

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas Sayısı : 2023/181

Karar Sayısı : 2024/128

Karar Tarihi : 27/6/2024

R.G.Tarih-Sayı : 9/12/2024-32747

İTİRAZ YOLUNA BAŞVURAN: Adana 2. İdare Mahkemesi

İTİRAZIN KONUSU: 23/6/1983 tarihli ve 2860 sayılı Yardım Toplama Kanunu'nun 10. maddesinin birinci fıkrasının üçüncü cümlesinde yer alan "...bir yılı geçmemek üzere..." ibaresinin iptaline karar verilmesi talebidir.

OLAY: Sağlık Bakanlığı onayı bulunmayan ilacın temini için başlatılan yardım kampanyasının süresinin uzatılması talebinin reddi üzerine açılan davada itiraz konusu kuralın Anayasa'ya aykırı olduğu kanısına varan Mahkeme, iptali için başvurmuştur.

I. İPTALİ İSTENEN KANUN HÜKMÜ

Kanun'un itiraz konusu kuralın da yer aldığı 10. maddesi şöyledir:

"Süre:

*Madde 10 – Yardım toplama süresinin takdiri, izin veren makama aittir. Bu süre bir yılı geçemez. Ancak, haklı sebeplerin bulunması halinde verilen süre, izin veren makamca **bir yılı geçmemek üzere** uzatılabilir."*

II. İLK İNCELEME

1. Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü hükümleri uyarınca Zühtü ARSLAN, Hasan Tahsin GÖKCAN, Kadir ÖZKAYA, Engin YILDIRIM, Muammer TOPAL, M. Emin KUZ, Rıdvan GÜLEÇ, Yusuf Şevki HAKYEMEZ, Yıldız SEFERİNOĞLU, Selahaddin MENTEŞ, Basri BAĞCI, İrfan FİDAN, Kenan YAŞAR ve Muhterem İNCE'nin katılımlarıyla 6/12/2023 tarihinde yapılan ilk inceleme toplantısında dosyada eksiklik bulunmadığından işin esasının incelenmesine OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

III. ESASIN İNCELENMESİ

2. Başvuru kararı ve ekleri, Raportör Hilal YAZICI tarafından hazırlanan işin esasına ilişkin rapor, itiraz konusu kanun hükmü, dayanan Anayasa kuralları ve bunların gerekçeleri ile diğer yasama belgeleri okunup incelendikten sonra gereği görüşülüp düşünüldü:

A. Genel Açıklama

3. 2860 sayılı Kanun, yardım toplamaya yetkili kişi ve kuruluşların, amaçlarına ve kamu yararına uygun olarak gerçekleştirecekleri yardım toplama faaliyetlerine ilişkin usul ve esasları düzenlemektedir. Anılan Kanun'un kapsamını belirleyen 2. maddesi, Türk Silahlı Kuvvetlerinin kendi bünyesi içindeki yardım toplama faaliyetleri ile dernekler, sendikalar ve bunların üst kuruluşlarına, spor kulüplerine, mesleki kuruluşlara ve bağış kabulüne yetkili vakıflara kendi statülerine göre üyeleri ve diğer kişiler tarafından yapılacak bağış ve yardımlarla bunların öz kaynaklarından sağlayacakları gelirleri Kanun'un kapsamı dışında tutmuştur.

Esas Sayısı : 2023/181

Karar Sayısı : 2024/128

4. Kanun'un 3. maddesinde, yardımın hangi nedenlere dayanılarak ve kimler tarafından toplanabileceği düzenlenmiştir. Buna göre kamu yararına uygun olarak amaçlarını gerçekleştirmek, muhtaç kişilere yardım sağlamak ve kamu hizmetlerinden bir veya birkaçını gerçekleştirmek veya destek olmak üzere gerçek kişiler, dernekler, kurumlar, vakıflar, spor kulüpleri, gazete ve dergiler yardım toplayabilir.

5. Kanun'un 6. maddesinde yardım toplama faaliyeti bakımından yetkili sayılabilmek için izin şartı getirilmiştir. Bu kapsamda gerçek kişiler bakımından herhangi bir istisna öngörülmezsizin izin alma zorunluluğu getirilirken, kurum ve kuruluşların hangilerinin izin aranmaksızın yardım toplayabileceğini belirleme yetkisi Cumhurbaşkanına verilmiştir. Yardım toplama faaliyetinin izin almadan gerçekleştirilmesi hâlinde ise 29. madde uyarınca idari ve cezai bakımdan bazı yaptırımların uygulanması öngörülmüştür.

