

Seyahat Özgürlüğüne Pasaport Kanunuyla Getirilen İdari Tahdit Yetkisinin Anayasal Sınırları

("Constitutional Boundaries of the Administrative Power to Restrict Freedom of Movement under the Passport Act")

Dr. Murat UZUNPARMAK*

Özet:

Yerleşme ve seyahat hürriyeti en temel insan haklarından birisidir. Bu hak, bireylerin özgür bir şekilde yaşamak istedikleri yeri seçme ve istediği gibi dolaşma hakkını güvence altına alan negatif statü hakkıdır. Hem 1982 Anayasasında hem de 5683 sayılı Pasaport Kanunu'nda nasıl kullanılabileceği açık şekilde düzenlenmiştir. Ancak Pasaport Kanunu'nun 22 ile 23'üncü maddesinin, 1982 Anayasasının 23'üncü maddesinde yer alan *"vatandaşın yurtdışına çıkma hürriyeti, ancak suç soruşturması veya kovuşturması sebebiyle hâkim kararına bağlı olarak sınırlanabilir"* hükmüne uygunluğunun anayasaya aykırılık iddiasıyla değerlendirilmesi gerekmektedir. Nitekim, 1982 Anayasasında 2010 yılında gerçekleşen değişiklik 1950 tarihli ve hali hazırda yürürlükte olan Pasaport kanununun 22 ile 23'üncü maddesinde anayasa hükmüne uygun bir kanuni güncelleme yapılmamıştır. Seyahat özgürlüğü her ne kadar bir kanun hükmüne dayanarak sınırlanıyor olsa da yurtdışı seyahatine ilişkin 1982 Anayasasında yapılmış olan düzenleme kanuni olarak tanınan güvenceden daha geniş kapsamlıdır. Bu nedenle bu çalışma, Pasaport Kanunu'nun 22 ve 23'üncü maddesinin Anayasanın ilgili hükmüne aykırılık iddiasını ulusal ve uluslararası hukuk perspektifinden incelemeyi amaçlamaktadır.

Anahtar Kelimeler: Temel Hak ve Hürriyetler, Seyahat Özgürlüğü, Pasaport Kanunu, Tahdit, Anayasaya Aykırılık

* Mülki İdare Amiri, İçişleri Bakanlığı Hukuk Hizmetleri Genel Müdürlüğü, muzunparmak@gmail.com, ORCID: 0000-0002-3027-4016

Abstract

The freedom of residence and movement is one of the most fundamental human rights. It is a negative status right that guarantees individuals the ability to choose where they wish to live and to move about freely. This right is explicitly regulated in both the 1982 Constitution of the Republic of Türkiye and Law No. 5682 on Passports. However, Articles 22 and 23 of the Passport Law raise constitutional concerns in light of Article 23 of the 1982 Constitution, which states: “A citizen’s freedom to travel abroad may be restricted only by a judge’s decision on the grounds of a criminal investigation or prosecution.” Notably, the constitutional amendment of 2010 did not prompt a legislative update to the aforementioned articles of the 1950 Passport Law, which remains in force. Although the restriction of the freedom of movement is based on a statutory provision, the constitutional regulation regarding international travel provides broader guarantees than the statutory framework. Therefore, this study aims to examine the constitutionality of Articles 22 and 23 of the Passport Law from both national and international legal perspectives.

Keywords: Fundamental Rights and Freedoms, Freedom of Movement, Constitutional Law, Passport Law, Restriction, Unconstitutionality, Human Rights Law

I. Giriş

İnsan hakları; insanın herhangi bir şarta bağlı olmaksızın doğuştan sahip olduğu, devlet ve kişilerin dokunamadığı insan olmasından kaynaklanan evrensel hak ve kurallar bütünüdür.¹ İnsan haklarının birey ve devlet arasındaki ilişkinin sonucu olarak iki boyutu bulunmaktadır. Birincisi, iktidarın potansiyel olarak bu hakkı ihlal edecek güç olması nedeniyle iktidarın sınırlandırılmasıdır. İkincisi ise iktidarı olumlu olarak sınırlandırmaktır ki, devlet teşkilatlanmasında insan haklarını esas alan ve insan hakları ekseninde iktidarı kullanan, insan haklarının kullanılmasında da iktidara yükümlülük getiren bir yapının kurulmasıdır.² İnsanın var olmasından kaynaklanan bu haklar, hakların niteliğine göre de sınırlandırılmıştır. Jellinek'in sınıflandırmasına göre temel hak ve özgürlükler üç ana gruba ayrılmaktadır: negatif statü hakları, pozitif statü hakları ve aktif statü hakları. Negatif statü hakları, bireylere devlet müdahalesinden korunmuş bir alan oluşturmakta olup, devlete bireyin bu alanına müdahale etmeme yükümlülüğü getirmektedir.³ Temel hak ve hürriyetlerin sınıflandırılmasında koruyucu haklar ya da negatif statü hakkı olarak sınıflandırılan serbest dolaşım, seyahat ve yerleşme özgürlüğü, devletlere bu haklara dokunmama ve bu hakkın kullanılmasını sağlamak üzere gerekli ortamları oluşturma görevi vermiştir.

Seyahat özgürlüğü, 1948 tarihli İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi (İHEB), Uluslararası Medeni ve Siyasal Haklar Sözleşmesi (UMSHS) ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'ne eklenen (AİHS) Ek 4 No'lu Protokol ile güvence altına alınan haklar kapsamındadır. Seyahat özgürlüğü hem ulusal hem de uluslararası hukuk kapsamında korunan haklardan olup, temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılmasına ilişkin ulusal ve uluslararası

¹ Mustafa Murat Hekimoğlu, "1982 Anayasasına Göre İnsan Hakları Kavramı," *Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi* 5, no. 7 (2002): 53-70.

² Mithat Sancar, "İnsan Hakları Açısından 1982 Anayasası," erişim 28 Mart 2025, <http://ammeidaresi.hacibayram.edu.tr>.

³ Mehmet Yavuz Dalgıç, "Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi Kararları Işığında Seyahat Özgürlüğünü Sınırlandırma Biçimleri Olarak Sokağa Çıkma Yasağı ve Karantina Uygulamaları," **Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu Akademik Dergisi** 4, no. 7 (2021): 349-379

hukuktan doğan zorunlu haller dışında, keyfi olarak sınırlandırılmaz ve engellenemez. Bu nedenle seyahat özgürlüğünün idari kararlar ile Anayasa ve kanunun vermediği bir yetkiye dayanarak sınırlandırılması hak ihlali kapsamında değerlendirilmektedir. Ayrıca seyahat özgürlüğünün sınırlandırılması özellikle de yurtdışına seyahatin engellenmesi sadece bu hakkı değil, seyahat özgürlüğü ile ilintili başka hakların da ihlalinin doğurabilmektedir. Yurtdışında eğitim almak isteyen ya da çalışmak için yurtdışına gitmek isteyen birine getirilecek bir kısıtlama bu kişilerin seyahat özgürlüğü ile birlikte hem “eğitim ve öğrenim” hem de “çalışma özgürlüğünü” de sınırlandırmak anlamına gelmektedir.⁴ Anayasa Mahkemesi idarenin pasaport iptali veya tahdidine ilişkin yapılan bireysel başvurularda “özel hayata saygı hakkının” ihlaline ilişkin karar vermiştir ki, bu ihlalin temelinde yurtdışına seyahat özgürlüğünün kısıtlanması gerekçesi bulunmaktadır.⁵ Bu nedenle birden fazla temel hakkı etkileyebilecek bu tür bir kısıtlama çoklu ihlali de beraberinde getirebilmektedir. Bu konuda devletlerin idari kararlarla yaptığı sınırlamalarda ihlali engellemek adına daha dikkatli karar almaları gerekmektedir.

Seyahat özgürlüğü kavramsal olarak, İHEB 13’üncü maddesinde *“Herkesin, her devletin sınırları içinde seyahat ve oturma özgürlüğüne hakkı vardır. Herkes, kendi ülkesi de dahil, herhangi bir ülkeden ayrılma ve o ülkeye dönme hakkına sahiptir”* hükmü ile ifade edilmiştir.

Bu kapsamda bir tanımlama yapılacak olursa; seyahat özgürlüğünün iki boyutu bulunmaktadır. Birincisi, kişilerin kendi ülke sınırları içerisinde bir engellemeye maruz kalmadan seyahat etmesi ya da yerleşme hakkına sahip olmasını; ikincisi ise kişilerin kendi ülkesi sınırları dışına başka ülkelere seyahat özgürlüğünün bulunması ve aynı zamanda ayrıldığı ülkeye geri dönme hakkını ifade etmektedir. İHEB’in seyahat özgürlüğüne ilişkin getirmiş olduğu hüküm “kendi ülkesinden başka bir ülkeye girme”

⁴ Neslihan Gürbüz, “Ulusal ve Uluslararası Alanda Seyahat Özgürlüğüne Bakış ve Diğer Temel Hak ve Özgürlüklerle İlişkisi,” *Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu Akademik Dergisi*, no. 3 (2019): 95–126.

⁵ . Anayasa Mahkemesi, *Muharrem Erdoğan ve diğerleri* [1.B.], B. No: 2020/38419, 9 Ocak 2024. *Latife Akyüz* [1.B.], B. No: 2016/50822, 7/9/2021, *Hakkı Gök* [1.B.], B. No: 2017/33469, 3/11/2022.

hususunu eksik bırakmıştır. Herkese istediği gibi her ülkeye girme hakkı tanıyan bir durum devletlerin yabancıları kendi ülkesine alma konusundaki yetkisini sınırlandıracağından dolayı sözleşme metnine dahil edilmemiştir.⁶ Uluslararası seyahat özgürlüğüyle ilgili düzenlemelerde görülmektedir ki; kişilerin başka bir ülkeye girişi konusunda uluslararası metinlerde devletlere herhangi bir zorunluluk getirilmemiştir. Bu yetki tamamen egemen devletlerin takdirine bırakılmıştır.⁷ Her ne kadar İHEB'in hukuki bağlayıcılığı olmasa bile, sözleşme aleyhine yapılacak ihlallerin uluslararası alanda devletlerin itibarına zarar vereceği ve kamuoyu baskısı oluşturacağı bir gerçektir.

İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi'nin kabul edilmesinden sonra, devletlere hukuki sorumluluk yükleyen, temel hak ve özgürlüklere uyulmaması durumunda ihlalleri tespit edecek bir denetim mekanizması ile yaptırım uygulayabilecek bir sistemin kurulması zorunluluğu ortaya çıkmıştır.⁸ 16 Aralık 1966 tarihinde Birleşmiş Milletler Genel Kurulu'nda kabul edilen, Uluslararası Medeni ve Siyasi Haklar Sözleşmesi (UMSHS) belirtilen zorunluluğun bir sonucu olarak hayata geçirilmiştir. UMSHS 12'nci maddesine göre seyahat özgürlüğünün çerçevesi *"yasal olarak bir devletin ülkesinde bulunan herkes, o ülke içinde özgürce hareket etme hakkına ve ikametgahını seçme özgürlüğüne sahiptir. Herkes, kendi ülkesi de dahil olmak üzere, herhangi bir ülkeyi terk etmekte özgürdür. Hiç kimse, kendi ülkesine girme hakkından keyfi olarak yoksun bırakılamaz"* hükmü ile çizilmiştir. Türkiye, bu sözleşmeyi 15 Ağustos 2000 tarihinde imzalamış ve 4868 sayılı "Medeni ve Siyasi Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşmenin Onaylanmasının Uygun Bulunmasına Dair Kanun" kapsamında Resmî Gazete'de yayımlamıştır. UMSHS, 23 Aralık 2003 tarihinden itibaren Türkiye'nin iç hukukunda hüküm doğurmaya başlamıştır. Anayasa'nın 90'ıncı maddenin 5'inci fıkrasına göre; *"Usulüne göre yürürlüğe konulmuş milletlerarası*

⁶ Rona Aybay, "Bir İnsan Hakkı Olarak Uluslararası Seyahat Özgürlüğü," *İnsan Hakları Yıllığı* 1 (1979).

⁷ Neslihan Gürbüz, "Ulusal ve Uluslararası Alanda Seyahat Özgürlüğüne Bakış ve Diğer Temel Hak ve Özgürlüklerle İlişkisi," *Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu Akademik Dergisi*, no. 3 (2019): 95–126.

⁸ Tacettin Çalık, "Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Sözleşmeleri Kapsamında İnsan Haklarının Korunması," *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 24, no. 1 (2016): 69–120.

andlaşmalar kanun hükmündedir. Bunlar hakkında Anayasaya aykırılık iddiası ile Anayasa Mahkemesine başvurulamaz. Usulüne göre yürürlüğe konulmuş temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası andlaşmalarla kanunların aynı konuda farklı hükümler içermesi nedeniyle çıkabilecek uyuşmazlıklarda milletlerarası andlaşma hükümleri esas alınır” hükmü kapsamında ilgili sözleşme iç hukuk açısından bağlayıcılığı olan bir metindir. İç hukuk açısından bağlayıcı bir niteliğe sahip olmakla birlikte kanunların da bu sözleşme hükümleri ile çelişmesi durumunda milletlerarası andlaşma olan sözleşme hükümleri uygulanacaktır.

AIHS, Ek 4 No'lu Protokolün 2'nci maddesinde düzenlenen serbest dolaşım hakkı, *“Bir devletin ülkesi içinde usulüne uygun olarak bulunan herkes, orada serbestçe dolaşma ve ikametgahını seçebilme hakkına sahiptir. Herkes, kendi ülkesi de dahil, herhangi bir ülkeyi terk etmekte serbesttir”* hükmü ile seyahat özgürlüğünü güvence altına almıştır. Ayrıca uluslararası hukukta seyahat özgürlüğünü düzenleyen 1969 tarihli Amerika İnsan Hakları Sözleşmesi ve 1981 tarihli Afrika İnsan ve Halkların Hakları Şartı da yukarıda belirtilen hükümlere benzer nitelikte düzenlemeler içermektedir.

Uluslararası metinlerden yola çıkarak seyahat özgürlüğü kavramının tanımı, herkesin vatandaşı olduğu ülke sınırları içerisinde seyahat etme ve yerleşme özgürlüğü ile ülke sınırları dışına çıkma ve ülkesine dönebilme özgürlüğünü de kapsayan bir hak olarak ifade edilebilir. Seyahat özgürlüğünün kapsamını, kişilerin hareket edebilme, ulaştığı yerde kalabilme, alıkonulamama ya da istediği yerde ikamet etme hakkına sahip olabilme özgürlüğünden teşekkül eder.⁹ Kanunla sınırlandırılması ise uluslararası hukuk kapsamında çerçevesi çizilen gerekçelere de uygun olmak durumundadır.

Ulusal düzenlemeler kapsamında seyahat özgürlüğünü, 1982 Anayasasının 23'üncü maddesi; *“Herkes, yerleşme ve seyahat hürriyetine sahiptir. Yerleşme hürriyeti, suç işlenmesini önlemek, sosyal ve ekonomik gelişmeyi sağlamak, sağlıklı ve düzenli kentleşmeyi*

⁹ Nurdan Gürbüz, “Ulusal ve Uluslararası Alanda Seyahat Özgürlüğüne Bakış ve Diğer Temel Hak ve Özgürlüklerle İlişkisi,” *Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu Akademik Dergisi*, no. 3 (2019): 95–126.

gerçekleştirmek ve kamu mallarını korumak; seyahat hürriyeti, suç soruşturma ve kovuşturması sebebiyle ve suç işlenmesini önlemek; amaçlarıyla kanunla sınırlanabilir. (Değişik fıkra: 7/5/2010-5982/3 md.) Vatandaşın yurtdışına çıkma hürriyeti, ancak suç soruşturması veya kovuşturması sebebiyle hâkim kararına bağlı olarak sınırlanabilir. Vatandaş sınır dışı edilemez ve yurda girme hakkından yoksun bırakılamaz” olarak belirlemiştir. Anayasa bu madde ile seyahat özgürlüğünün kapsam ve sınırlarını düzenlemiştir. 1982 Anayasası, herkesin yerleşme ve seyahat etme özgürlüğüne sahip olduğunu ve özgürlüğün ancak anayasada belirtilen kapsamda ve kanunla sınırlanabileceğini ifade etmektedir. Dolayısıyla, seyahat özgürlüğünün asıl, kısıtlanmasının ise istisna olduğu ve bu özgürlüğün hem ülke sınırları içerisinde hem de ülke sınırları dışına çıkışlarda hangi koşullarda sınırlanabileceği belirlenmiştir.

Ulusal mevzuatta seyahat özgürlüğüne sınırlama getiren düzenlemeler, 5682 sayılı Pasaport Kanunu, 5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu, 5901 sayılı Türk Vatandaşlığı Kanunu (TVK) 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu ve ilgili mevzuat olarak belirtilebilir.

II. Uluslararası Hukukta Seyahat Özgürlüğünün Sınırlandırılması

Kişî hak ve hürriyetleri evrensel hukukun ve ülkelerin kendi iç hukukuna göre belli şartları altında sınırlandırılmaktadır. Seyahat özgürlüğü de uluslararası sözleşmelerde koruma altına alınmış olmakla beraber belli durumların ortaya çıkması halinde bu hakkın kullanılması devletler tarafından kısıtlanabilmektedir. Bu kapsamda seyahat özgürlüğünün hangi şartlarda sınırlanabileceği sözleşme metinlerinde açıkça belirtilmiştir. İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi seyahat özgürlüğünü teminat altına almakla birlikte, bu hakkın kullanılmasına ilişkin madde içerisinde özel bir sınırlandırma şartı getirmemiştir. İHEB’in 29/2’nci maddesinde, “Herkes, haklarının ve hürriyetlerinin kullanılmasında, sadece, başkalarının haklarının ve hürriyetlerinin gereğince tanınması ve bunlara saygı gösterilmesi amacıyla ve ancak demokratik bir cemiyette ahlâkın, kamu düzeninin ve genel refahın haklı icaplarını yerine getirmek maksadıyla kanunla belirlenmiş sınırlamalara tabi tutulabilir.” hükmü yer almaktadır. Bu kapsamda, temel hak ve hürriyetlerin;

başkalarının haklarının korunması, demokratik toplumda ahlakın, kamu düzeninin ve genel refahın gereklilikleri doğrultusunda kanunla sınırlandırılması gerektiği vurgulanmaktadır.

MSHİS'nin 12'inci maddesinde “...Yukarıda belirtilen haklar, bu Sözleşmede tanınan diğer haklara uygun olarak ulusal güvenlik, kamu düzeni (ordrepublik), genel sağlık veya genel ahlak veya başkalarının hak ve özgürlüklerini korumak için gerekli sebepler ile hukuken öngörülmüş sınırlamalar dışında hiçbir sınırlamaya tabi tutulamaz” hükmüne yer verilerek seyahat özgürlüğünün kısıtlanmasına ilişkin sınırlamalar düzenlenmiştir. Bu sözleşme hükmü kapsamında; seyahat özgürlüğüne ilişkin yapılacak kısıtlamalar ulusal güvenlik, kamu düzeni, genel sağlık, genel ahlak, başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması ve hukuken öngörülmüş sınırlamalara yani kanunilik ilkesine uygun olarak gerçekleştirilmektedir.

