

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Anayasa Mahkemesi Başkanlığından:

BİRİNCİ BÖLÜM
KARAR

OSMAN ÖZDEMİR BAŞVURUSU

Başvuru Numarası : 2019/10415

Karar Tarihi : 14/5/2025

Başkan : Hasan Tahsin GÖKCAN

Üyeler : Recai AKYEL

Yusuf Şevki HAKYEMEZ

Selahaddin MENTEŞ

İrfan FİDAN

Raportör : Kübra ÇİFTÇİ

Başvurucu : Osman ÖZDEMİR

I. BAŞVURUNUN KONUSU

1. Başvuru, yurt dışına çıkışının idarece engellenmesi nedeniyle Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti'nde (KKTC) bulunan üniversiteye gidemeyen kişinin eğitim hakkının ihlal edildiği iddiasına ilişkindir.

II. BAŞVURU SÜRECİ

2. Başvuru 3/4/2019 tarihinde yapılmıştır.

3. Başvuru, başvuru formu ve eklerinin idari yönden yapılan ön incelemesinden sonra Komisyona sunulmuştur. Komisyon, başvurunun kabul edilebilirlik incelemesinin Bölüm tarafından yapılmasına karar vermiştir. Bölüm Başkanı, başvurunun kabul edilebilirlik ve esas incelemesinin birlikte yapılmasına karar vermiştir.

4. Başvuru belgelerinin bir örneği bilgi için Adalet Bakanlığına (Bakanlık) gönderilmiştir. Bakanlık 14/11/2023 tarihinde görüşünü bildirmiştir. Başvurucu, Bakanlığın görüşüne karşı beyanda bulunmamıştır.

III. OLAY VE OLGULAR

5. Başvuru formu ve eklerinde ifade edildiği şekliyle ilgili olaylar özetle şöyledir:

6. Başvurucu; Adana Adliyesinde zabıt kâatibi olarak görev yapmaktayken 29/10/2016 tarihli ve 675 sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Tedbirler Alınması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname (675 sayılı KHK) uyarınca terör örgütlerine veya Millî Güvenlik Kurulunca devletin millî güvenliğine karşı faaliyette bulunduğu karar verilen yapı, oluşum veya gruplara üyeliği, mensubiyeti veya iltisakı yahut bunlarla irtibatı bulunduğu gerekçesiyle kamu görevinden çıkarılmıştır.

7. Ayrıca başvuru hakkında Adana Cumhuriyet Başsavcılığınca Fetullahçı Terör Örgütü/Paralel Devlet Yapılanmasına (FETÖ/PDY) üye olduğu iddiasıyla 2016 yılında soruşturma başlatılmıştır. Bu soruşturma kapsamında Adana 3. Sulh Ceza Hâkimliğinin 12/8/2016 tarihli kararıyla hakkında yurt dışına çıkış yasağı şeklinde adli kontrol tedbiri uygulanmıştır. Başvuru hakkında 1/11/2016 tarihli iddianameyle de FETÖ/PDY'ye üye olma suçundan kamu davası açılmıştır.

8. Başvuru hakkındaki kamu davasını yürüten Adana 11. Ağır Ceza Mahkemesi (Ceza Mahkemesi) başvurunun 10/1/2017 tarihli ilk duruşmada hukuk fakültesi son sınıf öğrencisi olduğunu beyan ederek hakkındaki adli kontrol kararının kaldırılmasını talep etmesi üzerine yurt dışı çıkış yasağını kaldırmıştır. Ceza Mahkemesi, yüklenen suçun sanık tarafından işlendiğinin sabit olmadığı gerekçesiyle 6/10/2017 tarihinde ise başvurunun beraatine karar vermiştir.

9. Bu süreçte başvuru, beyanına göre üniversite eğitimi için KKTC'ye gitmek istediğinden hakkında idarece yurt dışı çıkış yasağı uygulandığını öğrenmiştir. Bunun üzerine Adana Valiliğine verdiği 9/10/2017 tarihli dilekçeyle, KKTC'de hukuk fakültesi son sınıf öğrencisi olduğunu, hakkında Ceza Mahkemesince uygulanan yurt dışı çıkış yasağının yine Ceza Mahkemesince kaldırıldığını, ayrıca sonrasında Mahkemece beraat kararı verildiğini, buna rağmen idarece *yurt dışına çıkış yasağı* uygulandığını, KKTC'ye gidemediğini, seyahat özgürlüğünün hâkim kararı olmaksızın idarece sınırlandırıldığını belirterek yurt dışı çıkış yasağının kaldırılmasını talep etmiştir.

10. Adana Valiliği başvurunun talebini 675 sayılı KHK uyarınca kamu görevinden ihraç edildiği, kamu görevinden ihraç edilenlerin pasaportlarının 23/7/2016 tarihli ve 667 sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Tedbirler Alınması Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin (667 sayılı KHK) 18/10/2016 tarihli ve 6749 sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Alınan Tedbirlere İlişkin Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabul Edilmesine Dair Kanun'un 5. maddesiyle onaylanarak kanunlaşan 5. maddesinin (1) numaralı fıkrası uyarınca iptal edildiği, ilgili hüküm uyarınca pasaportun tekrar geçerli hâle getirilmesinin veya yeni pasaport tanzim edilmesinin mümkün olmadığı gerekçeleriyle reddetmiştir.

11. Başvuru, talebinin reddedilmesi üzerine Adana 3. İdare Mahkemesinde (İdare Mahkemesi) iptal davası açmıştır. Dava dilekçesinde Ceza Mahkemesinin yurt dışı çıkış yasağını kaldırmasının hemen ardından iki kez KKTC'ye gittiğini, yurt dışına kaçma iradesi olmadığını, sadece eğitimine devam etmek ve sınavlara katılmak istediğini, Ceza Mahkemesince yurt dışı çıkış yasağı kaldırıldığı hatta sonrasında yargılamada beraat kararı verildiği hâlde idarece yurt dışına çıkış yasağı uygulandığını ileri sürmüştür. Ayrıca idareye yaptığı başvurunun pasaport talebi olarak nitelendirildiğini oysa kendisinin pasaport talebi olmadığını, zaten KKTC'ye pasaport olmaksızın gidilebildiğini, idarece uygulanan yurt dışı çıkış yasağı nedeniyle eğitimine devam edemediğini, seyahat özgürlüğünün hâkim kararı olmaksızın engellendiğini belirterek yurt dışı çıkış yasağının kaldırılmasını talep etmiştir.

