

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Anayasa Mahkemesi Başkanlığından:

Esas Sayısı : 2020/12

Karar Sayısı : 2020/46

Karar Tarihi: 10/9/2020

İTİRAZ YOLUNA BAŞVURAN: Manisa 1. İdare Mahkemesi

İTİRAZIN KONUSU: 6/10/1983 tarihli ve 2911 sayılı Toplantı ve Gösteri Yürüyüşleri Kanunu'nun 22. maddesinin birinci fıkrasında yer alan "...ve şehirlerarası karayollarında gösteri yürüyüşleri düzenlenemez." ibaresinin Anayasa'nın 13., 26. ve 34. maddelerine aykırılığı ileri sürülerek iptaline karar verilmesi talebidir.

OLAY: Gerçekleştirilmek istenen toplantı ve gösteri yürüyüşüne izin verilmemesine ilişkin işlemin iptali talebiyle açılan davada itiraz konusu kuralın Anayasa'ya aykırı olduğu kanısına varan Mahkeme, iptali için başvurmuştur.

I. İPTALİ İSTENEN KANUN HÜKMÜ

Kanun'un itiraz konusu kuralın da yer aldığı 22. maddesi şöyledir:

"Yasak yerler

Madde 22- (...) ile parklarda, mabetlerde, kamu hizmeti görülen bina ve tesislerde ve bunların eklentilerinde ve Türkiye Büyük Millet Meclisine bir kilometre uzaklıktaki alan içinde toplantı yapılamaz ve şehirlerarası karayollarında gösteri yürüyüşleri düzenlenemez.

Genel meydanlardaki toplantılarda, halkın ve ulaşım araçlarının gelip geçmesini sağlamak üzere valilik ve kaymakamlıklarca yapılacak düzenlemelere uyulması zorunludur."

II. İLK İNCELEME

1. Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü hükümleri uyarınca Zühtü ARSLAN, Hasan Tahsin GÖKCAN, Recep KÖMÜRCÜ, Serdar ÖZGÜLDÜR, Burhan ÜSTÜN, Engin YILDIRIM, Hicabi DURSUN, Celal Mümtaz AKINCI, Muammer TOPAL, M. Emin KUZ, Kadir ÖZKAYA, Rıdvan GÜLEÇ, Recai AKYEL, Yusuf Şevki HAKYEMEZ, Yıldız SEFERİNOĞLU ve Selahaddin MENTEŞ'in katılımlarıyla 19/2/2020 tarihinde yapılan ilk inceleme toplantısında dosyada eksiklik bulunmadığından işin esasının incelenmesine OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

III. ESASIN İNCELENMESİ

2. Başvuru kararı ve ekleri, Raportör Burak FIRAT tarafından hazırlanan işin esasına ilişkin rapor, itiraz konusu kanun hükmü, dayanan Anayasa kuralları ve bunların gerekçeleri ile diğer yasa belgeleri okunup incelendikten sonra gereği görüşülüp düşünüldü:

A. İtirazın Gerekçesi

3. Başvuru kararında özetle toplantı ve gösteri yapmanın amacının birtakım hak taleplerinin veya hukuksuzlukların kamuoyu ile paylaşılmasını sağlamak olduğu, gösteri yürüyüşünün yapılacağı yerin belirlenmesinde o yeri kullanacak diğer bireylerin hak ve özgürlüklerinin de gözetilmesi ve makul bir denge kurulması gerektiği, ancak böyle bir değerlendirme yapılmadan itiraz konusu kurala şehirlerarası karayollarında gösteri yürüyüşü yapılmasının kategorik olarak yasaklandığı belirtilerek kuralın Anayasa'nın 13., 26. ve 34. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

B. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

4. Kanun'un 22. maddesinin birinci fıkrasında parklarda, mabetlerde, kamu hizmeti görülen bina ve tesislerde ve bunların eklentilerinde ve Türkiye Büyük Millet Meclisine bir kilometre uzaklıktaki alan içinde toplantı yapılamayacağı ve şehirlerarası karayollarında gösteri yürüyüşleri düzenlenemeyeceği hüküm altına alınmıştır. Anılan fıkra yer alan "...ve şehirlerarası karayollarında gösteri yürüyüşleri düzenlenemez." ibaresi itiraz konusu kuralı oluşturmaktadır.

5. Anayasa'nın 34. maddesinin birinci fıkrasında "*Herkes, önceden izin almadan, silahlı ve silahlı saldırıya toplantı ve gösteri yürüyüşü düzenleme hakkına sahiptir*" denilmek suretiyle toplantı ve gösteri yürüyüşü düzenleme hakkı güvenceye bağlanmıştır. Anılan hak, bireylerin düşünce açıklamalarında bulunmak amacıyla açık veya kapalı mekânlarda, kamu otoriteleri ile üçüncü kişilerin müdahalesi olmaksızın geçici olarak bir araya gelebilme serbestisini korumaktadır.

6. Toplantı ve gösteri yürüyüşü düzenleme hakkı, bir düşüncüyü açıklamak, ortak çıkarları savunmak, belli fikir ve kanaatler çerçevesinde kamuoyu oluşturmak ve siyasal karar organlarını etkilemek için bireylerin bir araya gelebilmeleri amacına hizmet eder. Bu nedenle söz konusu hak, ifade özgürlüğüyle de yakından ilgili olup ifade özgürlüğü ile birlikte demokratik toplumun temelini oluşturmaktadır. Dolayısıyla demokratik bir toplumda ifade özgürlüğüne gösterilen önem ve hassasiyetin, toplantı ve gösteri yürüyüşü düzenleme hakkı yönünden de geçerli olması gerekmektedir.

7. Kural, şehirlerarası karayollarında gösteri yürüyüşü düzenlenemeyeceğini öngörmek suretiyle toplantı ve gösteri yürüyüşü düzenleme hakkını yer yönünden sınırlamaktadır.

