

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas No.:1963/190

Karar No.:1963/100

Karar tarihi:29/4/1963

Resmi Gazete tarih/sayı:30.7.1963/11467

Davacı : Türkiye İşçi Partisi adına Genel Başkanı Mehmet Ali Aybar

Dâvanın konusu : 5682 sayılı Pasaport Kanununun 22 nci maddesinin Anayasa'ya aykırı olduğu ileri sürülerek iptali istenilmiştir.

İnceleme :

Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü'nün 15 inci maddesi gereğince yapılan ilk incelemede dâvanın, Türkiye İşçi Partisi Merkez Yönetim Kurulunun 10/2/1963 günlü toplantısında alınan karara dayanılarak açıldığı anlaşılmıştır.

Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri hakkındaki 22/4/1962 günlü ve 44 sayılı kanunun 25 inci maddesinin 1 numaralı bendi uyarınca siyasi partilerin genel başkanlarına veya vekillerine dâva açabilmeleri için ancak tüzüklerinde gösterilen, en yüksek merkez organı yetki verebilir.

Türkiye İşçi Partisi Tüzüğü'nün 9 uncu maddesine göre partinin organları (Büyük Kongre, Genel Yönetim Kurulu, Merkez Yönetim Komitesi ...) dir.

Dâvanın, kanun hükümlerine uygun şekilde açılıp açılmadığı müzakere konusu edilmiş ve neticede, Türkiye İşçi Partisi Merkez Yönetim Komitesinin - Parti Tüzüğü'nün 17 nci maddesinde belirtildiği veçhile -partinin en yüksek merkez organı olduğu anlaşıldığından bu organın, iptal dâvası açılması hususunda karar vermiş olmasının 44 sayılı kanunun 25 inci maddesinin 1 numaralı bendine uygun olduğu üyelerden İsmail Hakkı Ülkmen, İbrahim Senil, Celâlettin Kuralmen ve Muhittin Gürün'ün dâva açma kararının Parti Tüzüğü'nün 15 inci maddesi uyarınca Partinin en yüksek organı bulunan Genel Yönetim Kurulunca ve Şemsettin Akçoğlu'nun da Partinin en yüksek organı olan Büyük Kongrece verilmesi gerektiği yolundaki muhalefetleri ile ve oyçokluğu ile kabul olunmuştur.

Dosyada eksiklik bulunmadığı görüldüğünden esasın incelenmesine dair verilen karar üzerine hazırlanan rapor, Pasaport Kanununun 22 nci maddesiyle Anayasa'nın ilgili maddelerine ait gerekçeler, Komisyon raporları ve Meclis görüşme tutanakları okunduktan sonra gereği görüşülüp düşünüldü :

Gerekçe :

1- Pasaport Kanununun (Pasaport ve vesika itası memnu olan haller) başlığını taşıyan 22 nci maddesinde :

A - Genel Emniyet nezaretinde bulunanlara;

B - Yabancı memleketlere gitmeleri mahkemelerce men olunanlara;

C - Yabancı memleketlerde geçinmek için müsait sebep ve şartlara malik olduklarını ispat edemeyenlere;

Ç- Memleketten ayrılmalarında siyasi emniyet bakımından mahzur bulunduğu İçişleri Bakanlığınca tesbit edilenlere;

D- Vergi borcu olduğu pasaport itasına yetkili makamlara bildirilenlere;
pasaport veya vesika verilemez denilmektedir.

2- Davacı, dilekçesinde özetle, Anayasa'nın 11 inci maddesinde millî güvenlik sebebiyle de olsa bir hakkın ve hürriyetin özüne dokunulamıyacağı ve 14 üncü maddesinin ikinci fıkrasında da kişi dokunulmazlığı ve hürriyetinin hâkim kararı olmadıkça kayıtlanamıyacağı belirtildiği halde Pasaport Kanununun 22 inci madesi ile bir kimsenin memleketten ayrılıp ayrılamıyacağına tâyini işinin İçişleri Bakanlığınca bırakıldığını, bu Bakanlığın, siyasi emniyet mülâhazası şeklinde bir formülle, dilediği şahsa pasaport verilmesine mani olabileceğini, bir şahsın seyahat hürriyetinin bu yoldan ve hâkim kararı olmaksızın kayıtlanmasının doğru olmadığını, Anayasa'nın 18 inci maddesi gereğince herkesin sahip olduğu Seyahat hürriyetinin ancak, aynı maddede gösterilen sebeplerle sınırlanabileceğini, halbuki Pasaport Kanununun 22 nci maddesi hükmünün yabancı memleketlerde geçinmek için müsait sebep ve şartlara malik olduklarını ispat edemeyenlerin seyahatlerini engellediğini, bu sebeplerle Pasaport Kanununun Anayasa'ya aykırı olan 22 nci maddesinin iptali gerektiğini açıklamıştır.

Bu suretle dâvada, 22 nci maddenin tümünün iptali istenmiş olduğu halde dilekçenin gerekçe kısmında yalnız, yukarıdaki 1 numaralı bendin C ve Ç fıkralarında yazılı yasaklar ele alınmıştır.

