

Dernekler Mevzuatında Son Dönemde Yapılan Değişikliklerin Örgütlenme Özgürlüğüne Etkileri

Mustafa GÜMÜŞ*

* Stajyer Avukat, Ankara Barosu. (stjav.mustafa@gmail.com),
ORCID ID: [0000-0002-8972-7200](https://orcid.org/0000-0002-8972-7200).

GİRİŞ

Sivil alanın en önemli öğelerinden birisi derneklerdir. Bireylerin bir araya gelerek belirli bir amaç etrafında toplanarak kurduğu dernekler toplumsal mücadelenin, hak arama özgürlüğünün ve kişisel gelişimin en önemli unsuru olduğu bilinmektedir. Sivil alanda faaliyet gösteren dernekler belirli bir mevzuat çerçevesinde kurulur ve faaliyetlerini o mevzuata uygun olarak sürdürmektedir.

Sivil alanın tabi tutulduğu mevzuat, sivil alanın yapısı gereği olabildiğince özgür olmalı ve bu alanı bir araya getiren bileşenlerin özgürce faaliyet göstermesine müsaade etmelidir. Aksi takdirde alan “sivil” olmaktan çıkacağı ve devlet otoritesine ait bir kamu kurumu olacağına hiç şüphe bulunmamaktadır.

Ülkemizde son yıllarda dernekler mevzuatında yapılan değişikliklerin iktidar erkince “sivil” alanın özgürlükçü yapısına açıkça müdahale amacı taşıdığı görülmekle birlikte vatandaşların en temel Anayasal hakkı olan örgütlenme hakkına kısıtlama getirdiği aşikardır.

Bu çalışmada Aralık 2019’dan başlayarak günümüze kadar Dernekler Kanunu, Yardım Toplama Kanunu ve Dernekler Yönetmeliğinde yapılan değişiklikler başta örgütlenme hakkı olmak üzere derneklerin yapısına, çalışma alanlarına ve finansal yapılarına etkileri incelenerek sivil alanda yarattığı yeni iklimin etkileri gösterilecektir.

I. ÖRGÜTLENME ÖZGÜRLÜĞÜ

“Örgütlenme özgürlüğü, bireylerin kendi menfaatlerini korumak için kendilerini temsil eden bir toplu teşekkül oluşturarak bir araya gelmeleri özgürlüğü olarak tanımlanabilir.”^[1] Toplumun bir parçası olan bireyler örgütlenme özgürlüğü sayesinde topluluklar haline gelir ve kendilerini sosyal, kültürel, siyasal ve ekonomik açıdan gerçekleştirmek için örgütlenirler.

Avrupa Hukuk Yoluyla Demokrasi Komisyonunun (Venedik Komisyonu) Azerbaycan’da sivil toplum örgütlerine dair mevzuatın insan hakları standartlarına uyumunu değerlendirdiği görüşünde örgütlenme özgürlüğünü şu

[1] Ulaş Karan, *Örgütlenme ve Toplanma Özgürlüğü Anayasa Mahkemesine Bireysel Başvuru El Kitapları Serisi*, (Ankara: Avrupa Konseyi Ankara Program Ofisi, 2018), 3.

şekilde tanımlamıştır: Örgütlenme özgürlüğü, bireylerin bir araya gelmelerini ve ortak menfaatlerini sürdürmelerini, geliştirmelerini ve korumalarını sağlayan bir insan hakkıdır.^[2]

Ülkemizde örgütlenme Anayasa'nın 33., 51. ve 68. maddelerinde düzenlenen Dernek Kurma Hürriyeti, Sendika Kurma Hakkı ve Siyasi Parti Kurma Hakkı olarak ortaya çıkmaktadır. Bu haklar örgütlenmeye yönelik en temel haklardır ve Anayasa tarafından tanınmakta ve korunmaktadır. Bu hakkın kapsamı, sınırlandırılması ve hakkın kullanımında uygulanacak usul ve esaslar Dernekler Kanunu, Siyasi Partiler Kanunu ve Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanununda ve bunlara ilişkin alt düzenlemelerde detaylıca işlenmiştir.

Ulusal mevzuatın yanı sıra örgütlenme özgürlüğüne ilişkin düzenlemeler uluslararası mevzuatta da bulunmaktadır:

Örgütlenme özgürlüğü hakkı, uluslararası insan hakları hukuku koruması altında olan temel haklardan biridir. İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi (UDHR), Siyasi ve Medeni Haklar Uluslararası Sözleşmesi (ICCPR) ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi (AİHS) örgütlenme özgürlüğü hakkını korumaktadır. Avrupa Güvenlik ve İş Birliği Teşkilatı (AGİT) örgütlenme özgürlüğünün sağlanması ve korunması için üye devletlerin yasalarının uluslararası standartlar ve normlar ile uyumlu düzenlemeler içermesine dikkat çekmektedir.^[3]

Örgütlenme özgürlüğü, uluslararası insan hakları belgelerinde; İnsan Hakları Evrensel Bildirisi, m. 20/1-2, 23/4, Kişisel (Medeni) ve Siyasal Haklar Uluslararası Sözleşmesi, m. 22; Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Uluslararası Sözleşmesi, m. 8; İnsan Hakları ve Ödevleri Amerikan Bildirisi, m. 22; İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi, m. 11; İnsan Hakları Amerikan Sözleşmesi, m. 16; İnsan ve Halkların Hakları Afrika Şartı, m. 10.'da düzenlenmiştir. Bu belgelerden en etkili olanı, getirdiği koruma mekanizması nedeniyle İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi'dir. Bu Sözleşmeyle kurulan

[2] “Örgütlenme Özgürlüğü Nedir?” STGM, erişim 18 Haziran 2022, <https://www.stgm.org.tr/orgutlenme-ozgurlugu-nedir>

[3] TUSEV, *Örgütlenme Özgürlüğü Hakkının Sınırlandırılması: Uluslararası Standartlar ve Türkiye'ye Dair Değerlendirme*, (İstanbul: Tusev Yayınları, 2016), 1. erişim tarihi 18 Haziran 2022 https://www.tusev.org.tr/usrfiles/images/yayinlar/TUSEV_Atolye_Orgutlenme_Ozgurlugu_Hakkinin_Sinirlendirilmesi_Bilgi_Notu.pdf

İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi içtihatlarının, diğer haklar bakımından olduğu gibi, bu hak bakımından da büyük bir önemi vardır.

Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin 11. maddesinde örgütlenme özgürlüğü, *Toplantı ve dernek kurma özgürlüğü* başlıklı 11. maddesinde “Herkes barışçıl olarak toplanma ve dernek kurma hakkına sahiptir. Bu hak, çıkarlarını korumak amacıyla başkalarıyla birlikte sendikalar kurma ve sendikalara üye olma hakkını da içerir.” şeklinde karşımıza çıkmaktadır.

“Demokrasilerde vatandaşların bir araya gelerek ortak amaçları izleyebileceği örgütlerin varlığı, sağlıklı bir toplumun önemli bir bileşenidir. Demokrasilerde böyle bir “örgüt”, devlet tarafından saygı gösterilmesi ve korunması gereken temel haklara sahiptir.”^[4]

Örgütlenme özgürlüğünün diğer haklarla ilişkisini değerlendirdiğimizde örgütlenme özgürlüğünün en çok ilişkide olduğu hak ifade hürriyeti olarak karşımıza çıkmaktadır. Örgütlenme özgürlüğünü temelde ifade özgürlüğünün alt dalı şeklinde yorumlamak yanlış olmaz. İfade özgürlüğü örgütlenme özgürlüğünü kapsamaktadır. Genel hüküm niteliğinde olan ifade özgürlüğünün diğer insan haklarından eksiksiz bir şekilde yararlanılmasının zeminini oluşturduğu ve toplanma ve örgütlenme özgürlüklerinin ayrılmaz bir parçası olduğu kabul edilmiştir.

II. ÖRGÜTLENME ÖZGÜRLÜĞÜNÜN SINIRLANDIRILMASI

Temel hakların kullanılmasında sınırlandırma istisnadır. T.C. Anayasanın 13. maddesinde ve AİHS’in 11. maddesinde örgütlenme özgürlüğüne gerçekleştirilen müdahalenin açıkça hukuken öngörülmüş olması gerekmektedir. Bir diğer yandan bu müdahale meşru bir amaç gütmelidir. Devletin örgütlenme özgürlüğüne olan müdahalesi en son başvuracağı yöntem olmalıdır. Müdahale gerekliliği kaçınılmaz ise de bu en az zararlı ve en az caydırıcı etkiye yol açan araç olması gerekmektedir.

Örgütlenme ve toplanma özgürlükleri mutlak haklar arasında yer almamaktadır ve sınırlandırılması mümkündür. İnsan haklarının sınırlandırılması rejimi tüm hak ve özgürlüklerin kullanımının güvence altına alınması açısından büyük önem taşımaktadır. Sınırlama rejimi temel hak ve özgürlüklerin hangi durumlarda, nasıl ve ne kadar sınırlandırabileceğini, başka bir deyişle sınırlandırmanın sınırını

[4] AYM, *Tayfun Cengiz Kararı*, B. No: 2013/8463, 18/9/2014, § 31.

düzenlemektedir. Uluslararası standartlarla uyumlu bir sınırlama rejiminin varlığı devlet tarafından bir hakka getirilecek sınırlamaların keyfi olmasını engellemekte ve sınırlamaya bir sınır getirildiği için hak ve özgürlüklere bir güvence oluşturmaktadır.^[5]

Örgütlenme ve toplanma özgürlükleri sınırlanabilir bir hak olarak Anayasa'nın 13. maddesinde düzenlenen temel hak ve özgürlüklerin sınırlanması rejimine tabidir. Buna göre: "...temel hak ve özgürlüklere yönelik sınırlamalar ancak kanunla yapılabilir ve demokratik toplum düzeninin gereklerine ve ölçülülük ilkesine aykırı olamayacağı gibi hak ve özgürlüklerin özlerine de dokunamaz."^[6]

Anayasa'nın 13. maddesinde yer alan "kanunla sınırlanabilir" biçimindeki ifade, sınırlama rejiminin yalnızca yasama organına yönelik olduğu gibi bir izlenim yaratmaktadır. Ancak Anayasa'nın 11. maddesine göre "Anayasa hükümleri, yasama, yürütme ve yargı organlarını, idare makamlarını ve diğer kuruluş ve kişileri bağlayan temel hukuk kurallarıdır." Dolayısıyla yalnızca yasama organı değil, yürütme ve yargı organları da söz konusu sınırlama rejimine uymak durumundadır.^[7] Yani idarenin bir takım tasarrufuyla veya yargıya yoluyla da örgütlenme özgürlüğü alanına müdahale edilmemesi gerekmektedir.

III. ÖRGÜTLENME ÖZGÜRLÜĞÜNÜN HUKUKUMUZDA YASAL GÜVENCELERİ

Dernekler kuruluşundan feshedildiği tarihe kadar yerel olarak T.C. Anayasası, Türk Medeni Kanunu, Dernekler Kanunu, Yardım Toplama Kanunu, Dernekler Yönetmeliği ve Yardım Toplama Yönetmeliği başta olmak üzere birçok mevzuata tabidir. Ancak bu çalışmada aşağıda sınırlı sayıda sayılmış mevzuatta meydana gelen birtakım değişiklikler incelenerek bu değişikliklerin örgütlenme özgürlüğüne ve sivil alana etkileri üzerinde durulacaktır.