8. Anayasa Mahkemesi, toplantı ve gösteri yürüyüşü düzenleme hakkının yer yönünden sınırlandırılmasına ilişkin temel yaklaşımını, 2911 sayılı Kanun'un 22. maddesinin birinci fıkrasında yer alan "*Genel yollar ...*" ibaresinin iptaline karar verdiği 28/9/2017 tarihli ve E.2014/101 ve K.2017/142 sayılı kararında ortaya koymuştur.

9. Anılan kararda toplantı ve gösteri yürüyüşünün başkalarının günlük yaşamlarını bir miktar zorlaştırmasının kaçınılmaz olduğu, genel yolların farklı amaçlarla kullanımının, farklı özgürlüklerin çatışmasına yol açabileceği, ancak temel hak ve özgürlüklerin çatışması durumunda özgürlükler arasında makul bir denge kurularak mümkün olduğu ölçüde her ikisinin de korunduğu bir yolun benimsenmesi gerektiği, bu bağlamda genel yollarda toplantı

düzenlenmesinin bu yolları kullanan kişilerin seyahat özgürlüklerini kısıtlamasının, otomatik olarak bu yollarda toplantı yapılmasının yasaklanmasını gerektirmeyeceği belirtilmiştir. Trafik akışının bozulması riskinin, genel yolların toplantılara tamamen kapatılmasına haklılık kazandırmayacağına vurgu yapılan kararda gündelik yaşamın etkilene boyutuna yönelik herhangi bir değerlendirme yapılmaksızın genel yollarda toplantı yapılmasının kategorik olarak yasaklanmasının demokratik toplumda zorunlu bir toplumsal ihtiyaca karşılık gelmediği, dolayısıyla kuralla getirilen söz konusu sınırlamanın demokratik toplum düzeninin gereklerine uygun bir sınırlama olarak nitelendirilemeyeceği sonucuna ulaşılarak kuralın iptaline karar verilmiştir (AYM, E.2014/101, K.2017/142, 28/9/2017, §§ 119, 123).

10. Anayasa'nın 13. maddesinde *“Temel hak ve hürriyetler, özlerine dokunulmaksızın yalnızca Anayasanın ilgili maddelerinde belirtilen sebeplere bağlı olarak ve ancak kanunla sınırlanabilir. Bu sınırlamalar, Anayasanın sözüne ve ruhuna, demokratik toplum düzeninin ve lâik Cumhuriyetin gereklerine ve ölçülülük ilkesine aykırı olamaz.”* denilmiştir. Buna göre toplantı ve gösteri yürüyüşü düzenleme hakkına itiraz konusu kuralla getirilen sınırlamanın Anayasa'nın ilgili maddesinde belirtilen sebeplere dayanma, demokratik toplum düzeninin gereklerine ve ölçülülük ilkesine aykırı olmama şartlarını sağlayıp sağlamadığının belirlenmesi gerekir.

11. Anayasa'nın 34. maddesinin üçüncü fıkrasında toplantı ve gösteri yürüyüşü düzenleme hakkının kullanılmasında uygulanacak şekil, şart ve usullerin kanunda gösterileceği belirtilmiştir. Bu kapsamda kabul edilen 2911 sayılı Kanun'un 22. maddesinde toplantı yapılamayacak ve gösteri yürüyüşü düzenlenemeyecek yerler belirlenmiş olup şehirlerarası karayollarında da gösteri yürüyüşü düzenlenmesi yasaklanmıştır.

12. Anayasa'nın anılan maddesinin ikinci fıkrasında ise toplantı ve gösteri yürüyüşü düzenleme hakkının millî güvenlik, kamu düzeni, suç işlenmesinin önlenmesi, genel sağlığın ve genel ahlâkın veya başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması amacıyla sınırlanabileceği ifade edilmiştir. Şehirlerarası karayollarında gösteri yürüyüşü düzenlenmesi, kamu düzenini ve diğer insanların seyahat özgürlüğünü etkileyebilir. Nitekim maddenin *“Maddede toplantı ve yürüyüş yapılması yasak olan yerler açıklanmış, ayrıca trafik düzeninin aksamaması hususu göz önünde bulundurulmuştur”* şeklindeki gerekçesinden, kanun koyucunun şehirlerarası karayollarında gösteri yürüyüşü düzenlenmesini yasaklama nedeninin trafik düzeninin aksatılmaması olduğu anlaşılmaktadır.

13. Trafik düzeninin aksamasının kamu düzenini ve diğer bireylerin seyahat özgürlüğünü etkileyebileceği açıktır. Bu itibarla şehirlerarası karayollarında gösteri yürüyüşü düzenlenemeyeceğini hükme bağlayan kuralla getirilen sınırlamanın Anayasa'nın 34. maddesinin ikinci fıkrasında belirtilen sınırlama sebeplerine uygun olarak öngörüldüğü, dolayısıyla anayasal bağlamda meşru bir amacının bulunduğu anlaşılmaktadır.

14. Şehirlerarası karayollarında gösteri yürüyüşünün düzenlenmesi, farklı özgürlüklerin çatışmasına yol açabilmektedir. Yukarıda da ifade edildiği üzere temel hak ve özgürlüklerin çatışması durumunda özgürlüklerden birinin diğerine tercih edilmesi değil, özgürlükler arasında makul bir denge kurularak her ikisinin de gerektiği ölçüde korunduğu bir yolun benimsenmesi gerekmektedir. Bu bağlamda, şehirlerarası karayollarında gösteri yürüyüşü düzenlenmesinin bu yolları kullanan kişilerin seyahat özgürlüklerini kısıtlaması, o alanda gösteri yürüyüşü yapılmasının kategorik olarak yasaklanmasını gerektirmez. Diğer bir

ifadeyle trafik akışının bozulması riski ve bunun doğuracağı sonuçlar, şehirlerarası karayollarının gösteri yürüyüşlerine tamamen kapatılmasına haklılık kazandırmamaktadır.

