



CONFERENCE OF INGOs
OF THE COUNCIL OF EUROPE

CONFERENCE DES OING DU
CONSEIL DE L'EUROPE

STK HUKUKU UZMAN KONSEYİ
CONF/EXP(2020)2

Nisan 2020

STK HUKUKU UZMAN KONSEYİ

**TÜRKİYE'DE DERNEKLER KANUNUNDA YAPILAN
DEĞİŞİKLİKLERİN AVRUPA STANDARTLARIYLA UYUMUNA
DAİR GÖRÜŞ**

Avrupa Konseyi Uluslararası Sivil Toplum Kuruluşları Konferansı
STK Hukuku Uzman Konseyince Hazırlanmıştır

Bu çalışmada açıklanan fikirlerin sorumluluğu yazarlarına ait olup, Avrupa Konseyinin resmi politikasını yansıtmayabilir.

DİZİN

Giriş	1-4. Maddeler
Yasanın Avrupa Standartlarıyla Uyumu	5-36. Maddeler
Sonuç	37-43. Maddeler

I. Giriş

1. Bu görüş değerlendirmesinde bir süre önce Türkiye Cumhuriyeti Dernekler Kanununda yapılan değişikliklerin Avrupa standartlarıyla ve en iyi uygulamalarla uyumu incelenmektedir (23.11.2004 tarih, 25649 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 5253 sayılı Kanun¹). Görüşte söz konusu değişiklikler özellikle de, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin, Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesinin üye ülkelere gönderdiği Avrupa'daki sivil toplum kuruluşlarının yasal statüsüne dair CM/Rec(2007)14 sayılı Tavsiye Kararının ve Avrupa Hukuk Yoluyla Demokrasi Komisyonunun (Venedik Komisyonu) ve AGİT Demokratik Kurumlar ve İnsan Hakları Bürosunun Örgütlenme Özgürlüğü ile ilgili Ortak Kılavuz İlkelerinin (Ortak Kılavuz İlkeler) gerekleri göz önüne alınarak incelenmektedir.
2. Söz konusu değişiklikler 7226² sayılı torba yasada yer almakta olup, 23 ve 32. Maddelerle ilgilidir. Bu maddeler uyarınca dernekler üyelikle ilgili her hangi bir değişikliği mülki idare amirliğine otuz gün içinde bildirmekle yükümlü olup, aksi takdirde cezai müeyyideye tabi olacaklardır. Bunun yanı sıra, 7226 sayılı Kanunla, Dernekler Kanununun son (geçici) maddesine iki madde ilave edilmiştir; bunlardan 1. Madde, üyeliği devam edenlerin bildirilmesi ile ilgilidir.³
3. Yapılan değişiklikler, STK'ların gerek 2018 yılında sona eren olağanüstü hal döneminde gerekse o tarihten bu yana⁴, işlevlerini yerine getirebilmelerine dair genel mahiyette endişelerin yanı sıra, STK'ların, bu değişikliklerin Türkiye'de örgütlenme özgürlüğü

¹ Dernekler Kanununda, yürürlüğe girdiği 2004 yılından bu yana çeşitli değişiklikler yapılmıştır.

² 26 Mart 2020 tarih, 31080 sayılı Resmi Gazetenin mükerrer sayısı.

³ Dernekler Kanununa 7226 sayılı Kanun uyarınca ilave edilen 2. Madde, derneklerin kayıtlarıyla ilgili olup bu görüşün konusuyla ilgili değildir.

⁴ Diğerlerinin yanı sıra bakınız: Avrupa Konseyi Parlamenter Meclisinin 28 Ocak 2016 tarih, 2096(2016) sayılı Kararı, 2086(2016) sayılı Tavsiye Kararı ve 27 Haziran 2018 tarih, 2226(2018) sayılı Kararı; <https://edoc.coe.int/en/an-overview/7345-pdf-state-of-democracy-human-rights-and-the-rule-of-law.html> adresinde, Avrupa Konseyi Genel Sekreterinin *Demokrasinin, İnsan Haklarının ve Hukukun Üstünlüğünün Durumu Raporu*, (2017): (s. 59-60, 69, 71, 72); <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/measures-taken-under-the-state-of-emergency-in-turkey?desktop=true> adresinde, Venedik Komisyonu'nun Strazburg, 12 Aralık 2016 tarih, 865/2016, CDL-AD(2016)037 sayılı, *15 Temmuz 2016 Başarısız Darbe Girişimini müteakiben kabul edilen 667-676 sayılı Olağanüstü Hal Kanunlarıyla ilgili Görüşü* ve 18 Mart 2016 tarih, CL-AD(2016)007 sayılı, *Millet Meclisince 21 Ocak 2017'de kabul edilen ve 16 Nisan 2017'de Referanduma sunulan Anayasa Değişikliklerine ilişkin Görüşü*; ve Uzman Konseyinin STK yasasıyla ilgili, 30 Kasım 2017 tarih, CONF/EXP (2017)2 sayılı, *Olağanüstü Halin Türkiye'de Örgütlenme Özgürlüğü Üzerindeki Etkisiyle ilgili Görüşü*.