3- Anayasanın 18 inci maddesinin son fıkrası (Türkler yurda girme ve yurt dışına çıkma hürriyetine sahiptir. Yurt dışına çıkma hürriyeti kanunla düzenlenir) hükmünü taşımaktadır. Burada gözönünde bulundurulacak tek esas - Anayasa'nın gerekçesinde ve görüşme tutanaklarında da temas edildiği gibi- Anayasa'nın 11 inci maddesi uyarınca, yurt dışına çıkma hürriyetinin özüne dokunmamaktadır. Yoksa her hürriyet kayıtlanmışının hâkim kararına dayanması şart değildir.

Şu halde, kanunun iptali istenen 22 nci maddesiyle konulan yasakların bu hürriyetin özüne dokunup dokunmadığının incelenmesi gerekir.

4- Pasaport Kanununun 22 nci maddesinde yazılı yasaklar teker teker gözden geçirilirse:

A- Ceza Kanununun 28 inci maddesi gereğince genel emniyet nezareti altında bulundurulmalarına mahkemelerce karar verilen kimselerin yurt içinde dahi hareket, seyahat ve yerleşme hürriyetini kayıthyan bu cezanın, genel emniyet nezaretlerinin cari olamayacağı yabancı bir memlekette seyahate mâni teşkil etmesi tabiidir, Kaldı ki, genel emniyet nezareti altında bulunma, mahkemece hükmedilen bir ceza olduğundan, olayda seyahat hürriyetinin özüne dokunulduğu düşüncesine yer verilemez,

B- Mahkeme kararıyla yurt dışına çıkmaları men olunanlara pasaport veya vesika verilmemesinde Anayasaya aykırılık değil, tersine tam bir uygunluk vardır. Zira, Anayasa'nın 132 nci maddesi gereğine İdare, mahkeme kararlarına uymak zorundadır.

C- Pasaport Kanununun 8 inci maddesinin 7 numaralı bendinde Türkiye'de kalacaklarını beyan ettikleri müddetçe yaşamalarına ve tekrar gitmelerine yetişecek paraları bulunmayıp Türkiye'de kendilerini himaye edecek kimseleri bulunduğunu veya Türkiye'de yabancılara kanunla men edilmemiş işlerden birini tutacaklarını ispat edemeyenleri yurda girmelerinin yasak olduğu yazılıdır. Hal böyle iken, gittiği yerde zarurete düşecek bir kimsenin yurttan çıkmasını engellemek, bu hürriyetin özüne dokunan bir yasaklama diye düşünülemez. Yabancı bir memleketle geçinme imkânlarından yoksun bir Türk'ün süreceği düşkün yaşayış tarzı gözönüne getirilirse, böyle bir yasaklamanın, yurdun, o memleket nazarında şeref itibarının korunması bakımından dahi yerinde olduğu söz götürmez bir gerçektir.

Ç- Memleketten ayrılmalarında siyasi emniyet bakımından mahzur bulunduğu işleri Bakanlığınca tesbit edilenlerin yurt dışına seyahatlerine müsaade edilmemesi millî güvenlikle ilgili bulunmaktadır.

Bir kimsenin Anayasa'nın 18 inci maddesinin birinci fıkrası uyarınca yurt içinde seyahatinin millî güvenliği sağlama amacı ile sınırlanması mümkün olduğu halde böyle bir kişiye yurttan çıkma müsaadesi verilmesi, hareket ve faaliyetlerinin tamamen denetim dışında kalması ve zararlı sonuçlar doğurması gibi sakıncalar sebebiyle, caiz görülemez.

Kaldı ki, idareye verilen bu yetki sınırlıdır, içişleri Bakanlığı bu sınırlı yetkiye dayanarak bir kimsenin memleketten ayrılmasında millî güvenlik bakımından sakınca bulunup bulunmadığını tesbit edecektir. Bakanlığın yapacağı bu tesbitte kazai denetime tabi olduğundan keyfi tasarruf endişesine de yer verilmemek gerekir.

D- Bir vergi borçlusunun yurt dışına çıkması, Devlet alacağını tahsilsiz hale getirebilir. Devlet gelirleri ile başarılacak kamu hizmetlerini ilgilendiren bu konuda kanun koyucunun, kamu yararına tedbirler almasında Anayasa'ya aykırılık düşünülemez. Borcunu ödemesi halinde seyahatine engel kalmayacak olan bir kimsenin borçlu olduğu sürece, yurt dışına çıkmasının yasak edilmesiyle seyahat hürriyetinin özüne dokunulmuş olamaz.

