

TÜRKİYE'DE TOPLANMA ÖZGÜRLÜĞÜNE DAİR TEMEL SORUNLAR VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

BERKE ÖZENÇ

HAKİKAT ADALET HAFIZA MERKEZİ
TRUTH JUSTICE MEMORY CENTER



HAFIZA
MERKEZİ

POLİTİKA BELGESİ



Meydan

**TÜRKİYE'DE TOPLANMA ÖZGÜRLÜĞÜNE DAİR
TEMEL SORUNLAR VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ**

BERKE ÖZENÇ

POLİTİKA BELGESİ



HAKİKAT ADALET HAFIZA MERKEZİ

Ömer Avni Mahallesi İnönü Caddesi

Akar Palas No: 14 Kat: 1

Beyoğlu 34427 İstanbul / Türkiye

0212 243 32 27

info@hafiza-merkezi.org

www.hakikatadalethafiza.org

HAZIRLAYAN

Berke Özenç

TASARIM

Ekin Sanaç

PROJE KİMLİK TASARIMI

Baht. Design Studio

© Hakikat, Adalet ve Hafıza Çalışmaları
Derneği Yayınları, 2025

e-ISBN: 978-625-95069-1-3

Bu yayın **Meydan** projesi kapsamında
Avrupa Birliği desteği ile hazırlanmıştır.
İçeriğin sorumluluğu tamamıyla
Hafıza Merkezi'ne aittir ve **Avrupa**
Birliği'nin görüşlerini yansıtmamaktadır.



Avrupa Birliği tarafından
ortak finanse edilmektedir

TÜRKİYE'DE TOPLANMA ÖZGÜRLÜĞÜNE DAİR TEMEL SORUNLAR VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

BERKE ÖZENÇ

POLİTİKA BELGESİ

HAKİKAT ADALET HAFIZA MERKEZİ
TRUTH JUSTICE MEMORY CENTER

HAFIZA



MERKEZİ



Meydan

I. Tarihi Arka Plan	9
A. 1961 Anayasası ve Toplanma Özgürlüğünün Anayasal Güvenceye Kavuşması	11
B. 1982 Anayasası ve Toplanma Özgürlüğünün Hukuken Etkisiz Kılınması	13
C. Toplantı ve Gösteri Yürüyüşleri Kanunu'nun Yarattığı Fiili İzin Sistemi	14
D. Bir Dönüm Noktası Olarak Gezi Protestoları	16
II. Sorun Nedir?	18
III. Türkiye'deki Hukuki Durum: İHAM ve AYM'nin Toplanma Özgürlüğüne Dair İçtihadı	20
A. Bildirim Yükümlülüğü ve Gizli Engel Kavramı	22
B. "Barışçıl" Toplanma Ölçütü	24
C. Caydırıcı Etki	25
D. Devletin Pozitif Yükümlülükleri	27
E. Toplanmanın Mekânını ve Zamanını Seçme Hakkı	28
F. Toplanma Özgürlüğüne Yönelik Müdahalelerin Meşruiyet Ölçütleri	30
G. Erteleme ve Yasaklama Kararlarının Yargısal Denetimi	34
H. Toplanmaların Dağıtılması Sürecinde Uyulması Gereken Ölçütler	36
IV. Türkiye'deki Fiili Durum: Anayasal Güvencelere Aykırı Şekilde Toplanma Özgürlüğünün Geçerliliğini Yitirmesi	39
A. Toplanmanın Mekânının ve Zamanının Belirlenmesinin Kamu Otoritelerinin Takdirindeki Yetkilere Dönüşmesi	40
B. Toplanma Özgürlüğüne Yönelik Keyfi ve Ölçsüz Müdahaleler	48
C. Toplanma Özgürlüğünün Kullanımı Üzerinde Hukuki ve Siyasi Alandan Kaynaklanan Caydırıcı Etki	51
V. 2911 Sayılı Kanun'da Yapılması Gereken Değişiklikler	53
A. Kanunun Başlığına Özgürlük Kavramının İşlenmesi	54
B. Mekân ve Zamanı Seçim Hakkının Bireylere Tanınması	54
C. Devletin Pozitif Yükümlülüklerinin Tanınması	55
D. Kanuna Aykırılık Tanımının Kapsamının Daraltılması	55
E. Erteleme ve Yasaklama Kararlarına Karşı Etkili Başvuru Hakkının Güvence Altına Alınması	55

Toplanma özgürlüğü, siyasi eşitliği esas alan demokratik bir siyasi rejimin varlık koşulunu oluşturur. Toplanma özgürlüğünün sağladığı, seçim dönemleri dışında görüşlerini ya da tepkilerini dile getirme olanağı, anlık çoğunlukların ve milli iradeyi temsil etme iddiasıyla hükmetmeye çalışan yönetici elitlerin dışında kalan yurttaşların da siyasi katılımını ve dolayısıyla siyasi eşitliği güvence altına alır. Toplanma özgürlüğü olmadan, siyasi rejim oy verme hakkına indirgenme tehlikesiyle karşı karşıya kalır. Dahası, oy verme süreci ya da sonuçlarındaki usulsüzlüklerin dahi yurttaş denetimi ve tepkisinden azade kılınması nedeniyle oy verme hakkının etkinliği de tartışmalı hale gelir. Diğer yandan, var olan anayasal ya da yasal düzenlemelerin kötüye kullanımı ya da uygulanmaması karşısında toplumsal tepkilerin dile getirilmesinin engellenmesi nedeniyle hukuk devleti, hukuku yaratan ve uygulayanların insafına kalır. Dolayısıyla toplanma özgürlüğüne yönelik otoriter baskılar, ne demokrasi ne de hukuk devleti adına meşrulaştırılabilir.

Toplanma özgürlüğünün kolektif ve doğrudan niteliği, halkın gerçek anlamda siyasi katılımına olanak tanıyarak, rejimin demokratikleşmesine esaslı katkılar sunarken, aynı zamanda siyasi iktidarı kontrol ve icra edenler üzerinde güçlü bir etki yaratma potansiyelidir. Bu durum, toplumsal hareket ve mücadeleleri yansıtan ve bunların sonucu olarak hukuki alana kazınan toplanma özgürlüğünün koruma alanıyla, bu alana yönelik baskılar arasında süregiden bir gerilimin ortaya çıkmasına yol açar. Özgürlüğün niteliğinden kaynaklanan önceden izin almama hakkı ve zaman ve mekânı seçme hakkı, koruma alanında yer alan güvenceleri oluştururken, diğer yandan uygulamada bu hakları incelikli yöntemlerle baskılayanın sayısız örneği vardır.

Özgürlüğün koruma alanı ve sınırlandırma rejimi arasındaki bu gerilim, özellikle son dönemde yükselen popülist iktidarlar karşısında, daha da sorunlu bir hâl alır. Halk adına ve halk için şiarıyla güçlerini pekiştiren popülist rejimlerde, bir doğrudan demokrasi aracı olan referandum sıklıkla kullanılırken, halk tarafından yönetimi hayata geçirmeyi sağlayan toplanma ve protesto özgürlüğü, çoğulculuğu ve siyasi katılımı güvence altına alan niteliğiyle temel bir tehdit olarak görülür.¹ Dolayısıyla, toplanma özgürlüğünü kısıtlayıcı kanuni düzenlemelerin yürürlüğe girmesi, bunlara karşın düzenlenen toplanmalara militarize yöntemler ve aşırı güç kullanımıyla müdahaleler, siyasi muhaliflerin kriminalize edilmesi ve seçim dönemlerinde

■ Bu yayın, 19 Mart 2025'te Türkiye'nin birçok yerinde başlayan kitlesel gösterilerden önce hazırlanmıştır.

¹ Polonya ve Macaristan örneklerinde toplanma özgürlüğüne yönelik baskı ve sınırlamalar için bkz. Tímea Drinóczi, Agnieszka Bień-Kacała, *Illiberal Constitutionalism in Poland and Hungary: The Deterioration of Democracy, Misuse of Human Rights and Abuse of the Rule of Law*, Routledge, 2022, s. 136-137.

özgürlüklerin baskılanması gibi yöntemlerin tüm dünyada yaygınlaşması hiç de şaşırtıcı değildir.² Türkiye'de toplanma özgürlüğünün geçmişi ve güncel durumunda da özgürlüğün bu arka planının ve içerdiği gerilimlerin izdüşümleri gözlemlenebilir.

I. Tarihi Arka Plan

Türkiye coğrafyasında toplanma özgürlüğü hakkının anayasal güvenceye kavuşturulmasının kökenleri 20. yüzyılın başlarına dek uzanır. 'Hürriyetin ilanı' diye de adlandırılan 2. Meşrutiyet döneminde, Osmanlı İmparatorluğu'nun ilk anayasası olan Kanuni Esasi'de 1909'daki değişiklikle, toplanma özgürlüğü tüm yurttaşlara tanınır. Aynı yıl yürürlüğe giren düzenlemede, meşruti monarşiye geçişle birlikte esen özgürlükçü rüzgârların etkisi hissedilir. Gerçekten de 2. Meşrutiyet'in ilanının ardından, siyasi dönüşümün itici gücü olan İttihat ve Terakki'nin siyasi alanı tam anlamıyla kontrol altına alamamasının neden olduğu 'kaotik' ortamın da etkisiyle, basın ve dernek kurma özgürlükleri çok daha serbestçe kullanılır, grev, boykot ve kitlesel mitingler yaygınlaşır.³ Bu fiili durumu hukuki düzleme aktaran bir şekilde kanunda "önceden izin almama" başta olmak üzere toplanma özgürlüğünün etkin kullanımını sağlayacak çeşitli güvencelere yer verilir. Fakat yalnızca üç yıl sonra yapılan değişikliklerle, kamu otoritelerine, toplantı ve gösterilere müdahaleler konusunda geniş takdir yetkisi tanınır, kanuna aykırı eylemler için kapsamlı cezalar öngörülür.⁴ Bu gerilemede, İttihat ve Terakki Partisi'nin siyasi alanın kontrolünü tam anlamıyla ele geçirmesi ana rolü oynar. Toplanma özgürlüğü, basın özgürlüğünün yanı sıra sıkı kayıtlamalara maruz kalır.⁵ 1. Dünya Savaşı'nın sonuna kadarki süreçte, çoğunlukla hükümet ya da yerel yöneticilerin inisiyatifiyle organize edilen kitlesel mitinglerin konusu ağırlıklı olarak Osmanlı İmparatorluğu'nun çeşitli bölgelerinin ilhakına yönelik protestolardır.⁶

Cumhuriyetin ilanının ardından hazırlanan 1924 Anayasası'nda toplanma özgürlüğü yer alır, fakat herhangi bir güvence içermeyecek şekilde kaleme alınır, otoriter hükümler içeren eski kanun yürürlüğünü korur. Cumhuriyetin ikinci çok partili hayat denemesi

² Clément Nyaletsossi Voule, *Report of the Special Rapporteur on the Rights to Freedom of Peaceful Assembly and of Association, Preserving the Gains and Pushing Back Against the Global Attack On Civic Space and Growing Authoritarianism*, (A/HRC/56/50), 2024, § 21, www.ohchr.org.

³ Doğan Çetinkaya, *1908 Osmanlı Boykotu, Bir Toplumsal Hareketin Analizi*, İletişim, 2004, s. 44-45.

⁴ Murat Güven, *Barışçıl Gösteri ve Toplanma Özgürlüğü*, On İki Levha, 2020, s. 18-19.

⁵ Barış Bahçeci, *Türk Hukukunda II. Meşrutiyet, 1908-1920*, On İki Levha, 2023, s. 176-177.

⁶ Cemal Tepe, *İkinci Meşrutiyet Dönemi Miting ve Nümayişler (1908-1918)*, Ankara Üniversitesi Yayınlanmamış Doktora Tezi, 2020, s. 449. Buna karşın 1909 yılında Sultanahmet'te, otoriter nitelikteki yeni basın kanunun protesto etmek amacıyla düzenlenen ya da Selanik'te grev ve sendika haklarının tanınması için düzenlenen ve toplumsal hareketlerin iradesini yansıtan mitinglerin varlığını da not etmek gerekir. *Aynı eser*, s. 450-451.

sürecinde kuruluna Serbest Cumhuriyet Fırkası'nın 1930'da İzmir'de düzenlediği kitlesel miting, bu dönemde toplanma özgürlüğü hakkının kullanıldığı kritik bir an olarak dikkat çeker. Fakat toplumsal muhalefetin görünür hale geldiği, çatışma ve müdahalelerin yaşandığı İzmir Mitingi, Serbest Fırka'nın kapanmasına giden süreci tetikler.⁷ 1931'de tek parti iktidarının kurumsallaşmasının ardından toplanma özgürlüğü demokratik katılım ve denetim işlevini tamamen yitirir. Özgürlüğün üzerindeki baskıların görece azalması, ancak 1946'da çok partili hayata geçişin yarattığı siyasi iklimde mümkün olur ve toplanma özgürlüğünü kullanılamaz hale getiren kanuni düzenlemelerin bir bölümü yürürlükten kaldırılır. Düzenlemelerdeki bu görece ferahlama, Demokrat Parti'nin yükselişine ve 1950'de iktidara gelmesine imkân veren önemli etmenlerden birini oluşturur.⁸

1950'li yıllarda Demokrat Parti döneminde bir yandan gençlik, diğer yandan işçi sınıfı hareketinin katılımıyla yaygınlaşan miting ve protestolar göze çarpsa da, başlangıçta bunların konusunu çoğunlukla “Komünizmi Tel'in” ya da “Kıbrıs Türk'tür” gibi devlet politikalarının desteklenmesi oluşturur. Bu dönemde 6-7 Eylül gibi şiddet olayları da kitlelerin mobilizasyonu ve toplumsal hareketlerin yukarıdan aşağıya doğru yönlendirilmesinin örnekleri arasında yer alır. Fakat zamanla siyasi ve toplumsal meşruiyetini artıran gençlik ve işçi sınıfı hareketleri içinde, özerk taleplerle ve miting düzenleme çabalarıyla siyasi alanı zorlamaya başlayan girişimlere de tanıklık edilir. DP'nin Tahkikat Komisyonu kurmasına karşı 28 Nisan 1960'da başlayan öğrenci protestolarıyla 555K eylemi ve 1961 Anayasası döneminin hemen başında, işçilerin taleplerini dikkate almayan koalisyon hükümetine karşı 31 Aralık 1961'de yüz elli bin kişinin katılımıyla düzenlenen Saraçhane Mitingi, 1950'li yıllarda sokaklarda gelişen bu hareketliliğin zirve noktalarını oluşturur.⁹ Dolayısıyla 1961 Anayasası'nda toplanma özgürlüğünün güvence altına alınması ve ardından yürürlüğe giren yeni toplantı ve gösteri yürüyüşleri kanununun görece özgürlükçü içeriği, yukarıdan bir lütuf olarak değil de, aşağıdan yukarıya doğru yükselen bir toplumsal hareketliliğin sonucu olarak değerlendirilebilir.

Demokrat Parti bu süreçte kontrolü dışındaki miting ve protesto girişimlerini, tek parti döneminde olduğu gibi idari tedbirlerle kısıtlasa da, 1950'lerin ikinci yarısından itibaren gücünü yitirmesiyle birlikte siyasi alanı daraltma girişimlerine paralel olarak toplanma

⁷ Eyüp Öz, “Serbest Cumhuriyet Fırkası, 12 Ağustos-17 Kasım 1930”, *Manas Sosyal Araştırmalar Dergisi*, Cilt: 4, Sayı: 5, 2015, s. 438.

⁸ Murat Şen, *Toplantı ve Gösteri Yürüyüşü Düzenleme Hakkı*, Seçkin, 2022, s. 31.

⁹ Sinan Yıldırım, “1950'li Yıllarda Toplumsal Hareketler”, *Toplumsal Hareketlerin Asrı*, Ed. Y. Doğan Çetinkaya, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, 2024, s. 49-70.

özgürlüğünü katı şekilde sınırlandıran bir düzenleme hazırlar.¹⁰ 1956'da yürürlüğe giren 6761 Sayılı Kanun'da siyasi partilerin düzenlediği ya da "siyasi içeriğe sahip her türlü toplantı ya da gösterinin" yalnızca seçim döneminde yapılabileceği öngörülür ve böylelikle toplanma özgürlüğü ve demokratik katılım arasındaki bağ koparılır. Seçim dönemi dışındaki tüm toplanmalar mülki amirin iznine bağlanır, gösteri yürüyüşlerinde "umumi konuşma" ve "propaganda" yasaklanır ve en önemlisi de kolluk kuvvetlerine, kanuna aykırı toplanmaların dağıtılması için gerektiğinde hedef gözetmeden ateş açma yetkisi tanınır. Toplumsal muhalefetin en önemli siyasi eleştiri ve katılım olanaklarından birinin bu denli sınırlandırılması, 1960 darbesine giden süreçte siyasi gerilimi tırmandıran öğelerden biri olarak nitelendirilebilir.¹¹

A. 1961 Anayasası ve Toplanma Özgürlüğünün Anayasal Güvenceye Kavuşması

1960 darbesinden sonra hazırlanan 1961 Anayasası'nda toplanma özgürlüğü hayli geniş bir korumadan yararlanacak şekilde düzenlenir. "Önceden izin almama", temel bir güvence olarak Anayasa'ya işlenir, 1963'te de yeni bir toplantı ve gösteri yürüyüşü kanunu yürürlüğe girer.¹² Bu dönemde sokaklar ve meydanlar, Anayasa'nın sağladığı özgürlükçü ortamın da etkisiyle serpilerek toplumsal ve siyasi hareketler tarafından gösteri ve protestolar için kitlesel olarak kullanılır. Bu durum siyasi iktidarın tepkisini de beraberinde getirir ve 1971 Askeri Muhtırası'nın yarattığı baskıcı ortamda, bir kanun değişikliği aracılığıyla, kamu otoritelerine toplanmaları 10 gün süreyle "erteleme" ve "sözlü saldırı"ya dönüşen gösterileri dağıtma yetkisi tanınır. Bu değişiklikler Anayasa Mahkemesi (AYM) önüne gelir. Mahkeme her iki değişikliği de toplanma özgürlüğünün özüne dokundukları gerekçesiyle iptal eder. Mahkemenin gerekçeleri, toplanma özgürlüğüne dair Türkiye'deki birikimin özgürlükçü yanlarını ve anayasa yargısının özgürlüklerin korunması açısından taşıdığı önemi ortaya koyması bakımından üzerinde durulmayı hak eder. AYM'nin kararı, bu çalışmanın üçüncü bölümünde ayrıntılı olarak açıklanacak güncel İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi (İHAM) ve AYM içtihadındaki standartların neredeyse 50 yıl önce yakalamış olması nedeniyle çarpıcıdır.

AYM değerlendirmesinde ilk olarak, kanuni düzenlemelerin özgürlükleri yok etmemesi

¹⁰ *Toplantılar ve Gösteri Yürüyüşleri Hakkında Kanun*, Resmi Gazete: 30.6.1956, Sayı: 9346.

¹¹ Fatih Tuğluoğlu, "Demokrat Partinin Toplantı ve Gösteri Yürüyüşleri Kanunu ve Zile Hadisesi (17 Ekim 1958)", *Tarihin Peşinde*, Sayı: 15, 2016, s. 179. 155-183. 1961 Anayasası'nın yapımına dek geçen süreçte toplanma özgürlüğüne dair kanuni düzenlemelerin hazırlık çalışmalarında yürütülen tartışmalara dair ayrıca bkz. Ömer Faruk Gençkaya, Uğur Ülger, "Toplantı ve Gösteri Yürüyüşleri Hakkının Düzenlenmesinde Yasama Yorumu, 1908-1960", *Gaziantep University Journal of Social Sciences*, Cilt: 21, Sayı: 4, 2022, s. 2371-2388.

¹² *Toplantı ve Gösteri Yürüyüşü Hürriyeti Hakkında Kanun*, Resmi Gazete: 18.2.1963, Sayı: 11337.

gerektiğini, “temel hakların kullanımını ciddi surette güçleştirici, amacına ulaşmasına engel olucu ve etkisini ortadan kaldırıcı” sınırlamaların hakkın özüne zarar vereceğini vurgular. “Sözle saldırı” ölçütünün muğlak niteliği mahkemeye göre, kamu otoritelerinin “kişisel düşünce ve takdiri”ni belirleyici hale getirir ve bu durum “keyfi duygusal müdahalelere çok elverişli, giderek bir toplantının yapılmasını hükümet komiserinin insaf ve izarına bırakacak uygulamalara yol açabilecek bir nitelik taşır.” Kamu otoritelerine tanınan, milli güvenliğin, kamu yararının ya da genel ahlakın gerektirdiği hallerde toplantı ve gösterileri erteleme yetkisiyse “herhangi bir konuda yapılmak istenen toplantı veya gösteri yürüyüşünü, idarenin iznine bağlı tutan bir sistemin değişik bir uygulama türü oluşturur.” Toplantı ve gösteri yürüyüşünü, “bunlardan yararlanacakların istedikleri zamanda değil, mülkiye amirlerinin arzudadıkları zamanda” yapılmasına yol açan bu tür bir düzenleme toplantı ve gösterileri “erteleme süresi sonunda da örtülü bir biçimde yapılamaz hale” getirir, toplantının “amacına ulaşılmasını önleyici ve etkisini ortadan kaldırıcı bir sonuç” doğurur.¹³

AYM bu kararında son olarak, aynı günde birden çok gösterinin yapılmak istenmesi durumunda kamu otoritelerine tanınan erteleme yetkisini inceler. Kanuna eklenmek istenen fıkraya göre, böyle bir durumla karşılaşan vali, güvenlik güçleri ya da silahlı kuvvetlerden yardım almasına rağmen toplanmanın güvenliğini sağlayamayacağı kanaatine varırsa erteleme yetkisini kullanabilir. AYM bu noktada, silahlı kuvvetleri dahi yardıma çağırma yetkisine sahip bir kamu otoritesinin, bir toplanmanın barışçıl yürütülmesi için uygun koşulları sağlayamamasının haklı bir gerekçesi olamayacağını vurgular. Ayrıca kanunda kamu otoritelerine, gerekli tüm tedbirleri almalarına rağmen, toplanmanın güvenliğini sağlayamamaları halinde toplanmayı dağıtma yetkisinin de tanınmış olduğuna işaret eder. Dolayısıyla ölçülülük ilkesi, otoritelerin müdahale yöntemlerinde kademeli bir ağırlaştırma gerektirirken, daha ilk aşamada, tüm göstericiler açısından özgürlüğün kullanım imkânını tamamen ortadan kaldıran böyle bir yetki hakkın özüne dokunur.¹⁴

B. 1982 Anayasası ve Toplanma Özgürlüğünün Hukuken Etkisiz Kılınması

1970’li yıllarda toplumsal muhalefetin sokakları etkin kullanmasının yarattığı endişenin yanı sıra AYM’nin toplanma özgürlüğüne dair geliştirdiği bu özgürlükçü içtihat, 1980 darbesinin ardından hazırlanan 1982 Anayasası’nda toplanma özgürlüğünün düzenleniş şeklinde önemli etkiler doğurur. Nitekim anayasa hazırlık çalışmalarında yürütülen

¹³ AYM, E: 1976/27, K: 1976/51, 22/11/1976, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, Sayı: 14, s. 364-365.

¹⁴ AYM, E: 1976/27, K: 1976/51, 22/11/1976, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, Sayı: 14, s. 366.

tartışmalarda, AYM'nin toplanma özgürlüğüne dair özgürlükçü içtihadına yönelik tepkiler açıkça dile getirilir.¹⁵ Bu doğrultuda AYM'nin toplanma özgürlüğüne dair içtihadında temel dayanak olarak kullandığı “öze dokunma” yasağına, Anayasa'nın sınırlandırma rejimini düzenleyen 13. maddesinde yer verilmez.¹⁶ Anayasa'nın 34. maddesindeyse AYM'nin iptal ettiği 10 günlük erteleme yetkisi, bu defa üç ay olarak yer alır ve ayrıca kamu otoritelerine yasaklama yetkisi tanınır. Öte yandan mülki amirlerin toplanma yer ve güzergâhını belirleme yetkisi de yine aynı maddeye işlenir.¹⁷ Toplanma özgürlüğünü fiilen geçersiz kılan yetkilerin özel sınırlandırma ölçütleri olarak bu şekilde Anayasa'ya işlenmesiyle, söz konusu yetkileri içeren kanun maddelerinin norm denetimi aracılığıyla ilerde AYM'nin önüne gelmesi durumunda, olası iptal kararlarının önünün alınmak istendiği söylenebilir.

