerek olmadan çıkarıldıkları için olağanüstü hal ve sıkıyönetim kararnameleri ve doğrudan anayasadan alınan yetkiye dayanarak çıkarılması sebebiyle de Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği'nin kuruluş, teşkilat ve çalışma esaslarını düzenleyen Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri için söz konusu idi.

[395] Özbudun(Türk Anayasa Hukuku), s. 250-251; Açıl, M. : *2017 Anayasa Değişiklikleri Çerçevesinde Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri, İstanbul Hukuk Mecmuası,* C. 76, S. Y. 2018, s. 731.

[396] Gören(Anayasa Hukuku), s. 198,199.

sona erdirilmesi imkânı verilmesidir[397]. Yasama organı ile ilgili bir diğer yetki ise anayasanın 104. maddesinin 4. fıkrasında düzenlendiği üzere Cumhurbaşkanına ülkenin iç ve dış siyaseti konusunda meclise mesaj verme yetkisinin verilmiş olmasıdır. Türk hukuk sistemine ilk kez 2017 değişiklikleri ile girmiş olan yürütme organının meclise mesaj verme yetkisi, Başkanlık sisteminin prototipi olan ABD'de iki yüzyılı aşkın bir süredir etkin bir şekilde kullanılmaktadır.[398] Nitekim ABD Anayasası Başkana, Kongreyi zaman zaman birliğin durumu (*State of the Union*) hakkında bilgilendirme ve gerekli gördüğü düzenlemeleri Kongreye tavsiye etme yetkisi vermiştir.[399] Uygulamada bu yetki, birliğin durumu hakkında Başkan tarafından yapılan konuşma ve yine Başkan tarafından önerilen bütçe teklifi şeklinde iki grupta kullanılmaktadır. Mesaj verme yetkisi kapsamında kabul edilen Başkanın birlik hakkında yaptığı konuşmalar önceleri Başkanın Kongreye sunduğu yıllık rapor niteliğindeyken, zamanla rapor formatından çıkmış, başkanın desteklediği politikalara dikkat çeken bir nevi politika belgesi vasfına gelmiştir. Günümüzde ABD Başkanları mesaj verme yetkisi aracılığıyla, izlediği ve izlemeyi planladığı politikalar hakkında Kongreye hem bilgi vermekte hem de yasama faaliyetinde Kongre için yönlendirici olmaktadır. Bu sebeple yürütmenin mesaj verme yetkisi katı kuvvetler ayrılığı ilkesinin geçerli olduğu ABD'de yürütmenin yasama ile en etkileşim içinde olduğu konu olup, bu yetki aracılığıyla Başkan, çıkmasını arzu ettiği yasalar hakkında Kongreye mesaj gönderebilmekte veya bir kongre üyesine kanun teklifi verdirebilmekte[400] dolayısıyla Başkanın gönderdiği bazı mesajlar kanun tekliflerine kaynaklık edebilmektedir. Belirtmek gerekir ki, ABD'de Başkanın sahip olduğu mesaj yetkisinin kanun teklifine dönüşmesi disiplinsiz parti yapılanması ve seçim sistemi nedeniyle her zaman "otomatik" olarak gerçekleşmemekte, mesajın kanun teklifine dönüşmesinde Temsilciler Meclisinde yer alan Daimi Komisyonların (*Standing Committees)* işlevi etkili olmaktadır. [401]

---

[397] Keskinsoy, Kaya (2017 Anayasa Değişikliği), s. 64.
[398] Boyunsuz Özsoy, Ş. : Dünyada Başkanlık Sistemleri, Ankara 2017, s. 136.
[399] Yeşilırmak, B. : *Cumhurbaşkanının TBMM'ye Mesaj Verme Yetkisi*, Yasama Dergisi, C. 15, S. 41, Y. 2020, s. 16,17.
[400] Yeşilırmak, s. 18,19.
[401] ABD Temsilciler Meclisinde kanun yapımı ve denetim süreçlerinde komisyonlar önemli rol oynamaktadır. Genel olarak kanun teklifleri Kongre'den önce komisyonlara havale edilmektedir. Komisyonlar, kendilerine havale edilen bir kanun teklifini aynen kabul edebileceği gibi, değişiklik yapabilmekte veya hakkında olumsuz bir rapor hazırlayarak teklifle ilgili görüşünü Kongre'ye

Mesaj verme yetkisi anayasanın 104. maddesinde "*Ülkenin iç ve dış siyaseti hakkında Meclise mesaj verir*." şeklinde düzenlenmiştir. Mesaj verme yetkisinin şekli ile ilgili anayasada ve İç Tüzükte herhangi bir düzenleme bulunmamakla birlikte Cumhurbaşkanının ülkenin iç ve dış siyaseti hakkında olduğunu değerlendirdiği her konunun bu yetki kapsamında TBMM'ye mesaj olarak sunulması olanaklıdır. Zira daha önce de belirtildiği üzere, iç ve dış siyasetten kastedilen ülkenin genel siyaseti olup, devleti yönetme faaliyeti kapsamında alınan tüm kararlar ve yürütülen tüm icraatlar genel siyaset kapsamına girmektedir. Bu sebeple Cumhurbaşkanının ülkenin iç ve dış siyaseti hakkında yasama organına mesaj verebileceği yönündeki yetki hükmü, içerik olarak devletin neredeyse tüm faaliyet konularını kapsayacak genişlikte bir alanı düzenlemektedir. Bu kadar geniş bir alana yayılan mesaj verme yetkisinin fonksiyonu ise ABD örneğinde olduğu gibi yasama organını yönlendirmek, bir konu hakkında yasamanın dikkatini çekmek ya da Cumhurbaşkanının yasal düzenlemeye ihtiyaç duyduğu bir konu hakkında yasama sürecinin başlamasını sağlamak şeklinde açıklanması mümkündür. Nitekim bu sebeple mesaj verme yetkisi öğretide Cumhurbaşkanının kanun teklifi önerisinde bulunmasına imkân tanıyan bir yetki şeklinde açıklanmakta Cumhurbaşkanının bu yetkiyi kullanarak belli bir konuda kanun çıkarılması isteğini meclise bildirebileceği ifade edilmektedir.[402]

Yukarıda sayılanlar dışında yeni sistemde Cumhurbaşkanına devletin başı ve yürütme organının kendisi sıfatıyla daha pek çok görev ve yetki verilmiştir. Bu doğrultudaki anayasanın 104. maddesi Cumhurbaşkanının görev ve yetkilerini saymıştır. Anayasanın başka maddelerinde de Cumhurbaşkanına verilmiş yetkilere rastlamak mümkündür. Örneğin anayasanın 119. maddesi uyarınca olağanüstü hale geçme kararı verme yetkisi tek başına Cumhurbaşkanına verilmiş, yine olağanüstü dönemlerde Cumhurbaşkanının kanun düzeyinde kararname çıkarma yetkisine sahip olduğu düzenlenmiştir.

---

sunabilmekte bu bağlamda Komisyonlar denetim işlevi görerek, katı kuvvetler ayrılığı ilkesinin gerektirdiği frenleme mekanizmasını yerine getirmektedir. Ayrıntılı bilgi için bkz. Solak, M.: *Temsilciler Meclisinde Komisyonlar,* içinde: *ABD Kongresinde Yasama, Denetim ve Bütçe Süreçleri,* TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı Yayınları , Yayın No:11, Ankara 2019, ss. 92-125 *https://www5.tbmm.gov.tr/yayinlar/2021/ABD_Konresi_Yasama_Denetim_ve_Butce_Surecleri.pdf,* (Erişim Tarihi 27.12.2022)

[402] Yeşilırmak, s. 32-33.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde millî güvenlikle ilgili iki önemli değişiklik yapılmıştır. Değişikliklerden ilki, yeni hükümet sisteminde Cumhurbaşkanının millî güvenlik politikalarını belirleme ve gerekli tedbirleri alma yetkisine sahip olmasıdır Böylelikle millî güvenlik kamu politikası konusu haline gelmiş, kamu politikaları hazırlanma sürecine dahil edilmiştir. Millî güvenlikle ilgili ikinci önemli değişiklik ise millî güvenliğin sağlanmasından TBMM'ye karşı Cumhurbaşkanının sorumlu olduğunun düzenlenmesidir.

Ancak 117. maddedeki bu hükmü anlaşılabilir kılmanın yolu, yeni hükümet sisteminde Cumhurbaşkanının siyasi sorumluluğunun olup olmadığının belirlenmesinden geçmektedir. Bu sebeple Cumhurbaşkanının millî güvenliği sağlama sorumluluğu ile millî güvenlik politikalarını belirleme ve gerekli tedbirleri alma yetkisinin, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin genel özellikleri kapsamında Cumhurbaşkanının siyasi sorumluluğu ve kamu politikalarının belirlenme süreci ile ilgili genel bilgilerle açıklanması gerekir.

a) Yeni Hükümet Sisteminde Kamu Politikalarını Oluşturma Süreci

Parlamenter sistemin geçerli olduğu dönemde kamu politikaları Bakanlar Kurulu tarafından belirlenmekte ve bu politikalar sebebiyle Bakanlar Kurulu kolektif, bakanlar ise bireysel olarak sorumlu olmaktaydı. Bu dönemde yasama organı ise kamu politikalarının belirlenme ve uygulanma sürecine güvenoyu mekanizması ile katılmaktaydı. Ancak parlamenter sistemin yarattığı bazı yönetsel tıkanıklar, toplumsal ihtiyaçların kamu politikasına dönüşmesi ve uygulanmasını zorlaştırmaktaydı.[403]

2017 yılı sonrasında ise Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçişle birlikte kamu politikalarının belirleyicisi tek başına Cumhurbaşkanı olmuş, üstelik Cumhurbaşkanı belirlediği bu politikaları hayata geçirmek için gereken her türlü tedbiri alma konusunda da yetkilendirilmiştir. Bu durum artık tümüyle Cumhurbaşkanı bünyesinde toplanmış olan yürütme organının bundan sonra sınırları yasama organı tarafından belirlenmiş kısıtlı bir alanda görev yürüten bir organ olmadığını, bunun yerine devlet faaliyetlerine yön veren, bu doğrultuda gerekli

[403] Akıncı, B. : *Türkiye'de Kamu Politikası Oluşturma Sürecinde Yeni Aktör: Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları,* OPUS Uluslararası Toplum Araştırmaları Dergisi, C. 9, S. 16,Y.2018, s. 2131.

stratejileri ve politikaları belirleyerek[404] bunları uygulamaya koyan etkin ve yetkili bir konuma gelmesinin de bir sonucudur. Kaldı ki 2017 yılı sonrası siyasetçi ve halka karşı sorumlu bir devlet başkanına dönüşen Cumhurbaşkanının devlet iktidarını kullanabilmesi için inisiyatif alıp politikalar belirlemesi ve bunları uygulamaya koyması, bu politikalar ve kararlar sebebiyle halka hesap vermesi gerekmektedir.

Sonuç olarak, yeni sistemde hem yürütmenin hem de devletin başı sıfatına sahip olan Cumhurbaşkanı, yasamadan bağımsız bir şekilde kamu politikalarını belirleme imkânını elde etmiştir. Elbette ki bu durum politika süreçlerinin daha hızlı ve etkin bir şekilde yürütülmesini sağlayacak yönetsel bazı mekanizmaların sisteme kazandırılması ihtiyacını da ortaya çıkarmıştır.

Nitekim 2017 anayasa değişikliğinin yürürlüğü sonrası çıkarılan 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkındaki Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi[405] ile Cumhurbaşkanınca belirlenecek politikalarda yardımcı olmak üzere Cumhurbaşkanlığı merkez teşkilatı bünyesinde Politika Kurulları ve Ofisler kurulmuş ayrıca Bakanlıkların da kamu politikalarının oluşturulmasındaki rolünde değişiklikler yapılmıştır. Politika Kurulları, Ofisler ve Bakanlıklar şeklinde sıralanan bu yeni politika aktörlerinin görev ve yetkileri 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde ayrı ayrı düzenlenmiş, ancak kamu politikalarının belirlenmesinde birincil öncelik Politika Kurullarına verilerek kamu politikalarının oluşturulması sürecinde etkin olarak görev yapmaları öngörülmüştür. Ancak yine de genel olarak söylemek gerekir ise, Ofisler politika ön araştırma ve hazırlık konusunda; Politika Kurulları gerekli politikaları oluşturmak ve geliştirmek konusunda, Bakanlıklar ise politikaların uygulanması konusunda görevlidir.[406]

Bu noktada yeni hükümet sisteminde Bakanlıkların kamu politikalarının belirlenmesi aşamasındaki konumunun eski sisteme göre hayli zayıflatılmış olduğu da dikkat çekmektedir. Bu durum Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Bakanlıkların değişen konumunun bir sonucudur. Nitekim parlamenter sistemin

---

404 Ünal Açıkgöz, s. 139.

405 R.G. 10.7.2018, S. 30474

406 Akman, E. : *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Kamu Politikası Aktörleri,* Paradoks Ekonomi, Sosyoloji ve Politika Dergisi, C. 15, S. 1, Y.2019, s. 45*;* Taş, I. M. : Cumhurbaşkanlığı Politika Kurullarının Hukuki Niteliği Ve İdari Örgütlenmedeki Yeri, Ankara 2021, s.125; Akman, Ç. : *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Politika Kurulları : Sosyal Politikalar Kurulu Üzerinden Bir Değerlendirme,* Route Educational and Social Science Journal, C. 6, S. 3, Y. 2019, s. 663-664.

geçerli olduğu dönemde devlet tüzel kişiliğini temsil ederek kendi görev konularında yürütme yetkisini kullanmaya yetkili olan, kuruluşu, kaldırılışı, teşkilat yapısı, görev ve yetkileri yasama organı tarafından kanunla belirlenen Bakanlıklar, yeni hükümet sisteminde kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkilerinin belirlenerek teşkilat yapılarının düzenlenmesi Cumhurbaşkanlığı Kararnameleriyle gerçekleştirilen yönetim birimleri haline gelmiştir.[407] Bakanlar ise göreve gelmeleri ve görevden alınmaları Cumhurbaşkanı tarafından gerçekleştirilen bu haliyle yürütmenin bir parçası olarak değil, idare içinde yönetim biriminin amiri konumunda sadece Cumhurbaşkanının kararlarını uygulayan görevliler olmuştur[408]. Nitekim 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 503. maddesinde, Bakanların, bakanlık kuruluşunun en üst amiri olduğu ve bakanlık hizmetlerini mevzuata, Cumhurbaşkanının genel siyasetine, karar ve talimatlarına, kalkınma planlarına ve yıllık programlara uygun olarak yürütmek ve Bakanlığın faaliyet alanına giren konularda diğer Bakanlıklarla işbirliği ve koordinasyonu sağlamakla görevli ve Cumhurbaşkanına karşı sorumlu olduğu düzenlenmiştir.

Bu itibarla, önceki sistemde yürütme organının etkin kanadı olan Bakanlar Kurulunun üyesi olarak kamu politikalarının oluşturulması sürecine doğrudan katılan ve bu politikaların uygulanmasından TBMM'ye karşı siyasi yönden sorumlu olan Bakanlar, yeni hükümet sisteminde, sadece Cumhurbaşkanına karşı sorumlu olan, kamu politikalarının belirlenmesi aşamasındaki görev ve yetkilerini ise yeni sistemde Politika Kurullarına ve Ofislere bırakarak sadece kamu politikalarının uygulanması aşamasında görev alan bürokratik görevliler olarak nitelendirilmektedir[409].

Belirtmek gerekir ki, Politika Kurullarına benzer yapılar ABD'de de mevcuttur. Bu kurullar ABD'de "Başkanlık Yürütme Ofisi" (Executive Office of the President/EOP) şeklinde adlandırılmakta[410] olup, genel olarak ofis ya da konsey

---

[407] Ardıçoğlu, M. A. : *Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi,* Ankara Barosu Dergisi, C. 75, S. 3, Y. 2017, s. 22.
[408] Bölükbaşı, M. O. : *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Bakanlıkların Statüsü (Önceki Hükümet Sistemi ile Mukayeseli Olarak),* Erzincan Binali Yıldırım Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 24, S. 1–4, Y. 2020, s. 50,51.
[409] Akman(Kamu Politikası Aktörleri), s. 44.
[410] The White House, "Executive Office of the President", <https://www.whitehouse.gov/administration/executive-office-of-the-president/> (Erişim Tarihi, 30.9.2022)

şeklinde oluşturulmuştur.[411] İlk olarak ABD Başkanı Roosevelt tarafından 1939 yılında çıkarılan bir Başkanlık Kararnamesi ile kurulmuş olan Başkanlık Ofisi (EOP)kamu politikalarını daha hızlı oluşturmak ve Senatonun işlerini yavaşlatmasını engel olmak amacıyla kurulmuştur. Bu yönüyle ABD'deki EOP'lerin Türkiye'deki Politika Kurulları ile benzer nedenlerle ortaya çıktığını söylemek mümkündür. Öte yandan ABD'deki EOP'ler politika hazırlama süreçlerine katkıları yönünden de Türkiye'deki Politika Kurullarıyla benzer özellikler taşımaktadır[412]. Ancak Türkiye'deki Politika Kurullarının tamamı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile kurulmuş iken ABD uygulamasında EOP'ler genel olarak Başkanlık Kararnameleri ile kurulmakla birlikte yasalarla kurulan bazı kalıcı EOP'ler de bulunmaktadır. Örneğin ABD Ulusal Güvenlik Konseyi (National Security Council/NSC)[413] 1947 yılında çıkarılan Ulusal Güvenlik Kanunu (National Security Act of 1947) ile, ABD Çevre Kalite Konseyi (The Council on Environmental Quality/CEQ) 1969 yılına çıkarılan Ulusal Çevresel Politikalar Kanunu (National Environmental Policy Act/NEPA) kurulmuştur.[414]

1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile bilim, teknoloji, eğitim ve öğretim, ekonomi, güvenlik, dış politika, hukuk, kültür ve sanat, sağlık, sosyal ve yerel yönetimler gibi çeşitli konularda görevli toplam 9 adet[415] Politika Kurulu oluşturulmuş(1 sayılı CK m.20) bu kurulların politika yapımında temel görev ve yetkileri yine 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde (1 sayılı CK m.22)[416]

---

411 Akman, Ç. , Akçay, E. Y. : *Türkiye'de Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Politika Kurulları: ABD ile Karşılaştırılması,* Yasama Dergisi, S. 40, Y. 2019, s. 54 vd.

412 Akman, Akçay, s. 53.

413 The White House, "National Security Council", <https://www.whitehouse.gov/nsc/>, (Erişim Tarihi 30.9.2022)

414 The White House, "The Council on Environmental Quality", <https://www.whitehouse.gov/ceq/> (Erişim Tarihi 30.9.2022)

415 1 sayılı CK m. 20'de sayılmış olan politika kurulları şunlardır: Bilim, Teknoloji ve Yenilik Politikaları Kurulu, Eğitim ve Öğretim Politikaları Kurulu, Ekonomi Politikaları Kurulu, Güvenlik ve Dış Politikalar Kurulu, Hukuk Politikaları Kurulu, Kültür ve Sanat Politikaları Kurulu, Sağlık ve Gıda Politikaları Kurulu, Sosyal Politikalar Kurulu, Yerel Yönetim Politikaları Kurulu.

416 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi Madde 22: "(1) Kurulların genel görev ve yetkileri şunlardır: a) Cumhurbaşkanınca alınacak kararlar ve oluşturulacak politikalarla ilgili öneriler geliştirmek, b) Geliştirilen politika ve strateji önerilerinden Cumhurbaşkanınca uygun görülenler hakkında gerekli çalışmaları yapmak, c) Küresel rekabetin getirdiği ani değişimlere karşı strateji ve politika önerileri geliştirmek, ç) Görev alanlarına giren konularda kamu kurum ve kuruluşlarına görüş vermek, d) Görev alanlarına giren konularda Bakanlıklar, kurum ve kuruluşlar, sivil toplum ve sektör temsilcileri, alanında uzman kişiler ve ilgili diğer ilgililerin görüşünü alarak uygulanan politikaları ve gelişmeleri izlemek, yapılan çalışmalarla ilgili Cumhurbaşkanına rapor sunmak, e) Cumhurbaşkanı programına uygunluk açısından, bakanlıklar

belirlenmiştir. Bu doğrultuda, Politika Kurulları görevli oldukları konularda Cumhurbaşkanınca alınacak kararlar ve oluşturulacak politikalar için gerekli olan strateji ve politika önerilerini geliştirmek (1 sayılı CK m. 22/1-a ve c) ve bu politika ve strateji önerilerinden Cumhurbaşkanınca uygun görülenler hakkında gerekli çalışmaları yapmak (1 sayılı CK m. 22/1-b) gibi temel görev ve yetkilere sahiptir. Bu sebeple Politika Kurullarının "birer danışma birimi" şeklinde görev yaptığı kabul edilmekle birlikte, bu kurullara bakanlıklar ve kamu kurumlarınca uygulanan politikaları ve gelişmeleri izleme (1 sayılı CK m. 22/1-e,f) görevinin de verilmiş olması bu kurulların sadece danışma birimi olarak değil, oluşturulan politikaların hayata geçirilmesi bakımından "icrai nitelikte birimler" olarak da kabulü mümkündür[417]

1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, Politika Kurullarının görev alanlarıyla ilgili etkin çalışmalar yürütebilmesi için hem bakanlıklarla, hem de ilgili kamu iktisadi teşebbüsleri ile kamu kurumu niteliğindeki kuruluşlarla koordinasyon toplantıları yaparak bunlarla birlikte çalışabilme ayrıca bu koordinasyon toplantılarına yerli ya da yabancı uzmanları, akademisyenleri, sivil toplum ve özel sektör temsilcilerini davet ederek çalışma grupları oluşturabilme yetkisi vermiştir.(1 sayılı CK md.33.) Böylelikle farklı kesimlerin politika oluşturma sürecine katılımı sağlanmıştır. Öte yandan 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Politika Kurullarına Cumhurbaşkanı ile doğrudan çalışma gibi bazı ayrıcalıklar da tanınmıştır.[418] Ayrıca bu kurullara bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşlarından gerekli her türlü bilgi ve belgeyi isteme yetkisi, ilgili kamu kurum ve kuruluşlarına da bu talebi yerine getirme yükümlülüğü verilmiştir.(1 sayılı CK m.33)

Bu temel görev ve yetkiler dışında, her bir Politika Kurulunun çalışma ve görev alanları da yine 1 sayılı Kararnamede ayrı ayrı belirlenmiş(1 sayılı CK md.23-36) olup bu yönüyle Politika Kurulları görev konuları itibariyle merkezî idarenin

---

ile kurum ve kuruluşların uygulamalarını izlemek ve Cumhurbaşkanına rapor sunmak, f) Bakanlıklar, kurum ve kuruluşlar, sivil toplum ve sektör temsilcileri, alanında uzman kişiler ve ilgili diğer ilgililerin davet edilmesi suretiyle genişletilmiş kurul toplantıları yapmak, g) Görev alanlarına giren konularda talep, ihtiyaç ve etki analizi yapmak ve/veya yaptırtmak, ğ) Cumhurbaşkanınca verilen diğer görevleri yapmak"

[417] Erol, Ö. F. : *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları,* Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi, C. 26, S. 1, Y. 2020, s. 114.

[418] Akman (Sosyal Politikalar Kurulu) , s. 664; Akıncı, s. 2138.

üstlendiği kamu hizmetlerinin örgütlenmiş hali olarak nitelenmektedir.[419] Ayrıca 2018/3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesi[420] ile 2.7.2018 tarihli 703 sayılı KHK[421] ile kaldırılmış olan bazı kurul ve komisyonlara ilgili mevzuatta verilmiş olan görev ve yetkilerden bazılarının ilgili Politika Kurulu tarafından kullanılacağı düzenlenmiş, böylelikle Politika Kurulları görev ve yetkiler bakımından kamusal alanda etkin bir hale getirilmiştir. Öte yandan 27 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi[422] ile (m .3) Cumhurbaşkanlığı Merkez Teşkilatının "Cumhurbaşkanlığı Makamı, Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı, Cumhurbaşkanı Yardımcılıkları ve Cumhurbaşkanlığı Politika Kurullarından oluştuğunu belirtmiş, böylelikle devlet tüzel kişiliğinden ayrı ve bağımsız bir tüzel kişilikleri bulunmayan Politika Kurulları Cumhurbaşkanlığı merkez teşkilatının bünyesine dahil edilmiştir.

b) Yeni Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanının Siyasi Sorumluluğu

1982 Anayasası parlamenter sistemin geçerli olduğu 2017 yılı öncesinde Cumhurbaşkanının sorumluluğunu hukuki, cezai ve siyasi olarak ele almıştır. Bu dönemde, Cumhurbaşkanının görevi ile ilgili işlemlerinden hukuki sorumluluğunun olmadığı, cezai sorumluluğunun ise vatana ihanetle sınırlı olduğu[423] kabul edilmektedir. Anayasa, Cumhurbaşkanının siyasi sorumluluğunu ise parlamenter sisteme uygun şekilde[424] düzenlemiştir. Nitekim 1982 Anayasası'nın 2017 yılı öncesindeki halinde "Sorumluluk ve Sorumsuzluk hali" başlıklı 105. maddesinin 1. fıkrasında, "*Cumhurbaşkanının, Anayasa ve diğer kanunlarda Başbakan ve ilgili bakanın imzalarına gerek olmaksızın tek başına yapabileceği belirtilen işlemleri dışındaki bütün kararları, Başbakan ve ilgili bakanlarca imzalanır; bu kararlardan Başbakan ve ilgili bakan sorumludur*." hükmüne yer verilmiştir. Bu hüküm, karşı imza kuralı gereği Cumhurbaşkanı tarafından yapılan işlemler dolayısıyla sorumluluğun Başbakan ve ilgili bakanda olduğunu göstermektedir. Bu madde ayrıca karşı imza kuralına tabi olmadığı belirtilen Cumhurbaşkanın tek başına yapabileceği belirtilen bir işlem türü de yaratmış, ancak Cumhurbaşkanının bu işlemlerinden de

[419] Taş, s. 154.
[420] R.G. 2.8.2018, S. 30497
[421] R.G. 9.7.2018, S. 30473 (3. Mükerrer)
[422] Bazı Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, R.G. 10.1.2019, S. 30651.
[423] Tan(İdare Hukuku), s. 103,104.
[424] Doğan, B. , Doğan, İ. : *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanının Sorumluluğu,* İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 11, S. 2, Y. 2020, s. 471.

siyasi yönden sorumsuzluğu kabul edilmiştir.[425] Sonuç olarak 2017 öncesi dönemde Cumhurbaşkanının yürütme alanında yetki ve sorumluluğu olmadığından bu dönemde Cumhurbaşkanının TBMM tarafından denetlenmesi ve bu denetim sonucundan görevden alınması, öte yandan hakkında soru, genel görüşme, meclis araştırması ve gensoru gibi bilgi edinme ve denetim araçlarının kullanılması mümkün olmamıştır

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine gelindiğinde, 2017 yılında kabul edilen bu yeni hükümet sistemi Başkanlık sistemine benzediğinden Cumhurbaşkanının siyasi sorumluluğu başkanlık hükümeti sisteminden hareketle belirlenmektedir.

