



**ONDOKUZ MAYIS ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI**

**TÜRK HUKUKUNDA SEYAHAT ÖZGÜRLÜĞÜNÜN
SINIRLANDIRILMASI VE SINIRLANDIRMADA
KARŞILAŞILAN SORUNLAR**

Yüksek Lisans Tezi

Osman KARABIYIK

Danışman

Doç. Dr. Erdal ABDULHAKİMOĞULLARI

SAMSUN, 2015

**ONDOKUZ MAYIS ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI**

**TÜRK HUKUKUNDA SEYAHAT ÖZGÜRLÜĞÜNÜN
SINIRLANDIRILMASI VE SINIRLANDIRMADA
KARŞILAŞILAN SORUNLAR**

Yüksek Lisans Tezi

Osman KARABIYIK

Danışman

Doç. Dr. Erdal ABDULHAKİMOĞULLARI

SAMSUN, 2015

BİLİMSEL ETİK BİLDİRİMİ

Hazırladığım Yüksek Lisans Tezinin bütün aşamalarında bilimsel etiğe ve akademik kurallara riayet ettiğimi, çalışmada doğrudan veya dolaylı olarak kullandığım her alıntıya kaynak gösterdiğimi ve yararlandığım eserlerin kaynakçada gösterilenlerden oluştuğunu, yazımda enstitü yazım kılavuzuna uygun davranıldığını taahhüt ederim.

... / .../ 2015

Osman KARABIYIK

TEZ KABUL VE ONAYI

Osman KARABIYIK tarafından hazırlanan “Türk Hukukunda Seyahat Özgürlüğünün Sınırlandırılması ve Sınırlandırmada Karşılaşılan Sorunlar” başlıklı bu çalışma, __/__/__ tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda oybirliği/oy çokluğuyla başarılı bulunarak jürimiz tarafından Yüksek Lisans tezi olarak kabul edilmiştir.

İmza

Başkan: _____

Üye : _____

Üye : _____

Yukarıdaki imzaların adı geçen öğretim üyelerine ait olduğunu onaylarım.

__/__/__

Enstitü Müdürü

İÇİNDEKİLER

ÖZET	vi
ABSTRACT	vii
KISALTMALAR	viii
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

SEYAHAT ÖZGÜRLÜĞÜ KAVRAMI ve TARİHSEL GELİŞİMİ

1.1.	Seyahat Özgürlüğü Kavramı	6
1.2.	Yurtiçi Seyahat Özgürlüğü	7
1.3.	Yurtdışı Seyahat Özgürlüğü	8
1.4.	Seyahat Özgürlüğünün Yerleşme Özgürlüğü İle İlişkisi	10
1.5.	Seyahat Özgürlüğünün Tarihsel Gelişimi	11
1.5.1.	Cumhuriyet Öncesi Dönemde	11
1.5.1.1.	1867 Tarihli Pasaport Odası Nizamnamesi	12
1.5.1.2.	1884 Tarihli Pasaport Nizamnamesi	13
1.5.1.3.	1894 Tarihli Pasaport Nizamnamesi	13
1.5.1.4.	1911 Tarihli Pasaport Kanunu	14
1.5.1.5.	1915 Tarihli Pasaport Kanunu Muvakkati	15
1.5.1.6.	1918 Tarihli Pasaport Kanunu	16
1.5.2.	Cumhuriyet Dönemi	17
1.5.2.1.	1924 Anayasası	17
1.5.2.2.	1938 Tarihli Pasaport Kanunu	18
1.5.2.3.	1950 Tarihli Pasaport Kanunu	20
1.5.2.4.	1955 Tarih ve 4/5842 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı	21
1.5.2.5.	1961 Anayasası	22
1.5.2.6.	1982 Anayasası	23
1.6.	Seyahat Özgürlüğünün Düzenlendiği Metinler	24
1.6.1.	Ulusal Metinlerde Seyahat Özgürlüğü	26
1.6.1.1.	1982 Anayasasında Seyahat Özgürlüğü	27
1.6.1.2.	Kanunlarda ve Diğer Mevzuatta Seyahat Özgürlüğü	28
1.6.1.2.1.	Pasaport Kanununda Seyahat Özgürlüğü	28
1.6.1.2.2.	Yabancıların Türkiye’de İkamet ve Seyahatleri Hakkında Kanun	30
1.6.2.	Uluslararası Metinlerde Seyahat Özgürlüğü	31
1.6.2.1.	Birleşmiş Milletler Evrensel İnsan Hakları Beyannamesi	32
1.6.2.2.	Birleşmiş Milletler Medeni ve Siyasal Haklar Sözleşmesi	32
1.6.2.3.	Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesine Ek-4 No.lu Protokol	33
1.6.2.4.	Amerika İnsan Hakları Sözleşmesi	34

İKİNCİ BÖLÜM

SEYAHAT ÖZGÜRLÜĞÜNÜN SINIRLANDIRILMASINDA KARŞILAŞILAN SORUNLAR VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

2.1.	Temel Hak ve Özgürlüklerinin Sınırlanmasında Değer Yargıları.....	36
2.2.	Temel Hak ve Özgürlüklerin Sınırlanması.....	37
2.2.1.	Sınırlama Kanunla Yapılmalı	38
2.2.2.	Sınırlama Anayasanın Sözüne ve Ruhuna Uygun Olmalı	38
2.2.3.	Sınırlama Anayasanın İlgili Maddesinde Belirtilen Özel Sebeplere Dayanmalı	39
2.2.4.	Sınırlama Demokratik Toplum Düzeninin Gereklerine Aykırı Olmamalı	40
2.2.5.	Sınırlama Temel Hak ve Özgürlüklerin Özlerine Dokunmamalı	41
2.2.6.	Sınırlama Laik Cumhuriyetin Gereklerine Aykırı Olmamalı	41
2.2.7.	Sınırlama Ölçülülük İlkesine Aykırı Olmamalı	42
2.3.	Temel Hak ve Özgürlüklerin Sınırlanmasının Kötüye Kullanılması ..	43
2.4.	1982 Anayasasında Sınırlama.....	45
2.5.	Kanunlarımızda ve Diğer Mevzuatta Sınırlamalar	47
2.5.1.	Pasaport Kanunundaki Sınırlamalar	47
2.5.1.1.	Pasaport veya Pasaport Yerine Geçerli Belge Bulundurma Zorunluluğu	48
2.5.1.2.	Giriş Çıkış Kapıları	49
2.5.1.3.	Vize Zorunluluğu	49
2.5.1.4.	Vize Muafiyeti.....	50
2.5.1.5.	Mukabele- i Bilmisil (Karşı İşlem veya Misilleme) Esası	52
2.5.1.6.	Pasaport veya Vesika Verilmesi Yasak Olan Haller	53
2.5.1.6.1.	Yurt Dışına Çıkmaları Mahkemece Yasaklananlar.....	53
2.5.1.6.2.	Memlekettten Ayrılmalarında Genel Güvenlik Bakımından Mahzur Bulunduğu İşleri Bakanlığı'nca Tespit Edilenler	54
2.5.1.6.3.	Türk Vatandaşlarının Seyahatlerinin Sınırlanması veya Yasaklanması	55
2.5.1.6.4.	Harp Tehlikesi ve Memleket Güvenliğine İlişkin Sınırlamalar... ..	56
2.5.1.6.5.	Sağlık Durumuna İlişkin Sınırlamalar	57
2.5.1.6.6.	Siyasi veya Ekonomik Nedenlerle Sınırlama	58
2.6.	Yurt Dışı Çıkış Harcı.....	59
2.7.	Yabancıların Türkiye’de İkamet ve Seyahatleri.....	60
2.7.1.	Yabancıların Türkiye’ye Girişi	62
2.7.2.	Vatansızlar.....	63
2.7.3.	Mülteciler	65
2.7.4.	Göçmenler (Muhacirler).....	65
2.7.5.	Yabancı Çingeneler	66
2.7.6.	Sınır Dışı Etme	67
2.8.	Askeri Yasak Bölgeler ve Güvenlik Bölgeleri Kanunundaki	70
2.9.	Köy Kanunundaki Sınırlamalar	72
2.10.	Polis Vazife ve Salahiyet Kanunundaki Sınırlamalar	72
2.11.	TSK Personelinin Askeri Kanun ve Yönetmeliklerde İzinlerinin Düzenlenmesi	74

2.12.Hac ve Umre Seyahatlerinde Sınırlandırmalar	77
2.13. Olağanüstü Dönemlerde Seyahat Özgürlüğü	78
2.14. Sıkıyönetim Durumunda Seyahat ÖzgürlüğününSınırlandırılması.....	80
2.15. Olağanüstü Hallerde Bile Dokunulamayacak Haklar	81
2.16. Temel Hak ve Özgürlüklerin SınırlandırılmasındaBaşvurulabilecek Kanuni Yollar	81
2.16.1. TBMM’ye Başvuru	82
2.16.2. İdari Başvuru.....	82
2.16.3. Kamu Denetçisine Başvuru.....	82
2.16.4. Yargısal Başvuru.....	83
SONUÇ	85
KAYNAKÇA	91
ÖZGEÇMİŞ.....	96

ÖZET

Türk Hukukunda Seyahat Özgürlüğünün Sınırlandırılması ve Sınırlandırmada
Karşılaşılan Sorunlar

Osman KARABIYIK

Ondokuz Mayıs Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü

Kamu Hukuku Anabilim Dalı, Yüksek Lisans, Haziran/2015

Danışman: Doç. Dr. Erdal ABDULHAKİMOĞULLARI

Seyahat özgürlüğü uluslararası metinlerde ve Anayasamızın 23'üncü maddesinde herkesin yerleşme ve seyahat hürriyetine sahip olduğu, vatandaşın ülke dışına sürgün edilemeyeceği, herkesin kendi ülkesini terk edebileceği ve serbestçe geri dönebileceği olarak düzenlenmiştir. Savaşlar, ırkçılık, doğal afetler ve ekonomik bunalımlar; insanların yabancı ülkelere göç etmelerine yol açmıştır. Devletler insanların dolaşımını kontrol altına almak amacıyla seyahat özgürlüğünü sınırlandırmış ve bazı kurallara bağlamışlardır.

Devletin ve toplumun korunması için temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılması bir zorunluluktur. Temel hak ve özgürlükler, özlerine dokunulmaksızın yalnızca Anayasanın ilgili maddelerinde belirtilen sebeplere bağlı olarak ve ancak kanunla sınırlandırılabilir.

Seyahat özgürlüğü yüz elli yıldır Osmanlı ve Cumhuriyet yasama organlarının çalışma konusu olmuştur. Türkiye'de seyahat özgürlüğü pasaport kanunuyla düzenlenmiştir. Türkiye'ye girmek ve Türkiye'den çıkmak isteyenlere, belirlenen giriş-çıkış kapılarında pasaport veya pasaport yerine geçerli bir belge ibraz etme mecburiyeti getirilmiştir. İdare; yurt dışına çıkmaları mahkemece yasaklananlar ile memleketten ayrılmaalarında genel güvenlik bakımından mahzur bulunanların yurt dışına çıkmalarını yasaklamaktadır. Türk vatandaşlarına, siyasi ve ekonomik nedenler, harp tehlikesi, yabancı memleketlerde zuhur edebilecek dâhili karışıklıklar ve salgın hastalıklar durumunda yalnızca belli memleketlere gitmek için pasaport verilebilmektedir.

Pasaport Kanunu, yabancıların bazı hallerde vize almadan Türkiye'ye girmelerine imkân sağlamaktadır. Vize muafiyeti uluslararası sözleşmelerle düzenlenmiştir. Vize muafiyeti tanıma konusunda Bakanlar Kurulu yetkili kılınmıştır. Türkiye birçok devletle vize mecburiyetini kaldıran sözleşmeler imzalamıştır. Türkiye, geri kabul antlaşmasını imzaladığı için AB'nin Türk vatandaşlarına uyguladığı Shengen vizesini önümüzdeki yıllarda kaldırılacağı değerlendirilmektedir.

Temel Hak ve Özgürlüklerinin ihlal edildiğini düşünen kişiler TBMM'ye Başvuru, İdari Başvuru, Kamu Denetçisine Başvuru, Yargısal Başvuru haklarını kullanabilirler.

2001 ve 2010 yıllarında Anayasada yapılan değişiklikler ile seyahat özgürlüğü uluslararası düzenlemelerden daha ileride olduğu söylenebilir. Ancak Bazı devlet memurlarının izinli oldukları zamanlarda yurt dışına çıkmalarının izne bağlanması, görev yaptıkları yerde ikamet mecburiyetleri, tatil günlerinde il dışına çıkışlarının amirin iznine bağlanması düzenlemeleri ile yurt dışı seyahatlerde harç ödenmesi Anayasaya aykırılık teşkil eden hususlardır. Yasama organı bu aykırılıkları kaldırarak vatandaşların mağduriyetini gidererek mevzuatı çağdaş hukuk düzenine ulaştırmalıdır.

Anahtar Kelimeler: Seyahat özgürlüğü, Sınırlandırma, Pasaport, Vize

ABSTRACT

Restrictions on the Right to Freedom of Movement of Persons Under Turkish Law
and the Problems of Restriction

Osman KARABIYIK

Ondokuz Mayıs University, Institute of Social Sciences

School of Public Law, M.A. June 2015

Supervisor: Assot. Prof. Erdal ABDULHAKİMOĞULLARI

The right to freedom of movement is protected by international agreements and Article 23 of the Turkish Constitution alike, preserving the person's right to liberty of movement and freedom to choose his residency, and the freedom to leave and return to his country. Regardless, external factors such as wars, pressure of ethnic strife, natural disasters, and economic shocks have caused flows of population between countries, which resulted in restrictions to freedom of movement to protect national security, public order or public health.

Limitations of fundamental rights and freedoms are a necessity for the protection of the state and the public. However, these limitations are only exercised in accordance with the Constitutional and legal framework.

The right to freedom of movement has been a matter of contention for Turkish Law for over 150 years. Freedom of movement is maintained in Turkey with the Passport Law. For every person entering or leaving Turkey, a valid passport, or another document that may be used in lieu, is required at border checkpoints. The law provides the structure for persons who are restricted from leaving the country and establishes the conditions under which a person may be limited from going to certain countries due to war, internal conflict, or outbreak of diseases.

The Passport Law allows foreigners, under certain conditions, to enter the country without a visa. Visa exemptions are regulated in accordance with international agreements and the Cabinet of Ministers is authorized to provide visa exemptions. Among the many agreements to remove the visa requirement for Turkish citizens, the EU-Turkey Readmission Agreement holds importance as it opens a path for Turkish citizens for travel within the Schengen Zone without a visa.

The Constitution gives Turkish citizens with the claim that their fundamental rights and freedoms are restricted the right to appeal to The Grand National Assembly of Turkey, government agencies, the ombudsman and courts.

With the amendments to the Constitution in 2001 and 2010, one could argue that Turkish Law is ahead of the international norms regarding the right to freedom of travel. However, among other restrictions, special permits on international travel for some civil servants, the requirement to live in the city they work at, or the mandatory departure fee for Turkish citizens traveling abroad are still anti-Constitutional practices. The legislative organ should remove these points of contention to alleviate the problems regarding the right to freedom of travel, and to bring the statutes to the level of modern conventions.

Key Words: Freedom of travel, Restrictions, Passport, Visa

KISALTMALAR

ABD	:	Amerika Birleşik Devletleri
AİHM	:	Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi
AİHS	:	Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi
ASC K.	:	Askeri Ceza Kanunu
AYBGB	:	Askeri Yasak Bölgeler ve Güvenlik Bölgeleri Kanunu
AY	:	Anayasa
AYM	:	Anayasa Mahkemesi
BM	:	Birleşmiş Milletler
BMEİHB	:	Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi
BŞB K.	:	Büyük Şehir Belediye Kanunu
CMK	:	Ceza Muhakemesi Kanunu
HUSİDİBYDK :		Hac ve Umre Seyahatleri ile İlgili İşlerin Diyanet İşleri Başkanlığınca Yürütülmesine Dair Karar
KHK	:	Kanun Hükümünde Kararname
Köy K.	:	Köy Kanunu
m.	:	Madde
No.	:	Numaralı
Pas. K.	:	Pasaport Kanunu
PVSK	:	Polis Vazife ve Salâhiyet Kanunu
PER. K.	:	Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanunu
TBMM	:	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TOKİ	:	Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı
TSK	:	Türk Silahlı Kuvvetleri
UHK	:	Umumi Hıfzıssıhha Kanunu
YİSHK	:	Yabancıların Türkiye’de İkamet ve Seyahatleri Hakkında Kanun
Yön.	:	Yönetmelik

GİRİŞ

Seyahat özgürlüğü, dolaşım, gidip-gelme, yer değiştirme ve yerleşme serbestliğini ifade eder. Gezme, hareket etme ya da bulunduğu yerde kalma, alıkonulmama, ikametini seçme bu özgürlük kapsamındadır. Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Komitesi, seyahat özgürlüğüne ilişkin bir mütalaasında seyahat özgürlüğünü; “bireyin özgürce gelişimi için vazgeçilmez bir şart” olarak tanımlamıştır.

Uluslararası sosyal, kültürel, ekonomik ve siyasi etkileşimin, gelişen teknoloji ve ulaşım imkânları ile hızına yetişilemez bir hal aldığı günümüzde temel insan hak ve özgürlükleri içerisinde olan seyahat özgürlüğünün, uluslararası ve ulusal metinlerdeki düzenleniş şekli önem kazanmıştır.

İnsan Hakları Evrensel Bildirgesinin 13. maddesinde, herkesin ülke sınırları içinde hareket etme özgürlüğü ve yerleşmeye hakkı olduğunu, kendi ülkesini veya herhangi bir başka ülkeyi terk etmeye ve istediğinde tekrar kendi ülkesine geri dönmeye hakkı olduğu şeklinde düzenlenmiştir. Benzer hükümler AIHS’ne Ek 4 No.lu protokol, BM Medeni ve Siyasi Haklar Sözleşmesi, Tüm Göçmen işçilerin ve Aile Fertlerinin Haklarının Korunmasına Dair Sözleşme, BM Her Türlü Ayrımcılığın Ortadan Kaldırılmasına İlişkin Sözleşme, Çocuk Hakları Sözleşmesi, Yaşadıkları Ülkenin Vatandaşı olmayan Bireylerin İnsan Haklarına Dair Bildirisinde de düzenlenmiştir. Uluslararası bu düzenlemelerin ortak noktası; bireyin ülkesi içinde bulunduğu yeri veya kendi ülkesini terk etme hakkına yer vermesidir. Bu haliyle seyahat özgürlüğü birey için evrensel bir insan hakkıdır. Hatta bu özgürlüğün bireyin kendi kaderini tayin etme hakkı olduğu da ileri sürülmektedir.

Günümüzde seyahat özgürlüğü, özellikle gelişmiş ülkeler için gittikçe "sorun yaratan" bir hak halini almıştır. Küreselleşme, hızla ilerleyen teknoloji, gelişmiş ulaşım ve iletişim araçları ile kişilerin yer değiştirme imkânları artmıştır. Ülkeler bir yandan vatandaşlarının seyahat etme özgürlüğünü güvence altına almaya çalışırken

diğer yandan ekonomik olumsuzluklardan ve güvenlik açıklarından kaygılanmaktadırlar¹.

Özellikle uluslararası toplumlar, seyahat özgürlüğünü sınırlandırmak için en elverişli kısıtlamaların yurda giriş ve yurt dışına çıkış özgürlüklerinde yapılması yönünde bir anlayışa sahiptirler. Bunun yanında devletler, özellikle güvenlik zafiyetinin ortaya çıktığı ve kamu düzeni bakımından tehditlerin arttığı olağanüstü dönemlerde, hareket serbestisini sınırlandırarak kontrolü sağlama eğilimindedirler.

Seyahat Özgürlüğü, özellikle yurt dışına çıkma ve yurda girme özgürlükleri bakımından, yüz elli yıldır Osmanlı ve Cumhuriyet yasama organlarının çalışma konusu olmuştur. Bu konuyu düzenlemek üzere 1867'den bu yana, "Pasaport Oda Nizamnamesi, Pasaport Nizamnamesi, Pasaport Kanunu ve Pasaport Kanunu Muvakkati" adlarıyla 10'dan fazla yasama niteliğindeki düzenlemeler yapılmıştır. Üstelik bu düzenlemeleri değiştiren kanun ve diğer düzenlemelerin sayısı 20'den fazladır².

"Türk Hukukunda Seyahat Özgürlüğünün Sınırlandırılması ve Sınırlandırmada Karşılaşılan Sorunlar" başlıklı tez çalışmasında, temel insan hak ve özgürlüklerinden olan seyahat özgürlüğünün artan önemi, ulusal ve uluslararası yasal düzenlemeleri, seyahat özgürlüğünün sınırlandırması, sınırlandırmada karşılaşılan sorunlar ve çözüm önerileri ortaya konulmaya çalışılmıştır.

Çalışmamızda seyahat özgürlüğünün sınırlandırılması incelenirken sınırlarımızın Türk Hukuk Sistemi ile belirlenmiş olması nedeniyle uluslararası düzenlemeler ayrı bir bölümde incelenmemiştir. Seyahat özgürlüğünün uluslararası metinlerde düzenlenmesi, tarihi gelişimi, sınırlandırmayı düzenleyen yasal mevzuat ve sınırlandırma sonucunda karşılaşılan sorunlar ve çözüm önerileri tez konusu ile ilgisi oranında incelenmiştir. Konunun daha iyi anlaşılması için BM İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ile Anayasa Mahkemesi ve Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi kararlarına atıflar yapılmıştır.

Seyahat özgürlüğü ve sınırlandırma sebepleri 1982 Anayasasının 23. maddesinde düzenlenmiştir. Madde metninde seyahat ve yerleşme özgürlüğünün

¹Serçin Kutucu, "Evrensel Bir İnsan Hakkı; Seyahat Özgürlüğü", *Güncel Hukuk Dergisi*, 74, (Şubat 2010), s.12.

²Rona Aybay, *Yurt Dışına Çıkma ve Yurda Girme Özgürlüğü*, Ankara: Nuray Matbaası, 1975, ss. 113-115.

herkese tanındığı, suç işlenmesini önlemek, sosyal ve ekonomik gelişmeyi sağlamak, sağlıklı ve düzenli kentleşmeyi gerçekleştirmek ve kamu mallarını korumak, suç soruşturma ve kovuşturması kapsamında suç işlenmesini önlemek maksadıyla, ancak hâkim kararıyla sınırlanabileceği belirtilmiştir. Bu sınırlandırmalarda hak ihlaline uğradığını düşünen vatandaş, vatansız ve yabancı ayrımı yapılmaksızın herkesin kanunlarda belirlenen kurumlara başvurulabilir.

Temel hak ve özgürlüklerin varlığını kabul edebilmek için bu özgürlüklerin, devlet tarafından anayasal düzeyde tanınması yeterli değildir. Tanınan hak ve özgürlüklerin sınırı ve sınırlandırmalarının sınırı da açık şekilde bu anayasal metinlerde ortaya konmalıdır.

Temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılmasını düzenleyen Anayasanın 13. maddesine göre temel hak ve özgürlükler ancak kanunla sınırlandırılabilir. Bu, temel hak ve özgürlüklerin kanun dışında, kanun hükmünde kararname, tüzük, yönetmelik veya idare tarafından yapılan diğer düzenlemeler ile sınırlandırılmayacağı anlamına gelmektedir³.

Temel hak ve özgürlükler için öngörülen sınırlandırma sebepleri Anayasanın metnine uygun olmalıdır. Anayasanın metnine uygun olmak şartı, Anayasanın temel hak ve özgürlükler için “ek güvenceler” öngörmüş olması halinde önem kazanmaktadır. Söz konusu güvenceler, temel hak ve özgürlükler için özel ve yoğun bir koruma sağlamaktadır⁴.

Anayasada 2001 ve 2010 yıllarında önemli değişiklikler yapılmıştır. Bu değişiklikler ile temel hak ve özgürlükler ile sınırlandırılması uluslararası düzenlemelerden daha ileri durumda olduğumuz söylenebilir. Ancak anayasada yapılan bu değişikliklere paralel ilgili mevzuatta gerekli değişiklik yapılmamıştır. Kanunların bazı maddelerinde kanunlarda değişiklik yapılmadığı için Anayasayla aykırılık teşkil etmektedir.

Anayasa'nın 14. maddesi “Temel hak ve hürriyetlerin kötüye kullanılmaması” başlığıyla, AİHS'nin 17. maddesine paralel olarak, temel hakların kötüye kullanılması yasağını düzenlemiştir. “Anayasa’da yer alan hak ve özgürlüklerden hiçbirisi, Devletin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğünü bozmayı ve insan

³Kemal Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, Bursa: Ekin Kitabevi Yayınları, 2000, ss. 225-227.

⁴Ergun Özbudun, *Anayasa Değişiklikleri ve Siyasal Reform Önerileri*, İstanbul: TESEV Yayınları, 2002,ss. 103-104.

haklarına dayanan demokratik ve laik Cumhuriyeti ortadan kaldırmayı amaçlayan faaliyetler biçiminde kullanılamaz”⁵.

Herhangi bir devletin ve toplumun var olabilmesi ve sürekliliğini devam ettirebilmesi için toplum hayatında temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılması kaçınılmaz bir gerçektir. Sınırları bulunmayan hak ve özgürlükler hem toplum hem de devlet hayatı açısından tehlikeli olacağı bir gerçektir. Bu bağlamda seyahat özgürlüğü yukarda belirttiğimiz şartlar çerçevesinde sınırlandırılabilir⁶.

Türkiye’ye giriş için vize alma zorunluluğunu getiren Pasaport Kanunu, yabancıların bazı hallerde vize almadan Türkiye’ye girmelerine de imkân sağlamaktadır. Vize almadan ülkeye giriş, liman ve hava alanlarında gezme ve geceleme gibi sınırlı bir izni kapsadığı gibi, vizesiz Türkiye ye girip seyahat edip bir süre kalmayı da ifade eder⁷.

Türk vatandaşları ile yabancılar Pasaport kanununa göre yurt dışına çıkış ve yurda girişlerde, yolcu giriş-çıkış kapılarındaki polis makamlarına usulüne uygun ve muteber pasaport veya pasaport yerine geçerli bir belge ibraz etmeye mecburdur. Bu koşul kişilerin yurt dışı seyahatlerini sınırlandırmaktadır.

Pasaport Kanunu’nun 22. maddesindeki “Pasaport Verilmesi Yasak Olan Haller” başlığıyla düzenlenen hükümde; memlekette ayrılmalarda genel güvenlik bakımından mahzur bulunduğu İçişleri Bakanlığı’nca tespit edilenlerin yasaklanması durumu, Türk vatandaşlarının yurt dışına çıkış özgürlüğünün sınırlandırılmasında yürütme organına tasarrufta bulunma imkânı tanımıştır. Ayrıca kişilerin yurt dışına çıkmaları Mahkemelerce de yasaklanarak sınırlandırılabilir.

Pasaport Kanunu’nun 23. maddesi, Bakanlar Kuruluna, harp tehlikesi veya memleket güvenliğine veya sağlık durumuna dokunan diğer olağanüstü haller dolayısıyla Türk vatandaşlarının yabancı memleketlere gitmelerini kısmen veya tamamen yasaklayabileceği gibi, siyasî ve ekonomik mülâhazalarla sadece belli ülkeler için geçerli pasaport düzenlenmesine de karar verebilme yetkisi vermiştir.

⁵Abdurrahman Eren, *Özgürlüklerin Sınırlandırılmasında Demokratik Toplum Düzeninin Gerekleri*, İstanbul: Beta Yayınları, 2004, ss. 23-39.

⁶Nizamettin Aydın, *3 Ekim 2001 Tarihli Anayasa Değişikliklerinin Temel Hak ve Hürriyetler Üzerine Etkileri*, Bursa: Ekin Yayınları, 2008, ss. 101-102.

⁷Aysel Çelikel ve Günseli (Öztekin) Gelgel, *Yabancılar Hukuku*, (16. Basım), İstanbul: Beta Yayınları, 2010, ss. 80-81.

Türk hukuk sisteminde sınır dışı kararı alma ve sınır dışı etme yetkisi İçişleri Bakanlığı'na aittir. İçişleri Bakanlığı'nın sınır dışı işlemi bir idari işlemdir. İdari kararların yargısal denetimine ilişkin genel kurallar sınır dışı etme işlemi hakkında da geçerlidir.

Sınır dışı edilen yabancıların hangi ülkeye gönderileceği konusu yasal düzenlemelerde belirtilmemiştir. Sınır dışı etme kararı veren AİHS'ye taraf devletler, sınır dışı edilecek kişinin gönderileceği ülkede, ölüm cezası, işkence ve insanlık dışı muamele gibi durumlarla karşılaşılmasını güvence altına almakla yükümlüdür⁸.

Kişiler temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılmasında hak ihlaline uğradıklarını düşündükleri durumlarda; TBMM'ye Başvuru, İdari Başvuru, Kamu Denetçisine Başvuru ve Yargısal Başvuru haklarını kullanabilirler⁹.

Tez konumuzla ilgili yasal mevzuat incelenirken birçok kanunda doğrudan veya dolaylı olarak seyahat özgürlüğü ve sınırlandırılmasını düzenleyen hükümlere rastlanılmıştır. Tezde yer verilen kanuni düzenlemeler seçilirken konumuzu doğrudan etkileyecek nitelikte olanlar tercih edilmiştir.

Kişilerin seyahat özgürlüğü, 1982 Anayasası, Pasaport Kanunu, Yabancıların Türkiye'de İkamet ve Seyahatleri Hakkında Kanun, Askeri Kanunlar, Askeri Yasak Bölgeler ve Güvenlik Bölgeleri Kanunu, Köy Kanunu, Polis Vazife ve Salahiyet Kanunu, Hac ve Umre Hakkında Kanun ve Umumi Hıfzıssıhha Kanunlarında sınırlandırılabilir. Ayrıca Mahkemeler suç soruşturması ve kovuşturması amacıyla da seyahat özgürlüğünü sınırlandırılabilir.

⁸ K. Sedat Sirmen, "Yabancıların Türkiye'den Sınır Dışı Edilmesine İlişkin Temel Düzenlemeler ve Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin Türkiye Hakkında Verdiği Örnek Kararlar", *Ankara Barosu Dergisi*, 3, 2009, ss. 39-40.

⁹ İlker Gökhan Şen, *Türkiye'de İnsan Hakları ve Kamu Özgürlükleri: 1982 Anayasasının Öngördüğü Temel Hak ve Özgürlükler Rejimi*, Eskişehir: Açık Öğretim Fakültesi Yayınları, 2013, s. 50.

BİRİNCİ BÖLÜM

SEYAHAT ÖZGÜRLÜĞÜ KAVRAMI ve TARİHSEL GELİŞİMİ

1.1. Seyahat Özgürlüğü Kavramı

Seyahat özgürlüğü bireysel özgürlüklerin en önemli unsurlarından birisidir. Esasen hareket etmek, yer değiştirmek ya da dolaşmak insanın hayati işlevlerini gerçekleştirmesi için gerekli asgari şartlardandır¹⁰.

Seyahat özgürlüğü sadece daha iyi bir yaşam, kariyer, daha güzel bir çevre ve en sonunda Maslow'un ihtiyaçlar piramidinin zirvesinde bulunan kendini gerçekleştirme olgusu açısından değil, bireyin fizyolojik ihtiyaçlarını karşılayabilmesi açısından bir gerekliliktir. Bu ihtiyaçlar karşılanmadığı durumda bireyin başka bir hakkını veya hürriyetini kullanması şüphesiz düşünülemez.

Türk Dil Kurumu seyahati yolculuk, gezi, uzak yerleri gezerek görmek, yolculuk etmek; özgürlüğü ise herhangi bir kısıtlamaya, zorlamaya bağlı kalmaksızın davranma, herhangi bir şarta bağlı olmama durumu, her türlü dış etkidenden bağımsız olarak insanın kendi iradesine, kendi düşüncesine dayanarak karar vermesi olarak tanımlanmıştır¹¹.

Seyahat özgürlüğü, dolaşım, gidip-gelme, yer değiştirme ve yerleşme serbestliğini ifade eder. Gezme, hareket etme ya da bulunduğu yerde kalma, alıkonulmama/tutuklanmama, ikametini seçme, bu özgürlük kapsamında değerlendirilmektedir.¹² Seyahat özgürlüğü 1982 Anayasasında ve uluslararası metinlerde devlet içinde ve bir devletten diğerine olmak üzere iki ayrı kategoride düzenlenmiştir¹³.

¹⁰ Oya Boyar, "Anayasal Bir Hak Olarak Seyahat Özgürlüğü", *Güncel Hukuk Dergisi*, 74, (Şubat 2010), s. 14.

¹¹ Türk Dil Kurumu, *Türkçe Sözlük*, Ankara: Türk Dil Kurumu Yayınları, 2005, ss. 1557, 1743.

¹² İbrahim Ö. Kaboğlu, *Özgürlükler Hukuku*, Ankara: İmge Yayınları, 2002, s. 320.

¹³ Kaboğlu, *Özgürlükler Hukuku*, s. 322.

1.2. Yurtiçi Seyahat Özgürlüğü

Yurtiçi seyahat özgürlüğü yurt dışına çıkma ve yurda girme dışında kalan yurt içinde dolaşım, gidip-gelme, yer değiştirme, yerleşme serbestliği olarak ifade edilebilir. Seyahat özgürlüğü devlete, karışmama yükümlülüğü getirmesinin yanında özgürlüğün kullanılmasını güvence altına alması bakımından da pozitif yükümlülükler de getirmektedir¹⁴.

Yurtiçi seyahat özgürlüğü kural olarak herkese tanınmıştır. Ancak devlet yabancıların yurt içi seyahat özgürlüğünü uluslararası sorumluluklarını da gözetmek suretiyle belli ölçülerde sınırlandırabilir.

Avrupa insan Hakları Sözleşmesi'ne Ek-4 sayılı protokolün “hareket özgürlüğü” başlığı altında düzenlenen ikinci maddesinde, bir devletin ülkesinde yasal olarak bulunan herkesin, orada serbestçe dolaşma ve ikametgâhını seçme hakkına sahip olduğu düzenlenmiştir.

Yurtiçi seyahat özgürlüğünün 1982 Anayasası'ndaki düzenlenişinde yabancılar ile vatandaşlar arasında herhangi bir ayırım ortaya konmamıştır. Ancak yabancıların Türkiye'deki seyahatleri 5683 sayılı Yabancıların Türkiye'de İkamet ve Seyahatleri Hakkında Kanun'da düzenlenmiştir¹⁵.

Vatandaşların ülke içinde hareket etme, yer değiştirme ve yerleşme özgürlüğünün güvence altına alınması ve ülke dışına sürgün yasağı esastır. Herkes, devlete ayrılmış bazı alanların dışında ve mülk sahiplerini korumak kaydı altında yer değiştirmekte serbesttir. Herkes kendi ülkesini terk edebilir ve serbestçe geri dönebilir. Kısacası cezai mahkûmiyet ve özel bir statüye bağlı olma durumu dışında, güvenlik, sağlık ve dolaşım kayıtları altında seyahat serbesttir.

Her dolaşım belli bir kolluk rejimine bağlı kılınmıştır. Bu konuda hem güvenlik gereklerine dayanan düzenlemeler (hız sınırlamaları, sürücü belgesi ve aracın durumuna ilişkin kurallar vb.) yürürlükte hem de ihlal durumunda yaptırımların uygulanması söz konusudur.

Toplu taşıma araçlarıyla yapılan seyahatlerde hareket serbestliği bazı sınırlandırmalara tabi tutulduğu, özel araçla yapılan seyahatte ise, sürücü belgesi elde edilmesinden bunun geri alınmasına kadar varan birçok idari yaptırım ve

¹⁴ Erdoğan Göger, *Pasaport Hukuku*, Ankara: Sevinç Matbaası Yayınları, 1973, s. 38.

¹⁵ Ercan Aygün, *1982 Anayasasında Seyahat Özgürlüğü* (Yüksek Lisans Tezi), Ankara: 2007, s. 31.

sınırlandırmalar görülmektedir. Genel yol, paralı yol ayrımı da dolaşım serbestliğine farklı yönlerden sınırlandırmalar oluşturmaktadır. Tercih edilen dolaşım biçimi ve yerine göre değişen düzenleme ve sınırlandırmalar mevcuttur. Genel olarak seyahat ve yerleşme özgürlüğü ile ilgili sınırlandırmalar da bulunmaktadır. Bu sınırlandırmaların çerçevesini, AİHS'ye Ek-4 No.lu Protokolde yer alan ulusal güvenlik, kamu güvenliği ve kamu düzeninin korunması gibi genel sınırlandırma nedenleri oluşturmaktadır (m. 2/3), 1982 Anayasa'nın 23. maddesi seyahat özgürlüğü bakımından, özel sınırlandırma nedenleri de koymaktadır. Bunlar, suç soruşturma ve kovuşturması ve suç işlenmesini önleme sebepleridir¹⁶.

1.3. Yurtdışı Seyahat Özgürlüğü

Devlet kavramının ortaya çıktığı ilk dönemlerden beri, her devletin ülkesi üzerinde, yabancıların yaşadıkları görülmüştür. Çağımızda uluslararası ekonomik, sosyal ve kültürel ilişkilerin tarihte eşi görülmemiş bir ölçüde arttığı görülmektedir. Farklı uluslardan binlerce insanın her gün çeşitli sebeplerden bir ülkeden başkasına gidip geldikleri gözlemlenmektedir.

