

# TOPLANMA ÖZGÜRLÜĞÜ

Doç. Dr. İlhan F. AKIN

## GİRİŞ

İnsanoğlunun düşündüğünü ortaya atması, fikirlerini savunması, en önemli özgürlüklerinden biri olan, toplanma özgürlüğüne bağlıdır. Bu yüzden, toplanma özgürlüğü, düşünce özgürlüğünün bir devamı, bir tamamlayıcısı sayılabilir. Daha doğrusu, toplanma özgürlüğü, kişinin kendi dar çerçevesinde kalan, dış evren ile ilinti kurmadığı için güdüklüğünden kurtulamıyan, gerçeğe alışverişe girip temel boyutlarını bulamıyan düşüncesini geliştirecek olan bir çevre, verimli bir ortam, düşünce özgürlüğünden ayrılamıyacak bir ögedir.

Özgür bir ülkede yaşayanlar, ellerindeki hakları koruyabilmek için serbestçe toplanabilmeli, düşündüklerini birbirlerine aktarabilmelidir. Yöneticileri seçimle iş başına gelen ülkelerde toplanabilmenin önemi daha bir açıklıkla gösterir kendini.

Düşüncenin serbestçe yayılma araçlarından biri de, insanların bir araya gelmeleri, karşılıklı olarak düşündüklerini birbirlerine aktarmalarıdır. Ne var ki, insanların toplanıp bir araya gelmeleri, gerek yönetenler için, gerek kamu düzeni yönünden çok defa tehlikeli sayılmıştır. Bir topluma gerçek toplanma özgürlüğünün yerleşebilmesini genellikle şu iki koşula bağlarlar: birincisi, o toplumu yönetenlerin, düşüncenin serbestçe yayılması ile kendi durumlarının sarsılmıyacağına inanacak kadar güçlü olmaları; ikincisi ise, o toplumda yaşayanların, toplantılarında kamu düzenini bozmayacak kadar siyasî eğitim almış olmalarıdır. Toplanma özgürlüğünün tarihine bakarsak, sınırsız ve frensiz bir özgürlüğün kamu düzenini bozduğunu, tehlikeye düşürdüğünü görürüz. Öte yandan, sağlam bir kamu hayatı ancak gerçek bir toplanma özgürlüğünün varlığı ile sürdürülebilir<sup>1</sup>.

1) *Barthélemy, Joseph* : Précis de Droit Public. Dalloz 1937, s. 126 - 127.

Toplanma özgürlüğünün ne olduğunu gereğince kavrayabilmek için bunun bir tanımlamasını yapmalı ve bu tanımlamanın öğeleri üzerinde durmalıyız.

Fransız Danıştayının 1933 yılında René Benjamin olayı üzerine verdiği kesin bir tanımlama var elimizde: «Toplanma, bir takım kişilerin ortak çıkarlarını savunmak için birbirlerine danışmak, ya da düşüncelerini ve kanılarını açıklamak amacıyla, geçici olarak, bir araya gelmeleri demektir»<sup>2</sup>.

Hukuk yönünden ele alınınca, toplanma teriminin bir kaç ögeyi birleştirdiği görülür.

Bu öğelerden ilki toplanmaya katılanların çokluğudur. Gerçekten de toplanma, herşeyden önce, bir çok kişinin bir araya gelmesidir. Fakat bunu belirlemekle sorunu çözmüş olmayız. Bu *bir çok kişi*, süresi sınırlanmış bir zaman içinde, geçici olarak karşılaşmışlardır; aralarında sürekli bir ilişki yoktur<sup>3</sup>. Toplantı belirli bir amaçla yapılır, bir düzenleme sonucunda çıkar ortaya. Toplananlar arasında ortak bir istek vardır. Toplantıya katılan kişiler, belli bir işi yürütmek, belli bir konuda görüş birliğine varmak, ortak yararı sağlamak için şu ya da bu düşünceyi açıklamak, değerlendirmek, yaymak, benimsetmek amacını güderler. Ne var ki, belirli bir amaçın bulunması da, bir insan topluluğunun *toplantı* sayılmasına yetmez. Ayrıca, bu toplantının örgütlenmiş olması da gerekir. Toplanmayı, raslantıya dayanan herhangi bir insan topluluğundan ayıracak temel öğelerden biri bu örgütlenme kavramıdır.

Toplanmayı, bir eğlence yerinde (sinema, tiyatro, konser gibi) bulunan insan topluluğundan da ayırmak gerekir. Eğlence yerinde, herhangi bir düşüncenin yayılması fikrine üstün gelen bir eğlenme, hoşça vakit geçirme amacı vardır. Bunların ikisi arasında bir ayırma yapmak, sadece kamu özgürlükleri yönünden değil, vergi hukuku yönünden de önemlidir. Toplanma, genel olarak, ücretsiz olduğu halde, bir eğlence yerine ücret ödeyerek girilir ve bu ücret vergilenir.

Genellikle kamu ulaştırma yollarında toplantı yapılmaz. Toplanma ya açık bir yerde (meydan, bahçe, park gibi) ya da bir bina da yapılır.

2) Bk. *Burdeau, Georges*: Les Libertés Publiques. Paris 1961, s. 180.

3) Aralarında devamlı ilişki bulunan kimselerin toplantıları hukuk yönünden daha çok grev, ya da derneklerin toplantıları kavramına girer. Bak. *Rivero, Jean*: Cours de Libertés Publiques. Paris 1962 - 1963, s. 297.

Toplantı özgürlüğünden söz açılınca, genel ve özel toplantı ayırımını göz önünde tutmak gerekir. Kişi güvenliği ve konut dokunulmazlığı ile ilgilerinden dolayı özel toplantılara daha büyük bir serbestlik tanınmaktadır. Uzun yıllar özel toplantılar sadece evlerde düzenlendiği için konut dokunulmazlığına tanınan güvenlik bu toplantılara da tanınmıştır<sup>4</sup>. Ancak özel toplantılar evde değil de, genel bir yerde de yapılabilir. Özel toplantılara genel toplantılardan daha anlayışlı bir davranış uygulanacağı için bu toplantıların ayırıcı niteliğini ortaya koymak gerekir.

Özel toplantı bir yapıda yapılır ve bu yapının dışarı ile ilintisi olmamalıdır. Başka bir deyimle, bu yapıya giriş ve çıkış kolaylıkla denetlenebilmelidir. Bir toplantının özel sayılabilmesi için, katılanların çağırılmış olması gerekir. Yani böyle bir toplantıya katılacaklar önceden adlarıyla bilineceklerdir. Çağırılanın sayısız olarak her önüne çıkana verilmesi yoluyla yapılacak bir toplantı özel olma niteliğini yitirir. Ayrıca toplantıya gelenlerin çağırılı olup olmadıkları da denetlenebilmelidir. Ne var ki, günümüzde özel ve genel toplantı ayırımının önemi pek kalmadı. Yasalar bu ayırım üzerinde durmuyorlar artık.

Genel çizgilerini belirlediğimiz toplanma özgürlüğünün ülkemizdeki gelişmesini incelemeden önce, bu özgürlüğün yabancı ülkelerde, özellikle İngiltere ve Fransa'da, nasıl ele alındığını inceleyeceğiz. Liberal ülkelerin toplanma özgürlüğünden ne anladıklarını görürsek, ülkemizdeki gelişmeyi değerlendirmek için elimizde belirli bir ölçü olur<sup>5</sup>.

#### İNGİLTEREDE TOPLANMA ÖZGÜRLÜĞÜ

Yaygın bir inanca göre toplanma özgürlüğünün beşiği İngilteredir. Aslında bu inancın gerçek bir yanı olduğu su götürmezse de,

4) «Belçikada hususî neviden toplantılar (mesken masuniyeti) teminatı altındadır. Polisin bu gibi toplantılara müdahalesi Anayasanın mesken masuniyeti prensiplerine tâbidir» Bk. *Arsel, İlhan: Türk Anayasa Hukukunun Umumi Esasları*. Ankara 1962, s. 478 - 479.

5) Afrikada yeni kurulan ve eskiden var olan bir çok devletin anayasalarında toplanma özgürlüğünden söz açılmaktadır. Bunlara örnek olarak, Fas ve Cezayir anayasalarında «Toplanma özgürlüğü yurttaşlara sağlanır» denilmektedir. Ayrıca, Habeş Anayasası 45 inci maddesiyle, Nijerya Anayasası da 26 ncı maddesiyle bu özgürlüğü düzenlemişlerdir. 1963 yılında yapılan Yugoslav Anayasası da 40 inci maddesinde toplantı özgürlüğünün güvenlik altına alındığını belirtmektedir.

bunu bir varsayım sayıp, İngilterede toplanma özgürlüğünün hiç bir sınırlamaya bağlanmadığını ileri sürmek doğru olmaz.