15. Gösteri yürüyüşünün yapılacağı güzergâh belirlenirken trafik düzeninin etkilenip etkilenmediği hususunun da gözönünde bulundurulması, haklar arasında denge kurulabilmesi bakımından gerekli ise de trafik düzeninin aksamamasına mutlak bir üstünlük tanınması, toplantı ve gösteri yürüyüşü düzenleme hakkı ile kamu düzeni ve başkalarının hak ve özgürlükleri arasındaki dengenin toplantı ve gösteri yürüyüşü düzenleme hakkı aleyhine orantısız bir şekilde bozulması sonucunu doğuracaktır. Zira Anayasa Mahkemesinin önceki kararlarında da işaret edildiği üzere toplantı ve gösteri yürüyüşünün başkalarının günlük yaşamlarını bir miktar zorlaştırması kaçınılmaz olup demokratik toplumda bu hakkın kullanılmasının gündelik yaşamı bir miktar zorlaştırmasının hoşgörüsüyle karşılanması gerekir (AYM, E.2014/101, K.2017/142, 28/9/2017, § 51; *Ali Rıza Özer ve diğerleri* [GK], B. No: 2013/3924, 6/1/2015, § 119; *Dilan Ögüz Canan* [GK], B. No: 2014/20411, 30/11/2017, § 41; *Gülşah Öztürk ve diğerleri*, B. No: 2013/3936, 17/2/2016, § 69).

16. Yürüyüşün yapılacağı mekânın belirlenmesinde başkalarının hak ve özgürlüklerine mutlak bir üstünlük tanınması durumunda, sadece belirli yerler gösteri yürüyüşü güzergâhı olacak, geri kalan yerler ise mutlak olarak yasaklanmış alan sayılacaktır. Oysa bazı durumlarda gerçekleştirilecek yürüyüşlerin muhataplarını etkileyebilmesi bakımından düzenlendiği mekânın, seçilen güzergâhın büyük bir önemi bulunmaktadır. Demokratik bir toplumda zorlayıcı bir neden bulunmadıkça kişilerin gösteri yürüyüşünü düzenleyecekleri mekânı seçebilmeleri gerekir.

17. Öte yandan, trafik düzeninin aksamaması ölçütünün dikkate alınmayacağı da söylenemez. Bu kapsamda bir yerde gösteri yürüyüşünün düzenlenmesi nedeniyle trafiğin aksaması gündelik yaşamı aşırı ve katlanılamaz derecede zorlaştırıyorsa anayasal ilke ve kurallara uygun davranılması şartıyla söz konusu hakkın sınırlanması mümkündür. İtiraz konusu kuralda ise zorlaştırmanın boyutuna yönelik herhangi bir düzenleme öngörülmeksizin şehirlerarası karayollarında gösteri yürüyüşünün düzenlenmesi kategorik olarak yasaklanmaktadır. Bu itibarla toplantı ve gösteri yürüyüşü düzenleme hakkına getirilen sınırlama zorunlu bir toplumsal ihtiyacı karşılamadığından demokratik toplum düzeninin gereklerine uygun bir sınırlama olarak değerlendirilemez.

18. Açıklanan nedenlerle kural Anayasa'nın 13. ve 34. maddelerine aykırıdır. İptali gerekir.

Kadir ÖZKAYA bu görüşe farklı gerekçeyle katılmıştır.

Serdar ÖZGÜLDÜR, Burhan ÜSTÜN, Muammer TOPAL, Rıdvan GÜLEÇ, Recai AKYEL, Yıldız SEFERİNOĞLU, Selahaddin MENTEŞ ve Basri BAĞCI bu görüşe katılmamışlardır.

Kural, Anayasa'nın 13. ve 34. maddelerine aykırı görülerek iptal edildiğinden ayrıca Anayasa'nın 26. maddesi yönünden incelenmemiştir.

IV. HÜKÜM

6/10/1983 tarihli ve 2911 sayılı Toplantı ve Gösteri Yürütüşleri Kanunu'nun 22. maddesinin birinci fıkrasında yer alan "...ve şehirlerarası karayollarında gösteri yürüyüşleri düzenlenemez." ibaresinin Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE, Serdar ÖZGÜLDÜR, Burhan ÜSTÜN, Muammer TOPAL, Rıdvan GÜLEÇ, Recai AKYEL, Yıldız SEFERİNOĞLU, Selahaddin MENTEŞ ile Basri BAĞCI'nın karşıoyları ve 30/3/2011 tarihli ve 6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 65. maddesinin (1) numaralı fıkrası gereğince OYÇOKLUĞUYLA 10/9/2020 tarihinde karar verildi.

Başkan
Zühtü ARSLAN

Başkanvekili
Hasan Tahsin GÖKCAN

Başkanvekili
Kadir ÖZKAYA

Üye
Serdar ÖZGÜLDÜR

Üye
Burhan ÜSTÜN

Üye
Engin YILDIRIM

Üye
Hicabi DURSUN

Üye
Celal Mümtaz AKINCI

Üye
Muammer TOPAL

Üye
M. Emin KUZ

Üye
Rıdvan GÜLEÇ

Üye
Recai AKYEL

Üye
Yusuf Şevki HAKYEMEZ

Üye
Yıldız SEFERİNOĞLU

Üye
Selahaddin MENTEŞ

Üye
Basri BAĞCI

FARKLI GEREKÇE

1. Mahkememizce, 6/10/1983 tarihli ve 2911 sayılı Toplantı ve Gösteri Yürüyüşleri Kanunu'nun 22. maddesinin birinci fıkrasında yer alan "...ve şehirlerarası karayollarında gösteri yürüyüşleri düzenlenemez." ibaresinin iptaline karar verilmiştir. İptal kararına aşağıda belirtilen gerekçelerle iştirak ediyorum.

2. 2911 sayılı Kanun'un 22. maddesinin birinci fıkrasında parklarda, mabetlerde, kamu hizmeti görülen bina ve tesislerde ve bunların eklentilerinde ve Türkiye Büyük Millet Meclisine bir kilometre uzaklıktaki alan içinde toplantı yapılamayacağı ve şehirlerarası karayollarında gösteri yürüyüşleri düzenlenemeyeceği hüküm altına alınmıştır.