Toplanma özgürlüğünü kullanılamaz hale getiren bu düzenlemelerin ardındaki zihin dünyasını özetleyen ifadeler, Milli Güvenlik Konseyi (MGK) Anayasa Komisyonu aracılığıyla 1982 Anayasası'na son şeklini veren cuntanın lideri Kenan Evren'in, anayasayı tanıtmaya amacıyla yaptığı bir konuşmada yer alır:

“1980'den önceki yıllarda, en çok kötüye kullanılan haklardan birisi de bu idi. Bilhassa, İstanbul, Ankara, İzmir gibi büyük şehirlerimizde, hemen hemen her hafta bir toplantı ve gösteri yürüyüşü yapılırdı. Biz bu hakkı da Batıdan aldık. Ancak, Batıdaki bu hak bizdeki gibi kullanılmıyor. Gösteri yürüyüşü yapanlar, ellerinde pankartlarla yolun sağındaki kaldırımdan ikişerli kollarla yürürler ve hiç kimseyi rahatsız etmeden, şehir düzenini ve trafiğini aksatmadan sona erdirirler... Bir de bizdekine bakınız. Eğer o gün

¹⁵ Ülkü Azrak, “Toplantı ve Gösteri Yürüyüşleri Kanunu”, *Anayasa ve Uyum Yasaları*, Türkiye Barolar Birliği Yayınları, 2002, s. 241; Zühtü Arslan, “Temel Hak ve Özgürlüklerin Sınırlanması: Anayasa'nın 13. Maddesi Üzerine Bazı Düşünceler”, *Anayasa Yargısı*, Anayasa Mahkemesi Yayınları, 2002, Cilt 19, s. 146-147.

¹⁶ Arslan, “öz güvencesinin, hakları sınırlamada siyasal otoriteyi çaresiz bıraktığı inancı”nın, “Anayasa'yı hazırlayan komisyon üyeleri arasında çok yaygın ve güçlü olduğu”nu, Danışma Meclisi Anayasa Komisyonu Tutanakları'na atıfla ortaya koyar. Bkz. Zühtü Arslan, “Temel Hak ve Özgürlüklerin Sınırlanması: Anayasa'nın 13. Maddesi Üzerine Bazı Düşünceler”, s. 147, Dipnot, 29-30. Ayrıca Anayasa Komisyonu Başkanvekili Feyyaz Gölcüklü'nün, öze dokunma yasağının kaldırılması nedeni olarak AYM'nin toplanma özgürlüğünün ertelenmesine dair içtihadını olumsuz bir örnek olarak zikrettiği konuşmaları için bkz. *Danışma Meclisi Tutanak Dergisi*, Cilt 7, Birleşim: 127, 16.8.1982, s. 551; *Danışma Meclisi Tutanak Dergisi*, Cilt 8, Birleşim: 130, 19.8.1982, s. 139.

¹⁷ *Madde 34 (İlk hali)* - Herkes, önceden izin almadan, silahlı ve silahlı toplantı ve gösteri yürüyüşü düzenleme hakkına sahiptir. Şehir düzeninin bozulmasını önlemek amacıyla yetkili idarî merci, gösteri yürüyüşünün yapılacağı yer ve güzergâhı tespit edebilir.

Toplantı ve gösteri yürüyüşü düzenleme hakkının kullanılmasında uygulanacak şekil, şart ve usuller kanunda gösterilir.

Kanunun gösterdiği yetkili merci, kamu düzenini ciddi şekilde bozacak olayların çıkması veya milli güvenlik gereklerinin ihlâl edilmesi veya Cumhuriyetin ana niteliklerini yok etme amacını güden fiillerin işlenmesinin kuvvetle muhtemel bulunması halinde belirli bir toplantı ve gösteri yürüyüşünü yasaklayabilir veya iki ay aşmamak üzere erteleyebilir. Kanun, aynı sebeplere dayalı olarak bir ille bağlı ilçelerde bütün toplantı ve gösteri yürüyüşlerinin yasaklanmasını öngördüğü hallerde bu süre üç ayı geçemez.

Dernekler, vakıflar, sendikalar ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları kendi konu ve amaçları dışında toplantı ve gösteri yürüyüşü düzenleyemezler. Resmi Gazete: 9.11.1982, Sayı: 17863, s. 9-10.

bir toplantı ve gösteri yürüyüşü varsa, bir kere o şehrin bütün emniyet kuvvetleri, hatta civar illerden getirilen emniyet kuvvetleriyle, askeri birlikler seferber edilmişlerdir. Çünkü her an bir olay çıkabilir. Her an yakma, yıkma olayı çıkabilir. Her an kavga çıkabilir. Nitekim, geçmişte bunlar çok olmuştur. Yeni Anayasamızda, bununla ilgili ne gibi hükümleri getirdik, şimdi onları söyleyeceğim. Bir kere, yine herkes önceden izin almaksızın, silahsız ve saldırsız toplantı ve gösteri yürüyüşü yapabilecektir. Ancak, istediği yerde değil. Gerekirse şehir düzeninin bozulmasını önlemek amacıyla idari merci, gösteri yürüyüşünün yapılacağı yer ve güzergâh tespit edebilecektir. Ayrıca, kamu düzenini ciddi şekilde bozacak olayların çıkması veya milli güvenlik gereklerinin ihlal edilmesi veya Cumhuriyetin ana niteliklerini yok etme amacını güden fiillerin işlenmesinin kuvvetle muhtemel bulunması halinde, kanunun belirleyeceği yetkili mercii, -ki bu yetkili mercii muhakkak mülki amir olacaktır,- belirli bir toplantı ve gösteri yürüyüşünü yasaklayabilecek veya iki ayı aşmamak üzere erteleyebilecektir.”¹⁸

Bu zihin dünyasını ve Anayasa'nın 34. maddesindeki sınırlamaları yansıtan 2911 sayılı Toplantı ve Gösteri Yürüyüşleri Kanunu, 1983'te yürürlüğe girer.¹⁹ Kanunun en önemli özelliği, toplanma özgürlüğüyle siyasi katılım arasındaki bağı ortadan kaldırmayı amaçlamasıdır. Nitekim kanunda sivil toplum örgütlerinin “kendi konu ve amaçları dışında” toplantı ve gösteri yürüyüşü düzenlemesi yasaklanır. Bu doğrultuda da kanunda toplanma özgürlüğünün depolitizasyonunu tahkim edecek düzenlemelere yer verilir.²⁰

C. Toplantı ve Gösteri Yürüyüşleri Kanunu'nun Yarattığı Fiili İzin Sistemi

2911 sayılı Kanun'un ilk bakışta dikkat çeken özelliği, toplanma özgürlüğünün mekânını ve zamanını belirlemenin, bireylere tanınan bir hak olarak değil de kamu otoritelerine ait bir yetki olarak düzenlenmesidir. Kanunda bir yandan geleneksel olarak özgürlüğün kullanım mekânlarını oluşturan genel yollar ve parklar gibi alanlarda toplanmak yasaklanır. Diğer yandan bir il ya da ilçede toplantı ve gösterilerin yapılabileceği sınırlı sayıda mekânı belirleme yetkisi de mülki amirlere tanınır. Zamansal açıdansa güneş doğmadan toplanılamayacağı ve toplanmaların da saat 23:00'ü aşamayacağı öngörülür. En önemlisi de mülki amirlere tanınan geniş erteleme ve yasaklama yetkileri aracılığıyla toplantı ve gösterilerin zamanlaması üzerinde son söz kamu otoritelerine

¹⁸ Kenan Evren, *Türkiye Cumhuriyeti Devlet Başkanı Orgeneral Kenan Evren'in Yeni Anayasayı Devlet Adına Resmen Tanıtma Programı Gereğince Yaptıkları Konuşmalar*, (24 Ekim-5 Kasım 1982), TBMM Basımevi, 1982, Anayasayı Tanıtma Konuşmaları, s. 59. (abç)

¹⁹ Toplantı ve Gösteri Yürüyüşleri Kanunu, Resmi Gazete: 8.10.1983, Sayı: 18185.

²⁰ Bülent Tanör, Necmi Yüzbaşıoğlu, *Türk Anayasa Hukuku*, 2001, s. 181.

verilir. Kanunda açıkça bir izin zorunluluğu getirilmemiş olsa da, 2911 sayılı Kanun'un sistematığı aracılığıyla fiili bir izin sistemi kurumsallaştırılır.

Kanunda toplantı ve gösteri yürüyüşlerinin organizasyonunu güçleştiren hükümler de yer alır. Üç gün önceden yapılması gereken bildirim yükümlülüğü ve düzenleme komitesinin görev ve sorumluklarına dair ayrıntılı düzenlemeler bu açıdan özellikle dikkat çeker. Toplanma ve gösteriler için öngörülen tüm bu sıkı kayıtlara en ufak bir aykırılık da istisnasız her toplanmayı kanuna aykırı hale getirir ve kanuna aykırı tüm toplanma ve gösterilerin kolluk kuvvetlerince dağıtılması öngörülür. Kanuna aykırı toplanmalara katılanlarla bu toplanmalara yönelik müdahalelere karşı direnenler için de ağır cezalara yer verilir.

2911 sayılı Kanun'un bu genel yapısının, Anayasa'da açıkça yer alan "önceden izin almama" güvencesini, kelimenin gerçek anlamıyla geçersiz hale getirdiği söylenebilir. 1980'li yıllardan itibaren de toplanma özgürlüğü, uygulamada, kamu otoritelerinin izni olmadan kullanılamayan bir hakka dönüşür ve keyfi kararlar aracılığıyla özgürlüğün kullanımı yoğun bir şekilde kısıtlanır. 23 Nisan Çocuk Şenliği'nden, sağlık personelinin 'Büyük Beyaz Miting'ine ya da kamu çalışanlarının sendikal hakları için düzenlemek istedikleri mitinglere kadar çok geniş bir yelpazedeki toplanmalar yasaklanır. Ayrıca İstanbul'da düzenlenmek istenen 'Birinci Öğrenci Gençlik Kurultayı' ve 'Eşcinseller Kongresi', Ankara'da düzenlenmek istenen 'Kürt Sorunu Kurultayı', Adana ve Şanlıurfada 'Barış Mitingi', Tekirdağ'da Grup Yorum konseri ve pek çok ilçede de Alevi kültür şenlikleri ve ülke çapında da 1 Mayıs kutlamaları bu yasaklamalardan nasibini alır. Anayasa hukukçusu Bülent Tanör'ün çizdiği bu tablo, bugün toplanma özgürlüğüne yönelik getirilen yasaklama kararlarıyla 1990'lı yıllardaki uygulamanın konu ve içerik bakımından büyük ölçüde benzeştiğini gösterir. Fakat benzerlikler bununla sınırlı değildir. Tanör, erteleme ve yasaklama kararlarının çoğu zaman gerekçesiz olduğunu, bu kararlar karşısında başvuru yargı yolunun, toplanma özgürlüğünün niteliği nedeniyle yavaş ve etkisiz kaldığını ve kamu otoritelerinin de kararlarını son anda bildirerek bu duruma katkı sunduğunu vurgular. Tanör toplanma özgürlüğünün durumuna dair bu tabloya, mülki amirlerin toplanma mekânları olarak yerleşim merkezlerinin dışındaki mekânları belirlemesini, buna karşın merkezdeki mekânların da keyfi olarak siyasi iktidarın kullanımına açılmasını ve az sayıda kişinin düzenlediği sembolik eylemlerden cenazede atılan sloganlara ve köylülerin toplu şikâyetlerine kadar pek çok protesto eyleminin ceza soruşturmasına konu edilmesini ekler.²¹

Bu açıdan özgürlüğün kullanımını görece serbestleştirmeye yönelik ilk adımlar ancak

²¹ Bülent Tanör, *Türkiye'nin İnsan Hakları Sorunu*, BDS Yayınları, 1994, s. 109-112.

2000'li yıllarda Avrupa Birliği'ne uyum sürecindeki anayasa değişiklikleriyle atılır. Anayasa'nın 34. maddesinde yer alan, valilerin mekân belirleme, erteleme ve yasaklama yetkilerinin yanı sıra sivil toplum örgütlerine yönelik yasaklayıcı düzenlemeler 2001'de kaldırılır. Fakat 2911 sayılı Kanun'da bu denli köklü değişikliklere gidilmez ve kamu otoritelerine tanınan kısıtlayıcı yetkiler, anayasal dayanakları ortadan kaldırılmasına rağmen kanuni düzlemde varlığı korunur. Kanundaki değişikliklerle sadece erteleme yetkisi bazı durumlarda 30 günden 10 güne, bazı durumlarda da iki aydan bir aya indirilir, yasaklama yetkisinin kullanımı açısından da "suç işleneceğine dair açık ve yakın tehlike" ölçütü getirilir.

Kanuni düzlemde toplanma özgürlüğünün kullanımını kolaylaştıran değişiklikler yapılmamış olsa da 2000'li yılların ikinci yarısındaki siyasi konjonktürün etkisiyle, uygulamada toplanma özgürlüğünün kullanımı konusunda görece serbestlik yaşanan bir döneme girilir. Öyle ki 1977'deki 1 Mayıs kutlamaları sırasında göstericilere ateş açılması sonucunda yaşanan katliamın ardından işçi sınıfı hareketinin ortak hafızasına kazınan, 1980 darbesinin sonrasında tüm demokratik güçler açısından sembol haline gelen ve uzun yıllar yasaklı kalan Taksim Meydanı, 2009'dan itibaren dört yıl boyunca toplantı ve gösteri yürüyüşlerine açılır.

D. Bir Dönüm Noktası Olarak Gezi Protestoları

Toplanma özgürlüğünün kullanımı açısından 2010'ların başlarına dek süren görece serbestlik ortamı 2013'te ortadan kalkar. İlk olarak, Taksim Meydanı'nda düzenlenen 1 Mayıs kutlamalarında dört yıl boyunca hiçbir şiddet eylemi ya da kargaşa olmamasına karşın meydan toplanmalara yeniden kapatılır. Kutlamalar için Taksim'e ulaşmak isteyen göstericilere sert şekilde müdahale edilir. Aynı yıl, mayısın sonuna doğru Taksim Meydanı'ndaki Gezi Parkı'nda ağaçların kesilerek, bir alışveriş merkezi inşasına dönük girişimler başlar. Bu girişimler karşısında başlayan protestolar kısa sürede tüm Türkiye'ye yayılır. Gezi protestoları, dönemin hükümeti tarafından sert şekilde bastırılır ve bu süreçte toplanma özgürlüğünün yanı sıra ifade ve basın özgürlüğüne, kötü muamele yasağına ve sağlık ve çalışma hakkına dair yoğun insan hakları ihlalleri yaşanır, bu insan hakları ihlallerinin faili konumundaki kamu otoriteleri ve kolluk

kuvvetleri cezasızlık pratiğiyle korunur.²² Gezi protestolarının ardından ülke genelinde toplanma ve gösteri yürüyüşü özgürlüğüne yönelik baskı ve kısıtlamalar yoğunlaşır. Öyle ki 2011'de Toplanma ve Gösteri Yürüyüşleri Kanunu'na aykırı davranışlar nedeniyle hakkında kamu davası açılan kişi sayısı 9 bin 717'ken 2015'te bu 19 bin 274'e çıkar.²³

Gezi protestolarının ardından, 2014 başında 2911 sayılı Kanun'da değişiklikler yapılır. Fakat değişiklikler arasında kanunun toplanma özgürlüğünü fiilen izin sistemine bağlayan yapısına dokunan düzenlemeler yer almaz. Valilerin mekân belirleme yetkisi açısından, siyasi parti ve sivil toplum örgütlerinin temsilcilerinden bağlayıcı olmayan şekilde görüş alınması, açık alanlardaki toplanmaların güneş batmadan bir saat önce değil de güneşin batmasıyla birlikte, kapalı alanlardaki toplantıların da saat 23:00'te değil de 24:00'te bitmesi öngörülür. Bu görünüşte iyileştirmeler bir yana, kanunda dikkat çeken esas değişiklik, göstericiler üzerinde caydırıcı etki yaratacak şekilde, düzenleyici ve göstericilerin ses ve görüntülerinin kaydedilmesine izin veren bir hükmün 11. maddeye eklenmesidir.

2013'teki Gezi protestoları, Türkiye'nin yakın tarihinde toplanma özgürlüğü açısından bir kırılma noktası olarak nitelendirilebilir. Bu tarihten itibaren toplanma özgürlüğü üzerindeki baskılar artar ve özgürlüğün kullanımı üzerinde caydırıcı etki doğuran uygulamalar yaygınlaşır. Toplanma özgürlüğü açısından sembol niteliğindeki mekânlar ve protestolar yasaklanır. 2013'ten itibaren Taksim 1 Mayıs kutlamalarına kapatılır. Onur Yürüyüşü 2015'te, Cumartesi Anneleri'nin eylemleri 2018'de ve Feminist Gece Yürüyüşü de 2019'da yasaklanır. Gezi protestolarının ardından toplanma özgürlüğünün kullanımı üzerinde en derin etkiyi yaratan gelişmelerden biri de protestoları organize ettikleri gerekçesiyle çok sayıda insan hakkında açılan, yıllar süren ve gündemden düşmeyen Gezi davası olur. Dava sonucunda Eylül 2023'te Yargıtay, iş insanı Osman Kavala'ya verilen ağırlaştırılmış müebbet ve avukat Can Atalay, şehir plancısı Tayfun Kahraman, sinemacı Çiğdem Mater ve Mine Özerden'e verilen 18'er yıl hapis cezasını onar. Resmi kaynakların da kabul ettiği üzere 80 şehirde yaklaşık üç buçuk milyon insanın katıldığı²⁴ protesto gösterilerinin, "çalışmaları iki yıl öncesinden başlatılan ve planlı bir kalkışma

²² Gezi protestoları ve devamı niteliğindeki eylemlere yönelik müdahalelerde, 14 gösterici ve 2 polis hayatını kaybetti, çok sayıda gösterici yaralandı, uzuv kaybı yaşadı, gözaltına alındı ya da tutuklandı. Protesto gösterilerini organize ettikleri ya da gösterilere katıldıkları gerekçesiyle sivil toplum örgütü yöneticilerine ve göstericilere Türkiye'nin farklı şehirlerinde toplu davalar açıldı. Yaralanan göstericilere sağlık hizmeti sundukları gerekçesiyle hekimler ve olayları takip eden basın mensupları, olaylar sırasında görüşlerini açıklayan çok sayıda sosyal medya kullanıcısı da ceza soruşturması ve davalarına maruz kaldı. Gezi Hukuku İzleme Grubu, *Gezi Raporu*, Türkiye Barolar Birliği Yayınları, 2015, s. 141-218. Resmi verilere göre bu süreçte 697 güvenlik görevlisi yaralandı. Türkiye İnsan Hakları Kurumu, *Gezi Parkı Olayları Raporu*, 2014, s. 17.

²³ Eşit Haklar İçin İzleme Derneği, *Toplantı ve Gösteri Hakkı İzleme Raporu (Ekim 2015-Kasım 2016)*, 2016, s. 11.

²⁴ Türkiye İnsan Hakları Kurumu, *Gezi Parkı Olayları Raporu*, 2014, s. 7.

hareketi olduğuna" dair tespitler içeren karar²⁵ ve karara giden süreç, geleneksel olarak toplanma özgürlüğüne açık olan park ve meydanlarda kitlesel protesto gösterileri düzenlemek ya da bunlara katılmak isteyenler üzerinde, süregiden bir caydırıcı etki yaratır.

Toplanma özgürlüğünün kullanımının kısıtlanması açısından Gezi protestolarının yarattığı kırılmayı daha da pekiştiren 15 Temmuz darbe girişiminin ardından ilan edilen olağanüstü hal olur. Bu dönemde 2911 sayılı Kanun kapsamında verilen yasaklama ve erteleme kararlarının yanı sıra Olağanüstü Hal Kanunu'nun tanıdığı, toplanmaları izne bağlama yetkisini de kamu otoriteleri çok yoğun kullanır. Ayrıca İl İdaresi Kanunu'nda yer alan valilerin, kamu düzeni ve güvenliğini sağlamak için gerekli tedbirleri alabileceğini öngören görevlendirme hükmü, önce 2015'te uygulamaya konan sokağa çıkma yasaklarına, ardından da şehir sınırların içindeki toplanma yasaklarına dayanak olarak kullanılmaya başlanır.²⁶ Pandemiyle birlikte, genel sağlık gerekçesiyle kapalı ve açık toplanmalar ertelenir. Bu dönemde gözlemlenen yasakların sacayaklarını, belirli bir şehrin tamamına uygulananlar ya da belirli konular hakkındaki toplanmalara veya 8 Mart, 21 Mart Newroz etkinlikleri, 1 Mayıs kutlamaları ya da Onur Haftası etkinlikleri gibi özel günlere yönelik uygulananlar oluşturur.²⁷

II. Sorun Nedir?

Türkiye'de toplanma özgürlüğünün köklü geçmişinde iki temel özellik göze çarpar. Bunlardan ilki, toplanma özgürlüğünün, 2. Meşrutiyet'in ardından yükselen toplumsal hareketliliğin bir sonucu olarak hukuki güvenceye kavuşmasıdır. 1961 Anayasası'yla toplanma özgürlüğünün "önceden izin almama" güvencesini içerecek şekilde anayasal güvenceye kavuşturulmasında da çok partili hayata geçiş ve ardından Demokrat Parti döneminde, siyasi ve hukuki alanı zorlayan toplumsal hareketlerin yadsınamaz bir etkisi gözlemlenir. Diyebiliriz ki özgürlüğün fiili kullanımı, diğer bir deyişle aşağıdan yukarıya doğru bir talep ve mücadele pratiği, hukuki biçimi büyük ölçüde belirlemiştir. Fakat hemen ardından yukarıdan gelen baskı ve hukuki çerçevenin sıkılaştırılması çabasında da bir örneği gözlemlenebilecek ikinci temel özellik, özgürlük ve baskı sarkacının bugüne dek süren salınımıdır.

²⁵ Yargıtay 3. Ceza Dairesi, 2023/6359, 28.9.2023, s. 4.

²⁶ Çiğdem Sever, "Genel Yetki Normları ile Olağanüstünün Olağanlaşması: Toplantı ve Gösteri Yürüyüşü Hakkı Örneği", *Olağanüstü Rejimlerde İnsan Haklarını Savunmak – Kamu Hukukçuları Platformu 10. Toplantısı Bildiri Kitabı*, Ed: K. Burak Öztürk, Türkiye Barolar Birliği Yayınları, 2024, s. 74-93.

²⁷ Eşit Haklar İçin İzleme Derneği, *Toplantı ve Gösteri Hakkı İzleme Raporu 2021*, s. 13-46.

Cumhuriyet öncesinde bir şekilde miting kültürü ve pratiği olarak şekillenmeye başlayan ve ardından hukuki güvencelerle tahkim edilen toplanma özgürlüğü alanındaki olumlu gelişmeler, daha ziyade büyük siyasi kırılmalardan sonraki özgürlük ortamında yeşerebilmiştir. 2. Meşrutiyet'in ilanı, 1930 ve 1946'daki çok partili hayata geçiş denemeleri, 1960 darbesi sonrasında yürürlüğe giren 1961 Anayasası'nın estirdiği özgürlükçü rüzgâr, 1990'lı yıllardaki 12 Eylül Darbesi'nin izlerinin silinmesine yönelik toplumsal mücadeleler ve nihayet 2000'li yıllarda AKP iktidarının görece özgürlükçü bir söylem benimsediği kısa bir dönemde toplanma özgürlüğünün demokratik katılım aracı olarak güçlü ve yoğun bir şekilde kullanıldığı göze çarpar. Fakat toplanma özgürlüğünün, niteliği itibariyle, toplumsal taleplerin siyasi alana doğrudan yansiyarak kurulu düzen üzerinde oluşturduğu tehdit, özgürlük üzerindeki baskıların artmasını ve özgürlüğü cendereye alan hukuki düzenlemelerin yürürlüğe girmesini de beraberinde getirir.

Özgürlük ve baskı sarkacının salınımında, 1961 Anayasası'nı izleyen dönemde yükselen toplumsal muhalefet ve bunun bir yansıması olarak kitleselleşen miting ve gösteriler karşısında 1982 Anayasası'na yansıyan baskıcı tepki, bugün Türkiye'de toplanma özgürlüğüyle ilgili sorunların da kaynağını oluşturur. 1980 darbesinin ardından cuntanın hazırladığı 2911 sayılı Toplantı ve Gösteri Yürüyüşleri Kanunu, Tanör'ün erken tarihli haklı tespitinde vurguladığı üzere, toplanma özgürlüğünü fiilen izin sistemine bağlayan bir hukuki çerçeve yaratır. Kanunun en önemli özelliği, toplanma özgürlüğünün gerçek anlamda kullanılmasını sağlayan iki temel öge olan mekânın ve zamanın belirlenmesini, bireylerin bir hakkı olarak değil de kamu otoritelerinin bir yetkisi olarak düzenlemesidir. Mekânsal ve zamansal mutlak yasakların yanı sıra, mekân belirleme, erteleme ve yasaklama yetkilerinin kamu otoritelerine tanınması, toplanma özgürlüğünü fiilen ortadan kaldıran bir sonuç doğurur, Anayasa'da lafzen var olan önceden izin almama güvencesini geçersiz kılar. Kanunun, Anayasa'nın geçici 15. maddesi aracılığıyla Anayasa'ya aykırılığının ileri sürülememesi, bu hukuki çerçevenin uzun yıllar varlığını korumasına yol açar.