Bu kapsamda, katı kuvvetler ayrılığına dayanan Başkanlık sisteminde yasama ve yürütme organları, hem organik hem de fonksiyonel anlamda birbirlerinden bağımsızdır. Bu sistemde, halk tarafından seçilen devlet başkanının sorumluluğu sadece halka karşı olup, yasama organına karşı siyasi sorumluluğu bulunmamaktadır[426]. Bu sebeple başkanlık sisteminde yasama organının güvensizlik oyu vererek Başkanı görevden alması söz konusu değildir[427].

Bu sebeple yeni hükümet sisteminde Cumhurbaşkanının TBMM karşısında kural olarak siyasi yönden sorumsuzluğunu kabul etmiştir.[428] Dolayısıyla yeni hükümet sisteminde 5 yıllığına halk tarafından seçilen Cumhurbaşkanının, gerek TBMM gerek başkaca bir erk tarafından görevden alınması söz konusu değildir.

Ancak kural Cumhurbaşkanının siyasi yönden TBMM'ye karşı sorumsuz olduğu ise de, yeni sistemde Cumhurbaşkanının siyasi yönden sorumluluğu ile ilişkilendirilen bazı düzenlemelere rastlamak mümkündür.

---

[425] Tan(İdare Hukuku), s. 115.

[426] Gören(Erkler Ayrılığı İlkesi), s. 479; Kılıç, A. : *Siyasi Sorumluluk Kurumunun Hükümet Sistemleri Açısından Değerlendirilmesi,* Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi, S. 8, Y. 2017, s. 280.
Bununla birlikte Başkanlık sisteminde yasama organının başkana karşı kullanabildiği en önemli denetim aracı olan ve kelime anlamı suçlama olan *impeachment* sayesinde anayasaya aykırı hareket eden Başkan anayasanın öngördüğü usul çerçevesinde görevinden alınabilmektedir. Ancak *impeachment* yolu bir suçlama olduğundan bu denetim aracı parlamenter sistemdeki Cumhurbaşkanı'nın cezai sorumluluğu kapsamındaki vatana ihanet/anayasayı ihlal suçları ile sorumlu olmasına veya Bakanlar Kurulu üyelerinin Yüce Divana sevki uygulamalarına benzemekte, bu sebeple bu denetim aracının siyasal denetim mekanizması olmadığı genel kabul görmektedir. Bkz. Ertaş, s. 5-9; Tunç, H, Yavuz, B. : *Avantaj ve Dezavantajlarıyla Başkanlık Sistemi*, Türkiye Barolar Birliği Dergisi, S. 81, Y. 2009, s. 13.

[428] Gören(Anayasa Hukuku), s. 437; Özbudun(Türk Anayasa Hukuku), s. 308.

Şöyle ki; yeni hükümet sisteminde, Anayasanın 116. maddesinde TBMM'nin üye tam sayısının beşte üç çoğunluğuyla seçimleri yenileme yetkisinin bulunduğu, bu durumda milletvekili seçimleriyle birlikte Cumhurbaşkanı seçimlerinin de yenileceği, aynı şekilde Cumhurbaşkanının da her zaman için TBMM seçimlerini yenileme yetkisinin olduğun Cumhurbaşkanının seçimleri yenileme kararı aldığı durumlarda Cumhurbaşkanı seçimlerinin de yenileceği düzenlenmiştir. Böylelikle yeni hükümet sisteminde TBMM, anayasanın 116. maddesinden aldığı yetkiye dayanarak henüz 5 yıllık görev süresini doldurmayan Cumhurbaşkanının görevini sona erdirme olanağı elde etmiştir. Bu sebeple de bu hüküm Cumhurbaşkanının TBMM'ye karşı siyasi yönden sorumlu olduğu şeklinde yorumlanmaktadır.[429] Bu hüküm TBMM'nin seçimleri yenileme kararı alabilmesi için öngörülen beşte üç çoğunluğun elde edilmesi zor bir çoğunluk olduğu, kaldı ki Cumhurbaşkanına istediği her zaman seçimleri yenileme kararı alma yetkisi verilirken TBMM'ye yüksek çoğunlukta bir oran sağlaması gerektiğinin öngörülmüş olmasının denetleme ve dengeleme mekanizmasında yürütme organı lehine bir eşitsizlik yarattığı şeklinde eleştirilmektedir.[430]

Diğer yandan, TBMM tarafından kullanılacak seçimleri yenileme yetkisi her ne kadar Cumhurbaşkanının görevine son vermesi bakımından teknik anlamda bir siyasal denetim olsa da, bu denetim gensoru gibi sadece yürütme organı üzerinde sonuç doğurmamakta aynı zamanda TBMM'nin de görevini sona erdirmektedir. Bu sebeple TBMM tarafından gerçekleştirilecek seçimleri yenileme yetkisi siyasi denetim olarak kabul edilse dahi, bu yetkinin meclisin kendi görevinin sona ermesi pahasına kullandığı, karar çoğunluğu itibariyle de zorlaştırılmış bir denetleme olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır.

Anayasada Cumhurbaşkanının siyasi sorumluluğu ile ilişkilendirilen bir diğer konu ise, yeni hükümet sisteminde TBMM'nin Cumhurbaşkanı Yardımcıları ve Bakanlar hakkında kullanacağı bilgi edinme ve denetim araçlarının Cumhurbaşkanının siyasetine yönelik denetimi kapsayıp kapsamadığıdır. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde sadece Cumhurbaşkanın değil Cumhurbaşkanı Yardımcıları ve Bakanların da TBMM'ye karşı siyasi sorumluluğu

[429] Doğan, Doğan, s. 472; Yıldız, s. 6,7.
[430] Özbudun(Türk Anayasa Hukuku), s. 309; Kontacı, Gönenç, s. 68.

bulunmamaktadır. Bu sebeple meclisin güvensizlik oyu vererek bu makamları da görevden alması mümkün değildir. Zira yeni sistemde Cumhurbaşkanı Yardımcıları ve Bakanlar sadece Cumhurbaşkanına karşı sorumlu tutulmuştur. Cumhurbaşkanına karşı olan bu sorumluluk siyasi bir sorumluluk olup, Cumhurbaşkanı hiçbir gerekçe göstermeden kendi atadığı bir Bakanı veyahut Cumhurbaşkanı Yardımcısını yine kendi kararıyla görevden alabilmektedir.

Her ne kadar yeni sistem Cumhurbaşkanı Yardımcıları ve Bakanların sadece Cumhurbaşkanına karşı sorumlu olduğunu düzenlemiş ise de anayasanın 98. maddesinde TBMM'nin Cumhurbaşkanı Yardımcısı ve Bakanlar hakkında meclis araştırması, genel görüşme, meclis soruşturması ve yazılı soru araçlarını işletebileceği düzenlenmiştir.

Doktrinde, Cumhurbaşkanı Yardımcılarının ve Bakanların anayasanın 106/5. maddesi uyarınca cumhurbaşkanına karşı sorumlu olduğunun düzenlendiği bu sebeple Cumhurbaşkanının iradesi çerçevesinde faaliyet yürüttükleri gerekçesine dayanılarak, Cumhurbaşkanı Yardımcıları ve Bakanlar hakkındaki bu denetim ve bilgi edinme araçlarının yürütme organınca yürütülen bir siyasi faaliyetin yasama organının gündemine getirilerek mecliste ve dolayısıyla kamuoyunda tartışılması olanağı verdiği, bu sebeple bir anlamda Cumhurbaşkanının siyasetine yönelik bir denetimi kapsadığı öne sürülmektedir[431] Bu görüşe karşılık ikinci görüş ise yeni sistemde TBMM'nin bilgi edinme ve denetim araçlarının yeterli etkinliğe sahip olmadığı, bu sebeple bu araçlarla Cumhurbaşkanının siyasal açıdan denetlenmesinin söz konusu olmadığı yönündedir.[432] Ayrıca ikinci görüşü destekler mahiyette, yeni sistemde sözlü sorunun kaldırılarak sadece yazılı sorunun kalmış olması, öte yandan soru bilgi edinme aracının eski sistemde "*Bakanlar Kurulu adına (...) cevaplanmak üzere Başbakan veya bakanlardan...*" bilgi istenmesi şeklinde düzenlenmiş iken Cumhurbaşkanlığı Hükümet sisteminde yazılı sorunun yalnızca *"...Cumhurbaşkanı Yardımcıları ve Bakanlara..."* yöneltilebiliyor oluşunun, kamu hukukunda yetki ve sorumlulukta paralellik ilkesine açıkça aykırı bir durum teşkil ettiği de belirtilmektedir. Öte yandan yeni sistemde yürütmeye ilişkin tüm yetkiler tek başına Cumhurbaşkanına ait olup Cumhurbaşkanı Yardımcısı ve Bakanların siyasi karar

[431] Yıldız, s. 6; Ünal Açıkgöz, s. 195.
[432] Kontacı, Gönenç, s. 69-70.

alma yetkisi bulunmadığı gibi, görev ve faaliyetleri Cumhurbaşkanının siyasi kararlarının uygulanmasıyla sınırlıdır.[433]

Bu sebeplerle, Cumhurbaşkanı Yardımcıları ve Bakanlara yöneltilen bir denetim veya bilgi edinme aracı vasıtasıyla Cumhurbaşkanının siyasetinin denetleneceğini iddia etmek, mevcut sistemin işleyiş mantığına uygun bir sonuç değildir. Kaldı ki TBMM'nin denetim ve bilgi edinme araçlarının etkinliğinin yeni sistemde azaltılmış diğer ifadeyle kullanımının zorlaştırılmış olduğu da göz önünde bulundurulduğunda, Cumhurbaşkanı Yardımcıları ve Bakanlar üzerinde dahi etkin bir denetim sağlayamayacak olan bu araçlar vesilesiyle Cumhurbaşkanınca yürütülen siyasetin denetim konusunu yapıldığını iddia etmek, gerçekçi bir yaklaşım olmayacaktır.

2. Cumhurbaşkanının Millî Güvenlik Politikalarını Belirleme ve Gerekli Tedbirleri Alma Yetkisi (AY.m.104/13)

2017 yılında anayasada Cumhurbaşkanın görev ve yetkilerinin sayıldığı 104. maddede yapılan değişiklikle Cumhurbaşkanına millî güvenlik politikalarını belirleme ve gerekli tedbirleri alma yetkisi verilmiştir.

104. maddede millî güvenlik kavramıyla nitelenen "politika" sözcüğü TDK Sözlüğünde [434] "*Devletin etkinliklerini amaç, yöntem ve içerik olarak düzenleme ve gerçekleştirme esaslarının bütünü, siyaset, siyasa*" olarak tanımlanmıştır. "Politika" sözcüğünü "siyaset" ile eşanlamlı olarak açıklayan bu tanım "millî güvenlik politikası" kavramının "millî güvenlik siyaseti" şeklinde de ifade edilebileceği sonucuna götürmeye elverişlidir. Ancak her ne kadar sözlük anlamları aynı olsa da, politika ve siyaset etimolojik kökenleri farklı iki kavramdır[435].

Politika Antik Yunan'da "şehir" anlamına gelen "polis" kelimesinden türemiş olup her şeyin başı ve sonu olan şehir devletini yani siyasi bir topluluğu ifade etmektedir[436] Bu doğrultuda politika kelimesi de bu şehir devleti ile ilgili tüm işler

---

[433] Uçum, M. : 16 Nisan, 15-16 Temmuzdan Cumhurbaşkanlığı Sistemine, Ankara 2018, s.116.
[434] Türk Dil Kurumu Sözlükleri, Güncel Türkçe Sözlük, "Politika", <https://sozluk.gov.tr/>(Erişim Tarihi 15.10.2022)
[435] Aköz, S. : *Politika Kavramının Siyaset Kavramı Yerine Kullanılması ve Bilimsellik Tartışmaları Bağlamında Devlet Olgusuyla İlişkisi,* Van Yüzüncü Yıl Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, C. 3, S. 5, Y. 2018, s. 164.
[436] Mızrak, D. , Temiz, Ö. : *Hukuk ve Politika,* Ankara Barosu Dergisi, C. 67, S. 2, Y. 2009, s. 79.

anlamına gelmektedir. Ayrıca İngilizcede "*policy*" kelimesi karşılığında kullanılmakta olan politika, bir yönetim tarafından resmi bir şekilde oluşturulmuş yol haritası, eylem planı anlamında kullanılmakta bu bağlamda kavramın çok geniş anlamları ihtiva edebileceği belirtilmektedir.[437] Bu geniş anlamıyla politika kavramı kamusal alanda "*faaliyet alanlarını, amaçlar, kararlar, otorite, plan ve programlar, çıktılar, sonuçlar, teoriler, modeller, tavsiyeler ve süreçleri*" akla getirmektedir[438]. Sonuç olarak politika, toplumun bütün üyelerinin yararına olabilecek bir düzen yaratma aracı, çatışan çıkarların uzlaştırılma faaliyeti veya toplumsal barış ve düzenin sağlanması için asgari anlaşma düzeyidir.[439] Bu doğrultuda kamu politikası da, kamusal alanda ortaya çıkan taleplerin politikaya dönüşmesi, kamunun ihtiyaçları doğrultusunda istenilen sonuca ulaşmak adına hükümetlerin gerçekleştirdiği-gerçekleştirmediği tercihli eylemler[440] veya toplum yaşamına dair sorunların çözümünde devletin öngörme ve alternatif üretme ödevi kapsamında yürüttüğü faaliyetler[441] şeklinde tanımlanmaktadır. Kamu politikalarını oluşturmak devlet idaresi yönünden bir yönetim faaliyeti olup, bu suretle devlet, toplumsal sorunların ve taleplerin çözümü ve karşılanmasına ilişkin gerekli tedbir ve kararları almakta, kısa ve uzun döneme ilişkin ihtiyaç ve imkânları planlamaktadır.

Siyaset ise Arapça kökenli bir kelime olup kelime anlamı "*at eğitimi at bakımı*"na karşılıktır[442]. Türk İslam devletlerinde uzunca bir süre cezalandırma anlamında olumsuz bir karşılıkla kullanılmış olan siyaset kavramı zamanla bu olumsuz anlamından uzaklaşmış önceleri eğitmek, yetiştirmek, düzenlemek anlamında yönetme bilgisi ve tekniği şeklinde, günümüzde ise, devleti yönetme sanatı veya devlet etrafında ortaya çıkan yönetim etkinliği olarak tanımlanmaktadır.[443]. Sonuç olarak İngilizcede "*politics*" şeklinde ifade edilmekte olan siyaset kavramı en genel manada devletin sevk ve idaresi anlamına gelmektedir.

Devlet idaresinde geniş çapta yürütülecek faaliyet alanlarını, plan ve stratejilerini, daha soyut ve genel programları anlatan politika kavramına karşılık

---

[437] Erol, s. 109.
[438] Erol, s. 112.
[439] Kapani, M.: Politika Bilimine Giriş, 60. Baskı, Ankara 2021, s. 23-27.
[440] Akıncı, s. 2130.
[441] Erol, s. 112.
[442] Aköz, s. 163.
[443] Erol, s. 109.

siyaset kavramı daha dar anlamla devlet işlerinin fiilen yürütülmesi, devleti sevk ve idare etme yani hükümet etme eylemlerine karşılık gelmektedir. Bu sebeple sözlük anlamları aynı olsa da siyaset ve politika esasında hukuki açıdan farklı iki kavramdır.

Bu belirlemeden sonra, "millî güvenlik politikası" kavramının da "millî güvenlik siyaseti" kavramından farklı olduğu kendiliğinden ortaya çıkmaktadır. Ancak bu iki kavramın farklılığını sadece etimolojik kökenlere dayanarak belirlemek kavramların işlevsel açıdan ne anlama geldiğini belirlemeye yetmeyecek bir tespittir. Bu sebeple "millî güvenlik siyaseti" kavramı ile "millî güvenlik politikası" kavramların anayasanın uygulanmasında ne anlama geldiklerinin de açıklanması gerekir

a) Millî Güvenlik Siyaseti ve Millî Güvenlik Politikası Kavramları

Millî güvenlik siyaseti 1961 Anayasası'nda yer almamış bir kavramdır. 1982 Anayasası ise hazırlık aşamasından bu yana millî güvenlik siyaseti kavramını içermektedir. Kavram ilk olarak Danışma Meclisinin 126. madde olarak kabul ettiği metinde MGK'nın görev ve fonksiyonun belirlendiği maddede yer almış, bu maddenin Danışma Meclisi Anayasa Komisyonu tarafından 118. madde olarak anayasaya eklenmesi üzerine 118. maddenin üçüncü fıkrasında düzenlenmiştir. 1982 Anayasası'nın 118. maddesi süreç içerisinde pek çok kez değişikliğe uğramış ancak maddenin üçüncü fıkrasında geçen millî güvenlik siyaseti ibaresi değişmemiştir. Nitekim maddeye ilişkin olarak en son 2017 yılında değişiklik yapılmış, bu değişiklikte 3. fıkradaki millî güvenlik siyaseti ibaresi muhafaza edilmiştir

Millî güvenlik siyaseti kavramına yer veren anayasanın 118. maddesinin üçüncü fıkrasının orijinal hali[444], "*Millî Güvenlik Kurulu; Devletin millî güvenlik siyasetinin tayini, tespiti ve uygulanması ile ilgili alınan tavsiye kararları ve gerekli koordinasyonun sağlanması konusundaki görüşlerini Bakanlar Kuruluna bildirir. Kurulun, Devletin varlığı ve bağımsızlığı, ülkenin bütünlüğü ve bölünmezliği, toplumun huzur ve güvenliğinin korunması hususunda alınmasını zorunlu gördüğü tedbirlere ait kararlar Bakanlar Kurulunca öncelikle dikkate alınır*[445] şeklindedir.

[444] Türkiye Cumhuriyeti Anayasası (Gerekçeli), s. 710. <https://www.anayasa.gov.tr/media/7465/gerekceli_anayasa_2021.pdf>(Erişim Tarihi 1.9.2022)

[445]Öncelikle dikkate alınır ibaresi 3.10.2001 tarihli ve 4709 sayılı Kanunla, "değerlendirilir" olarak değiştirilmiştir.

Düzenlemeye ilişkin Danışma Meclisinin gerekçesinde[446], "*Millî Güvenlik Kurulu; ülkenin belirlenmiş ve yürütülmekte olan genel siyaseti içinde, millî güvenlik siyasetinin tayin, tespit edilmesi ve uygulanması ile ilgili kararların alınması ve gerekli koordinasyonun sağlanması konusunda görüş ve tavsiyelerini Bakanlar Kuruluna bildirir. Böylece Bakanlar Kurulunun takip edeceği genel siyasetin, millî güvenlik siyaseti kısmı oluşur."* şeklinde açıklama bulunmaktadır.

118. maddenin bahse konu üçüncü fıkrası, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine uyum çerçevesinde 6771 sayılı Kanunun 16. maddesiyle değiştirilmiş, bu doğrultuda fıkradaki "Bakanlar Kuruluna" ibaresi "Cumhurbaşkanına" şeklinde, "Bakanlar Kurulunca" ibaresi "Cumhurbaşkanınca" şeklinde değiştirilmiştir. Ancak fıkradaki millî güvenlik siyaseti kavramına dokunulmamıştır. Anayasanın 118. maddesi ve bu maddeye ilişkin gerekçeden anlaşılan, millî güvenlik siyasetinin devletin genel siyaseti kapsamında bir siyaset alanı olduğudur. Bu sebeple de anayasa, millî güvenlik siyasetini belirleme yetkisini devletin genel siyasetini belirleme ve yürütme yetkisine sahip devlet organına bırakmıştır. Millî güvenlik siyasetini belirleme yetkisinin devletin genel siyasetini belirleyen yürütme organına bırakılmış olması, millî güvenlik kavramının siyasi yönünün bir uzantısıdır.[447] Zira her devletin, millî varlığına, geleceğine ve güvenliğine yönelik tehditlere karşı tedbirler alması ve bu gereklilik doğrultusunda yürüteceği siyaseti belirlemesi gerekir.[448] Devletlerin yüksek menfaatlerini korumak maksadıyla alınacak bu kararlar siyasi tercihlere, mevcut siyasi duruma ve gelecekteki siyasi beklentilere göre şekillenmektedir. Nitekim bu sebeple millî güvenliğin korunması, hükümetlerin görev alanı içinde yer almakta hatta millî güvenliğin korunması konusunda her devletin sorumluluğu bulunmaktadır.[449]

Öte yandan millî güvenlik siyasetini belirleme yetkisinin devletin genel siyasetini belirlemek ve yürütmekten sorumlu olan yürütme organına bırakılmış olması, millî güvenlik konusunun siyasi sorumluluk kapsamına alındığını göstermesi

---

[446] Türkiye Cumhuriyeti Anayasası (Gerekçeli), s.712. <https://www.anayasa.gov.tr/media/7465/gerekceli_anayasa_2021.pdf> (Erişim Tarihi 1.9.2022)

[447] Akgüner, s. 53.

[448] Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği "Genel Bilgi", <https://www.mgk.gov.tr/index.php/millî-guvenlik-kurulu/genel-bilgi>(Erişim Tarihi 9.10.2022)

[449] Nacak, O. : *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Millî Güvenlik Kurulu Üzerindeki Etkileri,* Manisa Celal Bayar Üniversitesi İ.İ.B.F Yönetim ve Ekonomi Dergisi, C. 29, S. 2, Y. 2022, s. 368.

açısından da önemlidir. Çünkü 1982 Anayasası millî güvenliğin sağlanmasını TBMM'ye karşı bir sorumluluk olarak düzenlemiştir. Bu doğrultudaki 117. madde bu sorumluğu 2017 yılına kadar Bakanlar Kuruluna vermiş, 2017 yılı sonrasında ise millî güvenliğin sağlanmasından tek başına Cumhurbaşkanı sorumlu tutulmuştur.

Millî güvenlik siyasetini belirlemek özel uzmanlık gerektiren bir konudur. Nitekim millî güvenlik, yurt savunması dahil devletin gerek ulusal gerekse uluslararası alandaki tüm menfaatlerinin her türlü tehdit ve tehlikelerden korunmasını gerektiren çok boyutlu bir kavramdır. Bu sebeple millî güvenlik siyasetini belirleyecek organın millî güvenliğin sağlanması amacıyla alınması gereken karar ve tedbirlere yönelik bir takım görüşlere, değerlendirmelere ve hatta bu konuda öneri ve yönlendirmelerine ihtiyaç duyması doğaldır. Bu doğrultuda, millî güvenlik siyasetinin oluşturulmasında yürütme organına yardımcılık etmek üzere MGK kurulmuştur. MGK, devletin millî güvenliği ile ilgili sorunların en üst seviyede görüşüldüğü ve millî güvenlik alanında devletin en üst düzey istişare organıdır[450]. İlk olarak 1961 Anayasası ile anayasal bir kuruluş haline getirilen ve 1982 Anayasası'nda da bu özelliğini devam ettiren MGK, millî güvenlik siyasetinin oluşturulmasında önemli bir rol oynamaktadır.[451] Nitekim anayasanın 118. maddesinin 3. fıkrasındaki, "*Millî Güvenlik Kurulu; Devletin millî güvenlik siyasetinin tayini, tespiti ve uygulanması ile ilgili alınan tavsiye kararları ve gerekli koordinasyonun sağlanması konusundaki görüşlerini Cumhurbaşkanına bildirir*." şeklindeki hüküm de MGK'nin kurulma amacının, millî güvenlik siyasetinin oluşturulması ve uygulanması ile ilgili kararlarını devletin millî güvenliğini sağlamaktan sorumlu olan organa bildirmek olduğunu göstermektedir. Ayrıca millî güvenlik siyaseti ile MGK arasındaki yakın ilişki sebebiyle millî güvenlik siyasetine ilişkin ilk resmi tanım 1983 tarih ve 2945 sayılı Mülga MGK ve MGK Genel Sekreterliği Kanununda yapılmıştır. Mülga 2945 sayılı Kanunun Tanımlar başlıklı 2. maddesinin (b) bendinde, "*millî güvenlik siyaseti, millî güvenliğin sağlanması ve millî hedeflere ulaşılması amacı ile Millî Güvenlik Kurulunun belirlediği görüşler dahilinde, Bakanlar Kurulu tarafından tespit edilen iç, dış ve savunma hareket tarzlarına ait esasları kapsayan siyaset"*, şeklinde tanımlanmıştır.

---

[450] Şen, E. , Serdar, C. : *MGK Kararlarının Hukuki Niteliği,* içinde: Şen, E. :Yorumluyorum 25, Ankara 2022, s. 77-90.
[451] Nacak, s. 375.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçiş sonrası çıkarılan 15.07.2018 tarihli 703 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK) ile 2945 sayılı Kanun yürürlükten kaldırılmış, bunun yerine 6 sayılı Millî Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin Teşkilat ve Görevleri Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi[452] çıkarılmıştır. Bahse konu 6 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin "Tanımlar" başlıklı 2. maddesinin 1(a) bendinde millî güvenlik siyasetine ilişkin tanıma yer verilmiş olup bu düzenlemede kavram mülga 2945 sayılı Kanunla aynı şekilde "Millî güvenliğin sağlanması ve millî hedeflere ulaşılması amacı ile Millî Güvenlik Kurulunun belirlediği görüşler dâhilinde, Cumhurbaşkanı tarafından tespit edilen iç, dış ve savunma hareket tarzlarına ait esasları kapsayan siyaset", şeklinde tanımlanmıştır. Bu tanım millî güvenlik siyasetinin oluşturulma sebebinin millî güvenliğin sağlanması olduğunu anlatmakla kalmamakta, aynı zamanda millî güvenlik siyasetinin oluşturulmasında MGK'nin önemli bir işleve sahip olduğunu da göstermektedir. Sonuç olarak, millî güvenlik siyaseti, devleti hükümet etme yetkisine sahip yürütme organının millî güvenliği sağlama amacıyla belirlediği ve siyasi yönden sorumluluğunu üstlendiği siyasettir.

Millî güvenlik siyasetinin belirlenmesi aynı zamanda devletin hükümet etme görevinin de bir gereğidir. Gerek mülga 2945 sayılı Kanunda gerekse 6 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde millî güvenlik siyasetinin devletin iç, dış ve savunma hareket tarzlarına ait esasları kapsadığı belirtilmiş olup bu doğrultuda ülkenin iç ve dış güvenliği ile askeri güvenliğini ilgilendiren konularla ilgili siyasi planlamalar millî güvenlik siyasetinin konusunu oluşturmaktadır. Bu sebeple millî güvenlik siyaseti, millî güvenliğin sağlanmasına yönelik somut bir takım karar ve önlemlerin alınmasını da gerektirmektedir. Nitekim millî güvenlik siyasetinin bu belirliliği ve bağlayıcı yönü Millî Güvenlik Siyaset Belgesi (MGSB) şeklinde ifade edilen belge ile ortaya çıkmaktadır. Millî Güvenlik Siyaset Belgesi 6 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde, millî güvenliğin sağlanması ve millî hedeflere ulaşılması amacı ile Kurulun belirlediği görüşler dâhilinde iç, dış ve savunma hareket tarzlarına ait esasları kapsayan belge olarak tanımlanmış, diğer yandan bu belgenin Cumhurbaşkanı tarafından hazırlanacağı ve belgenin hazırlanmasına yönelik

[452] R.G. 15.7.2018, S. 30479.

işlemlerin Millî Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği tarafından yürütüleceği düzenlenmiştir. (6 sayılı CK m.8/1-e)

Millî güvenlik politikası kavramı ise 2017 anayasa değişikliğinin getirdiği bir yenilik olup kavram Cumhurbaşkanının görev ve yetkilerinin sayıldığı 104. maddenin 13. fıkrasında Cumhurbaşkanının millî güvenlik politikalarını belirleyeceği ve gerekli tedbirleri alacağı şeklinde düzenlenmiştir. Millî güvenlik politikası kavramı 1961 Anayasasında yer almamakla birlikte bu dönem yürürlükte olan 11 Aralık 1962 tarihli 129 Sayılı Mülga Millî Güvenlik Kurulu Kanununun 2. maddesinde[453], "*millî güvenlik politikasının esaslarının MGK'ce belirleneceği"* şeklinde yani MGK'nin görev ve faaliyetlerini belirlemek üzere düzenlenmiştir. Ayrıca yine 1961 Anayasası döneminde yürürlükte olan Millî Güvenlik Kurulu Genel Sekreterlik Yönetmeliğinin 3. maddesinin (f) bendinde "*millî güvenlik politikası, millî güvenliğin sağlanması için takip edilmesi şart olan genel istikametlerin ifadesidir*" şeklinde tanımlanmıştır.[454] Böylelikle 1961 Anayasası uygulamasında millî güvenlik politikası kavramı MGK'nin görev ve faaliyetleriyle ilişkili bir kavram olarak, millî güvenliğin sağlanması sorumluluğu kapsamında kullanılmıştır.

