

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas Sayısı : 2021/28

Karar Sayısı : 2024/11

Karar Tarihi : 18/1/2024

R.G.Tarih-Sayı : 3/4/2024-32509

İPTAL DAVASINI AÇAN: Türkiye Büyük Millet Meclisi Üyeleri Engin ALTAY, Özgür ÖZEL, Engin ÖZKOÇ ile birlikte 132 milletvekili

İPTAL DAVASININ KONUSU: 27/12/2020 tarihli ve 7262 sayılı Kitle İmha Silahlarının Yayılmasının Finansmanının Önlenmesine İlişkin Kanun;

A. 4. maddesinin;

1. (2) numaralı fıkrasının üçüncü cümlesinin,

2. (4) numaralı fıkrasının,

B. 7. maddesiyle 23/6/1983 tarihli ve 2860 sayılı Yardım Toplama Kanunu'nun 6. maddesine eklenen üçüncü fıkranın üçüncü cümlesinin,

C. 8. maddesiyle 2860 sayılı Kanun'un 9. maddesine eklenen ikinci fıkranın,

Ç. 9. maddesiyle 2860 sayılı Kanun'un 16. maddesinin değiştirilen üçüncü fıkrasının,

D. 10. maddesiyle 2860 sayılı Kanun'un değiştirilen 29. maddesinin üçüncü ve sekizinci fıkralarının,

E. 13. maddesiyle 4/11/2004 tarihli ve 5253 sayılı Dernekler Kanunu'nun;

1. 19. maddesinin ikinci fıkrasının birinci cümlesine eklenen "...*kamu görevlilerine*..." ibaresinin,

2. 19. maddesinin ikinci fıkrasına eklenen ikinci, altıncı ve yedinci cümlelerin,

3. 19. maddesine eklenen dördüncü, beşinci ve altıncı fıkraların,

F. 15. maddesiyle 5253 sayılı Kanun'a eklenen 30/A maddesinin,

G. 19. maddesiyle 30/3/2005 tarihli ve 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun 43/A maddesine eklenen (3) numaralı fıkranın,

Ğ. 20. maddesiyle 11/10/2006 tarihli ve 5549 sayılı Suç Gelirlerinin Aklanmasının Önlenmesi Hakkında Kanun'un 2. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (d) bendine eklenen "..., savunma hakkı bakımından diğer kanun hükümlerine aykırı olmamak ve 19/3/1969 tarihli ve 1136 sayılı Avukatlık Kanununun 35 inci maddesinin birinci fıkrası ile alternatif uyuşmazlık çözümleri yolları kapsamında ifa edilen mesleki çalışmalar nedeniyle edinilen bilgiler hariç olmak üzere, taşınmaz alım satımı, sınırlı aynı hak kurulması ve kaldırılması, şirket, vakıf ve dernek kurulması, birleştirilmesi ile bunların idaresi, devredilmesi ve tasfiyesi işlerine ilişkin finansal işlemlerin gerçekleştirilmesi, banka, menkul kıymet ve her türlü hesaplar ile bu hesaplarda yer alan varlıkların idaresi işleriyle sınırlı olmak üzere serbest avukatlar..." ibaresinin,

H. 33. maddesiyle 13/1/2011 tarihli ve 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu'nun 562. maddesine eklenen (13) numaralı fıkranın (b) bendinin,

Anayasa'nın 2., 7., 13., 20., 33., 35., 36., 38., 90., 123. ve 124. maddelerine aykırılığı ileri sürülerek iptallerine ve yürürlüklerinin durdurulmasına karar verilmesi talebidir.

I. İPTALİ İSTENEN KANUN HÜKÜMLERİ

Kanun'un iptali talep edilen kuralların da yer aldığı;

1. 4. maddesi şöyledir:

“Denetim ve İş Birliği Komisyonu

MADDE 4- (1) Bu Kanunun uygulanmasıyla ilgili olarak Denetim ve İş Birliği Komisyonu oluşturulmuştur. Bu Kanunun uygulanmasında denetim ve iş birliği, Komisyon tarafından sağlanır. Komisyon, Mali Suçları Araştırma Kurulu Başkanının başkanlığında; Adalet Bakanlığı, Dışişleri Bakanlığı, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı, Milli Savunma Bakanlığı, Ticaret Bakanlığı, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, Hazine Kontrolörleri Kurulu Başkanlığı, Milli İstihbarat Teşkilatı Başkanlığı, Nükleer Düzenleme Kurumu ve Sermaye Piyasası Kurulunun en az genel müdür veya başkan yardımcısı düzeyinde olmak üzere bildireceği üyelerden oluşur. Komisyonun sekretarya hizmetleri Mali Suçları Araştırma Kurulu Başkanlığı tarafından yürütülür.

(2) Görüş ve bilgilerine gerek duyulan kurum ve kuruluşların temsilcileri Komisyona çağrılabilir. Komisyon, gerek görmesi hâlinde ilgili kişi, kurum ve kuruluşlardan görüş, bilgi ve belge talebinde bulunabilir. Komisyon bu Kanunun uygulanmasıyla ilgili olarak bilgi ve belge istediği takdirde talepte bulunulan kişi, kurum ve kuruluşlar, kanunlarda yer alan hükümlere dayanarak bilgi ve belge vermekten kaçınamazlar. Komisyon kamu kurum ve kuruluşlarına uygulamaya ve alınması gereken tedbirlere ilişkin olarak görüş bildirebilir ve öneride bulunabilir.

(3) Kamu kurum ve kuruluşları, 2 nci maddede belirtilen yasak işlem ve faaliyetlere ilişkin bilgi, belge ve bulgular ile değerlendirmelerini Komisyona bildirmekle yükümlüdür.

(4) Komisyon, yasak işlem ve faaliyetlerin gerçekleştirildiği hususunda makul sebeplerin varlığına istinaden kişi ve kuruluşlar ile deniz ulaşım araçlarının BMGK listelerine eklenmesine ve bu makul sebeplerin ortadan kalkması hâlinde listelerden çıkarılmasına ilişkin olarak BMGK'ya gönderilmek üzere Cumhurbaşkanına öneride bulunabilir.

(5) Komisyon yılda en az iki defa toplanır. Komisyon başkanı gerektiğinde Komisyonu toplantıya çağırabilir. Komisyon, birinci fıkrada sayılan üyeler ile toplanarak katılanların en az dokuzunun oyu ile karar verir. Komisyonun başkan ve üyelerine her toplantı için (4.000) gösterge rakamının memur aylık katsayısıyla çarpımı sonucu bulunan tutar üzerinden toplantı ücreti ödenir. Bu ödemeler damga vergisi hariç bir vergi ve kesintiye tabi tutulmaz. Bir yılda beşten fazla toplantı için ödeme yapılmaz.

(6) Komisyon çalışmaları gizlilik esaslarına uygun olarak yerine getirilir.”

2. 7. maddesiyle 2860 sayılı Kanun'un üçüncü fıkranın eklendiği 6. maddesi şöyledir:

“İzin alma zorunluğu:

Madde 6- Kişiler ve kuruluşlar, yetkili makamdan izin almadan yardım toplayamazlar. Ancak, kamu yararına çalışan dernek, kurum ve vakıflardan hangilerinin izin almadan yardım toplayabilecekleri, Cumhurbaşkanınca belirlenip ilan edilir.

İzin alınmadan girişilen yardım toplama faaliyetleri güvenlik kuvvetlerince derhal men edilir ve sorumlular hakkında kovuşturma yapılır.

*(Ek fıkra:27/12/2020-7262/7 md.) İzinsiz yardım toplama faaliyetinin internet ortamında yapıldığının tespiti hâlinde ilgili valilik veya İçişleri Bakanlığı tarafından içerik ve/veya yer sağlayıcıya, yardım toplama faaliyetine ilişkin içeriğin çıkarılması için internet sayfalarındaki iletişim araçları, alan adı, IP adresi ve benzeri kaynaklarla elde edilen bilgiler üzerinden elektronik posta veya diğer iletişim araçları ile bildirimde bulunulur. İçeriğin en geç yirmi dört saat içinde içerik ve/veya yer sağlayıcı tarafından çıkarılmaması veya içerik ve yer sağlayıcıya ilişkin bilgilerin edinilememesi ya da teknik nedenlerle bildirimde bulunulamaması hâlinde ilgili valilik veya İçişleri Bakanlığı internet ortamındaki söz konusu içeriğe ilişkin erişimin engellenmesine karar verilmesi için sulh ceza hâkimliğine başvurur. **Hâkim, talebi en geç yirmi dört saat içinde duruşma yapmaksızın karara bağlar ve gereği yapılmak üzere doğrudan Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumuna gönderir.** Bu karara karşı 4/12/2004 tarihli ve 5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu hükümlerine göre itiraz edilebilir. Bu fıkra kapsamında verilen erişimin engellenmesi kararı, içeriğe erişimin engellenmesi (URL vb.) yöntemiyle verilir.”*

3. 8. maddesiyle 2860 sayılı Kanun’un ikinci fıkranın eklendiği 9. maddesi şöyledir:

“Başvurunun incelenmesi ve izin:

Madde 9- İzin vermeye yetkili makamlarca başvuru üzerine; işin önemi, yardım toplama faaliyetine girişeceklerin yeterlikleri, yapılacak hizmetin amaca ve kamu yararına uygunluğu, yardım toplama faaliyetinin başarıya ulaşip ulaşamayacağı ve gerekli görülen diğer konular üzerinde inceleme yapılır ve sonucu en geç iki ay içinde başvuranlara bildirilir.

*(Ek fıkra:27/12/2020-7262/8 md.) **Yurt içine ve yurt dışına yapılacak yardımlara ilişkin usul ve esaslar yönetmelikte düzenlenir.”***

4. 9. maddesiyle 2860 sayılı Kanun’un üçüncü fıkrası değiştirilen 16. maddesi şöyledir:

“Faaliyetlerin denetimi:

Madde 16- Yardım toplama faaliyetleri ile sağlanan net gelirin gerçekleştirilmek istenen amaç doğrultusunda kullanılıp kullanılmadığı izin veren makamın gözetim ve denetimine tabidir.

İzin veren makam, gerekli denetlemeyi yaptırmak üzere, memurlar arasından veya dışarıdan yeterli sayıda denetçi görevlendirir ve ilgililere bildirir.

*(Değişik fıkra:27/12/2020-7262/9 md.) **Denetim ile görevlendirilenler ve izin vermeye yetkili makamlar, yardım toplama faaliyetiyle ilgili olanlar ile kamu kurum ve kuruluşlarından, bankalar dâhil gerçek ve tüzel kişilerden denetim görevi kapsamına giren hususla sınırlı olarak ilgili bilgi ve belgeyi isteme yetkisine sahiptir. Talepte bulunulanlar özel kanunlarda yazılı hükümleri ileri sürerek bilgi ve belge vermekten kaçınamazlar.***

Eski eser ve anıtların onarılması için yardım toplamaya izin verilmiş olan hallerde, Vakıflar Genel Müdürlüğü veya Kültür ve Turizm Bakanlığı tarafından ayrıca denetleme yapılabilir.”

5. 10. maddesiyle 2860 sayılı Kanun’un değiştirilen 29. maddesi şöyledir:

“Cezalar:

Madde 29- (Değişik:27/12/2020-7262/10 md.)

Bu Kanun hükümlerine aykırı olarak izinsiz yardım toplayanlara beş bin Türk lirasından yüz bin Türk lirasına kadar idari para cezası verilir. İnternet ortamında izinsiz yardım toplanması hâlinde ise on bin Türk lirasından iki yüz bin Türk lirasına kadar idari para cezası verilir.

İzinsiz yardım toplanmasına yer ve imkân sağlayanlar, uyarılmalarına rağmen bu faaliyeti sonlandırmazsa beş bin Türk lirası idari para cezası ile cezalandırılır.

Bu Kanunun 9 uncu maddesi uyarınca belirlenen usul ve esaslara aykırı olarak yurt dışına yardım yapan sorumlu kurul üyelerine, beş bin Türk lirasından yüz bin Türk lirasına kadar idari para cezası verilir.

Bu Kanunun 16 ncı maddesinin üçüncü fıkrasına aykırı hareket edenlere beş bin Türk lirasından yirmi bin Türk lirasına kadar idari para cezası verilir. Ancak bu aykırılığın kamu kurum ve kuruluşları bünyesinde gerçekleşmesi hâlinde, dokuzuncu fıkra uyarınca yetkilendirilen makamın yapacağı bildirim üzerine, ilgili kamu kurum ve kuruluşunda çalıştırılma biçimine bakılmaksızın görev yapanlar hakkında ilgili mevzuatı uyarınca disiplin hükümlerine göre işlem yapılır ve sonucu yetkili makama bildirilir.

İzin verilen yardım toplama şekli dışında 5 inci maddede belirtilen diğer yardım toplama şekillerine göre izinsiz yardım toplayanlar, uyarılmalarına rağmen bu faaliyeti sonlandırmazsa beş bin Türk lirasından yirmi bin Türk lirasına kadar idari para cezası ile cezalandırılır.

İzin vermeye yetkili makamın izin verdiği yer dışında yardım toplayanlar, uyarılmalarına rağmen bu faaliyeti sonlandırmazsa beş bin Türk lirasından yirmi bin Türk lirasına kadar idari para cezası ile cezalandırılır.

Bu Kanunun diğer hükümlerine aykırı davranışta bulunanlara, fiilleri suç oluşturmadığı takdirde, bin Türk lirası idari para cezası verilir.

Yukarıdaki fıkralara aykırı davranış sonucu izinsiz toplanan mal ve paralara el konularak mülkiyetinin kamuya geçirilmesine karar verilir.

Bu maddede yazılı olan idari yaptırımlara karar vermeye yardım toplama iznini veren makam yetkilidir. İzinsiz yardım toplanması hâlinde idari yaptırımlara vali karar verir. Vali bu yetkisini vali yardımcılara veya kaymakamlara devredebilir.”

6. 13. maddesiyle 5253 sayılı Kanun’un ikinci fıkrasına ibarenin, cümlelerin ve fıkraların eklendiği 19. maddesi şöyledir:

“Beyanname verme yükümlülüğü ve denetim

Madde 19- Dernekler, yıl sonu itibarıyla faaliyetlerini, gelir ve gider işlemlerinin sonuçlarını düzenleyecekleri beyanname ile her yıl Nisan ayı sonuna kadar mülkî idare amirliğine vermekle yükümlüdürler. Beyannamenin düzenlenmesine ilişkin esas ve usuller yönetmelikte düzenlenir.

*Gerekli görülen hallerde, derneklerin tüzüklerinde gösterilen amaçlar doğrultusunda faaliyet gösterip göstermedikleri, defterlerini ve kayıtlarını mevzuata uygun olarak tutup tutmadıkları İçişleri Bakanı veya mülkî idare amiri tarafından **kamu görevlilerine** denetletilebilir. (Ek cümle:27/12/2020-7262/13 md.) **Bu denetimlerin, yapılacak risk değerlendirmelerine göre üç***

yılı geçmeyecek şekilde her yıl yapılması esastır. Bu denetimlerde kolluk kuvveti mensupları görevlendirilemez. İçişleri Bakanlığı ve mülkî idare amirlerinin yapacağı denetimler mesai saatleri içerisinde yapılır. Bu denetimler en az yirmidört saat önce derneklere bildirilir. (Ek cümleler:27/12/2020-7262/13 md.) İçişleri Bakanlığı mülkiye müfettişleri ve dernekler denetçileri hariç, denetimlerde görevlendirilecek kamu görevlilerine verilecek ücretin tutarı İçişleri Bakanlığı ile Hazine ve Maliye Bakanlığınca birlikte tespit olunur ve İçişleri Bakanlığı bütçesine konulacak ödenekten karşılanır. Bu denetimlerde görevlendirileceklerle ilişkin usul ve esaslar yönetmelikte düzenlenir.

Denetim sırasında görevli memurlar tarafından istenecek her türlü bilgi, belge ve kayıtların, dernek yetkilileri tarafından gösterilmesi veya verilmesi, yönetim yerleri, müesseseler ve eklentilerine girme isteğinin yerine getirilmesi zorunludur.

(Ek fıkra:27/12/2020-7262/13 md.) **Denetim ile görevlendirilenler, kamu kurum ve kuruluşlarından, bankalar dâhil gerçek ve tüzel kişilerden denetim görevi kapsamına giren hususla sınırlı olarak ilgili bilgi ve belgeyi isteme yetkisine sahiptir. Talepte bulunulanlar özel kanunlarda yazılı hükümleri ileri sürerek bilgi ve belge vermekten kaçınmazlar.**

(Ek fıkra:27/12/2020-7262/13 md.) **Özel kanunlarındaki düzenlemeler saklı kalmak üzere, İçişleri Bakanlığınca veya mülki idare amirliğince talep edilmesi hâlinde, dernekler ile derneklere ait her türlü tesis, müessese ve ortaklığı bulunan kuruluşlar, görev alanları ile sınırlı olmak üzere ilgili bakanlık ve kuruluşlar tarafından denetlenir.**

(Ek fıkra:27/12/2020-7262/13 md.) **Denetim sırasında, uzmanlık veya teknik bilgi gerektiren durumlarda İçişleri Bakanlığı, valilikler ve kaymakamlıklar tarafından bilirkişi görevlendirilebilir. Bilirkişinin görevlendirilmesine ilişkin usul ve esaslar yönetmelikte düzenlenir. Bilirkişiye verilecek ücretin tutarı İçişleri Bakanlığı ile Hazine ve Maliye Bakanlığınca birlikte tespit olunur ve bu ücret İçişleri Bakanlığı bütçesine konulacak ödenekten karşılanır.**

Denetim sırasında, suç teşkil eden fiillerin tespit edilmesi hâlinde, mülkî idare amiri durumu derhal Cumhuriyet savcılığına ve derneğe bildirir.”

7. 15. maddesiyle 5253 sayılı Kanun'a eklenen 30/A maddesi şöyledir:

“Görevden uzaklaştırma ve faaliyetten geçici alıkoyma

MADDE 30/A- (Ek:27/12/2020-7262/15 md.) Bir derneğin faaliyeti çerçevesinde Terörizmin Finansmanının Önlenmesi Hakkında Kanun kapsamında yer alan suçlar ile Türk Ceza Kanununda yer alan uyuşturucu veya uyarıcı madde imal ve ticareti veya suçtan kaynaklanan malvarlığı değerlerini aklama suçlarından dolayı derneğin genel kurulu dışındaki organlarında görevli olanlar veya ilgili personel hakkında kovuşturma başlatılması hâlinde bu kişiler veya bu kişilerin görev yaptığı organlar geçici bir tedbir olarak İçişleri Bakanı tarafından görevden uzaklaştırılabilir.

Birinci fıkrada belirtilen tedbirin yeterli olmaması ve gecikmesinde sakınca bulunması durumunda İçişleri Bakanı, derneği geçici olarak faaliyetten alıkoyabilir ve derhâl mahkemeye başvurur. Mahkeme kırk sekiz saat içinde faaliyetten geçici alıkoymaya ilişkin kararını verir ve yargılamaya Türk Medenî Kanununun 89 uncu maddesine göre devam eder. İlgililer her zaman faaliyetten geçici alıkoyma kararının kaldırılmasını talep edebilir. Mahkeme başvuruyu gecikmeksizin karara bağlar.

Birinci fıkraya ve 32 nci maddenin birinci fıkrasının (f) bendine göre geçici olarak görevden uzaklaştırılan organların ve bu organların üyelerinin yerine yapılacak atamalarda 27 nci madde ile Türk Medenî Kanununun ilgili hükümleri uygulanır.”

8. 19. maddesiyle 5326 sayılı Kanun’un alt bent, cümle ve fıkranın eklendiği, bendi ve ibaresi değiştirilen 43/A maddesi şöyledir:

“Tüzel kişilerin sorumluluğu

Madde 43/A- (Ek: 26/6/2009-5918/9 md.)

(1) Daha ağır idarî para cezasını gerektiren bir kabahat oluşturmadığı hallerde, bir özel hukuk tüzel kişisinin organ veya temsilcisi ya da organ veya temsilci olmamakla birlikte bu tüzel kişinin faaliyeti çerçevesinde görev üstlenen bir kişi tarafından;

a) 5237 sayılı Türk Ceza Kanununun;

1) 157 nci ve 158 inci maddelerinde tanımlanan dolandırıcılık suçunun,

2) (Ek:27/12/2020-7262/19 md.) 188 inci maddesinde tanımlanan uyuşturucu veya uyarıcı madde imal ve ticareti suçunun,

3) 235 inci maddesinde tanımlanan ihaleye fesat karıştırma suçunun,

4) 236 nci maddesinde tanımlanan edimin ifasına fesat karıştırma suçunun,

5) 252 nci maddesinde tanımlanan rüşvet suçunun,

6) 282 nci maddesinde tanımlanan suçtan kaynaklanan malvarlığı değerlerini aklama suçunun,

b) 19/10/2005 tarihli ve 5411 sayılı Bankacılık Kanununun 160 inci maddesinde tanımlanan zimmet suçunun,

c) 21/3/2007 tarihli ve 5607 sayılı Kaçakçılıkla Mücadele Kanununda tanımlanan kaçakçılık suçlarının,

ç) 4/12/2003 tarihli ve 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanununun Ek 5 inci maddesinde tanımlanan suçun,

d) (Değişik:27/12/2020-7262/19 md.) 7/2/2013 tarihli ve 6415 sayılı Terörizmin Finansmanının Önlenmesi Hakkında Kanunun 4 üncü maddesinde tanımlanan terörizmin finansmanı suçunun,

tüzel kişinin yararına olarak işlenmesi halinde, ayrıca bu tüzel kişiye onbin Türk Lirasından elli milyon Türk Lirasına kadar idarî para cezası verilir. (Ek cümle:27/12/2020- 7262/19 md.) Ancak idari para cezası, işleme veya eyleme konu menfaatin iki katından az olamaz.

(2) Bu madde hükümlerine göre idari para cezasına karar vermeye, birinci fıkrada sayılan suçlardan dolayı yargılama yapmakla görevli mahkeme yetkilidir.

(3) (Ek:27/12/2020-7262/19 md.) Birinci fıkrada sayılan suçların bir tüzel kişinin yararına işlenmesi durumunda, tüzel kişi hakkında idari para cezasına karar verilebilmesi için fiili gerçekleştiren kişi hakkında yürütülen soruşturma veya kovuşturmanın tamamlanması

beklenmez. Soruşturma veya kovuşturma sonucunda suçun tüzel kişinin yararına işlenmediğinin anlaşılması hâlinde idari para cezası kaldırılır, tahsil edilmiş ise iade edilir.”

9. 20. maddesiyle 5549 sayılı Kanun'un (1) numaralı fıkrasının (d) bendine ibarenin eklendiği 2. maddesinin ilgili kısmı şöyledir:

“Tanımlar

MADDE 2- (1) Bu Kanunda geçen;

...

d) ***Yükümlü: Bankacılık, sigortacılık, bireysel emeklilik, sermaye piyasaları, ödünç para verme ve diğer finansal hizmetler ile posta ve taşımacılık, talih ve bahis oyunları alanında faaliyet gösterenler; döviz, taşınmaz, değerli taş ve maden, mücevher, nakil vasıtası, iş makinesi, tarihi eser, sanat eseri ve antika ticareti ile iştigal edenler veya bu faaliyetlere aracılık edenler ile noterler, spor kulüpleri, savunma hakkı bakımından diğer kanun hükümlerine aykırı olmamak ve 19/3/1969 tarihli ve 1136 sayılı Avukatlık Kanununun 35 inci maddesinin birinci fıkrası ile alternatif uyuşmazlık çözüm yolları kapsamında ifa edilen mesleki çalışmalar nedeniyle edinilen bilgiler hariç olmak üzere, taşınmaz alım satımı, sınırlı ayni hak kurulması ve kaldırılması, şirket, vakıf ve dernek kurulması, birleştirilmesi ile bunların idaresi, devredilmesi ve tasfiyesi işlerine ilişkin finansal işlemlerin gerçekleştirilmesi, banka, menkul kıymet ve her türlü hesaplar ile bu hesaplarda yer alan varlıkların idaresi işleriyle sınırlı olmak üzere serbest avukatlar ve Cumhurbaşkanınca belirlenen diğer alanlarda faaliyet gösterenleri,***

...

ifade eder.”

10. 33. maddesiyle 6102 sayılı Kanun'un 562. maddesine eklenen (13) numaralı fıkra şöyledir:

“(13) (Ek:27/12/2020-7262/33 md.) Bu Kanunun;

a) 486 ncı maddesinin ikinci fıkrası uyarınca bildirimde bulunmayanlar yirmi bin Türk lirası,

b) 489 uncu maddesinin birinci fıkrası uyarınca bildirimde bulunmayanlar beş bin Türk lirası,

idari para cezasıyla cezalandırılır.”

II. İLK İNCELEME

1. Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü hükümleri uyarınca Zühtü ARSLAN, Hasan Tahsin GÖKCAN, Kadir ÖZKAYA, Engin YILDIRIM, Hicabi DURSUN, Celal Mümtaz AKINCI, Muammer TOPAL, M. Emin KUZ, Rıdvan GÜLEÇ, Recai AKYEL, Yusuf Şevki HAKYEMEZ, Yıldız SEFERİNOĞLU, Selahaddin MENTEŞ, Basri BAĞCI ve İrfan FİDAN'ın katılımlarıyla 18/3/2021 tarihinde yapılan ilk inceleme toplantısında dosyada eksiklik bulunmadığından işin esasının incelenmesine, yürürlüğü durdurma talebinin esas inceleme aşamasında karara bağlanmasına OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

III. ESASIN İNCELENMESİ

2. Dava dilekçesi ve ekleri, Raportörler Abdullah ATAY ve Cengiz ERTEN tarafından hazırlanan işin esasına ilişkin raporlar, dava konusu kanun hükümleri, dayanılan ve ilgili görülen Anayasa kuralları ve bunların gerekçeleri ile diğer yasama belgeleri okunup incelendikten sonra gereği görüşülüp düşünüldü:

A. Kanun'un 4. Maddesinin (2) Numaralı Fıkrasının Üçüncü Cümlesi ile (4) Numaralı Fıkrasının İncelenmesi

1. (2) Numaralı Fıkranın Üçüncü Cümlesi

a. Anlam ve Kapsam

3. 7262 sayılı Kanun'un 1. maddesinin (1) numaralı fıkrasına göre anılan Kanun'un amacı, Birleşmiş Milletler Güvenlik Konseyinin (BMGK) kitle imha silahlarının yayılmasının finansmanının önlenmesine yönelik yaptırım kararlarının uygulanmasına ilişkin usul ve esasları düzenlemektir.