Sonuç :

5682 sayılı Pasaport Kanununun 22 nci maddesinin Anayasa'nın 18 inci maddesinin son fıkrası hükmüne aykırı olmadığına :

I- Genel emniyet nezareti altında bulunanları,

II- Yabancı memleketlere gitmeleri mahkemelerce men olunanları, ilgilendiren hükümleri hakkında oybirliği ile;

III- Yabancı memleketlerde geçiminin sağlandığını ispat edemeyenleri ilgilendiren hükmü hakkında, üyelerden Rifat Göksu, İsmail Hakkı Ülkmen ve Ekrem Korkut'un,

IV- Memleketten ayrılmalarında siyasi emniyet bakımından mahzur bulunduğu tesbit edilenleri ilgilendiren hükmü hakkında üyelerden İsmail Hakkı Ülkmen, Celâlettin Kuralmen ve Ekrem Korkut'un,

V- Vergi borcu ilgilendiren hükmü hakkında üyelerden Ekrem Korkut'un,

muhalefeti ve oyçokluğu ile :

Esas No.:1963/190
Karar No.:1963/100

29/4/1963 gününde karar verildi.

Başkan	Başkanvekili	Üye	Üye
Sunuhi Arsan	Tevfik Gerçeker	Osman Yeten	Rifat Göksu
Üye	Üye	Üye	Üye
İsmail Hakkı Ülkmen	Lütfi Akadlı	Şemsettin Akçoğlu	İbrahim Senil
Üye	Üye	Üye	Üye
İhsan Keçecioglu	Celâlettin Kuralmen	Ekrem Korkut	Ahmet Akar
Üye	Üye	Üye	Üye
Muhittin Gürün	Lütfi Ömerbaş	Ekrem Tüzemen	

MUHALEFET ŞERHİ

1- Dâva, Türkiye İşçi Partisi Genel Yönetim Kurulunun verdiği umumî bir yetkiye dayanarak Merkez Yönetim Komitesince alınan kararla parti genel başkanı tarafından açılmıştır. Anayasa Mahkemesi Kuruluşu ve yargılama Usulleri hakkındaki 22/4/1962 tarihli ve 44 sayılı Kanunun 25 inci maddesinin birinci fıkrasının 1 sayılı bendi ile Türkiye Büyük Millet Meclisinde temsilcisi bulunan siyasi partiler tarafından açılacak iptal dâvalarının partilerin tüzüklerine göre "en yüksek merkez organlarının" kararı üzerine genel başkanları veya vekilleri tarafından açılacağı hükme bağlanmıştır.

T. İ. Partisi Tüzüğü'nün 9 uncu maddesinde parti organları, büyük kongre, genel yönetim kurulu, merkez yönetim komitesi, merkez haysiyet divanı, il ve ilçe kongreleri, il ve ilçe yönetim kurulları, il haysiyet divanları olarak gösterilmiştir.

Tüzüğü'nün 10 uncu maddesinde büyük kongre partinin en yüksek organı olduğu belirtilmiş ise de bu organ, 44 sayılı kanunun 25 inci maddesinde kastedilen bir merkez organı olmayıp partinin iki yılda bir toplanan bir genel kurulundan ibaret bulunması itibarıyla en yüksek merkez organı bundan sonra gelen genel yönetim kuruludur. Gerçekten tüzüğü'nün 14 üncü maddesine göre büyük kongre tarafından seçilen genel yönetim kurulu, tüzüğü'nün 17 inci maddesinde "iki kongre arasında partinin en yüksek sevk ve idare ve denetleme organı" olarak vasıflandırılmıştır. Genel yönetim kurulunun kendi üyeleri arasından seçtiği 8 asıl 3 yedek üyeden kurulan merkez yönetim komitesi ise genel yönetim kurulu adına hareket eden bir yürütme organıdır. Tüzüğü'nün 15 inci maddesi

Esas No.:1963/190
Karar No.:1963/100

hükmüne göre genel yönetim kurulu merkez yönetim komitesi üyelerini seçtiği gibi gerektiğinde görevden de af edilebilir.

Bu hükümler, merkez yönetim komitesinin tamamıyla genel yönetim kurulunun bir yürütme organı olduğunu ve en yüksek merkez organı niteliğinde bulunmadığını açıkça göstermektedir.

Kanun vazıı, kanunların ve yasama organları iç tüzüklerinin iptali gibi önemli bir konuda siyasi partilerin dâva açabilmeleri için partiyi ilzam edebilecek derecede geniş yetkilere sahip olan organların karar vermesini ön görmüş, daha ziyade partinin günlük işlerini yürütmekle görevli organın ve hatta yalnız başına parti başkanının karar almasını yeterli bulmamıştır. 44 sayılı kanun, yetki devrini mutazammın bir hüküm de ihtiva etmemektedir.

Bu itibarla en yüksek merkez organı niteliğinde bulunmayan merkez yönetim komitesi kararı ile açılmış olan dâvanın yetki bakımından incelenmeden reddi gerekeceğinden dâvanın kabulü hakkındaki çoğunluk kararına iştirak edilmemiştir.