6. Kanun, izin verecek makamları ve iznin hangi ölçütler çerçevesinde yapılacak değerlendirmeye verileceğini 7. ve 8. maddelerde düzenlemiştir.

7. Buna göre; yardım toplama faaliyeti bir ilin birden fazla ilçesini kapsıyorsa o ilin valisinden, bir ilçenin sınırları içinde ise o ilçenin kaymakamından izin alınır. Yardım toplama faaliyeti birden fazla ili kapsıyorsa yardım toplama faaliyetine girecek gerçek veya tüzel kişilerin yerleşim yerinin bulunduğu ilin valisinden izin alınır ve izni veren valilik tarafından ilgili valiliklere ve İçişleri Bakanlığına bilgi verilir. Yardım toplama faaliyetleriyle ilgili işlemler dernekler birimlerince yürütülür.

8. Yetkili makamlar; işin önemi, yardım toplama faaliyetine gireceklerin yeterliliği, yapılacak hizmetin amaca ve kamu yararına uygunluğu, yardım toplama faaliyetinin başarıya ulaşip ulaşamayacağı ve gerekli görülen diğer konular üzerinde inceleme yapmakla yükümlü kılınmıştır. Yapılacak inceleme neticesinde gerekli şartların sağlanmadığı kanaatine yetkili makamlarca varılmışsa izin verilmemesi mümkündür. Bu durumda -karar genel hükümlere göre yargı denetimine tabi olmakla birlikte- yardım toplama faaliyeti gerçekleştirilemez.

9. Kanun koyucu, yardım toplama faaliyetinin kamusal yönünü gözeterek, yardım toplamanın usulünü, yardım toplayanların yükümlülüklerini ve sorumluluklarını, yardım toplama faaliyetinin denetimiyle ilgili hususları, kesin hesabın çıkarılmasını, yardım toplama faaliyetine ilişkin denetim raporlarının hazırlanmasına ilişkin ayrıntıları, denetçilerin ücretlerine ilişkin hususları, yardım toplama faaliyetinin giderlerinin nasıl karşılanacağını, kalan ve belirlenen miktarlara süresinde ulaşamayan yardımların devrine ilişkin hususları ayrıntılı olarak düzenlemiştir.

10. 28. maddeyle de Kanun kapsamında toplanan yardıma devlet malı niteliği atfedilmiş, yardım toplama faaliyetinden elde edilen mal ve paraları zimmetine geçiren kişinin, kamu görevlisi olup olmadığına bakılmaksızın, 26/9/2004 tarihli ve 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu'nun zimmet suçuna ilişkin hükümlerine göre cezalandırılacağı hüküm altına alınmıştır.

11. Toplanan yardımın devri 25. maddede düzenlenmiştir. Bu kapsamda toplanan yardımın, amacı gerçekleştirecek miktara ulaşmaması veya amacın gerçekleşmesinden sonra bir miktarının artması hâllerinde; söz konusu yardımlar, izin veren makamlarca, hangi amaç için toplanmış ise o veya benzeri amacı gerçekleştirebilecek kuruluş veya kuruluşlara devrettirilir.

B. Anlam ve Kapsam

12. 2860 sayılı Kanun, yardım toplama faaliyetini belirli sürelerle sınırlandırmıştır. Yardım toplama faaliyetinin süresine ilişkin usul ve esaslar anılan Kanun'un 10. maddesinde düzenlenmiştir.

13. Söz konusu maddenin birinci fıkrasının birinci cümlesinde yardım toplamaya izin veren mercinin, yardım toplama faaliyetinin ne kadar süreceğine takdiren karar verebileceği belirtildikten sonra ikinci cümlesinde bu sürenin bir yılı geçemeyeceği hüküm altına alınmıştır. Anılan fıkranın üçüncü cümlesinde ise haklı sebeplerin bulunması hâlinde verilen sürenin izin veren makamca bir yılı geçmemek üzere uzatılabileceği öngörülmüştür. Söz konusu cümlede yer alan “...bir yılı geçmemek üzere...” ibaresi itiraz konusu kuralı oluşturmaktadır. Buna göre bir yıllık yardım toplama süresi haklı sebeplerin varlığı hâlinde yetkili makamlarca uzatılabilecektir. Ancak bu süre kural uyarınca bir yılı geçemeyecektir.

14. Dolayısıyla kuralla, yardım toplama faaliyeti kapsamında, yardım talep edenin bu talebini kamuoyu karşısında dile getirebileceği ve ilgililerin bu talebe karşılık verebileceği azami zaman dilimi belirlenmiş, yetkili makamlarca verilen sürenin ancak bir yıla kadar uzatılabileceği hüküm altına alınmıştır.