4. Kanun'un 4. maddesinin (1) numaralı fıkrasıyla Kanun'un uygulanmasında denetim ve iş birliğini sağlamak üzere Denetim ve İşbirliği Komisyonu (Komisyon) kurulmuştur. Buna göre Komisyon; Mali Suçları Araştırma Kurulu (MASAK) Başkanı'nın başkanlığında, Adalet Bakanlığı, Dışişleri Bakanlığı, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı, Millî Savunma Bakanlığı, Ticaret Bakanlığı, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, Hazine Kontrolörleri Kurulu Başkanlığı, Millî İstihbarat Teşkilatı Başkanlığı, Nükleer Düzenleme Kurumu ve Sermaye Piyasası Kurulunun en az genel müdür veya başkan yardımcısı düzeyinde bildirdiği üyelerden oluşmaktadır. Komisyonun sekretarya hizmetleri ise MASAK Başkanlığı tarafından yürütülmektedir.

5. Anılan maddenin (2) numaralı fıkrasının birinci ve ikinci cümlesinde; görüş ve bilgilerine ihtiyaç duyulan kurum ve kuruluşların temsilcilerinin Komisyona çağrılabilmesi, Komisyonun gerek görmesi hâlinde ilgili kişi, kurum ve kuruluşlardan görüş, bilgi ve belge talebinde bulunabileceği öngörülmüştür. Söz konusu fıkranın dava konusu üçüncü cümlesinde ise Komisyonun anılan Kanun'un uygulanmasıyla ilgili olarak bilgi ve belge talebinde bulunduğu kişi, kurum ve kuruluşların başka kanunlarda yer alan hükümlere dayanarak bilgi ve belge vermekten kaçınamayacakları hükme bağlanmıştır. Dolayısıyla kuralla, talepte bulunulan kişi, kurum ve kuruluşlar yönünden herhangi bir istisna tanınmadan tüm verilerin mutlak suretle Komisyona verilmesi yükümlülüğü getirilmiştir.

b. İptal Talebinin Gerekçesi

6. Dava dilekçesinde özetle; dava konusu kural kapsamında Komisyona verilmesi zorunlu olan bilgi ve belgeler bakımından herhangi bir istisnanın öngörülmediği, Komisyonun taleplerinin kişisel verilere ilişkin olabileceği, kuralda bu tür verilerin nasıl toplanacağı, hangi verilerin elde edileceği, bu verilerin nasıl saklanacağı ve kimlerle paylaşılacağı konusunda herhangi bir düzenleme ve güvenceye yer verilmediği, dolayısıyla kuralın keyfi olarak uygulanmaya müsait olduğu, bu durumun hukuki belirlilik ve öngörülebilirlik ilkeleriyle bağdaşmadığı belirtilerek kuralın Anayasa'nın 2., 13. ve 20. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

c. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

7. Anayasa'nın 20. maddesinin birinci fıkrasında herkesin özel ve aile hayatına saygı gösterilmesini isteme hakkına sahip olduğu, özel hayatın ve aile hayatının gizliliğine dokunulamayacağı belirtilmiş; üçüncü fıkrasında da "*Herkes, kendisiyle ilgili kişisel verilerin korunmasını isteme hakkına sahiptir. Bu hak; kişinin kendisiyle ilgili kişisel veriler hakkında*

bilgilendirilme, bu verilere erişme, bunların düzeltilmesini veya silinmesini talep etme ve amaçları doğrultusunda kullanılıp kullanılmadığını öğrenmeyi de kapsar. Kişisel veriler, ancak kanunda öngörülen hallerde veya kişinin açık rızasıyla işlenebilir. Kişisel verilerin korunmasına ilişkin esas ve usuller kanunla düzenlenir” denilerek kişisel verilerin korunması özel hayatın gizliliğinin korunması kapsamında güvenceye kavuşturulmuştur.

8. Kişisel verilerin korunmasını isteme hakkı, kişinin insan onurunun korunması ve kişiliğini serbestçe geliştirebilmesi hakkının özel bir biçimi olarak bireyin hak ve özgürlüklerini kişisel verilerin işlenmesi sırasında korumayı amaçlamaktadır.

9. Anayasa Mahkemesinin kararlarında da belirtildiği üzere “...adı, soyadı, doğum tarihi ve doğum yeri gibi bireyin sadece kimliğini ortaya koyan bilgiler değil; telefon numarası, motorlu taşıt plakası, sosyal güvenlik numarası, pasaport numarası, özgeçmiş, resim, görüntü ve ses kayıtları, parmak izleri, IP adresi, e-posta adresi, hobiler, tercihler, etkileşimde bulunulan kişiler, grup üyelikleri, aile bilgileri, sağlık bilgileri gibi kişiyi doğrudan veya dolaylı olarak belirlenebilir kılan tüm veriler...” kişisel veri olarak kabul edilmektedir (AYM, E.2013/122, K.2014/74, 9/4/2014; E.2014/149, K.2014/151, 2/10/2014; E.2014/74, K.2014/201, 25/12/2014; E.2014/180, K.2015/30, 19/3/2015; E.2015/32, K.2015/102, 12/11/2015).

10. Komisyonun 7262 sayılı Kanun’un uygulanmasıyla ilgili olarak bilgi ve belge talebi üzerine kişi, kurum ve kuruluşlar tarafından Komisyona verilmesi zorunlu olan bu bilgi ve belgelerden bazılarının kişiyi doğrudan veya dolaylı olarak belirlenebilir kılan kişisel verileri de içerebileceği açıktır. Bu itibarla dava konusu kural kişisel veri niteliğinde olan bilgilerin Komisyona verilmesini zorunlu tutmak suretiyle kişisel verilerin korunmasını isteme hakkına sınırlama getirmektedir.

11. Anayasa’nın 20. maddesi uyarınca kişisel veriler ancak kanunda öngörülen hâllerde veya kişinin açık rızasıyla işlenebilir. Anayasa’nın 13. maddesinde ise “*Temel hak ve hürriyetler, özlerine dokunulmaksızın yalnızca Anayasanın ilgili maddelerinde belirtilen sebeplere bağlı olarak ve ancak kanunla sınırlanabilir. Bu sınırlamalar, Anayasanın sözüne ve ruhuna, demokratik toplum düzeninin ve lâik Cumhuriyetin gereklerine ve ölçülülük ilkesine aykırı olamaz.*” denilmektedir. Anayasa’nın söz konusu maddesi kişisel verilerin korunmasını isteme hakkına getirilen sınırlamaların kanunla yapılması, Anayasa’da öngörülen sınırlama sebeplerine, demokratik toplum düzeninin gereklerine ve ölçülülük ilkesine uygun olması gerekir.

12. Bu kapsamda Anayasa’nın 13. ve 20. maddeleri uyarınca kişisel verilerin korunmasını isteme hakkını sınırlamaya yönelik kanuni bir düzenlemenin şeklen var olması yeterli olmayıp yasal kuralların keyfiliğe izin vermeyecek şekilde belirli, ulaşılabilir ve öngörülebilir düzenlemeler niteliğinde olması gerekir.

13. Esasen temel hakları sınırlayan kanunun bu niteliklere sahip olması, Anayasa’nın 2. maddesinde güvenceye bağlanan hukuk devleti ilkesinin de bir gereğidir. Hukuk devletinde kanuni düzenlemelerin hem kişiler hem de idare yönünden herhangi bir duraksamaya ve kuşkuya yer vermeyecek şekilde açık, net, anlaşılır, uygulanabilir ve nesnel olması, ayrıca kamu otoritelerinin keyfi uygulamalarına karşı koruyucu önlem içermesi gerekir. Kanunda bulunması gereken bu nitelikler hukuki güvenliğin sağlanması bakımından da zorunludur. Zira bu ilke hukuk normlarının öngörülebilir olmasını, bireylerin tüm eylem ve işlemlerinde devlete güven duyabilmesini, devletin de yasal düzenlemelerinde bu güven duygusunu zedeleyici yöntemlerden kaçınmasını gerekli kılar (AYM, E.2015/41, K.2017/98, 4/5/2017, §§ 153, 154). Dolayısıyla Anayasa’nın 13. ve 20. maddelerinde sınırlama ölçütü olarak belirtilen kanunilik, Anayasa’nın 2. maddesinde güvenceye bağlanan hukuk devleti ilkesi ışığında yorumlanmalıdır.

14. Bu kapsamda kişisel verilerin korunmasını isteme hakkını sınırlamaya yönelik düzenlemelerde kamu makamlarınca istenecek bilgi ve belgelerin neler olduğu, bunların ne şekilde kullanılacağı, hangi şartlarda ne kadar süreyle muhafaza edileceği, ilgililerin söz konusu bilgilere itiraz etme imkânı bulunup bulunmadığı, bilgilerin belirli süre sonunda imha edilip edilmeyeceği, edilecekse hangi usulün uygulanacağı, keyfi uygulamalara, yetki aşımına karşı yapılacak denetim ve uygulanacak yaptırıma ilişkin hususlara ayrıntılı olarak yer verilmelidir (AYM, E.2018/73, K.2019/65, 24/7/2019, § 171; E.2018/163, K.2020/13, 19/2/2020, § 16; E.2020/24, K.2021/39, 3/6/2021, § 48; E.2018/91, K.2020/10, 19/2/2020, § 133; E.2018/137, K.2022/86, 30/6/2022, § 796; *Fatih Saraman* [GK], B. No: 2014/7256, 27/2/2019, §§ 89, 90; *Turgut Duman*, 29/5/2019, B. No: 2014/15365, § 88).

15. Anayasa Mahkemesi daha önce verdiği kararlarda kişisel verileri işleyen tüm gerçek ve tüzel kişilerin 4/3/2016 tarihli ve 6698 sayılı Kişisel Verilerin Korunması Kanunu kapsamında olduğundan hareketle incelenen ilgili Kanun'da özel bir düzenleme yer almasa dahi 6698 sayılı Kanun'daki genel hükümlerin kişisel verilerin korunmasını isteme hakkı yönünden gerekli güvenceleri karşıladığını belirtmiştir (bkz. AYM, E.2021/84, K.2022/117, 13/10/2022, §§ 65-73; E.2020/67, K.2022/139, 9/11/2022, §§ 54-59).

16. Bu bağlamda öncelikle kişisel verilerin işlenmesinde, kişisel verileri işleyen gerçek ve tüzel kişilerin yükümlülükleri ile uyacakları usul ve esasları düzenlemek suretiyle bu konuda özel güvenceler öngören 6698 sayılı Kanun'un dava konusu kural bakımından uygulanma imkânı bulunup bulunmadığının değerlendirilmesi gerekir.

17. Anılan Kanun'un "*İstisnalar*" başlıklı 28. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (c) bendinde "*Kişisel verilerin millî savunmayı, millî güvenliği, kamu güvenliğini, kamu düzenini veya ekonomik güvenliği sağlamaya yönelik olarak kanunla görev ve yetki verilmiş kamu kurum ve kuruluşları tarafından yürütülen önleyici, koruyucu ve istihbari faaliyetler kapsamında işlenmesi*" hâlinde söz konusu kanun hükümlerinin uygulanmayacağı belirtilmiştir.

18. Dolayısıyla yetkili kurum ve kuruluşlar tarafından millî güvenlik, kamu güvenliği ve kamu düzeninin sağlanması amacıyla önleyici, koruyucu ve istihbari faaliyetler kapsamında elde edilen kişisel verilerin işlenmesinde 6698 sayılı Kanun hükümlerinde yer alan güvenceler geçerli olmayacaktır (AYM, E.2018/137, K.2022/86, 30/6/2022, § 800).

19. Komisyonun kuruluş amacı ve ifa ettiği görevin konusu gözetildiğinde kural gereğince Komisyona verilmesi zorunlu tutulan kişisel verilerin millî güvenliği ve kamu güvenliğini sağlama amacına yönelik olarak önleyici ve koruyucu bir faaliyet kapsamında elde edildiği anlaşılmaktadır. Bu itibarla Komisyon tarafından kitle imha silahlarının yayılmasının finansmanının önlenmesine ilişkin görevi kapsamındaki faaliyetler sırasında kişisel veri niteliğindeki bilgilere ulaşılmasına imkân tanıyan kural yönünden 6698 sayılı Kanun'da yer alan güvencelerin uygulanması mümkün olmayacaktır (benzer değerlendirme için bkz. AYM, E.2018/137, K.2022/86, 30/6/2022, § 802).

20. Bununla birlikte 7262 sayılı Kanun'da kural kapsamında Komisyonca elde edilen kişisel veri niteliğindeki bilgilerin kullanılmasına ve saklanmasına ilişkin ilke ve esasların belirlenmediği, bu bilgilerin ne suretle ve ne kadar süreyle saklanacağına, ilgililerin söz konusu bilgilerin talep edilmesine itiraz etme imkânı olup olmadığına, bilgilerin bir süre sonra silinip silinmeyeceğine, silinecekse bu sırada izlenecek usulün ne olduğuna ilişkin herhangi bir düzenleme yapılmadığı, dava konusu kural kapsamında elde edilen bilgilerin gizliliğinin korunması ve amacı dışında kullanılmasını önleyecek yasal güvencelere yer verilmediği gibi bu bilgilerin kötüye kullanılıp kullanılmadığını denetleyecek mekanizmalarla -özellikle keyfilığe karşı denetim ve uygulanacak yaptırımlarla- ilgili yeterli güvencelerin de öngörülmediği anlaşılmıştır.

21. Dolayısıyla kural uyarınca elde edilen kişisel veri niteliğindeki bilgilerin alınmasına, kullanılmasına ve işlenmesine yönelik güvenceler ve temel ilkeler kanunla belirlenmeksizin kişisel veri niteliğindeki bilgi ve belgelerin Komisyona verilmesinin zorunlu tutulması suretiyle kişisel verilerin korunmasını isteme hakkına getirilen sınırlama Anayasa'nın 13. ve 20. maddeleriyle bağdaşmamaktadır.

22. Öte yandan kural, talepte bulunulan kişi, kurum ve kuruluşların kanunlarda yer alan hükümlere dayanarak bilgi ve belge vermekten kaçınamayacaklarını öngörmek suretiyle ilgililer yönünden kategorik ve istisnasız bir bilgi verme zorunluluğu getirmektedir. Bu yönüyle kural; kişi, kurum ve kuruluşların başka kanunlarda belirli konularda bilgi ve belge vermekten imtina etmelerine imkân tanıyan ya da bilgi ve belge vermemelerini zorunlu kılan hükümleri bertaraf etmeyi hedeflemektedir. Bu çerçevede ticari sırların veya güven ilişkisi ve mahremiyet ilkesine dayanan belirli mesleklerin icrası kapsamında sahip olunan bilgilerin diğer kanunlarda yer alan hükümler gözönünde bulundurulmaksızın, istisnasız ve kategorik bir şekilde Komisyona verilmesinin zorunlu tutulması başta mülkiyet hakkı olmak üzere diğer temel hak ve özgürlükler yönünden ortaya çıkabilecek sınırlamalar yönünden de herhangi bir güvence içermemektedir.

23. Açıklanan nedenlerle kural, Anayasa'nın 13. ve 20. maddelerine aykırıdır. İptali gerekir.

Kuralın Anayasa'nın 2. maddesine de aykırı olduğu ileri sürülmüş ise de bu bağlamda belirtilen hususların Anayasa'nın 13. ve 20. maddeleri yönünden yapılan değerlendirmeler kapsamında ele alınmış olması nedeniyle Anayasa'nın 2. maddesi yönünden ayrıca bir inceleme yapılmasına gerek görülmemiştir.

2. (4) Numaralı Fıkra

a. Anlam ve Kapsam

24. Kuralla, yasak işlem ve faaliyetlerin gerçekleştirildiği hususunda makul sebeplerin varlığına istinaden Komisyonun kişi ve kuruluşlar ile deniz ulaşım araçlarının BMGK listelerine eklenmesine ve bu makul sebeplerin ortadan kalkması hâlinde listelerden çıkarılmasına ilişkin olarak BMGK'ya gönderilmek üzere Cumhurbaşkanı'na öneride bulunabileceği öngörülmüştür.

25. Yasak işlem ve faaliyetlerin hangileri olduğu ise 7262 sayılı Kanun'un 2. maddesinde düzenlenmiştir. Anılan maddenin (1) numaralı fıkrasına göre BMGK kararlarının kapsamına bağlı olarak bu kararlarda yer alan kişi veya kuruluşlara veya bunlar tarafından doğrudan veya dolaylı olarak kontrol edilen kişi veya kuruluşlara ya da bunların adına veya hesabına hareket eden kişi veya kuruluşlara ya da bunların yararına her türlü fon toplanması veya sağlanması ya da bunların Türkiye'de iş ortaklığına ya da başkaca iş ilişkilerine girmesi, bu kararlarda yasaklanan nükleer, balistik füze programları veya diğer faaliyetlerle ilgili olarak organizasyonlara veya bunlar tarafından doğrudan veya dolaylı olarak kontrol edilen kişi veya kuruluşlara ya da bunların adına veya hesabına hareket eden kişi veya kuruluşlara ya da bunların yararına her türlü fon toplanması veya sağlanması yasaktır.

26. Maddenin (2) numaralı fıkrası uyarınca da BMGK kararlarının kapsamına bağlı olarak bu kararlarda belirtilen kişi, kuruluş veya organizasyonların ya da bunlar tarafından doğrudan veya dolaylı olarak kontrol edilen kişi veya kuruluşların ya da bunların adına veya hesabına hareket eden kişi veya kuruluşların Türkiye'de temsilcilik açması, her türlü faaliyette bulunması, faaliyetlerini gerçek veya tüzel kişiler aracılığıyla doğrudan ya da dolaylı olarak yürütmesi, bankalarının Türkiye'de şube veya temsil ofisi açması ya da iş ortaklığına girmesi ve bankaları ile iş ortaklığı kurulması, sermaye ortaklığına gidilmesi veya muhabir banka ilişkisi tesis edilmesi yasak olup mevcut olanlar sonlandırılır.

27. Maddenin (3) numaralı fıkrasında ise BMGK tarafından izin verilen hâller dışında bu kararlarda belirtilen madde, malzeme ve ekipmanın ithali, ihracı, transiti ve teknolojinin transferi veya nükleer faaliyetlere ya da nükleer silah atma sistemlerinin geliştirilmesine katkı sağlanmasının veya destek verilmesinin yasak olduğu belirtilmiştir.

28. BMGK tarafından alınan yaptırım kararlarının Türkiye’de uygulanmasına ve sonuç doğurmasına ilişkin hükümlere ise 7262 sayılı Kanun’un 3. maddesinde yer verilmiştir. Anılan maddenin (1) numaralı fıkrasında BMGK kararlarına konu kişi veya kuruluşların veya bunlar tarafından doğrudan veya dolaylı olarak kontrol edilen kişi veya kuruluşların ya da bunların adına veya hesabına hareket eden kişi veya kuruluşların Türkiye’de bulunan mal varlığının ve deniz ulaşım araçlarının dondurulması veya 2. maddede belirtilen yasaklama kararları ile bu kararların kaldırılmasına ilişkin kararlarının Cumhurbaşkanının Resmî Gazete’de yayımlanan kararıyla gecikmeksizin uygulanacağı belirtilmiştir. Buna göre BMGK tarafından alınan mal varlığının dondurulması ve yasaklama kararları iç hukukta kendiliğinden sonuç doğurmayacak, bu kararların Türkiye yönünden uygulanması Resmî Gazete’de yayımlanan bir Cumhurbaşkanı kararıyla mümkün olacaktır.

29. Söz konusu maddenin (4) numaralı fıkrasında ise BMGK kararları uyarınca malvarlığının dondurulmasına ilişkin kararların icrası ve sonuçları bakımından 7/2/2013 tarihli ve 6415 sayılı Terörizmin Finansmanının Önlenmesi Hakkında Kanun hükümlerine atıf yapılmıştır. Anılan Kanun’un 12. maddesinin (1) numaralı fıkrasında, mal varlığının dondurulması kararı ve bu kararın kaldırılmasına ilişkin kararın Resmî Gazete’de yayımlanması ile birlikte hukuki sonuçlarını doğuracağı belirtilmiştir. Kanun’un 11. maddesinde ise söz konusu kararların Resmî Gazete’de yayımlanacağı ve yayımı tarihinde hakkında mal varlığının dondurulması kararı verilen ilgili kişi ve kuruluşa tebliğ edilmiş sayılacağı hükme bağlanmış; ayrıca kararda kararın kimin hakkında verildiği, sebepleri, kapsamı, süresi ve bu karara karşı başvurulabilecek kanun yolları ile başvuru süresinin yer alacağı belirtilmiştir.

b. İptal Talebinin Gerekçesi

30. Dava dilekçesinde özetle; dava konusu kural uyarınca bir kişinin, kurumun ve deniz ulaşım aracının BMGK listesine alınması hâlinde ekonomik faaliyetlerinin büyük ölçüde kısıtlanacağı ve mal varlıklarının dondurulacağı, temel hak ve özgürlüklere yönelik böyle ağır bir tedbire hükmedilmesi için kuralda hiçbir somut ölçüte yer verilmediği gibi söz konusu karar için herhangi bir yargı denetiminin ya da etkili başvuru yolunun da öngörülmediği, kuralın belirli ve öngörülebilir olmadığı, kuralda keyfi müdahaleleri önleyecek güvencelere yer verilmediği, bu itibarla temel hak ve özgürlüklerin kanunla sınırlanması ölçütünün karşılanmadığı belirtilerek kuralın Anayasa’nın 2., 13., 35., 36. ve 90. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

c. Anayasa’ya Aykırılık Sorunu

31. Anayasa’nın 2. maddesinde belirtilen hukuk devleti eylem ve işlemleri hukuka uygun, insan haklarına saygılı, bu hak ve özgürlükleri koruyup güçlendiren, her alanda adil bir hukuk düzeni kurup bunu geliştirerek sürdüren, Anayasa’ya aykırı durum ve tutumlardan kaçınan, hukuki güvenliği sağlayan, hukuk kurallarıyla kendini bağlı sayan ve yargı denetimine açık olan devlettir.

32. Hukuk devletinin temel ilkelerinden biri belirliliktir. Bu ilkeye göre yasal düzenlemelerin hem kişiler hem de idare yönünden herhangi bir duraksamaya ve kuşkuya yer vermeyecek şekilde açık, net, anlaşılır, uygulanabilir ve nesnel olması, ayrıca kamu otoritelerinin keyfi uygulamalarına imkân tanınamaması gerekir. Belirlilik ilkesi hukuksal güvenlikle bağlantılı olup bireyin kanundan belirli bir kesinlik içinde, hangi somut eylem ve olguya hangi hukuksal yaptırımın veya sonucun bağlandığını, bunların idareye hangi müdahale yetkisini verdiğini bilmesini zorunlu kılmaktadır.

33. Dava konusu kuralla Komisyonun yasak işlem ve faaliyetlerin gerçekleştirildiği hususunda makul sebeplerin varlığına istinaden kişi ve kuruluşlar ile deniz ulaşım araçlarının BMGK listelerine eklenmesine ve bu makul sebeplerin ortadan kalkması hâlinde listelerden çıkarılmasına ilişkin olarak BMGK'ya gönderilmek üzere Cumhurbaşkanı'na öneride bulunabileceğinin öngörüldüğü gözetildiğinde Komisyona ve Cumhurbaşkanı'na tanınan yetkinin konusu, kapsamı, kullanılacağı hâller, kullanılma şekli ile kurala konu yasak işlem ve faaliyetlerin herhangi bir tereddüde ve şüpheye yer vermeyecek şekilde açık, net, anlaşılır bir şekilde düzenlendiği anlaşıldığından kuralda *belirlilik* ilkesine aykırı bir yön bulunmamaktadır.

34. Kuralla Komisyona tanınan yetki, kişi ve kuruluşlar ile deniz ulaşım araçlarının BMGK listelerine eklenmesine ve listelerden çıkarılmasına ilişkin olarak BMGK'ya gönderilmek üzere Cumhurbaşkanı'na öneride bulunmakla sınırlıdır. Dolayısıyla Komisyonun öneri niteliğindeki bu işleminin tek başına ilgililer yönünden icrai bir işlem olmadığı açıktır. Nitekim bağlayıcı nitelikte olmayan bu öneri üzerine ilgili kişi ve kuruluşlar ile deniz ulaşım araçlarının BMGK listelerine eklenmesine ve listelerden çıkarılmasına ilişkin BMGK'ya teklifte bulunulması Cumhurbaşkanı'nın takdir yetkisi kapsamında tesis edeceği işleme bağlıdır. Komisyonun öneri niteliğindeki işlemin aksine, kişi ve kuruluşların yaptırım listelerine eklenmesi veya bu listelerden çıkarılması için BMGK'ya teklifte bulunulmasına ilişkin Cumhurbaşkanı kararlarının ise iç hukuk yönünden kesin ve icrai nitelikte olmadığı söylenemez.

