

OLAĞANÜSTÜ HÂL REJİMİNDE TÜRKİYE’DE TOPLANMA ve ÖRGÜTLENME ÖZGÜRLÜĞÜ (*)

Freedom of Assembly and Association in Turkey under the State of Emergency Regime

  Tefvik Can PEKER (**)

ÖZET

Bu çalışmanın ilgilendiği ana sorun olağanüstü hâllerde toplanma ve örgütlenme özgürlüğüne getirilen sınırlamaların hukuki çerçevesini irdelemektir. Çalışmanın birinci bölümünde öncelikle bir istisna hâli olarak tanımlanan olağanüstü hâl kurumunun liberal devlet öğretisi içindeki teorik kökenleri ele alınmış ve istisnanın süreklileşmeye olan yatkınlığı değerlendirilmiştir. Ardından, özgürlüğün olağanüstü hâllerde sınırlandırılma rejimi, Türkiye’nin parçası olduğu Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi sistemi açısından incelenmiştir. Çalışmanın ikinci bölümünde ise Türkiye’de olağanüstü hâl rejiminin hukuki ve siyasi gelişimi 2017 Anayasa değişiklikleri açısından ele alındıktan sonra Anayasa Mahkemesi’nin olağanüstü hâllerde toplanma ve örgütlenme özgürlüğüne ilişkin verdiği kararların bir değerlendirmesi yapılmıştır. Türkiye’de 2016-2018 arasında iki yıl süren olağanüstü hâlde toplanma ve örgütlenme özgürlüğüne getirilen sınırlamalar ve bunlara karşın Anayasa Mahkemesi’nin verdiği kararlar incelendiğinde görülmektedir ki siyasal olan ile hukuki olan arasındaki ayrımın normalden daha çok silikleştiği olağanüstü hâl dönemlerinde, hukuk alanındaki tüm çabalara rağmen hak ihlallerinin önüne tamamen geçmek ya da mağdurlar açısından tam bir giderim sağlamak her zaman mümkün olmamaktadır. Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi açısından ise, ikincilik ilkesinin getirdiği

* Araştırma makalesi.
(Research Article).

Bu çalışma intihal programında kontrol edilmiş ve hakem denetiminden geçmiştir.
(This article has been checked for plagiarism and peer reviewed).
Gönderim Tarihi (Submitted): 22.12.2025. Kabul Tarihi (Accepted): 26.01.2026.

** Arş. Gör., Kadir Has Üniversitesi, Hukuk Fakültesi, Kamu Hukuku Bölümü, Genel Kamu Hukuku Anabilim Dalı.
 0000-0003-3729-2126.

sistemin doğası gereği egemen devletlerin takdir yetkisi karşısında tam ve kesin bir önleyiciliği sağlamak mümkün olmamaktadır.

Anahtar Kelimeler: Olağanüstü Hâl, İmtiyaz Hakkı, Olağanüstü Hâlin Süreklileşmesi, Toplanma ve Örgütlenme Özgürlüğü, Hak ve Özgürlüklerin Sınırlandırılması.

ABSTRACT

The primary concern of this study is to examine the legal framework of restrictions on freedom of assembly and association during states of emergency. In this respect, in the first chapter, the theoretical development of the state of emergency, which is theoretically defined as a state of exception, is first addressed, and the tendency of the exception to become permanent is evaluated. Subsequently, the regime for restricting this freedom during states of emergency is examined from the perspective of the European Convention on Human Rights system, of which Turkey is a party. In the second chapter, after addressing the legal and political development of the state of emergency regime in Turkey in light of the 2017 constitutional amendments, an evaluation is made of the Constitutional Court's decisions on freedom of assembly and association during states of emergency. When the restrictions imposed on the freedom of assembly and association during the two-year state of emergency in Turkey between 2016 and 2018, and the decisions rendered by the Constitutional Court in response to these restrictions, are examined, it is observed that during states of emergency, in which the distinction between the political and the legal becomes more blurred than under normal circumstances, it is not possible, despite all efforts in the domain of law, either to prevent violations of rights entirely or to provide complete redress for victims. From the perspective of the European Court of Human Rights, given the nature of the system established by the principle of subsidiarity, it is likewise not possible to ensure complete and definitive prevention, given the margin of appreciation accorded to sovereign states.

Key Words: State of Emergency, Prerogative, Permanence of the State of Emergency, Freedom of Assembly and Association, Restriction of Rights and Freedoms.

GİRİŞ

Toplanma ve örgütlenme özgürlüğünün, demokratik ve çoğulcu bir devletin temel niteliklerinden bir olması nedeniyle bu özgürlüğün korunması ve ona karşı yapılacak müdahalelerin önüne geçilmesi büyük önem taşımaktadır. Aynı zamanda Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi (AİHS) madde 11'de düzenlendiği haliyle bu özgürlük birçok hakkı

içerisinde barındırmaktadır. Bu bakımdan geniş bir koruma alanı olduğu açıktır¹. Bu çalışma hazırlanırken taranan gerek Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (AİHM) gerek Anayasa Mahkemesi (AYM) kararlarına bakıldığında olağanüstü yönetim usullerinde toplanma özgürlüğü ile ilgili kararların daha geniş bir yer tuttuğu görülmüştür. Bu nedenle çalışma kapsamında AİHS madde 11, ağırlıklı olarak toplanma özgürlüğü ve sınırlı olarak da örgütlenme özgürlüğü açısından olağanüstü dönemlerde yararlanması gereken koruma rejimi bağlamında ele alınacaktır. Bu koruma rejiminin incelemesi, AİHS güvenceleri ve AİHM kararlarından hareketle Türkiye uygulamasının AYM kararlarına yansımaları bağlamında yapılacaktır.

Bu noktada çalışmamızın birinci bölümünde öncelikle olağanüstü hâl kurumunun tarihsel gelişimi ele alınacaktır. Tarihsel gelişim bakımından üzerinde durulacak önemli bir konu ise olağanüstü hâlin süreklileşmeye olan yatkınlığı olacaktır. Olağanüstü hâlin süreklileşmesi öncelikle, liberal düşünce içerisindeki kökleri ve OHAL’de siyasal iktidar ile hukuk ilişkisinin genel teorik çerçevesine çeşitli düşünürlerin yaklaşımı açısından değerlendirilecektir. Buradan hareketle, AİHS ilkeleri ve AİHM kararları çerçevesinde bu süreklileşmenin önüne geçmek üzere getirilmiş, diğer bir deyişle olağanüstü hâlin hukuksal sınırını çizmeyi amaçlayan düzenlemeler ele alınacaktır.

Çalışmanın ikinci bölümünde ise Türkiye’de olağanüstü hâl rejiminin hukuki dayanakları ele alındıktan sonra, 2016-2018 yılları arasında yaşanan olağanüstü hâl dönemi ve bu dönemde yapılan Anayasa değişikliklerinin istisnaların süreklileşmesi olgusu ile olan ilişkisi incelenecektir. Son olarak ise Anayasa Mahkemesi kararları çerçevesinde, olağanüstü hâl rejiminin toplanma ve örgütlenme özgürlüğüne etkisi ele alınarak istisna halini sınırlamak üzere getirilen hukuki güvencelerin uygulamada ne ölçüde işlediği sorusuna yanıt aranacaktır.

I. KURAM VE UYGULAMA AÇISINDAN OLAĞANÜSTÜ HÂL VE HUKUK

A. Olağanüstü Hâl Kurumunun Gelişimi

1. Liberal Bir Kurum Olarak Olağanüstü Hâl Rejimi

Olağanüstü hâl, öğretilerde de sıklıkla belirtildiği üzere bir istisna hâlidir. Bu istisna hâlinin ise ilk bakışta birbiriyle çelişir gibi görünen iki yönü bulunmaktadır. Olağanüstü hâl hem hukuki hem de hukuk-dışı bir karaktere sahiptir². Olağanüstü hâlin hukuki çerçevesi bugün birçok devletin anayasasında ve uluslararası belgelerde koşulları ve sınırları ile tanımlanmıştır³. En

¹ Olgun Akbulut, ‘Toplantı ve Örgütlenme Özgürlükleri’ in Sibel Inceoğlu (ed), *İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi ve Anayasa* (Beta 2013) 381-382.

² Giorgio Agamben, *State of Exception* (Kevin Attell (tr), 1, University of Chicago Press 2005) 1.

³ Bülent Tanör ve Necmi Yüzbaşıoğlu, *1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku* (17. Bası, Beta 2018) 439-440.

yalın tanımıyla olağanüstü hâl, savaş, doğal afet, salgın gibi olağanüstü dönemlere özgü olarak olağan dönem usulleriyle karşılanması güç sorunların çözümü için öngörülmüş geçici bir yönetim usuldür. Genel olarak öne çıkan özelliği ise olağan dönemlere kıyasla daha hızlı karar alma ve bunları uygulama bakımından yürütme erkinin gücünün artmasıdır. Bu usulün hukuki karakteri çalışmanın kapsamı içerisinde bir sonraki kısımda AİHS bağlamında ele alınacaktır. Ancak olağanüstü hâlin niteliğini kavrayabilmek için öncelikle onu ortaya çıkaran tarihsel koşulların incelenmesi gerekmektedir.

Tarihsel açıdan modern devletin doğuş sürecinde olağanüstü hâlin köklerini monarşiler döneminde aramaya başlamak yerinde olacaktır. Bu bakımdan monarşiler döneminin bir geçiş dönemi rejimi taşıyan niteliği öne çıkmaktadır. Monarşiler dönemi kendisinden önce gelen feodalite ve kendisini takip eden liberal devlet arasında bir köprü niteliği taşımaktadır. Bu dönemde sosyo-ekonomik yapıda meydana gelen değişimler, tarıma bağlı üretim biçiminden ticaret ekonomisine geçiş ve burjuvazinin gelişimi olarak özetlenebilir. Feodal dönemin bir iç savaş dönemini andıran etkin merkezi otoritenin bulunmadığı, parçalanmış siyasal yapısı özellikle ticaretle uğraşan zümreler için gerekli *istikrar* ve *güvenlik* ortamından yoksunluk sonucunu doğurmaktaydı⁴. İşte böyle bir ortam içerisinde yetkisi senyörler tarafından sınırlandırılmış krallar ve mülkiyet hakkının ya da başka bir deyişle sermaye birikiminin sağlanabilmesi için istikrar ve güven ortamına gereksinim duyan burjuvazi arasında bir iş birliğine gidilmiştir. Burjuvazi, feodal beyler karşısında merkezi yetkeyi özellikle ekonomik olarak desteklerken monarklar da burjuvazinin gelişmesini sağlayacak ortamı, mülkiyet hakkını güvence altına alarak ve merkantilist politikalar izleyerek sağlamışlardır⁵. Olağanüstü hâl ve monarşiler dönemi ilişkisi de bu karşılıklı yardımlaşmada saklıdır. Siyasal iktidarın parçalandığı bir yapıdan liberal devletin doğuşu sürecine geçişin koşulları monarşiler döneminin merkezi yetkenin güçlenmesi karşılığında burjuvazinin çıkarlarını güvence altına aldığı bu dönemde kendisini göstermektedir. Olağanüstü hâl kurumunun liberal karakteri de tam olarak bu ilişkide görülebilecektir⁶.

Buradan hareketle olağanüstü hâl kurumunun gelişimini izlemek için liberal döneme, John Locke'un düşüncesine bakmak gerekmektedir. Liberal bir düşünür olarak Locke'un doğa durumu ve toplum sözleşmesi teorisi ilk bakışta liberalizmin sınırlı devlet savının tipik bir savunması niteliğindedir. Kısaca değinmek gerekirse Locke'un düşüncesinde insanlar siyasal toplumun doğuşu öncesi bir barış ve eşitlik durumu içerisinde yaşarken bireylerin doğal haklarına en önemlisi de *mülkiyet* hakkına yapılan saldırıların cezalandırılması sorunu baş göstermiştir. Sorun, bir sözleşme ile insanların o zamana kadar herkesin sahip olduğu cezalandırma hakkını üst bir otoriteye, devlete devri ile çözülmüştür. Devletin görevi ve

⁴ Mehmet Akad, Bihterin Vural Dinçkol ve Nihat Bulut, *Genel Kamu Hukuku* (17. Bası, Der 2021) 121-123.

⁵ Detaylı bilgi için bkz. Ayferi Göze, *Siyasal Düşünceler ve Yönetimler* (17. Baskı, Beta 2017) 79-84.

⁶ Monarşiler dönemi ve olağanüstü hâl ilişkisi hakkında daha detaylı açıklama için bkz. Mehmet Akad, 'Makyavel-Bodin ve Hobbes'da Monarşi Anlayışı' (1974) 40(1-4) İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası 553, 581-582, 587.

sınırları ise bu ilişki çerçevesinde sözleşme ile belirlenmiştir. Bu da en temelde bireylerin doğal haklarını korumaktır⁷.

Ancak tam bu anda Locke'un düşüncesi bağlamında devletin yetkisinin her zaman bu kadar sınırlı olup olmadığı sorusu karşımıza çıkmaktadır. Soruyu yanıtlayabilmek için de yine Locke tarafından ortaya koyulan bir kuruma, "imtiyaz hakkı"na değinmek gerekmektedir. Doğa durumunda insanın devlete gereksinim duymasının temel nedeni bu hâlde sahip olduğu hak ve özgürlüklerin güvence altında olmamasıdır. Başka bir deyişle insanlar eşit ve özgür de olsalar her an bu özgürlüklerini kaybetme ya da mülkiyet haklarına gelecek bir saldırı ile yüzleşme olasılığıyla karşı karşıyadır. Locke'un devleti bu olasılığı ortadan kaldırmak, başka bir deyişle *güvenliği sağlamak* görevini üstlenmiştir. İmtiyaz hakkını ortaya çıkaran ise "*halkın güvenliği*" ve "*kamu yararının*" sağlanmasıdır. Bu nedenle Locke, her zaman toplantı halinde olmayan yasamanın böyle bir durumla karşı karşıya kaldığında hızlı bir şekilde bu tehditlerin karşısında durmak amacıyla yürütme erkine bir *imtiyaz hakkı* tanıyordu. Bu imtiyaz hakkının temeli, yasamanın hızlı karar alamayacağı durumlarda özellikle de mülkiyet hakkına gelecek saldırılara karşı hızlı bir şekilde eyleme geçebilmek adına ortaya çıkmış bir olağanüstü haktır. İmtiyaz hakkının kullanımı ise çoğu zaman federatif erk ile iç içe geçen yürütme erkine bırakılmıştır⁸. Her ne kadar Locke'un teorisi güvenlik-özgürlük ikileminde özgürlükten yana tavır almış gözükse de yürütmeye tanınan imtiyaz hakkı bu ibreyi güvenlikten yana bozmuş gözükmektedir. Locke, yürütmeye bu hakkı tanıırken hakkın kullanımını belirli koşulların varlığına bağlayarak bunu tek bir kişinin keyfi yönetiminden ayırarak buna bir sınır getirmeyi amaçlamıştır. Ancak, imtiyaz hakkının, yürütme organları tarafından geniş şekilde yorumlanma eğilimi gösteren "*kamu yararı*" ve "*halkın güvenliği*" kavramlarına bağlanması bu hakkın kullanımını suistimale açık hale getirmektedir. Halkın güvenliğinin sağlanması savıyla aralanan bu kapı aynı zamanda Hobbes-Locke karşıtlığının da aslında konu güvenlik olduğunda sıklıkla söylendiği kadar keskin olmadığını da göstermektedir. Denilebilir ki Locke, imtiyaz hakkının kabulü ile bir anlamda siyasal özgürlüğü güvenliğe feda etmiştir⁹. Bu açıdan imtiyaz hakkının kullanımı, liberalizmin özgürlüğü savunma görüntüsünün arkasında, "*halkın güvenliği*" ve "*kamu yararı*" kavramlarını bir kalkan olarak kullanmak yoluyla olağanüstü hâl rejimlerinin kurumsallaşmasına açık bir kapı bırakmıştır¹⁰.

Locke'un düşüncesine bakıldığında da olağanüstü hâlin imtiyaz hakkı bağlamında bir istisnai rejim biçiminde tasarlandığı görülmektedir. Bu istisnai durumu ortaya çıkaran nedenlerin en önemlisi güvenliğin sağlanması olarak göze çarpmaktadır. Bu bakımdan liberal bir

⁷ Locke ve toplum sözleşmesi anlayışı hakkında geniş açıklama için bkz. Akad, Dinçkol ve Bulut (n 4) 132-134.

⁸ Mark Neocleous, *Güvenliğin Eleştirisi* (Tonguç Ok (tr), 1, Nota Bene 2014) 28-30; Leonard C. Feldman, 'Lockean Prerogative: Productive Tensions' in Clement Fatovic, Benjamin A. Kleinerman (eds), *Extra-Legal Power and Legitimacy* (Oxford University Press 2013) 75, 76.

⁹ Daha detaylı bilgi için bkz. Ulaş Karadağ, *Extra Civitatem Nulla Securitas Toplum Sözleşmesi Teorilerinde Devletin Kökeni Hobbes, Locke, Rousseau* (1. Bası, Yetkin 2025) 75-79.

¹⁰ Bu konu hakkında daha detaylı bilgi için bkz.: Neocleous (n 8) 56-60.

düşünür olan Locke'ta da liberalizmin özgürlük anlayışının düzen vurgusunu¹¹ görmek mümkündür. Locke'un toplum sözleşmesi anlayışıyla bir arada düşünüldüğünde ise bir istisna hâlinin ifadesi olan imtiyaz hakkı temelinde liberal devletin varlık nedeni olan mülkiyetin korunması anlayışından hareketle temellenmiştir demek yanlış olmayacaktır. Bu bakımdan olağanüstü hâlin liberal düzenin korunmasındaki rolünün önemi daha çok öne çıkmaktadır.

2. Olağanüstü Hâlin Süreklileşmesinin Genel Çerçevesi

Olağanüstü hâl rejimlerinin süreklileşmesi sorunu ilk bakışta liberal anayasacılığın temel ilkeleri ile uyumsuz gözükmektedir. Ancak bu bölümde ele alacağımız temel sav bu uyumsuzluğun liberal hukuk ve anayasacılık anlayışı ile zorunlu olarak çelişmek zorunda olmadığıdır. Liberal anayasacılığın ve sınırlı devlet anlayışının bir sonucu olarak olağanüstü hâl rejimlerinin iki temel özelliğinden bahsetmek gerekir. Bunlardan ilki OHAL rejimlerinin normal şartlar altında hukuk ile bağlı olan yürütmeye belirli koşullar altında olağan yükümlülüklerinden sıyrılarak krizler karşısında karar alıp uygulamaya geçmesinin anayasal yetkisi olması diğer bir deyişle istisnailiğidir. İkincisi ise bununla bağlantılı olarak OHAL rejimlerinin bir zaman kısıtının bulunmasıdır. İkisi birlikte ele alındığında ise olağanüstü halde gevşeyen hukuki sınırların iktidarlar tarafından kötüye kullanılması ise hukuk düzeninin yüzleşmek durumunda kaldığı temel sorundur.¹² Bu açıdan karşımıza çıkan mesele ise istisna hâlinin niteliğini tanımlamak ve hukuk düzeni ile girdiği ilişkiyi açıklamaktır. İstisnailik durumu ise bizi bir başka düşünöre Carl Schmitt'e yönlendirmektedir. Schmitt, "*Egemen, istisnaya karar verendir*"¹³ der. Schmitt'in bu noktada istisna ve hukuk düzeni arasındaki ilişkiye temel eleştirisi olağan dönem için tasarlanmış bulunan normların asla bir istisnayı içermeyeceğinden hareket eder. Her ne kadar günümüz anayasaları ve uluslararası belgeler olağanüstü hâl rejimlerinin ilanı ve yürütülmesi sürecinde çeşitli sınırlamalar, denge-denetleme mekanizmaları getirmiş olsalar da Schmitt'in de altını çizdiği üzere bu istisnai rejimin karakteri yürütmenin ya da daha doğru bir deyişle siyasal olanın hukuku askıya alacak bir karar biçiminde kendisini ortaya koymasıdır¹⁴. Olağanüstü hâlin istisnai oluşunun bir sonucu olarak zaman konusu çerçevesinde ele alınması gereken diğer konu onun süreklileşmeye olan yatkınlığıdır. Her ne kadar olağanüstü rejimler bir istisna durumu olarak tanımlanmış olsa da istisnanın kural haline gelmesi sıklıkla karşılaşılabilen bir durumdur. Çağdaş örnekler arasında Malezya'da 42 yıl süren olağanüstü hâl deneyimi bu süreklileşmenin görülebileceği bir örnektir¹⁵.