Hukuki düzlemdeki kritik gelişme 2001'deki anayasa değişiklikleridir. Anayasa reformuyla, hem geçici 15. maddedeki norm denetimi yasakları, hem de 34. maddede yer alan mülki amirlerin mekân belirleme, erteleme ve yasaklama yetkileri yürürlükten kaldırılır. Hatta AYM'nin 1976'da erteleme ve yasaklama yetkilerini Anayasa'ya aykırı bulurken dayandığı öze dokunma yasağı Anayasa'nın 13. maddesine işlenir. Aynı maddede buna ek olarak, özgürlüklerin "yalnızca Anayasanın ilgili maddelerinde belirtilen [özel] sebeplere bağlı olarak" sınırlandırılabilceği güvence altına alınır. Ayrıca Anayasa'nın 34. maddesindeki değişikliklerin gerekçesidir. Gerekçede "[t]oplantı ve gösteri yürüyüşü düzenleme hakkı ve sınırları Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesine

uygun olarak yeniden düzenlendi" denilmektedir.²⁸

2001'deki anayasa değişiklikleri böylelikle, 1982 Anayasası'ndaki, toplanma özgürlüğünün fiilen izin sistemine bağlanmasına olanak tanıyan hükümleri ortadan kaldırır. Artık Anayasa'da bir özgürlüğün ancak Anayasa'nın ilgili maddesinde belirtilen özel sebeplere bağlı olarak sınırlandırılabilceğinin öngörülmesi ve 34. maddenin orijinal halinde özel sınırlama sebepleri olarak sayılan mekân belirleme, erteleme ve yasaklama yetkilerinin ayıklanması, bu yetkilerin 2911 sayılı Kanun'daki varlıklarını Anayasa'ya aykırı hale getirir, çünkü o an itibarıyla bu üç olağanüstü yetki anayasal dayanağını yitirir. Fakat o günden bugüne, AKP iktidarının görece özgürlükçü ilk yılları da dâhil olmak üzere, kanuni düzlemde anayasal çerçeveye uyum sağlanması adına herhangi bir adım atılmaz. Bu çalışmanın bir önceki bölümünde ortaya konduğu üzere kanunun toplanma özgürlüğünü fiili izin sistemine tabi kılan otoriter yapısı korunur, sadece ayrıntıya dair düzenlemelerle yetinilir. Bu durum, toplanma özgürlüğüne dair Anayasa'nın 34. maddesinin değişiklik gerekçesinde vurgulanan, İHAM standartlarına ulaşılma gayesinden fazlasıyla uzak kalınmasına yol açar. Nitekim bu olgu, İHAM'ın toplanma özgürlüğüne dair içtihadının gelişiminde, Türkiye'deki ihlallerin önemli bir etmen oluşturmalarıyla sonuçlanır. Ardından 2012'deki anayasa değişiklikleriyle bireysel başvuru usulünün yürürlüğe girmesiyle, AYM içtihadı da benzer bir seyir izler. AYM'nin ihlal kararlarında toplanma özgürlüğüne ilişkin olanlar önemli bir bölüm oluşturur. Dolayısıyla Türkiye'de bugün için toplanma özgürlüğüyle ilgili temel hukuki sorunların ortaya konması açısından, her iki mahkemenin ilke düzeyinde birbiriyle uyumlu içtihadının ana hatlarına değinmek, sağlam bir başlangıç noktası oluşturabilir.

III. Türkiye'deki Hukuki Durum: İHAM ve AYM'nin Toplanma Özgürlüğüne Dair İctihadı

İHAM ve AYM, toplanma özgürlüğünü, ifade özgürlüğüyle birlikte ele alır ve bu iki özgürlüğün demokratik bir toplum ve rejim için önemine dikkat çeker. Mahkemelere göre, ifade özgürlüğünün güvence altına aldığı kişisel fikirlerin korunması, aynı zamanda toplanma özgürlüğünün amaçlarından biridir.²⁹ Toplanma özgürlüğü, "çoğulcu demokrasilerin gelişmesinde zorunlu olan farklı düşüncelerin ortaya çıkması,

²⁸ Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun Teklifi ve Anayasa Komisyonu Raporu (2/803), Dönem: 21, Yasama Yılı: 3, Sıra sayısı: 737.

²⁹ İHAM, *Ezelin v. France*, 11800/85, 26.4.1991, § 37; *Djavit An v. Türkiye*, 20652/92, 20.02.2003, § 39; *Schwabe and M.G v. Germany*, 8080/0, 8577/08, 01.12.2011, § 98; AYM, *Ali Rıza Özer ve Diğerleri Başvurusu*, 2013/3924, 6.1.2015, § 115.

korunması ve yayılmasını güvence altına almaktadır.”³⁰ Bu nitelikleriyle ifade ve toplanma özgürlükleri, demokratik toplumun en temel³¹ ve üstün değerleri³² arasında yer alır. İHAM ve AYM'nin toplanma özgürlüğüyle demokrasi arasında kurduğu bu ilişki, toplanma özgürlüğünün ifade özgürlüğünü müşterek kılarak kamusalallaştırma ve toplumsal muhalefetin ve azınlıkların siyasi irade oluşumuna doğrudan katılımını sağlama açısından yerine getirdiği ikili işleve işaret eder. Bu ikili işlev, toplanma özgürlüğünün demokratik bir siyasi düzendeki kapsamının ve sınırlandırma rejiminin hukuki çerçevesinin somutlaştırılmasında belirleyicidir.

Toplanma özgürlüğünün ikili işlevi ışığında İHAM ve AYM, demokrasinin ayırt edici yanının, var olan sorunları açık tartışma aracılığıyla çözebilme vasfı olduğunu, bu nedenle, şiddete ya da demokratik ilkelerin reddine yönelen eylemler dışında, şok edici, kabul edilemez ya da belirli bir anlayışa göre gayri meşru gözükten görüşlerin dile getirildiği toplanma ve ifade özgürlüğü kullanımlarını, önleyici nitelikteki genel yasaklarla bastırmaya çalışmanın, demokrasiye zarar verdiğini ve hatta onu tehlikeye attığını vurgular. Bu doğrultuda hukuk devletine dayanan demokratik bir toplumda, kurulu düzene karşı çıkan ve toplanma özgürlüğü gibi barışçıl yollarla ifade edilen siyasi görüşlere, her zaman için imkân tanınmalıdır.³³ Bu çerçevede toplanma özgürlüğü, bireyi yalnızca kamu otoritelerinin keyfi müdahalelerinden³⁴ ve dolaylı³⁵ ya da örtülü³⁶ sınırlandırmalarından korumaz, özgürlüğün etkin kullanılmasını sağlamaya yönelik olarak devletin pozitif yükümlülüklerini de içerir.³⁷

İHAM ve AYM'nin içtihadında, toplanma özgürlüğünün, demokratik bir toplumun ve siyasi rejimin vazgeçilmez değerleri arasında yer almasının nedenlerine dair de yol

³⁰ AYM, *Güven Usta Başvurusu* (2), 2021/42571, 17.7.2024, § 31.

³¹ AYM, *Ali Rıza Özer ve Diğerleri Başvurusu*, 2013/3924, 6.1.2015, § 117.

³² İHAM, *Navalnyy v. Russia*, 29580/12, 15.10.2018, § 98.

³³ İHAM, *Stankov And the United Macedonian Organisation Ilinden v. Bulgaria*, 29221/95, 29225/95, 2.10.2001, § 97; *Gün and Others v. Türkiye*, 8029/07, 18.06.2013, § 70; AYM, *Ali Rıza Özer ve Diğerleri Başvurusu*, 2013/3924, 6.1.2015, § 117.

³⁴ İHAM, *Djavit An v. Türkiye*, 20652/92, 20.02.2003, § 57; *Kudrevičius and Others v. Lithuania*, 37553/05, 15.10.2015, § 158.

³⁵ İHAM, *Makhmudov v. Russia*, 35082/04, 26.7.2007, § 64; *Salih Şahin Başvurusu*, 2016/13964, 28.1.2020, § 44.

³⁶ AYM, *Filiz Kerestecioglu Demir Başvurusu* (3), 2020/11218, 19.10.2022, § 77; *Şerafettin Can Atalay Başvurusu*, 2021/9387, 19.1.2023, § 38.

³⁷ İHAM, *Plattform “Ärzte Für Das Leben” v. Austria*, 10126/82, 21/06/1988, § 32; *Öllinger v. Austria*, 76900/01, 29.06.2006, § 35; *Djavit An v. Türkiye*, 20652/92, 20.02.2003, § 57; *Kudrevičius and Others v. Lithuania*, 37553/05, 15.10.2015, § 158; AYM, *Ali Rıza Özer ve Diğerleri Başvurusu*, 2013/3924, 6.1.2015, § 118; *Dilan Ögüz Canan Başvurusu*, 2014/20411, 30/11/2017, § 42; *Eğitim ve Bilim Emekçileri Sendikası ve diğerleri Başvurusu*, 2014/920, 25/5/2017, § 82.

gösterici ve hukuken bağlayıcı saptamalar yer alır. İHAM'a göre toplanma özgürlüğü kullanılarak toplumsal ilişkilere ve siyasi rejime yönelik eleştirel görüşlerin dile getirilmesi, çoğulcu ve özgürlükçü bir demokraside, siyasi katılımın ve denetimin en önemli araçlarından biridir.³⁸ Demokratik bir rejimde, kamu otoritelerinin eylemleri yalnızca yasama ve yargının değil, aynı zamanda basın ve kamuoyunun da sıkı denetimine tabidir.³⁹ AYM de “yönetime katılım aracı” olarak nitelendirdiği toplanma özgürlüğünün, “memleket meselelerinin barışçıl yöntemlerle ve uzlaşılıyla çözülebilmesine imkân tanıdığını” vurgular.⁴⁰ Toplanma özgürlüğü ve demokrasi arasındaki bu ilişki, özgürlüğün kullanımı konusunda kamu otoritelerinin, toplanmaların ön hazırlığından düzenlenmesine dek kolaylaştırıcı ve destekleyici tedbirleri almasını, doğrudan ve dolaylı keyfi müdahalelerle toplanmaları engellemekten kaçınmasını ve özgürlüğü, somut olgulara dayanarak meşru gerekçelerle sınırlandırırken de özgürlüğün çoğulcu bir demokrasideki önemini dikkate almasını gerektirir.

A. Bildirim Yükümlülüğü ve Gizli Engel Kavramı

Kamu otoritelerinin toplanma özgürlüğünün kullanımını engellememe ve aynı zamanda kolaylaştırma yükümlülüğü, her şeyden önce toplanmaya dair bildirim usulünün işleyişinde somutlaşır. İHAM ve AYM, bildirim yükümlülüğünün, kamu otoriteleri tarafından, özgürlüğün kullanımını engelleyen ve hatta ortadan kaldıran bir araç olarak kullanılma riskini göz önüne alarak, demokratik bir toplumda sahip olması gereken işlevi ortaya koyan kapsamlı bir içtihat geliştirmiştir. Mahkemelere göre bildirim yükümlülüğünün amacı, toplanmanın sorunsuz bir seyir izlemesini sağlamak için kamu otoritelerinin makul ve uygun önlemleri alabilmesine imkân tanımaktır.

³⁸ İHAM içtihadında; toplanma özgürlüğü, ifade özgürlüğü ve demokrasi arasındaki ilişkiye dair ayrıca bkz. Ziya Çağa Tanyar, “Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi İçtihadında Toplantı ve Gösteri Yürüyüşü Hakkı”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt: 60, Sayı: 3, 2011, s. 597-601; Osman Doğru, Atilla Nalbant, *İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi*, 2. Cilt, Legal Yayınevi, 2013, s. 430-431; David Mead, *The New Law of Peaceful Protest, Rights and Regulation in the Human Rights Act Era*, Hart Publishing, 2010, s. 63-64; Oktay Uygun, Devlet Teorisi, On İki Levha, 2014, s. 658-659; Olgun Akbulut, “Toplantı ve Örgütlenme Özgürlükleri”, *İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi ve Anayasa*, Editör: Sibel İnceoğlu, Beta, 2013, s. 381, 385. AYM içtihadında; toplanma özgürlüğü, ifade özgürlüğü ve demokrasi arasındaki ilişkiye dair ayrıca bkz. Ulaş Karan, *Örgütlenme ve Toplanma Özgürlüğü, Anayasa Mahkemesi Bireysel Başvuru El Kitapları Serisi - 3*, Anayasa Mahkemesine Bireysel Başvuru Sisteminin Desteklenmesi Ortak Projesi, 2018, s. 45-60; Murat Şen, *Anayasa Mahkemesi ve Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi Kararları Çerçevesinde Toplantı ve Gösteri Yürüyüşü Düzenleme Hakkı*, Seçkin, 2022, s. 95-102; Murat Güven, *Barışçıl Gösteri ve Toplanma Özgürlüğü*, On İki Levha, 2020, s. 38-40; Tevfik Sönmez Küçük, “Toplantı ve Gösteri Yürüyüşü Hakkının Sınırlılığı Üzerine Bir Değerlendirme”, *Yeditepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt: 19, Özel Sayı, 2022, s. 264-267.

³⁹ İHAM, *Christian Democratic People's Party v. Moldova*, 28793/02, 14.2.2006, § 65.

⁴⁰ AYM, E: 2014/01, K: 2017/142, 28.9.2017, § 23.

Bu amaçtan sapılması halinde, hakkın özüne dokunulmuş olur.⁴¹ Nitekim İHAM'ın bu amaca uygun tedbir olarak verdiği örneklerden bazıları trafiğin akışının düzenlemesi ve sağlık personelinin bulundurulmasıdır.⁴² Diğer bir deyişle, bildirim usulünün amacı "toplantının yapılıp yapılmamasına karar vermek değil",⁴³ hakkın "etkin kullanılması imkânını sağlamaktır."⁴⁴

Bildirim yükümlülüğü, İHAM'ın, Türkiye aleyhine yapılan başvurular kapsamında geliştirdiği özgün kavramla, özgürlüğün kullanımına yönelik "gizli bir engel" (hidden obstacle) olarak kullanılmamalıdır.⁴⁵ AYM tarafından da bir denetim ölçütü olarak benimsenen bu kavram,⁴⁶ yukarıda değinilen "dolaylı" ya da "örtülü" sınırlandırma kavramları ışığında anlam kazanır ve bildirim yükümlülüğünün kamu otoriteleri tarafından hakkın özüne dokunacak şekilde araçsallaştırılma tehlikesine işaret eder. Öyle ki kamu otoritelerinin, kendilerine bildirilmesinin ardından, soyut bir şekilde kamu düzeni ya da başkalarının hak ve özgürlükleri gibi gerekçelere atıf yaparak, bir toplanmayı yasaklamaları ya da sadece bu bildirimin yokluğu veya geç yapılması nedeniyle dağıtmaları söz konusu olabilir. Bu durumda, asıl işlevi özgürlüğün etkin kullanılması için gerekli tedbirlerin alınmasına imkân tanımak olan bildirim usulü, formalitelere aykırılık gerekçesiyle, gizli bir engelle dönüştürülebilir. İşte İHAM ve AYM'nin denetim ölçütü olarak kullandığı gizli engel kavramı, bildirim usulünün özgürlüğün korunmasına yönelik esas işlevini dikkate alarak, kamu otoritelerinin özgürlüğe yönelik müdahalelerde takdir payını daraltan bir çerçeve oluşturur. İHAM daha sonra bu içtihadını geliştirerek yalnızca bildirim yükümlülüğünün değil, kamu otoriteleri tarafından, kamu düzeni ve güvenliğinin sağlanması adına her türlü işlem ve eylemin, gizli bir engel oluşturmaması gerektiğinin altını çizmiştir.⁴⁷ AYM'nin içtihadı da aynı doğrultudadır.⁴⁸

⁴¹ İHAM, *Sergey Kuznetsov v. Russia*, 10877/04, 23.10.2008, § 42; *Navalnyy v. Russia*, 29580/12, 15.10.2018, § 100; AYM; Ali Rıza Özer ve Diğerleri Başvurusu, 2013/3924, 6.1.2015, § 122; Osman Erbil Başvurusu, 2013/2394, 25.3.2015, § 52; Yener Kaya ve Diğerleri Başvurusu, 2021/52529, 9.1.2024, § 24.

⁴² İHAM, *Oya Ataman v. Türkiye*, 74552/01, 05.12.2006, § 38.

⁴³ Oktay Uygun, *Devlet Teorisi*, s. 659.

⁴⁴ Ali Rıza Özer ve Diğerleri Başvurusu, 2013/3924, 6.1.2015, § 122; AYM, Ömer Faruk Akyüz Başvurusu, 2015/9247, 4.4.2018, § 56.

⁴⁵ İHAM, *Oya Ataman v. Türkiye*, 74552/01, 05.12.2006, § 38; *Balcık and Others v. Türkiye*, 25/02, 29.11.2007, § 49; *Nurettin Aldemir and Others v. Türkiye*, 32124/02, 32126/02, 32129/02, 32132/02, 32133/02, 32137/02, 32138/02, 18.12.2007, § 43; *Akgöl And Göl v. Türkiye*, 28495/06, 28516/06, 17/05/2011, § 41; *Samiüt Karabulut v. Türkiye*, 16999/04, 27.1.2009, § 35.

⁴⁶ AYM, *Şerafettin Can Atalay Başvurusu*, 2021/9387, 19.1.2023, § 38.

⁴⁷ İHAM, *Berladir and Others v. Russia*, 34202/06, 10.07.2012, § 39.

⁴⁸ AYM, Ali Rıza Özer ve Diğerleri Başvurusu, 2013/3924, 6.1.2015, § 119; *Dilan Öğüz Canan Başvurusu*, 2014/20411, 30.11.2017, § 41; *Şerafettin Can Atalay Başvurusu*, 2021/9387, 19.1.2023, § 38.

Bu kapsamda, toplanma özgürlüğünün kullanılmasını sağlamaya yönelik önlemleri alma yükümlülüğü, bildirim koşulu karşılanmasa dahi sürer. Yalnızca bildirim yükümlülüğüne uyulmaması⁴⁹ ya da bu süreçteki herhangi bir gecikme,⁵⁰ bir gösterinin dağıtılması için yeterli gerekçe oluşturmaz. Ayrıca barışçıl bir gösteri, kural olarak, cezai yaptırım tehdidinde tabi kılınamaz.⁵¹ Kısacası, kanunlara aykırı bir durumun varlığı, tek başına, toplanma özgürlüğünün sınırlandırılması için yeterli değildir.⁵² Burada belirleyici ölçüt, gösterinin barışçıl niteliğinin sürmesidir. İHAM ve AYM'nin yerleşik içtihadına göre kamusal alanlardaki toplanmalar, trafik akışının bozulması dâhil olmak üzere günlük yaşamın aksamasına kaçınılmaz olarak neden olsa da, kamu otoriteleri, toplanma özgürlüğünün özünün zarar görmemesi için, barışçıl toplanmaların her türüsüne belirli düzeyde hoşgörü göstermelidir.⁵³

B. “Barışçıl” Toplanma Ölçütü

Bir toplanmanın barışçıl niteliğinin ortadan kalkmasıysa ancak düzenleyici ve katılımcıların şiddete yönelik niyetinin, şiddete teşvikinin ya da toplanma sırasında şiddet eylemlerinin varlığı halinde söz konusu olur.⁵⁴ Barışçıl olmayan niyetin varlığı açısından, düzenleyici ve katılımcıların toplanma öncesindeki çağrılarının içeriği belirleyicidir. Fakat bu niyetin varlığını kanıtlamak devletin yükümlülüğüdür.⁵⁵ Ayrıca bir toplanmanın barışçıl niteliğinin ortadan kalktığından söz edilebilmesi için, şiddet

⁴⁹ İHAM, *Bukta And Others v. Hungary*, 25691/04, 17.7.2007, § 36-37; *Kudrevičius and Others v. Lithuania*, 37553/05, 15.10.2015, § 152.

⁵⁰ İHAM, *Sergey Kuznetsov v. Russia*, 10877/04, 23.10.2008, § 43.

⁵¹ İHAM, *Akgöl And Göl v. Türkiye*, 28495/06, 28516/06, 17/05/2011, § 43; *Yılmaz Yıldız and Others v. Türkiye*, 4524/06, 14.10.2014, § 46; AYM, *Dilan Ögüz Canan Başvurusu*, 2014/20411, 30/11/2017, § 55; *Umut Şimşek ve Diğerleri Başvurusu*, 2015/14310, 12/6/2018, § 68; *Ali Sarıpınar Başvurusu (2)*, 2013/6186, 9/3/2016, § 86, *Osman Baydemir Başvurusu*, 2018/24509, 15.9.2021, § 73.

⁵² İHAM, *Samüt Karabulut v. Türkiye*, 16999/04, 27.1.2009, § 35; *Balçık and Others v. Türkiye*, 25/02, 29.11.2007, § 49; *Akgöl And Göl v. Türkiye*, 28495/06, 28516/06, 17/05/2011, § 41; *Oya Ataman v. Türkiye*, 74552/01, 05.12.2006, § 39; AYM, *Osman Erbil Başvurusu*, 2013/2394, 25.3.2015, § 49; *Özge Özürengin Başvurusu*, 2014/5218, 19.4.2018, § 36; *Abdulgacit Yıldırım ve Diğerleri Başvurusu*, 2021/32660, 17.9.2024, § 89.

⁵³ İHAM, *Oya Ataman v. Türkiye*, 74552/01, 05.12.2006, § 42; *Bukta and Others v. Hungary*, 25691/04, 17.7.2007, § 37; *DİSK and KESK v. Türkiye*, 38676/08, 27.11.2012, § 29; *Kudrevičius and Others v. Lithuania*, 37553/05, 15.10.2015, § 155; *Geylani And Others v. Türkiye*, 10443/12, 12.9.2023, § 115; AYM, *Osman Erbil Başvurusu*, 2013/2394, 25.3.2015, § 54; *Dilan Ögüz Canan Başvurusu*, 2014/20411, 30.11.2017, § 38; *Abdulgacit Yıldırım ve Diğerleri Başvurusu*, 2021/32660, 17.9.2024, § 91.

⁵⁴ İHAM, *Stankov And the United Macedonian Organisation Ilinden v. Bulgaria*, 29221/95, 29225/95, 2.10.2001, § 77; *Kudrevičius and Others v. Lithuania*, 37553/05, 15.10.2015, § 92; *Laurijsen And Others v. the Netherlands*, 56896/17, 56910/17, 56914/17, 56917/17 and 57307/17, 21.11.2023, § 49; AYM, *Ferhat Üstündağ Başvurusu*, 2014/15428, 17.7.2018, § 53; *Dilan Ögüz Canan Başvurusu*, 2014/20411, 30.11.2017, § 37; *Ömer Faruk Akyüz Başvurusu*, 2015/9247, 4.4.2018, § 54.

⁵⁵ İHAM, *Laurijsen And Others v. the Netherlands*, 56896/17, 56910/17, 56914/17, 56917/17 and 57307/17, 21.11.2023, § 51; AYM, *Ferhat Üstündağ Başvurusu*, 2014/15428, 17.7.2018, § 56.

eylemlerinin toplanmaya “bir bütün olarak hâkim” olması gerekir⁵⁶ Öte yandan, düzenleyicilerin kontrolü dışında, kamu düzeninin bozulmasına yol açabilecek somut riskler ortaya çıksa bile, bu durum, toplanmanın genelini özgürlüğün koruma alanı dışına çıkarmaz ve kamu otoritelerinin sınırlandırmalar açısından tabi olduğu ölçütler geçerliliğini korur.⁵⁷ Bir toplanmanın barışçıl niteliği, katılımcıların bir kısmının eylemleri sonucunda ortadan kalksa dahi, barışçıl tutum ve davranışlarını koruyan katılımcılar açısından özgürlüğün koruması sürer ve barışçıl göstericilere yönelik cezalandırma amacı güden her türlü yaptırım, özgürlüğün ihlali sonucunu doğurur.⁵⁸ Böyle bir durumda kamu otoritelerinin ödevi barışçıl “toplantı yapanlarla şiddete başvuranları ayırtırmaktır.”⁵⁹

C. Caydırıcı Etki

İHAM ve AYM tarafından devletin, gizli engel oluşturacak sınırlandırmaları hakkında çizilen çerçeve büyük önem taşır ve özgürlük lehine bir yorum ve uygulamanın, kamu otoritelerinin yükümlülüğü olduğunu ortaya koyar. Benzer bir yaklaşımı mahkemelerin dolaylı sınırlandırmalar açısından geliştirdiği “caydırıcı etki” (chilling effect) kavramında görmek mümkündür. Caydırıcı etki; toplanma özgürlüğüne dair ulusal hukuktaki sınırlandırıcı ve cezalandırıcı hükümlerin genişliği nedeniyle ya da barışçıl olmasına rağmen, sadece bu hükümlere uyulmadığı gerekçesiyle kanun dışı ilan edilen toplanmalara yönelik polis şiddeti ve cezai yaptırımlar sonucunda, bireylerin korku, endişe ya da çekince duyması ve toplanma özgürlüğünü kullanmaktan imtina etmesi anlamına gelir. İHAM ve AYM’nin içtihadında yer alan kavramlarla ifade etmek gerekirse, caydırıcı etki, kamu otoritelerinin keyfi müdahaleler ya da dolaylı sınırlandırmalarla özgürlüğün etkin kullanımını engellemesi sonucunda ortaya çıkar. Caydırıcı etki yaratmaktan kaçınılması zorunluluğuysa, kamu otoritelerinin barışçıl toplanmaları her hâlükârda koruması ve kolaylaştırması yükümlülüğünün bir uzantısı olarak değerlendirilebilir.