2- 5682 sayılı Pasaport Kanunu, 9 Temmuz 1961 tarihli ve 334 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasa'sından önce yürürlüğe konulmuş olan bir kanundur. Bu kanun Anayasanın koyduğu temel ilkeler göz önünde tutularak tedvin edilmiş saymak mümkün değildir. Bu kanun, tedvin edildiği devrin anlayışına ve zihniyetine göre hazırlanmıştır. Bu sebeple kanunun 22 nci maddesi Anayasa'nın sözüne ve ruhuna uygun olmayan bazı tahditlere yer vermiştir.

a) Bunlardan biri, kendilerine pasaport verilmesi men edilenleri gösteren 22 nci maddesindeki "yabancı memleketlerde geçinmek için müsait sebep ve şartlara malik olduklarını isbat edemeyenlere" pasaport verilmeyeceği hakkındaki hükümdür. Bu hükümle Anayasa'nın 18 inci maddesi ile kabul edilmiş olan dış seyahat hürriyeti özüne dokunulacak şekilde sınırlandırılmış bulunmaktadır.

Her ne kadar Anayasa'nın 18 inci maddesinin son fıkrasında bu hürriyetin kanunla düzenleneceği hükme bağlanmış isede bu hükmün kanun koyucuya sınırsız ve mutlak bir tahdit yetkisi vermediği ve sınırlamanın temel hak ve hürriyetlerin sınırlandırılmasında uyulacak esasları gösteren Anayasa'nın 11 inci maddesine uygun olarak yapılması ve hürriyetin özüne dokunmaması gerekeceği izahtan varestedir. Maddenin Temsilciler Meclisinde görüşülmesi sırasında bu husus komisyon sözcüsü tarafından açıkça belirtilmiştir.

Dışardan Türkiye'ye gelecek yabancıların Türkiye'de geçimlerini sağlayacak imkânlara malik olduklarını isbat etmek mecburiyetine tabi tutulmuş olmaları, aynı mecburiyetin Türkiye'den yabancı memleketlere gidecek Türk vatandaşlarına da yükletilmesini zaruri kılan bir sebep değildir. Mütakabiliyet esası, ancak yabancı devletlerle aktolunacak sözleşmelerde bahis konusu olabilir. Ortada böyle bir sözleşme yok iken iç hukuk bakımından bu yolda bir mecburiyet ihdası, seyahat hürriyetinin özünü zedeleyen, onu düzenlemek bahanesiyle ortadan kaldıran bir davranıştan başka surette yorumlanamaz.

Ferdin maddi ve mânevi varlığını geliştirme hakkı Anayasa'nın 14 üncü maddesi ile teminat altına alınmıştır. Memlekette iş bulamayan veya yabancı memleketlerde dahi müreffeh bir geçim sağlayacağını düşünen bir vatandaşın memlekette çıkmasını, gideceği yabancı memlekette geçimini sağlayacak vasıtalara malik olduğunu isbata

Esas No.:1963/190
Karar No.:1963/100

mecbur etmenin onun maddi ve mânevi varlığını geliştirme hakkını keyfi olarak tahdit ve takyit etmekten başka bir anlamı yoktur.

Anayasa'nın ikinci maddesinde demokratik ve sosyal bir hukuk devleti olduğu belirtilen Türkiye Cumhuriyetinin bu vasıfları ile Pasaport Kanununun bahse konu 22 nci maddesindeki hükmü bağdaştırmağa imkân görülemez. Kaldı ki, döviz takyitleri dolayısıyla yabancı memleketlere bu gün için 200 dolardan başka para çıkarılması da mümkün olmadığına göre bu miktar dolar alabilecek olan her ferдин yabancı memlekette geçimini sağlayacak vasıtaya sahip sayılması zaruri bulunduğundan bu hükmün ameli bir fayda temin etmeyeceği ve ancak yürütme organına seyahat hürriyetini, keyfi olarak tahdit etmek istediği, fertler için kullanabileceği bir vasıta vermekten ileri geçmeyeceği aşikârdır.

Öte yandan yabancı bir memlekette geçim imkânlarından yoksun bir Türk'ün süreceği düşkün yaşayış tarzının memleketin şeref ve itibarını zedeleyeceğini düşünmeye de yer yoktur. Zira her milletten bu duruma düşmüş olanlar bulunabilir. Bunun millî şeref ve haysiyetle bir ilgisi olmadığı açıktır. Bu itibarla bu sınırlama Anayasa'nın 11 inci maddesinde sayılan kayıtlama kıstaslarının hiç birine uymamaktadır.

Bu sebeple bu fıkra Anayasa'nın 11 inci, 14 ve 18 inci maddelerine aykırı ve seyahat hürriyetinin özünü yok eden bir hükümdür.

b) Pasaport Kanununun Anayasa'ya aykırı hükümlerinden ikincisi de 22 nci maddesinde yer alan "memleketten ayrılmalarından siyasi emniyet bakımından mahzur bulunduğu içişleri Bakanlığınca tesbit edilenlere" pasaport verilmemesi hakkındaki hükümdür.