"Hukukumuzda hak sahibi olan kişiler sadece fiziki varlığı olan bireylerden ibaret değildir. Bunların yanında fiziki bir varlığı olmamakla beraber

[5] Ulaş Karan, *Örgütlenme ve Toplanma Özgürlüğü*, 105

[6] AYM, *Emin Aydın Kararı*, B. No: 2013/2602, 23/1/2014, § 47.

[7] Ulaş Karan, *Örgütlenme ve Toplanma Özgürlüğü*, 107.

hak sahibi olabilen birtakım topluluklar, kurumlar da mevcuttur.”^[8] Bu kurumların en önemlilerinde birisi özel hukuk tüzel kişiliğine sahip olan derneklerdir.

“Kişi topluluğu şeklinde ortaya çıkan ve manevi (ideal) amaç güden dernekler genel olarak Medeni Kanun’un 56-100. maddeleri arasında düzenlenmiştir. Bu konuda 5232 sayılı Dernekler Kanunu ve Dernekler Yönetmeliği de yürürlüktedir.”^[9]

Dernek Türk Medeni Kanun’un 56. maddesine göre gerçek veya tüzel yedi kişinin kazanç paylaşma dışında belirli ve ortak amacı gerçekleştirmek üzere, bilgi ve çalışmalarını sürekli olarak birleştirmek suretiyle oluşturdukları tüzel kişiliğe sahip kişi topluluklarıdır. Dernekler gücünü hem anayasadan hem de kanunlardan almaktadır.

T.C. Anayasasının Dernek kurma hürriyeti başlıklı 33. maddesinde “Herkes, önceden izin almaksızın dernek kurma ve bunlara üye olma ya da üyelikten çıkma hürriyetine sahiptir.” hükmü bulunmaktadır. 1982 Anayasası dernek kurma hakkını temel haklar ve ödevler arasında kabul ederek AY md. 33’te düzenlemiştir. Bu düzenlemeyle dernekler için izin sisteminin önünü kapatmıştır. Buna göre fiil ehliyetine sahip gerçek ve tüzel kişiler önceden izin almaksızın dernek kurma hakkına sahiptir.^[10]

Dernekler gücünü Anayasa’dan ve Anayasanın işaret ettiği ilgili mevzuatlardan almaktadır. Bireylerin bir araya gelerek örgütlenme özgürlüğünü kullanarak kurduğu sivil toplum örgütleri anayasal güvenceyle donatılmış olması demokratik hukuk devletlerinin vazgeçilmez unsurlarındandır.

A) T.C. 1982 ANAYASASI

Türkiye hukukunda örgütlenme özgürlüğü Anayasa’nın 33. maddesinde, bu özgürlük ile ilgili sınırlama rejimi ise Anayasa’nın 13. maddesinde yer almaktadır. Anayasa’nın temel hak ve hürriyetlerin sınırlandırılması ile ilgili olan 13. madde metnine göre “Temel hak ve hürriyetler, özlerine

[8] Kemal Oğuzman, Özer Seliçi ve Saibe Oktay-Özdemir, *Kişiler Hukuku*, (İstanbul: Filiz Kitapevi, 2016), 261.

[9] Mehmet Ayan ve Nurşen Ayan, *Kişiler Hukuku*, (Ankara: Seçkin, 2016) 215.

[10] Zafer Zeytin ve Ömer Ergün, *Türk Medeni Hukuku*, (Ankara: Seçkin, 2020) 123.

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.” Bu ölçütler AİHM’nin kullandığı ölçütlerle paralellik taşımaktadır ve yargı organlarının AİHM’nin uyguladığı inceleme yöntemini uygulamasının önünde bir engel bulunmamaktadır. Yasal düzenlemelerin örgütlenme özgürlüğünü kullanmak isteyen kişilere mümkün olduğunca yol gösterici ve özgürlüğün kullanımını zorlaştırmaktan çok kolaylaştırıcı bir biçimde kaleme alınması büyük önem taşımaktadır.^[11]

Bu konuda AİHM tarafından benimsenen yaklaşım Anayasa Mahkemesi tarafından da sergilenmiştir. Anayasa Mahkemesi, “Bir sınırlamanın nerede başlayıp nerede bittiği belirtilmezse, amacı aşan demokratik toplum düzeninin gerekleriyle bağdaşmayan, içeriğinin takdiri yönetime bırakılmış sakıncalı sınırlama getirilmiş olur. İçeriğinin belirlenmesi yönetimin görüşüne bırakılan sınırlamanın yasa ile konulduğundan söz edilemez (...)” demiştir.^[12]

Dernekler 1982 Anayasanın XI. Toplantı hak ve hürriyetleri bölümünde *Dernek kurma hürriyeti* başlıklı 33. maddesinde: “Herkes, önceden izin almaksızın dernek kurma ve bunlara üye olma ya da üyelikten çıkma hürriyetine sahiptir. Hiç kimse bir derneğe üye olmaya ve dernekte üye kalmaya zorlanamaz. Dernek kurma hürriyeti ancak, millî güvenlik, kamu düzeni, suç işlenmesinin önlenmesi, genel sağlık ve genel ahlâk ile başkalarının hürriyetlerinin korunması sebepleriyle ve kanunla sınırlanabilir. Dernek kurma hürriyetinin kullanılmasında uygulanacak şekil, şart ve usuller kanunda gösterilir” şeklinde tanımlanmış ve dernek kurma hürriyeti anayasal güvence olarak kabul edilmiştir.

Anayasamız bu hüküm bağlamında örgütlenme özgürlüğünü ve sınırlandırılmasını hususlarını düzenlediğini görüyoruz. Bireylerin bu özgürlüğünü nasıl ve hangi şartlarda kullanması gerektiğini kanunla düzenleneceğini işaret etmektedir.

[11] Türkiye Üçüncü Sektör Vakfı, *Örgütlenme Özgürlüğü Hakkının Sınırlandırılması: Uluslararası Standartlar ve Türkiye’ye Dair Değerlendirme*, (İstanbul: Tusev Yayınları, 2016), 5, 18 Haziran 2022 https://www.tusev.org.tr/userfiles/images/yayinlar/TUSEV_Atolye_Orgutlenme_Ozgurlugu_Hakkinin_Sinirlendirilmesi_Bilgi_Notu.pdf

[12] AYM, E. 1987/16, K. 1988/8, K.t. 19.04.1988, RG 23.08.1988-19908.

Ancak bu maddede dikkat edilmesi gereken husus dernek kurma hürriyetinin kullanılmasında uygulanacak şekil, şartların kanunla belirlenecek olmasıdır. Ancak bu anayasal düzenlemede uygulama kanununda bu özgürlüğü açıkça daraltılacak düzenlemelerden kaçınılması gerektiği anlaşılmaktadır.

Anayasanın dernek kurma hürriyeti ve bu hürriyetin nasıl kullanılacağına ilişkin genel çerçevesini çizmek dışında ayrıca farklı hususları düzenlemediğini görmekteyiz. Dolayısıyla dernek kuruma, yönetme ve sivil alanda özgürce faaliyet göstermesindeki en büyük dayanak Anayasamızdır. Sonrasında yapılan düzenlemeler Anayasada bireylere tanınan örgütlenme özgürlüğü hakkını etkileyecek şekilde sınırlandırılmaması gerekmektedir.

Bir diğer yandan kamu otoritesi bireylerin derneklere üye olma, üyelikten çekilme, derneğin finansal açıdan ayakta kalabilmesi için bağış, yardım toplama vb. hususlarında düzenleme yaparken Anayasada belirtilen örgütlenme özgürlüğündeki sınırlandırmaları baz almalı ve ayrıca kanun eliyle bu sınırlandırmaları genişletici düzenlemelerden uzak durmalıdır.

B) TÜRK MEDENİ KANUNU

“İnsanlar, tekil hareketle, gereksinimlerini istedikleri gibi karşılayamamışlar; zamanla bireysel davranmaktan kısmen vazgeçerek, faaliyet alanlarını genişletmeye ve tek başlarına asla gerçekleştiremeyecekleri devasa ve birey üstü amaçlara yönelik birtakım kişi ya da mal toplulukları oluşturmuşlardır; sonra da bunlara, kişilik atfetmişlerdir.”^[13]

Yaşadığımız toplumda bireylerin tekil olarak gerçekleştiremeyeceği birtakım hususlar etrafında örgütlenme yoluna gitmiştir. Örgütlenmenin insan kaynağı üzerinde yahut bir mal, ekonomik değer etrafında örgütlenmeleri sonucunda tüzel kişilikler farklı şekillerde tanımlanmaya başlamıştır. Örneğin insan etrafında örgütlenmeye dernek, bir mal veya ekonomik değer etrafında örgütlenmeye ise vakıf denilmiştir.

Tüzel kişiler kendilerini meydana getiren gerçek kişilerden de bağımsız bir birliktirler. Hakları ve borçları, kendilerini meydana getiren üyelerinin hak ve borçları değildir. Bunlar doğrudan doğruya tüzel kişilerin bağımsız ve özerk varlıklarına aittir. Bu hali ile, tüzel kişilik de gerçek kişilik gibi hukuk süjesidir, haklardan yararlanır; onları kullanır, bu suretle hakları kazanabilmek ve borçları

[13] Mehmet Palamut, *Medeni Hukuk*, (Bursa: Alfa/Aktüel Kitapevi, 2004), 49.

yüklenilmek yetki imkanını edinir, davada taraf olur, hukuki işlemlerde bulunur, iradesini kanuni sınırlar içinde serbestçe açıklar.^[14]

1- Dernekler

Türk Medeni Kanunu'na göre sivil alanda faaliyet gösteren dernekler tüzel kişiliğe haizdir. Bu tüzel kişiliğin hak ve borçları Türk Medeni Kanun'da açıkça düzenlenmiştir. Öğretide tüzel kişiliklere ilişkin çok farklı tanımlamalar bulunmakla birlikte çoğunlukla kanun çizgisinde tanımlamalar yapıldığını görmekteyiz.

“Yapılarını oluşturan unsurlara göre tüzel kişiler, kişi toplulukları ve mal toplulukları olmak üzere iki farklı şekilde karşımıza çıkabilir. Tüzel kişiliğin amacını gerçekleştirmek üzere kişilerin bir araya gelmesiyle kurulan tüzel kişiliklerin kuruluş şeması, ilgili kişi topluluğu üzerine inşa edilir. Dernekler manevi amaçlarla (maddi, iktisadi olamayan) ve kişi toplulukları şeklinde kurulan tüzel kişilerdir.”^[15]

“Dernekler kişi topluluğu biçiminde tüzel kişilerdir. Bununla birlikte şirketlerden farklı olarak kazanç paylaşma amacı güdemezler, derneğin amacı “ideal amaç” veya “manevi amaç” olarak ifade edilir. Uygulamada bilimsel amaçlı dernekler kurum, siyasi amaçlı dernekler parti, sportif amaçlı dernekler kulüp, esnaf ve sanatkâr dernekleri oda ve mesleki dayanışma dernekleri sendika olarak isimlendirilmektedir.”^[16]

Anayasadan sonra derneklerin detaylıca düzenlendiği kanun 4721 sayılı Türk Medeni Kanunudur. Bu kanunda derneklerin kurulması, tüzüğü, üyeliğe ilişkin düzenlemeler, organları hak ve yükümlülükleri, sona ermesini, örgütlenmesini ve gelirleri gibi temel hususları düzenlemektedir.