C. İtirazın Gerekçesi

15. Başvuru kararında özetle; itiraz konusu kuralın öngördüğü süre sınırının yaşam hakkı ile maddi ve manevi varlığın korunması ve geliştirilmesi hakkı kapsamında devlete yüklenen yükümlülüklerle bağdaşmadığı, ölçülü olmadığı, ayrıca hedeflenen yardım miktarına, yardım toplama süresi içinde ulaşılamadığı durumda toplanan miktarın da devrinin söz konusu olması nedeniyle mülkiyet hakkının da ihlal edildiği belirtilerek kuralın Anayasa'nın 2., 5., 17., 35. ve 56. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

Ç. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

16. 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, hukuki güvenliği sağlayan, Anayasa'ya aykırı durum ve tutumlardan kaçınan, hukuk kurallarıyla kendini bağlı sayan ve yargı denetimine açık olan devlettir.

17. Hukuk devleti ilkesi gereğince kanunların kamu yararı amacını gerçekleştirmek amacıyla yapılması gerekir. Anayasa Mahkemesince kamu yararı konusunda yapılacak inceleme, kanunun kamu yararı amacıyla yapılıp yapılmadığının araştırılmasıyla sınırlıdır. Anayasa'nın çeşitli hükümlerinde yer alan kamu yararı kavramının Anayasa'da bir tanımı yapılmamıştır. Ancak Anayasa Mahkemesinin kararlarında da belirtildiği gibi kamu yararı; bireysel, özel çıkarlardan ayrı ve bunlara üstün olan toplumsal yararadır. Kamu yararı düşüncesi olmaksızın yalnız özel çıkarlar için veya sadece belli kişilerin yararına kanun hükmü konulamaz. Böyle bir durumun açık bir biçimde ve kesin olarak saptanması hâlinde söz konusu kanun hükmü Anayasa'nın 2. maddesine aykırı düşer. Açıklanan istisnai hâl dışında bir kanun hükmünün gereksinimlere uygun olup olmadığı, hangi araç ve yöntemlerle kamu yararının sağlanabileceği kanun koyucunun takdirinde olduğundan bu kapsamda kamu yararı değerlendirmesi yapmak anayasa yargısıyla bağdaşmaz (AYM, E.2018/99, K.2021/14, 3/3/2021, § 102; E.2018/138, K.2019/94, 24/12/2019, § 7).

18. 2860 sayılı Kanun, toplumsal hayatta karşılığı olan ve yaygın bir şekilde uygulama alanı bulan yardım toplama faaliyetini yasal bir zemine kavuşturmuştur. Bu kapsamda anılan Kanun'la hem ihtiyacı olan kişilere yardım etmek hem de kamu hizmetlerinden bir kısmını gerçekleştirmek veya onlara yardımcı olmak amacıyla yardım toplamak, hukuk sistemince tanınmış ve ayrıntılı olarak düzenlenmiştir.

19. Bireysel ve toplumsal anlamda önem taşıdığı açık olan yardım toplama faaliyetinin bir süreyle sınırlandırılmasında ise kamu yararının bulunmadığı söylenemez. Zira süre yönünden bir sınır getirilmediği takdirde kamu yararını veya kamu düzenini olumsuz şekilde etkileyecek

sonuçların doğması muhtemeldir. Nitekim kanun koyucu, takdir yetkisi kapsamında olan bu hususu, etkin bir denetimin sağlanması bakımından yaratabileceği zorlukları gerekçe göstererek belirli bir süreye tabi kılmıştır. Bu bağlamda yardım toplama faaliyetinin sürekli bir gelir elde etme yöntemine dönüşebilecek olması, yardımın amacını aşması ve söz konusu faaliyetin denetiminin zorlaşabileceği gözetildiğinde yardım toplama faaliyetinin uzatılması konusunda kuralla azami bir sürenin öngörülmesinde kamu yararının gözetildiği anlaşılmaktadır.

20. Hukuk devletinin en önemli ilkelerinden biri de ölçülülük ilkesidir. Kanun koyucu, düzenlemeler yaparken ölçülülük ilkesiyle bağlıdır. Bu ilke ise elverişlilik, gereklilik ve orantılılık olmak üzere üç alt ilkeden oluşmaktadır. Elverişlilik başvuru önleminin ulaşılmak istenen amaç için elverişli olmasını, gereklilik başvuru önleminin ulaşılmak istenen amaç bakımından gerekli olmasını ve orantılılık ise başvuru önlem ve ulaşılmak istenen amaç arasında olması gereken ölçüyü ifade etmektedir (AYM, E.2020/60, K.2020/54, 1/10/2020, § 71).