İngilterede özgürlük kavramı kesin olarak belirlenmemiştir. Somut, uygulanabilir belgelerin ötesinde, soyut bir özgürlük düşüncesi vardır bu ülkede. Bütün özgürlüklerin kaynağı bu soyut düşüncedir, yani: yasaklanmayan herşeyi yapabilme özgürlüğü. Her İngiliz, istediği yere gidebilir, gittiği her yerde konuşabilir, her konusulanı dinleyebilir. Bu onun yasaklanmayan hakları arasındadır. Ama bu bir yana, konuşma özgürlüğü gibi, toplanma özgürlüğü de İngilterede anayasa güvenliği altında değildir<sup>6</sup>. Ancak toplanma özgürlüğü üzerine bir takım olumlu belgeler yayınlanmıştır.

Ülkelerinde toplanma özgürlüğünün başlangıç tarihi olarak 1769 yılını gösterir İngilizler<sup>7</sup>. Bu yılda haklarını aramak isteyen bir takım kişiler kendi aralarında toplanmaya başlamışlardır. Ne var ki, bu toplanmalar yöneticileri ürküttü. Kendi durumlarının sarılacağını sandılar. Üstelik İngilterede, o günün inancına göre, vatandaşların krala istediklerini duyurmak için toplanmaları gereksizdi. Bu görev parlâmentonundu. Halkın sesini duyurmak için toplantı yapması parlâmentonun yetkisine bir saldırıydı. Nedir ki, eldeki yasalar, bu saldırıyı önlemeye yeterli değildi. Karışıklığa, başkaldırmaya yol açabilecek toplantıları yasaklamak için yeni bir yasa çıkarmak gerekiyordu. Pitt'in teklifi ile *Riot Act* kabul edildi. Buna göre, 50 kişiyi aşan bir toplantı, bu toplantıda bulunan yargıca doğrudan doğruya yasaklanabilecek, öte yandan 12 kişiyi aşan toplantıların yasaklanabilmesi için, bu toplantılarda karışıklık çıkarma amacının güdüldüğü açıkça belirmiş olacaktı. Bundan başka 1817 yılında *Seditious Meeting Act* yapılmış ve parlâmentonun toplantısı sırasında, Westminster Hall'ün bir mil yakınında 50 kişiden fazla kimsenin toplanması yasaya aykırı sayılmıştır. Ayrıca 1908 yılında *Local Authorities Act* ile basın ilgililerinin toplantılara katılmaları bir düzene bağlanmış, gene aynı yılda yapılan *Public Meeting Act* 1936 yılında *Public Order Act* ile tamamlanmıştır<sup>8</sup>.

Aslında İngilterede toplanma serbesttir. Ama buna bazı sınırlamalar konulmuştur. Ne var ki, bu sınırlamaların neler oldukları-

6) *Shackleton, Frank*: The Law and Practice of Meeting. Fourth edition 1958, s. 2.

7) *Barthélemy, Joseph*: a.g.e., s. 132.

8) Bu belgelerin metinleri için Bk. *Shackleton, Frank*: a.g.e., s. 281 - 282.

ni, hangi konularda toplanmanın sınırlandırıldığını anlamak için, başka ülkelerde olduğu gibi yazılı bir metine başvuramayız. İngilterede yasa bir çeşit görenektir. Çeşitli olayları bir bir ele almak, bunları karşılaştırmak, her durumda yargıçların ne gibi kararlar aldıklarını incelemek ve sonunda bir bileşime varmak zorundayız. Böyle bir inceleme sonunda anlaşıldığına göre, hiç kimsenin, sahibinin iznini almadan, başkasının toprakları üzerinde, ya da sabaha karşı etrafı evlerle çevrili bir avluda toplantı düzenlemeye hakkı yoktur. Nasıl ki, herkesin kendi mülkünü kullanırken, başkasının mülkünü yasaya uygun kullanmasına engel olmaması gerekirse, herkesin kendi haklarını başkasının hakkına bir saldırı sayılmıyacak bir biçimde kullanması gerekir.

Toplanma özgürlüğünün kullanılmasında ilk sınırlama, düzeni bozmama konusunda görülüyor. *Wise - Dunning* olayı buna örnek gösterilebilir.

Wise, Liverpool'da bir protestan seferi hazırlıyordu. Katoliklerin yoğun olduğu yerlerde sokak toplantıları düzenledi. Bu toplantılarda katolikleri kırıcı ve kurulu düzeni bozabilecek bir dil kullanıyordu. *Liverpool Improvement Act*'a göre, bu şehrin sokaklarında tehdit, küfür ve düzen bozucu hareketlerde bulunmanın cezası vardı. Üstelik Wise, bu toplantıları devamlı olarak yapacağını açıklamıştı. Dunning, düzenin korunması için yeterince titizlik gösterilmediğini ileri sürerek Wise hakkında şikâyette bulundu. Liverpool'daki yetkili mahkeme yargıcı, düzeni koruma kararı verdi, yani Wise'in toplantılarını yasakladı. Bunun üzerine Wise Yüksek Mahkemeye baş vurdu. Fakat bu mahkemenin King's Bench bölümü, Wise'in müracaatını reddetti.

Yargıç Darling, Wise'in tutumunun huzursuzluk doğurabileceğini, Liverpool'da protestanlar ile katoliklerin birbirlerinin dinine saldırmalarına izin verilecek olursa, bunun sonunun alınamayacağını bildirerek, Liverpool yargıcının kararını yerinde bulduğunu açıkladı. Bizim için bu olayın ilginç yönü, *Liverpool Improvement Act*'a rağmen, yargıcın bu olayı yasaya uygun olmayan bir toplantı sayarak bir karara varmış olmasıdır<sup>9</sup>.

Kamu ulaştırma yollarında toplantı düzenlenemeyeceği konusuna örnek olarak *Beatty - Gillbanks* olayı gösterilebilir. Halkın din duygularını geliştirmek ve sosyal yardım amaçları ile kurulan *Sal-*

9) Significant Cases in British Constitutional Law: s. 219 - 221.

*vation Army* ile ilgili bir dâvadır bu. Kendilerine iskelet ordusu (skeleton army) adını veren bir grup, Salvation Army'nin yürüyüş ve toplantılarına engel olmaya başlamıştı. Bu durum karşısında yargıç, karışıklığı önlemek, düzeni sağlamak amacı ile toplantıları yasakladı. Buna rağmen, Salvation Army sokak yürüyüşlerine devam etti. Polis bunlara dağılmalarını bildirdi, fakat polisin emrini dinlemediler. Bunun sonucunda, Beatty ve iki arkadaşı yasaya aykırı toplantı yapmak suçuyla yakalandılar. Fakat onlar da Yüksek Mahkemenin Queen's Bench bölümüne baş vurmaktan geri kalmadılar.

Yargıç Field kararında, eğer biri kendi yaptığı kanunî bir hareketin başka birisine kanunsuz bir hareket yaptıracağını bilirse, bu kanunî hareketinden de hüküm giyebilir, diyordu. Ne var ki, bu durumda yargıçlar verdikleri cezalara köklü bir temel bulamıyorlardı. Sorunu, sokak ve meydanlarda yapılan toplantılar yönünden ele aldılar. Sokak ve meydanların toplantılar için kullanılması, aslında bir hak değil, «izin verilmiş, ya da ruhsatlı bir ihlâl» olarak benimsendi<sup>10</sup>. Bu, bir bakıma daha açık olarak, *Cunnigham - Graham - Burns* olayında görülür. Yargıç Charles'in bu olayda jüri üyelerine söylediği sözler ilgi çekicidir: «İngiliz hukukunun bildiğim kadarı, ulaştırma yollarının halkın gelip gitmesine ayrılmış olduğudur. Ulaştırma yolları gelip geçmek dışında bir amaç için kullanılamaz. Bazen buralarda hiç bir karşı koymaya uğramaksızın toplanıldığı görülmüşse de, halkın sokaklarda sosyal, siyasî, dinî bir sorunu tartışmak için toplantılar düzenlemeye hakkı yoktur»<sup>11</sup>.

*Duncan - Jones* dâvası da toplantı özgürlüğünün nasıl sınırlandırıldığını gösterir.

1934 yılında, Katherine Duncan ile otuz kadar arkadaşı, toplantı yapma amacı ile «İşsizleri Yetiştirme Merkezi» nin kapısına yakın bir yerde buluştular. Kapının karşısına ve yolun ortasına bir de kürsü konmuştu. Duncan kürsüye çıkmak üzereydi ki, polis Jones gelerek, burada toplanamayacaklarını ve 175 yarda ilerideki sokakta toplanmalarını bildirdi. Ne var ki, Duncan bunu kabul etmedi ve «toplanacağız» diyerek kürsüye çıktı. Jones'da kendisini nezaret altına aldı. 1881 yılında kabul edilen *Preventions of Crimes Act*'ın değiştirilmiş bir biçimi olan ve 1885 yılında kabul edilen *Preventions of Crimes Amendment Act*'a dayanılarak Duncan hakkın-

10) İbid., s. 221.