Çok elâstiki ve her tarafa çekebilecek nitelikte olan bu hüküm dahi seyahat hürriyetinin özüne dokunan bir sınırlama teşkil etmektedir Her ne kadar fıkroda içişleri Bakanlığına bu hususta bir takdir yetkisi verilmeyip bu hükme dayanılarak bir ferдин seyahat hürriyetini takyit edebilmek için yurttan ayrılmasında siyasi emniyet bakımından mahzur bulunduğundan tesbit edilmesi hükmü vazedilmiş ise de siyasi emniyet bakımından mahzurun kanunda vazih bir ölçüsü konulmamış olduğundan uygulama nihai olarak yine İçişleri Bakanlığının takdirine dayanmaktadır.

İçişleri Bakanlığının bu husustaki karar ve tasarrufunun idari dâva konusu olabilmesi bu hükmün Anayasa'ya aykırı olmadığını kabul etmek için yeter bir sebep teşkil etmez. Eğer idarî dâva konusu olabilen her hükmün Anayasa'ya aykırı olmadığı görüşü kabul edilecek olursa kanunların Anayasa'ya uygunluğunun denetlenmesi ile görevli bir Anayasa Mahkemesi kurulmasına pek de lüzum kalmazdı. Zira Anayasa'nın 114 üncü maddesinde idarenin hiçbir eylem ve işlemlerin hiçbir halde yargı denetiminin dışında bırakılmıyacağı açıklanmış ve 132 nci maddesinde de hâkimlerin Anayasa'ya, kanuna, hukuka ve vicdani kanaatlerine göre hüküm verecekleri tasrih edilmiş olduğuna ve 8 inci maddesinde kanunların Anayasa'ya aykırı olamayacağı, Anayasa hükümlerinin yasama, yürütme ve yargı organlarını; idare makamlarını bağlayan hukuk kuralları olduğu belirtilmiş bulunduğuna göre bilfarz ileride yargı yolunu kapayan bazı kanunların çıkarılabileceği düşünülse bile bu kanunların Anayasa'nın yukarıda zikredilen hükümleri karşısında mahkemeleri bağlayamayacağı tabiidir. Bu itibarla bir kanun hükmüne dayanılarak yapılacak idari tasarrufların idari dâvaya konu olabilmesi karinesiyle o hükmün Anayasa'ya aykırı olmadığı sonucuna varmak mümkün değildir.

Esas No.:1963/190
Karar No.:1963/100

Öte yandan Pasaport Kanununun bu güne kadar cereyan eden uygulamalarında bu hükmün pek çok keyfî kararlara yol açtığı görülmüştür. Temsilciler Meclisi Anayasa Komisyonu raporunun 18 inci maddeye ait gerekçesinde "kanunun koyacağı sınırların demokratik esaslara uygun olacağı ve bu hürriyetin kullanılmasını tamamen idarî makamların takdirine (Keyfine) bırakmak suretiyle onun özünü yok edemeyeceği de şüphesizdir." denilmek suretiyle dış seyahat hürriyetinin sınırlanmasında idari makamların takdiri ölçü olarak alınmayacağı açıkça belirtilmiştir.

Anayasa'nın 18 inci maddesinin birinci fıkrası uyarınca yurt içinde seyahatin millî güvenliği sağlama amacı ile sınırlanması ile pasaport Kanununun 22 nci maddesinin Ç fıkrasındaki sınırlama aynı mahiyette değildir. Yurt için seyahatin Anayasa'nın 18 inci maddesine göre sınırlanmasının genel mahiyeti haiz olması gerektiği halde Pasaport Kanunundaki sınırlama tamamiyle şahsî bir mahiyet arz etmektedir.

Hiç şüphesiz millî güvenlik mülâhazaları dış seyahat hürriyetinin sınırlanmasını da gerektirebilir. Ancak bu sınırlama objektif, vazıh ve müstekâr ölçülere bağlanarak yapılmalı ve idarî makamların sübjektif görüş ve anlayışlarına bağlı tutulmamalıdır. Anayasa'nın maksat ve amacı da bunu sağlamaktır. Henüz sosyal devlet kavramı ile sosyalist devler kavramının ayırt edilemediği bir ülkede idarî makamların takdiri ile dış seyahat hürriyetinin kayıtlanmasına cevaz verilmesi keyfî ve indi uygulamalara yol açan bir esas olmak itibarıyla Anayasa'nın 11 ve 18 inci maddelerinin sözüne ve ruhuna aykırıdır ve seyahat hürriyetinin özüne dokunmaktadır. Yeni Anayasa karşısında Pasaport Kanununun bahse konu 22 nci maddesi yeniden düzenlenmek icabeder.

Yukarıda belirtilen gerekçelere binaen çoğunluk kararının bu kısımlarına muhalifim.

Üye

İ. Hakkı
Ülkmen

Yukarıda yazılı muhalefet şerhinin 2 nci bendinin (a) fıkrasında yer alan ve Pasaport Kanununun 22 nci maddesindeki "Yabancı memleketlerde geçinmek için müsait sebep ve şartlara malik olduklarını isbat edemeyenlere" pasaport verilemeyeceğine mütedair hükme yöneltilen gerekçeye iştirak şartıyla ekseriyet kararının bu kısmına muhalifim.

