

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas Sayısı : 2024/112

Karar Sayısı : 2024/160

Karar Tarihi : 24/9/2024

R.G.Tarih-Sayı : 21/11/2024-32729

İTİRAZ YOLUNA BAŞVURAN: Ankara 19. İdare Mahkemesi

İTİRAZIN KONUSU: 15/7/1950 tarihli ve 5682 sayılı Pasaport Kanunu'nun 28/5/1988 tarihli ve 3463 sayılı Kanun'un 3. maddesiyle değiştirilen 22. maddesinin birinci fıkrasının birinci cümlesinin "...memleketten ayrılmalarında genel güvenlik bakımından mahzur bulunduğu İçişleri Bakanlığınca tespit edilenlere..." bölümünün Anayasa'nın 2., 13. ve 23. maddelerine aykırılığı ileri sürülerek iptaline karar verilmesi talebidir.

OLAY: Pasaportta bulunan tahdidin kaldırılması istemiyle yapılan başvurunun reddine dair işlemin iptali talebiyle 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 22. maddesi şöyledir:

"Pasaport veya vesika verilmesi yasak olan haller:

Madde 22 – (Değişik: 28/5/1988 - 3463/3 md.)

Yurt dışına çıkmaları; mahkemelerce yasaklananlara, memleketten ayrılmalarında genel güvenlik bakımından mahzur bulunduğu İçişleri Bakanlığınca tespit edilenlere ve terör örgütlerine aidiyeti, iltisakı veya irtibatı belirlenen yurtdışındaki her türlü eğitim, öğretim ve sağlık kuruluşları ile vakıf, dernek veya şirketlerin kurucu ve yöneticisi olduğu veya bu yerlerde çalıştığı İçişleri Bakanlığınca tespit edilenlere (...) pasaport veya seyahat vesikası verilmez. Ancak, yabancı memleketlere gitmeleri mahkemelerce yasaklananlar dışında kalanlara, zaruri hallerde Cumhurbaşkanının onayı ile pasaport veya pasaport yerine geçen seyahat vesikası verilebilir.

Bu durumda olanların açık kimlikleri (adı, soyadı, doğum yeri ve tarihi, ana ve baba adı ile nüfusa kayıtlı olduğu yer) ve tahdit sebebi, ilgili daireler tarafından mahallin polis makamlarına bildirilir.

İlgili polis makamları da bu bilgileri alır almaz bağlı bulunduğu il emniyet müdürlüğü kanalıyla en seri haberleşme aracıyla yazılı olarak hudut kapısı bulunan emniyet müdürlüklerine, şahsın nüfusa kayıtlı olduğu il emniyet müdürlüğüne ve Emniyet Genel Müdürlüğüne bildirir.

Bunların yurt dışına çıkışları engellenir ve kendilerine pasaport veya vesika verilmez, verilmişse geri alınır.

Birinci fıkrafta yazılı makamlar tarafından pasaport verilmesi veya yurt dışına çıkması yasaklananlarla, yurt dışında kalmalarında genel güvenlik bakımından mahzur bulunduğu tespit edilenlerin süreleri dolan pasaportları yenilenmez, kendilerine Türkiye'ye dönmeleri için seyahat vesikası verilir.

Pasaport veya pasaport yerine geçen vesikaları kaybedenlerden, bunu haklı bir sebebe dayandıramayanlarla buldukları ülkelerden sınır dışı edilmiş olanlara, bu ülkelerden çıkarılış sebepleri gözönünde tutularak pasaport veya vesika verilmeyebilir.”

II. İLK İNCELEME

1. Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü hükümleri uyarınca Hasan Tahsin GÖKCAN, Engin YILDIRIM, Rıdvan GÜLEÇ, Recai AKYEL, Yusuf Şevki HAKYEMEZ, Yıldız SEFERİNOĞLU, Selahaddin MENTEŞ, İrfan FİDAN, Kenan YAŞAR, Muhterem İNCE, Yılmaz AKÇİL ve Ömer ÇINAR'ın katılımlarıyla 30/5/2024 tarihinde yapılan ilk inceleme toplantısında dosyada eksiklik bulunmadığından işin esasının incelenmesine OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

III. ESASIN İNCELENMESİ

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

A. İtirazın Gerekçesi

3. Başvuru kararında özetle; itiraz konusu kural gereğince herhangi bir mahkeme kararı aranmaksızın idari kararlar yurt dışına çıkma özgürlüğünün sınırlandığı, ancak Anayasa hükmü uyarınca söz konusu özgürlüğün sadece suç soruşturması veya kovuşturması sebebiyle hâkim kararıyla sınırlanabileceği belirtilerek kuralın Anayasa'nın 2., 13. ve 23. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

B. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

4. İtiraz konusu kuralda ülkeden ayrılma kararlarında genel güvenlik bakımından mahzur bulunduğu İçişleri Bakanlığınca (Bakanlık) tespit edilenlere pasaport veya seyahat vesikasının verilmeyeceği öngörülmektedir.