11) İbid., s. 222.

da kovuşturmayaya geçildi. Yargıç, Duncan'a 40 şiling para cezası kestti, o da buna karşı *London Quarter Sessions*'a başvurdu.

Olayın incelenmesi sonucunda, Duncan'ın İşsizleri Yetiştirme Merkezinin bulunduğu yolda düzeni bozmadığı anlaşıldı. Ancak, yetiştirme merkezinde bazı karışıklıklar çıktığı ve merkezden polise başvurulduğu, bütün bunları Duncan'ın bildiği ortaya çıktı. *London Quarter Sessions*'un bu konudaki kararı şu oldu: Duncan yapacağı toplantının sonuçlarını, yani karışıklık çıkacağını, düzenin bozulma ihtimalini bilmekteydi ve bu sonuçların doğmasını istemiyor değildi. Jones haklı olarak düzenin bozulacağından endişe etmiştir. Böylece toplantının yapılmasını önlemek onun görevi olmuştur. Toplantıyı yapmaya teşebbüs etmekle Duncan, Jones'un görevini yerine getirmesine engel olmak istemiştir, bu yüzden müracaatının reddi gerekir.

Yargıç Lord Hewart, dâvanın tartışılması sırasında, mahkemenin toplanma hakkı denen bir hakla ilgili çok ciddi bir durumu incelemiş olduğunu, söylemiş, toplanma hakkı *denen* diyorum, zira, İngiliz hukuku siyasî ya da başka amaçlara dayanan «özel bir toplanma hakkı» tanımaz, demiştir. Ona göre, toplanma hakkı, profesör Dicey'nin dediği gibi, yurttaşların kişisel özgürlüğü hakkında mahkemenin bir görüşünden başka bir şey değildir.

Aynı dâvada diğer yargıçlar ise, genellikle, Duncan'ın Jones'un görevini yerine getirmesine engel olduğunu ileri sürerek müracaatın reddedilmesini istemişler ve müracaat reddedilmiştir<sup>12</sup>.

İngiliz polisinin kapalı bir yerde, bir binada yapılan toplantılara girip giremeyeceği konusunda *Thomas - Sawkins* dâvası ilgi çekici bir örnektir.

Dâvaya bakan yargıç Lord Hewart, polisin müdahalesi için suçun işlenmiş ya da işlenmekte olması şart değildir, dedikten sonra, bir polis, suçun işlenme ihtimalini göz önünde bulundurarak, haklı nedenlere dayanarak, suçu önlemek için de bir duruma müdahale edebilir, diye eklemiş ve toplantıya müdahale eden polisi haklı bulmuştur<sup>13</sup>. Ancak, *Thomas - Sawkins* olayında verilen bu karar birçok yönden eleştirilmiştir<sup>14</sup>.

12) *Ibid.*, s. 223 - 226.

13) *Ibid.*, s. 222.

14) Bk. *D. L. Keir and I. H. Lawson: Cases in Constitutional Law. Fourth edition 1954, s. 400 — Sir Alfred Denning: Freedom under the Law. London 1949, s. 106 - 107.*

Bu tek tek olaylardan da anlaşıldığı gibi, İngilterede toplanma özgürlüğü eldeki bazı olumlu belgelere rağmen, *Public Meeting Act*, *Public Order Act* gibi <sup>15</sup>, kesin hükümlere bağlanmış değildir. İngiliz, yasanın yasaklamadığı her türlü toplantıyı yapabilir ve bunun için herhangi bir işlem gerekmez. Ancak bu toplantı, kamu düzenini, trafiği, kısacası başkalarının her türlü hakkını bozucu olursa yargıç tarafından yasaklanabilir, dağıtılabılır.

#### FRANSADA TOPLANMA ÖZGÜRLÜĞÜ

Büyük devrime kadar Fransada gerçek bir toplanma özgürlüğünden söz açılmaz pek. Fransızlar bir araya gelme, toplanıp fikirlerini birbirlerine duyurma olanağına ancak devrimden sonra kavuşmuşlardır. 14 Aralık 1789 tarihli yasanın 62 nci maddesi aktif yurttaşlara <sup>16</sup> «kargaşalığa yol açmadan ve silâhsız olarak toplanıp bildiri ve dilekçe yazmak» hakkını tanır. İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirisinin açıkladığı toplanma özgürlüğü 1791 yılında anayasa güvenliği altına sokuldu. Ancak bu özgürlüğün aşırı ve dizginsiz uygulanışı yüzünden, III üncü yıl anayasasının 361 inci maddesiyle toplantılar yasaklandı. Ayrıca, Ceza Kanununun 291 inci maddesi, hükûmetin izni alınmaksızın yapılacak yirmi kişiyi aşan toplantıların cezalandırılacağı hükmünü koydu. Hükûmetin izni ise, sadece keyfe kalmış bir izindi. 1800 ile 1881 yılları arasında Fransada toplanma serbest değildi. Temmuz monarşisi baskıyı büsbütün arttırmış, özel toplantıları bile yasaklamıştır <sup>17</sup>.

Fransada toplanma özgürlüğünü kesin olarak benimseyen ilk yasa, 30 Haziran 1881 yılında yapıldı. Bu yasanın birinci maddesinde «genel toplantılar serbesttir» deniliyordu. 1881 tarihli yasanın hazırlanmasına öncülük eden Jules Ferry'ye göre, toplanma özgürlüğü düşünce özgürlüğünü bir devamı anlamındadır. Bireyci demokrasi-nin geleneklerine uygun olarak, düşüncesini yayma olanağı her yurttaşta sağlanmalıdır.

15) Bu konuda Home Secretary'nin İngiltere ve Gal polis müdürlüklerine gönderdiği bildiri de ilgi çekicidir. Bk. *Shackleton, Frank* : a.g.e., s. 283.

16) Bu kavram için Bk. *Akın, İlhan* : Temel Hak ve Özgürlükler. İstanbul 1964, s. 66

17) *Burdeau, Georges* : a.g.e., s. 181 - *Barthélemy, Joseph* : a.g.e., s. 127 - 128.



Ancak iki dünya savaşı arasında 1881 tarihli yasanın uygulanabilmesi kolay olmadı. 23 Ekim 1935 tarihinde çıkarılan kararname aslında ulaştırma yollarında toplantı yapılmasını önlemek amacını güdüyordu ama, bu arada her türlü toplantı da izne bağlanıverdi. Savaş sırasında ise, Fransada toplanma özgürlüğü tam bir kriz içindeydi.

Vichy hükûmeti izin alma zorunluğunu kaldırmadı ve toplanma özgürlüğü bu dönem içinde büsbütün kısıtlandı. Ne var ki, 9 Ağustos 1944 tarihli kararname ile 1881 rejimi yeniden yürürlüğe sokuldu.

19 Nisan 1946 Haklar Bildirisi tasarısının 16 ncı maddesi toplanma özgürlüğünü tanımıştır. Bugünkü anayasanın giriş bölümünde ise, bu özgürlük üstünde açıkca durulmamıştır ama, 1789 ilkelere dayanılarak, toplanma özgürlüğü benimsenmiştir<sup>18</sup>.

1881 yasasına göre, bir toplantının yapılabilmesi için önce bir başkan ve iki yardımcısından meydana gelecek bir *büro* kurulacaktır (madde 8). Bu büro toplantının düzenli geçmesini sağlayacak ve her hangi bir karışıklığı önleyecek, ayrıca her toplantıda yetkili bir memur bulundurulacaktır<sup>19</sup> (Madde 9). Aynı yasanın 6 ncı maddesine göre, kamu ulaştırma yollarında toplantı yapmak ve toplantıları gece saat 23'den sonra sürdürmek yasaktır<sup>20</sup>.

1881 yasası basit bir ön bildiriye de gerekli sayıyordu. Bu basit bir usul meselesiydi aslında. Nitekim, 28 Mart 1907 tarihli yasa ile kaldırıldı. Bu kaldırmanın nedeni şu: Papalık dinsel toplantıları katoliklere yasak etmişti. Hükûmet bu toplantıları da genel toplantı hükümleri içine almayı düşündü. Yani, dinsel toplantı yapacak olanlar da izin isteyeceklerdi. Ancak, bu izin isteme gerçekten bir usul meselesiydi, çünkü verilen izin bir yıl süre ile geçerli sayılıyordu. Ne var ki, din adamları buna bile yanaşmak istemediler. Bu karşı koymayı, yasa yapanlar çok anlayışla karşıladılar ve sadece onlar için değil, her türlü toplantı için, izin alma zorunluğunu kaldırdılar<sup>21</sup>.