¹¹ Akad, Dinçkol ve Bulut (n 4) 317.

¹² Victor V. Ramraj, 'The constitutional politics of emergency powers' in Mark Tushnet ve Dimitry Kochenov (eds), *Research Handbook on the Politics of Constitutional Law* (Edward Elgar Publishing 2023) 163, 164.

¹³ Carl Schmitt, *Siyasi İlahiyat Egemenlik Kuramı Üzerine Dört Bölüm* (Ali Emre Zeybekoğlu (tr), 5, Dost 2016) 13.

¹⁴ Hukuk düzeni ve olağanüstü hâl arasındaki ilişki hakkında Schmitt'in görüşleri için bkz. ibid 19-22.

¹⁵ Ramraj (n 12) 171.

Ancak yakın siyasi tarihte temel olarak ele alınan en önemli örneklerden biri Üçüncü Reich'dir. Weimar Anayasası'nın¹⁶ 48. maddesine dayanılarak çıkarılan kararnameler Almanya'da bütün bir Nazi iktidarı boyunca devam edecek olan bir istisna durumunun başlangıcıdır¹⁷. İstisnanın "yasallaşmasında" ise en önemli adımı Yetki Yasası oluşturmaktadır. 24 Mart 1933 tarihli "Yetki Yasası" ya da tam adıyla "Halkın ve Reich'in İçinde Bulunduğu Zor Durumun Giderilmesine Dair Yasa" yürütmeye neredeyse sınırsız bir yasama yetkisi vermiştir. Öyle ki parlamentonun yasama yetkisi teoride ortadan kaldırılmamış olsa da yürütmenin edindiği bu yetki karşısında işlevsizleşmiştir¹⁸. Ernest Frankel, *İkili Devlet* adlı eserinde Almanya'daki bu gelişim sürecini incelemektedir. Fraenkel'e göre olağanüstü hâl ile başlayan bu süreç hukuk devletini aşındırmış ve dönüştürmüştür. Bu bağlamda onun ikili devlet kavramsallaştırması, olağanüstü hâlin sonucu olarak ortaya çıkan *önlem devleti* ve hukuk devletinin dönüşümü ile ortaya çıkan *norm devleti* görünümünün iç içeliği olarak okunabilir¹⁹. Önlem devletinin doğuşu ile ilgili olarak Fraenkel şöyle demektedir:

"Üçüncü Reich'in anayasası, sıkıyönetim halidir. Onun kuruluş belgesi, 28 Şubat 1933 tarihli Milletin ve Devletin Korunmasına Dair Olağanüstü Hal Kararnamesi'dir.

*Bu olağanüstü Hal Kararnamesi'nin kullanımının, Alman kamusal hayatının siyasi sektörünü hukukun üstünlüğünden yoksun bırakması kaçınılmazdı. (...) Siyasi sektörde, "hukuk" olarak tanımlanan şey her ne ise, münhasıran rejimin siyasi hedeflerini yerine getirmeye hizmet ediyor"*²⁰.

Norm devleti ve önlem devletinin Almanya'da görülen birlikteliği bağlamında Fraenkel;

"Önlem devletinin maddi hukuk bakımından da sınırsız olan karar serbestisi, norm devletinin organlarında giderek artan bir şekilde bu örneğe uyarak, kendi serbest takdir yetkisinin kapsamını, karar ve takdir serbestileri arasındaki sınır çizgisini silecek kadar genişletme eğilimini ortaya çıkarmıştır.

(...) Hukuk devletinin anormal bir çeşidini teşkil etmekten çok uzak olan norm devleti, önlem devletinin olmazsa olmaz tamamlayıcısıdır ve ancak onun ışığında anlaşılabilir.

¹⁶ Anayasanın 48. maddesi "güvenlik" ve "kamu düzeni"nin sağlanması gerekçeleriyle devlet başkanının temel hak ve özgürlüklerin kullanılmasını kısmen ya da tamamen durdurabileceğini belirtmektedir. Weimar Anayasası metni için (İng.) bkz. 'The Reich Constitution of August 11th 1919' (*Constituzioni del Mondo*, 11 Ağustos 1919) <https://www.crteeducazione.org/wp-content/uploads/2025/03/Cost.-Germania-1919-engl1.pdf> Erişim tarihi: 29 Kasım 2025.

¹⁷ Agamben (n 2) 6-7; Neocleous (n 8) 83.

¹⁸ Franz Neumann, *Behemoth The Structure and Practice of National Socialism 1933-1944* (1. Bası, Oxford University Press 2009) 51.

¹⁹ Neocleous (n 8) 58-59.

²⁰ Ernst Fraenkel, *İkili Devlet: Diktatörlük Teorisine Bir Katkı* (Tanıl Bora (tr), 1, İletişim 2020) 35.

(...) Norm devleti ile önlem devletinin yan yanalığı, keyfiliği artırarak devletin etkililiğini yükseltmeyi hedefleyen nasyonal sosyalist siyaset için tanımlayıcı nitelik taşır”²¹.

Fraenkel’in ikili devlet kavramsallaştırmasının en önemli vurgusu norm devleti ve önlem devletinin birbirleri için ve birlikte var olmalarıdır. Norm devleti yürürlükteki yasaların uygulanmasına, önlem devleti ise “siyasal karar”a dayanır. Bu bakımdan önlem devleti, norm devletinde bir ölçüde de olsa bulunabilecek olan hukuki öngörülebilirliğin²² sınırları içerisinde değerlendirilemez²³. Belirtmek gerekir ki hukuk devletinin aşınması ve norm devletine dönüşümünde önemli olan nokta yürütmenin ya da siyasal iktidarın takdir yetkisine bağlı olarak hareket alanının genişlemesi ve bu genişlemenin sürekli hale gelmesidir.

Bu çerçevede olağanüstü hâlin süreklileşmesine geri dönecek olursak günümüz açısından bu yalnızca iç politikadaki gelişmelerin bir sonucu değil aynı zamanda uluslararası alandaki gelişmelerle de yakından ilgilidir. Uluslararası alandaki gelişmeler ve olağanüstü hâl kurumu bir arada düşünüldüğünde üzerinde durulması gereken en önemli konuyu “terör” oluşturmaktadır. Özellikle 11 Eylül sonrası Amerikan politikasının gelişiminde uluslararası terörün, kitlelerin güvenliğini tehdit eden niteliği yürütmenin gücünü artırıcı politikaların da önünü açmaktadır. Bu bakımdan 11 Eylül saldırıları sonrasında Amerika Birleşik Devletleri içerisinde yaşanan gelişmeler ve çıkarılan yasalar bir bütün olarak incelendiğinde güvenlik özellikle de “ulusal güvenlik” kavramının öne çıktığı görülmektedir. Ulusal güvenlik söylemi ile birlikte siyasal iktidarların hukuk düzeninin işlediği alanın yanında aynı zamanda hukukun askıya alındığı başka bir deyişle “ulusal güvenliğe” tehdit oluşturan kişiler için istisna hâlinin süreklileştiği, hukukla üretilmiş bir boş alanı beraberinde getirmektedir²⁴. Burada Schmitt’e dönersek Schmitt’in egemeni, olağanüstü hâlin geçerliliğini ve bu hâlde dost-düşman ayırımından²⁵ hareketle kimin dost kimin düşman olduğuna karar verecek olanı belirlemesi anlamına gelmektedir. Bu ayırım siyasal olanın özgül ayırt edici özelliği olarak hukuksallığın bittiği ve siyasal olanın başladığı hukuk ötesi bir alanı işaret eder. Bu alanda kuralları

²¹ ibid 129-131.

²² Fraenkel norm devletini hukuk devletinin anormal bir çeşidi olarak tanımlarken onun içerisinde önlem devletinin aksine tam olarak bir öngörülemezlik ve belirsizlik olmadığı görüşündedir. Aksine Fraenkel’e göre özel hukuku ve ekonomik yaşamı düzenleyen alanlarda kapitalizmin gerekleri uyarınca belirli bir öngörülebilirliğin bulunması gerekmektedir. Fraenkel’in görüşü ve karşısında konumlanan Neumann’ın bakışı hakkına bkz. Ali Emre Zeybekoğlu, ‘Rechtsstaat’tan Doppelstaat’a ya da Refah Devletinden Neoliberal Bir Ütopya Doğru’ (2019) 6(3) Hukuk Kuramı 32, 38-41, 56.

²³ Norm devleti ve önlem devleti arasındaki ayırım ve ilişki hakkında daha detaylı bilgi için bkz: Serdar Tekin, ‘Schmitt’e Karşı Fraenkel: Toplumsal Gerçekçi Bir Diktatörlük Tahlili Olarak İkili Devlet’ in Ozan Değer (ed), *Düşmanı Yargılamak* (Zoe 2020) 162, 170-172.

²⁴ Ulusal güvenlik söylemi hakkında detaylı bilgi için bkz. Neocleous (n 8) 111–118; İstisna hâlinin süreklileşmesi konusunda bkz. Agamben (n 2) 84-88.

²⁵ Ayırım hakkında bkz. Carl Schmitt, *Siyasal Kavramı* (Ece Göztepe (tr), 2, Metis 2012) 56-58.

belirleyecek olan ise yine egemenin kendisidir²⁶. Özellikle 11 Eylül sonrası yaşananlar, istisna hâlini hukuk ile tanımlama ya da sınırlama çabalarının beyhudeliğini savunan Schmitt'i bir ölçüde haklı çıkarmıştır²⁷. İşte olağanüstü hâlin temelinde -adı ister hukukun askıya alınması isterse de yükümlülüklerin azaltılması olsun- hukukla kurduğu bu ilişki zorunlu olarak yalnızca istisna döneminde alınan kararların etkisinin devam etmesi değil ama aynı zamanda Amerika'nın "*terörizm ile savaş*" anlayışında olduğu gibi istisnanın hiç bitmemesi sorununu gündeme getirmektedir²⁸. Bu sorun, makalenin ikinci bölümünde tartışılacak olan başka bir konuyu, Fraenkel'in belirttiği bir taraftan anayasal düzende sınırı çizilmiş olağanüstü hâl yetkilerinin diğer taraftan da rıza üretim araçlarının kullanılması ile istisnanın süreklileşmesi durumunu işaret etmektedir. Bu bakımdan Schmitt'in liberal demokrasi ve hukuk eleştirisi ile bir anlamda maskelenen istisnanın liberal düşünceye içkinliği üzerindeki örtü Fraenkel'in çerçevesi ile kaldırılmaktadır²⁹.

Gelişim sürecine bakıldığında olağanüstü hâl kurumunun kökeni itibarıyla liberal düşünce ile sıkı bir ilişki içerisinde olduğu gözlemlenmektedir. Olağanüstü hâl rejimlerine temel olan güvenlik ihtiyacı, liberal düşüncesin düzen içerisinde özgürlük anlayışının bir yansımasını oluşturur. OHAL'in süreklileşmesinin ya da başka bir ifade ile sürekli olarak hukuk düzeninin yanında, onunla birlikte işleyen bir düzen olarak konumlanmasının en önemli sonucu ise politik alan ile hukuki alan arasındaki sınırın giderek belirsizleşmesidir. Ya da durumu başka bir biçimde ifade etmek gerekirse OHAL'in hukuk çerçevesi içerisinde tanımlanması aynı zamanda hukukun olağanüstü dönemde yapılan -ve çoğunlukla *siyasal zorunluluklara* dayanan- uygulamaları, sözde istisnailiği meşrulaştırmakta bir araca dönüşmesi anlamına da gelmektedir³⁰. Süreklileşme sürecinde ise öncelikle doğrudan yürütme erkinin yetkilerinin geri dönülemez bir biçimde artışı sorunu ile karşılaşmaktayız. Bu sorun ise bizi olağanüstü hâl rejimlerinin sınırının hukuk ile nasıl çizileceği ya da çizilmesinin gerçekten mümkün olup olmadığı konusuna getirmektedir. Bu bakımdan olağanüstü hâl rejimlerinin sınırının hukuk aracılığıyla çizilmesi görüntüsü ve bu rejimlerde hak ve özgürlüklerin nasıl bir korumadan yararlanmasının öngörüldüğünün anlaşılması için öncelikle Türkiye'nin de parçası olduğu AIHS hükümlerine ve AIHM kararlarına bakılacaktır.

²⁶ Agamben'in istisna halinin "*hukuksal olarak üretilmiş bir boşluk*" olarak nitelendirilebilmesine karşılık Schmitt'te istisnanın "*hukukun ötesinde bir alan*" olarak karşılaştırması için bkz. David Dyzenhaus, *The Constitution of Law. Legality in a Time of Emergency*, (1. Bası, Cambridge University Press 2006) 38-39.

²⁷ Bu konuda ortaya konan görüşler hakkında bu yönde bir değerlendirme için bkz. ibid 41-42.

²⁸ Olağanüstü hâl ve hukuk ilişkisi hakkındaki bu tartışma için bkz. Mark Tushnet, 'Emergencies and the Idea of Constitutionalism' in Mark Tushnet (ed), *The Constitution in Wartime: Beyond Alarmism and Complacency* (Duke University Press 2005) 39-45.

²⁹ Schmitt ve Fraenkel'in olağanüstü hâl bakışları ve kuramlarının özü hakkında detaylı bir karşılaştırma için bkz. Tekin (n 23) 180-186.

³⁰ Neocleous (n 8) 102-106.

B. AİHS Madde 15 Çerçevesinde Olağanüstü Hâllerde Toplanma ve Örgütlenme Özgürlüğü

1. AİHS Bağlamında Olağanüstü Hâllerde Temel Hak ve Özgürlükler Rejimi

AİHS'in olağanüstü hâller hakkındaki tutumu için, *"Olağanüstü hallerde yükümlülükleri askıya alma"*³¹ başlıklı 15. maddesine³² başvurmak gerekmektedir. Maddenin ilk fıkrasına bakıldığında olağanüstü hâllerde Sözleşme'nin güvence altına aldığı hak ve özgürlüklerin sınırlandırılabilmesi için üç temel şart göze çarpmaktadır. Bunlardan ilki savaş ya da ulusun varlığını tehdit eden genel tehlike halinin varlığıdır. AİHM kararlarına da yansıdığı haliyle bu ilk şartın varlığı için ilgili tehlikenin yakın ve gerçek bir tehlike olması ve bütün bir ulusu diğer bir deyişle ülkenin genelini ilgilendirmesi gerekmektedir³³. Ancak AİHM bir kararında ülkenin yalnızca bir bölgesini ilgilendiren bir krizin de ulusun varlığını tehdit edebilecek yakın ve gerçek bir tehlikeye neden olabileceğine hükmetmiştir³⁴. Bu noktada böyle bir tehlikenin ortaya çıkıp çıkmadığının değerlendirmesinin kim tarafından yapılacağı sorusu gündeme gelmektedir. AİHM kararlarında da görüldüğü gibi bu değerlendirmeyi yapmak öncelikli olarak ilgili devletin takdir yetkisi içerisinde görülmektedir. Diğer bir deyişle olağanüstü hâlin ilanı egemen devletin takdir yetkisindedir. AİHM'in Mehmet Hasan Altan/ Türkiye Kararı'nda³⁵ bu durum şu şekilde ifade edilmiştir:

"Mahkeme, "ulusun[un] varlığından" sorumlu olan her Sözleşmecî devletin, ulusun varlığını tehdit eden "genel bir tehlikenin" bulunup bulunmadığını, şayet böyle bir tehlike varsa, bunu ortadan kaldırmak için nereye kadar ileri gitmek gerektiğini belirlemekle yükümlü olduğunu hatırlatmaktadır (A. ve diğerleri/Birleşik Krallık [BD], No. 3455/05, § 173, AİHM 2009). Ülkelerinin itici güçleriyle ve ilgili zamanın gerçekleriyle doğrudan ve sabit şekilde bağlantı halinde olan ulusal makamlar, kural olarak, böyle bir tehlikenin varlığına, türüne ve atlatılabilmesi için gerekli askıya alımların kapsamına karar verebilmek için uluslararası hâkimden daha iyi bir

³¹ Her ne kadar maddenin Türkçe çevirilerinde askıya alma tabiri kullanışa da İngilizce metinde geçen *"derogation"* ya da Fransızca haliyle *"dérogation"* terimi, askıya alma anlamından çok yükümlülüklerin belli bir ölçüde sınırlandırılması ya da azaltılması anlamına gelmektedir. Konuyla ilgili bir değerlendirme için bkz. Tolga Şirin, '1982 Anayasası'na Göre Temel Hak ve Özgürlüklerin Olağanüstü Hal Rejimi: Eski Kavramlara Yeniden Bakmak' (2016) 5(10) Anayasa Hukuku Dergisi 475, 479–481.

³² İlgili madde: *"1. Savaş veya ulusun varlığını tehdit eden başka bir genel tehlike halinde her Yüksek Sözleşmecî Taraf, durumun kesinlikle gerektirdiği ölçüde ve uluslararası hukuktan doğan başka yükümlülüklerle ters düşmemek koşuluyla, bu Sözleşme'de öngörülen yükümlülüklerle aykırı tedbirler alabilir. 2. Yukarıdaki hüküm, meşru savaş fiilleri sonucunda meydana gelen ölüm hali dışında 2. maddeye, 3. ve 4. maddeler (fıkra 1) ile 7. maddeye aykırı tedbirlere cevaz vermez. 3. Aykırı tedbirler alma hakkını kullanan her Yüksek Sözleşmecî Taraf, alınan tedbirler ve bunları gerektiren nedenler hakkında Avrupa Konseyi Genel Sekreteri'ne tam bilgi verir. Bu Yüksek Sözleşmecî Taraf, sözü geçen tedbirlerin yürürlükten kalktığı ve Sözleşme hükümlerinin tekrar tamamen geçerli olduğu tarihi de Avrupa Konseyi Genel Sekreteri'ne bildirir"*.

³³ AİHM, Lawless v. Ireland, B. No: 332/57, 01.07.1961, para. 28.

³⁴ İlgili karar için bkz. AİHM, Ireland v. United Kingdom, B. No: 5310/71, 18.01.1978, para. 205.

³⁵ Kararın tam metni için bkz. Mehmet Hasan Altan v. Türkiye, B. No: 13237/17, 20.03.2018.

konumda bulunmaktadırlar. Dolayısıyla bu konu hakkında, ulusal makamlara bırakılan takdir yetkisinin kapsamı da geniştir. Bu bağlamda Mahkeme, Devletlerin bu alanda o kadar da sınırsız bir yetkiye sahip olmadıklarının altını çizmektedir. Takdir yetkisine bir Avrupa denetimi eşlik etmektedir (Brannigan ve McBride/Birleşik Krallık, 26 Mayıs 1993, § 43, A Serisi no. 258-B)’³⁶.