üzerinde oluşturabileceği olumsuz etkilerle⁵ ilgili özel kaygılarının mevcut olduğu bir ortamda gerçekleştirilmiştir.

4. Görüş belgesi, Simona Constantinescu'nun destekleriyle, Dragan Golubović tarafından hazırlanmıştır.

II. Kanununun Avrupa standartlarıyla uyumu

5. Dernekler Kanununun 23. Maddesi, 7226 sayılı Kanunun 21. Maddesiyle, yapılan çeviriye göre, aşağıdaki gibi değiştirilmiştir:

Genel kurul toplantısı ve organlara seçilenler ile üyelerin idareye bildirilmesi

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 bildirimini ile üyeliğe ilişkin bildirimlerin şekli, içeriği ve gerekli belgeler yönetmelikte düzenlenir.⁶

6. Söz konusu üyelik bildirimini yükümlülüğü, hükümetin Dernekler Yönetmeliğinde yapılan değişikliği ilan ettiği 2018 yılından beri yürürlüktedir. Ancak bu değişikliğe, örgütlenme özgürlüğüne yapılacak her hangi bir müdahalenin, Anayasada belirtildiği gibi, ancak Mecliste kabul edilebilecek bir yasayla yapılabileceği gerekçesiyle Danıştay'da itiraz edilmişti.⁷ O nedenle yasaya 21. Maddenin ilavesi, söz konusu yasal eksikliğin giderilerek bildirim yükümlülüğünün, Anayasaya uygun bir biçimde, yönetmelik kanalıyla değil, yasada yer almak suretiyle yerine getirilmesi girişimi olarak görülebilir.
7. 7226 sayılı Kanunun 22. Maddesiyle Dernekler Kanununun 32. Maddesinin 1. fıkrasına ("Ceza Hükümleri") aşağıdaki yeni bent ilave edilerek değişiklik yapılmıştır:
 - s) 23 üncü maddede belirtilen bildirim yükümlülüğünü yerine getirmeyen dernek yöneticilerine beş yüz Türk lirası idari para cezası verilir.⁸
8. 7226 sayılı Kanunun 24. Maddesiyle, Dernekler Kanununun son maddelerine , aşağıdaki geçici 1. Madde ilave edilmiştir:

⁵ SGTM (Sivil Toplum Geliştirme Merkezi): <http://panel.stgm.org.tr/vera/app/var/files/b/i/bilgi-notu.pdf> adresinde, *Derneklerin Üye Bildirimine Dair Kanun Değişikliği*, Örgütlenme Özgürlüğü ve Katılım Hakkı Bilgi Notu 31. Buna ilaveten, meclis görüşmelerinde başlıca muhalefet partisi (CHP ve HDP) liderleri yapılan değişikliklerin Anayasa ile ve Kişisel Veri Koruma Kanunu ile uyumuna ilişkin muhalif görüşlerini sunmuşlardır. Bakınız: TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ, 02.04. 2020, s. 26-29, 31, 36.

⁶ Özgün metinde ya da Dernekler Kanununun 23. Maddesinde yapılan değişiklikler italik harflerle gösterilmiş ve altı çizilmiştir.

⁷ Dernekler Kanununda değişiklik yapıldığında, ilgili davanın Danıştay'da görülmesi devam etmekteydi.

⁸ Maddenin yeni fıkrasıyla, 23. Maddenin ihlaliyle ilgili olarak 1586 TL olarak belirlenmiş olan para cezası 2020 yılındaki yeniden değerlemeye göre azaltılmıştır.

Üyeliği devam edenlerin bildirilmesi

Dernekler, bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihten itibaren altı ay içinde, üyeliği devam edenlerin adını, soyadını, doğum tarihini ve kimlik numarasını merkezinin bulunduğu dernekler birimine bildirirler. Bu bildirim yerine getirmeyen dernek yöneticileri hakkında, 32. maddenin birinci fıkrasının (s) bendi hükmü uygulanır.