MSHİS ise, İHEB'in düzenlemiş olduğu seyahat özgürlüğünün sınırlandırması hususunda farklı bir düzenleme getirmiştir. Seyahat özgürlüğünün sınırlandırılmasına ilişkin düzenlemede İHEB'te belirtilen “genel refah” ifadesine, MSHİS'de yer verilmemiştir. Çünkü seyahat özgürlüğünün kısıtlanmasında devletler tarafından kişilerin yurda giriş ve çıkışlarını sınırlamak için gerekçe olarak kullanılabilir, geniş yorumlamalara sebep olabilecektir. Buna mukabil olarak bu sözleşmeye genel sağlık ve ulusal güvenlik kısıtlaması getirilmiştir. İçerik olarak her iki Sözleşmenin aynı olduğunu ancak seyahat özgürlüğünün kullanılmasında yapılacak kısıtlamalarda genel sınırlama gerekçesi olabilecek “genel refah” tabiri yerine daha spesifik olarak “genel sağlık ve ulusal güvenlik” ölçüsü eklenmiştir.¹⁰

AİHS Ek 4 No'lu Protokolün 2'inci maddesinde, “.... Bu haklar, ancak ulusal güvenlik, kamu emniyeti, kamu düzeninin korunması, suç işlenmesinin önlenmesi, sağlık ve ahlakın veya başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması için, demokratik bir toplumda zorunlu tedbirler olarak ve yasayla öngörülmüş sınırlamalara tabi tutulabilir. Bu maddenin 1. fıkrasında sayılan haklar, belli yerlerde, yasayla konmuş ve demokratik

¹⁰ Aybay, “Uluslararası Seyahat Özgürlüğü”, 83

bir toplumda kamu yararının gerektirdiği sınırlamalara tabi tutulabilir” hükmüne yer verilmiştir.

Sözleşme metninde ifade edildiği üzere; seyahat özgürlüğünün belli şartlar altında sınırlamalara tabi tutulabileceği, bu sınırlamaların ise ulusal güvenlik, kamu emniyeti, kamu düzeninin korunması, suç işlenmesinin önlenmesi, sağlık ve ahlakın korunması, başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması, demokratik bir toplumda zorunlu olan ve kanunla öngörülmüş tedbirler çerçevesinde uygulanabileceği ifade edilmiştir. Bu sınırlamaların sadece “belli yerlerde”, “demokratik bir toplumda kamu yararının gerektirdiği ölçüde” ve “kanunla” yapılabileceği özellikle vurgulanmıştır.

AİHS Ek 4 Nolu Protokol hem seyahat özgürlüğünü tanımlamış hem de sınırlamaların hangi şartlarda gerçekleşebileceğini belirlemiştir. Ancak seyahat özgürlüğüne getirilen sınırlamaların kavramsal boyutu ele alındığında çok geniş yorumlamayı gerektirecek nitelikte bir çerçeve oluşturulduğu da açıktır. Temel olarak sınırlamanın ancak kanunla yapılabileceği ve özellikle demokratik bir toplum için zorunlu olabilecek nitelikteki şartların varlığı önemsemiştir. Bu nedenle kamu emniyeti gerekçesi ile yapılacak bir sınırlamanın hem kanuni olması hem de demokratik toplum gereklerine uygun olmasına ek olarak bireysel yarar ile kamu yararı arasında denge ve ölçülülük ilkesi benimsenmiştir.

Türkiye, Ek 4 Nolu Protokol’ü 19 Ekim 1992 tarihinde imzalamış ve 3975 sayılı Onay Kanunu, 26 Şubat 1994 tarihli ve 21861 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Ancak onay belgeleri Avrupa Konseyi Genel Sekreterliği’ne kayıt için henüz gönderilmediği için iç hukuk açısından yürürlüğe girmiş olmakla beraber uluslararası yükümlülük doğurmamaktadır. AİHM’e bireysel başvuruya konu edilememektedir¹¹

AİHM, seyahat özgürlüğüne ilişkin vermiş olduğu hak ihlali kararlarında İnsan Hakları Sözleşmesine Ek IV Nolu Protokol 2’nci maddeye aykırılık iddiasını, “hukuken öngörülmüş olma” ve “demokratik bir toplum açısından gerekli olma” şartlarının oluşup

¹¹ Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu, “Anasayfa,” erişim 28 Mart 2025, <https://www.tihk.gov.tr>.

oluşmadığına göre karar vermektedir.¹² Hukuken “öngörölmüş olma” kavramı, yapılan bir müdahalenin mutlaka yasal bir dayanağının olması gerektiğini ifade etmektedir. Bir hakkın kullanılmasına müdahale, devlet tarafından gerçekleştirilen bir işlem, getirilen bir şart ya da uygulanan bir kısıtlama veya ceza şeklinde olabilir.¹³ Demokratik toplum açısından gerekli olma şartı ise çok geniş yorumlanacak bir kavram olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu hususa ilişkin AİHM’in vermiş olduğu kararlarında¹⁴ “zorlayıcı toplumsal ihtiyaç”, bu ihtiyacı destekleyen “uygun, inandırıcı ve yeterli gerekçe”, “orantılılık” ve bireysel yararlar kamu yararı arasındaki “adil denge” gibi farklı kavramlar üzerinden bir değerlendirme yapılarak somut olaya göre karar verilmektedir.¹⁵

Uluslararası sözleşmeler kapsamında kişilerin seyahat özgürlüğüne devletlerin müdahale etme yetki ve sınırları açık bir biçimde düzenlenmiş; ancak sınırlamaya ilişkin getirilen ve geniş yorumlamaya açık kavramlar –örneğin kamu güvenliği, genel sağlık vb. devletler tarafından çoğu zaman başvurulabilecek soyut nitelikteki genel gerekçeler olarak kullanılmıştır. Bu ise devletlere sınırlama ile ilgili geniş bir takdir yetkisi tanımıştır. Nitekim, AİHM¹⁶, devletlerin ulusal menfaatler sebebiyle bireylerin yurt dışına çıkış özgürlüğünü sınırlamasını AİHS’nin ihlali olarak görmemektedir. Ayrıca bu kapsamda alınan sınırlama tedbirleri için, ulusal güvenliğe yönelik tehdidin doğrudan ilgili kişiden kaynaklanması şartını da aramamaktadır.¹⁷

¹² Ayhan Sezer, “Pasaport Kanunu Madde 22 ve 23: 1982 Anayasası ve İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi’ne Ek IV No’lu Protokol’e Aykırılık Sorunu,” *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi* 57, no. 3 (2015).

¹³ Mehmet Akif Didinmez, “Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi’nin Üç Aşamalı Testi,” *Kırıkkale Hukuk Mecmuası* 1 (2021): 1.

¹⁴ Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (AİHM), *Handyside v. The United Kingdom*, Başvuru No. 5493/72, 7 Aralık 1976, ECLI:CE:ECHR:1976:1207JUD000549372.

¹⁵ Didinmez, “Üç Aşamalı Test,” 1.

¹⁶ Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (AİHM), *Bulea v. Romania*, Başvuru No. 27804/10, 3 Aralık 2013, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-138042>.

¹⁷ Duygu Özlem Uğraş, “Yurtdışına Seyahat Özgürlüğünün Kısıtlanmasına İlişkin Bir Değerlendirme,” *Anayasa Yargısı* 38, no. 1 (2021): 243–284.

III. 1982 Anayasasında Seyahat Özgürlüğü ile Temel Hak ve Hürriyetlerin Sınırlandırılması, Kötüye Kullanılması ve Durdurulması

Cumhuriyet dönemi anayasalarına bakıldığında seyahat özgürlüğü 1924 Anayasası 78'inci, 1961 Anayasası 18'inci ve 1982 Anayasası 23'üncü maddelerinde düzenlenmiştir. 1924 Anayasası *“Seferberlikte, idare-i örfiye halinde veyahut müstevli emrazdan dolayı kanunen müttehaz tedabir icabatından olarak vazedilecek takyidat müstesna olmak üzere seyahat hiçbir suretle takyidata tabi tutulamaz”* hükmü ile seferberlik, sıkıyönetim veya yaygın bulaşıcı hastalıklar sebebiyle kanunen alınacak önlemlerin gereği olarak konulacak kısıtlamalar dışında, seyahat hiçbir şekilde kısıtlanamaz denilmektedir. 1961 Anayasasında ise, *“Herkes, seyahat hürriyetine sahiptir; bu hürriyet, ancak millî güvenliği sağlama ve salgın hastalıkları önleme amaçlarıyla kanunla sınırlanabilir. Herkes, dilediği yerde yerleşme hürriyetine sahiptir; bu hürriyet, ancak millî güvenliği sağlama, salgın hastalıkları önleme, kamu mallarını koruma, sosyal, iktisadî ve tarımsal gelişmeyi gerçekleştirme zorunluğuyla ve kanunla sınırlanabilir. Türkler, yurda girme ve yurtdışına çıkma hürriyetine sahiptir. Yurtdışına çıkma hürriyeti kanunla düzenlenir”* hükmü yer almaktadır. Anayasa yurtdışına seyahat özgürlüğünün kanunla düzenleneceğini belirtmek suretiyle anayasada belirtilen genel sınırlama sebepleri ile kanun koyucuya geniş bir düzenleme alanı bırakmıştır.