Üye

Rifat Göksu

MUHALEFET ŞERHİ

Muasır Anayasa'ların hemen hepsinde fertlerin temel hak ve hürriyetleri birer, birer gösterildiği ve koruyucu hükümleri sevk edildiği halde bunların bir çoğunda seyahat hürriyetinden ayrı olarak yurt dışına çıkma hürriyetinden bahsedilmiş değildir. Buna

Esas No.:1963/190
Karar No.:1963/100

rağmen bu memleketlerin hiç birinde yurt dışı seyahat hürriyeti aleyhine bir görüş ve tatbikata yer verilmemiş bunun "hak" olduğundan şüphe edilmemiştir. Bu hakkın "bir başka "Esasi haktan", bilhassa memleket içinde dolaşma hürriyetinden yahut kişi hürriyetinden kendiliğinden çıktığı ve bu hürriyetlere dâhil bulunduğu neticesine tereddüt edilmeden varılmıştır. Kanunlarında dış seyahat hürriyeti hakkında sarahat bulunmayan memleketlerde bu hürriyet, muhtevasına dahil bulunduğu kabul edilen hürriyete tanınan hudut içinde tatbik edilmiştir. Diğer bir deyişle Anayasa seyahat hürriyetini veya şahıs hürriyetini hangi sebep ve zaruretlerle takyit etmiş ise dış seyahat hürriyeti de aynı kayıtlara tabi tutularak uygulanmıştır.

491 sayılı Teşkilâtı Esasiye Kanununun yürürlüğü sırasında durum bizim için de aynı idi. Zikri geçen kanunun 78 inci maddesinde ittak ile seyahat hürriyetinden bahsedilmiş, yurt dışına çıkma hürriyeti bunun içinde mütalâa olunmuştur. Türkiye Cumhuriyeti Anayasa'sının bu sahada tamamen yeni hükümler getirdiği ve ileri bir görüşü benimsediği görülmektedir. Filhakika Anayasa'nın 18 inci maddesi seyahat hürriyetinden ayrı olarak yerleşme ve yurt dışına çıkma hürriyetlerini açıkça belirtmiş ve bunları ayrı hükümlere bağlamıştır.

Madde hükümlerine göre seyahat hürriyeti "Millî güvenliği sağlama ve salgın hastalıkları önleme amacıyle", yerleşme hürriyeti "Millî Güvenliği sağlamak, salgın hastalıkları önleme, kamu mallarını koruma, sosyal ve tarımsal gelişmeyi gerçekleştirme" zorunluğu ile "sınırlanabilecek" ve fakat yurt dışına çıkma hürriyeti ise "kanunla düzenlenecektir." Görülüyor ki Anayasa koyucusu seyahat ve yurt dışı çıkma hürriyetleri arasında açık bir hüküm ayrılığı ihdas etmiş; biri hakkında "sınırlama" dan bahsederek diğeri için "düzenleme" tabirini kullanmıştır.

Anayasa hürriyetlerin kısıtlanmasında daima "sınırlama" ya işaret etmekte ve bunun sebep ve şartlarını tahdiden tasrih eylemektedir. Böyle olunca, düzenleme tabirini, sınırlama dışında bir anlam olarak kabul etmek icap edecektir.

Seyahat hürriyetinin iki sebeple kayıtlanabileceği hakkında açık hüküm sevk eden kanun vazınının dış seyahat hürriyetinin düzenlenmesini kanuna bırakmakla, bu hürriyetin başka sebeplerle de sınırlanabileceğine işaret etmek istediği hakkındaki görüşü, düzenleme teriminin lügat delâleti dışında aşağıdaki sebeplerle varit görmek mümkün olamayacaktır.

çünkü:

491 sayılı Teşkilâtı Esasiye Kanununda dış seyahat hürriyeti, seyahat hürriyetine dâhil sayılmış ve 78 inci madde gereğince ancak "seferberlikte idarei örfiye halinde veya müstevi emrazdan dolayı kanunen müttehaz tedabir icabatından olarak vazedilecek takvidat müstesna olmak üzere hiç bir takyide tabi tutulamıyacağı esası konulmuştur. O halde eski kanun zamanında dış seyahat hürriyetinin bu sebepler dışındaki takyidi Anayasa'ya aykırı idi. Buna rağmen pasaport Kanununda Anayasa dışı kayıtlamalar yapılmış olmasının bir değeri yoktu. Kazai mürakebe cereyan etmediği için, kanunun aynen uygulanmasında mecburiyet vardı Fakat bu tatbikat, hiç bir zaman, Pasaport Kanununun Anayasa'ya uygunluğu mânasına gelmiyordu. Böyle olunca demokratik hukuk devletini kurma amacını güden ve hürriyetlerin özüne dokunulmasını red eden Türkiye Cumhuriyeti Anayasa'sının, hürriyetleri kayıtlama bakımından, mülga Teşkilâtı Esasiye Kanunundan ileri gitmiş olabileceğini düşünmemek lâzımdır. Esasen memleket içi seyahatlerde bile millî güvenliği koruma ve salgın hastalıkları önleme dışında bir

Esas No.:1963/190
Karar No.:1963/100

kayıtlamayı kabul etmiyen Anayasa'mızın yurt dışı seyahatler hakkında daha geniş bir kayıtlanma arzulanmış olması için haklı ve makul bir sebep yoktur.