3. Toplantı ve gösteri yürüyüşü düzenleme hakkı, Anayasa'nın 34. maddesinin birinci fıkrasında, "*Herkes, önceden izin almadan, silahsız ve saldırısız toplantı ve gösteri yürüyüşü düzenleme hakkına sahiptir.*" denilmek suretiyle anayasal güvenceye bağlanmıştır.

4. Anayasa Mahkemesi kararlarında belirtildiği üzere toplantı ve gösteri yürüyüşü düzenleme hakkı, düşünceyi ifade etme biçimlerinden birini oluşturur ve bireylerin bir fikri açıklamak, ortak çıkarları savunmak, belli fikir ve kanaatler çerçevesinde kamuoyu oluşturmak ve siyasal karar organlarını etkilemek için bir araya gelebilmeleri amacına hizmet eder. Bu hak ifade özgürlüğüyle yakından ilgilidir ve ifade özgürlüğü ile birlikte demokratik toplumun önemli unsurlarından birisini oluşturur. Dolayısıyla demokratik bir toplumda ifade özgürlüğüne gösterilen önem ve hassasiyetin, toplantı ve gösteri yürüyüşü düzenleme hakkına da gösterilmesi gerekir.

5. Toplantı ve gösteri yürüyüşü düzenleme hakkının amacı ve mahiyeti ile konuya ilişkin Anayasa Mahkemesi kararları gözetildiğinde, bu hakkın, toplantı veya gösteri yürüyüşünün yapılacağı mekânı seçme serbestisini de kapsadığı açıktır. Bu itibarla bireylerin toplantı ve gösteri yürüyüşü düzenleyecekleri yeri belirleme serbestisini sınırlayan düzenlemeler bu hakka müdahale niteliği taşır.

6. İtiraz konusu kural şehirlerarası karayollarında hiçbir şekilde gösteri yürüyüşü düzenlenemeyeceğini öngörmek suretiyle anılan hakka sınırlama getirmektedir.

7. Anayasa'nın 34. maddesinde toplantı ve gösteri yürüyüşü mutlak bir hak olarak düzenlenmemiştir. Buna göre demokratik toplum açısından çok önemli bir hak olmasına rağmen toplantı ve gösteri yürüyüşleri de Anayasa'da belirtilen nedenlere, kural ve ilkelere uygun davranmak kaydıyla sınırlandırılabilir. Dolayısıyla kanun koyucunun temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılmasının rejimini düzenleyen Anayasa'nın 13. maddesine uygun davranmak koşuluyla toplantı ve gösteri yürüyüşü yapılacak yer ve güzergâhlara yönelik olarak sınırlamalar getirmesi mümkündür.

8. Anayasa'nın 13. maddesinde "*Temel hak ve hürriyetler, özlerine dokunulmaksızın yalnızca Anayasanın ilgili maddelerinde belirtilen sebeplere bağlı olarak ve ancak kanunla sınırlanabilir. Bu sınırlamalar, Anayasanın sözüne ve ruhuna, demokratik toplum düzeninin ve lâik Cumhuriyetin gereklerine ve ölçülülük ilkesine aykırı olamaz.*" denilmiştir.

9. Buna göre kuralın Anayasa'ya uygun olup olmadığının tespit edilebilmesi için kuralla getirilen sınırlamanın Anayasa'nın 34. maddesinde belirtilen sebeplere dayanma, demokratik toplum düzeninin gereklerine uygun olma ve ölçülülük ilkesine aykırı olmama şartlarını sağlayıp sağlamadığının belirlenmesi gerekir.

10. Anayasa'nın 34. maddesinin ikinci fıkrasında toplantı ve gösteri yürüyüşü düzenleme hakkının millî güvenlik, kamu düzeni, suç işlenmesinin önlenmesi, genel sağlığın ve genel ahlâkın veya *başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması* amacıyla sınırlanabileceği ifade edilmiştir.

11. Şehirlerarası karayollarında gösteri yürüyüşü düzenlenmesi kamu düzenini ve diğer insanların seyahat özgürlüğünü etkileyebilir. İtiraz konusu kuralın gerekçesinde "*Maddede toplantı ve yürüyüş yapılması yasak olan yerler açıklanmış, ayrıca trafik düzeninin aksamaması hususu göz önünde bulundurulmuştur.*" denilmiştir. Gerekçeye göre kanun koyucunun şehirlerarası karayollarında gösteri yürüyüşü düzenlenmesini yasaklama nedeninin trafik düzeninin aksatılmaması olduğu anlaşılmaktadır.

12. Şehirlerarası karayollarında gösteri yürüyüşü düzenlenmesinin, buna bağlı olarak da trafik düzeninin aksamasının, başta gösteri yürüyüşü yapacak bireylerin olmak üzere birçok kişinin can ve mal güvenliğini dolayısıyla kamu düzenini ve bir kısım bireylerin seyahat özgürlüğünü etkileyebileceği tartışmasıdır. Bu nedenle gösteri yürüyüşünün yapılacağı güzergâhın belirlenmesinde trafik düzeninin aksamaması ölçütünün dikkate alınmayacağı söylenemeyeceğinden, itiraz konusu kuralla getirilen sınırlamanın Anayasa'nın 34. maddesinin ikinci fıkrasında belirtilen sınırlama sebeplerine uygun olarak öngörüldüğü sonucuna varılmaktadır. Dolayısıyla *başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması* amacına dayanan kuralın anayasal bağlamda meşru bir amacının bulunduğu anlaşılmaktadır. Ancak kuralın anayasal bağlamda meşru bir sınırlama nedenine dayanması yeterli olmayıp demokratik toplum düzeninin gereklerine uygun bir sınırlama niteliğini de taşıması gerekir.