Temel hak ve özgürlüklerin sınırlanması, Anayasa'da belirlenen çerçevede, kanun koyucu tarafından bir temel hak ve özgürlüğün kullanım alanının daraltılması olup, ilgili hak veya özgürlük sınırlama sonrası da kullanılmaya devam edebilir. Temel hak ve özgürlüklerin durdurulması ise, belirli bir süre boyunca bu haklardan yararlanmanın tamamen engellenmesi anlamına gelmektedir.¹⁸

1982 Anayasası'nın 12'nci maddesi *“Herkes, kişiliğine bağlı, dokunulmaz, devredilmez, vazgeçilmez temel hak ve hürriyetlere sahiptir”* düzenlemesi ile temel hak ve hürriyetlerin kişiler açısından neyi ifade ettiği ve bu hürriyetlerin niteliğinin ne olduğunu belirlemiştir. Kişilerin dokunulmaz devredilmez ve vazgeçilmez haklara sahip

¹⁸ Anayasa Mahkemesi, E.2022/129, K.2023/189, 8 Kasım 2023, *Resmî Gazete*, 23 Şubat 2024, Sayı: 32469.

olduğu garanti altına alınmıştır. Ancak hiçbir hak ve özgürlük mutlak anlamda sınırsız bir kullanım imkânı sağlamaz. Bu nedenle de anayasanın diğer maddelerinde temel hak ve hürriyetlerin kullanılma sınırları ve şartları belirtilmiştir. Hem ulusal hukuk hem de uluslararası hukuk, temel hak ve hürriyetlerin belli şartlar altında kullanılmasına ve sınırlandırılmasına ilişkin düzenlemeler getirmiştir. Ayrıca belli gerekçeler ile temel hak ve hürriyetin durdurulmasına olanak sağlanmıştır. Bu kapsamda 1982 Anayasası hangi şartlar altında temel hak ve hürriyetlerin sınırlandırılacağı ve durdurulabileceğini belirlemiştir. 1982 Anayasası temel hak ve hürriyetlerin sınırlandırılmasına ilişkin genel ve özel nitelikte hükümler ile kişi hak ve hürriyetlerini güvence altına almıştır. Genel nitelikteki düzenlemeler temel hak ve hürriyetlerin genel anlamda nasıl sınırlandırılacağını belirlemiştir. Özel nitelikte düzenlemelerde ise örnek olarak seyahat özgürlüğü anayasada ayrı bir başlık altında düzenlenmiş ve madde içerisinde o hak ve özgürlüğe ilişkin özel sınırlama şartı getirilmiştir.

Temel hak ve hürriyetlerin nasıl sınırlandıracağı genel anlamda Anayasanın 13'üncü maddesinde *"Temel Hak ve Hürriyetlerin Sınırlanması"* başlığı altında *"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"* hükmü ile düzenlemiştir. Bu anayasa hükmüne göre; kişi hak ve hürriyetleri *"özlerine dokunmama"*, *"anayasanın ilgili maddelerinde belirtilen sebeplere bağlı olarak"*, *"kanunla"* kısıtlanabilir. Ayrıca sınırlamalar *"anayasanın sözüne ve ruhuna"*, *"demokratik toplum düzeninin gereklerine"* *"lâik cumhuriyete"* ve *"ölçülülük"* ilkesine aykırı olamaz. Anayasa'da belirtilen *"Anayasanın ilgili maddelerinde belirtilen sebeplere bağlı olarak sınırlanabilir"* ibaresi temel hak ve hürriyeti özel olarak düzenleyen maddelerde öngörülen sınırlama sebeplerine bağlı olarak yapılabilecek kısıtlamaları ifade etmektedir. Bu sınırlama sadece ilgili maddede düzenlenen temel hak ve hürriyetler için bir sınırlama doğuran

“özel sınırlama sebepleri” olarak belirtilmektedir.¹⁹ Anayasanın bu hükmü devlet otoritesini kullanan erkler için, bireysel hak ve hürriyetlerin hangi şartlar altında sınırlandırabileceğini belirlerken, bu hakların kullanılmasının engellenmesi halinde yargı erkine, hakkın ihlal edildiğini tespit için bir çerçeve çizmiştir.

1982 Anayasasının temel hak ve hürriyetlerin sınırlandırılması başlıklı 13’üncü maddesinin 2001 yılında değişikliğe uğramadan önceki düzenlemesinde, temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılması için hem özel hem de genel sınırlama sebebine yer verilmiştir. Bu kapsamda eski düzenlemede temel hak ve hürriyetlerin sınırlandırılması başlığı altında, Anayasa’nın 13’üncü maddesi; *“Temel hak ve hürriyetler, Devletin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğünün, millî egemenliğinin, Cumhuriyetin, millî güvenliğinin, kamu düzeninin, genel asayişin, kamu yararının, genel ahlâkın ve genel sağlığın korunması amacı ile ve ayrıca Anayasanın ilgili maddelerinde öngörülen özel sebeplerle, Anayasanın sözüne ve ruhuna uygun olarak kanunla sınırlandırılabilir. Temel hak ve hürriyetlerle ilgili genel ve özel sınırlamalar demokratik toplum düzeninin gereklerine aykırı olamaz ve öngörüldükleri amaç dışında kullanılamaz. Bu maddede yer alan genel sınırlama sebepleri temel hak ve hürriyetlerin tümü için geçerlidir”* hükmüne haizdi. Önceki düzenleme olan Anayasanın bu hükmü ile, Anayasa’da güvence altına alınan temel hak ve özgürlükler, *“Devletin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğünün, millî egemenliğinin, Cumhuriyetin, millî güvenliğinin, kamu düzeninin, genel asayişin, kamu yararının, genel ahlâkın ve genel sağlığın korunması amacı ile ve ayrıca Anayasanın ilgili maddelerinde öngörülen özel sebeplerle”* sınırlandırabileceği belirtilmişti. Özellikle genel sınırlama sebepleri olarak belirtilen hususların temel hak ve hürriyetlerin tamamı için geçerli olduğu da ayrıca ifade edilmekteydi. Halihazırdaki meri düzenleme ile temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılması için getirilen genel sınırlama sebebi ortadan kaldırılmış, ayrıca temel hak ve özgürlüklerin öngörülen amaçlar dışında sınırlandırılmasını engelleyen yasak da Anayasa metninden çıkarılmıştır. Önceki

¹⁹ Kemal Gözler, “Anayasa Değişikliğinin Temel Hak ve Hürriyetlerin Sınırlandırılması Bakımından Getirdikleri ve Götürdükleri: Anayasanın 13. Maddesinin Yeni Şekli Hakkında Bir İnceleme,” *Ankara Barosu Dergisi* 59, no. 4 (2001): 53–67.

Anayasa düzenlemesinden farklı olarak, temel hak ve hürriyetlerin özlere dokunma yasağı, lâik Cumhuriyetin gereklerine aykırılık ve ölçölülük ilkesi temel hak ve hürriyetlerin sınırlandırılmasında esas kabul edilmiştir.

1982 Anayasası temel hak ve hürriyetlerin sınırlandırılmasına ilişkin getirmiş olduğı düzenleme dışında temel hak ve hürriyetlerin kötüye kullanılmasının önüne geçmek amacıyla Anayasanın 14'üncü maddesi ile düzenleme yapılmıştır. Bu kapsamda; *“Anayasada yer alan hak ve hürriyetlerden hiçbir, Devletin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğünü bozmayı ve insan haklarına dayanan demokratik ve lâik Cumhuriyeti ortadan kaldırmayı amaçlayan faaliyetler biçiminde kullanılamaz. Anayasa hükümlerinden hiçbir, Devlete veya kişilere, Anayasayla tanınan temel hak ve hürriyetlerin yok edilmesini veya Anayasada belirtilenden daha geniş şekilde sınırlandırılmasını amaçlayan bir faaliyette bulunmayı mümkün kılacak şekilde yorumlanamaz. Bu hükümlere aykırı faaliyette bulunanlar hakkında uygulanacak müeyyideler, kanunla düzenlenir”* hükmü yer almaktadır. Anayasa ile güvence altına alınan temel hak ve hürriyetlerin anayasal düzeni bozmaya ya da demokratik laik Cumhuriyeti ortadan kaldırmaya yönelik amaçlar için kullanılamayacağı temel hak ve hürriyetlerin kötüye kullanılmasının engellenmesine yönelik bir düzenlemedir. Ayrıca Anayasa hükümleri devlete ve kişilere tanınan temel hak ve hürriyetlerin ortadan kaldırılmasını ya da Anayasa'da belirlenen sınırlamaların çok geniş bir biçimde yorumlanmasını engellemektedir. 1982 Anayasası temel hak ve hürriyetlerin kötüye kullanılmasının önüne geçmek amacıyla anayasada belirlenen sınırlama sebeplerinin dışında ayrı bir düzenle yapmak suretiyle hak ve hürriyetlerin yorumlanmasına belli sınırlamalar getirmiştir. Benzer düzenleme AİHS 17'inci maddesinde *“hakları kötüye kullanma yasağı”* başlığı altında düzenlenmiştir. Güvence altına alınan temel hak ve hürriyetlerin bir devlete, topluluğa veya kişiye, temel hak ve özgürlükleri ortadan kaldıracak, sözleşmede belirtilmiş olandan daha geniş ölçüde sınırlandıracak bir hakkı verdiği biçiminde yorumlanamayacağı belirtilmiştir. Benzer hüküm İHEB 30'uncu maddesinde *“bildirgenin hiçbir hükmü, herhangi bir devlet, grup ya da kişiye, burada belirtilen hak ve özgürlüklerden herhangi birinin yok edilmesini amaçlayan herhangi bir etkinlikte ve eylemde bulunma hakkı verecek şekilde yorumlanamaz”* şeklinde düzenlenmiştir.

Temel hak ve hürriyetlerin kullanılmasının belli şartlar altında durdurulması 1982 Anayasasının 15'inci maddesinde “*Temel Hak ve Hürriyetlerin Kullanılmasının Durdurulması*” başlığı altında “*Savaş, seferberlik veya olağanüstü hallerde, milletlerarası hukuktan doğan yükümlülükler ihlal edilmemek kaydıyla, durumun gerektirdiği ölçüde temel hak ve hürriyetlerin kullanılması kısmen veya tamamen durdurulabilir veya bunlar için Anayasada öngörülen güvencelere aykırı tedbirler alınabilir. Birinci fıkrada belirlenen durumlarda da, savaş hukukuna uygun fiiller sonucu meydana gelen ölümler dışında, kişinin yaşama hakkına, maddi ve manevi varlığının bütünlüğüne dokunulamaz; kimse din, vicdan, düşünce ve kanaatlerini açıklamaya zorlanamaz ve bunlardan dolayı suçlanamaz; suç ve cezalar geçmişe yürütülemez; suçluluğu mahkeme kararı ile saptanınca kadar kimse suçlu sayılamaz*” ifadeleriyle hüküm altına alınmıştır.