35. Bununla birlikte Anayasa'nın 125. maddesinde idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolunun açık olduğunun belirtildiği gözetildiğinde kişi ve kuruluşlar ile deniz ulaşım araçlarının yaptırım listelerine eklenmesi veya bu listelerden çıkarılması için BMGK'ya teklifte bulunulmasına ilişkin olarak Cumhurbaşkanı'nca tesis edilen işlemlerin de bu kapsamda olduğu açıktır. Nitekim Cumhurbaşkanı'nın anılan kararlarına karşı yargı yolunu kapatan herhangi bir yasal düzenleme de bulunmamaktadır. Bu itibarla kişi veya kuruluşların yaptırım listelerine eklenmesi veya bu listelerden çıkarılması için BMGK'ya teklifte bulunulmasına ilişkin işlemlerin hukuka uygunluk denetiminin mahkemelerce yapılmasının mümkün olduğu anlaşılmaktadır.

36. Açıklanan nedenlerle kural Anayasa'nın 2. maddesine aykırı değildir. İptal talebinin reddi gerekir.

Kuralın Anayasa'nın 13., 35. ve 36. maddelerine de aykırı olduğu ileri sürülmüş ise de bu bağlamda belirtilen hususların Anayasa'nın 2. maddesi yönünden yapılan değerlendirmeler kapsamında ele alınmış olması nedeniyle Anayasa'nın 13., 35. ve 36. maddeleri yönünden ayrıca bir inceleme yapılmasına gerek görülmemiştir.

Kuralın Anayasa'nın 90. maddesiyle ilgisi görülmemiştir.

B. Kanun'un 7. Maddesiyle 2860 Sayılı Kanun'un 6. Maddesine Eklenen Üçüncü Fıkranın Üçüncü Cümlesinin İncelenmesi

1. Anlam ve Kapsam

37. 2860 sayılı Kanun'un 6. maddesinde kişiler ve kuruluşların yetkili makamdan izin almadan yardım toplayamayacakları hükme bağlanmak suretiyle kural olarak yardım toplayabilmek için yetkili makamdan izin alma zorunluluğu öngörülmüştür.

38. İzin vermeye yetkili makamlar ise anılan Kanun'un 7. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre yardım toplama faaliyeti bir ilin birden fazla ilçesini kapsıyorsa validen, bir ilçenin sınırları içinde ise kaymakamdan izin alınması gerekmektedir. Yardım toplama faaliyetinin birden fazla ili kapsadığı durumda ise yardım toplama faaliyetine girişecek gerçek veya tüzel kişiler, yerleşim

yerinin bulunduğu ilin valisinden izin almakta; izni veren valilik, ilgili valiliklere ve İçişleri Bakanlığına (Bakanlık) bilgi vermektedir.

39. Kanun'un 6. maddesinin ikinci fıkrasında izin alınmadan girişilen yardım toplama faaliyetlerinin güvenlik kuvvetlerince derhâl menedileceği ve sorumlular hakkında kovuşturma yapılacağı hükme bağlanmıştır.

40. Söz konusu maddenin üçüncü fıkrasında ise izinsiz yardım toplama faaliyetinin internet ortamında gerçekleştirilmesi hâlinde bu faaliyete nasıl müdahale edileceği ve faaliyetin ne şekilde engelleneceği düzenlenmiştir.

41. Maddenin birinci cümlesine göre izinsiz yardım toplama faaliyetinin internet ortamında yapıldığının tespiti hâlinde öncelikle ilgili valilik veya Bakanlık tarafından içerik ve/veya yer sağlayıcıya, yardım toplama faaliyetine ilişkin içeriğin çıkarılması için internet sayfalarındaki iletişim araçları, alan adı, IP adresi ve benzeri kaynaklarla elde edilen bilgiler üzerinden elektronik posta veya diğer iletişim araçlarıyla bildirimde bulunulacaktır.

42. İkinci cümlede de bu bildirim üzerine içeriğin en geç yirmi dört saat içinde içerik ve/veya yer sağlayıcı tarafından çıkarılmaması veya içerik ve yer sağlayıcıya ilişkin bilgilerin edinilememesi ya da teknik nedenlerle bildirimde bulunulamaması hâlinde ise ikinci aşama olarak ilgili valilik veya Bakanlığın internet ortamındaki söz konusu içeriğe ilişkin erişimin engellenmesine karar verilmesi için sulh ceza hâkimliğine başvurması öngörülmüştür.

43. Dava konusu üçüncü cümlede ise bu başvuru üzerine sulh ceza hâkiminin erişimin engellenmesine ilişkin talebi en geç yirmi dört saat içinde duruşma yapmaksızın karara bağlayacağı ve gereği yapılmak üzere kararı doğrudan Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumuna göndereceği hükme bağlanmıştır. Sulh ceza hâkiminin bu kararına karşı 4/12/2004 tarihli ve 5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu hükümlerine göre itiraz edilebilmektedir. Bu fıkra kapsamındaki erişimin engellenmesi kararı, içeriğe erişimin engellenmesi (URL vb.) yöntemiyle verilmektedir.

2. İptal Talebinin Gerekçesi

44. Dava dilekçesinde özetle; dava konusu kuralın erişimin engellenmesi kararının verilmesi öncesinde tarafların iddialarını ortaya koyma imkânını ortadan kaldırdığı, bu durumun silahların eşitliği ilkesiyle bağdaşmadığı, erişimin engellenmesi kararından sonra bir ceza ya da hukuk davası açma zorunluluğunun bulunmadığı, dolayısıyla kararın bir mahkeme tarafından esastan incelenmesinin mümkün olmadığı, bu durumda verilen erişimin engellenmesi kararının nihai bir karar olup doğrudan ilgililer hakkında hüküm ve sonuç doğurduğu, sulh ceza hâkimliği nezdinde yapılan itirazın da mevcut sistem içinde etkili bir şekilde incelenmediği belirtilerek kuralın Anayasa'nın 36. maddesine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

3. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

45. 30/3/2011 tarihli ve 6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 43. maddesi uyarınca kural, ilgisi nedeniyle Anayasa'nın 13. ve 26. maddeleri yönünden incelenmiştir.

46. Anayasa'nın 26. maddesinin birinci fıkrasında "*Herkes, düşünce ve kanaatlerini söz, yazı, resim veya başka yollarla tek başına veya toplu olarak açıklama ve yayma hakkına sahiptir. Bu hürriyet resmî makamların müdahalesi olmaksızın haber veya fikir almak ya da vermek serbestliğini de kapsar...*" hükmüne yer verilmek suretiyle ifade özgürlüğü güvence altına alınmıştır.

47. İfade özgürlüğü; kişinin haber ve bilgilere, başkalarının fikirlerine serbestçe ulaşabilmesi, düşünce ve kanaatlerinden dolayı kınanamaması ve bunları tek başına veya başkalarıyla birlikte çeşitli yollarla serbestçe ifade edebilmesi, anlatabilmesi, savunabilmesi, başkalarına aktarabilmesi ve yayabilmesi anlamına gelir (*Medya Gündem Dijital Yayıncılık Ticaret A.Ş.* [GK], B. No: 2013/2623, 11/11/2015, § 27). Anayasa'nın anılan maddesinde ifade özgürlüğünün kullanımında başvurulabilecek araçlar *söz, yazı, resim veya başka yollar* olarak ifade edilmiş ve *başka yollar* ifadesiyle her türlü ifade aracının anayasal koruma altında olduğu gösterilmiştir (*Medya Gündem Dijital Yayıncılık Ticaret A.Ş.*, § 29).

48. Dava konusu kural, izinsiz yardım toplama faaliyetinin internet ortamında yapılması hâlinde ilgili valilik veya Bakanlığın başvurusu üzerine sulh ceza hâkimliğinin internet ortamındaki söz konusu içeriğe ilişkin erişimin engellenmesine ilişkin kararı en geç yirmi dört saat içinde duruşma yapmaksızın vermesini ve gereği yapılmak üzere doğrudan Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumuna göndermesini düzenlemektedir. Bu itibarla bir ifade aracı olan internet ortamındaki içeriğe erişimin engellenmesine ilişkin kural, Anayasa'nın 26. maddesinde güvence altına alınan ifade özgürlüğünü sınırlamaktadır.

49. Kurala benzer bir düzenleme 4/5/2007 tarihli ve 5651 sayılı İnternet Ortamında Yapılan Yayınların Düzenlenmesi ve Bu Yayınlar Yoluyla İşlenen Suçlarla Mücadele Edilmesi Hakkında Kanun'un 9. maddesinde de yer almaktadır. Anılan madde uyarınca kişilik haklarının ihlal edildiğini iddia eden kişiler, doğrudan sulh ceza hâkimine başvurarak içeriğin çıkarılmasını ve/veya erişimin engellenmesini talep edebilmektedir. Maddenin (6) numaralı fıkrasına göre sulh ceza hâkimi bu kapsamda yapılan başvuruyu *en geç yirmi dört saat içinde duruşma yapmaksızın karara bağlamakta*, bu karara karşı yalnızca 5271 sayılı Kanun hükümleri uyarınca itiraz yoluna gidilebilmektedir.

50. Anayasa Mahkemesinin norm denetimi ve bireysel başvuru kapsamında verdiği kararlarda 5651 sayılı Kanun'un anılan maddesi, Anayasa'nın 13. maddesi bağlamında kanunilik ilkesi yönünden değerlendirilmiştir. Kararlarda, maddenin şekli anlamda bir kanun ve erişilebilir nitelikte olduğu hususunda tereddüt bulunmadığı belirtilerek söz konusu maddenin hukuki güvenlik ve belirlilik ölçütlerini taşıyıp taşımadığı üzerinde durulmuştur (AYM, E.2020/76, K.2023/172, 11/10/2023, §§ 99, 100; *Keskin Kalem Yayıncılık ve Ticaret A.Ş. ve diğerleri*, [GK], B. No: 2018/14884, 27/10/2021) §§ 91, 92).

51. Anayasa Mahkemesinin ifade ve basın özgürlüklerine Kanun'un 9. maddesine dayanan müdahalelere ilişkin bireysel başvurular ile önüne getirilen olaylara ilişkin kararlarında geniş bir içtihadı bulunmaktadır (*Keskin Kalem Yayıncılık ve Ticaret A.Ş. ve diğerleri*, § 107; AYM, E.2020/76, K.2023/172, 11/10/2023, § 102).

52. Anayasa Mahkemesi söz konusu içtihadında anılan maddeyle getirilen usule ilişkin tespitlerde bulunmuştur. Anayasa Mahkemesine göre söz konusu maddedeki erişimin engellenmesi yolu, yargılama hukukunun usule ilişkin güvencelerini barındırmamaktadır (*Keskin Kalem Yayıncılık ve Ticaret A.Ş. ve diğerleri*, § 124).

53. Kuralla -5651 sayılı Kanun'un 9. maddesinde düzenlenen usule benzer şekilde- sulh ceza hâkimliklerince yardım toplama faaliyetinin izinsiz olduğunu ileri süren idari mercilerin talebi üzerine ve onların sunduğu evraklar üzerinden yirmi dört saat içinde ve duruşma yapılmaksızın erişimin engellenmesine karar verilmesi öngörülmüştür. İçerik ve/veya yer sağlayıcılar, erişimin engellenmesine ilişkin yargı kararlarının alınmasındaki sürece dâhil edilmediğinden erişimin engellenmesini talep eden mercilerce gösterilen deliller ve sunulan görüşler hakkında bilgi sahibi olma ve bunlarla ilgili görüş bildirebilme imkânına sahip olamamaktadır (benzer değerlendirme için bkz. *Keskin Kalem Yayıncılık ve Ticaret A.Ş. ve diğerleri*, § 124).

54. Kuralda öngörülen erişimin engellenmesi yolu çekişmesiz bir yargı yolu olduğundan, başka bir deyişle karşı taraf bulunmadığından karardan etkilenecek içerik ve/veya yer sağlayıcılar silahların eşitliği ilkesinden faydalanamamakta; talepte bulunanın iddialarına karşı delil sunmak da dâhil olmak üzere savunmalarını ortaya koymak için makul ve kabul edilebilir imkânlarla sahip olamamaktadır. Özet olarak hâkim kararını dosya üzerinden, delil toplamaksızın, sınırlı bir inceleme ile yani talepte bulunan idari merciler tarafından sunulan bilgi ve belgelere göre vermekte; bu yargılamada karşı tarafın görüşleri alınmamaktadır (benzer değerlendirme için bkz. *Artı Media Gmbh* [GK], B. No: 2019/40078, 14/9/2023, § 44).

55. Müdahalenin ağırlığının gerekli kıldığı bazı durumlarda kişilik haklarının ve kamu düzeninin hızlı ve etkili bir şekilde korunması ihtiyacı nedeniyle erişimin engellenmesi için öngörülmüş bir yolun birtakım usule ilişkin güvenceleri ilk anda sağlayamaması makul kabul edilebilse bile bu yola başvurulması ile ifade özgürlüğüne müdahalede bulunulan karşı tarafın hakkına hâlel gelmemesi için söz konusu eksikliklerin yargılama sürecinin sonraki aşamalarında mutlaka telafi edilmesi gerekir. Bunun için sıkı ve etkili bir denetim mekanizmasının varlığı şarttır (benzer değerlendirme için bkz. *Keskin Kalem Yayıncılık ve Ticaret A.Ş. ve diğerleri*, § 125).

56. Kuralla öngörülen yargı yolu kapsamında -5651 sayılı Kanun'un 9. maddesinde olduğu gibi- erişimin engellenmesine ilişkin talep sulh ceza hâkimliğince en geç yirmi dört saat içinde ve duruşma yapılmaksızın karara bağlandığından kişilere yargılama hukukunun usule ilişkin güvencelerinin sağlanabileceği yani engelleme kararına muhatap olan kişilerin yapılan müdahaleye karşı delil sunmak da dâhil olmak üzere savunmalarını ortaya koyma imkânı bulabilecekleri, hukuki dinlenilme ve çelişmeli yargılama hakkına sahip olabilecekleri tek merci, itiraz makamıdır. Ancak bu hâliyle itiraz makamı da erişimin engellenmesi kararından etkilenen tarafların yargılamaya aktif olarak katılımını öngören çelişmeli bir yargılama sunmaktan ve yargılamanın ilk aşamasındaki eksiklikleri telafi etmekten uzaktır (benzer değerlendirme için bkz. *Keskin Kalem Yayıncılık ve Ticaret A.Ş. ve diğerleri*, §§ 126, 130).

57. İnternet ortamının yarattığı güçlükler devlete her durumda ve otomatik olarak çelişmeli bir yargılama yürütme konusunda pozitif bir yükümlülük yüklememektedir. Buna karşılık izinsiz yardım toplandığını ileri süren idari mercilerin talebi üzerine bir internet içeriğine erişim engellendiğinde ve karardan etkilenenler bu karara itiraz ettiklerinde taraf teşkili kendiliğinden sağlanacağından bu noktada devlet bu kişilerin yapılan müdahaleye karşı delil sunmak da dâhil olmak üzere savunmalarını ortaya koyma imkânı bulabilecekleri, hukuki dinlenilme ve çelişmeli yargılama hakkına sahip olabilecekleri yargısal bir mekanizma kurmakla yükümlüdür. Başka bir deyişle ilk derece mahkemesinin kendisine ulaşan internete erişimin engellenmesi tedbiri hakkında hızlı hareket ederek değerlendirmede bulunmak yönündeki mevcut yükümlülüğü nedeniyle sağlayamadığı çelişmeli bir yargılama -internet erişimin engellenmesi kararına *itiraz edildiği hâllerde*- itiraz merciince mutlaka sağlanmalıdır (benzer değerlendirme için bkz. *Keskin Kalem Yayıncılık ve Ticaret A.Ş. ve diğerleri*, § 137/iv).

58. Bu itibarla kural yönünden *Keskin Kalem Yayıncılık ve Ticaret A.Ş. ve diğerleri* kararındaki tespitlerden ayrılmayı gerektirecek bir durumun bulunmadığı, kuralın ifade özgürlüğüne yönelik sınırlama bakımından mevcut hâliyle kamusal makamların takdir yetkisini daraltarak keyfî davranışların önüne geçebilmek için yargılama hukukunun usule ilişkin güvencelerini barındırmadığı anlaşıldığından Anayasa'nın 13. ve 26. maddeleriyle bağdaşmadığı sonucuna varılmıştır.

59. Açıklanan nedenlerle kural, Anayasa'nın 13. ve 26. maddelerine aykırıdır. İptali gerekir.

Kuralın Anayasa'nın 36. maddesine de aykırı olduğu ileri sürülmüş ise de bu bağlamda belirtilen hususların Anayasa'nın 13. ve 26. maddeleri yönünden yapılan değerlendirmeler kapsamında ele alınmış olması nedeniyle Anayasa'nın 36. maddesi yönünden ayrıca bir inceleme yapılmasına gerek görülmemiştir.

C. Kanun'un 8. Maddesiyle 2860 Sayılı Kanun'un 9. Maddesine Eklenen İkinci Fıkranın İncelenmesi

1. İptal Talebinin Gerekçesi

60. Dava dilekçesinde özetle; dava konusu kuralda asgari yasal çerçevenin belirlenmediği, yurt dışı yardımlarla ilgili temel ilkelerin ortaya konulmadığı, idarenin yapacağı sınırlamalarla ilgili bir düzenlemeye yer verilmediği, düzenleme yapma yetkisinin tamamen idareye bırakıldığı hâlbuki yurt dışına yapılacak yardımlarla ilgili getirilecek sınırlamaların da gerçek ve tüzel kişilerin mülkiyet hakkı kapsamındaki tasarruf yetkisine müdahale niteliği taşıdığı, temel ilkeleri, usul ve esasları kanunla belirlenmeden düzenleme yetkisinin idareye bırakılmasının kanunilik ilkesini ihlal edeceği gibi yasama yetkisinin devrine neden olacağı belirtilerek kuralın Anayasa'nın 2., 7., 13., 35., 123. ve 124. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

2. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

61. Kural, yurt içine ve yurt dışına yapılacak yardımlara ilişkin usul ve esasların yönetmelikle düzenlenmesini öngörmektedir.

62. Anayasa'nın 7. maddesinde "*Yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisindedir. Bu yetki devredilemez.*" denilmektedir. Yasama yetkisinin Türkiye Büyük Millet Meclisine (TBMM) ait olması ve bu yetkinin devredilememesi kuvvetler ayrılığı ilkesinin bir gereğidir. Bu hükme yer veren Anayasa'nın 7. maddesinin gerekçesinde yasama yetkisinin parlamentoya ait olması "*demokrasi rejimini benimseyen siyasi rejimlerde kaçınılmaz bir durum*" olarak nitelendirilmiştir. Ayrıca gerekçede "*Millet adına kanun koyma yetkisini yasama meclisi yerine getirir. Bu yetki devredilemez. Ancak, Anayasanın 99 ve 129 uncu maddeleri hükümleri saklıdır.*" denilmek suretiyle bu ilkenin anlamı ve istisnaları belirtilmiştir. Madde gerekçesinden de anlaşılacağı üzere yasama yetkisinin devredilemezliği, esasen kanun koyma yetkisinin TBMM dışında başka bir organca kullanılamaması anlamına gelmektedir. Anayasa'nın 7. maddesi ile yasaklanan, kanun yapma yetkisinin devredilmesidir.

63. Türevsel nitelikteki düzenleyici işlemler bakımından yürütmenin düzenleme yetkisi, sınırlı, tamamlayıcı ve bağımlı bir yetkidir. Bu nedenle temel ilkeleri belirlenmeksizin ve çerçevesi çizilmeksizin, yürütme organına düzenleme yetkisi veren bir kanun kuralı ile sınırsız, belirsiz, geniş bir alanın yürütmenin düzenlemesine bırakılması Anayasa'nın belirtilen maddesine aykırılık oluşturur. Bununla birlikte yasama organının temel ilkeleri ve çerçeveyi kanunla belirlendikten sonra uzmanlık ve idare tekniğine ilişkin hususları yürütmeye bırakması, yasama yetkisinin devri olarak yorumlanamaz (AYM, E.2011/42, K.2013/60, 9/5/2013; E.2019/36, K.2021/15, 4/3/2021, § 57).

64. Anayasa'nın kanunla düzenlenmesini açıkça öngörmediği konularda kanunda genel ifadelerle düzenleme yapılarak ayrıntıların tanzim edilmesinin yürütmenin türevsel nitelikteki düzenleyici işlemlerine bırakılması mümkündür. Anayasa'da münhasıran kanunla düzenleme yapılması öngörülmeyen konularda yasamanın asliliği ve Cumhurbaşkanlığı kararnamele haricinde geçerli olan yürütmenin türevselliği ilkeleri gereği idari işlemlerin kanuna dayanması zorunluluğu vardır. Ancak bu durumda kanunda belirlenmesi gereken çerçeve, Anayasa'nın kanunla

düzenlenmesini öngördüğü durumdakinden çok daha geniş olabilecektir (AYM, E.2018/91, K.2020/10, 19/2/2020, § 110; E.2019/36, K.2021/15, 4/3/2021, § 56).

65. 2860 sayılı Kanun'un "*İzin, İzin Vermeye Yetkili Makamlar ve Başvuru*" başlıklı İkinci Bölümü'nde yardım toplamak için izin alma zorunluluğu, söz konusu izni vermeye yetkili makamlar, yardım toplamak isteyenlerce yapılması gereken başvurunun usulü ve bu başvurunun incelenmesine ilişkin esaslar düzenlenmiştir.

66. Anılan Kanun'da yardım toplamaya ilişkin temel ilkeler ve genel çerçeve belirlenmişken, kural haricinde yardım yapmaya ve yapılacak yardımlara ilişkin herhangi bir düzenlemeye yer verilmemiştir. Nitekim kuralın gerekçesinde "*Maddeyle, 2860 sayılı Kanunun 9 uncu maddesine yeni bir fıkra eklemek suretiyle, suçtan kaynaklanan malvarlığı değerlerinin aklanması ve terörizmin finansmanı ile mücadele kapsamında gerekli tedbirlerin alınması ve Ülkemizden yurtdışına yapılacak yardımlara ilişkin mevzuat boşluğunun giderilmesini teminen düzenleme yapılarak, yardımların usul ve esaslarının yönetmelikte belirlenmesine imkan verilmektedir.*" açıklamalarına yer verilmek suretiyle kanunda özellikle yurt dışına yapılacak yardımlar yönünden herhangi bir düzenlemenin bulunmadığı ve mevzuat boşluğunun olduğu açıkça ifade edilmiştir.

67. Bu itibarla yurt içine ve yurt dışına yapılacak yardımlara ilişkin genel ilkeler ortaya konulmadan, kanuni çerçeve çizilmeden konuyla ilgili usul ve esasların tamamının düzenlenmesinin yönetmeliğe bırakılması suretiyle yürütmeye sınırsız, belirsiz, geniş bir düzenleme yetkisinin tanındığı anlaşıldığından kuralın, yasama yetkisinin devredilemezliği ilkesiyle bağdaşmadığı sonucuna ulaşılmıştır.

68. Açıklanan nedenlerle kural, Anayasa'nın 7. maddesine aykırıdır. İptali gerekir.

Kuralın Anayasa'nın 2., 13., 35., 123. ve 124. maddelerine de aykırı olduğu ileri sürülmüş ise de bu bağlamda belirtilen hususların Anayasa'nın 7. maddesi yönünden yapılan değerlendirmeler kapsamında ele alınmış olması nedeniyle Anayasa'nın 2., 13., 35., 123. ve 124. maddeleri yönünden ayrıca bir inceleme yapılmasına gerek görülmemiştir.

Ç. Kanun'un 9. Maddesiyle 2860 Sayılı Kanun'un 16. Maddesinin Değiştirilen Üçüncü Fıkrasının İncelenmesi

1. Anlam ve Kapsam

69. 2860 sayılı Kanun'un "*Faaliyetlerin denetimi*" başlıklı 16. maddesinin birinci fıkrasında yardım toplama faaliyetleri ile sağlanan net gelirin gerçekleştirilmek istenen amaç doğrultusunda kullanılıp kullanılmadığının izin veren makamın gözetim ve denetimine tabi olduğu belirtilmiştir.

70. Anılan maddenin ikinci fıkrasına göre izin veren makam, gerekli denetlemeyi yaptırmak üzere memurlar arasından veya dışarıdan yeterli sayıda denetçi görevlendirir ve ilgililere bildirir.

71. Maddenin dava konusu üçüncü fıkrasında ise denetim ile görevlendirilenlerin ve izin vermeye yetkili makamların yardım toplama faaliyetiyle ilgili olanlar ile kamu kurum ve kuruluşlarından, bankalar dâhil gerçek ve tüzel kişilerden denetim görevi kapsamına giren hususlarla sınırlı olarak ilgili bilgi ve belgeyi isteme yetkisine sahip olduğu ve talepte bulunulanların özel kanunlarda yazılı hükümleri ileri sürerek bilgi ve belge vermekten kaçınamayacakları öngörülmüştür.

2. İptal Talebinin Gerekçesi

72. Dava dilekçesinde özetle; 7262 sayılı Kanun'un 4. maddesinin (2) numaralı fıkrasının üçüncü cümlesine yönelik gerekçelerle kuralın Anayasa'nın 2., 13. ve 20. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

3. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

73. Kural kapsamında yardım toplama faaliyetiyle ilgili olanlar ile kamu kurum ve kuruluşlarından, bankalar dâhil gerçek ve tüzel kişilerden kişisel veri niteliğindeki bilgi ve belgelerin de talep edilebilmesinin mümkün olduğu gözetildiğinde kuralın kişisel verilerin korunmasını isteme hakkını sınırladığı açıktır.

74. Anayasa'nın 20. maddesine göre kişisel verilerin *ancak kanunda öngörülen hâllerde veya kişinin açık rızasıyla* işlenebileceği açıktır. 6698 sayılı Kanun ise kişisel verilerin işleme şartlarını verinin niteliğini esas alarak farklı kurallara bağlamıştır. Bu kapsamda anılan Kanun'un 5. maddesinin (1) numaralı fıkrasında genel nitelikli kişisel verilerin ilgili kişinin açık rızasıyla işlenebileceği kural olarak belirlenmiş, (2) numaralı fıkrasında ise bu kuralın istisnaları düzenlenmiştir (*Ramazan Şahin* [GK], B. No: 2018/11988, 10/3/2022, § 50).