Medeni Kanun, dernekleri 56-100. maddeleri arasında “Dernekler” başlığı altında düzenlemektedir. Türk Medeni Kanun'un İkinci Bölümde

[14] Bülent Köprülü, *Medeni Hukuk Genel Prensipler, Kişinin Hukuku, Aile Hukuku (1-3 Kitaplar)*, (İstanbul: İstanbul Üniversitesi Yayınları, 1970), 289.

[15] Sinan Sami Akkurt, Kemal Erdoğan ve Hüseyin Tokat, *Medeni Hukuk*, (Ankara: Seçkin, 2021), 295-296.

[16] İhsan Erdoğan ve A. Dilşad Keskin, *Türk Medeni Hukuku*, (Ankara: Gazi Kitapevi, 2020), 358.

Dernekler düzenlenmiş olup kanunun 56. maddesinde “Dernekler gerçek veya tüzel en az yedi kişinin kazanç paylaşma dışında belirli ve ortak bir amacı gerçekleştirmek üzere, bilgi ve çalışmalarını sürekli olarak birleştirmek suretiyle oluşturdukları, tüzel kişiliğe sahip kişi topluluklarıdır.” 57. maddesinde ise “Herkes, önceden izin almaksızın dernek kurma hakkına sahiptir.” hükmü bulunmaktadır.

Bu hüküm doğrultusunda dikkat edilmesi gereken husus en az yedi kişinin herhangi bir şekilde izin almaksızın dernek kurabileceği, bu hükmün de belirtilen “*izin almaksızın*” ibaresi örgütlenme özgürlüğü bağlamında çok önemli olduğunun altının çizilmesi gerekmektedir.

Yine aynı kanunun 63. maddesinde “*Hiç kimse, bir derneğe üye olmaya ve hiçbir dernek de üye kabul etmeye zorlanamaz*” devamında bulunan 66. maddesinde “*Hiç kimse, dernekte üye kalmaya zorlanamaz*” hükmü bulunmaktadır. Bu hükümler doğrultusunda dernekler örgütün amacı doğrultusunda, faaliyette bulunacak insan kaynağına üyelik yöntemiyle kavuşabileceği ve bir sivil toplum örgütüne üye olmanın kanunla sınırlandırılmadığı gibi üyelikten ayrılmada katı kurallar bulunmamaktadır.

Son olarak derneğin özgürce gelir elde etmesi hususu önemlidir. Çünkü bir sivil toplum örgütünü ayakta tutan iki unsurdan birincisi insan kaynağı yani üyelik ikincisi ise gelir kaynağı yani bağış, yardım toplama vb. gelirlerden oluşmaktadır.

Medeni Kanun’un 99. maddesinde “Dernek gelirleri, üye ödentisi, dernek faaliyetleri sonucunda veya dernek malvarlığından elde edilen gelirler ile bağış ve yardımlardan oluşur.” hükmü bulunmaktadır. Bu hüküm kapsamında dernekler elde ettikleri gelirleri amaçlarını gerçekleştirmek için kullanırlar.

Bu kanun hükmü tıp ki örgütlenme özgürlüğü, üye olma üyelikten ayrılma özgürlüğünde olduğu gibi gelir elde etme yöntemlerinde de özgürce hareket edebileceği anlamına gelmektedir. Kamu otoritesinin bu alana müdahale ederken anayasada bulunan sınırlandırmalar çerçevesinden ayrılmadan tedbir alması gerekmektedir. Ancak bu hiçbir şekilde keyfi şekilde sınırlandırma ve kısıtlama şeklinde olmamalıdır.

2- Vakıflar

Tüzel kişiliğin bir diğeri ise vakıflardır. Hukukumuzda vakıf tanımı kanunda şu şekilde gösterilmiştir. Türk Medeni Kanunu'nun 101. maddesinde “vakıflar, gerçek veya tüzel kişilerin yeterli mal ve hakları belirli ve sürekli bir amaca özgülemeleriyle oluşan tüzel kişiliğe sahip mal topluluklarıdır” şeklinde tanımlanmıştır. Tanımlardan da anlaşılacağı üzere vakıf kavramı bir malın bir hizmete özgülenmesi için bir araya getirilmesidir.

Bu tüzel kişiliklerin arasındaki temel fark dernekler kişi topluluğu iken vakıflar ise mal topluluğudur. “Bir vakfın kurulabilmesi, diğeri bir deyişle belirli bir amaca özgülenmiş olan mal veya hakların bir “vakıf” olarak nitelendirilebilmesi için, bazı unsurlara ihtiyaç vardır ki, bunları dört noktada toplamak mümkündür. Bunlar vakfeden, amaç, mal ve irade açıklamasıdır.”^[17] “Medeni kanunumuz derneklerde olduğu gibi, vakıflarda da vakıf kurma özgürlüğünü benimsemiştir. Kanunun öngördüğü şartlara uyulmak suretiyle kişiler serbestçe bir vakıf kurabildikleri gibi, bu kurumun gayesini de serbestçe tayin edebilirler.”^[18]

C) DERNEKLER KANUNU

Hukukumuzda dernekler sadece Medeni Kanun hükümleri ile düzenlenmiş değildir. Medeni Kanun yürürlüğe girdiği tarihten beri Medeni Kanun yanında dernekleri düzenleyen ayrı bir özel kanun mevcut olmuştur. Derneklerin toplum düzenindeki önemi karşısında diğeri birçok ülkede de kanun koyucunun derneklerin kuruluş ve faaliyetlerini denetim altına aldığı ve gerektiğinde sınırladığı, kamu makamlarının dernekler karşısında yetki ve görevlerini tartışmaya yer vermeyecek biçimde düzenlemeye çalıştığı gözlenmektedir.^[19]

5253 sayılı Dernekler Kanunda Amaç ve Kapsam başlıklı 1. maddesinde “Bu Kanunun amacı; dernekler, dernek şube veya temsilcilikleri, federasyonlar, konfederasyonlar, merkezleri yurt dışında bulunan dernekler ve vakıflar ile diğeri kâr amacı gütmeyen kuruluşların Türkiye'deki şube veya temsilciliklerinin yasak ve izne tâbi faaliyetlerini, yükümlülüklerini, denetimlerini

[17] Turgut Akıntürk, *Medeni Hukuk*, 13. baskı, (İstanbul: Beta, 2008), 214.

[18] Köprülü, *Medeni Hukuk Genel Prensipler*, 392.

[19] Oğuzman, Seliçi ve Oktay-Özdemir, *Kişiler Hukuku*, 301.

ve uygulanacak cezalar ile bunlara ilişkin diğer hususları düzenlemektir.” şeklinde hüküm bulunmaktadır.

Bu madde bağlamında hem Anayasa’da hem Medeni Kanun’da düzenlenen Dernekler, ayrıca kendilerine özel ayrı bir kanunda düzenlenerek sivil alanın yasa koyucu tarafından kuruluşundan feshine kadar belli başlı kurallar içerisine aldığı görülmektedir.

5253 sayılı Dernekler Kanununun Dernek kurma hakkı başlıklı 3. maddesinde “Fiil ehliyetine sahip gerçek veya tüzel kişiler, önceden izin almaksızın dernek kurma hakkına sahiptir.” hükmü bulunmaktadır. Bu hüküm doğrultusunda Anayasada güvence altına alınan dernek kurma hakkı dernekler temel kanunda yer alarak bir kez daha vurgulandığı görülmektedir.

Bir diğer yandan Dernekler Yönetmeliği de derneklerin dernekler kanunda uyması gereken kuralları ve derneklerin işleyişlerine ilişkin ayrıntılı olarak hazırlanmış ikincil mevzuattır. Bu yönetmelik kapsamında da örgütlenme özgürlüğünün düzenlendiği 5. maddesinde “Dernekler, kuruluş bildirim ve eklerini mülki idare amirliğine vermek suretiyle tüzel kişilik kazanırlar” hükmü bulunmaktadır. Anayasada ve kanunda düzenlenen örgütlenme özgürlüğü hukuk devleti olmanın bir gereği olarak yönetmelikle de korunduğu görülmektedir.

D) YARDIM TOPLAMA KANUNU

Sivil toplum örgütlerinin faaliyetlerini sürdürebilmesi için örgütün birtakım gelirlere sahip olması gerekmektedir. Bu gelirlere bazılarını bağış, yardım toplama, aidat vb. şeklinde sıralayabiliriz. Bu çalışmada daha çok Derneklerin 2860 sayılı Yardım Toplama Kanununun derneklerin yardım toplamaya ilişkin uyması gereken kurallar ve bu kuralların örgütlenme özgürlüğüne etkileri değerlendirilecektir.

Dernekler örgütleri için yardım toplamak istediklerinde 2860 sayılı Yardım Toplama Kanunu ve Yardım Toplama Esas ve Usulleri Hakkında Yönetmelik hükümleri doğrultusunda faaliyet gösterir. Dernekler Yönetmeliğinin 100. maddesi de 2860 sayılı Yardım Toplama Kanununu işaret etmektedir.

Gerek 2860 sayılı Kanun ve gerekse Yardım Toplama Esas ve Usulleri Hakkında Yönetmelikte, yardımın bir tanımı yoktur. Kanunun 2. maddesinde “yardım toplamaya yetkili kişi ve kuruluşların, amaçlarına ve kamu yararına uygun olarak,

yardım toplama faaliyetlerine ait esasları kapsar” denilerek yardım toplamanın amacı ve yardım toplamada “talep hukukunun” esas alındığı belirlenmiş ve “bağış kabulüne yetkili vakıflara kendi statülerine göre üyeleri ve diğer kişiler tarafından yapılacak bağış ve yardımlarla bunların öz kaynaklarından sağlayacakları gelirler, bu Kanunun kapsamı dışındadır” denilerek de bağışlar, bu kanunun kapsamı dışında tutulmuştur.^[20]

Bağış toplama ile yardım toplama arasında birtakım farklılıklar bulunmaktadır. Bağış, bağış yapmak isteyen bireyin kendi iradesi ile dernek yetkililerine makbuz karşılığı yaptığı yardımdır. Bununla birlikte yardım toplama gelirleri ise bir kanun kapsamında mülki idare amirliklerinden alınacak izinle toplanan gelirlere denilmektedir.

Bu iki farklı gelir türünü birbirinden ayıran şey bağışın bir izne bağlı olmaksızın toplanabilmesine karşın yardım toplama bir izne bağlanmıştır.

İlgili kanunun 6. maddesinde “Kişiler ve kuruluşlar, yetkili makamdan izin almadan yardım toplayamazlar.” hükmü bulunduğu, bununla birlikte 7. maddesinde “Yardım toplama faaliyeti bir ilin birden fazla ilçesini kapsıyorsa o ilin valisinden, bir ilçenin sınırları içinde ise o ilçenin kaymakamından izin alınır” şeklindeki hükmüyle yardım toplama faaliyetinde izin alma makamının neresi olduğu açıkça düzenlenmiştir.