Temel hak ve hürriyetlerin kullanılması asıl; sınırlandırılması ve kullanımının durdurulması ise istisnadır. Bu nedenle anayasalar devlet erkine, uluslararası hukukun da gereği olarak belli şartlar altında bazı temel hak ve hürriyetlerin kullanılmasını kısmen ya da tamamen durdurma imkânı tanımıştır. 1982 Anayasası da savaş seferberlik ve olağanüstü hallerde “durumun gerektirdiği ölçüde” anayasada güvence altına alınan temel hak ve hürriyetlerin kısmen ve tamamen durdurulmasını düzenlemiştir. Bir hakkın kullanılmasının sınırlandırılması, hakkın kullanım alanlarında kısıtlamaya gidilmesi ya da hakkın belli kullanım alanlarının kaldırılması olarak ifade edilirken, hakkın kullanılmasının durdurulması ise bir hakkın geçici olarak dondurulmasıdır.²⁰ Ancak bazı temel hak ve hürriyetler, özellikle yaşam hakkı, din vicdan düşünce ve kanaatleri açıklama özgürlüğü gibi, hiçbir şekilde müdahale edilemeyecek bir çekirdek alan olarak korunmuştur.

1982 Anayasası temel hak ve hürriyetlerin sınırlandırılması, kötüye kullanılması ve bu özgürlüklerin kısmen ya da tamamen durdurulmasına yönelik düzenlemeler yapmak suretiyle temel hak ve özgürlüklerin kullanılma sınırlarını belirlemiştir. Böylece bireysel ve toplumsal özgürlükleri uluslararası hukukun da

²⁰ Murat Değirmenci, “Türkiye’de Temel Hak ve Hürriyetlerin Durdurulmasının Anayasal Çerçevesi,” *Erzurum Teknik Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, no. 10 (2020): 45–72.

belirlediği kapsamda güvence altına almıştır. Bu durum demokratik devlet ve hukuk devleti ilkelerinin de gereğidir. Temel hak ve özgürlükler insan onurunun bir gereği olarak, insan olmaktan kaynaklanan haklar olup, devletler bu hak ve özgürlüklerin kullanılmasını sağlayacak ortamı kendi vatandaşlarına temin etmek zorundadır.

1982 Anayasasında temel hak ve hürriyetlere ilişkin düzenlemeler ışığında seyahat özgürlüğü ve bu hakkın sınırlandırılması incelenecek olursa; Anayasamız bu özgürlüğü ayrı bir başlık altında düzenlemiştir. Temel hakların sınırlandırılmasına ilişkin genel düzenlemeden bağımsız olarak bu hakka özgü bazı sınırlandırmalar getirmiştir. 1982 Anayasa'sının 23'üncü maddesinde, *"Herkes, yerleşme ve seyahat hürriyetine sahiptir. Yerleşme hürriyeti, suç işlenmesini önlemek, sosyal ve ekonomik gelişmeyi sağlamak, sağlıklı ve düzenli kentleşmeyi gerçekleştirmek ve kamu mallarını korumak; seyahat hürriyeti, suç soruşturma ve kovuşturması sebebiyle ve suç işlenmesini önlemek; amaçlarıyla kanunla sınırlanabilir. (Değişik fıkra: 7/5/2010-5982/3 md.) Vatandaşın yurtdışına çıkma hürriyeti, ancak suç soruşturması veya kovuşturması sebebiyle hâkim kararına bağlı olarak sınırlanabilir. Vatandaş sınır dışı edilemez ve yurda girme hakkından yoksun bırakılamaz"* hükmüne yer verilmiştir.

1982 Anayasasının 23'üncü maddesi; seyahat özgürlüğünün suç soruşturması ve kovuşturması sebebiyle, suçun işlenmesinin önlenmesi amacıyla ancak kanunla sınırlanabileceğini belirlemiştir. Seyahat özgürlüğü ile ilgili Anayasa özel bir sınırlama sebebi getirmiştir. Özellikle vatandaşların yurtdışına çıkma hürriyeti ile ilgili olarak Anayasa ayrıca özel bir düzenleme yapmıştır. Anayasada yapılan 2010 yılındaki değişiklik ile yurtdışına çıkışın yani yurtdışına seyahatin sınırlanabilmesi için bir kişinin suç soruşturması ve kovuşturması sebebine bağlı olarak hâkim kararı ile sınırlanabileceği düzenlemiştir. Yani kişi hakkında bir suç soruşturması ve kovuşturması yoksa veya suç soruşturması ve kovuşturması var ancak hâkim kararı bulunmuyor ise kişi yurtdışına seyahat özgürlüğünden mahrum bırakılmaz. Anayasa'nın seyahat özgürlüğünün kısıtlanmasına ilişkin belirlediği ölçütler dikkate alındığında, İHEB, AİHS Ek 4 No'lu

Protokol ve MSHİS ile karşılaştırıldığında anayasa hükmünün daha ileri bir koruma sağladığı belirtilmiştir.²¹

IV. Pasaport Kanunu'nun 22 ve 23'üncü Maddelerinin Anayasa'nın 23'üncü Maddesine Aykırılık Sorunu

Seyahat hürriyeti yurt içinde herhangi bir sınırlama olmaksızın gezebilmeyi, yurtdışına da serbestçe çıkabilmeyi yani yer değiştirme özgürlüğü ifade etmektedir. Bir kişinin yurtdışına çıkması ya da yurda girme işlemleri 5682 sayılı Pasaport Kanunu'nda düzenlenmiştir. Bu Kanunun 2. maddesine göre *“Türk vatandaşları ile yabancılar Türkiye'ye girebilmek ve Türkiye'den çıkabilmek için yolcu giriş çıkış kapılarındaki polis makamlarına usulüne uygun ve muteber pasaport veya pasaport yerine geçerli bir vesika ibraz etmeye mecburdurlar”* hükmü ile bu zorunluluk, kişilerin yurtdışına çıkış ve kendi ülkelerine girişte seyahat özgürlüğünün kullanılmasında devletler tarafından benimsenen bir şekil şartı olarak kabul edilmektedir.

Pasaport, devlet tarafından verilen ve bireylerin yabancı ülkelere seyahat etmesine olanak tanıyan resmi bir belgedir. Bu resmî belge, sahibine kendi ülkesinden ayrılma ve başka bir ülkeye giriş yaparak o ülkede serbestçe dolaşma hakkı tanır. Bu nedenle bir kişiye verilen pasaportun iptal edilmesi veya kişiye pasaport verilmemesi; kişinin uluslararası seyahat etmesinin egellenmesi ve seyahat özgürlüğünün kısıtlanması anlamına gelir. Bu nedenle bir kişinin yurtdışına çıkış yasağı temel hak ve özgürlüklerinden birisi olan seyahat özgürlüğünü sınırlandıran ve bu hakkını ortadan kaldıran bir koruma tedbiri olarak kabul edilmektedir.²²

Anayasa'nın 13'üncü maddesinde belirtilen temel hak ve hürriyetlerin sınırlandırılabilmesinin temel şartları, seyahat özgürlüğü özelinde, kanun tarafından öngörülme, meşru amaç, demokratik toplum düzeninin gereklerine ve ölçülülük ilkesine aykırılık taşıyama kriterlerine göre belirlenmektedir.

²¹ Nur Özlem Hadimoğlu, “Genel Güvenlik Bakımından Mahzurlu Olanların Yurtdışına Çıkış Özgürlüğü ile Pasaport Kanunu'nun 23. Maddesi,” *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi* 67, no. 3 (2012): 109–158.

²² Mahmut Koca, “Bir Koruma Tedbiri Olarak Yurtdışına Çıkarmama,” *Erzincan Binali Yıldırım Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 7, no. 1–2 (2003): 161–198.

Kanunilik ilkesi, Anayasanın temel hak ve hürriyetlerin sınırlandırılmasının temel dayanağını oluşturan unsurun, kanunun sağladığı bir yetki çerçevesinde gerçekleşebileceğini ifade etmektedir. Bu nedenle bir hakkın kullanılmasına ilişkin yapılabilecek bir müdahalenin ya da sınırlandırmanın kanun tarafından düzenlenmesi gerekmektedir.

Meşru amaç ilkesi; Anayasa maddesinde ilgili hak ve hürriyetin sınırlandırılmasına ilişkin özel bir sınırlandırma sebepleri belirtilmiş ise sınırlandırmanın bu şarta bağlı olarak yapılmasını ifade eder. Anayasadaki seyahat özgürlüğünü düzenleyen 23'üncü madde, seyahat özgürlüğünün suç soruşturması ve kovuşturması sebebiyle ve suç işlenmesini önlemek amaçlarıyla sınırlandırılabilirliğini ayrıca belirlemiştir. Yurtdışına seyahat özgürlüğünün sınırlandırılabilmesi suç soruşturması veya kovuşturması sebebi ile hâkim kararına bağlı olarak gerçekleşebilecektir. Hâkim kararı olmadan suç soruşturması ve kovuşturması olması da tek başına yurtdışına çıkış yasağı doğurmamaktadır.

Demokratik toplum düzeninin gerekleri ve ölçülülük; temel hak ve hürriyetlerin sınırlandırılması için getirilen kriterlerden birisidir. Her ne kadar getirilen ilke çok geniş anlamlara haiz bir nitelik taşısa bile demokrasinin bir gereği olarak çağdaş demokrasilerde kabul edilen özgürlükçü bir yönetim modelini ifade eder. Keza 1982 Anayasasının düzenlendiği demokratik toplum düzeninden kasıt, batı medeniyetince kabul edilen özgürlükçü demokrasi anlayışdır.²³ 1982 Anayasasının 13'üncü maddenin gerekçesine bakıldığında “hak ve hürriyetlere getirilecek sınırlamalar yahut bunlar konusunda öngörülecek sınırlayıcı tedbirler demokratik rejim anlayışına aykırı olmamalı; genellikle kabul gören demokratik rejim anlayışı ile uzlaşabilir olmalıdır” açıklaması mevcuttur. Bu nedenle demokratik toplum düzeninin gereklerinden anlaşılması gereken şey “kabul gören demokratik rejim anlayışı” ile çağdaş hürriyetçi demokrasilerin genel ve evrensel nitelikleri”dir.²⁴ Anayasa Mahkemesi, temel hak ve hürriyetlere yapılacak bir müdahalenin

²³ Mehmet Turhan, “Anayasamız ve Demokratik Toplum Düzeninin Gerekleri,” Anayasa Yargısı, no. 8 (1991): 401–420.