İnsanların, tek tek ya da gruplar halinde yabancı ülkelere gitmelerinin çeşitli nedenleri olabilir. Yurt dışına seyahatler; bilim adamlarının meslektaşlarıyla bilgi alışverişinde bulunmaları, sanatçıların gösteriler yapmaları, sporcuların yarışmalara katılmaları, işadamlarının yeni iş ilişkileri kurma ve yeni olanaklar aramaları gibi çok çeşitli “mesleki” amaçlarla yapılabilir. Sırf yabancı bir ülkeyi tanımak ya da tatillerini orada geçirmek gibi “turistik” nedenlerle, tedavi ya da öğrenim amaçlarıyla da kişiler yabancı ülkelerde bulunabilmektedirler. Yabancı ülkede yerleşmiş yakınlarını ziyaret etmek de yabancı ülkeye seyahat nedeni olabilmektedir.

Öte yandan, savaşların ve etnik temizlik denilen türden ırkçı uygulamaların yanı sıra deprem, sel gibi doğal afetler de insanların yabancı ülkelere göç etmelerine yol açabilmektedir. Ekonomik bunalımlar da, bunalımdan en çok etkilenen, geleceğine güvenemeyen ya da iş bulamayan kişileri ve grupları başka ülkelere göç etmeye zorlayabilmektedir. Özellikle kişilerin, oralarda iş bulup çalışmak amacıyla yabancı ülkelere gitmek istemeleri günümüzde oldukça sık görülen bir durumdur. Bu durum 1960'lı yıllardan bu yana, Türkiye için özel bir önem kazanmıştır. Bilindiği

¹⁶ Kaboğlu, *Özgürlükler Hukuku*, ss. 322-323.

gibi yurt dışında çalışan çeşitli iş ve meslekten Türklerin sayısı, bu dönemde olağanüstü bir artış göstermiştir. Bugün, başta Almanya olmak üzere birçok Avrupa ülkesinde ve ABD, Kanada, Avustralya gibi başka ülkelerde azımsanmayacak sayıda Türk yaşamaktadır.

Yabancı ülkede bulunma, turistik gezilerde olduğu gibi kısa olabileceği gibi, işçilerin durumundaki gibi uzun ve belirsiz süreler için de olabilir¹⁷.

İnsanların dolaşımı 20. yüzyıldan önce, ulaşım imkânlarının kısıtlı olması, yeryüzünün geniş olması, hava sahalarını düzenleyen kuralların bulunmaması nedeniyle sorun olarak görülmüyordu. Ancak 20. yüzyılın başlarından itibaren gelişen sanayi sonucunda ulaşım araçlarının artarak çeşitlenmesi, insan nüfusu dolaşımını da artırmıştır. İnsanların istekleri eskiye göre önemli ölçüde farklılık kazanmıştır¹⁸. İnsanoğlu genel ve gerekli olağanüstü durumların dayattığı sınırlama sebepleri dışında, istediği anda seyahat edebilme imkânlarının varlığı ile mutlu olabilmektedir¹⁹.

Türkiye'nin Asya, Avrupa ve Afrika Kıtalarının kesişim noktasında olması, politik ve ekonomik açıdan gelişmemiş devletlerle zengin Batı ülkelerinin arasında bir köprü niteliğinde bulunması itibariyle düzensiz göçmenler tarafından transit güzergâh olarak kullanılmaktadır. Ayrıca, ülkemizin bölgesinde yükselen güç olması üçüncü ülke vatandaşlarının Türkiye'yi transit ülke konumundan çıkarıp hedef ülke konumuna da taşımıştır. Bunlarla birlikte Ortadoğu, Kafkasya ve Balkanlarda yıllardır süregelen çalkantılar Türkiye'ye kitlesel akınlara yol açmış, tarihsel bağları ve sorumluluk anlayışıyla ülkemiz zor durumda bulunan bu sığınmacılara kucak açmıştır. 1980'lerden sonra Türkiye; sadece göç veren bir ülke değil göç alan bir ülke konumuna geçmiştir. 21. Yüzyılla birlikte küreselleşmenin getirdiği iletişim ve seyahat özgürlüğü tüm dünyada göç hareketliliğinde artışa sebebiyet vermiştir. Türkiye de bu bağlamda küreselleşme sürecinden derinden etkilenmiştir. Yoğun insan trafiği İran'daki siyasi istikrarsızlık, Körfez Savaşı, Kosova'daki gelişmeler, Irak'ın değişim süreci, Arap Baharı dönemi ve son olarak Suriye'deki iç karışıklıklarla sürekli artmıştır.

¹⁷ Rona Aybay ve Esra Kibar Dardağan, *Yabancılar Hukuku*, İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2010, ss. 5-7.

¹⁸ Kaboğlu, *Özgürlükler Hukuku*, ss. 320.

¹⁹ İlhan F. Akın, *Temel Hak ve Özgürlükler*, İstanbul: Fakülteler Yayınları, 1971, s. 171.

1.4. Seyahat Özgürlüğünün Yerleşme Özgürlüğü İle İlişkisi

Aralarındaki sıkı bağ nedeniyle seyahat ve yerleşme özgürlükleri uluslararası metinlerde olduğu gibi 1982 Anayasası'nda da aynı maddede düzenlenmiştir. Kişilerin dilediği yerde konut seçme, orada oturma ve yerleşme, konutlarını değiştirme hakları, yerleşme özgürlüğünün kapsamında bulunmaktadır.

Seyahat, zamanın kullanımı bakımından tamamen geçici bir nitelik arz ederken, yerleşme daha kalıcı etki yaratan bir kavramdır. İki özgürlük arasındaki farklılık, aynı maddede düzenlenmiş olsalar da, iki özgürlüğün farklı rejimlere tâbi tutulmalarını gerekli kılmıştır. Aralarındaki göze çarpan farklılık sınırlama sebeplerinde belirginleşmektedir. 1982 Anayasası'nın 23. maddesinde “suç işlenmesini önlemek” şeklinde ifade edilen sınırlama sebebi her iki özgürlük için de öngörülmüşken, yerleşme özgürlüğü bakımından sosyal ve ekonomik gelişmeyi sağlamak, sağlıklı ve düzenli kentleşmeyi gerçekleştirmek ve kamu mallarını korumak biçiminde düzenlenen sınırlama sebebi ayrıca öngörülmüştür. Böylelikle; yerleşme özgürlüğü daha sıkı kayıtlara bağlanmıştır²⁰.

Seyahat özgürlüğü, başlı başına temel bir özgürlük olmakla birlikte diğer temel hak ve özgürlükler bakımından arz ettiği önem, bu özgürlüklerin kullanımının mümkün olmasının seyahat özgürlüğünün kullanılabilirliği ile doğru orantılı olmasıdır. Seyahat özgürlüğünden yararlanmak, hiçbir zaman yalnız başına, bireylerin fiziksel anlamda yer değiştirebilmeleri amacıyla girişilen hareketlerdeki özgürlükleri olarak değerlendirilemez. Her seferinde bir başka özgürlüğe ulaşma hedefi taşımasa da nihaî olarak seyahat edebilme, bir amaç uğruna gerçekleşmekte ve bu amaç çoğu zaman başka temel hak ve özgürlüklerle kesişmektedir²¹.

Yerleşme hürriyeti bağlamında Türk hukukunda konut hakkına ilişkin anayasal ve yasal düzenlemelerde mevcuttur. Türkiye’de konut hakkının anayasal bir hak olarak tanınması, ilk kez 1961 Anayasası ile olmuştur. Bu düzenleme ile devlet eliyle birtakım kişilerin konut ihtiyacının giderilmesi amaçlandığı görülmektedir.

²⁰ Kaboğlu, *Özgürlükler Hukuku*, s. 332.

²¹ Aygün, 1982 Anayasasında Seyahat Özgürlüğü, s. 17.

1982 Anayasasının 57. maddesinde “Devlet, şehirlerin özelliklerini ve çevre şartlarını gözeterek bir planlama çerçevesinde, konut ihtiyacını karşılayacak tedbirleri alır, ayrıca toplu konut teşebbüslerini destekler” şeklinde konut hakkına yer verilmiştir²².

1.5. Seyahat Özgürlüğünün Tarihsel Gelişimi

1.5.1. Cumhuriyet Öncesi Dönemde

Osmanlı Devletinde ilk pasaport gayrimüslimler için Fatih Sultan Mehmet döneminde düzenlenmiştir. Bu pasaportlar gayrimüslimlerin Osmanlı ülkesinde seyahat ve ikamet edebilmesi amacıyla düzenlenmiştir. Bu tarz pasaportlardan önceki 1463 tarihinde düzenlenen belgedir. Fatih Sultan Mehmet’in tuğrasını taşıyan bu belgeler için pasaport anlamına gelen “il-cân-mektûbı” veya “il-cân-nâme” tabirleri kullanılmıştır²³.

Osmanlı İmparatorluğunda 16. yüzyıldan itibaren gerek geçim sıkıntısı, gerek iç karışıklıklar, gerekse insanların göçebe olarak yaşamasından bazı asayiş olaylarında artış olmuştur. Bu olaylardan etkilenen insanlar başta İstanbul olmak üzere büyük şehirler göç etmeye başlamıştır. Osmanlı yönetiminde iç güvenliği sağlamak ve büyük kentlere göçü önlemek amacıyla birçok önlemlere başvurulmuştur. Bunlardan birisi de “Men-i Mürur” denilen geçişin engellenmesi veya yol izin belgesidir.

Tanzimat öncesi dönemde iç güvenliğin sağlanması için başvuru en etkili yol şüphesiz ülke içi dolaşımın izne bağlanması olmuştur. “Men-i Mürur” yolculuk yapacak kişilerin ikamet ettikleri yerin yetkililerinden ücretle alınan bir belgedir. Osmanlı yönetimi bu belgeyle göçebe olarak yaşayan aşiretlerin yerleşik hayata geçirilmesi, yeni çeri ocağının kaldırılmasıyla Anadolu’ya dağılan eski çeri mensuplarının İstanbul’a gelmelerinin engellenmesi, işsiz kişilerin büyük şehirlere gelerek asayişsizliğe sebebiyet vermelerine engel olmaya çalışmıştır.

²² Erdal Abdulkakimoğulları ve Fatmagül Kale, “Türk Anayasalarında ve Karşılaştırmalı Hukukta Konut Hakkı”, *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi*, 15, 2013, ss. 20.

²³ Ahmet YÜKSEL, “II. Abdulhamid Döneminde Bilimsel, Kültürel Ve Turistik Amaçlarla Osmanlı Ülkesine Gelen Almanlar / The Germans Who Came To The Ottoman Country In The Period Of Sultan Abdulhamid II. For Scientific, Cultural And Touristic Purposes”, *JASSS Dergisi*, (October 2012), s. 414.

1867 tarihli Pasaport Oda Nizamnamesine kadar Osmanlı döneminde yurt içi seyahatleri izne bağlayan “Men-i Mürur”, “Mürur Tezkeresi”, “Men-i Mürur Nizamnamesi” gibi düzenlemeler yapılmıştır²⁴.

1.5.1.1. 1867 Tarihli Pasaport Odası Nizamnamesi

Yabancıların Osmanlı topraklarında pasaport bulundurma mecburiyeti Tanzimat döneminde düzenlenmiştir. Bu düzenleme on yedi maddeden oluşan 1867 tarihli Pasaport Odası Nizamnamesidir²⁵.

Yabancılar bu Nizamname ile Mürur Tezkeresini de aldıktan sonra Osmanlı topraklarında 1 yıl süreyle seyahat edebilmişlerdir²⁶.

Nizamnamenin bütünü incelendiğinde, yabancıların Osmanlı ülkesine giriş-çıkışlarını düzenlediği görülmektedir. Pasaport Odası Nizamnamesinde, Osmanlı ülkesine gelecek yabancıların, ülkeye girişlerini ve ülke içinde seyahatlerini düzenleyen hayli ayrıntılı hükümler olmasına rağmen, Osmanlı uyruklarının ülke dışı seyahatlerinden bahseden hiçbir hüküm yoktur. Osmanlı uyruklarının pasaport almak için tabi olacakları usuller de belirtilmemiştir. Bu Nizamnamede, Osmanlı uyruklarından açıkça söz eden tek hüküm, başkasının pasaportuyla veya sahte pasaportla seyahat edenlere verilecek ceza ile ilgili maddedir.

1876 yılında kabul edilen ilk Osmanlı Anayasası olan Kanuni Esaside (m.8-26) düzenlenen özgürlükler arasında, ülke dışına çıkma veya seyahat özgürlüğüne ilişkin bir hüküm yer almamıştır. 1876 Kanunu Esasisinin 113. maddesi ile Padişaha verilen vatandaşları ülke dışına sürme yetkisi yurt dışına çıkma özgürlüğünü olumsuz yönden etkileyen bir hüküm olarak görülmektedir²⁷.

²⁴ Musa Çadırcı, “Tanzimat’ın İlanı Sırasında Anadolu’da İç Güvenlik”, *Ankara Üniversitesi DTCTF Tarih Araştırmaları Dergisi*, 13/24, 1980, ss. 53-56.

²⁵ 1867 Tarihli Pasaport Odası Nizamnamesi, Düstur, I. Tertip, c. I, ss. 776-779.

²⁶ Musa Çadırcı, “Tanzimat Döneminde Çıkarılan Men-i Mürur ve Pasaport Nizamnameleri”, *Türk Tarih Belgeleri Dergisi*, 19, 1993, s. 178.

²⁷ Aybay, *Yurtdışına Çıkma ve Yurda Girme Özgürlüğü*, ss. 115-117.

1.5.1.2. 1884 Tarihli Pasaport Nizamnamesi

Pasaport Odası Nizamnamesi 17 yıl kadar yürürlükte kaldıktan sonra 1884 tarihinde yürürlükten kaldırılmıştır. Yerine Seyahat Hakkının usul ve esaslarını düzenleyen Pasaport Nizamnamesi²⁸ getirilmiştir.

1884 tarihli Pasaport Nizamnâmesi ile bütün yabancıların Osmanlı ülkesine pasaportsuz girişi yasaklanmış ve geçersiz pasaport bulunduranlara ağır cezai yaptırım uygulanacağı hükme bağlanmıştır. Yabancı devletler getirilen bu hükmü çok sert bularak protesto etmişlerdir. Pasaportsuz olmadurumunda uygulanacak esasların sadece yabancıları için geçerli bir durumdur²⁹.

Pasaport Odası Nizamnamesine oranla daha ileri bir mevzuat tekniğiyle kaleme alınmıştır. Pasaport Nizamnamesi, Osmanlı uyruklarının ülke dışına çıkışlarını kesin olarak pasaport alma koşuluna bağlamış ve Pasaport Odası Nizamnamesinin aksine, pasaport verilmesi usullerini sıkı bir biçimde düzenlemiştir. Bu Nizamnamenin “Ahkâmı Umumiye” başlığı altındaki 1. ve 2. fasıllarında konu hayli ayrıntılı bir biçimde düzenlemiştir.

Pasaportların süresi en çok 1 yıl ile sınırlandırılmış, Pasaport almak üzere başvuranların nüfus tezkereleri ile birlikte ilmühaber ibraz etmeleri mecburiyeti getirilmiştir.

Nizamname, vatandaşların ülke dışına çıkışlarını pasaport hamili olma koşuluna bağlamıştır. Aynı zaman da, pasaport verilmesi usul ve esaslarını sıkı bir denetime tabi tutmuştur. Ayrıca Nizamnamede kendilerine pasaport verilmeyecek kişilerde belirtilmiştir.

Bu Nizamnamenin bir özelliği de, Pasaportsuz olarak Osmanlı ülkesine girmek isteyen Osmanlı uyruklarıyla ilgili herhangi bir hüküm içermemesidir³⁰.

1.5.1.3. 1894 Tarihli Pasaport Nizamnamesi

Osmanlı uyruklarının ülke dışına çıkışlarını sıkı bir denetime bağlayan 1884 tarihli Pasaport Nizamnamesi 10 yıl kadar yürürlükte kalmıştır. 1894 tarihinde yürürlüğe

²⁸ 1884 Tarihli Pasaport Nizamnamesi, 21.02.1884, Düstur, Tertibi Evvel, Zeyl, 4, s. 4.

²⁹ Salim Gökçen ve Abdülkadir Gül, “Kapitülasyonlar Kaldırıldıktan Sonra Osmanlı Devleti’ndeki Ecanibin Durumu (R.1333/M.1917 Senesi Ecanib İstatistikleri)”, *Tarihin Peşinde Uluslararası Tarih ve Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 3, 2010, s. 155.

³⁰ Aybay, *Yurtdışına Çıkma ve Yurda Girme Özgürlüğü*, ss. 117-118.

giren Pasaport Nizamnamesi önceki 1884 tarihli Nizamnameyi yürürlükten kaldırmıştır. Nizamname incelendiği zaman 1884 tarihli Nizamnamenin hükümleri aynen tekrarlanmıştır. Getirdiği değişiklikler de sistemin esasına etkisi olmamıştır³¹.

Bu Nizamnameye göre, Osmanlı ülkesinden yabancı ülkelere gidenler pasaport almak zorundadırlar. Pasaport almak için nüfus tezkeresi ile birlikte bir “ilmühaber” ibraz etmek gerekmektedir. Bu ilmühaberın alınması ile ilgili hüküm de, eski Nizamnamedekinin aynısıdır. Kendilerine pasaport verilmeyecek kimselerle ilgili hüküm eski hükmün aynen tekrarı niteliğindedir.

Bu yeni Nizamname eski Nizamnameyle kurulmuş sıkı denetimi herhangi bir şekilde yumuşatmamıştır. Getirdiği az sayıdaki değişiklik, ayrıntılara ilişkin noktaları düzenlemekten ibarettir.

Bu Nizamnamenin en önemli yeniliği, ülke dışına çıkma hakkı ile ilgili olarak getirdiği ek bir sınırlandırmadır. Bu sınırlandırma, pasaport almak için başvurmuş olanların mali durumlarıyla ilgili bir kısıtlama getirilmiş olmasıdır.

1894 Pasaport Nizamnamesinin getirdiği bir yeni hüküm de, Pasaportu olmadığı veya usulüne uygun olmayan bir pasaportu olduğu halde Osmanlı Ülkesine gelen ve Osmanlı uyruğu olduğunu beyan edenlerle ilgilidir. Bu durumda olan kişi hüviyetini ispat etmeye mecbur olacak ve bu durumda olan kişiler pasaport harcının iki mislini ödemesi hükmüdür³².

1.5.1.4. 1911 Tarihli Pasaport Kanunu

İkinci Meşrutiyet öncesi dönemde, 1894 tarihli Pasaport Nizamnamesinin ülke dışına çıkma konusunda koyduğu sıkı kısıtlamalar dikkat çekmektedir. Osmanlı aydınlarının batı ülkeleriyle kültürel ilişkiler kurmak amacıyla ülke dışına çıkmaları idarece sıkı denetime tabi tutulmuşlardır. Bu denetimler sebebiyle, pasaport alıp hukuki yoldan ülke dışına çıkamayanlar, gizli yollardan çıkmak zorunda kalmışlardır. İdare Avrupa’ya kaçan ve ülke aleyhine yayın yapanlar hakkında özel düzenlemeler de yapılmıştır. Bu gibi kimselerin yakalanmaları ve mallarının haczi için çeşitli usuller öngörülmüştür.

³¹ YÜKSEL, “II. Abdulhamid Döneminde Bilimsel, Kültürel ve Turistik Amaçlarla Osmanlı Ülkesine Gelen Almanlar / The Germans Who Came To The Ottoman Country In The Period Of Sultan Abdulhamid II. For Scientific, Cultural And Touristic Purposes”, s. 415.

³² Aybay, *Yurtdışına Çıkma ve Yurda Girme Özgürlüğü*, ss. 117-118.

İkinci Meşrutiyetin ilân edilmesiyle Osmanlı tebaasına gerek ticaret ve gerek seyahat maksadı ile istediği memlekete gitme hakkı verilmiştir.

İkinci Meşrutiyetin ilânı ile memlekete hâkim olan özgürlükçü hava ile ülke dışına çıkma özgürlüğü, Osmanlı Parlamentosunun ele aldığı ilk konulardan biri olmuştur. Pasaport işlerini düzenleyen bir kanun yapılması için çalışmalar başlatılmış ve 1911 yılında Pasaport Kanunu Parlamentodan geçirilmiştir³³.

Osmanlı Parlamentosunun yaptığı bu ilk Pasaport Kanunu, 1867 Pasaport Odası Nizamnamesiyle başlayan ve günümüze kadar gelen düzenlemeler içinde, yurt dışına çıkma özgürlüğü bakımından en liberal sistemi getirmiştir. Mecliste yapılan uzun tartışmaların sonucunda, liberal görüş hâkim olmuş ve Kanununda mecburi pasaport ilkesi yerine ihtiyarılık (isteğe bağlı) kabul edilmiştir. Bu kanun, yurt dışına çıkışı pasaport alma şartına bağlamamış tek düzenlemedir.

Böylece Osmanlı-Türk tarihinde ilk defa, ülke dışına çıkış serbestliği bir ilke olarak benimsenerek kabul edilmiştir.

1911 tarihli Pasaport Kanununa 2 yıl sonra eklenen ek bir madde ile özel durumları nedeniyle komşu ülkelere sık sık gidip gelmek zorunda olanlara Pasavan verilebilmesi sağlanmıştır³⁴.

1.5.1.5. 1915 Tarihli Pasaport Kanunu Muvakkati

1915 tarihli Pasaport Kanunu Muvakkati³⁵ ile II. Meşrutiyet döneminde kabul edilmiş, ülke dışına çıkışta pasaport almanın ihtiyari(isteğe bağlı) olması ilkesi terkedilmiştir. Kanunu Muvakkatin 1. maddesine göre, Osmanlı topraklarına gelenler ve Osmanlı topraklarından yabancı ülkelere gidenler pasaport ibraz etmek mecburiyetindedirler.

Kanunu Muvakkatin bu hükmü ile eski mecburi pasaport usulüne dönmüştür. Yalnız, Osmanlı uyruklarının yurda dönüşlerinde pasaport hâmili olma mecburiyetinde olmadıkları hüküm altına alınmıştır.

³³1911 Tarihli Pasaport Kanunu, 4.06.1911, Düstur, 2. Tertip, c. III, ss. 462-467.

³⁴Aybay, *Yurtdışına Çıkma ve Yurda Girme Özgürlüğü*, ss. 118-122.

³⁵1915 Tarihli Pasaport Kanunu Muvakkati, 15.03.1915, Düstur, 2. Tertip, c. VII, s. 486.

Yabancı ülkelerden gelen Osman tebaası olduklarını beyan edenler nüfus tezkeresi, hüviyet cüzdanı veya başka bir delil ile hüviyetlerini ispat etmeye mecburdurlar.

Kanun, kendilerine pasaport verilmeyecek kimseler hakkında da eski düzenlemelerdeki hükmü tekrar etmiştir. Fakat Pasaportun ülke dışına çıkış için mecburi hâle gelmesiyle bu maddenin önemi, şüphesiz çok artmıştır.

Ayrıca, yabancı ülkelerdeki Osmanlı vatandaşları da, yurda dönmeden önce, bulundukları yerdeki Osmanlı Konsolosluklarından vize almak zorundadırlar. Bu vize işlemi sırasında da kimlik kontrolü yapılacaktır. Böylece, pasaportların alınması sırasında yapılan kontroller bir defa daha tekrarlanmıştır.

Ayrıca, sınır bölgelerinde oturanlardan, sınırın öte yanında işi olanlar için Pasavanlar verilebileceği belirtilmiştir.

Yabancı ülkelere gidecek işçilerden beşte bir oranında harç alınmasını öngörmüş olması da bu Muvakkat Kanunun özellikleri arasında sayılabilir³⁶.

1.5.1.6. 1918 Tarihli Pasaport Kanunu

1918 tarihli Pasaport Kanunu³⁷ Birinci Dünya Savaşının bitmesinden hemen sonra yapılmıştır. Seyahat özgürlüğü ile ilgili son Osmanlı düzenlemesidir.

Bu kanunun önemli bir özelliği, Osmanlı döneminden Cumhuriyet dönemine intikal etmiş ve 1938 yılına kadar yürürlükte kalmış olmasıdır. Osmanlı Paramentosunun yaptığı bu Pasaport Kanunu, 1915 tarihli Kanunu yürürlükten kaldırmışsa da, gerçekte bir kaç kelime ve ibare dışında Kanunun metni aynen tekrar edilmiştir.

Yapılan değişiklikler de sistemin esasıyla ilgili olmaktan çok uzaktır. Yurt dışına çıkış özgürlüğünün pasaport şartına bağlı olması ve yurda dönüş konusuyla ilgili hükümler aynen korunmuştur. Getirilen tek değişiklik, pasaportların kimin tarafından verileceği ve cinslerinin belirtilmesiyle ilgili hükümlere eklenen ibarelerdir³⁸.

³⁶Aybay, *Yurtdışına Çıkma ve Yurda Girme Özgürlüğü*, s.122.

³⁷1918 Tarihli Pasaport Kanunu, 20.11.1918, Düstur, 2. Tertip, c. XI, ss. 53-58.

³⁸Aybay, *Yurtdışına Çıkma ve Yurda Girme Özgürlüğü*, s. 123.

1.5.2. Cumhuriyet Dönemi

TBMM yönetimi, 1918 Osmanlı Pasaport Kanununu devralmış ve bu kanun 1938 yılına kadar yürürlükte kalmıştır.

TBMM tarafından, 1938 yılına kadar 1918 tarihli Pasaport Kanununda 4 değişiklik yapmıştır. Bu konuda Bakanlar Kurulunun da bir kararı vardır. Ayrıca, bu dönemde yapılmış 1924 Anayasasından önce alınan Bakanlar Kurulu Kararı çok önemlidir.

TBMM Hükümeti, 1922 tarihinde Avrupa'ya seyahat edecekler verilmede olan pasaportlardaki padişah namına ibaresi yerine TBMM Hükümeti namına ibaresinin yazılmasına karar vermiştir.

Bu kararname Cumhuriyet tarihimiz bakımından önemli bir dönüm noktasını göstermektedir. Kendi adını taşıyan pasaportlar çıkarmak, egemenlik, hakkının kullanılmasıyla ilgili ve yeni kurulan bir devletin varlığının yabancı ülkelere kabul ettirilmesi bakımından önemli bir aşamadır. Kararnameye esas olan tezkerenin Dışişleri Bakanlığınca yazılmış olması bu açıdan önemlidir. Bu tezkere 1921 Anayasasının ilânından bir ay önce yazılmıştır³⁹.

1.5.2.1. 1924 Anayasası

Seyahat özgürlüğü, 1924 Anayasasının 78. maddesinde genel olarak düzenlenmiştir⁴⁰. Yurt dışına çıkma ve yurda dönme özgürlüğünü özel olarak düzenleyen bir hüküm yoktur. 1924 Anayasasının 78. maddesi, kişilerin seyahat özgürlüğünün seferberlik, sıkıyönetim ve salgın hastalıklar durumunda sınırlandırılacağından bahsetmiştir⁴¹. Bu sınırlandırmanın sadece yurt içi seyahatlerle ilgili olduğu değerlendirilmektedir.

1924 anayasasında yurt dışı seyahatlerle ilgili herhangi bir hüküm mevcut değildir. 78. maddenin TBMM'ndeki müzakerelerinde de yurt dışına çıkma özgürlüğüyle ilgili herhangi bir işaret yoktur. Dolayısıyla bu meselenin, o dönemde fazla ilgi toplayan bir konu olmadığı anlaşılmaktadır.

³⁹ Aybay, *Yurtdışına Çıkma ve Yurda Girme Özgürlüğü*, ss. 123-125.

⁴⁰ Abdullah Sezer, "Pasaport Kanunu 22 ve 23: 1924 Anayasası ve İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi'ne Ek IV No.lu Protokol'e Aykırılık Sorunu", *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 52/3, 2002, s. 52.

⁴¹ *Pasaport Kanununun 17. Ve 18. Maddelerine Birer Fıkra Eklenmesine Dair Kanun*, Kanun No: 840, 13.05.1926, Düstur, 4. Tertip, c. VII, s. 909.

Osmanlı döneminden intikal eden 1918 tarihli Pasaport Kanunu, 1938'de yapılan yeni Pasaport Kanunu ile yürürlükten kaldırılıncaya kadar, 4 defa değiştirilmiştir. Bu değişiklikler ilkelerle ilgili değil, ayrıntılarla ilgilidir.

1926 tarihli ilk değişiklik Türkiye'den ayrılan yabancı resmi memurların ve öğrencilerin pasaport vize harcından muaf olmalarıyla ilgilidir. 1929 tarihinde yapılan değişiklikte, pasaport cüzdanlarının bedel karşılığında verilmesi öngörülmüştür.

1931 tarihinde yapılan değişiklikte ise, Balkan Konferansına ve Balkan haftalarına gelecek Balkan Devletleri vatandaşlarının pasaportlarının mütekabiliyet esasına göre vize edilebileceğini belirtmiştir. Bu Kanunun yapılışının ardından, 19-26 Ekim 1931 tarihleri arasında İstanbul ve Ankara'da toplanan İkinci Balkan Konferansı'na sunulan bir Konvansiyon Taslağında, Balkan ülkeleri yurttaşlarının bu ülkelere pasaport formalitesine tâbi olmaksızın serbestçe seyahat edebilmeleri öngörülmüştü.

1918 tarihli Pasaport Kanunu, bütünüyle yürürlükten kaldırılmadan önce yapılan son değişiklik 1934 tarihinde yapılmıştır. Bu son değişiklik pasaportlardan alınacak harçlarla ilgilidir⁴². Bu değişiklikte harçlar önemli ölçüde artırılmıştır. Böylece, Türk tarihinde ilk olarak, yurt dışı seyahatlerin pasaport harçlarını yükseltmek gibi mali bir tedbirle kısıtlanması yoluna gidilmiştir. 1929'da başlayan ve bu kanunun yapılışı sırasında etkisini sürdürmekte olan dünya çapındaki ekonomik krizin bu tedbirlerin alınmasında başlıca etken olmuştur. Bu durum 1938 Pasaport Kanununun yapılışında da dikkate alınmıştır⁴³.

1.5.2.2. 1938 Tarihli Pasaport Kanunu

Cumhuriyet döneminin ilk kapsamlı Pasaport Kanunu⁴⁴ 1938 yılında yapılmıştır. Osmanlı döneminden miras kalmış 1918 tarihli Pasaport Kanunu böylece toptan yürürlükten kaldırılmıştır.

1938 Pasaport Kanununun Hükümetçe hazırlanan gerekçesinde, Osmanlı

⁴² 1918 Tarihli Pasaport Kanununun 16. Maddesini Değiştiren Kanun, Kanun Nu: 2437, RG, 21.05.1934, Düstur, 3. Tertip, c. XV, s. 496.

⁴³ Aybay, *Yurtdışına Çıkma ve Yurda Girme Özgürlüğü*, ss. 125-128.

⁴⁴ 1938 Tarihli Pasaport Kanunu, Kanun No: 3519, RG, 15.07.1938, Düstur, 3. Tertip, c. XIX, ss. 1594-1604, <http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/3960.pdf>, (02.01.2010).

döneminden kalma hükümlerin yeni ihtiyaçları karşılayamadığı bu bakımdan yeni bir düzenlemeye gidildiği söylenmekle birlikte eski kanunun ana hatlarının muhafaza edildiği de belirtilmiştir.

Ayrıca, Pasaport ve cinsleri, verilişleri, süreleri ve vizeleri başlığını taşıyan 2. Faslı düzenlenmesinde çağdaş Avrupa mevzuatından ve Amerika Birleşik Devletlerinin mevzuatının da etkisi olduğu gerekçede belirtilmiştir.

Kanunun 1. maddesinde Türk vatandaşları ve yabancılar ancak Hükümetçe belirlenen yerlerden ve usulüne uygun ve geçerli pasaport veya pasaport yerine geçen vesikalarla Türkiye'ye girip çıkarlar denilerek zorunlu pasaport uygulamasına geçilmiştir.

Ayrıca Türk vatandaşları olduklarını nüfus cüzdanı gibi bir belgeyle ispat edebilenlerin dahi, yurda dönebilmeleri memlekete girmelerine başkaca bir engelin bulunmaması şartına bağlanmıştır. Bu hükümle, vatandaş olduklarından şüphe bulunmayanların bile, Türkiye'ye sokulmayabileceği bir sistem kurulmuştur. Bu durumun, devlet yurttaş arasındaki hukuki ilişkiler açısından taşıdığı ağır sakıncalar bir yana, Osmanlı mevzuatında bile öngörülmemiş olduğu bir gerçektir. Böylece, yurttaşın yurduna dönüş özgürlüğünden yararlanabilmesi, kesin olarak İdarenin takdirine bırakılmıştır.

1938 tarihli Pasaport Kanunu, Osmanlı dönemi kanununun yurda giriş ve çıkışta, yurttaşlar için öngördüğü vize koşulunu da devam ettirmiştir.

Hükümet harp tehlikesi veya memleket emniyetine dokunan diğer olağanüstü haller nedeniyle yabancı memleketler için vatandaşlara pasaport verilmesini kısmen veya tamamen yasaklayabilir.

Ayrıca, Emniyeti Umumiye Nezareti altında bulunanlar, yabancı memleketlere gitmeleri mahkemelerce yasaklananlar, yabancı memleketlerde geçinmek için geçerli sebep ve şartlara sahip olduklarını ispat edemeyenler, memleketten ayrılmalarda siyasi emniyet bakımından mahzur olduğu İçişleri Bakanlığınca tespit edilenler ve kazanç vergisi borcu bulunanların yurt dışına çıkışları kısmen veya tamamen yasaklanabilir.

1938 Pasaport Kanunun, 1934'de kabul edilmiş Pasaport harçlarını aynen muhafaza etmiştir. Bu harçların o döneme göre, dış ülkelere yapılacak yolculukları kısıtlayacak kadar yüksek bir harçtır.

TBMM tarafından kabul edilen 1938 tarihli Pasaport Kanunu, Osmanlı döneminden kalma kanuna oranla daha liberal bir sistem getirmediği gibi seyahat özgürlüğünü sınırlandıran ağır hükümler getirmiştir⁴⁵.

1.5.2.3. 1950 Tarihli Pasaport Kanunu

1950 Genel Seçimlerini kazanarak ilk defa iktidara gelen Demokrat Parti Hükümetinin göreve başlamasından 1,5 ay kadar sonra, Bakanlar Kurulu TBMM Başkanlığına 5 Temmuz 1950 tarihinde yeni bir Pasaport Kanunu tasarısı sunmuştur. Bu Tasarı, gerçekte 1938 tarihli kanunu birkaç nokta dışında aynen tekrarlamıştır. 1950 tarihli Kanunu⁴⁶ TBMM’nde öncelik ve ivedilikle görüşülmüş ve bir günde kanunlaşmıştır.

Yeni kanunla özellikle yurt dışına çıkış özgürlüğü bakımından önemli bir değişiklik getirmemiştir. Yapılan değişiklikler o dönemde yabancı devletlerle yapılan anlaşmalarla, vize zorunluğunun kaldırılması yolunda atılan adımlara yöneliktir.

Tek Parti döneminde ve II. Dünya Savaşının başlamasına yakın bir sırada kabul edilmiş 1938 tarihli Pasaporta sınırlayıcı hükümler bulunmaktaydı. 1950 yılında özgürlük ve demokrasi sloganlarıyla işbaşına gelmiş bir iktidarın ilk günlerinde hazırlanan bir kanun aynen benimsenmiştir. Meclis görüşmeleri sırasında hiçbir üye bu konuya değinme gereğini duymamıştır.

Emniyet esasına dayalı hazırlanan 3519 sayılı 1938 tarihli Pasaport Kanununun zamanın ihtiyaçlarını karşılamadığı, yeni kanunun ise demokrasi esasları çerçevesinde düzenleneceği iddiasıyla hazırlanmıştır. Liberalleşme yönünde yapılan bir kaç değişiklik dışında yeni bir şeyin olmadığı görülmektedir.

1938 ile 1950 Pasaport Kanunları karşılaştırıldığında, yenilik veya değişiklik olarak şu hususlar dikkat çekmektedir.

(i) 1938 Kanunundaki emniyet mülahazasıyla belirli kişilerin yurt dışına çıkma özgürlüğünün yasaklandığı hüküm 1950 Kanununda da aynen korunmuştur.

(ii) Yurt dışına çıkışın pasaport alma şartına bağlı olması ve pasaport verip vermemenin de idarenin mutlak takdirine bağlı olduğu hüküm altına alınmıştır.

⁴⁵ Aybay, *Yurtdışına Çıkma ve Yurda Girme Özgürlüğü*, ss. 128-132.

⁴⁶ 1950 Tarihli Pasaport Kanunu, Kanun No: 5682, Düstur, 3.Tertip, c. XXXI, s. 2243, RG, 24.07.1950, <http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/7564.pdf>, (05.01.2015).

(iii) 1950 Pasaport Kanunu, yurt dışına seyahatlerin pasaport almak şartına bağlı olması ilkesini muhafaza etmiştir.

(iv) 1950 Kanunu ile Pasaport harçları ucuzlatılmıştır. Pasaport harçlarının bir nevi vergi değil, sadece pasaportların tanzim ve basım masraflarını karşılamaya yönelik bir harçtan ibaret olduğu kabul görmüştür. Harçlarda yapılan indirim, 1938'den 1950'ye kadar olan dönemde para değerinin düşüşü göz önüne alınırsa önemlidir.

(v) 1950 Pasaport Kanununun getirdiği en önemli değişiklik, yurda girme özgürlüğüyle ilgilidir. 1938 Pasaport Kanununa göre, Türkiye dışında, bulunan yurttaşların yurda girebilmeleri için, Pasaportlarını Türk Konsolosluklarında vize ettirmeleri gerekmektedir. 1950 Kanunu, bu sistemi kaldırmış ve yurda giriş serbestliği ilkesini getirmiştir⁴⁷.