Millî güvenlik politikası kavramı 1982 Anayasası'na ilk kez 2017 anayasa değişikliği ile eklenmiştir. Belirtelim ki 1982 Anayasası'na 2017 anayasa değişikliği ile ilk kez eklendiği belirtilen kavram "millî güvenlik politikası" kavramıdır. Politika kavramı ise Türk hukukunda yeni bir kavram değildir. Nitekim politika kavramı 2017 yılından önce de anayasada ve çeşitli kanunlarda yer almıştır. Örneğin Anayasanın Başlangıç kısmında "*Hiçbir faaliyetin ....Devlet işlerine ve politikaya kesinlikle karıştırılamayacağı"* düzenlenmiş, öte yandan anayasanın 73. maddesinde maliye politikasına, 166. maddesinde ekonomik ve sosyal politikaya yer verilmiştir. Anayasa dışında,14.01.1970 tarih ve 1211 sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez

[453]"Millî güvenlik politikasının esaslarının hazırlanması ve bu politikanın tadil ve tashihi, bu esasların uygulanması ile ilgili olarak Millî Güvenlik konularının her biri için millî plan ve programların hazırlanması, bunların tahakkuku için nihai ve çare hedeflerin tespiti ve bu konudaki faaliyetlerin ahenkleştirilmesi, bütün devlet teşkilatına her türlü özel müessese ve teşekküllere ve vatandaşlara düşecek topyekun savunma ve millî seferberlik hizmetlerinin ve sorumluluklarının tespiti ve bu konuda lazım gelen kanuni ve idare tedbirlerin alınması, Bakanlıklar tarafından hazırlanacak millî seferberlik planlarına temel olacak esasların tespiti bu planların ahenkleştirilmesi ve değerlendirilmesi gibi millî güvenlikle ilgili temel görüşleri Bakanlar Kurulu'na bildirir"

[454] Akgüner, s. 53.

Bankası Kanunun çeşitli maddelerinde "para politikası" kavramına yer verilmiş, 04.04.2013 tarih ve 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanununda da "Göç Politikaları Kurulu" düzenlenmiştir.[455]

Belirtmek gerekir ki her ne kadar millî güvenlik siyaseti kavramının millî güvenlik politikası kavramından farklı olduğu belirtilmiş ise de hâlihazırda millî güvenlik politikasının hangi kapsamda anlaşılması gerektiği yönünde mevzuatta resmi bir açıklama bulunmamaktadır. Ancak yeni hükümet sisteminin kamu politikası oluşturma süreci ve Cumhurbaşkanının bu süreçteki etkin konumu göz önünde bulundurulduğunda, millî güvenlik politikası kavramının millî güvenlik siyaset kavramından çok daha geniş bir alanı kapsadığı bu bağlamda ileriye yönelik soyut planlamaları, stratejileri içerdiği bu doğrultuda genel siyaset kapsamında bir konu olan millî güvenliği sağlama sorumluluğu ve onun planlama süreci olan millî güvenlik siyaseti kavramından çok daha geniş ve daha soyut/belirsiz bir alanı kapsadığı değerlendirilmektedir.

b) Cumhurbaşkanının Millî Güvenlik Politikasını Belirleme Yetkisi

Kamu politikalarının belirlenmesi aşamasında merkez teşkilatı bünyesindeki Politika Kurullarının danışmanlığından yararlanma imkânına sahip olan Cumhurbaşkanının millî güvenlik politikasını belirleme aşamasında hangi politika kurulunu gerekli çalışmaları yapmak üzere görevlendireceği bu kurulların 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde düzenlenen görev alanlarından hareketle belirlenmelidir. Bu doğrultuda, 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde düzenlenen 9 adet Politika Kurulunun her birinin çalışma konuları ile görev ve yetkileri incelendiğinde (1 sayılı CK m. 23-31) doğrudan millî güvenlik politikalarının oluşturulmasında yardımcılık etmek üzere kurulmuş diğer deyişle görev tanımının lafzında millî güvenlik politikaları ibaresi geçen bir politika kurulunun mevcut olmadığı görülmektedir. Bununla birlikte Politika Kurullarından Güvenlik ve Dış Politikalar Kurulu (GDPK)'nun görev konuları arasında millî güvenliğin korunmasıyla ilişkilendirilebilecek bazı başlıkların yer aldığı görülmektedir.

[455] Erol, s. 109-110.

GDPK, 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 26. maddesi uyarınca, uluslararası ilişkilere, ülkenin bölgesel etkinliği ve sorunları ile küresel gelişmelere yönelik politika önerileri oluşturmak (1 sayılı CK m. 26/a,b,c,ç) ülkenin her türlü tehditlere ve yasa dışı sınır faaliyetlerine karşı korumak ve ülke güvenliğini ile sınır yönetimini sağlamak amaçlarıyla göç politika ve stratejilerini belirlemek(1 sayılı CK m. 26/d,e) afet ve acil durum halleri ile sivil havacılık ve siber güvenlik konularında politika ve stratejileri belirlemek (1 sayılı CK m. 26/f,g,ğ) bunların yanı sıra karayolu, demiryolu ve havayolu trafik güvenliği ile ilgili politika önerileri geliştirmek (1 sayılı CK m. 26/h) ile yetkili ve görevlidir.

Belirtelim ki, GDPK'nin görev konuları arasında yer alan afet ve acil durum halleri ile ilgili önleme, müdahale ve iyileştirme konularında politika önerileri geliştirmek (1 sayılı CK m. 26/f), sivil havacılık güvenliği ile ilgili politikaların belirlenmesi amacıyla çalışmalar yapmak (1 sayılı CK m. 26/g), siber güvenlik ile ilgili politika ve strateji önerileri geliştirmek(1 sayılı CK m. 26/ğ) ve karayolu, demiryolu ve havayolu trafik güvenliği ile ilgili politika önerileri geliştirmek (1 sayılı CK m. 26/h) şeklindeki görevler millî güvenlikten daha çok halkın günlük yaşantısının güvenlik, sağlık, dirlik ve esenlik içinde sürdürülmesi anlamına gelen kamu düzenini sağlamaya yönelik konular kapsamındadır. Ancak, kamu güvenliği kapsamındaki bir tehlikenin bazı durumlarda millî güvenlik kapsamında değerlendirilebileceği olgusu gereği, kamu güvenliği ile ilgili olan bir konu bazen devletin bağımsızlığını, anayasal düzenini, toprak bütünlüğünü ve ulusal egemenliğini tehlikeye düşürecek boyutta bir tehditle karşılaşabilir veya tehlikeye uğrayabilmektedir. İşte böyle bir durumda mezkur tehdit veya tehlikeye yönelik geliştirilecek politika da millî güvenliği sağlamaya yönelik olacaktır. Bu sebeple GDPK'nin kamu düzeni ile ilgili olan bu görev konularının kimi durumda millî güvenlikle ilişkilendirilebilmesi olanaklıdır.

Buna karşılık, Kararnamenin 26. maddesinin (d) ve (e) bentlerinde GDPK'nin görevleri arasında sayılan, yasa dışı sınır faaliyetleri ve sınır yönetimini sağlamak amacıyla göç politika ve stratejilerini belirleme görev konusunun, kamu düzeninden daha çok milli güvenlikle ilişkili bir konu olduğunu belirtmek gerekir. Her ne kadar 4.4.2013 tarihli 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma

Kanunu[456]'nun muhtelif hükümlerinde (m. 9, 15, 22, 54, 64) ilgili idarelerce kamu düzeni, kamu güvenliği veya kamu sağlığı gerekçeleriyle olumsuz işlem tesis edilebileceği belirtilmiş, kanunda sayılan gerekçeler arasında milli güvenliğe yer verilmemiş ise de, sadece ülkemiz açısından değil küresel çapta günümüz devletlerinin milli güvenliğini ilgilendiren konuların başında göç hareketleri ve bunun yarattığı güvenlik endişeleri gelmekte, bu sebeple devletler başta uluslararası terörizm olmak üzere sınır aşan suçlarla mücadele edebilmek amacıyla, göç politika ve stratejilerini milli güvenlik önceliklerine göre belirlemektedir. Nitekim ülkemizin de taraf olduğu Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin Sözleşme (MHSS)'nin 28. maddesinde de millî güvenlikle ilgili ciddi sebeplerin olması halinde bir mülteciye seyahat belgesi verilmeyebileceği, 32. maddesinde millî güvenlik gerekçesiyle sınır dışı etme kararı alınabileceği şeklinde düzenlemeler mevcut olup, bu durum göç ve göçmenlik politikalarının devletlerin milli güvenlikleriyle ilgili bir konu olduğunu göstermektedir.

Böylece GDPK'nin görev konularına kısaca yer verilmiş olup, Kurulun görev konularının genel olarak millî güvenlikle ilişkili olduğu noktasında tereddüt bulunmamaktadır.

Diğer yandan, Kurula verilen bu görev konularının anayasanın 118. maddesi uyarınca devletin varlığı ve bağımsızlığı, ülkenin bütünlüğü ve bölünmezliği, toplumun huzur ve güvenliğinin korunması ile ilgili konularda Cumhurbaşkanına görüş bildirmekle görevli MGK'nin faaliyet konuları ile kesişen yönlerinin bulunduğu görülmektedir. Bu noktada, görev ve faaliyet konuları yönünden birbirine benzeyen GDPK ile MGK'nin Cumhurbaşkanına istişari görüş bildirme ve kurul halinde oluşmaları yönünden de birbirine benzediğini belirtmek gerekir. Ancak bu benzerliklere karşılık MGK millî güvenlik siyasetinin oluşturulmasında Cumhurbaşkanına yardımcılık etmek üzere kurulmuş bir anayasal kurul iken GDPK Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile kurulmuş bir politika kuruludur. Yine MGK'nın kimlerden oluşacağı anayasa ile belirlenmiştir. Bu doğrultuda MGK devletin üst düzey yetkililerin katılımıyla toplanan anayasal bir kuruldur. GDPK ise üyelerinin kimlerden oluşacağı 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi uyarınca

[456] R.G. 11.4.2013, S. 28615

Cumhurbaşkanınca belirlenmektedir. Bu yönleriyle MGK ile GDPK'nin hiyerarşik anlamda birbirinden ayrıldığı, anayasal bir kurul olması sebebiyle MGK'nin GDPK nazaran daha üst seviyede olduğu tartışmasızdır. Bu hiyerarşik farklılığa karşılık her iki kurul da millî güvenlikle ilişkili konularda Cumhurbaşkanına istişari görüş bildirmekle görevli kılınmıştır. Ancak gerek MGK'nin gerek GDPK'nin görüş ve önerilerinin Cumhurbaşkanı yönünden herhangi bir bağlayıcılığı bulunmamaktadır. Bu sebeple, sadece hukuki sonuç odaklı bir değerlendirme yapıldığında istişari nitelikte bu görüş veya önerilerin millî güvenlik politikası haline getirilmesi konusunda nihai karar verme yetkisinin Cumhurbaşkanına ait olması, bu iki kurul arasında görev çatışması çıkmayacağı sonucuna götürmektedir.[457] Ancak bu durum yeni hükümet sisteminde kamu politikalarının oluşturulma sürecinin işleyişi yönünden değerlendirildiğinde MGK'nin anayasal konumunun GDPK karşısında zayıflatılmış olduğu gerçeği göze çarpmaktadır. Nitekim GDPK Cumhurbaşkanlığı bünyesinde Politika Kurulu olarak kurulmuş bir danışma kurulu olup bu sebeple kuruluş sebebi ve amacı diğer deyişle varlık sebebi Cumhurbaşkanınca belirlenecek politikalarla ilgili danışmanlık yapmaktır. Üstelik GDPK'nin tüm üyeleri doğrudan Cumhurbaşkanınca seçilmekte, öte yandan Kurul üyeleri Cumhurbaşkanı ile birlikte çalışma ve hiyerarşik olarak Cumhurbaşkanına bağlı olma ayrıcalıklarına da sahiptir. Bu sebeple millî güvenlik politikalarının belirlenmesi aşamasında Cumhurbaşkanının kendi bünyesinde yer alan ve gerek idari gerekse fonksiyonel anlamda kendisine bağlı olan GDPK'nın görüş ve önerilerine öncelik vermesinin şaşırtıcı bir yönü bulunmamaktadır. Kaldı ki, yeni hükümet sisteminde MGK'ye millî güvenlik politikalarının belirlenmesi aşamasında doğrudan bir görev de verilmemiştir. Aksine kurucu iktidar millî güvenlik politikasını yeni hükümet sisteminin politika oluşturma sürecine tabi tutarak bu yöndeki politikanın doğrudan Cumhurbaşkanı tarafından belirleneceğini düzenlemiştir.

Bu noktada belirtmek gerekir ki, her ne kadar millî güvenliğin sağlanmasından demokratik teori gereği seçilmişler sorumlu olsa da, devletin varlığını, bütünlüğünü, anayasal düzenini, ulusal ve uluslararası tüm menfaatlerini ilgilendiren sonuç olarak özel uzmanlığın yanı sıra kapsamlı bir tecrübe gerektiren bir konu ile ilgili politikaların MGK gibi konusunda uzman ve özel ihtisas sahibi

[457] Taş, s. 135.

kuruluşların rehberlik ve desteğinden faydalanılarak belirlenmesi gerekir.[458]. Yine belirtmek gerekir ki, millî güvenlik çok boyutlu bir kavramdır. Bu doğrultuda devletin varlığını, bağımsızlığını, anayasal düzenini, ulusal ve uluslararası tüm alandaki menfaatlerini, her türlü tehdit ve tehlikelerden korunması amacını taşıyan millî güvenlik, ekonomiden siyasete, askeriyeden uluslararası ilişkilere, eğitimden sosyal alanlara, devletin tüm faaliyet alanlarını kapsamakta, millî gücü ile ilgili tüm konuları bünyesinde barındırmaktadır. Bu nedenle millî güvenlik politikasının oluşturulması çok boyutlu ve çeşitli alanlara ait konularla ilgili özel ve nitelikli çalışmalar yapılmasını gerektirmektedir.

Konuya ilişkin olarak ABD uygulamasında 1947 tarihli Ulusal Güvenlik Yasası (*National Security Act/NSA*) ile ABD Başkanına millî güvenlik, savunma ve dış politika konularında danışmanlık yapmak ve millî güvenlikle ilgili federal makamlar nezdinde gerekli koordinasyonu sağlamak üzere Başkanlık Yürütme Ofisi (*Executive Office of the President/EOP)* bünyesinde Ulusal Güvenlik Konseyi (*National Security Council/NSC)*'nin kurulmuş olduğu[459] bu doğrultuda NSC'nin yapısı ile görev ve fonksiyonu itibariyle doğrudan millî güvenlikle ilgili olduğu görülmektedir. Nitekim millî güvenlik kavramının günümüz karşılığıyla ilk kez yer aldığı hukuki düzenleme olan NSA'nın 101. maddesinde[460] NSC'nin "millî güvenlikle ilgili iç, dış ve askeri politikaların bütünleştirilmesi konusunda başkana tavsiyelerde bulunacağı" açıkça düzenlenmiştir. NSC, ABD'nin millî güvenlik politikalarının koordinasyonunu sağlama ve bu konuda Başkana tavsiyede bulunma konusunda yetkili en yüksek yürütme organıdır.[461] Bu doğrultuda NSC, ABD'nin küresel, rekabetçi ve istikrar temelli millî güvenlik anlayışının bir uzantısı olarak devletin askeriye, istihbarat ve diplomasi gibi pek çok alanında ABD Başkanına danışmanlık yapmaktadır. NSC, başta ABD Başkanı olmak üzere, Başkan Yardımcısı, Dışişleri Bakanı, Savunma Bakanı, Kara, Hava ve Donanma Bakanları

---

[458] Acaray, D. : *Anayasal Bir Kuruluş Olarak MGK- Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde MGK'nın Yeri ve Alternatif Yeni Bir Kurum: Güvenlik ve Dış Politikalar Kurulu,* Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 69, S. 3, Y. 2020, s. 1321.

[459] National Security Act Of 1947, Title 1, Sec. 101. 50 U.S.C. 3021, <https://www.whitehouse.gov/nsc/>, (Erişim Tarihi 1.10.2022)

[460]National Security Act of 1947, Section 101/a ... "to advise the President with respect to the integration of domestic,foreign, and millîtary policies, relating to the national security", <https://www.nsa.gov/Portals/70/documents/news-features/declassified-documents/friedman-documents/reports-research/FOLDER061/41707749074708.pdf>(Erişim Tarihi 1.10.2022)

[461] Hoxie, s. 109.

gibi savunma ve güvenlik alanında devletin en üst kademedeki görevlilerinden meydana gelmekte, öte yandan bünyesinde istihbarat alanında danışmanlık yapmak üzere Merkez İstihbarat Kuruluşu *(Central Intelligence Agency-CIA)* da yer almaktadır.[462] Böylelikle NSC, ABD Başkanına millî güvenlik politikasını belirlerken savunma, diplomasi ve istihbarat gibi millî güvenlikle doğrudan ilgili olan konularda yetkili en üst devlet görevlilerinin katılımıyla danışmanlık yapan bir üst kurul şeklinde oluşturulmuştur. Bu yönüyle NSC, GDPK'den daha çok millî güvenlik kuruluşu olarak MGK'ye benzemektedir.[463]

Ancak, NSC'nin bünyesinde istihbari alanda danışmanlık yapmak üzere CIA yer alırken, Türkiye'de 2937 sayılı Devlet İstihbarat Hizmetleri ve Millî İstihbarat Teşkilatı Kanunu[464] ile kurulan Millî İstihbarat Teşkilatı (MİT) herhangi kurul ya da bir kurumla ilişkilendirilmemiştir. MİT, 1982 Anayasası uygulamasında ilk olarak Başbakana bağlı olarak kurulmuş, 2017 yılında 2937 sayılı Kanunun 3. maddesinde 694 sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname[465]'nin 60. maddesi ile yapılan değişiklik sonucunda da Cumhurbaşkanına bağlanmıştır.[466] MİT hâlihazırda 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 37. maddesinin (f) bendi uyarınca Cumhurbaşkanlığına bağlı kurum ve kuruluşlar arasında yer almaktadır. Belirtmek gerekir ki MİT'in parlamenter sistemin geçerli olduğu 2017 yılı öncesi dönemde Başbakan'a, 2017 yılı sonrasında ise Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçişle birlikte Cumhurbaşkanına bağlanmış olması, bu dönemlerde anayasanın bu organları devletin millî güvenliğini sağlamaktan sorumlu organı olarak belirlemiş olmasının bir sonucu olarak görülmelidir. Zira 2017 yılı öncesinde anayasanın 117. maddesindeki hüküm uyarınca millî güvenliğin sağlanmasından Başbakan sorumlu iken, 2017 yılı sonrasında millî güvenliğin sağlanmasından Cumhurbaşkanı sorumlu tutulmuştur. Bu durum istihbarat hizmetlerinin devletin millî güvenliğini sağlamaya yönelik bir

---

[462] <https://ndisc.nd.edu/news-events/news/the-national-security-act-of-1947-an-overview/>(Erişim Tarihi 1.10.2022)

[463] <https://www.mgk.gov.tr/index.php/kurumsal/diger-ulkelerdeki-benzer-kuruluslar>, (Erişim Tarihi 1/10/2022)

[464] R.G. 3.11.1983, S. 830.

[465] R.G. 25.8.2017, S. 30165.

[466] 1.1.1984 tarihinde yürürlüğe giren 2937 sayılı Devlet İstihbarat Hizmetleri ve Millî İstihbarat Teşkilatı Kanununun Kuruluş başlıklı 3. maddesinde, MİT'in Cumhurbaşkanına bağlı olarak kurulduğu düzenlenmektedir.

faaliyet olduğunun da açık bir göstergesidir. 2017 yılı sonrasında doğrudan Cumhurbaşkanına bağlanan MİT, bu organik bağlılığın yanı sıra görev ve faaliyetleri yönünden de Cumhurbaşkanına hem danışmanlık yapmakta hem de istihbarat alanında Cumhurbaşkanı tarafından kendisine verilen görevleri yerine getirmektedir. Nitekim 2937 sayılı Kanunun *Millî İstihbarat Teşkilatının görevleri* başlıklı 4. maddesinde MİT'in görevleri[467] sayılmış, bu görevler arasında Cumhurbaşkanı ile ilgili olarak; MİT'in, Devlet çapında oluşturduğu millî güvenlik istihbaratını Cumhurbaşkanına ulaştıracağı (m .4/a), millî güvenlik siyasetiyle ilgili planların hazırlanması ve yürütülmesinde Cumhurbaşkanının istihbarat istek ve ihtiyaçlarını karşılayacağı (m .4/b), kamu kurum ve kuruluşlarının istihbarat faaliyetlerinin yönlendirilmesi için Cumhurbaşkanına tekliflerde bulunacağı (m .4/c) ve dış güvenlik, terörle mücadele ve millî güvenliğe ilişkin konularda Cumhurbaşkanınca verilen görevleri yerine getireceği (m. 4./h) düzenlenmiştir. Bu sebeple Cumhurbaşkanı millî güvenlik politikasını belirlerken 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile kurulan Politika Kurullarının yanı sıra istihbari alanda MİT'in görüş ve önerilerinden de yararlandığı sonucu ortaya çıkmaktadır.

Bu anlatılanların ışığında, Cumhurbaşkanının görev ve yetkilerinin sayıldığı Anayasanın 104. maddesinin 13. fıkrasına 2017 anayasa değişikliği ile eklenmiş olan millî güvenlik politikalarını belirleme yetkisiyle millî güvenlik kamu politikası konusu haline getirmiş, bu doğrultuda millî güvenlik Cumhurbaşkanlığı hükümet

---

[467] 2937 sayılı Kanunun *Millî İstihbarat Teşkilatının görevleri* başlıklı 4. maddesi şu şekildedir:
a) Türkiye Cumhuriyetinin ülkesi ve milleti ile bütünlüğüne, varlığına, bağımsızlığına, güvenliğine, Anayasal düzenine ve millî gücünü meydana getiren bütün unsurlarına karşı içten ve dıştan yöneltilen mevcut ve muhtemel faaliyetler hakkında millî güvenlik istihbaratını Devlet çapında oluşturmak ve bu istihbaratı Cumhurbaşkanı, Genelkurmay Başkanı, Millî Güvenlik Kurulu Genel Sekreteri ile gerekli kuruluşlara ulaştırmak. b) Devletin millî güvenlik siyasetiyle ilgili planların hazırlanması ve yürütülmesinde; Cumhurbaşkanı, Genelkurmay Başkanı, Millî Güvenlik Kurulu Genel Sekreteri ile ilgili bakanlıkların istihbarat istek ve ihtiyaçlarını karşılamak. c) Kamu kurum ve kuruluşlarının istihbarat faaliyetlerinin yönlendirilmesi için Cumhurbaşkanı ve Millî Güvenlik Kuruluna tekliflerde bulunmak. d) Kamu kurum ve kuruluşlarının istihbarat ve istihbarata karşı koyma faaliyetlerine teknik konularda müşavirlik yapmak ve koordinasyonun sağlanmasında yardımcı olmak. e) Genelkurmay Başkanlığınca Silahlı Kuvvetler için lüzum görülecek haber ve istihbaratı, yapılacak protokole göre Genelkurmay Başkanlığına ulaştırmak. f) Millî Güvenlik Kurulunda belirlenecek diğer görevleri yapmak. g) İstihbarata karşı koymak. h) Dış güvenlik, terörle mücadele ve millî güvenliğe ilişkin konularda Cumhurbaşkanınca verilen görevleri yerine getirmek. i) Dış istihbarat, millî savunma, terörle mücadele ve uluslararası suçlar ile siber güvenlik konularında her türlü teknik istihbarat ve insan istihbaratı usul, araç ve sistemlerini kullanmak suretiyle bilgi, belge, haber ve veri toplamak, kaydetmek, analiz etmek ve üretilen istihbaratı gerekli kuruluşlara ulaştırmak. j) İstihbarat kapasitesini, niteliğini ve etkinliğini artırmak amacıyla çağdaş istihbarat usul ve yöntemlerini araştırmak, teknolojik gelişmeleri takip etmek ve uygun görülenleri temin etmek.

sisteminin 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde temel esasları belirlenen kamu politikası oluşturma sürecine dahil edilmiştir.

Bu değişikliğin pratikteki önemi ise 104. maddede düzenlenen bu yetkinin 1982 Anayasasının hazırlık aşamasından bu yana millî güvenlik siyasetinin hazırlanması konusunda yürütme organına yardımcı olmak üzere kurulan MGK'nin yeni sistemde millî güvenlik politikası belirleme sürecine dahil olup olmadığı sorusunu gündeme getirmiş olmasıdır. Diğer taraftan 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile oluşturulan Politika Kurulları arasında millî güvenlik politikalarında danışmanlık yapmak üzere kurulduğu belirtilen, bu doğrultuda görev ve konuları arasında millî güvenliğin yer aldığı bir Politika Kurulunun mevcut olmaması, millî güvenlik gibi içinde pek çok konuyu barındıran ve devletin varlığı, bütünlüğü, anayasal düzeni ile gerek ulusal gerekse uluslararası alandaki tüm menfaatleri ile ilgili özel uzmanlık gerektiren bir konuda, Cumhurbaşkanına hangi Kurulun danışmanlık yapacağı sorusunu da gündeme getirmektedir. Her ne kadar 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 26. maddesinde GDPK oluşturulmuş ve bu Kurula verilen görev konuları doktrin[468] tarafından millî güvenlikle ilişkilendirilmekte ise de GDPK'nin millî güvenlik gibi özel uzmanlık ve birikim gerektiren bir konuda hangi oranda katkı sağlayacak olduğu belirsizdir.