13. Anayasa Mahkemesinin muhtelif kararlarında işaret edildiği üzere bir kısım hak ve özgürlükler ile diğer bir kısım hak ve özgürlükler arasında veya bir kısım hak ve özgürlükler ile kamu yararı arasında kaçınılmaz olarak bir çatışma çıkması halinde, özgürlüklerden birinin diğerine tercih edilmesi gibi bir yolun değil, özgürlükler arasında veya özgürlükler ile kamu yararı arasında makul bir denge kuran, her ikisini de gerektiği ölçüde koruyan bir yolun benimsenmesi gerekir. Ayrıca toplantı ve gösteri yürüyüşü hakkı bakımından, toplantı ve gösteri yürüyüşünün başkalarının günlük yaşamlarını bir miktar zorlaştırmasının kaçınılmaz olduğunun, demokratik toplumda bu zorlaştırmanın hoşgörülle karşılanması gerektiğinin de dikkate alınması gerekir. (AYM, E.2014/101, K.2017/142, 28/9/2017, § 51; *Ali Rıza Özer ve diğerleri* [GK], B. No: 2013/3924, 6/1/2015, § 119; *Dilan Ögüz Canan* [GK], B. No: 2014/20411, 30/11/2017, § 41; *Gülşah Öztürk ve diğerleri*, B. No: 2013/3936, 17/2/2016, § 69).

14. 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu'na bakıldığında, şehirlerarası karayollarının (erişme kontrollü karayolları- otoyollar, ekspres yollar, tek yönlü karayolları, iki yönlü karayolları, bölünmüş karayolları vb. şekilde) farklı özellikleri haiz birçok türünün bulunduğu görülmektedir. Bu durum dikkate alındığında, gösteri yürüyüşü yapılabilmesi bakımından her bir şehirlerarası karayoluna farklı bir yaklaşım gösterilebileceği; ayrıca gösteri yürüyüşlerinin gerçekleştiriliş biçimleri ile gösteri yürüyüşüne katılacak olanların

sayısal farklılıklarının da her türdeki şehirlerarası karayolu bakımından farklı değerlendirmeler yapılabilmesine imkân sağlayabileceği; hal böyle olunca da salt trafik düzenin aksamaması amacının temini bakımından, şehirlerarası karayollarının tümünde ve her durumda gösteri yürüyüşü yapılmasının mutlak olarak yasaklanmasının gerekmediği, itiraz konusu kuralda ise bu durumla çelişen bir hükme yer verildiği anlaşılmaktadır. Diğer bir ifadeyle salt trafik akışının bozulması riskinin ve bunun doğuracağı sonuçların, birçok çeşidi bulunan şehirlerarası karayollarının aralarında ayırım yapılmaksızın tümünün kategorik olarak gösteri yürüyüşlerine tamamen kapatılmasına haklılık kazandırmadığı sonucuna varılmaktadır.

15. Ayrıca belirtmek gerekir ki bazı durumlarda, gerçekleştirilecek yürüyüşlerin muhataplarını etkileyebilmesi bakımından, düzenlendiği mekânın, seçilen güzergâhın büyük bir önemi bulunur. Dolayısıyla demokratik bir toplumda zorlayıcı bir neden bulunmadıkça kişilerin gösteri yürüyüşünü düzenleyecekleri mekânı seçebilmeleri gerekir.

16. Bu itibarla haklar arasında denge kurulabilmesi bakımından, gösteri yürüyüşünün yapılacağı güzergâhın belirlenmesinde trafik düzeninin etkilenip etkilenmediği hususu gözönünde bulundurulabilecek bir unsur niteliğini haiz ise de bundan hareketle yukarıda belirtilen hususlar bağlamında demokratik toplum düzeni bakımından gerekliliği ortaya konulmaksızın, toplantı ve gösteri yürüyüşü düzenleme hakkına nazaran trafik düzeninin aksamamasına mutlak bir üstünlük tanınmasının, demokratik toplum düzeninin gerekleriyle bağdaşmadığı sonucuna varılmaktadır.

17. Açıklanan nedenlerle kural Anayasa'nın 13. ve 34. maddelerine aykırıdır. İptali gerekir.

Kadir ÖZKAYA
Başkanvekili

KARŞI OY GEREKÇESİ

Anayasa'nın 34. maddesinin birinci fıkrasında düzenlenen toplantı ve gösteri yürüyüşü düzenleme hakkı, aynı maddenin ikinci fıkrası uyarınca, fıkarda belirtilen amaçlarla kanunla sınırlanabilmektedir. Yine aynı maddenin üçüncü fıkrasında, toplantı ve gösteri yürüyüşü düzenleme hakkının kullanılmasında uygulanacak şekil, şart ve usullerin kanunda gösterileceği hüküm altına alınmıştır.

İptal istemine konu kural, Anayasanın anılan hükümleri doğrultusunda bir sınırlama öngörmekte ve şehirlerarası karayollarında gösteri yürüyüşü yapılması yasaklamaktadır. Ülke çapında çeşitlilik gösteren (erişme kontrollü karayolları-otoyollar, ekspres yollar, tek yönlü karayolları, iki yönlü karayolları, bölünmüş karayolları vb.) şehirlerarası karayollarında gösteri yürüyüşlerinin yasaklanması, şüphesiz kamu düzeninin (trafik güvenliği) ve başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması amacına dayıdır. Anayasa'nın açıkça sınırlama getirebileceğini düzenlediği bir hakkın, yine Anayasa'nın 13. maddesine uygun biçimde sınırlanması gerekir. Kural bu yönü itibarıyla de 13. maddeye uygun olup, ölçülülük ilkesine aykırı değildir. Aksinin kabulü, karayolu trafiğine tahsisli şehirlerarası yolların yayalarca gösteri yürüyüşü sahası olarak yoğun biçimde kullanılmasına yol açacak, can ve mal güvenliği, dolayısıyla da karayolu ulaşımı ve trafiği büyük risk ve tehlike altına girecektir. Kamu düzeni ve başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması gibi Anayasal kriterler bir istisna olarak düzenlenmiş ve bu konuda yasa koyucuya bir takdir hakkı tanınmışken, gösteri yürüyüşü düzenleme hakkının bu istisna gözetilmeksizin adeta mutlak bir hak gibi değerlendirilmek suretiyle, kişilerin diledikleri mekânda gösteri yürüyüşü düzenlemeleri gerektiği şeklinde bir sonuca ulaşılması, belirtilen Anayasal düzenlemelerle uyumlu değildir.