1.5.2.4. 1955 Tarih ve 4/5842 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı

Türkiye’de 1950 Pasaport Kanunuyla gelen özgürlük ortamı sonucunda yurt dışı seyahatler 1953 yılına kadar oldukça serbest bir şekilde yapılmıştır. Bu tarihlerde döviz bütçesinin devamlı açık vermesi üzerine seyahat özgürlüğüne çeşitli sınırlandırmalar getirilmiştir. Gittikçe artan döviz sıkıntısı ve yabancı paralar karşısında Türk Lirasının değer kaybetmesi, Hükümeti yurt dışına çıkan dövizler üzerinde sıkı bir denetim kurmaya zorlamıştır. Hükümet, Türk Parasının Kıymetini Koruma Kanununa⁴⁸ dayanarak 1955 tarihinde çıkartılan Bakanlar Kurulu kararıyla⁴⁹, Maliye Bakanlığının ancak zaruri sebeplerle yurt dışına seyahat edeceklere döviz tahsis edebileceği karara bağlanmıştır.

Bu kararname ile yurt dışına seyahat etmek isteyen vatandaşlar, seyahatlerinin zaruri sebeplere dayandığını ispat etme mecburiyetinde kalmıştır. Zaruretin takdiri de Maliye Bakanlığına bırakılmıştır. Döviz tahsis edip etmemek ve tahsis olunacak dövizin miktarının belirlemesi takdiri Maliye Bakanlığına bırakılmış olması uygulamada birçok şikâyet ve yolsuzluğa neden olmuştur.

⁴⁷ Aybay, *Yurtdışına Çıkma ve Yurda Girme Özgürlüğü*, ss. 132-135.

⁴⁸ *Türk Parasının Kıymetini Koruma Hakkında Kanun*, RG, 25.02.1930, Kanun Nu: 1567, Düstur, 3. Tertip, <http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/1433.pdf>, (05.01.2015).

⁴⁹ *Bakanlar Kurulu Kararı*, Karar No: 4/5842, RG, 15.09.1955, Düstur, 3. Tertip, c. XXXVI, s. 2123, <http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/9104.pdf>, (12.01.2015).

Maliye Bakanlığının vatandaşın döviz taleplerini karşılamaında, Merkez Bankasındaki döviz miktarı ve vatandaşın siyasi görüşü etkili olmuştur⁵⁰.

1.5.2.5. 1961 Anayasası

1961 Anayasası kuvvetli bir temel hak ve özgürlükler rejimi getirmiştir. Anayasa, devlet birey ilişkisinde asıl hassasiyeti bireyin korunmasından yana göstermiştir⁵¹.

Yurda girme ve yurt dışına çıkma özgürlüğü, 1961 Anayasasının Seyahat ve Yerleşme Hürriyeti başlığını taşıyan 18. maddesinde ele alınmıştır. Bu maddeye göre herkes seyahat hürriyetine sahiptir. Bu hürriyet, ancak milli güvenliği sağlama ve salgın hastalıkları önleme amaçlarıyla kanunla sınırlanabilir. Herkes, dilediği yerde yerleşme hürriyetine sahiptir; bu hürriyet milli güvenliği sağlama, salgın hastalıkları önleme, kamu mallarını koruma, sosyal, iktisadi ve tarımsal gelişmeyi gerçekleştirme zorunluluğu ile ve kanunla sınırlanabilir. Türkler, yurda girme ve yurt dışına çıkma hürriyetine sahiptir. Yurt dışına çıkma hürriyeti kanunla düzenlenir.

1961 Anayasamızın 18. maddesi, yurt içi seyahatlerle yurt dışı seyahatler arasında, sınırlama ölçüsü bakımından farklılık getirmiştir. Yurt içi seyahat özgürlüğünün ancak milli güvenliği sağlama ve salgın hastalıkları önleme amaçlarıyla kanunla sınırlanabilmesine karşılık, yurt dışına çıkma özgürlüğü için kullanılan ifade bunun kanunla düzenlenebileceğinden ibarettir.

Temel hak ve özgürlüklerin sınırlanması konusunda, 1961 Anayasası'nın en önemli ilkelerinden biri, bu sınırlandırmanın kanunla yapılacak olmasının belirtilmesidir.

Öte yandan 1961 Anayasası Türklerin yurda girme özgürlüğü bakımından ne bir sınırlandırma sebebine yer vermiş, nede kanun koyucunun sınırlandırma yetkisinden söz etmiştir⁵².

1961 yılında yapılan ek kanunla⁵³ 1950 tarihli Pasaport Kanununda değişiklik yapılmıştır. Bu değişikle umuma mahsus pasaportların İçişleri Bakanlığınca veya

⁵⁰ Aybay, *Yurtdışına Çıkma ve Yurda Girme Özgürlüğü*, ss. 135-136.

⁵¹ Bülent Tanör, *İki Anayasa*, İstanbul: Beta Yayınları, 1994, s.25.

⁵² Fazıl Sağlam, *Temel Hakların Sınırlanması ve Özü*, Ankara: Ankara Üniversitesi SBF Yayınları, 1982, s. 61.

⁵³ 1950 Tarihli Pasaport Kanununda Değişiklik Yapan Kanun, Kanun No: 216, RG, 5.01.1961, <http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/10705.pdf>, (21.01.2015).

İçişleri Bakanının vereceği yetkiye göre valiliklerce verileceği ilkesi getirilmiştir. Böylece, valilerin eski kanuna göre doğrudan doğruya kanundan aldıkları pasaport verme yetkileri kaldırılmıştır. Valiler bu değişiklikten sonra ancak İçişleri Bakanınca yetkilendirildikleri takdirde pasaport verebilmişlerdir.

1963 tarihinde çıkartılan Dış Seyahat Harcamaları Vergisi Kanunu⁵⁴, Milli Birlik Komitesi tarafından 1961 yılında getirilen turist dövizi ve istikrar fonuna katılma payı sistemini aynen muhafaza etmiştir. Ancak bunu, kanunla düzenlemiştir. 1964 tarihli Harçlar Kanunu⁵⁵ ile de pasaport harçlarında önemli artışlar yapılmıştır⁵⁶.

1.5.2.6. 1982 Anayasası

Seyahat özgürlüğü 1982 Anayasası'nın 23. maddesinde Kişinin Hakları ve Ödevleri bölümünde, Yerleşme ve Seyahat Hürriyeti başlığıyla düzenlenmiştir. 23. madde değişikliklerden önce şu şekildeydi.

“Herkes, yerleşme ve seyahat hürriyetine sahiptir.

Yerleşme hürriyeti, suç işlenmesini önlemek, sosyal ve ekonomik gelişmeyi sağlamak, sağlıklı ve düzenli kentleşmeyi gerçekleştirmek ve kamu mallarını korumak;

Seyahat hürriyeti, suç soruşturma ve kovuşturması sebebiyle ve suç işlenmesini önlemek; Amaçlarıyla kanunla sınırlanabilir.

Vatandaşın yurt dışına çıkma hürriyeti, ülkenin ekonomik durumu, vatandaşlık ödevi ya da ceza soruşturması veya kovuşturması sebebiyle sınırlanabilir.

Vatandaş sınır dışı edilemez ve yurda girme hakkından yoksun bırakılamaz”.

1982 Anayasası da, yukarıda belirtilen uluslararası metinlerdeki şablona uygun bir düzenleme öngörmüş ve 23. maddede üç özgürlüğe birlikte yer vermiştir. Bunlar; seyahat özgürlüğü, yerleşme özgürlüğü ve vatandaşın yurtdışına çıkma ve yurda girme özgürlüğüdür.

Yurt dışı seyahat özgürlüğü, 4709 sayılı yasa ile 1982 Anayasasında 2001 yılında yapılan değişikliğe kadar 23. maddenin 5. fıkrasındaki özel sınırlandırma sebeplerine göre sınırlandırılıyordu. Bununla birlikte, Anayasanın 13. maddede

⁵⁴Dış Seyahat Harcamaları Vergisi Kanunu, Kanun No: 196, RG, 23.02.1963, Düstur, 5. Tertip, c. II, s. 650, <http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/11342.pdf>, (25.01.2015).

⁵⁵Harçlar Kanunu, Kanun No: 492, RG, 17.07.1964, Düstur V. Tertip, c. 3/11, s. 2760, <http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/11756.pdf>, (29.01.2015) .

⁵⁶Aybay, *Yurtdışına Çıkma ve Yurda Girme Özgürlüğü*, ss. 136-144.

belirtilen genel sınırlandırma sebepleri olan “Devletin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğünün, milli egemenliğin, Cumhuriyetin, milli güvenliğin, kamu düzeninin, genel asayişin, kamu yararının, genel ahlakın ve genel sağlığın korunması amacı ile” de sınırlandırılabilmekteydi.

2001 yılında 4709 sayılı yasa ile 1982 Anayasasının 13. maddesi değiştirilmiş ve genel sınırlama sebepleri çıkartılmıştır. Değişiklikten sonra temel hak ve özgürlükler, özlerine dokunulmaksızın yalnızca Anayasanın ilgili maddelerinde belirtilen sebeplerle ve ancak kanunla sınırlandırılabilir. Bu durumda, yurtdışına çıkma özgürlüğü de ancak kanunla ve yalnızca 23. maddede belirtilen vatandaşlık ödevi ya da ceza soruşturması veya kovuşturması sebebiyle sınırlandırılabilir.

Seyahat özgürlüğü ve bu özgürlüğün sınırlandırılabilir halleri düzenleyen 23. maddede Türk vatandaşlarının yurda girme özgürlüğü bakımından herhangi bir sınırlandırma sebebi öngörülmemiştir. Anayasa, vatandaşın sınır dışı edilemeyeceğini açıkça hüküm altına alarak vatandaşlar için dokunulmaz bir alan yaratmıştır⁵⁷.

2010 yılında Anayasada 5982 sayılı yasa ile yapılan değişik ile vatandaşın yurt dışına çıkmasını sınırlandıran “ülkenin ekonomik durumu” ve “vatandaşlık ödevi” ibareleri de Anayasadan çıkartılmıştır. Böylelikle vatandaşın yurt dışına çıkma hürriyeti, ancak suç soruşturması veya kovuşturması sebebiyle hâkim kararına bağlı olarak sınırlandırılabilir.

“Vatandaş sınır dışı edilemez ve yurda girme hakkından yoksun bırakılamaz.” şeklindeki düzenlenme ile sınırlandırmanın daha demokratik bir yapıya kavuşturulduğu görülmektedir.

Son anayasa değişiklikleri ile yurtdışına çıkma özgürlüğünün, uluslararası sözleşmelerden daha ileri bir düzeyde tanınmış olduğu söylenebilir⁵⁸.

1.6. Seyahat Özgürlüğünün Düzenlendiği Metinler

Seyahat özgürlüğü uluslararası metinlerde ve Türk hukuk sisteminde temel insan hak ve özgürlükleri içerisinde düzenlenmiştir. İnsan Hakları Evrensel

⁵⁷ Aygün, *1982 Anayasasında Seyahat Özgürlüğü*, ss. 27-28.

⁵⁸ Mahmut Koca, “Bir Koruma Tedbiri Olarak Yurt Dışına Çıkarmama”, *Erzincan Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, (Haziran 2003), ss. 167.

Bildiris'i'nin 13 üncü maddesinin 1. fıkrasına göre, herkesin her hangi bir devletin arazisi dâhilinde, serbestçe seyahat etme ve ikamet etme hakkı bulunmaktadır. Ayrıca, 2. fıkraya göre, yine herkes başta kendi ülkesi olmak üzere, her hangi bir ülkeyi terk etmek ve ülkesine tekrar dönme hakkına sahiptir.

Seyahat ve yerleşme özgürlüğü aynı zamanda BM Siyasi Medeni Haklar Sözleşmesinde de düzenlenmiştir. Seyahat Özgürlüğü başlıklı 12. maddesinde bir devletin ülkesinde hukuka uygun olarak bulunan bir kimsenin, o ülke sınırları içinde seyahat etme özgürlüğüne ve yerleşeceği yeri seçme hakkına sahiptir. Ayrıca herkesin kendi ülkesi de dâhil, bir ülkeden ayrılmakta serbest olduğu belirtilmiştir. Bu hakların ancak, Sözleşme' de tanınan diğer haklara uygun olarak ulusal güvenlik, kamu düzeni, genel sağlık veya genel ahlak veya başkalarının hak ve özgürlüklerini korumak için hukuken öngörülmüş sınırlandırmalar dışında, hiç bir şekilde sınırlandırmaya tabi tutulamayacağı ifade edilmiştir.

Seyahat özgürlüğü ve yerleşim yerini seçme hakkı temel haklardan olduğundan, Sözleşme'nin 26. maddesi ile taraf devlet ülkesinde yasal olarak ikamet eden vatansız kişilere, yabancılara uygulanan düzenlemelere tabi olarak, ikamet yerlerini seçme ve ülkesi içinde serbestçe seyahat etme hakkını tanımaktadır.

Bu hükümde, önemli olan vatansız kişinin taraf devlet ülkesinde yasal olarak bulunmasıdır. Yani, ülkeye yasadışı yollarla girmemiş olmasıdır. Eğer vatansız kişi, ülkeye yasadışı yollardan girmiş ve ülkede bulunuşu hukuka uygun değil ise, kendisine aynı koşullarda genellikle yabancılara uygulanan düzenlemelere tabi olarak, ikamet yerlerini seçme ve ülkesi içinde serbestçe seyahat etme hakkının tanınması mümkün değildir.

AİHS'ne Ek-4 No.lu Protokol'ünün 2. maddesinin 1. fıkrasında, "bir devlet ülkesi üzerinde yasal olarak bulunan herkes, o devlet ülkesinde serbest dolaşım hakkına ve ikametini seçme özgürlüğüne sahiptir " hükmü yer almaktadır. Bununla birlikte, gerek bu hüküm gerekse diğer uluslararası düzenlemelerde bulunan benzer hükümler devletler tarafından yabancılara ülkeye mutlak şekilde giriş yapma hakkını sağlamamaktadır. Söz konusu maddede korunan yerleşme ve seyahat özgürlüğü, mutlak nitelikte olmayıp, yine aynı maddenin diğer fıkralarında belirtilen sınırlandırmalara tabidir.

Bu sınırlandırmalar, 3. fıkrada belirtildiği üzere, demokratik bir toplumda ulusal güvenlik, kamu güvenliği, kamu düzeninin sağlanması, suçların önlenmesi, sağlık ve ahlâkın yahut başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması amacıyla alınan önlemlerden oluşmaktadır. Ayrıca, maddede düzenlenen yerleşme ve seyahat özgürlüğü, 4. fıkraya göre de, belli bazı alanlarda, demokratik bir toplumda yasa ile öngörülmüş kamu yararının haklı kıldığı sınırlandırmalara da konu olabilmektedirler. Bu bakımdan, yabancı ülke içinde serbest dolaşım ve ikamet yerini serbestçe seçme özgürlüğüne getirilecek sınırlandırmaların, AİHS Ek-4 No.lu Protokol'de öngörülen kurallar çerçevesinde olması gerekmektedir. Örneğin, ülkeler tarafından yabancıların askeri yasak bölgelere ve güvenlik bölgelerine girişine ve ikametine getirilen yasal sınırlandırmaların, Ek-4 No.lu Protokol hükümleri ile uyumlu olduğu söylenebilir⁵⁹.

1982 Anayasası'nda, seyahat ve yerleşme özgürlüğü düzenlenirken, bu özgürlüklerin herkese tanınacağını belirtilmiştir. Anayasanın 23. maddesine göre herkes yerleşme ve seyahat hürriyetine sahiptir. Buradaki herkes deyiimi, vatandaş yabancı ayırımının söz konusu olmadığını göstermektedir⁶⁰.

Anayasasının 23 üncü maddesinde, seyahat özgürlüğünün, suç işlenmesini önlemek, sosyal ve ekonomik ve ekonomik gelişmeyi sağlamak, sağlıklı ve düzenli kentleşmeyi gerçekleştirmek ve kamu mallarını korumak; seyahat hürriyeti de suç soruşturma ve kovuşturması sebebiyle ve suç işlenmesini önlemek amaçlarıyla, sınırlandırılabilirliğini belirtilmektedir. Bu sınırlandırmalara, vatandaş ve vatansız ayırımı yapılmaksızın başvurulabileceği açıktır⁶¹.

1.6.1. Ulusal Metinlerde Seyahat Özgürlüğü

Seyahat özgürlüğü olgusunun tarihi gelişimi incelendiğinde gerek uluslararası gerek ulusal metinlerde temel hak ve özgürlükler kapsamında değerlendirilmiştir. Seyahat özgürlüğü Anayasanın 23. Maddesinde düzenlenmiştir. Anayasada 2001 ve 2010 yıllarında yapılan değişikliklerle seyahat özgürlüğü uluslararası metinlerle eş düzeye getirildiği görülmektedir. Bu özgürlüğün kimi sınırlandırmaları olsa da yasal güvence altına alınmıştır.

⁵⁹ M. Tevfik Odman, *Vatansızların Hukuki Durumu ve Türk Hukuku*, Adana: Çağ Üniversitesi Yayınları, 2011, ss. 114-115.

⁶⁰ Aybay ve Kibar Dardağan, *Yabancılar Hukuku*, s.125.

⁶¹ Odman, *Vatansızların Hukuki Durumu ve Türk Hukuku*, s. 115.

Vatandaşların yurt dışı seyahatleri Pasaport Kanununda düzenlenmiştir. Yabancıların Türkiye’de İkamet ve Seyahatleri Hakkında Kanunda ise yabancıların Türkiye’de ikamet, seyahat usul ve esasları hükme bağlanmıştır. Kamuda görev yapan memurların yurt dışı seyahat usul ve esasları ile görev yaptığı il dışına çıkış şartları kendilerine has kanunda düzenlenmiştir. Bu kanunların seyahat özgürlüğü ve sınırlandırma esaslarını aşağıdaki bölümlerde açıklayacağız.

1.6.1.1. 1982 Anayasasında Seyahat Özgürlüğü

1982 Anayasası uluslararası metinlerdeki şablona uygun bir düzenleme öngörmüş ve 23. Madde de üç özgürlüğe birlikte yer vermiştir. Bunlar; yurtiçi seyahat özgürlüğü, yerleşme özgürlüğü ve vatandaşın yurtdışına çıkma ve yurda girme özgürlüğüdür⁶². 2001 ve 2010 yıllarında anayasada yapılan değişikliklerden sonra seyahat özgürlüğünü düzenleyen Anayasanın 23. Maddesi son şeklini almıştır.

“Herkes, yerleşme ve seyahat hürriyetine sahiptir.

Yerleşme hürriyeti, suç işlenmesini önlemek, sosyal ve ekonomik gelişmeyi sağlamak, sağlıklı ve düzenli kentleşmeyi gerçekleştirmek ve kamu mallarını korumak;

Seyahat hürriyeti, suç soruşturma ve kovuşturması sebebiyle ve suç işlenmesini önlemek; Amaçlarıyla kanunla sınırlanabilir.

(Değişik: 3/10/2001-4709/8 m.; Değişik: 12/9/2010-5982/3 m.)

Vatandaşın yurt dışına çıkma hürriyeti, ancak suç soruşturması veya kovuşturması sebebiyle hâkim kararına bağlı olarak sınırlanabilir.

Vatandaş sınır dışı edilemez ve yurda girme hakkından yoksun bırakılamaz”

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası da, tıpkı modern anayasalarda olduğu gibi, insan haklarına saygı temeline göre temel hak ve özgürlükleri ele almış ve bunları anayasal güvence ile güçlendirmiştir.

Anayasa’nın 23. maddesine göre, seyahat özgürlüğü “suç soruşturma ve kovuşturması sebebiyle ve suç işlenmesini önlemek” amacıyla kanunla sınırlanabilir (AY m. 23/3).

Anayasa Türk vatandaşlarının yurt dışına çıkma özgürlüğünü, “Vatandaşın yurt dışına çıkma hürriyetinin, ancak suç soruşturması veya kovuşturması sebebiyle hâkim kararına bağlı olarak sınırlanabileceği” şeklinde hükme bağlanmıştır (AY m. 23/4).

⁶² Koca, “Bir Koruma Tedbiri Olarak Yurt Dışına Çıkarmama”, ss.161-198.

Hükmün özgün halindeki Türk vatandaşlarının yurt dışına çıkış özgürlüğünü sınırlandıran, “ülkenin ekonomik durumu” ifadesi, 2001 yılında, “vatandaşlık ödevi” ibaresi, 2010 yılında Anayasa’da yapılan değişikliklerle madde metninden çıkarılmıştır. Böylelikle Anayasa’nın 23. maddesinin 4. fıkrası, “Vatandaşın yurt dışına çıkma hürriyeti, ceza soruşturması ve kovuşturması sebebiyle sınırlandırılabilir” şeklinde olmuştur. Yerleşme özgürlüğü, “suç işlenmesini önlemek, sosyal ve ekonomik gelişmeyi sağlamak, sağlıklı ve düzenli kentleşmeyi gerçekleştirmek ve kamu mallarını korumak amaçlarıyla kanunla sınırlandırılabilir” (AY m. 23/2).

Geniş bir çerçevede temel hak ve özgürlüklerin düzenlendiği Anayasamızda, seyahat özgürlüğü de temel hak ve özgürlükler arasında sayılarak Anayasa’nın 23. maddesinde hüküm altına alınmıştır. Buna göre kişiler istediği şekilde seyahat edebilme özgürlüğüne sahiptir.

Anayasa’nın seyahat özgürlüğünü sınırlandırmalar konusunda kullandığı ölçütler göz önüne alındığında, Evrensel İnsan Hakları Bildirgesi, AİHS’ne Ek-4 No.lu Protokol ile Medeni ve Siyasal Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşme ’den daha ileride olduğu söylenebilir⁶³.

1.6.1.2. Kanunlarda ve Diğer Mevzuatta Seyahat Özgürlüğü

Seyahat özgürlüğü 1982 anayasasının 23. Maddesinde bir temel insan hak ve özgürlüğü olarak düzenlenerek güvence altına alınmıştır. 1982 Anayasasında yapılan son değişikliklerle seyahat özgürlüğü taraf olduğumuz uluslararası antlaşmalara da uygun hale getirilmiştir. Anayasanın çerçevesini çizdiği seyahat özgürlüğü, bazı kanunlarda düzenlenmiştir. Vatandaşların yurt içi ve yurt dışı seyahatleri ve usulleri ile memurların görev yaptığı il dışına çıkışları çeşitli kanun ve yönetmeliklerde düzenlenmiştir.

1.6.1.2.1. Pasaport Kanununda Seyahat Özgürlüğü

Seyahat Özgürlüğü, özellikle yurt dışına çıkma ve yurda girme özgürlükleri bakımından, yüz elli yıldır Osmanlı ve Cumhuriyet yasama organlarının çalışma konusu olmuştur. Bu konuyu düzenlemek üzere 1867’den bu yana, “Pasaport Oda

⁶³ Nimet Özbek Hadimoğlu, “Genel Güvenlik Bakımından Mahzurlu Olanların Yurt Dışına Çıkış Özgürlüğü ile Pasaport Kanunu’nun 23. Maddesi”, Ankara Üniversitesi *SBF Dergisi*, 67/3, 2012, s. 112.

Nizamnamesi, Pasaport Nizamnamesi, Pasaport Kanunu ve Pasaport Kanunu Muvakkati” adlarıyla yapılmış yasama niteliğindeki düzenlemelerin sayısı 10’u bulmuştur. Üstelik bu düzenlemeleri tadil eden kanun ve diğer tasarrufların sayısı da 20’den fazladır⁶⁴.

Pasaport, kişilerin uyrukluk bağı ile bağlı bulundukları devletin ülkesinden başka ülkelere seyahat etmelerini sağlamak amacıyla verilen ve ülkeden çıkmasına veya girmesine kanuni bir engelin bulunmadığını bildiren resmi bir belgedir⁶⁵. Pasaport Kanunu Türkiye’ye giriş ve çıkışı pasaport veya pasaport yerine geçen bir belge gösterme mecburiyeti getirmiştir (Pas. K. m. 2). Pasaport Kanunu konuyu, yabancılar ve Türk vatandaşları için farklı şekilde düzenlemiştir.

Pasaport taşıyan kişiye ülkesi dışında, pasaportunu taşıdığı ülkenin elçilik ve konsolosluklarından yardım isteme hakkını verir. Pasaportun verilış amacıülke dışına çıkış ve ülkeye giriş hakkını temindir. Esas gayesi vatandaşlığın ispatı değildir⁶⁶.

Nitekim uluslararası hukukta genel kural, vatandaşı olmadığı bir ülkeye girmek isteyen yabancıların pasaport bulundurması zorunludur. Bununla birlikte genellikle bir devlet vatandaşının diğer bir ülkeye girmesi, o devletten vize alması şartına bağlanmıştır⁶⁷.

Yurt dışına çıkış ve yurda girişlerde, Pasaport kanununun 2. Maddesinin 1. Fıkrasında “Türk vatandaşları ile yabancılar Türkiye’ye girebilmek ve Türkiye’den çıkabilmek için yolcu giriş-çıkış kapılarındaki polis makamlarına usulüne uygun ve muteber pasaport veya pasaport yerine geçerli bir vesika ibraz etmeye mecburdur.” Şeklinde düzenlenmiştir.

Böylece, yurt dışına çıkma özgürlüğünün kullanılmasında pasaport zorunluluğu ilkesi getirilmiştir. Bununla birlikte Pasaport Kanunun 1. Maddesinde Türkiye’ye giriş ve çıkışın ancak Bakanlar Kurulunca belirlenmiş yerlerden yapılabileceği belirtilmiştir.

⁶⁴ Aygün, *1982 Anayasasında Seyahat Özgürlüğü*, s. 7.

⁶⁵ Aybay ve Kibar Dardağan, *Yabancılar Hukuku*, ss. 109-110.

⁶⁶ Çelikel ve (Öztekin) Gelgel, *Yabancılar Hukuku*, ss.73-74.

⁶⁷ Işıl Özkan, *Yabancıların Çalışma Hürriyeti ve Avrupa Topluluğunda Kişilerin Serbest Dolaşımı*, İstanbul: Kazancı Yayınları, 1997, s. 9.

Pasaport, vatandaşların başvurması üzerine belirli esas ve usullere uyulmak koşulu ile idareden alınır. Yurt dışı seyahatlerde pasaportun bir anlamda “seyahat izni” belgesi olduğu düşünülebilir⁶⁸.

Aybay, pasaportun hangi amaçlara hizmet edeceğini bazı farklılıklar olmasına rağmen, genel olarak şöyle sıralamıştır:

- (i) Uyruklüğün kanıtı olması;
- (ii) Bir devletin pasaport verilmiş olan uyruğunun, yabancı ülkelere gitmesine izin vermiş olduğunu göstermesi;
- (iii) Pasaport verilmiş olan kişiye, yabancı ülkelere gidiş-gelişlerinde, yabancı devletlerce kolaylık gösterilmesi isteminin resmi bir göstergesi olması;
- (iv) Vize uygulanması durumlarında, vizelerin üzerine işlendiği belge olması;
- (v) Bir devletin sınırlarından giriş-çıkış tarihleri konusunda kanıt oluşturan damgaların vurulduğu belge olması.

Yurt dışına giriş ve çıkış esasları, pasaport veya pasaport yerine geçen bir belgenin bulundurulması, seyahatlerin giriş-çıkış kapılarından yapılması ve vize alınması zorunluluğu şeklinde özetlenebilir⁶⁹.

1.6.1.2.2. Yabancıların Türkiye’de İkamet ve Seyahatleri Hakkında Kanun

Yurtiçi seyahat özgürlüğünün 1982 Anayasası’ndaki düzenlenmesinde yabancılar ile vatandaşlar arasında herhangi bir ayrım yapılmamıştır. Ancak yabancılar için ayrı ve özel düzenlemeler, konuyla doğrudan ilgili bir kanunla getirilmiştir. Bu Kanun 5683 sayılı Yabancıların Türkiye’de İkamet ve Seyahatleri Hakkındaki Kanundur⁷⁰.

5683 sayılı Kanun’un 1. ve 2. maddelerinde belirlenmiş olan genel ilkeleri Aybay şu şekilde özetler:

⁶⁸ Rona Aybay, “Bir Kamu Özgürlüğü Sorunu; Pasaport Kanununun 22. Maddesi”, *Amme İdare Dergisi*, (Aralık 1974), s. 12.

⁶⁹ Aybay ve Kibar Dardağan, *Yabancılar Hukuku*, S. 110.

⁷⁰ *Yabancıların Türkiye’de İkamet ve Seyahatleri Hakkında Kanun*, Kanun No: 5683, RG, 15.07. 1950, <http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/7564.pdf>, Düstur, III. Tertip, c. XXXI, s. 2258, (03.02.2015).

(i) “İkamet ve seyahat özgürlüğünden, ancak Türkiye’ye girmesi kanunla yasak edilmiş olmayan ve Türkiye’ye Pasaport Kanunu hükümlerine uygun biçimde gelmiş bulunan yabancılar yararlanabilir.

(ii) Yabancılar Türkiye’de ikamet ve seyahat hakkına, “kanunlarla tayin olunan kayıt ve şartlar dairesinde” sahiptir; 5683 sayılı Kanun’dan baksa kanunlarda (Askeri Yasak Bölgeler ve Güvenlik Bölgeleri Kanunu, Köy Kanunu) bu konuya ilişkin hükümler vardır.

(iii) Yabancıların girmekten ve ikamet etmekten kanunla yasaklanmış oldukları yerlere ek olarak, Bakanlar Kurulu kararıyla, yurdun belirli bölgelerine ilişkin girme ve ikamet etme yasakları da bireysel ya da toplu olarak kullanılabilir.

(iv) Bakanlar Kurulu, kendi yetkisi içindeki önlemlerin, “karsı eylem” olarak belirli bir devletin ya da devletlerin uyruklarına uygulanmasına da karar verebilir”⁷¹.

1.6.2. Uluslararası Metinlerde Seyahat Özgürlüğü

İnsanların yeryüzündeki dolaşımının artması, dolaşımın bazı kurallara bağlanmasını zorunlu hale getirmiştir. Bu amaçla gerek ulusal, gerek uluslararası platformlarda çeşitli düzenlemeler yapılmıştır. Uluslararası belgelerde seyahat özgürlüğü, temel özgürlükler arasında düzenlenmiştir. Bu düzenlemeler ile seyahat özgürlüğü kişiler için evrensel bir insan hakkı niteliğine kavuşturulmuştur. Hatta bu özgürlüğün bireyin kendi kaderini tayin etme hakkı olduğu da ileri sürülmektedir.

Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Evrensel Bildirgesinin 13. maddesi, herkesin ülke sınırları içinde hareket etme özgürlüğü ve yerleşmeye hakkı olduğunu, kendi ülkesini veya herhangi bir başka ülkeyi terk etmeye ve istediğinde tekrar kendi ülkesine geri dönmeye hakkı olduğunu dile getirmiştir. BM Medeni ve Siyasi Haklar Sözleşmesi (m. 12), Tüm Göçmen işçilerin ve Aile Fertlerinin Haklarının Korunmasına Dair Sözleşme (m. 8), BM Her Türlü Ayrımcılığın Ortadan Kaldırılmasına ilişkin Sözleşme (m. 5), Çocuk Hakları Sözleşmesi (m. 10), Yaşadıkları Ülkenin Vatandaşı Olmayan Bireylerin İnsan Haklarına Dair Bildiride (m. 5) kişilerin ülkesi içinde bulunduğu yeri veya kendi ülkesini terk etme hakkına yer verilmiştir⁷².

⁷¹ Aybay ve Kibar Dardağan, *Yabancılar Hukuku*, ss. 126-127.

⁷² Kutucu, “Evrensel Bir İnsan Hakkı Seyahat Özgürlüğü”, s. 12.

1.6.2.1. Birleşmiş Milletler Evrensel İnsan Hakları Beyannamesi

Birleşmiş Milletlerce 10 Aralık 1948’de kabul edilen İnsan Hakları Evrensel Bildirisi, 13. maddesinin 1. fıkrasıyla, herkesin, herhangi bir devletin ülkesi içinde serbestçe seyahat etme ve yerleşme hakkına sahip olduğunu belirtmiştir.

Aynı maddenin 2. fıkrasıyla da şu hüküm getirilmiştir. “Herkes, kendi memleketi de dâhil olduğu halde, herhangi bir memleketi terk etmek ve memleketine tekrar dönmek hakkına haizdir.” Böylece bildiri, yurtdışına çıkmayı ve tekrar yurda dönmeyi bir insan hakkı olarak düzenlemiştir. Bildiri, bu hakların, ahlak, kamu düzeni ve genel refahı sağlamak amacıyla sınırlandırabileceğini kabul etmiştir (BMEİHB m.29-30)⁷³.

Bildirideki düzenleme, devletlere çok geniş bir sınırlandırma alanı bırakmaktadır. Yurda girme ve yurtdışına çıkma özgürlüğü konusunda, devletlere özellikle “genel refah” nedeniyle alınabilecek hemen her türlü tedbire başvurma imkân verdiği gerekçesiyle eleştirilmektedir⁷⁴.

1.6.2.2. Birleşmiş Milletler Medeni ve Siyasal Haklar Sözleşmesi

16 Aralık 1966 tarihli BM Medeni ve Siyasal Haklar Sözleşmesinde, seyahat ve yurt dışına çıkma özgürlüğüne yer verilmiştir. Bu sözleşmenin 12. maddesinin 1. fıkrasında, “Yasal olarak bir devletin ülkesinde bulunan herkes, o ülke içinde hareket etme hakkında ve ikametgâhını seçme özgürlüğüne sahiptir ”denilerek ülke sınırları içerisinde seyahat ve yerleşme özgürlüğü düzenlenmiştir.

2. fıkrasında, “Herkes, kendi ülkesi de dâhil olmak üzere, herhangi bir ülkeyi terk etmekte özgürdür” ve 4. fıkrasında “Hiç kimse, kendi ülkesine girme hakkından keyfi olarak yoksun bırakılamaz” şeklinde yurt dışına çıkma ve yurda girme özgürlükleri tanınmıştır.

3. fıkrasında, “Yukarıda sözü edilen haklara, ulusal güvenliği, kamu düzenini, kamu sağlığını ya da genel ahlakı veya başkalarının hak ve özgürlüklerini korumak üzere yasalarla konmuş ve bu Sözleşme ’de tanınan diğer haklarla uyumlu olanlar dışında herhangi bir sınırlandırma konulamaz” denilerek seyahat özgürlüğünün

⁷³Koca, “Bir Koruma Tedbiri Olarak Yurt Dışına Çıkarmama”, s.165.

⁷⁴Rona Aybay, *Yurtdışına Çıkma ve Yurda Girme Özgürlüğü Konusunda Uluslararası Düzenlemeler*, Prof. Dr. Mahmut Koloğlu’na Armağan, Ankara: Nuray Matbaası, 1975, s. 280.

kısıtlanmasını bazı şartlara bağlamıştır. Böylelikle hakkın kullanımı kolaylaştırılmıştır⁷⁵.

1.6.2.3. Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesine Ek-4 No.lu Protokol

4 Kasım 1950'de Roma'da imzalanan ve 3 Eylül 1953'te yürürlüğe giren Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'ne Ek-4 No.lu Protokolün⁷⁶ (Strasbourg, 16 Eylül 1963) konuya ilişkin düzenlemesi ile 1966 tarihli BM Medeni ve Siyasal Haklar Sözleşmesi birbirine paralel düzenlenmelerdir.

Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesine Ek-4 No.lu Protokolün “Serbest dolaşım özgürlüğü” nü düzenleyen 2. maddesinin 1. bendi, " Bir devletin ülkesi içinde usulüne uygun olarak bulunan herkes, orada serbestçe dolaşma ve ikametgâhını seçme hakkına sahiptir" şeklinde ülkesi içinde yer değişimini serbestlik ilkesine bağlamıştır.

Aynı maddenin 2. fıkrası , “ Herkes, kendi ülkesi de dâhil, herhangi bir ülkeyi terk etmekte serbesttir” şeklinde ülkesini veya başka bir ülkeyi terk etme özgürlüğünü, başka bir ifade ile yurtdışına çıkma hakkını tanımıştır.

3. fıkrası, “Bu haklar, ancak ulusal güvenlik, kamu emniyeti, kamu düzeninin korunması, suç işlenmesinin önlenmesi, sağlık ve ahlakın veya başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması için, demokratik bir toplumda zorunlu tedbirler olarak ve yasayla öngörülmüş sınırlamalara tabi tutulabilir.”

4.fıkrası, “Bu maddenin 1. fıkrasında sayılan haklar, belli yerlerde, yasayla konmuş ve demokratik bir toplumda kamu yararının gerektirdiği sınırlamalara tabi tutulabilir.” Şeklinde ifadeler sınırlandırmanın ne şekilde yapılacağını belirtmiştir.

Protokolün “Vatandaşların sınır dışı edilmeleri yasağını” düzenleyen 3. maddesinin 1. bendi, “Hiç kimse, tek başına ya da toplu olarak, uyruğu bulunduğu devletin ülkesinden sınır dışı edilemez” şeklindeki ifade ile hiçbir kişinin sınır dışı edilemeyeceği hüküm altına alınmıştır. Aynı maddenin 2. bendi, “Hiç kimse, uyruğunda bulunduğu devletin ülkesine girme hakkından yoksun bırakılamaz”

⁷⁵Sezer, “Pasaport Kanunu 22 Ve 23: 1982 Anayasası ve İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi'ne Ek IV No.lu Protokol'e Aykırılık Sorunu”, s.51.