Derneklerin faaliyetlerini sürdürebilme açısından en önemli husus derneğin ekonomik gücüdür. Dernekler ekonomik güçlerini temelde bağış gelirleri ve yardım toplama gelirlerinden oluştuğu bilinmektedir. Bağış alma ve yardım toplama bir sivil toplum örgütü için son derece önemlidir.

IV. ÖRGÜTLENME ÖZGÜRLÜĞÜ HAKKININ GEREKLERİNİN YERİNE GETİRİLMESİNDE VE KORUNMASINDA DEVLETİN ROLÜ

Sivil alanı oluşturan dernekler, vakıflar, sendikalar ve siyasi partiler örgütlenmenin dışı yansıyan yüzü olan bir araya gelme ve bir amaç doğrultusunda faaliyette bulunma eylemlerini bir hukuk kuralları içerisinde yerine getirmektedir. Ancak bu hukuk kurallarının konulması ve uygulanması bağlamında temel ilke yasalar ve anayasa olmalıdır. Bu hukuk metinlerinin emrettiği tüm düzenlemeler ise temelde uluslararası sözleşmelere ve mevzuata uygun olmalıdır. Açıkçası sivil alanı düzenleyen tüm hukuk kuralları

[20] Ömer Aykul, *Dernekler Hukuku*, (Ankara: Seçkin, 2021), 103-104

öyle bir tasarlanmalı ki devlet otoritesine bu alanda fazla müdahale etme şansı verilmemelidir. Devletin sivil alandaki rolü sadece hareketsiz kalma, karışmama, kaçınma şeklinde olmalıdır.

Tüm insan hakları devletler bakımından iki yönlü yükümlülük doğurmaktadır. Devletler olumlu (pozitif) anlamda mali, idari ve hukuki tedbirler almak ve alınan tedbirleri uygulamaya geçirmek zorundadır. Devletlerin olumsuz (negatif) anlamda da yükümlülükleri vardır ve bu yükümlülük devletin bizzat kendisinin insan hakları ihlallerine yol açmaması gerektiğini ifade eder. Örgütlenme ve toplanma özgürlüklerinin de içinde yer aldığı ilk kuşak hakların genellikle olumsuz yükümlülük öngördüğü kabul edilir. Elbette devletin bu hakkı ihlal etmemek gibi bir negatif yükümlülüğü vardır. Devlet, örgütlenme ve toplanma özgürlükleri söz konusu olduğunda hareketsiz kalma, karışmama, kaçınma gibi “olumsuz” bir tutum takınmalıdır. Ancak bu tür bir tutum hakkın getirdiği yükümlülükler bağlamında yeterli değildir. Devletin bu özgürlükler söz konusu olduğunda yasal düzenlemeler yapmak, bu özgürlüklerin kullanılmasını kolaylaştıracak idari önlemler almak, üçüncü kişilerce bu özgürlüklere yönelik gerçekleştirilen müdahalelere karşı kişileri korumak gibi bir dizi önlem alması gerekmektedir.^[21]

Devletin negatif yükümlülüğüyle örgütlenme özgürlüğüne kendisinin müdahale etmeyeceği gibi pozitif yükümlülükle de bir başkasının yani üçüncü kişilerin bu hakkın kullanılmasını engellemesine müdahale etmektedir. Devlet bir bütün olarak yasama, yürütme ve yargı erkiyle birlikte bu alanda oluşabilecek bir hak ihlaline karşı pozitif ve negatif yükümlülüğünün bilincinde hareket etmelidir.

Nitekim Anayasa Mahkemesi bir kararında sivil alanda devletin rolünü “Aslında, devletin pozitif ve negatif yükümlülükleri arasında kesin ayrımlar yapmak her zaman olanaklı değildir. Buna karşın devletin bu her iki yükümlülüğüne ilişkin olarak da uygulanacak ölçütlerde de bir değişiklik olmamaktadır. Devletin ister pozitif ve isterse de negatif yükümlülüğü söz konusu olsun bireyin ve bir bütün olarak toplumun çatışan menfaatleri arasında adil bir denge kurulması gerekmektedir (bkz. *Sorensen ve Rasmussen/ Danimarka*, B. No: 52562/99 ve 52620/99, 11/1/2006 § 58). Anayasa Mahkemesi bu adil dengenin kurulup kurulmadığına karar verirken, kamu

[21] Karan, *Örgütlenme ve Toplanma Özgürlüğü*, 73

gücünü kullanan organların bu alanda belirli bir takdir marjına sahip olduğunu göz önünde bulunduracaktır.”^[22] şeklinde vurgulamıştır.

Ancak ülkemizde son yıllarda yasa koyucuların bu alanda yaptığı bir takım yasal düzenlemeler, idarenin bu yasal düzenlemelerden aldığı yetkiyle hazırlamış olduğu alt düzenlemeler ve bununla birlikte yargıda verilen bir takım kararların sivil alana açığa müdahale edildiğini bize göstermektedir.

V) SİVİL TOPLUM ÖRGÜTLERİNİN TABİ OLDUĞU MEVZUATLARDA YAPILAN DEĞİŞİKLİKLERİN ÖRGÜTLENME ÖZGÜRLÜĞÜNE ETKİLERİ

“Örgütlenme hürriyeti, yalnızca “kişilerin ya da tüzel kişiliklerin bir örgüt kurabilme ve bir örgüte üye olabilmelerini değil; aynı zamanda yerel, ülke dışı ve uluslararası kaynaklardan insan, maddi ve mali kaynak talep edebilmelerini, bu kaynakları alabilmelerini ve kullanabilmelerini de kapsar.”^[23]

Kamu otoritesi örgütlenme hürriyetini kullanan bireylere karşı hukuksuz ve keyfi sınırlandırmalardan uzak durulmalıdır. Örgütlenme özgürlüğü sivil alanın demokratikleşmesine ve bununla birlikte güçlü sivil toplumun var olmasına hizmet etmektedir.

“Örgütlenme hürriyetine getirilecek her türlü sınırlama, uluslararası hukuk ve standartlara kesin bir uyum göstermeli, yasayla tayin edilmeli, meşru bir amacın gerçekleştirilmesiyle sınırlı kalmalı ve gözetilen meşru amaç bakımından gerekli ve orantılı olmalıdır.”^[24]

Yasa koyucunun sivil alanı ilgilendiren kanunlarda bir dizi düzenlemeye gitmesi sonucunda sivil alanın bu durumdan etkilendiğini görmekteyiz. Özellikle Dernekler Kanunu’nda ve Yardım Toplama Kanunu’nda yapılan değişiklikler bunun başında gelmektedir.

[22] AYM, *Tayfun Cengiz Kararı*, B. No: 2013/8463, 18/9/2014, § 36

[23] *BM Barışçıl Toplanma ve Örgütlenme Özgürlüğü Özel Raportörü Raporu*, A/HRC/23/39, (Strasbourg; Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, 24 Nisan 2013), 28 Şubat 2022 https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session23/A.HRC.23.39_EN.pdf

[24] *Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin 11. Maddesi Rehberi: Toplantı ve Dernek Kurma Özgürlüğü*, (Strasbourg; Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, 31 Ağustos 2021), 28 Şubat 2022 https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_11_ENG.pdf

Yapılan bu çalışmada devletin birincil ve ikincil mevzuatlar bağlamında yaptığı değişikliklerin sivil alanda yarattığı birtakım etkileri ortaya konmaya çalışılacaktır. Özellikle Dernekleri ilgilendiren mevzuatlarda 2019 ve 2020 yıllarında peş peşe yapılan değişiklikler neticesinde sivil alanın daraltıldığı ve bununla birlikte örgütlenme özgürlüğünün kamu otoritesince denetim altına alınmak amacı taşıdığı görülmektedir.

A) DERNEKLER KANUNU'NUN GENEL KURUL TOPLANTISI VE ORGANLARA SEÇİLENLER İLE ÜYELERİN İDAREYE BİLDİRİLMESİNİ DÜZENLEYEN 23. MADDESİNİN DEĞİŞTİRİLMESİ

Günümüzde dernekler, demokrasinin en önemli ve vazgeçilmez unsurları olarak kabul edilmektedir. Dernekler, birçok gönüllü kamu hizmetinin yerine getirilmesinde, bireylerin toplumsal ve siyasal hayata katılımının sağlanmasında, toplumsal veya ülke yönetimiyle ilgili konularda projeler üretilmesinde, vatandaşlık bilincinin kazanılmasında ve etkin vatandaşlığın yaratılmasında, bireylerin sosyalleştirilmesinde ve üretkenliklerinin artırılmasında önemli rol oynamaktadır. Dernekler, toplumda açık fikirliliğin, çoğulculuğun ve hoşgörü ortamının oluşmasını sağlayan başlıca örgütlenmelerdir.^[25] Bu örgütlenmenin temelinde insan kaynağı yatmaktadır. Bir amaç doğrultusunda bir araya gelmiş insanlar sivil toplumun temelini oluşturmaktadırlar. Bu sebeple sivil alanda faaliyet gösteren her bir derneğe üye olmak ve üyelikten ayrılmakta esas olan bireyin talebi ve bildirimidir. Bu bildirimlerin ayrıca bir prosedüre tabi tutularak açıklamaya zorlanması örgütlenme özgürlüğüne dolaylı olarak müdahale edildiği anlamına gelmektedir.

Nitekim son dönemde Dernekler Kanunu'nda yapılan birtakım değişiklikler yukarıda anlatılan ve örgütlenme özgürlüğüne dolaylı müdahale etkisini açıkça gözler önüne sermektedir. Örneğin 26 Mart 2020 tarihli 31080 (Mükerrer) sayılı Resmî Gazetede yayınlanan 7226 Sayılı Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunla Dernekler Kanununun 23. maddesi değişikliğe uğramış olup derneklere birtakım yükümlülükler getirmektedir.

Dernekler Kanunu 23. maddesi “Dernekler, genel kurulu izleyen otuz gün içinde, yönetim kurulu ve denetim kurulu ile derneğin diğer organlarına

[25] Yüksel Metin ve Gamze Aslan, “Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi’nde Dernek Özgürlüğü,” *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi* 12, no. 3 (Temmuz, 2007): 295.

seçilen asıl ve yedek üyeleri mülkî idare amirliğine bildirmekle yükümlüdür. Dernek organlarında ve yerleşim yerinde meydana gelen değişiklikler de aynı usule tâbidir. Genel kurul sonuç bildiriminin şekli, içeriği ve gerekli belgeler yönetmelikte düzenlenir.” şeklinde iken değişiklikle birlikte “Dernekler, genel kurulu izleyen otuz gün içinde, yönetim kurulu ve denetim kurulu ile derneğin diğer organlarına seçilen asıl ve yedek üyeleri, üyeliğe kabul edilenler ile üyeliği sona erenlerin adını, soyadını, doğum tarihini ve kimlik numarasını kabul edilme ve sona erme tarihinden itibaren kırk beş gün içinde merkezinin bulunduğu dernekler birimine bildirmekle yükümlüdür. Dernek organlarında ve yerleşim yerinde meydana gelen değişiklikler de aynı usule tâbidir. Genel kurul sonuç bildirimi ile üyeliğe ilişkin bildirimlerin şekli, içeriği ve gerekli belgeler yönetmelikte düzenlenir.” halini almıştır.