AİHM’in bu kararında da görüldüğü üzere her ne kadar bu konuda takdir yetkisi ulusal makamlara bırakılmış olsa da bunun yanında Avrupa Konseyi ve AİHM’in de bir denetim yetkisi olduğu bu bakımdan ulusal makamların bu konuda sınırsız bir özgürlüğü olmadığı kabul edilmelidir ³⁷ . Bu durum Mahkeme’nin ikincilik ilkesi bağlamında değerlendirilebilecek tutumunun bir göstergesi olmakla birlikte olağanüstü hâlin ilanı noktasında egemeni yetkili kılan anlayışın da bir yansıması olarak ele alınmalıdır ³⁸ . Mahkeme, aynı kararda Türkiye’de olağanüstü hâl ilanının “ulusun varlığını tehdit eden genel bir tehlike” şartını taşıyıp taşımadığını değerlendirmiş ve ülkede yaşanan darbe girişiminin bu şartları taşıdığına hükmetmiştir³⁹.

Birinci fıkra kapsamında karşımıza çıkan bir diğer şart ise olağanüstü hâl kapsamında alınacak tedbirlerin “...durumun kesinlikle gerektirdiği ölçüde...” olmasıdır. Bu bakımdan Sözleşme ilgili maddeye dayanılarak yapılacak sınırlandırmalarda ölçülülük ilkesinin göz önünde bulundurulması gerekliliğini ortaya koymaktadır. Bu bağlamda verdiği bazı kararlarında Türkiye’de ilan edilen olağanüstü hâl sonucunda alınan tedbirlerin AİHS madde 15 bağlamında durumun kesinlikle gerektirdiği ölçüde bir sınırlama olarak ele alınamayacağına hükmetmiştir⁴⁰.

Son olarak ise sınırlandırma yapılırken uluslararası hukuktan doğan yükümlülüklerle uyulması gerekliliği belirtilmiştir. Olağanüstü hâllerde yükümlülüklerin askıya alınması rejimi ile ilgili verdiği temel karar olan *Lawless v. Ireland* (Lawless/ İrlanda) Kararı’nda da bu yükümlülüğün altını çizmiştir. Bu bakımdan ulusal makamlar olağanüstü hâllerde dahi olsa uluslararası hukukun getirdiği sınırlamalara uymak zorundadırlar. Bu hüküm bir bakıma olağanüstü hâl rejiminin hukuki sınırlar içerisinde kalmasının uluslararası denetiminin bir ön koşulu olarak ele alınabilir. Bu bakımdan devletlerin sadece AİHS değil, taraf oldukları

³⁶ ibid 91.

³⁷ Sevtap Yokuş, *Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi’nin Türkiye’de Olağanüstü Hal Rejimi Pratiği ve Anayasa Şikayetine Etkisi* (2. Bası, Seçkin 2017) 112.

³⁸ Ulusal makamların takdir yetkisi ve ikincilik ilkesi bağlamında bir değerlendirme için bkz. Tolga Şirin, ‘Takdir Marjı Doktrini ve Türkiye Anayasa Mahkemesi Açısından Anlamı’ (2013) 2(4) *Anayasa Hukuku Dergisi* 359, 384–385.

³⁹ AİHM, Mehmet Hasan Altan (n 35) para 93.

⁴⁰ Bu kararlar daha çok AİHS m. 5 kapsamında özgürlük ve güvenlik hakkına ilişkin başvuruları içermektedir. Bu kararlar için bkz. AİHM, Baş v. Türkiye, B. No: 66448/17, 03.03.2020, para. 159-162; AİHM, Alparslan Altan v. Türkiye, B. No: 12778/17, 16.04.2019, para. 116-119.

diğer uluslararası sözleşmelerle getirilen yükümlülöklere de uygun bir sınırlama rejimi yürütmesi gerekmektedir⁴¹.

Burada belirtmek gerekir ki 15. maddenin ikinci fıkrasında olağanüstü hâllerde dahi sınırlandırılmayacak çekirdek hakların bir listesi verilmiştir. Bu haklar, yaşam hakkı, işkence ve kötü muamele yasağı, kölelik ve zorla çalıştırılma yasağı ile kanunsuz suç ve ceza yasağı ile sınırlı olmak üzere sayılmıştır. Bu bakımdan her ne kadar 15. madde, devletlere olağanüstü hâllerde yükümlölüklerini azaltma şansı tanısa da bu haklar bakımından mutlak bir dokunulmazlık alanı yaratmıştır⁴².

Sözleşme'nin getirdiğı usule ilişkin bir şart ise madde 15 kapsamında yapılacak olan sınırlamalarla ilgili olarak Avrupa Konseyi Genel Sekreteri'ne verilmesi gereken bildirim yükümlölüğüdür. Bu bildirim yükümlölüğü ile ilgili olarak Mahkeme Şahin Alpay kararında⁴³ Türkiye'nin olağanüstü hâl ilanı ile ilgili gereken bildirimi yaptığını ancak yalnızca “Sözleşme'den kaynaklanan yükümlölöklere aykırı tedbirler alınabileceğı...” yönünde bir bildirimde bulunarak hangi haklarla ilgili sınırlamalara gidileceğinin açıkça belirtilmediğini ifade etmiştir. Ancak taraflardan herhangi birinin bu konu hakkında bir itirazda bulunmaması nedeniyle Mahkeme, Türkiye'nin bildirim şartını yerine getirdiğini kabul etmiştir⁴⁴. Bildirim şartıyla ilgili Mahkeme'nin içtihadının önemli bir parçasını oluşturan karar ise “Yunanistan Davası”⁴⁵dır. Bu kararda Komisyon, Yunanistan'ın olağanüstü hâl ilanı ve bu kapsamda yaptığı madde 15 bildiriminin durumunu da ele almıştır. Her ne kadar Sözleşme'de bildirim yükümlölüğünün ne zaman ya da hangi süreler içerisinde yapılacağına ilişkin bir hüküm yoksa da Mahkeme, hükümetin ülkede olağanüstü hâl ilan edilmesi sonucunda anayasa ve Sözleşme'den kaynaklanan yükümlölüklerde azalmaya gidilmesi konusunda, olağanüstü hâlin ilanı üzerinden geçen dört aydan uzun bir sürede davalı Hükümetin hangi haklarda ne kapsamda bir sınırlamaya gidildiğinin yeterli bir biçimde açıklayamadığını belirterek AİHS madde 15/3'ün ihlal edildiğine hükmetmiştir⁴⁶.

Bir değerlendirme yapmak gerekirse AİHS sistemi her ne kadar olağanüstü hâl durumunun gereğı olarak OHAL ilanında ve uygulanmasında devletlere belirli bir takdir yetkisi bırakmışsa da bu yetkinin sınırsız olmadığı AİHM'in verdiği kararlarda görölmektedir. Bu bakımdan öncelikle Sözleşme'de, olağanüstü durumlarda dahi devletlerin uluslararası hukukta belirlenen yükümlölüklerini tamamen askıya almasının önüne geçilmek istenmiştir. Ayrıca özellikle ulusun varlığını tehdit eden bir tehlikenin baş göstermesi ve bu tehlikeye dayanılarak ilan edilen olağanüstü hâllerde devletin ölçölölük ilkesinin gereklerine uygun

⁴¹ Oya Boyar, ‘Olağanüstü Yönetim Usullerinde Temel Hak ve Özgürlöklere İlişkin Askıya Alma Rejimi’ in Sibel İnceoğlu (ed), *İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi ve Anayasa* (3. Bası, Beta 2013) 110-111.

⁴² İsmail Yüksel, ‘Olağanüstü Halin AİHM Tarafından Denetimi’ (2018) 8(1) Akdeniz Üniversitesi Hukuk Faköltesi Dergisi 133, 141.

⁴³ Karar için bkz. AİHM, Şahin Alpay v. Türkiye, B. No: 16538/17, 20.06.2018.

⁴⁴ ibid 72.

⁴⁵ Karar metni için bkz. AİHM, The Greek Case, B. No: 3321/67, 05.11.1969.

⁴⁶ ibid 78-81.

sınırlamalara gitmesi zorunluluğu AİHM denetiminin en önemli noktasını oluşturmaktadır. Bu iki önemli ilke bir sonraki bölümde hem toplanma özgürlüğünün durumu hem de Türkiye’de olağanüstü hâl uygulamaları incelenirken yapılacak olan değerlendirmelere de ışık tutacaktır.

2. AİHS Bağlamında Olağanüstü Hâllerde Toplanma ve Örgütlenme Özgürlüğü

Bugüne kadar Mahkeme’nin önüne olağanüstü hâllerde toplanma özgürlüğünün askıya alınması üzerine gelmiş davalar incelendiğinde bu konuda geniş bir içtihat olmadığı görülmektedir. Bu konuda karşılaşılan tek karar *Barseghyan v. Armenia*⁴⁷ davasına ilişkindir. Ancak özellikle COVID-19 salgını döneminde toplanma özgürlüğü bağlamında önemli gelişmeler yaşanmıştır. Salgının getirdiği koşullar altında birçok Avrupa Konseyi üyesi devlet AİHS m. 15 bağlamında çeşitli yükümlülüklerin askıya alınacağına dair bildirimde bulunmuştur⁴⁸. Bu bildirimlerde de görüleceği üzere COVID-19 salgını ile mücadele kapsamında birçok devlet, çeşitli süreler için olağanüstü hâl ilan etmiştir⁴⁹. Bu bildirimler bağlamında yine birçok devletin askıya aldığı yükümlülükleri arasında AİHS m. 11 de bulunmaktadır⁵⁰. Salgın döneminde barışçıl toplanma özgürlüğünün ulusal makamlar tarafından salgının doğası gerekçe gösterilerek sınırlandırılmaya yatkınlığı göz önüne alındığında Avrupa Konseyi bu konuda dikkat edilmesi gereken konuları gösteren bir kılavuz⁵¹ hazırlamıştır. Bu kılavuzda Avrupa Konseyi, her ne kadar yaşanan olağanüstü koşulların ilgili hakkın sınırlanması için bir gerekçe oluşturacağı kabul etse de barışçıl toplanma özgürlüğünün demokratik bir toplumun temel niteliklerinden olması göz önünde bulundurularak yapılacak sınırlandırmalarda ölçülülük ilkesine bağlı kalınması gerektiğini belirtmektedir⁵². Bu bölümde çalışmanın sınırları gereği Avrupa Konseyi’ne üye devletlerde COVID döneminde olağanüstü hâllerde toplantı ve gösteri yürüyüşü yasaklarına ilişkin uygulama ve yargı kararları doğrudan ele alınmayacak ancak AİHM’in önüne gelen davalar bakımından bir inceleme yapılacaktır. COVID-19 bağlamında ilan edilen olağanüstü hâl

⁴⁷ AİHM, *Barseghyan v. Armenia*, B. No: 17804/09, 21.09.2021.

⁴⁸ Bu bildirimler için bkz. Council of Europe, ‘Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (ETS No. 5) Notifications under Article 15 of the Convention in the context of the COVID-19 pandemic’ (Council of Europe Treaty Office) <https://www.coe.int/en/web/conventions/derogations-covid-19> Erişim Tarihi: 29 Kasım 2025.

⁴⁹ Belirtmek gerekir ki salgına karşı alınan önlemlerde olağanüstü hâl ilanı tek yol olarak görülmemiştir. Çeşitli devletler salgına özgü yasalara dayanarak ya da mevcut yasalar bağlamında olağan dönem usulleri kapsamında bu mücadeleyi yürütmüştür. Detaylı bilgi için bkz. Akasya Kansu Karadağ, ‘Covid-19 Pandemisi Döneminde Toplantı ve Gösteri Yürüyüşü Hakkının Kullanımı ve Sınırlandırılması: Karşılaştırmalı Bir Çalışma’ in Kemal Şenocak (ed), *COVID-19 Küresel Salgının Hukuktaki Yansımaları* (1. Bası, Yetkin 2021) 867-868.

⁵⁰ Bunlar arasında Romanya, Ermenistan, San Marino ve Sırbistan gibi ülkeler bulunmaktadır. Detaylı bilgi için bkz. *ibid* 874-876.

⁵¹ İlgili kılavuz için bkz. Avrupa Konseyi, COVID-19 Sağlık Krizi Çerçevesinde Demokrasi, Hukukun Üstünlüğü ve İnsan Haklarına Saygı Üye Devletlere Yönelik Set (*Avrupa Konseyi*, 07.04.2020) <https://rm.coe.int/ak-genel-sekreteri-covid-19-uye-devletlere-yonelik-set/16809e33b4> Erişim Tarihi: 29 Kasım 2025.

⁵² *ibid* 7.

rejimi kapsamında AİHS m. 15'e dayanılarak m. 11'de yapılan sınırlandırmalarla ilgili AİHM'de görülmüş iki başvuru göze çarpmaktadır⁵³.

Magdić v. Croatia başvurusunda, başvuru Hırvatistan Hükümeti tarafından COVID-19 salgını kapsamında yerleşim yeri ve ikametgahın terk edilmesi ile beşten fazla kişinin bir araya geldiği toplanmaların yasaklanması ve dini inancın pratiğine ilişkin toplanmaların ertelenmesi nedeniyle AİHS'in 9 ve 11. maddelerinin ihlal edildiğini iddia etmiştir. Ancak Mahkeme, yaptığı değerlendirmede başvuru ilgilinin ilgili yasaklar çerçevesinde bir hakkını kullanmaktan gerçekten mahrum olduğunu ya da ilgili yasaklardan haklarını kullanması bağlamında ne şekilde etkilendiğini kanıtlarıyla ortaya koymadığını belirtmiştir. Mahkemeye göre bu durum, başvuru ilgilinin bu yasaklardan genel bir biçimde şikâyetçi olduğu, yasakların otomatik olarak yalnızca sınırlandırmanın getirilmesi ile haklarını ihlal ettiği varsayımından hareket ettiğine işaret etmektedir. Bu bakımdan başvurunun bir "*actio popularis*" niteliğinde olduğuna, başvuru ilgilinin ise doğrudan mağdur olmaması nedeniyle kişi yönünden davanın kabul edilemezliğine hükmedilmiştir⁵⁴.

CGAS c. Suisse başvurusunda ise, başvuru sendika, İsviçre Hükümeti tarafından 13.03.2020 tarihinde salgın hastalılarla ilgili federal yasaya dayanarak COVID-19 salgının yayılmasını azaltmak amacıyla bir "*Ordonnance 2 sur les mesures destinées à lutter contre le coronavirus*⁵⁵" isimli bir kararname çıkararak kamusal ya da özel tüm toplanmaları yasaklamıştır. Bu yasakta da 06.07.2020 tarihinden itibaren ise yalnızca üç yüz kişinin üzerindeki toplantılara uygulanacak şekilde değişikliğe gidilmiştir. İlgili kararname devamında bu yasağa uymayanlar hakkında cezai yaptırım öngörmüştür. Başvuru ilgilinin kararname nedeniyle AİHS m. 11'de tanınan toplanma özgürlüğünün ihlal edildiğini iddia etmektedir⁵⁶. Başvuru aynı zamanda Büyük Daire önünde ilgili yasağın, sendikanın üyelerini korumak amacıyla toplu eylemde bulunmanın başka bir deyişle sendikal özgürlüğünün de ihlal edildiği iddiasında bulunmuştur. Ancak Mahkeme, yaptığı değerlendirmede ilgili şikâyetin davanın Büyük Daire'ye sunulduğu biçimiyle kapsamı dışında kaldığına, her koşulda AİHS madde 35/1 uyarınca bu şikâyetin barışçıl toplanma hakkına ilişkin şikâyeti açıklamak ya da genişletmekten çok yeni bir şikâyetle bulunmak amacı taşıdığına ve bu çerçevede altı aylık sürenin de geçmiş olması nedeniyle değerlendirmeye alınamayacağına oybirliğiyle hükmetmiştir⁵⁷. Mahkeme toplanma özgürlüğü bakımından yaptığı değerlendirmede ise İsviçre'de ilgili kararın anayasa aykırılığının ileri sürülebileceği hukuk yolları bulunduğunu ancak başvuru ilgilinin somut olayda bu yola başvuru yapmasının etkili bir sonuç doğurmayacağı yönündeki savlarının başvuru

⁵³ AİHM, Communauté genevoise d'action syndicale (CGAS) v. Switzerland B. No: 21881/20, 27.11.2023; AİHM, Magdić v. Croatia, B. No: 17578/20, 05.07.2022.

⁵⁴ Bkz. AİHM, Magdić (n 53) para. 6-14.

⁵⁵ Bu kararname için bkz. Le Conseil fédéral suisse, Ordonnance 2 sur les mesures destinées à lutter contre le coronavirus (COVID-19) (*Fedlex*, 13 Mart 2020) <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2020/141/fr> Erişim Tarihi: 29 Kasım 2025.

⁵⁶ AİHM, Communauté genevoise d'action syndicale (CGAS) (n 53).

⁵⁷ ibid 78-86.

yükümlülüğünü ortadan kaldırmadığına hükmetmiş ve devamında Mahkeme'nin ikincil konumu ve ulusal makamların takdir yetkisine atıfta bulunarak Covid-19 pandemisi gibi “daha önce benzeri görülmemiş” bir salgın karşısında üye devletlerin genelinde acil önlemler almak zorunda kaldığını vurgulamıştır. Buradan hareketle, başvuranın mağdur sıfatına sahip olduğu kabul edilse bile, iç hukuk yollarının tüketilmemesi nedeniyle beşe karşı on iki oyla kabul edilmezlik kararı vermiştir⁵⁸. Ortak karşı oy yazısında ise karara muhalif hakimler öncelikle aşağıdaki değerlendirmede bulunmuşlardır:

“Krizin boyutu ve yol açtığı korkular her ne olursa olsun, demokratik toplumların temel değerleri her zamankinden daha fazla korunmalıdır. Bu açıdan bakıldığında, siyasi ve adli makamların karşı karşıya kaldığı zorluk, başka herhangi bir durumda olduğundan daha fazla, insan haklarını ve temel özgürlükleri pratik ve etkili olacak şekilde korumaktır.

Mağdur sıfatı ve iç hukuk yollarının tüketilmesi gibi usule ilişkin soruların bu perspektifle incelenmesi uygun olacaktır. Bu sorular, insan haklarının ve hukukun üstünlüğünün korunmasının özünü de yakından bağlantılıdır⁵⁹.”

Devamında ise muhalif hakimler yaptıkları değerlendirmelerde özellikle iç hukuk yollarının etkinliği konusunda hükümet tarafından verilen örneklerde bu dönemde izin verilen gösterilerin ya politik nitelik taşımayan ya da yetkililer tarafından düzenlenen gösteriler olduğuna dikkat çekmişlerdir. Bu bakımdan teorik ve soyut bakımdan başvurulabilecek iç hukuk yolları olduğu itirazının uygulamada karşılık bulmadığını belirtmişlerdir⁶⁰. Muhalefet şerhinin üzerinde durduğu bu husus olağanüstü hallerde toplantı ve gösteri yürüyüşlerine ilişkin yasaklarda siyasal iktidarların kamu sağlığı ya da güvenliği gerekçesi ile uyguladığı sınırlamaların aynı zamanda siyasal bir tercih de içermesi hakkında önemli bir örnek olarak değerlendirilebilir.