Yeni hükümet sistemi yürütme alanındaki tüm yetkileri Devletin başı sıfatıyla Cumhurbaşkanına vermiş, Bakanlıklar dahil devletin stratejik alanlarında görevli tüm kurum ve kuruluşlar doğrudan Cumhurbaşkanına bağlanmıştır. Bu sebeple anayasal bir kuruluş olan ve yeni sistemde Cumhurbaşkanının üzerindeki etkinliği artmış olan MGK'de İSTİŞARÎ bir kuruluş olarak millî güvenlik politikalarının hazırlanması ve gerekli tedbirleri belirleme aşamasında Cumhurbaşkanı'nın ihtiyaç duyduğu her durumlarda görüş ve önerilerde bulunmasına hukuki bir engel bulunmamaktadır.

c) Cumhurbaşkanınca Millî Güvenlik Alanında Gereken Tedbirlerin Alınması

Cumhurbaşkanı gerek millî güvenlik politikalarını belirlerken gerek millî güvenliği sağlama sorumluluğunu yerine getirirken bir takım kararlar alıp genel ve

[468] Acaray, s. 1321; Taş, s. 135.

kural koyucu hukuki düzenlemeler yapmaya ihtiyaç duyabilir. Her ne kadar anayasanın 104. maddesinin 13. fıkrasında Cumhurbaşkanının millî güvenlik politikalarını belirleme ve gereken tedbirleri alma konusunda yetkili olduğu düzenlenmiş öte yandan 118. maddenin 2. fıkrasında MGK'nin, Devletin varlığı ve bağımsızlığı, ülkenin bütünlüğü ve bölünmezliği, toplumun huzur ve güvenliğinin korunması hususunda alınmasını zorunlu gördüğü tedbirlere ait kararlarının Cumhurbaşkanınca değerlendirileceği belirtilmiş ise de, bu maddelerde Cumhurbaşkanının sadece tedbir belirleme yetkisinden bahsedilmekte, Cumhurbaşkanına bu alanda düzenleme yetkisi verildiğinden söz edilmemektedir. Anayasanın millî güvenlik alanında Cumhurbaşkanına açıkça düzenleme yetkisi verdiği tek konu anayasanın 118. maddesinin 6. fıkrasında yer alan *"Millî Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin teşkilatı ve görevleri Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle düzenlenir*" şeklindeki hükümdür. Ancak bu hükmün MGK Genel Sekterliğinin kuruluş ve görevleri ile sınırlı bir uygulama alanı olup, Cumhurbaşkanınca alınacak tedbirlere yönelik bir düzenleme içermemektedir.

Cumhurbaşkanına anayasanın 104/13. maddesiyle verilmiş olan "tedbir alma" yetkisinin içeriğini belirlemeye yönelik olarak, "*tedbir*" kelimesinin önlem alma, bir işin arkasını düşünme, planlama, tasarlama anlamına geldiği, "*tedbir almak*" deyiminin ise istenmeyen bir şeyin gerçekleşmesini engellemek veya ortadan kaldırmak için gerekli yollara başvurmayı anlatmak üzere kullanıldığı görülmektedir.[469] Bu çerçevede devletin bir alanda tedbir alması o alana ilişkin kuralları belirleyerek bu kurallarla nelerin yapılıp yapılmayacağı hakkında bazı düzenlemeler yapmasını da zorunlu kılmaktadır. Bu sebeple tedbir alma yetkisinin genel, kişilik dışı ve objektif hukuk kuralları yapılması anlamına gelen düzenleme yetkisi kapsamında bir faaliyet olduğunu söylemek mümkündür. Tedbir alma yetkisi düzenleme yetkisinin bir kullanım biçimi olduğuna göre Cumhurbaşkanı anayasanın 104. maddesinin 13. fıkrasındaki tedbir alma yetkisi uyarınca millî güvenlik alanında bazı önlemler alabilecek, millî güvenliğin tehlikeye düşmesini engellemek veya tehlikeyi ortadan kaldırmak için gereken yollara başvurabilecek ayrıca millî güvenlik

[469]Türk Dil Kurumu Sözlükleri, Güncel Türkçe Sözlük, "Tedbir" ve "Tedbir almak" <https://sozluk.gov.tr/>, (Erişim Tarihi 10.10.2022.)

politikasının hayata geçirilebilmesi amacıyla hukuki sonuç doğuracak bazı kararlar alabilecektir.

Bu doğrultuda Cumhurbaşkanı anayasanın 104/13. maddesi uyarınca millî güvenlik alanında gereken tedbirleri alma yetkisini kullanırken, 2017 yılı sonrasında kendisine verilen düzenleme yetkisi çerçevesinde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (m. 104/17) veya Yönetmelik (m. 104/18) çıkarması mümkün olduğu gibi, Cumhurbaşkanı Kararı şeklinde somut bazı kararlar da alabilecektir.

Belirtmek gerekir ki, millî güvenlik alanında alınacak tedbirleri almaya yönelik bu karar ve işlemler devletin varlığı, bağımsızlığı, bütünlüğü gibi devletin yüksek menfaatlerinin korunması ile ilgili olup bunlar Cumhurbaşkanının takdir yetkisini kullanarak aldığı siyasi yönü olan karar ve işlemlerdir. Bu haliyle Cumhurbaşkanının millî güvenlik alanındaki tedbirlere yönelik karar ve işlemlerini yürütme organının idare olarak değil hükümet olma sıfatıyla ve devletin yüksek menfaatlerini korumak maksadıyla yaptığı işlemleri nitelemek üzere yargı mercilerince kullanılan *hükümet tasarrufu* kavramına veya *devletin egemenlik/hükümranlık yetkisini* kullanarak aldığı kararlara benzetmek mümkündür.[470] Ayrıca bu işlemlerin millî güvenliği sağlamak amacıyla yapılması bunların temel hak ve özgürlükler üzerinde sınırlayıcı, kullanım alanını daraltıcı ya da ödev getirici nitelikte düzenlemeler içermesi ihtimalini de yükseltmektedir. Bu sebeple, Cumhurbaşkanının millî güvenlik politikası gereği alınmasını uygun gördüğü tedbirlere yönelik işlemlerinin bir yönü devletin bağımsızlığını, varlığını, bütünlüğünü, anayasal düzenini, ulusal ve uluslararası alandaki menfaatleri ve millî çıkarlarını korumak iken, diğer yönü temel hak ve özgürlükler alanındaki etkisi ile ilgilidir.

Bu sebeple millî güvenlikle ilgili alınacak tedbirlerin kapsam ve sınırları Cumhurbaşkanınca çıkarılan Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, Yönetmelik ve

---

[470] Sarıca, R. : *Türk Devlet Şurası İçtihatlarına Göre Hükümet Tasarrufları*, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, C. 8, S. 3-4, Y. 1942, s. 457 , <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/97305> (Erişim Tarihi 25.9.2022); Giritli, İ : Türkiye'de ve Yabancı Memleketlerde Hükümet Tasarrufları, İstanbul Üniversitesi Yayınları No. 770, İstanbul 1958, s. 10; Kaya, C.: *Danıştay İçtihatlarında Hükümet Tasarrufu Teorisinden Devletin Hükümranlık/Egemenlik Hakkı Teorisine*, Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi, S. 7, Y. 2016, s. 638; Güzel, O. : *Danıştay Kararları Işığında Türk Hukukunda Hükümet Tasarrufları,* Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 25, S. 2, Y. 2017, s. 219.

Cumhurbaşkanı Kararı şeklindeki düzenlemelerin niteliğine göre belirlenmesi gerekir.

(1) Cumhurbaşkanlığı Kararnameleriyle Tedbir Alma

2017 değişikliği ile anayasanın 104. maddesinin 17. fıkrasına eklenen hükümle Cumhurbaşkanına yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi çıkarma yetkisi verilmiştir.[471] Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri Cumhurbaşkanının düzenleyici işlemlerinin ilk sırasında yer almaktadır. Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile ilgili anayasanın 104. maddesinin 17. fıkrası şu şekildedir: "*Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir. Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle dördüncü bölümde yer alan siyasi haklar ve ödevler Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenemez. Anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz. Kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunlarda farklı hükümler bulunması halinde, kanun hükümleri uygulanır. Türkiye Büyük Millet Meclisinin aynı konuda kanun çıkarması durumunda, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümsüz hale gelir*." 104. maddedeki bu hükümle Cumhurbaşkanı kanuni bir dayanak veya yasamanın verdiği bir yetki olmaksızın yürütmeye ilişkin konularda doğrudan düzenleme yetkisine sahip olmuştur.[472]

Anayasa Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin yürütme yetkisine ilişkin konularda çıkarılacağını düzenlediğinden, yürütme yetkisi kapsamında bir konu olan millî güvenlik alanında da Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenleme yapılabilmesi mümkündür.

Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri anayasada olağan dönemde çıkarılan ve olağanüstü dönemde çıkarılanlar olmak üzere iki grupta düzenlenerek bunları farklı esaslara tabi kılınmıştır. Bu doğrultuda Anayasanın 104. maddesinin 17. fıkrası,

---

[471] Tunç, H. : *Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku Açısından Yasama Ve Yürütme Organlarının Oluşumu Ve Yetkileri Kapsamında Başkanlık Sistemi Ve Türkiye*, Erzincan Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 14, S. 2, Y. 2019, s. 569,570.

[472] Ardıçoğlu, s. 25; Barın, T. : *Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi Uygulaması ve Hükûmet Sisteminin Tahlili*, Yıldırım Beyazıt Hukuk Dergisi, Prof. Dr. M. Fatih UŞAN'a Dekanlıkta 10. Yıl Anısına Teşekkür Armağanı, S. 2, Y. 2022, s. 293.

olağan dönemde çıkarılacak olan Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerine ilişkin esasları belirlerken, olağanüstü dönemde çıkarılacak Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerine ilişkin usul ve esaslar ise anayasanın 119. maddesinin 6. fıkrasında belirlenmiştir. Dolayısıyla millî güvenlikle ilgili tedbirleri belirlemek üzere çıkarılacak Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin kapsam ve sınırları, ilgili Kararnamenin olağan dönemde çıkarılıp çıkarılmadığına göre değişmektedir.

(a) Olağan Dönem

Anayasa olağan dönemde çıkarılacak Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerine konu bakımından bazı sınırlamalar getirmiştir. Anayasanın 104. maddesinin 17. fıkrası uyarınca Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile Anayasanın İkinci Kısmının Birinci ve İkinci Bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle Dördüncü Bölümde yer alan siyasi haklar ve ödevlerin düzenlenmesi olanaklı değildir. Öte yandan anayasada kanunla düzenlenmesi öngörülmüş olan ya da anayasada bu yönde bir hüküm bulunmasa dahi kanunla açıkça düzenlenmiş olan konularda da Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi çıkarılamamaktadır. Dolayısıyla olağan dönemde çıkarılacak Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile sadece anayasanın 41-65. maddelerinde yer alan[473] ve kullanılabilmesi için vatandaşların devletten bir davranış, hizmet veya yardım beklediği, devletin olumlu bir edimine ihtiyaç duyulması sebebiyle de pozitif statü hakları olarak ifade edilen ekonomik ve sosyal haklar ve ödevler ile ilgili düzenleme yapılabilmesi mümkündür[474].

---

[473] Ekonomik ve sosyal haklar ve ödevler şunlardır: Ailenin korunması(m. 41),eğitim ve öğrenim hakkı ve ödevi (m. 42), kıyılardan yararlanma (m. 43), toprak mülkiyeti (m. 44), tarım, hayvancılık ve bu üretim dallarında çalışanların korunması (m. 45), kamulaştırma (m. 46), devletleştirme ve özelleştirme (m. 47), çalışma ve sözleşme hürriyeti (m. 48), çalışma hakkı ve ödevi (m.49), çalışma şartları ve dinlenme hakkı (m. 50), sendika kurma hakkı (m.51), sendikal faaliyet (m. 52), toplu iş sözleşmesi hakkı (m. 53), grev hakkı ve lokavt (m. 54), ücrette adalet sağlanması (m. 55), sağlık hizmetleri ve çevrenin korunması (m. 56), konut hakkı (m. 57), gençliğin korunması (m. 58), sporun geliştirilmesi (m. 59), sosyal güvenlik hakkı (m. 60), sosyal güvenlik bakımından özel olarak korunması gerekenler (m. 61), yabancı ülkelerde çalışan Türk vatandaşları (m. 62), tarih, kültür ve tabiat varlıklarının korunması (m. 63), sanatın ve sanatçının korunması (m. 64) ve Devletin iktisadi ve sosyal ödevlerinin sınırları (m. 65).

[474] Cumhurbaşkanlığı Kararnameleriyle düzenlenebilecek haklar arasında ayrım yapan bu düzenleme 2017 öncesinde Bakanlar Kurulu tarafından olağan dönemde çıkarılan KHK'ler için de geçerliydi. Nitekim Anayasanın mülga 91. maddesi, KHK'lerle temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle siyasi hak ve ödevlerin düzenlenemeyeceğini hüküm altına almıştı. Dolayısıyla olağan dönemde sadece ekonomik ve sosyal hakların KHK'ler ile düzenlenmesi mümkündü. KHK'lerle düzenlenebilecek haklar arasında bu ayrımın yapılmasının nedenini Fazıl Sağlam, KHK'lerin işlevi ile bağlantılı olarak açıklamış, bu işlevin yerine getirilebilmesi bakımından en uygun hak kategorisinin, kullanılması için devletin olumlu bir ediminin gerektiği pozitif statü hakları olduğunu belirtmiştir. Sağlam göre

Temel hak ve özgürlüklerin sınırlanmasına ilişkin kurallar anayasanın 13. maddesinde belirlendiğinden ve bu maddeye göre temel hak ve özgürlükler ancak "kanunla" sınırlanabildiğinden Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile herhangi bir hak veya özgürlüğe sınırlama getirilmesi olanaklı değildir.[475]

Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin şekil ve esas bakımdan Anayasaya uygunluğunu denetleme görev ve yetkisi Anayasa Mahkemesi'ne verilmiştir.(m. 148). Bu sebeple olağan dönemde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin anayasaya uygun olup olmadığı Anayasa Mahkemesi tarafından belirlenmektedir.

Bu çerçevede, olağan dönemde millî güvenlik politikaları gereği alınması gerekli görülen tedbirlerin Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile belirlenmesi durumunda, tedbirin sadece ekonomik ve sosyal haklarla ilgili olması ve Kararnamenin bu haklar üzerindeki etkisinin sınırlayıcı veya kullanım alanını daraltıcı mahiyette olmaması gerekmektedir.

Ancak anayasanın 104. maddesinin 13. fıkrası uyarınca millî güvenlik alanında gerekli tedbirleri almak üzere çıkarılan ve ekonomik ve sosyal haklarla ilgili düzenlemeler getiren bir Kararnamenin özgürlükleri sınırlayıcı nitelikte düzenlemeler içerme olasılığının yüksek olduğunu belirtmek gerekir. Bu durum Kararnamenin tedbir alma amacıyla çıkarılmış olmasından değil Kararnameyle getirilen tedbirin amacının millî güvenliğin sağlanması olmasından kaynaklanmaktadır. Zira anayasanın ekonomik ve sosyal haklarla ilgili bazı maddelerinde devletin bu alanda tedbir belirleyebileceği açıkça düzenlenmiştir. Örneğin, anayasanın *Ailenin korunması ve çocuk hakları* başlıklı 41. maddesinin ikinci fıkrasında, *Eğitim ve öğrenim hakkı ve ödevi* başlıklı 42. maddesinin 7 fıkrasında, *Çalışma ve Sözleşme Hürriyetinin* düzenlendiği 48. maddesinin ikinci fıkrasında ve *Çalışma hakkı ve ödevinin düzenlendiği* 49. maddesinin ikinci

---

KHK'lerin temel işlevi, devletin giderek artan ve karmaşıklaşan sosyal ve iktisadi ödevlerini yerine getirebilmesi için gerekli hızlılığı sağlamak ve bu konuda uzman çalışmasına ağırlık kazandırmaktır. Bu temel işlevin yerine getirileceği alan, devletin olumlu bir edimi ile mümkün olan haklara ilişkin ödevleridir. İşte bu sebeple sosyal ve ekonomik haklar ve ödevler KHK'lerle düzenlenmesi mümkün olmayan temel hak alanları dışında tutulmuştur. Bkz. Sağlam, F.: *Kanun Hükmünde Kararname Çıkarma Yetkisinin Sınırları, Uygulamanın Yaygınlaşmasından Doğabilecek Sorunlar*, Anayasa Yargısı ,Anayasa Mahkemesi Yayınları, Ankara 1984, s. 268,269; <https://ayam.anayasa.gov.tr/media/6319/fazil_saglam.pdf> (Erişim Tarihi 15.9.2022.)

[474] Atar, Y. : *Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi ve Anayasallık Denetimi, Anayasa Yargısı Dergisi*, C. 36, S. 1, Y. 2019, s. 248.

[475] Ardıçoğlu, s. 39-40.

fıkrasında Devletin gerekli tedbirleri alacağı düzenlenmiştir. Bu sebeple ekonomik ve sosyal haklarla devletin tedbir alma yetkisi arasında bir uyumsuzluk bağdaşmazlık bulunmamaktadır. Kaldı ki ekonomik ve sosyal haklarla ilgili devletin alacağı tedbir, ilgili hakkı güçlendirici, onun daha kolay ve etkin bir biçimde kullanılmasını sağlayıcı düzenlemeler yapması anlamına gelmekte bu sebeple ekonomik ve sosyal haklar *isteme hakkı* veya kullanılması için devletin olumlu edimi gereken *pozitif statü hakkı* olarak ifade edilmektedir. Sonuç olarak ekonomik ve sosyal haklar ve tedbir alma yetkisi arasında bir bağdaşmazlık değil aksine bağlılıktan bile söz edilebilir.

Bununla birlikte, millî güvenlik alanında alınması gerekli görülen tedbirler içerik olarak bu tedbirlerden farklıdır. Çünkü bu tedbirler devletin varlığını, bağımsızlığını, anayasal düzenini sağlamaya yöneliktir. Dolayısıyla özünde kişi özgürlüğünü değil devletin güvenliğini koruma amacını taşıyan düzenlemelerdir. Bu sebeple bu amaçla çıkarılan Kararnamenin ilgili hak ve özgürlük üzerinde sınırlama getirmesi çok yüksek bir olasılıktır. Bu sebeple millî güvenlik alanında gerekli tedbirleri almak üzere çıkarılmış bir Kararnamenin ilgili hakka sınırlama getirip getirmediği Anayasa Mahkemesi kararıyla netleşecektir.

(b) Olağanüstü Dönem

Cumhurbaşkanının olağanüstü dönemlerde millî güvenliği sağlamak amacıyla düzenleme yetkisine daha sık başvuracağı açıktır. Nitekim 119. maddede olağanüstü halin "*savaş, savaşı gerektirecek bir durumun baş göstermesi*, *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 hareketlerinin ortaya çıkması, şiddet olayları nedeniyle kamu düzeninin ciddî şekilde bozulması, tabiî afet veya tehlikeli salgın hastalık ya da ağır ekonomik bunalımın ortaya çıkması hallerinde"* ilan edileceği düzenlenmiştir. Çalışmanın gerisinde de söz edildiği üzere 119. maddede sayılı hallerin tamamına yakınının millî güvenliği tehlikeye düşüren durum ve şartlar olarak kabul edilmesi olanaklıdır[476]. Bu sebeple 119. maddede sayılan bu durum ve şartlar millî güvenlikle ile ilgili olduğuna göre, maddede sayılı sebep ve şartların oluşması halinde

[476] Bkz. s. 31 vd.

Cumhurbaşkanının alacağı olağanüstü yönetime geçme kararının da yine millî güvenliğin korunması kapsamında alınan bir tedbir olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır.

Sonuç olarak, olağanüstü dönemlerde olağanüstü halin gerekli kıldığı konularla ilgili olarak çıkarılmış her Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin de millî güvenlik alanında tedbir alma yetkisinin kullanılması olarak değerlendirilmesi mümkündür.

Olağanüstü dönemlerde çıkarılacak olan Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerine ilişkin esaslar anayasanın 119. maddesinin 6. ve 7. fıkralarında[477] düzenlenmiştir. Buna göre, olağanüstü hallerde olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda çıkarılacak olan Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile anayasanın 104. maddesinin 17. fıkrasının ikinci cümlesinde belirtilen sınırlamalara tabi olmaksızın, tüm hak ve özgürlüklerle ilgili düzenleme yapılabilmesi mümkündür. Kanun hükmünde olduğu belirtilen bu Kararnamelere konu bakımından herhangi bir sınırlama getirilmemekle birlikte 119. madde olağanüstü dönemlerde çıkarılacak Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda çıkarılacağını düzenlemiştir. Bu sebeple olağanüstü dönemde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile ilgili olarak, olağanüstü halin gerekli kıldığı konularla ilgili olması gerektiği yönünde bir sınırlamadan söz etmek mümkündür.[478]

Olağanüstü dönemlerde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri, temel hak ve özgürlükler üzerindeki etkileri yönünden anayasanın olağanüstü dönemler için belirlediği sınırlama rejimi kurallarına tabidir. Bilindiği üzere anayasa olağanüstü dönemlerdeki sınırlama rejimi kurallarını Temel Hak ve Hürriyetlerin Kullanılmasının Durdurulması başlıklı 15. maddesinde düzenlemiştir. 15. maddeye göre milletlerarası hukuktan doğan yükümlülükler ihlal edilmemek ve ölçülülük

[477] 119. maddenin 6. ve 7. fıkrası:
"..Olağanüstü hallerde Cumhurbaşkanı, olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda, 104 üncü maddenin on yedinci fıkrasının ikinci cümlesinde belirtilen sınırlamalara tabi olmaksızın Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir. Kanun hükmündeki bu kararnameler Resmî Gazetede yayımlanır, aynı gün Meclis onayına sunulur.
Savaş ve mücbir sebeplerle Türkiye Büyük Millet Meclisinin toplanamaması hâli hariç olmak üzere; olağanüstü hal sırasında çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri üç ay içinde Türkiye Büyük Millet Meclisinde görüşülür ve karara bağlanır. Aksi halde olağanüstü hallerde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnamesi kendiliğinden yürürlükten kalkar."

[478] Olağanüstü halin gerekli kıldığı konularla ilgili olma şartı 2017 yılı öncesinde OHAL KHK'leri için de öngörülmüştür.(mülga m. 121/3 ve m. 122/2-3)

ilkesine uymak kaydıyla olağanüstü dönemde temel hak ve hürriyetlerin kullanılmasının durdurulması ve bunlar için Anayasada öngörülen güvencelere aykırı tedbirlerin alınması mümkündür. Bu çerçevede, Cumhurbaşkanı olağanüstü dönemde çıkaracağı Cumhurbaşkanlığı Kararnameleriyle anayasada düzenlenen tüm hak ve özgürlükler ile ilgili sınırlama getiren düzenlemeler çıkararak milletlerarası hukuktan doğan yükümlülükleri ihlal etmemek ve ölçülülük ilkesine uygun olmak kaydıyla hak ve özgürlükleri kısmen veya tamamen durdurulabilir veya bunlar için anayasada öngörülen güvencelere aykırı tedbirler alabilir.

Anayasanın 148. maddesinde yer alan yasak uyarınca olağanüstü dönemlerde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerine karşı anayasaya aykırılık iddiasında bulunulması olanaklı değildir[479]. Bu sebeple bu dönemde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 119. ve 15. maddelerde belirtilen esaslara uygun olup olmadığını denetleyecek yargısal bir denetim mekanizması bulunmamaktadır.

Ancak 2017 yılı değişikliği ile 119. maddenin son fıkrasına eklenen hükümle olağanüstü hal sırasında çıkarılan Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin üç ay içinde TBMM'de görüşülüp karara bağlanacağı aksi halde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin yürürlükten kalkacağı düzenlenmiş, aynı doğrultuda Meclis İçtüzüğünün 128. maddesinde de değişiklik yapılarak[480], üç ay içinde görüşülüp karara bağlanamayan olağanüstü hal Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin kendiliğinden yürürlükten kalkacağı hüküm altına alınmıştır. Bu sebeple olağanüstü

---

[479] 2017 yılı öncesinde Anayasa Mahkemesi 1991 yılında geliştirdiği içtihatla OHAL KHK'si olarak önüne gelen bir kanun hükmünde kararnamenin gerçekten olağanüstü hal kanun hükmünde kararname niteliğinde olup olmadığını araştırmış, bu kapsamda önündeki düzenlemenin olağanüstü halin gerekleri doğrultusunda çıkarılıp çıkarılmadığını belirleme konusundaki takdirin kendisinde olduğunu bu açıdan OHAL KHK'si niteliğinde görmediği KHK'leri olağan KHK olarak kabul ederek bu düzenlemeleri anayasa yargısı denetimine tabi tutmuştur. AYM, T. 10.1.1991, E. 1990/25, K. 1991/1, R.G. 5.3.1992, S. 21162; AYM, T. 3.7.1991, E. 1991/6, K. 1991/20, R.G. 8.3.1992, S. 21165; AYM, T. 22.5.2003, E. 2003/28, K. 2003/42, R.G. 16.3.2004, S. 25404. <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/> (Erişim tarihi 25.10.2022) Ancak Anayasa Mahkemesi 2016 yılında bu içtihadını değiştirmiştir. 668 sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Alınması Gereken Tedbirler ile Bazı Kurum ve Kuruluşlara Dair Düzenleme Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin bazı maddelerine karşı açılan davada Mahkeme OHAL döneminde çıkarılan KHK'lerin hiçbir surette yargı denetimine tabi olmadığını belirtmiş ve davayı 148. maddedeki yasak kapsamında gördüğünden reddetmiştir. AYM, T. 2.11.2016, E. 2016/166, K. 2016/159, R. G. 4.11.2016, S. 29878; AYM, T. 12.10.2016, E. 2016/172, K. 2016/165, R.G. 8.11.2016, S. 29882, §§. 22, 23.< https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/> (Erişim tarihi 25.10.2022)

[480] Türkiye Büyük Millet Meclisi İç Tüzüğünde Değişiklik Yapılmasına Dair 9 Ekim 2018 tarihli, 1200 Sayılı Karar (m.22), R.G. 16.10.2018, S. 30567 (Mükerrer)

dönemlerde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri hakkında 2017 yılı sonrası siyasi denetim mekanizması öngörüldüğünden bu düzenlemelere karşı her ne kadar anayasaya aykırılık iddiasıyla Anayasa Mahkemesinde dava açılamasa da bu düzenlemeler üzerinde TBMM tarafından denetim mekanizmasının işletilmesi olanaklıdır.

Ancak söz konusu siyasi denetim sonucunda Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin sadece yürürlükten kalkacağının düzenlenmiş olması sebebiyle bu siyasi denetimin temel hak ve özgürlükler yönünden ancak ileriye dönük bir etki sağlayabilmesi mümkündür. Bu sebeple bu denetimin olağanüstü şartlarda üç ay yürürlükte kalmış bir düzenlemenin temel hak ve özgürlükler üzerindeki olumsuz sonuçlarını gidermeye yönelik bir güvence oluşturmayacağı değerlendirilmektedir.

(2) Yönetmelikle Tedbir Alma

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçişle birlikte yürütme yetkisi ve görevine tek başına sahip olan Cumhurbaşkanına, kanunların ve Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla, Yönetmelik çıkarma yetkisi verilmiştir.(m. 104/18) Cumhurbaşkanı tarafından çıkarılacak Yönetmeliklere konu bakımından herhangi bir sınırlama getirilmediğine göre, millî güvenlik alanında gerekli görülen tedbirlerin de bir kanuna ve Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine dayanmak şartıyla Yönetmelikle belirlenmesine mani bir durum bulunmamaktadır.