9. Yukarıdaki değişiklikler, aşağıda ele alınan, usule ve esasa ilişkin bir dizi sorunu beraberinde getirmektedir.

A. *Ex-ante (olaydan önce) etki değerlendirmesinin ve kamuyla istişarenin yapılmamış olması*

10. Yapılan değişikliklerle hangi amaca ulaşılmasının istendiğine ilişkin *ex-ante* (olaydan önce) etki değerlendirmesinin yapılmadığı veya, değişiklik tasarısıyla ve bunlara ilişkin açıklayıcı notla birlikte bu tür bir değerlendirmenin sunulmadığı anlaşılmaktadır.

11. *Ex-ante* etki değerlendirmelerinin hazırlanmasını amir belirli Avrupa kuralları veya standartları olmamakla birlikte, bu tür değerlendirmeler politika üretme alanında en iyi uygulamalar olarak kabul edilmektedir ve *Avrupa kamu yönetimi alanının*⁹ temel aldığı ilkelerin bir parçasıdır. Görünüşe göre, yapılan değişikliklere ilişkin bir *ex-ante* etki değerlendirmesinin bulunmaması, Türkiye’de yasama faaliyetlerinin “dahil edici ve kanıta dayalı bir politika üretme süreci” eğiliminde olmadığı algısıyla uyumlu gözükmektedir.¹⁰

12. Ayrıca, gerek CM/Rec(2007)14¹¹ sayılı Tavsiye Kararında, gerekse Ortak Kılavuz İlkelerde,¹² Örgütlenme Özgürlüğüne müdahaleyi içeren her hangi bir düzenlemenin

⁹ SIGMA, *Kamu İdaresi İlkeleri*, OECD/EU, 2017 sürümü, s. 32-34,

<http://www.sigmaweb.org/publications/Principles-of-Public-Administration-2017-edition-ENG.pdf> Avrupa Komisyonu, *Daha İyi Düzenlemelere İlişkin Kılavuz İlkeler*, çalışma belgesi, Brüksel, 7 Temmuz 2017, SWD (2017) 350; Bölüm III: Etki Değerlendirmesiyle ilgili Kılavuz İlkeler,

<https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/better-regulation-guidelines-better-regulation-commission.pdf>

¹⁰ Avrupa Komisyonu, *Türkiye 2018, Raporu*, s. 16, 20, Strazburg, 17 Nisan 2018 SWD (2018) 153 nihai, s. 20.

¹¹ Madde 77. 2007(14) sayılı Tavsiye Kararının Açıklayıcı Notunda da konuya açıklık getirilerek, “STK’larla sadece amaçlarıyla ilgili konularda değil, bu amaçlarına ulaşma yeteneklerini etkileyebilecek yasa değişiklikleri ile ilgili olarak da istişarede bulunulmasının elzem olduğu; bu istişarenin yalnızca ilgili değişikliklerin STK’ların çıkarlarını ve demokratik toplumlara yapabilecekleri önemli katkıların müessiriyetini doğrudan etkilediği için değil, STK’ların operasyonel deneyiminin, önerilen değişikliklerin uygulanabilirliği konusunda yararlı iç görüşler sağlayabileceği için de gerekli olduğu” belirtilmektedir (madde 139).

¹² 9. İlke. Aynı zamanda bakınız: 8. İlke ve STK’ları etkileyebilecek herhangi bir yasanın zamanında kabul edilmesi, siyasi etkiden arınmış ve şeffaf olması gerektiği belirtilen Ortak Kılavuz İlkelerin Açıklayıcı Notunun 33. Maddesi. Ortak Kılavuz İlkelerde aynı zamanda, operasyonlarını ilgilendiren herhangi bir düzenleme veya uygulamanın devreye sokulması veya uygulanması sürecinde, STK’larla istişarede bulunulması gerektiğine açıklık getirilmektedir (Madde 106). Aynı zamanda bakınız: Venedik Komisyonunun 15 Aralık 2014 tarih, CDL-AD (2014)043 sayılı, *Azerbaycan Cumhuriyetince Değişiklik Yapılmış Sivil Toplum Kuruluşları (Kamu Dernekleri ve Fonları) Kanunuyla ilgili Görüşü*, Madde 42.

demokratik, katılımcı ve şeffaf bir süreçle gerçekleştirilmesi gereğinin vurgulanmasına rağmen, değişiklik taslağıyla ilgili olarak halkla gerektiği gibi bir istişarede de bulunulmamıştı.