Burada olağanüstü hâllerde toplanma özgürlüğünün kullanımında AİHM'in konu hakkındaki tutumunu görebilmek için *Barseghyan v. Armenia* kararına dönmek gerekmektedir. İlgili olayda başvurucu bir gazetecidir. 19.02.2008 tarihinde yapılan Ermenistan başkanlık seçimleri sonrasında ana muhalefet lideri, seçmenlerine, seçimdeki usulsüzlükleri protesto etmek amacıyla Erivan'ın Özgürlük Meydanı'nda toplanma çağrısında bulunmuştur. 20.02.2008 tarihinden itibaren ülke genelinde her gün binlerce insan seçimleri protesto etmek amacıyla toplanmış ve kamp kurmuşlardır. 01.03.2008 tarihinde ise meydana polis müdahalede bulunmuş ve toplantı dağıtılmıştır. Buna rağmen sonraki gün olaylar büyümüş, kolluk güçleri ve siviller arasında çatışmalar yaşanmış ve bunun sonucunda sekizi sivil on kişi ölürken onlarca insan da yaralanmıştır. Bu çatışmalar sırasında birçok kamusal ve özel mülke zarar gelmiştir. Bu durum karşısında devlet başkanı aynı gün-02.03.2008- Erivan

⁵⁸ ibid 149-166.

⁵⁹ ibid, Karşı Oy Yazısı, para. 2.

⁶⁰ ibid 7.

şehrinde 20 gün süreyle olağanüstü hâl ilan etmiş ve bu kararla birlikte her türlü toplantı ve gösteri yürüyüşü yasaklanmıştır⁶¹.

Başvurucu, 02.03.2008 tarihinde protesto gösterilerine katılmak amacıyla Gyumri şehrinde bir meydana giriş yapmaya çalışmış ancak girişi polisler tarafından engellenmiştir. Başvurucunun olay yerinden ayrılmaması sonucunda ve etraftaki insanlara durumu protesto etmek amacıyla toplanma çağrısında bulunduğu savıyla karakola götürülmüş ve İdari Kabahatler Kanunu çerçevesinde hakkında işlem yapılmıştır. İlgili idare mahkemesinde yapılan yargılama sonucunda başvuru idari para cezasına çarptırılmıştır. Başvurucunun Temyiz Mahkemesi'ne yaptığı itiraz da ilgili mahkeme tarafından dayanaktan yoksunluk nedeniyle 02.10.2008 tarihinde kabul edilemez bulunmuştur⁶².

AİHM, ilk değerlendirmesinde AİHS m. 15'te belirtilen sınırlamanın "*durumun gerektirdiği ölçüde*" olması gerektiği kuralından hareketle Erivan şehri için ilan edilmiş bulunan olağanüstü hâle dayalı sınırlamaların başka bir şehirde olmuş olan olaya yer bakımından uygulanamayacağını bu bakımdan yükümlülüklerin askıya alınması durumunun yer bakımından geçersiz olduğuna hükmetmiştir⁶³. Bu bakımdan Mahkeme, ilgili olayda olağanüstü hâl ile ilgili değerlendirmesini yaparken müdahalenin durumun gerektirdiği ölçüde olup olmadığına bakmıştır.

Olağanüstü hâle ilişkin sınırlamanın burada geçerli olmadığına tespitini yaptıktan sonra Mahkeme, ilgili olayı barışçıl toplanma özgürlüğü bağlamında değerlendirmiştir. Bu değerlendirmeyi yaparken Mahkeme, Ermenistan'ın toplantı ve gösteri yürüyüşleri ile ilgili düzenlemesinde önceden bildirim sistemi bulunduğunu ancak toplantı ve gösterilerin barışçıl niteliğinin korunması şartıyla devletlerin bildirim sistemine uyulmadan yapılan toplantılara "*belli bir ölçüde tolerans göstermesi...*" gerektiğini belirtmiştir⁶⁴. Bu değerlendirmesi ile Mahkeme konu hakkındaki yerleşmiş içtihadını yinelemiştir⁶⁵.

Ulusal makamların verdiği kararla ilgili olarak Mahkeme, başvuru hakkında kararın Erivan şehrinde ilan edilmiş olan olağanüstü hâl ilanına neden olan durumun temel alınarak verildiğini ve olayda güvenlik güçlerinin başvurucuya müdahalesinin yine bu ilgili durum bağlamında gerçekleştiğini belirtmiştir. Ancak Mahkeme, her ne kadar Erivan'da yaşanan olayların ciddiyetini kabul etse de ulusal mahkemenin karar verirken başvurucuya yapılan müdahalenin demokratik bir toplumda gerekli olduğunu yeterli bir biçimde gerekçelendirmekte başarısız olduğunu belirtmiştir⁶⁶. Anılan nedenler göz önünde

⁶¹ AİHM, Barseghyan (n 47) para. 5-8.

⁶² ibid 9-17.

⁶³ ibid 36.

⁶⁴ ibid 52-53.

⁶⁵ İlgili kararda Mahkeme'nin atıfta bulunduğu diğer kararlar için bkz. AİHM, Oya Ataman v. Türkiye B. No: 74552/01, 05.12.2006; AİHM, Kasparov and Others v. Russia, B. No: 21613/07, 03.10.2013.

⁶⁶ AİHM, Barseghyan (n 47) para. 54.

bulundurularak Mahkeme, başvurunun toplanma özgürlüğünün ihlal edildiğine hükmetmiştir.

AİHM, başka bir kararında⁶⁷ Kamu Emekçileri Sendikası'na (KES) bağlı, Enerji-Yapı Yol Sendikası'nın kuruluşunda bulunan ve yönetim kurulu üyeliğine seçilen başvuranın bu olayın hemen ertesinde, OHAL valisi tarafından başka bir bölgeye nakledilmesi nedeniyle yaptığı başvuruyu değerlendirmiştir⁶⁸. Söz konusu başvuruda, başvurunun başka bir bölgeye atanmasının katıldığı sendikal faaliyet ile doğrudan ilişkili olması nedeniyle bu müdahalenin demokratik bir toplumda gerekli olma koşulunu sağlamadığını belirterek örgütlenme özgürlüğünün ihlal edildiğine hükmetmiştir⁶⁹. Burada yaptığı değerlendirmede olağanüstü hâllerde örgütlenme özgürlüğünün kullanımı konusunda bir değerlendirmede bulunmamıştır⁷⁰.

AİHS bağlamında AİHM kararı ve yaklaşımı ele alındığında her ne kadar barışçıl toplanma ve örgütlenme özgürlüğü çekirdek haklar alanında sayılmasa da özgürlüğün çoğulcu toplumun temel nitelik ve güvencelerinden biri olması nedeniyle olağanüstü dönemlerde dahi belirli bir korumaya sahip olmasının öngörüldüğü açıktır. Bu bakımdan ilgili özgürlük hakkında sınırlama yapılırken özellikle sınırlamaların olağanüstü hâli gerektiren nedenlerle doğrudan ilişkili olması diğer bir deyişle ilgili sınırlama nedenlerin olaya uygulanabilir olması gerekmektedir. Ayrıca bu nedenlerin olayla ilişkisinin de ulusal makamların kararlarında yeterli bir biçimde gerekçelendirilmesi gerekmektedir. Bu bakımdan ulusal makamların da bu bağlamda bir sınırlamaya giderken toptancı yaklaşımlardan uzak durmaları ve her olayın kendine özgü şartlarını değerlendirmeleri gerekmektedir. Ancak belirtmek gerekir ki İsviçre davasında görüldüğü üzere siyasal olan ile hukuki olan arasındaki ayrımın giderek bulanıklaştığı durumlarda AİHS sisteminin bir parçası olarak ulusal makamların sahip olduğu takdir yetkisi ve Mahkemenin ikincilliği ilkesi hak ve özgürlüklerin etkin korunma yollarını sınırlandırabilmektedir.

⁶⁷ Bkz. AİHM, *Metin Turan v. Türkiye*, B. No: 20868/02, 14.11.2006.

⁶⁸ *ibid* 2.

⁶⁹ *ibid* 4-6.

⁷⁰ AİHM içtihadı incelendiğinde doğrudan örgütlenme özgürlüğünün AİHS madde 15'te getirilen ilkeler bağlamında değerlendirildiği bir karara rastlanmamıştır. Ancak örgütlenme özgürlüğü ve olağanüstü hâl rejimi arasındaki ilişki Türkiye uygulaması bağlamında ikinci bölümde değerlendirilecektir.

II. TÜRKİYE’DE OLAĞANÜSTÜ HÂL BAĞLAMINDA TOPLANMA ve ÖRGÜTLENME ÖZGÜRLÜĞÜ

A. Türkiye’de Olağanüstü Hâl Rejiminin Değerlendirilmesi

1. Türkiye’de Olağanüstü Hâlin Hukuki Çerçevesi

AİHS örneğinde de görüldüğü üzere olağanüstü hâl rejiminin dahi sınırları vardır. AİHS, Avrupa Konseyi sistemi bağlamında olağanüstü hâl rejimlerinin uluslararası insan hakları hukuku bağlamında sınırlarını göstermektedir. Bu metinlere bakıldığında karşımıza çıkan bir diğer nokta olağanüstü hâl yönetimlerinin belli ölçütlerle sınırlanmış istisnai rejimler olmasıdır. Anayasa Mahkemesi de bir kararında⁷¹ olağanüstü hâl rejimlerinin niteliğini şu şekilde tanımlamıştır:

“Öte yandan olağanüstü yönetim usulleri istisnai ve geçici niteliktedir. Bunlara yalnızca devletin veya toplumun varlığının ya da kamu düzeninin ağır bir tehdit veya tehlike altında olması hâlinde ve bu durum devam ettiği sürece başvurulabilir. Bu bağlamda olağanüstü yönetim usullerinin amacı, mümkün olan en kısa sürede anılan rejimlerin uygulanmasını zorunlu kılan nedenleri ortadan kaldırarak olağan hukuk düzenine geri dönmeyi sağlamaktır. Dolayısıyla geçici ve istisnai olma, olağanüstü yönetim usullerinin meşruluğunun da bir göstergesidir⁷².”

Çalışmamızın bu bölümünde ise olağanüstü hâl rejiminin niteliği ve sınırları, Türkiye Cumhuriyeti’nin ulusal mevzuatı bağlamında ele alınarak değerlendirilecektir. Bu bakımdan öncelikle anayasal düzeyde olağanüstü hâl rejimi ve bu rejim içerisinde hak ve özgürlüklerin sınırlanmasına ilişkin getirilen düzenlemeler ele alınacak daha sonra da Olağanüstü Hâl Kanunu’nun (OHAL Kanunu) konuyla ilgili düzenlemeleri incelenerek AİHS sisteminin getirdiği kriterler bağlamında değerlendirilecektir. Bu değerlendirmeler yapılırken aynı zamanda toplanma ve örgütlenme özgürlüğünün işbu rejim içindeki kullanım biçimi de hukuki çerçevesiyle ele alınacaktır.

Olağanüstü hâl rejimi 16 Nisan Referandumu ile birlikte Anayasa’nın değişikliğe uğrayan hükümleri arasında yer almaktadır. İlgili değişiklik öncesinde olağan dönem usullerinden farklı olarak Anayasa’da olağanüstü hâl rejimi yanında bir de sıkıyönetim kurumu öngörülmekteydi. Şu anda olağanüstü hâl rejimi, Anayasa’nın 119. maddesinde tanımlanmaktadır⁷³. İlgili madde olağanüstü hâl ilan edilebilecek durumları;

⁷¹ İlgili kararda AYM, Türkiye’de olağanüstü hâl ilanına giden süreç ve olağanüstü hâl rejiminin tarihsel gelişimi ve nitelikleri hakkında geniş saptamalarda bulunmuştur. Karar için bkz. Anayasa Mahkemesi, Başvuru No: 2016/22169, 20.06.2017.

⁷² ibid 166.

⁷³ Anayasa’nın tam metni için bkz. Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, Kanun Numarası: 2709, Kabul Tarihi: 18.10.1982, RG 09.11.1982/17863 (Mükerrer), <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2709.pdf> Erişim Tarihi: 30 Kasım 2025.

“...savaş, savaşı gerektirecek bir durumun başgöstermesi, seferberlik, ayaklanma, vatan veya Cumhuriyete karşı kuvvetli ve eylemli bir kalkışma, ülkenin ve milletin bölünmezliğini içten veya dıştan tehlikeye düşüren şiddet hareketlerinin yaygınlaşması, anayasal düzeni veya temel hak ve hürriyetleri ortadan kaldırmaya yönelik yaygın şiddet hareketlerinin ortaya çıkması, şiddet olayları nedeniyle kamu düzeninin ciddi şekilde bozulması, tabîî afet veya tehlikeli salgın hastalık ya da ağır ekonomik bunalımın ortaya çıkması hallerinde...”

olarak saymaktadır. Yine aynı madde olağanüstü hâl ilanı kararının Cumhurbaşkanı tarafından alınacağını belirtmiştir. Burada önemli bir husus yürütmenin yetkilerinin olağanüstü hâl dönemindeki sınırını ve ne şekilde kullanılacağı sorusunu beraberinde getirmektedir. Anayasa m. 119/5-6 bu konuda;

“Olağanüstü hallerde vatandaşlar için getirilecek para, mal ve çalışma yükümlülükleri ile 15inci maddedeki ilkeler doğrultusunda temel hak ve hürriyetlerin nasıl sınırlandırılacağı veya geçici olarak durdurulacağı, hangi hükümlerin uygulanacağı ve işlemlerin nasıl yürütüleceği kanunla düzenlenir.

Olağanüstü hallerde Cumhurbaşkanı, olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda, 104 üncü maddenin onyedinci fıkrasının ikinci cümlesinde belirtilen sınırlamalara tabi olmaksızın Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir. Kanun hükmündeki bu kararnameler Resmî Gazetede yayımlanır, aynı gün Meclis onayına sunulur.”

diyerek bu sınırı belirlemektedir⁷⁴. Bu bakımdan Cumhurbaşkanı’nın yetkileri artırılsa da bu yetkilerin kullanımı için TBMM onayı aranmaktadır. Bu bakımdan 119. madde yollamasıyla Anayasa m. 15’in ele alınması gerekmektedir. Temel hak ve özgürlüklerin kullanılmasının durdurulması kenar başlıklı madde 15;

“Madde 15 – Savaş, seferberlik (...)10 veya olağanüstü hallerde, milletlerarası hukuktan doğan yükümlülükler ihlal edilmemek kaydıyla, durumun gerektirdiği ölçüde temel hak ve hürriyetlerin kullanılması kısmen veya tamamen durdurulabilir veya bunlar için Anayasada öngörülen güvencelere aykırı tedbirler alınabilir.

Birinci fıkrada belirlenen durumlarda da, savaş hukukuna uygun fiiller sonucu meydana gelen ölümler (...)11 dışında, kişinin yaşama hakkına, maddi ve manevi varlığının bütünlüğüne dokunulamaz; kimse din, vicdan, düşünce ve kanaatlerini açıklamaya zorlanamaz ve bunlardan dolayı suçlanamaz; suç ve cezalar geçmişe yürütülemez; suçluluğu mahkeme kararı ile saptanıncaya kadar kimse suçlu sayılamaz.”

Madde metnine bakıldığında, olağanüstü hâllerde temel hak ve özgürlüklerin kullanılması ile ilgili olarak Anayasa, AİHS hükmü ile paralel bir düzenlemeye gitmektedir. Burada karşımıza çıkan ilk ilke uluslararası hukuktan kaynaklanan yükümlülüklerle uygun bir

⁷⁴ Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri sorunsalı bir sonraki bölümde incelenecektir.

sınırlama yapılmasıdır. Bunun yanında yine AİHS hükmünde olduğu gibi, sınırlamanın “durumun gerektirdiği ölçüde” yapılacak olmasıdır.

Madde 15’in ikinci fıkrası ise, kullanımı olağanüstü dönemlerde dahi sınırlandırılmayacak çekirdek hakları saymaktadır. Ancak burada belirtmek gerekmektedir ki Anayasa m. 34’te düzenlenen toplantı ve gösteri yürüyüşü hakkı bu çekirdek haklar arasında sayılmamaktadır. Bu bakımdan olağanüstü dönemlerde sınırlamalara tabi olacağını unutmamak gerekmektedir. Ancak her ne kadar olağanüstü hâl rejimi içerisinde dahi olsa yetkili makamlar toplantı ve gösteri yürüyüşü hakkını sınırlandırırken Anayasa’da getirilmiş olan sınırlandırmanın durumun gereklerine uygun yapılması hükmünü gözetmek zorundadırlar⁷⁵.

Genel bir değerlendirme yapmak gerekirse Anayasa koyucu, olağanüstü hâli bir istisna hâli olarak tanımlamış ve bu istisna hâlinin denetiminde en önemli görevi yasama organına vermiştir. Anayasa madde 148’de,

“Ancak, olağanüstü hallerde (...) ve savaş hallerinde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin şekil ve esas bakımından Anayasaya aykırılığı iddiasıyla, Anayasa Mahkemesinde dava açılmaz.”

diyerek Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerini (CBK) Anayasal yargının denetiminden çıkartmıştır. Bu hüküm Anayasa Mahkemesi’nin OHAL Kanun Hükmünde Kararnameleri hakkındaki içtihadını hatırlatmaktadır. OHAL KHK’ları hakkındaki benzer hükme rağmen Anayasa Mahkemesi içtihadı bu kararnamelerin gerçekten nitelik itibarıyla bir OHAL KHK’sı olup olmadığını denetleme yetkisini kendisinde görmekteyken 2016 yılında verdiği bir kararıyla⁷⁶ yerleşik içtihadından ayrılmış ve OHAL KHK’larını denetleme hakkını kendisinde görmemişti⁷⁷. Bunun sonucu olarak özellikle Anayasa değişikliği öncesinde OHAL KHK’larına dayanılarak yapılan düzenlemelere karşı başvurulabilecek *etkili bir hak arama yolu* bulunmaması sorunu ortaya çıkmıştır⁷⁸. OHAL CBK’larının da AYM içtihadı gereği benzer bir korumadan yararlanacaklardır. Bu bakımdan hem Anayasa hükmü hem de AYM bağlamında OHAL döneminde yürütmenin yetkileri bakımından bir denetim sorunundan bahsetmek olanaklıdır. Bu bakımdan öncelikle OHAL Kanunu madde 11, şiddet olayları kapsamında alınacak tedbirler arasında sokağa çıkma yasaklarının yanında madde 11/m’de “yürüyüşlerini yasaklamak, ertelemek, izne bağlamak veya toplantı ve gösteri yürüyüşlerinin yapılacağı yer ve zamanı tayin, tespit ve tahsis etmek, izne bağladığı her türlü

⁷⁵ Tolga Şirin, *30 Soruda Toplantı ve Gösteri Yürüyüşü Hakkı* (1. Bası, On İki Levha 2013) 116–117.

⁷⁶ Anayasa Mahkemesi, 171/164, 02.11.2016.

⁷⁷ Açıklama için bkz. Christelle Paulluël, ‘État d’urgence et violations des droits de l’homme: Quelle justice pour les citoyens de Turquie?’ (2019) 8(15) Anayasa Hukuku Dergisi 37, 44-46.

⁷⁸ Bu durum hakkında bir düzenleme yapılarak bir idari başvuru yolu olarak OHAL işlemleri inceleme Komisyonu kurulmuştur. OHAL işlemleri inceleme Komisyonu konumuz bakımından detaylı bir şekilde ele alınmayacaktır ancak daha detaylı bilgi için bkz. ibid. 45-48; Özen Ülgen Aladağ, ‘L’état d’urgence et la Cour Constitutionnelle Turque’ (2019) 68 Annales de la Faculté de Droit d’Istanbul 139, 151-152.

toplantıyı izletmek, gözetim altında tutmak veya gerekiyorsa dağıtmak...” diyerek toplantı ve gösteri yürüyüşleri ile ilgili olarak özel bir hüküm de getirmiştir.