Belirtelim ki her ne kadar Cumhurbaşkanının millî güvenlik alanında gereken tedbirleri Yönetmelikle belirleyebilmesi için önceden çıkarılmış bir kanunun varlığına ihtiyacı bulunmakta ise de, millî güvenliğin sağlanması özel uzmanlık gerektiren bir konudur. Millî güvenliğin sağlanması konusunda sorumluluğun Cumhurbaşkanına ait olması sebebiyle, millî güvenlik politikasını tek başına belirleme yetkisine sahip olan Cumhurbaşkanın bu politika gereği alınması gereken tedbirleri de yine yürütme organı sıfatıyla tek başına belirleyebilmesi gerekir. Bu sebeple Cumhurbaşkanın yasama sürecinde yasama organını bilgilendirerek hatta gerektiğinde 104. maddenin 4. fıkrasında düzenlenen mesaj verme yetkisini de kullanarak, millî güvenlik politikasına uygun tedbirleri belirlemek üzere gerekli

düzenlemeleri yapmak için kendisine kanunla yetki verilmesini sağlama imkânı da bulunmaktadır.

Son olarak Cumhurbaşkanı tarafından çıkarılmış olan Yönetmeliklere karşı iptal davası açılması mümkündür. Nitekim 2018 yılında çıkarılan 703 sayılı KHK'nin 184. maddesiyle 2575 sayılı Danıştay Kanununun 24/1-b bendinde yapılan değişiklik uyarınca Cumhurbaşkanı tarafından çıkarılan Yönetmeliklere karşı açılan davalarda görevli yargı yeri ilk derece mahkemesi sıfatıyla Danıştay'dır.

(3) Cumhurbaşkanı Kararı ile Tedbir Alma

Cumhurbaşkanı Kararları, Cumhurbaşkanının kendisine verilen yetkiler doğrultusunda yürürlüğe koyduğu idari karar şeklindeki işlemler olarak tanımlanabilir.[481] Anayasada Cumhurbaşkanı Kararı şeklinde bir işlem türü lafzi olarak yer almamakla birlikte, anayasanın muhtelif hükümlerinde Cumhurbaşkanının kararına bağlanan düzenlemeler yer almaktadır. Bu düzenlemeler çoğunlukla üst kademe kamu görevlilerini atamak gibi bireysel işlemlerdir. (örn. m.104/9, 117/3, 108/3, 130/3, 131/2, 146/3) İdari karar niteliğindeki bu işlemler Cumhurbaşkanı tarafından Cumhurbaşkanı Kararı şeklinde tesis edilmektedir. Bireysel nitelikte Cumhurbaşkanı Kararlarının yanı sıra düzenleyici işlem niteliğinde Cumhurbaşkanı Kararları da mevcuttur. Bu nitelikteki Cumhurbaşkanı Kararları ise çoğunlukla bir hukuki işlemin tesis edilmesi, bir kararın alınması gibi işlemlere yönelik Kararlardır[482].

Öte yandan kanunlarla Cumhurbaşkanına verilmiş olan değerlendirme, karar verme, ilan etme gibi yetkiler de Cumhurbaşkanı Kararı şeklinde tesis edilmektedir. Bu nitelikteki işlemler çoğunlukla 2017 yılı öncesinde Bakanlar Kuruluna verilmiş olan ve Bakanlar Kurulu Kararı şeklinde tesis edilen işlemlerin yeni hükümet sistemindeki görünümüdür. Bu doğrultuda, millî güvenliğin korunmasına yönelik olarak Cumhurbaşkanına kanunlarla verilmiş olan değerlendirme, karar verme yetkisinin Cumhurbaşkanının millî güvenlik alanında tedbir belirleme yetkisinin

---

[481] Özdemir, Y. : *Cumhurbaşkanı Kararlarının Yargısal Denetimi*, *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 29, S. 4, Y. 2021, s. 3224; Kağıtçıoğlu, M. : *Türk Hukukunda Cumhurbaşkanı Kararları,* s. 4, <https://www.kamuhukukculari.org/upload/dosyalar/Mutlu_Katyolu.pdf>,(Erişim Tarihi 15.10.2022)

[482] İba, Ş. , Söyler, Y. : *Yeni Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Cumhurbaşkanı Kararının Nitelik Farkı ve Hukuki Sonuçları*, Anayasa Yargısı Dergisi, C. 36, S. 1, Y. 2019, s. 200.

görünümü olarak nitelenmesi mümkündür. Örneğin 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanununun[483] 63. maddesi[484] uyarınca millî güvenliği bozucu nitelikteki bir grevin Cumhurbaşkanınca ertelenmesi[485], 2954 sayılı Türkiye Radyo ve Televizyon Kanununun[486] 23. maddesi[487] uyarınca millî güvenliğin açıkça gerekli kıldığı hallerde bir haber veya yayının Cumhurbaşkanı veya görevlendireceği bakan tarafından yasaklanması, 2565 sayılı Askeri Yasak Bölgeler ve Güvenlik Bölgeleri Hakkında Kanunun[488] 2. ve 3. maddelerinde ise kısmen dahi tahripleri millî güvenlik bakımından olumsuz sonuçlar doğurabilecek bölgelerde askeri güvenlik ve güvenlik bölgelerinin kurulması, kaldırılması ve diğer kullanım esaslarının Cumhurbaşkanınca belirleneceği[489] düzenlenmiştir

3. Cumhurbaşkanının Millî Güvenliği Sağlama Sorumluluğu (AY. m. 117/3)

Anayasanın 117. maddesinde yer alan millî güvenliğin sağlama sorumluluğunun yürütme organının siyasi sorumluluğu kapsamında ele alınması gerektiği yukarıda belirtilmiştir. Bu doğrultuda, anayasanın 117. maddesinin ilk halinde millî güvenliğin sağlanmasından TBMM'ye karşı Bakanlar Kurulunun sorumlu olduğunu düzenlenmiştir. 2017 yılında ise anayasanın 117. maddesinde değişiklik yapılarak millî güvenliğin sağlanmasından TBMM'ye karşı Cumhurbaşkanının sorumlu olduğu düzenlenmiştir.

2017 anayasa değişikliği teklifinin 19. maddesinde, aralarında 117. maddenin de bulunduğu anayasanın muhtelif maddelerinde Bakanlar Kurulu olarak geçen ibarenin Cumhurbaşkanı olarak değiştirildiği belirtilmiş, değişiklik teklifinin gerekçesinde ise bu husus, yeni hükümet sistemine uyum sağlamak amacıyla anayasanın bazı maddelerine yer alan ibarelerin değiştirildiği şeklinde ifade

[483] R.G. 7.11.2012, S. 28460.
[484] Karar verilmiş veya başlanmış olan kanuni bir grev veya lokavt; genel sağlığı veya millî güvenliği, bozucu nitelikte ise Cumhurbaşkanı bu uyuşmazlıkta grev ve lokavtı altmış gün süre ile erteleyebilir.
[485] Örneğin Türkiye Şişe ve Cam Fabrikaları Anonim Şirketi ile Petrol İş Sendikasının almış olduğu grev kararları millî güvenliği bozucu mahiyette görülmesi sebebiyle 8 Ekim 2020 tarihli 3077 sayılı Cumhurbaşkanı Kararı ile Ertelenmiştir. R.G. 9.10.2020, S. 31269.
[486] R.G. 14.11.1983, S. 18221 (2.Mükerrer)
[487] "Cumhurbaşkanı veya görevlendireceği bakan, millî güvenliğin açıkça gerekli kıldığı hallerde, bir haber veya yayını menetmeye yetkilidir"
[488] R.G. 22.12.1981, S. 17552
[489] 2. maddede Cumhurbaşkanınca askeri yasak bölgelerin kurulabileceği veya kaldırılabileceği,3. maddede Cumhurbaşkanınca kamu ve özel kuruluşların çevresindeki özel güvenlik bölgelerinin kurulabileceği ve kaldırılabileceği düzenlenmiştir.

edilmiştir.[490] Anayasa değişikliği teklifinin bu gerekçesinden anlaşılan, 117. maddedeki değişikliğin kurucu iktidar tarafından şekli bir değişiklik olarak ele alındığı, bu sebeple de 117. maddenin önceki halinde Bakanlar Kurulu olarak geçen ibare Cumhurbaşkanı olarak değiştirildiğinde maddenin yeni hükümet sistemiyle uyumlulaştırılmış olduğunun kabul edildiğidir.

Ancak yeni hükümet sisteminin temel kuralları ve işleyiş esasları birlikte ele alındığında 117. maddede yapılan bu değişikliğin yeni hükümet sisteminin Cumhurbaşkanının sorumluluğu ile ilgili genel kuralları ile uyumlu olmadığı değerlendirilmektedir. Daha önce de belirtildiği üzere Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, Başkanlık sisteminin mantığı gereği yürütme alanında tek başına yetki verdiği Cumhurbaşkanının TBMM karşısında kural olarak siyasi yönden sorumsuz olduğunu kabul etmiştir. Dolayısıyla yeni hükümet sisteminde 5 yıllığına halk tarafından seçilen Cumhurbaşkanının, gerek TBMM gerek başkaca bir erk tarafından görevden alınması söz konusu değildir. Bununla birlikte daha öncede belirtildiği üzere yeni sistemde anayasanın 116. maddesiyle TBMM'ye Cumhurbaşkanı seçimlerini yenileme yetkisinin verilmiş olması, yeni sistemde Cumhurbaşkanını TBMM'ye karşı fiili olarak siyasi sorumlu hale getirdiği şeklinde yorumlanmaya müsaittir.

Bu çerçevede, yeni hükümet sisteminde anayasanın 117. maddesindeki sorumluluk hükmünün anayasal anlamda uygulanabilirliğinin tek yolu, anayasanın 116. maddesi uyarınca TBMM'nin seçimleri yenileme kararı almasıdır. 116. madde dışında Cumhurbaşkanının millî güvenliği sağlama sorumluluğunu yerine getirip getirmediğini denetleyecek anayasal bir mekanizma bulunmamaktadır. Bu sebeple 117. maddedeki sorumluluk hükmünün 2017 yılı sonrası yeni anayasal sistemde fonksiyonel bir anlamı da kalmamıştır. Zira bir an için 117. maddedeki hükmün anayasadan kaldırılmış olduğu düşünülse dahi TBMM'nin Cumhurbaşkanınca yürütülen millî güvenlik politikasını gerekçe göstererek seçimleri yenileme kararı alması her zaman için imkân dahilindedir. Kaldı ki 116. maddedeki seçimleri yenileme yetkisinin kullanımı için TBMM'nin herhangi bir gerekçeye ya da sebebe

[490] Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi,<https://www5.tbmm.gov.tr/develop/owa/tasari_teklif_sd.onerge_bilgileri?kanunlar_sira_no=206176> (Erişim Tarihi 28.9.2022)

ihtiyacı da bulunmayıp bu yetkinin kullanımı TBMM için sadece gereken çoğunluğun sağlanmış olması şartına bağlıdır. Ancak yine de 116. madde uyarınca TBMM'nin seçimleri yenileme kararı almasının akabinde Cumhurbaşkanının millî güvenliği sağlama sorumluluğunu seçmenler yönünden siyasi bir anlam taşıyacağı da bir gerçektir. 116. maddenin sadece TBMM'ye değil Cumhurbaşkanına da seçimleri yenileme yetkisi verdiği, üstelik Cumhurbaşkanına verilen bu yetkinin herhangi bir şarta ve sebebe bağlı tutulmadığı da göz önünde tutulduğunda, Cumhurbaşkanının TBMM ile yaşayacağı herhangi bir uyumsuzlukta 116. maddedeki kendi seçimiyle birlikte seçimleri yenileme yetkisini TBMM'ye karşı kullanması olasılığı da her zaman için mevcuttur.

Öte yandan, yeni hükümet sisteminde TBMM'nin Cumhurbaşkanı Yardımcısı ve Bakanlara karşı yönelttiği bilgi edinme ve denetim araçlarıyla Cumhurbaşkanının millî güvenliği sağlama sorumluluğu kapsamında yürüttüğü iş ve işlemlerini denetleme ve bunlar hakkında bilgi edinmesi de pek olanaklı değildir. Nitekim yeni hükümet sistemi millî güvenliğin sağlanması sorumluluğunu Cumhurbaşkanı Yardımcısı veya Bakanlara değil doğrudan ve sadece Cumhurbaşkanına vermiştir. Yetki ve sorumlulukta paralellik ilkesi gereği olarak da sorumlulukları ve dolayısıyla da yetkileri olmayan millî güvenlik konusunda Cumhurbaşkanı Yardımcısı ve Bakanlara karşı bilgi edinme ve denetim yolunun kullanılmasının hukuk pratiğine uygun olmayacağı değerlendirilmektedir.

Tüm bu anlatılanların ışığında, yeni hükümet sisteminde anayasanın 117. maddesi ile Cumhurbaşkanına verilen millî güvenliği sağlama sorumluluğunun yerine getirilip getirilmediğinin, seçimleri yenileme kararı alınması dışında, TBMM'ce denetlenebilmesi teknik açıdan pek olanaklı görünmemektedir.

Bununla birlikte, 117. maddedeki sorumluluk hükmünün anayasanın 104. maddesi uyarınca Cumhurbaşkanına verilen ülkenin iç ve dış siyaseti hakkında TBMM'ye mesaj verme yetkisinin Cumhurbaşkanınca daha etkin kullanılmasına imkân tanıma olasılığı bulunmaktadır. Nitekim 11 Eylül saldırıları sonrası ABD Başkanı George W. Bush'un Kongre'ye gönderdiği mesajların büyük çoğunluğu iç ve dış terörizmle mücadeleye dair planların oluşturduğu, ABD Kongresi tarafından çıkarılmış olan yasaların büyük çoğunluğunu da Başkanın mesajlarında belirttiği

güvenlik politikalarına uygun düzenlemeler olduğu bilinmektedir.[491] Yine bu dönemde birçok yasa teklifi de millî güvenliğe zarar vereceği gerekçesiyle Başkanlık Ofisi tarafından yapılan resmi açıklamalarla eleştirilerek deyim yerindeyse veto ile tehdit edilmiş, Başkanlığın ihtiyaç duyduğu değişiklikler sayılmıştır[492]

Bu itibarla, ülkenin iç ve dış siyaseti ile yakından ilgili bir kavram olan millî güvenliğin sağlanması, her ne kadar yürütme alanına ait bir faaliyet ise de, bu sorumluluk bazen yasama organının katılımını gerektiren kararların alınması ya da bu konuda bazı yasal düzenlemelerin çıkarılmasını gerektirebilir. Örneğin Cumhurbaşkanı anayasanın 104. maddesinin 13. fıkrası uyarınca millî güvenlik politikalarını belirleme ve gerekli tedbirleri alma yetkisini kullanırken, temel hak ve özgürlükler veya siyasi hak ve ödevlere yönelik bazı düzenlemeler yapma ihtiyacı duyabilir. Hatta bu yönde hiçbir gereklilik oluşmasa bile Cumhurbaşkanı millî güvenliğin sağlanması amacıyla alacağı kararlarda yasama organı üzerinden vereceği mesajlarla halkın desteğini almaya ihtiyaç duyabilir. İşte bu gibi durumlarda Cumhurbaşkanı anayasanın 117. maddesi uyarınca kendisine millî güvenliğin sağlanması konusunda sorumluluk verildiğini gerekçe göstererek, yasama organını millî güvenliği sağlama sorumluluğu kapsamında alacağı karar ve yürüteceği politikalar doğrultusunda yönlendirmek amacıyla mesaj verme yetkisini kullanmasında anayasal anlamda herhangi bir engel bulunmamaktadır.

Sonuç itibariyle, yeni hükümet sisteminde Cumhurbaşkanının 117. madde uyarınca millî güvenliği sağlama konusunda TBMM'ye karşı sorumlu tutulmuş olmasının pratikte bir anlamı kalmamıştır. 2017 yılında kurucu iktidar her ne kadar bahse konu 117. maddede yaptığı değişikliğin gerekçesini maddenin yeni hükümet sistemine uyumlaştırılması şeklinde ifade etmiş ise de, bu hükmün Cumhurbaşkanlığı Hükümet sisteminde ne şekilde uygulanacağına yönelik anayasaya herhangi bir düzenleme getirmemiştir.

---

[491] Yeşilırmak, s. 19.

[492] Koçak, K. A. : ABD Başkanlık Sistemi: "Ayrı" Ama "Birlikte" Çalışan Organlar", Semra Gökçimen (Ed.), Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri Başkanlık Sistemi ABD, Arjantin, Azerbaycan, Brezilya ve Nijerya Örnekleri, Ankara 2017, s. 67

II. MİLLÎ GÜVENLİK KURULU (MGK)

Bir anayasal kurul olan Millî Güvenlik Kurulu (MGK), ilk kez 1961 Anayasası ile Türk devlet teşkilatına girmiştir. 1961 Anayasası'ndan önce millî güvenlik adında örgütlenmiş bir yapıdan söz etmek mümkün olmamakla birlikte, bu tarihten önce millî güvenlikle ilgili kurumsal yapılanmanın başladığı kabul edilmektedir.

A. 1961 Anayasası Öncesi Dönem

1961 Anayasası'ndan önce 1933 yılında 14443 sayılı Kararname ile *Yüksek Müdafaa Meclisi* ve *Umumi Katipliği* kurulmuş, Yüksek Müdafaa Meclisinin kurulmasından önce ise 1922 yılında Başkomutan Mustafa Kemal Paşa'nın tezkeresi ile *Harp Encümeni* adıyla bir kurul oluşturulmuştur. Ancak bu kurul Başkomutanın emrinde ve Başkomutana karşı sorumlu bir savaş kabinesi olarak görev yapmıştır.[493] Bu sebeple bu kurulun görev ve yapılanma itibariyle MGK ile ilişkilendirmesi güçtür.

14443 sayılı Kararname ile kurulan Yüksek Müdafaa Meclisi ise Genelkurmay Başkanının katılımıyla Başbakanın başkanlığında toplanan bir kabine şeklinde oluşturulmuştur. Bu kabinede günümüzde Genel Sekreterlik anlamında bir Umumi Katip, bu katibin idaresinde de bir büro görevlendirilmiştir. Büro millî seferberliğe ait işleri önceden hazırlamak ve ilgili dairelerden görüş ve öneri almakla görevlendirilmiştir. Bu görev yapılanması sebebiyle de Yüksek Müdafaa Meclisi'nin 1961 Anayasası öncesindeki millî güvenlikle ilgili ilk yapılaşma örneği olduğu kabul edilmektedir[494].

1949 yılında ise, 5399 sayılı Millî Savunma Yüksek Kurulu Kanunu ile Millî Savunma Yüksek Kurulu kurulmuştur. 5399 sayılı Kanunun gerekçesinde[495], Millî Savunma Yüksek Kurulu'nun, topyekûn millî savunma[496] esaslarını belirlemek

---

[493] Özdemir, H. : Rejim ve Asker, İstanbul 1993, s. 104; Balcı, M. : MGK ve Demokrasi Hukuk, Ordu, Siyaset, 2. Baskı, İstanbul 2000, s. 51.

[494] <https://www.mgk.gov.tr/index.php/kurumsal/hakkimizda>(Erişim Tarihi 30.9.2022)

[495] Millî Savunma Yüksek Kurulu Kanunu Tasarısının gerekçesi için bkz. Millî Savunma Yüksek Kurulu Kanunu Tasarısı ve Millî Savunma Komisyonu Raporu (1/539), s. 2, <https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d08/c019/tbmm08019096ss0206.pdf> (Erişim Tarihi 30.9.2022)

[496] 5399 sayılı Kanun topyekûn millî savunmayı millî varlığı tecavüze karşı korumak için Devletin ve milletin bütün maddi ve manevi kuvvetlerini savunma harbi için barışta hazırlamak, tecavüz vukuunda

ve özel kurumlar dahil tüm devlet teşkilatının bu esaslar doğrultusunda hareket etmelerini sağlamak ve yine topyekûn millî savunma esaslarını tek elden yürütmek amacıyla kurulduğu belirtilmiştir

Askeri güvenliği sağlamak amacıyla ve millî savunma kavramı esas alınarak kurulan Millî Savunma Yüksek Kurulunun tabii üyesi Cumhurbaşkanı, başkanı ise Başbakandır. Kurul üyeleri Millî Savunma Bakanı ve Genelkurmay Başkanı ile Bakanlar Kurulu tarafından seçilen İçişleri, Dışişleri, Maliye, Bayındırlık, Ekonomi, Ticaret, Ulaştırma, Tarım ve İşletmeler Bakanları'dır. Yüksek Kurulun görevi ise hükümetçe takip edilecek millî savunma politikasının esaslarını hazırlamak ve millî savunma ödev ve görevlerinin tespiti ile gereken kanuni ve idari tedbirleri almak üzere yetkili makamlara görüş sunmaktır.

Bu açılardan, Millî Savunma Yüksek Kurulunun görev ve yapılaşma itibariyle MGK'ye en benzer yapı olduğu hatta MGK'nin temelinin bu kurul tarafından atıldığı kabul edilmektedir. [497]

1949 yılında böyle bir organizasyona gidilmesinde en önemli etkenin II. Dünya Savaşı sonrası ABD'de başlayan millî güvenlikle ilgili kurumsal yapılaşma süreci olduğu kabul edilmektedir. [498] Nitekim II. Dünya Savaşı sonrası dönem günümüz devletleri için millî güvenlik konusunda kurumsal yapılanma sürecinin başladığı tarih olarak kabul edilmektedir.

Çalışmanın ilk bölümünde de yer verildiği üzere, II. Dünya Savaşı'na kadar devletin askeri gücünü kullanması şeklinde anlaşılan ve millî savunma kavramı ile eş tutulan millî güvenlik II. Dünya Savaşı sonrasında askeri konuların dışındaki konuları da kapsayacak şekilde ele alınmaya başlanmış bu sebeple bu alanda yeni bir oluşuma gidilmesi düşüncesi doğmuştur. Bu yapılaşma süreci ABD'nin 1947 yılında çıkardığı Millî Güvenlik Kanunu (NSA) ile başlamıştır. 1947 tarihli NSA ile millî güvenlik, askeriye ve dış politika konularında Başkana danışmanlık yapmak üzere Millî Güvenlik Konseyi (NSC) kurulmuş ve millî güvenlik alanında bir dizi

---

bunları hep birden seferber etmek ve savunma savaşını bütün kuvvetlerle yaparak zafere ulaşmak, şeklinde tanımlamıştır.
<https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d08/c019/tbmm08019096ss0206.pdf>
(Erişim Tarihi 30.9.2022)

[497] Aybay(Millî Güvenlik Kavramı*)* s. 73.

[498] Güveyi, s. 177; Balcı, s. 54; Gürpınar(Milli Güvenlik) s. 77.

yapılaşmaya gidilmiştir. Millî güvenlik alanında başlatılan bu yapılanma süreci, zamanla dünya devletleri için de model oluşturmuştur.

Kuruluş dönemlerinin yakınlığı ve yapısal bakımdan NSC'ye benzer yönleri olmasına karşılık, Millî Savunma Yüksek Kurulu'nun kuruluş amacı savaş, seferberlik ve askeri konularla sınırlı kalmıştır. Nitekim bu sebeple 1961 Anayasası öncesinde millî savunmadan millî güvenliğe geçiş yapılamadığı kabul edilmektedir.[499].

B. 1961 Anayasası Dönemi

1961 Anayasası hazırlık çalışmaları esnasında Millî Savunma Yüksek Kurulu'na anayasal bir statü kazandırmak ve devlet örgütlenmesindeki konumunu güçlendirmek amacıyla Temsilciler Meclisi Anayasa Komisyonu, hazırlamış olduğu Anayasa taslağında Millî Savunma Yüksek Kurulu'na aynı adla ve yapılanma ile anayasa taslağında yer vermiştir. Ancak söz konusu taslak madde Millî Birlik Komitesince kabul edilmemiş, bunun yerine, anayasanın 111. maddesiyle, millî güvenlik ile ilgili kararların alınmasında ve gerekli koordinasyonun sağlanmasında yardımcı olmak ve bu konuda gerekli temel görüşleri Bakanlar Kurulu'na bildirmek üzere Millî Güvenlik Kurulu adı altında yeni bir kurul oluşturmuştur[500]. Bu değişikliğin gerekçesi Millî Savunma Komisyonu Sözcüsü Ordu Milletvekili Ferda Güley tarafından şu şekilde ifade edilmiştir: *" ... Kurucu Meclis Anayasayı tedvin ederken, Millî Güvenlik gibi milletin bekası ile ilgili ve çok mühim bu meseleyi ve bu meseleye ilişkin olarak bu müesseseyi ele almış ve 111. maddesiyle bu müesseseyi anayasanın çatısı altına koymuştur. Bu müessesenin bir diğer zaafı da Millî Savunma Yüksek Kurulu adını taşıması idi. Millî Savunma Bakanlığı hizmetleriyle, topyekûn millî güvenlik hizmetlerinin birbirinden ayrı karakterde olduğu aşikârdır. Fakat isminin iltibasa mahal verir şekilde olması, bu müessese hizmetlerini gölgelendirmektedir. İşte bu sebepten 111. maddede isim değişikliği cihetine gidilmiş ve Millî Güvenlik Yüksek Kurulu adı uygun bulunmuştur."*[501]

---

[499] Balcı, s. 54.
[500] İba, s. 179
[501] Millet Meclisi Tutanak Dergisi, Dönem: 1, C. 8, Toplantı: 1, 133. Birleşim, 3. Oturum, 19.10.1962, s. 184.

Böylece MGK, Türk idari teşkilatlanmasına anayasal statüye sahip yardımcı bir kuruluş olarak ilk kez 1961 Anayasası'nda yerini almıştır. Ayrıca kurulun görev alanı sadece millî savunma şeklinde dar anlamda değil ülkenin bütün millî güvenlik siyasetini kapsayacak bir biçimde genişletilmiş, böylece 1961 Anayasasıyla birlikte 'millî savunma' anlayışından 'millî güvenlik' anlayışına geçilmiştir.[502].

MGK'nin kuruluşunu düzenleyen 1961 Anayasası'nın 111. maddesinin ilk hali, MGK'nin Kanunun gösterdiği bakanlar ile Genelkurmay Başkanı ve Kuvvet Temsilcilerinden oluşacağını, MGK'ye Cumhurbaşkanının başkanlık edeceğini görevinin de millî güvenlikle ilgili kararların alınmasında ve koordinasyonunun sağlanmasında yardımcı olmak üzere gerekli temel görüşleri Bakanlar Kuruluna "bildirmek" olduğunu düzenlemiştir. Yani 1961 Anayasası'nda MGK üyelerinin kanunla belirleneceği düzenlenmiş, anayasa sadece MGK'nin görevleri ile ilgili temel esasları saymıştır.

Bu doğrultuda 11.12.1962 tarihinde çıkarılan 129 sayılı Millî Güvenlik Kurulu Kanunu[503] ile MGK'ye Genel Kurmay Başkanı, Kara, Hava ve Deniz Kuvvetleri temsilcileri ile Başbakan, Devlet Bakanı Başbakan Yardımcıları, Millî Savunma, Dışişleri, İçişleri, Maliye Ulaştırma ve Çalışma Bakanı ile Başbakanın gündemle ilgili olarak davet ettiği diğer Bakanların katılacağı düzenlenmiş, ayrıca MGK'nin görevleri de kanunda ayrıntılı olarak sayılmıştır.