Açıklanan nedenlerle; kuralın Anayasa'ya aykırı bir yönünün bulunmadığı ve iptal isteminin reddine karar verilmesi gerektiği kanaatine vardığımızdan; çoğunluğun aksi yöndeki kararına katılmıyoruz.

Üye
Serdar ÖZGÜLDÜR

Üye
Burhan ÜSTÜN

KARŞI OY GEREKÇESİ

Toplantı ve gösteri yürüyüşü düzenleme hakkı, Anayasanın 34. maddesinde yer alan mutlak olmayan anayasal bir haktır. Anayasa'nın 34/2. maddesi gereğince bu hak; milli güvenlik, kamu düzeni, suç işlenmesinin önlenmesi, genel sağlığın ve genel ahlakın veya başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması amacıyla ve kanunla sınırlandırılabilir.

Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin 11. maddesinde bu hak toplanma hakkı olarak isimlendirilmekte ve Anayasadaki düzenlemenin aksine gösteri yürüyüşünden bir hak veya unsur olarak bahsedilmemektedir. Bununla birlikte Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi kararlarında gösteri yürüyüşü, toplanma hakkının özel bir tezahür şekli olarak söz konusu hak kapsamında değerlendirilmektedir¹. Aynı şekilde oturma eylemi yapmak ve slogan atmakta toplanma hakkının özel tezahür şekilleri olarak kabul görmektedir².

Anayasada yer alan düzenlemeye uygun şekilde toplantı ve gösteri yürüyüşü düzenleme hakkı her iki faaliyeti de kapsayacak şekilde ve her ikisini de ayrı ayrı tanımlamak suretiyle 2911 sayılı Kanun tarafından düzenlenmiştir. Söz konusu Kanunun 2. maddesinde toplantı ve gösteri yürüyüşü kavramları ayrı ayrı tanımlanmıştır. Kanunun sistematığında de bu iki faaliyet genel olarak birlikte zikredilmek suretiyle değerlemelere tabi tutulmakla birlikte, itiraz talebine konu 22. maddede olduğu gibi ayrı ayrı düzenlemelere de tabi olabilmektedir.

Toplantı ve gösteri yürüyüşü düzenleme hakkı niteliği itibarıyla başta ifade özgürlüğü olmak üzere diğer temel hak ve özgürlüklerin gerçekleştirilmesinde bir araç hak olarak da fonksiyon icra etmektedir. 2911 sayılı Kanunun 2. maddesindeki tanımlarda toplantı ve gösteri yürüyüşü düzenleme hakkının "belirli konular üzerinde halkı aydınlatmak ve kamuoyu yaratmak suretiyle o konuyu benimsetmek için gerçek ve tüzel kişilerin düzenleyecekleri faaliyetler" olarak nitelendirilmek suretiyle, bu hakkın ifade özgürlüğüyle olan ilişkisi ön plana çıkartılmaktadır. Bununla birlikte toplanma hakkı din ve vicdan hürriyetinin gerçekleştirilmesinde de fonksiyon icra edebilmektedir.

Özü itibarıyla gerek toplanma ve gerekse gösteri yürüyüşü 2911 sayılı Kanunda iki ayrı faaliyet olarak tanımlanmış olsa da özünü toplanma fiilinin oluşturduğu tek bir haktır. Ayrıca başta düşüncüyü açıklama ve yayma hürriyeti olmak üzere diğer hakların gerçekleştirilmesine de hizmet eden bir araç hak niteliğindedir.

Yukarıda da ifade edildiği gibi bu hak Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nde "toplanma hakkı" ismiyle hayat bulmakta, toplanma fiiline ek olarak yürüme, oturma, slogan atma, protestoda bulunma şeklinde ortaya çıkabilmektedir. Hakkın temelinde birden fazla kişinin bir araya gelerek kendilerini ifade etmeleri yatmaktadır. Buradan hareketle ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin 11. maddesindeki düzenleme dikkate alındığında, aslolan insanların bir araya gelerek kendilerini ifade etmeleri, toplanmak suretiyle birlikliklerinden oluşacak güçten istifade etmeleridir.

¹ Christians Against Racism and Fascism - Birleşik Krallık (Prg.148)

² Cisse - Fransa, Oya Ataman - Türkiye

Kanun koyucu 2911 sayılı Kanunun 22/1. maddesinde şehirlerarası karayollarını gösteri yürüyüşleri için uygun bir mekân olarak değerlendirmemektedir. Bu durumun Anayasa'ya aykırı olup olmadığı hususuna gelince, öncelikle söz konusu hakkın Anayasa'daki düzenleniş şekline bakılmasında fayda vardır.

Yukarıda da belirtildiği gibi söz konusu hak tanımlanırken nitelik itibarıyla tasnife tabi tutularak ancak silahsız ve saldırsız olan toplantı ve gösteri yürüyüşleri temel bir hak olarak tanımlanmıştır. Ayrıca kendisini düzenleyen maddede özel kısıtlama sebepleriyle tahdit edilebileceği de belirtilmiştir. Bu bağlamda bir toplantı ve gösteri yürüyüşü silahsız ve saldırsız olsa bile Anayasanın 34/2. maddesinde sayılan sebeplerle sınırlandırmaya tabi tutulacağı hüküm altına alınmıştır. Bu sebepler arasında "başkasının hak ve özgürlüklerinin korunması" gerekçesiyle yapılacak sınırlamalar konumuz açısından da özel önem arz etmektedir.