Hak ve özgürlüklerin sınırlandırılması bakımından 15. madde hükmü AİHS ilkelerini genel anlamda benimsemiştir. OHAL Kanunu ile yapılan düzenlemeler ise Anayasa hükmünün uygulamada özellikle toplantı ve gösteri yürüyüşü hakkı bağlamında ne şekilde karşılık bulacağını habercisi niteliğindedir. Bu durum Anayasa Mahkemesi kararlarına yansıdığı haliyle aşağıda ele alınacaktır.

2. Türkiye’de Süreklileşen Olağanüstü Hâl Rejimi

Birinci bölümde ele alındığı gibi olağanüstü hâlin süreklileşmesi, öncelikle yürütmenin yetkilerinin artması ve devamında bunun kalıcılışması süreci ile ilişkilidir. Türkiye’de böyle bir durumun varlığının belirlenebilmesi için 15 Temmuz olayları sonrasında ilan edilen olağanüstü hâl rejimi ve bu rejim devam ederken yapılan Anayasa değişikliğinin ele alınması gerekmektedir. Bu anayasa değişikliğinin gerekçesinde kendisine yer bulan en önemli unsurlardan biri yürütmenin yetkilerinin artırılması istemidir. Buna temel olarak 15 Temmuz olayları sonrasında Fethullahçı Terör Örgütü/Cemaat yapısıyla daha etkin bir mücadele sergilenmesi istemi de gösterilmiştir⁷⁹.

Bu nedenle çalışmamızın bu kısmında 16 Nisan Referandumu ile getirilen değişiklikler incelenecektir. Bu geniş kapsamlı değişikliğin incelemesi çalışmamızın kapsamı açısından olağanüstü hâl rejimi bağlamında yürütmenin yetkilerini genişleten ve yürütme üzerindeki denetim mekanizmalarını etkileyen maddeler ile sınırlı tutulacaktır. Bu değişikliklerin uygulamaya yansımaları ise COVID-19 salgını döneminde toplanma ve örgütlenme özgürlüğü hakkının kullanımına getirilen sınırlamaların yürürlüğe giriş biçimleri bağlamında ele alınacaktır.

Yürütmenin yapısının dönüşümü bağlamında Anayasa’nın 104. maddesinde yapılan değişiklik ile Cumhurbaşkanı hem devletin hem de yürütmenin başı konumuna getirilmiştir. Bu değişiklikler ile getirilen bir diğer önemli kurum ise kanunla düzenlenmesi öngörülmemiş ve hali hazırda kanunla düzenlenmemiş alanlarda, yürütme yetkisine ilişkin olarak cumhurbaşkanına kararname çıkarma yetkisi verilmesidir⁸⁰. Bu kararnamelerin var olan ya da sonradan TBMM tarafından düzenlenen kanunlar ile çelişmesi halinde kanunların geçerli

⁷⁹ Murat Sevinç, *Türkiye’nin Anayasa İmtihanı* (1. Bası, İletişim 2017) 102-106.

⁸⁰ Anayasa madde 104: “Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle dördüncü bölümde yer alan siyasi haklar ve ödevler Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenemez. Anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz. Kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunlarda farklı hükümler bulunması halinde, kanun hükümleri uygulanır. Türkiye Büyük Millet Meclisinin aynı konuda kanun çıkarması durumunda, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümsüz hale gelir.” Madde metninde görülebileceği gibi Anayasa Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri’nin kişi hak ve özgürlükleri ile siyasal haklar ve ödevler konularını düzenleyemeyeceğine hükmetmiştir.

olacağı belirtilmiştir. Bunun yanı sıra 16 Nisan Referandumu ile daha küçük çapta birçok değişiklik yapılmış, birçok Anayasa maddesinde kanunla düzenlenmesi öngörülen konuların yeni değişiklikler sonucunda Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenlenmesi öngörülmüştür⁸¹.

Bu değişikliğin olağanüstü hâl kurumu bağlamında bir yansıması ise 119. madde ile Cumhurbaşkanına altı ayı geçmemek üzere olağanüstü hâl ilan etme yetkisi ve olağanüstü hâl süresince 104. maddede gösterilen sınırlara bağlı olmadan olağanüstü hâl cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarma yetkisi verilmesidir. Olağanüstü hâl kararının ve gerekirse sürenin (her defasında 4 ayı geçmemek üzere) uzatılması istemlerinin kabul edilmesi ise TBMM'nin onayına bağlanmıştır.

Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, anayasa değişikliği ile hedeflendiği gibi yürütmenin daha hızlı karar alması için en önemli araçlardan birini oluşturmaktadır. Ancak, yürütmeye verilen bu düzenleme yetkisi TBMM'nin yasama yetkisinden doğan yasalar ile Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri arasında normlar hiyerarşisindeki konumları bağlamında bir tartışma başlatmıştır⁸². Daha da önemlisi 119. madde ile getirilen Olağanüstü Hâl Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, Anayasa'da olağan dönem kararnameleri için gösterilen sınırlara ve Anayasa Mahkemesi denetimine bağlı olmadan çıkarılabileceklerdir. Bu bakımdan olağanüstü hâl rejimlerinde yürütmeye dolayısıyla Cumhurbaşkanı'na tek başına yasa yapma yetkisinin devredildiğini belirtmek gerekir. OHAL kararnameleri açısından olağanüstü hâlin süreklileşmesi çerçevesinde karşımıza çıkan en önemli sorun bu kararnameler ile yapılan değişikliklerin OHAL bittikten sonra da etkili olması diğer bir deyişle olağan dönemin bir parçası haline gelmesidir. Bu durum 2017 Anayasa değişiklikleri öncesinin olağanüstü hâl kanun hükmünde kararnamelerinde de görülen bir durumdur. KHK'lar ile olağanüstü hâlin gerekleri ile uyuşmayan düzenlemelerin yapılmasında oldukça sık bir biçimde başvurulmuş en vurucu örneklerden biri de 687 sayılı KHK ile kış lastiği zorunluluğu üzerine yapılan düzenlemedir⁸³. 2017 değişiklikleri ile OHAL kararnamelerinin üç ay içinde meclisin onayına sunulması aksi halde re'sen yürürlükten kalkmaları yönündeki

⁸¹ Bu konu hakkında detaylı bir çalışma için bkz. Volkan Aslan, 'Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Kanunlara Uygunluğunun Denetimi ve Çeşitli Hususların Kararname ile Düzenleneceğinin Kanunlarda Belirtilmesi Üzerine' (2019) 36(1) Anayasa Yargısı 139.

⁸² Bu tartışma için bkz. Abdurrahman Eren, 'Anayasa Mahkemesinin Kanun Hükmünde Kararnamelere İlişkin İçtihadı Doğrultusunda Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Değerlendirilmesi' (2019) 36(1) Anayasa Yargısı 1, 26-30.

⁸³ Bu çalışmanın kapsamı içinde detaylı olarak ele alınmayacak olsa da özellikle OHAL döneminde çıkarılan 682-687 sayılı OHAL KHK'larının süre ve kapsam ile ilgili sorunları dışında şekil bakımından da sorunlu olduğu üzerine görüşler ortaya konmuştur. Bu hususlar ile 2016 darbe girişimi sonrasında çıkarılan OHAL KHK'larının yalnızca olağanüstü hâl dönemini değil sonrasında da düzenlediği hakkında bkz. Kemal Gözler, '15 Temmuz Kararnameleri Olağanüstü Hâl Kanun Hükmünde Kararnamelerinin Hukuki Rejiminin İfşadı Hakkında Bir İnceleme' (Anayasa, 17 Şubat 2017) <http://www.anayasa.gen.tr/15-temmuz-kararnameleri.pdf> Erişim Tarihi: 22.01.2026; OHAL CBK'ları hakkında bkz. Özen Ülgen Aladağ, 'Kanun-Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi İlişkisinin Yargısal Denetimine Yönelik Sorunlar' (2019) 36(1) Anayasa Yargısı 261.

düzenleme bu yetkinin sınırlandırılması bakımından önemli bir adımdır. Ancak yürürlükten kaldırılmaları halinde bu kararnamelere dayanılarak özellikle yasalarda yapılan düzenlemelerin durumunun ne olacağı ise belirsizdir⁸⁴.

Ancak TBMM'nin CBK'lara karşı bir düzenlenmede bulunmasının olanaklılığını da değerlendirmek gerekmektedir. Cumhurbaşkanı ve TBMM seçimlerinin aynı gün yapılacağına dair hüküm ve Cumhurbaşkanı'nın siyasi parti üyesi olabilmesinin yolunu açan 101. madde değişikliği birlikte düşünüldüğünde meclis çoğunluğunun Cumhurbaşkanı'nın üyesi olduğu siyasi parti tarafından sağlanmasının hedeflendiği görülmektedir⁸⁵. Örneğin 116. madde ile Cumhurbaşkanı ve TBMM'ye karşılıklı olarak birbirlerinin seçimlerini yenileme yetkisi verildiği halde Cumhurbaşkanı bu kararı tek başına alabilirken TBMM'nin bu yolu işletebilmesi için mecliste 3/5'lik bir çoğunluğun sağlanması gerekmektedir. Bu durumda TBMM'nin bu yolu kullanabilmesi oldukça zor gözükmektedir⁸⁶. Kararnamelerin denetimi açısından da meclis çoğunluğu ile Cumhurbaşkanı'nın dahil olduğu parti ya da ittifakın örtüştüğü durumlar için benzer bir sorun gündemdedir⁸⁷. Bu noktada OHAL CBK'larının yargısal denetimi konusu önem taşımaktadır. Yukarıda değinildiği gibi OHAL CBK'ları Anayasa Mahkemesi'nin denetimi dışında kalmakla birlikte OHAL KHK'larında olduğu gibi yasalaştıktan sonra Anayasa Mahkemesi'nin denetimine açıktırlar. 2017 öncesi dönemin aksine OHAL CBK'larının üç ay içerisinde mecliste görüşülmesi zorunluluğu bu bakımdan AYM denetiminin gerçekleştirilmesini daha olanaklı kılsa da yine de bu düzenlemeler yasalaşana ve sonrasında Anayasa Mahkemesi'nin gündemine taşınana kadar geçerli olmaya devam edeceklerdir⁸⁸.

Bu bakımdan bir değerlendirme yapmak gerekirse, bir olağanüstü hâl döneminde yapılan anayasa değişikliği sonucunda idarenin diğer bir deyişle Cumhurbaşkanı'nın yetkileri önemli ölçüde artırılmıştır. Yürütmenin tüm yetkilerinin halk tarafından seçilmiş bir Cumhurbaşkanı'da toplanması ve parlamentonun yetkilerinin fiili durumda bir anlamda işlevsizleştirilmesi yürütmenin hareket alanını önemli ölçüde artırmıştır. Bu bakımdan bir

⁸⁴ Aslan, 2017 öncesi TBMM içtüzüğü'ne dayanılarak getirilen ancak uygulamada çok da karşılık görmeyen bir aylık süre sınırına karşı anayasal seviyedeki bu sınırlamayı olumlu karşılamakla birlikte yürürlükten kaldırılmaları halinde ortaya çıkacak boşluğa dikkat çekmektedir. Bu konuda bkz. Volkan Aslan, *Karşılaştırmalı Anayasa Hukukunda ve Türkiye'de Devlet Başkanının Kararname Yetkisi* (1. Bası, On İki Levha 2020) 310-314.

⁸⁵ Levent Gönenç ve Ali Ersoy Kontacı, '2017 Tarihli Anayasa Değişikliği Sonrasında Yasama-Yürütme İlişkileri' (2019) 145 Türkiye Barolar Birliği Dergisi 53, 65-66.

⁸⁶ Vahap Coşkun, '16 Nisan 2017 Tarihinde Kabul Edilen Anayasa Değişikliklerinin Değerlendirilmesi' (2017) 22(36) Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi 3, 24-25.

⁸⁷ Olağan dönem Cumhurbaşkanlığı kararnameleri açısından yasa ile bu kararnamelere aksi yönde düzenlemeler yapılması konusunda benzer bir görüş için bkz. Özen Ülgen Aladağ, 'Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri: İlk Gözlemler' (2018) 2 Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi 619, 627-630.

⁸⁸ Bu konuda bir değerlendirme için bkz. Çiğdem Sever, 'Genel Yetki Normları ile Olağanüstünün Olağanlaşması: Toplantı ve Gösteri Yürüyüşü Hakkı Örneği' in K. Burak Öztürk (ed), *Prof. Dr. Rona Aybay Anısına "Olağanüstü Rejimlerde İnsan Haklarını Savunmak" Kamu Hukukçuları Platformu X. Toplantısı Ulusal Sempozyum Tam Metin Bildiri Kitabı 11-12 Kasım 2022* (Türkiye Barolar Birliği 2024) 67, 76-77.

olağanüstü hâl rejimi içinde yapılan anayasa referandumu, yürütme erkine, olağanüstü hâl uygulaması sona erse dahi kullanabileceği geniş yetkiler vermiş ancak yürütmenin sorumluluğu ve denetleme mekanizmalarının etkinliği aynı düzeyde artırılamamıştır. Bu durum bir bakıma olağanüstü dönem yetkilerinin olağan dönemde de kullanılmasını sağlayacak bir düzenleme olarak ele alınmalıdır. Bu durumun uygulamadaki yansımalarına bir örnek olarak COVID-19 salgını süresince hak ve özgürlüklere, özellikle de toplanma ve örgütlenme özgürlüğüne getirilen sınırlamaların yöntemi değerlendirilecektir.

COVID-19 salgını ile mücadele edilmesi amacıyla yukarıda bahsedildiği gibi her devlet çeşitli yöntemler benimsemiştir. Türkiye Cumhuriyeti Anayasası madde 119 uyarınca salgın hastalıkların da olağanüstü hâl ilan edilebilecek nedenler arasında sayılmasına rağmen bu yola gidilmemiş ve salgınla mücadelenin olağan dönem usulleri bağlamında yürütülmesi öngörülmüştür. Olağanüstü hâl ilanının bulunmaması aynı zamanda hak ve özgürlüklerin sınırlandırılmasının da olağan dönem usulleri bağlamında Anayasa madde 13'e uygun olarak yapılmasını gerektirmektedir. Bu bakımdan hak ve özgürlüklere yapılan müdahalelerin yasallık ilkesi çerçevesinde ele alınması gerekmektedir. Bu değerlendirmede karşımıza öncelikli olarak Umumi Hıfzıssıhha Kanunu⁸⁹ hükümleri çıkmaktadır. Alınan kararlar Umumi Hıfzıssıhha Kanunu'nu madde 27⁹⁰, 57⁹¹ ve 72'ye⁹² dayandırılarak

⁸⁹ Umumi Hıfzıssıhha Kanunu, Kanun Numarası: 1593, Kabul Tarihi: 24.04.1930, RG 06.05.1930/1489.

⁹⁰ Madde 27: "Umumi hıfzıssıhha meclisleri mahallin sıhhi ahvalini daima nazarı dikkat önünde bulundurarak şehir ve kasaba ve köyler sıhhi vaziyetinin ıslahına ve mevcut mahzurların izalesine yarayan tedbirleri alırlar. Sari ve salgın hastalıklar hakkında istihbaratı tanzim, sari ve içtimai hastalıklardan korunmak çareleri ve sıhhi hayatın faideleri hakkında halkı tenvir ve bir sari hastalık zuhurunda hastalığın izalesi için alınan tedbirlerin ifasına muavenet eylerler."

⁹¹ Madde 57: "Kolera, veba (Bübön veya zatürree şekli), lekeli humma, karahumma (hummayi tiroidi) daimi surette basil çıkaran mikrop hamilleri dahi - paratifoit humması veya her nevi gıda maddeleri tesemmümüti, çiçek, difteri (Kuşpalazı) - bütün tevkiatı dahi sari beyin humması (İltihabı sahayaı dimağii şevkii müstevli), uyku hastalığı (İltihabı dimağii sari), dizanteri (Basilli ve amipli), lohusa humması (Hummai nifası) ruam, kızıl, şarbon, felci tifli (İltihabı nuhai kuddamii sincabii haddı tifli), kızamık, cüzam (Miskin), hummai racia ve malta humması hastalıklarından biri zuhur eder veya bunların birinden şüphe edilir veyahut bu hastalıklardan vefiyat vuku bulur veya mevtin bu hastalıklardan biri sebebiyle husule geldiğinden şüphe olunursa aşağıdaki maddelerde zikredilen kimseler vak'ayı haber vermeğe mecburdurlar. Kudurmuş veya kuduz şüpheli bir hayvan tarafından ısırılmaları, kuduza müptela hastaların veya kuduzdan ölenlerin ihbarı da mecburidir."

⁹² Madde 72: "57 nci maddede zikredilen hastalıklardan biri zuhur ettiği veya zuhurundan şüphelenildiği takdirde aşağıda gösterilen tedbirler tatbik olunur:

1 - Hasta olanların veya hasta olduğundan şüphe edilenlerin ve hastalığı neşrü tamim eylediği tetkikatı fenniye ile tebeyyün edenlerin fennen icap eden müddet zarfında ve sıhhat memurlarınca hanelerinde veya sıhhi ve fenni şartları haiz mahallerde tecrit ve müşahade altına vaz'ı.

2 - Hastalara veya hastalığa maruz bulunanlara serum veya aşı tatbiki.

3 - Eşhas, eşya, elbise, çamaşır ve binaların ve fennen intana maruz olduğu tebeyyün eden sair bilcümle mevaddın fenni tathiri.

4 - Hastalık neşreden haşarat ve hayvanatın itlafı.

5 - Memleket dahilinde seyahat eden eşhasın icap eden mahallerde muayenesi ve eşyalarının tathiri.

6 - Hastalığın sirayet ve intişarına sebebiyet veren gıda maddelerinin sarf ve istihlakinin men'i.

7 - Dahilinde sari ve salgın hastalıklardan biri zuhur eden umumi mahallerin tehlike zail oluncaya kadar set ve tahliyesi."

alınmıştır. Madde metinlerine bakıldığında 27. ve 72. maddeler salgın hastalıklarda alınacak tedbirleri ve bu tedbirlerin alınma usulünü belirtirken madde 57 ise ilgili tedbirlerin hangi hastalıklar kapsamında alınabileceğini hükme bağlamaktadır. Ancak ilgili maddeler açısından bir değerlendirme yapıldığında madde 57’de belirtilen hastalıklar kanunda sınırlı sayıdadır. Bu bakımdan ilgili kanuna dayanılarak getirilen sınırlamaların hukuka aykırı olduğu söylenebilecektir⁹³. Özellikle toplantı ve gösteri yürüyüşü hakkının kullanılması bakımından COVID-19 önlemlerinin bir diğer etkisi ise toplantı ve gösteri yürüyüşlerinin dolaylı olarak yasaklanmasıdır. Bu durum ise kendisini özellikle günün belirli saatleri için ya da birkaç günlüğüne alınan sokağa çıkma yasaklarında göstermektedir⁹⁴.