⁷⁶ *AIHS'ye Ek-4 No.lu Protokol Türkiye Tarafından 19.10.1992 Tarihinde İmzalanmış ve TBMM Tarafından Uygun Bulunmuştur.* Kanun No: 3975, RG, 26.02.1994, sy. 21681, <http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/21861.pdf>, (04.02.2015).

hükümü ile de şahsın başka bir ülkeden kendi ülkesine girme hakkının bulunduğunu, bu hakkın kullanılmasından mahrum bırakılmayacağını ifade ederek kişilerin kendi ülkesine girmesinin engellenmesini yasaklamaktadır. Aynı zamanda ülkesinin dışında bulunan kişilerin kendi ülkesine dönebilmesini düzenlemiştir⁷⁷.

1.6.2.4. Amerika İnsan Hakları Sözleşmesi

Bu konuda düzenleme öngören diğer bir sözleşme de, 1969'da imzalanan Amerikan İnsan Hakları Sözleşmesidir. Sözleşmenin, 22. maddesinde yurt dışına çıkma özgürlüğü düzenlemiştir. Sözleşmenin düzenlenmesi ile AİHS Ek-4 No.lu Protokol arasında içerik bakımından herhangi bir fark bulunmamaktadır. Ek-4 No.lu Protokolün konuya ilişkin hükümleri büyük ölçüde tekrarlanmıştır⁷⁸.

⁷⁷ Özbek Hadimoğlu, “Genel Güvenlik Bakımından Mahzurlu Olanların Yurt Dışına Çıkış Özgürlüğü ile Pasaport Kanunu’nun 23. Maddesi”, ss. 148-149.

⁷⁸ Koca, “Bir Koruma Tedbiri Olarak Yurt Dışına Çıkarmama”, s.166.

İKİNCİ BÖLÜM

SEYAHAT ÖZGÜRLÜĞÜNÜN SINIRLANDIRILMASINDA KARŞILAŞILAN SORUNLAR VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

Devlet, egemenlik hakkının gereği olarak gerekli gördüğünde, pasaport vermeyerek, vatandaşın yurt dışına yasal yollardan çıkmasını sınırlandırabilir. Ülkesine gelmesini istemediği bir yabancıya da vize vermeyerek ülkeye girmesini engelleyebilir. Hangi gerekçe ile olursa olsun uluslararası seyahat özgürlüğünün pasaport, vize ve mali güvence yatırma gibi sınırlandırmalara tabi tutulması ve sürecin uygulanma biçimi dünya insanlarının birbiriyle temaslarını, özgürlük ve güvenlik içinde yaşama taleplerini olumsuz yönde etkilemektedir⁷⁹.

2001 yılında Anayasanın bazı maddelerinde değişiklikler yapılmıştır. Anayasanın seyahat özgürlüğünü düzenleyen 23. maddesi değiştirilmiş ve söz konusu maddede yer alan “vatandaşın yurt dışına çıkma durumunu ülkenin ekonomik durumuna bağlayan hüküm yürürlükten kaldırılmıştır⁸⁰. Yapılan düzenlemeye karşın kişilerin seyahat özgürlüğü, vatandaşlık ödevi ya da hakkında bir ceza soruşturması veya kovuşturması olması halinde yasaklanabiliyordu. Pasaport Kanunu ve Bankalar Kanununda yer alan Anayasaya aykırı hükümleri Anayasa Mahkemesi iptal etmiştir⁸¹. İptal kararı sonrasında 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun’a eklenen 36/A maddesi ile yurt dışına çıkış yasağı yeniden düzenlenmiştir. Bu düzenlemeyle hâkim güvencesi olmadan seyahat özgürlüğü sınırlandırılması hukuka aykırı bir şekilde devam etmiştir⁸². 36/A maddesi 2011 yılında yapılan düzenlemeyle yürürlükten kaldırılmıştır⁸³.

⁷⁹İlker Hasan Duman, 1982 Anayasası’nda İnsan Haklarına Saygılı Devlet, İstanbul: İnkılap Kitabevi, 1997, s.170.

⁸⁰Anayasa’da 2001 yılında Değişiklik Yapan Kanun, Kanun No: 4709, RG, 17.10.2001, <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2001/10/20011017.htm>, (21.04.2015).

⁸¹AYM’nin 18.10.2007 Tarih, K. 2007/81 sayılı kararı.

⁸²Hakan Üzel Türk, Anayasa’dan Mali ve Vergisel Beklentiler, İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2012, s. 251.

⁸³6183 Sayılı Kanunun 36/A Maddesini Yürürlükten Kaldıran Kanun, Kanun No: 6111, RG, 13.02.2011, <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2011/02/20110225.htm>, (21.04.2015).

2010 yılında yapılan referandumla Anayasanın bazı maddelerinde değişiklik yapılmıştır⁸⁴. Yapılan değişik ile vatandaşın yurt dışına çıkma özgürlüğü ancak suç soruşturması ve kovuşturması nedeniyle hâkim kararıyla sınırlandırılabilirdi hükmü getirilmiştir. Eski uygulamada vergi borcu belirli miktarı aşan mükellefin yurt dışına çıkmasına idarece izin verilmemekteydi. Ancak Anayasa’da 2010 yılında yapılan yeni düzenleme ile vergi borcu ne kadar olursa olsun vatandaşların vergi borcu nedeniyle yurt dışına çıkış yasağı kaldırılmıştır⁸⁵. Bu değişiklikle seyahat ve yerleşme özgürlüğü uluslararası düzenlemelere uygun hale gelmiştir.

Seyahat ve yerleşme özgürlüğü Anayasada yapılan son değişiklikler ile uluslararası düzenlemelerle uyumlu hale getirilmiştir. Ancak bazı kanunlarda çağdaş hukuk sistemine uymayan düzenlemeler de vardır. Bu düzenlemeler daha çok kamuda çalışan Türk vatandaşlarının yapmış olduğu görevin özelliğinden kaynaklanmaktadır.

2.1. Temel Hak ve Özgürlüklerinin Sınırlanmasında Değer Yargıları

Meşru amaçlara dayanılarak temel haklar sınırlandırılırken, toplumların değer yargıları devreye girmektedir. Toplum içinde, zamana göre değer yargısı değişebilmektedir. Örneğin genel ahlak nedenine dayalı bir sınırlandırmada, ahlak anlayışı toplumdan topluma değişmektedir. Dolayısıyla bir toplumda genelle ahlaka aykırı bulunan diğeri bir toplumda ahlaka uygun görülebilmektedir. Bu nedenle sınırlama söz konusu olunca her toplumun kendine özgü yapısı gereği, değer yargıları devreye girmektedir. Temel hakların doğasında var olan sınırların dışında yasal sınırlama çerçevesinde, hakların kullanım alanı toplumsal yapıya ve toplumun özelliklerine göre yeniden yapılandırılarak toplumun değer yargılarına uygun yeni sınırlar çizilmelidir.

Temel hak ve özgürlüklerin düzenlenmesinde tartışılan sorunlardan biri sınırlandırma yapılmadan düzenleme yapılıp yapılmayacağıdır. Burada amaç her düzenlemenin aynı zamanda bir sınırlandırma sayılıp sayılmayacağı sorununa yanıt aramaktır. Bir görüşe göre, her düzenleme aynı zamanda bir sınırlamadır⁸⁶. Diğeri bir

⁸⁴ *Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun*, Kanun No: 5982, Tarih, 07.05.2010, RG, 13.05.2010, sy. 27580, <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2010/05/20100513.htm>, (21.04.2015).

⁸⁵ Ahmet Mumcu ve Elif Küzeci, *İnsan Hakları ve Kamu Özgürlükleri*, (6. Basım), Ankara: Turhan Kitabevi, 2012, s. 248.

⁸⁶ Turan Güneş, *Türk Pozitif Hukukunda Yürütme Organının Düzenleyici İşlemleri*, Ankara: Ankara Üniversitesi SBF Yayınları, 1965. s. 103.

görüŖe göre ise, her sınırlandırma bir düzenlemedir. Ancak her düzenleme bir sınırlandırmama değildir⁸⁷.

Düzenleme sınırlandırma farklılığı teorik bir sorun olmaktan çok aslında bir uygulama sorunudur. Yasama organınca temel hak ve özgürlüğün norm alanını anayasal çerçevede yeniden çizme girişiminin düzenleme mi yoksa bir sınırlandırma mı olduğu sorunu, daha çok anayasal denetimi yapmakla görevli anayasa mahkemelerinin görev kapsamındadır. Dolayısıyla anayasal güvencelerin uygulanması açısından düzenleme sınırlandırma farklılığını belirleme yetkisi yargısal bir sorundur. Anayasa yargısı, temel hak ve özgürlükleri düzenleyen bir yasanın önüne gelmesi halinde, öncelikle bu düzenlemenin yalnızca bir düzenleme mi yaptığı yoksa sınırlandırma mı içerdiği sorularına bir cevap bulacaktır. Bundan sonra yapılan düzenlemenin bir sınırlandırma içermesi halinde, anayasaya uygunluğunu denetleyecektir.

2.2. Temel Hak ve Özgürlüklerin Sınırlandırılması

Devletin ve toplumun var olabilmesi ve sürekliliğini devam ettirebilmesi için toplum hayatında temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılması kaçınılmaz bir gerçektir. Sınırsız, mutlak anlamda hak ve hürriyet hem toplum hem de devlet hayatı açısından tehlikeli olabilmektedir. Temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılması 1982 Anayasasının 13. maddesinde düzenlenmiştir.

Anayasada 2001 yılında yapılan değişiklikle “Temel hak ve özgürlükler, özlerine dokunulmaksızın yalnızca Anayasanın ilgili maddelerinde belirtilen sebeplere bağılı olarak ve ancak kanunla sınırlandırılabilir. Bu sınırlamalar, Anayasanın sözüne ve ruhuna, demokratik toplum düzeninin ve laik Cumhuriyetin gereklerine ve ölçülülük ilkesine aykırı olamaz” şeklinde olmuştur. Buradaki yapılan en önemli değişiklik, Anayasada yer alan hak ve özgürlüklerin tümü için geçerli olduğu belirtilen “genel sınırlandırma sebeplerine” son verilmiş olmasıdır. Böylece her bir özgürlük artık kendi düzenlenmiş olduğu maddede yer alan “özel sınırlandırma sebepleri” ile sınırlandırılabilir. 2001 yılında yapılan değişiklik eski metinde yer alan “genel sınırlandırma sebepleri” ile Anayasadaki temel hak ve özgürlüklerin genel ve soyut kavramlarla sınırlandırılmasına son verilmiştir⁸⁸.

⁸⁷ Lütfi Duran, “İdare Alanının Düzenlenmesinde Teşrii ve Tanzimi Tasarrufların Sınırı”, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, 30/3-4, s.473.

⁸⁸ Aydın, 3 Ekim 2001 Tarihli Anayasa Değişikliklerinin Temel Hak ve Hürriyetler Üzerine Etkileri, ss. 101-102.

2.2.1. Sınırlandırma Kanunla Yapılmalı

Temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılmasını düzenleyen 13. maddede, ”temel hak ve özgürlükler ancak kanunla sınırlandırılabilir” ifadesi yer almaktadır. Temel hak ve özgürlüklerin kanun dışında, kanun hükmünde kararname, tüzük, yönetmelik veya idare tarafından yapılan diğer düzenleyici işlemler ile sınırlandırılmayacağı anlamına gelmektedir. Temel hak ve özgürlüklerin kanunla sınırlandırılması demokratik hukuk devletinin bir özelliğidir. Temel hak ve hürriyetlerin sınırlandırılması, bir zorunluluk olduğuna göre, bunu yapabilecek organda parlamentolar olacaktır.

Temel hak ve özgürlüklerin yasama organı tarafından kanunla sınırlandırılmasının başlıca iki yararı vardır. Birincisi, kanun yasama organında açık görüşme ve tartışma usulü ile kamuoyunun gözü önünde ve denetiminde yapılmaktadır. İkincisi, kanun herkes için geçerli olmak üzere genel ve soyut kurallar koyar. Bu şekilde temel hak ve özgürlükler için getirilecek sınırlamalarda objektiflik sağlanmış olacaktır. Böylelikle belli kişilerin hedef tutulması ihtimali önlenmiş olacaktır⁸⁹.

Anayasa Mahkemesi Serbest Bölgeler Kanununa ilişkin verdiği bir kararında⁹⁰, sınırlamanın yalnızca kanunla yapılabileceğine dikkat çekmektedir⁹¹.

2.2.2. Sınırlandırma Anayasanın Sözüne ve Ruhuna Uygun Olmalı

Anayasanın 13. maddesinin ilk fıkrasına göre, “temel hak ve özgürlükler Anayasanın sözüne ve ruhuna uygun olarak sınırlandırılabilir”.

Anayasanın sözünden kastedilen Anayasanın metnidir. Temel hak ve özgürlükler için öngörülen sınırlama sebepleri Anayasanın metnine uygun olmalıdır. Anayasanın metnine uygun olmak şartı, Anayasanın temel hak ve özgürlükler için “ek güvenceler” öngörmüş olması halinde önem kazanmaktadır⁸³. Söz konusu güvenceler, temel hak ve özgürlükler için özel ve yoğun bir koruma sağlamaktadır. Kanun koyucu, ek güvencelerle koruma altına alınan hak ve özgürlüklerin koruma sınırlarını aşarak o alanda istediği şekilde sınırlama yapamayacaktır. Ek güvenceler,

⁸⁹Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, ss. 225-227.

⁹⁰AYM'nin 6.10.1986 Tarih ve E1985/21, K. 1986/23 Sayılı

Kararı, <http://www.kararlaryeni.anayasa.gov.tr/karar/content/b09aedd3->, (5.02.2015).

⁹¹Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, ss. 225-227.

kanun koyucunun temel hak ve özgürlükleri sınırlandırırken dokunamayacakları çok özel alanlardır⁹².

1982 Anayasası yasama organına hak ve özgürlükleri sınırlandırırken yapamayacağı hususları da ayrıca belirtmiştir. Böylelikle temel hak ve hürriyetler için bir koruma çemberi oluşturmuştur. Yasama organı, koruma tedbirlerine aykırı olarak bir kanuni düzenleme yapacak olursa, Anayasanın “sözüne” aykırı davranmış olacaktır⁹³.

Anayasanın 13. maddesi, kanun koyucuyu, temel hak ve hürriyetleri sınırlandırırken sadece “Anayasanın sözü” ile sınırlamamış bunun yanında, yapılan sınırlandırmanın “Anayasanın ruhu” ile de uygun olması şartını koşmuştur⁹⁴. Özbudun, “Anayasanın ruhu” kavramından “anayasanın bütünü ve ondan çıkan temel anlamın” anlaşılması gerektiğini⁹⁵ ifade ederken, Sabuncu ise aynı kavrama “sınırlama yapılırken Anayasanın bütünü göz önünde tutulması” gerekir biçiminde bir anlam yüklenmesi gerektiğini ifade etmiştir. Anayasa Mahkemesi, “Anayasanın sözüne ve ruhuna uygunluk” ölçütünü kimi kararlarında kullanmıştır. Mülkiyet hakkını konu alan Mahkeme, bir kararında “Anayasanın sözüne ve ruhuna uygunluk” ölçütü ile “öze dokunmama” ölçütü arasındaki bağlantıya vurgu yaparak, yapılan sınırlandırmanın Anayasanın sözüne ve ruhuna aykırı olduğunu ve mülkiyet hakkının özüne dokunduğunu belirtmiştir⁹⁶.

2.2.3. Sınırlandırma Anayasanın İlgili Maddesinde Belirtilen Özel Sebeplere Dayanmalı

Anayasanın temel hak ve özgürlükler için kabul ettiği genel sınırlandırma sebepleri 2001 Anayasa değişiklikleri ile kaldırılmıştır. Genel sınırlandırma sebepleri, temel hak ve özgürlüklerin düzenlendiği ilgili Anayasa maddelerinde özel sınırlandırma sebepleri olmuştur⁹⁷.

⁹² Özbudun, *Anayasa Değişiklikleri ve Siyasal Reform Önerileri*, ss. 103-104.

⁹³ Aydın, 3 Ekim 2001 Tarihli *Anayasa Değişikliklerinin Temel Hak ve Hürriyetler Üzerine Etkileri*, ss. 108-109.

⁹⁴ Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, s. 234.

⁹⁵ Özbudun, *Anayasa Değişiklikleri ve Siyasal Reform Önerileri*, s.104.

⁹⁶ AYM'nin 22.9.1993 Tarih, E.993/8, K.1993/31 Sayılı Kararı, <http://www.kararlaryeni.anayasa.gov.tr/karat/content/1f084fe8->, (10.02.2015).

⁹⁷ Aydın, 3 Ekim 2001 Tarihli *Anayasa Değişikliklerinin Temel Hak ve Hürriyetler Üzerine Etkileri*, s. 110.

2.2.4. Sınırlandırma Demokratik Toplum Düzeninin Gereklerine Aykırı Olmamalı

1982 Anayasası “hakkın özü” yerine “demokratik toplum düzeninin gerekleri” kıstasını kullanmıştır. Anayasanın gerekçesinde, hak ve özgürlüklere getirilecek sınırlandırmaların demokratik rejim anlayışına aykırı olmaması gerektiği ifade edilmiştir. Bu kıstasın tercih edilmesinin sebepleri olarak da, 1961 Anayasasının benimsediği öze dokunmama kıstasına göre daha belirgin olması, uygulanmasının daha kolay olması ve uluslararası sözleşme ve bildirilerin de bu kıstası kabul etmesi sebeplerine dayalı olması gösterilmiştir.

1982 Anayasasının benimsediği demokratik toplum düzeni anlayışını, çağdaş özgürlükçü demokrasilerin benimsediği genel ve evrensel niteliklere haiz demokrasi düzeninin gerekleri olmalıdır. Bu konuda ki hâkim olan görüş, çağdaş özgürlükçü demokrasilerin benimsediği esasların uygulanması yönündedir⁹⁸. Anayasa Mahkemesi Polis Vazife ve Salahiyetleri Kanunu hakkında ki bir kararında,⁹⁹ “Klasik demokrasiler temel hak ve özgürlüklerin en geniş ölçüde sağlanıp güvence altına alındığı rejimlerdir. Kişinin sahip olduğu dokunulmaz, vazgeçilmez, devredilmez, temel hak ve özgürlüklerin özüne dokunup tümüyle kullanılamaz hale getiren kısıtlamalar demokratik toplum düzeninin gerekleriyle uyum içinde sayılmaz” diyerek demokratik toplum düzeni anlayışı konusunda klasik demokrasi anlayışını benimsemiş, böylece kafalardaki karışıklıkları da ortadan kaldırmıştır¹⁰⁰. Mahkeme bu kararında, ayrıca, demokratik toplum düzeni kavramı ile temel hak ve özgürlüklerin özüne dokunmama kavramlarının birbiriyle bağlantılı olduğunu belirtmiştir¹⁰¹.

Temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılmasında kullanılacak demokratik toplum düzeninin gerekleri demokrasinin anlamından yola çıkılarak bulunacaktır. Bir demokratik devlette şu kıstas bulunmalıdır: “Ülkede etkin siyasal makamlar seçimle iş başına gelmelidir, seçimler düzenli aralıklarla yapılmalıdır, seçimlere birden fazla siyasi parti katılabilmelidir, seçimlerde genel, eşit ve gizli oy ile açık sayım ilkeleri uygulanmalıdır, muhalefetin iktidar olabilme imkânı olmalı ve temel

⁹⁸ Özbudun, *Anayasa Değişiklikleri ve Siyasal Reform Önerileri*, s. 106.

⁹⁹ *AYM'nin 26.11.1986 Tarih ve E. 1985/8, K. 1986/27 Sayılı*

Kararı, <http://www.kararlarveni.anayasa.gov.tr/karar/content/a941ca57-4abb->, (27.04.2015).

¹⁰⁰ Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, s. 239.

¹⁰¹ H. Tahsin Fendoğlu, “2001 Anayasa Değişikliği Bağlamında Temel Hak ve Özgürlüklerin Sınırlanması (Ay. Md. 13.)”, *Anayasa Yargısı Dergisi*, 19, 2002, s. 122; http://www.anayasa.gov.tr/files/pdf/anayasa_yargisi/anyarg19/fendoglu.pdf, (15.02.2015).

hak ve hürriyetler garanti altına alınmalıdır.” Bu altı şartı yerine getiren ülkeler demokratik ülkeler olarak kabul edilmektedir¹⁰².

“Demokratik toplum düzeninin gerekleri” kıstası, AIHS’nin 9, 10 ve 11. maddelerinde ve Birleşmiş Milletler nezdinde hazırlanan Medeni ve Sosyal Haklar Sözleşmesinde kullanılmakta olan bir sınırlandırma sebebidir. AIHS kapsamında “demokratik toplum düzeninin gereklerinin birçok kararda, çoğulculuk, hoşgörü ve geniş fikirlilik” olduğu ifade edilmiştir¹⁰³.

2.2.5. Sınırlandırma Temel Hak ve Özgürlüklerin Özlerine Dokunmamalı

Hakkın özü kavramı, temel hak ve özgürlüğün çekirdeğini, esaslı cevherini ve asgari içeriğini oluşturmaktadır. “Hakkın özü” kriteri, her bir hak ve hürriyet için ayrı ayrı tanımlanmalıdır. Hakkın özü, hakkın vazgeçilmez ögesi, dokunulduğunda söz konusu hürriyeti anlamsız kılacak asli çekirdeğidir¹⁰⁴.

Anayasa Mahkemesi kararlarında, “hakkın özü”kriterini; “Bir hak ve hürriyetin gayesine uygun olarak kullanılmasını son derece zorlaştıran, onu kullanılamaz duruma düşüren kayıtlara tabi tutan sınırlamalar hakkın özüne dokunmuş demektir” şeklinde ifade etmektedir. Mahkemeye göre, sınırlandırma yapılırken, temel hak ve özgürlükler yok edilmemeli, hakların kullanımı güçleştirilmemeli, temel hak ve özgürlüğün kullanımından ulaşılabilecek amaca engel olunmamalıdır. Buna göre hakkın özü, her temel hak ve özgürlükler için kişiye, dokunulmaz bir güvence vermekte, daha fazla sınırlama yapılmasını imkânsız kılmaktadır¹⁰⁵.

2.2.6. Sınırlandırma Laik Cumhuriyetin Gereklerine Aykırı Olmamalı

Anayasanın 13. maddesi 2001 yılında yapılan değişiklikle “Cumhuriyetin korunması” ilkesi yerine “laik Cumhuriyetin gerekleri” kavramı getirilmiştir. Ancak bu sınırlandırma sebebi Anayasada tanımlanmış değildir. Aliefendiğlu’na göre laik cumhuriyetin gerekleri; Anayasanın başlangıç kısmında yer alan herkesin vicdan,

¹⁰² Gözler, *Anayasa Hukuku*, s. 241.

¹⁰³ Fendoğlu, “2001 Anayasa Değişikliği Bağlamında Temel Hak ve Özgürlüklerin Sınırlanması (Ay. Md. 13.)”, ss. 130-131.

¹⁰⁴ Aydın, 3 Ekim 2001 Tarihli *Anayasa Değişikliklerinin Temel Hak ve Hürriyetler Üzerine Etkileri*, ss. 116-117.

¹⁰⁵ Zühtü Arslan, “Temel Hak Ve Özgürlüklerin Sınırlanması: Anayasa’nın 13. Maddesi Üzerine Bazı Düşünceler”. *Anayasa Yargısı Dergisi*. 19. 2002. ss. 144: http://www.anayasa.gov.tr/files/pdf/anayasa_yargisi/anyarg19/arslan.pdf, (15.02.2015).

dinsel inanç ve kanaat özgürlüğüne sahip olması, Anayasanın 14. maddesi hükümlerine aykırı olmamak koşuluyla ibadet, dini ayin ve törenlerin serbest olması, kimsenin ibadete, dini ayin ve törenlere katılmaya, dinsel inanç ve kanaatlerini açıklamaya zorlanamaması, din ve ahlak eğitim ve öğretiminin devletin gözetim ve denetimi altında yapılması, kimsenin devletin sosyal, ekonomik, siyasal veya hukuksal temel düzenini din kurallarına dayandıramaması, dini veya din duygularının yahut kutsal sayılan şeyleri istismar edememesidir¹⁰⁶.

Yukarıda ifade edilen görüşün yanı sıra, “laik cumhuriyetin gereklerinin temel hak ve hürriyetler açısından bir güvence oluşturmadığını ifade edenler de bulunmaktadır. Fendoğlu, “demokratik toplum düzeninin gerekleri” ölçütü varken, yine “laik Cumhuriyetin gerekleri” yönünde bir değişikliğe gerek olmadığını belirtmektedir.

Arslan laikliğin daha ziyade demokratik toplumun temel ilkelerinden biri olarak kabul edildiğini ifade etmektedir, “laik cumhuriyetin gerekleri”nin 13. maddeye alınması, Anayasa koyucunun “laiklik” İlkesine verdiği önemi göstermektedir. Arslan, ayrıca, Anayasa Mahkemesinin laiklik ilkesini ayrıcalıklı olarak nitelendirdiğini ve kararlarında “laik cumhuriyetin gerekleri” kriterinin kullanmasını demokrasiye aykırı olmadığı gibi tüm hak ve hürriyetlerinde bu ilke temel alınarak değerlendirilmesinin zorunlu olduğunu belirtmektedir¹⁰⁷.

2.2.7. Sınırlandırma Ölçülülük İlkesine Aykırı Olmamalı

2001 Anayasa değişiklikleri ile temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılması sistemine “ölçülülük ilkesine uyma” şartı da eklenmiştir. Ölçülülük ilkesi, temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılması söz konusu olduğunda, başvuru aracın, sınırlandırmayla ulaşılabilecek amacı gerçekleştirmeye elverişli olmasıdır. Sınırlandırmada kullanılacak aracın aynı zamanda amaç için gerekli olması ve sınırlandırmadaki amaç ile araç arasında ölçülü bir oranın bulunmasını ifade etmektedir¹⁰⁸.

“Ölçülülük ilkesi”, madde gerekçesinde ifade edildiği gibi temel hak ve

¹⁰⁶ Yılmaz Aliefendioğlu, “2001 Anayasa Değişikliklerinin Temel Hak ve Özgürlüklerin Sınırlanmasında Getirdiği Yeni Boyut”, *Anayasa Yargısı Dergisi*, 19, 2002, ss. 157-158, http://www.anayasa.gov.tr/files/pdf/anayasa_yargisi/anyarg19/aliefendioğlu.pdf, (15.02.2015).

¹⁰⁷ Arslan, “Temel Hak ve Özgürlüklerin Sınırlanması: Anayasa’nın 13. Maddesi Üzerine Bazı Düşünceler”, ss. 152.

¹⁰⁸ Özbudun, *Anayasa Değişiklikleri ve Siyasal Reform Önerileri*, s.104.

özgürlükler için getirilecek sınırlandırma ile sınırlandırmadan elde edilecek amaç arasında denge kurulması gerektiğine vurgu yapmaktadır. Aynı zamanda sınırlandırma, amacın zorunlu ve gerekli kıldığından fazla olmamalıdır¹⁰⁹. Bu ölçütün ana amacı, Anayasada yer alan temel hak ve özgürlüklerin gereğinden çok sınırlandırılmasını önlemektir. Bu da, “ölçülülük ilkesi”nin elverişlilik, gereklilik ve orantılılık unsurları ile gerçekleştirilebilecektir¹¹⁰.

“Elverişlilik İlkesi”, sınırlandırmada başvuru aracı, sınırlandırma amacını gerçekleştirmeye elverişli olmasını ifade eder. “Gereklilik ilkesi”, sınırlandırma amacını gerçekleştirmek için en yumuşak aracın kullanılmasını, yani temel hak ve özgürlükleri sınırlandıran en yumuşak aracın özenle seçilmesini gerekli kılar. “Orantılılık ilkesi”, sınırlandırılmayla ulaşılmak istenen amaç ile sınırlandırmada başvuru araç arasında bir oran bulunmasıdır¹¹¹.

AIHM, ölçülülük ilkesi ne ilişkin olarak Sözleşmeye taraf devletin, AIHS’deki bir hak ve özgürlüğe müdahalede bulunmasına karar verebilmesi için amaç-arac orantısını aramaktadır. Temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılmasından elde edilecek amaç, daha az sınırlayıcı alternatif bir yöntemle gerçekleştirilebiliyorsa söz konusu hak ve hürriyet sınırlandırılabilir. Aksi durumda müdahale ile bu amaç elde edilemezse AIHS ihlal edilmiş olur¹¹².

2.3. Temel Hak ve Özgürlüklerin Sınırlandırılmasının Kötüye Kullanılması

Temel hak ve özgürlükler rejiminde, sınırlama ile kötüye kullanma farklı olgulardır. Kötüye kullanma, kanunlarla belirlenen meşru alan içinde, meşru olmayan bir amaç için başkalarına zarar verecek bir şekilde, hakkın kullanılmasını ifade etmektedir.

Kötüye kullanma yasağı iki yönlüdür: Bir yönü, bireylerin hak ve özgürlüklere zarar veren davranışlarını kısıtlarken, diğer yönü, yetkilerini aşan devleti sınırlamaktadır. Bu nedenle, hakkı kötüye kullanma yasağının ihlalini belirlerken, her iki yönünü de içine alacak şekilde düşünülmelidir.

¹⁰⁹ Aliefendioğlu, “2001 Anayasa Değişikliklerinin Temel Hak ve Özgürlüklerin Sınırlandırılmasında Getirdiği Yeni Boyut”, ss. 156-157.

¹¹⁰ Fendoğlu, “2001 Anayasa Değişikliği Bağlamında Temel Hak ve Özgürlüklerin Sınırlanması (Ay. Md. 13.)”, s. 131.

¹¹¹ Gözler, *Anayasa Hukuku*, s.224.

¹¹² Aydın, 3 Ekim 2001 Tarihli Anayasa Değişikliklerinin Temel Hak ve Hürriyetler Üzerine Etkileri, ss. 119-120.

Uluslararası insan hakları belgelerinde ve anayasalarda yer alan temel hak ve özgürlüklerin “kötüye kullanılması yasağı,” çoğulcu demokratik toplum düzenini korumak amacıyla getirilmiş bir ilkedir.

Hakkın kötüye kullanılmaması, hukukun genel ilkesidir. Kötüye kullanma yasağı, toplum düzeninde, bireyin hakları ile düzenin korunması arasındaki hassas denge üzerine oturmaktadır. Toplum düzenini korumak amacıyla uluslararası sözleşme ve anayasalarda bireylere tanınan hak ve özgürlüklerin muhtemel sınırları, gösterilmeye çalışılmaktadır. Ancak, yasayla temel haklar sınırlandırılırken, tüm ihtimallerin göz önünde bulundurulması imkânsızdır. Bu nedenle, temel hak ve özgürlüklerden yasal çerçevede yararlanırken dahi, genel bir sınır olarak “hakkın kötüye kullanımı” yasaklanmaktadır. İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi’nin 30. Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi’nin 17. maddesi ile 1982 Anayasası’nın 14. maddesinde, temel hakların kötüye kullanılmasının demokratik toplum düzeninde koruma görmeyeceği açıkça ifade edilmiştir¹¹³.

Temel hakların kötüye kullanımının yasaklanması ile sınırlandırılması farklı kavramlardır. Temel hakların sınırlandırılması yetkisi siyasi iktidarların kullandığı bir yetkidir. Oysa temel hakları kötüye kullanma yasağı hem siyasi iktidarlara hem de bireyleri bağlar. Nitekim Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi’nde, hem de 2001 yılında Anayasa Değişiklikleri sonrası 1982 Anayasası’nda, birey kadar devletin de temel hak ve özgürlükleri kötüye kullanabileceği belirtilmektedir. Bireyler, temel hak ve özgürlükleri yok etmeye yönelik faaliyetleri ile haklarını kötüye kullanabilirlerken; devlette, temel hak ve özgürlükleri gereğinden fazla yasaklama yoluna giderek, sınırlandırma yetkisini kötüye kullanabilir.

AİHS’nin 17. maddesinde, “hakkın kötüye kullanılması yasağı” başlığıyla şu düzenlemeye yer verilmiştir: “Bu Sözleşme hükümlerinden hiçbirisi, bir devlete, topluluğa veya kişiye, Sözleşme’de tanınan hak ve özgürlüklerin yok edilmesine veya burada öngörüldüğünden daha geniş ölçüde sınırlamalara uğratılmasına yönelik bir etkinliğe girişme ya da eylemde bulunma hakkını sağlar biçimde yorumlanamaz”¹¹⁴.

1982 Anayasası’nın 14. maddesi “Temel hak ve hürriyetlerin kötüye kullanılmaması” başlığıyla, Sözleşme’nin 17. maddesine paralel olarak, temel

¹¹³ Feyyaz Gölcüklü ve A. Şeref Gözübüyük, *Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve Uygulaması*, (11. Ek Protokole Göre Hazırlanıp Genişletilmiş, 3. Basım), Ankara: Turhan Kitabevi, 2002, s. 362.

¹¹⁴ Gölcüklü ve Gözübüyük, *Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve Uygulaması*, 11. Ek Protokole Göre Hazırlanıp Genişletilmiş, s. 12.

hakların kötüye kullanılması yasağını düzenlemiştir. “Anayasa’da yer alan hak ve hürriyetlerden hiçbir, Devletin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğünü bozmayı ve insan haklarına dayanan demokratik ve laik Cumhuriyeti ortadan kaldırmayı amaçlayan faaliyetler biçiminde kullanılamaz.

Anayasa hükümlerinden hiçbir, Devlete ve kişilere, Anayasayla tanınan temel hak ve hürriyetlerin yok edilmesini veya Anayasa’da belirtilenden daha geniş şekilde sınırlandırılmasını amaçlayan bir faaliyette bulunmayı mümkün kılacak şekilde yorumlanamaz.

Bu hükümlere aykırı faaliyette bulunanlar hakkında uygulanacak müeyyideler, kanunla düzenlenir.”

TBMM Uzlaşma Komisyonu’nca hazırlanan teklifin 14. maddesine ilişkin gerekçesinde; eylem ve yorum yoluyla hak ve hürriyetlerin kötüye kullanılmasının önlenmesine yönelik hükümler öngörülmüştür¹¹⁵.

Yasal sınırlar içinde güvence altına alınmış bir hakkın kötüye kullanılması, hukukun öngördüğü korumadan yararlanamaz. Dolayısıyla kötüye kullanılan hakka dayanan istek ve savunmalar dikkate alınmaz. Kötüye kullanmadan doğan zarara karşı da, zarar gören kimseye zararını giderebilmesi için dava hakkı tanınır. Bu dava, zararın önlenmesi veya zarar verici durumun giderilmesi davası olabileceği gibi, bir tazminat davası da olabilir¹¹⁶.

2.4. 1982 Anayasasında Sınırlandırma

Herhangi bir devletin ve toplumun var olabilmesi ve sürekliliğini devam ettirebilmesi için toplum hayatında temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılması kaçınılmaz bir gerçektir. Sınırları bulunmayan hak ve özgürlükler hem toplum hem de devlet hayatı açısından tehlikeli olacağı bir gerçektir. Bu bağlamda seyahat özgürlüğünün de sınırlandırılmasının bir gereklilik olduğu yukarda incelediğimiz şartlar çerçevesinde bu bölümde inceleyeceğimiz metinlerde sınırlandırılmıştır.

İnsan haklarına saygılı olmak, demokratik hukuk devletinin vazgeçilmez bir gereği olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu bağlamda, seyahat etme hürriyeti de bir hak olarak korunması ve sağlanması gereken bir özgürlüktür. Ancak gerekli hallerde kanunlar ile sınırlandırılabilmesi Anayasada hüküm altına alınmıştır. Diğer taraftan

¹¹⁵ Eren, *Özgürlüklerin Sınırlanmasında Demokratik Toplum Düzeninin Gerekleri*, ss.23-39.

¹¹⁶ Gözübüyük, *Hukuka Giriş*, Ankara: Turhan Kitabevi, 2013, s. 184.

gerekli durumlarda bu özgürlüğün sınırlandırılmasının hükümleri de yine Anayasa tarafından belirlenmiştir.

Anayasa'nın 23. maddesine göre, seyahat özgürlüğü “suç soruşturma ve kovuşturması sebebiyle ve suç işlenmesini önlemek” amacıyla kanunla sınırlanabilir (AY m. 23/3).

Anayasa Türk vatandaşlarının yurt dışına çıkma özgürlüğünü, “Vatandaşın yurt dışına çıkma hürriyetinin, ancak suç soruşturması veya kovuşturması sebebiyle hâkim kararına bağlı olarak sınırlanabileceği” şeklinde hükme bağlanmıştır (AY m. 23/4).

Hükümün özgün halinde ki Türk vatandaşlarının yurt dışına çıkış özgürlüğünü sınırlandıran, “ülkenin ekonomik durumu” ifadesi, 2001 yılında, “vatandaşlık ödevi” ibaresi, 2010 yılında Anayasa’da yapılan değişikliklerle madde metninden çıkarılmıştır. Böylelikle Anayasa’nın 23. maddesinin 4. fıkrası, “Vatandaşın yurt dışına çıkma hürriyeti, ceza soruşturması ve kovuşturması sebebiyle sınırlanabilir” şeklinde olmuştur¹¹⁷.

Yerleşme özgürlüğü, “suç işlenmesini önlemek, sosyal ve ekonomik gelişmeyi sağlamak, sağlıklı ve düzenli kentleşmeyi gerçekleştirmek ve kamu mallarını korumak amaçlarıyla kanunla sınırlanabilir” (AY m. 23/2).