5. Anayasa'nın 23. maddesinin birinci fıkrasında herkesin yerleşme ve seyahat özgürlüğüne sahip olduğu belirtilmiş, aynı maddenin üçüncü fıkrasında ise seyahat özgürlüğünün özel görünümü olan yurt dışına çıkma özgürlüğü güvence altına alınmıştır.

6. 5682 sayılı Kanun uyarınca Türk vatandaşlarının yurt dışına çıkabilmeleri için ilke olarak muteber bir pasaport veya pasaport yerine geçerli bir vesika sahibi olmaları gerekmektedir. Bu bakımdan kural uyarınca ülkeden ayrılma kararlarında genel güvenlik bakımından mahzur bulunduğu Bakanlıkça tespit edilenlere pasaport veya seyahat vesikası verilmemesi hâlinde bu kişilerin hukuka uygun biçimde yurt dışına çıkabilmesi mümkün olmayacaktır. Bu durum ise Anayasa'nın 23. maddesinin üçüncü fıkrasında düzenlenen yurt dışına çıkma özgürlüğüne getirilmiş bir sınırlama niteliğindedir.

7. Anayasa'nın 13. maddesinde “*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. Buna göre yurt dışına çıkma özgürlüğüne getirilen sınırlamaların kanunla yapılması, Anayasa'nın 23. maddesinde belirtilen sınırlama sebeplerine ve güvencelere aykırı olmaması gerekir.

8. Bu kapsamda yurt dışına çıkma özgürlüğünü sınırlamaya yönelik bir kanuni düzenlemenin şeklen var olması yeterli olmayıp yasal kuralların keyfiliğe izin vermeyecek şekilde belirli, ulaşılabilir ve öngörülebilir nitelikte olması gerekir.

9. 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. maddesinde sınırlama ölçütü olarak belirtilen kanunilik, Anayasa'nın 2. maddesinde güvenceye bağlanan hukuk devleti ilkesi ışığında yorumlanmalıdır.

10. Kural, Bakanlığa, memleketten ayrılmalarda genel güvenlik bakımından mahzur bulunanları tespit etme yetkisi vermekle birlikte idareye tanınan bu yetkinin kapsam ve sınırları kuraldan anlaşılabilir değildir. Bir başka ifadeyle kuralın belirsizliğe yol açabilecek ölçüde farklı yorumlara ve uygulamalara elverişli olduğu açıktır. Bu nedenle kuralın belirli ve öngörülebilir olmadığı, bu yönüyle kanunilik şartını taşımadığı sonucuna ulaşılmıştır.

11. Kaldı ki yurt dışına çıkma özgürlüğüne getirilen sınırlamanın Anayasa'nın 13. maddesi gereğince Anayasa'nın sözüne ve Anayasa'da öngörülen sınırlama sebeplerine de uygun olması gerekir.

12. Anayasa'nın 23. maddesinin üçüncü fıkrasında "*Vatandaşın yurt dışına çıkma hürriyeti, ancak suç soruşturması veya kovuşturması sebebiyle hâkim kararına bağlı olarak sınırlandırılabilir.*" denilmek suretiyle vatandaşın yurt dışına çıkma özgürlüğünün sadece suç soruşturması veya kovuşturması sebebine bağlı olarak ve ancak hâkim kararıyla sınırlandırılacağı hüküm altına alınmıştır.

13. Yurt dışına çıkma özgürlüğünün düzenlendiği anılan fıkra 2010 yılında yapılan Anayasa değişikliği ile son hâlini almış ve fıkrada yurt dışına çıkma özgürlüğünün ancak suç soruşturması veya kovuşturmasından dolayı sadece hâkim kararı ile sınırlandırılacağı açıkça ifade edilmiştir. Söz konusu Anayasa değişikliğinin fıkraya ilişkin gerekçesinde de "*Maddede yapılan değişiklik, idare tarafından, vatandaşın yurt dışına çıkma hürriyetinin sınırlandırılmasına son verilmekte; yurt dışına çıkma hürriyetinin, sadece suç soruşturması veya kovuşturması sebebiyle ve hâkim kararına bağlı olarak sınırlandırılabilmesi ilkesi benimsenmektedir.*" ifadelerine yer verilmiştir.