Salgın döneminde toplanma ve örgütlenme özgürlüğü, getirilen sınırlamalardan en çok etkilenen haklar arasındadır. Özellikle, İç İşleri Bakanlığı genelgeleri ve İl Umumi Hıfzısıhha Müdürlükleri kararlarında bu durum açıkça görülmektedir⁹⁵. Özellikle STK’lar ve meslek odaları ve sendikalar gibi kuruluşların geniş katımlı etkinliklerinin ertelenmesi örgütlenme özgürlüğünü doğrudan etkileyen bir müdahale olarak karşımıza çıkmaktadır⁹⁶. Bu noktada COVID-19 düzenlemelerini de bir ölçüde ilgilendiren ancak toplanma özgürlüğü çerçevesinde genel bir sorun olarak görülen valilikler tarafından getirilen toplanma özgürlüğü sınırlamalarına değinmek gerekmektedir. İl İdaresi Kanunu’nda öngörülen ve temelinde kamu düzeni ve güvenliğinin bozulması ya da bozulacağına yönelik ciddi tehlikelerin bulunduğu hallerde valilere belirli yerlerde kişilerin toplanmasını düzenleme ya da kısıtlama yetkisi veren 2018 tarihli düzenleme sonucunda zaman sınırına uymayan ve süreklileşen toplantı ve gösteri yürüyüşü yasakları ortaya çıkmıştır. Çeşitli kentlerde yasakların özellikle belirli siyasal ve toplumsal nitelikli olayların yıldönümlerinde tekrar edecek biçimde uygulandığı görülmüştür. Özellikle 2017 değişiklikleri ile birlikte valilerin

⁹³ Bu kapsamda yapılan müdahalelerin yasallığı hakkında geniş değerlendirme için bkz. Ahmet Mert Duygun, ‘Salgın Hastalıkların Toplantı ve Gösteri Yürüyüşü Hakkına Etkisi’ (2021) 18(2) Yeditepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi 1539, 1547-1549.

⁹⁴ ibid 1549.

⁹⁵ Antalya İl Umumi Hıfzısıhha Kurulunun toplantı ve gösteri yürüyüşleri ile ilgili bir kararı için bkz. Antalya İl Umumi Hıfzısıhha Kurulu, Antalya İl Umumi Hıfzısıhha Kurulu Kararı (T.C. Gazipaşa Kaymakamlığı, 13 Haziran 2020) <http://www.gazipasa.gov.tr/il-umumi-hifzissihha-kurulu-202050-karari---coronavirus-covid-19-salginindan-korumak-ve-yayilmasini-engellemek-icin-alinmasi-gereken-tedbirler> Erişim Tarihi: 30 Kasım 2025; Isparta Valiliğinin Hıfzısıhha Kurulu kararı kapsamında yaptığı duyuru için bkz. Isparta Valiliği İl Hıfzısıhha Kurulu, Hıfzısıhha Kurulu Kararı (T.C. Isparta Valiliği, 13 Haziran 2020) http://isparta.gov.tr/kurumlar/isparta.gov.tr/dokumanlarimiz/duyuru_dokumanlar/2020/Haziran/13-HAZIRAN-2020-_56_Nolu-Karar.pdf Erişim Tarihi: 30 Kasım 2025; Karaman Valiliğinin İl Hıfzısıhha Kurulu kararı kapsamında il genelinde tüm toplantı ve gösteri yürüyüşlerini bir ay süreyle yasaklanması kararı duyurusu için bkz. Karaman Valiliği, Basın Açıklaması (Toplantı ve Gösteri Yürüyüşleri, Çadır Kurma, Oturma Eylemi Yasağı) (T.C. Karaman Valiliği, 25 Kasım 2020) <http://www.karaman.gov.tr/basin-aciklamasi-toplanti-ve-gosteri-yuruyusleri-cadir-kurma-oturma-eylemi-yasagi> Erişim Tarihi: 30 Kasım 2025.

⁹⁶ Bu konudaki bir İç İşleri Bakanlığı Genelgesi için bkz. T.C. İç İşleri Bakanlığı, ‘81 İl Valiliğine Geniş Katımlı Etkinliklerin Ertelenmesi Konulu Genelge Gönderildi’ (T.C. İç İşleri Bakanlığı, 27 Kasım 2020) <https://www.icisleri.gov.tr/81-il-valiligine-genis-katilimli-etkinliklerin-ertelenmesi-konulu-genelge-gonderildi> Erişim tarihi: 30 Kasım 2025.

doğrudan cumhurbaşkanının temsilcisine dönüşmeleri de bu durumun nedenlerinden biri olarak ele alınabilir⁹⁷.

Burada ele alınması gereken diğer bir konu ise örgütlenme özgürlüğünü ilgilendirmektedir. 2016 Darbe girişimi sonrası çıkarılan 678 sayılı OHAL KHK'sı ile 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu'nda yapılan değişiklik ile *"şehir içi toplu taşıma hizmetlerini, bankacılık hizmetlerinde ekonomik veya finansal istikrarı bozucu nitelikte ise"* de ertelenebilmesine yönelik düzenleme yasa metnine eklenmiştir. Olağanüstü hâl döneminden 2020 yılına kadar birçok işyerini etkileyen yedisi OHAL döneminde olmak üzere sekiz grev kararı milli güvenliğin, genel sağlığın, finansal istikrarın ya da şehir içi toplu taşıma hizmetlerinin bozulması gerekçesi ile ertelenmiştir⁹⁸.

Anayasa Mahkemesi 2019 yılında verdiği ve 13.02.2020 tarihinde Resmî Gazete'de yayınlanan bir kararında örgütlenme özgürlüğünün en önemli araçlarından biri olan grev hakkına yönelik bu düzenlemeleri ele almıştır⁹⁹. Mahkeme, yaptığı değerlendirme OHAL KHK'larının yasalaşmasından sonra bu düzenlemelerin OHAL ile ilgili olanlar dışında hükümler de içerebildiğinden bunların tabi olduğu sınırlama rejiminin belirlenmesi gerektiğini söylemektedir. Devamında ise Mahkeme, ilgili düzenlemelerin OHAL'in ilanına neden olan tehditlerin ortadan kaldırılması amacına yönelik olması ve OHAL süresi ile sınırlı olarak uygulanması gerektiğini, bu koşullar sağlandığında sınırlama rejimi için Anayasa madde 15'in esas alınması gerektiğini belirtmektedir. Aksi durumda ise ilgili düzenlemelerin madde 13'e göre değerlendirilmesi gerektiğini söyleyen Mahkeme, burada yapılan anayasaya uygunluk denetiminin ilgili düzenlemelerin olağanüstü hâllerde yapılamayacağı biçiminde yorumlanmaması gerektiğini hatırlatmaktadır¹⁰⁰. Grev hakkını ilgilendiren düzenleme bakımından yaptığı değerlendirmede Mahkeme, öncelikle ilgili kuralın olağanüstü dönem sınırlarını aşacak biçimde bir düzenleme getirdiğinin belirlenmesini yapmakta bu nedenle ilgili düzenlemenin madde 13 çerçevesinde ele alınması gerektiğini söylemektedir¹⁰¹. Eklenen sınırlama nedenleri açısından ise Mahkeme, öncelikle toplu taşıma hizmetlerinin ILO tarafından *"toplum için yaşamsal nitelik taşıyan temel kamu hizmetlerinden"* sayılmadığını belirtmiştir¹⁰². Bankacılık hizmetleri açısından da ilgili sektörde yapılacak bir grevin her zaman ekonomik ve finansal istikrarı etkileyebileceğini ancak *"Demokratik bir toplumda temel hizmet sayılmayacak bir sektöre iktisadi kaygılarla Anayasa'nın tanıdığı grev hakkının sınırlandırılmasının kabul edilemez"* olduğu

⁹⁷ İl İdare Kanunu'na yapılan eklemenin amacını aşacak biçimde toplanma özgürlüğünü yasaklayıcı bir araca dönüşmesi konusunda detaylı bir inceleme için bkz. Sever (n 88) 82-94.

⁹⁸ Bu grev erteleme kararları hakkında detaylı bilgi ve açıklama için bkz. Mehmet Bulut, *Türkiye'nin Grev Erteleme Serüveni* (1. Bası, On İki Levha 2020) 41-48.

⁹⁹ Kararın tam metni için bkz. Anayasa Mahkemesi, 90/85, 14.11.2019; Karar üzerine bir değerlendirme için bkz. ibid 47-48.

¹⁰⁰ ibid 9-12.

¹⁰¹ ibid 55.

¹⁰² ibid 61.

değerlendirmesinde bulunmuştur. Grev hakkının tanınmamasının örgütlenme özgürlüğünü (ve toplu sözleşme hakkını) anlamsızlaştırdığına dikkat çekmiştir¹⁰³.

Burada bir değerlendirme yapmak gerekirse Türkiye’de özellikle 2016 yılında başlayan kararnameler dönemi, olağanüstü hâlin süreklileşmesinin ilk basamağıdır. OHAL yetkisi ile ancak onun sınırlarını ve süresini aşacak biçimde yapılan düzenlemeler bu bakımdan önem taşımaktadır. Her ne kadar Anayasa Mahkemesi’nin yukarıda değinilen kararı, bu tür düzenlemelerin yargı yoluyla iptal edilebileceğini göstermişse de örnekte bu düzenlemeler yalnızca yaklaşık iki yılı OHAL sürecinde olmak üzere neredeyse dört yıl boyunca yürürlükte kalmıştır.

COVID-19 salgını ile mücadele süreci ele alındığında ise her ne kadar bu dönemde bir olağanüstü hâl ilan edilmemiş de olsa hak ve özgürlüklere getirilen sınırlamaların olağan dönem usullerine uygun olarak yürütülmediğini de söylemek mümkündür. Öğretide ilgili sınırlamaların yapılması için yöntem olarak olağanüstü hâl ilan edilmesinin, özellikle hukuka uygunluk bakımından daha doğru olduğunu ileri süren görüşler bulunmaktadır¹⁰⁴. Ancak Türkiye’de, özellikle çoğulcu-demokratik yaşamın temelini oluşturan toplanma ve örgütlenme özgürlüğüne getirilen sınırlamalar düşünüldüğünde bu sınırlamaların yapılış biçiminin anayasa değişiklikleri sonrasında olağanüstü hâlin süreklileşmesi ile yakından ilişkili olduğu görülmektedir. Özellikle anayasa değişiklikleri sonrasında yürütme erkinin edindiği geniş hareket alanı bu sınırlamaların zorluk çekmeden yürürlüğe sokulmasını sağlamıştır. Bu açıdan denilebilir ki bu sınırlamalarda görüldüğü üzere olağanüstü hâlin süreklileşmesi onun olağanlaşması ve hukukun ayırt edilmez bir parçası hâline gelmesi anlamına gelmektedir. Aşağıda toplanma ve örgütlenme özgürlüğüne yönelik sınırlamalar karşısında Anayasa Mahkemesi’nin değerlendirmeleri ele alınacaktır.

B. Anayasa Mahkemesi Kararlarında Olağanüstü Hâllerde Toplanma ve Örgütlenme Özgürlüğü

1. Toplanma Özgürlüğü

Toplantı ve gösteri yürüyüşü hakkı, olağanüstü hâl dönemlerinden en çok etkilenen haklar arasında yer almaktadır. Bu konuda hazırlanan bir rapora göre Türkiye genelinde iki yıl süren OHAL boyunca Valilikler tarafından toplamda 163 yasaklama kararı verilmiştir¹⁰⁵. Bu dönemde uygulanan yasaklar ve idari yaptırımlar aynı zamanda AYM kararlarına da konu

¹⁰³ ibid 62.

¹⁰⁴ Bu görüşün en temel örneği olarak bkz. Kemal Gözler, ‘Korona Virüs Salgınıyla Mücadele için Alınan Tedbirler Hukuka Uygun Mu?’ (Anayasa, 6 Temmuz 2020) <https://www.anayasa.gen.tr/korona-2.htm> Erişim Tarihi: 30 Kasım 2025.

¹⁰⁵ Bu rapor ve il bazlı istatistikler için bkz. Toplumsal Hukuk ‘Toplumsal Hukuk, Toplumsal Hukuk OHAL Döneminde Toplantı Özgürlüğü Raporu’ (Toplumsal Hukuk, 27 Şubat 2019) <http://www.toplumsal hukuk.net/wp-content/uploads/2019/02/OHAL-RAPORU.pdf> Erişim Tarihi 30 Kasım 2025.

olmuştur. Bu kısımda ilgili kararlar bağlamında Anayasa Mahkemesi'nin konuya yaklaşımı ele alınacaktır.

Anayasa Mahkemesi'nin konuyla ilgili temel kararlarından biri Erdal Karadaş Kararı'dır¹⁰⁶. Olayda öğretmen olan başvuru aynı zamanda Sendika (Eğitim-Sen) üyesidir. OHAL KHK'sı ile kamu görevinden ihraç edilmiştir. OHAL KHK'ları kapsamında yapılan ihraçları protesto etmek amacıyla yapılacak gösteriler için bildiri dağıtmış ve aynı zamanda iki eyleme katılmıştır. Eylemlerin yapıldığı sırada valiliğin OHAL Kanunu m. 11/m kapsamında toplantı ve gösteri yürüyüşleri hakkında aldığı yasaklama kararı bulunmaktadır. Bu nedenle başvuru hakkında idari para cezası uygulanmıştır. Başvurucunun yaptığı itirazı değerlendiren Mahkeme;

"(...)darbe girişiminden sonra aradan geçen süre nazara alındığında olayın sıcaklığını koruduğunu, tehdidin devam ettiğini, bu durumda bu yöndeki toplantı, oturma, broşür dağıtma eylemlerinin marjinal gruplar ve terör örgütleri üyeleri ile bu örgütlerin sempatanları tarafından provoke edilebileceğini, toplumsal infiale neden olabileceğini belirterek kamu düzeni ve asayişin bozulabileceği yönünde değerlendirmede bulunmuştur. Hâkimlik; Valiliğin yasaklama kararlarının esas, içerik ve yöntem olarak hukuka uygun olduğunu, başvurucuya söz konusu eylemin yasaklanmış olduğunun bildirilmesine rağmen başvurucunun eyleme devam ettiğini tespit ederek verilen idari para cezalarının usule uygun olduğuna karar vermiştir"¹⁰⁷.

diyerek itirazı reddetmiştir¹⁰⁸. AYM ise yaptığı değerlendirmede, toplantı ve gösteri yürüyüşü hakkı kullanılırken sadece ilgili eylem sırasında değil, sonradan idari makamlarca gösteriye ilişkin uygulanacak yaptırımların da hakkın kullanılmasına müdahale niteliği taşıyacağını bu nedenle de ilgili olayda başvurucuya idari para cezası yaptırımının, hakkın kullanımına bir müdahale niteliği taşıdığını belirtmiştir¹⁰⁹. Devamında Mahkeme, müdahalenin bir ihlal oluşturup oluşturmadığını değerlendirirken, müdahalenin OHAL ilanına neden olan koşullar ile bağlantılı olduğunu belirterek öncelikle durumun Anayasa m. 13 ve 34 bağlamında ele alınacağını eğer bu maddelere bir aykırılık tespit edilirse bu aykırılığın Anayasa m. 15 bağlamında meşru bir nitelik taşıyıp taşımadığını değerlendirmenin gerektiğini belirtmiştir¹¹⁰.

Bu bakımdan Mahkeme, OHAL döneminde, olağanüstü hâl ilan edilmesi nedenleriyle bağlantılı bir biçimde bir hakka yapılan müdahalenin ihlâl oluşturup oluşturmadığını belirlerken iki aşamalı bir inceleme yöntemi benimsemektedir. Öncelikle başvuruya konu olay olağan dönem hükümler bakımından ele alınarak herhangi bir ihlâlin bulunup bulunmadığı belirlenecektir. Eğer bir ihlâl tespit edilirse de ikinci aşamada olağanüstü hâl

¹⁰⁶ Anayasa Mahkemesi, Başvuru No: 2017/22700, 28.05.2019.

¹⁰⁷ ibid 26.

¹⁰⁸ ibid 8-28.

¹⁰⁹ ibid 46.

¹¹⁰ ibid 49.

rejiminde uygulanacak hükümlerin olaydaki ihlâli meşru kılıp kılmadığının değerlendirmesi yapılacaktır.

İlk aşamada AYM, yaptığı incelemede öncelikle her ne kadar kamu düzeninin korunması amacıyla idarenin ilgili hakkı sınırlayabileceğini söylese de toplantının barışçı niteliğini öne çıkarmış ve barışçıl niteliğini koruyan toplantılara katılanlar hakkında verilecek idari para cezalarının kişilerin haklarını kullanması üzerinde “caydırıcı bir etki” yapabileceğini belirtmiştir¹¹¹. Mahkeme olayla ilgili değerlendirmesinde idari makamların, toplantının yasaklanması kapsamında başvurucuya idari para cezası yaptırımının ve bu uygulamaya yapılan itiraza karşı verilen ret kararının, kamu düzeninin bozulması gerekçe gösterilerek alındığını ancak ilgili makamların bu kararı alırken olayın kendine özgü niteliğini ve şartlarını değerlendirmeden bir karar aldıklarını belirterek Anayasa m. 34 kapsamında başvurucunun hakkının ihlal edildiğini ifade etmiştir¹¹².

Mahkeme, madde 15 yönünden yaptığı incelemede ise şu değerlendirmelerde bulunmuştur:

“(...)Olağanüstü şartlarla ilgili asgari ve yeterli gerekçelerden ziyade soyut ve genel gerekçeler, toplantı ve gösteri yürüyüşü düzenleme hakkını kullanımlarını anlamsız hâle getirebilir ve hakkın hiç kullanılamamasına yol açabilir. Dolayısıyla -hangi nedenle benimsenmiş olursa olsun- olağanüstü yönetim usullerinin uygulandığı dönemlerde de dolaylı müdahalenin somut olayla ilgili gerekçesi ortaya konulmaksızın uygulanması durumun gerektirdiği ölçüde bir tedbir olarak kabul edilemez.

Bu nedenle somut olayda Anayasa Mahkemesince, kamu otoritelerinin kamu düzeninin bozulduğu ya da bozulma tehlikesinin varlığını genel ve soyut gerekçelere dayanmak suretiyle ilgili ve yeterli şekilde diğer bir deyişle somut eylemlerle bağlantılı olarak somut olgularla ortaya koymadığı ve bu şekilde başvuru hakkında toplantı hakkına dolaylı müdahale teşkil edecek surette idari para cezası verildiği sonucuna varılmıştır. Bu itibarla olağanüstü hâl döneminde temel hak ve özgürlüklerin kullanımının durdurulmasını ve sınırlandırılmasını düzenleyen Anayasa'nın 15. maddesinin başvuru hakkının toplantı ve gösteri yürüyüşü düzenleme hakkına yönelik Anayasa'nın 34. maddesinde belirtilen güvencelere aykırı bu müdahaleyi meşru kılmadığı değerlendirilmiştir¹¹³.”

Bu bakımdan Mahkeme, her ne kadar toplantı ve gösteri yürüyüşü hakkı olağanüstü dönemlerde sınırlandırılmayacak çekirdek haklardan olmasa da bu hak ilgili dönemlerde sınırlandırılırken bunun “durumun gerektirdiği ölçüde” yapılması gerektiğine ve kamu makamlarının ilgili sınırlandırmayı “asgari ve yeterli” bir biçimde gerekçelendirmesi

¹¹¹ ibid 62-70.

¹¹² ibid 62-70.

¹¹³ ibid 81-82.

gerektiğini belirtmiştir. Bu bakımda ilgili kararda AYM, AİHS ve AİHM tarafından getirilen standartlar bağlamında bir karar vermiştir.