Şehirlerarası karayolları insanların başta seyahat özgürlüğü olmak üzere birçok hakkını kullanmak için yararlandığı yerlerdir. Bu hakkın yanı sıra, şehirlerarası karayolları ayrıca kişilerin mülklerini kullanmaları, eğitim haklarından yararlanmaları, çalışma haklarını gerçekleştirmeleri için de kullandıkları mekanlardır. Bu nedenle şehirlerarası karayollarında yapılacak gösteri yürüyüşlerinin başkalarının başta seyahat özgürlüğü olmak üzere birçok hakkını doğrudan veya dolaylı olarak etkileyeceği gayet açıktır. Bunun yanı sıra bu yolları kullanan ambulans ve itfaiye araçları gibi acil hareket etmeleri bireylerin yaşam hakkıyla doğrudan ilintili vasıtalar nedeniyle buralarda yapılacak faaliyetlerin başkalarının yaşam haklarına da olumsuz tesir etme ihtimali bulunmaktadır. Hatta gösteri yürüyüşlerine katılanların dahi şehirlerarası karayollarının özellikleri gereği yaşamlarının tehlikeye girme ihtimali de bulunmaktadır.

Öte yandan toplanma ve gösteri yürüyüşü düzenleme hakkının kendisinden umulan fonksiyonu yerine getirebilmesi için birtakım rahatsızlıklara neden olmasını da tahammülle karşılamak gerektiği genel kabul gören bir gerçekliktir. Buradaki ölçü ise başkaları ve kamu açısından toplantı gösteri yürüyüşünden kaynaklanacak sıkıntıların katlanılmaz boyutlara ulaşmamasıdır³.

2911 sayılı Kanun'un 22. maddesinin 1. fıkrası ile kanun koyucu bir hakkın kullanılması ile başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması noktasında şehirlerarası karayollarında toplanmaya izin vermek ama gösteri yürüyüşlerini yasaklamak suretiyle makul bir denge kurmuştur.

Daha statik ve kontrolü nispeten daha kolay olan toplanma faaliyetine izin vermek suretiyle bireylerin ifade özgürlüklerini kullanmalarına ve seslerini duyurmalarına imkân sağlarken, daha dinamik ve kontrolü daha zor olan, ayrıca zaman itibarıyla daha uzun sürede gerçekleşme ihtimali yüksek bulunan gösteri yürüyüşlerini kısıtlamak suretiyle Anayasanın 34/2. maddesinde sayılan kısıtlama sebeplerinden yararlanarak başkalarının hak ve özgürlüklerini kullanmalarını teminat altına almaya çalışmıştır.

İtiraz istemine konu olan düzenleme, sadece gösteri yürüyüşünü kısıtlaması ve toplanma faaliyetine dair bir yasak ihtiva etmemesi nedeniyle hakkın özüne temas eden ve onu anlamsız kılan bir nitelik göstermemektedir.

³ Eva Molnar - Macaristan

Bu itibarla, hak ve özgürlükler açısından ölçsüz bir kısıtlama mahiyetinde olduğu söylenemez. Zira temel faaliyet olan toplanma konusunda bir yasak içermemekte, bu hakkın özel tezahür şekillerinden sadece bir tanesi olan gösteri yürüyüşü düzenlemeye tahdit koymaktadır. Toplanma hakkının muhtevasında yer alan oturma eylemi, protesto, slogan atma gibi bireylerin kendilerini ifade etme imkânları halen kullanılabilir niteliktedir.

Çoğunluğun itiraza konu düzenlemenin kategorik bir yasak getirdiğı yönündeki görüşüne de iştirak dört sebeple mümkün değildir.

Öncelikle Anayasada kanun koyucunun kategorik düzenleme yapmasını engelleyen bir hüküm bulunmamaktadır.

İkinci olarak, kanun koyucunun yer ismi zikretmek suretiyle yapacağı her kısıtlamayı kategorik kısıtlama olarak nitelemek yasamanın genellik fonksiyonuyla çelişecektir. Bu kaygıyla hareket edilmesi durumunda tek tek sayılarak getirilecek kısıtlamaların ulaşacağı hacme kanun metinlerinde yer verilmesi mümkün olmayacak, muhtemelen amaca hizmet edecek birçok unsur düzenleme dışı kalarak kanun kalitesini olumsuz yönde etkileyecektir.

Üçüncü olarak, kısıtlama tüm ulaşım yollarını kapsamış olsaydı çoğunluğun kastettiğı manada kategorik bir kısıtlama akla gelebilirdi. Ancak mevcut düzenlemede yasak tüm ulaşım yollarını değil sadece şehirlerarası karayollarını kapsamaktadır. Düzenlemede bu yerlerin toplumun ihtiyaçları ve bireylerin temel haklarının kullanılması açısından ifa ettiği işlev kanun koyucu tarafından dikkate alınmıştır. Bunun makul olmadığını iddia etmek de mümkün değildir.

Son olarak, getirilen kısıtlama denetime konu temel hak açısından kategorik bir kısıtlama ihtiva etmemekte, toplanma hakkının birçok tezahür şeklinden sadece gösteri yürüyüşü yönünden tahdit içermekte bu durum da temel hakkın kullanılması açısından ciddi bir engel oluşturmamaktadır.

Düzenlemenin tüm bu nitelikleri birlikte değerlendirildiğinde; kanun koyucunun takdir hudutları dahilinde hareket ettiği, getirilen kısıtlamanın hakkın özüne dokunmadığı, Anayasada öngörülen özel kısıtlama sebeplerine dayandığı, demokratik toplum gerekliliklerine aykırılık teşkil etmediğı ve ölçülü olduğı görüldüğünden çoğunluğun iptal yönündeki görüşüne iştirak edilmemiştir.

Üye
Muammer TOPAL

Üye
Rıdvan GÜLEÇ

Üye
Basri BAĞCI

KARŞIOY GEREKÇESİ

1) 6.10.1983 tarihli, 2911 sayılı Toplantı ve Gösteri Yürüyüşleri Kanunu'nun; 22. maddesinin birinci fıkrasında yer alan "...ve şehirler arası karayollarında gösteri yürüyüşleri düzenlenemez." ibaresinin Anayasa'nın 13. ve 34. maddelerine aykırı olduğu gerekçesiyle saygın çoğunluk tarafından verilen iptal kararına aşağıda açıklanan gerekçelerle katılmamaktadır.