75. 6698 sayılı Kanun'un 6. maddesinde; kişilerin ırkı, etnik kökeni, siyasi düşüncesi, felsefi inancı, dini, mezhebi veya diğer inançları, kılık ve kıyafeti, dernek, vakıf ya da sendika üyeliği, sağlığı, cinsel hayatı, ceza mahkûmiyeti ve güvenlik tedbirleriyle ilgili verileri ile biyometrik ve genetik verileri *özel nitelikli kişisel veri* olarak nitelendirilmiştir. Kanun koyucu tahdidi olarak saydığı *özel nitelikli kişisel verilerin* işlenmesini bu verilerin önemine binaen daha katı kurallara bağlamıştır. Bu düzenlemeye göre sağlık ve cinsel hayata ilişkin kişisel veriler dışındaki özel nitelikli veriler ancak kişinin açık rızasının varlığı hâlinde işlenebilecektir. Bu kuralın tek istisnası ise kanunlarda öngörülmesi durumunda kişinin rızası aranmadan özel nitelikli kişisel verilerin işlenebilmesidir.

76. Anayasa'nın 20. maddesinin üçüncü fıkrası ve anılan Kanun hükümleri dikkate alındığında, özel nitelikli kişisel veri kapsamındaki bilgilerin kişinin açıkça rıza göstermesi durumunda veya Kanun'un 6. maddesinin (3) numaralı fıkrasının ikinci cümlesindeki şartlarda ya da diğer bir kanunda açıkça öngörülmesi hâlinde rıza aranmadan işlenebileceği söylenebilir (*Ramazan Şahin*, § 51).

77. Buna göre ilgilinin açık rızasının olmaması durumunda sağlık ve cinsel hayat dışındaki özel nitelikli kişisel verilerinin işlenmesi, ancak kanunlarda açıkça öngörülen hâllerde mümkündür. Bir başka deyişle özel nitelikli kişisel verilerinin işlenmesinin esas ve usullerinin kanun ile düzenlendiği hâllerde rıza olmasa dahi ilgili kanun hükümleri uygulanabilecektir. Bununla birlikte kanunun özel nitelikli verileri işlenen kişilerin temel hak ve özgürlüklerinin sınırlanmasını içeren konuyla ilgili temel esasları ve ilkeleri belirleyecek nitelikte olması gerekir (benzer değerlendirme için bkz. *Ramazan Şahin*, § 54).

78. Kural, yardım toplama faaliyetleri ile sağlanan net gelirin gerçekleştirilmek istenen amaç doğrultusunda kullanılıp kullanılmadığının tespiti için denetimle görevlendirilenler ve izin vermeye yetkili makamlara bilgi ve belge isteme yetkisi vermektedir. Bu kapsamda talep edilen bilgi ve belgelerden bir kısmının -başta dernek, vakıf ya da sendika üyeliği olmak üzere- özel nitelikli kişisel veriler kapsamında kalacağı açıktır. Bununla birlikte kural, talepte bulunulanların özel kanunlarda yazılı hükümleri ileri sürerek bilgi ve belge vermekten kaçınamayacaklarını öngörmek suretiyle özel nitelikli kişisel verilerin ilgililerin rızası dışında işlenmesine imkân tanımaktadır.

79. 2860 sayılı Kanun'da yardım toplama faaliyetleri ile sağlanan net gelirin gerçekleştirilmek istenen amaç doğrultusunda kullanılıp kullanılmadığının denetimi kapsamında özel nitelikli kişisel

verilerin işlenmesini öngören, buna dair temel esasları ve ilkeleri belirleyen açık bir düzenleme bulunmamaktadır. Dolayısıyla ilgilinin açık rızası olmaksızın özel nitelikli kişisel veri niteliğindeki bilgilerin alınmasına, kullanılmasına ve işlenmesine yönelik güvenceler ve temel ilkeler kanunla belirlenmeksizin kuralla kişisel verilerin korunmasını isteme hakkına getirilen sınırlama Anayasa'nın 13. ve 20. maddeleriyle bağdaşmamaktadır.

80. Öte yandan kural, talepte bulunulan kişi, kurum ve kuruluşların özel kanunlarda yazılı hükümleri ileri sürerek bilgi ve belge vermekten kaçınamayacaklarını öngörmek suretiyle ilgililer yönünden kategorik ve istisnasız bir bilgi verme zorunluluğu getirmektedir. Dolayısıyla 7262 sayılı Kanun'un 4. maddesinin (2) numaralı fıkrasının Anayasa'ya uygunluk denetimi bölümünde bu kapsamda belirtilen gerekçeler bu kural yönünden de geçerlidir.

81. Açıklanan nedenlerle kural, Anayasa'nın 13. ve 20. maddelerine aykırıdır. İptali gerekir.

Kuralın Anayasa'nın 2. maddesine de aykırı olduğu ileri sürülmüş ise de bu bağlamda belirtilen hususların Anayasa'nın 13. ve 20. maddeleri yönünden yapılan değerlendirmeler kapsamında ele alınmış olması nedeniyle Anayasa'nın 2. maddesi yönünden ayrıca bir inceleme yapılmasına gerek görülmemiştir.

D. Kanun'un 10. Maddesiyle 2860 Sayılı Kanun'un Değiştirilen 29. Maddesinin Üçüncü ve Sekizinci Fıkralarının İncelenmesi

1. Üçüncü Fıkra

82. 7262 sayılı Kanun'un 8. maddesiyle 2860 sayılı Kanun'un 9. maddesine eklenen ikinci fıkranın iptali nedeniyle anılan Kanun'un 29. maddesinin üçüncü fıkrasının uygulanma imkânı kalmamıştır. Bu nedenle söz konusu fıkra 6216 sayılı Kanun'un 43. maddesinin (4) numaralı fıkrası kapsamında değerlendirilmiş ve bu kural yönünden Anayasa'ya uygunluk denetiminin yapılmasına gerek görülmemiştir.

2. Sekizinci Fıkra

a. Anlam ve Kapsam

83. 2860 sayılı Kanun'un "*Cezalar*" başlıklı 29. maddesinde anılan Kanun'da öngörülen yükümlülükler aykırılık hâlinde uygulanacak idari yaptırımlar düzenlenmiştir.

84. Bu bağlamda anılan maddenin birinci fıkrasında izinsiz yardım toplayanlara, ikinci fıkrasında izinsiz yardım toplanmasına yer ve imkân sağlayanlara uyarılmalarına rağmen bu faaliyeti sonlandırmamaları hâlinde, beşinci fıkrasında izin verilen yardım toplama şekli dışında Kanun'un 5. maddesinde belirtilen diğer yardım toplama şekillerine göre izinsiz yardım toplayanlara uyarılmalarına rağmen bu faaliyeti sonlandırmamaları durumunda, altıncı fıkrasında izin vermeye yetkili makamın izin verdiği yer dışında yardım toplayanlara uyarılmalarına rağmen bu faaliyeti sonlandırmamaları hâlinde, yedinci fıkrasında ise Kanun'un diğer hükümlerine aykırı davranışta bulunanlara fiilleri suç oluşturmadığı takdirde idari para cezası verilmesi öngörülmüştür.

85. Dava konusu sekizinci fıkrada ise önceki fıkralara aykırı davranış sonucu izinsiz toplanan mal ve paralara el konularak mülkiyetinin kamuya geçirilmesine karar verileceği hükme bağlanmıştır.

b. İptal Talebinin Gerekçesi

86. Dava dilekçesinde özetle; dava konusu kuralla yardım toplayan gerçek ve tüzel kişilerin mülkiyet hakkına müdahale edildiği, sivil toplum örgütlerinin çoğunlukla muhtaç durumda olan kişilere yardım etmek amacıyla kurulduğu, bu itibarla kuralın derneklerin örgütlenme özgürlüğünü ve serbestçe faaliyette bulunma hakkını da sınırladığı, devletin yardım toplama faaliyetlerinin kötüye kullanılmasını önlemek için gerekli tedbirleri alma yükümlülüğü bulunmakla birlikte bu tedbirlerin ölçülü olması gerektiği, herhangi bir şekilde konusu suç teşkil etmeyen, yalnızca bazı idari gereklere uyulmadığı gerekçesiyle toplanan tüm yardımlara el konulmasının ölçülülük ilkesiyle bağdaşmadığı, ihlal edilen idari yükümlülüğün niteliği ve ağırlığı gözetilmeksizin ve herhangi bir yargı kararı olmaksızın idare tarafından toplanan tüm mal ve paralara doğrudan el konularak mülkiyetinin kamuya geçirilmesinin usule ilişkin güvenceleri içermediği belirtilerek kuralın Anayasa'nın 13., 33., 35. ve 38. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

c. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

87. Anayasa'nın 35. maddesinde "*Herkes, mülkiyet ve miras haklarına sahiptir./ Bu haklar, ancak kamu yararı amacıyla, kanunla sınırlanabilir./ Mülkiyet hakkının kullanılması toplum yararına aykırı olamaz.*" denilmektedir. Anayasa'nın anılan maddesiyle güvenceye bağlanan mülkiyet hakkı, ekonomik değer ifade eden ve parayla değerlendirilebilen her türlü mal varlığı hakkını kapsamaktadır (AYM, E.2015/39, K.2015/62, 1/7/2015, § 20).

88. Anayasa Mahkemesi müsadere veya mülkiyetin kamuya geçirilmesi yönündeki tedbirlerin mülkiyet hakkına müdahale teşkil ettiğini kabul etmiş ve mülkten yoksun bırakma sonucuna yol açsa dahi niteliğini ve amacını gözeterek müdahaleleri mülkiyetin kamu yararına kullanılmasının kontrolüne veya düzenlenmesine ilişkin üçüncü kural çerçevesinde incelemiştir (*Bekir Yazıcı* [GK], B. No: 2013/3044, 17/12/2015, §§ 57-58; *Mahmut Üçüncü*, B. No: 2014/1017, 13/7/2016, §§ 67-70; *Eyyüp Baran*, B. No: 2014/8060, 29/9/2016, §§ 62-67; *Fatma Çavuşoğlu ve Bilal Çavuşoğlu*, B. No: 2014/5167, 28/9/2016, §§ 58-62; *Alişen Bağcaçi*, B. No: 2015/18986, 25/12/2018, § 38).

89. Bu bağlamda dava konusu kural uyarınca izinsiz toplanan mal ve paralara el konularak mülkiyetinin kamuya geçirilmesine karar verilmesinin Anayasa'nın 35. maddesi anlamında mülkiyet hakkına yönelik bir sınırlama içerdiği açıktır.

90. Kuralda yardım adı altında toplanan mal ve paralara hangi durumda el konularak mülkiyetinin kamuya geçirilmesine karar verileceği hususunun herhangi bir tereddüde yer bırakmayacak biçimde açık ve net olarak düzenlendiği gözetildiğinde kuralın belirli, ulaşılabilir ve öngörülebilir nitelikte olduğu anlaşılmaktadır. Bu itibarla kuralın kanunilik şartını taşımadığı söylenemez.

91. Anayasa'nın 35. maddesinin ikinci fıkrası uyarınca mülkiyet hakkı ancak kamu yararı amacıyla sınırlanabilir. Kamu yararı kavramı, mülkiyet hakkının kamu yararının gerektirdiği durumlarda sınırlanmasına imkân verdiğinden bir sınırlama amacı olmasının yanı sıra mülkiyet hakkının kamu yararı amacı dışında sınırlanamayacağını öngörerek ve bu anlamda bir sınırlama sınırı oluşturarak mülkiyet hakkını etkin bir şekilde korumaktadır (*Nusrat Külah*, B. No: 2013/6151, 21/4/2016, § 53; *Yunis Ağlar*, B. No: 2013/1239, 20/3/2014, § 28).

92. Kabahatlerle mücadele çerçevesinde uygulanan mülkiyetin kamuya geçirilmesi tedbirinin amaçlarından birisi de kanuna aykırı faaliyetlerden elde edilen gelir veya mal varlığının kabahatlinin elinde bırakılmaması suretiyle kabahatten gelir ya da mal varlığı elde edilmesinin önlenmesidir. Kuralla da izinsiz yardım toplama kabahatiyle mücadele amacıyla bu kabahatten kazanç elde edilmemesi için mülkiyetin kamuya geçirilmesi tedbiri öngörülmüştür. Böylelikle kabahatle mücadelede caydırıcılığın sağlanmasının ve yeni kabahatlerin işlenmesinin önüne

geçilmesinin hedeflendiği anlaşılmaktadır. Dolayısıyla kuralın kamu yararına dayalı anayasal meşru bir amacının bulunduğu sonucuna ulaşılmıştır (benzer değerlendirme için bkz. *Alişen Bağcaçi*, § 46).

93. Bununla birlikte mülkiyet hakkı bağlamında getirilen sınırlamanın kanunilik ve meşru amaç şartlarını taşıması yeterli olmayıp aynı zamanda ölçülü olması da gerekir. Anayasa'nın 13. maddesinde güvence altına alınan *ölçülülük* ilkesi ise elverişlilik, gereklilik ve orantılılık olmak üzere üç alt ilkedен oluşmaktadır. *Elverişlilik* öngörülen sınırlamanın ulaşılmak istenen amacı gerçekleştirmeye elverişli olmasını, *gereklilik* ulaşılmak istenen amaç bakımından sınırlamanın zorunlu olmasını, diğer bir ifadeyle aynı amaca daha hafif bir sınırlama ile ulaşılmamasının mümkün olmamasını, *orantılılık* ise hakka getirilen sınırlama ile ulaşılmak istenen amaç arasında makul bir dengenin gözetilmesi gerekliliğini ifade etmektedir.

94. Mülkiyet hakkına yönelik sınırlamanın Anayasa'nın 13. ve 35. maddelerine göre ölçülü olabilmesi için her şeyden önce öngörülen kamu yararı amacını gerçekleştirmeye elverişli olması zorunludur. Diğer yandan sınırlamada bulunulurken ilgili kamu yararı amacını gerçekleştirmeye en uygun aracın seçilmesi gerekmektedir. Bu alanda hangi araçların tercih edileceği ise öncelikli olarak daha isabetli karar verebilecek konumda olan ilgili kamu makamlarının yetkisindedir. Bu nedenle hangi aracın tercih edileceğinin belirlenmesi hususunda kanun koyucunun belirli ölçüde takdir yetkisi bulunmaktadır. Ancak seçilen aracın gerekliliğine ilişkin olarak kanun koyucunun sahip olduğu takdir yetkisi sınırsız değildir. Tercih edilen aracın sınırlamayı ulaşılmak istenen amaca nazaran bariz bir biçimde ağırlaştırması durumunda Anayasa Mahkemesince kuralla getirilen sınırlamanın gerekli olmadığı sonucuna ulaşılabilmektedir. Ancak Anayasa Mahkemesinin bu kapsamda yapacağı denetim, seçilen aracın isabet derecesine yönelik olmayıp hak ve özgürlükler üzerinde oluşturduğu sınırlamanın ağırlığına yöneliktir (benzer değerlendirme için bkz. *Alişen Bağcaçi*, § 49).

95. Kuralın yer aldığı madde bir bütün olarak incelendiğinde izinsiz yardım toplama kabahatini işleyen kişi veya kuruluşlara hem idari para cezası uygulanmasının hem de toplanan yardımların yardımı yapanlara iadesinin mümkün olup olmadığı gözetilmeksizin her durumda izinsiz toplanan mal ve paraların tamamına el konularak *doğrudan* mülkiyetinin kamuya geçirilmesine karar verilmesinin öngörüldüğü anlaşılmaktadır.

96. Kuralla 2860 sayılı Kanun'a aykırı davranış sonucu izinsiz toplanan mal ve paralara el konularak mülkiyetinin kamuya geçirilmesinin, kabahatle mücadelede caydırıcılığın sağlanmasına ve yeni kabahatlerin işlenmesinin önlenmesine katkıda bulunacağı gözetildiğinde kuralın anılan meşru amaca ulaşma bakımından elverişli olmadığı söylenemez.

97. Bununla birlikte izinsiz yardım toplamak yoluyla kabahatten kazanç elde edilmemesinin önlenmesi ve anılan kabahatle mücadele kapsamında caydırıcılığın sağlanması şeklindeki amaca ulaşılmasını sağlayan, ancak daha hafif müdahale oluşturan bir aracın bulunup bulunmadığı da incelenmelidir. Bu noktada izinsiz toplanan mal ve paraların özel hukuk hükümleri çerçevesinde gerçekleştirilen bir bağışlama sözleşmesine dayandığının hatırdan tutulması gerekir. Bağışlama sözleşmesinde bağışlayan ve bağışlanan şeklinde iki taraf bulunmaktadır. Bağışlayan kişi malvarlığının bir kısmını bağışlanana karşılıksız olarak kazandırmayı üstlenmektedir.

98. Yardım toplama faaliyetinin kanunda öngörülen usullere uyulmadan gerçekleştirilmesi hâlinde bu faaliyet kapsamındaki bağışlama işlemleri sonucu toplanan mal ve paraların öncelikle eski maliklerine iadesi seçeneği değerlendirilmelidir. İzinsiz toplanan mal ve paraların önceki maliklerine iadesi de bunların izinsiz olarak yardım toplayanlardan alınması sonucunu doğuracağından kuralla öngörülen amaca ulaşılmasını sağlayabilecektir. Kaldı ki bağışlayanın

malvarlığını yardım toplamaya yetkili olan kişi veya kuruluşların faaliyetlerinde usulüne uygun olarak kullanılmak üzere bağışladığı gözetildiğinde bu şartın sağlanmayacağına anlaşılması hâlinde öncelikle müracaat edilmesi gereken aracın söz konusu mal varlığının önceki malikine iadesi olduğu söylenebilir.

99. Bu itibarla izinsiz yardım toplama faaliyeti kapsamında elde edildiği için el konulan mal ve paraların öncelikle iyi niyetli olarak bağışta bulunan kişilere iadesinin sağlanması ancak bunun mümkün olmaması hâlinde son çare olarak mülkiyetinin kamuya geçirilmesi şeklindeki bir araçla ulaşılmak istenen amacın gerçekleştirilebileceği gözetildiğinde kuralla mülkiyet hakkına yönelik getirilen sınırlamanın ölçülülük ilkesi bağlamında gerekli olduğu söylenemez.

100. Açıklanan nedenlerle kural Anayasa'nın 13. ve 35. maddelerine aykırıdır. İptali gerekir.

Kural, Anayasa'nın 13. ve 35. maddelerine aykırı görülerek iptal edildiğinden ayrıca Anayasa'nın 33. ve 38. maddeleri yönünden incelenmemiştir.

E. Kanun'un 13. Maddesiyle 5253 Sayılı Kanun'un 19. Maddesinin İkinci Fıkrasının Birinci Cümlesine Eklenen "...kamu görevlilerine..." İbaresinin, 19. Maddesinin İkinci Fıkrasına Eklenen İkinci, Altıncı ve Yedinci Cümleler ile 19. Maddesine Eklenen Dördüncü, Beşinci ve Altıncı Fıkraların İncelenmesi

1. İptal Talebinin Gerekçesi

101. Dava dilekçesinde özetle; dava konusu kurullarla örgütlenme özgürlüğünün demokratik toplumda gerekli ve ölçülü olmayacak şekilde sınırlandığı, dernek ve vakıfların anayasal ve uluslararası insan hakları standartlarına aykırı şekilde denetim altına alındığı, kurulların amacının sivil toplumu kontrol altına almak olduğu, derneklerin denetimine ilişkin faaliyetlerin yetkili kurumlar tarafından yürütülmesi söz konusu iken kurullarla kurum dışından ve farklı birimlerden belirlenecek kişilerin aynı konuda faaliyette bulunmaya yetkili kılınmasının görev ve yetki çatışmasına neden olacağı, söz konusu denetimle ilgili görevin bir başka kamu görevlisi tarafından ve ücret karşılığında yerine getirilmesinin görevin kötüye kullanılma ihtimalini de beraberinde getireceği, denetim görev ve yetkisinin rastgele ve belirsiz bir biçimde genişletildiği, söz konusu maddenin ikinci fıkrasında *kamu görevlileri*, üçüncü fıkrasında *görevli memurlar*, dördüncü fıkrasında ise *görevlendirilenler* kavramlarına yer vermek suretiyle aynı madde içinde farklı nitelendirmelerin yapıldığı, bu kavramların çok geniş olduğu, bu itibarla derneklerin idarenin keyfî müdahalelerine ve ehliyeti olmayan kamu görevlilerine karşı korunmasız bırakıldığı, derneklerin denetimlerinin hangi kamu görevlileri tarafından yapılacağına kanun düzeyinde belirlenmesi suretiyle idarenin takdir yetkisinin ve keyfiliklerinin sınırlanması gerektiği, ayrıca denetimle görevlendirilenlerin isteyeceği bilgi ve belgelere ilişkin herhangi bir sınırlamanın bulunmamasının bu kapsamda kişisel veri niteliğindeki bilgilerin de talep edilebilmesine imkân tanıdığı, bu durumun kişisel verilerin korunmasını isteme hakkıyla bağdaşmadığı, verilerin nasıl toplanacağı, hangi verilerin elde edileceği, bu verilerin nasıl saklanacağı ve kimlerle paylaşılacağı konusunda herhangi bir güvenceye yer verilmediği belirtilerek kurulların Anayasa'nın 2., 13., 20., 33. ve 123. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

2. "...kamu görevlilerine..." İbaresini

a. Anlam ve Kapsam

102. 22/11/2001 tarihli ve 4721 sayılı Türk Medeni Kanunu'nun 56. maddesine göre dernekler, gerçek veya tüzel en az yedi kişinin kazanç paylaşma dışında belirli ve ortak bir amacı gerçekleştirmek üzere, bilgi ve çalışmalarını sürekli olarak birleştirmek suretiyle oluşturdukları,

tüzel kişiliğe sahip kişi topluluklarıdır. Anılan Kanun'un 90. maddesinde de derneklerin, amaçlarını gerçekleştirmek üzere tüzüklerinde belirtilen çalışma konuları ve biçimleri doğrultusunda faaliyette bulunacakları öngörülmüştür.

103. 5253 sayılı Kanun'un 19. maddesinin ikinci fıkrasının birinci cümlesinde gerekli görülen hâllerde, derneklerin tüzüklerinde gösterilen amaçlar doğrultusunda faaliyet gösterip göstermediklerinin, defterlerini ve kayıtlarını mevzuata uygun olarak tutup tutmadıklarının incelenmesi için İçişleri Bakanı veya mülki idare amiri tarafından kamu görevlilerine denetletilebileceği öngörülmüştür. Anılan cümlede yer alan "...kamu görevlilerine..." ibaresi dava konusu kuralı oluşturmaktadır.

b. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

104. Anayasa'nın 33. maddesinin birinci ila dördüncü fıkralarında "*Herkes, önceden izin almaksızın dernek kurma ve bunlara üye olma ya da üyelikten çıkma hürriyetine sahiptir./ Hiç kimse bir derneğe üye olmaya ve dernekte üye kalmaya zorlanamaz./ Dernek kurma hürriyeti ancak, millî güvenlik, kamu düzeni, suç işlenmesinin önlenmesi, genel sağlık ve genel ahlâk ile başkalarının hürriyetlerinin korunması sebepleriyle ve kanunla sınırlanabilir./ Dernek kurma hürriyetinin kullanılmasında uygulanacak şekil, şart ve usuller kanunda gösterilir.*" denilmek suretiyle dernek kurma özgürlüğü güvence altına alınmıştır.

105. Dernek kurma özgürlüğü bireylerin kendi menfaatlerini korumak ve savunmak, ideallerini ve ihtiyaçlarını gerçekleştirmek için kolektif oluşumlar meydana getirerek bir araya gelebilme özgürlüğü olan örgütlenme özgürlüğünün önemli bir parçasıdır. Örgütlenme özgürlüğü bireylere topluluk hâlinde siyasal, kültürel, sosyal ve ekonomik amaçlarını gerçekleştirme imkânı sağlar. Örgütlenme özgürlüğünün bir şekli veya özel bir yönü olan dernek kurma özgürlüğü kişi açısından dernek kurma özgürlüğünün yanı sıra derneğe üye olma, derneğin etkinliklerine katılma ve mensuplarının menfaatlerini korumak üzere faaliyetlerde bulunma gibi hakları da içermektedir (AYM, E.2021/59, K.2021/90, 16/12/2021, § 13; *Hint Aseel Hayvanları Koruma ve Geliştirme Derneği ve Hikmet Neğuç*, B. No: 2014/4711, 22/2/2017, § 43).

106. Kural gerekli görülen hâllerde derneklerin tüzüklerinde gösterilen amaçlar doğrultusunda faaliyet gösterip göstermedikleri, defterlerini ve kayıtlarını mevzuata uygun olarak tutup tutmadıkları hususlarında denetim yapmak üzere kamu görevlilerinin İçişleri Bakanı veya mülki idare amiri tarafından görevlendirilmelerini öngörmek suretiyle dernek kurma özgürlüğüne ilişkin bir sınırlama içermektedir.

107. Derneklerin yasak ve izne tabi faaliyetleri, yükümlülükleri ve denetimleri gibi konulara ilişkin genel çerçeve ve temel ilkeler 5253 sayılı Kanun ile düzenlenmiştir. Bu bağlamda derneklerin tüzüklerinde gösterilen amaçlar doğrultusunda faaliyet gösterip göstermedikleri ile defterlerini ve kayıtlarını mevzuata uygun olarak tutup tutmadıkları konularına ilişkin denetimin İçişleri Bakanı veya mülki idare amiri tarafından kamu görevlilerine yaptırılabilceğini hükme bağlayan kuralın, herhangi bir tereddüde yer vermeyecek biçimde açık ve net olarak düzenlendiği görüldüğünden belirli, ulaşılabilir ve öngörülebilir nitelikte olduğu anlaşılmaktadır. Ayrıca Anayasa'nın 128. maddesi gözönüne alındığında *kamu görevlisi* kavramının da belirsiz olduğundan söz edilemez. Bu itibarla kuralın kanunilik şartını taşıdığı sonucuna ulaşılmıştır.