Öte yandan 129 sayılı Kanunla Başbakanlığa bağlı Millî Güvenlik Kurulu Sekreterliği de kurulmuştur. 129 sayılı Kanun, Millî Güvenlik Kurulu Sekreterliği'nin görevlerini, MGK'nin görevleriyle ilgili çalışmaları ve incelemeleri yapmak ve teklifleri hazırlamak; MGK'ce teklif edilip Bakanlar Kurulu'nca uygun bulunan bütün karar, prensip ve planlar ile bu konudaki mevzuatın uygulanmasını takip etmek ve bu amaçla raporlar hazırlayarak MGK'ye sunmak; MGK ile ilgili toplantı hazırlıklarını yapmak şeklinde belirlemiştir. Millî Güvenlik Kurulu Sekreterliği'nin kuruluş, görev ve çalışma usulleri ise MGK'ce hazırlanan ve Bakanlar Kurulu'nca uygun bulunan bir Yönetmelikle belirlenmiştir.[504]

---

[502] Nacak, s. 369
[503] R.G. 19.12.1962, S. 11286.
[504] 6/1645 sayılı 17.04.1963 tarihli Bakanlar Kurulu Kararı. R.G. 7.6.1963, S. 11422.

1961 Anayasası'nın 111. maddesinin birinci ve son fıkralarında 1971 yılında yapılan değişiklikle MGK üyeleri Başbakan, Genel Kurmay Başkanı ve Kanunun gösterdiği Kuvvet Komutanlıkları şeklinde sayılmış böylece MGK Türk Silahlı Kuvvetlerin en üst seviyesindeki askerlerle toplanan bir kurul haline gelmiştir. Öte yandan 1971 yılı değişiklikleriyle 111. maddenin son fıkrasındaki "yardımcılık etmek üzere" ibaresi metinden çıkarılmış, maddedeki "görüş bildirmek" ibaresi de "tavsiye etmek" şeklinde değiştirilmiştir. Bu durum MGK kararlarının hukuki bağlayıcılık yönünden istişarî olma niteliğini değiştirmese de, tavsiye etmek şeklindeki yeni ibare, zaten askeri yönden ağırlığı arttırılmış olan MGK kararlarının Bakanlar Kurulu üzerindeki siyasal etkisinin daha da artmasına neden olmuştur.[505]

C. 1982 Anayasası Dönemi

Anayasal konuma ilk defa 1961 Anayasası ile kavuşan, devletin en üst düzey asker ve sivil yetkililerinin bir araya gelerek devletin millî güvenliği ile ilgili sorunlarının görüşüldüğü MGK, merkezi idareye yardımcı bir kuruluş olarak 1982 Anayasası'nda da yerini korumuştur. MGK, 1982 Anayasası'nın 118. maddesinde düzenlenmiştir. Ayrıca anılan maddenin son fıkrası uyarınca çıkarılan 9.11.1983 tarihli 2945 sayılı Millî Güvenlik Kurulu ve Millî Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Kanunu[506] ile Millî Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği kurulmuştur.

1982 Anayasası'nın 118. maddesinin ilk hali, MGK'nin statüsü ile yetki ve görevlerini 1961 Anayasası'ndan farklı düzenlemiştir. Bu doğrultuda, 1961 Anayasası MGK'nin sivil üyelerinin yani Kurula katılacak Bakanların kanunla belirleneceğini düzenlemiş iken, 1982 Anayasası'nın 118. maddesinin birinci fıkrasında MGK üyeleri sayma yöntemiyle belirlenmiştir. Öte yandan 1982 Anayasası, 118. maddenin üçüncü fıkrasının ilk halindeki hükümle, MGK'nin, Devletin varlığı ve bağımsızlığı, bölünmez bütünlüğü, toplumun huzur ve güvenliğinin korunması hususlarında da karar almakla görevli olduğunu ve MGK'nin bu kararlarının Bakanlar Kurulunca 'öncelikle dikkate alınacağını" düzenlemiştir. Böylelikle 1961 Anayasası'nda "tavsiye niteliğinde" olan MGK kararları 1982 Anayasası'nda Bakanlar Kurulunca "öncelikle dikkate alınması gereken" kararlar haline gelmiştir.

---

[505] Yazıcı, s. 122; Akgüner, s. 221; Aybay(Millî Güvenlik),s. 77-78; Tanör(İki Anayasa), s. 45.
[506] R.G. 11.11.1983, S. 18218

1982 Anayasası'nda MGK'nin konumu ile ilgili en önemli değişiklik MGK'nin görüş bildireceği konuların 1961 Anayasası'na göre genişletilmesidir. Şöyle ki, 1961 Anayasası'nın 111. maddesinin üçüncü fıkrası, MGK'nin millî güvenlikle ilgili kararların alınması ve gerekli koordinasyonun sağlanması konusunda görevli olduğunu düzenlemiş,1982 Anayasası'nın 118. maddesinin üçüncü fıkrasının ilk hali ise, MGK'nin görev konularını devletin millî güvenlik siyasetinin tayini ve tespiti gibi çok geniş bir alana yaymış, üstelik fıkranın devamında da MGK'nin devletin varlığı ve bağımsızlığı, bölünmez bütünlüğü, toplumun huzur ve güvenliğinin korunması hususlarında da karar alabileceğini düzenlemiştir.[507] Öte yandan 1982 Anayasası MGK'ye Cumhurbaşkanlığı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu tarafından mülga 120. maddedeki sebeplere dayalı olağanüstü hal ile mülga 122. maddedeki sıkıyönetim kararının ilanından önce Bakanlar Kuruluna görüş bildirme görevi de vermiştir. Sonuç olarak 1982 Anayasası'nda MGK'nin görev ve faaliyet alanı ile Kurul kararlarının Bakanlar Kurulu üzerindeki etkisi güçlenmiş, bu güçlenme de devlet işleyişinde millî güvenlik kavramının daha etkin kullanılmasına sebep olmuştur. Ancak Silahlı Kuvvetlerin 1982 Anayasası'nda MGK aracılığıyla elde ettiği etkin konumu Avrupa Birliği'ne (AB) üyelik sürecinde İlerleme Raporları ile sıklıkla dile getirilerek eleştirilmiş, bu doğrultuda MGK'nin yapısının değiştirilmesi yolundaki talepler gündeme gelmiştir[508]. Bu sebeple AB'ye uyum süreci bağlamında 2000'li yıllarda anayasa ve kanunlarda ciddi değişiklikler yapılmıştır. Bu süreçteki en önemli değişiklik 2001 yılında 4709 sayılı Kanunla[509] yapılan anayasa değişikliği, sonrasında ise 7. Uyum Paketi kapsamında 30.7.2003 tarihinde kabul edilen 4963 sayılı Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanunla[510] yapılan değişiklikler olmuştur. Bu değişiklilerle MGK'nin görev ve teşkilat yapısında önemli sayılabilecek değişiklikler yapılmıştır.

2001 yılında kabul edilen 4709 sayılı Kanunla anayasanın 118. maddesinin birinci fıkrasında değişiklik yapılmış, yapılan değişiklikle MGK'nin Cumhurbaşkanının başkanlığında, Başbakan, Genelkurmay Başkanı, Başbakan

[507] Yazıcı, s. 189.
[508] Acaray(*Anayasal Bir Kuruluş Olarak MGK),* s. 1295.
[509] 4709 sayılı 3.10.2001 tarihli Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun (md.32) R.G. 17.10.2001, S. 24656 (Mükerrer)
[510] R.G. 7.8. 2003, S. 25192

yardımcıları, Adalet, Millî Savunma, İçişleri ve Dışişleri Bakanları ile Kara, Deniz ve Hava Kuvvetleri Komutanları ve Jandarma Genel Komutanından oluşacağı düzenlenmiştir. Böylece 118. maddenin ilk halinde kurul üyeleri arasında sayılmayan Başbakan yardımcısı ve Adalet Bakanı 2001 yılı sonrasında Kurula dahil edilmiştir. Sonuç olarak 2001 yılı sonrasında MGK'nin asker üye sayısı değişmemiş ancak Kurulun sivil üye sayısı arttırılmıştır. 2001 yılında ayrıca 118. maddenin üçüncü fıkrasının ilk cümlesi "Millî Güvenlik Kurulu Devletin millî güvenlik siyasetinin tayini, tespiti ve uygulanması ile ilgili alınan tavsiye kararları ve gerekli koordinasyonun sağlanması konusundaki görüşlerini Bakanlar Kuruluna bildirir şeklinde, üçüncü fıkranın son cümlesinde "öncelikle dikkate alınır" ibaresi ise "değerlendirilir" şeklinde değiştirilmiştir.

Sonuç olarak 2001 yılından sonra MGK'nin üye sayısı siviller lehine yeniden düzenlenmiş, ayrıca MGK kararlarının Bakanlar Kurulu tarafından değerlendirilecek ve uygun görülmesi halinde benimsenecek tavsiye niteliğinde kararlar olduğu vurgulanmıştır.

2003 yılında ise 4963 sayılı Kanunla, 2945 sayılı Millî Güvenlik Kurulu ve Millî Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Kanununun çeşitli maddelerinde değişiklikler öngörülmüştür. Yapılan değişiklikle önceden Orgeneral-Oramiral rütbesindeki Silahlı Kuvvetler mensupları arasından Genelkurmay Başkanı'nın inhası ve Başbakan'ın teklifi üzerine Bakanlar Kurulu'nun kararıyla atanan MGK Genel Sekreterinin, artık Başbakan'ın teklifi ve Cumhurbaşkanı'nın onayı ile atanacağı düzenlenmiştir. Böylece ilk kez Millî Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğine sivil bir Genel Sekreter atanması mümkün hale gelmiştir. Öte yandan değişiklikle MGK'ye yönelik olarak MGK'nin 2 ayda bir toplanacağı düzenlenmiştir. 2003 yılında ayrıca Genel Sekreterliğin görevleri de önemli ölçüde değiştirilmiştir. Bu doğrultuda Genel Sekreterliğin yeni görev tanımı Sekreterlik hizmetlerini yürütmek ve Millî Güvenlik Kurulu'nca ve kanunlarla verilen görevleri yerine getirmek şeklinde düzenlenmiştir.

2017 yılında ise MGK'nin anayasal statüsü korunmakla birlikte Cumhurbaşkanlığı Hükümet sistemine geçişle birlikte MGK'nın yapısı ve işleyişinde önemli değişiklikler yapılmıştır. Bu doğrultuda yeni hükümet sistemine uyum çerçevesinde anayasanın 118. maddesinin ilk fıkrasındaki Bakanlar Kurulu ibaresi

yerine Cumhurbaşkanı, Başbakan ibaresi yerine de Cumhurbaşkanı yardımcıları şeklinde değiştirilmiştir. Öte yandan Kurul üyelerinin sıralaması da değiştirilmiş, Genelkurmay Başkanına sivil üyelerin sonrasında yer verilmiştir. Ayrıca MGK üyeleri arasından Jandarma Genel Komutanı çıkarılmış, böylelikle Kuruldaki askeri üye sayısı düşürülmüştür. Sonuç olarak 2001 yılında başlayan MGK'nin sivilleşmesi süreci 2017 yılında da devam etmiştir.

2017 yılında ayrıca 9.07.2018 tarih, 703 sayılı KHK ile 2945 sayılı Millî Güvenlik Kurulu ve Millî Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Kanunu ilga edilmiş, anayasanın 118. maddesinin son fıkrasında 2017 yılında yapılan değişiklik uyarınca 6 sayılı Millî Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin Teşkilat ve Görevleri Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi[511] çıkarılmıştır.[512] Bu durum Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile yürütmeye mahfuz alan yaratılıp yaratılmadığı dolayısıyla yasama yetkisinin genelliği ilkesinin zedelenip zedelemediği ile ilgili 2017 yılı değişikliğinden sonra doktrinde yoğun bir şekilde tartışılmış olan konunun bu kez Millî Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği vesilesiyle gündeme gelmesine neden olmuştur.

Ancak kanımızca burada esas dikkat çekilmesi gereken husus, anayasanın 118. maddesinin son fıkrasındaki hükümle yasama yetkisinin genelliği ilkesinin zedelenip zedelemediği değil, bu hüküm doğrultusunda çıkarılmış olan 6 sayılı CBK'nin anayasaya uygun olup olmadığıdır.

Zira 118. maddenin son fıkrası, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin teşkilatı ve görevleriyle ilgili olacağını düzenlemiştir. 6 sayılı CBK ise sadece Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin teşkilat ve görevlerini değil, Milli Güvenlik Kuruluna ilişkin ayrıntılı sayılabilecek bazı düzenlemeler getirmiştir. Örneğin, kararnamenin 3. maddesinde MGK'nin sadece Cumhurbaşkanının çağrısıyla toplanabileceği ve Kurula Cumhurbaşkanının başkanlık edeceği, Cumhurbaşkanının katılamadığı hallerde ise Kurulun Cumhurbaşkanı yardımcısı başkanlığında toplanacağı ve MGK'nın gündeminin Cumhurbaşkanı tarafından belirleneceği düzenlenmiş, 4. maddesinde ise Cumhurbaşkanı Yardımcıları ve Bakanlar ile Genelkurmay Başkanının gündem

[511] R.G. 15.7.2018, S. 30479
[512] Acaray(Anayasal Bir Kuruluş Olarak MGK), s. 1295.

önerilerinin Kurul gündemine alınıp alınmamasına Cumhurbaşkanının karar vereceği gibi doğrudan MGK'nın yapısı ve çalışma usulleri ile ilgili düzenlemeler içermektedir. Her ne kadar anayasanın 104. maddesinde Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin yürütme alanına ilişkin konularda çıkarılacağı belirtilmiş, öte yandan Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi çıkarma yetkisinin, kaynağını doğrudan anayasadan alan bir yetki olduğu kabul edilmekte ise de, anayasanın 118. maddesinin son fıkrasında açıkça, çıkarılacak Kararnamenin Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin teşkilat ve görevleri ile ilgili olacağını düzenlemiştir. Nitekim 6 sayılı CBK'nin adı da bunu doğrulayacak şekilde "Millî Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin Teşkilat ve Görevleri Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi"'dir. Bu durumun, 6 sayılı Kararnamenin MGK ile ilgili kısımları yönünden anayasaya uygun olup olmadığı yönünden tartışılması gereken hukuki bir mesele olduğu kanaatindeyiz.

Son olarak belirtmek gerekir ki; Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçişle birlikte MGK'nin millî güvenlik siyasetinin belirlenmesindeki işlevi önemli ölçüde değişmiştir. Bu durum MGK'nin oluşumu ile MGK Genel Sekreterliğinin çalışma usul ve esaslarında yapılan değişikliklerle MGK ve MGK Genel Sekreterliğinin bütünüyle Cumhurbaşkanı ile ilişkilendirilerek Kurul kararlarının alınmasında Cumhurbaşkanının etkinliğinin arttırılmış olmasının da bir sonucu olarak görülebilir. Bu doğrultuda, MGK üyeleri arasına Cumhurbaşkanı tarafından atanıp görevden alınan ve sadece Cumhurbaşkanına karşı sorumlu tutulan Cumhurbaşkanı Yardımcıları eklenmiştir. 118. madde dışında 6 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde de yukarıda da belirtildiği üzere MGK'nin işleyişinde Cumhurbaşkanının konumunu güçlendirici hükümler bulunmaktadır. Örneğin MGK'nin sadece Cumhurbaşkanının çağrısıyla toplanabileceği (6 sayılı CK m. 3) ve Kurula Cumhurbaşkanının başkanlık edeceği, Kurul gündeminin Cumhurbaşkanı tarafından belirleneceği, Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar ile Genelkurmay Başkanının gündem önerilerinin Kurul gündemine alınıp alınmamasına ise yine Cumhurbaşkanının karar vereceği (6 sayılı CK m. 4) düzenlenmiştir.

Öte yandan değişiklikle Millî Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği tarafından Cumhurbaşkanına gönderilen Kurul kararlarının Cumhurbaşkanınca değerlendirilip değerlendirilmemesi tamamen Cumhurbaşkanının iradesine bırakılmıştır.(6 sayılı CK

m. 5) Her ne kadar bu değişiklik anayasanın 118. maddesine uyum sağlamak amacıyla yapılmış ise de, bu düzenleme sonucunda MGK'nin millî güvenlik siyasetinin oluşturulması amacıyla aldığı kararları artık tam olarak 'öneri' ve 'görüş bildirme' niteliğine bürünmüştür.

SONUÇ

Bu çalışmada milli güvenlik kavramı Türk anayasa hukuku boyutuyla incelenmiştir. Bu bağlamda kavram önce kuramsal çerçevede ele alınmış daha sonra hem kişi özgürlükleri hem de devlet organlarına verilen görev ve yetkiler çerçevesinde kurumsal sorumluluk yönünden incelenmiştir.

Çalışmada tespit edilen en önemli husus millî güvenlik kavramının anayasa hukukunda önemli bir kavram olduğu, ancak bu önemin kavramın sadece temel hak ve özgürlükler için sınırlama sebebi olmasından değil, devlet organlarına bu alanda verilen yetkinin önemi ve özelliğinden de kaynaklandığıdır. Nitekim millî güvenliğin sağlanması ve bu amaçla gerekli tedbirleri alma konusundaki yetkinin yürütme organına bırakmış olması, bu konudaki sorumluluğun anayasanın kabul ettiği hükümet sistemi kuralları çerçevesinde ele alınması gerektiği sonucunu ortaya çıkarmakta, dolayısıyla bu durum milli güvenliği, mevcut hükümet sistemi ve bu sistem içinde yasama ve yürütme organı arasındaki ilişki ile doğrudan bağlantılı bir konu haline getirmektedir.

Millî güvenlik devletlerin yerleşmiş düzeninin sürekliliğini sağlayan ve en üst düzeyde önlemleri ifade etmek üzere kullanılan bir kavramdır. Ancak millî güvenlik günümüzde hala tanımlanamayan ve belirsiz bir kavram olarak kabul edilmektedir. Kavramın tanımlanmasındaki güçlük, zamana, siyasi konjonktüre, ekonomik ve sosyal gelişmelere göre değişen tehdit algısına bağlı olmasından kaynaklanmaktadır.

Millî güvenlik kavramının devletlerin siyasi ve hukuki gündemine girmesi II. Dünya Savaşından sonra, ABD tarafından Millî Güvenlik Kanununun (NSA) çıkarılmasıyla gerçekleşmiştir. Anılan kanunla millî güvenlikle ilgili bir dizi kurumsal yapılanma öngörülmüş, ülkenin millî güvenliği ile ilgili iç, dış ve askeri politikaların bütünleştirilmesi konusunda Başkana tavsiyede bulunmak üzere Millî Güvenlik Konseyi (NSC) kurulmuştur.1947 tarihli bahse konu Kanunda, millî güvenliğe ilişkin herhangi bir tanım yer almamakla birlikte, Millî Güvenlik Konseyinin kuruluş amacı millî güvenlikle ilgili iç, dış ve askeri politikaların bütünleştirilmesi konusunda başkana tavsiyelerde bulunmak olarak belirlenmiş,

böylelikle millî güvenliğin askeri konularla sınırlandırılmaması gerektiği düzenlenmiştir.

Devletin ve toplumun varlığı ve güvenliği ile ilişkili yönleri olması sebebiyle bazı kavramlar millî güvenlikle benzer anlamlarda kullanılmaktadır. Örneğin, 1961 Anayasası döneminde siyasi güvenliğin millî güvenlikle aynı anlamda olup olmadığı tartışılmış, sonuç olarak siyasi güvenliğin, iktidarı oluşturan bir siyasi parti veya siyasi partiler grubunun güvenliğini ifade eden bir kavram olduğu, bu sebeple siyasi güvenliğin tehlikeye düştüğü her durumun millî güvenlik açısından tehlike yaratacağı şeklinde yorumlanmaması gerektiği konusunda görüş birliği oluşmuştur. Millî güvenlik kavramıyla karıştırılan bir diğer kavram ise kamu güvenliğidir. Ancak millî güvenliği bozan faaliyetler genelde uzun süreli, içten ve dıştan gelebilen, tüm devletin ülkesini ve varlığını ilgilendiren, devletin siyasi, sosyal ve ekonomik düzenini ortadan kaldırmaya yönelik tehlikeler iken kamu güvenliği günlük, çoğu kez asayiş ilgili geçici tehlikelerin önlenmesi ile ilgilidir. Bazı kavramlar ise millî güvenlikle yakın ilişki içindedir. Örneğin millî güvenliğin içeriği belirsiz, her somut olaya göre değişen bir kavram olması ve bu kadar soyut bir kavramın siyasi organlarca sınırlama sebebi olarak kullanılması, kavramın hukuk devleti ilkesi ile yakın ilişkide olmasına neden olmaktadır. Nitekim hukuk devleti ilkesinin, hukuki düzenlemelerin hukuki belirliliği sağlayacak açıklıkla ve netlikte objektif kurallardan oluşmasını gerektirmesi, buna karşılık millî güvenlik kavramının ise devletin varlığını, bağımsızlığını anayasal düzenini korumak anlamında kullanılsa da sonuç olarak sınırları belirsiz ve yürütme organının siyasi tercihlerine bağlı genel siyaset kapsamında bir konu olması, hukuk devleti ilkesi ile millî güvenliğin zaman zaman karşı karşıya gelmesine neden olmaktadır. Millî güvenlik kavramının hukuk devleti ilkesi uyumlu hale getirilebilmesi için yargı mercilerince bulunan çözüm ise 1961 Anayasası'ndan günümüze kadar değişmemiştir. Anayasa Mahkemesine göre, millî güvenlik gerekçesiyle sınırlama yetkisi veren yasal düzenlemeler "millî güvenliğin açıkça gerekli kıldığı haller" gibi idarelerin millî güvenlik sınırlama sebebinin varlığını somut olarak ortaya koymasını sağlayacak belirginlikte olması durumunda, hukuk devleti ilkesinin belirlilik şartı yerine getirilmiş olacak ve böylece millî güvenlik ile hukuk devleti ilkesi arasındaki çatışma çözülmüş olacaktır. Çalışmada, demokrasi kavramının da millî güvenlikle yakın ilişki içinde olduğu öne

sürülmüştür. Özellikle milli güvenlik alanında anayasal yetkilere sahip ve askeri otoritenin hakim olduğu bir yapının siyasal makamlar üzerinde etkin bir konumda olması millî güvenlik kavramının demokrasi ile kesişmesine neden olmaktadır. Her ne kadar 2001 yılından itibaren MGK üyelerinin sivilleşmesi sağlanmış, en son 2017 yılında Kuruldaki sivil üye sayısı askeri üyelerden sayıca fazla hale getirilmiş böylelikle Kurul organik açıdan demokratikleştirilmiş ise de bunun tek başına demokrasi için yeterli olmayacağı aşikardır. Çünkü önemli olan demokrasi kültürüdür ve bu sebeple MGK gibi bir yapı tamamen sivil makamlardan oluşsa bile Kurulun anayasal özgürlükleri güvence altına almaya hedefleyen demokratik bakış açısına sahip bir Kurul olarak görev yapma iradesine sahip olmaması, organik açıdan demokrasiye uygun görünen Kurulu fonksiyonel/maddi açıdan antidemokratik hale getirecektir. Çalışmada ayrıca millî güvenlikle demokrasi arasındaki ilişkinin diğer yönünün demokratik yaşamın özünü oluşturan özgürlüklere millî güvenlik gerekçesiyle sınırlamalar getirilmesi olduğu öne sürülmüştür. Bu konuda hak ve özgürlüklere millî güvenlik gerekçesiyle getirilecek sınırlamaların sınırlama rejimi kurallarına uygun olmasının ve bu sınırlamaların yargı denetimine açık olmasının, demokratik bir toplumun gereği olduğu vurgulanmıştır. Diğer yandan çalışmada, millî güvenliğin, koruduğu hukuki menfaat dolayısıyla olağanüstü hal ya da hukuk felsefecileri ve siyasetçilerinin ifadesiyle istisna hali, uluslararası hukukta ise ulusun yaşamını tehlikeye atan olağanüstü durum kavramlarıyla çok benzer anlamda bir kavram olduğu belirtilmiş, millî güvenlik kavramının bu benzerliğinin de kavramı AİHS uygulamasında ilk kez Sözleşmenin 15. maddesi uygulamasında doğmuş olan ve takdir marjı olarak ifade edilen kavramla da ilişkili olabileceği fikrinin oluşmasına neden olduğu öne sürülmüştür. Bu doğrultuda milli güvenliğin AİHM'nin taraf devletlere takdir marjı tanımak için varlığını gerekli gördüğü "hakkında ortak bir Avrupa uzlaşısının sağlanamadığı", "devletlerin doğrudan bilgi sahibi olduğu" nitelikteki konular kapsamına girdiği belirtilmiş, bu bağlamda bazı önemli AİHM kararlarına yer verilmiştir. Diğer yandan çalışmada hukuki ve siyasi bir kavram olarak ilk kez 1961 Anayasası ile Türk hukukuna girmiş olan millî güvenliğin 1961 Anayasası döneminde ne anayasada ne de anayasanın 111. maddesi uyarınca çıkarılan 129 sayılı MGK Kanununda tanımlanmadığı, bu dönemde millî güvenliğin sadece 129 sayılı MGK Kanununun 7. maddesi uyarınca çıkarılan Millî Güvenlik

Kurulu Sekreterlik Yönetmeliği'nde tanımlandığı belirtilmiş, ancak anılan Yönetmelikte millî güvenliği günümüz karşılığında açıklanmadığı çünkü millî güvenliğin ekonomik, siyasi ve sosyal yönlerinin tanıma dahil edilmediği belirtilmiştir. Diğer yandan, yargısal pratikte millî güvenliğin ilk kez 1970 yılında Danıştay tarafından tanımlandığı, bu kararda millî güvenlik kavramının "*yurt ölçüsünde beliren iç ve dış tehlikelere karşı Devlet tüzel kişiliğinin savunma ve güvenlik altına alınması"* şeklinde açıklandığı, Anayasa Mahkemesinin ise kavrama daha temkinli yaklaştığı, kararlarında milli güvenliği tanımlanmadığı gibi aksine kavramın belirsiz ve kişisel görüş ve değerlendirmelere göre genişleyebilecek bir kavram olarak nitelediği bu sebeple millî güvenliğin tehlikeye düşeceği hallerin idarelerce doğrudan ya da dolaylı olarak ortaya konulması gerektiğini sıklıkla dile getirdiği belirlenmiştir.

Çalışmada milli güvenliğin ilk kez 1982 Anayasası döneminde, 2945 sayılı Millî Güvenlik Kurulu ve Millî Güvenlik Kurulu Sekreterliği Kanununun 2. maddesinde, "*devletin anayasal düzeninin, millî varlığının, bütünlüğünün, milletlerarası alanda siyasi, sosyal, kültürel ve ekonomik dahil bütün menfaatlerinin ve ahdi hukukunun her türlü dış ve iç tehditlere karşı korunması ve kollanması"* şeklinde tanımlandığı, 2945 sayılı Kanunun yürürlükte olduğu süre boyunca pek çok değişikliğe uğradığı, hatta 2018 yılında 703 sayılı KHK ile ilga edildiği ve yerine 6 sayılı Millî Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin Teşkilat ve Görevleri Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin çıkarıldığı, anılan Kararnamenin 2. maddesinin 1(d) bendinde de mülga 2945 sayılı Kanunun 2. maddesindeki şekliyle tanımlandığı belirlenmiştir. Nitekim 1982 Anayasası döneminde Anayasa Mahkemesi de yaklaşık kırk yıldır yasal tanımı değişmemiş olan millî güvenliğe dair herhangi bir tanım geliştirmemekte üstelik 1961 Anayasası dönemindeki yorumunun tersine, millî güvenlik kavramının belirsiz bir kavram olmadığına hükmetmekte kavramın doktrin, uygulama ve yargı kararlarıyla anlam kazandığını belirtmektedir.