İlgili kanun maddesinde değişiklik yapılmasıyla birlikte yasa koyucu derneklere ek birtakım yükümlülükler yüklediği görülmektedir. Örneğin derneğe yeni üye olanlarla üyelikten çekilenlerin isim, soy isim, doğum tarihi ve kimlik numaraları mülki idare amirliğine verilmesi yönünde amir hüküm tesis edildiği görülmektedir.

Dernekler Kanunu’nda yapılan bu değişiklikle dernek yönetimlerince yapılan bildirimlere ek bir takım yeni bildirim zorunlulukları getirildiği ilgili kanun maddesine *üyeliğe kabul edilenler ile üyeliği sona erenlerin adını, soyadını, doğum tarihini ve kimlik numarasını kabul edilme ve sona erme tarihinden itibaren kırk beş gün içinde merkezinin bulunduğu dernekler birimine bildirmekle yükümlüdür.* hükmü eklenerek yürürlüğe konulduğu görülmektedir.

Derneklerin kullanmış olduğu Dernekler Bilgi Sisteminde derneğe üye olan ve dernekten ayrılan kişilerin bildirimlerini mülki idari amirliklerince görülmektedir. Devletin tüm bu bilgilere haiz olmasına rağmen ayrıca yazılı bir bildirim zorunluluğu getirmesinin amacı sorgulanmalıdır.

Kanun koyucunun bu yasa değişikliğindeki meşru amacın ne olduğu konusunda sivil toplum örgütlerini tatmin edici bir açıklaması bulunmamaktadır. TBMM’ye sunulan teklifte bu düzenlemenin yapılmasındaki amacının “5253 sayılı Kanununun 23. maddesinde yapılan düzenleme ile dernek üyeliğine kabul edilenler ile üyeliği sona erenlerin bilgilerinin mülki idare amirliğine bildirilmesi zorunlu hale getirilmektedir.” şeklinde soyut ve genel geçer bir ifadeyle gerekçelendirmektedir. Bu durum ne yazık ki sivil

alandaki bulunan ve sivil alana dahil olmak isteyen bireyler için bir durumun *açıklamaya zorlanma* olarak değerlendirilmektedir ki örgütlenme özgürlüğü alanına bir müdahale olarak değerlendirilmesi yanlış olmayacaktır.

Devletin hali hazırda bildiği bilgiyi ayrıca yazılı bildirimle derneklerden talep etmesi ortaya gereksiz iş yükü, kırtasiye gideri ve en önemlisi örgütlenme özgürlüğünü sınırlayıcı etkisi bulunmaktadır.

Bu konuda Sivil Toplum Geliştirme Merkezinin hazırladığı *STGM: Örgütlenme Özgürlüğü ve Katılım Hakkı Bilgi Notunda*[26] bu yeni düzenlemeyi ulusal ve uluslararası mevzuat açısından değerlendirdiği ve bu düzenlemenin sivil toplum açısından bir kısıtlama olduğu görüşünü ileri sürmektedir. Raporda öne çıkan hususlar şu şekilde sıralanmaktadır.

Dernekler Kanunu'nda yapılan değişiklik, kişilerin Anayasa ile güvence altına alınan, açıklamaya zorlanamayacakları görüş ve düşüncelerini bir anlamda ifade eden dernek üyeliklerinin bildirim yoluyla açıklanması zorunluluğu getirdiği biçiminde yorumlanabilir. Bilginin kamu kurumlarına verilmesi açıklama niteliğinde olduğu öne sürülebilir.

Uluslararası hukuk alanında STÖ'lerin üyelik bildirim ve raporlama yükümlülüklerinin sınırlarını doğrudan belirleyen bir düzenleme ya da mahkeme kararı yoktur. Örneğin ne Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi (AİHS) ne de Uluslararası Medeni ve Siyasi Haklar Sözleşmesi STÖ'lerin raporlama ve bildirim yükümlülüklerine değinmektedir. Bu nedenle, konu ile ilgili raporlar doğrudan uluslararası düzenleme veya mahkeme kararına değil, bu düzenlemelerin ardındaki genel ilkelere atıf yapmaktadır. Türkiye'nin de üyesi olduğu Avrupa Konseyi'ne bağlı Uluslararası STÖ'ler Konferansı STÖ Hukuku Uzmanlar Konseyi, üye ülkelerdeki artan benzer uygulamalar nedeniyle konuyu gündemine almış ve 27 Kasım 2018 tarihinde bir rapor yayınlamıştır. Uzmanlar Konseyi konuyu öncelikle *söz konusu yükümlülüklerin* Avrupa Konseyi Genel Sekreteri ve eski BM Özel Raportörünün de üzerinde durduğu üzere, *sivil toplum alanının kısıtlanmasına yönelik genel girişimlerin bir parçası olarak değerlendirilmesi gerektiğinin* altını çizmiştir.

[26] STGM, "Derneklerin Üye Bildirimine Dair Kanun Değişikliği" *Derneklerin Üyelerini Raporlama Yükümlülüğü Getiren Değişikliklerin Ulusal ve Uluslararası Mevzuata göre Değerlendirilmesi*, STGM: Örgütlenme Özgürlüğü ve Katılım Hakkı Bilgi Notu 3, (İstanbul: STGM Yayınları, 2020) 10 Ocak 2022 <https://www.stgm.org.tr/yayinlar/derneklerin-uye-bildirimine-dair-kanun-degisikligi>

Bunun yanı sıra Dernekler Kanunu'nda yapılan değişiklikle üyelik bilgilerinin bildirilmemesi durumunda bir idari para cezası öngörülmüştür. Dernekler Kanunu'nun 32. maddesine eklenen *23'üncü maddede belirtilen bildirim yükümlülüğünü yerine getirmeyen dernek yöneticilerine beş yüz Türk lirası idarî para cezası verilir* (s) bendiyle birlikte zamanı içinde yapılmayan bildirimler için dernek yöneticilerine 500- TL idari para cezası belirlemiştir.

Bir diğer yandan Dernekler Kanunu'nun 23 ve 32. maddelerindeki değişiklik yine Sivil Toplum Geliştirme Merkezinin hazırladığı Türkiye'de Örgütlenme Özgürlüğü'nün Genel Görünümü II Raporu'nda^[27] 7226 sayılı *"Kitle İmha Silahlarının Yayılmasının Finansmanının Önlenmesine İlişkin Kanun"*la, *Dernekler Kanunu'nun 23 ve 32. maddelerinde yapılan değişiklikler ve kanuna getirilen ek geçici madde, derneklerin üye kazanmasını olumsuz etkilemektedir. Bu düzenlemenin örgütlenme özgürlüğünü koruma altına alan uluslararası belgelerle uyumlu olmadığı ve anayasal hakların kısıtlanması anlamına geldiği değerlendirilmektedir.* şeklinde ifade edilmiştir.

Hali hazırdaki mevzuat değişikliğinin yapılma nedeni ise İçişleri Bakanlığınca hazırlanıp 01/10/2018 tarih ve 30552 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Dernekler Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik ("Yönetmelik") ile, Dernekler Yönetmeliği'nin "Beyanname Verme Yükümlülüğü" başlıklı 83. maddesine "(8) Dernek Beyannamesinin *Üye ve Çalışan Bilgileri*" başlıklı üçüncü bölümünün 1 inci sorusundaki "1.2. Gerçek Kişi Üyelerin:" ve "1.3. Tüzel Kişi Üyelerin:" alt başlıklı tablolarında belirtilmesi istenilen bilgiler, dernek üyeliğine kabul edilme veya üyelikten çıkma ya da çıkarılma veya üyeliğin kendiliğinden sona ermesi durumlarında, birinci fıkrada belirtilen beyanname verme süresi beklenmeksizin işlem tarihini izleyen 30 gün içinde Dernekler Bilgi Sistemi (DERBİS) üzerinden bildirilir. DERBİS kullanıcısı olmayan dernekler bu bilgileri aynı usul ve süre içinde mülki idare amirliğine yazılı olarak bildirirler" fıkrasının Mülkiyeliler Birliği Derneği'nin açtığı dava sonucunda Danıştay 10. Dairesi^[28] tarafından iptal edilmesidir.

[27] STGM, *Türkiye'de Örgütlenme Özgürlüğü'nün Genel Görünümü II Raporu, 2019-2020 Sivil Toplum Alanında Dünyada ve Türkiye'deki Genel Durum*, (İstanbul: STGM Yayınları, Ocak 2022), 42 11 Mart 2022 <https://www.stgm.org.tr/turkiyede-orgutenme-ozgurlugunun-genel-gorunumu-ii-raporumuz-yayinda>

[28] T.C. Danıştay 10. Daire Esas: 2018/5249 Karar: 2021/1855 Tarih: 15.04.2021

İlgili davada Danıştay 10. Dairesi *Kanun'da düzenlenmediği halde, davalı idareye tanınan yetkinin sınırlarını genişleten ve kişisel verilerin ve özel nitelikte kişisel verilerin açık rıza alınmadan işlenmesini sağlayan düzenlemede hukuka, mevzuata ve kamu yararına uyarlık bulunmadığını belirterek* şeklinde hüküm kurarak ilgili maddelerinin iptaline karar verdiği görülmektedir.

Bakanlık daha önce yönetmelikle yapmış olduğu düzenlemeyi Danıştay 10. Dairesinin iptal kararından sonra kanun hükmüyle yeniden yürürlüğe sokarak sivil alanda faaliyet gösteren dernek üyelerinin kişisel verilerin mülki idare amirliklerine yazılı şekilde bildirme zorunluluğu getirmektedir.

Mülki idare amirleri illerinde ya da ilçelerinde kurulu olan derneklerin tüm bilgilerine DERBİS^[29] adı verilen sistemden kolayca ulaşabilmektedir. Kamu idaresi bu bilgilere açıkça erişebilmekte iken derneğe üye olanları ve üyelikten ayrılanları ayrıca yazılı olarak bildirim zorunluluğu getirmeleri sivil alana açıkça müdahale anlamı taşımaktadır. Bu kanun maddesinin amacı izaha muhtaçtır.

B) DERNEKLER KANUNU'NUN BEYANNAME VERME YÜKÜMLÜLÜĞÜ VE DENETİMİNİ DÜZENLEYEN 19. MADDESİNİN DEĞİŞTİRİLMESİ

Dernekler Kanunu'nun Beyanname verme yükümlülüğü ve denetimini düzenleyen 19. maddesindeki *Gerekli görülen hallerde, derneklerin tüzüklerinde gösterilen amaçlar doğrultusunda faaliyet gösterip göstermedikleri, defterlerini ve kayıtlarını mevzuata uygun olarak tutup tutmadıkları İçişleri Bakanı veya mülki idare amiri tarafından denetletilebilir.* hükmü 27.12.2020 tarihinde Resim Gazetede yayınlana 7262 sayılı kanunun 13. maddesiyle *Gerekli görülen hallerde, derneklerin tüzüklerinde gösterilen amaçlar doğrultusunda faaliyet gösterip göstermedikleri, defterlerini ve kayıtlarını mevzuata uygun olarak tutup tutmadıkları İçişleri Bakanı veya*

[29] Dernekler Bilgi Sistemi (DERBİS) ile Sivil Toplumla İlişkiler Genel Müdürlüğü'nün Merkez ve Taşra Teşkilatı birimlerince yürütülen iş ve işlemler ve mevzuat gereği derneklerin vermekle yükümlü oldukları her türlü bildirim ile beyanname bildirimlerinin elektronik ortamda yapılması, bürokratik işlemlerin azaltılarak vatandaşın işlerinin kolaylaştırılması, istatistiki bilgilerin kısa sürede sorgulanarak raporlanması sağlanmıştır. <https://www.siviltoplum.gov.tr/dernekler-bilgi-sistemi-derbis> (Erişim Tarihi: 12.01.2022)

mülkî idare amiri tarafından kamu görevlilerine denetletilebilir. şeklinde değiştirilmiştir.