108. Kuralın gerekçesinde "*...derneklerin denetimlerinin periyodik yapılmasını teminen, yapılacak risk değerlendirmelerine göre denetimlerin üç yılı geçmeyecek şekilde her yıl ve kamu personeli eliyle yapılması öngörülmektedir...*" açıklamalarına yer verilmiştir. Kuralla kamu görevlileri eliyle yapılacak denetim yoluyla derneklerin faaliyetlerinin hukuka uygunluğunun

sağlanması amaçlandığından, sınırlamanın Anayasa'nın 33. maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan *kamu düzeninin korunması* şeklindeki meşru amacının bulunduğu anlaşılmaktadır.

109. 4721 sayılı Kanun'un 90. maddesine göre derneklerin amaçlarını gerçekleştirmek üzere tüzüklerinde belirtilen çalışma konuları ve biçimleri doğrultusunda faaliyette bulunmaları gerekmektedir. 5253 sayılı Kanun'un 11. maddesinde de dernekler için defter ve kayıt tutma zorunluluğu öngörülmüştür. Kanun koyucunun takdir yetkisi kapsamında, derneklerin söz konusu yükümlülüklerini yerine getirip getirmediğinin tespiti için İçişleri Bakanı veya mülki idare amirince yaptırılacak dış denetimin kamu görevlileri eliyle gerçekleştirilmesini öngören kuralın ulaşılmak istenen anayasal meşru amaç yönünden elverişli ve demokratik toplum düzeninin gereklerine uygun olmadığı söylenemeyeceği gibi kamu düzeninin korunması yönünden denetim yoluyla sağlanacak yarar karşısında sınırlanan özgürlüğün sahiplerine yüklenen külfetin orantısız olduğu da savunulamaz.

110. Açıklanan nedenlerle kural Anayasa'nın 13. ve 33. maddelerine aykırı değildir. İptal talebinin reddi gerekir.

Kuralın Anayasa'nın 2. maddesine de aykırı olduğu ileri sürülmüş ise de bu bağlamda belirtilen hususların Anayasa'nın 13. ve 33. maddeleri yönünden yapılan değerlendirmeler kapsamında ele alınmış olması nedeniyle Anayasa'nın 2. maddesi yönünden ayrıca bir inceleme yapılmasına gerek görülmemiştir.

Kuralın Anayasa'nın 20. ve 123. maddeleriyle ilgisi görülmemiştir.

3. İkinci Cümle

111. Kural; derneklerin tüzüklerinde gösterilen amaçlar doğrultusunda faaliyet gösterip göstermediklerine, defterlerini ve kayıtlarını mevzuata uygun olarak tutup tutmadıklarına yönelik gerçekleştirilecek denetimlerin yapılacak risk değerlendirmelerine göre üç yılı geçmeyecek şekilde her yıl yapılmasının esas olduğunu öngörmektedir.

112. Buna göre kuralla, söz konusu denetimin gerçekleştirileceği zamanın belirli bir takvime bağlanarak nesnel ve düzenli bir hâle getirilmesinin amaçlandığı anlaşılmaktadır. Kuralın gerekçesinde bu husus "*5253 sayılı Kanununun 19 uncu maddesinde değişiklik yapılmak suretiyle, derneklerin denetimlerinin periyodik yapılmasını teminen, yapılacak risk değerlendirmelerine göre denetimlerin üç yılı geçmeyecek şekilde her yıl ve kamu personeli eliyle yapılması öngörülmektedir.*" ifadeleriyle açıklanmıştır.

113. Bu bağlamda kural lafzı ve gerekçesiyle birlikte ele alındığında anılan denetimin kural olarak her yıl yapılacağı, bununla birlikte dernekler hakkında yapılacak risk değerlendirilmesindeki tespitlere göre iki denetim tarihi arasındaki sürenin bir yılı geçebileceği, bununla birlikte her durumda iki denetim arasındaki sürenin üç yılı geçemeyeceği anlaşılmaktadır.

114. Dolayısıyla derneklerin tüzüklerinde gösterilen amaçlar doğrultusunda faaliyet gösterip göstermediklerine, defterlerini ve kayıtlarını mevzuata uygun olarak tutup tutmadıklarına yönelik denetimin süre yönünden hangi aralıklarla yapılacağını hükme bağlayan kuralın, herhangi bir tereddüde yer vermeyecek biçimde açık ve net olarak düzenlendiği görüldüğünden belirli, ulaşılabilir ve öngörülebilir nitelikte olduğu, meşru bir amacının bulunduğu, örgütlenme hakkı yönünden demokratik toplum düzeninin gereklerine ve ölçülülük ilkesine aykırı bir yönünün olmadığı anlaşılmaktadır.

115. Açıklanan nedenlerle kural Anayasa'nın 13. ve 33. maddelerine aykırı değildir. İptal talebinin reddi gerekir.

Kuralın Anayasa'nın 2. maddesine de aykırı olduğu ileri sürülmüş ise de bu bağlamda belirtilen hususların Anayasa'nın 13. ve 33. maddeleri yönünden yapılan değerlendirmeler kapsamında ele alınmış olması nedeniyle Anayasa'nın 2. maddesi yönünden ayrıca bir inceleme yapılmasına gerek görülmemiştir.

Kuralın Anayasa'nın 20. ve 123. maddeleriyle ilgisi görülmemiştir.

4. Altıncı Cümle

a. Cümlenin "...denetimlerde görevlendirilecek kamu görevlilerine verilecek ücretin tutarı İçişleri Bakanlığı ile Hazine ve Maliye Bakanlığınca birlikte tespit olunur..." Bölümü

116. 6216 sayılı Kanun'un 43. maddesi uyarınca kural, ilgisi nedeniyle Anayasa'nın 128. maddesi yönünden incelenmiştir.

117. Kural, derneklerin tüzüklerinde gösterilen amaçlar doğrultusunda faaliyet gösterip göstermediklerine ve defterlerini ve kayıtlarını mevzuata uygun olarak tutup tutmadıklarına yönelik gerçekleştirilecek denetimlerde görevlendirilecek mülkiye müfettişleri ve dernekler denetçileri dışındaki kamu görevlilerine verilecek ücretin tutarının Bakanlık ile Hazine ve Maliye Bakanlığınca birlikte tespit edilmesini öngörmektedir.

118. Anayasa'nın 128. maddesinin ikinci fıkrasında memurların ve diğer kamu görevlilerinin niteliklerinin, atanmalarının, görev ve yetkilerinin, hak ve yükümlülüklerinin, aylık ve ödenekleri ile diğer özlük işlerinin kanunla düzenleneceği belirtilerek memur ve kamu görevlilerinin özlük haklarında *kanunilik ilkesine* yer verilmiştir. Bu ilke düzenlenen alanda temel ilkelerin kanunla konulmasını ve çerçevenin kanunla çizilmesini ifade etmekte olup bu niteliği taşıyan bir yasal düzenleme ile uzmanlık ve teknik konulara ilişkin hususların belirlenmesi konusunda yürütme organına yetki verilmesi, söz konusu ilkeye aykırılık oluşturmaz (AYM, E.2021/130, K.2022/110, 28/9/2022, § 32; E.2018/110, K.2018/99, 17/10/2018; E.2020/30, K.2023/12, 25/1/2023, § 10).

119. Kuralda, Bakanlık ile Hazine ve Maliye Bakanlığınca 5253 sayılı Kanun'un 19. maddesi kapsamında yapılacak denetimlerde görevlendirilecek kamu görevlilerine verilecek ücretin tutarını belirleme yetkisi verilmiş ise de kuralla anılan yetkiye ilişkin genel çerçevenin çizilmediği, temel esaslar ve ilkelerin belirlenmediği, bu konudaki takdir yetkisinin bütünüyle Bakanlıklara bırakıldığı anlaşılmıştır.

120. Bu itibarla kuralla kamu görevlilerine ödenecek ücretin tespiti konusundaki ölçütlere ilişkin yasal çerçeve belirlenmeksizin yürütme organına sınırları ve kapsamı belirli olmayan bir yetkinin tanınması Anayasa'nın 128. maddesinde düzenlenen kanunilik ilkesiyle bağdaşmamaktadır.

121. Açıklanan nedenlerle kural, Anayasa'nın 128. maddesine aykırıdır. İptali gerekir.

Kuralın Anayasa'nın 2. maddesine de aykırı olduğu ileri sürülmüş ise de bu bağlamda belirtilen hususların Anayasa'nın 128. maddesi yönünden yapılan değerlendirmeler kapsamında ele alınmış olması nedeniyle Anayasa'nın 2. maddesi yönünden ayrıca bir inceleme yapılmasına gerek görülmemiştir.

Kural, Anayasa'nın 128. maddesine aykırı görülerek iptal edildiğinden ayrıca Anayasa'nın 13., 33. ve 123. maddeleri yönünden incelenmemiştir.

Kuralın Anayasa'nın 20. maddesiyle ilgisi görülmemiştir.

b. Cümlenin Kalan Kısmı

122. 7262 sayılı Kanun'un 13. maddesiyle 5253 sayılı Kanun'un 19. maddesinin ikinci fıkrasına eklenen altıncı cümlenin "...denetimlerde görevlendirilecek kamu görevlilerine verilecek ücretin tutarı İçişleri Bakanlığı ile Hazine ve Maliye Bakanlığınca birlikte tespit olunur..." bölümünün iptali nedeniyle anılan cümlenin kalan kısmının uygulanma imkânı kalmamıştır. Bu nedenle söz konusu cümlenin kalan kısmı 6216 sayılı Kanun'un 43. maddesinin (4) numaralı fıkrası kapsamında değerlendirilmiş ve bu kural yönünden Anayasa'ya uygunluk denetiminin yapılmasına gerek görülmemiştir.

5. Yedinci Cümle

123. 6216 sayılı Kanun'un 43. maddesi uyarınca kural, ilgisi nedeniyle Anayasa'nın 7. maddesi yönünden incelenmiştir.

124. Kural, derneklerin tüzüklerinde gösterilen amaçlar doğrultusunda faaliyet gösterip göstermediklerine, defterlerini ve kayıtlarını mevzuata uygun olarak tutup tutmadıklarına yönelik gerçekleştirilecek denetimlerde görevlendirileceklerle ilişkin usul ve esasların yönetmelikte düzenlenmesini öngörmektedir.

125. Kuralın da yer aldığı fıkranın diğer cümlelerinde denetimin İçişleri Bakanı veya mülki idare amiri tarafından kamu görevlileri eliyle yaptırılacağı ve denetimlerde kolluk kuvveti mensuplarının görevlendirilemeyeceği belirtilmiş, ayrıca denetimin kapsamı ve aralığı belirlenerek denetime ilişkin uyulması gereken kurallara yer verilmiştir.

126. Bu itibarla görevlendirmeyi yapacak merci, görevlendirmenin kapsamı, görevlendirilecek kamu görevlilerine ilişkin sınır ve yasaklar gibi hususlara ilişkin yeterli kanuni çerçevenin bulunduğu anlaşılmaktadır. Genel çerçeve ve temel ilkeler kanunda belirlendikten sonra denetimde görevlendirilecek kamu görevlilerine ilişkin usul ve esaslar hakkında idare tekniğine ve idari işleyişe ilişkin konuların düzenlenmesinin yönetmeliğe bırakılmasında yasama yetkisinin devredilemezliği ilkesine aykırılık bulunmamaktadır.

127. Açıklanan nedenlerle kural Anayasa'nın 7. maddesine aykırı değildir. İptal talebinin reddi gerekir.

Kuralın Anayasa'nın 2., 13. ve 33. maddelerine de aykırı olduğu ileri sürülmüş ise de bu bağlamda belirtilen hususların Anayasa'nın 7. maddesi yönünden yapılan değerlendirmeler kapsamında ele alınmış olması nedeniyle Anayasa'nın 2., 13. ve 33. maddeleri yönünden ayrıca bir inceleme yapılmasına gerek görülmemiştir.

Kuralın Anayasa'nın 20. ve 123. maddeleriyle ilgisi görülmemiştir.

6. Dördüncü Fıkra

128. Kuralda, derneklerin tüzüklerinde gösterilen amaçlar doğrultusunda faaliyet gösterip göstermediklerine, defterlerini ve kayıtlarını mevzuata uygun olarak tutup tutmadıklarına yönelik gerçekleştirilecek denetimlerde görevlendirilenlerin kamu kurum ve kuruluşlarından, bankalar dâhil gerçek ve tüzel kişilerden denetim görevi kapsamına giren hususla sınırlı olarak ilgili bilgi ve belgeyi isteme yetkisine sahip olduğu belirtilmiştir. Ayrıca talepte bulunulanların özel kanunlarda yazılı hükümleri ileri sürerek bilgi ve belge vermekten kaçınamayacakları öngörülmüştür.

129. 7262 sayılı Kanun'un 9. maddesiyle 2860 sayılı Kanun'un 16. maddesinin değiştirilen üçüncü fıkrasının Anayasa'ya uygunluk denetimi bölümünde belirtilen gerekçeler bu kural yönünden de geçerlidir.

130. Açıklanan nedenlerle kural, Anayasa'nın 13. ve 20. maddelerine aykırıdır. İptali gerekir.

Kuralın Anayasa'nın 2. maddesine de aykırı olduğu ileri sürülmüş ise de bu bağlamda belirtilen hususların Anayasa'nın 13. ve 20. maddeleri yönünden yapılan değerlendirmeler kapsamında ele alınmış olması nedeniyle Anayasa'nın 2. maddesi yönünden ayrıca bir inceleme yapılmasına gerek görülmemiştir.

Kuralın Anayasa'nın 33. ve 123. maddeleriyle ilgisi görülmemiştir.

7. Beşinci Fıkra

a. Anlam ve Kapsam

131. Dava konusu kuralla, özel kanunlarındaki düzenlemeler saklı kalmak üzere İçişleri Bakanlığının veya mülki idare amirliğinin talebi üzerine dernekler ile derneklere ait her türlü tesis, müessese ve ortaklığı bulunan kuruluşların görev alanları ile sınırlı olmak üzere diğer bakanlık ve kuruluşlar tarafından denetleneceği öngörülmüştür.

132. Bakanlık, kendi görev alanına giren yönü itibarıyla merkez ve taşra teşkilatı aracılığıyla dernekleri denetleyebileceği gibi kendi görev ve yetki alanlarıyla sınırlı olmak kaydıyla mülki idare amirlerinin de merkezi idarenin taşra teşkilatı vasıtasıyla denetim yapabileceği açıktır.

133. Kural ise Bakanlık ve mülki idare amirlerinin diğer bakanlıklar ve kuruluşlardan bunların görev alanları ile ilgili konularda dernekler ile derneklere ait her türlü tesis, müessese ve ortaklığı bulunan kuruluşların denetlenmesini talep edebilmesini ve bu talep üzerine ilgili bakanlık ya da kuruluşların bir takdir yetkisine sahip olmaksızın söz konusu denetimi yapmasını öngörmektedir.

b. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

134. Anayasa'nın 123. maddesinin birinci fıkrasında idarenin kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğu ve kanunla düzenleneceği belirtilmiştir. Anılan maddede yer alan *idarenin bütünlüğü ilkesi* hiyerarşi ve vesayet olmak üzere iki tür yetki ile sağlanmaktadır. Bir kurumun kendi iç ilişkisi bakımından söz konusu olan ve aynı zamanda o kurumun görevlileri arasındaki astlık-üstlük durumunu ifade eden hiyerarşi ilişkisi yönetime yetkisinden doğmaktadır (AYM, E.2020/72, K.2022/160, 13/12/2022, § 129; E.2020/59, K.2023/53, 22/3/2023, § 10).

135. Hiyerarşi, hem merkezî yönetim içinde yer alan örgütler ve bunlara bağlı birimler arasındaki hem de yerinden yönetim kuruluşlarının kendi içindeki bütünleşmeyi sağlayan araçtır (AYM, E.2018/15, K.2018/78, 5/7/2018, § 7; E.2022/142, K.2023/32, 16/2/2023, § 20). Bu bağlamda hiyerarşiyi idari vesayetten ayıran en önemli özelliklerden birisi, hiyerarşinin tek bir tüzel kişiliğin kendi içindeki, vesayetin ise iki ayrı tüzel kişilik arasındaki hukuki ilişki olmasıdır.

136. Makam silsilesi şeklinde tanımlanabilecek olan hiyerarşi kelimesi, idare hukuku bakımından en genel anlamıyla idare içinde yer alan görevliler arasındaki tabiiyet ilişkisini, başka bir ifadeyle ast-üst ilişkisini ifade etmektedir. Öğretide de kabul edildiği üzere hiyerarşi içinde alt kademedede yer alan görevlilerin yükümlülüklerini, amir konumunda olan görevlilerin emir ve talimatı altında yerine getireceği açıktır. Bu yönüyle hiyerarşi, astlar ile üst kademedeki amirler

arasındaki emir ve talimat ilişkisini de içermektedir (AYM, E.2018/123, K.2022/138, 9/11/2022, §§ 354, 355).

137. Hiyerarşi içinde üst kademedede yer alan amirin alt kademedede yer alan astlara emir ve talimat verme yetkisi, amirin tabiiyeti altındaki görevlilerin faaliyet ve işlemlerinden dolayı sorumlu tutulmuş olmasından kaynaklanmaktadır. Bu itibarla ilgili faaliyet veya işlemde dolayı nihai olarak sorumluluğu bulunan her amirin kendi tabiiyeti altındaki astlara hiyerarşi içindeki silsileyi gözetmeksizin doğrudan emir ve talimat verebileceği ve astın da bu emir ve talimatları yerine getirmekle yükümlü olduğu açıktır (AYM, E.2018/123, K.2022/138, 9/11/2022, § 356).

138. Öte yandan Anayasa'nın "*Cumhurbaşkanı yardımcıları, Cumhurbaşkanına vekâlet ve bakanlar*" başlıklı 106. maddesinin beşinci fıkrasının birinci cümlesine göre Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar Cumhurbaşkanı'na karşı sorumludur. Devlet tüzel kişiliği içinde bakanlar ve bakanlıklar arasında bir hiyerarşi veya astlık-üstlük ilişkisi söz konusu değildir. Başka bir anlatımla bir bakan ve bakanlığın, diğer bakan ve bakanlıkların üzerinde bir hiyerarşi yetkisi bulunmamaktadır. Dolayısıyla bakan ve bakanlıkların birbirlerine emir ve talimat verme, birbirlerini denetleme yetkileri bulunmamaktadır.

139. Dava konusu kural ise Bakanlıkça veya mülki idare amirliğince talep edilmesi hâlinde derneklerin faaliyetlerine yönelik olarak diğer bakanlık ve kuruluşlar tarafından denetim yapılmasını öngörmektedir. Dolayısıyla kuralla talebin muhatabı olan diğer bakanlıklara ve kuruluşlara kendi görev alanlarına yönelik konularda denetim yapma yükümlülüğünün getirilmesi suretiyle Bakanlık ve mülki idare amirliklerine diğer bakanlık ve kuruluşlara talimat verme yetkisi tanınmış olmaktadır.

140. Bu itibarla kuralla Bakanlığa ve mülki idare amirliklerine tanınan yetkiyle bunlarla diğer bakanlıklar ve ayrı bir tüzel kişiliğe sahip kamu kuruluşları arasında bir hiyerarşi ilişkisinin kurulması Anayasa'nın 123. maddesiyle bağdaşmamaktadır.

141. Açıklanan nedenlerle kural, Anayasa'nın 123. maddesine aykırıdır. İptali gerekir.

Kuralın Anayasa'nın 2. maddesine de aykırı olduğu ileri sürülmüş ise de bu bağlamda belirtilen hususların Anayasa'nın 123. maddesi yönünden yapılan değerlendirmeler kapsamında ele alınmış olması nedeniyle Anayasa'nın 2. maddesi yönünden ayrıca bir inceleme yapılmasına gerek görülmemiştir.

Kural, Anayasa'nın 123. maddesine aykırı görülerek iptal edildiğinden ayrıca Anayasa'nın 13., 20. ve 33. maddeleri yönünden incelenmemiştir.

8. Altıncı Fıkra

142. 6216 sayılı Kanun'un 43. maddesi uyarınca kural, ilgisi nedeniyle Anayasa'nın 7. maddesi yönünden de incelenmiştir.

143. Kuralla, derneklere yönelik olarak gerçekleştirilecek denetimler kapsamında uzmanlık veya teknik bilgi gerektiren durumlarda Bakanlık, valilikler ve kaymakamlıklar tarafından bilirkişinin görevlendirilebileceği, bilirkişinin görevlendirilmesine ilişkin usul ve esasların yönetmelikte düzenleneceği, bilirkişiye verilecek ücretin tutarının Bakanlık ile Hazine ve Maliye Bakanlığınca birlikte tespit edileceği ve İçişleri Bakanlığı bütçesine konulacak ödenekten karşılanacağı öngörülmüştür.

144. Kuralda; bilirkişi görevlendirilmesini gerektiren durumlar, görevlendirmeyi yapacak merci, bilirkişiye verilecek ücretin tutarının nasıl tespit edileceği ve hangi kaynaktan karşılanacağı

hususlarının herhangi bir tereddüde ve şüpheye yer vermeyecek şekilde açık, net, anlaşılır bir şekilde düzenlendiği, konuya ilişkin yeterli kanuni çerçevenin bulunduğu ve ilkelerin belirlendiği anlaşılmaktadır. Dolayısıyla kuralın *belirlilik* ve *yasama yetkisinin devredilemezliği* ilkelerine aykırı bir yönü bulunmamaktadır.

145. Açıklanan nedenlerle kural Anayasa'nın 2. ve 7. maddelerine aykırı değildir. İptal talebinin reddi gerekir.

Kuralın Anayasa'nın 13. ve 33. maddelerine de aykırı olduğu ileri sürülmüş ise de bu bağlamda belirtilen hususların Anayasa'nın 2. ve 7. maddeleri yönünden yapılan değerlendirmeler kapsamında ele alınmış olması nedeniyle Anayasa'nın 13. ve 33. maddeleri yönünden ayrıca bir inceleme yapılmasına gerek görülmemiştir.

Kuralın Anayasa'nın 20. ve 123. maddeleriyle ilgisi görülmemiştir.

F. Kanun'un 15. Maddesiyle 5253 Sayılı Kanun'a Eklenen 30/A Maddesinin İncelenmesi

1. İptal Talebinin Gerekçesi

146. Dava dilekçesinde özetle; dava konusu kuralın temel amacının sivil toplumu baskı altına almak ve özellikle muhalif dernekleri susturmak olduğu, terör tanımının öngörülemez ve keyfi bir şekilde yorumlanması suretiyle kuralın dernekler için ciddi bir baskı aracı olarak kullanılacağı, örgütlenme özgürlüğü ve onun bir alt türü olan dernek kurma hakkının demokratik yaşamın ayrılmaz bir parçası olduğu, bu nedenle anılan hakka getirilecek sınırlamaların dar yorumlanması gerektiği, bu itibarla kişiler hakkında herhangi bir mahkeme kararı olmaksızın sadece kovuşturma açıldığı gerekçesiyle dernek organlarına kayyım atanmasının, derneğin faaliyetinin durdurulmasının ve dernek hakkında kapatma davası açılmasının ölçsüz olduğu, bu durumun örgütlenme özgürlüğüyle de bağdaşmadığı, herhangi bir sebeple görevden alınan üyenin yerinin kayyım yerine yedekler çizelgesinden doldurulması gerektiği, aksi durumun hafif tedbirle aynı amaca ulaşmak mümkün iken daha ağır bir tedbirin uygulanması anlamına geldiği, ayrıca kuralla İçişleri Bakanı'na tanınan yetkinin kapsamının ve kullanılma şartlarının belirsiz ve öngörülemez olduğu, kuralın ikinci fıkrasının birinci cümlesinde yer alan "...tedbirin yeterli olmaması..." ibaresinin bu belirsizliği ve öngörülemezliği artırdığı, diğer yandan derneklerin yönetim organlarının veya çalışanlarının görevden alınması için sadece kovuşturma açılmasının yeterli görülmesi nedeniyle masumiyet karinesinin ihlal edildiği belirtilerek kuralın Anayasa'nın 2., 13., 33. ve 38. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

2. Birinci Fıkra

147. Dava konusu kuralla, derneğin genel kurul dışındaki bir organında görevli olan kişiler veya ilgili personel hakkında dernek faaliyetindeki eylemleri çerçevesinde 6415 sayılı Kanun kapsamında yer alan suçlar ile 26/9/2004 tarihli ve 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu'nda yer alan uyuşturucu veya uyarıcı madde imal ve ticareti veya suçtan kaynaklanan malvarlığı değerlerini aklama suçlarından dolayı kovuşturma başlatılması durumunda bu kişilerin veya bu kişilerin görev yaptığı dernek organlarının geçici bir tedbir olarak İçişleri Bakanınca görevden uzaklaştırılabileceği öngörülmektedir.

148. Derneğin genel kurulu dışındaki organlarında görevli olanların, ilgili personelinin veya bu kişilerin görev yaptığı organların görevden uzaklaştırılmalarını öngören kural dernek kurma özgürlüğüne ilişkin bir sınırlama içermektedir.

149. Geçici olarak görevden uzaklaştırma tedbirini gerektiren hâller, görevden uzaklaştırılacak kişi ve organlar ile tedbirin kim tarafından tesis edileceği herhangi bir tereddüde yer vermeyecek biçimde açık ve net olarak belirlendiğinden kuralın kanunilik şartını sağladığı anlaşılmaktadır.