Çalışmanın ikinci bölümünde ise kişi özgürlükleri yönünden milli güvenlik kavramına yer verilmiş kavrama hukuki boyut kazandıran hususun özgürlük sınırlama sebebi olarak hukuki metinlerde düzenlenmesi olduğu, bu doğrultuda kavramın insan haklarına ilişkin pek çok uluslararası sözleşmede özgürlük sınırlama sebebi olarak yer aldığı belirtilmiştir. Nitekim gerek 1961 Anayasası gerekse 1982

Anayasası'nda millî güvenliğe sınırlama nedeni olarak yer verilmiştir. Milli güvenlik 2001 yılından önce anayasada genel sınırlama sebebi olarak düzenlenmiş, 2001 yılı sonrasında ise özel sınırlama sistemine geçilmesiyle birlikte anayasada bazı hak ve özgürlükler için sınırlama nedeni olarak düzenlenmiştir. Bu doğrultuda 1982 Anayasası'nın 2001 yılı sonrasındaki halinde millî güvenlik, özel hayatın gizliliği ve korunması kapsamındaki bazı hak ve özgürlüklere, düşünceyi açıklama ve yayma hürriyetine, basın, yayım ve toplantı hak ve hürriyetleri kapsamındaki bazı anayasal güvenceler ile çalışma ile ilgili olarak sendika kurma hakkını düzenleyen hükme özel sınırlama sebebi olarak eklenmiştir.

Anayasa Mahkemesi millî güvenlik gerekçesiyle bir hak veya özgürlüğe sınırlama getiren bir düzenlemenin anayasaya uygunluğunu 13. maddede yer alan ölçütler çerçevesinde denetlediği için çalışmada 13. maddedeki ölçütlerin her biri milli güvenlik sınırlama sebebi özelinde ve Anayasa Mahkemesi kararlarından örnekler vermek suretiyle ele alınmıştır.

Bu kapsamda ulaşılan tespitler şunlardır:

-Anayasa Mahkemesi, millî güvenlik gerekçesiyle sınırlama getiren bir düzenlemenin kanunilik şartını taşıyıp taşımadığını, sınırlama getiren kanunun öngörülebilirlik, erişilebilirlik, belirlilik gibi niteliklere sahip olup olmadığını ve hukuk devleti ve hukuki güvenlik ilkesinin bir gereği olarak denetlemektedir. Ayrıca Anayasa Mahkemesi millî güvenlik gerekçesine dayanılarak sınırlama getiren bir kanunda millî güvenliğin açıkça gerekli kıldığı haller gibi, yasaklama yetkisini somutlaştıracak unsurların varlığını hukuk devleti ilkesi açısından gerekli görmektedir.

-Anayasa Mahkemesi, millî güvenlik meşru sebebinin varlığını ise getirilen sınırlamayla millî güvenliğin korunmasının amaçlayıp amaçlamadığını inceleyerek denetlemektedir. Anayasa Mahkemesine göre örneğin istihbarat ve askeri alanda askeri disiplinin korunması, istihbarata karşı koyma, bilgi güvenliğinin sağlanması amacıyla tesis edilen işlemler veya terörle mücadele ve bu kapsamda yürütülen faaliyetler millî güvenliğin korunması amacıyla yapılmaktadır.

-Anayasa Mahkemesi millî güvenlik gerekçesine dayanan bir sınırlamanın demokratik toplum düzeni gereklerine uygunluğunu ise ölçülülük ilkesi ile birlikte

incelemektedir. Bu bağlamda sınırlama aracı ile millî güvenliğin korunması amacı arasında makul bir dengenin kurulup kurulmadığı ölçülülük ilkesi kapsamında belirlenmekte, seçilen aracının "zorunlu bir toplumsal ihtiyacı gidermek için gerekli olup olmadığı" ve "sınırlama gerekçelerinin somut olarak ortaya konulup konulmadığı" ise demokratik toplum düzenine uygunluk kapsamında incelenmektedir.

-Anayasa Mahkemesi millî güvenlik gerekçesiyle getirilen bir sınırlamanın ilgili hakkın özüne dokunup dokunmadığını ise yine demokratik toplum düzeninin gerekleri çerçevesinde yaptığı değerlendirmelerle ve ilgili hakkın ve olayın özelliklerine bağlı olarak belirlemekte, bu bağlamda milli güvenlik gerekçesiyle getirilen sınırlamada zorunlu toplumsal bir ihtiyacın olup olmadığının açık ve somut biçimde ortaya konulması gerektiğini belirtmektedir.

Çalışmada ayrıca anayasadaki bazı hükümlerde açıkça millî güvenlik olarak ifade edilmemekle birlikte, millî güvenliğin tanımında yer alan, devletin iç ve dış güvenliği, devletin varlığı ve bütünlüğü, anayasal düzeni gibi bir takım değerlerin korunmasına öncelik verildiği, bu kapsamda örneğin anayasanın Başlangıç kısmında "*Hiçbir faaliyetin Türk millî menfaatlerinin, Türk varlığının Devleti ve ülkesiyle bölünmezliği esasının, Türklüğün tarihî ve manevî değerlerinin, Atatürk milliyetçiliği, ilke ve inkılâpları ve medeniyetçiliğinin karşısında korunma göremeyeceği"*, 5. maddesinde yer alan *"devletin temel amaç ve görevinin Türk milletinin bağımsızlığını ve bütünlüğünü, ülkenin bölünmezliğini, Cumhuriyeti ve demokrasiyi korumak olduğu,* 14.maddesindeki *"anayasada yer alan hak ve hürriyetlerden hiçbirinin, Devletin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğünü bozmayı ve insan haklarına dayanan demokratik ve lâik Cumhuriyeti ortadan kaldırmayı amaçlayan faaliyetler biçiminde kullanılamayacağı*" şeklindeki hükümlerin millî güvenliğin tanımındaki değerleri düzenlediği, bu doğrultuda Anayasa Mahkemesinin pek çok kararında özellikle 5. maddenin devletin millî güvenliği korumakla görevli olduğu şeklinde yorumladığı temel hak ve özgürlükler bakımından anılan maddeyi anayasal sınır olarak kabul ettiği tespit edilmiştir.

Son olarak çalışmada milli güvenlik kurumsal sorumluluk yönünden incelenmiş, bu bağlamda millî güvenliğin korunmasının anayasanın Yürütme başlıklı

ikinci bölümünde yürütme organının görev ve yetkileri arasında düzenlendiği, ayrıca anayasanın yine bu bölümünde Türk idare teşkilatında millî güvenlik kavramıyla özdeşleşmiş yardımcı bir kuruluş olan Millî Güvenlik Kurulu'nun kuruluş ve fonksiyonunu göstermek amacıyla kullanıldığı görülmüştür. Çalışmada ayrıca anayasanın parlamenter sistemin geçerli olduğu 2017 yılına kadar millî güvenliğin sağlanması sorumluluğunu Bakanlar Kuruluna verdiği, bu durumun parlamenter sistemin işleyiş kurallarının gereği olduğu, 2017 yılından sonra ise 117. maddede değişiklik yapılarak "*millî güvenliğin sağlanmasından TBMM'ye karşı Cumhurbaşkanının sorumlu olduğunun*" düzenlendiği, 2017 yılında ayrıca anayasanın 104. maddenin 13. fıkrasına "*millî güvenlik politikalarını belirleme ve gerekli tedbirleri almak*" şeklinde hüküm eklendiği, sonuç olarak yeni hükümet sisteminde yürütme sadece millî güvenliğin sağlanmasından sorumlu organ olarak değil anayasal yetkileri çerçevesinde millî güvenlik politikalarını belirleyen ve gereken tedbirleri tek başın almaya yetkili olan bir organ haline geldiği belirtilmiştir.

2017 yılına kadar parlamenter hükümet sistemini kabul etmiş olan 1982 Anayasası, milli güvenliğin sağlanması ve bu konudaki siyasi sorumluluğu bu hükümet sistemi kuralları çerçevesinde düzenlemiş, bu sebeple millî güvenliğin sağlanması konusunda TBMM'ye karşı Bakanlar Kurulunu sorumlu tutmuştur. TBMM de, parlamenter sistemde yer alan denetleme mekanizmaları sayesinde Bakanlar Kurulunu, millî güvenliği sağlama sorumluluğu çerçevesinde aldığı karar ve yürüttüğü işlemlerden dolayı denetleme ve gerektiğinde siyasi sorumluluk mekanizmasını işletme imkanına sahipti. Ancak 2017 yılı sonrasında Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmesi ve bu hükümet sisteminin Başkanlık sistemine benzemekle birlikte Başkanlık sistemindeki frenleme ve dengeleme mekanizmasına sahip olmaması, anayasada millî güvenliği sağlamakla sorumlu olduğu belirtilen Cumhurbaşkanına karşı sorumluluk mekanizmasının işletilmesine olanak vermemektedir. Kaldı ki yeni hükümet sisteminde Cumhurbaşkanına sadece millî güvenliği sağlama sorumluluğu verilmemiş, aynı zamanda millî güvenlik politikalarını belirleme ve gereken tedbirleri alma yetkisi de tanınmıştır. Dahası, yeni hükümet sisteminde Cumhurbaşkanına başta Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri olmak üzere Yönetmelik ve Cumhurbaşkanı Kararı şeklinde, doğrudan ve geniş bir alanda kullanacağı düzenleme yetkisinin de verilmiş

olması, millî güvenliğin sağlanması gibi kişi özgürlükleri üzerinde önemli sonuç doğuran bir alanda Cumhurbaşkanının çok geniş yetkilere sahip olduğunu göstermektedir.

Bu itibarla kanımızca 2017 yılı sonrasında millî güvenlik Türk anayasa hukukunda hiç olmadığı kadar önemli bir konuma yükselmiş, anayasal özgürlüklerin bu sebebe dayanılarak sınırlanması daha kolay hale gelmiştir. Bu sebeple yeni hükümet sisteminde yargı organlarının millî güvenlik sebebine dayalı özgürlük sınırlamalarının denetiminde daha dikkatli olması, 13. maddenin yanı sıra anayasanın diğer maddelerinde yer alan güvence hükümlerini kişi özgürlükleri lehine yorumlayarak millî güvenliğin her durumda genel bir anayasal sınırlama sebebi olarak kullanılmasının önüne geçmesi gerektiğini değerlendirmekteyiz.

KAYNAKÇA

Acaray, D.: *Anayasal Bir Kuruluş Olarak MGK, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde MGK'nın Yeri Ve Alternatif Yeni Bir Kurum: Güvenlik Ve Dış Politikalar Kurulu*, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C.69, S.3, Y.2020, s. 1293-1326.

Açıl, M.: *2017 Anayasa Değişiklikleri Çerçevesinde Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri, İstanbul Hukuk Mecmuası* ,C.76, S.Y.2018, s. 725-756.

Agamben, G.: İstisna Hali, çev.: Kemal Atakay, 1.Basım, İstanbul 2018.

Akgül, M. E.: *İfade Özgürlüğünün Tarihsel Süreci ve Millî Güvenlik Gerekçesiyle İfade Özgürlüğünün Kısıtlanması*, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi (AUHFD), C.61, S.1, Y.2012, s. 1-42.

Akgüner, T.: 1961 Anayasasına Göre Millî Güvenlik Kavramı ve Millî Güvenlik Kurulu, İstanbul Üniversitesi Yayın No:3162, 1.Baskı, İstanbul 1983.

Akın, İ, F.: Temel Hak ve Özgürlükler, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Genişletilmiş 3.Baskı, İstanbul 1971.

Akıncı, A.: *Türkiye'de Askeri Vesayetin Tesisi ve Demokratikleşmeye Olan Etkisi,* Akademik İncelemeler Dergisi, C.8, S.1, Y.2013, s. 93-123.

Akıncı, B.: *Türkiye'de Kamu Politikası Oluşturma Sürecinde Yeni Aktör: Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları,* OPUS Uluslararası Toplum Araştırmaları Dergisi, C.9, S.16, Y.2018, s. 2128-2146.

Akman, Ç., Akçay, E.Y.: *Türkiye'de Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Politika Kurulları: ABD ile Karşılaştırılması,* Yasama Dergisi, S.40, Y.2019, s. 33-59.

Akman, Ç.: *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Politika Kurulları: Sosyal Politikalar Kurulu Üzerinden Bir Değerlendirme,* Route Educational and Social Science Journal, C.6, S.3, Y.2019, s. 659-676.*(Sosyal Politikalar Kurulu)*

Akman, E.: *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Kamu Politikası Aktörleri,* Paradoks Ekonomi, Sosyoloji ve Politika Dergisi, C.15, S.1, Y.2019, s. 35-54.*(Kamu Politikası Aktörleri)*

Aköz, S.: *Politika Kavramının Siyaset Kavramı Yerine Kullanılması ve Bilimsellik Tartışmaları Bağlamında Devlet Olgusuyla İlişkisi,* Van Yüzüncü Yıl Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi (VYYÜHFD), C.3, S.5, Y.2018, s. 160-180.

Altay, Ö.: *ABD Anayasal Düzeni Üzerinde Emperyal Başkanlık Gölgesi ,*Türkiye Barolar Birliği Dergisi (TBBD), C.30, S.132, Y.2017, s. 309-338.

Alganer, Y , Çetin, M. Ö. : *Avrupa'da Birlik ve Bütünleşme Hareketleri (I),* Marmara Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, C. 23, S. 2, Y. 2007, ss. 285-309.

Anayasa Komisyonu Raporu, 2/803, TBMM, 21. Dönem, Yasama yılı 2,S.Sayısı727.:https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d21/c070/tbmm21070131ss0737.pdf. E.T.15.04.2022.

Arai-Takahashi, Y.: The Margin of Appreciation Doctrine and the Principle of Proportionality in Jurisprudence of the EHRC, Antwerpen/Oxford/New York, 2001.

Araslı, U.: Anayasa Mahkemesi İptal Kararları Açısından Anayasal Temel İlke ve Kavramlar, Türkiye Barolar Birliği Yayınları, Ankara 2015.

Ardıçoğlu, M. A.: *Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi,* Ankara Barosu Dergisi, C.75, S.3, Y.2017, s. 3-19.

Arends, J., Frederik, M.: *Homeros'dan Hobbes ve Ötesine: "Güvenlik" Kavramının Avrupa Geleneğindeki Boyutları*, Uluslararası İlişkiler Dergisi, C.6, S.22, Y.2019, s. 3-33.

Arsel, İ.: Türk Anayasa Hukukunun Umumî Esasları, 1965.

Aslan, Z.: *Temel Hak ve Özgürlüklerin Sınırlanması: Anayasanın 13. Maddesi Üzerine Bazı Düşünceler,* Anayasa Yargısı Dergisi, C.18, S.1, Y.2002, s. 139-154.

Atakan, A.: *Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin Takdir Yetkisi Doktrinine İlişkin Bir İnceleme,* Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi Hukuk Araştırmaları Dergisi C.16, S.3-4.Y.2010, s. 29-36. (Takdir Yetkisi)

Atakan, A.: Friedrich Müller'in "Temel Hakların Nesnel Sınırlılığı"Teorisi Üzerine Bir İnceleme,Marmara Üniversitesi, Hukuk Fakültesi, Hukuk Araştırmaları Dergisi C.16, S.3-4, Y.2010, s. 3-27.(Müller)

Atar, Y.**:** *Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi ve Anayasallık Denetimi, Anayasa Yargısı Dergisi*, C.36, S.1, Y.2019, s. 241-259.

Aybay, R.**:** Amerikan, İngiliz ve Türk Hukukunda Yurtdışına Çıkma ve Yurda Girme Özgürlüğü, Ankara 1975. (Yurt Dışına Çıkma)

Aybay, R.: *Millî Güvenlik Kavramı ve Millî Güvenlik Kurulu,* Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, C.33, S.1, Y.1978, s. 59-82. (Milli Güvenlik Kavramı)

Aydın, N.: Kırmız Kitap: Millî Güvenlik Politikası, İstanbul 2011.

Balcı, M.: MGK ve Demokrasi Hukuk Ordu Siyaset, 2. Baskı, İstanbul 2000.

Barın, T.: *Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi Uygulaması ve Hükûmet Sisteminin Tahlili*, Yıldırım Beyazıt Hukuk Dergisi, Prof. Dr. M. Fatih UŞAN'a Dekanlıkta 10.Yıl Anısına Teşekkür Armağanı, S.2, Y.2022, s. 289-314.

Baylis, J.: *Uluslararası İlişkilerde Güvenlik Kavramı*, Uluslararası İlişkiler Dergisi, C.5, S.18, Y.2018, s. 69-85.

Bayraktar, G.: Siber Savaş ve Ulusal Güvenlik Stratejisi, Yeniyüzyıl Yayınları, Ankara 2016.

Benvenisti, E.: *Margin of Appreciation, Consensus and Universal Standards*, International Law and Politics, C.31, Y.1999.

Bilir, F.: *1982 Anayasasında Bakanlar Kurulu,* Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi (SÜHFD), C.7, S.1-2, Y.1999, s. 243-260.

Birdişli, F.: *Ulusal Güvenlik Kavramının Tarihsel ve Düşünsel Temelleri*, Erciyes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, S.31, Y.2011, s. 149-169.

Birişik, F.: Bakanların Sorumluluğu, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Anayasa Hukuku Bilim Dalı, Konya 2007.

Boyunsuz, Özsoy, Ş.: Dünyada Başkanlık Sistemleri, İmge Kitabevi, Ankara 2017.

Bölükbaşı, M. O. : *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Bakanlıkların Statüsü (Önceki Hükümet Sistemi ile Mukayeseli Olarak),* Erzincan Binali Yıldırım Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 24, S. 1–4, Y. 2020, ss. 41-69.

Bulut, N.: *4709 Sayılı Kanunla Yapılan Anayasa Değişikliği Çerçevesinde Hak Ve Özgürlüklerin Sınırlanması Rejiminin Birey Devlet İlişkileri Açısından Değerlendirilmesi,* Atatürk Üniversitesi Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi (AÜEHFD), C.5, S.1-4, Y.2001, s. 37-64.

Can, O.: *Düşünceyi Açıklama Özgürlüğü: Anayasal Sınırlar Açısından Neler Değişti?,* Liberal Düşünce Dergisi, C.6, S.24, Y.2001, s. 89-116.

Cizre, Ü.: *Demythologyzing The National Security Concept: The Case of Turkey,* Middle East Journal, C.57, S.2, Y.2003, s. 213-229.

Corn, G.: Aspen Treatise Series National Security Law: Principles and Policy, Wolters Kluwer, 2.Baskı, ABD, 2019.

Coşkun, V.: *16 Nisan 2017 Tarihinde Kabul Edilen Anayasa Değişikliklerinin Değerlendirilmesi,* Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi (DÜHFD), C.22, S.36, Y.2017, s. 3-30.

Çağlar, B.: *Anayasa Mahkemesi Kararlarında "Demokrasi"*, Anayasa Yargısı Dergisi, C.7, Y.1990, s. 57-127.

Çağlar, S.: Hukuk Devleti Açısından Hukuki Belirlilik-Hukuk Güvenliği İlişkisi, Kamu Hukukçuları Platformu, Hukuk Güvenliği, 8-9 Kasım 2013, Ankara, Haz Ece Göztepe, Türkiye Barolar Birliği Yayınları, Yayın No:277.

Çakır Sümer, G.: *Çevresel ve Millî Güvenlik Boyutları Açısından Biyolojik Çeşitlilik ve Tehlikeler*, Eskişehir Osmangazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, C.11, S.1, Y.2016, s. 207-224.

Çaptuğ, M.: *Hukuki Güvenlik İlkesinin Kavramsal Gelişimi*, Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi, S.17, C.9, Y.2021, s. 133-160.

Çaycı, S.: Türkiye'nin Millî Güvenliği, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi (AÜHFD), C.65, S.4, Y.2016, s. 3327-3344.

Çelebi, A.: Şiddetin Eleştirisi Üzerine, 2. Baskı, İstanbul 2014.

Çelik, D. B., Alkış, B., Kejanlıoğlu, A. M.: *Başkanlık Anayasaları-4 Karşılaştırmalı Açıdan Türk Tipi Başkanlık Sistemi Önerisi*, Güncel Hukuk Dergisi, S.159, Y.2017, s.52-59.

Çiftçi, K.: *Westphalia-Sistemine Karşı Millet-Sistemi Söylemi ve Soğuk Savaş Sonrası'nda Uluslararası Siyaset*, Karadeniz Sosyal Bilimler Dergisi, C.10, S.19, Y.2018, s.685-705.

Çoban, A. R.: *Strasbourg'da Herküllere İhtiyacımız Var Mı? Ulusal Takdir Yetkisi ve Evrensel Standartlar Arasında Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi*, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi(AÜHFD),Y.2008, C.57 S.3, s.187-223.

Devletin Kavram ve Kapsamı, Millî Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Yayınları No:1, Ankara, 1990.

Dikmen, P.: *İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi ve Anayasa Mahkemesi Kararlarında Demokratik Toplum,* Başkent Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C.1, S.1, Y.2015, s.523-543.

Dinler, V.: *Anayasal Suç Ne(Değil)dir?*,Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi(AÜHFD), C.4, S.65, Y.2016, s.1545-1575.

Doğan, B., Doğan, İ.: *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanının Sorumluluğu,* İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi,C.11,S.2,Y.2020,s.468-483.

Doğru, D.: Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi Yargılamasında Takdir Marjı Doktrini, Ankara 2019.

Donohue, L. K.: *The Limits of National Security*,American Criminal Law Review, C.48, Y.2011, s.1571-1576.

Emeklier, B.: *Thomas Hobbes ve John Locke'un Güvenlik Anlayışlarının Karşılaştırmalı Bir Analizi,* Güvenlik Stratejileri Dergisi, C.7, S.13, Y.2011, s.99-124.

Erdem, F. H.: *Türkiye'de Anayasa Sorunu ve Anayasal Arayışların Patolojisi Üzerine Genel Bir Değerlendirme,* Hukuk Felsefesi ve Sosyolojisi Arşivi, S.15, Y.2006, s.129-172.

Erdem, J. G.: *Ölçülülük* İlkesinin İdarenin Takdir Yetkisinin Kullanımındaki Yeri, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi C.62, S.4, Y.2013, s.971-1006.

Erdoğan, M.: Anayasa ve Özgürlük,1.Baskı, Ankara 2002.(Özgürlük)

Erdoğan, M: Anayasal Demokrasi, 4.Baskı, Ankara 2001.(Demokrasi)

Eren, A.: *Hukuki Yorum Yöntemleri Açısından Bireysel Başvuru Kararlarının Anayasanın Yorumuna Etkileri*, Anayasa Yargısı Dergisi, C.33, S.1, Y.2016, s.231-301

Eren, A.: Özgürlüklerin Sınırlanmasında Demokratik Toplum Düzeninin Gerekleri, İstanbul 2004.

Ergül, O.: Ankara Barosu Uluslararası Hukuk Kurultayı 10 Ocak-14 Ocak 2012,C.1.http://www.ankarabarosu.org.tr/Siteler/2012yayin/2011sonrasikitap/2012-hukuk-kurultayi-1-cilt.pdf, E.T.27.04.2022.

Erhan, Ç. : *ABD'nin Ulusal Güvenlik Anlayışı*, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, C. 56, S. 4, Y. 2001, ss. 77-93

Erkiner, H.: *Yirmibirinci Yüzyılda, Birleşmiş Milletler'in "Hukuk Devleti" ve "Hukukun Üstünlüğü* Yaklaşımı *ve Bunun Uluslararası Hukuk Bakımından Yeri ve Değeri,* İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası(İÜHFM), C.71, S.1, s.353-380.

Erol, Ö. F.: *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları,* Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi, C.26, S.1, Y.2020, s.107-130.

Ertaş, T. : *Amerikan Siyasi Tarihinde Başkanların Impeachment Usulü ile Suçlandırılması: Johnson, Nixon, Clinton ve Trump Örnekleri*, Süleyman Demirel Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 12, S. 1, Y. 2022, ss. 28-41

Esen, E.: İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi İçtihatları Işığı Altında Takdir Marjı Doktrini, Ankara 2020.

Fendoğlu, H. T.: *2001 Anayasa Değişikliği Bağlamında Temel Hak ve Özgürlüklerin Sınırlanması (A.Y.Md.13),* Anayasa Yargısı Dergisi, C.18, S.1, Y.2002, s.111-149. (Özgürlüklerin Sınırlanması)

Fendoğlu, H. T.: *Türk Anayasa Hukukunda Olağanüstü Hal Kavramı ve Bu Konuda İleri Sürülen Teoriler,* Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi S.5., Y.1992, s. 179-203.(Olağanüstü Hal)

Giritli, İ.: *2001 Anayasa Değişikliklerinin Temel Hak ve Özgürlüklere Yansıması,* Anayasa Yargısı Dergisi, C.18, S.1, Y.2002, s.88-134.

Giritli, İ: Türkiye'de ve Yabancı Memleketlerde Hükümet Tasarrufları, İstanbul Üniversitesi Yayınları No.770, İstanbul 1958.

Gökpınar, M.: Anayasal Devlette Temel Hak ve Özgürlükler Düzeni, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı, Ankara 2016.

Gönül, M., Cansel, E., Aliefendioğlu, Y.: Anayasal Normlar Hiyerarşisi Ve Temel Hakların Korunmasındaki İşlevi, VIII. Avrupa Anayasa Mahkemeleri Konferansı, Türk Anayasa Mahkemesi Raporu, C.2, Ankara 1990.

Gören, Z.: Anayasa Hukuku, 4. Baskı, Ankara 2019.(Anayasa Hukuku)

Gören, Z.: Temel Hak Genel Teorisi, 5.Baskı, İzmir 2022.

Gören, Z: *Erkler Ayrılığı İlkesi ve 2017 Anayasa Değişikliği ile Benimsenen Hükümet Sistemi*, İzmir Barosu Dergisi, C.84, S.3, Y.2019, s.469-490. (Erkler Ayrılığı)

Gözler, K.: *3 Ekim 2001 Tarihli Anayasa Değişikliği: Bir Abesle İştigal Örneği,* Anayasa Yargısı Dergisi, C.18, S.1, Y.2002, s.326-354.

Gözler, K.: *Anayasa Değişikliğinin Temel Hak ve Hürriyetlerin Sınırlandırılması Bakımından Getirdikleri ve Götürdükleri: Anayasanın 13'üncü Maddesinin Yeni Şekli Hakkında Bir İnceleme*, Ankara Barosu Dergisi, C.59, S.4, Y.2001, s.53-67. (Anayasa Değişikliği)

Gözler, K.: Anayasa Hukukunun Genel Esasları,10.Baskı, Bursa 2018. (Genel Esaslar)

Gözler, K.: Elveda Anayasa/16 Nisan 2017'de Oylayacağımız Anayasa Değişiklikleri Hakkında Eleştiriler, 3.Baskı, Bursa 2017.