Posaport Kanununun 22 nci maddesine göre genel emniyet nezaretinde bulunanlar ile yurt dışına çıkmaları mahkemelerce yasak edilenler haricinde "yurt dışında geçinme şart ve sebeplerini isbat edemiyenlere, yahut yurt dışına çıkmasında siyasî emniyet Bakanından mahzur bulunduğu içişleri Bakanlığınca tesbit edilenlere ve vergi borcu olduğu pasaport itasına yetkili makamlara ihbar edilmiş bulunanlara" idare makamları, pasaport vermiyebileceklerdir. Bu suretle dış seyahat hürriyetinin bu sebeplerle kayıtlanması yolundaki ilk karar, idare tarafından alınacak ve tatbik olunacaktır. Halbuki seyahat hürriyeti kişi hürriyeti ile yakından alâkalı olduğundan, Önceden verilmiş bir hâkim kararının mevcudiyeti Anayasa'nın 14 üncü maddesinin gerektirdiği bir mecburiyetin icabı olmaktadır.

İdarenin pasaport verilmemesi hakkındaki kararı denetime tabidir. Alâkalıların idari kazaya başvurma ve iptal isteminde bulunma hakları vardır. Ancak bu hakkın tanınmış olması, peşin bir idare kararı ile Anayasa hürriyetinin kayıtlanmasını ne mazur ve ne de haklı gösteremez.

Kanun, yurt dışı geçinme şart ve sebeplerinin isbatını istemektedir. Böyle bir kayıtlanmayı 11 inci maddede yazılı genel ahlâk, sosyal adalet, millî güvenlik gibi sebeplerle izaha imkân olmadığına göre durumun, kamu yararı veya düzeni açısından incelenmesi icap edecektir. Bilindiği üzere kullanılan bu terimlerin lügat ve hukuk anlamında, bütünlüğe sirayet eden ve umumun menfaati mülâhazasına dayanan bir mahiyet vardır. Böyle olunca geçinme şart ve sebeplerinden mahrum bir vatandaşın yurt dışındaki durum ve tutumu ile kamu yararı ve düzeni arasında bir rabıta tesisi mümkün olamaz.

Her ne kadar 5682 sayılı Pasaport Kanununun ne gerekçesinde ve ne de Meclis müzakerelerinde bu kayıtlanmayı izah edecek bir bilgiye rastlanmamakta ise de aynı hükümleri ihtiva eden 3519 sayılı kanunun gerekçesinde şu izahat mevcut bulunmaktadır : "Vatandaşların pasaport alma hususunda riayete mecbur tutuldukları şart, bizzat kendilerinin emniyet ve selâmetleriyle mütenasip bir şekilde tekemmül ettirilmişdir." bu kayıt, sınırlamada kamu düzeni ve yararının değil fertlerin şalisi emniyet ve selâmetlerinin gözönünde tutulduğunu açıkça göstermektedir. Yurt dışında geçimini temin edemiyen vatandaşın hariçteki temsilciliklere müracaat ederek devleti külfetlere soktuğu yahut tutumları ile milletini küçük düşürdüğü gerekçesi dahi istisnai ve ferdi durumların bahis konusu olması bakımından kamu yararı ve düzeni, mülâhazasının kabulünü haklı gösteremez. Binaenaleyh vatandaşın mukadderatının mesuliyetini müdrük olarak Anayasa'nın tanıdığı hürriyeti kullanmakla serbest bırakmak lâzımdır.

Diğer bir yasaklama sebebi memleketten ayrılımlarında siyasî emniyet bakımından mahzur bulunduğunun İçişleri Bakanlığınca tesbit edilmiş olmasıdır. Siyasî emniyet terimi Anayasa'nın hürriyetlerin sınırlandırılması sebebi olarak kabul ettiği millî güvenlik ile alâkası yoktur ve aynı anlama gelmemektedir.

Siyasî emniyet muayyen bir suçluluk durumunun da karşılığı değildir. Siyasî emniyetin başlangıcı ve sonu kanunda tesbit edilmediği gibi, herkesçe anlaşılacak şekilde de açıklanmamıştır. Öyle bir hal bahis konusudur ki alâkalı vatandaş bir suç istinadiyle yargı mercileri önüne getirilmemekte ve fakat idarenin takdiriyle bir Anayasa hakkından

mahrum bırakılmaktadır. Böyle bir durumu demokratik devlet anlayışı ile olduğu kadar Anayasa'nın ruhu ve lâfziyle de bağdaştırmağa imkân yoktur.