13. İstişare yapılmamış olması, hükümetin söz konusu değişikliklerle ilgili olarak bu görüş yazısının aşağıdaki iki alt bölümünde belirtilen kaygıları ele alma veya bu değişikliklerin yapılmasının gerekliliğini açıklama fırsatını ortadan kaldırmıştır. Bu değişikliklerle ilgili, daha önce esasa yönelik olarak başlatılmış olan yasal itiraz da göz önüne alındığında, bu husus özellikle sorunludur.¹³

B. Dernek üyelerinin mahalli mülki makamlara bildirilmesi

14. Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (AİHM), *örgütlenme hakları ve özel yaşama saygı haklarıyla* uyumlu olmayacağından, STK'ların, *üyelerinin* ad ve adreslerini açıklama gibi *genel bir yükümlülük* altında olmamaları gerektiğine hükmetmiştir.¹⁴
15. Venedik Komisyonu, AİHM kararı ışığında, STK'ların ve yabancı STK'ların şubelerinin ve temsilcilerinin, uygulamada sıklıkla STK'ların üyelerinin ad ve adreslerini açıklamaları sonucunu doğuran, Adalet Bakanlığına üye sayılarını bildirme yükümlülüğünün, *orantılık* sorununu gündeme getirdiğine işaret etmiştir.¹⁵
16. AİHM buna ilaveten, STK'ların üyeleriyle ilgili bir kayıt tutma yükümlülüğü varsa, bu kayıtlara kamu makamlarının hangi koşullarda erişebileceğinin yanı sıra, ilgili resmi kalemde saklanmasına izin verilecek bilgilerin kapsamıyla ilgili olarak da bir açıklık ve netlik olması gerektiğine işaret etmiştir.¹⁶
17. AİHM içtihatları, belirli STK kategorilerini hedef alan bazı üye bildirim yükümlülüklerinin uluslararası standartlarla uyumlu olabileceğine işaret etmektedir.¹⁷

¹³ Bakınız: yukarıdaki 6. Madde.

¹⁴ *İleri ve Yüksek Öğretim Öğretmenleri Ulusal Derneği/Birleşik Krallık davası*, 16 Nisan 1998 tarihli karar. Eski Avrupa İnsan Hakları Komisyonu "bir derneğin üyelerinin adlarını bir üçüncü tarafa vermesini gerekli kılan bir yasal yükümlülüğün, Sözleşmenin 11. Maddesi veya diğer maddeleri uyarınca haksız bir müdahaleye yol açabileceği özel durumların söz konusu olabileceğini kabul etmiştir" (s.71). Ancak bu davada böyle bir müdahalenin söz konusu olmadığına hükmedilmiştir – davada bir sendikanın, greve katılacak üyelerinin adlarını açıklama yükümlülüğü söz konusuydu. Sendika üyelik aidatları çalışanların ücretlerinden kesildiğinden, işverenin üyelerin çoğunun adlarını bilmesi ve sendika üyeliğinin gizli mahiyette bir bilgi olmaması nedeniyle, böyle bir yükümlülüğün, sendikanın üyelerini koruma yeteneğini engelleme ihtimali olmadığı mülhaza edilmiştir. Aynı zamanda bakınız: Uzman Konseyi, *2009 ve 2013 yılında Yapılan Değişiklikler ve Bunların Uygulanması Işığında Azerbaycan Cumhuriyeti STK Kanunuyla ilgili Görüş*, 102 no.lu not.

¹⁵ Venedik Komisyonunun, *Azerbaycan Cumhuriyetince Değişiklik Yapılmış Sivil Toplum Kuruluşları (Kamu Dernekleri ve Fonları) Kanunuyla ilgili Görüşü*, madde 70-71.

¹⁶ STK Yasası Uzman Konseyi'nin *2009 ve 2013 yılında Yapılan Değişiklikler ve Bunların Uygulanması Işığında Azerbaycan Cumhuriyeti STK Kanunuyla ilgili Görüşü*, madde 89-91; 27 Nisan 2018 tarih, CONF/EXP (2018)3 sayılı, *STK'ların Raporlama ve Açıklamada Bulunma Koşullarına dair Uluslararası Standartlar* adlı değerlendirmesi, madde 105-107.