Gözler, K.: İdare Hukuku Dersleri, 17.Baskı, Bursa 2015 (İdare Hukuku Dersleri)

Gözler, K. : Hukukun Temel Kavramları, 17. Baskı Bursa 2019,

Göztepe, E.: *Cumhurbaşkanlığı Sistemine Geçiş ve Anayasa Değişikliği,* Güncel Hukuk Dergisi, S.159, Y.2017, s.46-51.

Greer, S.: The Margin Of Appreciatıon: Interpretation And Discretion Under The European Conventıon On Human Rights, Council of Europe, 2000.

Gürpınar, B.: *1982 Anayasasına Göre Millî Güvenlik Kavramı,* Hasan Kalyoncu Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, S.2, Y.2012, s.124-148.(Milli Güvenlik)

Gürpınar, B.: Millî Güvenlik Kurulu ve Dış Politika, Uluslararası İlişkiler Dergisi, C.10, S.39, Y.2013, s.73-104.(Milli Güvenlik Kurulu))

Güveyi, Ü.: Anayasa Hukuku Boyutuyla Millî Güvenlik-Karşılaştırmalı Bir İnceleme, Ankara 2019.

Güzel, O.: *Danıştay Kararları Işığında Türk Hukukunda Hükümet Tasarrufları,* Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C.25, S.2, Y.2017, s.217-247.

Hakyemez, Y. Ş.: Temel Hak ve Özgürlüklerde Objektif Sınır Kavramı ve Düşünce Özgürlüğünün Objektif Sınırları, Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, C.57, S.2, Y.2002, s.17-40.

Hakyemez, Y. Ş.: Temel Hak ve Özgürlüklerin Sınırlanmasında Ölçülülük İlkesi, Prof. Dr. Hayri Domaniç'e 80.Yaş Armağanı, C.2, İstanbul 2001.

Hartz, E.: From the American Civil War to the War on Terror, London 2013.

Hatipoğlu, M.: *Kamu Görevlilerine Disiplin Cezası Uygulanmasında Ölçülülük İlkesi,* Türkiye Barolar Birliği Dergisi(TBBD), S.143, Y.2017, s.180-199.

Hazar, Z.: *Siyasi Partilerin Kapatılması ve Demokratik Toplumda Gereklilik İlkesi: Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi Kararları Çerçevesinde Bir İnceleme*, Yıldırım Beyazıt Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi(YBHD), C.3, S.1, Y.2008, s.73-106.

Heper, Y., Erdem, F. H.: Türkiye Cumhuriyeti Anayasaları ve Anayasa Önerileri Madde Karşılaştırmalı, 1.Baskı, Ankara 2011.

Hoxie, R. G.: *The National Security Council,* Presidential Studies Quarterly, C.12, S.1, Y.1982, s.108-113.

Hükümetler-Programları ve Genel Kurul Görüşmeleri (11Ocak1999), C.10, https://www5.tbmm.gov.tr/yayinlar/hukumetler/hukumetler_cilt_10.pdf,E.T. 15.04.2022

İba, Ş., Söyler, Y.: Yeni *Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Cumhurbaşkanı Kararının Nitelik Farkı ve Hukuki Sonuçları*, Anayasa Yargısı Dergisi, C.36, S.1, Y.2019, s.195-223.

İba, Ş.: Anayasa Hukuku ve Siyasal Kurumlar, 2.Baskı, Ankara 2008.(Siyasal Kurumlar)

İba, Ş.: Millî Güvenlik Devleti, 1.Baskı, İstanbul 1999. (Milli Güvenlik)

İnceoğlu, S.: "Hak ve Özgürlüklerin Sınırlama ve Güvence Rejimi", içinde: İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi ve Anayasa, İstanbul 2013.

İşten, İ.: AİHM Kararları Işığında Terörle Mücadelede İnsan Haklarının Sınırlandırılması, 1.Baskı, Ankara 2019.

Kaan, O.: *2017 Anayasa Değişikliği'nde Yeni Hükümet Sistemi*, Kırklareli Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, C.8, S.1, Y.2019, s.14-28

Kaboğlu, İ. Ö.: *Anayasa Değişikliklerinin Anlamı ve Etkisi*, içinde: Anayasa ve Uyum Çalışmaları 13-14 Aralık 2002, Birinci Oturum, Türkiye Barolar Birliği Yayınları, 2003 Ankara, s.18-28.

Kaboğlu, İ.: *2001 Anayasa Değişiklikleri: Ulusal-Üstü Etkiden Ulusal Tepkiye*, Anayasa Yargısı Dergisi, C.19, S.1, Y.2002, s.105-118.

Kağıtçıoğlu, M.: Türk Hukukunda Cumhurbaşkanı Kararları, https://www.kamuhukukculari.org/upload/dosyalar/Mutlu_Katyolu.pdf, Erişim Tarihi 15/10/2022.

Kahraman, M.: Parlamenter Sistemlerde Ve Türk Anayasa Hukuku`nda Bakanlar Kurulunun Görevleri Yetkileri Ve Çalışma Usulü, Yayınlanmamış Doktora Tezi,S elçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi, Konya 2006.

Kalaycıoğlu, E.: *Cumhurbaşkanı Seçimi Öncesi Cumhurbaşkanlığı*, TBB Yayınları, Sempozyum, Ankara 12-13 Ocak 2007.

Kapani, M.: Kamu Hürriyetleri, 7 Baskı, Ankara 1993.

Kapani, M.: Politika Bilimine Giriş, Serbest Akademi, 60. Baskı, Ankara 2021.

Karatepe, Ş.: Darbeler Anayasalar ve Modernleşme, 2.Baskı, İstanbul 1993.

Karatepe, Ş.: Türk Anayasa Hukuku, 2.Baskı, Ankara 2018.

Kaya, C.: *Danıştay İçtihatlarında Hükümet Tasarrufu Teorisinden Devletin Hükümranlık/Egemenlik Hakkı Teorisine*, Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi, S.7, Y.2016, s.637-664.

Keskin, E.: *AİHM'nin Türkiye Hakkında İfade Hürriyetine İlişkin Verdiği Kararlarda Takdir Marjı,* Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi(AÜHFD), C.69, S.3, Y.2020, s.379-414.

Keskinsoy, Ö., Kaya, S. B.: *2017 Anayasa Değişikliğinin Demokratik Nitelik Sorunu,* Türkiye Barolar Birliği Dergisi(TBBD),S.155,Y.2021, s.51-78. (2017 Anayasa Değişikliği)

Keskinsoy, Ö., Kaya, S. B.: *Anayasa Mahkemesi Kararlarını Biçimlendirme Çabası olarak Yorum*, Hacettepe Hukuk Dergisi(HFD), C.11, S.1, Y.2021, s.63-105. (Yorum)

Kılıç, A.: *Siyasi Sorumluluk Kurumunun Hükümet Sistemleri Açısından Değerlendirilmesi,* Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi, S.8, Y.2017, s.269-299.

Kılıçoğlu, M. S.: *Türkiye'de Yasama Organının Yürütme Organını Siyasi Denetimi,* Erzincan Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi(EÜHFD), C.18, S.1-2, Y.2013, s.31-71.

Koçak, K. A.: ABD Başkanlık Sistemi: "Ayrı" Ama "Birlikte" Çalışan Organlar", Semra Gökçimen (Ed.), Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri Başkanlık Sistemi ABD,

Arjantin, Azerbaycan, Brezilya ve Nijerya Örnekleri, Türkiye Büyük Millet Meclisi Araştırma Hizmetleri Başkanlığı Yayınları, 2017.

Kontacı, A. E., Gönenç, L.:*2017 Tarihli Anayasa Değişikliği Sonrasında Yasama - Yürütme İlişkileri,* Türkiye Barolar Birliği Dergisi (TBBD), S.145, Y.2019, s.53-79.

Kontacı, A. E.: *Parlamenter Sistemden Kopuş ve Sonrası: Karşılaştırmalı Gözlemler ve Bazı Değerlendirmeler*, Türkiye Barolar Birliği Dergisi(TBBD), S.133, Y.2017, s.11-60.

Kuzu, B.: *Türkiye Cumhuriyeti Anayasalarının İnsan Hakları,* İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası(İHFM), C.54, Y.1994, s.71-101.

Küçük, A.: Hukuk Devleti, Demokrasi Ve Temel Hak Ve Hürriyetlerin Güvencelenmesi, Liberal Düşünce Dergisi, S.35, Y.2004.

Letsas, G.: *Two Concepts of the Margin of Appreciation*, Oxford Journal of Legal Studies, C.26, S.4, Y.2006.

Macdonald, R. S. J.: The Margin of Appreciation, in Macdonald, Matscher, and Petzold (eds.) The European System for the Protection of Human Rights, Dordrecht 1993.

Metin, Y.: Anayasanın Yorumlanması, Ankara 2008.

Mızrak, D., Temiz, Ö.: *Hukuk ve Politika,* Ankara Barosu Dergisi, C.67, S.2, Y.2009, s.76-97.

Millî Güvenlik Siyaseti ve Stratejisi, Harp Akademileri Komutanlığı Yayınları, Ankara, 1996.

Nacak, O.: *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Millî Güvenlik Kurulu Üzerindeki Etkileri,* Manisa Celal Bayar Üniversitesi İ.İ.B.F Yönetim ve Ekonomi Dergisi, C.29, S.2, Y.2022, s.365-388.

Nergiz, B.: 12 Eylül Döneminde Millî Güvenlik Konseyi'nin Yasama Faaliyetleri (12 Eylül 1980-18 Ekim 1982),Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Uluslararası İlişkiler Anabilim Dalı, İstanbul 2012.

Nevins, A., **Commager, H**. S., ABD Tarihi, Çeviri: Halil İnalcık, 11. Baskı, Ankara 2020.

Oder, B. E.: *Bireysel Başvuruda Kanunilik Ölçütü Tutarlılık ve Stratejik Kullanım Sorunları,* Güncel Hukuk Dergisi, S.154, C.10, Y.2016, s.12-17.

Oder, B. E.: *Türkiye'de Başkanlık ve Yarı Başkanlık Rejimi Tartışmaları : 1991-2005 Yılları arasında Basına Yansıyan Öneri ve Tepkilerden Kesitler*, içinde Ergül, T.: Başkanlık sistemi, Türkiye Barolar Birliği Yayınları:77, Ankara 2005, s.31-70.

Oğurlu, Y.: *AİHM Kararları ve Türk İdare Hukukunda Temel Hak ve Özgürlüklerin Sınırlandırılmasında Bir Yargısal Denetim Ölçütü Olarak "Ölçülülük İlkesi,* Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Turhan Tufan Yüce Armağanı, 2001, İzmir, s.485-522.

Onar, E.: *Türkiye'de Başkanlık ve Yarı Başkanlık Sistemine Geçmesi Düşünülmeli midir?,* içinde Ergül, T.: Başkanlık sistemi, Türkiye Barolar Birliği Yayınları:77, Ankara 2005, s.71-103.

Onar, E.:1982 Anayasası'nda Anayasayı Değiştirme Sorunu, Ankara 1993.

Orbay, Ü: *Anayasa Kurultayı,* Mülkiyeliler Birliği Dergisi, S.119, Y.1990, s.45-50.

Öden, M.: *Anayasa Mahkemesi ve Olağanüstü Hal ve Sıkıyönetim Kanun Hükmünde Kararnamelerinin Anayasaya Uygunluğunun Yargısal Denetimi*, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi (AÜHFD), C.3, S.58, Y.2009, s.659-692.

Örücü, E.: *1961 Anayasası ve Anayasa Mahkemesine Göre Hakkın Özü Kavramı ve Mülkiyet Hakkının Özü*, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası,C.41,S.3-4,Y.1975,s.145-161

Özbudun, E.: *Hükümet Sistemi Tartışmaları*, Yeni Türkiye Dergisi, Başkanlık Sistemi Özel Sayısı, S.51, Y.2013, s.205-213.

Özbudun, E.: Türk Anayasa Hukuku, Genişletilmiş 18.Baskı, Ankara 2018.

Özdemir, A.: *Kamu Düzeni ve Kamu Güvenliği Kavramlarına Analitik Bir Yaklaşım (Toplantı ve Gösteri Yürüyüşü Hakkının Sınırlandırılması Örneği,* International Journal Of Legal Progress, C.2, S.2, Y.2016, s.78-115.(Kamu Düzeni)

Özdemir, H.: Rejim ve Asker, İstanbul 1993.(Rejim)

Özdemir, Y. M: *Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında 1982 Anayasası'nda Sınırlama Kaydı İçermeyen Temel Hak ve Özgürlüklerin Sınırlanması,* Anayasa Hukuku Dergisi, C.3, S.5, Y.2014, s.413-442. (Özgürlük)

Özdemir, Y.: *Cumhurbaşkanı Kararlarının Yargısal Denetimi*, *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C.29, S.4, Y.2021, s.3211-3256. (Cumhurbaşkanı)

Özdemir, Y.: *Temel Hak ve Özgürlüklerin Sınırlanmasında Öze Dokunma Yasağı,* Karatay Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C.2, S.1, Y.2017, s.65-99. (Öze Dokunma)

Özek, Ç.: *Pasaport Kanunun 22. Maddesi Anayasaya Aykırı Mıdır?,* İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, C.29, S.4, Y.1963, s.1168-1195.

Özel Özcan, M. S.: *Westphalian Devletler Sistemi ve Modernleşmenin Geleneksel Dünyanın Büyük Güçleri Olan İmparatorluklara Etkisi,* Ekonomi İşletme Siyaset ve Uluslararası İlişkiler Dergisi (JEBPIR), C.5, S.1, Y.2019, s.49-62.

Öztürk, N. K.: *Türkiye'de Cumhurbaşkanlığı Geleneği ve 1982 Anayasasındaki Düzenlemenin Parlamenter Sistemle Uyumu*, Amme İdaresi Dergisi, C.25, S.1, Y.1992, s.65-92.

Öztürk, F. *:* Karşılaştırmalı Anayasa Yargısında Politik Sorun ve Yargısal Aktivizm Doktrini: Anayasal Yargı Denetimi Gerekli mi?,4. Baskı, İstanbul 2021.

Paleri, P.: National Security: Imperatives and Challenges, New Delhi 2008.

Rickards, J. G.: *Economic Security and National Security: Interaction and Synthesis,* Strategic Studies Quarterly, C.3, S.3, Y.2009, s.8-49.

Romm, J. J.: Defining National Security,The Nonmillîtary Aspects, Newyork 1993.

Rumpf, C.: *Ölçülülük İlkesi ve Anayasa Yargısındaki Yeri,* Anayasa Yargısı Dergisi, C.10, Y.1993, s.25-48.

Sağlam, F.: *1982 Anayasası'nın Temel Hak ve Özgürlükler Bakımından Getirdiği Sorunlar,* içinde: Bahri Savcı'ya Armağan, Ankara 1988.

Sağlam, F.: *Kanun Hükmünde Kararname Çıkarma Yetkisinin Sınırları, Uygulamanın Yaygınlaşmasından Doğabilecek Sorunlar*, Anayasa Yargısı, 1984. https://ayam.anayasa.gov.tr/media/6319/fazil_saglam.pdf

Sağlam, F.: *Temel Hak ve Özgürlükler Yönünden 2001 Anayasa Değişikliği ve T.B.B. Anayasa Önerisi*, içinde: Anayasa Reformları ve Avrupa Anayasası (Uluslararası Toplantı, 01.06.2002) Türkiye Barolar Birliği, İnsan Hakları Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayın No:2.

Sağlam, F.: Temel Hakların Sınırlanması ve Özü, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayın No:506, Ankara 1982.(Temel Hakların Sınırlanması)

Sağlam, M.: *Ekim 2001 Tarihinde Yapılan Anayasa Değişiklikleri Sonrasında, Düzenlendikleri Maddede Hiçbir Sınırlama Nedenine Yer Verilmemiş Olan Temel Hak ve Özgürlüklerin Sınırı Sorunu*, Anayasa Yargısı Dergisi, C.18, S.1, Y.2002, s.233-266. (Ekim 2001)

Sancar, M.: Devlet Aklı Kıskacında Hukuk Devleti, 8.Baskı, İstanbul 2016.

Sarıca, R.: *Türk Devlet Şurası İçtihatlarına Göre Hükümet Tasarrufları*, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, C.8, S.3-4, Y.1942, s.457-472. https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/97305,E.T.25/09/2022.

Schlesinger, A. M.: The Imperial Presidency, Houghton Mifflin Company, ABD, 1989.

Schmitt, C.: Siyasi İlahiyat Egemenlik Kuramı Üzerine Dört Bölüm, çev.: Emre Zeybekoğlu, Ankara 2005.

Solak, M.: *Temsilciler Meclisinde Komisyonlar,* içinde: *ABD Kongresinde Yasama, Denetim ve Bütçe Süreçleri,* TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı Yayınları , Yayın No:11, Ankara 2019, ss. 92-125 <*https://www5.tbmm.gov.tr/yayinlar/2021/ABD_Konresi_Yasama_Denetim_ve_Butce_Surecleri.pdf*> (Erişim Tarihi 27.12.2022)

Soysal, M.: 100 Soruda Anayasanın Anlamı, 5.Baskı, Ankara 1987.

Sunay, R.: *Demokratik Toplum Düzeni Gerekleri ve 1982 Anayasası*, Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C.8, Y.2000, s.615-632.

Şen, E., Serdar, C.: *MGK Kararlarının Hukuki Niteliği,* içinde: Şen, E.: Yorumluyorum 25, Ankara 2022, s.77-90.

Şen, M.:*1961 ve 1982 Anayasalarında Anayasa Değişikliklerinin Yargısal Denetimi*, Atatürk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 75.Yıl Armağanı, C.2, S.1, Y.1998, s.88-119.

Şirin, T.: *Takdir Marjı Doktrini ve Türkiye Anayasa Mahkemesi Açısından Anlamı,* Anayasa Hukuku Dergisi, C.2, S.4, Y.2013, s.359-399.

Şirin, T: *1982 Anayasası'na Göre Temel Hak ve Özgürlüklerin Olağanüstü Hal Rejimi: Eski Kavramlara Yeniden Bakmak,* Anayasa Hukuku Dergisi, C.5, S.10, Y.2016, s.475-516.(Olağanüstü Hal)

Tan, T.: *1982 Anayasasının Geçici 15.Maddesi Üzerine,* Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, C.49, S.1, Y.1994, s.373-385.

Tan, T.: İdare Hukuku, 7.Baskı, Ankara 2018. (İdare Hukuku)

Tanör, B., Yüzbaşıoğlu, N.: 1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku, 7.Baskı, İstanbul 2005.

Tanör, B.: İki Anayasa 1961-1982, 5.Baskı, İstanbul 2019. (İki Anayasa)

Tanör, B.: Siyasi Düşünce Hürriyeti ve Türk 1961 Anayasası, İstanbul 1969.(Siyasi Düşünce)

Tanör, B.: Türkiye'de Demokratikleşme Perspektifleri, İstanbul 1997. https://tusiad.org/tr/yayinlar/raporlar/item/1797-turkiyede-demokratiklesme-perspektifleri. E.T.20.10.2022

Taş, I. M.: *C*umhurbaşkanlığı Politika Kurullarının Hukuki Niteliği Ve İdari Örgütlenmedeki Yeri, Ankara 2021.

Torun, A.: *Türkiye'de Ulusal Güvenliğin Yasal ve Kurumsal Mekanizması: Millî Güvenlik Kurulu,* İnönü Üniversitesi Uluslararası Sosyal Bilimler Dergisi, C.6, S.2, Y.2017, s.42-60.

Tögel, A.: *Anayasal ve Millîtan Demokrasi Algısı Üzerine*, Yıldırım Beyazıt Hukuk Dergisi(YBHD), C.3, S.1, Y.2017, s.105-130.

Tunaya, Z. T.: Siyasi Kurumlar ve Anayasa Hukuku, 4. Baskı, İstanbul 1980.

Tunç, H., Yavuz, B.: *Avantaj ve Dezavantajlarıyla Başkanlık Sistem*i, Türkiye Barolar Birliği Dergisi(TBBD), S.81, Y.2009, s.1-39.

Tunç, H.: *Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku Açısından Yasama Ve Yürütme Organlarının Oluşumu Ve Yetkileri Kapsamında Başkanlık Sistemi Ve Türkiye*, Erzincan Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, *C.*14, S.2, Y.2019, s.555-602.

Turgut, H.:12 Eylül Partileri, 2.Baskı, İstanbul 1986.

Turhan, M.: *Albert Venn Dicey'nin Hukuk Devleti Anlayışının Işığı Altında Türk Anayasa Mahkemesi'nin Kararları*, Çankaya Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi(ÇÜHFD), C.5, S.1, Y.2020, s.3237-3258.

Turhan, M.: *Anayasamız ve Demokratik Toplum Düzeninin Gerekleri*, Anayasa Yargısı Dergisi, C.8, Y.1991, s.401-420.

Tülen, H.: *3.10.2001 Tarihli ve 4709 Sayılı Kanunla Yapılan Anayasa Değişiklikleri Üzerine Genel Bir Değerlendirme,* Atatürk Üniversitesi Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi(AÜEHFD), C.5, S.1-4, Y.2001, s.191-243.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası(Gerekçeli), Anayasa Mahkemesi Yayınları, 3.Baskı, 2021.

TBMM Meclis Araştırması Komisyonu Raporu, Kasım 2012, Dönem:24, Yasama Yılı:3, S.Sayısı:376, C.1.

Türkiye Cumhuriyeti Devlet Başkanı Orgeneral Kenan Evren'in Yeni Anayasayı Devlet Adına Resmen Tanıtma Programı Gereğince Yaptığı Konuşmalar (24 Ekim-5 Kasım 1982), Ankara 1982.

Uçum, M.: 16 Nisan, 15-16 Temmuzdan Cumhurbaşkanlığı Sistemine, Ankara 2018.

Ullman, R. H.: *Redefining Security,* International Security, C.8, S.1, Y.1983, s.129-153.

Uran, P.: *Anayasaların Başlangıç Kısımları,* İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi(İÜHFM), C.78, S.1, Y.2015, s.223-248.

Urhal, Ö.: Küreselleşen Dünyada Güvenlik, 2.Baskı,Ankara 2009.

Uygun, O.: 1982 Anayasası'nda Temel Hak ve Özgürlüklerin Genel Rejimi, İstanbul 1992.

Uygun, O.: Devlet Teorisi, 4.Baskı, İstanbul 2017. (Devlet Teorisi)

Uygun, O.: Kamu Hukuku İncelemeleri İnsan Hakları, Demokrasi, Hukuk Devleti, Egemenlik, 2.Baskı, İstanbul 2013.(Kamu Hukuku İncelemeleri)

Ünal Açıkgöz, M.: 2017 Anayasa Değişiklikleri Bağlamında Yürütmenin Denetlenmesi, Ankara 2021.

Wagner, G.: *Otuz Yıl Savaşları Döneminde Osmanlı ve Avusturya İmparatorluklarının Politikası*, Osmanlı Araştırmaları Dergisi, C. 2, S. 2, Y. 1981, ss.147-166.

Wolfers, A.: "*National Security" as an Ambiguous Symbol,*Political Science Quarterly, C.67, S.4, Y.1952, s.481-502.

Yalçın, H. B.: Ulusal Güvenlik Stratejisi,ABD, İngiltere Fransa Rusya Çin, 1.Baskı, İstanbul 2017.

Yanık, M.: *1982 Anayasası'nın İnsan Hakları Anlayışının Uluslararası Belgeler ve Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında Değerlendirilmesi,* Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi(GÜHFD), C.12, S.1-2, Y.2008, s.1133-1163.

Yavuz Yayla, E: Basın Özgürlüğü ve Millî Güvenlik Kapsamında Sınırları, Ankara 2019.

Yazıcı, S.: Türkiye'deki Askeri Müdahalelerin Anayasal Etkileri, Ankara 1997.

Yazıcıoğlu, İ.: *Hükümete Karşı Suç*, Yıldırım Beyazıt Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi(YBHD), S.1, Y.2016, s.137-158.

Yeşilırmak, B.: *Cumhurbaşkanının TBMM'ye Mesaj Verme Yetkisi*, Yasama Dergisi, C.15, S.41, Y.2020, s.11-38.

Yıldız, E.: Kamu Güvenliği Karşısında Özgürlük Otorite Dengesinin Sağlanması ve Devletin Rolü, Ankara 2021.

Yılmaz, S.: *İstisna Hali Üzerinden Bir Egemenlik Tartışması,* Türkiye Barolar Birliği Dergisi (TBBD),C.30,S.132,Y.2017, s. 383-410.

Yokuş, S.: Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nde ve 1982 Anayasası'nda Hak ve Özgürlüklerin Kötüye Kullanımı, Ankara 2002.(AİHS)

Yokuş, S.: *Özgürlükler Bağlamında 1982 Anayasası'nın Evrimi,* Anayasa Yargısı Dergisi, C.37, S.2, Y.2020, s.1-30. (1982 Anayasası)

Yokuş, S.: *Türkiye'de Yeni Anayasa Arayışları ve 2017 Anayasa Değişiklikleri,* Anayasa Hukuku Dergisi, C.6, S.12, Y.2017, s.665-682. (Yeni Anayasa)

Yoo, J.: The Powers of War and Peace: The Constitution and Foreign Affairs after 9/11, The University of Chicago and London, ABD, 2015.

Yourow, H. C.: *The Hague; Boston Kluwer Law International*, *Hague Boston*, 1996.

Yüksel, M.: Ölçülülük İlkesi, Karşılaştırmalı Bir Anayasa Hukuku İncelemesi, 1.Baskı, Ankara 2002. (Ölçülülük)

Yüksel, M.: *Temel Hakların Sınırlandırılması ve Ölçülülük: Ölçülülük İlkesi Evrensel Bir Anayasal İlke Midir*?, Süleyman Demirel Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi(SDÜHFD), C.7, S.1, Y.2017, s.1-74.(Temel Hakların Sınırlanması)

Yüzbaşıoğlu, N.: Türk Anayasa Yargısında Anayasallık Bloku, İstanbul 1993.

İNTERNET KAYNAKLARI

<https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/>

Türk Dil Kurumu Sözlükleri, Güncel Türkçe Sözlük, <https://sozluk.gov.tr/> (Erişim Tarihi 11.4.2022)

<https://www.nsa.gov/Portals/70/documents/news-features/declassified-documents/friedman-documents/reports research/FOLDER_061/41707749074708.pdf>(Erişim Tarihi 19.4.2021)

Amerikan Savunma Bakanlığı "Askeri ve İlişkili Terimler Sözlüğü", <https://irp.fas.org/doddir/dod/dictionary.pdf> (Erişim Tarihi 5.5.2021)

<https://www.uscourts.gov/educational-resources/educational-activities/facts-and-case-summary-korematsu-v-us> (Erişim Tarihi 28.12.2022);

<https://www.supremecourt.gov/opinions/17pdf/17-965_h315.pdf>,(Erişim Tarihi 28.12.2022).

UN Doc.A/2929, 1.07.1955, <https://documents-ddsny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N55/173/02/PDF/N5517302.pdf?OpenElement> (Erişim Tarihi 28.3.2022)

Hükümetler-Programları ve Genel Kurul Görüşmeleri,(11.1.1999-), <https://www5.tbmm.gov.tr/yayinlar/hukumetler/hukumetler_cilt_10.pdf >,(Erişim Tarihi 15.4.2022)