Barışçıl bir gösterinin yasaklanması,⁶⁰ gösteriye katılmak amacıyla seyahat etmek

⁵⁶ AYM, *Ferhat Üstündağ Başvurusu*, 2014/15428, 17.7.2018, § 55.

⁵⁷ *Schwabe and M.G v. Germany*, 8080/0, 8577/08, 01.12.2011, § 103; AYM, *Ferhat Üstündağ Başvurusu*, 2014/15428, 17.7.2018, § 54.

⁵⁸ *Ezelin v. France*, 11800/85, 26.4.1991, § 53; İHAM, *Laurijsen And Others v. the Netherlands*, 56896/17, 56910/17, 56914/17, 56917/17 and 57307/17, 21.11.2023, § 50; AYM, *Osman Erbil Başvurusu*, 2013/2394, 25.3.2015, § 51.

⁵⁹ AYM, *Ferhat Üstündağ Başvurusu*, 2014/15428, 17.7.2018, § 54.

⁶⁰ İHAM, *Christian Democratic People’s Party v. Moldova*, 28793/02, 14.2.2006, § 77; *Ngartiyski and Others v. Bulgaria*, 48284/07, 18.10.2011, § 41; *Communauté Genevoise D’action Syndicale (Cgas) v. Switzerland*, 21881/20, 15.3.2022, § 83; AYM, *Akın Fener ve Diğerleri Başvurusu*, 2017/22695, 14.4.2022 § 52, 58-59.

isteyenlere izin verilmemesi,⁶¹ gösterinin şiddet kullanarak dağıtılması⁶² ve bir gösteriye katılanlara daha sonra, hangi ağırlıkta olursa olsun ceza verilmesi,⁶³ İHAM ve AYM'nin içtihadında caydırıcı etkiyi oluşturacağı saptanan müdahaleler arasında yer alır. Fakat caydırıcı etki yaratan yalnızca uygulanan yaptırımlar değildir. Öyle ki bir toplanma, izin verilmeyerek ya da yasaklanarak kanuna aykırı bir statüye sokulduktan sonra, buna rağmen toplanmak isteyen göstericilere müdahale edilmese ve polis eşliğinde yürüyüş sağlansa bile, caydırıcı etki ortaya çıkar. Çünkü kanuna aykırı bir eylem yapıyor olmanın yanı sıra bu eylemin, olası karşıt gösteriler karşısında kamu otoritelerinin korunmasından yararlanmayacağını bilmek, bireylerin cesaretini kırar.⁶⁴ Şiddet kullanılarak dağıtılan bir gösterinin ardından göstericilerin maruz kalacağı soruşturma ve yargılama süreçleri de benzer etki doğurur. Bu süreçlerin sonucunda dava açılmaması ya da açılan davaların beraatle sonuçlanması, göstericiler üzerinde oluşan caydırıcı etkiyi ortadan kaldırmaz.⁶⁵

Toplanma özgürlüğünün ifade özgürlüğüyle bağı dikkate alındığında, katılımcılara yönelik yaptırımlar, toplanmanın konusunu oluşturan kamu yararına dair meselelerin ifade edilmesi açısından da caydırıcı etki doğurur ve böylelikle, konunun kamusal düzlemde tartışılmasını sınırlar.⁶⁶ Özellikle kamuoyunca tanınan muhalif figürlerle yaptırımlar, bu yaptırım süreçlerinin medyada kaçınılmaz olarak çok daha geniş yer bulması nedeniyle, muhalif kesimlerin ve genel olarak kamuoyunun, protesto gösterilerine ya da siyasi tartışmalara katılması açısından daha yoğun bir caydırıcı etki doğurur.⁶⁷ Bu saptamalar toplanma özgürlüğüyle siyasi katılım ve denetim ilişkisinin görünümüleri olarak değerlendirilebilir.

⁶¹ İHAM, *Djavit An v. Türkiye*, 20652/92, 20.2.2003, § 59-62, *Kasparov v. Russia*, 53659/07, 11.10.2016, § 67; AYM, *Ali Rıza Özer ve Diğerleri Başvurusu*, 2013/3924, 6.1.2015, § 152.

⁶² İHAM, *Kasparov and Others v. Russia*, 21613/07, 3.10.2013, § 84; *Zakharov and Varzhabetyan v. Russia*, 35880/14, 75926/17, 13.10.2020, § 90; AYM, *Nergiz Şen ve Diğerleri Başvurusu (2)*, 2017/17702, 4.7.2022, § 91; *Keziban Saçılık ve Veli Saçılık Başvurusu*, 2018/5552, 11.7.2023, § 77.

⁶³ İHAM, *Bumbeş v. Romania*, 18079/15, 3.5.2022, § 101; AYM, *Dursun Soydan ve Diğerleri Başvurusu*, 2015/2948, 14.11.2018, § 63; *Osman Baydemir Başvurusu*, 2018/24509, 15.9.2021, § 58; *Kasım Sığınç ve Diğerleri Başvurusu*, 2019/9517, 9.1.2024, § 19; *Mahfuz Karaaslan Başvurusu*, 2019/26363, 27.2.2024, § 26.

⁶⁴ İHAM, *Baczowski and Others v. Poland*, 1543/06, 03/05/2007, § 67; *Tóth v. Hungary*, 20497/13, 26.5.2020, § 24.

⁶⁵ İHAM, *Nurettin Aldemir and Others v. Turkey*, 32124/02, 32126/02, 32129/02, 32132/02, 32133/02, 32137/02, 32138/02, 18.12.2007, § 34; İHAM, *Balçık and Others v. Turkey*, 25/02, 29.11.2007, § 41; *Frumkin v. Russia*, 74568/12, 5.1.2016, § 141.

⁶⁶ İHAM, *Schwabe and M.G v. Germany*, 8080/0, 8577/08, 01.12.2011, § 116.

⁶⁷ İHAM, *Nemtsov v. Russia*, 1774/11, 31.7.2014, § 78.

D. Devletin Pozitif Yükümlülükleri

Toplanma özgürlüğünün kullanımının doğrudan ve dolaylı sınırlandırmalarla ya da bireyler üzerinde caydırıcı etki oluşturacak yaptırımlarla engellenmemesi yükümlülüğünün yanı sıra, kamu otoritelerinin, bu özgürlüğün etkin kullanımını sağlayacak pozitif yükümlülükleri de bulunmaktadır. İHAM ve AYM'ye göre özgürlüğün etkin kullanımına yönelik kamu otoritelerinin pozitif yükümlülüğünün en somut görünümünden biri, karşıt gösteriler nedeniyle bir toplanmanın engellenmeye çalışılması durumunda ortaya çıkar. Özgürlüğün kullanılmasını sağlamaya yönelik öncelik, bu noktada da mahkemelerin yaklaşımının ana hattını oluşturur. Mahkemelere göre özgürlüğü kullanmak isteyenlerin "güvenliğinin sağlanması" ve karşıt görüşe sahip kişiler tarafından "saldırıya uğrama endişesi taşımadan"⁶⁸ toplanabilmeleri gerekir. Çünkü böyle bir korkunun varlığı, potansiyel katılımcıları, tartışmalı konularda görüşlerini açıkça ileri sürmekten alıkoyabilir.⁶⁹ Kamu otoritelerinin pozitif yükümlülüğünün önemli bir ögesini de göstericilere yönelik engellenemeyen saldırıların⁷⁰ ya da kolluk kuvvetlerinin hukuki sınırları aşan düzeyde güç kullanımlarının⁷¹ etkili şekilde soruşturularak, gerekli cezaların verilmesi oluşturur.

Kamu otoritelerinin pozitif yükümlülüğü, özellikle kamuoyunun büyük kısmının paylaşmadığı görüşleri savunanların ya da azınlıkların eylemleri açısından özel anlam taşır. Çünkü söz konusu kişi ya da gruplar çok daha savunmasız ve korunmaya muhtaçtır.⁷² Fakat İHAM ve AYM'nin özgürlük lehine geliştirdiği genel içtihadının uzantısı olarak, karşıt gösterilerden korunmak, karşıt gösterinin, kategorik olarak yasaklanmasına dair bir gereklilik anlamına gelmez. Mahkemelere göre karşıt gösterinin yasaklanması gibi aşırı bir tedbir ayrıca gerekçelendirilmelidir ve devletin bu durumda dahi yapması gereken, karşıt grupların toplanma ve bu bağlamda görüşlerini ifade özgürlüklerini dikkate alan bir değerlendirme sonucunda, özgürlüğün

⁶⁸ AYM, *İsmail Sarıkabadayı ve Diğerleri Başvurusu*, 2016/23696, 8.6.2021, § 42; *Hrant Dink Vakfı Başvurusu*, 2021/29443, 12.6.2024, § 45.

⁶⁹ İHAM, *Plattform "Ärzte Für Das Leben" v. Austria*, 10126/82, 21/06/1988, § 32; *Alekseyev v. Russia*, 4916/07, 25924/08, 14599/09, 21.10.2010, § 73; *Faber v. Hungary*, 40721/08, 24.7.2012, § 38.

⁷⁰ İHAM, *Promo Lex and Others v. the Republic of Moldova*, 42757/09, 24.2.2015, § 28; AYM, *Ender Ergün Başvurusu*, 2016/1849, 19.11.2019, § 61-66.

⁷¹ İHAM, *Zakharov and Varzhabyan v. Russia*, 35880/14 75926/17, 13.10.2020, § 61; AYM, *Abdulgöçer Yıldırım ve Diğerleri Başvurusu*, 2021/32660, 17.9.2024, § 51; *Ataberk Mest ve Diğerleri Başvurusu (2)*, 2020/5116, 2.5.2024, § 30.

⁷² İHAM, *Baczowski And Others v. Poland*, 1543/06, 03/05/2007, § 64; *Identoba and Others v. Georgia*, 73235/12, 12.5.2015, § 94.

kullanımına imkân veren tedbirleri hayata geçirmektir.⁷³ Aksi halde, karşıt gruplar arasında gerilim olasılığının bulunduğu her durumda, gösterilerin bir kısmının ya da hepsinin yasaklanması gibi en ağır tedbire başvurmak, toplumu, farklı görüşleri duyma olanağından mahrum bırakır.⁷⁴

E. Toplanmanın Mekânını ve Zamanını Seçme Hakkı

Toplanma özgürlüğünün, siyasi katılım ve denetim işlevini yerine getirebilmesi özgürlük kapsamında iki hakkın toplanma ve gösteriyi düzenlemek isteyen bireylere tanınmasını zorunlu kılar. Bunlar, toplanma mekânı ve zamanını seçim haklarıdır.⁷⁵ Toplanma mekânı ve zamanının göstericiler tarafından seçilmesi yerine kamu otoriteleri tarafından belirlenmesini öngören hukuki düzenlemeler, toplanma özgürlüğünü anlamlı kılan önceden izin almama güvencesini etkisizleştiren gizli birer engel oluşturur. Ayrıca mekân ve zamanı seçim hakkına yönelik bu tür katı hukuki düzenlemeler, toplanmalara yönelik müdahalelere ve göstericilere yönelik yaptırımlara zemin oluşturarak, özgürlüğü kullanmak isteyen bireyler üzerinde çok ağır bir caydırıcı etki doğurur.

Mekân, hem özgürlüğün kullanımına yol açan olayla ilgisi, hem de bu özgürlüğün kamuoyu yaratma işlevi bakımından önem taşır. Protesto edilecek olayın ya da gelişmenin geçtiği yere yakınlığı ve “göstericilerin mesajlarını ulaştırmak istedikleri hedef kitlenin görüş ve duyuş alanı içinde gerçekleşmesi”;⁷⁶ toplantı ya da gösterinin amacına ulaşmasını, “açıklanan düşüncenin muhataplarına ulaşabilmesi ve tesir oluşturabilmesi”ni⁷⁷ sağlar. Bu noktada temel ilke tüm kamusal mekânların toplanma özgürlüğüne açıklığıdır.⁷⁸ Gizli engel oluşturmama yükümlülüğünün bir yansıması olarak, hukuk düzeninde belirli mekânlar açısından öngörülen kategorik yasaklar, bir toplanmaya müdahale için tek başına yeterli gerekçe oluşturmaz.⁷⁹ Bu çerçevede

⁷³ İHAM, *Öllinger v. Austria*, 76900/01, 29.06.2006, § 44-49; AYM, *Erdal Karadaş Başvurusu*, 2017/22700, 28.5.2019, § 74.

⁷⁴ İHAM, *Stankov and the United Macedonian Organisation Ilinden v. Bulgaria*, 29221/95, 29225/95, 2.10.2001, § 107; *Lashmankin and Others v. Russia*, 57818/09, 7.2.2017, § 425.

⁷⁵ İHAM, *Sáska v. Hungary*, 58050/08, 27.11.2012, § 21.

⁷⁶ İHAM, *Lashmankin and Others v. Russia*, 57818/09, 7.2.2017, § 405.

⁷⁷ AYM, E: 2014/01, K: 2017/142, 28.9.2017, § 25; *Şerafettin Can Atalay Başvurusu*, 2021/9387, 19.1.2023, § 32.

⁷⁸ AYM, *Şerafettin Can Atalay Başvurusu*, 2021/9387, 19.1.2023, § 37; *Tacetin Çolak Başvurusu*, 2019/15690, 16.11.2023, § 63.

⁷⁹ AYM, *Türkiye Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu (DİSK) ve Diğerleri Başvurusu*, 2016/14517, 12.10.2023, § 76.

İHAM ve AYM'ye göre, üniversite yerleşkeleri,⁸⁰ ibadethaneler,⁸¹ hastaneler,⁸² parklar⁸³ ve meydanlarda⁸⁴ veya parlamento,⁸⁵ hükümet binaları⁸⁶ ve mahkeme⁸⁷ gibi kamusal mekânların yakınlarındaki toplanmalara müdahaleler, ancak demokratik bir toplumda gereklilik ölçütünü karşılaması durumunda meşru kabul edilebilir. Toplanmak istenen mekânın "katılımcılar ve toplanmanın amacına ulaşması yönünden önemli" ya da "sembolik değere" sahip olması,⁸⁸ müdahale açısından kamu otoritelerinin takdir payını daraltan bir öge oluşturur.

Toplanma zamanının belirlenmesiye belirli tarihteki bir olayın anılması ya da kutlanması açısından toplantı ya da gösteriyi işlevsel kılar. Ayrıca belirli bir görüşün dile getirilmesi ya da bir olayın protesto edilmesi amacıyla düzenlenen toplantı ya da gösterilerin zamanlaması, siyasi ve toplumsal etkileri açısından önem taşır. Kamuoyu oluşturmayı amaçladığı sorunun güncel toplumsal ya da siyasi tartışmalarla ilgisini yitirdikten sonra düzenlenecek bir toplantı ya da gösteri, etkisini büyük ölçüde yitirir. Kısacası, toplanma özgürlüğü, göstericilerin "uygun" olduğunu düşündükleri bir zamanda kullanılamazsa, anlamsız hale gelir.⁸⁹ Öyle ki İHAM bir toplanmanın düzenlenmesine yönelik müdahalelerin, hukuken öngörülen sınırlandırma rejimine uygun olması halinde meşru kabul edilebileceğini, fakat toplanmanın düzenleyiciler açısından anlamlı ve önemli olan zamanının değiştirilmesinin, hiçbir koşulda İnsan

⁸⁰ İHAM, *Açık and Others v. Turkey*, 31451/03, 13.1.2009; AYM, *Dilan Ögüz Canan Başvurusu*, 2014/20411, 30.11.2017.

⁸¹ İHAM, *Cisse v. France*, 51346/99, 9.4.2002.

⁸² İHAM, *Yılmaz Yıldız and Others v. Turkey*, 4524/06, 14.10.2014; AYM, *Ramazan Sümer Başvurusu*, 2018/15924, 11.5.2022.

⁸³ İHAM, *Nosov and Others v. Russia*, 9117/04 10441/04, 20.2.2014; *Hyde Park and Others v. Moldova*, 33482/06, 31.3.2009; AYM, *Ali Kalender ve Diğerleri Başvurusu*, 2019/37023, 7.12.2022, *Filiz Kerestecioğlu Demir Başvurusu* (2), 2019/36319, 5.10.2022.

⁸⁴ İHAM, *Ziliberberg v. Moldova*, 61821/00, 04.05.2004, s. 11; *Makhmudov v. Russia*, 35082/04, 26.7.2007; AYM, *Figen Yüksekdağ Şenoğlu Başvurusu* (5), 2017/24556, 14.9.2022; *Şerafettin Can Atalay Başvurusu*, 2021/9387, 19.1.2023; *Türkiye Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu (DİSK) ve Diğerleri Başvurusu*, 2016/14517, 12.10.2023; *Tacetin Çolak Başvurusu*, 2019/15690, 16.11.2023.

⁸⁵ AYM, *Osman Erbil Başvurusu*, 2013/2394, 25.3.2015; *Umut Şimşek ve Diğerleri Başvurusu*, 2015/14310, 12.6.2018.

⁸⁶ İHAM, *Taranenko v. Russia*, 19554/05, 15.5.2014.

⁸⁷ İHAM, *Lashmankin and Others v. Russia*, 57818/09, 7.2.2017, § 431-442; AYM, *Abdulgözü Yıldırım ve Diğerleri Başvurusu*, 2021/32660, 17.9.2024; *Ramazan Düger ve Diğerleri Başvurusu*, 2018/31211, 2.10.2024.

⁸⁸ AYM, *Türkiye Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu (DİSK) ve Diğerleri Başvurusu*, 2016/14517, 12.10.2023, § 66, 69, 72.

⁸⁹ İHAM, *Helsinki Committee Of Armenia v. Armenia*, 59109/08, 31.3.2015, § 34; *Lashmankin and Others v. Russia*, 57818/09, 7.2.2017, § 444.

Hakları Avrupa Sözleşmesi'ne (İHAS) uygun olamayacağını vurgular.⁹⁰ Ayrıca güncel ve ani gelişen bir olaya karşı tepki verilmesi amacıyla düzenlenen ve bu süreçteki bir gecikmenin, yapılmasını anlamsız kılacağı spontane toplantı ya da gösteriler söz konusu olduğunda, bildirim yükümlülüğüne uyulmaması da gösteriye müdahale için meşru dayanak olarak kabul edilemez.⁹¹

F. Toplanma Özgürlüğüne Yönelik Müdahalelerin Meşruiyet Ölçütleri

Toplanma özgürlüğünün demokratik toplum ve siyasi rejim açısından taşıdığı önem, sınırlandırılma sürecinde uyulması gereken negatif yükümlülüklerde yansımaları bulur. Bireylerin toplanma özgürlüğünü kullanırken serbestçe hareket etmesi kural, bu özgürlüğün sınırlandırılmasıysa istisnadır. Özgürlüğe yönelik sınırlandırmanın istisnai niteliği, sınırlandırılma rejiminin çerçevesine dair ölçütlerin yorumunda kendini gösterir. Gerek İHAS'ta gerekse Anayasa'da toplanma özgürlüğünün sınırlandırılması sonucunu doğuran idari işlem, eylem ya da yargı kararı gibi müdahalelerin meşruiyetini sağlayacak üç temel ölçüt yer alır. İlk olarak, toplanma özgürlüğüne yönelik müdahale kanuni dayanağa sahip olmalı. İkinci olarak İHAS ve Anayasada öngörülen, başkalarının özgürlüklerinin ya da kamu düzeninin korunması gibi meşru amaçlardan birine dayanmalı. Son olarak demokratik bir toplumda gerekli olarak kabul edilebilmelidir. Bu koşullardan herhangi birini karşılamayan bir müdahale, toplanma özgürlüğünün ihlaline yol açar.

Müdahalenin kanuni dayanağa sahip olması ölçütü, toplanma özgürlüğüne yönelik müdahalenin çerçevesini çizen hukuk kuralının, seçimler sonucunda oluşan bir meclis tarafından koyulması anlamına gelir ve asgari bir güvence oluşturur. Bu güvence, müdahalenin demokratik meşruiyeti açısından önem taşır. Kanuni dayanak ölçütünün ikinci ve en az ilki kadar önem taşıyan boyutuysa, demokrasi ve hukuk devleti ilkesi arasındaki ilişkiden doğar. Çoğulcu ve özgürlükçü bir demokraside siyasi iktidarın meşruiyeti, yalnızca seçimler aracılığıyla halka dayanmasıyla oluşmaz. Siyasi iktidarın kaynağının yanı sıra icrası açısından meşruiyetin sağlanmasının belirli koşulları bulunur. Bu koşullar, hukuk devleti ilkesinde somutlaşır. Hukuk devleti ilkesinin temel haklar ve özgürlükler rejimine yansımaysa, sınırlandırmaya dayanak oluşturan hukuk kuralının açık, öngörülebilir ve erişilebilir nitelikte olması zorunluluğudur.⁹² Böylelikle devlet aygıtının keyfi yönetim sergilemesinin engellenmesi ve hukuk güvenliğinin

⁹⁰ İHAM, *Baczowski and Others v. Poland*, 1543/06, 03/05/2007, § 82.

⁹¹ İHAM, *Budaházy v. Hungary*, 41479/10, 15.12.2015, § 3; *Bodalev v. Russia*, 67200/12, 6.9.2022, § 75/d; AYM, *Ali Rıza Özer ve Diğerleri Başvurusu*, 2013/3924, 6.1.2015, § 136; *Osman Erbil Başvurusu*, 2013/2394, 25.3.2015, § 67; *Ömer Faruk Akyüz Başvurusu*, 2015/9247, 4.4.2018, § 56; *Ali Orak ve İrfan Gül Başvurusu*, 2014/10626, 18.4.2018, § 60.

⁹² Jacobs, White, Ovey, *The European Convention on Human Rights*, Oxford University Press, 2017, s. 343-347.

sağlanması amaçlanır. Diğer bir ifadeyle, ortada şeklen parlamento tarafından çıkarılmış bir kanun olsa da eğer söz konusu kanun, içeriği itibarıyla bireylerin davranışlarının düzenlemesini ve sonuçlarını öngörmesini sağlayacak nitelikte değilse, maddi anlamda bir kanunun varlığından söz edilemez. İHAM ve AYM içtihadına göre, muğlak niteliğiyle keyfiliğe alan açan bir kanuna dayanarak icra edilen eylem ya da işlem, ortada maddi anlamda bir kanun olmadığı için kanuni dayanaktan yoksun hale gelir.⁹³ Sonuç olarak, böyle bir durumdaki müdahaleler açısından kanuni dayanağın varlığından söz edilemeyeceği için ifade özgürlüğü ihlal edilmiş olur.

Kanuni dayanağın varlığının yanı sıra, özgürlüğe yönelik müdahalenin İHAS ve Anayasa'da sınırlı sayıda öngörülmüş amaçlardan birine ulaşmak amacıyla yapılmış olması gerekir. Öngörülen meşru amaçların çeşitliliği ve geniş kapsamı nedeniyle bu aşamada, devletlerin özgürlüklere müdahale gerekçesi olarak gösterdikleri amaçlar, İHAM ve AYM tarafından büyük ölçüde kabul görmektedir.⁹⁴ Esasen denetimin bu aşamasının işlevi, demokratik toplumda gereklilik testinin başlangıç noktasına dair verinin devlet tarafından ortaya konmasıdır. Demokratik toplumda gereklilik testinde İHAM ve AYM, devletin ileri sürdüğü ve açıkladığı bu amaç (örneğin başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması) uğruna tercih ettiği müdahale aracının (örneğin bildirim yükümlülüğüne uyulmadan toplanan göstericilerin dağıtılması) ölçülülüğünü denetler.⁹⁵

Toplanma özgürlüğüne yönelik müdahalelerin denetlenmesi sürecindeki en kritik aşamayı oluşturan demokratik toplumda gereklilik testinde, demokrasi kavramının İHAM ve AYM tarafından çoğulcu bir içerikle tanımlanmış olması belirleyicidir.⁹⁶ Özgürlüğe yönelik sınırlandırmalar bağlamında bu ölçüt, çoğunluk iradesinin dayatılmasını meşrulaştırmak için bir dayanak değil, çoğunluğun dışında kalan azınlıkların özgürlüklerinin korunmasını sağlayacak bir güvence oluşturur. Dolayısıyla ifade özgürlüğüyle ilişkisi dikkate alındığında, toplanma özgürlüğüne yönelik sınırlandırma ölçütleri dar yorumlanmalı ve sınırlandırmanın gerekçeleri ikna

⁹³ Ulaş Karan, *Örgütlenme ve Toplanma Özgürlüğü, Anayasa Mahkemesi Bireysel Başvuru El Kitapları Serisi - 3*, s. 124-132.

⁹⁴ Jens Meyer-Ladewig, Martin Nettesheim, Stefan von Raumer, *Europäische Menschenrechtskonvention, Handkommentar*, Nomos, 2017, s. 433.

⁹⁵ Ulrich Karpenstein, Franz Mayer, *Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten*, C. H. Beck, 2015, s. 323.