14. Nitekim Anayasa Mahkemesinin 24/7/2019 tarihli ve E.2016/205, K.2019/63 sayılı kararında belirli şartlarda kişilerin haklarında bir suç nedeniyle yapılan soruşturma ya da kovuşturma olmaksızın ve hâkim kararı aranmaksızın pasaportlarının Bakanlıkça iptaline karar verilebilmesine imkân sağlayan hükmün Anayasa'nın 23. maddesine aykırı olduğuna, 3/6/2021 tarihli ve E.2019/114, K.2021/36 sayılı kararında da yine belirli şartları taşıyan kişilere pasaport verilmesi konusunda Bakanlığa takdir yetkisi tanıyan hükmün Anayasa'nın 13. ve 23. maddelerine aykırı olduğuna hükmedilmiştir (AYM, E.2016/205, K.2019/63, 24/7/2019 §§ 69-77; E.2019/114, K.2021/36, 3/6/2021, §§ 42, 43).

15. Anayasa Mahkemesinin 24/3/2022 tarihli ve E.2019/94, K.2022/32 sayılı kararında ise yurt dışına çıkma özgürlüğünün hangi hallerde hâkim kararıyla sınırlandırılacağına yönelik ölçütler belirlenmiştir. Anılan kararda Anayasa'nın 23. maddesinin üçüncü fıkrasında güvence altına alınan

vatandaşın yurt dışına çıkma özgürlüğünün, ancak suç soruşturması veya kovuşturması sebebiyle hâkim kararına bağlı olarak sınırlanabileceğine ilişkin teminatın niteliği itibarıyla bireysel durumlarda işlerlik kazanabileceği, dolayısıyla bu özel sınırlama sebebinin yalnızca bireysel olarak belirli kişi veya kişilerin yurt dışına çıkış haklarının sınırlanması hâlinde söz konusu olabileceği açıkça ve ayrıca belirtilmiş, yurt dışına çıkış hakkını genel olarak sınırlayan düzenlemelere yönelik herhangi bir sınırlama nedenine ise Anayasa'nın 23. maddesinde yer verilmediği ifade edilmiştir (AYM, E.2019/94, K.2022/32, 24/3/2022, § 117).

16. Bu bağlamda itiraz konusu kuralla ülkeden ayrılmalarında genel güvenlik bakımından mahzur bulunduğu Bakanlıkça tespit edilenlere pasaport veya seyahat vesikasının verilmeyeceği hüküm altına alınmak suretiyle öngörülen sınırlamanın genel nitelikte bir sınırlama olmadığı, belirli kişi veya kişilere yönelik olduğu anlaşılmaktadır.

17. Bu itibarla Anayasa'nın 23. maddesi uyarınca yurt dışına çıkma özgürlüğünün ancak suç soruşturması veya kovuşturması sebebiyle sınırlanabileceği ve hâkim kararı güvencesine bağlandığı gözetildiğinde kuralla yurt dışına çıkabilmenin idarenin yetkisine bırakılarak Anayasa'da belirtilen sınırlama sebeplerine bağlanan hâkim kararı güvencesinin ihlal edildiği görülmektedir. Dolayısıyla kuralın yurt dışına çıkma özgürlüğünü Anayasa'nın sözüne ve Anayasa'da öngörülen sınırlama sebeplerine aykırı olarak sınırladığı sonucuna da ulaşılmıştır.

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

Muhterem İNCE ve Ömer ÇINAR bu görüşe katılmamışlardır.

Kural, Anayasa'nın 13. ve 23. maddelerine aykırı görülerek iptal edildiğinden ayrıca Anayasa'nın 2. maddesi yönünden incelenmemiştir.

IV. HÜKÜM

15/7/1950 tarihli ve 5682 sayılı Pasaport Kanunu'nun 28/5/1988 tarihli ve 3463 sayılı Kanun'un 3. maddesiyle değiştirilen 22. maddesinin birinci fıkrasının birinci cümlesinin "...memleketten ayrılmalarında genel güvenlik bakımından mahzur bulunduğu İçişleri Bakanlığınca tespit edilenlere..." bölümünün Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE, Muhterem İNCE ile Ömer ÇINAR'ın karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA 24/9/2024 tarihinde karar verildi.

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
İrfan FİDAN

Üye
Kenan YAŞAR

Üye
Muhterem İNCE

Üye
Yılmaz AKÇİL

Üye
Ömer ÇINAR

Üye
Metin KIRATLI

Karşı Oy

1. İtiraz konusu kuralda memleketten ayrılmalarında genel güvenlik bakımından mahzur bulunduğu İçişleri Bakanlığınca tespit edilenlere pasaport veya seyahat vesikası verilmeyeceği öngörülmektedir.

2. İlk olarak çoğunluk kararında kuralın kanuniliği noktasında inceleme yapılmış ve düzenlemenin belirli olmadığı sonucuna ulaşılmıştır.