Yasa koyucu bu kanun maddesi değişikliğinin madde gerekçesinde derneklerin denetim yetkisinin mülki amirliklerince kamu görevlilerine denetletirilmesindeki amacı açıklanmamıştır. İlgili kanun teklifinde *derneklerin denetiminin periyodik yapılmasını teminen, yapılacak risk değerlendirmelerine göre denetimlerin üç yılı geçmeyecek şekilde her yıl, kamu personeli eliyle yapılması öngörülmektedir.* şeklinde gerekçelendirilmektedir.

Yapılan bu düzenlemeyle birlikte derneklerin denetiminin bu alanda hiçbir bilgisi ve tecrübesi olmayan herhangi bir kamu görevlisi tarafından yapılmasının yolu açılmaktadır. Böylelikle dernek denetimleri hukuka uygun ve etkili bir şekilde yapıp yapılmadığı konusunda tereddütler ortaya çıkacağı açıkça görülmektedir.

Kamu idaresi denetim gücünü bu konuda eğitim verdiği ve meslek olarak kazandırdığı kamu görevlileri eliyle yürütmesi esastır. Nitekim denetimin, denetim meslek memuru olmayan kamu görevlilerince yerine getirilmesi birçok tartışmayı da beraberinde getirecektir. Bu tartışmaların en başında ise yetkinlik, hukuka uygunluk, etkili denetim, objektiflik vb. gibi unsurlar bulunmaktadır.

Bir diğer yandan kanunun 19. maddesinde eklenen *bu denetimlerin, yapılacak risk değerlendirmelerine göre üç yılı geçmeyecek şekilde her yıl yapılması esastır* hükmüyle birlikte bazı derneklerin devlet otoritesi tarafından “sakıncalı” dernek olarak belirleneceği ve sürekli olarak denetim baskısı altında tutacağı öngörülmektedir.

Sivil toplumda olması gereken, bu şekilde olduğu kabul edilen durum *güven ortamı* olmalıdır. Devletin tüm sivil toplumu töhmet altına bırakan bu yaklaşımı *arızı* bir durumdur ve bu durum istisnai olarak addedilmelidir.

Bu şekilde istisnai olarak yaşanabilecek durum/durumlar nedeniyle bu yönde düzenlemeler yapmak sivil toplumun güvensiz olduğuna işaret etmekle beraber bu durum örgütlenme özgürlüğünün önüne engel olarak çıkmaktadır.

Derneklerin şeffaflığının sağlanması, faaliyetlerinden sorumlu olmalarını ve resmi makamlara yeterli bilgi vermelerini sağlamak için Avrupa yasalarında çeşitli yaklaşımlar bulunmaktadır. Bunların en yaygın olarak uygulananı

yıllık beyan verilmesi usulüdür. Beyandaki usulsüzlük, inceleme makamı tarafından yazılı olarak istenmesi halinde verilen süre içinde cevaplandırılır. Ayrıca resmi makamlar belli koşullarda derneklerin bürolarını denetleme yetkisine sahiptir. Bunun için önceden haber vermeleri ve mesai saatleri içinde denetim yapmaları gerekmektedir.

Ancak Avrupa'da çok az ülkede resmi makamlar, Türkiye'deki kadar geniş kapsamlı denetleme ve ağır ceza verme yetkisine sahiptir. Dernekler kanununun da yapılan bu değişikliklerle birlikte denetim yetkisini çok sayıda devlet organına verdiği görülmektedir. Denetimler için belirli bir zaman yok ve herhangi bir zamanda yapılabilmektedir. Ayrıca denetim için bir yargı organının kararına ihtiyaç duyulmamaktadır.

Avrupa İnsan Hakları Konvansiyonu'nun 8. maddesi (özel hayatın mahremiyeti), mesleki veya ticari faaliyetler veya işyerleri için de geçerlidir. Söz konusu faaliyetleri ve işyerlerini resmi makamların keyfi müdahalesine karşı korumaktadır. Bu nedenle, dernekler dahil sivil toplum kuruluşlarının bürolarının da uluslararası hukuk ile korunduğu sonucuna varılabilir. Bu durumda resmi makamlar derneklerin bürolarını denetleme ve kayıtlarını inceleme hakkına sahiptir. Ancak bunu uygun sınırlar çerçevesinde ve uluslararası hukukta belirtilen örgütlenme haklarına riayet ederek yapabilirler.^[30]

AB müktesebatı ve Avrupa ülkelerinde çağdaş ve medeni devlet anlayışı içerisinde bağımsız ve tarafsız denetim ve özellikle mali denetim yolu ön plana çıkmaktadır. Denetimleri genelde mali konularla sınırlı tutulmaktadır. Ancak bizim ülkemizdeki mevzuat denetimin dernek iş ve işlemlerinin bir kül halinde incelenmesine ve denetlenmesine imkân tanımaktadır.

Bunun yanı sıra her kamu görevlisinin dernek denetiminde görevlendirilmesi son derece yanlıştır. Dernek iş ve işlemlerini hukuka uygun bir şekilde denetlemek için sivil alana ve ivil alanı ilgilendiren tüm mevzuata hâkim olmayı gerektirmektedir. Günümüzde denetimde görevlendirilecek kamu personellerinin bu alana dair yetkinliğini ölçebilecek bir sistem kurulmamıştır. Mülki amirliklerince resen yapılacak bu atamalarla birlikte sivil alanın denetiminde birçok sorunla karşılaşılacağı beklenmektedir.

[30] TÜSEV, *Dernekler Kanunu'nun Bazı Maddelerine İlişkin Karşılaştırmalı Rapor*, (İstanbul: TUSEV Yayınları, 2004), 8.

Dernek denetimlerini mülki amirin görevlendireceği kamu görevlisi değil bir meslek memurluğu olan Dernek Denetçilerini yapması esastır. Denetçilerin tüm mesleki yetenek ve eğitim ve öğretim durumu ile sair vasıflarının iyice incelenmesi ve ona göre denetimlerde görevlendirilmesi gerekmektedir. Bunun yanı sıra denetçilerin takip edilmesi ve denetçilik nitelik ve vasıfları ile etik değerlerini koruyup korumadıkları ve kendini yenilikler muvacehesinde geliştirip geliştirmediklerini izlenmelidir. Dernek denetçilerine eğitim ve yetenek durumuna göre sürekli olarak hizmet içi eğitimden geçirmesi etkin bir demek denetimi için olmazsa olmazdır. Dernek denetiminde arzu edilen bu şekilde iken şu an fiiliyatta olan durum ise bambaşkadır. Yasa koyucu derneklerin yetkin bir dernek denetçisi tarafından denetlenmesini bir yana bırakarak dernekler hakkında herhangi bir bilgiye sahip olmayan kamu görevlilerine bu yetkiyi bırakması son derece yanlıştır.

Uluslararası Af Örgütü sivil alanda faaliyet gösteren kuruluşların sık denetlenmesi ve denetime getirilmeye çalışılan standardın kanun yerine ikincil düzenlemelere bırakılması konusunda kapsamlı bir rapor hazırlayarak bu durumun örgütlenme özgürlüğüne etkilerini detaylıca ortaya koymuştur.

Rapor bir takım sivil toplum örgütleriyle hazırlanmış olup STK temsilcilerin beyanları şu şekilde raporda yer almıştır. “Uluslararası Af Örgütü’nün görüştüğü kâr amacı gütmeyen kuruluşlar, 7262 sayılı Kanun’da yer verilen ve sık denetimlerin yapılmasını öngören hükümleriyle ilgili endişe duyduklarını kaydetti. Görüşülen bazı kuruluş temsilcileri de Kanun’la birlikte artırılan idari para cezaları ile hapis cezalarının, yönetim kurullarında kaygılara yol açtığını ifade etti. Yoğun ve külfetli denetimlerin dayatılması, kâr amacı gütmeyen kuruluşların ezici bir çoğunluğu tarafından, hükümetin sivil toplum örgütlerini hedef almak ve bu örgütlerin meşru faaliyetlerini yürütebilme kabiliyetlerini zayıflatmak için keyfi olarak kullanılması mümkün olan ve büyük bir ihtimalle de kullanılacak olan cezalandırıcı bir tedbir olarak değerlendiriliyor. Görüşülen kurumlardan biri “İdari para cezalarındaki büyük artış bizi rahatsız etti” diyerek şunları ekledi: ‘Yüklü bir idari para cezası aldığımız takdirde böyle bir şeyin altından kalkabilmemiz mümkün olmayacak. Yönetim kurulumuza güvence verebilecek durumda değildik ve çoğu da istifa etmeyi tercih etti. Yönetim kurulunda görev yapacak yeni üyeleri bulmak da hiç kolay olmadı.’ Diğer örgütler ise artırılan

para cezalarının derneklerinin kapanmasına yol açabileceğine dair endişelerini dile getirdi.”^[31]

Ayrıca Sivil Toplum Geliştirme Merkezinin Dernekler Kanunu'nun 19. maddesinde yapılan değişiklikle derneklerin denetimlerinin *yapılacak risk değerlendirmelerine göre üç yılı geçmeyecek şekilde her yıl yapılması* öngörülmektedir. Anılan düzenleme ile idare tarafından keyfi bir şekilde belirlenecek ölçütler çerçevesinde bazı derneklerin *riskli* dernek olarak sınıflandırılacak ve buna göre sıkı bir denetime tabi tutulabilecektir. Değişiklik, idare tarafından keyfi gerekçelerle *sakıncalı* görülen dernekler üzerinde baskı kurmasını olanaklı kılarak örgütlenme özgürlüğüne dönük müdahalelerin yolunu açmaktadır ve buna dair yeterli bir güvence öngörülmemektedir.^[32]

Devletin dernekler için “risk” değerlendirme kıstasları ve bu değerlendirmenin nasıl yapılacağına dair kanunda detaylı bir açıklama yapmamış olması ve bu durumun ikincil mevzuata bırakılması keyfililiği ortaya çıkaracağı aşırtır.

Dernekler Kanununun 19. maddesinde *bu denetimlerin, yapılacak risk değerlendirmelerine göre üç yılı geçmeyecek şekilde her yıl yapılması esastır* şeklindeki düzenleme Dernekler Yönetmeliğinin Ek 1. maddesinde *Risk analizi yapılmasına ve derneklerin denetlenmesine ilişkin usul ve esaslar Genel Müdürlükçe belirlenir.* hükmüyle keyfililiğe yol açacağını bize göstermektedir. Risk değerlendirme işlemi önce kanunla düzenlenmiş ardından detayları için bir yönetmelik düzenlemesi yapılmış ve en sonunda bu değerlendirme Sivil Toplumla İlişkiler Genel Müdürlüğü'nün insiyatifine bırakıldığı görülmektedir.