¹⁷ Aynı zamanda bakınız: "Accept" ve Diğerleri/Romanya Davası 24 Mayıs 2016 tarih, 48301/08 sayılı kararı. STK Hukuku Uzman Konseyinin, 1 Şubat 2020 tarih, CONF/EXP(2020)1 sayılı, *Sivil Toplum Kuruluşları*:

Ancak bu husus, fark gözetmeksizin geniş kapsamlı bildirimde bulunma ve açıklama yapma yükümlülüğünün yerine getirilmesi için bir bahane olarak kullanılamaz.¹⁸

18. Yine AİHM içtihatlarına göre, bir derneğin üyeleriyle ilgili özel verileri bildirme veya açıklama yükümlülüğünün çifte incelemeye tabi tutulması gerekir çünkü dernekler hem örgütlenme hakkı hem de özel yaşamın gizliliğini koruma hakkı bağlamında korumaya tabidir.¹⁹

19. Özel yaşamın gizliliği hakkıyla ilgili olarak Uzman Konseyi aşağıdaki gözlemlerde bulunmuştur:

Özel yaşamın gizliliği hakkı STK'lara ve üyelerine sağlanarak teminat altına alınmış bir haktır. Bu da uygulanacak gözetim ve denetimin, STK'nın meşru gayeleriyle orantılı olması, müdahaleci olmaması, özel işletmeler için geçerli olanlardan daha zorlayıcı olmaması gerektiği anlamına gelmektedir. Söz konusu gözetim ve denetim daima STK'nın ve faaliyetlerinin yasal olduğu karinesine dayalı olmalıdır.²⁰

20. Yukarıdaki mülahazalar ışığında, Dernekler Kanununun 23. Maddesinde yapılan değişikliğin, *meşruluk*, *şeffaflık* ve *orantılılık* kısıtlarına uyum açısından sorunlara yol açabileceği değerlendirilmektedir.

21. Öncelikle, üyelik haklarının derneklerin muhtemel bir suistimaline karşı korunması istisnası hariç, açıklayıcı notta belirtilen gerekçeler, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin 8. ve 11. Maddeleri açısından *meşruluk* sorununu gündeme getirmektedir.²¹

2015-2017 yılları arasında Standartlar, Mekanizmalar ve İçtihatlardaki Gelişmelerin Gözden geçirilmesi adlı değerlendirmesi, madde 169-172.

¹⁸ Aynı zamanda bakınız: STK Hukuku Uzman Konseyinin, 1 Haziran 2010 tarih, OING Conf/Exp (2010) sayılı, STK'larla ilgili Uluslararası Yönetişim (ikinci yıllık rapor) başlıklı değerlendirmesi, madde 82: "üyelik temelinde faaliyet gösteren STK'larda üyeliğe kabul ve üyelikten çıkarma genel olarak kuruluşa ait bir konudur" ve madde 84: "Ancak, (ister bağışçı, ister çalışan, ister üyeler veya halk olsun) üçüncü tarafların haklarına saygı gösterilmesini, kamu kaynaklarının uygun kullanılmasını ve kanunlara saygı gösterilmesini sağlama amacıyla STK'larla ilgili bazı düzenlemeler yapmak Devletin meşru bir menfaati olabilir... Bununla birlikte, bu yetki suistimal edilmemeli ve ilgili STK söz konusu yetkinin kullanılmasına tam yetkili bağımsız ve tarafsız bir mahkemede itiraz edebilmelidir".

¹⁹ Aynı husus dernekle ilgili: gönüllüler, yönetim kurulu üyeleri, bağışçılar vb. için de geçerlidir. Bakınız: STK Hukuku Uzman Konseyinin 27 Nisan 2018 tarih, CONF/EXP (2018)3 sayılı, *STK'ların Raporlama ve Açıklamada Bulunma Koşullarına dair Uluslararası Standartlar* adlı değerlendirmesi, madde 100 ve 108-113.

²⁰ STK Hukuku Uzman Konseyinin 24 Nisan 2017 tarih, CONF/EXP(2017)1 sayılı, *Yurtdışından Desteklenen Kuruluşların Şeffaflığına dair Macar taslak Yasasıyla ilgili Görüşü*, madde 72.