⁹⁶ Sibel İnceoğlu, "İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi Kararlarında Çoğulculuk", *Kamu Hukukçuları Platformu - Çoğulcu Demokrasi ve Çoğunlukçu Demokrasi İkilemi ve İnsan Hakları Toplantısı*, Ed. Ece Göztepe, Türkiye Barolar Birliği Yayınları, 2011, s. 84-86. AYM, *Ali Rıza Özer ve Diğerleri Başvurusu*, 2013/3924, 6.1.2015, § 116.

edici olmalıdır.⁹⁷ Ayrıca kamu yararına yönelik siyasi meselelere dair toplanmaların sınırlandırılması söz konusu olduğunda, kamu otoriteleri çok kuvvetli gerekçeler göstermelidir.⁹⁸

Bu çerçevede İHAM ve AYM demokratik toplumda gereklilik denetiminde, devletlerin ilk olarak, müdahalenin elzem bir toplumsal ihtiyacı (pressing social need) karşıladığını ilgili ve yeterli gerekçelerle ortaya koymalarını, ikinci olarak müdahalenin, bu ihtiyacı karşılamak için gerekli olandan daha ağır bir şekilde özgürlüğü sınırlamadığını, diğer bir ifadeyle ölçülü olduğunu kanıtlamalarını bekler.⁹⁹ Bu noktada elzem toplumsal ihtiyacın, toplumun çoğunluğunun dini¹⁰⁰ veya ahlaki¹⁰¹ değerleri ya da “toplumun büyük bir kısmı tarafından gösterilebilecek bir tepki veya doğabilecek bir gerilimin varlığı”¹⁰² gibi nedenlerle toplanma özgürlüğüne müdahale edilmesini meşrulaştıran bir kavram olmadığının altı özellikle çizilmelidir. İHAM’ın vurguladığı üzere özgürlüğün azınlıklar tarafından kullanımının, çoğunluğun kabulüne bağlanması durumunda, toplanma özgürlüğü pratik ve etkili olma vasfını yitirerek teorik bir ideal haline gelir.¹⁰³ Dolayısıyla elzem toplumsal ihtiyaç kavramı esasen, özgürlüklerin sınırlandırılması açısından sıkı bir denetimin gerekliliğiyle ilişkilidir. Bu kavram, sınırlama için keyfi ve soyut bir gerekçenin yeterli olmayacağına, ancak istisnai olarak meşru kabul edilebilecek sınırlamaları haklı kılacak düzeyde önemli ve güncel gerekçelerin varlığının somut verilerle kanıtlanması yükümlülüğüne işaret eder. “[A]ksi durumun kabulü hâlinde sadece soyut bazı mülhazalarla ve buna bağlı olarak da kamu düzeni ve güvenliği gerekçesiyle toplantı ve gösteri yürüyüşü hakkına müdahale edilebilir ki bu durum, anılan hakkın kullanılmasının öngörülemez biçimde sınırlandırılmasına yol açabilir.”¹⁰⁴

Toplanma özgürlüğünün niteliğinden kaynaklanan kaçınılmaz durumlar, kamu düzeninin bozulduğu ya da üçüncü kişilerin özgürlüklerinin ihlal edildiği sonucuna

⁹⁷ İHAM, *Galstyan v. Armenia*, 26986/03, 15.11.2007, § 114, *Laurijsen and Others v. the Netherlands*, 56896/17, 56910/17, 56914/17, 56917/17 and 57307/17, 21.11.2023, § 63; AYM, *Ferhat Üstündağ Başvurusu*, 2014/15428, 17.7.2018, § 44; *Filiz Kerestecioğlu Demir Başvurusu* (3), 2020/11218, 19.10.2022, § 77.

⁹⁸ İHAM, *Berladir and Others v. Russia*, 34202/06, 10.07.2012, § 44; *Primov and Others v. Russia*, 17391/06, 12.6.2014, § 134.

⁹⁹ İHAM, *Taranenko v. Russia*, 19554/05, 15.5.2014, § 74; *Schwabe and M.G v. Germany*, 8080/0, 8577/08, 01.12.2011, § 111; *Patyi and Others v. Hungary*, 5529/05, 7.10.2009, § 39; *Kudrevičius and Others v. Lithuania*, 37553/05, 15.10.2015, § 143; AYM, *Ferhat Üstündağ Başvurusu*, 2014/15428, 17.7.2018, § 46; *Halkevleri Derneği Başvurusu*, 2015/9174, 7.3.2019, § 39.

¹⁰⁰ İHAM, *Centre of Societies for Krishna Consciousness in Russia and Frolov v. Russia*, 37477/11, 23.11.2021, § 55.

¹⁰¹ İHAM, *Alekseyev v. Russia*, 4916/07, 25924/08, 14599/09, 21.10.2010, § 78-81.

¹⁰² AYM, *İsmail Sarıkabadayı ve Diğerleri Başvurusu*, 2016/23696, 8.6.2021, § 42.

¹⁰³ İHAM, *Bayev and Others v. Russia*, 67667/09, 44092/12, 56717/12, 20.6.2017, § 70.

¹⁰⁴ AYM, *Hrant Dink Vakfı Başvurusu*, 2021/29443, 12.6.2024, § 46.

ulaşmak için yeterli gerekçe oluşturmaz. Kamusal mekânlardaki her toplanma ya da gösterinin, günlük yaşamı ve trafiği belirli düzeyde aksatması doğaldır.¹⁰⁵ Dolayısıyla gürültü,¹⁰⁶ trafiğin aksatılması¹⁰⁷ ya da “halkın dinlenme, seyahat etme ve eğlenme gibi birtakım sosyal ve kültürel faaliyetlerinde aksaklıklar”,¹⁰⁸ özgürlüğe müdahaleyi tek başına meşrulaştırmaz. Ayrıca soyut nitelikteki tehlike ve güvenlik varsayımlarıyla toplanma özgürlüğü sınırlandırılmaz. Örneğin kitlesel gösterilere yönelik terör eylemleri yapılacağına dair “çeşitli kaynaklardan” elde edilen¹⁰⁹ bilgilere ya da gösteri sırasında “kaos yaratmaya çalışılarak kamu düzeninin bozulmasına” yol açılacağına dair “istihbari” bilgilere¹¹⁰ soyut referanslar, belirli bir toplanmanın yasaklanması için ilgili ve yeterli gerekçeler olarak kabul edilemez. Öte yandan kamu otoriteleri, toplanmanın konusuna dair öznel değerlendirmelerini de sınırlandırmanın gerekçesi olarak kullanamaz.¹¹¹ Bir gösteri için sadece bir günün yeterli olacağı¹¹² ya da gösteride protesto edilmek istenen konu hakkında idari soruşturmanın sonuçsuz kalması nedeniyle, bu konu hakkında toplanma yapmaya gerek olmadığı gibi nedenlere dayanarak toplanma özgürlüğü sınırlandırılmaz.¹¹³ Toplanma özgürlüğüne yönelik müdahalelerin, “ancak kaçınılmaz zorunluluklar ile haklı kılınabilecek” gerekçelere dayanması gerekir.¹¹⁴

AYM, toplanma özgürlüğüne yönelik müdahalelerin demokratik bir toplumda gerekli ve ölçülü olarak kabul edilebilmesi için taşıması gereken koşulları yakın tarihli içtihadında somutlaştırmıştır. Bunlardan ilki, toplanmanın kamu düzeni açısından “somut bir tehlike ya da açık ve yakın bir tehdit” oluşturduğunun kamu otoriteleri tarafından ortaya konmasıdır. İkinci olarak kamu otoriteleri, bu tehlike ya da tehdidin, “tüm tedbirlere rağmen engellenemeyecek nitelikte olduğunu somut delillere dayalı, ikna edici ve yargısal denetime açık olacak şekilde göstermelidir.” Bu kapsamda ayrıca, göstericilerin,

¹⁰⁵ İHAM, *Oya Ataman v. Turkey*, 74552/01, 05.12.2006, § 38; *Sergey Kuznetsov v. Russia*, 10877/04, 23.10.2008, § 44; *Yılmaz Yıldız and Others v. Turkey*, 4524/06, 14.10.2014, § 45; AYM, *İsmail Sarıkabadayı ve Diğerleri Başvurusu*, 2016/23696, 8.6.2021, § 42; *Nergiz Şen ve Diğerleri Başvurusu (2)*, 2017/17702, 4.7.2022, § 84.

¹⁰⁶ İHAM, *Galstyan v. Armenia*, 26986/03, 15.11.2007, § 116.

¹⁰⁷ İHAM, *Patyi and Others v. Hungary*, 5529/05, 7.10.2009, § 42; AYM, *Rıza Gökçen Erus ve Diğerleri Başvurusu*, 2014/17391, 19.4.2018, § 60; *Ramazan Düğer ve Diğerleri Başvurusu*, 2018/31211, 2.10.2024, § 82.

¹⁰⁸ AYM, *Türkiye Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu (DİSK) ve Diğerleri Başvurusu*, 2016/14517, 12.10.2023, § 70.

¹⁰⁹ İHAM, *Makhmudov v. Russia*, 35082/04, 26.7.2007, § 32, 71-73.

¹¹⁰ AYM, *Ali Bozan Başvurusu*, 2021/27262, 10.1.2024, § 35.

¹¹¹ AYM, *Bahri Oğuz ve Mehmet Erdem Başvurusu*, 2021/52226, 14.2.2024, § 13.

¹¹² İHAM, *Hyde Park and Others v. Moldova (No. 4)*, 18491/07, 7.4.2009, § 53.

¹¹³ İHAM, *Primov and Others v. Russia*, 17391/06, 12.6.2014, § 135-138.

¹¹⁴ AYM, *Şerafettin Can Atalay Başvurusu*, 2021/9387, 19.1.2023, § 33; *Türkiye Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu (DİSK) ve Diğerleri Başvurusu*, 2016/14517, 12.10.2023, § 57; *Tacettin Çolak Başvurusu*, 2019/15690, 16.11.2023, § 60.

özgürlüğün kullanımının gerektirdiği, barışçıl davranmak gibi ödev ve sorumluluklarına uygun davranmadıkları da kanıtlanmalıdır. Üçüncüsü, ölçülülük ilkesi uyarınca, toplanma özgürlüğünün etkin kullanımı için kamu otoritelerinin tabi olduğu pozitif yükümlülükler dikkate alınarak, “daha az katı tedbirler” alma imkânı değerlendirilmeli ve nihayetinde somut olayın koşulları içinde “zorunlu” tedbirlerle yetinilmelidir. Son olarak, toplanma özgürlüğüyle kamu düzeni ya da başkalarının özgürlükleri arasında adil bir denge kurulmaya çalışıldığına dair gerekçeler, ilgili ve yeterli bir şekilde ortaya konmalı, diğer bir deyişle çatışan anayasal değerler tartılmalıdır.¹¹⁵

G. Erteleme ve Yasaklama Kararlarının Yargısal Denetimi

İHAM ve AYM'nin toplanma özgürlüğünün kapsamı ve sınırlandırılmasına dair geliştirdiği ilke ve ölçütler, özgürlüğe yönelik en ağır yaptırımları oluşturan erteleme ve yasaklama kararlarının denetimi açısından özellikle önem taşır. Kamu otoritelerinin barışçıl gösterilere hoşgörü göstermesi ve özgürlüğe yönelik müdahalelerinde ölçülü davranması, bu noktada ilk dikkate alınması gereken yükümlülüklerdir. Erteleme ve yasaklama kararları, barışçıl göstericilerin de özgürlüklerini kullanamaması sonucunu doğuran,¹¹⁶ olası müdahale yöntemleri arasındaki en ağır araçlar arasında yer alır.

Erteleme ve yasaklama kararları, toplanmanın mekânı ve zamanına ya da toplanma sürecinde barışçıl davranmayan göstericilere veya kamu düzenini bozan olaylara anlık ve sınırlı müdahalelerden farklı olarak, bir yandan barışçıl göstericiler için özgürlüğün kullanım, diğer yandan kamuoyu için siyasi meselelere dair demokratik etkileşim ve katılım olanaklarını tamamen ortadan kaldırır. Dolayısıyla, kamu otoritelerinin erteleme ve yasaklama kararları için gösterecekleri gerekçeler, özgürlüğe müdahale yönteminin ağırlığıyla ve bunun sonucunda özgürlüğün sınırlandırılma düzeyinin yoğunluğuyla orantılı olarak çok daha somut, önemli ve ikna edici olmalıdır. Diğer bir deyişle kamu otoriteleri, bir yandan toplanma özgürlüğünün etkin kullanılmasını sağlamaya yönelik pozitif yükümlülüklerini yerine getirememelerine, diğer yandan negatif yükümlülükleri açısından tabi oldukları ölçülülük ilkesi bağlamında, daha az katı herhangi bir tedbir uygulamalarının yetersiz kalmasına yol açan “somut, spesifik ve yeterli” gerekçelerin önemini ikna edici bir şekilde kanıtlamalıdır.¹¹⁷ Aksi halde “genel geçer ifadelerle toplantı veya etkinliklerin idari makamlarca yasaklanması... toplantı ve gösteri yürüyüşü

¹¹⁵ AYM, *Türkiye Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu (DİSK) ve Diğerleri Başvurusu*, 2016/14517, 12.10.2023, § 72; Ali Bozan Başvurusu, 2021/27262, 10.1.2024, § 38; Abdulmecit Yıldırım ve Diğerleri Başvurusu, 2021/32660, 17.9.2024, § 98.

¹¹⁶ İHAM, *Lashmankin and Others v. Russia*, 57818/09, 7.2.2017, § 434.

¹¹⁷ AYM, *Bahri Oğuz ve Mehmet Erdem Başvurusu*, 2021/52226, 14.2.2024, § 16.

düzenleme hakkının özünü zedeler.”¹¹⁸

Erteleme ve yasaklama kararlarının toplanma özgürlüğünün özüne dokunma tehlikesi, sonuçları itibariyle, toplanma özgürlüğünün göstericiler açısından koruma altına aldığı toplanmanın mekânını ve zamanını belirleme haklarına ağır müdahale oluşturmasından kaynaklanır. Bir toplanmanın amacına ulaşmasını ve kamuoyu ya da muhataplarında etki oluşturmasını sağlayacak bir mekânın yasaklanması veya toplanmayı işlevsel kılacak zamanlamasına müdahale edilmesi, toplanmanın anlamını yitirmesine yol açar. Özellikle erteleme ve yasaklama kararlarının kamu otoriteleri tarafından keyfi kullanımı, toplanma özgürlüğünün fiilen izne bağlanması sonucunu doğurur. Dolayısıyla bu tür müdahaleler karşısında, toplanma özgürlüğü hakkının özünü oluşturan ve Anayasa’da da açıkça yer alan “önceden izin almama” güvencesinin etkinliğini sağlayacak niteliklere sahip yargısal denetimin varlığı ayrıca önem taşır. İHAS ve Anayasa’da düzenlenen etkili başvuru hakkı uyarınca bu denetim sürecinin, “ihlalin gerçekleşmesini veya sürmesini engellemeye ya da sonuçlarını ortadan kaldırmaya (yeterli giderim sağlama) elverişli”¹¹⁹ ve “hakkın özünü koruyabilecek nitelikte olması”¹²⁰ gerekir.¹²¹

Etkili başvuru hakkının sağlanması adına ilk olarak, kamu otoritelerinin erteleme ve yasaklama kararlarına karşı, yine toplanma tarihi öncesinde nihai kararın elde edilebileceği yargısal denetim olanağının varlığı, zorunlu ögedir.¹²² Mekân ve zamanla bağı koparılan bir toplanmaya dair ileri tarihte verilecek iptal kararının, toplanma özgürlüğüne keyfi müdahalenin yarattığı sonuçları tam anlamıyla gidermesi mümkün olmaz.¹²³ İkinci olarak, yargısal denetimi etkili kılacak, açık ve belirgin ölçütlerin kanunlarda yer alması gerekir.¹²⁴ Kamu otoritelerine, tanınan takdir yetkisinin genişliği, erteleme ve yasaklama kararlarının hukuka aykırı olduğunun yargı makamları

¹¹⁸ AYM, *Mutlu Öztürk ve Diğerleri Başvurusu*, 2020/8525, 28.1.2021, § 60.

¹¹⁹ AYM, *Özgür Sağlam Başvurusu*, 2016/9076, 30.6.2021, § 62; *Hasan Mama ve Eğitim ve Bilim Emekçileri Sendikası Başvurusu*, 2018/24209, 21.12.2022, § 11.

¹²⁰ İHAM, *Keegan v. the United Kingdom*, 28867/03, 18.7.2006, § 41, *Petrosyan v. Armenia*, 51448/15, 9.1.2025, § 166.

¹²¹ Ömer E. Egeliği, *İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi ve Anayasa Çerçevesine Etkili Başvuru Hakkı*, On İki Levha, 2021, s. 196.

¹²² İHAM, *Lashmankin and Others v. Russia*, 57818/09, 7.2.2017, § 345.

¹²³ İHAM, *Baczowski and Others v. Poland*, 1543/06, 03/05/2007, § 83, *Alekseyev v. Russia*, 4916/07, 25924/08, 14599/09, 2010, § 98.

¹²⁴ İHAM, *Lashmankin and Others v. Russia*, 57818/09, 7.2.2017, § 357.

tarafından tespitini imkânsız kılmasa da aşırı zorlaştırır.¹²⁵ Bununla bağlantılı üçüncü öge, yargısal denetimin, toplanma özgürlüğüne müdahalelerin gerekliliğini ve orantılığını özel olarak denetleyecek şekilde düzenlenmesidir. Yargısal denetimin, toplanma özgürlüğüne müdahaleleri, yalnızca kanunda öngörülen koşul ve esaslarla sınırlı şekilde inceleyecek dar bir kanuni çerçeveye sıkıştırılması ya da yargısal makamların kendilerini yalnızca şekli bir yasallık denetimiyle sınırlaması toplanma özgürlüğüyle bağlantılı olarak etkili başvuru hakkını ihlal eder.¹²⁶

H. Toplanmaların Dağıtılması Sürecinde Uyulması Gereken Ölçütler

Erteleme ve yasaklama kararları gibi toplanmaların güç kullanarak dağıtılması da, bir yandan özgürlüğün kullanım olanağını tamamen ortadan kaldırması, diğer yandan maruz kalınan şiddetin göstericiler ve bu olayları takip eden kamuoyu üzerinde yaratacağı caydırıcı etki nedeniyle toplanma özgürlüğüne ağır bir müdahale oluşturur.¹²⁷ Toplanma özgürlüğünün demokratik toplum ve siyasi rejimin vazgeçilmez değerleri arasında yer almasında kaynağını bulan temel ilkeler, bu tür ağır müdahalelerin gerekçelendirilme, ifa ve denetim sürecinde dikkate alınmalıdır.

Toplanmaların dağıtılması bu kapsamda, müdahalenin yarattığı ağır sonuçları haklı kılacak sağlam gerekçelere dayanmalı¹²⁸ ve kolluk kuvvetleri her halükarda ölçülü davranmalıdır.¹²⁹ Bu nedenle, toplanma özgürlüğünün kullanımına dair bildirim usulü gibi şekil şartlarındaki eksiklikler toplanmanın dağıtılması için tek başına yeterli gerekçe oluşturmaz¹³⁰ ve barışçıl toplanmalara hoşgörü gösterilmesi yükümlülüğünün gereği olarak göstericilere görüşlerini ifade edebilmeleri için yeterli olanağın sunulması

¹²⁵ İHAM, *Lashmankin and Others v. Russia*, 57818/09, 7.2.2017, § 428. Sever'in vurguladığı üzere, “[y]argısal denetimin etkililiği... yargısal denetimde kullanılan esasa ilişkin ölçü normların denetimi etkin kılacak nitelikte olması gibi unsurlara bağlıdır. Bu son koşulu bir örnekle açıklamak gerekirse, ... sebep unsuru belirlenirken daha somut ve ayrıntılı ya da kümülatif koşullar belirlenmesi veya takdir yetkisi kullanılmasında belli kriterler belirlenmesi yargının daha aktif denetim yapabilmesini sağlar. Norm yoğunluğu olarak ifade edilebilecek bu durum yargısal denetimin yoğunluğunu da belirleyen unsurlardan biridir. Özellikle temel hak ve özgürlüklere müdahale eden yetkiler tanıyan normların norm yoğunluğunun düşük olması özgürlüklerin güvencesinde bir azalmaya yol açar.” Çiğdem Sever, “Genel Yetki Normları ile Olağanüstünün Olağanlaşması: Toplantı ve Gösteri Yürüyüşü Hakkı Örneği, s. 94-95.

¹²⁶ İHAM, *Lashmankin and Others v. Russia*, 57818/09, 7.2.2017, § 360.

¹²⁷ İHAM, *Süleyman Çelebi and Others v. Turkey* (No. 2), 22729/08, 10581/09, 12.12.2017, § 54; AYM, *Keziban Saçılık ve Veli Saçılık Başvurusu*, 2018/5552, 11.7.2023, § 77.

¹²⁸ İHAM, *Mammadov v. Azerbaijan*, 60259/11, 15.10.2015, § 61; AYM, *Deniz Kaplan Başvurusu*, 2015/17962, 11.3.2020, § 119.

¹²⁹ İHAM, *Laguna Guzman v. Spain*, 41462/17, 6.10.2020, § 54; AYM, *Özge Özgürengin Başvurusu*, 2014/5218, 19.4.2018, § 54.

¹³⁰ İHAM, *Eğitim ve Bilim Emekçileri Sendikası and Others v. Turkey*, 20347/07, 5.7.2016, § 108; AYM, *Deniz Kaplan Başvurusu*, 2015/17962, 11.3.2020, § 74.

gerekir.¹³¹

Toplanmalarının dağıtılması sürecindeki en kritik ilkeyi oluşturan ölçülülük açısından ilk olarak, barışçıl göstericilerin her hâlükârda korunmasına dair yükümlülük geçerliliğini korur, toplanmanın bütününe etki etmeyen şiddet eylemelerinin varlığı durumunda, kolluk kuvvetlerinin müdahalesi, ilgili kişi ya da kişilerle sınırlı olmalıdır.¹³² İkinci olarak, müdahale eden kolluk kuvvetlerinin, ölçülülük ilkesinin alt öğelerini oluşturan özellikle gereklilik ve orantılılık ilkelerine riayet etmesi gerekir. Bu kapsamda, toplanmanın dağıtılması sürecinde göstericilerin özellikle vücut bütünlüğüne en az müdahale edecek yöntem ve araçların seçilmesi ve bunların, göstericilerin davranış ve direnişleriyle orantılı uygulanması gerekir. Aksi takdirde toplanma özgürlüğünün yanı sıra, kötü muamele yasağının da ihlali söz konusu olur.¹³³ Öyle ki kolluk kuvvetlerinin müdahale sürecinde, göstericilerin kendi davranışlarının kesinlikle gerektirdiği ölçüyü aşan her türlü fiziki güç kullanımı insan onurunu zedeler ve ilke olarak kötü muamele yasağının ihlalinin oluşturur.¹³⁴ Bu tür müdahalelerin, misilleme ya da cezalandırma amacıyla yapılmasıysa, kötü muamele türlerinin faili olan kamu otoriteleri açısından en ağır damgalamayı oluşturan işkence kapsamında değerlendirilir.¹³⁵ Ayrıca kolluk kuvvetlerinin müdahalesinin neden olduğu ölümcül nitelikteki yaralanmalar, yaşam hakkının ihlaline yol açar.¹³⁶

Toplanmaların dağıtılması sürecinde ölçülülük ilkesi açısından esaslı sorunların ortaya çıkmasına yol açan yöntemler, plastik mermi,¹³⁷ göz yaşartıcı gaz¹³⁸ ve tazyikli su¹³⁹ gibi potansiyel ölümcül etkilere sahip silahların kolluk kuvvetlerince kullanımıdır. Bu tür

¹³¹ İHAM, *Oya Ataman v. Türkiye*, 74552/01, 05.12.2006, § 38, *Ibrahimov and Others v. Azerbaijan*, 69234/11, 69252/11, 69335/11, 11.2.2016, § 80; AYM, *Keziban Saçılık ve Veli Saçılık Başvurusu*, 2018/5552, 11.7.2023, § 76; *Abdilmecit Yıldırım ve Diğerleri Başvurusu*, 2021/32660, 17.9.2024, § 97.

¹³² İHAM, *Süleyman Çelebi and Others v. Turkey*, 37273/10, 38958/10, 24.5.2016, § 111; AYM, *Özge Özgürengin Başvurusu*, 2014/5218, 19.4.2018, § 63.

¹³³ İHAM, *Muradova v. Azerbaijan*, 22684/05, 2.4.2009, § 109; AYM, *Özlem Kır Başvurusu*, 2014/5097, 28.9.2016, § 56-57, *Ataberk Mest ve Diğerleri Başvurusu (2)*, 2020/5116, 2.5.2024, § 21.

¹³⁴ İHAM, *Bouyid v. Belgium*, 23380/09, 28.9.2015, § 100-101; *Geylani and Others v. Türkiye*, 10443/12, 12.9.2023, § 71; AYM, *Abdilmecit Yıldırım ve Diğerleri Başvurusu*, 2021/32660, 17.9.2024, § 58.