Yapılan bu düzenlemeyle birlikte denetimde kullanılacak kıstasların neler olduğu açıkça belirtilmemektedir. Diğer yandan ise denetimin kimin uhdesinde olduğu konusundaki belirsizlik ise keyfililiği beraberinde getireceğinden şüphe bulunmamaktadır.

[31] Uluslararası Af Örgütü, *Türkiye: Terörizmin Finansmanının Önlenmesi Hakkında Kanun, Daha Şimdiden Sivil Toplum Üzerinde ‘Caydırıcı Etkiye’ Yol Açtı, 7262 sayılı Kanun’un Kar Amacı Gütmeyen Örgütlere Etkisi Raporu*, (Ekim 2021), 6-7.

[32] STGM, *Kitle İmha Silahlarının Yayılmasının Finansmanının Önlenmesine İlişkin Kanun Teklifi Hakkında Genel Görüşler*, (İstanbul: STGM Yayınları, 2020) 12 Ocak 2022 <https://www.stgm.org.tr/derneklere-denetimi-artiran-yasa-teklifine-dair-hazirladigimiz-bilgi-notu-yayinda>

C) YARDIM TOPLAMA KANUNU'NUN 6. MADDESİNDEKİ YAPILAN DÜZENLEMEYLE İNTERNET ÜZERİNDEN YAPILAN KAYNAK GELİŞTİRME FAALİYETLERİNİN DENETİM ALTINA ALINMASI

STK'ların faaliyetlerini sürdürmeleri için maddi kaynağa ihtiyacı vardır ve bu kaynağın sağlanmasının en temel yollarından birisi aynı veya nakdi bağış toplamaktır. Bağışlar kamu makamlarından, yabancı devletlerden, hükümetler arası örgütlerden veya özel hukuk gerçek ve tüzel kişilerinden sağlanabilmektedir. STK'ların kaynak geliştirme faaliyetleri örgütlenme özgürlüğünün ayrılmaz bir parçasıdır.^[33]

Ülkemizde sivil toplum örgütleri bağış kabullerini ve yardım toplama faaliyetlerini 2860 sayılı Yardım Toplama Kanunu ve Yardım Toplama Esas ve Usulleri Hakkında Yönetmelik hükümleri doğrultusunda sürdürmektedir. Ancak Yardım Toplama Kanununda 2020 yılında değişikliğe gidilerek yardım toplama izin zorunluluğu alanı genişletilmiştir.

2860 sayılı Yardım Toplama Kanunu'nun *İzin Alma Zorunluluğu* başlıklı 6. maddesinin *Kişiler ve kuruluşlar, yetkili makamdan izin almadan yardım toplayamazlar. Ancak, kamu yararına çalışan dernek, kurum ve vakıflardan hangilerinin izin almadan yardım toplayabilecekleri, Cumhurbaşkanınca belirlenip ilan edilir. İzin alınmadan girişilen yardım toplama faaliyetleri güvenlik kuvvetlerince derhal menedilir ve sorumlular hakkında kovuşturma yapılır.* şeklinde olan hükmüne 27.12.2020 tarihinde 7262 sayılı kanunla yapılan değişiklikle *İzinsiz yardım toplama faaliyetinin internet ortamında yapıldığının tespiti hâlinde ilgili valilik veya İçişleri Bakanlığı tarafından içerik ve/veya yer sağlayıcıya, yardım toplama faaliyetine ilişkin içeriğin çıkarılması için internet sayfalarındaki iletişim araçları, alan adı, IP adresi ve benzeri kaynaklarla elde edilen bilgiler üzerinden elektronik posta veya diğer iletişim araçları ile bildirimde bulunulur. İçeriğin en geç yirmi dört saat içinde içerik ve/veya yer sağlayıcı tarafından çıkarılmaması veya içerik ve yer sağlayıcıya ilişkin bilgilerin edinilememesi ya da teknik nedenlerle bildirimde bulunulamaması hâlinde ilgili valilik veya İçişleri Bakanlığı internet ortamındaki söz konusu içeriğe ilişkin erişimin engellenmesine karar verilmesi için sulh ceza hâkimliğine başvurur. Hâkim, talebi en geç yirmi dört saat içinde duruşma yapmaksızın karara bağlar ve gereği yapılmak*

[33] Gökçiçek Ayata ve Ulaş Karan, *Sivil Topluma Aktif Katılım: Uluslararası Standartlar, Ulusal Mevzuattaki Engeller, Öneriler*, (İstanbul: Tüsev Yayınları, Mayıs 2015), 76.

üzere doğrudan Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumuna gönderir. Bu karara karşı 4/12/2004 tarihli ve 5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu hükümlerine göre itiraz edilebilir. Bu fıkra kapsamında verilen erişimin engellenmesi kararı, içeriğe erişimin engellenmesi (URL vb.) yöntemiyle verilir. hükmü eklenmiştir.

27.12.2020 tarihinde ek fıkra eklemeyen önce 2860 sayılı Yardım Toplama Kanunu uyarınca, kişilerin ve kurumların yardım toplama faaliyetleri için zaten önceden bir izin alma şartı öngörülmüş durumdaydı. Ek fıkranın eklenmesiyle birlikte internet ortamındaki kaynak geliştirme faaliyetlerini de artık bir ön izne tabi kıldığı görülmektedir.

Bununla birlikte yukarıda anılan hükmün kanun maddesine eklenmesiyle birlikte yapılan bu değişiklikler derneklerin kendi kaynaklarını yaratmalarını daha zor bir hale getirmiştir.

Türkiye Üçüncü Sektör Vakfı TÜSEV'in 2020 yılında yayınladığı Türkiye'de Yardım Toplama Mevzuatına Dair Değerlendirme, Sorunlar ve Engeller başlıklı raporunda yapılan yasal düzenlemelere yönelik birtakım eleştiriler bulunmaktadır.

Dünyada sivil toplum kuruluşlarının (STK) yardım/bağış toplama faaliyetlerine yönelik geliştirilen yasal düzenlemeler STK'ların mali sürdürülebilirliğini sağlamak, bağışçılığı teşvik etmek ve bu faaliyetlerin şeffaflığı ve hesap verebilirliğini geliştirmek yönünde hedefler çerçevesinde oluşturulmaktadır. Türkiye'de ise STK'ların yardım toplama faaliyetlerine ilişkin yasal çerçeve ve uygulamalar kısıtlayıcı bir yaklaşımla düzenlendiğinden, örgütlenme özgürlüğüne engel teşkil ettikleri gibi STK'ların faaliyette bulunmalarını ve büyümelerini zorlaştırmakta, sektörün büyümesini yavaşlatmakta, hatta engellemektedir.^[34]

Devlet otoritesinin yardım toplama bahsinde çok ciddi denetimi ve baskısı bulunmaktadır. Özellikle derneklerin yardım toplamadan önce mülki amirliklerinden izne tabi tutulması ve mülki amirliklerin başvuruları hangi objektif kıstaslar çerçevesinde değerlendirdikleri izaha muhtaçtır.

Aynı amaç doğrultusunda faaliyet gösteren iki farklı dernekten birisine yardım izni verilirken diğerine izin verilmediği çok sık rastladığımız

[34] TÜSEV, *Türkiye'de Yardım Toplama Mevzuatına Dair Değerlendirme, Sorunlar ve Engeller, Bilgi Notu*, (İstanbul: Tüsev Yayınları, Mart 2020), 2.

hadiselerin başında gelmektedir. Bu tür engellemeler ve müdahaleler sivil alanın gelişmesini engellemekle birlikte sivil alanda ayrımcılık ve ötekileştirmeye sebebiyet verdiği gözlemlenmektedir.

Bu mevzuat çerçevesinde sivil toplum örgütlerinin daha fazla ayakta kalabilmeleri mümkün gözükmemektedir. Buradaki problem derneklerin izin alma süreçlerinden muaf tutulma istekleri değildir. Asıl sorun yardım toplama izni verecek makamların objektiflikten ve şeffaflıktan uzak bir şekilde karar alıyor olmalarıdır. Yardım toplama izni neye göre verildiği ve neye göre reddedildiği konusunda bir bilgi bulunmamaktadır.

Buna en güzel örnek 2021 yılında İstanbul Valiliğince, İstanbul Büyükşehir Belediyesi'ne bağlı 30 yıllık İstanbul Vakfı'na, Kurban Bayramı'nda ihtiyaç sahibi ailelere kurban eti ulaştırma kampanyası için yardım toplama izni verilmemesi gösterilebilir. Nitekim bu yanlış karardan İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanı Ekrem İmamoğlu'nun sosyal medyadan tepki göstermesi sonrası dönülmüş olup yardım toplama izni verilmiştir.^[35] Görüldüğü üzere yardım toplama başvurularının değerlendirilmesinde objektif kriterin olmadığı ve kamu otoritesinin keyfine bırakıldığı açıktır.

Yukarıda andığımız yeni mevzuat değişikliğinin etkileri yavaş yavaş görülmeye başlanmıştır. Yine İstanbul Vakfı bu yeni düzenleme sonrası dijital bağış toplama faaliyetlerinden men edilmiştir.^[36] İstanbul Valiliğince izinsiz dijital yöntemle bağış topladığı gerekçesiyle İstanbul Vakfına ait kiosklarla el konulmuştur.

Bu düzenleme sonrasında Ali İsmail Korkmaz Vakfı (ALİKEV) da yardım toplama izni alamamıştır. ALİKEV bu durumu “2020 Aralık ayında yürürlüğe giren “Kitle İmha Silahlarının Yayılmasının Finansmanının Önlenmesine İlişkin Kanun” ve bu kanun kapsamında “Dernekler Kanunu ve Yardım Toplama Kanunu”nda yapılan değişikliklerin ardından sivil toplum örgütleri için yardım kampanyası düzenlemek giderek zorlaştı. Dijital veya kitlesel bağış kampanyaları için Valilik tarafından verilmesi gereken “yardım

[35] “İçişleri Bakanlığı, İmamoğlu'nun tepkisinin ardından kurban bağışı yapılmasına izin verdi” erişim 3 Temmuz 2022, <https://tr.euronews.com/2021/07/02/ekrem-imamoglu-dan-bakan-soylyu-ya-tepki-kurban-bag-s-toplamam-za-izin-verilmiyor>

[36] “İstanbul Valiliği'nden İBB vakfına yardım engeli” erişim 3 Temmuz 2022, <https://www.sozcu.com.tr/2022/gundem/istanbul-valiligi-ibb-hakkinda-yasal-islem-baslatildigini-acikladi-6930793/>

toplama izni” başvurumuz hala sonuçlanmadı. İzin süreci tamamlanmadan gerçekleştireceğimiz bağış kampanyası sonucunda toplanan bağışlara el konulma riski ile karşı karşıya olmamız, bizim için çok daha önemli olan destekçilerimizle kurduğumuz güven ilişkisini zedeleyeceğini düşünerek, her sene gençlerin eğitim hayatına devam edebilmesi için başlattığımız İstanbul Maratonu kampanyasını, ALİKEV olarak bu sene yapmama kararı aldık.” şeklinde duyurmuştur. Açıklama da Yardım Toplama Kanununda yapılan değişiklikle sivil toplum örgütlerinin yardım toplamalarının giderek zorlaştığı vurgusu yapılmıştır.^[37]

Tüm bu düzenlemeler ve bu düzenlemelerin sivil alanda gösterdiği etkiler bağlamında yapılan değerlendirmede sivil alanın örgütlenme özgürlüğü açıkça tehlike altında olduğu görülmektedir. Kamu otoritesinin keyfine bırakılan izin süreçleri ve izne tabi olan bağış/yardım faaliyet çeşitlerinin arttırılması ilerleyen günlerde etkilerini daha fazla gösterecektir.