²¹ Açıklayıcı nota göre, bildirim yükümlülüğü aşağıdaki nedenlerle gerekli görülmüştür: 1) insanların bilgileri veya olurları dışında dernek üyesi kaydedilmesi uygulamasının yanı sıra, şahısların üyeliklerinin sona ermesinden sonra da kuruluş kayıtlarında üye olarak yer alması sorununun giderilmesi: Dernekler Kanununun 23. Maddesinde yapılan değişiklik sayesinde vatandaşlar belirli bir kuruluşun üyesi olup olmadıklarını kolayca doğrulayabileceklerdir; 2) "katılımcı demokrasi uyarınca STK'ların karar verme sürecine katılmalarını sağlamak amacıyla, kamu kurumlarının, görev alanları (sağlık, çevre, kadın-çocuk-engelli, spor vb.) kapsamında olan derneklerle ilgili bilgileri kısa bir süre içinde talep edebilmeleri ve böylece yasalara göre oluşturulmuş yönetim kurullarına en yüksek üye sayısına sahip derneklerden temsilcileri dahil edebilmeleri."; 3) İçişleri Bakanlığının, derneklerin önceden izin almaksızın yardım amaçlı bağış toplamasını mümkün kılan, kamu yararına çalışan dernek statüsüne sahip olup olmadığını değerlendirmek üzere derneklerin mevcut üye sayısını belirlemesini kolaylaştırmak ve Bakanlık iznine tabi belirli kelimelerin derneğin adında kullanılmasına

22. Bu maddelerde yer alan hakların hangi gerekçelerle kısıtlanabileceğinin açıklandığı, o maddelerin ikinci fıkralarına göre, söz konusu kısıtlama gerekçeleri sınırlıdır, yani *numerus clausus* niteliğindedir, o nedenle de söz konusu haklarda derogasyona gidilmesi, (yani bu haklara müdahale) meşru olarak herhangi başka bir amaca hizmet edemez. AİHM her ne kadar Yüksek Akit Tarafın herhangi bir kısıtlamanın nasıl ve hangi kapsamda uygulanabileceği konusunda belirli bir takdir hakkına sahip olduğunu kabul etse de, söz konusu takdir hakkının kullanılması çok sıkı bir denetime tabi olacaktır. Kısıtlamanın uygulanmasına yönelik gerekçe “dar kapsamlı olarak” yorumlanmalıdır.²² Kanun değişikliğiyle ilgili olarak ileri sürülen gerekçelerin çoğunun geniş bir çerçeve kapsamında tanımlandığı – ve gerekçeler arasında mantıken insicamlı bağlantıların bulunmadığı -- dikkate alındığında, bu gerekçelerin Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin 8(2) ve 11(2). Maddelerinin amir olduğu yaklaşımla uyumlu olduğunu söylemek güçtür.
23. Ayrıca, bildirim yükümlülüğünün çok geniş kapsamlı olması da, Avrupa'nın en iyi uygulamalarıyla örtüşmediği gibi²³, kanunda derneklerin kamu hukukunda değil, özel hukukta, tüzel kişiliğe sahip kişiler olarak tanımlandığı gözardı edilmektedir.²⁴ O nedenle de, STK'lar genel olarak kamu kurumları için gerekli olan düzeyde bir incelemeye tabi tutulmamalı – aynı zamanda bir özel şirketin hissedarlarının tabi olduğu bilgi açıklama yükümlülüklerine de iki nedenle tabi olmamalıdır: 1) şirketler Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin 11. Maddesinin doğrudan koruması altında olmadıklarından, hükümetin şirketlerin iç işlerine karışması, örgütlenme özgürlüğüne yapılacak bir müdahale kadar sıkı bir incelemeye tabi tutulmayacaktır, 2) şirketlerin altta yatan faaliyetlerinin doğası (ticari faaliyetler), üçüncü tarafların ekonomik çıkarlarının korunması ve işin şeffaf bir ortamda icra edilmesi amacıyla derneklere nazaran şirketlere yönelik daha sıkı bir inceleme yapılmasını haklı gösterebilir.

ilişkin ‘talepleri değerlendirmesini’ sağlamak ve 4) faaliyeti kendiliğinden sona erdiği tespit edilen derneğin kalan mallarının, fesih kararı genel kurul tarafından alınmamış veya genel kurul toplanamamışsa, derneğin amacına en yakın ve kapatıldığı tarihte en fazla üyeye sahip derneğe devredilmesini amir Dernekler Kanununun 15(1). Maddesi uyarınca gerekli değerlendirmenin yapılmasını kolaylaştırmak. Aynı zamanda bakınız: <https://siviltoplum.gov.tr/basin-aciklamasi-1-04-2020> adresindeki, Sivil Toplumla İlişkiler Genel Müdürlüğünün 1 Nisan 2020 tarihli basın açıklaması. Belirtilen gerekçelere rağmen, Kanunun 21. Maddesinde kullanılan dil, bildirim yükümlülüğünün, kamu yararına çalışan dernek statüsü verilip verilmediğine bakılmaksızın, tüm dernekleri içerdiğini açıkça ortaya koymaktadır.