¹³⁵ İHAM, *Cestaro v. Italy*, 6884/11, 7.4.2015, § 177-190; AYM, *Akın Can Başvurusu*, 2016/13469, 10.6.2020, § 54; *Deniz Kaplan Başvurusu*, 2015/17962, 11.3.2020, § 63-65.

¹³⁶ İHAM, *Evrin Öktem v. Turkey*, 9207/03, 4.11.2008, § 52-53; AYM, *Dilan Dursun Başvurusu*, 2015/18831, 2.11.2022, § 66-70.

¹³⁷ İHAM, *Kılıcı v. Turkey*, 32738/11, 27.11.2018.

¹³⁸ İHAM, *Abdullah Yaşa and Others v. Turkey*, 44827/08, 16.7.2013; *İzci v. Turkey*, 42606/05, 23.7.2013; AYM, *Turan Uytun ve Kevzer Uytun Başvurusu*, 2013/9461, 15.12.2015.

¹³⁹ İHAM, *Geylani and Others v. Türkiye*, 10443/12, 12.9.2023.

silahların kullanımı, göstericilerin davranışlarının bu yoğunluktaki güç kullanımını kesinlikle gerektirmesi ya da kitlesel gösterilerde ortaya çıkan kargaşayı bastırmak için elzem olması halinde meşru kabul edilebilir.¹⁴⁰ Bunun için her şeyden önce bu tür silahların kullanılabilceği durumlar açık kurallarla düzenlenmeli ve bu kurallar, keyfi müdahaleleri, kötüye kullanımları ve önlenebilir kazaları engelleyecek içeriğe sahip olmalıdır. Bu negatif yükümlülüklerin yanı sıra kamu otoritelerinin pozitif yükümlülüğü, müdahale edecek kolluk kuvvetlerine bu kurallara uygun eğitimi vermek ve somut olaylar karşısındaki müdahalelerin gerekliliği ve orantılığını denetleyecek idari ve yargısal sistemi inşa etmektir.¹⁴¹

¹⁴⁰ İHAM, *Geylani and Others v. Türkiye*, 10443/12, 12.9.2023, § 71; AYM, *Okan Göçer Başvurusu*, 2017/29596, 13.1.2021, § 68.

¹⁴¹ İHAM, *Abdullah Yaşa and Others v. Turkey*, 44827/08, 16.7.2013, § 43; *İzci v. Turkey*, 42606/05, 23.7.2013, § 99, *Kılıcı v. Turkey*, 32738/11, 27.11.2018, § 33; AYM, *Turan Uytun ve Kevzer Uytun Başvurusu*, 2013/9461, 15.12.2015, § 60-62; *Özge Özgürengin Başvurusu*, 2014/5218, 19.4.2018, § 78; *Dilan Alp Başvurusu*, 2018/32913, 7.12.2022, § 52-53.

IV. Türkiye'deki Fiili Durum: Anayasal Güvencelere Aykırı Şekilde Toplanma Özgürlüğünün Geçerliliğini Yitirmesi

Bu çalışmanın bir önceki bölümünde ortaya konan İHAM ve AYM içtihadı, toplanma özgürlüğünün Türkiye'deki hukuki durumunun temel bir çelişkiden mustarip olduğunu gözler önüne serer. Bir yandan, tüm devlet kurumlarını, gerçek ve tüzel kişileri bağlayan Anayasa'nın¹⁴² toplanma özgürlüğüne dair lafzı ve bunun AYM tarafından somutlaştırılan aynı şekilde bağlayıcı¹⁴³ içeriği çoğulcu ve özgürlükçüdür. Türkiye'nin taraf olduğu bir sözleşme olarak uluslararası hukuk çerçevesinde uygulamakla yükümlü olduğu, ayrıca bu uygulama yükümlülüğünün Anayasa'da da açıkça öngörüldüğü¹⁴⁴ İHAS ve bu sözleşmenin toplanma özgürlüğüne dair İHAM tarafından somutlaştırılan içeriği için de aynı saptama yapılabilir. Fakat diğer yandan, 1980 darbesinin ürünü 2911 sayılı Kanun'un o günden bugüne özüne dokunulmadan korunan genel sistematigi ve özellikle kamu otoriteleri tarafından İHAM ve AYM kararları yok sayılarak uygulanma biçimi, toplanma özgürlüğünün fiilen geçerliliğini yitirmesine yol açıyor. Türkiye'deki siyasi iktidar bileşenlerinin toplanma özgürlüğünü özellikle Gezi protestolarından bugüne bir hak olarak değil, gayri meşru faaliyet olarak nitelendirmesi bu olumsuz tabloyu pekiştiriyor.

Bu çerçevede Türkiye'de toplanma özgürlüğü konusundaki sorunların temel nedeninin hukuki değil, siyasi olduğu söylenebilir. AYM'nin, İHAM içtihadıyla büyük ölçüde uyumlu şekilde toplanma özgürlüğüne dair ortaya koyduğu standartlar arasında, özellikle barışçıl gösterilere her hâlükârda hoşgörü gösterme, toplanma özgürlüğüne müdahale gerekçelerinin ilgili ve yeterli olması ve son olarak müdahalelerin ölçülülük ilkesine uygunluğu ölçütlerine kamu otoritelerinin uyması durumunda, Türkiye'de toplanma özgürlüğü konusundaki sorunlar büyük ölçüde ortadan kalkar. AYM'nin bireysel başvuru kararları aracılığıyla belirlediği bu standartlar, 2911 sayılı Kanun'daki düzenlemelerin, Anayasa'ya uygun yorumunun içeriğini hukuken bağlayıcı olarak belirler. Diğer bir deyişle bu standartların, benzer konu ve olaylarda mutlaka göz önüne alınması ve uygulanması gerekir. Fakat kamu otoriteleri ve onların işlem ve eylemlerini

¹⁴² Madde 11 - Anayasa hükümleri, yasama, yürütme ve yargı organlarını, idare makamlarını ve diğer kuruluş ve kişileri bağlayan temel hukuk kurallarıdır. Kanunlar Anayasaya aykırı olamaz.

¹⁴³ Madde - 153 ... Anayasa Mahkemesi kararları Resmi Gazetede hemen yayımlanır ve yasama, yürütme ve yargı organlarını, idare makamlarını, gerçek ve tüzel kişileri bağlar.

¹⁴⁴ Madde 90 - ... 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.

denetleyen yargı organları, AYM'nin kararlarının bu objektif etkisini,¹⁴⁵ toplanma özgürlüğü konusunda yeterince dikkate almıyor. Bu yaklaşım, AYM kararlarının bağlayıcılığını öngören Anayasa hükmünün yanı sıra bireysel başvurunun ana gayesi olan anayasal özgürlükleri etkin kılma ile da bağdaşmıyor.

Kuşkusuz AYM'nin toplanma özgürlüğüne dair içtihadının uygulamada idari ve yargısal otoriteler tarafından dikkate alınmaması, siyasi iktidarın konuya yaklaşımından bağımsız değerlendirilemez. Kamu otoritelerinin idari amiri konumundaki bakanların yanı sıra yargıçların özlük hakları ve disiplin hukuku üzerinde belirleyici konumda olan Hâkimler ve Savcılar Kurulunu belirleyen iktidardaki ittifakın toplanma özgürlüğüne yaklaşımı, aşağıda örnekleri aktarılacağı üzere, son derece olumsuzdur. Siyasi söylemdeki ve idari uygulamadaki otoriter yaklaşım, uygulamanın yargısal denetimindeki eksiklikler ve tüm bunların sonucu ortaya çıkan caydırıcı etki, Türkiye'de toplanma özgürlüğünün kullanımını neredeyse olanaksız hale getiriyor.

A. Toplanmanın Mekânının ve Zamanının Belirlenmesinin Kamu Otoritelerinin Takdirindeki Yetkilere Dönüşmesi

Toplanma özgürlüğü, İHAM ve AYM içtihadında vurgulandığı üzere demokratik bir toplumun en üstün ve temel değerleri arasında yer alır. Toplanma özgürlüğünün demokratik bir siyasi rejim ve toplum açısından sahip olduğu değer, kamu otoritelerinin, özgürlüğün serbestçe kullanılabileceği ortamı yaratmaya yönelik pozitif yükümlülüklerin yanı sıra özgürlüğü açık, dolaylı ya da örtülü müdahalelerle keyfi sınırlandırmaktan kaçınma şeklindeki negatif yükümlülüklerinin kaynaklarını oluşturur. Hiç şüphe yok ki kamu otoritelerinin bu pozitif ve negatif yükümlülükleri,

¹⁴⁵ “AYM'nin bireysel başvuru kararları objektif ve subjektif iki farklı etki doğurmaktadır... Kararların subjektif yönü başvuru sahibinin kendisine dair bireysel düzeyde somut bir önlem alınması veya işlem yapılmasını gerektirir. AYM bu nedenle ihlal ve sonuçlarının ortadan kaldırılması için bazı kararlar vermektedir. Kararın objektif yönü ise, gelecekte benzer nitelikli ihlallerin önlenmesi için yasama, yürütme ve yargı organları tarafından genel nitelikte önlemler alınmasını gerektirir. Devletin tüm makam ve mahkemeleri benzer olaylarda AYM tarafından belirlenmiş olan ölçütlere uymak zorundadır. Bu gereklilik kendisini yasama organı açısından mevzuat değişikliği, yürütme organı açısından işlem ve eylemlerinde değişikliğe gitme, yargı organları bakımından ise içtihat değişikliğine gidilmesi anlamına gelmektedir. Bireysel başvuru usulünün başarısı sadece kararın bireysel düzlemde yerine getirilmesi ile değil, kararın gereğinin diğer organlar tarafından da yerine getirilmesi ile ölçülebilir.” Ulaş Karan, *Öğretide ve Uygulamada Anayasa Mahkemesinin Kararlarının Bağlayıcılığı ve İcrası*, On İki Levha, 2018, s. 169-170. AYM'ye göre de kendisinin “Anayasa'yı yorumlama ve uygulama şeklinde ortaya çıkan objektif işlevinin subjektif işlevine göre ön planda olduğu kabul edilmelidir... Belli bir meselede bu merciler tarafından Anayasa'ya uygun korumanın sağlanmadığının ileri sürülmesi hâlinde bireysel başvuru yapılabilir. Bu durumda Anayasa Mahkemesi, o meseleye ilişkin olarak Anayasa'yı yorumlar ve bir karar verir. Bundan sonra kamu makamları ve derece mahkemelerinin aynı meseleye ilişkin uygulamalarını bu yorum çerçevesinde gerçekleştirmeleri beklenir. Aksi durum, aynı meseleye ilişkin tüm uyumazlıkların Anayasa Mahkemesi önüne taşınması sonucunu doğurur. Bu şekilde işleyen bir bireysel başvuru yolunun sürdürülebilmesi ise imkânsızdır.” K. V. Başvurusu, 2014/2293, 1.12.2016, § 53.

hakkın geçerliliği açısından büyük önem taşır. Fakat toplanma özgürlüğü özelinde, özgürlüğün varlığından söz edebilmek için her şeyden önce toplanmaların mekânını ve zamanını belirmenin, göstericilere ait birer hak olarak tanınması gerekir.

Toplanma özgürlüğünün ayırt edici işlevleri, ifade özgürlüğünün müşterek kullanımı aracılığıyla muhataplarının dikkatini çekebilmek ve demokratik siyasi irade oluşumunu doğrudan etkileyebilmektir. Tarihi ve siyasi açıdan önem taşıyan veya güncel bir olayın yaşandığı ya da kamu otoritelerinin veya herhangi bir kurum, organizasyon ve kişinin protesto edilmek istenen faaliyetinin gerçekleştiği mekânların göstericilere açıklığı, toplanmanın amacına ulaşması açısından ön koşul niteliğindedir. Ayrıca toplanma özgürlüğünün etki doğurabilmesi, seçilen mekânın kamuoyuyla etkileşime geçilebilecek düzeyde merkezi konumda olmasıyla yakından ilişkilidir. Toplanmanın amacına ulaşması açısından zamanını seçebilmek de aynı derecede önem taşır. Anma ya da gelenekselleşen etkinliklerin tarihi kadar, toplanma aracılığıyla protesto edilmek veya üzerinde etki yaratılmak istenen olayın ya da sürecin güncelliği, toplanma zamanını, özgürlüğün işlevi açısından belirleyici hale getirir. Öyle ki toplanmanın zamanına göstericiler tarafından karar verilememesi, toplanmanın konusunu ve amacını adeta ortadan kaldırır.

Türkiye'deki uygulamadaysa, toplantı ve gösterilerde açıklanan düşüncelerin ya da dile getirilen taleplerin muhataplarına ulaşabilmesi ve etki oluşturabilmesi açısından önem taşıyan göstericilerin mekân ve zamanı seçim hakkı, kamu otoritelerinin takdirindeki yetkilere dönüşmüş durumdadır. Mekân seçimi hakkına müdahaleler, anayasa ve kanuni düzlemdeki çelişkilerin en bariz örneklerinden birini oluşturur. Anayasa'nın 34. maddesinde, göstericilerin mekân ve zamanı seçim hakkını işlevsel kılan önceden izin almama güvencesi açıkça yer alır. Bir toplanma için önceden izin almamak, göstericilerin kamu otoritelerinin onayına tabi olmadan toplanma özgürlüğünü kullanabilmelerini, seçtikleri mekân ve zamanda toplanabilmelerini olanaklı kılar. Dolayısıyla mekânı ve zamanı seçim hakkına yönelik kategorik kısıtlamalar ve genel yasaklar ya da kamu otoritelerine tanınan geniş yasaklama yetkileri, bu anayasal güvenceyle bağdaşmaz. Göstericilerin yalnızca belirli sayıda mekânda gösteri yapabilmesi ya da planladıkları zamanda gösteri yapamamasına yol açan önleyici genel yasaklar, sonuçları itibarıyla, gösteriye izin verilmemesiyle aynı etkiyi doğurur. Bu çerçevede önceden izin almama güvencesi, mekânı ve zamanı seçim hakkına müdahalelerin ancak çok güçlü gerekçelerle haklı kılınabileceği ve istisnaen yapılabileceği anlamına gelir.

AYM içtihadında, önceden izin almama güvencesine uygun olarak, toplanmaların mekânını ve zamanını seçim hakkının göstericilere ait olduğu ve kamusal mekânların toplanma özgürlüğüne açık olduğu genel bir ilke olarak kabul edilmiştir. Fakat Türkiye'de, 2911 sayılı Kanun bir yandan mülki amirlere, toplanma mekânlarını belirleme

yetkisi tanırken,¹⁴⁶ diğer yandan parklar ya da kamu hizmeti binaları gibi bazı mekânları mutlak olarak yasaklar.¹⁴⁷ Mülki amirlere toplanma mekânları açısından tanınan yetkinin, toplanma özgürlüğünün işleviyle bağdaşmayan yanı, yalnızca belirli mekânları somut gerekçelerle, istisnai ve geçici olarak özgürlüğe kapatma olanağı sunmaması, aksine, toplanma özgürlüğünün yalnızca belirli mekânlarda kullanılabileceğini belirleme otoritesini içermesidir. Kanunun açık lafzı uyarınca, mülki amirlerin belirlediği sınırlı sayıda mekân dışındaki tüm alanlar toplanma özgürlüğüne kapalı hale geliyor, çünkü belirlenen mekânlar dışındaki toplanmalara, başka hiçbir koşul aranmaksızın kanuna aykırılık niteliği atfediliyor.¹⁴⁸ Diğer bir deyişle, mülki amirler bu yetki aracılığıyla, aslında Anayasa gereği sözü bile edilmemesi gereken izin sürecini işletmeye dahi gerek duymadan, bir şehrin neredeyse tamamı açısından toplanmalara 'izin vermemiş' oluyor. Bu durum, önceden izin almama güvencesini tam anlamıyla geçersiz kılıyor.

Toplanma özgürlüğü açısından sembolik öneme sahip Taksim yasaklarıyla bağlantılı olarak İstanbul bu bağlamda çarpıcı bir örnek oluşturuyor. Yakın bir tarihte yalnızca sekiz¹⁴⁹ olan toplanma mekânının bugün otuz sekize ulaşmakla¹⁵⁰ birlikte, Kadıköy ve Taksim gibi şehrin merkezindeki mekânları dışarıda bırakan valilik kararları sonucunda bugün, İstanbul'un neredeyse tamamı toplanma özgürlüğüne kapalıdır. Belirli bir şehrin neredeyse tamamında yapılmak istenen toplantı ya da gösteri yürüyüşlerinin, daha en baştan kanuna aykırı hale gelmesi, seçtikleri mekânda toplanan göstericilerin polis müdahalesine¹⁵¹, idari para cezalarına¹⁵² ve ardından açılan ceza davalarına¹⁵³

¹⁴⁶ Madde 6 - Toplantı ve gösteri yürüyüşleri, tüm il ve ilçe sınırları içerisinde aşağıdaki hükümlere uyulmak şartıyla her yerde yapılabilir. İl ve ilçelerde toplantı ve gösteri yürüyüşü yer ve güzergâhı, kamu düzenini ve genel asayiş bozmayacak, vatandaşların günlük yaşamını aşırı ve katlanılmaz derecede zorlaştırmayacak şekilde ve 22'nci maddenin birinci fıkrasında sayılan sınırlamalara uyulması kaydıyla Türkiye Büyük Millet Meclisinde grubu bulunan siyasi partilerin il ve ilçe temsilcileri ile güzergâhın geçeceği ilçe ve il belediye başkanlarının, en çok üyeye sahip üç sendikanın ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının il ve ilçe temsilcilerinin görüşleri alınarak mahallin en büyük mülki amiri tarafından belirlenir. İl ve ilçenin büyüklüğü, gelişmişliği ve yerleşim özellikleri dikkate alınarak birden fazla toplantı ve gösteri yürüyüşü yer ve güzergâhı belirlenebilir.

¹⁴⁷ Madde 22 - ... parklarda, mabetlerde, kamu hizmeti görülen bina ve tesislerde ve bunların eklentilerinde ve Türkiye Büyük Millet Meclisine bir kilometre uzaklıktaki alan içinde toplantı yapılamaz.

¹⁴⁸ Madde 23 - d ve e bendi.

¹⁴⁹ İstanbul Valiliği, "İstanbul'da 2015 Yılı Toplantı ve Gösteri Yürüyüş Alanları Duyurusu", 30.4.2015, www.istanbul.gov.tr.

¹⁵⁰ İstanbul Valiliği, "2025 Yılı Toplantı ve Gösteri Yürüyüşü Yer ve Güzergahları Hk.", 28.1.2025, www.istanbul.gov.tr.

¹⁵¹ AYM, İlhan Yiğit Başvurusu, 2016/7532, 29.12.2021; Pınar Akbina Karaman Başvurusu, 2016/3871, 3.11.2022; Sinan Ok Başvurusu, 2018/24902, 16.11.2023.

¹⁵² AYM, Songül Eriş ve Bedriye Kuş Başvurusu, 2020/38552, 30.3.2022, Hüseyin Doğan ve Yusuf Kaya Başvurusu, 2020/4741, 5.10.2023.

¹⁵³ AYM, Ali Demirci v Diğerleri Başvurusu, 2015/16311, 20.9.2018.

maruz kalmasına yol açıyor. Öte yandan, belirli bir coğrafi alan içindeki sınırlı sayıda mekân dışında kalan tüm alanlarda toplanmanın kanuna aykırı hale gelmesi, toplantı ya da gösteri yapmak isteyen bireylerin siyasi görüşleri dikkate alınarak taleplerinin reddedilmesine, kısacası keyfi ve ayrımcı uygulamalara hukuki zemin sağlıyor.¹⁵⁴

Niteliği itibarıyla toplanma özgürlüğünün işleviyle bağdaşmayan mülki amirlerin mekân belirleme yetkisinin Anayasa'ya uygun yorumu konusunda AYM'nin yakın zamanlı içtihadının uygulamada dikkate alınmadığını bu bağlamda not etmek gerekir. AYM'nin, "mahallin en büyük mülki amirlerince toplantı ve gösteri mekânı olarak belirlenen yerler[in] toplantı ve gösteri yürüyüşleri için hakkın kullanımını kolaylaştıracak bir alternatif olup bu durum[un] bu mekânlar dışında toplantı ve gösteri yapılmasının yasaklandığı sonucunu doğurmadığı"¹⁵⁵ yönündeki saptamasına rağmen, belirlenen alanlar dışında gösteri düzenlemek istenmesi, toplanmalara müdahale gerekçesi olmayı sürdürüyor.¹⁵⁶

Toplanmaların zamanını seçim hakkının da benzer şekilde uygulamada geçersiz kılındığı söylenebilir. Bu konudaki temel sorunlardan biri, spontane gösterilere müdahalelerdir. Toplanma özgürlüğü, çoğu zaman güncel bir soruna tepki olarak kullanıldığı için, kanunda öngörülen 48 saat önceden bildirim yükümlülüğünü karşılamak fiilen olanaksız hale gelebiliyor. Kanunun sistematüğinden kaynaklanan en önemli sorunsu, bu noktada herhangi bir istisna öngörmemesi ve bildirim yükümlülüğünün yerine getirilmemesini, tek başına, toplanmayı kanuna aykırı hale getiren bir durum olarak nitelendirmesidir.¹⁵⁷ Bildirim yükümlülüğüne aykırılığın tek başına müdahale ve yaptırım nedeni olamayacağına dair yerleşik AYM içtihadı, uygulamada çoğu zaman

¹⁵⁴ Urfa'da Adliye önünde, yakınlarını öldürenlerin cezalandırılması amacıyla adalet nöbeti tutmak isteyen Şenyaşar ailesinin çadır kurma talebi, bu alanın valilikçe belirlenen mekânlar arasında yer alması nedeniyle reddedilmiştir. Şenyaşar ailesinin, yaptığı başvuruda bölgedeki farklı şehirlerdeki Halkların Demokratik Partisi (HDP) binalarının önünde PKK'ya katılan çocukların geri getirilmesi amacıyla kurulan protesto çadırlarına, bu alanlar valilerce belirlenen mekânlar arasında yer almasına rağmen müdahale edilmediği, kendilerine de bu hakkın tanınması yönündeki gerekçesi dikkate alınmamıştır. *Evrensel*, "Şenyaşar ailesinin çadır kurma talebine ret", 20.12.2021, <https://www.evrensel.net/haber/450706/senyaşar-ailesinin-ca-dir-kurma-talebine-ret>. Filistin'de gerçekleşen insanlık suçlarını ve sürgün politikasını protesto etmek isteyen CHP İstanbul İl Başkanlığı'nın Galata Köprüsü'nde gerçekleştirmek istediği mitinge dair başvuru, bu alanın valilikçe belirlenen mekânlar arasında yer alması nedeniyle reddedilmiştir. Aynı mekânda bir yıl önce Milli İrade Platformu tarafından Filistin'de yaşanan insan suçlarını protesto etmek amacıyla bir miting düzenlenmiş ve cumhurbaşkanı Erdoğan'ın oğlu da konuşmacılar arasında yer almıştı. *Evrensel*, "CHP'nin Gazze yürüyüşüne İstanbul Valiliği izin vermedi", 7.2.2025, <https://www.evrensel.net/haber/542323/chpnin-gazze-yuruyusune-istanbul-valiligi-izin-vermedi>.

¹⁵⁵ AYM, *Şerafettin Can Atalay Başvurusu*, 2021/9387, 19.1.2023, § 37.

¹⁵⁶ AYM, *Türkiye Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu (DİSK) ve Diğerleri Başvurusu*, 2016/14517, 12.10.2023; *Tacettin Çolak Başvurusu*, 2019/15690, 16.11.2023; *Besna Tosun Başvurusu*, 2019/30632, 13.2.2024.

¹⁵⁷ *Madde 23 - a bendi*.

dikkate alınmıyor.¹⁵⁸

Yalnızca spontane değil, aynı zamanda belirli bir tarihte yapılması planlan toplanmaların zamanını seçme hakkına yönelik uygulamada karşılaşılan müdahalelerin en ağırlarınaysa, mülki amirlerin geniş erteleme ve yasaklama yetkileri kaynaklık ediyor. 2911 sayılı Kanun'da toplanmaların zamanlamasına üç farklı konuda müdahale yetkisi öngörülüyor. Bunlardan ilki, bir il sınırları içinde aynı günde birden fazla toplanma talebiyle karşılaşan valiye, eğer kolluk kuvvetleri ve yardım isteyebileceği silahlı kuvvetlerin yetersiz olduğu kanaatine varırsa, toplanmaları 10 gün süreyle erteleme yetkisi tanıyan 15. madde.¹⁵⁹ Bunun dışında 17. maddede belirli bir toplanmayı,¹⁶⁰ 19. maddedeysse ilçelerin birinde ya da birkaçındaki bütün toplanmaları erteleme ve yasaklama yetkisi kamu otoritelerine tanınıyor.¹⁶¹

Hukuki sonuçları itibarıyla önceden izin almama güvencesini geçersiz kılabilme ihtimali içeren erteleme ve yasaklama yetkilerinin düzenlenişindeki temel sorun, kamu düzeni, milli güvenlik ve başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması gibi Anayasa'da yer alan soyut sınırlandırma ölçütlerinin somutlaştırılmadan tekrarlanmış olmasıdır. Bu açıdan sadece, uygulamada erteleme yasaklarına göre daha sık başvurulana yasaklama kararlarında idarenin takdir yetkisini sınırlandıran ek bir ölçüt olarak "suç işleneceğine dair açık ve yakın tehlikenin varlığına" yer verilmiştir. Fakat toplanma zamanını seçme hakkını kısıtlama yetkisi tanıyan kanuni dayanaklar bunlarla sınırlı değildir. İl İdaresi Kanunu'na yakın zamanda eklenen ve kamu otoritelerinin toplanma özgürlüğüne müdahale sürecinde sıklıkla kullandıkları bir diğer yetkinin uygulanma biçimi, kamu otoritelerinin takdir yetkilerini sınırlandırmak için öngörülen ölçütlerin etkisizliğini gözler önüne serer.