1982 Anayasasının 23 üncü maddesi de, seyahat özgürlüğünün, suç işlenmesini önlemek, sosyal ve ekonomik gelişmeyi sağlamak, sağlıklı ve düzenli kentleşmeyi gerçekleştirmek ve kamu mallarını korumak, suç soruşturma ve kovuşturması sebebiyle ve suç işlenmesini önlemek maksadıyla, sınırlanabileceğini belirtmektedir. Bu sınırlandırmalara, vatandaş, vatansız ve yabancı ayrımı yapılmaksızın başvurulabileceği açıktır¹¹⁸.

Hukuk uygulamamızda yer bulan yurt dışı çıkış yasağı, seyahat hürriyetini doğrudan sınırlandıran bir uygulamadır. Bu sınırlandırma, kamu yararı ve kanunların üstünlüğü dikkate alındığında bu hürriyet belirli ölçüler dâhilinde sınırlandırmaya tabi tutulmaktadır. Bununla birlikte sınırlandırmanın insan haklarına aykırılık taşımaması gerekmektedir. Bu noktada, sınırlandırmanın şeffaflığı ve kanuniliği önem kazanmaktadır. Özgürlüklerin sınırsız olmadığından hareketle insan haklarına

¹¹⁷Özbek Hadimoğlu, “Genel Güvenlik Bakımından Mahzurlu Olanların Yurt Dışına Çıkış Özgürlüğü ile Pasaport Kanunu’nun 23. Maddesi”, ss. 112-113.

¹¹⁸Odman, *Vatansızların Hukuki Durumu ve Türk Hukuku*, s. 115.

ilişkin bu yasağın uygulanması, ceza hukuku açısından vazgeçilmez bir zorunluluk olarak karşımıza çıkmaktadır¹¹⁹.

2.5. Kanunlarımızda ve Diğer Mevzuatta Sınırlandırmalar

2.5.1. Pasaport Kanunundaki Sınırlandırmalar

Vatandaşın yurt dışına çıkma ve yurda girme özgürlüğü; 1982 Anayasasının 23. Maddesinin 4. Fıkrasında “vatandaşın yurt dışına çıkma hürriyeti, ancak suç soruşturması veya kovuşturması sebebiyle hâkim kararına bağlı olarak sınırlanabilir.” 5. Fıkrasında “vatandaş sınır dışı edilemez ve yurda girme hakkından yoksun bırakılamaz” şeklinde düzenlenmiştir.

Yurt dışına çıkış ve yurda girişlerde, Pasaport kanununun 2. Maddesinin 1. Fıkrasında “Türk vatandaşları ile yabancılar Türkiye’ye girebilmek ve Türkiye’den çıkabilmek için yolcu giriş-çıkış kapılarındaki polis makamlarına usulüne uygun ve muteber pasaport veya pasaport yerine geçerli bir vesika ibraz etmeye mecburdur.” Şeklinde düzenlenerek kişilerin yurt dışı seyahatleri belirlenen kapılardan yapılması koşulu ile pasaport veya pasaport yerine geçen belge bulundurma mecburiyeti getirilerek sınırlandırılmıştır.

Pasaport, vatandaşların başvurması üzerine belirli esas ve usullere uyulmak koşulu ile idareden alınır. Yurt dışı seyahatlerde pasaportun bir anlamda “seyahat izni” belgesi olduğu düşünülebilir¹²⁰.

Böylece, yurt dışına çıkma özgürlüğünün kullanılmasında pasaport zorunluluğu ilkesi getirilmiştir. Bununla birlikte Pasaport kanunun 1. Maddesinde Türkiye’ye giriş ve çıkışın ancak Bakanlar Kurulunca belirlenmiş yerlerden (kapılardan) yapılabileceği belirtilmiştir.

Yurt dışına giriş ve çıkış esasları, pasaport bulundurulması, seyahatlerin giriş-çıkış kapılarından yapılması ve vize alınması zorunluluğu şeklinde özetlenebilir.

¹¹⁹ Cem Barlas Arslan, “Gücünü Anayasadan Alan ve Anayasal Bir Hakkı Sınırlandıran Uygulama: Yurt Dışı Çıkış Yasağı”, *Maliye Dergisi*, 158, 2010, s.461.

¹²⁰ Aybay, *Bir Kamu Özgürlüğü Sorunu; Pasaport Kanununun 22. Maddesi*, ss. 12-13.

2.5.1.1. Pasaport veya Pasaport Yerine Geçerli Belge Bulundurma Zorunluluğu

Ülkeye giriş çıkışlarda kontrolü sağlamaya yönelik bir araç olarak pasaport modern anlamıyla 16. yüzyılda ortaya çıkmış; 17. ve 18. yüzyıllar boyunca Fransa’da yaygın biçimde kullanılmıştır¹²¹.

Pasaport Kanunu’nun 2. maddesi şöyledir: “Türk vatandaşları ile yabancılar Türkiye’ye girebilmek ve Türkiye’den çıkabilmek için yolcu giriş çıkış kapılarındaki polis makamlarına usulüne uygun ve muteber pasaport veya pasaport yerine geçerli bir vesika ibraz etmeye mecburdurlar. Kanunlar ve milletlerarası anlaşmalarla tespit edilenlerden başka, Türk vatandaşları için, ne gibi belgelerin pasaport yerine geçerli kabul edilebileceği hususunda İçişleri ve Dışişleri Bakanlıkları müştereken karar almaya yetkilidirler.”

Pasaportsuz veya pasaport yerine geçerli belgeleri yanında bulundurmayan Türk vatandaşları sınıra gelmeleri durumunda yapılacak uygulama hiç tereddüde mahal bırakmayacak şekilde Pas. K. 3. Maddesinde şöyle düzenlenmiştir.

“Pasaportsuz veya vesikasız, usulüne uygun veya muteber olmayan pasaport veya vesikalarla Türkiye sınırına gelerek Türk vatandaşlığını iddia edenler: Türkiye Cumhuriyeti nüfus hüviyet varakalarını ibraz ettikleri ve bunların kendilerine ait bulunduğu tahakkuk eylediği takdirde; Nüfus hüviyet varakasından başka vesika veya delil gösterenler ise, bu vesika veya delillerin kıymeti polisçe takdir edilerek Türk vatandaşı olduklarına kanaat getirilmesi halinde Türkiye’ye kabul olunurlar.”

Bu kimselerin, vatandaşlıkları en seri vasıta ile usulü veçhile sabit oluncaya kadar icap ederse en yakın idare merkezine gönderilerek mahalli mülki amirinin göstereceği yerde oturtulabilirler. Türk vatandaşlığı sabit olmayanlar geri çevrilirler.

Pas. K. 12. maddesinin 2. fıkrasında pasaport yerine geçerli belgeler üç ana başlıkta düzenlenmiştir.

- (i) Pasavanlar, idari mektuplar ve hudut geçiş belgeleri,
- (ii) Gemi adamı cüzdanları, demiryolu ve hava ulaşım araçları memur ve mürettebatına verilen vesikalar,
- (iii) Seyahat belgesi ve benzeri belgeler.

¹²¹ Aybay, *Yurt Dışına Çıkma ve Yurda Girme Özgürlüğü Konusunda Uluslararası Düzenlemeler*, Prof. Dr. Koloğlu’na Armağan, s. 281.

2.5.1.2. Giriş Çıkış Kapıları

Pasaport Kanunu'nun 1. maddesinde Türkiye'ye giriş-çıkış yerleriyle ilgili düzenlemeye yer verilmiştir: “Türk vatandaşları ve yabancılar İçişleri Bakanlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulu'na tayin olunan yolcu giriş-çıkış kapılarından Türkiye'ye girip çıkabilirler. Gümrük kapılarının açılışında İçişleri Bakanlığının görüşü alınır”.

Giriş kapılarına gelen yabancı gerçek kişilerin kim olduğu tespit edilirken; vatansız, göçmen ve mülteci olup olmadıkları belirlenmelidir. Çünkü bu kişilerin tabi oldukları hükümler farklıdır.

2.5.1.3. Vize Zorunluluğu

Yabancıların Türkiye'ye girmeleri için gerekli olan pasaport mecburiyetinden başka bir de vize alma mecburiyetleri vardır. Vize yabancıların gireceği ülkenin resmî makamları tarafından verilen o ülkeye girme iznidir.

Yabancıya vize verilmiş olması, ülkeye girebilmesi için mutlak bir hak tanındığı anlamına gelmez. Vize verilmesi yalnızca girişin yasal geçerliliğini ortaya koyar¹²². Türkiye'ye giriş için aranan vize mecburiyeti Türk vatandaşlarının girişinde aranmaz (AY m. 23/son, Pas. K. m. 5/son).

Vize kural olarak yabancıların bulunduğu ülkedeki Türk elçilik veya konsolosluktan alınır. Ancak tabiiyetsizler ve bazı seyahat belgesi sahipleri için giriş vizesinin verilmesi İç İşleri Bakanlığının iznine tâbidir (Pas. K. m. 26). Giriş vizesi bir tek giriş sağlar ve verildiği tarihten itibaren bir yıl içinde kullanılmazsa geçerli olmaz. Pasaport Kanununa göre, bu Kanunda belirtilen istisnalar dışında yabancıların Türkiye sınırından içeriye girebilmeleri için vize almaları mecburidir (Pas. K. m. 5). Yine aynı kanuna göre vizesiz gelen yabancıların kabulü emniyet yetkililerinin iznine bağlıdır.

Yabancıların Türkiye'de İkamet ve Seyahatleri Hakkında Kanun'un Bir Maddesinde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, “Geçici Olarak Türkiye'den Ayrılanlar” başlığı altında 13. maddesinde şu hükmü getirmiştir. “İkamet tezkeresi sahibi yabancılardan geri dönmek üzere Türkiye dışına giden ve ikamet tezkeresinin süresi bitmeden dönenler için vize aranmaz. Bu yabancıların sınır kapılarında geçerli

¹²²Gülören Tekinalp, *Avrupa Birliği Hukuku*, İstanbul: Beta Yayınları, 1996, s. 38.

ikamet tezkerelerini ibraz etmeleri Türkiye'ye girmeleri için yeterlidir”(YİSHK m. 13).

14.5.1998 tarihli değişikliğe göre; Türkiye’de yetkili makamlardan ikamet izni almış olup da geçici bir süre için yurt dışına giden ve ikamet izni süresi dolmadan yurda dönenlerden vize aranmayacaktır. Geçerli ikamet izin belgesini göstermek yeterli olacaktır. Bu değişiklik Türkiye de ikamet eden yabancılara sağlanmış olan önemli bir iyileştirme olarak değerlendirilmektedir¹²³.

2.5.1.4. Vize Muafiyeti

Türkiye ye giriş için vize alma zorunluluğunu getiren Pasaport Kanunu, yabancıların bazı hallerde vize almadan Türkiye'ye girmelerine de olanak sağlamıştır. Vize almadan ülkeye giriş, liman ve hava istasyonlarında gezmeye ve geceleme gibi sınırlı bir izni içine aldığı gibi, vizesiz Türkiye ye girip seyahat edip bir süre kalmayı da ifade eder. Önem taşıyan, geceleme amacı ile vizesiz girmek değil, Türkiye'de bir süre kalmak amacı ile vizesiz girebilme olayıdır. Pasaport Kanunu’na göre;

(i) Türkiye’den transit geçenler veya turistik amaçla seyahat edenler,

(ii) Hava yolu ile transit geçenler veya bir uçaktan diğer bir uçağa aktarma yapacak olanlar, emniyet makamlarının izni ile liman ve hava istasyonları şehirlerine inip vizesiz gezebilir ve geceleleyebilirler (Pas. K. m. 6).

Vize muafiyeti esas olarak uluslararası sözleşmelerle düzenlenmiştir. Vize muafiyeti tanımak konusunda Bakanlar Kuruluna da yetki verilmiştir (Pas. K. m. 10).

Türkiye birçok devletle vize mecburiyetini kaldıran Sözleşme imzalamıştır. Vize mecburiyetini karşılıklı olarak kaldıran iki taraflı sözleşmelerde, vize muafiyeti, üç veya iki ayı geçmeyen ve kazanç sağlama amacı gütmeyen geziler için kabul edilmiştir. “Kişilerin Seyahatleri ile İlgili Avrupa Sözleşmesi” vize muafiyeti tanıyan uluslararası çok taraflı sözleşmedir.

Avrupa Konseyi üyesi devletler arasında imzalanmış olan “Kişilerin Seyahatleri ile İlgili Avrupa Sözleşmesi” üye devletler arasında yakınlaşmayı sağlamak amacı ile kolay giriş ve seyahat hakkını sağlamıştır. Türkiye Sözleşmeye 1961 tarihinde taraf olmuştur. Sözleşme 1. maddesinde, taraf olan devlet vatandaşlarının ikamet ettikleri memlekete bakılmaksızın, vizesiz olarak âkit devlet

¹²³ Çelikel ve (Öztekin) Gelgel, *Yabancılar Hukuku*, ss. 79-84.

ülkesine girme hakkını kabul etmiştir. Ancak bu imkân, üç ayı geçmeyen ve kazanç sağlama amacı ile yapılmayan seyahatler içindir. Kazanç sağlama ve üç aydan daha fazla ikamet etme gayesi ile yapılan seyahatler için vize mecburiyeti vardır.

Üye devlet vatandaşlarına vize alma mecburiyetini ortadan kaldıran "Kişilerin Seyahatleri ile İlgili Avrupa Sözleşmesi" 7. maddesinde, âkit devletlerden birinin kamu düzeni, kamu güvenliği, kamu sağlığı gerekçeleri ile Sözleşmeyi, âkit taraflardan bir veya birkaçına karşı geçici olarak yürürlükten kaldırma hakkı tanımıştır. Aynı madde kendisine karşı vize muafiyeti kaldırılan devlete, vize koyan devletin vatandaşları için vize uygulama hakkını tanımıştır.

Almanya 7. maddedeki istisnâî hükme dayanarak, vize muafiyetini geçici olarak kaldırdığını Türk hükûmetine bildirmiştir. Alman hükûmeti, vize aranmadığı için çok sayıda kaçak Türk işçisinin Almanya'ya gelmesi ve aslı olmayan iltica taleplerinin çoğalmasının ülkenin kamu düzenini ve kamu güvenliğini bozduğunu ileri sürmüştür. Almanya'nın Türk vatandaşlarına karşı vize muafiyetini kaldırmasından sonra diğer Avrupa Devletleri de sıra ile Türk vatandaşları için vize mecburiyetini getirmiştir. Bu uygulama sonunda Türk vatandaşları Avrupa Devletlerine vize almadan giremediği gibi, bu ülkelerde çalışan Türk işçileri ve aileleri bu ülkelerin bazılarında transit geçerken dahi vize almak zorunluluğunda bırakılmışlardır.

Bir devletin yabancıları ülkesine kabul edip etmeme konusunda bir takdir hakkı olduğu milletlerarası hukukun geleneksel bir kuralıdır. Ancak Türk vatandaşlarına karşı vize uygulamasının siyasî, hukukî, sosyal ve özellikle ekonomik nedenleri olduğu da bir gerçektir. Vize koyan devletlerle Avrupa'nın siyasî, ekonomik bütünlüğü amacına yönelik antlaşmalarla bağlı olan Türkiye ve Türk vatandaşlarına karşı getirilmiş olan bu uygulamanın hukukî gerekçeleri tartışmaya açıktır.

Schengen ülkelerinde ikamet izni olan Türk vatandaşlarına 21. madde uygulaması kapsamında tanınan bu hak Anlaşmanın olumlu tarafıdır. Üç aylık süreyi aşan vizeler, millî vize niteliğinde işlem görecektir ve ilgili ülkeler tarafından düzenlenecektir.

Türkiye'den Schengen Bölgesine dâhil ülkelere gidişte üç aylık süreyi aşmayacak ziyaretler için tek bir vize ile (Schengen vizesi) anılan devletleri ziyaret etme imkânı tanınmaktadır.

Türkiye'den çıkış vizeye tâbi değildir. Ancak vatansızlara ve vatandaşlığı gayrı muntazam olanlara İçişleri Bakanlığının takdirine bağlı olarak üç ay veya altı ay geçerli olmak üzere bir gidiş bir geliş için vize verilir. Yabancılar mahsus damgalı pasaport sahipleri, bu haklarını bir ay içinde kullanmadıkları takdirde çıkış vizesi almak zorundadırlar¹²⁴.

2.5.1.5. Mukabele-i Bilmisil (Karşı İşlem veya Misilleme) Esası

Devletin, yabancı bir devlet ülkesinde bulunan kendi vatandaşı gerçek ve tüzel kişilerin çeşitli türdeki haklarını ihlâl eden fiillerine karşı aynı şekilde mukabele ederek gereken kararları almasıdır. Bu durum hukukta karşı işlem, bazı haklar ve faaliyetler için açıkça kabul edilmiştir.

1927 tarihli 1062 sayılı Mukabele-i Bilmisil Kanunu yabancı ülkelerdeki Türk vatandaşlarının mülkiyet haklarına karşı yapılmış işlemler için karşı işlem yapma esasını getirmiştir.

Pasaport Kanununda geçen mukabele-i bilmisil, ülkelere Türk vatandaşlarının girişini kayıt ve şarta tabi tutan veya yasaklayan devletlerin vatandaşları haklarında uygun görülecek kayıt ve şartları koymaya ve bunların girişlerini yasaklayan Bakanlar Kurulunun yetkili olduğu belirlenmiştir (Pas. K. m. 8).

Yabancıların İkamet ve Seyahatleri Hakkındaki Kanunda karşı işlem esası (YİSHK m.2/2, YİSHK m. 28/3) düzenlenmiştir. Kanun yabancıların memleketin belirli bölgelerinde tek veya toplu halde ikamet ve seyahatlerinin Bakanlar Kurulunca men edilebileceğini belirtilmiştir (YİSHK m. 2). Aynı maddenin 2. Fıkrasında bu gibi tedbirleri mukabele-i bilmisil olmak üzere muayyen devlet vatandaşlarına da uygulama konusunda Bakanlar Kurulunu yetkili kılmıştır.

Yabancıların Türkiye’de İkamet ve Seyahatleri Hakkında Kanun, Türkiye’de görevli yabancı devletlerin siyasi veya konsolosluk memurları ve aileleri için ikamet izni ile ilgili, kanunda yazılı yükümlülüklerin uygulanmayacağını, kendilerinin harç ve resme tabi olmadan hüviyet verileceğini bildirmektedir. Ancak bu maddede yazılı olan ayrıcalıkların bazılarını veya tamamını misilleme tedbiri olarak kaldırmayı Bakanlar Kurulunu yetkili kılmıştır (YİSHK m. 28, m. 29).

¹²⁴ Tekinalp, *Avrupa Birliği Hukuku*, s. 37.

Aynı Kanun, ikamet izni ile ilgili olmak üzere Kanunda kabul edilen sürelerin Bakanlar Kurulunca mukabele-i bilmisil esaslarına dayanılarak muayyen bir devlet tebaasına inhisar etmek üzere değiştirilebileceğini kabul etmiştir¹²⁵ (YİSHK m. 30/2).

2.5.1.6. Pasaport veya Vesika Verilmesi Yasak Olan Haller

Yurt dışına çıkmaları mahkemelerce yasaklananlara Pasaport Kanununun 22. maddesindeki “yurtdışına çıkmaları mahkemelerce yasaklananlara pasaport verilmez” hükmünden hareketle pasaport verilmez. Yurt dışına çıkma yasağının mahkeme kararına dayanma koşulu, ceza hukuku açısından bir koruma tedbiri niteliği taşımaktadır. Konuyla ilgili olarak; Pasaport Kanununun 22. maddesi uyulacak koşullar ve usul bakımından hiçbir açıklık taşımamaktadır. Bu konuda hiçbir açıklayıcı durum olmadığı gerekçesiyle eleştirilmektedir¹²⁶.

Yurtdışına çıkarmama tedbiri bakımından kaçma, ancak yurtdışına kaçma olarak değerlendirilmelidir. Kaçma şüphesi bulunan şüpheliye tutuklama kararı verebilecek olan hâkim, şayet sanığın sadece yurtdışına kaçmasının önlenmesini mahkemenin selameti için yeterli görüyorsa, tutuklama yerine, yurtdışına çıkış yasağı koyabilir¹²⁷.

Bir kişinin sağlık sorunu nedeniyle tedavi olmak amacıyla yurt dışına çıkışı gibi somut olayla karşılaşan yargıçlar, zorunlu durumlarda, yurt dışına çıkışı engelleyici karar vermemelidir. Olayın kendine özgü koşulları göz önüne alınmaksızın katı biçimde uygulanması, hükmün konuş amacı ile bağdaşmaz¹²⁸.

2.5.1.6.1. Yurt Dışına Çıkmaları Mahkemece Yasaklananlar

Yurtdışına çıkarmama CMK’da düzenlenmiş bir koruma tedbiri değildir. Pasaport Kanununun 22. maddesindeki “yurtdışına çıkmaları mahkemelerce yasaklananlara... Pasaport verilmez” hükmünden hareketle uygulanan bir koruma tedbiridir. Yurt dışına çıkma yasağının mahkeme kararına dayanma koşulu, ceza hukuku açısından bir koruma tedbiri niteliği taşımaktadır. Pasaport Kanununun 22.

¹²⁵ Çelikel ve (Öztekin) Gelgel, *Yabancılar Hukuku*, ss. 63-65.

¹²⁶ Aybay, *Bir Kamu Özgürlüğü Sorunu Pasaport Kanununun 22. Maddesi*, ss. 15-17.

¹²⁷ Koca, *Bir Koruma Tedbiri Olarak Yurt Dışına Çıkarmama*, ss. 184-188.

¹²⁸ Sezer, “Pasaport Kanunu Madde 22 Ve 23: 1982 Anayasası ve İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesine Ek IV No.lu Protokole Aykırılık Sorunu”, s. 62.

maddesi uyulacak koşullar ve usul bakımından hiçbir açıklık taşımamaktadır. Bu konuda hiçbir açıklayıcı ölçü getirilmediği gerekçesiyle eleştirilmektedir¹²⁹.

Yurtdışına çıkarmama tedbiri bakımından kaçma, ancak yurtdışına kaçma olarak değerlendirilmelidir. Kaçma şüphesi bulunan şüpheliye tutuklama kararı verebilecek olan hâkim, şayet sanığın sadece yurtdışına kaçmasının önlenmesini mahkemenin selameti için yeterli görüyorsa, tutuklama yerine, yurtdışına çıkış yasağı koyabilir¹³⁰.

2.5.1.6.2. Memleketten Ayrılmalarında Genel Güvenlik Bakımından Mahzur Bulunduğu İşleri Bakanlığı'na Tespit Edilenler

Pas. K. m. 22'ye dayanarak, genel güvenlik bakımından sakıncalı addedilen bireylere yurt dışına çıkış için gerekli olan pasaport verilmemesine ilişkin hükmün uygulanması, bugüne değin birçok keyfi karara yol açmıştır.

AIHS'ye Ek-4 No.lu Protokolün 2. maddesindeki sınırlandırma nedenleri; ulusal güvenlik, kamu güvenliği, kamu düzeninin sürdürülmesi, suçların önlenmesi, genel sağlık, genel ahlak, başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunmasıdır. Dolayısıyla, Pasaport Kanun'da yer alan "milli güvenlik" nedeni Protokol'le paralellik arz etmektedir. Ancak, Anayasal hükümlerle uyumlu değildir.

Genel güvenlik sınırlama nedeni, 2001 yılında Anayasada yapılan değişikliklerden önce, Anayasanın 13. maddesinde yer alan "milli güvenlik" nedeni ile uyumluydu. 2001 yılındaki Anayasa değişikliği ile genel sınırlandırma nedenleri Anayasa'dan çıkartılmıştır. Dolayısıyla Pasaport Kanununun 22.maddesinin 1. fıkrasında yer alan "genel güvenlik" sınırlandırma nedeni Anayasal temelini kaybetmiştir. Pasaport Kanununun 22. Maddesi Anayasa değişikliği sonrasında Anayasa'ya aykırı duruma düşmüştür. Ülke içerisinde bazı bölgelere girişleri sınırlandırarak seyahat özgürlüğünün kısıtlanmasını düzenleyen yasal hükümlerin de, Anayasanın 13. maddesinde yapılan değişiklik sonrasında, anayasal temelden yoksun kaldığı düşünülebilir.

Pasaport Kanununun 22. Maddesindeki "genel güvenlik bakımından sakıncalı bulunma" hükmü anlamı belirsiz ve her tarafa çekilebilecek bir kavramdır. Bu kavrama dayanılarak yurt dışına çıkış özgürlüğünün engellemesi çağdaş hukuk

¹²⁹ Aybay, *Bir Kamu Özgürlüğü Sorunu Pasaport Kanununun 22. Maddesi*, ss. 15-17.

¹³⁰ Koca, *Bir Koruma Tedbiri Olarak Yurt Dışına Çıkarmama*, ss. 184-188.

anlayışıyla bağdaşmamaktadır. "Genel güvenlik bakımından sakıncalı bulunma" kavramının kapsamı kanunla açıklanmamıştır. Sakıncalı olma durumunu saptamaya yetkili olan İçişleri Bakanlığı'na bu konuda çok geniş bir takdir alanı tanımaktadır¹³¹.

2.5.1.6.3. Türk Vatandaşlarının Seyahatlerinin Sınırlandırılması veya Yasaklanması

Türk vatandaşlarının seyahatlerini sınırlandıran veya yasaklayan Pas. K.'nın 23. maddesi şu şekilde düzenlenmiştir.

“Bakanlar Kurulu, harp tehlikesi veya memleket güvenliğine veya sağlık durumuna dokunan diğer olağanüstü haller dolayısıyla Türk vatandaşlarının yabancı memleketlere gitmelerini kısmen veya tamamen men edebileceği gibi, siyasi ve ekonomik mülahazalarla sadece belli ülkeler için geçerli pasaport düzenlenmesine de karar verebilir.

Harp tehlikesi, yabancı memleketlerde zuhur edebilecek dâhili karışıklıklar veya salgın hastalıklar sebebiyle veya siyasi veya ekonomik nedenlerle dış memleketlerdeki pasaport vermeye yetkili Türkiye Cumhuriyeti makamları, Dışişleri Bakanlığının talimatı veya muvafakati ile Türk vatandaşlarına verecekleri pasaportları, yalnız belli memleketlere gitmek için muteber olmak üzere tanzim edebilirler.”

Pas. K. 23. maddesinin 2. fıkrasında geçen sebeplerden dolayı Bakanlar Kurulu Türk vatandaşlarının seyahatlerini kısmen veya tamamen sınırlandırabilir. Dış memleketlerdeki pasaport vermeye yetkili Türkiye Cumhuriyeti makamları, Dışişleri Bakanlığının talimatı veya muvafakati ile Türk vatandaşlarına verecekleri pasaportları, yalnız belli memleketlere gitmek için muteber olmak üzere tanzim edebilirler.

Maddede kullanılan “kısmen men” tabirinden anlaşılması gereken bir kısım yurttaşlar için yasak konulabileceği değil, bölgesel sınırlandırmadır. Buna göre idare bazı durumlarla ülke dışına çıkışı tamamen yasaklayabileceği gibi, belli ülkelere gidişi yasaklayarak sınırlama yoluna da gidebilir. Ancak bu duruma uygulamada pek rastlanmaz.

¹³¹ Sezer, “Pasaport Kanunu Madde 22 ve 23: 1982 Anayasası ve İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesine Ek IV No.lu Protokole Aykırılık Sorunu”, ss. 62-63.

Pas. K.'nın 23. maddesine dayanılarak yapılacak sınırlandırma genel ve objektif olmalıdır. Aynı Kanun'un 22. maddesinin aksine bu hükme dayanılarak belirli bir veya birkaç kişinin özel durumları nedeniyle ve bunlar için yurt dışına çıkma yasağı konulamaz¹³².

2.5.1.6.4. Harp Tehlikesi ve Memleket Güvenliğine İlişkin Sınırlandırmalar

Bakanlar Kurulu, Pas. K.'nın 23. Maddesinin 1. fıkrasına yer alan, “harp tehlikesi veya memleket güvenliğine dokunan haller” ifadesine dayanarak Türk vatandaşlarının seyahat özgürlüğünü kısmen ya da tamamen yasaklayabilmektedir. Bu hüküm ile Türk vatandaşlarının yaşama hakkının korunması amaçlanmıştır.

Anayasa'nın yaşama hakkını düzenleyen 17. maddesi hükmü gereğince, Devlet vatandaşını korumakla yükümlüdür. Yaşama hakkı, diğer bütün haklardan üstün olduğu için, yaşama hakkı ile çelişen her durum ikincildir. İki hak arasında bir çelişki ya da çatışma olduğu zaman üstün olana öncelik verilir. Hiçbir hak yaşama hakkı karşısında tercih edilemez¹³³.

Bakanlar Kurulu, Türk vatandaşlarının seyahat özgürlüğünü “harp tehlikesi ya da güvenlik” gerekçesiyle sınırlandırırken, Anayasa 13. maddesine uygun olmalıdır. Temel hak ve özgürlükler, Anayasa 13. maddesine göre özlere dokunulmaksızın “elverişlilik”, “gereklilik” ve “orantılılık” ilkeleri çerçevesinde sınırlandırılmalıdır.

Devlet iç savaşın yaşandığı bir ülkede bulunan vatandaşlarının hayatını korumak amacıyla, Türk vatandaşlarına o ülkeden ayrılmalarını ve iç karışıklıkların olduğu ülkeye gitmemeleri yönünde çağrıda bulunabilir. Böylelikle söz konusu ülkeye gitmeme yolunda alınan bir “tavsiye kararı” ile gidişin yasaklanmasıyla ulaşılması hedeflenen amaç gerçekleşmiş olacaktır. Temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılmasında “orantılılık şartı” uyarınca seyahat özgürlüğünü yasaklamaya gerek kalmayacaktır¹³⁴.

¹³² Aybay, *Yurtdışına Çıkma ve Yurda Girme Özgürlüğü Konusunda Uluslararası Düzenlemeler*, ss. 158-159.

¹³³ Bahri Savcı, *Yaşam Hakkı ve Boyutları*, Ankara: Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, 1980, s.18.

¹³⁴ Özbek Hadimoğlu, “Genel Güvenlik Bakımından Mahzurlu Olanların Yurt Dışına Çıkış Özgürlüğü ile Pasaport Kanunu'nun 23. Maddesi”, ss. 147-148.

2.5.1.6.5. Sağlık Durumuna İlişkin Sınırlandırmalar

Pas. K. 23. Maddesi 1.fikrasında geçen “sağlık durumuna dokunan haller” gerekçesiyle Bakanlar Kurulu’na yabancı ülkelere seyahatleri kısmen veya tamamen yasaklama yetkisi tanınmıştır. İdare bu hüküm ile Türkiye’deki hastalıkların ülke dışına yayılmasını engellemeyi, yabancı ülkelerde baş gösteren salgın hastalıklara karşı Türk toplumunu ve vatandaşlarının sağlıklarını koruma altına almayı amaçlamıştır¹³⁵.

Sağlık durumu ile ilgili benzer bir düzenleme Umumî Hıfzıssıhha Kanunu’nun¹³⁶ 55. maddesinde yapılmıştır. Bu düzenlemeye göre, “Komşu memleketlerdeki salgın hastalıkların memleket içinde tehlikeyi mucip bir şekilde devam eyleyerek adî tedbirler ile bu tehlikenin izalesine imkân görülmediği zamanlarda, hudutların hastalık bulunan memleketlere mücavir kısmı İcra Vekilleri Heyeti kararıyla muvakkaten seddolunarak her türlü münakaleler tatil olunabilir”.

UHK m. 55 hükmü, yalnızca sınır komşularına gidişi engelleyebilecek niteliktedir. Fakat Pas. K. 23. maddesi sınır komşuları dışında da bu türden bir sınırlandırmayı içermektedir.

Anayasa’nın sağlık hakkını düzenleyen 56. maddesi; yaşama hakkını düzenleyen 17. maddesi uyarınca Devlet vatandaşını koruma yükümlülüğü altındadır. Diğer taraftan, seyahat özgürlüğü Anayasanın 23. Maddesinde düzenlenmiştir. Ayrıca Türk vatandaşlarının seyahat özgürlüğünün ancak hâkim kararıyla sınırlandırılabilmesi öngörülmüştür (AY m. 23/4). Bu hükümler, Devletin vatandaşının sağlığını koruma yükümlülüğü ile kişinin seyahat özgürlüğü arasında doğan çatışmada, seyahat özgürlüğünün genel sağlığın korunması amacıyla sınırlandırılabilir¹³⁷. Çünkü yaşam hakkı birinci öncelikli haklardandır.

Sağlık durumuna dokunan haller nedeniyle bazı ülkelere seyahatin sınırlandırılmasına Hadimoğlu şu örneği vermiştir. Kamuoyunda “kuş gribi” ve “domuz gribi” adıyla bilinen hastalığa karşı bazı ülkeler kendi vatandaşları için sokağa çıkma yasağı ya da benzer özel önlemler almış olabilir. Bu gibi ülkelere gidişin geçici olarak yasaklanması olabilir. “Sağlık durumu” ifadesi kapsamında, bir nükleer santralin patlamış olması nedeniyle yoğun radyasyonun yayılmasına bağlı

¹³⁵ Aybay, *Yurt Dışına Çıkma ve Yurda Girme Özgürlüğü*, s. 187.

¹³⁶ *Umumî Hıfzıssıhha Kanunu*. Kanun Nu: 1593. RG. 6.05. 1930, <http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/1489.pdf>, (17.04.2015).

¹³⁷ Özbek Hadimoğlu, “Genel Güvenlik Bakımından Mahzurlu Olanların Yurt Dışına Çıkış Özgürlüğü ile Pasaport Kanunu’nun 23. Maddesi”, s. 146.

olarak belli bölgelerde bulunulması, vatandaşların o ülkeye gidişleri yasaklanabilir¹³⁸.

Seyahat özgürlüğünü sınırlandırma nedenlerinden biri olan "salgın hastalıklar" 2001 yılında Anayasada yapılan değişikle Anayasanın 13. Maddesindeki "genel sağlık" nedeni madde metninden çıkarılmıştır. Anayasanın seyahat özgürlüğünü düzenleyen 23. maddesine aynı anlama gelebilecek herhangi bir sınırlandırma nedeni konulmamıştır. Böylelikle seyahat özgürlüğünü sınırlandırma nedenlerinden olan Pas. K.'nın 23. Maddesindeki "yabancı memleketlerde zuhur edebilecek salgın hastalıklar" hükmü Anayasal dayanaktan yoksun kalmıştır¹³⁹.

2.5.1.6.6. Siyasi veya Ekonomik Nedenlerle Sınırlandırma

Bakanlar Kurulu, Pas. K.'nın 23. maddesinin 1. fıkrasında de yer alan "siyasî veya ekonomik nedenler" ifadesiyle Türk vatandaşlarının belli ülkelere seyahatini sınırlandırabilmektedir. Kanunda geçen bu ifade Bakanlar Kurulu'na çok geniş bir takdir yetkisi tanımıştır. Bakanlar Kurulu, Türk vatandaşlarının Türkiye'nin diplomatik ya da ticarî ilişkilerinin iyi olmadığı ülkelere gidişini birçok gerekçeyle yasaklayabilir.

Devletin, Pas. K.'nın 23. maddesinde yer alan "sağlık durumu," "harp tehlikesi" ve "memleket güvenliği" nedenlerine dayanarak bireyin ve toplumunun sağlık ve yaşam hakkını koruma düşüncesiyle seyahat özgürlüğünü sınırlandırması kabul edilebilir. Ancak hükümde yer alan "ekonomik veya siyasî nedenler" bakımından aynı şeyi söylemek mümkün değildir. "Siyasî" nedenle seyahat özgürlüğünün kısıtlanmasında korunan herhangi bir temel hak ya da özgürlük söz konusu değildir. Ekonomik nedenlerle seyahat özgürlüğünün sınırlandırılması, bireyden çok devletin menfaatlerinin korunmasına yöneliktir. Bakanlar Kurulu'nun "siyasî veya ekonomik nedenlere" dayanarak seyahat özgürlüğünü sınırlandıracak karar alması ve bu kararın bireysel işlemlere temel teşkil etmesi, Anayasa 23. maddesine aykırılık teşkil edecektir¹⁴⁰.

¹³⁸ Özbek Hadimoğlu, "Genel Güvenlik Bakımından Mahzurlu Olanların Yurt Dışına Çıkış Özgürlüğü ile Pasaport Kanunu'nun 23. Maddesi", s. 145.

¹³⁹ Sezer, "Pasaport Kanunu 22 ve 23: 1982 Anayasası Ve İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi'ne Ek IV No.lu Protokol'e Aykırılık Sorunu", s.74.

¹⁴⁰ Özbek Hadimoğlu, "Genel Güvenlik Bakımından Mahzurlu Olanların Yurt Dışına Çıkış Özgürlüğü ile Pasaport Kanunu'nun 23. Maddesi", ss.149-150.

Ayrıca 2001 yılında Anayasada yapılan değişiklikle Anayasa'nın 23. maddesinde yer alan "ülkenin ekonomik durumu" tabiri madde metninden çıkarılmıştır. Pas. K.'nın 23. maddesinde ifade edilen "ekonomik mülahazalarla" sadece belli ülkeler için geçerli pasaport düzenlenmesine ilişkin hüküm anayasal dayanaktan yoksun kalmıştır.