2) Toplantı ve gösteri yürüyüşü düzenleme hakkı, mutlak bir hak olmayıp kanun ile sınırlandırılması mümkün olan haklardandır. Anayasa'nın 34. maddesinin birinci fıkrasında düzenlenen toplantı ve gösteri yürüyüşü düzenleme hakkı, aynı maddenin ikinci fıkrası uyarınca, fıkra da belirtilen amaçlarla kanunla sınırlanabilmektedir. Ayrıca, maddenin üçüncü fıkrasında, toplantı ve gösteri yürüyüşü düzenleme hakkının kullanılmasında uygulanacak şekil, şart ve usullerin kanunda gösterileceği belirtilmiştir.

3) Dava konusu kural ile, şehirler arası karayollarında gösteri yürüyüşleri düzenlenmesi yasaklanmak suretiyle gösteri yürüyüşü düzenleme hakkına sınırlama getirilmiştir. Getirilen sınırlama, "*başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması*" meşru amacına dayanmaktadır. Bu sınırlamanın aynı zamanda ölçülü olduğu hususunda da bir şüphe bulunmamaktadır.

4) Şehirler arası karayollarında gösteri yürüyüşleri düzenlemesi yapılamayacağı kuralı ile şehirler arası karayolları için bir sınırlamaya gidilmiş olup, gösteri yürüyüşlerinin düzenlenebileceği başka mekanlar ve alanlar öngörülmüştür. Milyonlarca insanın birlikte yaşadığı kent yaşamında ve ulaşımın hızlandığı ve yaygınlaştığı bir küreselleşme ortamında; mahiyetleri itibarıyla gösteri yürüyüşlerinin düzenlenmesinin mekan ve yer itibarıyla sınırlanmasının çağdaş yaşamın koşullarının getirdiği bir zorunluluk olduğu bilinmektedir.

5) Şehirler arası karayollarının asıl var olma amacı; yerel, bölgesel, ulusal ve küresel düzeyde araçların (insan ve eşya) ulaşımının ve seyahatinin sağlanması olup, buralarda gösteri yürüyüşleri düzenlenmesi kişilerin seyahat ve ulaşım hakkını zedeler. Maddenin gerekçesinden, kanun koyucunun şehirler arası karayollarında gösteri yürüyüşleri düzenlenmesini yasaklamasının nedeninin trafik düzeninin aksatılmaması olduğu anlaşılmaktadır. Şehirler arası karayollarında, trafik düzeninin aksatılmadan gösteri yürüyüşü düzenlenmesi mümkün olmadığından kanun koyucu, buraların gösteri yürüyüşü güzergahı olarak belirlenmesine yönelik bir yasak öngörmüştür.

6) Şehirler arası karayollarında gösteri yürüyüşleri düzenlenmesi; trafiği aksatacak, yavaşlatacak ve hatta bir süre durduracak olmasının etkisiyle, gündelik yaşamın "*aşırı ve katlanılamaz*" derecede zorlaşmasına neden olacaktır. Şehirler arası karayollarında düzenlenen bir gösteri yürüyüşünün sebep olduğu trafiğin aksaması nedeniyle oluşan başkalarının mağduriyetleri ile zedelenen hak ve özgürlükleri dikkate alınmalıdır. Bu nedenlerle, itiraz konusu kuralla toplantı ve gösteri yürüyüşü düzenleme hakkına yapılan müdahale, ölçülülük ilkesine bir aykırılık oluşturmamaktadır.

7) Gösteri yürüyüşleri düzenlemesi bakımından şehirler arası karayolları için bir sınırlamaya gidilmiş olması, gösteri yürüyüşlerinin düzenlenebileceği başka mekanlar ve

alanlar öngörölmüş olması birlikte ele alındığında; geldiğimiz iletişim ve haberleşme koşulları çerçevesinde, gösteri ve yürüyüş hakkının kullanımının etkinliğine zarar vermemektedir. Gösteri ve yürüyüş hakkının kullanımının geniş kitlelere duyurulması ihtiyacını, geldiğimiz bilişim ve teknoloji düzeyinde; sosyal medya, yerel, bölgesel, ulusal hatta küresel medya ve haber ajansları duyurmaktadır. Yirmi dört saat yayın yapan çok sayıda internet, görsel ve yazılı basın ile gösteri ve yürüyüşün duyurulması imkan ve fırsatı var olduğundan, başkalarının hak ve özgürlüklerinin zedelenmesine yol açabilecek, başkalarının mağduriyetine neden olabilecek, şehirler arası yolda gösteri yapma zorunluluğunu ortadan kaldırmaktadır. Bu nedenlerle, itiraz konusu kuralla toplantı ve gösteri yürüyüşü düzenleme hakkına yapılan müdahale, demokratik toplum düzeninin gereklerine uygun bir sınırlama olarak değerlendirilmektedir.

8) Şehirler arası karayollarında gösteri yürüyüşleri düzenlenmesinin yasaklanması, gösteri yürüyüşleri düzenlenecek mekanları sınırlandıracağından gösteri yürüyüşü düzenleme hakkına müdahale niteliği taşıdığı ileri sürülebilir. Şehirler arası karayollarının gösteri yürüyüşleri düzenlenme yeri olarak belirlenmesinin yasaklanması suretiyle hakka yapılan müdahalenin, başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması amacına dayandığı ve meşru olduğu anlaşılmaktadır. Meşru amaca dayanan bu sınırlandırma Anayasa'nın 13. maddesi uyarınca demokratik toplum düzeninin gereklerine uygun ve ölçülü bulunması da ayrıca gerekmektedir. Sınırlandırma, getirilen hakkın özüne dokunmayan ve demokratik toplum düzeninin gereklerine uygun ve aynı zamanda ölçülüdür. Şehirler arası karayollarında gösteri yürüyüşleri düzenlenmesi yapılmasını yasaklayan kural, çoğunluk görüşünde ileri sürülen argümanların aksine Anayasa'nın 13. ve 34. maddelerine uygun bulunmaktadır.

Üye
Recai AKYEL

Üye
Yıldız SEFERİNOĞLU

Üye
Selahaddin MENTEŞ