150. Kuralla, 6415 sayılı Kanun kapsamında yer alan suçlar, uyuşturucu veya uyarıcı madde imal ve ticareti suçu ve suçtan kaynaklanan mal varlığı değerlerini aklama suçu ile etkin şekilde mücadele edilmesinin ve bu suçların dernek faaliyeti adı altında işlenmesinin önlenmesinin amaçlandığı anlaşılmaktadır. Bu itibarla kuralla dernek kurma özgürlüğüne sınırlamada bulunulmasının Anayasa'nın 33. maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan *kamu düzeninin korunması* ve *suç işlenmesinin önlenmesi* şeklinde anayasal açıdan meşru bir amaca dayandığı sonucuna ulaşılmıştır.

151. Dernek faaliyetleri kapsamında kuralda belirtilen suçlardan dolayı kovuşturma başlatılması hâlinde hakkında kovuşturma başlatılan kişiler veya bu kişilerin görev yaptığı organların geçici bir tedbir olarak görevden uzaklaştırılmasının suçla etkin şekilde mücadele edilmesi ve suç işlenmesinin önlenmesi amacına ulaşma bakımından zorunlu bir toplumsal ihtiyacı karşılamadığı, elverişli ve gerekli olmadığı söylenemez.

152. Bununla birlikte kuralda görevden uzaklaştırma tedbirinin ne zamana kadar devam edeceği konusunda bir düzenleme bulunmamaktadır. Ayrıca derneğin genel kurulu dışındaki organlarında görevli olanlar hakkında kovuşturma başlatılması hâlinde bu kişilerin görev yaptığı organların da görevden uzaklaştırılabileceğinin öngörülmesi suretiyle söz konusu organda görev yapan ancak hakkında kurala konu suçlardan dolayı herhangi bir kovuşturma bulunmayan kişilerin de görevden uzaklaştırılmasına neden olunmaktadır.

153. Diğer yandan görevden uzaklaştırmaya neden olan fiil sebebiyle yapılacak ceza yargılamasının idari tedbir üzerindeki etkisi de orantılılık incelemesinde gözetilmelidir. 5253 sayılı Kanun'da tedbir işleminin kovuşturma aşamasında değişen koşullara göre gözden geçirilmesine imkân tanıyan bir düzenleme bulunmadığı gibi kişi hakkında yürütülen ceza yargılamasında beraat kararı verilmesinin anılan tedbire etkisine dair herhangi bir düzenlemeye de yer verilmediği anlaşılmaktadır. Dolayısıyla kişi hakkında yürütülen ceza yargılamasında idarenin tespitinden farklı bir değerlendirme yapıldığı durumlarda kuralın idarenin tedbir işlemini sebep unsuru yönünden yeniden gözden geçirmesine imkân tanımadığı sonucuna ulaşılmıştır (benzer değerlendirme için bkz. AYM, E.2023/32, K.2023/138, 26/7/2023, § 34; E.2023/35, K.2023/163, 28/9/2023, § 25).

154. Bu itibarla görevden uzaklaştırma tedbirinin devam edeceği azami süre konusunda bir sınırın olmadığı, kovuşturmayla ilgisi bulunmayan kişilerin görevden uzaklaştırılmasına neden olduğu ve kovuşturma esnasında değişen şartlara göre gözden geçirilmesine imkân tanınmadığı gözetildiğinde kuralın dernek kurma özgürlüğü yönünden orantısız, dolayısıyla ölçüsüz bir sınırlamaya neden olduğu anlaşılmaktadır.

155. Açıklanan nedenlerle kural, Anayasa'nın 13. ve 33. maddelerine aykırıdır. İptali gerekir.

Kuralın Anayasa'nın 2. ve 38. maddelerine de aykırı olduğu ileri sürülmüş ise de bu bağlamda belirtilen hususların Anayasa'nın 13. ve 33. maddeleri yönünden yapılan değerlendirmeler kapsamında ele alınmış olması nedeniyle Anayasa'nın 2. ve 38. maddeleri yönünden ayrıca bir inceleme yapılmasına gerek görülmemiştir.

3. İkinci Fıkra

156. 7262 sayılı Kanun'un 15. maddesiyle 5253 sayılı Kanun'a eklenen 30/A maddesinin birinci fıkrasının iptali nedeniyle anılan maddenin ikinci fıkrasının uygulanma imkânı kalmamıştır. Bu nedenle söz konusu fıkra 6216 sayılı Kanun'un 43. maddesinin (4) numaralı fıkrası kapsamında değerlendirilmiş ve bu kural yönünden Anayasa'ya uygunluk denetiminin yapılmasına gerek görülmemiştir.

4. Üçüncü Fıkra

a. Fıkroda Yer Alan “Birinci fıkraya ve...” İbaresini

157. 7262 sayılı Kanun'un 15. maddesiyle 5253 sayılı Kanun'a eklenen 30/A maddesinin birinci fıkrasının iptali nedeniyle anılan maddenin üçüncü fıkrasında yer alan “Birinci fıkraya ve...” ibaresinin uygulanma imkânı kalmamıştır. Bu nedenle söz konusu ibare 6216 sayılı Kanun'un 43. maddesinin (4) numaralı fıkrası kapsamında değerlendirilmiş ve bu kural yönünden Anayasa'ya uygunluk denetiminin yapılmasına gerek görülmemiştir.

b. Fıkranın Kalan Kısmı

i. Anlam ve Kapsam

158. 5523 sayılı Kanun'un 32. maddesinin birinci fıkrasının (f) bendinde her ne suretle olursa olsun kendisine tevdi olunan derneğe ait para veya para hükmündeki evrak, senet veya sair malları kendisinin veya başkasının menfaatine olarak sarf veya istihlak veya rehneden veya satan, gizleyen, imha, inkâr, tahrif veya tağyir eden yönetim kurulu başkanı ve üyeleri veya denetçiler ile derneğin diğer personelinin 5237 sayılı Kanun'un güveni kötüye kullanma suçuna ilişkin hükümlerine göre cezalandırılacağı öngörülmüştür. Ayrıca mahkemece yargılama sırasında sanıkların organlardaki görevlerinden geçici olarak uzaklaştırılmasına da karar verilebileceği hükme bağlanmıştır.

159. Dava konusu kural, anılan bende göre geçici olarak görevden uzaklaştırılan organların ve bu organların üyelerinin yerine yapılacak atamalarda 5253 sayılı Kanun'un 27. maddesi ile 4721 sayılı Kanun'un ilgili hükümlerinin uygulanacağını öngörmektedir.

160. 5523 sayılı Kanun'un dava konusu kuralla atıfta bulunulan 27. maddesinde kamu yararına çalışan derneklerde görevden uzaklaştırılan kişi ve organlar yerine yapılacak atamada izlenecek usul düzenlenmiştir. Buna göre yapılan denetimler sonucunda düzenlenen raporlar üzerine, kamu yararına çalışan derneklerin organlarında görev alan üyeler veya ilgili personelin, hapis cezası verilmesini gerektiren suçların işlendiğinin tespit edildiği gerekçesiyle geçici bir tedbir olarak İçişleri Bakanınca görevden uzaklaştırılması hâlinde dernek merkezinin bulunduğu ilin valisi, görevden uzaklaştırılma kararının derneğe bildirilmesiyle eş zamanlı olarak 4721 sayılı Kanun hükümlerine göre dernek merkezinin bulunduğu yerdeki sulh hukuk mahkemesinden görevden uzaklaştırılan organların yerlerine kayyım atanmasını istemektedir.

161. Bunun üzerine sulh hukuk mahkemesi bir hafta içinde öncelikle dernek üyeleri arasından olmak üzere görevden uzaklaştırılanların sayısı kadar kayyım atanmasına karar vermektedir. Anılan kararda kayyımın görev ve yetkileri ile dernek tarafından kayyıma verilecek ücret de belirtilmektedir. Bu kapsamda atanan kayyımın görevinin dava sonucu verilen hüküm kesinleşinceye kadar devam etmesi ve çeşitli nedenlerle boşalan bu kayyımların yerine de aynı usulle yeni kayyımın atanması öngörülmüştür.

ii. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

162. Dernek tüzel kişiliğinin kurucu unsurlarının derneğin tüzük ve organları olduğu, derneklerin kuruluş sözleşmesi niteliğindeki tüzüklerini kendilerinin oluşturabilecekleri, değiştirebilecekleri, organlarını belirleyebilecekleri, organlarının iradeleri dışında ancak mahkeme kararı ile kapatılabilecekleri dernek kurma özgürlüğünün kapsamı içinde yer alan güvencelerdir (AYM, E.2005/8, K.2006/2, 5/1/2006).

163. Dava konusu kuralla, derneğin görevden uzaklaştırılan organlarının ve bu organlarının üyelerinin yerine valinin talebi üzerine sulh hukuk mahkemesi kararıyla atama yapılmasının öngörülmesi suretiyle dernek kurma özgürlüğüne yönelik bir sınırlama getirilmiştir.

164. Atama yapılmasını gerektiren hâller, atamanın yapılmasını kimin talep edeceği, atama kararını verecek merci ve bu kararın verilmesinde izlenecek usul herhangi bir tereddüde yer vermeyecek biçimde açık ve net olarak belirlendiğinden kuralın kanunilik şartını sağladığı anlaşılmıştır.

165. Kuralla, 5523 sayılı Kanun'un 32. maddesinin birinci fıkrasının (f) bendinde belirtilen fiillerden dolayı hakkında ceza yargılaması yapılan kişilerin görevden uzaklaştırılması hâlinde bunların yerine mahkeme kararıyla kayyım atanması öngörülerek dernek organlarında görevli olanlarca işlenebilecek güveni kötüye kullanma suçu ile mücadele edilmesinin ve derneğin organları aracılığıyla hukuki iş ve işlemlerde bulunabilmeye devam edilebilmesinin amaçlandığı anlaşılmaktadır. Bu itibarla kuralla dernek kurma özgürlüğüne sınırlamada bulunulmasının Anayasa'nın 33. maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan *kamu düzeninin korunması* ve *suç işlenmesinin önlenmesi* şeklinde anayasal açıdan meşru bir amaca dayandığı sonucuna ulaşılmıştır.

166. Anayasa Mahkemesine göre temel hak ve özgürlüklere yönelik bir sınırlamanın demokratik toplum düzeninin gereklerine uygun kabul edilebilmesi için zorunlu bir toplumsal ihtiyacı karşılaması ve ölçülü olması gerekir. Bu kapsamdaki değerlendirme, sınırlamanın amacı ile bu amacı gerçekleştirmek üzere başvurulmuş araç arasındaki ilişki üzerinde temellenen ölçülülük ilkesinden bağımsız yapılamaz. Çünkü Anayasa'nın 13. maddesinde *demokratik toplum düzeninin gereklerine aykırı olmama* ve *ölçülülük ilkesine aykırı olmama* biçiminde iki ayrı kriter yer verilmiş olmakla birlikte bu iki kriter bir bütünün parçaları olup aralarında sıkı bir ilişki vardır (Ferhat Üstündağ, B. No: 2014/15428, 17/7/2018, § 45; Bestami Eroğlu [GK], B. No: 2018/23077, 17/9/2020, § 139).

167. Müdahaleyi oluşturan tedbirin zorunlu bir toplumsal ihtiyacı karşıladığının kabul edilebilmesi için amaca ulaşmaya elverişli olması, başvurulabilecek en son çare ve alınabilecek en hafif önlem olarak kendisini göstermesi gerekmektedir. Amaca ulaşmaya yardımcı olmayan veya ulaşılmak istenen amaca nazaran bariz bir biçimde ağır olan bir müdahalenin zorunlu bir toplumsal ihtiyacı karşıladığı söylenemeyecektir (bazı farklılıklarla birlikte toplantı hakkı bağlamında bkz. Dilan Ögüz Canan [GK], B. No: 2014/20411, 30/11/2017, § 32; sendika hakkı bağlamında bkz. Eğitim ve Bilim Emekçileri Sendikası ve diğerleri, § 73; Tayfun Cengiz, § 56; Adalet Mehtap Buluryer, B. No: 2013/5447, 16/10/2014, §§ 103-105; grev hakkı bağlamında bkz. Kristal-İş Sendikası [GK], B. No: 2014/12166, 2/7/2015, § 70; ifade özgürlüğü bağlamında bkz. Bekir Coşkun, § 51; Mehmet Ali Aydın, § 68; Tansel Çölaşan, B. No: 2014/6128, 7/7/2015, § 51).

168. Anayasa Mahkemesi 5/1/2006 tarihli ve E.2005/8, K.2006/2 sayılı kararında derneklerin organlarında görev alan üye veya ilgili personelin herhangi bir nedenle görevlerinden ayrılmaları hâlinde yerlerine hangi usulle seçim yapılacağına her derneğin kendi tüzüğünde belirlenmesinin dernek kurma özgürlüğünün doğal sonucu olduğunu belirtmiştir. Anılan kararda dernek kurma özgürlüğüne yönelik ortaya konulan bu genel ilke ve çerçeve dava konusu kuralın Anayasa'ya uygunluk denetimi yönünden de geçerlidir.

169. Bu bağlamda geçici olarak görevden uzaklaştırılan organların ve bu organların üyelerinin yerine mahkeme kararıyla atama yapılması kuralın taşıdığı amacın gerçekleştirilmesi yönünden başvurulabilecek son çare ve alınabilecek en hafif önlem olmayıp bu durumda atamanın nasıl yapılacağına her bir derneğin kendi tüzüğünde bizzat kendisi tarafından belirlenmesi, görevden alınan organların ve üyelerinin yerine doğrudan derneğin kendisi tarafından atama yapılması dernek kurma özgürlüğüne daha hafif müdahale oluşturan bir araçtır.

170. Dolayısıyla kuralla, derneğin görevden uzaklaştırılan organlarının ve bu organlarının üyelerinin yerine valinin talebi üzerine sulh hukuk mahkemesi kararıyla atama yapılması suretiyle dernek kurma özgürlüğüne getirilen sınırlamanın zorunlu bir toplumsal ihtiyacı karşıladığı söylenemez.

171. Açıklanan nedenlerle kural, Anayasa'nın 13. ve 33. maddelerine aykırıdır. İptali gerekir.

Kuralın Anayasa'nın 2. maddesine de aykırı olduğu ileri sürülmüş ise de bu bağlamda belirtilen hususların Anayasa'nın 13. ve 33. maddeleri yönünden yapılan değerlendirmeler kapsamında ele alınmış olması nedeniyle Anayasa'nın 2. maddesi yönünden ayrıca bir inceleme yapılmasına gerek görülmemiştir.

Kural, Anayasa'nın 13. ve 33. maddelerine aykırı görülerek iptal edildiğinden ayrıca Anayasa'nın 38. maddesi yönünden incelenmemiştir.

G. Kanun'un 19. Maddesiyle 5326 Sayılı Kanun'un 43/A Maddesine Eklenen (3) Numaralı Fıkranın İncelenmesi

1. Anlam ve Kapsam

172. Dava konusu kuralla, 5326 sayılı Kanun'un 43/A maddesinin (1) numaralı fıkrasında sayılan suçların bir tüzel kişinin yararına işlenmesi durumunda tüzel kişi hakkında idari para cezasına karar verilebilmesi için fiili gerçekleştiren kişi hakkında yürütülen soruşturma veya kovuşturmanın tamamlanmasının beklenmeyeceği, soruşturma veya kovuşturma sonucunda suçun tüzel kişinin yararına işlenmediğinin anlaşılması hâlinde idari para cezası kaldırılacağı ve tahsil edilmiş ise iade edileceği öngörülmüştür.

173. Anılan fıkarda bir tüzel kişinin organ veya temsilcisi ya da organ veya temsilci olmamakla birlikte bu tüzel kişinin faaliyeti çerçevesinde görev üstlenen bir kişi tarafından fıkarda sayılan suçların tüzel kişinin yararına olarak işlenmesi ve daha ağır idarî para cezasını gerektiren bir kabahati oluşturmaması hâlinde ayrıca tüzel kişiye onbin Türk lirasından elli milyon Türk lirasına kadar idarî para cezası verileceği, ancak idari para cezasının işleme veya eyleme konu menfaatin iki katından az olamayacağı hükme bağlanmıştır.

174. Fıkarda sayılan suçlar ise şunlardır: 5237 sayılı Kanun'un 157. ve 158. maddelerinde tanımlanan dolandırıcılık suçu, 188. maddesinde tanımlanan uyuşturucu veya uyarıcı madde imal ve ticareti suçu, 235. maddesinde tanımlanan ihaleye fesat karıştırma suçu, 236. maddesinde tanımlanan edimin ifasına fesat karıştırma suçu, 252. maddesinde tanımlanan rüşvet suçu, 282. maddesinde tanımlanan suçtan kaynaklanan malvarlığı değerlerini aklama suçu; 19/10/2005 tarihli ve 5411 sayılı Bankacılık Kanunu'nun 160. maddesinde tanımlanan zimmet suçu; 21/3/2007 tarihli ve 5607 sayılı Kaçakçılıkla Mücadele Kanunu'nda tanımlanan kaçakçılık suçları; 4/12/2003 tarihli ve 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu'nun ek 5. maddesinde tanımlanan suç ve 6415 sayılı Kanun'un 4. maddesinde tanımlanan terörizmin finansmanı suçu.

2. İptal Talebinin Gerekçesi

175. Dava dilekçesinde özetle; kişinin masumiyetinin asıl olduğu, bu nedenle suçluluğu ispat külfetinin iddia makamında bulunduğu, kimseye suçsuzluğunu ispat etme yükümlülüğünün yüklenemeyeceği, suçluluğu hükmen sabit oluncaya kadar hiç kimsenin suçlu olarak nitelendirilemeyeceği ve suçlu muamelesine tabi tutulamayacağı, bir yargı kararıyla mahkûm edilmeden, soruşturma veya kovuşturma sona ermeden kamu makamlarınca tüzel kişi hakkında idari para cezası verilmesinin masumiyet karinesini ihlal edeceği, kuralla idari para cezasının elli milyon Türk lirasına kadar yükselebileceği de dikkate alındığında anılan yetkinin idare tarafından keyfi şekilde kullanılabilmesi belirtilerek kuralın Anayasa'nın 33., 35. ve 38. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

3. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

a. Birinci Cümle

176. Anayasa'nın 38. maddesinin dördüncü fıkrasında “*Suçluluğu hükmen sabit oluncaya kadar, kimse suçlu sayılamaz.*” şeklinde açıkça ifade edilen ve Anayasa'nın 36. maddesinde güvence altına alınan adil yargılanma hakkının da bir unsuru olan masumiyet karinesi, hakkında suç isnadı bulunan bir kişinin adil bir yargılama sonunda suçlu olduğuna dair kesin hüküm tesis edilene kadar masum sayılması gerektiğini ifade etmekte ve hukuk devleti ilkesinin de bir gereğini oluşturmaktadır.

177. Masumiyet karinesi uyarınca, bir kişinin suçlu olarak nitelendirilebilmesi ve hakkında ceza hukukunun alanına giren yaptırımların uygulanabilmesi, kesin hükümle mahkûm olmasına bağlıdır. Anayasa'nın 38. maddesinde yer alan bu güvencenin mahkeme kararına işaret ettiği açıktır. Dolayısıyla bağımsız bir mahkeme tarafından verilen bir hüküm bulunmaksızın kişilerin suçlu kabul edilmesi masumiyet karinesi güvencesiyle de çelişebilir. Nitekim kişinin suçluluğuna bağımsız mahkemece karar verilmesini öngören anayasal güvence feragat edilebilir nitelikte değildir (AYM, E.2013/133, K.2013/169, 26/12/2013; E.2022/72, K.2023/3, 5/1/2023, § 27; E.2020/76, K.2023/172, 11/10/2023, § 77).

178. Masumiyet karinesinin sağladığı güvencenin iki yönü bulunmaktadır. Güvencenin ilk yönü kişi hakkındaki ceza yargılaması sonuçlanıncaya kadar geçen, bir başka ifadeyle kişinin ceza gerektiren bir suçla itham edildiği (suç isnadı altında olduğu) sürece ilişkin olup suçlu olduğuna dair hüküm tesis edilene kadar kişinin suçluluğu ve eylemleri hakkında açıklamalarda bulunulmamasını, suçluymuş gibi hakkında herhangi bir işlem tesis edilmemesini gerektirir. Güvencenin bu yönünün kapsamı sadece ceza yargılamasını yürüten mahkemeye sınırlı değildir. Güvence aynı zamanda diğer tüm idari ve adli makamların da işlem ve kararlarında, suçluluğu hükmen sabit oluncaya kadar kişinin suçlu olduğu yönünde ima ya da açıklamalarda bulunulmamasını, işlem tesis edilmemesini gerekli kılar. Dolayısıyla sadece suç isnadına konu ceza yargılaması kapsamında değil ceza yargılaması ile eş zamanlı olarak yürütülen diğer hukuki süreç ve yargılamalarda da (idari, hukuk, disiplin gibi) masumiyet karinesinin ihlali söz konusu olabilir. Güvencenin ikinci yönü ise ceza yargılaması sonucunda mahkûmiyet dışında bir hüküm kurulduğunda devreye girer ve daha sonraki yargılamalarda isnat edilen suçla ilgili olarak kişinin masumiyetinden şüphe duyulmamasını, kamu makamlarının toplum nezdinde kişinin suçlu olduğu izlenimini uyandıracak işlem ve uygulamalardan kaçınmasını gerektirir (AYM, E.2020/76, K.2023/172, 11/10/2023, § 82; bazı farklarla birlikte bkz. *Galip Şahin*, B. No: 2015/6075, 11/6/2018, § 39, 40).

179. Dava konusu kural uyarınca tüzel kişi hakkında idari para cezasına karar verilebilmesi için fiili gerçekleştiren gerçek kişi hakkında yürütülen adli sürecin tamamlanması gerekmediği gibi bu kişinin ceza mahkemesince mahkûm edilmiş olması şartı da aranmamaktadır. Bu itibarla idari

para cezası uygulanabilmesi için anılan maddenin (1) numaralı fıkrasında sayılan suçların tüzel kişi yararına işlendiğinin *tespit edilmiş olması* gerekli ve yeterli olacaktır.

180. Kuralda tüzel kişi için öngörülen idari para cezasının uygulanmasının gerçek kişi hakkındaki ceza yargılaması sürecinden kopuk ve bağımsız olarak, tüzel kişinin yararına bir suç işlendiği tespitine bağlı olduğu anlaşılmaktadır. Bu durumda kural, hakkında soruşturma veya kovuşturma bulunan gerçek kişi yönünden masumiyet karinesinin birinci boyutunu oluşturan ve bir kimsenin suçlu olduğu kesinleşmiş bir mahkeme kararıyla tespit edilene kadar ona suçlu gibi muamele edilemeyeceğine ilişkin güvenceyle bağdaşmamaktadır.

181. Bu itibarla kanunda suç olarak düzenlenen eylemlerin işlendiğinin henüz kesinleşmiş bir mahkeme kararıyla tespit edilmeden gerçek kişiler hakkında yapılacak suç tespitine bağlı olarak tüzel kişi hakkında idari para cezası uygulanmasının suç isnadı altındaki gerçek kişilerin masumiyet karinesini ihlal ettiği sonucuna ulaşılmıştır.

182. Açıklanan nedenlerle kural, Anayasa'nın 38. maddesine aykırıdır. İptali gerekir.

Kural, Anayasa'nın 38. maddesine aykırı görülerek iptal edildiğinden ayrıca Anayasa'nın 33. ve 35. maddeleri yönünden incelenmemiştir.

b. İkinci Cümle

183. 7262 sayılı Kanun'un 19. maddesiyle 5326 sayılı Kanun'un 43/A maddesine eklenen (3) numaralı fıkranın birinci cümlesinin iptali nedeniyle anılan fıkranın ikinci cümlesinin uygulanma imkânı kalmamıştır. Bu nedenle söz konusu cümle 6216 sayılı Kanun'un 43. maddesinin (4) numaralı fıkrası kapsamında değerlendirilmiş ve bu kural yönünden Anayasa'ya uygunluk denetiminin yapılmasına gerek görülmemiştir.

Ğ. Kanun'un 20. Maddesiyle 5549 Sayılı Kanun'un 2. Maddesinin (1) Numaralı Fıkrasının (d) Bendine Eklenen "..., savunma hakkı bakımından diğer kanun hükümlerine aykırı olmamak ve 19/3/1969 tarihli ve 1136 sayılı Avukatlık Kanununun 35 inci maddesinin birinci fıkrası ile alternatif uyuşmazlık çözüm yolları kapsamında ifa edilen mesleki çalışmalar nedeniyle edinilen bilgiler hariç olmak üzere, taşınmaz alım satımı, sınırlı ayni hak kurulması ve kaldırılması, şirket, vakıf ve dernek kurulması, birleştirilmesi ile bunların idaresi, devredilmesi ve tasfiyesi işlerine ilişkin finansal işlemlerin gerçekleştirilmesi, banka, menkul kıymet ve her türlü hesaplar ile bu hesaplarda yer alan varlıkların idaresi işleriyle sınırlı olmak üzere serbest avukatlar..." İbaresinin İncelenmesi

1. Anlam ve Kapsam

184. Dava konusu kuralla serbest avukatlar, 19/3/1969 tarihli ve 1136 sayılı Avukatlık Kanunu'nun 35. maddesinin birinci fıkrası ile alternatif uyuşmazlık çözüm yolları kapsamında ifa edilen mesleki çalışmalar nedeniyle edinilen bilgiler hariç olmak üzere taşınmaz alım satımı, sınırlı ayni hak kurulması ve kaldırılması, şirket, vakıf ve dernek kurulması, birleştirilmesi ile bunların idaresi, devredilmesi ve tasfiyesi işlerine ilişkin finansal işlemlerin gerçekleştirilmesi, banka, menkul kıymet ve her türlü hesaplar ile bu hesaplarda yer alan varlıkların idaresi işleriyle sınırlı olmak üzere suç gelirlerinin aklanmasının önlenmesine ilişkin usul ve esasları belirlemek amacıyla haiz 5549 sayılı Kanun kapsamındaki *yükümlü* tanımına dahil edilmiştir.