12. İdare, dava dilekçesine verdiği cevapta başvurunun pasaportunun süresinin 30/10/2014 tarihinde sona erdiğini, dolayısıyla pasaporta el konulmadığını, sadece yurt dışı çıkış yasağı şerhi uygulandığını, başvurucuya 667 sayılı KHK'nın 5. maddesine istinaden işlem yapıldığını, başvuru 675 sayılı KHK ile ihraç edildiğinden Emniyet Genel Müdürlüğünün 4/7/2017 tarihli ve 63044 sayılı yazısına istinaden yurt dışı çıkış yasağı şerhinin kaldırılmadığını belirtmiştir.

13. İdare Mahkemesi 26/6/2018 tarihinde davayı reddetmiş; kararın gerekçesinde başvurunun terör örgütüyle irtibatlı ve iltisaklı olması nedeniyle 667 sayılı KHK uyarınca kamu görevinden çıkarıldığını, bu hususun çalıştığı kurumca pasaport birimlerine bildirilmesi üzerine yine KHK hükümleri uyarınca pasaportunun iptal edildiğini, kamu görevinden çıkarılanlara pasaport verilip verilmeyeceği konusunda idarenin takdir hakkı olduğunu, ayrıca dava konusu işlem tarihi itibarıyla olağanüstü hâlin devam ettiği de dikkate alındığında dava konusu işlemin kamu yararı ve hizmet gerekleri doğrultusunda ve mevzuatla idareye tanınan takdir hakkı kapsamında tesis edildiğini belirtmiştir.

14. Başvurucu hakkında terör örgütü üyeliği suçundan yürütülen davada verilen beraat kararına yönelik istinaf istemi, Adana Bölge Adliye Mahkemesi 2. Ceza Dairesince 26/9/2018 tarihinde temyiz kanun yolu açık olmak üzere reddedilmiştir. Başvurucu hakkındaki beraat kararı temyiz edilmeksizin kesinleşmiştir.

15. Başvurucunun İdare Mahkemesinin davanın reddine ilişkin kararına karşı 1/8/2018 tarihinde istinaf talebinde bulunması üzerine Konya Bölge İdare Mahkemesi 5. İdari Dava Dairesi (Bölge İdare Mahkemesi) söz konusu tahditin 667 sayılı KHK hükmü gereğince konulduğunu, bahsi geçen KHK hükmü uyarınca konulan tahditin kaldırılmasının Adana İl Emniyet Müdürlüğünden istenemeyeceğini, sonuç olarak dava konusu işlemin idari davaya konu olabilecek, kesin ve yürütülebilir nitelikte olmaması nedeniyle davanın incelenmeksizin reddi gerektiğini, istinafa konu kararın gerekçesinde hukuki isabet bulunmamakla birlikte kararın sonucunda hukuka aykırılık bulunmadığını belirtmiş ve başvurunun istinaf isteminin incelenmeksizin reddine 22/1/2019 tarihinde kesin olarak karar vermiştir.

16. Başvurucu, nihai hükmü 8/3/2019 tarihinde öğrenmiş; 3/4/2019 tarihinde tedbir ve adli yardım talepli olarak bireysel başvuruda bulunmuştur. Komisyon 15/10/2019 tarihinde tedbir talebinin Bölüme gönderilmesine yer olmadığına karar vermiştir.

IV. İLGİLİ HUKUK

A. Ulusal Hukuk

17. 667 sayılı KHK'nın "Yürütülen soruşturmalarda alınacak tedbirler" başlıklı, 6749 sayılı Kanun'un 5. maddesiyle onaylanarak kanunlaşan 5. maddesinin (1) numaralı fıkrasının ilk hâli şöyledir:

"Milli güvenliğe tehdit oluşturduğu tespit edilen yapı, oluşum veya gruplara ya da terör örgütlerine üyeliği veya iltisakı ya da bunlarla irtibatı nedeniyle haklarında idari işlem tesis edilenler ile aynı gerekçeyle haklarında suç soruşturması veya kovuşturması yürütülenler, işlemi yapan kurum ve kuruluşlarca ilgili pasaport birimine derhal bildirilir. Bu bildirim üzerine ilgili pasaport birimlerince pasaportlar iptal edilir.

18. 6749 sayılı Kanun'un 5. maddesinin (1) numaralı fıkrası, 17/4/2017 tarihli ve 690 sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin (690 sayılı KHK) 25. maddesiyle değiştirilmiştir. Anılan 25. madde şöyledir:

"18/10/2016 tarihli ve 6749 sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Alınan Tedbirlere İlişkin Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabul Edilmesine Dair Kanunun 5 inci maddesinin birinci fıkrasının ikinci cümlesinde yer alan 'edilir' ibaresi 'edilebilir' şeklinde değiştirilmiştir."

19. 690 sayılı KHK'nın 25. maddesi, 1/2/2018 tarihli ve 7077 sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabul Edilmesine Dair Kanun'un 21. maddesiyle onaylanarak kanunlaşmıştır. 6749 sayılı Kanun'un 5. maddesinin (1) numaralı fıkrasının son hâli şöyledir:

“Milli güvenliğe tehdit oluşturduğu tespit edilen yapı, oluşum veya gruplara ya da terör örgütlerine üyeliği veya iltisakı ya da bunlarla irtibatı nedeniyle haklarında idari işlem tesis edilenler ile aynı gerekçeyle haklarında suç soruşturması veya kovuşturması yürütülenler, işlemi yapan kurum ve kuruluşlarca ilgili pasaport birimine derhal bildirilir. Bu bildirim üzerine ilgili pasaport birimlerince pasaportlar iptal edilebilir.”

B. Uluslararası Hukuk

20. Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'ne (Sözleşme) ek (1) No.lu Protokol'ün “Eğitim hakkı” başlıklı 2. maddesinin ilgili kısmı şöyledir:

“Hiç kimse eğitim hakkından yoksun bırakılamaz.”

21. Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (AİHM) alınan bir tedbir sonucu bir kimsenin pasaport gibi bir seyahat belgesinden yoksun bırakılmasını Sözleşme'ye ek (4) No.lu Protokol'ün 2. maddesinde güvence altına alınan serbest dolaşım özgürlüğünün kullanılmasına yönelik bir müdahale olarak değerlendirmektedir (*Baumann/Fransa*, B. No: 33592/96, 22/5/2001, § 62; *Sissanis/Romanya*, B. No: 23468/02, 23/1/2007, § 63). Ancak AİHM, anılan protokol hükümlerinin protokole taraf olmayan ülkeler ile ilgili davalarda uygulanamayacağına dikkat çekerek bu durumda serbest dolaşıma ilişkin şikâyetlerin Sözleşme'yle konu bakımından bağdaşmayacağına karar vermiştir (*Riener/Bulgaristan*, B. No: 28411/95, 11/4/1997, § 2; *Paşaoğlu/Türkiye*, B. No: 8932/03, 8/7/2008, § 41).

22. Öte yandan AİHM, Sözleşme'nin 8. madde hükümlerinin (4) No.lu ek Protokol'ün 2. maddesi ile değiştirilemeyeceğine dikkat çekerek anılan hükümle 8. madde arasında sıkı bir bağ olduğunu da kabul etmiştir. Bu bağlamda AİHM; serbest dolaşımın ve özellikle sınır ötesi serbest dolaşımın özel hayatın geliştirilmesi açısından esas olarak değerlendirildiği bir çağda, başka ülkede ailevi, mesleki ve ekonomik bağlara sahip olan kişiler söz konusu olduğunda herhangi bir gerekçe göstermeksizin bu özgürlüğü reddetmesinin Sözleşme'ye taraf devlet açısından yükümlülüklerin ciddi şekilde ihlalini ortaya çıkaracağını ifade etmiştir (*İletmiş/Türkiye*, B. No: 29871/96, 6/12/2005, § 50; *Paşaoğlu/Türkiye*, § 42; diğer ilgili uluslararası hukuk için bkz. *Onur Can Taştan* [GK], B. No: 2018/32475, 27/10/2021, §§ 30-32)

23. Ayrıca AİHM yakın tarihli *Telek ve diğerleri/Türkiye* (B. No: 66763/17, 66767/17 ve 15891/18, 7/2/2023) kararında da Barış Akademisyenleri Bildirisi olarak bilinen metne imza atmaları nedeniyle kamu görevinden çıkarılan başvuru sahiplerinin pasaport tahdidi nedeniyle yurt dışına çıkamamalarını Sözleşme'nin 8. maddesi kapsamında ele almış; bu bağlamda akademisyenlerin hareket özgürlüğüne yönelik kısıtlayıcı tedbirlerin doğası gereği onların mesleki faaliyetlerini ve akademik alandaki ilişkilerinin gelişmesini engelleyeceğini, somut başvuruda pasaport tahdidinin iki başvuran için yaklaşık 2 yıl 8 ay, üçüncü başvuran için ise 3 yıl 10 ay sürdüğünü belirterek söz konusu tedbirin özel hayata saygı hakkına müdahale oluşturduğuna karar vermiştir (*Telek ve diğerleri/Türkiye*, §§ 108-114). Mahkeme; söz konusu müdahalenin *kanunla öngörülme* koşulunu sağlayıp sağlamadığına ilişkin yaptığı incelemede gerek 15/7/1950 tarihli ve 5682 sayılı Pasaport Kanun'un 22. maddesinin gerekse

de başvuruların pasaportlarının iptal edilmesini sağlayan 675 ve 686 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamelerin veya yetkililer tarafından ileri sürülen diğler yasal hükümlerin pasaportların geri alınması tedbirinin uygulama şartlarını, süresini ve sona ermesi için yerine getirilmesi gereken koşulları içermemesi nedeniyle *kanunla öngörölme* koşulunu sağlamadığını belirtmiştir (*Telek ve diğlerleri/Türkiye*, § 123).

24. Bahsi geçen kararda AİHM, ulusal mahkemelerin davaları reddederken söz konusu tedbirin kanun hükmünde kararnamelerin uygulanması sırasında ve başvurucuların kamu görevinden çıkarılmalarıyla bağlantılı olarak alındığı gerekçesine dayandıklarına dikkat çekmekte; demokratik bir toplumda kanunilik ve hukukun üstünlüğü ilkeleri gereğince olağanüstü hâl döneminde de kişinin temel haklarını etkileyen her türlü tedbirin gerekçelerini ve delillerini bağımsız bir organ önünde çekişmeli olarak inceletme hakkına sahip olduğunu belirtmektedir. Ancak ulusal mahkemelerin başvuruların pasaportlarının geri alınmasını haklı kılan somut nedenlerin bulunup bulunmadığını doğrulama yükümlölüklerini yerine getirmediğini, bu sebeple söz konusu tedbirin uygulanmasına ilişkin yargısal denetimin yeterli ve etkili olmadığını ifade etmektedir (*Telek ve diğlerleri/Türkiye*, § 124).

25. Sonuç olarak AİHM; başvuruların pasaportlarının geri alınmasına ilişkin tedbiri belirlemek konusunda idari makamların sahip olduğu takdiri yetkisinin herhangi bir koşula bağılı olmadığını, ayrıca bu yetkinin kapsamının ve kullanıma usulünün de belirlenmediğini belirterek yürütme organının olağanüstü hâl çerçevesinde çıkardığı tasarruflara dayalı olarak uygulanan tedbirin *kanunilik* şartıyla bağdaşmadığı gibi *olağanüstü hâlin gerektirdiğı ölçüde de olmadığı* sonucuna varmıştır (*Telek ve diğlerleri/Türkiye*, §§ 125-128).