İl İdaresi Kanunu'nun 10. maddesinin C bendine eklenen bir paragrafla valilere, kamu

¹⁵⁸ AYM, *Maside Ocak Kışlakçı Başvurusu*, 2019/21721, 16.11.2022, § 23-27; *Abdulkerim Ataman Başvurusu*, 2021/58415, 10.12.2024, § 11-16.

¹⁵⁹ *Madde 15* – Bir il sınıırı içinde aynı günde birden çok toplantı yapılmak istenmesi halinde vali, emrindeki güvenlik kuvvetlerinin ve gerektiğinde yararlanabileceği diğer güçlerin bu toplantıların güvenlik içinde yapılmasını sağlamaya yeterli olmadığı kanısına varırsa, toplantılardan bir kısmını on günü aşmamak üzere bir kez erteleyebilir. Bu ertelemelerde müracaat önceliği göz önünde bulundurulur

¹⁶⁰ *Madde 17* - ... vali veya kaymakam, milli güvenlik, kamu düzeni, suç işlenmesinin önlenmesi, genel sağlığın ve genel ahlâkın veya başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması amacıyla belirli bir toplantıyı bir ayı aşmamak üzere erteleyebilir veya suç işleneceğine dair açık ve yakın tehlike mevcut olması hâlinde yasaklayabilir.

¹⁶¹ *Madde 19* - Valiler [milli güvenlik, kamu düzeni, suç işlenmesinin önlenmesi, genel sağlığın ve genel ahlâkın veya başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması sebeplerine] dayalı olarak ve suç işleneceğine dair açık ve yakın tehlike mevcut olması hâlinde; ile bağlı ilçelerin birinde veya birkaçında bütün toplantıları bir ayı geçmemek üzere yasaklayabilir.

düzeni veya güvenliğinin hayatın olağan akışını durduracak veya kesintiye uğratacak şekilde bozulduğu ya da bozulacağına ilişkin ciddi belirtilerin bulunduğu hallerde on beş gün süreyle, belli yerlerde veya saatlerde kişilerin “dolaşmalarını” ve “toplanmalarını” düzenleme veya kısıtlama yetkisi tanınmıştır. Öncelikle, 2911 sayılı Kanun’un toplanma özgürlüğüne dair özel nitelikte bir düzenleme olması karşısında, dolaşma ve toplanma gibi muğlak ifadeleri içeren ve genel nitelikteki İl İdaresi Kanunu’nun özgürlüğü sınırlandırmak için dayanak olarak kullanılamayacağını vurgulamak gerekir.¹⁶² Fakat uygulamada yasaklama kararları için 2911 sayılı Kanun’un 17. ve 19. maddelerinin yanı sıra İl İdaresi Kanunu’nun 10. maddesine bir arada atıf verildiği ve kararların gerekçesinde de kanundaki ölçütlerin tekrarıyla yetinildiği göze çarpar. Sonuç olarak kararlarda, farklı kapsamlardaki erteleme ve yasaklama yetkilerine bir arada referans verilerek, hukuki dayanak görünüşte tahkim edilmekte, fakat kararların hukuka uygunluğunu sağlayacak somut, ilgili ve yeterli gerekçelere yer verilmemektedir.¹⁶³

Ertelleme ve yasaklama yetkilerinin bu üç maddeye dayanarak şekillenen uygulama alanı o denli genişlemiştir ki,¹⁶⁴ ilgili ve yeterli gerekçe eksikliğini aşan şekilde keyfiliğin sıradanlaşmasına yol açmıştır. Öyle ki bugün artık mülki amirler, 2911 sayılı Kanun’da bir

¹⁶² Çiğdem Sever, “Genel Yetki Normları ile Olağanüstünün Olağanlaşması: Toplantı ve Gösteri Yürüyüşü Hakkı Örneği”, s. 84.

¹⁶³ Büyükşehir Belediyesi’ne kayyım atanmasının ardından Mardin şehrinin tamamını kapsayan yasaklama kararı bu açıdan örnek oluşturur: “Hakkında yapılan terör soruşturma/kovuşturma neticesinde İçişleri Bakanlığınca görevden uzaklaştırılan Mardin Büyükşehir Belediye Başkanının yerine Belediye Başkan Vekili görevlendirilmesi yapılmıştır. Terör örgütüne müzahir kesimlerce il genelinde sağlanan huzur ve güven ortamını bozmak amacıyla her türlü kanunsuz eylem etkinliklerin düzenlenebileceği göz önünde bulundurularak; İl sınırları içinde huzur ve güvenliğin, kişi dokunulmazlığının, tasarrufa müteallik emniyetin ve kamu esenliğinin sağlanması amacıyla, Valilik ve Kaymakamlık makamlarının uygun göreceği etkinlikler ve 2559 sayılı Polis Vazife ve Salahiyetleri Kanunu Ek-1 maddesi kapsamındaki oyun, temsil ve çeşitli şekillerdeki gösteri ve etkinliklerin, ticari kimliği bulunan özel hukuk tüzelkişiliklerinin ticari faaliyetleri hariç olmak üzere yapılması muhtemel her türlü açık alanlardaki eylem/etkinlikler (basın açıklaması, toplanma, yürüyüş, açlık grevi, oturma eylemi, miting, stant açma, çadır kurma, bildiri/broşür dağıtma, afiş/pankart asma, vb.) ile ilimiz merkez ve ilçelerimizde (İl Mülki sınırlar içerisinde) eylem/etkinlik düzenlemek, düzenlenebilecek olan eylem/etkinliğe destek vermek ve gelebilecek kişi ya da grupların ve araçların ilimiz sınırlarına girişlerinin, çıkışlarının 5442 sayılı İl İdaresi Kanununun 11/C maddesi ve 2911 sayılı Toplantı ve Gösteri Yürüyüşleri Kanunun 17. ve 19. maddelerine istinaden 04/11/2024 Saat: 09:00’den 13/11/2024 Saat: 23:59’a kadar (10 Gün) süreyle il merkezi ve ilçelerimiz dahil olmak üzere Mardin İli coğrafi sınırları içerisinde yasaklanmıştır.” <http://www.mardin.gov.tr/basin-duyurusu-04112024>. Benzer nitelikteki kararlar için bkz. *Eskişehir Valiliği*, “Yasaklama Kararı”, 6.8.2021, <http://www.eskisehir.gov.tr/yasaklama-karari06082021>. Benzer yasaklama kararları için bkz. *Diyarbakır Valiliği*, “Basın Duyurusu – Yasaklama Kararı”, 16.5.2024, <http://www.diyarbakir.gov.tr/basin-duyurusu---yasaklama-karari>, *Elazığ Valiliği*, “22.11.2024 Tarihli ve 2024/12 Sayılı Yasaklama Kararı”, 22.11.2024, <http://www.elazig.gov.tr/22112024-tarihli-yasaklama-karari>, *Aydın Valiliği*, “Yasaklama Kararı”, 8.7.2021, <http://www.aydin.gov.tr/basin-duyurusu>, *Erzurum Valiliği*, “Yasaklama Kararı”, 16.5.2024, <http://www.erzurum.gov.tr/yasaklama-karari-2024-1>, *Mersin Valiliği*, “Yasaklama Kararı”, 28.10.2022, <http://www.mersin.gov.tr/basin-duyurusu-yasaklama-karari27102022>.

¹⁶⁴ Eşit Haklar İçin İzleme Derneği 2018-2021 yılları arasında 1088 yasaklama kararı saptamıştır. Bkz. Çiğdem Sever, *Türkiye’de Toplantı ve Gösteri Yürüyüşü Hakkı Bakımından İdari Yargının Etkili Başvuru Yolu Olma Niteliği*, Eşit Haklar İçin İzleme Derneği, 2022, s. 16.

ilin tamamında değil, ancak birkaçında tüm toplanmaları yasaklama yetkisi tanıyan 19. maddeye atıfla, ilin tamamında toplanmaları yasaklayabiliyor.¹⁶⁵ Anayasa'da açıkça yer alan önceden izin almama güvencesini yok sayarak, toplanmaları izne bağlayan kararlar verebiliyor. AYM'nin, izne bağlama şeklindeki bir yetkinin hukuki dayanağı olmadığına dair kararlarıysa¹⁶⁶ tıpkı Anayasa'nın metni gibi dikkate alınmıyor.¹⁶⁷

Uygulamada ağırlıklı olarak yasaklama şeklinde kullanılan bu yetki, bugün artık siyasi gelişmelerin ardından verilerek istenen toplumsal tepkinin engellenebileceği bir araca dönüşmüş durumda.¹⁶⁸ Ayrıca ülke genelinde 8 Mart, 21 Mart Newroz, Onur Yürüyüşü ve 1 Mayıs gibi gelenekselleşen etkinlikler de erteleme ve yasaklama kararları aracılığıyla engelleniyor.¹⁶⁹ Benzer bir saptama, konser ve festivallerin yasaklanması süreci için de yapılabilir.¹⁷⁰ Bu kararlarda, 2911 sayılı Kanun ve İl İdaresi Kanunu'ndaki ölçütlerin somut olay ve olgularla ilişkisi kurulmadan tekrarının yanı sıra gösteri düzenlenmek istenen alanların, valiliğin belirlediği mekânlar dışında bulunması da temel bir gerekçe

¹⁶⁵ AYM, *Aklime Hanas ve Diğerleri Başvurusu*, 2021/36970, 20.12.2023, § 31.

¹⁶⁶ AYM, *Cihan Tüzün ve Diğerleri Başvurusu*, 2019/13258, 10.11.2022, § 26-32; *Songül Korkmaz ve Diğerleri Başvurusu*, 2020/5722, 18.1.2023, § 8-14.

¹⁶⁷ *Bitlis Valiliği*, “30.12.2023 - 01.01.2024 Tarihleri Arasında İlimiz Genelinde Tüm Etkinlikler (3) Gün Süreyle İzne Bağlanmıştır”, <http://www.bitlis.gov.tr/30122023---01012024-tarihleri-arasında-ilimiz-genelinde-tum-etkinlikler-3-gun-sureyle-izne-baglanmistir>; *Mardin Valiliği*, “06.02.2024 Yasaklama Kararı”, 6.2.2024, <http://www.mardin.gov.tr/06022024-yasaklama-karari>; *Denizli Valiliği*, “Duyuru”, 17.5.2024, <http://www.denizli.gov.tr/basin-deneme>.

¹⁶⁸ Mısır Çarşısı patlaması davasında beraat kararı dördüncü kez bozulan Pınar Selek'in duruşması öncesinde ve sonrasında Adliye önünde gerçekleştirilmek istenen toplanma ve basın açıklamasını engellemek amacıyla kaymakamlık tarafından alınan yasaklama kararı için bkz. *Kâğıthane Kaymakamlığı*, “31/03/2023 Tarihli Yasaklama Kararı”, 31.3.2023, <http://www.kagithane.gov.tr/31032023-tarihli-yasaklama-karari>. Kobani davası sonrasında sanıklara ağır cezaların verilmesinin ardından, protesto eylemlerini engellemek amacıyla 13 il valiliği tarafından alınan yasaklama kararları için bkz. *Bianet*, “Kobani Davası'nda çıkan karar sonrası 13 kentte protesto yasağı”, 17.5.2024, <https://bianet.org/haber/kobani-davasinda-cikan-karar-sonrasi-13-kentte-protesto-yasagi-295489>. Hakkâri Belediyesine kayyum atanmasının ardından, protesto eylemlerini engellemek amacıyla 9 il valiliği tarafından alınan yasaklama kararları için bkz. *Oksijen*, “Dokuz ilde gösteri ve açık hava toplantısı yasağı getirildi”, 3.6.2024, <https://gazeteoksijen.com/turkiye/dokuz-ilde-gosteri-ve-acik-hava-toplantisi-yasagi-getirildi-213152>. Tunceli Belediyesine kayyum atanmasının ardından, protesto eylemlerini engellemek amacıyla alınan yasaklama kararları için bkz. *DHA*, Tunceli'de 10, Elazığ'da 7 gün 'eylem' yasağı”, 23.11.2024, <https://www.dha.com.tr/gundem/tuncelide-10-elazigda-7-gun-eylem-yasagi-2536861>. Suriye'de Alevilere yönelik şiddet eylemlerinin ardından, protesto ve basın açıklamalarını engellemek amacıyla alınan yasaklama kararı için bkz. *Milliyet*, “Kaymakamlık açıkladı: Şişli'de eylem yasağı”, 9.3.2025, <https://www.milliyet.com.tr/gundem/kaymakamlik-acikladi-sislide-eylem-yasagi-7325686>.

¹⁶⁹ Eşit Haklar İçin İzleme Derneği, *Toplantı ve Gösteri Hakkı İzleme Raporu 2021*, s. 13-46.

¹⁷⁰ Anadolu Fest etkinliğinin yasaklanmasına dair hiçbir gerekçe yer almayan örnek bir karar için bkz. *Eskişehir Valiliği*, “Yasaklama Kararı”, 9.5.2022, <http://www.eskisehir.gov.tr/yasaklama-karari090522>. Konser ve festival yasaklarının geniş kapsamında dair ayrıca bkz. *Birgün*, “Yasaklanan festivaller ve kültürel hegemonya”, 14.8.2022, <https://www.birgun.net/makale/yasaklanan-festivaller-ve-kulturel-hegemonya-398970>.

olarak kullanılıyor.¹⁷¹ Yasaklama kararlarının gerekçelerinin, AYM'nin ifadesiyle “genel geçer” nitelikte olduğunu gösteren çarpıcı bir örnek de Mardin Valiliği'nin 8 Mart etkinliklerini yasaklama kararında yer aldı. Kararda, 8 Mart'ın “PKK/KCK terör örgütüne önem atfedilen günler arasında yer alması”, önleyici yasağın gerekçelerinden biri olarak gösterildi.¹⁷² Hatta geçen yıl İstanbul'da düzenlenmek istenen Onur Yürüyüşü'ne yönelik İstanbul Valiliği, “izinsiz gösteri” olması nedeniyle, herhangi bir gerekçe göstermeden doğrudan tedbirlere de başvurdu.¹⁷³

Erteleme ve yasaklama yetkilerinin kullanım alanının genişliği dikkate alındığında, toplanma özgürlüğünün korunması açısından bu tür kararların yargısal denetimi büyük önem taşır. Ama Türkiye'de, erteleme ve yasaklama kararlarına karşı etkili bir başvuru hakkının varlığından söz etmek olanaklı değildir. Bu açıdan temel sorun, güncel gelişmeler karşısında organize edilmek istenen gösterileri kapsayan yasaklama kararları hakkında, planlanan tarihten önce bir yürütmeyi durdurma ya da iptal kararı elde etmenin neredeyse olanaksız olmasıdır. İdari Yargılama Usulü Kanunu'na 2014'te eklenen ivedi yargılama usulü, temel haklara dair uyuşmazlıkları kapsamaz. Talep edilebilecek yürütmeyi durdurma kararları açınsındansa, fiili imkânsızlık halinden söz edilebilir. Bunun nedeni, yasaklama kararlarının gösterinin hemen öncesinde verilmesinin önünde herhangi bir engel olmaması ve ayrıca, etkinliğin hafta sonu düzenlenmesinin planlanması durumunda da cuma ya da cumartesi verilecek bir iptal kararı aleyhine başvurulabilecek nöbetçi hâkimlik sisteminin idari yargıda bulunmamasıdır. Dolayısıyla istisnai olarak verilen iptal ve yürütmeyi durdurma kararları, ancak etkinliklerin güncelliğini yitirmesinin ardından elde edilebilmektedir.¹⁷⁴

Bu noktada bir diğer temel sorun da yukarıda değinilen, kanunlarda yer alan ucu açık kavramlardır. Kavramların soyut niteliği kamu otoritelerine geniş takdir yetkisi

¹⁷¹ Onur Yürüyüşü yasaklarında valilikçe belirlenen mekânlar dışında gösteri yapılmak istenmesinin bir dayanak olarak kullanıldığı örnek olarak bkz. *İstanbul Valiliği*, “Basın Duyurusu”, 17.6.2016, <http://www.istanbul.gov.tr/basin-duyurusu-17062016>; “Basın Duyurusu”, 24.6.2017, <http://www.istanbul.gov.tr/basin-duyurusu-24-06-2017-40>; *Kaos GL*, “Valilik, İstanbul LGBTİ+ Onur Yürüyüşü'nü yasakladı”, 29.6.2018, <https://kaosgl.org/haber/valilik-istanbul-lgbt-onur-yuruyusunu-yasakladi>. 8 Mart etkinliklerinin yasaklanmasında yer alan benzer gerekçe için bkz. *Evrensel*, “Beyoğlu Kaymakamlığı yasakladı; kadınlar, “8 Mart yasaklanamaz” dedi”, 8.3.2024, <https://www.evrensel.net/haber/484399/beyoglu-kaymakamligi-yasakladi-kadınlar-8-mart-yasaklanamaz-dedi>.

¹⁷² *Mardin Valiliği*, “28.02.2023 Yasaklama Kararı”, <http://www.mardin.gov.tr/28022023-yasaklama-karari>.

¹⁷³ *İstanbul Valiliği*, “Basın Açıklaması (2024/47)”, 30.6.2024, <http://www.istanbul.gov.tr/basin-aciklamasi-202447>

¹⁷⁴ T24, “İstanbul Bölge Adliye Mahkemesi'nden “Feminist Gece Yürüyüşü” yasağına ihlal kararı!”, 22.3.2024, <https://t24.com.tr/haber/istanbul-bolge-adliye-mahkemesi-nden-feminist-gece-yuruyusu-yasagina-ihlal-karari,1157204>, *Evrensel*, “Antep Valiliğinin eylem yasağı kararının yürütmesi bitime bir gün kala durduruldu”, 27.2.2025, <https://www.evrensel.net/haber/544499/antep-valiliginin-eylem-yasagi-kararinin-yurutmesi-bitime-bir-gun-kala-durduruldu>.

tanınmasına yol açmakta, bu durum, idari yargının denetimini güçleştirmektedir. Bu tabloyu daha da olumsuz kılan durum, idare mahkemelerinin, bu ucu açık kavramları somutlaştırmaktan ya da titiz bir ölçülülük denetimi yapmaktan kaçınmaları, erteleme ve yasaklama kararlarındaki gerekçe eksikliğini, idarenin takdir yetkisine atıfla göz ardı etmeleridir.¹⁷⁵ İdare mahkemelerinin denetimlerindeki bu eksiklikler, AYM tarafından da tespit edilmektedir.¹⁷⁶

B. Toplanma Özgürlüğüne Yönelik Keyfi ve Ölçsüz Müdahaleler

Türkiye’de toplanma özgürlüğüne müdahalelerin çerçevesi ve sınırlarına dair İHAM ve AYM tarafından geliştirilen kapsamlı içtihadın, kanuni düzenlemelerle uyumsuzluğu ve uygulamaya yansımaması, yalnızca mekân seçimi hakkına yönelik yasaklar ve yasaklama kararlarıyla sınırlı değil. Toplanma özgürlüğüne müdahalelerin denetiminde temel öge olarak İHAS ve Anayasa’da açıkça güvence altına alınan demokratik toplumda gereklilik ölçütü, uygulamada genel olarak dikkate alınmıyor. İHAM ve AYM tarafından, çoğulcu bir demokrasinin işleyişi, düzeni ve korunması ışığında anlamlandırılan bu ölçüt, toplanma özgürlüğüne yönelik müdahalelerin somut bilgi ve saptamalara dayalı olarak ilgili ve yeterli gerekçelere dayanmasını ve ölçülü olmasını zorunlu kılar. Bu hukuki çerçeve, Anayasa’da devletin nitelikleri arasında sayılan hukuk devletinin ana gayesini oluşturan keyfiliğin önlenmesi ve kötü muamele yasakları bağlamında da insan haklarının yöneldiği temel değer olan insan onurunun korunması açısından önem taşır.

Türkiye’de toplanma özgürlüğüne müdahalelerdeki gerekçelerin ilgili ve yeterli olmamasını aşan şekilde, gerekçesizlik temel bir sorun oluşturuyor.¹⁷⁷ Bu durum kuşkusuz, keyfiliği yaygın hale getirerek hukuk devleti ilkesine zarar veriyor. Fakat diğer yandan Gezi protestolarından bu yana toplanma özgürlüğüne yönelik müdahalelerde öne çıkan toplumsal hassasiyet gerekçesi, özellikle demokrasinin çoğulcu niteliğini tahrip eden sonuçlar doğuruyor. İHAM ve AYM tarafından, özgürlüğe yönelik müdahalelerde meşru bir gerekçe olarak kabul edilemeyeceğinin altı çizilen ‘toplumun çoğunluğunun hassasiyetleri’, son yıllarda yasaklama kararlarında sıklıkla kullanılıyor.

¹⁷⁵ Bkz. Çiğdem Sever, *Türkiye’de Toplantı ve Gösteri Yürüyüşü Hakkı Bakımından İdari Yargının Etkili Başvuru Yolu Olma Niteliği*, s. 18-22.

¹⁷⁶ AYM, Ali Bozan Başvurusu, 2021/27262, 10.1.2024, § 39; Bahri Oğuz ve Mehmet Erdem Başvurusu, 2021/52226, 14.2.2024, § 17.

¹⁷⁷ Gerekçesiz yasaklama kararlarına örnek olarak bkz. Aydın Valiliği, “Yasaklama Kararı”, 8.7.2021, <http://www.aydin.gov.tr/basin-duyurusu>, Antalya Valiliği, “Antalya Valiliği – Yasaklama Kararı”, 4.7.2023, <http://www.antalya.gov.tr/antalya-valiligi-yasaklama-karari>, Mersin Valiliği, “Yasaklama Kararı”, 15.9.2023, <http://www.mersin.gov.tr/yasaklama-karari-15092023>, Iğdır Valiliği, “Yasaklama Kararı”, 3.6.2024, <http://www.igdir.gov.tr/yasaklama-karari-2024haziran>, Eskişehir Valiliği, “Yasaklama Kararı”, 9.5.2022, <http://www.eskisehir.gov.tr/yasaklama-karari090522>.

8 Mart¹⁷⁸ ve LGBTİ onur yürüyüşlerinin¹⁷⁹ toplumsal duyarlılıklar nedeniyle yurttaşlar arasında infial uyandırabileceği ya da savaş karşıtı mitinglerin toplumda infial uyandırarak milli, vicdani ve insani değerlere dokunacağı, toplumsal iç barışı tehdit edebileceği¹⁸⁰ şeklindeki soyut tehlikelerin yanı sıra bu tür toplanmaların karşıt gruplar arasında çatışmalara yok açabileceği,¹⁸¹ karar gerekçelerinde öne çıkan varsayımlar olarak dikkat çekiyor. Oysa toplanma özgürlüğü, inanç ve ifade özgürlüğüyle birlikte tam da toplumun çoğunluğundan farklı düşünen grupları korur ve resmi ya da toplumsal doğruları sarsan, çoğu kişi için rahatsız edici fikirlerin dile getirilmesini güvence altına alır. Türkiye'de kamu otoritelerinin sıklıkla başvurduğu çoğunluk değerlerini ve hassasiyetlerini korumaya yönelik gerekçeler, kamu otoritelerinin negatif yükümlülüklerinin yanı sıra, karşıt gruplar arasında çatışma riskinin gerçekten var olması durumunda, barışçıl göstericilerin özgürce toplanmalarını sağlamaya yönelik pozitif yükümlülüklerine de aykırılık oluşturur.

Türkiye'de, toplanma özgürlüğüne müdahalelerde demokratik toplumda gereklilik ölçütü bağlamında göze çarpan ikinci ana sorun ölçülülük ilkesine uyulmamasıdır. Ölçülülük ilkesinin gereği olarak kamu otoriteleri, özgürlüğün etkin kullanılmasını sağlayacak her türlü önlemi almak ve meşru amaçlarla yapılacak kaçınılmaz müdahalelerde de özgürlüğü en az düzeyde sınırlandıracak yöntemleri öncelikle tercih etmekle yükümlüdür. Kamu otoritelerinin mekânları yasaklayan ya da toplantılara yönelik erteleme ve yasaklama kararları, barışçıl gösterilere yönelik en ağır yaptırımın, adeta kural haline gelmesi nedeniyle bu yükümlülüklerle bağdaşmayan uygulamalar olarak göz çarpar. Bu olumsuz durum, yasaklar sonucunda kanuna aykırı hale gelen toplanmalara yönelik kolluk kuvvetlerinin müdahaleleri nedeniyle katmerlenmektedir.