18) *Burdeau, Georges* : a.g.e., s. 181 - 182.

19) İkinci İmparatorluk döneminde, üniformalı bir polis bu görevi yapardı. Sonraları daha bir gizlilikle yürütülmüştür bu iş. Bk. *Barthélemy, Joseph* : a.g.e., s. 128.

20) Bu yasa üzerinde geniş bilgi için Bk. *Burdeau, Georges* : a.g.e., s. 183 - *Rivero, Jean* : a.g.e., s. 300 - *Barthélemy, Joseph* : a.g.e., s. 127.

21) *Burdeau, Georges* : a.g.e., s. 182 - *Barthélemy, Joseph* : a.g.e., s. 128.

Demek ki, Joseph Barthélemy'nin de belirttiği gibi, Jules Ferry'nin yasasına göre, toplantılar tam anlamında özgürdü. Hükûmetin izin verme yetkisi söz konusu değildi. Yöneticiler toplantıyı ne yasak edebilir, ne geri bırakabilir ve ne de kendilerine önceden haber verilmesini isteyebilirlerdi.

Liberallerin anlayışına göre, toplanma özgürlüğü doğal bir haktır. Fransız Danıştayını bunun belirli bir hak olduğunu ileri sürer. Bu belirli hakka güvenlik örgütü saygı gösterecektir.

Toplanma özgürlüğünün kullanılması, uygulanması, bu özgürlük ile kamu düzeninin çatışmasına yol açabileceğine göre, hangisine öncelik tanınacaktır? Kamu düzeni bozulabilir diyerek özgürlüğü hemen ortadan kaldırmak, uygulanmasına engel olmak mı doğrudur, yoksa, özgürlüğü sürdürmek için sonuna kadar çaba göstermek ve ancak gerçekten başarı sağlanamadığı anlaşılınca özgürlüğü sınırlama yoluna gitmek mi? İşte Fransız Danıştayını bu ikinci yolu seçmiştir. Bu tutuma örnek olarak *René Benjamin* olayını gösterebiliriz:

Fransanın Nevers şehrinde bir seri konferans düzenlenmişti. Bu edebiyat konferanslarından ilkinin konusu, Courteline ve Sacha Guitry'di. Konferansı René Benjamin verecekti. Ne var ki, René Benjamin daha önce «Alibarons et démagoges» adlı kitabında öğretmenleri şiddetle eleştirmiş, onlara karşı çok ağır bir dil kullanmıştı. Nevers şehri öğretmenler derneği bu konferansı baltalamaya karar verdi. Belediye Başkanına baş vurarak René Benjamin'e bu konferansı verdirmeyeceğini bildirdi. Ayrıca duvar ilânları astırarak, basına demeçler vererek bu niyetini halka da açıkladı. Bu durumda, herhangi bir olayın çıkmasını önlemek amacı ile, Belediye Başkanı toplantının yapılmasını yasakladı. Konferansı düzenleyenler bu yasaklama karşısında, parasız çağırılar dağıtarak, yapılacak toplantının çağırılı olduğunu ve özel nitelikte bir toplantı sayılacağını bildirdiler. Fakat bu toplantı da Belediye Başkanınca yasaklandı. Bunun üzerine, René Benjamin toplanma özgürlüğüne engel olduğu gerekçesi ile Danıştaya başvurdu. Danıştay, Belediye Başkanının iki kararını da kaldırdı. Danıştaya göre, öğretmenler derneğinin bu toplantıyı yaptırmayacağız demesi, kamu düzeninin tehlikeye düştüğünü göstermez. Belediye Başkanı, toplantıya engel olmadan önce, bu toplantının yapılabilmesi için çaba göstermeliydi. Niekim Nevers'den çok daha gergin havalı bir şehir olan Lyon'da yetkililer konferansın verilmesini ve düzenin korunmasını sağlaya-

bilmişlerdir. O halde toplanma özgürlüğünü yok eden bu iki kararın kaldırılması gerekir. Bu konuda önemli olan özgürlüktür, güvenlik gücünün, yöneticilerin bunu sınırlaması ise bir istisna<sup>22</sup>. Demek ki, aslında güvenlik örgütü özgürlüğü desteklemelidir. Bu alanda her türlü çabayı gösterecek, ancak kamu düzeninin bozulduğunu gördüğü anda özgürlüğü sınırlayabilecektir.

Daha önce de sözünü ettiğimiz gibi, Fransada 23 Ekim 1935 tarihinde bir kararname yayınlanmıştı. Aslında bu kararname kamu ulaştırma yollarında toplantı yapılmasını önlemek amacını güdüyordu. Yoksa kamu özgürlüğünde köklü bir değişiklik yapmak değildi istenilen. Ne var ki, bu kararnamenin uygulanmasına gelince iş bambaşka bir yön alıverdi. Yetkililer bu kararnameye dayanarak, kamu düzeni bozuluyor diye, her türlü toplantıyı yasaklamaya kalkıştılar. Dağıtılmış derneklerin toplantıları yasaklanmaya başlandı önce. Yöneticilere göre, bu dernekler dağıtılmakla politik hakları ile birlikte toplanma haklarından da yoksun kalmışlardı. Böylece bu dernekler, genel anlamda toplanmak şöyle dursun, aralarında yemekli toplantılar bile yapamaz olmuşlardı. Dernek toplantılarının yasaklanmasından sonra, kamu düzenini bozacağı umulan toplantıların yasaklanmasına geçildi. Bu arada Çiftçi Partisi ve Vergi Yükümlüleri Birliğinin toplantıları yasaklandı. Daha sonra, herhangi bir birliğin, bir derneğin hoş görmediği, engellemeye kalkıştığı toplantıları da yasaklamak alışkanlık olmağa başladı. Ne var ki, bu yasaklama sadece Komünistlerin toplantıları için uygulanıyordu. Komünist Partisi «Parc des Princes» stadyomunda bir toplantı düzenlemişti. Fransadaki sağcı partilerden «Fransız Sosyal Partisi» bu toplantıyı bozacağını, karışıklık çıkaracağını açıkca ilân etti. Polis, bu toplantı için komünistlerin toplanma özgürlüğünü korudu ama, hükümet Paris çevresindeki bütün toplantıları yasak etti. Bunun üzerine Komünist Partisi 1936 yılında Alsace - Lorraine bölgesinde toplantılar düzenledi. Seçim dönemi henüz başlamadığına göre, büyük halk kitlelerinin katılacağı bu toplantıların kışkırtmaya yol açabilecekleri, üstelik de sınır şehirlerinde bu yüzden Fransanın bir dış tehlike ile karşılaşabileceği düşünüldü ve komünist toplantılarının büyük bir kısmı yasak edildi. İzin verilen toplantılara da çok sayıda polis gönderildi. Bu durumda her ne kadar 1881 tarihli yasa yü-

22) Bk. *Aygen, Cemal* : Toplantı Hürriyeti, Siyasal Bilgiler, Fakültesi Yüzüncü Yıl Armağanı 1959, s. 296 - 297.

rürlükte ise de, toplanma özgürlüğü bu yasaya uygun bir biçimde uygulanamıyordu <sup>23</sup>.

Bu yasaya aykırı uygulama karşısında, Fransız Danıştayı da, René Benjamin olayında verdiği kararın tersine, öğretisinde bir değişiklik yaptı. Artık özgürlüğü değil, kamu düzenini ön plânda görüyordu. Özgürlük ilkesi, düzenin sağlanması için alınacak tedbirlerle bağdaştırılmalı «ve gereğinde, kamu düzeninin korunması için bu tedbirler karşısında ikinci plâna çekilmeyi bilmelidir». Görüldüğü gibi, Danıştayın bu kararı ile hükûmetin keyfî davranışlarına yol açılmış, dolayısıyla da özgürlüğün uygulanması baltalanmış oluyordu <sup>24</sup>.

#### TÜRKİYEDE TOPLANMA ÖZGÜRLÜĞÜ

Ülkemizde üzerinde en çok tartışılan özgürlüklerden biri de toplanma özgürlüğüdür <sup>25</sup>. Toplanma özgürlüğü, değişik dönemlerde değişik uygulama olanağı bulmuştur Türkiyede. Özellikle, siyasî iktidarı kullananlar, durumlarının çıkmaza girdiğini gördükçe, önce bu özgürlüğe el atmışlar, bunun sınırlandırılması yoluna gitmişlerdir.