3. 10/7/2018 tarihli ve 30474 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan (1) numaralı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nin 254. maddesine göre iç güvenlik kuruluşlarını idare etmek suretiyle ülkesi ve milleti ile bölünmez bütünlüğünü, yurdun iç güvenliğini ve asayişini, kamu düzenini ve genel ahlakı, Anayasa’da yazılı hak ve hürriyetleri koruma görev ve yetkisi İçişleri Bakanlığına verilmiştir. Aynı maddenin (1) numaralı fıkrasının (ğ) bendine göre ise pasaport hizmetleri de İçişleri Bakanlığı tarafından yürütülmektedir.

4. Bu görev ve yetkilerle donatılan Bakanlığın genel güvenliği temin edebilmek amacıyla pasaport veya seyahat vesikası verilecek kişilere yönelik bazı araştırmaları yapması ise bu görev ve yetkilerin gereği için elzemdir. Kuralda genel güvenlik bakımından memleketten ayrılmalarında mahzur görülenlere pasaport veya seyahat vesikası verilmeyeceği öngörülmek suretiyle bu araştırmanın sınırları belirlenmiştir. Bir başka ifadeyle bu araştırma sadece genel güvenliğin teminini sağlama gayesiyle yapılmalı ve kişilerin sakınca durumları bu kriter bağlamında değerlendirilmelidir. Her ne kadar kararda *mahzur* bulunma ifadesinin belirli olmadığı sonucuna varılmışsa da genel güvenlik bakımından tehlike arz edebilecek tüm durumların önceden öngörülmesi mümkün değildir. Sınırları belli olan bir alanda yapılacak araştırmanın değerlendirilmesi faaliyetinden ibaret söz konusu yetkinin belirsizlik arz ettiği söylenemez. Nitekim Anayasa Mahkemesi tarafından incelenen benzer nitelikteki iki ayrı bireysel başvuruya konu uyuşmazlıkta yapılan müdahalenin kanunilik şartını sağladığı, yani kuralın belirlilik kriterini

Esas Sayısı : 2024/112

Karar Sayısı : 2024/160

taşıdığı kabul edilmiştir (*Yağmur Erşan* [GK], B. No: 2018/36451, 27/10/2021; *Onur Can Taştan* [GK], B. No: 2018/32475, 27/10/2021).

5. İptal kararının bir diğer gerekçesi ise itiraz konusu kuralla getirilen sınırlamanın Anayasa'da yer alan sınırlama sebeplerine uygun olmadığıdır.

6. Anayasa Mahkemesinin 24/3/2022 tarihli ve E.2019/94, K.2022/32 sayılı kararında da belirtildiği üzere Anayasa'nın 23. maddesinin üçüncü fıkrasında güvence altına alınan vatandaşın yurt dışına çıkma özgürlüğünün, ancak suç soruşturması veya kovuşturması sebebiyle hâkim kararına bağlı olarak sınırlanabileceğine ilişkin teminatın niteliği itibarıyla ancak bireysel durumlarda işlerlik kazanabileceği, dolayısıyla bu özel sınırlama sebebinin yalnızca bireysel olarak belirli kişi veya kişilerin yurt dışına çıkış haklarının sınırlanması hâlinde söz konusu olabileceği, buna karşılık yurt dışına çıkış hakkını genel olarak sınırlayan düzenlemelere yönelik herhangi bir sınırlama nedenine Anayasa'nın 23. maddesinde yer verilmediği anlaşılmaktadır (§ 117).

7. Memleketten ayrılımlarında genel güvenlik bakımından sakınca bulunan kişilerin tespitine yönelik yetkinin temelde genel nitelikte bir düzenleme olduğu açıktır. Bu kişilerin tespitinin genel güvenliğin temini açısından taşıdığı önem düzenlemeyi genel nitelik taşıyan bir sınırlama haline getirmektedir. Bir başka ifadeyle pasaport veya seyahat vesikası talebinde bulunan belli bir gruba mensup kişi veya kişiler değil herkes söz konusu araştırmanın muhatabı olmaktadır. Genel güvenliğin temini açısından kaçınılmaz olan genel nitelikteki düzenlemelerin bireysel nitelikte sınırlama olduğunun kabulü ise mümkün değildir. Bu bağlamda yurt dışına çıkış hakkını genel olarak sınırlayan düzenlemelere yönelik herhangi bir sınırlama nedenine Anayasa'nın 23. maddesinde yer verilmediğinden genel güvenlik gerekçesiyle getirilen sınırlamanın Anayasa'da yer alan sınırlama sebeplerine uygun olmadığı da söylenememektedir.

8. Bu itibarla itiraz konusu kuralın kanunilik ile birlikte diğer kriterleri de taşıdığı sonucuna ulaşıldığından çoğunluk kararına katılmıyoruz.

Üye

Muhterem İNCE

Üye

Ömer ÇINAR