2.6. Yurt Dışı Çıkış Harcı

Yurt dışı çıkış harçları yurt dışına çıkan Türkiye Cumhuriyeti pasaportuna sahip olan vatandaşlardan alınan bir harçtır. Gelişmiş ülkelerin büyük bir bölümünde yurt dışı çıkış harcı uygulaması bulunmamaktadır. 2010 yılında Anayasanın bazı maddelerinde yapılan değişiklik ile seyahat özgürlüğünü kısıtlayıcı düzenlemeler kaldırılmıştır. Böylece vatandaşlık ödevini yerine getirmeyen vatandaşlar yurt dışına çıkma özgürlüğüne kavuşmuşlardır. Bu düzenleme ile vergi borcu olan vatandaşlar yurt dışına çıkabilme imkânına sahip olmuşlardır. Ancak cüzi miktarda yurt dışı çıkış harcı ödemeyenler yurt dışına çıkamamaktadır. Bu durum seyahat özgürlüğü önünde engel teşkil etmektedir.

Harçların özelliği gereği, alınan bir hizmet karşılığı ödenen bir bedeldir. Bir diğer konu, harç gelirlerinin genel bütçe geliri içinde yer almayıp TOKİ'ye aktarılmasıdır. TOKİ konutlarından yararlananların yoksul ya da alt gelir grubunda olması yurt dışına çıkan vatandaşlardan, düşük gelirli vatandaşlara bir gelir transferi niteliği taşımaktadır. TOKİ konutlarından yararlananların büyük kısmı alt ve yoksul gelir grubuna ait kişilerdir. Bununla beraber TOKİ'den yüksek gelir gruplarındaki vatandaşların konut sahibi de olabildiği, yurt dışına ise düşük ve orta gelirli vatandaşların da çıkabildiği göz ardı edilmemelidir.

Yurt dışına çıkışlarda 4705 sayılı Yasa uyarınca alınan harcın, "ülkenin ekonomik durumu" nedenine dayandığı; ancak, Anayasa'da yapılan değişiklikle söz konusu nedenin kaldırılmasından sonra, bu tür yasal düzenlemelerin Anayasa'ya aykırı hale düştüğü açıktır¹⁴¹.

Anayasa'nın 23.maddesinde suç soruşturması veya kovuşturması nedeni ile yurt dışına çıkışı hâkim kararına bağlanması temel hak ve özgürlüklerin yararı açısından önemli bir adımdır. Bir adım daha atılarak yurt dışı çıkış harcının da seyahat özgürlüğünü engellediği gerekçesiyle kaldırılması ya da tahsilât şeklinin

¹⁴¹ Sezer, "Pasaport Kanunu Madde 22 ve 23: 1982 Anayasası ve İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesine EK IV no.lu Protokole Aykırılık Sorunu", s. 70.

seyahat özgürlüğünü fiilen engellemeyecek şekilde yeniden düzenlenmesi uygun olacaktır¹⁴².

2.7. Yabancıların Türkiye’de İkamet ve Seyahatleri

Anayasa’da, seyahat ve yerleşme özgürlüğü düzenlenirken, bu Özgürlüklerin herkese tanınacağını belirtilmiştir. Anayasa’ya göre “Herkes yerleşme ve seyahat hürriyetine sahiptir” (AY. m. 23). Buradaki “herkes” deyimini, vatandaş yabancı ayırımının söz konusu olmadığını göstermektedir.

Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesine Ek-4 No.lu Protokolün “hareket özgürlüğü” başlıklı 2. maddesi, “Bir devletin ülkesinde yasal olarak bulunan herkesin, orada serbestçe dolaşma ve ikametgâhını seçme hakkı bulunduğunu” belirtmektedir.

Yabancıların Türkiye’de ikametlerine ve seyahatlerine ilişkin genel hükümler, 5683 sayılı Yabancıların Türkiye’de İkamet ve Seyahatleri hakkında Kanununda yer almaktadır. Ayrıca, Askeri Yasak Bölgeler ve Güvenlik Bölgeleri Kanunu ile Köy Kanunu’nda da, konuyla ilgili yasaklayıcı ve sınırlandırıcı düzenlemeler de vardır. Ayrıca, Türkiye’nin taraf olduğu ikili ya da çok taraflı uluslararası anlaşmalarda da, yabancıların Türkiye’de ikametine ilişkin hükümler bulunmaktadır.

YİSHK’nin 1. ve 2. maddesinde saptanmış bulunan genel kurallar şöyle özetlenebilir:

(i) İkamet ve seyahat özgürlüğünden, ancak Türkiye’ye girmesi kanunla yasak edilmiş olmayan ve Türkiye’ye Pasaport Kanunu hükümlerine uygun biçimde gelmiş bulunan yabancılar yararlanabilir.

(ii) Yabancılar Türkiye’de ikamet ve seyahat hakkına, “kanunlarla tayin olunan kayıt ve şartlar dairesinde” sahiptir; YİSHK’ten başka kanunlarda (AYBGB, Köy K.) da bu konuya ilişkin hükümler vardır.

(iii) Yabancıların girmekten ve ikamet etmekten kanunla yasaklanmış oldukları yerlere ek olarak, Bakanlar Kurulu kararıyla, yurdun belirli bölgelerine ilişkin girme ve ikamet etme yasakları da bireysel ya da toplu olarak konulabilir.(YİSHK m. 2/1)

¹⁴²Hülya Kabakçı Karadeniz, “Yurt Dışı Çıkış Harcı ve Seyahat Özgürlüğü”,*Mali Çözüm Dergisi*, (Temmuz-Ağustos 2013), ss. 54-56.

(iv) Bakanlar Kurulu, kendi yetkisi içindeki önlemlerin, “karşı önlem” olarak belirli bir devletin ya da devletlerin uyruklarına uygulanmasına da karar verebilir.(YİSHK m.2/2)

(v) İstisnaî haller dışında, Türkiye’de bir aydan fazla kalacak olan yabancılar, ikamet tezkeresi almakla yükümlüdür¹⁴³(YİSHK m. 3).

İş tutmak amacıyla gelen yabancılar için de, geldikleri tarihten başlayarak bir ay içinde ve her halde çalışmaya başlamadan önce ikamet tezkeresi alma yükümlülüğü konulmuştur (YİSHK m. 30).

Kültürel faaliyetlerde bulunmak üzere turneye çıkmış olup da Türkiye’ye gelen yabancılar bu faaliyetleri bir aydan uzun sürmedikçe bu kuraldan muaf tutulmuşlardır(YİSHK m. 3/4).

YİSHK, bazı hallerde belirli süre ile yabancıları ikamet tezkeresi alma yükümlülüğünden muaf tutmuştur. Buna göre, “turist” vizesi ile kültürel amaçlarla gelenler, yani kanundaki belirlemeye bakılırsa, ulusal veya uluslararası tarih, kültür, güzel sanat şenlikleri, festival, spor karşılaşmaları, sergi ve panayırlara katılmak amaçlarıyla gelen yabancılar dört ay süreyle ikamet tezkeresi almaktan muaftır. Ancak vizelerinde ikamet bakımından sınırlandırmayı gerektiren bir şerh mevcut olanlar bu kolaylıktan yararlanamazlar(YİSHK m.5).

Türkiye’ye ortak (müşterek) pasaportla gelen yabancılar iki ay süreyle ikamet tezkeresi alma yükümlülüğünden muaftır. Bu süre valiliklerce iki ay daha uzatılabilir. Ortak pasaportla gelenler, grup gittikten sonra Türkiye’de kalacak olanlar YİSHK ve Pas. K.’nun genel hükümlerine tabidir (YİSHK m.4).

Uluslararası Turizm ve Otomobil Birliğinin gümrüklerden giriş karneleriyle (Triptik) gelen yabancı turistler ikamet tezkeresi alma yükümünden dört ay süreyle muaftır(YİSHK m.6).

Çalışmak maksadıyla Türkiye’ye gelen sanat ve meslek erbabı yabancıların yapacağı işler, Türk Kanunları gereğince Türk vatandaşlarınca yapılabileceği belirtilen işlerden biri ise kendilerine ikamet tezkeresi verilmez(YİSHK m.7/1).

Türk Kanunlarına göre, örf adetleri yahut siyasi icabatla telif edilemeyecek durumda olan veya bu tür faaliyette bulunanlara (YİSHK m.7/2), Türkiye’de kalacağı zaman zarfında geçinmek için maddi imkânları yasal şekilde sağlayamayacağı sabit olanlara (YİSHK. m.7/3), Türkiye’ye girmesi yasak olduğu

¹⁴³Aybay ve Kibar Dardağan, *Yabancılar Hukuku*, ss. 125-128.

halde girmiş bulunanlara (YİSHK m.7/4) Türkiye’de oturduğu müddetçe huzur ve asayiş ihlal eden yabancılara (YİSHK m.7/5) ikamet tezkeresi verilmez. Yabancılara verilecek ikamet tezkerelerinin süresi en fazla beş senedir. İkamet izinlerinin süresi mevzuata ve uluslararası antlaşmalara göre, müracaat sahibinin talebi de göz önüne alınarak tespit edilir(YİSHK m.8).

İkamet tezkereleri kişisel veya müşterek olabilir. Karı, koca ve on sekiz yaşından küçük çocuklar müşterek ikamet tezkeresi alabilir. Fakat çalışan kişi kişisel ikamet tezkeresi almak zorundadır (YİSHK m.9/3).

İkametgâh ve medenî durum değişikliği, ilgili makamlara bildirilmelidir. Yabancılar, kimlik bilgilerini, ikamet tezkerelerini veya pasaport ve kontrol fişlerini her istenışte polis veya jandarmaya göstererek hüviyetlerini ispata da mecburdurlar (YİSHK m.18).

YİSHK’da Türkiye’de kalmalarına izin verilmeyecek kişilerle ilgili hükümler de vardır(YİSHK m.19). Türkiye’de bulunması ulusal yasalara aykırı olan yabancının ülkede kalmaları yasaktır. Bunun da çok geniş takdir yetkisi içeren bir hüküm olduğu açıktır

Türkiye’de ağır ceza mahkemesinin görevine giren bir suçtan mahkûm olup, cezasını çektikten sonra sınır dışı edilmiş yabancının Türkiye’ye girmelerine izin verilmeyecektir (YİSHK m.22).

2.7.1. Yabancıların Türkiye’ye Giriş

1948 tarihli Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi’nin 13. maddesinin 2. fıkrasında “Herkes kendi ülkesi de dâhil herhangi bir ülkeden ayrılma ve ülkesine geri dönme hakkına sahiptir” hükmü yer almaktadır. Bu hükümle, kişinin kendi ülkesinden ayrılma ve ülkesine geri dönme hakları tanınmıştır. Ancak “kendi ülkesinden başka bir ülkeye girme hakkı” tanınmamıştır. Bu durum egemen devletin, sınırlarını yabancılara açık tutup tutmamakta serbest olması yönündeki genel kabulün bir sonucudur.

Uluslararası hukukta genel kural, vatandaş olmadığı bir ülkeye girmek isteyen yabancının pasaport bulundurması zorunluluğudur. Bununla birlikte genellikle bir devlet vatandaşının diğer bir ülkeye girmesi, o devletten vize alması

şartına bağlanmıştır. Ayrıca yabancıların bir devlet ülkesine sığınmacı olarak girmesi de mümkündür. Sığınmacıların ülkeye girişleri özel koşullara bağlıdır¹⁴⁴.

Türk Hukukunda yabancıların Türkiye'ye giriş rejimleri, 15 Temmuz 1950 tarih ve 5682 sayılı Pasaport Kanunu'nda düzenlenmiştir. Pasaport Kanunu, Türkiye'ye girişte üç temel zorunluluk getirmiştir.

Bunlar girişin, giriş kapılarından yapılması, pasaport bulundurulması ve vize alınması zorunluluklarıdır.

Vize alınması zorunluluğu Türk vatandaşları için söz konusu değildir. Türkiye'ye girmek isteyen yabancılar ve Türk vatandaşları için giriş kapılarının kullanılması ve pasaport bulundurulması zorunluluğu öngörülmüştür. Ancak Türk vatandaşlarının pasaportsuz sınıra gelinmesi durumunda farklılık arz etmektedir. Pasaportsuz olarak sınıra gelen kişi hüviyet cüzdanı veya benzeri belgelerle Türk vatandaşı olduğunu kanıtlarsa Türkiye'ye girebilecektir.

Yabancıların kendi devletinden alacağı pasaport, başka bir devletin ülkesine girebilmesi için çoğu zaman yeterli değildir. Gireceği devletin yetkili makamlarının yabancıya “vize” vermesi gereklidir. Bu anlamda “vize”, elinde yabancı devlet makamlarınca verilmiş bir pasaport bulunan kişinin o pasaportu kullanarak ülkeye girebilmesini sağlayan bir onaydır¹⁴⁵.

Türkiye'ye giriş vizesi almak isteyen yabancılar Türkiye Cumhuriyeti Konsolosluklarına başvurur. Yabancıların Türkiye'ye girişleri sırasında pasaport ve vize denetimlerini il emniyet müdürlüklerince yapılır.

Kimlere vize verilip verilmeyeceği takdir yetkisi tamamen egemen devlete aittir. Devlet bu yetkisini ilgili makamları aracılığı ile kullanır. Kendi güvenliği açısından sakıncalı gördüğü yabancıların ülkesine girmesini engelleyebilir.

2.7.2. Vatansızlar

Vatansız; hiçbir devlete vatandaşlık bağı ile bağlı olmayan, herhangi bir devletin yasalarına göre vatandaş sayılmayan kişidir. Vatansız kişi bir devletin vatandaşlığında olmadığı için, şahsı veya mallarına karşı girişilen milletlerarası hukuka aykırı herhangi bir fiilden dolayı hiçbir devletin diplomatik korunmasından yararlanamaz. Korunmasız bir durumda olan vatansız kişilerin hukuki durumunu düzeltmek milletlerarası kurumların çalışma konusunu teşkil etmiştir.

¹⁴⁴ Özkan, *Yabancıların Çalışma Hürriyeti ve Avrupa Topluluğunda Kişilerin Serbest Dolaşımı*, s. 9.

¹⁴⁵ Aybay ve Kibar Dardağan, *Yabancılar Hukuku*, ss. 113-115.

1948 tarihli İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi ve 1950 tarihli Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi, insan haklarını devletlerin yetkileri altında bulunan herkese tanımış bulunmaktadır. Birleşmiş Milletlerin teşebbüsü ile Vatansızların hukukî durumunu düzenlemek amacıyla "Vatansız Kişilerin Hukukî Durumuna Dair Sözleşme" 26.4.1954'de kabul edilmiştir. Sözleşme vatansız kişiyi yabancıların hukukî durumunda kabul etmiştir. Bu kurala rağmen yine de yabancı ile vatansızın tam bir eşitlik içinde bulunduğunu söylenemez. Vatansız kişinin, herhangi bir devletin vatandaşı olmadığı için diplomatik korumadan yararlanma imkânı yoktur. Ayrıca vatansız bir kişinin sınır dışı edilmesi halinde, kendisini kabul etmesi gereken bir devlet olmadığı için de önemli güçlüğü ortaya çıktığını belirtmek gerekir.

Avrupa Konseyi Kişi Hakkı Komisyonunca vatansızlığı önlemek amacı ile 4.12.1954'de kabul edilen "Vatansızlık Hakkının Azaltılmasına Dair Sözleşme" özellikle vatandaşlık hukuku açısından önem taşımaktadır. Türkiye bu sözleşmeyi 1975 yılında imzalayarak taraf olmuştur.

Vatansızlık ile ilgili konular, birçok kanunda düzenlenmemiştir. Bu kanunlar; 4817 Sayılı Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun¹⁴⁶, 5901 Sayılı Türk Vatandaşlığı Kanunu¹⁴⁷, 5682 Sayılı Pasaport Kanunu, 5683 Sayılı Yabancıların Türkiye'de İkamet ve Seyahatleri Hakkında Kanun, 5718 Sayılı Milletlerarası Özel Hukuk ve Usul Kanunu, 5510 Sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Kanunu¹⁴⁸, 1580 Sayılı Belediye Kanunu¹⁴⁹, 1593 Sayılı Umumi Hıfzıssıhha Kanunu¹⁵⁰, ve 2828 Sayılı Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Kanunu¹⁵¹ şeklinde sayılabilir.

Ayrıca, birçok uluslararası sözleşme ile Türkiye Cumhuriyetinin onaylamış olduğu sosyal güvenlikle ilgili iki taraflı birçok sözleşmede, yer verilen vatansızlarla ilgili hükümler de, ulusal hukukumuzun bir parçasını oluşturmaktadır¹⁵².

¹⁴⁶ RG, 06.03.2003, sy. 25040, <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2003/03/20030306.htm>, (16.02.2015).

¹⁴⁷ RG, 12.06.2009, sy. 27256, <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2009/06/20090612.htm>, (16.02.2015).

¹⁴⁸ RG, 16.06.2006, sy. 26200, <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2006/06/20060616.htm>, (17.02.2015).

¹⁴⁹ RG, 14.04.1930, sy. 1471, <http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/1471.pdf>, (17.02.2015).

¹⁵⁰ RG, 06.05.1930, sy. 1489, <http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/1489.pdf>, (18.02.2015).

¹⁵¹ RG, 27.05.1983, sy. 18059, <http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/18059.pdf>, (18.02.2015).

¹⁵² Odman, *Vatansızların Hukukî Durumu ve Türk Hukuku*, ss. 125-126.

2.7.3. Mülteciler

Mülteci; vatandaşı olduğu memlekette vuku bulan siyasi olaylar sebebiyle bu ülkeyi iradesiyle veya zorla terk etmiş ve yeni bir devletin vatandaşlığına geçmemiş ve herhangi bir devletin diplomatik koruması altında bulunmayan kimsedir. 14.6.1934 tarihli İşkn Kanunu mülteciyi, Türkiye’de yerleşmek maksadı ile olmayıp, bir zaruretle geçici oturmak için sığımanlar olarak tarif etmiştir.

Birinci Dünya Savaşı’ndan sonra vuku bulan olaylar sebebiyle siyasi kanaatleri yüzünden vatandaşı olduğu ülkeyi terk edip, zulme uğrama korkusuyla ülkelerine dönmek istemeyen kişilerin çokluğu, mlteciiler probleminin milletlerarası alanda ciddi bir şekilde ele alınmasını gerektirmiştir. 12 Mayıs 1926’da ve 30 Haziran 1928’de Cenevre’de iki sözleşme imzalanmış, bunları 28 Kasım 1933 tarihli "Mlteciilerin Milletlerarası Statüleri Hakkındaki Antlaşma" takip etmiştir. Mlteciiler meselesi İkinci Dünya Savaşı’ndan sonraki olaylar dolayısıyla önemini daha da arttırmış, 1947’de Milletlerarası Mlteciiler Teşkiltı kurulmuş 28 Temmuz 1951’de de Cenevre’de "Mlteciilerin Hukuki Durumuna Dair Sözleşme" kabul edilmiştir. Sözleşmeye göre, mlteciiler genel olarak yabancılardan hukukî durumunu taşımakta, bazı haklardan yararlanmakta, vatandaş ile eşitlik içinde bulunmaktadır. Türkiye bu Sözleşmeyi 1961’de onaylamıştır.

2.7.4. Göçmenler (Muhacirler)

Çeşitli nedenlerle (ekonomik, siyasi, din) bağlı bulunduğu ülkeyi terk ederek yerleşmek amacıyla başka bir ülkeye giden kişiye muhacir(göçmen) denir. Muhacirlikte önemli olan kişinin o ülkede yerleşme niyetinin bulunmasıdır. Göçmen kabul her ülkenin iç düzenlemesine ve siyasi ve sosyal politikasına bağlıdır.

Muhacirlik Türk hukukunda; 5543 sayılı ve 19.9.2006 tarihli İşkn Kanunu ile düzenlenmiştir. Kanunun amacı; göçmenlerin, göçebelerin, yerleri kamulaştırılanların ve millî güvenlik nedeniyle yapılacak iskn çalışmalarına ilişkin şartları, iskn edilenlerin hak ve yükümlülüklerini dzenlemektedir¹⁵³.

¹⁵³ elikel ve (ztekin) Gelgel, *Yabancılar Hukuku*, ss. 18-27.

2.7.5. Yabancı Çingeneler

Çingeneler, gerek göçebe bir yaşam sürmeleri, gerek iç ilişkileri, gerekse zaman ve mekân kavramlarının farklılığı nedeniyle yüzyıllardır süren ayrımcı politikalara ve baskılara maruz kalmışlardır.

Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Teşkilatının, 2000 yılı Eylül ayında yayınlamış olduğu Avrupa'daki Romanların Koşulları Raporu'nda,¹⁵⁴ tarih boyunca çingenelerin sınır dışı edildiklerine işaret edilmiştir. Mülteci Çingenelerin, bürokratik formaliteler ve resmî tebligatlar konusunda hukukî yardım alamamaları üzerinde durulmuştur. AB üyesi devletlere, Çingenelerin de seyahat özgürlüğünün bulunduğunu göz önüne almaları için çağrıda bulunulmuştur.

1982 Anayasası'nın 23. maddesinin ilk fıkrasına göre "Herkes yerleşme ve seyahat hürriyetine sahiptir." Sonraki fıkralarında bu özgürlüğün sınırlanma koşulları ve nasıl sınırlanacağı düzenlenmiştir. Maddenin son fıkrasında; "Vatandaş sınır dışı edilemez ve yurda girme hakkından yoksun bırakılamaz." şeklindeki düzenleme, vatandaşlık hakkının doğal bir sonucudur. Böylece Anayasa m. 23 ülkeye giriş özgürlüğü konusunda genel çerçeveyi belirlemektedir.

Yabancıların ülkeye giriş özgürlükleri açısından Anayasa'da doğrudan bir düzenleme bulunmamaktadır. Ancak Anayasa'nın 16. Maddesinin "Temel hak ve hürriyetler, yabancılar için, milletlerarası hukuka uygun olarak kanunla sınırlanabilir." hükmünden hareketle, kanunda öngörülen şartları yerine getiren yabancı için ülkeye girişin bir hak olarak değerlendirilmesi zorunluluğu bulunmaktadır.

Çingeneler için ayrı hükümler bulunmadığından, iç hukukumuza göre yabancı Çingenelerin Türkiye'ye giriş yapabilmesi için gerekli asgari koşullar şunlardır:

- (i) Giriş kapısından giriş yapmak (Pas. K. m. 1)
- (ii) Pasaport ya da pasaport yerine geçen bir belge göstermek (Pas. K. m. 2)
- (iii) Türkiye'den Giriş Vizesi Almak (Pas. K. m. 5/2)

Yabancı Çingenelerin, usulüne uygun ve geçerli pasaport veya pasaport yerine geçen belge göstermeleri, Türkiye'den giriş vizesi almaları ve ülkeye girişi

¹⁵⁴ A GİT Raporunun Metni, <http://www.romnews.com/a/Rkreport.htm>

yasak kişilerden olmamaları şartları dışında, Türkiye'ye girişlerini sınırlandıran herhangi bir özel iç hukuk düzenlemesi bulunmamaktadır¹⁵⁵.

Vize istemi reddedilen yabancı Çingeneler, istemi reddeden makam aleyhine yargı yoluna başvurma hakkına sahiptirler. Böyle bir idarî davanın açılması durumunda, vize vermeye yetkili makamın vize istemini reddetme yönünde kullandığı takdir yetkisinin gerekçelerini mahkemeye sunması gerekir¹⁵⁶.

2.7.6. Sınır Dışı Etme

Egemen devlet egemenliğinin sonucu olarak ülkesinde bulunmasını sakıncalı gördüğü yabancıları sınır dışı edebilecektir. Sınır dışı etme işleminin konusu yalnızca yabancılardır. Uluslararası sözleşmelere ve 1982 Anayasası hükümlerine göre vatandaş sınır dışı edilemez.

Temel hak ve özgürlüklerle sıkı ilişkisi olan sınır dışı etme işlemi, uluslararası hukukun gelişiminde, devletlerin yalnızca iç hukuklarında düzenledikleri bir kurum olmaktan çıkarak, uluslararası düzenlemelerle evrensel standartlara kavuşturulmaya çalışılan bir konu haline gelmiştir.

Yabancıları sınır dışı etme konusunda asıl yetkili makam İçişleri Bakanlığı'dır. İçişleri Bakanlığı, memleketin genel güvenlik ve nizamı açısından derhal çıkarılmaları gereken yabancıları sınır dışı etme yetkisini verebilir (YİSHK m. 21/2).

YİSHK m. 19'da, ülkede kalmaları genel güvenliğe, siyasî ve idarî icaplara aykırı bulunan yabancıların, verilecek belirli bir süre içinde Türkiye'den çıkmaya davet olunurlar. Bu müddet sonunda Türkiye'yi terk etmezlerse sınır dışı edilecekleri hükme bağlanmıştır. Hükümde, tanınacak sürenin ne kadar olduğu konusunda açıklık bulunmamaktadır. Bu süre, ilgilinin kendiliğinden sınır dışı etme kararına uymasına ve AİHS'nin 13. maddesi çerçevesinde ilgiliye etkili idari ve yargısal itirazlarda bulunma hakkına imkân verecek bir çerçevede tanınmalıdır. Uygulamada farklı durumların ortaya çıkmasının engellenmesi amacıyla yasal düzenlemeyle açıklığa kavuşturulmalıdır¹⁵⁷.

¹⁵⁵ Doğa Aydoğan, "Yabancı Çingenelerin Türkiye'ye Giriş, İkamet, Seyahat Özgürlükleri ile Türkiye'den Sınır Dışı Edilmeleri", *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 56/1, 2007, ss. 5-13.

¹⁵⁶ Rona Aybay, *Yabancılar Hukuku*, İstanbul: Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2005, s.121.

¹⁵⁷ Aybay ve Kibar Dardağan, *Yabancılar Hukuku*, s. 241.

Sınır dışı edilenlerin yol masrafları kendilerine aittir; ancak bu masrafları ödemekten aciz olanların sevkleri Devlet tarafından sağlanır (YİSHK m. 22/2). Memleket dışına çıkarılmalarına karar verilip de pasaport tedarik edemediklerinden veya başka sebeplerden dolayı Türkiye’yi terk edemeyenler İçişleri Bakanlığı’nın gösterdiği yerde oturmak zorundadırlar (YİSHK m. 23). Oturmaya mecbur kılındıkları yerlerden kaçanlar, bir aydan iki seneye kadar hapis cezasıyla cezalandırılır (YİSHK m. 25).

Sınırdışı etmenin başlıca iki sonucu vardır;

(i) Yabancıya ülkeyi terk etme zorunluluğu getirmesi,

(ii) Türkiye’den sınır dışı edilenler İçişleri Bakanlığı’nın özel izni alınmadıkça Türkiye’ye dönemezler. Ancak, ağır ceza mahkemesinin görevine giren bir suçtan dolayı Türkiye’de mahkûm olup cezası çektirildikten sonra sınır dışı edilen kişiler bir daha Türkiye’ye giremezler; bu kişiler İçişleri Bakanlığı’nın müsaade etmesi kaydıyla Türkiye’den ancak transit geçebilirler (YİSHK m. 22). Mahkûm edilen yabancılar cezaları çektirildikten sonra sınır dışı edilirler (YİSHK m. 26).

Sınır dışı edilen kişinin hangi ülkeye gönderileceği konusu yasal düzenlemelerde belirtilmemiştir. AİHS’ye taraf devletler, sınır dışı edilecek kişinin gönderileceği ülkede, ölüm cezası, işkence ve insanlık dışı muamele gibi durumlarla karşılaşılmasını güvence altına almakla yükümlüdür. Konuyla ilgili AİHM’sinin Türkiye ilgili kararları vardır. İran’da ölüm cezası gerektiren bir suç işleyerek ölüm cezasına çarptırılmaktan korkup yasa dışı yollardan Türkiye’ye giren İran vatandaşı Jabari, Türkiye’den sınır dışı edilmemek için AİHM başvurmuştur. AİHM “başvuranın sınır dışı edilmesi durumunda, İran’da taşlanarak cezalandırılmasının ciddi bir tehlike oluşturacağı, Türkiye’nin Jabari hakkındaki sınır dışı kararını uygulaması halinde AİHS’nin 3’üncü maddesini ihlâl edileceği”¹⁵⁸ yönünde karar vermiştir.

Türk hukuk sisteminde sınır dışı kararı alma ve sınır dışı etme yetkisi idari bir makam olan İçişleri Bakanlığı’na aittir. İçişleri Bakanlığı’nın sınır dışı işlemi bir

¹⁵⁸ Sirmen, “Yabancıların Türkiye’den Sınır Dışı Edilmesine İlişkin Temel Düzenlemeler ve Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi’nin Türkiye Hakkında Verdiği Örnek Kararlar”, ss. 39-40. AİHM’nin 11 Temmuz 2000 tarihli Jabari v. Turkey (Başvuru No. 40035/98) kararının tam metni, <http://www.echr.coe.int/ECHR/EN/Header/Case-Law/HUDOC/HUDOC+database/>

idari işlemdir. İdari kararların yargısal denetimine ilişkin genel kurallar sınır dışı etme işlemi hakkında da geçerli olur (AY m. 125)¹⁵⁹.

Yabancıların sınır dışı edilmelerini düzenleyen ve Türkiye'nin taraf olduğu uluslararası sözleşmelerde özet olarak konu şu şekilde düzenlenmiştir.

Avrupa İkamet Sözleşmesinin¹⁶⁰ 3. maddesine göre; âkit taraflar ülkelerinde yasal olarak ikamet eden diğer âkit devlet vatandaşlarını ancak millî güvenliği tehdit ettikleri veya kamu düzenine veya genel ahlâka aykırı davrandıkları takdirde sınır dışı edebilirler.

Avrupa Sosyal Şartının¹⁶¹ 19. maddesinin 8. paragrafında, âkit devletlerin, ülkelerinde yasal olarak bulunan yabancı göçmen işçileri kamu güvenliğini, kamu ahlâkını ve kamu düzenini ihlâl etmedikleri sürece sınır dışı edemeyecekleri ifade edilmiştir.

Mültecilerin Hukukî Durumuna Dair 1951 tarihli Birleşmiş Milletler Sözleşmesine¹⁶² göre Türkiye, 1951 Sözleşmesi'nin uygulama alanını zaman ve coğrafya açısından sınırlandırmıştır.

Türkiye sadece Avrupa'dan gelenlere mülteci statüsü tanımaktadır. Türkiye, Mültecilerin Hukukî Durumuna ilişkin 1967 Protokolü'nü onaylarken mülteci statüsünün verilmesini gerektiren olay hangi tarihte gerçekleşmiş olursa olsun Türkiye Avrupa'dan gelenlere 1951 Sözleşmesi kapsamında mülteci statüsü tanıyacaktır.

Sözleşmenin 32. maddesine göre, âkit devletler ülkelerinde bulunan mülteciyi ancak kamu düzeni ve kamu güvenliği sebebiyle sınır dışı edebilirler. Acil kamu güvenliği engel değilse mültecinin kusursuzluğunu ispat etmesine, sınır dışı etme kararına yetkili makam önünde itiraz etmesine ve bu amaçla temsil olunmasına izin verilir. Sınır dışı edilen mülteciye, diğer bir devlet tarafından kabul edilmesini sağlamak üzere makul bir süre verilir.

Sözleşme'nin 33'üncü maddesinde, mültecinin veya sığınmacının ırkı, dini, vatandaşlığı, sosyal bir gruba aidiyeti veya siyasî düşünceleri sebebiyle hayat ve hürriyetinin tehdit edileceği ülkelere geri gönderilmemesini ve iade edilmemesini

¹⁵⁹ Sirmen, "Yabancıların Türkiye'den Sınır Dışı Edilmesine İlişkin Temel Düzenlemeler ve Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin Türkiye Hakkında Verdiği Örnek Kararlar", ss. 30-45.

¹⁶⁰ RG, 17.09.1989, sy. 20285, <http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/18059.pdf>, (20.02.2015).

¹⁶¹ *Avrupa Sosyal Şartı'nın Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair 3581 Sayılı Kanun*, RG, 4.07.1989, sy. 20215, <http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/20215.pdf>, (22.02.2015), *Avrupa Sosyal Şartının Onaylanması Hakkında 1989/14434 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı*, RG, 14.10.1989, sy. 20312.

¹⁶² RG, 5.09.1961, sy. 10898, <http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/20215.pdf>, (22.02.2015).

düzenlemektedir. Bu ilke,söz konusu coğrafi sınırlamaya bakılmaksızın uygulanmalıdır.

Avrupa İnsan Hakları sözleşmesi¹⁶³ ve ek protokollerinde güvence altına alınan hakların uygulanması, ayrımcılık yasağını düzenleyen 14. Maddeye de uygun olarak, Sözleşmeye taraf devletin yetki alanında bulunmak kaydıyla yabancı ve vatandaş ayrımı yapılmamıştır. Bunun doğal bir sonucu olarak, AİHS'ye taraf bir ülkenin yetki alanında bulunan ve AİHS'ye taraf olmayan bir devletin vatandaşı olan bir yabancı da AİHS'nin getirdiği güvencelerden yararlanabilmektedir.

AİHS'ye Ek-4 No.lu Protokol'ün¹⁶⁴ 4'üncü maddesi devletin yabancıları topluca sınır dışı etmesini yasaklamıştır.

AİHS'ye Ek-7 No.lu Protokol¹⁶⁵, bir devletin ülkesinde hukuka uygun olarak ikamet eden bir yabancının, hukuka uygun olarak verilmiş bir karar bulunmadıkça sınır dışı edilemeyeceğini düzenlenmiştir.

AİHS'ye Ek-6¹⁶⁶ ve Ek-13 No.lu¹⁶⁷ Protokollere taraf devletlerde, yetkili makamlar bir yabancının sınır dışı edilmesine karar verirken, yabancının sınır dışı edileceği ülkede ölüm cezasına çarptırılmasına ilişkin ciddi bir riskin bulunup bulunmadığı incelenmelidir. Böyle bir ciddi riskin bulunması halinde yabancının ilgili ülkeye sınır dışı edilmemesi, uluslararası yükümlüklerin bir gereğidir.

2.8. Askeri Yasak Bölgeler ve Güvenlik Bölgeleri Kanunundaki Sınırlandırmalar

Askeri Yasak Bölgeler ve Güvenlik Bölgeleri Kanunu'na göre, Genelkurmay Başkanlığı'nın göstereceği lüzum üzerine Bakanlar Kurulu kararı ile askeri yasak bölgeler kurulabilir veya kaldırılabilir. Askeri yasak bölgeler Birinci ve ikinci Derece Askeri Yasak Bölgeler olarak ikiye ayrılır(AYBGBK m.2).

Birinci derece kara askeri yasak bölgeler içindeki taşınmazlar kamulaştırılır. Bölgeye, orada görevli olan kişilerin ve yetkili komutanlığın izin verdiği Türk vatandaşı olan diğer görevlilerin dışında kimse giremez ve oturamaz(AYBGBK

¹⁶³ AİHS'nin metni, RG. 19.03.1954, sy. 8662, <http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/20215.pdf>, (25.02.2015).

¹⁶⁴ RG, 26.02.1994, sy. 21861, <http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/21861.pdf>, (25.02.2015).

¹⁶⁵ Ek-7 No.lu Protokol, <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/117.htm>, (26.02.2015).

¹⁶⁶ Ek-6 No.lu Protokol'ün Onaylanmasının Uygun Bulunduğu Hakkında 26.6.2003 tarih ve 4913 Sayılı Kanun, RG, 1.07.2003, sy.

25155, <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2003/07/20030701.htm>, (01.03.2015).

¹⁶⁷ Ek-13 No.lu Protokolün, Bakanlar Kurulunun, 17.11.2005 Tarih ve 2005/96849 Sayılı Onay Kararı, 01.06.2006 Tarihinde Yürürlüğe Girmiştir. RG, 12.10.2005, sy. 25964, <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2005/10/20051012.htm>, (03.03.2015).

m.7/6). Ancak buradaki görevlilerin aile fertlerinin giriş, çıkış ve ikametleri, bölge içinde tespit edilecek yollardan geçiş yapılabilmesine yönetmelikle belirlenecek esaslar doğrultusunda yetkili komutanlıkça izin verilebilir. Yabancıların bölgeye geçici nitelikteki girişleri ve oturmaları Genelkurmay Başkanlığı'nın iznine bağlıdır (AYBGBK m.7/3).

İkinci derece kara askeri yasak bölgeleri, birinci derece kara askeri yasak bölgeler çevresinde ya da yurt savunması bakımından gerekli görülen başka yerlerde kurulur.

Birinci derece askeri yasak bölgelerin aksine ikinci derece askeri yasak bölgelerin sınırları Resmî Gazete 'de yayımlanır (AYBGBK m. 8/son).

Bu bölgelerde, Türk vatandaşlarının ikamet ve seyahatleri (AYBGBK m. 9/1) ancak Bakanlar Kurulu kararıyla bölgede oturanlar dışındaki Türk vatandaşlarının bölgede oturmaları, tarım faaliyetlerinde bulunmaları, meslek ve sanat icra etmeleri sınırlandırılabilir. Yabancıların bölgeye giriş-çıkış ve ikametleri izne bağlıdır. Bu bölgeler içindeki genel yollardan geçilmesi ve bölgelerden turistik amaçla yararlanılmasına genel mahiyette izin verilebilir. Bunun koşulları yönetmelikle belirlenir (AYBGBK m.9).

Esas itibarıyla Askerî Yasak Bölgeler, kara, hava ve deniz biçiminde tasnif edilmiş ise de, bireylerin seyahat özgürlüğünü ilgilendirmesi bakımından Kara Askeri Yasak Bölgeler daha önemlidir.

Birinci derece kara ve deniz askeri yasak bölgesi olarak ilan edilmeyen Silahlı Kuvvetlere ait kışla, kıta, karargâh, kurum, ordugâh ve tesisler ile sualtı ve suçüstü tesislerinin, her türlü patlayıcı, yanıcı, akaryakıt ve gizlilik dereceli maddelerin korunmasına tahsis edilmiş sabit ve seyyar depo ve cephaneliklerle, bu gibi maddeleri dolduran, boşaltan tesisler ve atış poligonlarının çevresinde, bu yerlerin dış sınırlarından itibaren en fazla dört yüz metreye kadar geçen noktaların birleştirilmesi ile tespit edilecek askeri güvenlik bölgeleri Genelkurmay Başkanlığınca kurulabilir.