²⁴ Zühtü Arslan, “Temel Hak ve Özgürlüklerin Sınırlandırılması: Anayasanın 13. Maddesi Üzerine Bazı Düşünceler,” Anayasa Yargısı, no. 18 (2002): 139–154.

“demokratik toplum düzeninin gereklerine uygun kabul edilebilmesi için zorunlu bir toplumsal ihtiyacı karşılaması ve orantılı olması gerektiğini belirtmiştir.

Orantılılık ya da ölçülülük ilkesi; “sınırlamanın amacı ile bu amacı gerçekleştirmek üzere başvurulmuş araç arasındaki ilişkinin” dengeli ve uygun olmasını gerektirmektedir. Ayrıca “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” olduğu ifade edilmiştir.²⁵

AİHM’in vermiş olduğu kararlarda²⁶ temel haklara yapılan müdahalelerde incelediği kriterlerden birincisi, kanunilik yani müdahalenin hukuki dayanağının olup olmadığıdır. İkincisi, hukuki dayanak olan kanuna “erişilebilirlik” durumuna bakılmaktadır. Üçüncüsü, ilgili kanunun maddelerinin açık ve anlaşılabilir olması ile öngörülebilir kriterine uygun olmasıdır. Son olarak; ilgili kanunun, yetkinin keyfi kullanımını önlemek için gerekli tedbirleri alıp almadığıdır. Bu temel hususlarda eksiklik olması durumunda temel hakka müdahalenin “meşru bir amaç” taşıyıp taşımadığına ya da “demokratik bir toplumda gerekli” olup olmadığına bakılmaksızın ihlal kararı vermektedir.²⁷

Seyahat özgürlüğünün sınırlandırılmasına ilişkin doktrinde kabul gören temel ilkeler şunlardır;²⁸

- a) Seyahat özgürlüğünü kısıtlayan düzenlemeler, yalnızca siyasi amaçlarla getirilmemelidir. Bu tür siyasi amaç taşıyan sınırlamalar, demokratik devlet yapısına aykırı olup totaliter ve otoriter rejimlerde görülen uygulamalar olarak değerlendirilmektedir.
- b) Kanunla belirlenen sınırlama sebeplerinin geniş yorumlanacak şekilde idarenin takdir yetkisine

²⁵ Anayasa Mahkemesi, *Onur Can Taştan [Genel Kurul]*, B. No: 2018/32475, 27 Ekim 2021.

²⁶ Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (AİHM), *Kruslin v. France*, Başvuru No. 11801/85, 24 Nisan 1990, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57624>.

²⁷ Mehmet Akif Didinmez, “Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi’nin Üç Aşamalı Testi,” *Kırıkkale Hukuk Mecmuası* 1 (2021): 1.

²⁸ Çetin Özek, *Siyasal Suç ve Siyasal Suçlu* (İstanbul: İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 1964), 1181–1182

bırakılmamalıdır. Genel bir hüküm koymak yeterli olmayıp, sınırlandırma sebeplerinin ayrı ayrı ve açık bir şekilde belirtilmesi gerekmektedir.

- c) Seyahat özgürlüğünün kısıtlanmasına ilişkin kabul edilen gerekçeler; objektif nedenlere dayanmalı temel hak ve özgürlükleri ortadan kaldıran, hukukun üstünlüğü ilkesi ile bağdaşmayacak nitelikte olmamalıdır.
- d) Kişilerin yurtdışına çıkış hürriyetine yönelik sınırlamalar, mutlak surette hâkim kararına bağlı olmalıdır. (1982 Anayasası kişilerin yurtdışına çıkış yasağını mahkeme kararına bağlamıştır.) Bu bağlamda, idarî makamlar tarafından alınacak keyfî tedbirlerin ya da kısıtlamaların hukuki geçerliliği olmaz. Çünkü seyahat özgürlüğü, bireylere tanınan sübjektif bir hak niteliğinde olup, ancak mahkeme kararı ile sınırlandırılması mümkündür. İdarenin keyfî müdahaleleriyle yurtdışına çıkış özgürlüğünü engellemesi hukuk devleti ilkesi ile bağdaşmaz.

1950 tarihli Pasaport Kanunu süreç içinde birçok değişikliğe uğramış olsa bile anayasal değişikliklerle çelişir hükümleri nedeniyle sürekli tartışılmıştır. Özellikle 1961 Anayasasının kabulü ile birlikte temel hak ve hürriyetlerin sınırlandırılmasında idareye tanınan geniş kısıtlama yetkisinin iptali için Anayasa Mahkemesine dava açılmıştır. Pasaport Kanunu'nun 22'nci maddesinde yer alan sınırlamaların tamamının Anayasa'ya aykırı olduğu gerekçesiyle Türkiye İşçi Partisi tarafından, milli güvenlik gerekçesiyle olsa bile temel hak ve özgürlüklerin özüne dokunulamayacağı (1961 Anayasası m. 11) ve kişi hürriyeti ile güvenliğinin ancak hâkim kararıyla sınırlandırılabilceği (1961 Anayasası m. 14/2) iddiası ile iptal davası açılmıştır. Özellikle bir kişinin yurtdışına çıkış yasağını belirleme yetkisinin İçişleri Bakanlığı'na bırakmasının Anayasa'ya aykırı olduğu belirtilmiş ancak Anayasa Mahkemesi Pasaport Kanunu'nun 22'nci maddesinde düzenlenen sınırlamaları Anayasa'ya uygun bulmuştur.²⁹ Her ne kadar mahkeme kanun

²⁹ Koca, "Yurtdışına Çıkarmama," 170.

hükmünü anayasaya aykırı olmadığına hükmetse de çok tartışılmıştır.

Yurtdışına seyahat özgürlüğünü kısıtlayan düzenleme 5682 sayılı Pasaport Kanunu'nun 22'nci maddesinde *“Yurtdışına çıkmaları; mahkemelerce yasaklananlara, 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 alırmaz 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 yurtdışına çıkışları engellenir ve kendilerine pasaport veya vesika verilmez, verilmişse geri alınır. Birinci fıkrada yazılı makamlar tarafından pasaport verilmesi veya yurtdışına çıkması yasaklananlarla, yurtdışında 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 bulundukları ülkelerden sınır dışı edilmiş olanlara, bu ülkelerden çıkarılış sebepleri göz önünde tutularak pasaport veya vesika verilmeyebilir”* hükmünü düzenlemiştir.

Pasaport Kanunu'nun ilgili maddesi ile kimlere pasaport verilemeyeceği ya da verilen pasaportların nasıl iptal edileceği belirlenmiştir. Yukarıdaki hükme göre, mahkeme tarafından yurtdışına çıkmaları yasaklanan kişiler, 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 verilemeyeceği belirtilmiştir. Ayrıca mahkemenin yurtdışına çıkışları yasaklanan kişiler haricinde, zorunlu hallerde Cumhurbaşkanının onayı ile pasaport veya pasaport yerine geçen seyahat belgesinin düzenlenebileceği ifade edilmiştir. Yurtdışına çıkışları yasaklanan kişilerin, ülkeden ayrılmasının engelleneceği ve kendilerine

pasaport veya vesika verilmeyeceği, verilmişse geri alınacağı belirtilmiştir.

Bu kanun maddesinin “..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..” ibaresi, 15/8/2016 tarihli ve 674 sayılı KHK’nin 23 üncü maddesiyle eklenmiş olup, daha sonra bu hüküm 10/11/2016 tarihli ve 6758 sayılı Kanunun 23 üncü maddesiyle aynen kabul edilerek kanunlaşmıştır. Özellikle 15 Temmuz 2016 darbe teşebbüsü sonrası ilan edilen olağanüstü hâl kapsamında çıkarılan mevzuat düzenlemesi ile yurtdışına çıkışlara bazı sınırlandırmalar getirilmiştir.

İlgili maddenin mahkemece yasaklananlara ifadesinden sonra gelen “memleketten ayrılmalarında genel güvenlik bakımından mahzur bulunduğu İçişleri Bakanlığınca tespit edilenlere” ibaresi, Anayasa Mahkemesinin 24.09.2024 tarihli ve 2024/112 E. 2024/160 K. sayılı kararıyla iptal edilmiştir. Anayasa Mahkemesinin iptal kararı öncesinde literatürde getirilen eleştirilerden biri, “genel güvenlik bakımından sakıncalı bulunma” nedenine bağlı olarak yurtdışına çıkış özgürlüğünü engellemeye ilişkin hükmün bizzat kendisinin mahzurlu olduğudur. Özellikle genel güvenlik bakımından mahzurlu kavramının içeriğini belirleme yetkisinin İçişleri Bakanlığı’na verilmesi ve bu konuda takdir yetkisinin çok geniş olması eleştirilmiştir.³⁰

Pasaport Kanunundaki yukarıda belirtilen ibarenin iptal gerekçesi incelenecek olursa; bu maddenin idari kararla yurtdışına çıkışa tahdit konulmasının anayasaya aykırılığına sebep olan unsurların incelenmesi gerekmektedir.

Anayasa Mahkemesi’ne itiraz yolu ile yapılan iptal başvurusunun temel sebebi olarak, mahkeme kararına dayanmadan İçişleri Bakanlığı tarafından alınan bir idari kararla kişinin yurtdışına çıkma özgürlüğünün sınırlandığı, Anayasanın açıkça düzenlemiş olduğu seyahat özgürlüğünün sadece “suç soruşturması veya kovuşturması sebebiyle hâkim kararıyla” sınırlandırabileceği, genel güvenlik gerekçesi ile yapılan sınırlamanın

³⁰ Sezer, “Pasaport Kanunu Madde 22 ve 23.”

Anayasa'nın 2, 13, ve 23'üncü maddelerine aykırılık oluşturduğu savıdır.