21. Yardım toplama faaliyetini belirli bir süreyle sınırlamanın, anılan amaçlara ulaşma bakımından elverişli bir yöntem olmadığı söylenemez. Yardım toplama süresinin uzaması hâlinde, kamu makamlarının denetim ve gözetime ilişkin yükümlülüklerinin de uzaması söz konusu olabileceğinden yardım toplama faaliyetinin belirli sürelerle tabi kılınmasının kamu düzeni ve güvenliği açısından gerekli olduğu da açıktır.

22. Bununla birlikte kuralın orantılı olup olmadığının da irdelenmesi gerekir. Kanun'da sayılan amaçlar doğrultusunda ve kamu yararı da gözetilerek toplanan yardımların, kişilerin maddi ve manevi varlığının korunması ve geliştirilmesi hakkı, yaşam hakkı, eğitim hakkı, sağlık hakkı, çevrenin korunması, hayvanların korunması gibi, adına yardım toplananlar bakımından pek çok hak ve özgürlüğü ilgilendirmesi mümkündür. Bu nedenle temel hak ve özgürlüklere ve kamu gücü tarafından yerine getirilen hizmetlere temas eden yönleri bulunan yardım toplama faaliyeti bakımından öyle istisnai ve özel durumlar söz konusu olabilir ki bu özel durumların karşılanması ancak yardım toplama süresinin uzatılabilir olmasıyla mümkün olur. Ancak yardım toplama süresi doğrudan kanun tarafından belirli ve kesin bir zaman dilimiyle sınırlandırıldığı durumlarda, yardımın hedeflenen miktara ulaşmaması nedeniyle hiçbir sonuç doğurmaması da söz konusu olabilir.

23. Kanun, bu tür durumlarda sürenin tekrar uzatılmasını açık biçimde yasakladığı gibi elde edilen yardım miktarına ek kaynak sağlayacak yeni bir başvuru yapabilmesine de imkân vermemektedir. Nitekim Kanun'un 25. maddesi, toplanan yardımın amacı gerçekleştirecek miktara ulaşmaması hâlinde yardım toplamaya izin veren makamca, yardım hangi amaç için toplanmış ise o veya benzeri amacı gerçekleştirebilecek kuruluş veya kuruluşlara devrettireceğini hüküm altına almaktadır. Böylece Kanun'un, hedeflenen yardımın belirlenen sürede toplanmaması hâlinde, toplanan yardıma eklenmesi amacıyla yeni bir yardım başvurusu yapmayı da mümkün kılmadığı anlaşılmaktadır.

24. Dolayısıyla yardım toplama faaliyetine kategorik olarak azami süre sınırı getiren, durumun önemine göre uzatılacak sürenin belirlenmesinde yetkili mercilere takdir yetkisi tanımayan kuralın, pek çok hak ve özgürlük bakımından doğması muhtemel sonuçlar gözetildiğinde, ulaşılmak istenen amaç bakımından orantılı olmayan bir sınırlama öngördüğü, bu yönüyle hukuk devleti ilkesine aykırı olduğu sonucuna varılmıştır.

25. Açıklanan nedenlerle kural Anayasa'nın 2. maddesine aykırıdır. İptali gerekir.

Kuralın Anayasa'nın 5., 17. ve 56 maddelerine de aykırı olduğu ileri sürülmüş ise de yukarıda ulaşılan sonuç gözetildiğinde Anayasa'nın 5., 17. ve 56. maddeleri yönünden ayrıca bir inceleme yapılmasına gerek görülmemiştir.

Esas Sayısı : 2023/181
Karar Sayısı : 2024/128

Kuralın Anayasa'nın 35. maddesiyle ilgisi görülmemiştir.

IV. HÜKÜM

23/6/1983 tarihli ve 2860 sayılı Yardım Toplama Kanunu'nun 10. maddesinin birinci fıkrasının üçüncü cümlesinde yer alan "...bir yılı geçmemek üzere..." ibaresinin Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE 27/6/2024 tarihinde OYBİRLİĞİYLE karar verildi.

Başkan
Kadir ÖZKAYA

Başkanvekili
Hasan Tahsin GÖKCAN

Başkanvekili
Basri BAĞCI

Üye
Engin YILDIRIM

Üye
Rıdvan GÜLEÇ

Üye
Recai AKYEL

Üye
Yusuf Şevki HAKYEMEZ

Üye
Yıldız SEFERİNOĞLU

Üye
Selahaddin MENTEŞ

Üye
Kenan YAŞAR

Üye
Muhterem İNCE

Üye
Yılmaz AKÇİL

Üye
Ömer ÇINAR