²² *Sidiropulos ve Diğerleri/Yunanistan Davası*, 10 Temmuz 1998 tarihli karar, § 38-39. Aynı zamanda bakınız: *Handyside/Birleşik Krallık Davası*, §48-49; *Stankov ve Birleşik Makedonya İlinden Kuruluşu/Bulgaristan Davası*, 2 Ekim 2001 tarihli karar; *Gorzelik ve Diğerleri/Polonya Davası* [Büyük Daire], 17 Şubat 2004 tarihli karar; *Emin ve Diğerleri/Yunanistan Davası*, 27 Mart 2008 tarihli karar; *Tourkiki Enosi Xanthis ve Diğerleri/Yunanistan Davası*, 27 Mart 2008 tarihli karar.

²³ Avrupa’da benzer üyelik bildirim yükümlülüklerinin yürürlükte olduğu az sayıda devlet bulunmaktadır. Bunlar arasında dikkate değer bir örnek Romanya’dır. Romanya’da, derneklerin tüm üyelerinin adları Adalet Bakanlığına bağlı Dernekler ve Vakıflar Sicil Müdürlüğüne muhafaza edilir. STK’lar üyeliklerindeki herhangi bir değişikliği uzun bir adli süreçten geçmek suretiyle bildirmekle yükümlüdürler. Üyelik durumuyla ilgili değişikliklerin bildirilmemesi nedeniyle bir para cezası uygulanmaz. Bununla ilgili olarak Avrupa’daki uygulamaları içeren bir tablo için bakınız: STGM, *Derneklerin Üye Bildirimine Dair Kanun Değişikliği, Örgütlenme Özgürlüğü ve Katılım Hakkı Bilgi Notu 3*, s. 8-10.

²⁴ Bakınız: Dernekler Kanunu, 2.Madde, 1. Fıkra, a) bendi.

24. İkinci olarak, yasada yapılan değişikliğin STK'ların *şeffaflığını* sağlamaya yönelik olması konusundaysa, Venedik Komisyonunun bunun “yukarıda sözü edilen uluslararası enstrümanlarda kendi başına meşru bir gaye olarak görülmediğine, şeffaflığın daha çok, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin 11(2). Maddesinde yer alan, yukarıda sözü edilen gayelerden birine ulaşma vasıtası olabileceğine” işaret ettiğine dikkat çekilir.²⁵
25. Üçüncü olarak, söz konusu bildirim yükümlülüğü, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin gerek 11. Gerekse 8. Maddeleri açısından *orantılılık* sorununu gündeme getirmektedir.
26. Kuşkusuz, herhangi bir *ex-ante* etki değerlendirmesinin yapılmamış olması, hükümetin arzu edilen gayeye ulaşmak için başka, daha az müdahaleci tedbirleri göz önüne almadığına işaret etmektedir.
27. Söz konusu tedbirin orantılılık testini geçmesi için, hükümetin: 1) derneklerin iddia edilen üyelik statüsünün suiistimali iddialarına ilişkin kayda değer sayıda bildirim olduğuna; 2) iddia edilen suiistimallerin önlenmesine yönelik etkili bir çare bulunamadığına ve 3) göz önüne alınan diğer seçeneklerle (Dernekler Kanununda ve Yönetmeliklerinde, bir derneğin üye listesinin içeriğine ve düzenlenme yöntemine daha fazla açıklık getirmek amacıyla zorunlu kanuni içeriği genişletecek mahiyette değişiklikler yapılması dahil)²⁶ karşılaştırıldığında, üyelik bildiriminin meşru gayeye hizmet eden *en az müdahaleci* yöntem olduğuna dair kanıt sunması gerekirdi.
28. O nedenle, genel bir kural olarak, üyelik statüsüyle ilgili konular, fazlasıyla dahili yönetimle ilgili konular olduğundan, halledilmesi derneklere ve üyelerine bırakılmalıdır.²⁷ Üyelik statüsünü düzenleyen kanun maddelerine ve kanuni yükümlülöklere bir dernek tarafından gerektiği gibi uyulması ve üye kayıtlarının güncel olarak tutulması esas itibariyle bir yönetim kurulunun yükümlülüğüdür. Bu hususlarla ilgili olarak yapılacak herhangi bir müdahalenin, yukarıda değinilen çok sıkı koşulları yerine getirmesi gerekir.