26. Öte yandan AİHM anılan kararda sadece Sözleşme'nin 8. maddesinin ihlal edildiğine karar vermekle kalmamış; kabul edildikleri yabancı üniversitelerde doktora eğitimlerine devam edemeyen başvurucular yönünden ayrıca Sözleşme'ye ek (1) No.lu Protokol'ün 2. maddesinin ilk cümlesinde düzenlenen eğitim hakkının da ihlal edildiğine karar vermiştir. AİHM; ilgili maddenin üye devletlere yurt dışındaki mevcut yüksek öğretim kurumlarında yüksek öğrenim kapsamında eğitim hakkının kullanılmasını haksız yere engellememe yükümlölüğü de getirdiğini, bu yükümlölüğün bu tür kuruluşlara koşulsuz erişim sağlanması yükümlölüğünden farklı olduğunu belirtmiştir. Bu bağlamda başvurucuların pasaportlarına 2 yıl 8 ay gibi bir süreyle konulan tahdidin yurt dışına çıkmalarını, dolayısıyla da yabancı üniversitelerde öğrenim görmelerini engellediğini belirterek eğitim haklarına bir müdahale olduğuna karar vermiştir (*Telek ve diğlerleri/Türkiye*, §150). AİHM, başvurucuların eğitim hakkına dayanan şikâyetlerini değerlendiren 8. madde kapsamında ulaştığı sonuçtan ayrılmayı gerektiren bir durum olmadığını, dolayısıyla 8. madde yönünden olağanüstü hâl kapsamında yürütme organının icraatları yoluyla başvuruculara karşı uygulanan tedbirin *kanunilik* şartıyla bağdaşmadığı yolundaki tespitin (1) No.lu Protokol'ün 2. maddesinin ihlal edildiğine ilişkin şikâyet için de geçerli olduğunu belirtmiş; başvuruların eğitim hakkına getirilen sınırlamanın ilgililer açısından *öngörülebilir* olmadığı gerekçesiyle 1 No.lu Protokol'ün 2. maddesinin ihlal edildiğı sonucuna ulaşmıştır (*Telek ve diğlerleri/Türkiye*, §§ 152-154).

V. İNCELEME VE GEREKÇE

27. Anayasa Mahkemesinin 14/5/2025 tarihinde yapmış olduğu toplantıda başvuru incelenip gereğı düşünöldü:

A. Adli Yardım Talebi Yönünden

28. Başvurucu, bireysel başvuru harç ve giderlerini ödeyemeyecek durumda olduğunu belirterek adli yardım talebinde bulunmuştur. Anayasa Mahkemesinin *Mehmet Şerif Ay* ([2. B.], B. No: 2012/1181, 17/9/2013) kararında belirtilen ilkeler dikkate alınarak geçimini önemli ölçüde güçleştirmeksizin yargılama giderlerini ödeme gücünden yoksun olduğu anlaşılan başvurunun açıkça dayanaktan yoksun olmayan adli yardım talebinin kabulüne karar verilmesi gerekir.

B. Başvurucunun İddiaları ve Bakanlık Görüşü

29. Başvurucu; FETÖ/PDY üyeliği suçundan hakkında yürütülen yargılamada adli kontrol tedbiri şeklinde uygulanan yurt dışı çıkış yasağının Ceza Mahkemesince kaldırıldığı, yargılama neticesinde de beraat kararı verildiği ve bu husus idareye bildirildiği hâlde idarece yurt dışına çıkış yasağı uygulandığını iddia etmiştir. KKTC'de hukuk fakültesi son sınıf öğrencisi olduğunu, ceza yargılaması devam ederken iki kez yurt dışına çıkabildiği hâlde idarece yurt dışı çıkış yasağı uygulanmasından sonra eğitimine devam edemediğini, kaçma şüphesi olmadığı hâlde yasağın kaldırılmasına yönelik taleplerinin dikkate alınmadığını, bu sebeple son üç sınavına giremediğini, idarenin keyfi tutumu nedeniyle mezun olmadığını, üç yıldır işsiz olduğunu belirterek seyahat özgürlüğünün, kişi özgürlüğü ve güvenliği hakkının, masumiyet karinesinin ve eğitim hakkının ihlal edildiğini ileri sürmüştür.

30. Bakanlık görüşünde öncelikle başvurucuya pasaport verilmeyeceğine dair şerhin 25/11/2019 tarihinde kaldırıldığını belirterek başvurunun OHAL KHK'sıyla kamu görevinden çıkarılması nedeniyle pasaportunun iptal edildiği, başvurunun eğitim hakkına yönelik iddialarını makul gerekçelerle ortaya koyamadığı, değerlendirilmiş bu tedbirin olağanüstü hâl döneminde alınan bir tedbir olduğu hususunun gözden kaçırılmaması gerektiği bildirilmiştir.

C. Değerlendirme

31. Başvurucunun tüm iddiaları eğitim hakkı kapsamında incelenmiştir.

32. Anayasa'nın "*Eğitim ve öğrenim hakkı ve ödevi*" başlıklı 42. maddesinin birinci fıkrası şöyledir:

"Kimse, eğitim ve öğrenim hakkından yoksun bırakılamaz."

1. Kabul Edilebilirlik Yönünden

33. Açıkça dayanaktan yoksun olmadığı ve kabul edilemezliğine karar verilmesini gerektirecek başka bir neden de bulunmadığı anlaşılan eğitim hakkının ihlal edildiğine ilişkin iddianın kabul edilebilir olduğuna karar verilmesi gerekir.

2. Esas Yönünden

a. Hakkın Kapsamı ve Müdahalenin Varlığı

34. Eğitim, Anayasa tarafından doğrudan güvence altına alınmış bir haktır; ayrıca çok özel bir kamu hizmeti olarak sadece doğrudan faydalara olan bir hizmet değil geniş sosyal fonksiyonları da olan bir hizmettir. Demokratik bir toplumda insan haklarının sağlanması ve devamı için eğitim hakkının vazgeçilmez ve temel bir katkısı olduğu da aşikârdır (*Mehmet Reşit Arslan ve diğerleri* [2. B.], B. No: 2013/583, 10/12/2014, § 66).