2911 sayılı Kanun, barışçıl toplanmaların kanuna aykırı olarak kabulünü gerektiren koşullara dair geniş bir liste içerir.¹⁸² Bu listede yer alan koşulların karşılanmaması sonucunda kanuna aykırı hale gelen toplanmalar karşısında kolluk kuvvetleri, kanuna

¹⁷⁸ Evrensel, "Beyoğlu Kaymakamlığı yasakladı; kadınlar, "8 Mart yasaklanamaz" dedi", 8.3.2023, <https://www.evrensel.net/haber/484399/beyoglu-kaymakamligi-yasakladi-kadinlar-8-mart-yasaklanamaz-dedi>.

¹⁷⁹ Ankara Valiliği, "Yasaklama Kararına İlişkin Basın Duyurusu", 19.11.2017, <http://www.ankara.gov.tr/yasaklama-kararına-iliskin-basin-duyurusu-19112017>, İzmir Valiliği, "Toplantı ve Gösteri Yürüyüşlerine Dair Yasaklama Kararı...", 24.6.2022, <http://www.izmir.gov.tr/toplanti-ve-gosteri-yuruyuslerine-dair-yasaklama-karari>, Beyoğlu Kaymakamlığı, "Basın Açıklaması", 25.6.2023 <http://www.beyoglu.gov.tr/basin-aciklamasi-31-istanbul-onur-haftasi-yasaklama>.

¹⁸⁰ İstanbul Valiliği, "İstanbul İli Sınırları Dahilinde Yasaklama Kararı", 2.3.2020, <http://www.istanbul.gov.tr/istanbul-ili-sinirlari-dahilinde-yasaklama-karari>.

¹⁸¹ Muğla Valiliği, "Yasaklama Kararı (1)", 16.4.2021, <http://mugla.gov.tr/yasaklama-karari-1>, Osmaniye Valiliği, "Yasaklama Kararı", 24.11.2022, <http://www.osmaniye.gov.tr/yasaklama-karari-23112022>.

¹⁸² Madde - 23.

göre öncelikle uyarı yapmak, ardından da toplanmayı dağıtmakla yükümlüdür.¹⁸³ Kanun'un, gösterilerin barışçıl niteliğinin dikkate alınmasına dair herhangi bir takdir yetkisi içermeyen bu sistematigi, toplanmaların dağıtılması gibi en ağır yaptırımın, öncelikli olarak uygulanması sonucunu doğurur. Fakat ölçüsüz müdahaleler silsilesi bununla sınırlı kalmaz. Her ne kadar Polis Vazife ve Salahiyet Kanunu'nda, kolluk kuvvetlerinin gösterileri dağıtma sürecinde de ölçülülük ilkesine uyması öngörülse de,¹⁸⁴ plastik mermi ve göz yaşartıcı gaz desteğiyle ağırlaşan müdahaleler, kötü muamele yasağı¹⁸⁵ ve hatta yaşam hakkı ihlallerine¹⁸⁶ yol açan ağırlığa ulaşabiliyor. Diğer yandan barışçıl toplanmalara yönelik yaygın gözaltı uygulaması da, kişi ve özgürlüğü hakkının ihlaline neden olabiliyor.¹⁸⁷ Ayrıca toplanma özgürlüğünün kullanımı sürecinin tüm aşamalarına yayılan ölçüsüz müdahalelerin yargısal denetim sürecinde hukuka aykırılıklarının saptanmamasının yanı sıra bu müdahalelere yönelik suç duyurularının sonuçsuz kalması, devletin etkin soruşturma yürütmeye yönelik pozitif yükümlülüğünün ihlaline yol açıyor.¹⁸⁸ Bu olumsuz tabloyu daha da ağırlaştırırsa 2911 sayılı Kanun'da öngörülen yasaklara aykırı hareket¹⁸⁹ ve direnme¹⁹⁰ gibi suçların işlendiği gerekçesiyle, barışçıl göstericilerin ölçüsüz cezalara çarptırılması oluyor.¹⁹¹ Bunun dışında göstericiler, Kabahatler Kanunu¹⁹² ya da öğrenci¹⁹³ veya memur

¹⁸³ Madde - 24.

¹⁸⁴ Madde - 16 Polis, görevini yaparken direnişle karşılaşması halinde, bu direnişi kırmak amacıyla ve kıracak ölçüde zor kullanmaya yetkilidir.

¹⁸⁵ AYM, Keziban Saçılık ve Veli Saçılık Başvurusu, 2018/5552, 11.7.2023, § 44-56; Abdülmecit Yıldırım ve Diğerleri Başvurusu, 2021/32660, 17.9.2024, § 53-65; Dilara Aksoy ve Özer Durmuş Başvurusu, 2020/23729, 3.10.2024, § 30-37.

¹⁸⁶ AYM, Dilan Dursun Başvurusu, 2015/18831, 2.11.2022, § 66-70.

¹⁸⁷ AYM, Fatma Talia Alan Başvurusu, 2021/25821, 11.7.2024, § 13-19; Ali Ekber Derman ve Mehmet Uçar Başvurusu, 2021/16510, 5.6.2024, § 10-19.

¹⁸⁸ AYM, Abdülmecit Yıldırım ve Diğerleri Başvurusu, 2021/32660, 17.9.2024, § 67-72; Dilara Aksoy ve Özer Durmuş Başvurusu, 2020/23729, 3.10.2024, § 35; Ataberk Mest ve Diğerleri Başvurusu (2), 2020/5116, 2.5.2024, § 17-34.

¹⁸⁹ Madde - 28.

¹⁹⁰ Madde - 32.

¹⁹¹ AYM, Ali Orak ve İrfan Gül Başvurusu, 2014/10626, 18.4.2018, § 57-67; Abdülkerim Ataman Başvurusu, 2021/58415, 10.12.2024, § 11-16; Ramazan Düğer ve Diğerleri Başvurusu, 2018/31211, 2.10.2024, § 69-91; Güven Usta Başvurusu (2), 2021/42571, 17.7.2024, § 28-52.

¹⁹² AYM, Kadim Doğan ve Diğerleri Başvurusu, 2018/21466, 2.11.2023, § 5-14; Hüseyin Doğan ve Yusuf Kaya Başvurusu, 2020/4741, 5.10.2023, § 6-14; Çağla Yolaşan Kurul Başvurusu, 2021/29184, 27.9.2023, § 29-62; Songül Korkmaz ve Diğerleri Başvurusu, 2020/5722, 18.1.2023, § 7-14; Songül Eriş ve Bedriye Kuş Başvurusu, 2020/38552, 30.3.2022, § 45-54.

¹⁹³ AYM, Çağrı Çolak ve Diğerleri Başvurusu, 2020/600, 6.9.2023, § 10-18; Melisa Kaya Başvurusu, 2018/19529, 1.11.2023, § 9-17.

statüsünde¹⁹⁴ olmaları durumunda disiplin hukuku çerçevesinde yaptırımlara maruz kalabiliyor.

C. Toplanma Özgürlüğünün Kullanımı Üzerinde Hukuki ve Siyasi Alandan Kaynaklanan Caydırıcı Etki

Türkiye'de toplanma özgürlüğünün kullanım olanağının, 2911 sayılı Kanun'un özgürlüğü adeta cendereye alan sistematigi nedeniyle aşırı daraldığı bir gerçek. Bu duruma yol açan temel etmenler, kanundaki düzenlemelerin özgürlüğün kullanımı üzerinde gizli birer engele dönüşmesi ve göstericiler üzerinde yarattığı caydırıcı etkidir. İHAM ve AYM içtihatlarında vurgulandığı üzere, toplanma özgürlüğüne dair düzenlemelerin ana işlevi, barışçıl göstericilerin sorunsuz bir seyir izlemesini sağlamaktır. Dolayısıyla bu ana işlevin kamu otoriteleri tarafından yerine getirilebilmesi için kanunda öngörülen şekil ve usul koşullarını yerine getirme sürecinde göstericilerden kaynaklanacak hata ya da ihmaller, toplanma özgürlüğüne müdahale için tek başına yeterli gerekçe oluşturmaz. Fakat 2911 sayılı Kanun, öngördüğü şekli ve usuli koşulların yerine getirilmesindeki her türlü eksikliğe, kanuna aykırılık sonucu bağlıyor ve bu nitelikteki toplanmaların dağıtılmasını zorunlu kılıyor.

2911 sayılı Kanun'un sistematigini somutlaştırmak gerekirse, bir il ya da ilçede, her şeyden önce kamu otoriteleri tarafından belirlenen mekânlar dışındaki tüm alanlarda toplanmak kanuna aykırı hale gelir. İstanbul için örnek vermek gerekirse, bugün valilikçe belirlenen 38 mekân dışındaki tüm alanlarda gösteri yapmak kanuna aykırıdır. Dolayısıyla yasak, coğrafi olarak İstanbul'un neredeyse tamamını kapsar. Geriye kalan sınırlı sayıda alanda gösteri yapmak istenirse, spontane gösteriler için bildirim eksikliği bir kanuna aykırılık nedeni oluşturur, planlanan gösteri ve etkinlikleriyse yasaklama kararları kanuna aykırı hale getirir. Kısacası barışçıl bir gösteriye katılmak isteyen bireyler, Anayasa uyarınca bu haklarını kullanabileceklerinin bilincinde olsalar da kamu otoritelerinin esas aldığı 2911 sayılı Kanun'a göre kanuna aykırı bir faaliyet yürüttükleri endişesiyle hareket etmek zorunda kalırlar. Kamu otoritelerini bağlayan Anayasa ve AYM kararlarına uygun olarak barışçıl bir gösteriye, kanuna aykırılık karinesine rağmen katılan göstericiler bu defa, kanunun kolluk kuvvetlerine yüklediği gösteriyi dağıtma yükümlülüğüyle karşı karşıya kalacaklarını hesaba katmak zorundadır. Dahası barışçıl toplanmanın organizasyonuna ya da toplanmaya katılma yönünde irade göstermek, 2911 sayılı Kanun'da öngörülen kısırtma yasağı, yasaklara aykırı hareket ya da direnme

¹⁹⁴ AYM, *Selahattin Alp ve Diğerleri Başvurusu*, 2021/36551, 23.10.2024, § 13-20; *Recep Oruç Başvurusu*, 2021/29033, 23.10.2024, § 20-23; *Yılmaz Güneş Başvurusu*, 2020/29046, 18.9.2024, § 19-29; *Mahfuz Karaaslan Başvurusu*, 2019/26363, 27.2.2024, § 18-27.

gibi suçları işledikleri iddiasıyla açılacak ceza davalarının ya da diğer cezai yaptırımların konusunu oluşturabilir.

Sonuç olarak 2911 sayılı Kanun'un, Anayasa ve AYM kararlarına aykırı, gizli engellerle bezeli sistematığı nedeniyle bugün Türkiye'de toplanma özgürlüğünün hak olma niteliğini yitirerek, kanuna aykırı bir faaliyete dönüşmüş olduğu söylenebilir. Bu durum kuşkusuz toplanma özgürlüğü hakkını kullanmak isteyen bireyler üzerinde ağır bir caydırıcı etki yaratır. Bu caydırıcı etkiyi daha da ağırlaştıran öğeler Gezi protestolarından bugüne değin siyasi iktidarın bileşenlerinin toplanma özgürlüğünü, demokratik katılım aracı olarak değil, kalkışma ya da darbe girişimlerinin parçası olarak nitelendirmesidir.¹⁹⁵ Bu yaklaşım söylem düzeyinde kalmamış, Gezi protestolarına dair dava sonucunda hükümeti ortadan kaldırmaya teşebbüs etme suçunun işlendiği gerekçesiyle verilen ağır cezalarla yargısal düzeyde de karşılığını bulmuştur.

Yıllara yayılan yargılama süreci ve süreç sonucunda verilen ağır cezaların, milyonlarca kişinin katılımıyla düzenlenen Gezi protestolarında olduğu gibi, güncel bir gelişme karşısında verilebilecek demokratik siyasi tepkiler üzerinde caydırıcı etki yaratması kaçınılmazdır. Bu noktada vurgulanması gereken, Gezi davasının yarattığı caydırıcı etkinin, davanın sonuçlanmasıyla sona ermemesidir. Yakın zamanda Gezi protestoları nedeniyle geriye dönük açılan soruşturmalar süregiden caydırıcı etkinin daha da ağırlaşmasına yol açacak niteliktedir. Çok yakın tarihte sanatçı menajeri Ayşe Barım, temsil ettiği oyuncuların Gezi protestolarına katılmaya yönlendirdiği gerekçesiyle önce gözaltına alınmış, ardından hükümeti ortadan kaldırmaya teşebbüse yardım etme suçu kapsamında tutuklanmıştır.¹⁹⁶ Ayrıca savcılığın, bu soruşturma kapsamında, Gezi protestolarının propagandasını yaparak, yayılmasına yol açan medya kuruluşlarının yayın ve haberlerinin incelenmesi için RTÜK'e yazı gönderdiği basına yansımıştır.¹⁹⁷

Son dönemde Gezi protestolarına ilişkin kullanılan siyasi söylem ve işleyen yargısal süreç, protestolara katılan geniş kitlelerin, her an geriye dönük ceza yargılamalarıyla karşılaşma olanağına işaret etmesi bakımından çarpıcıdır. Fakat diğer yandan bu

¹⁹⁵ T24, "Bahçeli: Sivil direniş kışkırtmalarının darbeye davet olduğunun farkındayız, yüreğiniz yetiyorsa çıkın sokağa da görelim!", 28.1.2025, <https://t24.com.tr/video/bahceli-sivil-direnis-kiskirtmalarinin-darbeye-davet-oldugunun-farkindayiz-yureginiz-yetiyorsa-cikin-sokaga-da-gorelim,63027>; Sözcü, "AKP Gençlik Kolları'ndan 'Gezi' tehdidi: 'Bir daha kalkışırsanız karşınızda bizi göreceksiniz", 27.1.2025, <https://www.sozcu.com.tr/akp-genclik-kollari-ndan-gezi-tehdidi-bir-daha-kalkisirsanz-karsinizda-bizi-goreceksiniz-p131434>.

¹⁹⁶ *Hürriyet*, "Ayşe Barım tutuklandı", 28.1.2025, <https://www.hurriyet.com.tr/gundem/ayse-barim-tutuklandi-42673061>.

¹⁹⁷ T24, "Ayşe Barım'ın tutuklandığı 'Gezi' soruşturması medyaya uzandı: Savcılık RTÜK'ten 12 yıl öncenin görüntüleri talep etti", 3.2.2025, https://t24.com.tr/haber/ayse-barim-uzerinden-12-yil-sonra-acilan-gezi-sorusturmasi-medya-uzandi-savcilik-rtuk-ten-goruntuleri-talep-etti-,1215598#google_vignette.

olgular, hukuki ve fiili durum arasındaki çelişkinin başka bir tezahürü olarak üzerinde durulmayı hak eder. Gezi protestolarına katılmaları nedeniyle polis şiddetine maruz kalan ya da hapis cezalarıyla karşılaşan insanların bireysel başvurularında AYM, somut olayın koşullarını dikkate alarak, pek çok sayıda hak ihlali kararı vermiştir.¹⁹⁸ Hukuki ve fiili durum arasındaki bu çelişki, hukuk devletinin yöneldiği temel değer olan hukuk güvenliği alanında Türkiye'deki gerilemenin somut örneğini oluşturur.

V. 2911 Sayılı Kanun'da Yapılması Gereken Değişiklikler

Bu raporda, Türkiye'de toplanma özgürlüğünün geçerliliğini yitirmesine yol açan ana etmenlerin, siyasi iradenin yaklaşımının yanı sıra idari ve yargısal süreçlerde İHAM ve AYM içtihadının yok sayılması olduğu ortaya konmaya çalışıldı. Bu noktada, bugüne kadar ulusal hukukun parçası olarak uygulanması sürecinde sorunlar yaşanan İHAM içtihadına kadar gitmeden, yalnızca AYM tarafından toplanma özgürlüğüne dair bireysel başvuru sürecinde ortaya konan temel ilkelerin idari ve yargısal otoriteler tarafından dikkate alınmasının, güncel sorunların çözülmesinde büyük ölçüde yeterli olacağını vurgulamak gerekir. Fakat yakın zamanda Türkiye İşçi Partisi Milletvekili Can Atalay'ın dokunulmazlığı konusunda AYM ve Yargıtay arasındaki kriz, AYM kararlarının objektif etkisinin dikkate alınması açısından olumlu beklentide olmayı neredeyse olanaksız hale getiriyor. Dolayısıyla Türkiye'de toplanma özgürlüğünün kullanılabilmesinin, ancak siyasi alandaki gelişmelere bağlı olacağı söylenebilir.

Tabii ki siyasi alandaki gelişmelerin belirleyiciliğine dair bu saptama, 2911 sayılı Kanun'un, 12 Eylül Darbesi'nin mirası niteliğindeki sistematığının özgürlükçü yönde dönüştürülmesinin anayasal zorunluluk olduğu gerçeğini değiştirmiyor. Aşağıda bu bağlamda öncelikle yapılması gereken değişikliklerin kısa listesine yer verilecek. Fakat bir kez daha vurgulamak gerekir ki, kanuni alandaki her türlü düzenleme, idari ve yargısal uygulamayı tam anlamıyla şekillendiremez. Örneğin toplanma özgürlüğüne yönelik en ağır yaptırımlardan biri olan yasaklama kararlarının verilmesi sürecinde idarenin takdir yetkisini daraltacak ve etkili başvuru hakkının sağlanması yoluyla bu tür kararların yargısal denetimini güçlendirecek değişiklikler hayata geçirilse bile, kamu otoriteleri bugün olduğu gibi hiçbir gerekçe göstermeden her türlü etkinliği yasaklayan kararlar verebilir ve bunları denetleyen mahkemeler de bugün olduğu gibi bu gerekçesiz kararlarda yeterli gerekçe olduğu sonucuna ulaşabilir. Dolayısıyla Türkiye'de,

¹⁹⁸ AYM, E.A.K Başvurusu, 2015/12263, 16.1.2020; Ender Ergün Başvurusu, 2016/1849, 19.11.2019; Egemen Budak Başvurusu, 2016/14870, 9.6.2020.

cumhuriyetin öncesinde ve ilanının ardından mitinglerin ve protesto gösterilerinin fiili olarak gerçekleştirilmesine eşlik eden bir şekilde, toplanma özgürlüğü nasıl önce kanunlara ardından anayasalara işlendiyse, bugün de benzer bir şekilde, hukuken geçerli olan anayasal güvencelerin fiilen uygulanabilmesi de, toplumun bunu talep etmesi ve bunun için mücadele etmesine bağlıdır.

A. Kanunun Başlığına Özgürlük Kavramının İşlenmesi

2911 sayılı Kanun'a dair bir reform girişiminde, her şeyden önce Kanun'un başlığının değiştirilmesi önem taşır. Cumhuriyet tarihinde, toplanma özgürlüğünü düzenleyen üç temel kanun arasında, yalnızca 1961 Anayasası'nın yarattığı özgürlükçü ortamda kaleme alınan Kanun'un başlığı, toplantı ve gösteri yürüyüşü "hürriyeti" kavramını içerir. 1956 ve 1983 tarihli kanunlarda, özgürlük kavramı yer almaz, toplantı ve gösteri yürüyüşleri ifadesiyle yetinilir. Böylelikle kanunda bir özgürlüğün kapsam ve çerçevesinin güvenceye alınması değil de adeta potansiyel olarak tehdit oluşturan bir faaliyetin düzenlenmesinin ve her şeyden önce zapturaptının amaçlandığı ilk bakışta görünür hale gelir. Diğer bir deyişle bu raporda somut yansımaları ortaya konmaya çalışıldığı üzere, özgürlük kavramının kullanımından kaçınma, basit bir ihmal değil, kanunun ruhunu yansıtan bilinçli bir tercihtir. Dolayısıyla 2911 sayılı Kanun'un başlığına özgürlük kavramının mutlaka işlenmesi gerekir.

B. Mekân ve Zamanı Seçim Hakkının Bireylere Tanınması

Kanunun başlığında yapılacak değişikliğin içeriğine yansıyabilmesi için, Anayasa'da yer alan önceden izin almama güvencesini geçerli kılacak şekilde toplanmanın mekânını ve zamanını seçim hakkının bireylere tanınması gerekir. Bu kapsamda, Kanun'un 6. maddesinde mülki amirlere tanınan mekân belirleme yetkisi ve parkları da içeren mutlak mekân yasakları kaldırılmalıdır. Böylelikle, kendisine bildirim verilen mülki amirlerin, ilgili ve yeterli gerekçeler sunarak, göstericilerin mekân seçim hakkına saygı gösterecek şekilde alternatif mekân önermeleri, kamu düzeninin ya da başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunabilmesi açısından ölçülü bir önlem olarak varlığını korur. Toplanmaların zamanını seçim hakkı açısından bildirim yükümlülüğünü düzenleyen Kanun'un 10. maddesine, spontane gösterilerin bildirim yükümlülüğüne tabi olmadığını vurgulayan bir hüküm eklenmelidir. Toplanmaların ertelenmesi ve yasaklanmasını düzenleyen hükümler açısından her şeyden önce bugün artık hukuki geçerliliği olmayan bir kurum olan bölge valiliğine tanınan yetkilerin kaldırılması ve erteleme ve yasaklama yetkilerinin birden fazla maddede düzenlenen karmaşık içeriğinin sadeleştirilmesi gerekir. Bu kapsamda erteleme ve yasaklama kararları için öngörülen meşru amaçların çerçevesini somutlaştırmak adına, AYM tarafından geliştirilen

“kaçınılmaz zorunluluk” kavramı da madde metnine işlenmelidir.

C. Devletin Pozitif Yükümlülüklerinin Tanınması

Devletin toplanma özgürlüğü kapsamındaki pozitif yükümlülüklerinden biri, karşıt gösterilerin barışçıl şekilde bir arada düzenlenmesi için gerekli tedbirleri almaktır. Bu kapsamda, Kanun'un 10. maddesinde düzenlenen, aynı yerde aynı gün toplanmak isteyen farklı grupların olması durumunda, ilk bildirim yapanın toplanabileceğine dair kuralın kaldırılması gerekir. Benzer şekilde, Kanun'un 15. maddesinde düzenlenen, bir ilde birden çok gösterinin yapılmak istenmesi durumunda, güvenliği sağlayamayacağı kanaatine varan valiliğin, toplanmaların bir kısmını erteleme yetkisi de devletin pozitif yükümlülüğüyle bağdaşmadığı için Kanun metninden çıkarılmalıdır. AYM'nin 1976 gibi erken bir tarihte, silahlı kuvvetleri dahi yardıma çağırma yetkisine sahip bir kamu otoritesinin, bir toplanmanın barışçıl olarak düzenlenmesi için uygun koşulları sağlayamamasının haklı gerekçesi olamayacağına dair vurgusu, bu tür bir yetkinin toplanma özgürlüğüyle bağdaşmadığını göstermesi bakımından yeterlidir.

D. Kanuna Aykırılık Tanımının Kapsamının Daraltılması

Türkiye'de toplanma özgürlüğü konusundaki temel sorunlardan bir diğerini oluşturan ölçsüz kolluk müdahaleleri açısından, her şeyden önce müdahale sürecinin başlangıç ögesini olan 23. maddedeki kanuna aykırı gösteri tanımının kapsamının daraltılması gerekir. Bu doğrultuda bildirim yükümlülüğü açısından spontane gösterilere istisna olarak yer verilmeli, mekân yasaklarına dair düzenlemeler madde metninden çıkarılmalıdır. İkinci olarak, kanunun 24. maddesinde, kanuna aykırı toplanmaların mutlaka dağıtılmasını öngören hükümler değiştirilmelidir. Bu kapsamda madde metninde, kolluk amirine toplanmanın barışçıl niteliğini gözeterek dağıtma kararını verebileceğini vurgulayan bir takdir yetkisinin tanınması gereklidir.

E. Erteleme ve Yasaklama Kararlarına Karşı Etkili Başvuru Hakkının Güvence Altına Alınması

Son olarak, hem erteleme ve yasaklama kararlarının alınmasına yönelik idari usul normlarının, hem de yargılama usulü normlarının toplanma özgürlüğü bakımından etkili başvuru hakkını güvence altına alacak şekilde düzenlenmesi gerekir. Bu kapsamda, 2911 sayılı Kanun'a erteleme ve yasaklama kararlarının toplantıların düzenlenmesinden en az iki iş günü önce verilmesini öngören hükümler eklenmelidir. İdari Yargılama Usulü Kanunu'nda da bu değişiklikler doğrultusunda, temel hak ve özgürlük ihlallerine ani müdahale edilmesi gereken durumlarda yürütmenin durdurulması kararının yeteri

kadar hızlı verilebilmesini sağlayacak düzenlemeler yapılmalıdır. Bu düzenlemeler aracılığıyla, ivedi yargılama usulüne benzer şekilde, ilk inceleme ya da cevap için öngörülen sürelerin kısaltıldığı ve sadece taraflara değil, mahkemelere de azami süreler getiren bir yargılama usulü oluşturulmalıdır.