Nitekim 4 Nisan 1951 tarihli Bakanlar Kurulu kararı ile kurulan İlim Komisyonu antidemokratik kanunlar üzerinde yaptığı incelemede "Siyasi hakları, âmme haklarını ve insan haklarını lüzumsuz yere tahdit eden veya kaldıran hükümleri ihtiva eden kanunların antidemokratik" olduğunu tesbit ettikten sonra bu lüzum ancak "Hukuku müşterekçe kabul edilen sınırlar Türk cemiyetinin bekasını ve onun muasır medeniyet seviyesine ulaşmasını sağlayan hükümler ile taayyün eder". Neticesine vardıldıktan sonra, siyasi emniyet mülâhazası ile pasaport verilemeyeceği hakkındaki hükmün kaldırılmasını tavsiye etmiş bulunmaktadır.

Siyasi emniyet bakımından mahzurun mevcudiyeti tamamen idarenin takdirine bağlı olduğuna göre, idari kazanın bu sahaya müdahalesi de diğer iptal sebepleri dışında - mümkün olamayacaktır.

Kanun tadil edilerek siyasi emniyet terimi metinden çıkarılmadıkça bu sebebe dayanan bir kısıtlama, Anayasa'ya aykırı olmakta devam edecektir.

Sonucu kayıtlama sebebi vergi borcu olduğunun pasaport itasına yetkili makamlara bildirilmiş olmasıdır. Bu hükmün sevk edildiği tarihte tahsili emval kanunu yürürlükte idi ve devlet alacağı için hapis esası uygulanmakta idi. Halbuki âmme alacaklarının tahsili usulü hakkındaki kanun, borç için hapsi kabul etmemiştir. Hapis, muayyen ahvalde muayyen suçluluğun müeyyidesi olarak düşünölmüştür ve bunun tatbiki adlî kazaya bırakılmıştır. Böyle olunca açılan âmme dâvası zımında yetkili hâkimden yurt dışına çıkmaya mâni olacak karar istihsali mümkün bulunmaktadır.

Tahakkuk, tahsil ve tebligat safhasında mükellefin yurt içinde bulunmasını zorunlu kılan hiç bir sebep yoktur. Borcu için hapis edilmeyecektir. Yurtdışında tebligat yapmak veya adresi meçhul bulunsa dahi bunu sonunca vardırılmak mümkündür. Alacak borçlunun mameleki ile karşılanacak yetmediği surette iflâsı ile neticelenecektir.

Alacağa karşılık olan servetin yurt dışına çıkarılmasının önlenmesi hususunda, vatandaşın seyahatine mâni olunması yeterli bir tetbir değildir.

Vergi borcu olan vatandaşın dış seyahat hürriyetinin kısıtlanması Anayasa'nın 11 inci maddesinde zikredilen sınırlama sebepleri dışında kalmaktadır.

Yukarıda açıklanan gerekçeler ile her üç kısıtlama sebebinin Anayasa'nın 11, 14 ve 18 inci maddelerine aykırı olduğu kanaatindeyim.

Üye

Ekrem Korkut

MUHALEFET ŞERHİ

5682 sayılı Pasaport Kanununun 22 nci maddesinde (Pasaport ve vesika itası memnu olan haller) arasında (Memleketten ayrılmalarında siyasi emniyet bakımından mahzur bulunduğu İçişleri Bakanlığınca tesbit edilenlere) pasaport veya vesika

Esas No.:1963/190
Karar No.:1963/100

verilemeyeceği zikredilerek, bu hal yurt dışına çıkma hürriyetini kayıtlıyan bir sebep olarak kabul edilmiştir, (Siyasi emniyet) tabiri, muayyen bir suçu ifade etmediği gibi kapsamının sınırları da kanunla açıklanmış ve tâyin edilmiş bulunmadığından iradenin mücerret bir takdiriyle, vatandaşı bir Anayasa hürriyetinden mahrum eden veya binnetice bu hürriyetin özünü kaldıran bir durum doğmaktadır. Bu kararın idari yargı denetimine tabi olabilmesi, böyle bir kararın bir Anayasa hürriyetini kayıtlamasını haklı gösteremez. Bu durum demokratik bir devlet anlayışına olduğu kadar Anayasa'nın ruh ve lâfzına da aykırıdır.

Nitekim; yurt dışına çıkma hürriyetinden bahseden Anayasa'nın 18 inci maddesinin gerekçesine (Kanunun koyacağı sınırların demokratik esaslara uygun olacağı ve bu hürriyetin kullanılmasını tamamen idari makamların takdirine bırakmak suretiyle onun özünü yok edemeyeceği 11 inci madde hükmü icabından bulunduğu) bildirilmektedir. (Antidemokratik) kanunlar üzerinde inceleme yapmak üzere Bakanlar Kurulu kararı ile kurulan komisyon da; yurt dışına çıkma hakkını kısıtlayan bu hükmün kaldırılmasını tavsiye etmiştir. Bu sebeplerle Anayasa'nın 11 ve 18 inci maddelerine aykırı bulunduğu kanaatinde olduğum 5682 sayılı Pasaport Kanununun 22 nci maddesinin yukarıda kaydolunan bendinin iptali lâzım geldiği reyindeyim.

Üye

Celâlettin
Kuralmen