Anayasa Mahkemesi önceki kararlarında eğitim hakkının yükseköğrenim seviyesini de kapsadığına (*Hikmet Balabanoğlu* [2. B.], B. No: 2012/1334, 17/9/2013, § 28; *İhsan Asutay* [2. B.], B. No: 2012/606, 20/2/2014, § 36), belli bir zamanda mevcut olan eğitim kurumlarına etkili biçimde erişimin sağlanmasını güvence altına aldığına (*Mehmet Reşit Arslan ve diğerleri*, § 68), kamu otoritelerine bireyin eğitim ve öğrenim almasını engellememe şeklinde bir negatif ödev yüklediğine (*Adem Öğüt ve diğerleri* [1. B.], B. No: 2014/20527, 22/11/2017, § 44; *Yüksel Baran* [2. B.], B. No: 2012/782, 26/6/2014, § 36) karar vermiştir.

35. Somut başvuruda olay tarihinde KKTC'de hukuk fakültesi son sınıf öğrencisi olan başvurucu, idarece hakkında yurt dışı çıkışı yasağı uygulanması nedeniyle sınavlara gidemediğini ileri sürmektedir. Başvurucunun yurt dışında kayıtlı olduğu üniversiteye idarece uygulanan yurt dışı çıkışı yasağı nedeniyle gidememesi, eğitim hakkını kullanmasının engellenmesi sonucunu doğurduğundan eğitim hakkına müdahaledir.

b. Müdahalenin İhlal Oluşturup Oluşturmadığı

i. Uygulanabilirlik Yönünden

36. Anayasa, temel hak ve özgürlüklerin korunmasına ilişkin olarak olağan ve olağanüstü dönemler için iki ayrı hukuki rejim öngörmektedir. Olağan dönemde temel hak ve özgürlüklerin sınırlanması rejimi Anayasa'nın 13. maddesinde düzenlenmişken olağanüstü dönemde temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılması ya da kullanılmasının durdurulması rejimi Anayasa'nın 15. maddesinde yer almaktadır (AYM, E.2018/89, K.2019/84, 14/11/2019, § 5).

37. Anayasa'nın 15. maddesine göre savaş, seferberlik hâllerinde veya olağanüstü hâllerde temel hak ve özgürlüklerin kullanılmasının kısmen veya tamamen durdurulması ve bunlar için Anayasa'nın diğer maddelerinde öngörülen güvencelere aykırı tedbirler alınması mümkündür. Ancak Anayasa'nın 15. maddesiyle bu hususta tanınan yetki de sınırsız değildir. Anayasa'nın diğer maddelerinde öngörülen güvencelere aykırı tedbirlerin milletlerarası hukuktan doğan yükümlülükleri ihlal etmemesi ve durumun gerektirdiği ölçüde olması gerekmektedir. Ayrıca bu durumlarda dahi kişinin yaşam hakkına, maddi ve manevi varlığının bütünlüğüne dokunulması, din, vicdan, düşünce ve kanaatlerini açıklamaya zorlanması ve bunlardan dolayı suçlanması yasaklanmıştır; suç ve cezaların geriye yürütmemesi ilkesi ile masumiyet karinesinin bu hâllerde de geçerli olduğu kabul edilmiştir (AYM, E.2018/89, K.2019/84, 14/11/2019, § 8; *Aydın Yavuz ve diğerleri* [GK], B. No: 2016/22169, 20/6/2017 §§ 185, 186; *Ayşe Ortak* [GK], B. No: 2018/25011, 6/1/2022, § 35).

38. Bu durumla birlikte bir tedbirin olağanüstü hâl tedbiri olarak nitelendirilebilmesi ve incelemenin Anayasa'nın olağanüstü hâl dönemi için öngördüğü denetim rejimi kapsamında yapılabilmesi için Anayasa Mahkemesinin önceki kararlarında açıkladığı koşullar da bulunmalıdır. Bu bağlamda tedbirin olağanüstü hâl tedbiri olarak kabul edilmesi için olağanüstü durumun var olması ve ilan edilmesi, tedbirin olağanüstü hâlin ilanına sebep olan tehdit veya tehlikelerin bertaraf edilmesine yönelik olması ve olağanüstü hâl süresiyle sınırlı uygulanması şeklindeki koşullar da var olmalıdır (*Aydın Yavuz ve diğerleri*, §§ 188-191; AYM, E.2018/89, K.2019/84, 14/11/2019, § 11; *Tamer Mahmutoğlu* [GK], B. No: 2017/38953, 23/7/2020, §§ 71-75; *Ayşe Ortak*, § 36).

39. Tedbirlerin olağanüstü hâl süresini aştığı durumlara ilişkin yapılacak incelemelerde ise Anayasa'nın 15. maddesi dikkate alınmaz. Bu kapsamdaki başvurular, Anayasa'nın ilgili hükümleri ile olağan dönemde hak ve özgürlükleri sınırlama ve güvence rejimi bakımından temel önemi olan 13. madde bağlamında incelenecektir (benzer yöndeki değerlendirmeler için bkz. *Tamer Mahmutoglu*, § 76; *Ayşe Ortak*, § 37).

40. Somut olayda başvurunun yurt dışına çıkışının engellenmesine yönelik tedbirin olağanüstü hâl ilan edildiği dönemde ve olağanüstü hâl ilanına neden olan tehditlerin veya tehlikelerin bertaraf edilmesine yönelik olarak alındığı açıktır. Bu durumda son olarak söz konusu tedbirin olağanüstü hâl dönemini aşan bir düzenleme olup olmadığı belirlenmelidir. Başvuruya konu olayda başvurunun yurt dışına çıkışının engellenmesine yönelik şerhin olağanüstü hâl sona erdikten sonra -25/11/2019 tarihinde- kaldırıldığı, dolayısıyla söz konusu tedbirin olağanüstü hâl süresini aşar şekilde uygulandığı görülmüştür. Bu durumda eldeki başvurunun Anayasa'nın olağan dönemde hak ve özgürlükleri sınırlama ve güvence rejimini düzenleyen 13. maddesi bağlamında incelenmesi gerektiği sonucuna ulaşılmıştır.

41. Anayasa'nın 13. maddesi şöyledir:

"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."