185. Anılan Kanun'un "*Yükümlülükler ve Bilgi Değişimi*" başlıklı İkinci Bölümü'nde yer alan hükümlere göre yükümlülerin müşterinin tanınmasına ilişkin esaslar kapsamında kendileri nezdinde yapılan veya aracılık ettikleri işlemlerde işlem yapılmadan önce işlem yapanlar ile nam veya hesaplarına işlem yapılanların kimliklerini tespit etme ve gerekli diğer tedbirleri alma,

kendileri nezdinde veya aracılığıyla yapılan ya da yapılmaya teşebbüs edilen işlemlere konu mal varlığının yasa dışı yollardan elde edildiğine veya yasa dışı amaçlarla kullanıldığına dair herhangi bir bilgi, şüphe veya şüpheyi gerektirecek bir hususun bulunması hâlinde bu işlemleri MASAK Başkanlığına bildirme, *devamlı bilgi verme* yükümlülüğü kapsamında taraf oldukları veya aracılık ettikleri işlemlerden Hazine ve Maliye Bakanlığınca belirlenecek tutarı aşanları MASAK Başkanlığına bildirme, Kanun’la getirilen yükümlülüklerle ve işlemlere ilişkin her türlü ortamdaki belgeleri düzenleme tarihinden, defter ve kayıtları son kayıt tarihinden, kimlik tespitine ilişkin belgeleri ise son işlem tarihinden itibaren sekiz yıl süreyle muhafaza ve istenmesi hâlinde yetkililere ibraz etme gibi yükümlülükleri bulunmaktadır.

186. Kanun’un 13. ve 14. maddelerinde ise yükümlülük ihlali hâlinde uygulanacak idari ve adli cezalar düzenlenmiştir. Bu bağlamda ihlal edilen yükümlülüğün türüne bağlı olarak idari para cezası, yükümlünün faaliyetlerinin belirli bir süre durdurulması, kısıtlanması veya faaliyet izin belgesinin iptaline yönelik tedbirlerin alınması için durumun ilgili kuruma bildirilmesi, adli para cezası ve hapis gibi yaptırımların uygulanması öngörülmüştür.

2. İptal Talebinin Gerekçesi

187. Dava dilekçesinde özetle; dava konusu kuralla avukatların 5549 sayılı Kanun kapsamında *yükümlü* tanımı içine alındığı, böylece avukatların mesleklerini icra ederken malvarlığının yasa dışı yollardan elde edildiği veya kullanıldığı şüphesini doğuracak bir durumla karşılaşmaları hâlinde bildirimde bulunma yükümlülüğü altına sokulduğu, bu yükümlülüğün avukatların sır saklama yükümlülükleriyle çeliştiği, ayrıca avukatların bu sıfatları dolayısıyla veya yükledikleri yargı görevi sebebiyle öğrendikleri bilgiler hakkında tanıklık yapmaktan çekinme haklarının bulunduğu, avukatların herhangi bir usuli güvence ve sınırlamaya tabi olmadan *yükümlü* statüsüne sokulmaları nedeniyle müvekkilleriyle ilgili bilgileri bildirmekle yükümlü konuma geldikleri, bu durumun özel hayatın gizliliğine saygı gösterilmesini isteme hakkını, adil yargılanma hakkını ve hiç kimsenin kendisini ve kanunda gösterilen yakınlarını suçlayan beyanda bulunmaya veya bu yolda delil göstermeye zorlanamaması ilkesini ihlal ettiği, kuralda yer alan “...savunma hakkı bakımından diğer kanun hükümlerine aykırı olmamak...” ibaresinin belirsiz ve öngörülemez olduğu belirterek kuralın Anayasa’nın 2., 20., 36. ve 38. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

3. Anayasa’ya Aykırılık Sorunu

188. 6216 sayılı Kanun’un 43. maddesi uyarınca kural, ilgisi nedeniyle Anayasa’nın 13. maddesi yönünden de incelenmiştir.

189. Kişilerin mesleki hayatlarının onların özel hayatlarıyla sıkı bir irtibatı bulunduğundan meslek hayatına yönelik müdahaleler söz konusu olduğunda özel hayata saygı hakkı gündeme gelmektedir. Öte yandan avukat müvekkil mahremiyeti özel hayata saygı hakkının kapsamında kalmaktadır. Avukat müvekkil mahremiyeti, avukatla müvekkili arasındaki konuşma ve bilgi alışverişinin avukatla müvekkil arasında gizli kalmasını, kural olarak bu konuşma ve bilginin müvekkilin rızası olmaksızın açıklanmamasını gerektirmektedir.

190. Buradan hareketle dava konusu kuralla avukatların 5549 sayılı Kanun kapsamında yükümlü tanımına dahil edilmelerinin ve başta şüpheli işlem bildirimini olmak üzere müvekkilleri ile olan ilişkilerinde elde ettikleri bilgileri idareyle paylaşma yükümlülüğü altına alınmalarının, avukat müvekkil mahremiyetini etkileyebileceği açıktır. Dolayısıyla kuralın *özel hayata saygı hakkına* yönelik sınırlama içerdiği anlaşılmaktadır.

191. Serbest avukatların hangi iş ve işlemlerin gerçekleştirilmesi sırasında yükümlü tanımına dahil oldukları, kuralın kapsamı dışında kalan hâller, yükümlülüklerin kapsamı ve ihlali hâlinde

uygulanacak yaptırımlar herhangi bir tereddüde yer vermeyecek biçimde açık ve net olarak belirlendiğinden kuralın kanunilik şartını sağladığı anlaşılmıştır.

192. Kuralla, serbest avukatların 5549 sayılı Kanun bağlamında *yükümlü* tanımının kapsamına dâhil edilerek başta şüpheli işlem bildirimini olmak üzere anılan Kanun ile bu Kanun'a dayanılarak çıkarılan ikincil düzenlemelerde öngörülen yükümlülüklerle tabi tutulmaları suretiyle suç gelirlerinin aklanması ile etkin şekilde mücadele edilmesinin ve bu durumun önlenmesinin amaçlandığı anlaşılmaktadır.

193. Anayasa'nın 13. maddesi temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılmasını, ilgili hak ve özgürlüğe ilişkin Anayasa maddesinde gösterilen özel sınırlandırma sebeplerinin bulunmasına bağlı kılmıştır. Anayasa'nın 20. maddesinin birinci fıkrası yönünden özel sınırlama nedeni düzenlenmemiştir. Maddenin ikinci fıkrasında, birtakım sınırlama sebeplerine yer verilmiş olmakla beraber bu sebepler sadece arama ve elkoyma tedbirlerine yöneliktir. Dolayısıyla bu sebeplerin özel hayata saygı hakkının tüm boyutları yönünden uygulanması mümkün görünmemektedir (AYM, E.2012/100, K.2013/84, 4/7/2013; *Ahmet Çilgin*, B. No: 2014/18849, 11/1/2017, § 40).

194. Anayasa'nın 20. maddesinde özel hayata saygı hakkı için herhangi bir sınırlama nedeni öngörülmemiş olmakla birlikte söz konusu hakkın hiçbir şekilde sınırlandırılması mümkün olmayan mutlak bir hak olduğu söylenemez. Anayasa'nın 12. maddesinde düzenlendiği üzere temel hak ve hürriyetler kişinin topluma, ailesine ve diğer kişilere karşı ödev ve sorumluluklarını da ihtiva eder. Bu bağlamda özel sınırlama nedeni öngörülmemiş olan hakların dahi hakkın doğasından kaynaklanan bazı sınırları bulunduğu sonucuna ulaşılabilmektedir. Ayrıca Anayasa'nın diğer maddelerinde yer alan kurallara dayanılarak da bu hakların sınırlandırılması mümkün olabilmektedir. Buna göre Anayasa'nın başka maddelerinde yer alan hak ve özgürlükler ile devlete yüklenen ödevlerin özel sınırlama sebebi gösterilmemiş hak ve özgürlüklere sınır teşkil edebileceği kabul edilmektedir (AYM, E.2014/87, K.2015/112, 8/12/2015; E.2016/37, K.2016/135, 14/7/2016, § 9; E.2013/130, K.2014/18, 29/1/2014; *Ahmet Çilgin*, § 39). Bir başka deyişle temel hak ve özgürlüklerin kapsamının ve objektif uygulama alanının her bir norm yönünden bağımsız olarak değil Anayasa'nın bütünü içindeki anlama göre belirlenmesi gerekir (AYM, E.2017/130, K.2017/165, 29/11/2017, § 12; C.A. (3), § 110).

195. Anayasa'nın 5. maddesinde ise "*Devletin temel amaç ve görevleri, Türk Milletinin bağımsızlığını ve bütünlüğünü, ülkenin bölünmezliğini, Cumhuriyeti ve demokrasiyi korumak, kişilerin ve toplumun refah, huzur ve mutluluğunu sağlamak; kişinin temel hak ve hürriyetlerini, sosyal hukuk devleti ve adalet ilkeleriyle bağdaşmayacak surette sınırlayan siyasal, ekonomik ve sosyal engelleri kaldırmaya, insanın maddî ve manevî varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlamaya çalışmaktır.*" denilmektedir. Buna göre kişilerin ve toplumun refah, huzur ve mutluluğunu sağlamak devletin temel amaç ve görevlerindedir (Ö.N.M., B. No: 2014/14751, 15/2/2017, § 71).

196. Bu bağlamda kamu düzeninin korunmasının ve suç işlenmesinin önlenmesinin kişilerin ve toplumun refah, huzur ve mutluluğunun sağlanmasına katkıda bulunacağı gözetildiğinde suç gelirlerinin aklanmasıyla mücadele kapsamında ihdas edilen kuralla özel hayata saygı hakkına getirilen sınırlamanın anayasal anlamda meşru amacının bulunduğu anlaşılmıştır. Anayasa Mahkemesine göre avukatla müvekkil arasındaki iletişimin gizli olması ilke ise de bu ilkenin kamu düzeninin sağlanması ile suç işlenmesinin önlenmesi gibi meşru sayılacak amaçlar bağlamında sınırlandırılması mümkündür (*Çetin Arkaş ve Nasrullah Kuran*, B. No: 2016/371, 13/1/2021, § 81).

197. 1136 sayılı Kanun'un genel gerekçesinde avukatlık mesleğinin nitelikleri ve önemi, bir kamu hizmeti olduğu, avukatın yargılama süreci içinde adaletin bulunup ortaya çıkarılmasında

görev aldığı, kamu yararını koruduğu belirtilmiştir. Anılan Kanun'un 1. ve 2. maddelerinde avukatlığın kamusal yönü ağır basan bir meslek olduğu vurgulanmıştır. Bilgi ve deneyimlerini öncelikle adalet hizmetine vererek adalete ve hakkaniyete uygun çözümler için hukuk kurallarının tam olarak uygulanmasında yargı organlarıyla yetkili kurul ve kurumlara yardımcı görev bilen avukatın yargı düzeni içindeki yeri hukuk devletinde önemlidir. Hukuk devletinin olmazsa olmaz unsuru olan *bağımsız yargı*, yargının olmazsa olmaz unsuru olan *savunma* ile birlikte anlam kazanır. Savunma *sav-savunma-karar* üçgeninden oluşan yargının vazgeçilmez ögesidir. Adaletli bir yargılamanın varlığı, ancak avukatın etkin katılımıyla sağlanabilir (AYM, E.2007/16, K.2009/147, 15/10/2009; *Özlem Kenan*, B. No: 2018/25808, 7/4/2021, § 57).

198. Avukatlık mesleğinin bu özellikleri dolayısıyla avukatla müvekkili arasındaki konuşma ve bilgi alışverişinin nihai amacı ne olursa olsun avukat müvekkil mahremiyeti yönünden güçlendirilmiş bir korumanın sağlanması gerekir. Nitekim yargı sisteminde savunma rolünü üstlenen avukatın müvekkiliyle arasındaki hukuki ilişki nedeniyle sahip olduğu bilgilerin gizli kalacağını garanti edememesi mahremiyet ilkesine ve güven temeline dayanan bu ilişkinin devamına ve avukatlık mesleğinin temel fonksiyonunu yerine getirmesine engel teşkil eder. Bu itibarla avukatlık mesleğinin icrası sırasında elde edilen meslek sırları ve bilgiler, özel hayata saygı hakkı bağlamında imtiyazlı bir korumaya sahiptir.

199. Suç gelirlerinin aklanmasıyla etkin bir şekilde yürütülmesini sağlamak amacıyla serbest avukatların gerçekleştirdikleri birtakım iş ve işlemlerle sınırlı olarak 5549 sayılı Kanun kapsamında yükümlü tanımına dahil edilmelerinin kamu düzeninin korunması ve suç işlenmesinin önlenmesi amacına ulaşmak için elverişli olmadığı söylenemez.

200. Öte yandan özel hayata saygı hakkına yapılan bir müdahale, zorunlu bir toplumsal ihtiyacı karşılamıyorsa ya da zorunlu bir toplumsal ihtiyacı karşılamakla birlikte orantılı değilse demokratik toplum düzeninin gereklerine uygun bir müdahale olarak değerlendirilemez (*Onur Can Taştan* [GK], B. No: 2018/32475, 27/10/2021, § 62).

201. Kuralla serbest avukatlara, anılan Kanun kapsamında yükümlü tanımına dahil edilmeleri yoluyla başta şüpheli işlem bildirim olmak üzere avukatlık mesleğinin icrası sırasında elde edilen mesleki sırların ve bilgilerin idareyle paylaşılması yönünde bir yükümlülük getirilmektedir. Bununla birlikte kuralda paylaşılacak bilgilerin mesleki sır kapsamında kalıp kalmadığını belirlemeye yönelik herhangi bir ek güvence veya mekanizma öngörülmemiştir. Başka bir deyişle serbest avukatların da diğer yükümlülüklerle aynı şekilde, herhangi bir ön inceleme olmaksızın doğrudan Hazine ve Maliye Bakanlığı ile MASAK Başkanlığıyla bilgi paylaşmakla sorumlu tutulduğu anlaşılmaktadır.

202. Dolayısıyla kural, bu hâliyle avukatlık mesleğinin önemi ve adalet hizmetindeki rolü karşısında mesleklerinin icrası noktasında serbest avukatlara katlanamayacakları bir külfet yüklemekte olup kuralla özel hayata saygı hakkına getirilen sınırlamanın orantılı ve demokratik toplum düzeninin gereklerine uygun olmadığı anlaşılmıştır.

203. Açıklanan nedenlerle kural, Anayasa'nın 13. ve 20. maddelerine aykırıdır. İptali gerekir.

M. Emin KUZ ve İrfan FİDAN bu görüşe katılmamışlardır.

Kuralın Anayasa'nın 2., 36. ve 38. maddelerine de aykırı olduğu ileri sürülmüş ise de bu bağlamda belirtilen hususların Anayasa'nın 13. ve 20. maddeleri yönünden yapılan değerlendirmeler kapsamında ele alınmış olması nedeniyle Anayasa'nın 2., 36. ve 38. maddeleri yönünden ayrıca bir inceleme yapılmasına gerek görülmemiştir.

H. Kanun'un 33. Maddesiyle 6102 Sayılı Kanun'un 562. Maddesine Eklenen (13) Numaralı Fıkranın (b) Bendinin İncelenmesi

1. Anlam ve Kapsam

204. Dava konusu kuralla 6102 sayılı Kanun'un 489. maddesinin (1) numaralı fıkrası uyarınca bildirimde bulunmayanların beş bin Türk lirası idari para cezasıyla cezalandırılacağı öngörülmüştür.

205. Kuralın atıfta bulunduğu anılan fıkrada hamiline yazılı pay senetlerinin devrinin ancak zilyetliğin geçirilmesi suretiyle payı devralan tarafından Merkezi Kayıt Kuruluşuna yapılacak bildirimle şirket ve üçüncü kişiler hakkında hüküm ifade edeceği belirtilmiştir. Merkezi Kayıt Kuruluşuna bildirimde bulunulmaması hâlinde hamiline yazılı pay senedine sahip olanlar, söz konusu Kanun'dan doğan paya bağlı haklarını gerekli bildirim yapıncaya kadar kullanamamaktadır.

2. İptal Talebinin Gerekçesi

206. Dava dilekçesinde özetle; dava konusu kuralla 6102 sayılı Kanun'un 489. maddesinin (1) numaralı fıkrası uyarınca bildirimde bulunmayanlar bakımından idari para cezasının öngörüldüğü, ancak bildirim yükümlülüğünün hangi süre içinde yerine getirilmesi gerektiğinin kanunda belirtilmediği, başka bir deyişle idari para cezasına yol açan bildirim yükümlülüğünün yerine getirilmemesi fiilinin ne zaman tamamlanmış sayılacağına belirli olmadığı, idari cezaya konu fiilin kanun hükmüyle belirli ve öngörülebilir kılınmadığı, bu hususun yönetmeliğe bırakılmasının suçta kanunilik ilkesiyle bağdaşmadığı belirtilerek kuralın Anayasa'nın 38. maddesine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

3. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

207. Anayasa'nın 38. maddesinin birinci fıkrasında "*Kimse, işlendiği zaman yürürlükte bulunan kanunun suç saymadığı bir fiilden dolayı cezalandırılmaz; kimseye suçu işlediği zaman kanunda o suç için konulmuş olan cezadan daha ağır bir ceza verilemez*" denilerek suçun kanuniliği; üçüncü fıkrasında da "*Ceza ve ceza yerine geçen güvenlik tedbirleri ancak kanunla konulur*" denilerek cezanın kanuniliği ilkesi güvence altına alınmıştır.

208. Anayasa'nın anılan maddesinde yer alan *suçta ve cezada kanunilik* ilkesi uyarınca hangi fiillerin yasaklandığının ve bu yasak fiillere verilecek cezaların hiçbir kuşkuya yer bırakmayacak açıklıkta, anlaşılır ve sınırları belirli olarak kanunda gösterilmesi gerekmektedir. Kişilerin yasak fiilleri önceden bilmeleri düşüncesine dayanan bu ilkeyle temel hak ve özgürlüklerin güvence altına alınması amaçlanmaktadır (AYM, E.2020/16, K.2020/33, 25/6/2020, § 15).

209. Suçta ve cezada kanunilik ilkesi Anayasa'nın 13. maddesinde ifade edilen temel hak ve özgürlüklerin ancak kanunla sınırlanabileceğine ilişkin kuralın suç ve cezalar yönünden özel düzenlemesi olarak değerlendirilebilir. Suçta ve cezada kanunilik ilkesi, cezalandırmanın temel haklara etkisinden kaynaklanan önemi nedeniyle zaman içinde bir ceza hukuku kavramı olarak alt ilkeler de içerecek şekilde gelişmiştir (AYM, E.2019/9, K.2019/27, 11/4/2019, § 15).

210. Ceza yaptırımına bağlanan fiilin kanunun *açıkça* suç sayması şartına bağlanmış olmasıyla suç ve cezalara ilişkin düzenlemelerin şekli bakımdan kanun biçiminde çıkarılması yeterli olmayıp yasal kuralların keyfiliğe izin vermeyecek şekilde belirli, ulaşılabilir ve öngörülebilir düzenlemeler niteliğinde olması gerekir. Bu açıdan kanunun metni, bireylerin hangi somut fiil ve olguya hangi hukuksal yaptırımın veya sonucun bağlandığını belirli bir açıklık ve kesinlikle öngörebilmelerine imkân verecek düzeyde kaleme alınmış olmalıdır. Bu nedenle, belirli bir kesinlik

içinde kanunda hangi fiile hangi hukuksal yaptırımın bağlandığının bireyler tarafından bilinmesi ve eylemlerin sonuçlarının öngörülebilmesi gerekir (AYM, E.2013/28, K.2013/106, 3/10/2013).

211. Anayasa'nın 38. maddesinde idari suç ve cezalar ile adli suç ve cezalar arasında bir ayırım yapılmadığından her ikisi de bu maddede öngörülen ilkelere tabidir. Adli ve idari suçlarda davranış normlarına aykırı ve haksızlık teşkil eden bir fiille kanun koyucunun koruma altına aldığı hukuki bir değer ihlali söz konusu olup adli ve idari cezaların her ikisi de cebir içermektedir (AYM, E.2015/85, K.2016/3, 13/1/2016, §13).

212. Korunan hukuki değer ile ihlalin neden olduğu hukuki sonuçların aynı olmaması ise idari suç ve cezalar ile adli suç ve cezalar arasındaki temel farklılığı oluşturmaktadır. Adli para cezalarından daha yüksek miktarlarda idari para cezalarının verilebilmesine imkân tanıyan düzenlemeler de bulunmakla birlikte adli suçlar için öngörülen cezaların idari suçlar için öngörülen cezalardan genellikle daha ağır olması, hürriyeti bağlayıcı cezaların kural olarak adli suçlar yönünden geçerli olması, idari suçlarda kanun koyucunun daha az önem atfettiği bir hukuki değer ihlal edilmesi ve öngörülen yaptırımın da genellikle idari bir makam tarafından idari usuller izlenerek uygulanması nedeniyle Anayasa'nın 38. maddesindeki ilkelerin aynı boyut ve kapsamıyla idari suçlara da uygulanması, işin mahiyetine uygun düşmemektedir. Yasama organının ağır işleyen yapısı ile ekonomik ve teknik hayatın hızla değişen ve gelişen şartları gözetilerek suç ve cezalarda kanunilik ilkesinin idari suçlar yönünden daha esnek uygulanması gerekmektedir (AYM, E.2015/85, K.2016/3, 13/1/2016, §14; E.2019/110, K.2021/85, 11/11/2021, § 19).

213. Bu bağlamda Anayasa'nın anılan maddesinin gerekçesinde de belirtildiği üzere suçta ve cezada kanunilik ilkesi, kanun koyucunun *açık suç hükmü* koymasına engel değilse de bir idari suç ve cezanın Anayasa'nın anılan maddesine uygun kabul edilebilmesi için suç konusunun ve yaptırımının tereddüde yer bırakmayacak şekilde kanunda açıkça belirtilmesi gerekir.

214. Kabahat karşılığında idari para cezası uygulanmasını öngören kuralın şekli anlamda kanun hükmü olduğu ve erişilebilir nitelikte olduğu açıktır. Bununla birlikte kuralla, *489. maddesinin (1) numaralı fıkrası uyarınca bildirimde bulunmamak* eylemi suç olarak kabul edilerek bu eylem nedeniyle idari para cezasının uygulanacağı öngörülmesine rağmen gerek kuralda gerekse atıfta bulunulan maddede bildirim *hangi süre içinde* yapılması gerektiğine ilişkin bir düzenleme yer almamaktadır.

215. Bu itibarla hamiline yazılı pay senetlerinin devrinin ne kadarlık bir süre içinde Merkezi Kayıt Kuruluşuna bildirilmemesi hâlinde kabahatin işlenmiş sayılacağı belirsizdir. Dolayısıyla kuralda öngörülen suçun unsurlarının kanunla düzenlenmediği ve kuralın kanunilik şartını taşımadığı sonucuna ulaşılmıştır.

216. Açıklanan nedenlerle kural, Anayasa'nın 38. maddesine aykırıdır. İptali gerekir.

IV. İPTALİN DİĞER KURALLARA ETKİSİ

217. 6216 sayılı Kanun'un 43. maddesinin (4) numaralı fıkrasında kanunun, Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin veya Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nün belirli kurallarının iptali, diğer kurallarının veya tümünün uygulanmaması sonucunu doğuruyorsa bunların da Anayasa Mahkemesince iptaline karar verilebileceği öngörülmektedir.

218. 7262 sayılı Kanun'un;

- 8. maddesiyle 2860 sayılı Kanun'un 9. maddesine eklenen ikinci fıkranın iptali nedeniyle uygulanma imkânı kalmayan anılan Kanun'un 29. maddesinin üçüncü fıkrasının,

- 13. maddesiyle 5253 sayılı Kanun'un 19. maddesinin ikinci fıkrasına eklenen altıncı cümlelerin "...denetimlerde görevlendirilecek kamu görevlilerine verilecek ücretin tutarı İçişleri Bakanlığı ile Hazine ve Maliye Bakanlığınca birlikte tespit olunur..." bölümünün iptali nedeniyle uygulanma imkânı kalmayan anılan cümlelerin kalan kısmının,

- 15. maddesiyle 5253 sayılı Kanun'a eklenen 30/A maddesinin birinci fıkrasının iptali nedeniyle uygulanma imkânı kalmayan anılan maddenin ikinci fıkrasının ve üçüncü fıkrasında yer alan "*Birinci fıkraya ve...*" ibaresinin,

- 19. maddesiyle 5326 sayılı Kanun'un 43/A maddesine eklenen (3) numaralı fıkranın birinci cümlesinin iptali nedeniyle uygulanma imkânı kalmayan anılan fıkranın ikinci cümlesinin,

6216 sayılı Kanun'un 43. maddesinin (4) numaralı fıkrası gereğince iptalleri gerekir.

V. İPTAL KARARININ YÜRÜRLÜĞE GİRECEĞİ GÜN SORUNU

219. Anayasa'nın 153. maddesinin üçüncü fıkrasında "*Kanun, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi veya Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü ya da bunların hükümleri, iptal kararlarının Resmî Gazetede yayımlandığı tarihte yürürlükten kalkar. Gereken hallerde Anayasa Mahkemesi iptal hükmünün yürürlüğe gireceği tarihi ayrıca kararlaştırabilir. Bu tarih, kararın Resmî Gazetede yayımlandığı günden başlayarak bir yılı geçemez.*" denilmekte, 6216 sayılı Kanun'un 66. maddesinin (3) numaralı fıkrasında da bu kural tekrarlanmak suretiyle Anayasa Mahkemesinin gerekli gördüğü hâllerde Resmî Gazete'de yayımlandığı günden başlayarak iptal kararının yürürlüğe gireceği tarihi bir yılı geçmemek üzere ayrıca kararlaştırabileceği belirtilmektedir.