Osmanlı İmparatorluğunun ilk anayasası olan 1876 Birinci Meşrutiyet anayasasında «Tebai Devleti Osmaniyenin Hukuku Umumiyesi» başlığı altında Osmanlı yurttaşlarının özgürlükleri ele alındı. Fakat bu maddeler içinde toplanma özgürlüğünden hiç söz açılmadı. 1876 Anayasasına, 1909 yılında yapılan değişme sonunda eklenen 120 nci madde de, «kanunu mahsusuna tebaiyet şartı ile Osmanlılar hakkı içtimaa maliktir...» denilerek bu özgürlük belirtilmiştir. İmparatorluk döneminde, bu konuda «kanunu mahsus» 20 Cemaziyevvel 1327 - 27 Mayıs 1325 tarihinde «İçtimaatı Umumiye Kanunu» adı ile çıkarılmıştır. Ayrıca 26 Rebiyülevvel 1330 - 3 Mart 1328 tarihli bir de «Tecemmüat hakkında kanunu muvakkat» yapılmıştır.

«İçtimaatı Umumiye Kanunu» bir imparatorluk yasası olduğu halde, oldukça liberal bir görüşü yansıtmıştır. Bu yasaya göre, toplantı yapmak için izin almak gerekmez. Nitekim bu yasanın birinci maddesinde; «Osmanlılar gayrimüsellâh olmak üzere umumî içti-

23) *Barthélemy, Joseph* : a.g.e., s. 130 - 131.

24) *Burdeau, Georges* : a.g.e., s. 185.

25) *Savcı Bahri* : Türkiyede Amme Hürriyetleri. Not. s. 13.

malar akdinde hürdür. Mevaddı atiyede mündemiç ahkâma riayet edilmek şartile ruhsat istihsaline hacet yoktur» deniliyor.

«İçtimaatı Umumiye Kanunu» öbür maddelerinde, toplantı yapmadan önce verilecek bildiriye, bunun süresini, toplantıda bulunacak yetkilileri, toplantılarda kamu düzenini ve genel ahlâk kurallarını bozmamak gerektiğini, bu kurallara uyulmadığında verilecek cezaları düzenlemiştir<sup>26</sup>.

1924 Anayasası toplanma özgürlüğünden iki maddesinde söz açıyor: 70 inci maddede «..içtima... hak ve hürriyetleri Türklerin tabii hukukundandır» ve 79 uncu maddede «içtimaatın.. hududu hürriyeti kanunlar ile musarrahtır» deniliyor.

Ülkemizde «İçtimaatı Umumiye Kanunu» uzun yıllar yürürlükte kaldıktan sonra, 27 Haziran 1956 tarih ve 6761 sayılı «Toplantılar ve gösteri yürüyüşleri hakkında kanun» un 20 nci maddesi ile yürürlükten kaldırıldı<sup>27</sup>. 6761 sayılı yasanın çıkması ile Türkiyede toplanma özgürlüğü yeni bir niteliğe bürünmüş ve hemen belirtelim ki, bu nitelik son kerte sınırlı ve bu özgürlüğü kullanma olanağını, birçok yönden, yok edici olmuştur.

6761 sayılı yasanın ikinci maddesine göre, siyasî partilerin, ya da siyasî propaganda amacı ile gerçek ya da tüzel kişilerin düzenleyecekleri toplantılar, ancak belirli seçim dönemlerinde ve «Milletvekili Seçimi Kanununa» göre yapılabilecektir. Üçüncü maddede ise, ikinci maddedeki durum dışında, toplantı yapmak isteyenlerin - yani belirli seçim dönemi dışında toplanacakların - «48 saat önce o yerin en büyük mülkiye âmirine, siyasî ve medenî haklarını kullanma selâhiyetini haiz ve bu yerde daimî ikâmetgâhı bulunan üç kişilik tertip heyeti tarafından beyanname» vermeleri gerekir. Ne var ki, dördüncü maddeye göre, «mülkiye âmiri, toplantıya veya gösteri yürüyüşüne müsaade edilip edilmediğini, beyannamede yazılı olan saatten önce, tertip heyetine tebliğ ile mükelleftir». Demek ki, bu yasa seçim dönemi dışında, siyasî partilerin ya da siyasî propaganda amacı ile gerçek ve tüzel kişilerin toplantı yapabilmelerini «mülkiye âmirinin» iznine bağlamıştır. Bu yüzden 1924 anayasasının «.. içtima..

26) «İçtimaatı Umumiye Kanunu»nun metni için Bk. *Duran, Lütfi* : Türk İdare Mevzuatı II. İstanbul 1954, s. 255 - 257 - Bu konu için ayrıca Bk. *Aygen, Cemal* : a.g.m., s. 295 - 296.

27) 6761 sayılı yasanın 20 inci maddesi: «1325 tarihli İçtimaatı Umumiye Kanunu ile 1329 tarihli Tecemmüat hakkındaki kanun ve tâdilleri mülğadır.»

hak ve hürriyetleri Türklerin tabii hukukundandır» diyen 70 nci maddesi, seçim dönemi dışında büyük ölçüde bir kısıtlamaya uğramıştır<sup>28</sup>.

6761 sayılı yasanın dördüncü maddesi «mülkiye âmirine» geniş bir takdir yetkisi tanımıştır. Toplantıya «müsaade edilip edilmediğini» bildireceğine göre, «mülkiye âmirinin» izin vermek yetkisi de vardır. «İçtimaatı Umumiye Kanunu» bile böyle bir yetkiden söz açmamıştı. Uygulamada «mülkiye âmirinin» izin verip vermemesi çeşitli haksızlıklara yol açmış ve bu konuda birbirini tutmayan kararlar görülmüştür<sup>29</sup>.

6761 sayılı yasa, «istisnaî hükümler»i de belirtmiştir. 11 inci maddeye göre, «mahallî örf ve âdetlere göre, yapılacak merasim, eğlence, düğün, balo gibi toplantılarla okullar veya resmî teşekküller tarafından tertibedilecek toplantılar ve ilmî konferanslarla pazar veya panayır gibi yerlerde ticarî ve iktisadî ve sair maksatlarla vâki halk toplulukları bu kanun hükümlerine tâbi değildir».

Aynı yasa 12 nci maddesinde «kanunsuz toplanma» dan söz açıyor: Yasanın ikinci ve üçüncü maddesine aykırı olarak yapılan toplanmalar; beyannamede bildirilen amacın dışına çıkma; yasanın beşinci ve altıncı maddelerinde gösterilen «mülkiye âmirinin» belirlediği yerden başka yerde toplanma, trafiği aksatma, ya da kamu düzenini bozma; silâhlı olarak toplanma; ulaştırma yollarında, parklarda, tapınaklarda, kamu hizmetine ayrılmış yapılarda toplanma; kapalı yerde toplanıp da burada konuşulanları dışarıya aktarmak amacı ile herhangi bir araç kullanma; maksadı mahsusa» ile toplanma ve zabıtaca alınan tedbirlere uyulmaması, yasaya aykırı toplantı sayılmıştır.

«Toplantılar ve gösteri yürüyüşleri hakkındaki kanun» dördüncü bölümünde (7 den 10'uncu maddeye), toplantılarda «bulunabilecek resmî memurlar (ile) mahallî en büyük mülkiye âmirinin» yetkilerini düzenlemiştir. Bu maddelere göre, «en büyük mülkiye âmiri» bir ya da bir kaç memuru «hükûmet komiseri» olarak toplantıda görevlendirebilir. Bu «hükûmet komiseri» toplantının kamu düzenini bozduğu kanısına varırsa, toplantıyı dağıtacaktır. Toplantılarda C. Savcıları ya da bunların yardımcıları bulunabilirler. «Mülkiye âmi-

28) Bk. *Aygen, Cemal* : a.g.m., s. 298.

29) Bk. *Aygen, Cemal* : a.g.m., s. 296. - *Geray, Cevat* : Türkiyede Toplanma hürriyetinin düzenlenmesi. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi 1959 Cilt XIV., sayı 4, s. 109 - 111.

ri» nin gerektiğinde (il idaresi kanununa göre) askerî birlikleri hazır kuvvet olarak bekletme yetkisi vardır. Gene bu bölümde belirtildiğine göre, kapalı yer toplantıları saat 8'den 24'e, açık yerlerde yapılacak toplantılar ise, güneşin doğuşundan batışına değin sürebilir.

6761 sayılı yasa 13 ncü maddesinde, yasaya aykırı toplantıların nasıl dağıtılacağını gösteriyor. Bu madde üzerinde önemle durulmalıdır. Çünkü, «mülkiye âmirinin» atayacağı memur, toplantının yapıldığı yere gelip, yasaya aykırı bir toplantı yapıldığını bildirir. Bu ihtarına uyulmazsa görevli memur önce kendi gücü ile toplantıyı dağıtmaya çalışacak, bunu başaramazsa havaya üç el silâh atıracak, ama topluluk gene de dağılmazsa «hedef gözetmeksizin» ateş ettirerek topluluğu dağıtacaktır. 14 ncü madde de yasaya aykırı toplananların nasıl cezalandırılacakları bir bir gösterilmiştir.