42. Yukarıda anılan müdahale, Anayasa'nın 13. maddesinde belirtilen koşulları yerine getirmedeği müddetçe Anayasa'nın 42. maddesinin ihlalini teşkil edecektir. Bu sebeple eğitim hakkına yapılan müdahalenin Anayasa'nın 13. maddesinde öngörülen ve somut başvuruya uygun düşen kanun tarafından öngörülme, haklı bir sebebe dayanma (meşru amaç) ve ölçülülük ilkesine aykırı olmama kriterlerini sağlayıp sağlamadığının belirlenmesi gerekir (eğitim hakkı bağlamında bkz. *Özcan Zengin* [2. B.], B. No: 2020/4244, 23/2/2022, §§ 72-82; *Özcan Bayrak* [1. B.], B. No: 2019/14060, 3/11/2022, §§ 39-48; ifade özgürlüğü bağlamında kararlar için bkz. *Bekir Coşkun* [GK], B. No: 2014/12151, 4/6/2015, §§ 53-55; *Mehmet Ali Aydın* [GK], B. No: 2013/9343, 4/6/2015, §§ 70-72). Bu bağlamda öncelikle müdahalenin kanuni dayanağının bulunup bulunmadığı incelenmelidir.

ii. Kanunilik

43. Temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılması rejimini düzenleyen Anayasa'nın 13. maddesinde hak ve özgürlüklerin *ancak kanunla* sınırlanabileceği temel bir ilke olarak benimsenmiştir. Bu bağlamda Anayasa'nın 42. maddesi kapsamında korunan bir hakka yapılan müdahalenin kanunilik şartını sağladığının kabul edilebilmesi için söz konusu müdahalenin kanuni bir dayanağının bulunması zorunludur (eğitim ve öğrenim hakkının ancak kanunla sınırlanabileceğinin değerlendirildiği çok sayıda karar içinden bkz. *Özcan Bayrak*, §§ 46,47; kanunilik şartına çeşitli bağlamlarda dikkat çeken kararlar için bkz. *Tuğba Arslan* [GK], B. No: 2014/256, 25/6/2014, § 82; *Halk Radyo ve Televizyon Yayıncılık A.Ş.* [GK], B. No: 2014/19270, 11/7/2019, § 35; *Sevim Akat Eşki* [1. B.], B. No: 2013/2187, 19/12/2013, § 36; *Hayriye Özdemir* [2. B.], B. No: 2013/3434, 25/6/2015, §§ 56-61).

44. Somut olayda başvurucuya idarece yurt dışı çıkış yasağı ya da şerhi konulmasının kanuni dayanağı olarak 6749 sayılı Kanun'un 5. maddesinin (1) numaralı fıkrası (690 sayılı KHK'nın 25. maddesiyle değişikliğe uğramış hâli) gösterilmiştir. Oysa

ilgili madde bazı kişiler yönünden idareye sadece pasaport iptaline ilişkin takdir hakkı tanımaktadır. İdarenin sunduğu belgelere göre olay tarihinde başvurusunun pasaportu olmadığı gibi idareden kendisine pasaport verilmesine yönelik talebi de bulunmamaktadır. Başvurucu sadece pasaportsuz olarak (T.C. kimlik kartı ya da kimlik kartı yerine geçen pasaport dışındaki diğer belgeler ile) gitme imkânı olduğu KKTC'ye gitmek istediğini belirtmiştir. Bu durumda idarenin söz konusu yasağın dayanağı olarak gösterdiği, idareye pasaport iptaline ilişkin takdir hakkı tanıyan hükümlerin mevcut uyuşmazlıkta uygulanma imkânı yoktur. Bu durumda müdahalenin kanunilik ölçütü yönünden sorunlu olduğu görülmektedir. Ancak uygulamada gerek idare gerekse de mahkemelerin hâkim kararıyla konulabilen yurt dışı çıkış yasağı şeklindeki adli kontrol tedbiri ile idarece konulabilen pasaport tahdidine (ya da pasaport iptaline) ilişkin terimleri hatalı şekilde birbirlerinin yerine kullanmalarından kaynaklanan sorunlar gözetilerek müdahalenin meşru amaç ve demokratik toplum düzeninin gereklerine uygunluk ölçütlerini karşılayıp karşılamadığının da değerlendirilmesi gerektiği sonucuna ulaşılmıştır.

iii. Meşru Amaç

45. Anayasa'nın 13. maddesi temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılmasını, ilgili hak ve özgürlüğe ilişkin Anayasa maddesinde gösterilen özel sınırlandırma sebeplerinin bulunmasına bağlı kılmıştır. Anayasa'nın 42. maddesinde eğitim hakkı için herhangi bir sınırlama nedeni öngörülmemiş olmakla birlikte bu durum eğitim hakkının hiçbir şekilde sınırlandırılması mümkün olmayan mutlak bir hak olduğu anlamına gelmez. Özel sınırlama nedeni öngörülmemiş olan hakların dahi hakkın doğasından kaynaklanan bazı sınırları bulunmakta, Anayasa'nın diğer maddelerinde yer alan kurallara dayanılarak da bu hakların sınırlanması mümkün olabilmektedir. Buna göre Anayasa'nın başka maddelerinde yer alan hak ve özgürlükler ile devlete yüklenen ödevlerin özel sınırlama sebebi gösterilmemiş hak ve özgürlüklere sınır teşkil edebileceği kabul edilmektedir (AYM, E.2014/87, K.2015/112, 8/12/2015; E.2016/37, K.2016/135, 14/7/2016, § 9; E.2013/130, K.2014/18, 29/1/2014; *Sevim Akat Eşki*, § 33).