Anayasa Mahkemesi'nin konuyla ilgili bir diğer kararı Selma Elma Kararı'dır¹¹⁴. İlgili olayda Antalya Valiliğinin aldığı karar uyarınca OHAL döneminde Antalya ilinde yapılacak her türlü toplantı ve gösteri yürüyüşü, OHAL Kanunu m. 11/m'ye dayanılarak Valilik ve kaymakamlıkların izinlerine bağlanmış ve izinsiz tüm gösteriler yasaklanmıştır¹¹⁵. Başvurucu, üyesi olduğu sendikanın bir üyesinin KHK ile ihracını protesto etmek amacıyla düzenlene bir basın açıklamasına katılmıştır. Bu açıklamaya katılmasından dolayı başvurucu hakkında, Kabahatler Kanunu'nun 32. maddesi emre aykırı davranışta bulunmaktan idari para cezası uygulanmıştır. Bu cezaya karşı yapılan itiraz ise Valilik kararı gerekçe gösterilerek reddedilmiştir¹¹⁶. Anayasa Mahkemesi bu kararda da ilgili olayı değerlendirirken Erdal Karadaş Kararı'nda benimsediği iki aşamalı inceleme yöntemini kullanmıştır¹¹⁷. Mahkeme 15. madde yönünden yaptığı değerlendirmelerinde ise OHAL dönemlerinde toplantı ve gösteri yürüyüşlerinin izne bağlanması ile ilgili olarak;

“OHAL döneminde izin sisteminin öngörülmesinin amacı yetkililere kamu düzenini bozabilecek olayların engellenebilmesi ve gerekli tedbirlerin önceden alınabilmesi imkânını sağlamaktır. Belirtilen amaçlarla OHAL dönemlerinde Anayasa'nın 34. maddesinin birinci fıkrasında yer alan toplantı ve gösteri yürüyüşü düzenlenmesinin izin şartına bağlanamayacağı güvencesine aykırı olarak izin sisteminin uygulanmasının durumun gerektirdiği bir sınırlama olarak kabulü gerektiği değerlendirilmiştir.

(...) Yine OHAL sürecinde izin alma yükümlülüğüne uyulması, idarenin tedbir alabilmesi için olağan dönemlere göre daha fazla önem arz etmektedir. Bununla birlikte barışçıl nitelikte olan toplantılarda izin alma yükümlülüğünün -tıpkı bildirim yükümlülüğünde olduğu gibi- ilgili basın açıklamasını organize edenlere ait olduğunun kabul edilmesi gerekir (bkz. §§ 21, 47). Zira basın açıklaması veya toplantı ve yürüyüşlere katılanların tamamından ayrıca bireysel bir izin başvurusu yapmaları beklenemeyeceği gibi organize edilen herhangi bir toplantıya yalnızca katılan kişilerin söz konusu toplantının yetkili mercilere bildirildiğini veya gerekli ise izin alındığını bilmesi çoğu zaman mümkün değildir.

Buna göre somut olayda başvurusunun basın açıklaması öncesinde izin yükümlülüğünün bulunduğu kabulüyle ve barışçıl nitelikte bir etkinliğe sadece katılması dolayısıyla idari para cezasıyla cezalandırılması -durumun gerektirdiği

¹¹⁴ İlgili karar için bkz. Anayasa Mahkemesi, Başvuru No: 2017/24902, 04.07.2019.

¹¹⁵ ibid 10-11.

¹¹⁶ ibid 14-18.

¹¹⁷ ibid para. 30-31.

ölçüde hakkın sınırlanması gerekliliği karşısında- OHAL döneminde de izlenen amaçla orantılı bir sınırlama olarak kabul edilemez¹¹⁸.”

Bu değerlendirmeden hareketle Mahkeme her ne kadar toplantı ve gösteri yürüyüşü hakkının Anayasa madde 34’te belirtilen güvencelere aykırı olarak izin sistemine bağlanabileceğini belirterek OHAL Kanunu’nun ilgili hükmü bakımından bir anayasaya aykırılık tespit etmese de toplantının barışçıl niteliğini göz önünde bulundurarak OHAL döneminde kamu düzeninin bozulması ve somut olaydaki toplantı arasında bir illiyet bağı olmadığından bahisle hakkın kullanımına yapılan “müdahaleyi durumun gerektirdiği ölçüde olma” şartına aykırı bulmuştur.

Bunun yanı sıra kararda izin yükümlülüğü bağlamında yaptığı değerlendirmede Mahkeme, izin yükümlülüğüne uymayı katılanlar bakımından değil, toplantı ve gösteri yürüyüşünü düzenleyenler bakımından gerekli bir şart olarak ele almıştır. Ancak bir toplantı ve gösteri yürüyüşünün her zaman önceden planlanarak gerçekleştirilmemesi özellikle hızlıca tepki verilmesi gereken durumlarda izin ve bildirim yükümlülüklerinde öngörülen sürelerle uyulmadan da bu tür toplanmaların ortaya çıkması hatta bunların bir düzenleme kurulu var olmadan, organik bir biçimde diğer bir deyişle kendiliğinden de gelişmesi karşılaşılmayan bir durum değildir. Bu açıdan Mahkeme’nin ilgili kararda yaptığı düzenleyiciler ve katılımcılar ayırımının uygulamada karşılık bulması her zaman olası değildir. Ek olarak AİHM’in yukarıda ele aldığımız yükümlülüklerle uymayan toplantılara yapılan müdahaleleri, toplantılar barışçıl niteliklerini korudukları sürece ihlâl olarak nitelendirdiği düşünüldüğünde Mahkeme’nin yaptığı ayırım gereksiz görünmektedir.

AYM’nin ilgili konuda yukarıda anılan kararlara sıkça atıf yaptığı bir kararı da Özkan Karataş ve Diğerleri Kararı’dır¹¹⁹. Bu kararda -OHAL döneminde- yaptıkları eylemler nedeniyle birden çok para cezasına çarptırılan başvuruçuların durumu incelenmiştir¹²⁰. Bu bakımdan yaptığı inceleme sonucunda Mahkeme, olayı yine OHAL döneminde idare tarafından getirilen izin yükümlülüğünün ihlalinin doğrudan toplantı ve gösteri hakkını kullananlar bakımından hakka müdahaleyi meşru kılmayacağı görüşünü tekrar etmiştir¹²¹.

Devamında Mahkeme;

“Günlük yaşama, trafiğe veya kamu hizmetlerinin sunumuna engel oluşturmayan, güvenlik riski oluşturduğu da gösterilemeyen barışçıl eylemlere ilişkin eldeki başvurularda da bu kararlarda ulaşılan sonuçlardan ayrılmayı gerektiren bir yön bulunmamaktadır. Buna göre bütün başvuruçular yönünden yapılan müdahalelerin olağan dönemde demokratik toplum düzeninin gereklerine uygun olmadığı, yukarıda anılan kararlarda yapılan değerlendirmeler de dikkate alınarak somut

¹¹⁸ ibid 57-60.

¹¹⁹ Anayasa Mahkemesi, Başvuru No: 2017/31774, 14.10.2020.

¹²⁰ ibid 12-16.

¹²¹ ibid 60.

olayda Anayasa'nın 15. maddesinin başvuruçuların toplantı ve gösteri yürüyüşü düzenleme hakkına yönelik Anayasa'nın 34. maddesinde belirtilen güvencelere aykırı bu müdahaleyi meşru kılmadığı değerlendirilmiştir¹²²."

yönünde bir değerlendirmede bulunarak başvuruçular açısından toplantı ve gösteri yürüyüşü hakkının ihlal edildiğine hükmetmiştir.

Burada bir değerlendirme yapmak gerekirse AYM yukarıda anılan üç olayda da AİHS ve AİHM kriterleri bağlamında incelemede bulunarak başvuruçuların toplantı ve gösteri yürüyüşü hakkının ihlal edildiği yönünde karar vermiştir. Ancak burada dikkat edilmesi gereken bir nokta bulunmaktadır. Olayların gelişimine bakıldığında idarenin ve mahkemelerin OHAL kapsamında toplantı ve gösteri yürüyüşlerinin izne bağlanması ve yasaklanması konularında toptancı bir yaklaşım sergilediği görülmektedir. Diğer bir deyişle ilgili makamların OHAL'i, toplantı ve gösteri yürüyüşü hakkını her şartta sınırlandıracak bir araç olarak gördüğü ve bu bağlamda hakkın kullanılmasını gereklilik ve ölçülülük değerlendirmesi testini uygulamadan ortadan kaldırma yönünde bir tutumla hareket ettikleri sonucuna varılmıştır.

2. Örgütlenme Özgürlüğü

AYM bir kararında¹²³ 15 Temmuz sonrası ilan edilen olağanüstü hâl sürecinde OHAL KHK'sı ile kamu görevinden ihraç edilen başvuruçunun durumunu ele almıştır. Başvuruçunun İdare Mahkemesi'nde açtığı davada İdare Mahkemesi, "*KHK'nın hukuki denetimini yapma yetkisi bulunmadığı*" gerekçesiyle başvuruçunun davasını reddetmiştir. Başvuruçucu istinaf yoluna gittiğinde ise Bölge İdare Mahkemesi ise kararın OHAL işlemleri inceleme Komisyonu'na devredilmesi gerektiğine hükmederek ilgili başvuru hakkında karar verilmesine yer olmadığından bahisle konuyu komisyona havale etmiştir. İlgili başvurunun AYM'nin önüne geldiği tarihte dosya hala daha Komisyon'da derdest durumdadır¹²⁴.

Başvuruçucu bu tarihlerde Kamu Emekçileri Sendikaları Konfederasyonu'na (KESK) bağlı Sağlık ve Sosyal Hizmet Emekçileri Sendikası (SES) üyesi olup ilgili sendikada il temsilciliği yönetim kurulu üyesidir. KHK ile kamu görevinden ihracının ardından ilgili ilin Valiliği tarafından sendikaya başvuruçunun ihracı nedeniyle sendika il temsilciliği görevini yerine getiremeyeceği bu nedenle yerine başka bir kişinin seçilmesi istemini içeren bir yazı gönderilmiştir. He ne kadar Sendika, başvuruçucu hakkında hukuki sürecin devam ettiğini bu nedenle istemin yerine getirilemeyeceğini belirttiyse de Valilik tarafından Cumhuriyet Başsavcılığına yapılan, başvuran hakkında yasal işlem başlatılması talebi sonucunda başvuruçucu hakkında idari para cezası kararı verilmiştir¹²⁵. Mahkeme, yaptığı incelemede bir OHAL KHK'sı ile görevine son verilen ve ilgili işleme karşı yürütülen hukuki süreç devam

¹²² ibid 61.

¹²³ Anayasa Mahkemesi, Başvuru No: 2018/11352, 08.09.2021.

¹²⁴ ibid 12-14.

¹²⁵ ibid 15-19.

ederken sendika il temsilciliğinin sürmesi nedeniyle hakkında idari para cezası uygulanması olayını Anayasa madde 51’de korunan sendika hakkı kapsamında ve Anayasa madde 13’te olağan dönemlerde hak ve özgürlüklerin sınırlandırılmasına ilişkin ilkeler bağlamında ele almıştır¹²⁶. Mahkeme bu incelemesi sırasında;

“4688 sayılı Kanun'un genel gerekçesinde Kanun'un amacı "demokratik ve sosyal bir hukuk devleti olmanın en önemli göstergelerinden birisini örgütlenme özgürlüğü oluşturmakta olup temel insan haklarından sayılan bu özgürlüğün sendikal hak olarak tüm çalışanlara ayırimsız bir şekilde tanınması” olarak açıklanmıştır. Aynı Kanun'un 18. maddesinde de sendika üyeleri hakkında kamu görevinden çıkarılmaya ilişkin bir yargısal süreç devam ediyorsa bu süre içinde sendika üyeliklerinin korunacağı düzenlenmiştir. Bu maddenin gerekçesinde de sendikal faaliyetin güvence altına alınmasının amaçlandığı belirtilmiştir. Görüldüğü üzere kamu görevlilerine tanınan sendika hakkının sürdürülebilirliğinin sağlanması için, yargısal süreçler esnasında üyeliğin koruma altında tutulması gerekliliği esas olarak belirlenmiştir.”

değerlendirmesinde bulunmuştur. Bu bakımdan Mahkeme, kararında örgütlenme özgürlüğünün öneminin altını çizmiştir. Yukarıdaki alıntının devamında belirtildiği ve 4688 sayılı Kanun¹²⁷ metninde de ifade edildiği üzere başvuranın sendika üyeliği yasal sürecin sonuçlanmasına kadar devam etmektedir. Mahkeme, buradan hareketle kararın devamında yaptığı değerlendirmesinde başvurucu hakkında uygulanan yaptırımın yasal dayanağının bulunmaması nedeniyle başvuranın sendika hakkının ihlal edildiği kararını vermiştir¹²⁸.

İlgili kararda Mahkeme, başvurucunun iddiaları nedeniyle OHAL bağlamında bir inceleme yapmamıştır¹²⁹. Ancak yasal sürecin hala devam ettiği yönündeki görüşünü ifade ederken daha önce verdiği bir karara¹³⁰ atıfla, OHAL Komisyonu’nun tüketilmesi gereken bir başvuru yolu olduğuna hükmetmiştir¹³¹. Remziye Duman Kararı’nda AYM, Komisyon hakkındaki incelemesini, “ulaşılabilir olma”, “başarı şansı sunma kapasitesine sahip olma” ve “yeterli giderim sağlama kapasitesine sahip olma” başlıkları kapsamında yapmış¹³² ve KHK ile kamu görevinden çıkartılan başvurucunun başvurusu hakkında,

“Sonuç olarak söz konusu başvuru yolunun kamu görevine dönüşe imkân tanınması, buna ilişkin kararların icra yöntemini belirlemesi, anılan kararların icrasının hızlı

¹²⁶ ibid 31-48.

¹²⁷ Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu, Kanun Numarası: 4688, Kabul Tarihi: 25.06.2001, RG 12.07.2001/24460.

¹²⁸ AYM (n 123) para 46-48.

¹²⁹ Özellikle iki yıl süren OHAL döneminde KHK’lar ile yapılan işlemlere karşı OHAL Komisyonu’na başvurulması AYM’nin önüne bu konularla ilgili olarak gelebilecek başvuruları önemli ölçüde azaltmıştır.

¹³⁰ İlgili karar için bkz. Anayasa Mahkemesi, Başvuru No: 2016/25923, 20.07.2017.

¹³¹ AYM (n 123) para. 43.

¹³² AYM (n 130) para. 39-46.

şekilde gerçekleşmesine ilişkin hükümler içermesi ve göreve iade hâlinde mali kayıpların telafi edilebilmesine imkân tanınması nedenleriyle potansiyel olarak yeterli giderim sağlama kapasitesine de sahip olduğu kanaatine ulaşılmıştır.

Başvurucunun ihlal iddiaları dikkate alındığında ilk bakışta ulaşılabilir ve ihlal iddialarıyla ilgili başarı şansı sunma ve yeterli giderim sağlama kapasitesi olduğu görünen (Komisyona) başvuru yolu tüketilmeden yapılan başvurunun incelenmesinin bireysel başvurunun "ikincil niteliği" ile bağdaşmayacağı sonucuna varılmıştır.

Açıklanan nedenlerle başvurunun başvuru yollarının tüketilmemiş olması nedeniyle kabul edilemez olduğuna karar verilmesi gerekir¹³³."

yönünde bir değerlendirmede bulunarak başvurunun kabul edilemez olduğuna hükmetmiştir.

Buradan hareketle örgütlenme özgürlüğüne olağanüstü hâl döneminde yapılan müdahaleler bağlamında Anayasa Mahkemesi kararları dışında ele alınması gereken bir diğer konu da OHAL Komisyonu işlemleridir. Olağanüstü hâl döneminde yapılan işlemlere karşı idari bir başvuru yolu niteliği taşıyan komisyonun 2017-2022 yılı faaliyet raporu¹³⁴ bu konuda bazı önemli bilgiler sunmaktadır. Olağanüstü hâl rejiminin yürürlükte olduğu yaklaşık iki yıllık dönemde toplamda on yedi OHAL KHK'sı çıkarılmıştır. Bu KHK'ların örgütlenme özgürlüğünü etkileyecek sonuçlarından biri olarak komisyon raporunda görüldüğü üzere 2761 kurum/kuruluş hakkında kapatılma kararı verilmiştir¹³⁵. Bu sayının içinde federasyon, konfederasyon, vakıflar ve sendikalar da vardır¹³⁶. İlgili raporda bu durum şu şekilde ifade edilmiştir;

"FETÖ/PDY'nin 15 Temmuz 2016 tarihinde Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın öngördüğü demokratik hukuk düzenini cebir ve şiddet kullanarak ortadan kaldırma teşebbüsünde bulunması üzerine ilan edilen olağanüstü hal kapsamında çıkarılan kanun hükmünde kararnameler ile terör örgütlerine aidiyeti, iltisakı veya bunlarla irtibatı olan dernekler, vakıflar, sendika, federasyon ve konfederasyonlar, özel sağlık kuruluşları, özel öğretim kurumları, vakıf üniversiteleri, özel radyo ve televizyon kuruluşları, gazete ve dergiler, haber ajansları, yayınevleri ve dağıtım kanalları kapatılmıştır¹³⁷."

¹³³ ibid 47-48.

¹³⁴ Raporun tam metni için bkz. Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı, 'Olağanüstü Hâl İşlemleri İnceleme Komisyonu Faaliyet Raporu 2017-2022' (Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı, 2023) <https://kutuphane.tbmm.gov.tr:8088/2023/202305780.pdf>.

¹³⁵ ibid 6.

¹³⁶ Bu dönemde KHK'lar aracılığıyla tesis edilen işlemlere ilişkin detaylı bir tablo için bkz. ibid 7.

¹³⁷ ibid 75.

Komisyon'un bu ifadesini değerlendirmeden önce raporda verilen karar örneklerinden bir tanesini incelemek yerinde olacaktır. Bir kararda Komisyon;

“Başvurucu sendikanın FETÖ/PDY örgüt liderinin talimatı ile kurulduğu, kuruluşundan itibaren yaklaşık 9 aylık süre içerisinde üye sayısının otuz binden fazla bir sayıya ulaştığı, bu sayının sendikal bir başarı olmaktan ziyade örgüt tabanına verilen talimat üzerine diğer sendikalardan geçişlerden kaynaklandığı, sendikanın örgüte ait kurumlara yönelik soruşturmaları protesto etmek amacıyla ülke genelinde gösteri ve eylemler düzenlediği, sadece örgüte ait kurumlara protokol anlaşmaları yaparak üyelerini örgüt çatısı altında tutmaya çalıştığı, sendikanın temsilcileri ve yönetim kadrosunun örgüte bağlı il sorumlularınca belirlendiği hususlarının yer aldığı; başvuru konfederasyonun ise FETÖ/PDY terör örgütü liderinin talimatı ile kurulduğu, kuruluş tüzüğünde örgüt liderinin sözlerine yer verildiği, amacının örgüte yeni üyeler kazandırmak ve örgütten kopmaların önüne geçmek, üyelerden toplanan aidat ve diğer bağışlarla örgüte mali destek sağlamak olduğu hususlarının yer aldığı tespit edilmiştir¹³⁸.”