Anayasa Mahkemesinin vermiş olduğu kararın Anayasaya aykırılık iddiasına ilişkin yapılan hukuki değerlendirmede, temel hak ve özgürlüklerin Anayasa'nın 2, 13 ve 23'üncü maddelerinde belirlenen sınırlamalara uygun olup olmadığının çerçevesi belirlenmiştir.³¹

a) Kanunilik ilkesi ile ilgili olarak şekli açıdan bir sorun bulunmamaktadır. Temel hak ve özgürlüklerden birisi olan seyahat özgürlüğünün sınırlanması Pasaport Kanunun ilgili maddesindeki düzenlemeye göre yapılmıştır. Kanun seyahat özgürlüğünün kısıtlanması kapsamında ülkeden ayrılmaları güvenlik gerekçesi uygun görülmeyenlerin yurtdışına çıkışına sınırlama getirmektedir.

b) Meşru amaç ilkesi açısından değerlendirildiğinde; Anayasa'nın 13'üncü maddesi, temel hak ve özgürlüklerin Anayasa'nın ilgili maddelerinde belirtilen sebeplere bağlı olarak sınırlanabileceğini belirtmiştir. Seyahat özgürlüğünü düzenleyen Anayasa'nın 23'üncü maddesi ise *“Vatandaşın yurtdışına çıkma hürriyeti, ancak suç soruşturması veya kovuşturması sebebiyle hâkim kararına bağlı olarak sınırlanabilir”* hükmü ile seyahat özgürlüğünün sınırlanabilmesi için özel bir düzenleme yapmıştır. Bu kapsamda değerlendirildiğinde Pasaport Kanunu'nda var olan genel güvenlik sebebi ile yurtdışına çıkış yasağı Anayasanın düzenlendiği özel sınırlama sebebine aykırıdır. Kanunilik ilkesine uyulmakla birlikte, anayasada belirlenen sınırlama sebeplerine ve meşru amaca uygun bir düzenleme yapılmadığı gibi anayasanın sözüne ve ruhuna da aykırılık oluşturduğu görülmektedir.

c) Anayasanın 2'nci maddesinde belirtilen ve güvence altına alınan hukuk devleti ilkesinin gereği olarak kanun maddesinin açık, anlaşılabilir ve uygulanabilir olması gerekmektedir. Temel hak ve özgürlüklerin sınırlanmasında kabul edilen kanunilik ilkesinin hukuk devleti olmanın gereği kapsamında da irdelenmesi

³¹ Anayasa Mahkemesi, E.2024/112, K.2024/160, 24 Eylül 2024.

gereklidir. Pasaport Kanunu'nda düzenlenen genel güvenlik gerekçesi ile yurtdışına seyahati sınırlayan hüküm "belirsizliğe yol açabilecek ölçüde farklı yorum ve uygulamalara" neden olabileceğinden belirli ve öngörülebilir olmadığı için kanunilik şartını taşımadığı kabul edilmiştir.

d) Anayasa'ya 2010 yılında yapılan değişiklikle eklenen "*Vatandaşın yurtdışına çıkma hürriyeti, ancak suç soruşturması veya kovuşturması sebebiyle hâkim kararına bağlı olarak sınırlandırılabilir*" hükmü yurtdışına seyahat özgürlüğünün yalnızca soruşturma ve kovuşturma kapsamında verilecek bir hâkim kararı ile sınırlandırabileceğini açıkça belirtmektedir. Bu Anayasa değişikliğinin gerekçesine bakıldığında "*idare tarafından, vatandaşın yurtdışına çıkma hürriyetinin sınırlandırılmasına son verilmekte; yurtdışına çıkma hürriyetinin, sadece suç soruşturması veya kovuşturması sebebiyle ve hâkim kararına bağlı olarak sınırlandırılabilmesi ilkesi benimsenmektedir*" denilmektedir. Anayasa hükmü, idarenin vereceği bir kararla vatandaşların yurtdışı seyahatlerinin sınırlandırılmasını kaldırmış ancak Anayasa'da belirtilen özel sınırlama şartına bağlamıştır.

e) Anayasanın 23/4'üncü maddesi seyahat özgürlüğü kapsamında yurtdışına çıkışın sınırlandırılması için bireysel bir sınırlama sebebi getirmiştir. Bu nedenle herhangi bir kanunda yapılacak genel nitelikteki bir düzenleme Anayasanın 23'üncü maddesinin yurtdışına seyahatlere ilişkin düzenlemesine aykırılık teşkil edecektir.

İdarenin pasaport tahdidi olarak bilinen ve kişilere pasaport düzenlemeyerek ya da geçerliliği olan pasaportu olmasına rağmen iptal etmek suretiyle yapmış olduğu uygulamanın Anayasanın 23'üncü maddesi'ne aykırı olduğu Anayasa Mahkemesi tarafından da kabul edilmiştir. Belirtilen hukuki değerlendirmeler ışığında olağan dönemlerde (seferberlik, savaş hali ve olağanüstü hâl hariç) yurtdışına seyahatin idare tarafından kanunla bile olsa genel nitelikte bir sınırlamaya tabi tutulması Anayasa'ya aykırı olacaktır. Anayasanın 23'üncü maddesinde belirtilmeyen bir sebeple seyahat özgürlüğünün sınırlandırılmayacağı, bu özgürlüğün sınırlandırılabilmesi şartları ise, "suç soruşturma ve kovuşturması

sebebiyle ve suç işlenmesini önlemek” olarak belirlenmiştir.³² Kişilerin yurtdışına seyahat özgürlüğünü sınırlamanın sebebi ise Anayasa 23/4’üncü maddesinde ayrıca belirlenmiştir. Pasaport Kanunu’nun 22’inci maddesinde, suç soruşturması veya kovuşturması kapsamında hâkim kararı olmaksızın idareye takdir yetkisi tanıyan hükümlerin Anayasa Mahkemesince iptal edilmesi yönünde bir karar verilebileceği sonucuna ulaşılabilir.³³

Bu kapsamda Pasaport Kanunun 22’nci maddesinde belirtilen *“...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”* ilişkin ibarenin Anayasa Mahkemesi’nin kararları doğrultusunda anayasaya aykırılığı iddiası ile iptali mümkün olabilecektir. Çünkü bu madde kişilerin seyahat özgürlüğünü sınırlandırmayı İçişleri Bakanlığınca yapılacak bir tespite dayandırmakta ve idareye geniş takdir yetkisi sunmaktadır. Bu ise anayasada hâkim kararına bağlanan bireysel sınırlandırma düzenlemesine aykırılık oluşturmaktadır.

Pasaport Kanunu’nun *“Türk vatandaşlarının seyahatlerinin sınırlandırılması veya yasaklanması”* başlıklı 23’üncü maddesi, *“Cumhurbaşkanı, harp tehlikesi veya memleket güvenliğine veya sağlık durumuna dokunan diğer olağanüstü haller dolayısıyla Türk vatandaşlarının yabancı memleketlere gitmelerini kısmen veya tamamen men edebileceği gibi, siyasi ve ekonomik mülahazalarla sadece belli ülkeler için geçerli pasaport düzenlenmesine de karar verebilir. Harp tehlikesi, yabancı memleketlerde zuhur edebilecek dahili karışıklıklar veya salgın hastalıklar sebebiyle veya siyasi veya ekonomik nedenlerle dış memleketlerdeki pasaport vermeye yetkili Türkiye Cumhuriyeti makamları, Dışişleri Bakanlığının talimatı veya muvafakati ile Türk vatandaşlarına verecekleri pasaportları, yalnız belli memleketlere gitmek için muteber olmak üzere tanzim edebilirler”* şeklinde düzenlenmiştir.

³² Dalgıç, “Seyahat Özgürlüğünü Sınırlandırma Biçimleri,” 355.

³³ Ersan Şen ve Beyza Başer Berkün, “Pasaport Tahdidinde ‘Memlekette Ayrılmalarında Mahzur Görülenler’ Kriterinin Anayasaya Aykırılığı,” Şen Hukuk ve Danışmanlık Bürosu, 29 Ocak 2023, <https://sen.av.tr/tr/makale/pasaport-tahdidinde-%E2%80%9Cmemlekette-ayrilmalarinda-mahzur-gorulenler%E2%80%9D-kriterinin-anayasaya-ayk%C4%B1r%C4%B1l%C4%B1g%C4%B1> (Erişim 10 Mart 2025).

Pasaport Kanunu'nun Cumhurbaşkanına vermiş olduğu kanuni yetkiye göre "savaş tehlikesi, güvenlik ve sağlık" nedeniyle Türk vatandaşlarının yurtdışı seyahatine kısmen veya tamamen ile siyasi ve ekonomik nedenlerle ülke bazlı sınırlama getirebileceği belirtilmiştir. Doktrinde, bu Kanun maddesinin olağanüstü hallerde yurtdışına çıkma özgürlüğüne ilişkin olduğu belirtilmiş olsa bile, maddenin içeriğinden yurtdışına çıkma özgürlüğünün kısmen veya tamamen durdurulması hususunu düzenlemiştir.³⁴ Kanun metninde olağanüstü haller nedeniyle demiş olmakla beraber, zaten olağanüstü halin gerektirdiği durumlarda çıkarılacak cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile Anayasanın 15'inci maddesine dayanılarak gerekli sınırlama ve durdurma getirilebilecektir. Bu nedenle olağanüstü hâl kavramının "*olağan dışı durumlar*" da uygulanacak "*geçici tedbir*" olarak kabul edilmesi gerektiği belirtilmiştir.³⁵ Pasaport Kanunu'nun 22. maddesi, bireylerin şahsi olarak genel güvenlik açısından tehdit oluşturdukları durumlarda, bu kişilerin ülkeden ayrılmalarına sınırlama getirilmesine imkân tanımaktayken, Pasaport Kanununun 23'üncü maddesi ise bireylerin bizzat kendilerinden değil, dışsal koşullardan kaynaklanan zorunlu sebeplerle vatandaşın korunması amacıyla seyahat özgürlüğünün sınırlandırılmasını düzenlemektedir.³⁶ Kanun hükmünün Anayasa 23'üncü maddesi ile birlikte değerlendirildiğinde seyahat özgürlüğü için anayasada getirilen sınırlama sebebinin "suç soruşturma ve kovuşturması sebebiyle ve suç işlenmesini önlemek" olduğu dikkate alındığında pasaport kanunundaki bu hükmün anayasaya aykırılığı ileri sürülebilir. Anayasanın seyahat özgürlüğü için getirmiş olduğu özel sınırlama sebepleri dışında kanunla anayasada olmayan bir sınırlama sebebi ile seyahat özgürlüğü kısıtlanamaz.