46. Bu bağlamda söz konusu müdahalenin terör örgütleriyle mücadele kapsamında alınan tedbirler nedeniyle gerçekleştirildiği dikkate alındığında eğitim hakkına yapılan müdahalenin kamu düzeninin ve millî güvenliğin sağlanması meşru amacına dayandığı anlaşılmıştır (özel hayata saygı hakkı yönünden benzer değerlendirmeler için bkz. *Onur Can Taştan* [GK], B. No: 2018/32475, 27/10/2021, § 58).

iv. Ölçülülük

(1) Genel İlkeler

47. Anayasa'nın 13. maddesinde yer alan ölçülülük ilkesi *elverişlilik*, *gereklilik* ve *orantılılık* olmak üzere üç alt ilkeden oluşmaktadır. *Elverişlilik* öngörülen müdahalenin amacı gerçekleştirmeye elverişli olmasını, *gereklilik* amaç bakımından müdahalenin zorunlu olmasını yani aynı amaca daha hafif bir müdahale ile ulaşılmasının mümkün olmamasını, *orantılılık* ise bireyin hakkına yapılan müdahale ile ulaşılacak istenen amaç arasında makul bir dengeyi gözetilmesi gerekliliğini ifade eder (AYM, E.2011/111, K.2012/56, 11/4/2012; E.2016/16, K.2016/37, 5/5/2016; *Mehmet Akdoğan ve diğerleri* [1. B.], B. No: 2013/817, 19/12/2013, § 38).

48. Buna göre eğitim hakkına yapılan müdahalenin Anayasa'ya uygun olabilmesi için amacı gerçekleştirmeye elverişli olmanın yanında gerekli olmayı da gerektirir. Gereklilik yukarıda da belirtildiği üzere hakka müdahale teşkil eden birden fazla araç arasında hakkı en az zedeleyen aracın seçilmesini ifade etmektedir. Hak ve özgürlüğü sınırlayan tedbirlerden hangisi diğerlerine nazaran hakkın norm alanına daha az müdahale edilmesi sonucunu doğuruyorsa o tedbir tercih edilmelidir. Bununla birlikte hakka müdahale oluşturacak aracın seçiminde kamu otoritelerinin belli ölçüde takdir payının bulunduğu da kabul edilmelidir. Zira yetkili kamu makamları, öngörülen amaca ulaşılması bakımından hangi aracın etkili ve verimli sonuçlar doğuracağına ilişkin olarak isabetli karar verme noktasında daha iyi bir konumdadır. Özellikle alternatif aracın bulunmadığı veya mevcut alternatiflerin öngörülen meşru amaca ulaşılması bakımından etkili olmadığı ya da daha az etkili olduğu durumlarda kamu makamlarının araç seçimi hususundaki tercih yetkisinin gereklik kriterini sağlamadığının söylenebilmesi için çok güçlü nedenler olmalıdır (*Şehmus Altuğrul* [2. B.], B. No: 2017/38317, 13/1/2021, § 50).

49. Öte yandan eğitim hakkına yönelik müdahaleler orantılı olmalıdır. Orantılılık sınırlamayla ulaşılmak istenen amaç ile başvuruyla sınırlama tedbiri arasında aşırı bir dengesizlik bulunmamasına işaret eder. Diğer bir ifadeyle orantılılık, amaç ile araç arasında adil bir denge kurulmasını gerektirir. Buna göre eğitim hakkına getirilen sınırlamayla ulaşılmak istenen meşru amaç ve başvuruyla eğitim hakkından yararlanmasındaki bireysel yarar arasında makul bir orantı kurulmalıdır. Hedeflenen amaca ulaşıldığında elde edilecek kamusal yararlar kıyaslandığında sınırlama ile kişiye yüklenen külfet aşırı ve orantısız olmamalıdır (*Şehmus Altuğrul*, § 51).

(2) İlkelerin Olaya Uygulanması

50. Olağanüstü hâl koşulları ve özellikle darbe teşebbüsü sonrasındaki süreç dikkate alındığında terör örgütlerinin millî güvenlik aleyhine yurt dışında ve yurt içinde yürüttüğü faaliyetleri engellemek, terör örgütü ile mücadele kapsamında yürütülen idari ve adli soruşturmaların etkin bir şekilde yürütülmesini sağlamak amacıyla anılan yapılarla ilgisi tespit edilen kişilerin yurt dışına çıkışlarını ve yurda girişlerini kontrol edecek geçici tedbirler uygulanmasının kamu düzeni ile güvenliğinin sağlanması amacıyla yönelik gerekli ve amacı gerçekleştirmeye *elverişli* bir tedbir olmadığı söylenemez (benzer yöndeki bir değerlendirme için bkz. *Omur Can Taştan*, § 64).

51. Bununla birlikte 6749 sayılı Kanun'da yer alan düzenlemeler, terör örgütü ile irtibatlı ve iltisaklı olduğu düşünülen kişilerin genel bir tedbir olarak hususi damgalı pasaportlarına tahdit uygulanmasına ya da pasaportlarının iptal edilmesine ve bu kişilere umuma mahsus pasaport verilmemesine imkân tanımaktadır. Gerek idare gerekse de idare mahkemeleri başvuru hakkındaki bireysel başvuruya konu idari işlemin anılan düzenleme kapsamında tesis edildiğini ifade etmiştir oysaki anılan düzenleme idareye bazı kişiler yönünden sadece *pasaport iptali* hususunda takdir hakkı tanımaktadır. İdare Mahkemesine idarece sunulan belgeler göre başvuruyla pasaportunun geçerliliği 30/10/2014 tarihinde pasaport süresinin dolmasına bağlı olarak sona ermiştir. Sonraki tarihlerde başvuru adına düzenlenmiş bir pasaport da bulunmamaktadır. Dolayısıyla bireysel başvuruya konu işlemin tesis edildiği tarihte başvuruyla pasaportu dahi yoktur. Bununla birlikte başvuruyla idareye verdiği yasağın kaldırılması talebini içeren dilekçe sebebi anlaşılamayan bir şekilde idarece pasaport talebi olarak nitelendirilmiştir. Nitekim başvuru, dava dilekçesinde pasaport talebi olmadığını, sadece sınavlara girebilmek için KKTC'ye gitmek istediğini

açıkça dile getirmiştir. Tüm bu bilgilere rağmen İdare Mahkemesi, başvurunun pasaportunun anılan KHK hükmü uyarınca idarece iptal edildiğini, bu durumun doğal bir sonucu olarak da başvurunun KKTC'ye gidemediğini belirtmiştir. Dolayısıyla İdare Mahkemesi, somut olayda pasaport iptali olmamasına rağmen varmış gibi değerlendirme yapmış; ayrıca KKTC'ye gidebilmek için pasaport zorunluluk varmış gibi hareket etmiştir. İdare Mahkemesinin somut vakadaki bu yanılışı başvurunun herhangi bir vatandaş gibi kimlik ya da kimlik yerine geçen belgelerle (pasaport dışında) KKTC'ye gitmesine engel olan durumun, buna dair hukuki rejimin ve kanuni dayanağın ne olduğunun yargısal denetimle açık şekilde ortaya konulamamasına sebep olmuştur.