6761 sayılı yasanın önemli hükümlerini böylece özetledikten sonra, bu yasanın uygulanmasına ilişkin bir karardan söz açmak istiyoruz. 1961 anayasası kabul edildikten sonra, bu anayasaya göre kurulan Anayasa Mahkemesi 6761 sayılı yasa ile ilgili önemli bir karar verdi ve bu yasanın 12 nci maddesinin (f) bendini ve 14 ncü maddenin, 12 nci maddenin (f) bendine ilişkin hükmünü Anayasaya (1961 Anayasasına) aykırı bularak ortadan kaldırdı. Olay şu: «Mardin Cumhuriyet Savcılığınca, Kaya Şatana ve arkadaşlarının Toplantı ve Gösteri Yürüyüşleri Kanununa aykırı harekette bulduklarından 6761 sayılı yasanın 3 ncü maddesi ve 12 nci maddenin (f) bendi delâletiyle 14 üncü maddenin 6 sayılı bendi uyarınca cezalandırılmaları isteğiyle kamu dâvası açılmıştır».

Mardin Asliye Ceza Mahkemesinde, uygulanması istenilen kanun hükümlerinin Anayasaya aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

Mahkeme, Anayasanın «.. 28 nci maddesinin.. herkesi önceden izin almaksızın silâhsız ve saldırsız toplantı ve gösteri yürüyüşü yapma hakkına sahip kıldığı halde, 6761 sayılı kanunun 3 ncü maddesinin toplantı ve gösteri yürüyüşü yapabilmek için en az 48 saat önce üç kişilik bir tertip heyeti vasıtasıyla yerin en büyük mülkiye âmirine beyanname verilmesini şart kıldığı, aynı kanunun 12 nci maddesi (f) bendinin, gösteri ve protesto maksadıyla yahut maksadı mahsusa müstenit olarak toplanılmasını ,toplantıya bilerek sebebiyet verilmesini veya hazırlanmasını yahut bu hususta zabıtaca alınan tedbirlere riayet olunmamasını, kanunsuz toplantı ve yürüyüş saydığı ve 14 ncü maddenin 6 sayılı bendinin de bu kabil toplantı ve gösteri yürüyüşü yapanlar hakkında ceza tâyin ettiği cihetle bu hü-

kümlerin Anayasanın özüne ve toplantı ve yürüyüş yapma hürriyetini önceden izin alma şartına bağlı tutmayan 28 nci maddenin sözüne aykırı olduğu kanısına varıldığı gerekçesiyle» Anayasa Mahkemesine gönderilmiştir.

Anayasa Mahkemesi bu göndermeyi yerinde bulmuş ve işin esasını incelemeyi benimsemiştir. Ne var ki, Mardin Asliye Ceza Mahkemesi 6761 sayılı yasanın izin alma zorunluğunu belirten 4 ncü maddesini, Anayasaya aykırı olduğunu ileri sürdüğü maddeler arasına koymaması yüzünden, Anayasa Mahkemesi sevk maddeleri dışında kalan bu maddeyi incelememiş, sadece 3 üncü madde, 12 nci maddenin (f) ve 14 ncü maddenin 6 sayılı bentlerini ele almıştır.

1 — Anayasa Mahkemesi, Anayasanın «Herkes, önceden izin almaksızın, silâhsız ve saldırısız toplanma veya gösteri yürüyüşü yapma hakkına sahiptir. Bu hak ancak kamu düzenini korumak için kanunla sınırlanabilir» diyen 28 nci maddesindeki sınırlamanın ne ölçüde olabileceğini, gene Anayasanın 11 nci maddesi aracılığı ile belirtmiştir. Gerçekten de, 11 nci madde de «Temel hak ve hürriyetler, anayasanın sözüne ve ruhuna uygun olarak ancak kanunla sınırlanabilir. Kanun, kamu yararı, genel ahlâk, kamu düzeni, sosyal adalet ve millî güvenlik gibi sebeplerle de olsa, bir hakkın ve hürriyetin özüne dokunamaz» der. Böylece, temel haklarda yasayla yapılabilecek sınırlamanın niteliği belirtilmiştir.

Anayasa Mahkemesinin görüşüne göre, 6761 sayılı yasanın 3 ncü maddesi ile konulan hüküm toplantı özgürlüğünün özüne dokunmaz. Çünkü bu yolda bir «beyanname» verilerek toplantı ya da gösteri yürüyüşü gene de yapılabilir. «Beyanname» istenmesinin amacı gerekli güven tedbirlerinin alınmasını sağlamak içindir.

«Bu sebeplerle: itiraz konusu 6761 sayılı kanunun 3 ncü maddesi hükmü Anayasanın özüne ve 11, 20 ve 28 nci maddeleri hükümlerine aykırı görülmemiştir.»

Anayasa Mahkemesi, kendisine gönderilen sevk maddeleri arasında 4 üncü madde yer almadığı için, Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri hakkındaki 44 sayılı kanunun çerçevesi içinde kalarak, 3 üncü madde ile birlikte 4 üncü maddenin incelenmesine, ne yazık ki, girememiştir. 4 üncü madde göz önüne alınmadan, Anayasa Mahkemesi'nin 3 üncü madde üzerindeki düşüncesi ve kararı yerinde sayılabilir. Ne var ki, 6761 sayılı yasanın 3 üncü maddesini aynı yasanın 4 üncü maddesinden kesin olarak ayırarak incelemek doğru değildir. 6761 sayılı yasa verilecek bildiriye bir



izin işlemine bağlar. «Mülkiye âmiri» bu bildiri üzerine «müsaade edilip edilmediğine» karar verecektir. Bu bakımdan, 3 üncü maddedeki bildiri verme işlemi, bu özgürlüğün özüne dokunmaz saymak kolay değildir. Yasa yapıcı Anayasanın 28 inci maddesini özel bir yasa ile düzenlerken, haber verme zorunluğunun konmasına engel olmayabilir. Daha açık bir deyişle, bildiri verilmesini isteyebilir. Nitekim, 171 sayılı yasanın 7 nci maddesi, 6761 sayılı yasanın 3 üncü maddesine benzer bir bildiri verilmesini öngörmüştür. Ancak bu özgürlüğü düzenleyen Anayasanın 28 inci maddesi var oldukça, bu bildiri üzerine herhangi bir sorumlunun toplantıya izin verme ya da vermeme yetkisi söz konusu olamaz.\* Çünkü 28 inci maddenin «önceden izin alınmaksızın» kaydı bu konuda çok açıktır. Bu yüzden, 171 sayılı yasada 6761 sayılı yasadaki 4 üncü maddeye benzer bir madde yoktur.

2 — «6761 sayılı kanununun 12 nci maddesinin birinci fıkrasında «aşağıda yazılı toplantı veya gösteri yürüyüşleri kanunsuz toplantı veya yürüyüştür» denildikten sonra yasak eylemler birer birer sayılmış ve bu arada itiraz konusu (f) bendiyle de «her nerede olursa olsun tezahürat veya gösteri veya protesto maksadıyla yahut maksadı mahsusa müstanit olarak toplanılması veya böyle bir toplantıya sebebiyet verilmesi veya hazırlanması yahut bu hususta zabıtaca alınan tedbirlere riayet olunmamasını» kanunsuz toplantı ve yürüyüş olarak kabul etmiştir».

Anayasa Mahkemesi kararında, Anayasamızın 28 inci maddesi ile silâhsız ve saldırsız olmak şartıyla toplantı ve gösteri yürüyüşü yapmak hakkını kişilere temel hak olarak tanımıştır, dedikten sonra, «hal böyle iken, silâhsız ve saldırsız olsa ve özel kanunun kamu düzenini sağlamak için koyduğu kayıtlara uyulmuş bulunulsa dahi söz konusu 12 nci maddenin (f) bendinde sayılan şekil ve maksatlarla yapılan toplantı ve gösteri yürüyüşleri kanunsuz toplantı ve gösteri yürüyüşü, diye tavsif ve suç olarak tesbit ve kabul edilmiş bulunmaktadır. Gösteri ve protesto maksadıyla yapılacak toplantıların ve gösteri yürüyüşlerinin yasaklanması ve yine bu bentte yer alan ve neyi ifade ettiği açıkça anlaşılamiyan ve her türlü yorumla elverişli bulunan *maksadı mahsus* gibi terimlerle belirtilen hükümler, kişinin temel haklarından olan toplantı ve gösteri yürüyüşünün belli şekil ve konularını kökünden kaldırmakta ve bu sebeple

\*) Bu konu için, ilerde s. 563 e bk.

de Anayasanın 11 inci maddesinin 2 nci fıkrasına aykırı olarak *hak ve hürriyetlerin özüne* dokunmaktadır.