Bölge içindeki gerçek ve tüzel kişilere ait mallar kamulaştırılabilir. Bu bölgeler içinde kalan ve kamulaştırılmayan malların maliklerinin ve diğer Türk Vatandaşlarının bölgede oturmaları zirai faaliyetleri, meslek ve sanatlarını icra etmeleri serbesttir. Ancak bölgede oturanlar dışındaki Türk Vatandaşlarının bölgede oturmaları, zirai faaliyetlerini meslek ve sanatlarını icra etmeleri, Milli Savunma Bakanlığının teklifi üzerine alınacak Bakanlar Kurulu kararı ile sınırlandırılabilir.

Bu mallar yabancı uyruklu gerçek ve tüzel kişilere satılamaz, devredilemez ve kiralanamaz.

2.9. Köy Kanunundaki Sınırlandırmalar

1924 yılında ülkenin ekonomik ve özellikle siyasi koşullarının etkisi ile yabancıların ülkenin iç bölgelerine nüfuz etmesini önlemek için yapılan bu düzenleme resmi tezkere almayan yabancıların hareket serbestisini kısmen sınırlandıracağından seyahat özgürlüğü ile de ilgilidir.

442 sayılı Köy Kanunu¹⁶⁸ 88. maddesi ile yabancıların köylerde ikamet edebilmek için, İçişleri Bakanlığı'ndan "resmi tezkere" almalarını zorunlu tutmuştur. Bu tezkerenin verilip verilmemesi ve ikamet müddetlerinin uzatılıp kısaltılmasındaki takdir yetkisi İçişleri Bakanlığı'na aittir (Köy K. m. 88).

Köy Kanunu'nun uygulanması açısından, nerelerin köy sayılacağı saptanması zorunludur. Köy Kanunu'nun 1. maddesine göre köy tanımına, nüfusu 2.000'den az olan yerleşim birimleri girmektedir. 1924'ten bu yana nüfus artışı karşısında köy sayılan yerlerin sayısında azalma olmuştur. Ayrıca, yine Köy Kanunu'na göre, nüfusu 2.000'den az olan yerlerde belediye örgütünün kurulmasıyla, belde köy tanımı dışına çıkar¹⁶⁹ (Köy K. m. 1/2).

6360 sayılı kanun ile Büyükşehir belediyesi kanununda¹⁷⁰ yapılan değişiklikle nüfusu 750 binden fazla olan il belediyeleri Büyükşehir belediyelerine dönüştürülür (BŞB K. m. 4). Bu yasayla Büyükşehirlerin sınırları mülki sınır olarak değiştirilerek köyler mahalleye dönüştürülmüştür.

2.10. Polis Vazife ve Salahiyet Kanunundaki Sınırlandırmalar

Polis Vazife ve Salâhiyet Kanunu'nun seyahat özgürlüğünün sınırlandırılmasına etkisi, 3233 sayılı Kanun ile PVSK kanununa eklenen Ek-3. maddesidir. Bu madde hükmüne göre polis aşağıdaki hallerde gerekli görülen kişilerden devletin bütünlüğü, genel güvenliği ve anayasa düzeni ile kaçakçılık ve uyuşturucu maddeler ile ilgili olarak yaptığı suç soruşturmaları sırasında ifadesine başvurulacak olanlara, vatandaşlık durumu ile bu kanunun 17. maddesinde belirtilen

¹⁶⁸ Köy Kanunu, Kanun No: 442, RG, 7.04.1924, sy. 68, <http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/68.pdf>, (04.03.2015).

¹⁶⁹ Aybay ve Kibar Dardağan, *Yabancılar Hukuku*, s. 136.

¹⁷⁰ Büyük Şehir Belediyesi Kanunu, Kanun No: 5216, RG, 23.07.2004, sy. 25531, <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2004/07/20040773.htm>, (09.03.2015).

kimlik tespiti yapılmaya kadar tespit edilmiş olan ikametgâh ve iş adreslerinden ayrılmamalarını yazılı olarak isteyebilir. Bunların bulunabilecekleri yeni adresleri bildirmeleri şartıyla o yerden ayrılmalarına mahallin en büyük mülki amirinin yazılı emriyle izin verilir”¹⁷¹. Anayasa Mahkemesi bu maddenin Anayasa’ya aykırılığı iddiası ile dava konusu olması üzerine verdiği kararda “Anayasa’nın konut dokunulmazlığı konusunda kural koyan 21. ve haberleşme özgürlüğünü düzenleyen 22. maddelerinde genel ilke olarak hâkim kararı olmadan bu özgürlüklerin sınırlandırılmayacağını belirtmiştir. 23. maddede, yerleşme ve seyahat özgürlüğünü sınırlandıracak makam açısından herhangi bir kayıt getirilmemiştir. O halde olayın elverdiği ölçüde idari makamlarda bu konularda kısıtlamalar yapmaya yetkilidirler” denilmiştir¹⁷². Anayasa Mahkemesi’nin yaklaşımına göre seyahat özgürlüğünü düzenleyen maddede bu özgürlüğün sınırlandırılmasında yetkili olacak özel bir makama işaret edilmediğinden idarî makamlar sınırlama yapmakla yetkilendirilebilecektir. Bir temel hak ve özgürlüğün tamamen idarenin takdirine doğrudan doğruya dokunacak kadar sınırlandırılmasının kabul edilebilir değildir. Anayasa’da yer alan pozitif düzenlemeler ve bunların lafzına bakıldığında mevcut normlar bakımından Anayasa Mahkemesinin kararı yerinde görülmektedir.

Söz konusu Mahkeme kararına AYM üyesi Aliefendioğlumhalif kalmıştır. Muhalefet şerhinde, “gerekli görülen kişilerden, ikamet ya da iş adreslerinden ayrılmamalarını yazılı olarak istenilmesi, bu durumdaki kişilerin seyahat, yerleşme ve çalışma özgürlüğünü kısıtladığı görüşündedir. Bu kısıtlamanın Anayasa’ya uygun olabilmesi için Anayasa’ca öngörülen özel ve genel kısıtlamalar gereğince yapılmış olması gerekir. Soruşturma ve kovuşturma temelde savcılık tarafından yapıldığına göre, polisin, kişilerin seyahat ve yerleşme özgürlüğünü sınırlayabilmesi Anayasa’ya uygun düşmez. Kaldı ki, Anayasa’nın 23. maddesinde özel olarak belirtilmediğine göre, hâkim kararıyla da olsa, mağdurun, tanıkların ya da bilirkişinin “suç soruşturması ve kovuşturması” nedeniyle seyahat özgürlüğü sınırlandırılmaz” diyerek mahkemeden farklı düşündüğünü ortaya koymuştur.

Bahse konu kararında Anayasa Mahkemesi Ek-3. maddeyi Anayasa’ya uygun bulurken sınırlandırma yapmayı idarî makamların yetkili olacağını vurgulamıştır. Anayasa’nın 13. maddesinin 4709 sayılı Kanun’la değiştirilmeden önceki haline

¹⁷¹ PYSK’na 3233 Sayılı Kanun ile Eklenen Ek 3.madde, Kanun No: 3233, RG, 25.06.1985, sy. 18792, <http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/18792.pdf>, (10.04.2015).

¹⁷² AYM’nin, 26.11.1986 tarih ve E. 1985/8, K. 1986/27 Sayılı Kararı, <http://www.kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/a941ca57-4abb>, (15.04.2015).

göndermelerde bulunarak, Ek-3. maddede yer alan düzenlemenin 13. maddedeki genel sınırlandırma sebeplerine de uygun olduğuna değinmiştir. Anayasada yapılan son değişikle Anayasanın 13. maddesinde belirtilen genel sınırlandırma sebepleri kaldırılmıştır. Yürürlükteki mevzuat bakımından idarenin halen bu sınırlandırmaları yapabileceği kabul edilse bile, PVSK Ek-3. maddede geçen sınırlandırma nedenlerinin, Anayasa metninde bulunmayan soyut, genel ifadeler bakımından Anayasa'ya aykırı olduğu, bu durumun çağdaş hukuk anlayışıyla da uyumlu olmadığı söylenebilir¹⁷³.

2.11. TSK Personelinin Askeri Kanun ve Yönetmeliklerde İzinlerinin Düzenlenmesi

Asker kişilerin yurt dışı izinleri Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanunu'nunda¹⁷⁴ düzenlenmiştir. Türk Silahlı Kuvvetleri personelinden general ve amirallere Genelkurmay Başkanlığınca, bu Kanun kapsamına giren diğer personelden; Genelkurmay Başkanlığına bağlı olanlara Genelkurmay Başkanlığınca, Millî Savunma Bakanlığına bağlı olanlara Millî Savunma Bakanlığınca, Kuvvet Komutanlıkları ile Jandarma Genel Komutanlığına ve Sahil Güvenlik Komutanlığına bağlı olanlara ise, kuvvet komutanlıkları ve Jandarma Genel Komutanlığı ile Sahil Güvenlik Komutanlığınca; yurt dışı izni verilir”(PER K. m.127).

Türk Silahlı Kuvvetleri İzin Yönetmeliği'nde¹⁷⁵ “yurt dışına izine çıkacaklar, izin talebine ilişkin evraklarını en az bir ay önceden izin verecek makamda hazır bulundurulması” (TSK İzin Yön. m.15) öngörülmüştür.

Asker kişilerin yurt dışına izine gitmeleri 1632 sayılı Askeri Ceza Kanunu'na¹⁷⁶ göre izin alma mecburiyeti getirilmiştir. “Herhangi bir nedenle izinli olsa dahi, yabancı ülkeye gitme müsaadesi bulunmaksızın ülke sınırları dışında üç günü geçiren asker kişiler, yabancı ülkeye kaçmış sayılarak bir seneden beş seneye kadar hapis cezası ile cezalandırılırlar”(ASC K. m. 67/A) hükmü amirdir.

TSK mensupları yasal olarak izinli oldukları sırada dahi olsa, yurt dışına çıkış için Genel Kurmay Başkanlığından bir dilekçe ile izin almadan yurt dışına çıkmaları

¹⁷³ Aygün, 1982 *Anayasasında Seyahat Özgürlüğü*, ss. 132-134.

¹⁷⁴ *TSK Personel Kanunu*, Kanun Nu: 926, RG, 10.08.1967, sy. 2352, www.mevzuat.gov.tr/Mevzuatmetni/1.5.926.pdf, (13.04.2015).

¹⁷⁵ *TSK İzin Yönetmeliği*, RG, 28.01.1991, sy. 20769, www.mevzuat.gov.tr/Metni.Asp?MevzuatKod=7.5.5904&MevzuatTliski=0&sourceXmlsearch=izinyonetmeliği, (13.04.2015).

¹⁷⁶ *Askeri Ceza Kanunu*, Kanun Nu: 1632, RG, 15.06.1930, sy. 1520, www.mevzuat.gov.tr/Kanunlar.aspx, (14.04.2015).

yasaklanmıştır. İzin almadan yurt dışına çıkıp yurt dışında üç gün geçiren personel, “yurt dışına firar” suçunu işlemiş sayılmaktadır. Bu durumdaki kişilere hapis cezası yaptırımı uygulanmaktadır. Ayrıca bu suç için öngörülen ceza hiçbir tedbire çevrilmediği gibi tecil de edilememektedir.

TSK’nın, savunma politikaları doğrultusunda, personelinin bulunduğu yeri bilmesi, yurt dışına çıkışlarını şekil şartlarına bağlaması gerekli ve yerindedir. Ancak yapılacak kanuni düzenlemeyle izin şartlarını taşımayan askeri personelin yurt dışına çıkışı engellenebilir. İzinli olduğu dönemde özel olarak yurt dışına çıkma izni almayan personelin firari sayılıp cezai yaptırıma tâbi tutulması, eylemle ceza arasında, amaçla uyumlu bir orantının sağlanması ilkelerine uygun düşmediği kanaatindeyiz.

ASC Kanunun 67. maddesinin Anayasaya aykırı olduğu düşüncesiyle yapılan itiraz başvurusu üzerine, Anayasa Mahkemesi “suç olarak kabul edilen eylemle cezası arasında demokratik bir toplumda uygun görülebilecek adil bir dengenin bulunmadığı” gerekçesiyle Anayasa’nın 2. maddesine aykırı bularak iptal etmiştir¹⁷⁷. İptal kararından sonra, 5080 sayılı Kanun¹⁷⁸’la 1632 sayılı Askeri Ceza Kanunu’nun 67. maddesinin 1. fıkrasının A bendi yeniden düzenlenmiştir. Ancak suçun unsurlarında hiçbir değişiklik yapılmamıştır. Yalnız “üç seneden beş seneye kadar hapis cezası” olan yaptırım, “bir seneden beş seneye kadar hapis cezası” olarak değiştirilmiştir.

Anayasa mahkemesinin kararına 1. Ordu Komutanlığı Askeri Mahkemesi, seyahat özgürlüğünün özel sınırlandırma sebebi olarak; yalnızca ceza soruşturması ve kovuşturması nedeniyle sınırlandırılabilceği Anayasanın 23. Maddesinde düzenlenmiştir. TSK mensuplarının özel konumlarının söz konusu olduğu durumlarda Anayasa’nın 67, 76, 129 ve 137. maddelerinde özel düzenlemeler yapılmıştır. Anayasa’nın 23. maddesinde asker kişiler için özel bir düzenleme yapılmadığı gerekçesiyle itiraz başvurusu yapmıştır.

Anayasa Mahkemesi itiraz başvurusu üzerine verdiği kararda, “Türk Silahlı Kuvvetlerinin disiplini ve askerlik hizmetlerinin gerekleri yurt dışına çıkmak isteyen asker kişiler için bazı esaslar tespit edilmesini zorunlu kılabilir. İdarenin, savunma

¹⁷⁷ AYM’nin, 21.01.2004 tarih ve E.2002/166, K.2004/3 sayılı karar, RG, 02.07.2004, sy. 25510, <http://www.kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/5d482050>, (27.04.2015).

¹⁷⁸ Askeri Ceza Kanununda Değişiklik Yapan Kanun, Kanun Nu: 5080, Tarih, 22.01.2004, RG, 29.01.2004, sy. 25361, <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2004/01/20040129.htm>, (25.05.2015).

hizmetlerinin planlanması ve yürütülmesi için ne kadar askeri personelin görev başında, ne kadarının izinde ve ne kadarının da yurt dışında olduğunu bilmesi gerekebilir.

Asker kişilerin yurt dışına çıkışlarında sivil vatandaşların yerine getirmek zorunda oldukları şekil şartlarına ek olarak, mevzuatta belirtilen bazı biçimsel şartları yerine getirmek zorunda olmaları farklı hukuksal konumlarının sonucudur. Askerlik hizmetinin ulusal güvenliğin sağlanmasındaki belirleyici yeri ve ağırlığı, sivil yaşamda suç oluşturmayan ya da önemsiz görülebilecek eylemlerin ceza gerektiren suç olarak kabul edilmelerini ve ağır yaptırımlara bağlanmalarını zorunlu kılabilmektedir¹⁷⁹. Mahkeme itiraz konusu kuralın Anayasa'nın 13. ve 23. maddeleri yönünden incelenmesine gerek görmemiştir.

Anayasa Mahkemesi'nin bu kararına katılmak mümkün görülmemiştir. Her ne kadar Mahkemenin kararında işlediği, asker kişiler bakımından yurt dışına çıkışta ek biçim şartları konulabileceği görüşü yerinde olsa da, seyahat özgürlüğünü kısıtlayan ve itiraza konu olan asıl nokta, getirilen bu biçim şartlarına uymamanın suç teşkil etmesidir. Mahkeme kuralın içeriğini irdelemeksizin genel açıklamalarla, sivil hayatta önemli olmayan "bazı eylemlerin" askeri düzende önemli olduğu, bu eylemlerin neler olduğu, itiraz konusu kuralın gerçekten cezai yaptırıma tabi tutulması gerekip gerekmediği noktasında değerlendirme yapmamıştır. Mahkeme bu kararıyla tereddüde yol açmıştır¹⁸⁰.

TSK Personeli, görev yaptığı garnizonlarda ikameti esastır. TSK İç Hizmet Kanununa göre, TSK mensupları izinli olduğu günlerde görev yaptığı şehir dışına çıkabilmesi için, TSK izin yönetmeliğine göre "garnizon terk izni" alması gerekmektedir (TSK İzin Yön. m. 4/23). Bu durumda seyahat özgürlüğünün kısıtlanması söz konusu olmaktadır. Günümüzde iletişim ve ulaşım araçlarındaki hızlı değişim dikkate alınarak bu hüküm yasama organınca değerlendirilmelidir.

¹⁷⁹ *AYM'nin, 05.04.2005 tarih ve E. 2004/100, K. 2005/16 sayılı Kararı*, RG, 18.11.2005, sy. 25997, www.kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar, (29.04.2015).

¹⁸⁰ Aygün, *1982 Anayasasında Seyahat Özgürlüğü*, s. 134-139.

2.12. Hac ve Umre Seyahatlerinde Sınırlandırmalar

Bakanlar Kurulu, bulaşıcı hastalıkların yurdumuza sirayetini önlemek maksadıyla çeşitli tarihlerde¹⁸¹, Pas. K. m. 23 ve Umumi Hıfzıssıhha Kanunu m. 55'e dayanarak hac seyahatlerinin kara yolu ile yapılmasını yasaklamıştır.

Günümüzde hac seyahatleriyle ilgili işlemler, Diyanet İşleri Başkanlığınca yürütülmektedir. Bu alanda çeşitli tarihlerde yönetmelikler çıkarılmıştır. Yürürlükte olan son Yönetmelikte¹⁸², kara yolu ile hacca gidişin yasaklanmasına ilişkin bir hüküm bulunmamaktadır. Bakanlar Kurulu'nun "Hac ve Umre Seyahatleri ile İlgili İşlerin Diyanet İşleri Başkanlığınca Yürütülmesine Dair Karar"ında, hac ve umre seferleri düzenlenmesi, seyahat acentelerine bırakılmıştır. Ayrıca bu Kararda "özel otomobillerle hac ve umre seyahatine çıkılmasına izin verilmeyeceği" de, düzenlenmiştir (HUSİDİBYDK m. 4). Bakanlar Kurulu kararının amacı, "hac farızasını yerine getirmek veya umre yapmak üzere Suudi Arabistan'a gidecek vatandaşların bu ziyaretlerini sağlık ve güvenlik şartları içinde yapmalarını sağlamak" (HUSİDİBYDK m. 1) olarak tanımlanmıştır.

Bakanlar Kurulu'nun yalnızca hacca gidecek olan Türk vatandaşları hakkında, gerek sağlık ve gerekse güvenlik gerekçesiyle kara yolu ile hacca gidilmesini zorunlu kılan kararlarının, Pas. K. m. 23/1'e uygunluğu tartışmalıdır. Pas. K. m. 23 hükmü, belirli bir grup yolcuya kullanacakları taşıtın cinsini ve niteliğini belirleme yetkisini vermek değildir¹⁸³. Pas. K. m. 23'te, "Türk vatandaşlarının yabancı memleketlere gitmelerinin kısmen ya da tamamen men edilmesi" düzenlenmiştir. Bakanlar Kurulu'nun aldığı kararlarda ise, hacca gidecek olan Türk vatandaşları açısından diğerlerinden farklı bir uygulama yapılarak, hacca gidecek olanlara sınırlama getirilmektedir. Bu durumda hacca gideceklerle gitmeyecekler arasında bir ayırım yapıldığı görülmektedir. Ancak hacca gidecekler arasında herhangi bir ayırım söz konusu değildir.

¹⁸¹Konuyla ilgili Bakanlar Kurulu Kararları:

7/3477 Sayılı Kararı, RG, 24.12.1971, sy. 14052, <http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/24053.pdf>, (01.05.2015).

7/5122 Sayılı Kararı, RG, 11.10.1972, sy.14333, <http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/14333.pdf>, (01.05.2015).

7/7336 Sayılı Kararı, RG, 6.11.1973, sy. 14704, <http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/14704.pdf>, (01.05.2015).

¹⁸²Diyanet İşleri Başkanlığının Hac ve Umre Yönetmeliği, RG, 18.5.2000, sy. 24053, <http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/24053.pdf>, (15.02.2015).

¹⁸³ Aybay, *Yurt Dışına Çıkma ve Yurda Girme Özgürlüğü*, s. 187.

2.13. Olağanüstü Dönemlerde Seyahat Özgürlüğü

Olağanüstü yönetim usullerinin uygulandığı dönemlerde temel hak ve özgürlüklerin kullanım alanı daralır, bunlar gerekli görüldüğünde askıya alınabilir; kullanımları durdurulabilir. Bu gibi hallerde devletin ve otoritenin payı genişlerken, bireye ve özgürlüklere ait alan daralır¹⁸⁴.

Çağdaş demokratik hukuk devleti anlayışında, olağan dönemlerde olduğu gibi, olağanüstü dönemlerde de keyfi uygulamalara göz yumulmaz. Olağanüstü hal rejimi, olağan döneme özgü güvenceleri devre dışı bırakmakta, ancak keyfiliğe yol açmamak için, kendine özgü koşullar taşımaktadır.

Günümüz hukuk devleti anlayışını polis devleti anlayışından ayıran en önemli özellik, devletin her koşulda her türlü işlem ve eyleminin hukuka uygun olmasını gerekli kılmasıdır. Bu nedenle, olağanüstü koşullarda, temel haklara ilişkin sınırlandırmaların yasal çerçevesinin belirlenmesi, olağanüstü hallerin hukuk rejimi niteliğini ifade eder.

Demokratik toplum düzenini koruyabilmek için olağan döneme özgü güvenceler, olağanüstü bir durumun doğması halinde yetersiz kalmaktadır. Bu nedenle, bu gibi durumlarda, demokratik toplum düzeninin tehlikeye sokulmaması için, olağanüstü koşullara özgü güvenceler getirilir. Ancak, olağanüstü dönemler geçici ve istisnaidir. Güvence sistemi genellikle olağan dönemler düşünülerek kurulur. Bu yaklaşım, uluslararası insan hakları belgelerince hem de anayasalarca benimsenmiştir.

Uluslararası insan hakları belgelerinde ve ulusal sistemlerde temel hakların sınırlanması rejiminde, kabul edilen en önemli ayrımlardan biri de, olağan-olağanüstü hal ayrımıdır. Her iki rejim temel hakların sınırlanması konusunda farklı koşullar içerir. Olağan rejimlerde hakların sınırlandırma koşulları daha esnekken, olağanüstü hallerde sınırlamalar daha ağır koşullara bağlanmakta, sınırlamadan öteye kullanılmasının durdurulması ya da askıya alınması öngörülebilmekte. Olağan rejim kural, olağanüstü rejimler ise istisna olarak kabul edilir. Bu nedenle olağanüstü rejimler geçicidir.

“Durumun zorunlu kıldığı gerekler” ilkesi, Birleşmiş Milletler Kişisel ve Siyasal Haklar Uluslararası Sözleşmesinin 4. maddesinde ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin 15. maddesinde görmek mümkündür.

¹⁸⁴ Aygün, 1982 *Anayasasında Seyahat Özgürlüğü*, ss. 130-131.

1982 Anayasası'nın 15. maddesinde, temel hak ve özgürlükler, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'ne uygun olarak, olağanüstü dönemlerde, olağan dönemlerden farklı güvencelere bağlanmıştır¹⁸⁵. Özgürlüklerin sınırlanması açısından iki farklı hukuki rejim esas alınmıştır. Olağan dönemlerde, Anayasa'nın 13. maddesindeki güvencelerin geçerli olduğu, olağanüstü hallerde ise, Anayasa'nın 15. maddesindeki güvencelerin uygulanacağı genellikle kabul edilmektedir¹⁸⁶.

Olağanüstü hal 1982 Anayasa'sının, 121. maddesinin 2. fıkrasında düzenlenmiştir. “Olağanüstü hallerin her türü için ayrı ayrı geçerli olmak üzere, Anayasa'nın 15. maddesindeki ilkeler doğrultusunda temel hak ve hürriyetlerin nasıl sınırlanacağı veya nasıl durdurulacağı, halin gerektirdiği tedbirlerin nasıl ve ne surette alınacağı... Olağanüstü Hal Kanunu'nda düzenlenir” şeklindedir.

Olağanüstü Hal Kanunu¹⁸⁷ Anayasa'dan aldığı yetkiyle seyahat özgürlüğüne yönelik kayıtlamalar getirmiştir. Kanun'un tabii afet ve tehlikeli salgın hastalıklarda alınacak tedbirlere ilişkin 9. maddesinde şu hükme yer verilmiştir: “ Bölgenin belirli yerlerinde yerleşimi yasaklamak, belirli yerleşim yerlerine girişi ve buralardan çıkışı sınırlamak, belli yerleşim yerlerini boşaltmak veya başka yerlere nakletmek”. Görüldüğü gibi durumun gereklerine göre seyahat özgürlüğü sınırlanabileceği gibi durdurulabilecektir.

Olağanüstü Hal Kanunu'nun şiddet hareketlerinde alınacak tedbirler başlıklı 3. bölümde düzenlenmiştir. Bu tedbirleri düzenleyen 11. maddenin “k” bendindeki düzenlemeye göre hareket serbestisi ve buna bağlı olarak da seyahat özgürlüğü durdurulabilmektedir. Kanun metni şu şekilde düzenlenmiştir: Kamu düzeni ve kamu güvenliğini bozabileceği kanısı uyandıran kişi ve toplulukların bölgeye girişini yasaklamak, bölge dışına çıkarmak veya bölge içerisinde belirli yerlere gitmesini veya yerleşmesini yasaklamak¹⁸⁸.

¹⁸⁵ Aliefendioğlu, “Anayasa Yargısı Açısından Olağanüstü Yönetim Usulleri”, *Anayasa Yargısı Dergisi*, 9, 1993,s.430.

¹⁸⁶ Eren, *Özgürlüklerin Sınırlanmasında Demokratik Toplum Düzeninin Gerekleri*, ss. 51-59.

¹⁸⁷ *Olağanüstü Hal Kanunu*, Kanun No: 2935, RG, 27.10.1983, sy. 18204, <http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/18204.pdf>, (17.04.2015).

¹⁸⁸ Aygün, *1982 Anayasasında Seyahat Özgürlüğü*, ss. 130-132.

2.14. Sıkıyönetim Durumunda Seyahat Özgürlüğünün Sınırlandırılması

Sıkıyönetim 1971 tarihinde çıkartılan 1402 sayılı Sıkıyönetim Kanunu'nun¹⁸⁹ da düzenlenmiştir. Kanunun “görev ve yetki” başlıklı 3. maddesinin 2836 sayılı Kanun'la “d” bendinde yapılan değişikle şu hükme yer verilmiştir: Kamu düzeni, devlet kuvvetleri, kişi hürriyeti, kamu selameti aleyhine işlenen cürümlerle, adam öldürmek veya kişilere karşı müessir fiilde bulunmak suçlarından hükümlülüğü bulunanlardan veya genel emniyet gözetimi altında olanlardan veya sıkıyönetim bölgesinde belirli bir ikametgâhı olmayanlardan veya diğer şüpheli olan veya genel güvenlik ve kamu düzeni bakımında zararlı faaliyette bulundukları anlaşılan kişilerden gerekli görülenlerin sıkıyönetim bölgesinde yerlerini değiştirmek veya bu bölge içinde belirli yerlere girmelerini veya yerleşmelerini yasaklamak, sıkıyönetim bölgesi içinde bulunmaları sakıncalı görülenleri de, sıkıyönetim bölgesi dışına çıkarmak; genel güvenlik ve kamu düzeni bakımından zararlı faaliyette bulunanlardan gerekli görülenler sıkıyönetim komutanının takdirine göre beş yılı geçmemek üzere sıkıyönetim bölgesinin dışına çıkarılarak, İçişleri Bakanlığı'na belirlenecek yerlerde ikamete mecbur tutulurlar.

Aynı maddenin farklı bentlerinde hareket serbestisine ve buna bağlı olarak da seyahat özgürlüğüne sınırlandırmalar getirildiği görülmektedir. “j” bendi hükmünce, “kara, deniz ve hava düzenine ilişkin tedbirleri almak, güvenlik amacıyla ulaştırma araçlarının bölgeye giriş çıkışlarını yasaklamak”, “k” bendi uyarınca “sıkıyönetim bölgesine girmek ve bu bölgeden çıkmak isteyenler hakkında sınırlandırmalar koymak”, “ı” bendi uyarınca, “sokağa çıkmayı sınırlandırmak ve yasaklamak...” yetkileri sıkıyönetim komutanlıklarına tanınmıştır¹⁹⁰.

Görüldüğü üzere tamamen soyut, genel nitelikli kriterlere göre ve idarenin takdirine bağlı olarak hareket serbestisi sınırlanıp durdurulabilecek, mecburi ikamet belirlenebilecektir. Sıkıyönetim gibi başlı başına bir tedbirler düzeninde dahi daha somut ve saptanabilir nedenlere bağlı bir sınırlandırma rejiminin uygulanması elbette bir hukuk devleti anlayışının gereğidir.

¹⁸⁹ *Sıkıyönetim Kanunu*, Kanun No: 1402, RG, 15.05.1971, sy. 2385, <http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/13837.pdf>, (17.04.2015).

¹⁹⁰ Aygün, 1982 *Anayasasında Seyahat Özgürlüğü*, ss. 129-130.

2.15. Olağanüstü Hallerde Bile Dokunulamayacak Haklar

Günümüzde İnsan Hakları Hukukunda, bazı temel haklara olağanüstü hallerde bile dokunulamayacağı genel bir ilke haline gelmiştir. Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinde bu haklar madde numaraları verilerek gösterilmişken, 1982 Anayasasında herhangi bir maddeye gönderme yapmadan tek tek sayılma yoluna gidilmiştir.

Bu iki yazım şeklinin farklı sonuçlar doğurduğu tartışılabilir. Sözleşme ‘de, olağanüstü dönemde bile dokunulamayacak hakların madde numaraları ile gösterilmesindeki amaç, bu hakların, olağan ve olağanüstü dönemlerde aynı kapsamda korunmak istenmesinden kaynaklanır. Buna karşın 1982 Anayasası için aynı şey söylenemez.

Anayasa’nın 17. maddesinde, “Kişinin dokunulmazlığı, maddi ve manevi varlığı” başlığı altında, yaşama hakkına getirilen istisnalar maddenin son fıkrasında sayılmıştır. Bu fıkra da yaşama hakkına getirilen istisnalar, 15. maddenin 2. fıkrasında getirilen iki istisnadan daha geniştir. Dolayısıyla, yaşama hakkına, olağanüstü dönemlerde, olağan dönemden daha fazla güvence sağlanmış gözükmektedir. Olağanüstü dönemlerde geçerli olan güvencenin olağan dönemlerde daha öncelikle geçerli olmasıdır¹⁹¹.

1982 Anayasası’nın 15. maddesinin 2. fıkrasında çekirdek haklar arasında, “kimse din, vicdan, düşünce ve kanaatlerini açıklamaya zorlanamaz ve bunlardan dolayı suçlanamaz,” ifadesine de yer verilmiştir. AİHS’de sayılan haklar arasında bu yönde bir düzenleme yoktur. Düşünce özgürlüğü anlamında, bu hükmün düşünce açıklamalarını kapsamadığı savunulsa bile, olağanüstü koşulların varlığı düşünüldüğünde, “zorlama ve suçlamanın” da gerçekleşebileceği göz önüne alınmalıdır¹⁹².

2.16. Temel Hak ve Özgürlüklerin Sınırlandırılmasında Başvurulabilecek Kanuni Yollar

İnsan haklarının korunması hususu, 1982 Anayasasında başvuru makamları göre dört ana başlıktadır¹⁹³.

¹⁹¹ Süheyl Batum, *Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve Türk Anayasal Sistemine Etkileri*, İstanbul: İstanbul Üniversitesi Yayınları, 1993, s. 209.

¹⁹² Eren, *Özgürlüklerin Sınırlanmasında Demokratik Toplum Düzeninin Gerekleri*, ss. 60-61.

¹⁹³ Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, Bursa: Ekin Kitabevi, 2000, s.139.

2.16.1. TBMM'ye Başvuru

Dilekçe hakkı 1982 Anayasası'nda düzenlenmiştir. Bu düzenlemeye göre; “Vatandaşlar ve karşılıklılık esası gözetilmek kaydıyla Türkiye’de ikamet eden yabancılar kendileriyle veya kamu ile ilgili dilek ve şikâyetleri hakkında, yetkili makamlara ve Türkiye Büyük Millet Meclisine yazı ile başvurma hakkına sahiptir” (AY m.74).

2.16.2. İdari Başvuru

Temel hak ve özgürlüklerinin ihlal edildiğini düşünen herkes, yürütme organına başvurabilir. Bu usul aynı zamanda idari başvuru yolu olarak adlandırılmaktadır. Anayasaya göre, Anayasa ile tanınmış temel hak ve özgürlükleri ihlâl edilen her birey, yetkili makama geciktirilmeden başvurma imkânının sağlanmasını isteme hakkına sahiptir. Devlet, bireylerin hangi kanun yolları ilenereye başvuracağını ve ilgili müracaatın sürelerini belirtmek zorundadır¹⁹⁴ (AY m. 40).

2.16.3. Kamu Denetçisine Başvuru

Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsman), halkın şikâyetleri üzerine inceleme yapan ve gereği hakkında yalnız tavsiyede bulunan fakat karar yetkisi bulunmayan, yurttaşı koruyan kamu görevlisi olarak tanımlanabilir.

Anayasa’da 2010 yılında yapılan değişikliklerle Türkiye’ye kamu denetçiliği kurumu getirilmiştir. Buna göre herkes, kamu denetçisine başvurma hakkına sahiptir. Kamu Denetçiliği Kurumu Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı’na bağlı olarak çalışır. Bu kurum idarenin işleyişiyle ilgili şikâyetleri inceler.

Kamu Baş Denetçisi Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından gizli oyla dört yıl için seçilir. İlk iki oylamada üye tamsayısının üçte iki ve üçüncü oylamada üye tamsayısının salt çoğunluğu aranır. Üçüncü oylamada salt çoğunluk sağlanamazsa, bu oylamada en çok oy alan iki aday için dördüncü oylama yapılır; dördüncü oylamada en fazla oy alan aday seçilmiş olur¹⁹⁵.

¹⁹⁴ Şen, *İnsan Hakları ve Kamu Özgürlükleri*, s. 50.

¹⁹⁵ Şen, *İnsan Hakları ve Kamu Özgürlükleri*, s.50.

2.16.4. Yargısal Başvuru

Yargısal başvuru, temel hak ve özgürlüklerin korunması noktasında en etkili yoldur. Çünkü bağımsız mahkemeler, başvuru hakkında karar vermekte ve bu kararları bağlayıcı olmaktadır¹⁹⁶.

Anayasa'ya göre herkes, meşru vasıta ve yollardan faydalanmak suretiyle yargı mercileri önünde davacı veya davalı olarak iddia ve savunma ile adil yargılanma hakkına sahiptir. Hiçbir mahkeme, görev ve yetkisi içindeki davaya bakmaktan kaçınmaz (AY m. 36). İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır. Ancak, Cumhurbaşkanı'nın tek başına yapacağı işlemler yargı denetimi dışındadır (AY m. 125).

Kişilerin temel hak ve özgürlüklerinin korunması hususunda Anayasa Mahkemesi önemli bir yere sahiptir. Bir davaya bakmakta olan Anayasa Mahkemesi, uygulanacak bir kanun veya KHK'nin hükümlerini Anayasa'ya aykırı görürse veya taraflardan birinin ileri sürdüğü aykırılık iddiasının ciddi olduğu kanısına varırsa, Anayasa Mahkemesi'nin bu konuda vereceği karara kadar davayı geri bırakır. Bu yöntemle kişilerin, temel hak ve özgürlüklerini ihlal edebilecek olan yasal düzenlemeler iptal edilebilmektedir.

Bireysel başvuru veya anayasa şikâyeti yöntemine göre, anayasal haklarının ihlal edildiğini düşünen herkes, tüm idari ve yargısal denetim yollarını tükettikten sonra söz konusu ihlalin halen giderilemediği kanısında ise, konuyu Anayasa Mahkemesi'ne taşıyabilir. Anayasa Mahkemesi'ne şikâyet hakkı Türkiye'ye 2010 yılı Anayasa değişikliği ile gelmiştir. Buna göre herkes, Anayasa'da güvence altına alınmış temel hak ve özgürlüklerinden, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi kapsamındaki haklardan herhangi birinin kamu gücü tarafından, ihlal edildiği iddiasıyla Anayasa Mahkemesi'ne başvurabilir. Başvuru yapabilmenin şartı mevcut kanuni yolların tüketilmiş olmasıdır. Bireysel başvuruya ilişkin usul ve esaslar kanunla düzenlenir¹⁹⁷. Bireysel başvurunun işleyişi konusu oldukça ayrıntılı hükümler içermektedir¹⁹⁸. Anayasa Mahkemesi, 23 Eylül 2012 tarihinden sonra kesinleşen nihai işlem ve kararlar aleyhine yapılacak bireysel başvuruları incelemektedir. Anayasa Mahkemesi, 23 Eylül 2012 tarihinden önce kesinleşen nihai

¹⁹⁶ Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, s.142.

¹⁹⁷ *Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun*, Kanun Nu. 6216, RG, 30.03. 2011.

¹⁹⁸ *Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü*, Tüzük Nu: 28351 RG, 12.07. 2012.

işlem ve kararlar aleyhine yapılacak bireysel başvuruları inceleme yetkisine sahip değildir¹⁹⁹.