V. Sonuç

Anayasa'nın 23'üncü maddesinde düzenlenen yurtdışına seyahat etme özgürlüğünün sınırlandırılmasına ilişkin 2010 yılında yapılan anayasal düzenleme, uluslararası hukukta seyahat özgürlüğüne ilişkin belgelerde belirlenen kısıtlamalara ilişkin şartlara kıyasla temel hak ve özgürlüklerin kullanılması açısından

³⁴ Hadimoğlu, "Genel Güvenlik ve Yurtdışına Çıkış Özgürlüğü," 115.

³⁵ Hadimoğlu, "Genel Güvenlik ve Yurtdışına Çıkış Özgürlüğü," 145.

³⁶ Uğraş, "Yurtdışına Seyahat Özgürlüğünün Kısıtlanması," 250.

daha özgürlükçü bir düzenlemedir. Bu nedenle seyahat özgürlüğünün sınırlandırılmasına yönelik kanunlarda yapılacak genel nitelikteki sınırlamalar halihazırdaki anayasa hükmü çerçevesinde yorumlandığında her zaman anayasaya aykırılık iddiasına konu olabilecektir. İdarenin Pasaport Kanunu'ndan aldığı yetkiye dayanarak seyahat özgürlüğünü kısıtlaması her ne kadar kanuni de olsa anayasadaki seyahat özgürlüğüne ilişkin belirtilen sınırlama sebepleri dışında getirilecek her sınırlama sebebi anayasaya aykırılık teşkil edecektir. Anayasanın 23'üncü maddesi seyahat özgürlüğü kapsamında bireysel/kişisel sınırlamaların hangi şartlarda yapılacağı düzenlenmiş, aynı madde özelinde de genel nitelikte sınırlama sebebi olarak "suç soruşturma ve kovuşturması sebebi ve suç işlenmesini önlemek" olarak belirtilmiştir. Devletin yürütme organı olan idarenin belli şartlar altında uluslararası sözleşmelerde de var olan seyahat özgürlüğüne ilişkin genel sınırlama sebeplerini içeren bir anayasal düzenleme yapması devlet güvenliğine ilişkin alınması gereken zorunlu tedbirler açısından gereklidir. Seyahat özgürlüğünün savaş, seferberlik ve olağanüstü hâl dönemlerinde çıkarılacak Cumhurbaşkanı Kararnameleri ile belirlenen süre ile sınırlı olarak kısıtlama getirilmesinde hukuken bir engel yoktur. Ancak olağan dönemlerde idarenin, terör sebebiyle bile olsa "kamu güvenliği" kapsamında seyahat özgürlüğüne sınırlama getirememesi özgürlük ve güvenlik arasındaki hassas dengeyi bozabilir. Bireysel özgürlükleri önceliklendiren, aynı zamanda vatandaşların ve devletin güvenliğini daha etkin bir şekilde temin etmek için somut hukuki dayanaklara sahip bir sistemin kurumsallaşması gereklidir. Hukuk devleti ilkesinin bir yansıması olarak devletlerin hukukun evrensel ilkelerine aykırı olmayan, bununla birlikte kendi coğrafyasında oluşabilecek özel riskleri de göz ardı etmeyen bazı düzenlemeler yapması oldukça önemlidir.

Anayasanın 23'üncü maddesine 2010 yılında yapılan ek düzenleme; idareye, terör suçu gibi kamu güvenliğine ilişkin durumlarda dahi hâkim kararı olmadan bireysel ve genel sınırlandırma yetkisi vermemiştir. Bu hususta uluslararası metinlerde var olan düzenlemelere paralel bir düzenleme ile anayasanın ilgili maddesinin değiştirilmesi gereklidir. Aksi takdirde kanunla yapılacak genel nitelikteki sınırlamalar terör ve

güvenlik nedeniyle bile olsa Anayasanın mevcut hükmüne aykırılık teşkil edecektir.

Kaynakça

ARSLAN Zühtü, Temel Hak ve Özgürlüklerin Sınırlanması: Anayasanın 13. Maddesi Üzerine Bazı Düşünceler, *Anayasa Yargısı*, S.18, Ankara, 2002, s.139–154.

Anayasa Mahkemesi, E.2022/129, K.2023/189, 8 Kasım 2023, *Resmî Gazete*, 23 Şubat 2024, Sayı: 32469

Anayasa Mahkemesi. E.2024/112, K.2024/160. Karar Tarihi: 24 Eylül 2024.

Anayasa Mahkemesi. Hakkı Gök [1. Bölüm], B. No: 2017/33469. Karar Tarihi: 3 Kasım 2022.

Anayasa Mahkemesi. *Latife Akyüz* [1. Bölüm], B. No: 2016/50822. Karar Tarihi: 7 Eylül 2021.

Anayasa Mahkemesi. *Muharrem Erdoğan ve Diğerleri* [1. Bölüm], B. No: 2020/38419. Karar Tarihi: 9 Ocak 2024.

Anayasa Mahkemesi, *Onur Can Taştan* [Genel Kurul], B. No: 2018/32475, 27 Ekim 2021.

Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (AİHM), *Bulea v. Romania*, Başvuru No. 27804/10, 3 Aralık 2013, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-138042>.

Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (AİHM), *Handyside v. The United Kingdom*. Başvuru No. 5493/72. Karar tarihi: 7 Aralık 1976. <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57499>.

Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (AİHM), *Kruslin v. France*, Başvuru No. 11801/85, 24 Nisan 1990, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57624>.

AYBAY Rona, Bir İnsan Hakkı Olarak Uluslararası Seyahat Özgürlüğü, *İnsan Hakları Yıllığı*, S.1, 1979.

ÇALIK Tacettin, Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Sözleşmeleri Kapsamında İnsan Haklarının Korunması, *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C.24, S.1, 2016, s.69–120.

DALGIÇ Mehmet Yavuz, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi Kararları Işığında Seyahat Özgürlüğünü Sınırlandırma Biçimleri Olarak Sokağa Çıkma Yasası ve Karantina Uygulamaları, Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu Akademik Dergisi, C.4, S.7, 2021, s.349–379.

DEĞİRMENCİ Murat, Türkiye’de Temel Hak ve Hürriyetlerin Durdurulmasının Anayasal Çerçevesi, Erzurum Teknik Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, S.10, 2020, s.45–72.

DİDİNMEZ Mehmet Akif, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi’nin Üç Aşamalı Testi, Kırıkkale Hukuk Mecmuası, C.1, 2021, s.1.

GÖZLER Kemal, Anayasa Değişikliğinin Temel Hak ve Hürriyetlerin Sınırlandırılması Bakımından Getirdikleri ve Götürdükleri: Anayasanın 13. Maddesinin Yeni Şekli Hakkında Bir İnceleme, Ankara Barosu Dergisi, C.59, S.4, 2001, s.53–67.

GÜRBÜZ Nurdan, Ulusal ve Uluslararası Alanda Seyahat Özgürlüğüne Bakış ve Diğer Temel Hak ve Özgürlüklerle İlişkisi, Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu Akademik Dergisi, S.3, 2019, s.95–126.

HADİMOĞLU Nur Özlem, “Genel Güvenlik Bakımından Mahzurlu Olanların” Yurt Dışına Çıkış Özgürlüğü ile Pasaport Kanunu’nun 23. Maddesi, Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, C.67, S.3, 2012, s.109–158.

HEKİMOĞLU Mehmet Mücahit, 1982 Anayasasına Göre İnsan Hakları Kavramı, Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, C.5, S.7, 2002, s.53–70.

KOCA Mahmut, Bir Koruma Tedbiri Olarak Yurtdışına Çıkarmama, Erzincan Binali Yıldırım Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C.7, S.1-2, 2003, s.161–198.

ÖZEK, Çetin. Siyasal Suç ve Siyasal Suçlu. İstanbul: İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 1964.

SANÇAR Mithat, İnsan Hakları Açısından 1982 Anayasası, 1992.

SEZER Ayhan, Pasaport Kanunu Madde 22 ve 23: 1982 Anayasası ve İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi'ne Ek IV No'lu Protokol'e Aykırılık Sorunu, Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, C.57, S.3, 2015.

ŞEN, Ersan ve BEYZA Başer Berkün. "Pasaport Tahdidinde 'Memleketten Ayrılmalarında Mahzur Görülenler' Kriterinin Anayasaya Aykırılığı." 29 Ocak 2023. <https://sen.av.tr/tr/makale/pasaport-tahdidinde-%E2%80%9Cmemleketten-ayrilmalarında-mahzur-gorulenler%E2%80%9D-kriterinin-anayasaya-ayk%C4%B1r%C4%B1l%C4%B1g%C4%B1>.

Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu. "Anasayfa." Erişim 28 Mart 2025. <https://www.tihek.gov.tr>.

TURHAN Mehmet, Anayasamız ve Demokratik Toplum Düzeninin Gerekleri, Anayasa Yargısı, S.8, 1991, s.401–420.

UĞRAŞ Duygu Özlem, Yurtdışına Seyahat Özgürlüğünün Kısıtlanmasına İlişkin Bir Değerlendirme, Anayasa Yargısı, S.38, C.1, 2021, s.243–284.

Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi.

İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi.

Medeni ve Siyasi Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşme.

1982 Anayasası.

5682 sayılı Pasaport Kanunu.

T.C. Anayasası Gerekçeli, Anayasa Mahkemesi Yayınları, 2019.