şeklinde bir değerlendirmede bulunmuştur. Komisyon terör örgütü ile “iltisaklı” ve “irtibatlı” görülen çeşitli kurum ve kuruluşların kapatıldığını belirttiikten sonra yukarıda alıntıladığımız kararla değerlendirme sürecine dair bir örnek vermektedir. Burada AİHM içtihadının olağanüstü hâl rejiminde hak ve özgürlüklerin sınırlandırılması konusundaki kararlarından hareketle bir çıkarım yapmamız gerekmektedir. OHAL Komisyonu işlemlerini değerlendirirken kullanabileceğimiz en önemli AİHM kriterlerinden birini sınırlamanın durumun gerektirdiği ölçüde yapılması gerekliliği oluşturmaktadır. Bu bakımdan ilgili KHK'lar ile tesis edilen işlemlerin AİHM önüne geldiği varsayımında¹³⁹, öncelikle ilgili kuruluşların kapatılması işleminin durumun gerektirdiği ölçüde olup olmadığının değerlendirmesi yapılacaktır. Ayrıca, ilgili kuruluşların kapatılması işleminin olağanüstü hâl ilanını gerektiren durumla ilişkisinin bulunup bulunmadığı hususunun, diğer bir deyişle kapatma işleminin gerekçelerinin, yeterli ve açık bir biçimde ortaya konulması gerekecektir.

¹³⁸ ibid 79.

¹³⁹ Komisyon'un, AİHM tarafından etkili bir başvuru yolu kabul edilmesi sonrası AİHM'e olağanüstü hâl kapsamında yapılan başvurular ile ilgili durum raporda şu şekilde açıklanmaktadır; *“AİHM'nin, Komisyonu etkili iç hukuk yolu olarak kabul eden 12 Haziran 2017 tarihli Köksal kararından sonra, benzer başvuruların AİHM'nce toplu olarak reddedilmesiyle, AİHM nezdindeki Türkiye aleyhine olan başvuru sayısı önemli miktarda düşmüştür. Anayasa Mahkemesinin 4 Ağustos 2017 tarihli duyurusunda da belirtildiği üzere; 70.771 bireysel başvuru, başvuru yollarının tüketilmemesi nedeniyle Anayasa Mahkemesince kabul edilemez bulunmuştur. Anayasa Mahkemesi kaynaklarından edinilen bilgiye göre bu başvurulardan yaklaşık 65.000'i Komisyonun görevi kapsamında kalmaktadır.”* bkz. ibid 3.

SONUÇ

Toplanma ve örgütlenme özgürlüğünün kullanılması, kişilerin kolektif bir biçimde düşüncelerini ifade etmesinin yanı sıra siyasal iktidarların denetlenebilmesi bakımından da büyük önem taşımaktadır. Özellikle olağanüstü hâl dönemleri gibi siyasal iktidarın yetkilerinin arttığı dönemlerde, olağanüstü hâlin doğasında bulunan kalıcılığa yatkınlığı da göz önüne alınırsa, bu önemin arttığı söylenebilir.

Olağanüstü hâlin hukuk düzeni içerisinde nasıl sınırlandırılacağı konusunda AİHM içtihadı, AİHS düzenlemelerinden hareketle, olağanüstü hâllerde temel hak ve özgürlüklerde yapılacak sınırlamaların kökten bir yasaklamaya dönüştürülmemesi gerektiğini işaret etmektedir. Ancak Türkiye’de Anayasa Mahkemesi’nin verdiği kararlara bakıldığında AİHS anlayışının karşılık bulduğunu söylemek güçtür. Bu noktada, Anayasa ve AİHS’te aynı madde numarası altında düzenlenseler de olağanüstü hâllerdeki temel hak ve özgürlükler rejimi bakımından, iki metin arasında önemli bir farklılık bulunduğu unutulmamalıdır. AİHS hükmü -her ne kadar Türkçe çevirilerine yansımaya da- olağanüstü hâllerde devletlerin yükümlülüklerindeki bir azalmayı, diğer bir deyişle hakkın belli bir ölçüde sınırlandırılabilirliğini ifade etmiştir. Ancak, Anayasa madde 15 hükmünde, temel hak ve özgürlüklerin kullanılması “*tamamen durdurulabilir*” denilerek farklı bir anlayış işaret edilmiştir.

Bu düzenlemenin uygulamadaki yansıması ise, OHAL ilanı sonrasında, toplantı ve gösteri yürüyüşü hakkının OHAL Kanunu’na dayanarak tamamen yasaklanmasıdır. Pratikte görüldüğü üzere, idari makamlar ve çoğu zaman mahkemeler sınırlamayı toptan bir yasak olarak değerlendirmekte ve bu şekilde uygulamaktadırlar. Olağanüstü hâl rejiminin Türkiye’de Anayasa değişiklikleri sonucunda örtülü bir biçimde süreklileştirildiği düşünüldüğünde, bu durumun ifade özgürlüğünün kolektif biçimini oluşturan toplanma özgürlüğünü doğrudan etkilemesi kaçınılmazdır. Uygulamada, AİHS ile getirilen ve AİHM içtihadı ile şekillenen, durumun gereklerine uygunluk testi yapılmamaktadır. Haliyle uygulayıcılar bakımından OHAL’in varlığı, siyasi iktidara dönük eleştiri veya karşıt görüşlerin ifade edilmesinin önüne geçecek bir neden olarak görülmektedir.

Örgütlenme özgürlüğü açısından bakıldığında, AİHM ve AYM kararları kapsamında toplanma özgürlüğüne kıyasla daha sınırlı sayıda karar bulunduğu gözlemlenmekle birlikte, AİHS madde 11’in alanını oluşturan iki önemli haktan biri olan örgütlenme özgürlüğünün korunmasına önem verildiği anlaşılmaktadır. Olağanüstü hâl sürecinde, Kanun Hükmünde Kararnameler aracılığıyla uygulanan yaptırımlarla örgütlenme özgürlüğünün de önemli ölçüde sınırlandırıldığı görülmektedir. Kanun hükmünde kararnameler ile hayata geçirilen her müdahalenin bir ihlal oluşturduğunu söylemek güçtür. Ancak, örgütlenme özgürlüğü sınırlandırılırken, ölçülülük ilkesine ve sınırlamanın olağanüstü hâl ilanını gerektiren nedenlerin ortadan kaldırılmasına yönelik bir amaca hizmet etmesi gerekliliğine paralel hareket edilmesi önem taşımaktadır. Aksi halde, yapılan sınırlandırmalar, toplumdaki demokratik-çoğulcu yaşamı ortadan kaldırmanın bir aracı haline dönüşebilir.

AİHM'in denetim mekanizması ile AYM denetimi, bu tür ihlallerin önüne geçmek ya da giderim sağlanması bakımından bir ölçüde etkili olsa da olağanüstü hâlin örtülü bir biçimde süreklileştiği durumlarda politik olan ile hukuki olan arasındaki ayrımın silikleşmesi nedeniyle, sözü edilen etki zayıflamaktadır. Türkiye'de olağanüstü hâl döneminin, gerek bu süre içerisinde yapılan Anayasa değişikliği gerekse Covid-19 salgın deneyimi göz önüne alındığında süreklileştiği görülmektedir. Haliyle, yukarıda sözü edilen silikleşme nedeniyle, yargısal denetim mekanizmalarının hızlı ve sürekli işlerliğinden söz etmek olanaklı değildir. Uluslararası mekanizmalar bakımından ise, özellikle bu mekanizmaların ikincil niteliği ve egemen devletler karşısındaki yaptırım güçlerinin eksikliği dolayısıyla, sağladıkları koruma işlevinin ne oranda ve ne zamana kadar etkili olacağı soruları önemli sorular olarak gündeme gelmektedir.

Araştırma ve Yayın Etiği Beyanı

Bu çalışma bilimsel araştırma ve yayın etiği kurallarına uygun olarak hazırlanmıştır.

Yazarların Makaleye Olan Katkıları

Yazar 1'in makaleye katkısı %100'dür.

Destek Beyanı

Araştırmada herhangi bir kurumdan destek alınmamıştır.

Çıkar Beyanı

Bu çalışmada herhangi bir çıkar çatışması bulunmamaktadır.

Erişilebilirlik

Açık Erişim.

Lisans Türü

Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International lisansı altında yayınlanmıştır.

Statement Regarding Research and Publication Ethics

The study has been composed on the basis of the scientific research and the publication ethics rules.

Authors' Contributions

Author 1 has contributed %100 to the study.

Statement Regarding Financial Support

Author states no funding involved.

Statement Regarding Conflict of Interest

Author states no conflict of interest.

Accessibility

Open Access.

License

The study has been published under Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International License.

KAYNAKÇA

Agamben G, *State of Exception* (Kevin Attell (tr), University of Chicago Press, 1. Bası, 2005)

Akad M, 'Makyavel-Bodin ve Hobbes'da Monarşi Anlayışı' (1974) 40(1-4) İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası 553-587

—, Vural Dinçkol B ve Bulut N, *Genel Kamu Hukuku* (17. Bası, Der 2021)

Akbulut O, 'Toplantı ve Örgütlenme Özgürlükleri' in Sibel Inceoğlu (ed), *İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi ve Anayasa* (Beta 2013) 381-423

Antalya İl Umumi Hıfzıssıhha Kurulu, Antalya İl Umumi Hıfzıssıhha Kurulu Kararı (T.C. Gazipaşa Kaymakamlığı, 13 Haziran 2020) <http://www.gazipasa.gov.tr/il-umumi-hifzissihha-kurulu-202050-karari---coronavirus-covid-19-salginindan-korumak-ve-yayilmasini-engellemek-icin-alinmasi-gereken-tedbirler> Erişim Tarihi: 30 Kasım 2025

Aslan V, 'Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Kanunlara Uygunluğunun Denetimi ve Çeşitli Hususların Kararname ile Düzenlenmesi Üzerine' (2019) 36(1) Anayasa Yargısı 139-161

—, *Karşılaştırmalı Anayasa Hukukunda ve Türkiye'de Devlet Başkanının Kararname Yetkisi* (1. Bası, On İki Levha 2020)

Avrupa Konseyi, COVID-19 Sağlık Krizi Çerçevesinde Demokrasi, Hukukun Üstünlüğü ve İnsan Haklarına Saygı Üye Devletlere Yönelik Set (Avrupa Konseyi, 07.04.2020) <https://rm.coe.int/ak-genel-sekreteri-covid-19-uye-devletlere-yonelik-set/16809e33b4> Erişim Tarihi: 29 Kasım 2025

Boyar O, 'Olağanüstü Yönetim Usullerinde Temel Hak ve Özgürlüklere İlişkin Askıya Alma Rejimi' in Inceoğlu S (ed), *İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi ve Anayasa* (3. Bası, Beta 2013) 110-123

Bulut M, *Türkiye'nin Grev Erteleme Serüveni* (1. Bası, On İki Levha 2020)

Coşkun V, '16 Nisan 2017 Tarihinde Kabul Edilen Anayasa Değişikliklerinin Değerlendirilmesi' (2017) 22(36) Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi 3-30

Council of Europe, 'Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (ETS No. 5) Notifications under Article 15 of the Convention in the context of the COVID-19 pandemic' (Council of Europe Treaty Office) <https://www.coe.int/en/web/conventions/derogations-covid-19> Erişim Tarihi: 29 Kasım 2025

Duygun A M, 'Salgın Hastalıkların Toplantı ve Gösteri Yürüyüşü Hakkına Etkisi' (2021) 18(2) Yeditepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi 1539-1557

Dyzenhaus D, *The Constitution of Law: Legality in a Time of Emergency* (1. Bası, Cambridge University Press 2006)

Eren A, 'Anayasa Mahkemesinin Kanun Hükmünde Kararnamelere İlişkin İçtihadı Doğrultusunda Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Değerlendirilmesi' (2019) 36(1) Anayasa Yargısı 1-72

Feldman L C, 'Lockean Prerogative: Productive Tensions' in Clement Fatovic, Benjamin A. Kleinerman (eds), *Extra-Legal Power and Legitimacy* (Oxford University Press 2013) 75-94

Fraenkel E, *İkili Devlet: Diktatörlük Teorisine Bir Katkı* (Tanıl Bora (tr), 1, İletişim 2020)

Gönenç L ve Kontacı A E, '2017 Tarihli Anayasa Değişikliği Sonrasında Yasama–Yürütme İlişkileri' (2019) 145 Türkiye Barolar Birliği Dergisi 53-79

Göze A, *Siyasal Düşünceler ve Yönetimler* (17. Bası, Beta 2017)

Gözler K, '15 Temmuz Kararnameleri: Olağanüstü Hâl Kanun Hükmünde Kararnamelerinin Hukuki Rejiminin İfsadı Hakkında Bir İnceleme' (*Anayasa*, 17 Şubat 2017) <http://www.anayasa.gen.tr/15-temmuz-kararnameleri.pdf> Erişim Tarihi: 22.01.2026

—, 'Korona Virüs Salgınıyla Mücadele için Alınan Tedbirler Hukuka Uygun Mu?' (*Anayasa*, 6 Temmuz 2020) <https://www.anayasa.gen.tr/korona-2.htm> Erişim Tarihi: 30 Kasım 2025

Isparta Valiliğinin Hıfzıssıhha Kurulu kararı kapsamında yaptığı duyuru için bkz.: Isparta Valiliği İl Hıfzıssıhha Kurulu, Hıfzıssıhha Kurulu Kararı (*T.C. Isparta Valiliği*, 13 Haziran 2020) http://isparta.gov.tr/kurumlar/isparta.gov.tr/dokumanlarimiz/duyuru_dokumanlar/2020/Haziran/13-HAZIRAN-2020-_56_Nolu-Karar.pdf Erişim Tarihi: 30 Kasım 2025

Kansu Karadağ A, 'Covid-19 Pandemisi Döneminde Toplantı ve Gösteri Yürüyüşü Hakkının Kullanımı ve Sınırlandırılması' in Kemal Şenocak (ed), *COVID-19 Küresel Salgının Hukuktaki Yansımaları* (1. Bası, Yetkin 2021) 867–876

Karadağ U, *Extra Civitatem Nulla Securitas Toplum Sözleşmesi Teorilerinde Devletin Kökeni Hobbes, Locke, Rousseau* (1. Bası, Yetkin 2025)

Karaman Valiliği, 'Basın Açıklaması (Toplantı ve Gösteri Yürüyüşleri, Çadır Kurma, Oturma Eylemi Yasağı)' (*T.C. Karaman Valiliği*, 25 Kasım 2020) <http://www.karaman.gov.tr/basin-aciklamasi-toplanti-ve-gosteri-yuruyusleri-cadir-kurma-oturma-eylemi-yasagi> Erişim Tarihi: 30 Kasım 2025

Le Conseil fédéral suisse, Ordonnance 2 sur les mesures destinées à lutter contre le coronavirus (COVID-19) (*Fedlex*, 13 Mart 2020) <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2020/141/fr> Erişim tarihi: 29 Kasım 2025

Neocleous M, *Güvenliğin Eleştirisi* (Tonguç Ok (tr), 1, Nota Bene 2014)

Neumann F, *Behemoth: The Structure and Practice of National Socialism 1933–1944* (1. Bası, Oxford University Press 2009)

Paulluël C, ‘État d’urgence et Violations des Droits de l’homme: Quelle Justice pour les Citoyens de Turquie?’ (2019) 8(15) *Anayasa Hukuku Dergisi* 37-56

Ramraj V V, ‘The Constitutional Politics of Emergency Powers’ in Mark Tushnet ve Dimitry Kochenov (eds), *Research Handbook on the Politics of Constitutional Law* (Edward Elgar Publishing 2023) 163-175

Schmitt C, *Siyasal Kavramı* (Ece Göztepe (tr), 2, Metis 2012)

—, *Siyasi İlahiyat: Egemenlik Kuramı Üzerine Dört Bölüm* (Ali Emre Zeybekoğlu (tr), 5, Dost 2016)

Sever Ç, ‘Genel Yetki Normları ile Olağanüstünün Olağanlaşması: Toplantı ve Gösteri Yürüyüşü Hakkı Örneği’ in K. Burak Öztürk (ed), *Prof. Dr. Rona Aybay Anısına “Olağanüstü Rejimlerde İnsan Haklarını Savunmak” Kamu Hukukçuları Platformu X. Toplantısı Ulusal Sempozyum Tam Metin Bildiri Kitabı* (Türkiye Barolar Birliği 2024) 67-123

Sevinç M, *Türkiye’nin Anayasa İmtihanı* (1. Bası, İletişim 2017)

Şirin T, ‘1982 Anayasası’na Göre Temel Hak ve Özgürlüklerin Olağanüstü Hal Rejimi: Eski Kavramlara Yeniden Bakmak’ (2016) 5(10) *Anayasa Hukuku Dergisi* 475-526

—, *30 Soruda Toplantı ve Gösteri Yürüyüşü Hakkı* (1. Bası, On İki Levha 2013)

—, ‘Takdir Marjı Doktrini ve Türkiye Anayasa Mahkemesi Açısından Anlamı’ (2013) 2(4) *Anayasa Hukuku Dergisi* 359-399

Tanör B ve Yüzbaşıoğlu N, *1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku* (17. Bası, Beta 2018)

T.C. İç İşleri Bakanlığı, ‘81 İl Valiliğine Geniş Katılımlı Etkinliklerin Ertelenmesi Konulu Genelge Gönderildi’ (*T.C. İç İşleri Bakanlığı*, 27 Kasım 2020) <https://www.icisleri.gov.tr/81-il-valiligine-genis-katilimli-etkinliklerin-ertelenmesi-konulu-genelge-gonderildi> Erişim Tarihi: 30 Kasım 2025

Tekin S, ‘Schmitt’e Karşı Fraenkel: Toplumsal Gerçekçi Bir Diktatörlük Tahlili Olarak İkili Devlet’ in Ozan Değer (ed), *Düşmanı Yargılamak* (Zoe 2020) 162-189

‘The Reich Constitution of August 11th 1919’ (*Constituzioni del Mondo*, 11 Ağustos 1919) <https://www.crteducazione.org/wp-content/uploads/2025/03/Cost.-Germania-1919-engl1.pdf> Erişim tarihi: 29 Kasım 2025

Toplumsal Hukuk ‘Toplumsal Hukuk, Toplumsal Hukuk OHAL Döneminde Toplantı Özgürlüğü Raporu’ (*Toplumsal Hukuk*, 27 Şubat 2019) <http://www.toplumsal hukuk.net/wp-content/uploads/2019/02/OHAL-RAPORU.pdf> Erişim Tarihi 30 Kasım 2025

Tushnet M, ‘Emergencies and the Idea of Constitutionalism’ in Mark Tushnet (ed), *The Constitution in Wartime: Beyond Alarmism and Complacency* (Duke University Press 2005) 39-54

Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı, ‘Olağanüstü Hâl İşlemleri İnceleme Komisyonu Faaliyet Raporu 2017-2022’ (*Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı*, 2023) <https://kutuphane.tbmm.gov.tr:8088/2023/202305780.pdf>

Ülgen Aladağ Ö, ‘Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri: İlk Gözlemler’ (2018) 2 Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi 619-636

—, ‘Kanun–Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi İlişkisinin Yargısal Denetimine Yönelik Sorunlar’ (2019) 36(1) Anayasa Yargısı 261-277

—, ‘L’état d’urgence et la Cour Constitutionnelle Turque’ (2019) 68 Annales de la Faculté de Droit d’Istanbul 139-160

Yokuş S, *Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi’nin Türkiye’de Olağanüstü Hal Rejimi Pratiği ve Anayasa Şikayetine Etkisi* (2. Bası, Seçkin 2017)

Yüksel İ, ‘Olağanüstü Halin İHAM Tarafından Denetimi’ (2018) 8(1) Akdeniz Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi 133-146

Zeybekoğlu A E, ‘Rechtsstaat’tan Doppelstaat’a ya da Refah Devletinden Neoliberal Bir Ütopyaya Doğru’ (2019) 6(3) Hukuk Kuramı 32-56