Genel olarak bireysel başvuru konuları seyahat özgürlüğünü de kapsayan temel hak ve özgürlüklerdir. Kanun ve içtüzük gibi yasama organının gerçekleştirdiği işlemler ile tüzük, yönetmelik gibi idarenin yaptığı düzenleyici işlemler için bireysel başvuru yoluna başvurulamaz. Ancak idari düzenlemelerin uygulanması sonucunda kişi hak ihlali doğmuşsa bireysel başvuruya konu olabilecektir²⁰⁰.

¹⁹⁹ Şen, *İnsan Hakları ve Kamu Özgürlükleri*, ss. 50-51.

²⁰⁰ Hüseyin Ekinci ve Musa Sağlam, *66 Soruda Anayasa Mahkemesine Bireysel Başvuru*, http://www.anayasa.gov.tr/files/bireysel_basvuru/66_Soru.pdf, (30.04.2015).

SONUÇ

İnsan hakları olgusu, tüm insanların zaman ve mekâna bağlı kalmaksızın dokunulamaz bir takım hakları olduğu varsayımına dayanmaktadır. İnsan hakları düşüncesi temel olarak bireyin sınırsız devlet iktidarına karşı korunması amacına yöneliktir.

Kişisel haklarından önemlilerinden biri kuşkusuz seyahat özgürlüğüdür. Günümüzde gelişen teknoloji, bireysel yaşam ve ekonomik imkânlar gibi sebepler seyahat özgürlüğünün çok kolay bir şekilde yapılmasına sebep olmuştur.

İnsanların yeryüzündeki dolaşımının artması, dolaşımın bazı kurallara bağlanmasını zorunlu hale getirmiştir. Bu amaçla gerek ulusal, gerek uluslararası platformlarda çeşitli düzenlemeler yapılmıştır. Uluslararası belgelerde seyahat özgürlüğü, temel özgürlükler arasında düzenlenmiştir.

Hareket etmek, yer değiştirmek ya da dolaşmayı içeren seyahat özgürlüğü her ülkenin Anayasasında yer almaktadır. Uluslararası seyahatler devletlerin egemenlik haklarıyla doğrudan ilgili olduğundan, seyahat özgürlüğünün sınırlarını devletlerin ulusal güvenlik hassasiyetleri belirlemektedir. Seyahat özgürlüğünün sınırlarını belirleyen iki ana unsur; kontrolsüz göç ve terörizm kavramlarıdır.

Seyahat Özgürlüğü, özellikle yurt dışına çıkma ve yurda girme özgürlükleri yüz elli yıldır, Osmanlı ve Cumhuriyet yasama organlarının çalışma konusu olmuştur. Bu konuyu düzenlemek için 1867'den bu yana, yasama niteliğinde ve bu yasalarda değişiklikleri öngören birçok düzenleme gerçekleştirilmiştir.

1982 Anayasasının 23. maddesine göre herkes, yerleşme ve seyahat özgürlüğüne sahiptir. Bu özgürlük öncelikle herkesin Türkiye sınırları içerisinde istediği şehre seyahat etme ve orada yerleşme özgürlüğünü kapsar. Ayrıca yerleşme ve seyahat özgürlüğü vatandaşın sınır dışı edilmemesi ve yurda girme hakkından mahrum bırakılmamasını da kapsamaktadır. Vatandaşların yurt dışına çıkma özgürlükleri suç soruşturması veya kovuşturması sebebiyle ancak hâkim kararına bağlı olarak sınırlandırılabilir.

Pasaport, kişilerin uyrukluk bağı ile bağlı bulundukları devletin ülkesinden başka ülkelere seyahat etmelerini sağlamak amacıyla verilen resmi bir belgedir. Pasaport Kanunu Türkiye'ye giriş ve çıkışı pasaport veya pasaport yerine geçen bir belge gösterme mecburiyeti getirmiştir. Pasaport Kanunu konuyu, yabancılar ve Türk vatandaşları için farklı şekilde düzenlemiştir. Pasaport taşıyan kişiye ülkesi dışında, pasaportunu taşıdığı ülkenin elçilik ve konsolosluklarından yardım isteme hakkını verir. Pasaportun verilmiş amacı ülke dışına çıkış ve ülkeye giriş hakkını temindir.

Devlet, egemenlik hakkının gereği olarak gerekli gördüğünde, pasaport vermeyerek, vatandaşın yurt dışına yasal yollardan çıkmasını engelleyebilir. Ülkesine gelmesini istemediği bir yabancıya da vize vermeyerek ülkeye girmesine engel olabilir. Hangi gerekçe ile olursa olsun uluslararası seyahat özgürlüğünün pasaport, vize ve mali güvence yatırma gibi kayıtlara bağlanması ve sürecin uygulanma biçimleri dünya insanların birbiriyle temaslarını, özgürlük ve serbest yaşama taleplerini olumsuz yönde etkilemektedir.

1982 Anayasası'nda 2001 ve 2010 yıllarında yapılan değişikliklerden sonra, Pas. K.'nun 22. maddesi Anayasa'nın 23. maddesindeki yurt dışına çıkma özgürlüğünün ancak hâkim kararıyla sınırlandırılabilceği hükmüne açıkça aykırılık teşkil etmektedir. Pas. K.'nun 22. maddesindeki “memlekette ayrılmalarda mahzur bulunduğu İçişleri Bakanlığınca tespit edilenlere pasaport verilmez” hükmü, halen yürürlükte dir. Yasama organı, açıkça Anayasa'ya aykırılık teşkil eden Pas. K.'nun 22. maddesindeki Anayasa'ya aykırı ifadelerini yürürlükten kaldırmalıdır. Yasama organının bu konuda gecikmesi, Anayasa'ya aykırı bir kanun hükmü ile karşılaşan mahkemeleri, idareyi ve bireyleri çeşitli hukuksal tartışmaların içerisine çekecektir.

Türk vatandaşlarının yurt dışına çıkış özgürlüğünü sınırlandıran Pas. K.'nun 23. maddesi, Bakanlar Kurulu'na düzenleyici işlem yapma yetkisi vermektedir. Türk vatandaşlarının gidilecek ülkedeki “savaş, güvenlik ve sağlık durumuna” ilişkin ifadelerle sınırlandıran ilk fıkrasında, bireyin seyahat özgürlüğü ile devletin vatandaşlarının sağlık ve yaşam hakkını koruma yükümlülüğü arasında doğan çatışmada sağlık ve yaşam hakkına öncelik verilmesi normal karşılanabilir. Devlet iç savaşın yaşandığı bir ülkede bulunan vatandaşlarının hayatını korumak amacıyla, Türk vatandaşlarına o ülkeden ayrılma larını ve iç karışıklıkların olduğu ülkeye gitmemeleri yönünde çağrıda bulunabilir. Böylelikle söz konusu ülkeye gitmeme yolunda alınan bir “tavsiye kararı” ile gidişin yasaklanmasıyla ulaşılması hedeflenen

amaç gerçekleşmiş olacaktır. Temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılmasında “orantılılık şartı” uyarınca seyahat özgürlüğünü yasaklamaya gerek kalmayacaktır.

Pas. K.’nın 23. maddesinin 2. fıkrasında belirtilen “ekonomik veya siyasi nedenler” ifadesine dayanılarak belli ülkelere gidişe sınırlandırmada korunan herhangi bir hak ya da özgürlük söz konusu değildir. Bu bağlamda önerimiz, Pas. K. m. 23/2’de yer alan “siyasî ve ekonomik nedenlerle” ifadesinin de, yasama organı tarafından yürürlükten kaldırılmasıdır.

Yurt dışına çıkışlarda 4705 sayılı Yasa uyarınca alınan harcın, “ülkenin ekonomik durumu”nedenine dayandığı; ancak, 2010 yılında Anayasa’da yapılan değişiklikle söz konusu nedenin kaldırılmasıyla, bu tür yasal düzenlemelerin Anayasa’ya aykırı hale düştüğü açıktır. Cüzi miktarda yurt dışı çıkış harcı ödemeyenler yurt dışına çıkamamaktadır. Bu durum seyahat özgürlüğü önünde engel teşkil etmektedir. Yurt dışı çıkış harcının seyahat özgürlüğünü engellediği gerekçesiyle kaldırılması ya da tahsilât şeklinin seyahat özgürlüğünü fiilen engellemeyecek şekilde yeniden düzenlenmesi uygun olacaktır.

Askeri Ceza Kanununa göre, Türk Silahlı Kuvvetleri mensupları izinli oldukları sırada dahi olsa, yurt dışına çıkış için Genel Kurmay Başkanlığından izin almadan yurt dışına çıkmaları yasaklanmıştır. İzin almadan yurt dışına çıkmaları ve yurt dışında üç gün geçirmeleri durumunda “yurt dışına firar” suçunu işlemiş sayılmaktadır. Ayrıca TSK Mensupları, İç Hizmet Kanunu ve TSK İzin Yönetmeliğine göre şehir dışına çıkmaları için “Garnizon Terk İzni” almaları gerekmektedir (TSK İzin Yön. m. 4/23). Bu durumda seyahat özgürlüğünün kısıtlanması söz konusu olmaktadır. İzinli olduğu dönemde yurt dışına çıkma izni almayan personelin firari sayılıp cezai yaptırıma tâbi tutulması, eylem ile ceza arasında, amaçla uyumlu bir orantının sağlanması ilkelerine uygun düşmediği söylenebilir.

Türk Silahlı Kuvvetlerinin, savunma politikaları doğrultusunda, personelinin bulunduğu yeri bilmesi, yurt dışına çıkışlarını şekil şartlarına bağlaması gerekli ve yerindedir. Ancak yapılacak kanuni düzenlemeyle pasaport bulundurma zorunluluğunda olduğu gibi izin şartlarını taşımayan askeri personelin yurt dışına çıkışını engellemek mümkündür.

Polis Vazife ve Salâhiyet Kanununun Ek-3. maddesi seyahat özgürlüğünü sınırlandırmaktadır. Madde hükmüne göre, Polis; gerekli görülen kişilerden; devletin bütünlüğü, genel güvenliği ve anayasa düzeni ile kaçakçılık ve uyuşturucu maddeler

ile ilgili olarak yaptığı suç soruşturmaları sırasında ifadesine başvurulacak olanlara, kimlik tespiti yapılınca kadar tespit edilmiş olan ikametgâh ve iş adreslerinden ayrılmamalarını yazılı olarak isteyebilir. Bunların bulunabilecekleri yeni adresleri bildirmeleri şartıyla o yerden ayrılmalarına mahallin en büyük mülki amirinin yazılı emriyle izin verilir. Bir temel hak ve özgürlüğün tamamen idarenin takdiri doğrultusunda özüne dokunacak şekilde sınırlandırılması kabul edilebilir değildir. Bu hüküm Anayasanın 23. maddesinde belirtilen sınırlandırma sebepleri içerisinde sayılmamıştır. Yasama organı, Ek-3. maddede bir değişiklik yapılarak Anayasaya açıkça aykırılık teşkil eden idarenin sınırlandırma yetkisini kaldırılıp hâkim kararına bağlamalıdır.

Savaş, seferberlik, sıkıyönetim gibi olağanüstü yönetimlerde seyahat özgürlüğü tamamen soyut, genel nitelikli kıstaslara göre ve idarenin takdirine bağlı olarak sınırlandırılıp durdurularak mecburi ikamet belirlenebilmektedir. Olağanüstü dönemlere has tedbirler düzeninde bile olsa, daha somut nedenlere bağlı bir sınırlandırma rejiminin uygulanması bir hukuk devleti anlayışının gereğidir.

Devlet egemenliğinin sonucu olarak, ülkesinde bulunmasını sakıncalı gördüğü yabancıları sınır dışı edebilecektir. Sınır dışı etme işleminin konusu yalnızca yabancılardır. Uluslararası sözleşmelere ve 1982 Anayasası hükümlerine göre vatandaş sınır dışı edilemez.

Yabancıları sınır dışı etme konusunda asıl yetkili makam İçişleri Bakanlığı'dır. YİSHK m. 19'da, ülkede kalmaları genel güvenliğe, siyasi ve idari icaplara aykırı bulunan yabancılar, verilecek belirli bir süre içinde Türkiye'den çıkmaya davet olunurlar. Bu müddet sonunda Türkiye'yi terk etmezlerse sınır dışı edilecekleri hükme bağlanmıştır. Hükümde, tanınacak sürenin ne kadar olduğu konusunda açıklık bulunmamaktadır. Bu süre, ilgilinin kendiliğinden sınır dışı etme kararına uymasına ve AIHS'nin 13. maddesi çerçevesinde ilgiliye idari ve yargısal birimlere itirazlarda bulunma hakkına imkân verecek bir çerçevede tanınmalıdır. Uygulamada farklı durumların ortaya çıkmasının engellenmesi amacıyla yasal düzenlemeyle açıklığa kavuşturulmalıdır.

Bakanlar Kurulu'nun yalnızca hacca gidecek olan Türk vatandaşları hakkında, gerek sağlık ve gerekse güvenlik gerekçesiyle kara yolu ile hacca gidilmesini yasaklayan kararları, Pas. K. m. 23/1'e uygunluğu tartışmalıdır. Pas. K. m. 23 hükmü, belirli bir grup yolcuya kullanacakları taşıtın cinsini ve niteliğini belirleme yetkisini vermez. Pas. K. m. 23'te, "Türk vatandaşlarının yabancı

memleketlere gitmelerinin kısmen ya da tamamen men edilmesi” düzenlenmiştir. Bakanlar Kurulu’nun aldığı kararlarda ise, hacca gidecek olan Türk vatandaşları açısından diğerlerinden farklı bir uygulama yapılarak, hacca gidecek olanlara sınırlandırma getirilmektedir. Bakanlar Kurulu kararlarının hacca gidenlerle gitmeyenler arasında bir ayırım yaptığı açıktır.

1982 Anayasasına göre temel insan hak ve özgürlüklerinin korunması yolları belirlenmiştir. Türkiye’de temel hak ve özgürlükleri ihlal edilen her Türk vatandaşı ve yabancılar kanuni yollara başvurarak hakkını arayabilir.

Dilekçe hakkı 1982 Anayasası’nda düzenlenmiştir. Bu düzenlemeye göre, Vatandaşlar ve Türkiye’de ikamet eden yabancılar kendileriyle veya kamu ile ilgili dilek ve şikâyetleri hakkında, yetkili makamlara ve TBMM’ne yazı ile başvurma hakkına sahiptir.

Temel hak ve özgürlükleri ihlal edilen bireyler, yürütme organına başvurabilir. Bu yöntem, idari başvuru yolu olarak adlandırılmaktadır. Hak ve özgürlükleri ihlâl edilen herkes, yetkili makama geciktirilmeden başvurma hakkına sahiptir. Devlet, ilgili kişilerin hangi kanun yollarına ve mercilere başvuracağını ve sürelerini belirtmek zorundadır.

Anayasa’da 2010 yılında yapılan değişiklikle Türkiye’ye Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsman) getirilmiştir. TBMM’ye bağlı olarak çalışan Kamu Denetçiliği Kurumu idarenin işleyişiyle ilgili şikâyetleri inceler. Herkes, kamu denetçisine başvurma hakkına sahiptir. Ombudsmanlık halkın şikâyetleri üzerine inceleme yapan ve gereği hakkında ilgili kurumlara tavsiyelerde bulunarak yurttaşın haklarını koruyan bir kamu kurumudur.

Yargısal başvuru, temel hak ve özgürlüklerin korunması noktasında en etkili yoldur. Çünkü başvuru hakkında idarenin kendisi değil, ondan bağımsız olan mahkemeler karar vermektedir ve mahkemelerin kararı bağlayıcıdır.

Anayasa’ya göre herkes, yargı mercileri önünde davacı veya davalı olarak iddia ve savunma ile adil yargılanma hakkına sahiptir. Hiçbir mahkeme, görev ve yetkisi içindeki davaya bakmaktan kaçınmaz (AY m. 36). İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır.

Bireylerin temel hak ve özgürlüklerinin korunması noktasında Anayasa Mahkemesi önemli bir yere sahiptir. Bir davaya bakmakta olan Anayasa Mahkemesi, uygulanacak bir kanun veya KHK’nin hükümlerini Anayasa’ya aykırı görürse veya taraflardan birinin ileri sürdüğü aykırılık iddiasının ciddi olduğu kanısına varırsa,

Anayasa Mahkemesi'nin bu konuda vereceği karara kadar davayı geri bırakır. Bu yöntemle bireylerin, temel hak ve özgürlüklerini ihlal edebilecek olan yasal düzenlemeler iptal edilebilmektedir.

İkinci olarak bireysel başvuru veya anayasa şikâyeti yöntemine göre, anayasal haklarının ihlal edildiğini düşünen herkes, tüm idari ve yargısal denetim yollarını tükettikten sonra sözü edilen ihlalin halen giderilemediği kanısında ise, konuyu Anayasa Mahkemesi'ne taşıyabilir. Anayasa Mahkemesi'ne şikâyet hakkı Türkiye'ye 2010 Anayasa değişikliği ile gelmiştir. Buna göre herkes, Anayasa'da güvence altına alınmış temel hak ve özgürlüklerinden, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi kapsamındaki haklardan herhangi birinin kamu gücü tarafından, ihlal edildiği iddiasıyla Anayasa Mahkemesi'ne başvurabilir. Başvuruda bulunabilmek için olağan kanun yollarının tüketilmiş olması şarttır. Anayasa Mahkemesi, 23 Eylül 2012 tarihinden sonra kesinleşen kararlar aleyhine yapılacak bireysel başvuruları inceleyecektir. Genel olarak bireysel başvuru konuları seyahat özgürlüğünü de kapsayan temel hak ve özgürlüklerdir. Bireysel Başvuru usulü çerçevesinde Anayasa Mahkemesi, 23 Eylül 2012 tarihinden önce kesinleşen kararlar aleyhine yapılacak bireysel başvuruları inceleme yetkisine sahip değildir.

Sonuç olarak; seyahat özgürlüğünün de içinde bulunduğu temel hak ve özgürlükler Anayasamız tarafından güvence altına alınmıştır. Temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılmasında mevzuattaki Anayasaya ve Türkiye'nin taraf olduğu uluslararası antlaşmalara aykırı hükümler yasama organınca düzeltilmelidir. Temel hak ve özgürlüklere ilişkin uluslararası antlaşmalarla kanunların aynı konuda farklı hükümler içermesi durumunda çıkabilecek uyuşmazlıklarda Anayasa'nın 90/5 maddesine göre uluslararası antlaşmaların esas alınması hükmü çerçevesinde değerlendirilecektir. Bu durumda Türkiye'yi uluslararası camiada zor durumda bırakacak aleyhte kararların çıkması kaçınılmaz olacaktır.

KAYNAKÇA

- Abdulahkimoğulları, Erdal ve Fatmagül Kale. «Türk Anayasasında ve Karşılaştırmalı Hukukta Konut Hakkı.» *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi* Ekim 2013: 15-38.
- AGİT. «AGİT Raporu tam metni.» tarih yok.
- AIHS'ne Ek-7 No.lu Protokol metni. tarih yok. 26 Şubat 2015.
<<http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/117.htm>>.
- Akın, İlhan F. *Temel Haklar ve Özgürlükler*. İstanbul: 1971, 1971.
- Aliefendioğlu, Yılmaz. «2001 Anayasa Değişikliklerinin Temel Hak ve Özgürlüklerin Sınırlanmasında Getirdiği Yeni Boyut.» *Anayasa Yargısı Dergisi* 2002: 141-176.
- . «Anayasa Yargısı Açısından Olağanüstü Yönetim Usulleri.» *Anayasa Yargısı* (1993): 411-434.
- Arslan, Cem Barlas. «Gücünü Anayasadan Alan ve Anayasal bir Hakkı Sınırlandıran Uygulama: Yurt Dışı Çıkış Yasağı.» *Maliye Dergisi* 2010: 448-461.
- Arslan, Zühtü. «Temel Hak ve Özgürlüklerin Sınırlanması; anayasa'nın 13. Maddesi Üzerine Bazı Düşünceler.» *Anayasa Yargısı Dergisi* 2002: 139-155.
- Aybay, Rona. «Bir İnsan Hakkı Sorunu Olarak Sınır Dışı Edilme.» *Maltepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 2003: 143-253.
- . «Bir Kamu Özgürlüğü Sorunu; Pasaport Kanununun 22. Maddesi.» *Amme İdare Dergisi* Aralık 1974: 12-27.
- . «Son Dönem Osmanlı, TBMM Hükümeti ve Erken Cumhuriyet Dönemlerinde Pasaportlar.» *Tarih ve Toplum Dergisi* Haziran 1985: 46.
- Aybay, Rona ve Esra Dardağan Kibar. *Yabancılar Hukuku*. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi yayınları, 2010.
- Aybay, Rona. *Yurt Dışına Çıkma ve Yurda Girme Özgürlüğü*. Ankara: Nuray Matbaası, 1975.
- . *Yurtdışına Çıkma ve Yurda Girme Özgürlüğü Konusunda Uluslararası Düzenlemeler, Prof. Dr. Mahmut Koloğlu'na Armağan*. Ankara: Nuray Matbaası, 1975.
- Aydın, Nizamettin. *3 Ekim 2001 Tarihli Anayasa Değişikliklerinin Temel Hak Ve Hürriyetler Üzerine Etkileri*. Bursa: Ekin Yayınları, 2008.
- Aydoğan, Doğa. «Yabancı Çingenelerin Türkiye'ye Giriş, İkamet, Seyahat Özgürlükleri ile Türkiye'den Sınır Dışı Edilmeleri.» *AÜHFD* 2007: 3-50.
- Aygün, Ercan. «1982 Anayasasında Seyahat Özgürlüğü(Yüksek Lisaans Tezi).» Ankara, 2007. 31.
- Bakanlar Kurulu. «7/3477,7/5122,7/7336, Sayılı Bulaşıcı Hastalıklar ile ilgili Kararları.» *Resmi Gazete*. 14052,14704,14333,. Ankara, 1971,1972,1973.
- . «7/7336 sayılı Bulaşıcı Hastalıklar ile ilgili karar.» *Resmi gazete*. 14704. Ankara, 6 Kasım 1973.
- Bakanlar Kurulu Kararı. «7/5122 Sayılı Bulaşıcı Hastalıklar ile ilgili Karar.» *Resmi gazete*. 14333. Ankara, 11 Ekim 1972.

- Bakanlar Kurulu. *Resmi Gazete, (Bakanlar Kurulunun AIHS'ne Ek-13 No.lu Protokolu 2005/96849 sayılı onay kararı)*. 12 Ekim 2005. 03 Mart 2015.
<<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2005/10/20051012.htm>>.
- Başbakanlık, TC. *Resmi Gazete*. 17 Temmuz 1989. 20 Şubat 2015.
<<http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/20285.pdf>>.
- . *Resmi GazeteUmumi Hıfzısıhha Kanunu*. 6 Mayıs 1930. 17 Nisan 2015.
<<http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/1489.pdf>>.
- Batum, Süheyl. *Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve Türk Anayasal Sisteme Etkileri*. İstanbul: İstanbul Üniversitesi Yayınları, 1993.
- Boyar, Oya. «Anayasal Bir Hak Olarak Seyahat Özgürlüğü.» *Güncel Hukuk* Şubat 2010: 14-17.
- Çadır, Musa. «Tanzimat'ın İlanı Sırasında Anadolu'da İç Güvenlik.» *Ankara Üniversitesi DTCTF Tarih Araştırmaları Dergisi* 1980: 45-58.
- Çadırcı, Musa. «Tanzimat Döneminde Çıkarılan Men-i Mürur ve Pasaport Nizamnameleri.» *Türk Tarih Belgeleri Dergisi* 19 (1993): 168-181.
- Çelikel, Aysel ve Günseli Gelgel(Öztekin). *Yabancılar Hukuku*. İstanbul: Beta Yayınları, 2010.
- Diyanet İşleri Başkanlığının Hac ve Umre Yönetmeliği. www.mevzuat.gov.tr. 18 Mayıs 2000. 15 Nisan 2015.
<<http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/24053.pdf>>.
- Duman, İlker Hasan. *1982 Anayasası'nda İnsan Haklarına Saygılı Devlet*. İstanbul: İnkılap Kitabevi, 1997.
- Duran, Lütfi. «İdare Alanının Düzenlenmesinde Teşrii ve Tanzimi Tasarrufların sınırı.» *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi mecmuası* 1964: 466-492.
- Ekinci, Hüseyin ve Mustafa Sağlam. 66 Soruda Anayasa Mahkemesine Bireysel Başvuru. Aralık 2015. 30 Nisan 2015.
<http://www.anayasa.gov.tr/files/bireysel_basvuru/66_Soru.pdf>.
- Eren, Abdurrahman. *Özgürlüklerin Sınırlandırılmasında Demokratik Toplum Düzeninin Gerekleri*. İstanbul: Beta Yayınları, 2004.
- Fendoğlu, H. Tahsin. «2001 Anayasa Değişikliği Bağlamında Temel Hak ve Özgürlüklerin Sınırlandırılması(A.Y. md. 13.).» *Anayasa Dergisi* 2002: 112-149.
- Gelgel, Aysel Çelikel ve Günseli (Öztekin). *Yabancılar Hukuku*. İstanbul: Beta Yayınları, 2010.
- Göger, Erdoğan. *Pasaport Hukuku*. Ankara: sevinç matbaası, 1973.
- Gökçen, Salim ve Abdulkadir Gül. «Kapitülasyonlar Kaldırıldıktan Sonra Osmanlı Devleti'ndeki Ecanibin Durumu(R.1333/M.1917 Senesi Ecanib İstatistikleri).» *Tarih Peşinde Uluslararası Tarih ve Sosyal Araştırmalar* (2010): 151-171.
- Gölcüklü, Feyyaz ve A. Şeref Gözübüyük. *Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve Uygulaması, 11. Ek Protokole Göre Hazırlanıp Genişletilmiş*. Ankara: Turan Kitabevi Yayınları, 2002.
- Gözler, Kemal. *Türk Anayasa Hukuku*. Bursa: Ekin Kitabevi Yayınları, 2000.
- Gözübüyük, A.Şeref. *Hukuka Giriş*. Ankara: Turhan Kitabevi Yayınları, 2013.
- Güneş, Turan. *Türk Pozitif Hukukunda Yürütme Organının Düzenleyici İşlemleri*. Ankara: A.Ü.SBF Yayınları, 1965.
- Hadimoğlu Özbek, Nimet. «Genel Güvenlik Bakımından Mahzurlu Olanların yurt Dışına Çıkış Özgürlüğü ile Pasaport Kanunu'nun 23. Maddesi.» *SBF Dergisi* 2012: 110-158.
- Kaboğlu, İbrahim Ö. *Özgürlükler Hukuku*. Ankara: İmge Yayınları, 2005.

- Karadeniz Kabakçı, Hülya. «Yurt Dışı Çıkış Harcı ve Seyahat Özgürlüğü.» *Mali Çözüm Dergisi* Temmuz-Ağustos 2013: 43-66.
- Karar. No. E.2010/32, K.2011/105. Anayasa Mahkemesi. 16 Haziran 2011.
- Karar. No. K.2007/81. Anayasa Mahkemesi. 18 Ekim 2007.
- Karar. No. E. 2002/166, K. 2004/3 . Anayasa Mahkemesi. 21 Ocak 2004.
- Karar. No. E. 2004/100, K. 2005/16. Anayasa Mahkemesi. 2005.
- Karar. No. E1985/21, K. 1986/23. Anayasa Mahkemesi. 6 Ekim 1986.
- Karar. No. E.993/8, K.1993/31. Anayasa Mahkemesi. 22 Eylül 1993.
- Karar. No. E.1985/8, K.1986/27. Anayasa Mahkemesi. 26 Kasım 1986.
- Koca, Mahmut. «Bir Koruma Tedbiri Olarak Yurt Dışına Çıkarmama.» *Erzincan Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* Haziran 2003: 161-198.
- Kutucu, Serçin. «Evrensel Bir İnsan Hakkı Seyahat Özgürlüğü.» *Güncel Hukuk Şubat* 2010: 12-13.
- Meclisi Mebusan. «1867 tarihli Pasaport Oda Nizamnamesi.» Cilt 1. İstanbul, 1867. 776-779.
- . «1884 tarihli Pasaport Nizamnamesi.» İstanbul, 21 Şubat 1884. 4.
- . «1911 Tarihli Pasaport Kanunu.» Cilt 3. İstanbul, 4 Haziran 1911. 462-416.
- . «1915 Tarihli Pasaport Kanunu Muvakkati.» Cilt 7. İstanbul, 15 Mart 1915. 486.
- . «1918 Tarihli Pasaport.» Cilt 11. İstanbul, 20 Kasım 1918. 53-58.
- Mumcu, Ahmet ve Elif Küzeci. *İnsan Hakları ve Kamu Özgürlükleri*. 6. Basım. Ankara: Turhan Kitabevi Yayınları, 2012.
- Odman, M. Tevfik. *Vatansızların Hukuki Durumu ve Türk Hukuku*. Adana: Çağ Üniversitesi Yayınları, 2011.
- Özbudun, Ergun. *Anayasa Değişiklikleri ve Siyasal Reform Önerileri*, İstanbul: TESEV yayınları, 2002 ss. 103-104. İstanbul: TESEV Yayınları, 2002.
- Özkan, Işıl. *Yabancıların Çalışma Hürriyeti ve Avrupa Topluluğunda Kişilerin Serbest Dolaşımı*. İstanbul: Kazancı Yayınları, 1997.
- Sağlam, Fazıl. *Temel Hakların Sınırlanması ve Özü*. Ankara: AÜSBF Yayınları, 1982.
- Savcı, Bahri. «Yaşam Hakkı ve Boyutları.» *Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları* 1980: 1-167.
- Sezer, Abdullah. «Pasaport Kanunu 22 ve 23: 1982 Anayasası ve İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi'ne EK IV No.lu Protokol'e Aykırılık Sorunu.» *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi* 2002: 50-76.
- Sirmen, K. Sedat. «Yabancıların Türkiye'den Sınır Dışı Edilmesine İlişkin Temel Düzenlemeler ve Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin Türkiye Hakkında Verdiği Örnek Kararlar.» *Ankara Barosu Dergisi* Temmuz-Ağustos-Eylül 2009: 30-45.
- Şen, İlker Gökhan. «Türkiye'de İnsan Hakları ve Kamu özgürlükleri: 1982 Anayasasının Öngördüğü Temel Hak ve Özgürlükler Rejimi.» Kara , Uğur, et al. *İnsan Hakları ve Kamu Özgürlükleri*. Eskişehir: AÖF Yayınları, 2013. 50-52.
- TBMM. «1918 tarihli Pasaport Kanununun 16. maddesini Değiştiren Kanun.» Cilt 15. Ankara, 21 Mayıs 1934. 496.
- . «1918 Tarihli Pasaport kanununun 17. ve 18. maddelerine birer fıkra eklenmesine dair Kanun.» Cilt 7. Ankara, 13 Mayıs 1926. 909.
- . «1938 Tarihli Pasaport Kanunu.» 28 Haziran 1938. www.mevzuat.gov.tr. 02 Ocak 2015. <<http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/3960.pdf>>.
- . «1950 Tarihli pasaport Kanunu.» 24 Temmuz 1950. www.mevzuat.gov.tr. 5 Ocak 2015. <<http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/7564.pdf>>.

- . *1950 Tarihli Pasaport Kanununda değişiklik Yapan Kanun*. 5 Ocak 1961. 21 Ocak 2015. <<http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/10705.pdf>>.
- . «Anayasa mahkemesinin kuruluşu ve Yargılama Usulleri Kakkında Kanun.» *Resmi gazete*. Ankara, 30 mart 2011.
- . *Dış Seyahat Harcamaları Vergisi Kanunu*. 18 Şubat 1963. 25 Ocak 2015.
- . *Harçlar Kanunu*. 17 Temmuz 1964. 29 Ocak 2015. <<http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/11756.pdf>>.
- . *Resmi Gazete*. 4 Temmuz 1989. 22 Şubat 2015. <<http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/20215.pdf>>.
- . *Resmi Gazete, (6183 Sayılı kanunun 36/A Maddesini Yürürlükten Kaldıran Kanun)*. 13 Şubat 2011. 21 NİSAN 2015. <<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2011/02/20110225.htm>>.
- . *Resmi Gazete, (AİHS'ne Ek-6 No.lu Protokol'ün Onaylanmasının Uygun Bulunduğu Hakkında 4913 Sayılı Kanun)*. 1 Temmuz 2003. 01 Mart 2015. <<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2003/07/20030701.htm>>.
- . *Resmi Gazete, (Anayasa'da 2001 yılında Değişiklik Yapan Kanun)*. 17 Ekim 2001. 21 Nisan 2015. <<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2001/10/20011017.htm>>.
- . *Resmi Gazete, (Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun)*. 13 Mayıs 2010. 21 Nisan 2015. <<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2010/05/20100513.htm>>.
- . *Resmi Gazete, (Askeri Ceza Kanununda Değişiklik yapan 5080 Sayılı Kanun)*. 29 Ocak 2004. 25 Nisan 2015. <<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2004/01/20040129.htm>>.
- . *Resmi Gazete, (Büyük Şehir Belediye Kanunu)*. 23 Temmuz 2004. 09 Mart 2015. <<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2004/07/20040723.htm>>.
- . *Resmi Gazete, (Olağanüstü Hal Kanunu)*. 27 Ekim 1983. 17 Nisan 2015. <<http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/18204.pdf>>.
- . *Resmi Gazete, (PVSK'ya 3233 Sayılı Kanun ile Eklenen EK-3 maddesi)*. 25 Haziran 1985. 10 Nisan 2015. <<http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/18792.pdf>>.
- . *Resmi Gazete, Sıkıyönetim Kanunu*. 15 Mayıs 1971. 17 Nisan 2015. <<http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/13837.pdf>>.
- . *Resmi Gazete, (AİHS'a Ek IV No.lu Protokol)*. 26 Şubat 1994. 04 Şubat 2015. <<http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/21861.pdf>>.
- . «TSK Personel kanunu.» *Resmi Gazete*. 2352. Ankara, 10 Ağustos 1967.
- . *Türk Parasının Kıymetini Koruma Hakkında Kanun*. 25 Şubat 1930. 05 Ocak 2015. <<http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/1433.pdf>>.
- . *Yabancıların Türkiye'de İkamet ve Seyahatleri Hakkında Kanun*. 15 Temmuz 1950. 03 Şubat 2015. <<http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/7564.pdf>>.
- TC Başbakanlık. tarih yok. 2014.
- . *Resmi Gazete*. 21861. Ankara, 26 Şubat 1994.
- . *Bakanlar Kurulu Kararı*. 28 Temmuz 1955. 12 Ocak 2015. <<http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/9104.pdf>>.
- . *Resmi gazete*. 24 Temmuz 1954. 21 Şubat 2015.
- . *Resmi Gazete*. 6 Mart 2003. 16 Şubat 2015. <<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2003/03/20030306.htm>>.
- . *Resmi Gazete*. 12 Haziran 2009. 16 Haziran 2015. <<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2009/06/20090612.htm>>.

- . *Resmi Gazete*. 16 Haziran 2006. 17 Şubat 2015.
<<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/200/06/20060616.htm>>.
- . *Resmi Gazete*. 14 Nisaan 1930. 17 Şubat 2015.
<<http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/1471.pdf>>.
- . *Resmi Gazete*. 6 Mayıs 1930. 18 Şubat 2015.
<<http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/1489.pdf>>.
- . *Resmi Gazete*. 27 Mayıs 1983. 18 Şubat 2015.
<<http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/18059.pdf>>.
- . *Resmi Gazete*. 5 Eylül 1961. 22 Şubat 2015.
<<http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/10898.pdf>>.
- . *Resmi Gazete*. 19 Mart 1954. 25 Şubat 2015.
<<http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/8662.pdf>>.
- . *Resmi Gazete, (Köy Kanunu)*. 7 Nisan 1924. 04 Mart 2015.
<<http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/68.pdf>>.
- Tekinalp, Gülören. *Avrupa Birliği Hukuku*. İstanbul: Bata Yayınları, 1996.
- TSK Askeri Ceza Kanunu. *Resmi Gazete*. 1520. 15 Haziran 1930.
- TSK İzin Yönetmeliği. *Resmi Gazete*. 20769. Ankara, 28 Ocak 1991.
- Türk Dil Kurumu. *Türkçe Sözlük*. Ankara: Türk Dil Kurumu Yayınları, 2005.
- Üzeltürk, Hakan. *Anayasa'dan Mali ve Vergisel Beklentiler*. İstanbul: On İki Levhha Yayıncılık, 2012.
- Yüksel, Ahmet. «II. Abdulhamid Döneminde Bilimsel, Kültürel Ve Turistik Amaçlarla Osmanlı Ülkesine Gelen Almanlar / The Germans Who Came To The Ottoman Country In The Period Of Sultan Abdulhamid II. For Scientific, Cultural And Touristic Purposes.» *The Journal of Academic Social Science Studies International Journal of Social Science – JASSS* (October 2012): 413-433.

ÖZGEÇMİŞ

Osman Karabıyık 03.12.1968 tarihinde Isparta’da doğdu. Isparta Şehit Ali İhsan Kalmaz Lisesi’ni bitirdikten sonra Jandarma Astsubay Okulundan 1988 yılında mezun oldu. Anadolu Üniversitesi İktisat Fakültesini bitiren Karabıyık 1996 yılından bu yana Jandarma Teşkilatında Jandarma Subayı olarak görev yapmaktadır. İyi derecede İngilizce bilmektedir.

İletişim Bilgileri:

E mail: osmankarabiyik32@gmail.com