220. 7262 sayılı Kanun'un;

- 4. maddesinin (2) numaralı fıkrasının üçüncü cümlesinin,

- 7. maddesiyle 2860 sayılı Kanun'un 6. maddesine eklenen üçüncü fıkranın üçüncü cümlesinin,

- 8. maddesiyle 2860 sayılı Kanun'un 9. maddesine eklenen ikinci fıkranın,

- 9. maddesiyle 2860 sayılı Kanun'un 16. maddesinin değiştirilen üçüncü fıkrasının,

- 10. maddesiyle 2860 sayılı Kanun'un değiştirilen 29. maddesinin üçüncü ve sekizinci fıkralarının,

- 13. maddesiyle 5253 sayılı Kanun'un 19. maddesinin ikinci fıkrasına eklenen altıncı cümlelerin,

- 13. maddesiyle 5253 sayılı Kanun'un 19. maddesine eklenen dördüncü fıkranın,

- 15. maddesiyle 5253 sayılı Kanun'a eklenen 30/A maddesinin,

iptal edilmeleri nedeniyle doğacak hukuksal boşluk kamu yararını ihlal edecek nitelikte görüldüğünden Anayasa'nın 153. maddesinin üçüncü fıkrasıyla 6216 sayılı Kanun'un 66. maddesinin (3) numaralı fıkrası gereğince bu kurallara ilişkin iptal hükümlerinin kararın Resmî Gazete'de yayımlanmasından başlayarak dokuz ay sonra yürürlüğe girmesi uygun görülmüştür.

VI. YÜRÜRLÜĞÜN DURDURULMASI TALEBİ

221. Dava dilekçesinde özetle; dava konusu kuralların bu hâliyle uygulanmasının telafisi güç veya imkânsız zararların doğmasına sebebiyet vereceği belirtilerek yürürlüklerinin durdurulmasına karar verilmesi talep edilmiştir.

27/12/2020 tarihli ve 7262 sayılı Kitle İmha Silahlarının Yayılmasının Finansmanının Önlenmesine İlişkin Kanun'un;

A. 1. 13. maddesiyle 4/11/2004 tarihli ve 5253 sayılı Dernekler Kanunu'nun 19. maddesine eklenen beşinci fıkraya,

2. 19. maddesiyle 30/3/2005 tarihli ve 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun 43/A maddesine eklenen (3) numaralı fıkraya,

3. 20. maddesiyle 11/10/2006 tarihli ve 5549 sayılı Suç Gelirlerinin Aklanmasının Önlenmesi Hakkında Kanun'un 2. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (d) bendine eklenen "..., savunma hakkı bakımından diğer kanun hükümlerine aykırı olmamak ve 19/3/1969 tarihli ve 1136 sayılı Avukatlık Kanununun 35 inci maddesinin birinci fıkrası ile alternatif uyuşmazlık çözüm yolları kapsamında ifa edilen mesleki çalışmalar nedeniyle edinilen bilgiler hariç olmak üzere, taşınmaz alım satımı, sınırlı ayni hak kurulması ve kaldırılması, şirket, vakıf ve dernek kurulması, birleştirilmesi ile bunların idaresi, devredilmesi ve tasfiyesi işlerine ilişkin finansal işlemlerin gerçekleştirilmesi, banka, menkul kıymet ve her türlü hesaplar ile bu hesaplarda yer alan varlıkların idaresi işleriyle sınırlı olmak üzere serbest avukatlar..." ibaresine,

4. 33. maddesiyle 13/1/2011 tarihli ve 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu'nun 562. maddesine eklenen (13) numaralı fıkranın (b) bendine,

yönelik yürürlüğün durdurulması taleplerinin, koşulları oluşmadığından REDDİNE,

B. 1. 4. maddesinin (2) numaralı fıkrasının üçüncü cümlesine,

2. 7. maddesiyle 23/6/1983 tarihli ve 2860 sayılı Yardım Toplama Kanunu'nun 6. maddesine eklenen üçüncü fıkranın üçüncü cümlesine,

3. 8. maddesiyle 2860 sayılı Kanun'un 9. maddesine eklenen ikinci fıkraya,

4. 9. maddesiyle 2860 sayılı Kanun'un 16. maddesinin değiştirilen üçüncü fıkrasına,

5. 10. maddesiyle 2860 sayılı Kanun'un değiştirilen 29. maddesinin üçüncü ve sekizinci fıkralarına,

6. 13. maddesiyle 5253 sayılı Kanun'un;

a. 19. maddesinin ikinci fıkrasına eklenen altıncı cümleye,

b. 19. maddesine eklenen dördüncü fıkraya,

7. 15. maddesiyle 5253 sayılı Kanun'a eklenen 30/A maddesine,

yönelik iptal hükümlerinin yürürlüğe girmelerinin ertelenmeleri nedeniyle bu maddeye, fıkralara ve cümlelere ilişkin yürürlüğün durdurulması taleplerinin REDDİNE,

C. 1. 4. maddesinin (4) numaralı fıkrasına,

2. 13. maddesiyle 5253 sayılı Kanun'un;

a. 19. maddesinin;

i. İkinci fıkrasının birinci cümlesine eklenen "...*kamu görevlilerine*..." ibaresine,

ii. İkinci fıkrasına eklenen ikinci ve yedinci cümlelere,

b. 19. maddesine eklenen altıncı fıkraya,

yönelik iptal talepleri 18/1/2024 tarihli ve E.2021/28, K.2024/11 sayılı kararla reddedildiğinden bu fıkralara, cümlelere ve ibareye ilişkin yürürlüğün durdurulması taleplerinin REDDİNE,

18/1/2024 tarihinde OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

VII. HÜKÜM

27/12/2020 tarihli ve 7262 sayılı Kitle İmha Silahlarının Yayılmasının Finansmanının Önlenmesine İlişkin Kanun'un;

A. 4. maddesinin;

1. (2) numaralı fıkrasının üçüncü cümlesinin Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE, iptal hükmünün Anayasa'nın 153. maddesinin üçüncü fıkrası ile 30/3/2011 tarihli ve 6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 66. maddesinin (3) numaralı fıkrası gereğince KARARIN RESMÎ GAZETE'DE YAYIMLANMASINDAN BAŞLAYARAK DOKUZ AY SONRA YÜRÜRLÜĞE GİRMESİNE OYBİRLİĞİYLE,

2. (4) numaralı fıkrasının Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal talebinin REDDİNE OYBİRLİĞİYLE,

B. 7. maddesiyle 23/6/1983 tarihli ve 2860 sayılı Yardım Toplama Kanunu'nun 6. maddesine eklenen üçüncü fıkranın üçüncü cümlesinin Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE, iptal hükmünün Anayasa'nın 153. maddesinin üçüncü fıkrası ile 6216 sayılı Kanun'un 66. maddesinin (3) numaralı fıkrası gereğince KARARIN RESMÎ GAZETE'DE YAYIMLANMASINDAN BAŞLAYARAK DOKUZ AY SONRA YÜRÜRLÜĞE GİRMESİNE OYBİRLİĞİYLE,

C. 8. maddesiyle 2860 sayılı Kanun'un 9. maddesine eklenen ikinci fıkranın Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE, iptal hükmünün Anayasa'nın 153. maddesinin üçüncü fıkrası ile 6216 sayılı Kanun'un 66. maddesinin (3) numaralı fıkrası gereğince KARARIN RESMÎ GAZETE'DE YAYIMLANMASINDAN BAŞLAYARAK DOKUZ AY SONRA YÜRÜRLÜĞE GİRMESİNE OYBİRLİĞİYLE,

Ç. 9. maddesiyle 2860 sayılı Kanun'un 16. maddesinin değiştirilen üçüncü fıkrasının Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE, iptal hükmünün Anayasa'nın 153. maddesinin üçüncü fıkrası ile 6216 sayılı Kanun'un 66. maddesinin (3) numaralı fıkrası gereğince KARARIN RESMÎ GAZETE'DE YAYIMLANMASINDAN BAŞLAYARAK DOKUZ AY SONRA YÜRÜRLÜĞE GİRMESİNE OYBİRLİĞİYLE,

D. 10. maddesiyle 2860 sayılı Kanun'un değiştirilen 29. maddesinin;

1. Üçüncü fıkrasının 6216 sayılı Kanun'un 43. maddesinin (4) numaralı fıkrası gereğince İPTALİNE, iptal hükmünün Anayasa'nın 153. maddesinin üçüncü fıkrası ile 6216 sayılı Kanun'un 66. maddesinin (3) numaralı fıkrası gereğince KARARIN RESMÎ GAZETE'DE

YAYIMLANMASINDAN BAŞLAYARAK DOKUZ AY SONRA YÜRÜRLÜĞE GİRMESİNE OYBİRLİĞİYLE,

2. Sekizinci fıkrasının Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE, iptal hükmünün Anayasa'nın 153. maddesinin üçüncü fıkrası ile 6216 sayılı Kanun'un 66. maddesinin (3) numaralı fıkrası gereğince KARARIN RESMÎ GAZETE'DE YAYIMLANMASINDAN BAŞLAYARAK DOKUZ AY SONRA YÜRÜRLÜĞE GİRMESİNE OYBİRLİĞİYLE,

E. 13. maddesiyle 4/11/2004 tarihli ve 5253 sayılı Dernekler Kanunu'nun;

1. 19. maddesinin;

a. İkinci fıkrasının birinci cümlesine eklenen "...*kamu görevlilerine...*" ibaresinin Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal talebinin REDDİNE OYBİRLİĞİYLE,

b. İkinci fıkrasına eklenen;

i. İkinci cümlenin Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal talebinin REDDİNE OYBİRLİĞİYLE,

ii. Altıncı cümlenin;

(1) "...*denetimlerde görevlendirilecek kamu görevlilerine verilecek ücretin tutarı İçişleri Bakanlığı ile Hazine ve Maliye Bakanlığınca birlikte tespit olunur...*" bölümünün Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE, iptal hükmünün Anayasa'nın 153. maddesinin üçüncü fıkrası ile 6216 sayılı Kanun'un 66. maddesinin (3) numaralı fıkrası gereğince KARARIN RESMÎ GAZETE'DE YAYIMLANMASINDAN BAŞLAYARAK DOKUZ AY SONRA YÜRÜRLÜĞE GİRMESİNE OYBİRLİĞİYLE,

(2) Kalan kısmının 6216 sayılı Kanun'un 43. maddesinin (4) numaralı fıkrası gereğince İPTALİNE, iptal hükmünün Anayasa'nın 153. maddesinin üçüncü fıkrası ile 6216 sayılı Kanun'un 66. maddesinin (3) numaralı fıkrası gereğince KARARIN RESMÎ GAZETE'DE YAYIMLANMASINDAN BAŞLAYARAK DOKUZ AY SONRA YÜRÜRLÜĞE GİRMESİNE OYBİRLİĞİYLE,

iii. Yedinci cümlenin Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal talebinin REDDİNE OYBİRLİĞİYLE,

2. 19. maddesine eklenen;

a. Dördüncü fıkranın Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE, iptal hükmünün Anayasa'nın 153. maddesinin üçüncü fıkrası ile 6216 sayılı Kanun'un 66. maddesinin (3) numaralı fıkrası gereğince KARARIN RESMÎ GAZETE'DE YAYIMLANMASINDAN BAŞLAYARAK DOKUZ AY SONRA YÜRÜRLÜĞE GİRMESİNE OYBİRLİĞİYLE,

b. Beşinci fıkranın Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE OYBİRLİĞİYLE,

c. Altıncı fıkranın Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal talebinin REDDİNE OYBİRLİĞİYLE,

F. 15. maddesiyle 5253 sayılı Kanun'a eklenen 30/A maddesinin;

1. Birinci fıkrasının Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE, iptal hükmünün Anayasa'nın 153. maddesinin üçüncü fıkrası ile 6216 sayılı Kanun'un 66. maddesinin (3) numaralı

fıkrası gereğince KARARIN RESMÎ GAZETE'DE YAYIMLANMASINDAN BAŞLAYARAK DOKUZ AY SONRA YÜRÜRLÜĞE GİRMESİNE OYBİRLİĞİYLE,

2. İkinci fıkrasının 6216 sayılı Kanun'un 43. maddesinin (4) numaralı fıkrası gereğince İPTALİNE, iptal hükmünün Anayasa'nın 153. maddesinin üçüncü fıkrası ile 6216 sayılı Kanun'un 66. maddesinin (3) numaralı fıkrası gereğince KARARIN RESMÎ GAZETE'DE YAYIMLANMASINDAN BAŞLAYARAK DOKUZ AY SONRA YÜRÜRLÜĞE GİRMESİNE OYBİRLİĞİYLE,

3. a. Üçüncü fıkrasında yer alan "*Birinci fıkraya ve...*" ibaresinin 6216 sayılı Kanun'un 43. maddesinin (4) numaralı fıkrası gereğince İPTALİNE, iptal hükmünün Anayasa'nın 153. maddesinin üçüncü fıkrası ile 6216 sayılı Kanun'un 66. maddesinin (3) numaralı fıkrası gereğince KARARIN RESMÎ GAZETE'DE YAYIMLANMASINDAN BAŞLAYARAK DOKUZ AY SONRA YÜRÜRLÜĞE GİRMESİNE OYBİRLİĞİYLE,

b. Üçüncü fıkrasının kalan kısmının Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE, iptal hükmünün Anayasa'nın 153. maddesinin üçüncü fıkrası ile 6216 sayılı Kanun'un 66. maddesinin (3) numaralı fıkrası gereğince KARARIN RESMÎ GAZETE'DE YAYIMLANMASINDAN BAŞLAYARAK DOKUZ AY SONRA YÜRÜRLÜĞE GİRMESİNE OYBİRLİĞİYLE,

G. 19. maddesiyle 30/3/2005 tarihli ve 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun 43/A maddesine eklenen (3) numaralı fıkranın;

1. Birinci cümlesinin Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE OYBİRLİĞİYLE,

2. İkinci cümlesinin 6216 sayılı Kanun'un 43. maddesinin (4) numaralı fıkrası gereğince İPTALİNE OYBİRLİĞİYLE,

Ğ. 20. maddesiyle 11/10/2006 tarihli ve 5549 sayılı Suç Gelirlerinin Aklanmasının Önlenmesi Hakkında Kanun'un 2. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (d) bendine eklenen "*..., savunma hakkı bakımından diğer kanun hükümlerine aykırı olmamak ve 19/3/1969 tarihli ve 1136 sayılı Avukatlık Kanununun 35 inci maddesinin birinci fıkrası ile alternatif uyuşmazlık çözüm yolları kapsamında ifa edilen mesleki çalışmalar nedeniyle edinilen bilgiler hariç olmak üzere, taşınmaz alım satımı, sınırlı ayni hak kurulması ve kaldırılması, şirket, vakıf ve dernek kurulması, birleştirilmesi ile bunların idaresi, devredilmesi ve tasfiyesi işlerine ilişkin finansal işlemlerin gerçekleştirilmesi, banka, menkul kıymet ve her türlü hesaplar ile bu hesaplarda yer alan varlıkların idaresi işleriyle sınırlı olmak üzere serbest avukatlar...*" ibaresinin Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE, M. Emin KUZ ile İrfan FİDAN'ın karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA,

H. 33. maddesiyle 13/1/2011 tarihli ve 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu'nun 562. maddesine eklenen (13) numaralı fıkranın (b) bendinin Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE OYBİRLİĞİYLE,

18/1/2024 tarihinde karar verildi.

Esas Sayısı : 2021/28
Karar Sayısı : 2024/11

Başkan
Zühtü ARSLAN

Başkanvekili
Hasan Tahsin GÖKCAN

Başkanvekili
Kadir ÖZKAYA

Üye
Engin YILDIRIM

Üye
Muammer TOPAL

Üye
M. Emin KUZ

Üye
Rıdvan GÜLEÇ

Üye
Yusuf Şevki HAKYEMEZ

Üye
Yıldız SEFERİNOĞLU

Üye
Selahaddin MENTEŞ

Üye
Basri BAĞCI

Üye
İrfan FİDAN

Üye
Kenan YAŞAR

KARŞIOY GEREKÇESİ

5549 sayılı Suç Gelirlerinin Aklanmasının Önlenmesi Hakkında Kanunun 2. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (d) bendine eklenen ibarenin Anayasaya aykırı olduğuna ve iptaline karar verilmiştir.

İptal kararının gerekçesinde; özel hayata saygı hakkına sınırlama getiren bu kuralın kanunîlik şartını taşıdığı, meşru bir amacının bulunduğu, ancak gereklilik ve orantılılık bağlamında ölçülü olmadığı belirtilerek Anayasanın 13. ve 20. maddelerine aykırı olduğu sonucuna ulaşılmıştır.

7262 sayılı Kanunun 20. maddesiyle 5549 sayılı Kanunun “Tanımlar” başlıklı 2. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (d) bendine eklenen ibareyle, savunma hakkı bakımından kanunlara aykırı olmamak ve 1136 sayılı Avukatlık Kanununun 35. maddesinin birinci fıkrası ile alternatif uyuşmazlık çözüm yolları kapsamında ifa edilen meslekî çalışmalar nedeniyle edinilen bilgiler hariç olmak üzere, kuralda sayılan iş ve işlemlerle sınırlı olmak üzere serbest avukatlar da anılan Kanunda geçen yükümlü tanımına dâhil edilmiştir.

1136 sayılı Kanunun 35. maddesinin birinci fıkrasında sadece avukatlar tarafından yapılabilecek işler sayıldığından, bu faaliyetler bakımından avukatların 5549 sayılı Kanun kapsamında bir yükümlülüğü söz konusu olmayacaktır. Başka bir ifadeyle, avukatlar dava konusu kuralda sayılan ve avukatlar tarafından yapılması gerekmeyen iş ve işlemleri yaptıkları takdirde anılan Kanundaki yükümlülüklerle tâbi olacaktır.

Kararda da açıklandığı üzere, avukatların kural kapsamındaki iş ve işlemler sırasında edindikleri bilgileri idareyle paylaşmakla yükümlü tutulmalarının özel hayata saygı hakkına yönelik bir sınırlama getirdiği açıktır.

Bu kapsamda, kuralın anılan hak çerçevesinde incelenmesi ve çoğunluğun iptal kararının gerekçesinde belirtildiği gibi konuyu herhangi bir tereddüde yer vermeyecek şekilde açık ve net olarak belirlemesinden dolayı belirlilik ilkesine aykırı olmadığı ve kanunilik şartını sağladığı, kamu düzeninin korunması ve sağlanması ile suç işlenmesinin önlenmesine yönelik meşru bir amaca dayandığı, bu amaca ulaşma bakımından elverişli olmadığına da söylenemeyeceği yönündeki değerlendirmeleri isabetli olmakla birlikte, gereklilik ve orantılılık açısından ölçülü olmadığına ilişkin görüşüne katılmam mümkün olmamıştır.

Kuşkusuz özel hayata saygı hakkına getirilen sınırlamaların da, diğer temel haklarda olduğu gibi zorunlu bir toplumsal ihtiyacı karşılamaya yönelik, bir başka deyişle meşru amaca ulaşma bakımından gerekli bulunması, ayrıca orantılı olması zorunludur.

Bilindiği gibi, gereklilik ilkesi uyarınca, kanunla öngörülen tedbirin içeriği yanında yöntem itibarıyla da uygun olup olmadığı, yani meşru amacı gerçekleştirmede temel haklara daha az sınırlama oluşturacak araçlara başvurulmasının mümkün olup olmadığı belirlenmelidir. Buna göre, sınırlama amacını gerçekleştirebilecek daha hafif bir sınırlama aracı varsa daha ağır bir sınırlama aracının seçilmesi mümkün değildir ve buna uyulmadan yapılan düzenlemeler gereklilik, dolayısıyla da ölçülülük ilkesine uygun düşmez.

Yasama organının suç gelirlerinin aklanması ve terörün finansmanı suçları ile mücadele için gerekli tedbirleri alma yükümlülüğü kapsamında öngördüğü kuralın -getirdiği istisnalar da dikkate alındığında- mezkûr amaca ulaşma bakımından gerekli olmadığı söylenemez.

Diğer taraftan, dava konusu kural suç gelirlerinin aklanmasıyla ilgili diğer kanun hükümleri ile birlikte değerlendirildiğinde, idareye bilgi verme zorunluluğu kapsamındaki kişisel verilerin korunmasına yönelik ek güvence ve mekanizmaların öngörüldüğü; üstelik yalnız avukatların yapabileceği işler ile alternatif çözüm yolları kapsamında ifa edilen meslekî çalışmalar nedeniyle edinilen bilgilerin de anılan yükümlülük dışında bırakıldığı görülmektedir.

Bu itibarla, avukatların ve alternatif çözüm yolları kapsamında görev yapanların yargısal alana ilişkin meslek sırları ile ilgililerin savunma haklarını etkin bir şekilde kullanabilmeleri için gerekli güvencelerin sağlanmadığından ve kuralla hedeflenen meşru amaçla avukatlara yüklenen külfet arasında makul dengenin kurulmadığından da söz edilemez.

Yukarıda açıklanan sebeplerle, dava konusu kuralın anılan hakka ölçülü bir sınırlama getirdiği ve Anayasanın 13. ve 20. maddelerine aykırı olmadığı düşüncesiyle çoğunluğun aksi yöndeki görüşüne karşıyım.

Üye

M. Emin KUZ

KARŞIOY GEREKÇESİ

Dava konusu kuralla serbest avukatlar, 1136 sayılı Avukatlık Kanunu'nun 35. maddesinin birinci fıkrası ile alternatif uyuşmazlık çözüm yolları kapsamında ifa edilen mesleki çalışmalar nedeniyle edinilen bilgiler hariç olmak üzere taşınmaz alım satımı, sınırlı ayni hak kurulması ve kaldırılması, şirket, vakıf ve dernek kurulması, birleştirilmesi ile bunların idaresi, devredilmesi ve tasfiyesi işlerine ilişkin finansal işlemlerin gerçekleştirilmesi, banka, menkul kıymet ve her türlü hesaplar ile bu hesaplarda yer alan varlıkların idaresi işleriyle sınırlı olmak üzere suç gelirlerinin aklanmasının önlenmesine ilişkin usul ve esasları belirlemek amacını haiz 5549 sayılı Kanun kapsamındaki *yükümlü* tanımına dahil edilmiştir.

Çoğunluk kararında, serbest avukatlara, anılan Kanun kapsamında yükümlü tanımına dahil edilmeleri yoluyla başta şüpheli işlem bildirimini olmak üzere avukatlık mesleğinin icrası sırasında elde edilen mesleki sırların ve bilgilerin idareyle paylaşılması yönünde bir yükümlülük getirildiği kabul edilmiş, kuralda paylaşılacak bilgilerin mesleki sır kapsamında kalıp kalmadığını belirlemeye yönelik herhangi bir ek güvence veya mekanizma öngörülmemiş olması nedeniyle avukat müvekkil mahremiyeti bağlamında özel hayata saygı hakkının ihlal edildiği sonucuna ulaşılmıştır.

Kuralın lafzı incelendiğinde, avukatın yargılama faaliyeti dışında kalan iş ve işlemleri sırasında elde ettiği bilgileri verme yükümlülüğü altına konulduğu anlaşılmaktadır. Diğer bir ifadeyle, kural kanunun münhasıran avukatların tekeline bıraktığı faaliyetler sırasında öğrenilen bilgilere yönelik olarak avukatlara herhangi bir yükümlülük yüklememektedir. Avukatlara getirilen yükümlülük, herhangi bir kimsenin vekil olarak tayin edilebildiği, avukatla takip zorunluluğunun bulunmadığı *"taşınmaz alım satımı, sınırlı ayni hak kurulması ve kaldırılması, şirket, vakıf ve dernek kurulması, birleştirilmesi ile bunların idaresi, devredilmesi ve tasfiyesi işlerine ilişkin finansal işlemlerin gerçekleştirilmesi, banka, menkul kıymet ve her türlü hesaplar ile bu hesaplarda yer alan varlıkların idaresi"* işleriyle sınırlı tutulmuştur. Taşınmaz alım ve satımına aracılık etmek gibi hukuki işlem ehliyetini haiz herhangi bir kimsenin temsilen yürütebildiği hukuksal işlemlerle ilgili olarak şüpheli bir durumla karşılaşıldığında bunları bildirmekle yükümlendirilmenin avukatın savunma faaliyetini etkilemeyeceği açıktır.

Unutulmamalıdır ki avukat müvekkil mahremiyeti, savunma görevi kapsamında avukata sağlanan bir ayrıcalık olup avukatın şahsına tanınmamıştır. Bu bağlamda -örneğin- avukatın müvekkilini temsilen gerçekleştirdiği bir taşınmaz satın alım işleminin avukat müvekkil mahremiyeti kapsamında değerlendirilmesi mümkün değildir. Hukuki işlem ehliyetini haiz herhangi bir kimsenin temsilen gerçekleştirebildiği böyle bir işlemin avukatın savunma göreviyle ve yargısal faaliyetle hiçbir ilgisi bulunmamaktadır. Kanunla münhasıran avukatlara tanınan yetkiler kapsamında olmayan temsil işlemlerinin sırf avukat tarafından gerçekleştirilmiş olması bu işlemleri avukat müvekkil mahremiyetinin kapsamına sokmaz.

Sonuç olarak, dava konusu kuralla avukatın yükümlü kılındığı faaliyetin dava ve takip ile hukuki mütalaa verme işlerinin kapsamının dışında kalan faaliyetler olduğu, bunların da müvekkilin savunma hakkına tesir etmesinin mümkün olmadığı gözetildiğinde özel hayata saygı hakkına yönelik olarak getirilen sınırlamanın demokratik toplumda zorunlu bir ihtiyaca cevap verdiği ve orantılı olduğu değerlendirilmiştir.

Bu gerekçelerle, aksi yöndeki çoğunluk görüşüne katılmamaktayım.

Esas Sayısı : 2021/28
Karar Sayısı : 2024/11

Üye
İrfan FİDAN