Bu açıklamalara göre, 6761 sayılı kanunun 12 nci maddesinin (f) bendinin, Anayasanın 11, 20 ve 28 inci maddeleri hükümlerine aykırı olduğu sonucuna varılmıştır».

3 — «6761 sayılı kanunun 14 üncü maddesinin 6 sayılı bendi, 12 nci maddenin d, e ve f bendlerine aykırı hareket edenlere uygulanacak cezaları göstermektedir.

Yukarda 12 nci maddenin (f) bendinin Anayasaya aykırılığı tesbit ve kabul edilmiş olduğuna göre, bu bende aykırı davranışı cezalandıran 14 üncü maddenin 6 sayılı bendinde (f) harfiyle belirtilmiş olan ceza hükmünün de Anayasaya aykırı olduğunu kabul etmek gerekir.

Sonuç: 1 — 6761 sayılı kanunun 3 üncü maddesi Anayasaya aykırı olmadığından bu konuya ilişkin itirazın reddine oy birliği ile;

2 — Aynı kanunun 12 nci maddesinin (f) bendinin, Anayasaya aykırı bulunduğundan iptaline oy birliği ile;

3 — Aynı kanunun 14 üncü maddesinin 6 sayılı bendinin, sa-  
ece 12 nci maddenin (f) bendine ilişkin hükmünün de, Anayasaya aykırı görüldüğünden iptaline oy çokluğu ile 4/1/1963 günü karar verildi»<sup>30</sup>.

Toplanma özgürlüğünün 1961 Anayasasının yürürlüğe girmesinden sonra ülkemizde nasıl ele alındığının incelenmesine gelince; bilindiği gibi Anayasanın 28 inci maddesi «Herkes önceden izin almaksızın, silâhsız ve saldırsız toplanma veya gösteri yürüyüşü yapma hakkına sahiptir» dedikten sonra; bu hakkın, «ancak kamu düzenini korumak için kanunla sınırlanabileceğini» belirtmiştir<sup>31</sup>.

30 — Bu Anayasa Mahkemesi Kararının: Esas No. 1962/208 - Karar No. 1963/1 - Karar Tarihi 4/1/1963 - Resmî Gazete: 13 Mart 1963, sayı: 11354.

31) Bu konunun; Ör - Tasarı, Siyasal Bilgiler Fakültesi Anayasa Tasarısı ve Temsilciler Meclisi Anayasa Komisyonu Tasarısındaki düzenlenişi için bk. *Aybay, Rona*: Karşılaştırmalı 1961 Anayasası, İstanbul 1963, s. 48 - Görüşmeler için bk. Birinci görüşme, Temsilciler Meclisi Tutanak Dergisi, Cilt 3, s. 222 - 228, ikinci görüşme, Cilt 4, s. 483. M.B.K. ndeki görüşmeden sonrası için bk. Cilt 5, s. 455.

Türkiye Büyük Millet Meclisince 10 Şubat 1963 günü kabul edilmiş olan «Toplantı ve Gösteri Yürüyüşü Hürriyeti»<sup>32</sup> hakkında Kanun» la bu hak, düzenlenip, sınırlandırılmış bulunuyor.

Bu yasanın birinci maddesi, Anayasanın 28 inci maddesinin bir tekrarı olmakla birlikte, «toplantı ve yürüyüş hakkını» daha ayrıntılı bir biçimde düzenlemiş ve bazı bakımlardan sınırlamıştır. Bu durumu, Anayasaların, genel ilkeleri koymakla yetinip, ayrıntıları düzenleme işini özel yasalara bırakması kuralının doğal bir sonucu olarak karşılamak gerekir. Yeter ki, Anayasaya bir aykırılık ya da «hakkın özüne dokunulması» durumu söz konusu olmasın.

Yasanın 1 inci maddesine göre, «toplantılar ve gösteri yürüyüşü yapmak hakkı» dört kurala bağlanmıştır. Sırasıyla - kısaca - inceleyelim bunları :

1 — Toplantı ve gösteri yürüyüşü yapma hakkının kullanılması, *izin* alınmasına bağlı değildir.

Bu kural, Anayasanın 28 inci maddesinde aynen görülmektedir. Gerçi, yasanın 7 nci maddesi bir toplantının yapılmasından en az 48 saat önce toplantının yapılacağı yerin en büyük mülkiye âmirliğine, toplantının tertip heyetince bir «beyanname» verilmesini zorunlu kılmıştır. Aynı durum, «yürüyüşler» in de geçerlidir (madde 11). Ancak bu «beyanname» vermek yükümü, hiç bir zaman «izin istemek» anlamına gelmez. Bu, teknik hukuk deyimıyla bir *ihbar* niteliğindedir. Nitekim, yasayapıcı da, 7 nci maddenin 4 üncü fıkrasında «ihbar» deyimini kullanmıştır.

Yasaya göre, beyannameyi alan mülkiye âmiri, bunun karşılığında bir «ilmühaber» vermek zorundadır<sup>33</sup>.

İzin almak zorunluğu, ancak «yabancılar» için söz konusudur. 1 inci maddenin 2 nci fıkrasına göre, «yabancıların yapacakları top-

32) Anayasanın «Toplantı ve gösteri yürüyüşü hakkı» deyimini kullanılmasına karşılık, bu kanunun başlığında «Hürriyet» terimi kullanılmıştır. Kanunun metninde ise, «Toplantı ve gösteri yürüyüşleri yapmak hakkı»ndan söz edilmektedir (madde 1). Bu durum, uygulama yönünden büyük bir önem taşımıyorsa da, terimlerin kullanılmasında bir örnekliği (yeknesaklığı) sağlamak, daha yerinde olurdu kanısındayız.

33) Madde 7 fıkra 4: «Bu beyanname karşılığında ilmühaber verilmesi mecburidir.

Bu beyanname en büyük mülkiye âmirliği tarafından kabul edilmez veya karşılığında ilmühaber verilmez ise keyfiyet bir tutanakla tesbit edilir. Bu halde noter bulunan yerlerde noter vasıtasıyla ihbar yapılır; ihbar saati, beyanname verilme saatidir. Noter bulunmayan yerlerde tutanak yeter sayılır.»

lantılar veya gösteri yürüyüşleri, hükûmetin *iznine* bağlıdır». Anayasanın, Temel Haklar ve Ödevler bölümünde gösterilen hak ve özgürlükler yabancılar için, uluslararası hukuka uygun olarak, yasayla sınırlanabilir diyen 13 üncü maddesi hatırlanırsa, bu durumu olağan karşılamak gerekir.

2 — «Toplantı ve Gösteri Yürüyüşü Hürriyeti hakkında Kanun», her türlü toplantı ve gösteri yürüyüşlerine uygulanacak değildir. Yasa, kendi kapsamı dışında kalan toplantı ve gösteri yürüyüşlerini 5 ve 6 ncı maddelerinde belirtmiştir. Bunlar:

#### Madde 5:

«A) Siyasî partiler, dernekler, şirketler, sendikalar ve sair tüzel kişiliği haiz teşekküllerin kanunlarına ve kendi tüzüklerine göre yapılacak kapalı yer toplantıları,

B) Kanun, örf ve âdete göre yapılacak toplantı, merasim, şenlik, karşılama ve uğurlamalar,

C) Spor faaliyetleri ile, ilmî ticarî ve ekonomik maksatlarla yapılan toplantılar,

D) Cumhurbaşkanı, Başbakan ve Bakanların Devlet ve Hükûmet işleri hakkındaki toplantı ve konuşmaları ile Türkiye Büyük Millet Meclisi üyelerinin halk ile yapacağı hasbihaller bu kanun hükümlerine tâbi değildir.»

Madde 6: «Seçim zamanlarında yapılacak propaganda toplantıları ve ilgili kanun hükümleri saklıdır»<sup>34</sup>.

Özellikle seçim zamanlarında yapılacak toplantıların, yasanın kapsamı dışında bırakılmasıyla uygulama alanı bir hayli daraltılmıştır.

3 — Toplantı ve gösteri yürüyüşü, ancak *silâhsız ve saldırsız* olarak yapılabilir.

34) Seçim zamanı yapılacak açık hava toplantılarıyla ilgili hükümlerin genel hükümlerden farklı olduğu başlıca noktalar şunlardır: Hangi meydanlarda toplu olarak propaganda yapılabileceğini İlçe seçim kurulu tesbit eder. Siyasî partiler, yapacakları toplantılar için İlçe seçim kuruluna başvururlar. Bu kurul, partilere ve bağımsız adaylara toplantı yapacakları meydanları «tahsis» eder; toplantıları sıraya koyar, ad çekme yoluyla her partiye günler ve saatler ayırır. (Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkında Kanun. 50).