[37] “43. İstanbul Maratonu’nda Bağış Kampanyası Açamıyoruz!” Ali İsmail Korkmaz Vakfı, erişim tarihi 3 Temmuz 2022, https://alikev.org/2021/11/04/maraton_2021/

SONUÇ

Örgütlenme özgürlüğü hem uluslararası mevzuatta hem de ulusal mevzuatta açıkça bir hak olarak tanımlanmış ve bu hakkın kısıtlanması veya kullanılmasının açık/örtülü şekilde engellenmesi açıkça kabul edilemez bir durumdur.

Derneklerin kuruluşundan başlayarak, amacı doğrultusunda faaliyet göstermesi, özgürce üyelik ve gönüllük yönetimiyle bireylere ulaşması, faaliyetlerini yapabilmesi için özgürce bağış ve yardım toplayabilmesi sivil toplumun olmazsa olmaz çekirdek haklarından. Bu haklar anayasayla ve yasayla güvence altına alınmalı ve dokunulamamalıdır.

Kanun koyucular bu alana müdahalesi oldukça sınırlı olmalı ve Anayasa'da belirtilen birkaç husus dışında sınırlamaya gitmemelidir. Aksi takdirde "sivil" ve "iradesi" olmayan bir alan meydana gelir ki bu alanın da ideal sivil toplum alanından uzaklaşmak anlamına gelir. Bunun demokratik hukuk devletine bir katkısı bulunmaz.

Özellikle ülkemizde 2019 yılından bu yana Dernekler Kanunu ve Yardım Toplama Kanununda yapılan değişikliklerin sivil toplum örgütlerinin örgütlenme özgürlüğünün kullanılması noktasında kısıtlamalarla karşı karşıya kaldığını göstermektedir.

Her yasal düzenlemenin temel metin olan Anayasa'ya uygun ve alanı düzenleyen diğer mevzuatla da uyumlu olması hukuki güvenlik hakkı kapsamında haklı bir beklentidir. Dernekler Kanunu'nun 23. maddesinde yapılan değişiklikle üyeliğe giriş-çıkış işlemlerinin yazılı olarak mülki amirliğe bildirilmesi kamu otoritesinin elinde var olan bilgiler olmasına rağmen, yeniden bildirim zorunluluğuyla örgütlenmenin kamunun denetimi altına alınmak istemesinin apaçık örneğidir. Bu kanunun maddesinin örgütlenme özgürlüğünü açıkça ihlal ettiği görülmektedir.

Diğer yandan Dernekler Kanunu'nun 19. maddesinde yapılan değişiklik dernek denetimlerinin kimin uhdesinde bulunduğuna ilişkin bir belirsizlik ortaya çıkarmaktadır. Dernek denetimlerinin mülki amirin belirlediği kamu görevlisi eliyle denetleneceği şeklinde yapılan düzenlemenin amacı anlaşılammıştır. Bununla birlikte denetim yetkisinin denetim alanında uzman kişilerin dışındaki kamu görevlilerine verilmesi denetimlerin eksik, yetersiz ve objektiflikten uzak olacağı açıktır. Böylelikle bu yetersiz denetim raporları beraberinde yaptırımları getirecektir. Bu yaptırımlar derneklerin

örgütlenme özgürlüklerine etki edeceği gibi sivil alanda kamu otoritesinin daha fazla etkin olmasına sebep olacaktır.

Son olarak Yardım Toplama Kanununda yapılan değişiklikle sivil toplum örgütlerinin bağış/yardım toplama faaliyetleri eskiye nazaran daha zor hale getirilmiştir. Öncelikle izne tabi tutulan faaliyetler genişletilmiş ve bununla birlikte dijital alanda yapılan bağış faaliyetleri de izne tabi tutulmuştur.

Tüm bu düzenlemeler ve bu düzenlemelerin sivil alanda kendini gösteren etkileriyle birlikte değerlendirdiğimizde vatandaşların sivil alanda örgütlenme özgürlüklerinin giderek kısıtlandığını görmekteyiz. Kamu otoritesi sivil alana bu denli temas etmesi ve bununla birlikte bu alanın daraltılması noktasındaki değişiklikleri dolaylı yoldan ülke demokrasisine zarar vermektedir.

Demokratik hayatın iklimi çok seslilikle, katılımı ve sivil toplumla güzelleşir. Bu demokratik sivil toplum düzeni hukukla korunur. Hukukun sivil alanı adeta bir cezalandırma enstrümanı olarak kullanılmasına ilk olarak biz hukukçular karşı çıkmalıyız.

KAYNAKÇA

- Akıntürk, Turgut. *Medeni Hukuk*. 13. baskı. İstanbul: Beta, 2008.
- Akkurt, Sinan Sami, Kemal Erdoğan ve Hüseyin Tokat. *Medeni Hukuk*. Ankara; Seçkin, 2021.
- Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin 11. Maddesi Rehberi: Toplantı ve Dernek Kurma Özgürlüğü, Strasbourg; Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, Ağustos 2021
- Ayan, Mehmet ve Nurşen Ayan. *Kişiler Hukuku*. Ankara: Seçkin, 2016.
- Ayata, Gökçiçek, Ulaş Karan, Sivil Topluma Aktif Katılım: Uluslararası Standartlar, Ulusal Mevzuattaki Engeller, Öneriler. İstanbul; Tüsev Yayınları, Mayıs 2015
- Aykul, Ömer. *Dernekler Hukuku*. Ankara: Seçkin, 2021.
- BM. *Barişçıl Toplanma ve Örgütlenme Özgürlüğü Özel Raportörü Raporu*. A/HRC/23/39, Strasbourg; Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, Nisan 2013
- Erdoğan, İhsan ve A. Dilşad Keskin. *Türk Medeni Hukuku*. Ankara: Gazi Kitapevi, 2020.
- Köprülü, Bülent. *Medeni Hukuk Genel Prensipler, Kişinin Hukuku, Aile Hukuku (1-3 Kitaplar)*. İstanbul: İstanbul Üniversitesi Yayınları, 1970.
- Metin, Yüksel ve Gamze Aslan. "Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nde Dernek Özgürlüğü." *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi* 12, no .3 (Temmuz, 2007).
- Oğuzman, M. Kemal, Özer Seliçi ve Saibe Oktay-Özdemir. *Kişiler Hukuku*. İstanbul: Filiz Kitapevi, 2016.
- Palamut, Mehmet. *Medeni Hukuk*. Bursa: Alfa/Aktüel Kitapevi, 2004.
- STGM. "Derneklerin Üye Bildirimine Dair Kanun Değişikliği: Derneklerin Üyelerini Raporlama Yükümlülüğü Getiren Değişikliklerin Ulusal ve Uluslararası Mevzuata göre Değerlendirilmesi." STGM: Örgütlenme Özgürlüğü ve Katılım Hakkı Bilgi Notu 3, İstanbul, STGM Yayınları, 2020

- STGM. *Kitle İmha Silahlarının Yayılmasının Finansmanının Önlenmesine İlişkin Kanun Teklifi Hakkında Genel Görüşler*. İstanbul: STGM Yayınları, 2020.
- STGM. *Türkiye’de Örgütlenme Özgürlüğü’nün Genel Görünümü II Raporu, 2019-2020 Sivil Toplum Alanında Dünyada ve Türkiye’deki Genel Durum*. İstanbul: STGM Yayınları, Ocak 2022.
- TUSEV. *Örgütlenme Özgürlüğü Hakkının Sınırlandırılması: Uluslararası Standartlar ve Türkiye’ye Dair Değerlendirme*. İstanbul: Tusev Yayınları, 2016). Erişim tarihi 18 Haziran 2022 https://www.tusev.org.tr/usrfiles/images/yayinlar/TUSEV_Atolye_Orgutlenme_Ozgurlugu_Hakkinin_Sinirlendirilmesi_Bilgi_Notu.pdf
- Türkiye Üçüncü Sektör Vakfı. *Örgütlenme Özgürlüğü Hakkının Sınırlandırılması: Uluslararası Standartlar ve Türkiye’ye Dair Değerlendirme*. İstanbul: Tusev Yayınları, 2016. Erişim tarihi 18 Haziran 2022 https://www.tusev.org.tr/usrfiles/images/yayinlar/TUSEV_Atolye_Orgutlenme_Ozgurlugu_Hakkinin_Sinirlendirilmesi_Bilgi_Notu.pdf
- TÜSEV. *Dernekler Kanunu’nun Bazı Maddelerine İlişkin Karşılaştırmalı Rapor*. İstanbul: TUSEV Yayınları, 2004.
- TÜSEV. *Türkiye’de Yardım Toplama Mevzuatına Dair Değerlendirme, Sorunlar ve Engeller Bilgi Notu*. İstanbul: Tusev Yayınları, Mart 2020.
- Ulaş Karan, *Örgütlenme ve Toplanma Özgürlüğü*. Ankara: Avrupa Konseyi Ankara Program Ofisi, 2018.
- Uluslararası Af Örgütü. *Türkiye: Terörizmin Finansmanının Önlenmesi Hakkında Kanun, Daha Şimdiden Sivil Toplum Üzerinde ‘Caydırıcı Etkiye’ Yol Açtı, 7262 sayılı Kanun’un Kar Amacı Gütmeyen Örgütlere Etkisi Raporu*. Ekim 2021.
- Zeytin, Zafer ve Ömer Ergün. *Türk Medeni Hukuku*. Ankara: Seçkin, 2020.

Diğer Kaynaklar

“43. İstanbul Maratonu’nda Bağış Kampanyası Açamıyoruz!” Ali İsmail Korkmaz Vakfı, erişim tarihi 3 Temmuz 2022, https://alikev.org/2021/11/04/maraton_2021/

“İçişleri Bakanlığı, İmamoğlu’nun tepkisinin ardından kurban bağışı yapılmasına izin verdi” erişim 3 Temmuz 2022, <https://tr.euronews.com/2021/07/02/ekrem-imamoglu-dan-bakan-soylu-ya-tepki-kurban-bag-s-toplamam-za-izin-verilmiyor>

“İstanbul Valiliği’nden İBB vakfına yardım engeli” erişim 3 Temmuz 2022, <https://www.sozcu.com.tr/2022/gundem/istanbul-valiligi-ibb-hakkinda-yasal-islem-baslatildigini-acikladi-6930793/>

“Örgütlenme Özgürlüğü Nedir?” STGM, erişim 18 Haziran 2022, <https://www.stgm.org.tr/orgutlenme-ozgurlugu-nedir>

AYM, *Tayfun Cengiz Kararı*, B. No: 2013/8463, 18/9/2014, § 31

AYM, E. 1987/16, K. 1988/8, K.t. 19.04.1988, RG 23.08.1988-19908

AYM, *Emin Aydın Kararı*, B. No: 2013/2602, 23/1/2014, § 47.

Danıştay 10. Daire Esas: 2018/5249 Karar: 2021/1855 Tarih: 15.04.2021