52. Dolayısıyla idare mahkemeleri başvuru hakkında Ceza Mahkemesince verilmiş bir yurt dışı çıkış yasağı olmadığı ve KKTC'ye gidebilmek için pasaporta da ihtiyaç duyulmadığı hâlde hangi gerekçeyle başvurunun KKTC'ye gitmesine idarece izin verilmediğini *ilgili* ve *yeterli* bir gerekçeyle açıklayamamıştır.

53. Tüm bu değerlendirmelerin yanı sıra başvuru, ceza yargılamasının ilk duruşmasından itibaren lisans eğitimini tamamlamak için Kıbrıs'ta bulunan üniversiteye gitmek istediğini belirtmiş; Ceza Mahkemesi de başvurunun bu talebini dikkate alarak yurt dışı çıkış yasağını kaldırmıştır. Başvuru, yasağın kaldırılması üzerine kendi beyanına göre iki kez yurt dışına çıkmış ve ülkeye dönüş yapmıştır. Başvurunun yurt dışına çıktığı dönemlerde kaçma şüphesi oluşturabilecek herhangi bir eylemi olduğuna dair tespit de yoktur. Dahası başvuru, idareden tahdidin kaldırılmasını talep ettiği dönemde yargılandığı ceza davasında hakkındaki suçlamadan beraat de etmiştir. Her ne kadar beraat kararı bu dönemde henüz kesinleşmese de beraat kararıyla birlikte başvurunun artık bu yargılamanın sonucunu etkisiz hâle getirmek için kaçacağı şüphesi ciddi biçimde azalmıştır. Nitekim daha sonra başvuru hakkındaki beraat kararı kesinleşmiştir.

54. Olaya bir bütün olarak bakıldığında başvuru; yurt dışına çıkmaktaki tek gayesinin eğitimini tamamlamak olduğunu, yurt dışına kaçarak ceza yargılamasını etkisiz hâle getirmek gibi bir amacı olmadığını eylemleriyle ortaya koymuştur. Nitekim Ceza Mahkemesinin başvurunun ilk talebinde yasağı kaldırması ve başvurunun kısa bir zamanda beraat etmesi de bu bulguyu desteklemektedir. Ancak yukarıda belirtildiği üzere başvuru hakkındaki bu uygulamanın dayanağı doğru bir biçimde açıklanmadığı gibi bu uygulamaya neden ihtiyaç duyulduğu da başka bir deyişle müdahalenin gerekliliği gerek idari işlemin tesisi aşamasında gerekse de yargısal süreçte başvurunun öznel durumuyla ilişkilendirilmek suretiyle ortaya konulamamıştır.

55. Öte yandan başvuru hakkındaki idari tedbirin iki yılı aşkın bir süre uygulandığı görülmüştür. Bu süreçte tedbirin dayanağı olan koşulların devam edip etmediği hususunda idare ve yargı makamları tarafından bir araştırma ve değerlendirme yapılmadığı da belirtilmelidir. Tedbirin sebebi açıklanmayan bir şekilde uzunca bir süre uygulanması, başvurunun tedbir nedeniyle katlandığı külfet ile söz konusu tedbirin amacı arasında olması beklenen adil dengenin bozulmasına yol açar. Bu durumda başvurunun eğitim hakkına yapılan müdahalenin *orantılı* şekilde uygulandığı da söylenemez.

56. Sonuç olarak kamu otoritelerince hukuki dayanağı tam olarak gösterilmeden (bkz. § 44), başvurunun özel ve somut durumuyla *doğru bir biçimde* ilişkilendirilmeden uzunca bir süre uygulanan başvuruya konu tedbir *gerekli* olmadığı gibi *orantılı* da bulunmamıştır.

57. Açıklanan gerekçelerle eğitim hakkının ihlal edildiğine karar verilmesi gerekir.

VI. GİDERİM

58. Başvurucu; ihlalin tespit edilmesini, yeniden yargılama yapılmasını ve 40.000 TL maddi, 60.000 TL manevi tazminata hükmedilmesini talep etmiştir.

59. Başvurucu hakkında idarece uygulanan yurt dışı çıkış yasağı kaldırıldığından başvuruda tespit edilen hak ihlalinin sonuçlarının ortadan kaldırılması için yeniden yargılama yapılmasında hukuki yarar bulunmamaktadır. Ancak eğitim hakkının ihlal edildiği sonucuna ulaşıldığından başvurucuya 34.000 TL manevi tazminat ödenmesine karar verilmesi gerekir.

60. Ayrıca başvuru, uğradığını iddia ettiği maddi zararı ortaya koymak için herhangi bir belge sunmamıştır. Bu nedenle başvurunun maddi tazminat talebinin reddine karar verilmesi gerekir.

VII. HÜKÜM

A. Adli yardım talebinin KABULÜNE,

B. Eğitim hakkının ihlal edildiğine ilişkin iddianın KABUL EDİLEBİLİR OLDUĞUNA,

C. Anayasa'nın 42. maddesinde güvence altına alınan eğitim hakkının İHLAL EDİLDİĞİNE,

D. Başvurucuya net 34.000 TL manevi tazminat ÖDENMESİNE, tazminata ilişkin diğer taleplerin REDDİNE,

E. Ödemenin kararın tebliğini takiben başvurunun Hazine ve Maliye Bakanlığına başvuru tarihinden itibaren dört ay içinde yapılmasına, ödemede gecikme olması hâlinde bu sürenin sona erdiği tarihten ödeme tarihine kadar geçen süre için yasal FAİZ UYGULANMASINA,

F. Kararın bir örneğinin bilgi için Adana 3. İdare Mahkemesine (E.2018/29, K.2018/652) ve Adalet Bakanlığına GÖNDERİLMESİNE 14/5/2025 tarihinde OYBİRLİĞİYLE karar verildi.