Bu kural da, Anayasanın 28 inci maddesinden yasaya aynen aktarılmış bulunuyor. Silâhli<sup>35</sup> olarak yapılan toplantılar ve yürüyüşler, kanuna aykırı sayılır (madde 13, b. bendi).

Ne var ki, çoğunluğu silâhsız olarak toplanan kimselerin arasına silâhli olarak katılan bazı kimselerin bulunması, toplantıyı «kansuz» bir toplantı haline getirmeye her zaman yetmez. Bu durumda, silâhli kimselerin sayıları ve davranışlarının toplantıyı ya da yürüyüşü yasaya aykırı saydıracak bir ölçüye varıp varmadığına bakılır. Güvenlik örgütünün asıl görevi, toplantı ve yürüyüş yapma hakkını, yasaya uygun bir biçimde kullanmak isteyenlere yardım etmek olduğu ilkesi gereğince; silâhli kimseler «zabitaca ve lüzumu halinde idare heyetinin de yardımıyla uzaklaştırılarak toplantı ve yürüyüşe devam olunur» (madde 14, f. 3 - 4).

4 — Toplantı ve gösteri yürüyüşleri ancak *belli maksatlar* için yapılabilir.

Bu maksat, 7 nci maddeye göre verilmesi gereken beyannamede de belirtilmiş olmalıdır. Böylece, toplantı ve yürüyüş düzenleyecek olanlar, önceden bunun «belli maksadını» tesbit etmek ve bu maksadı o yerin mülkiye âmirliğine bildirmek yükümü altına alınmış oluyorlar. Hukuktaki anlamıyla toplantıyı, rasgele insan topluluklarından ayırıcı bir özellik olan «maksat»ın kanunda belirtilmesini olağan saymalı. Belli bir maksat olmadan ya da bu maksat sonradan tesbit olunmak üzere, toplantı ve gösteri yürüyüşü düzenlenemez.

Böylece, yasanın 1 inci maddesindeki kuralları görmüş bulunuyoruz. Şimdi de, yasanın önemli sayılacak başka hükümleri üzerinde duracağız. 171 sayılı yasanın 12 nci maddesi, genellikle, toplantı yapılmasının yasaklandığı yerleri belirtmiş oluyor. Bunlar, genel yollar, parklar tapınaklar, kamu hizmeti gören binalar ve Türkiye Büyük Millet Meclisinin bir kilometre mesafesidir.

Ne var ki, yasa bu genel yasakların dışında kalan her yerde, serbestçe açık yer toplantısı yapılabilmesi de öngörmüş değildir. 4 üncü maddeye göre, şehir ve kasabalarda toplantı ve yürüyüş yapılabilecek yerleri vali ve kaymakamlar «kararlaştırır». Kararlaştırılan meydan, açık yer ve yollar halka duyurulur. Bu yerlerde son-

35) Silâh kavramına «ateşli silâhlar, patlayıcı maddeler, veya her türlü..» girer. Toplantıya silâhli olarak gelenlerin, silâh taşıma ruhsatı olup olmaması, bu yasak bakımından durumu değiştirmez (Madde 23. a bendi).

radan yapılacak değişiklikler, ilânından 15 gün sonra yürürlüğe girebilir<sup>36</sup>. İdarenin, toplantı yerlerini kararlaştırma yetkisi yalnız açık yerlerdeki toplantılar için söz konusudur. Kapalı yerlerdeki toplantılar için böyle bir yetki verilmemiştir<sup>37</sup>.

4 üncü madde, 12 nci madde ile konulmuş bulunan genel yasakların yanı sıra, mülkiye âmirlerine de, kendi görev belgeleri için özel yasaklar koymak yetkisini vermiştir. İdare âmirleri, «gidiş - gelişi, güvenliği bozmıyacak ve pazarların kurulmasına engel olmayacak surette toplantıların genel olarak yapıldığı, varsa elektrik tesisatı olan yerleri» seçeceklerdir.

İdare âmirlerinin, toplantı yapılacak yerler konusundaki kararları, herkesi bağlayan, nesnel ve genel niteliktedir. Toplantı yapmak isteyenler, idarece, daha önceden kararlaştırılıp, ilân edilmiş bulunan yerlerden birini seçmek zorundadırlar.

171 sayılı yasaya göre, idarenin, kararlaştırılmış toplantı yerlerini şu ya da bu toplantı için «*tahsis*» etme yetkisi yoktur. Toplantı yapılacak yeri seçmek, idarece daha önce kararlaştırılıp ilân edilmiş bulunan yerlerin listesi ile bağlı olmak üzere, toplantıyı yapacakların isteğine bağlıdır<sup>38</sup>.

İdarenin, özel olarak toplantı yeri *tahsis* etme yetkisinin bulunmaması, toplantı yeri kararlaştırma yetkisini şu ya da bu belirli toplantı aleyhine kullanmasına engeldir. Ancak, vali ve kaymakamlar bu yetkiyi kullanırken, kendi görev bölgelerinde toplanma özgürlüğünü genel olarak sınırlayıcı bir tutuma yönelebilirler. Gerçi 4 üncü maddenin 2 nci fıkrası bu yetkinin kullanılmasında gözönünde tutulmak üzere, toplantı yerlerinin belirlenmesinde, «toplantıların genel olarak yapıldığı», «elektrik tesisatı olan» yerler gibi ilkeler koymuştur. Ne var ki, bunlar «*tavsiye*» niteliğinde olduklarından, uygulamada yetersiz kalabilirler.

36) Kanunun geçici maddesine göre, bu tesbitin kanunun yürürlüğe girmesinden başlayarak 1 ay içinde yapılması gerekmektedir.

37) Kapalı ve açık yer toplantıları arasında kanunun gözettiği diğer bir ayırım da, toplantıların yapılacağı zaman konusundadır. Açık yerlerdeki toplantılar ile yürüyüşler güneş batıncaya kadar, oysa kapalı yerlerdeki toplantılar saat 24'e kadar devam edebilir (Madde 3. f. 2).

38) Ancak «aynı yerde, aynı gün ve saatte toplantı yapmak üzere ayrı ayrı tertip heyetleri tarafından beyanname verilmiş ise, ilk verilen beyanname muteber sayılır. Sonra beyanname verenlere keyfiyet hemen yazıyla bildirilir. (Madde 7 son fıkra).

Yasa, gösteri yürüyüşleri konusunda, toplantılardan değişik olarak, çok önemli bir hüküm getirmiştir. Bu hüküm bir yana, toplantıların yapılabileceği yerler konusunda söylediklerimiz, gösteri yürüyüşleri için de geçerlidir.

Gösteri yürüyüşleri konusundaki önemli hüküm, 11 inci maddenin 2 nci fıkrasındadır. Bu fıkraya göre: «Mahallin en büyük mülkiye âmiri lüzum ve zaruret gördüğü takdirde, yürüyüşlerin yapılacağı yollar ile istikameti tesbit ve keyfiyeti gerekçeli ve yazılı olarak ilgililere tebliğ eder.»

Böylece, idareye, yürüyüş yapmak için başvuranlara, yürüyüş yapılacak yer konusunda özel yasaklar koyabilmek yetkisi verilmiş oluyor. Kanunun bu hükmü, yürüyüşler için, idarece önceden kararlaştırılıp, ilân edilmiş bulunan yollar listesinden serbestçe seçim yapma olanağını ortadan kaldırmıştır. İdare, «lüzum ve zaruret gördüğü takdirde yürüyüşlerin yapılacağı yollar ve istikameti tesbit» yetkisini kötüye kullanarak, herhangi bir yürüyüşü etkisiz duruma getirebilir. Böylece, gösteri yürüyüşü yapabilmek ciddî olarak sınırlandırılmış olur.

171 sayılı yasanın özgürlüğü sınırlama bakımından dikkati çeken bir maddesi de 20 nci maddedir. Bu maddeye göre; «yapılmakta olan toplantı veya yürüyüşte huzur ve sükûnu bozmak maksadiyle tehdit veya hakaret veya taarruz veya mukavemette bulunanlar veya başka bir suretle huzur ve sükûnun bozulmasına sebebiyet verenler... cezalandırılır» deniliyor. Maddede, tehdit, hakaret, taarruz, mukavemet gibi deyimlerin kullanılmasından sonra, ayrıca «veya başka bir suretle» denilmiş olması, toplantıya ya da yürüyüşe katılanları hayli ciddî bir ceza tehdidi altına koymuş bulunuyor. Toplantıya katılanların bu kadar geniş kavramlarla belirlenmiş eylemleri işlemekten kaçınmak için gösterecekleri çaba, bu özgürlüğü kullanabilmek için gereken psikolojik serbestliği ortadan kaldırabilecek niteliktedir.