C. Cezalar

29. Bildirim yükümlülüğünü yerine getirmeyen, yani üyelik statüsündeki değişiklikleri 45 günlük süre içinde bildirmeyen dernek yöneticilerine 500 TL (yaklaşık 70 Euro) ceza uygulanır.

²⁵ Venedik Komisyonu, OSCE/ODHIR'in, *Romanya'nın Dernek ve Vakıflarla ilgili 26/2000 sayılı Hükümet Kararnamesinde değişiklik yapan 140/2017 sayılı Kanun Taslağına ilişkin 16 Mart 2018 tarih, CDL-AD(2018)004 sayılı Ortak Görüşü*, madde 65; aynı zamanda bakınız: madde 12-14; *Rusya Federasyonunun Gayri Ticari Kuruluşlarla ilgili N. 121-FY sayılı Federal Yasasıyla (“Yabancı Kuruluşlar Yasası”)*, *Ceza Kanununda değişiklik yapan N. 10—FZ sayılı Federal Yasasına (“Devlete İhanet Yasası”)* ilişkin 27 Haziran 2014 tarih, CDL-AD(2014) sayılı Görüşü, madde 57-59.

²⁶ Bakınız: Dernekler Kanununun 4. Maddesi ve Dernekler Yönetmeliğinin 32. Maddesi.

²⁷ Bakınız: Dernekler Kanununun 4. Maddesinin 1. Fıkrasındaki (c bendi), dernek tüzüğünün, *diğer koşulların yanı sıra*, ‘derneğe üye olma ve üyelikten çıkmanın şart ve şekillerini’ içermesi gerektiği ifadesi.

30. CM/Rec(2007)14 sayılı Tavsiye Kararında STK'lara uygulanacak yaptırımlarla ilgili kılavuz ilkelere göre, yasal yükümlülüklerin yerine getirilmemesi halinde STK'lara uygulanacak uygun yaptırım, yalnızca durumlarını düzeltmelerinin istenmesinden ibaret olmalıdır. STK'lara ve/veya doğrudan sorumlu şahıslara uygulanacak idari, hukuki veya ceza niteliğindeki para cezaları, diğer tüzel kişiliklere uygulanan, yürürlükteki yasaya dayalı olmalı ve bunlarda orantılılık ilkesine uyulmalıdır.²⁸
31. Benzer şekilde, *Ortak Kılavuz İlkelerde* STK'lara uygulanan yaptırımlarda orantılılık ilkesine uyulması gerektiği belirtilmektedir. Bu da, daima en az müdahaleci seçeneğin seçilmesini, kısıtlamanın daima dar kapsamlı olarak düşünülüp uygulanmasını ve STK'nın özüne ilişkin haklarını asla tamamen yok etmemesini veya STK'nın esas mahiyetini ihlal etmemesini içermektedir. Bunlara ilaveten, kısıtlamalar söz konusu durumla ilgili özel şartları esas almalı ve genel mahiyette kısıtlamalar uygulanmamalıdır.²⁹
32. Uzman Konsey yukarıdaki ilkeler ışığında aşağıdaki tespitte bulunur:
- Öncelikle daima, yetkililer açısından meşru bir kaygı yaratan hususun, verilecek bazı talimatlar uygulanarak, gerek bazı faaliyetlerden imtina edilmesi, gerekse belirli bir eylemin yerine getirilmesi suretiyle, tatminkar bir biçimde halledilip halledilemeyeceği göz önüne alınmalıdır. Genelde yalnızca bu talimatlara bilahare uyulmaması yaptırım uygulanması sonucunu yaratmalı, ilgili STK'ya yönelik olarak derhal idari veya cezai kovuşturma başlatılmamalıdır.
- Bütün yaptırımların orantılılık ilkesine uyması gerektiğinden, parasal yaptırımlarda hem söz konusu cezaya yol açan belirli ihlalin ne derece ciddi bir ihlal olduğu, hem de cezanın STK üzerinde yaratacağı etki dikkate alınmalıdır. Özellikle de belirli bir para cezasının ilgili STK'nın iflasına neden olacağı durumlarda bu husus göz önüne alınmalıdır.³⁰
33. Yukarıdaki hususlar göz önüne alındığında, cezai hükümler gerek Avrupa standartları açısından anlaşıldığı haliyle *yasallık*, gerekse *orantılılık* açılarından sorun yaratmaktadır.
34. Cezai hüküm, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin 11. Maddesindeki, *yasayla öngörülen* koşuluyla uyumlu olma sorununu da beraberinde getirmektedir. Söz konusu madde, *diğer hususların yanı sıra*, örgütlenme özgürlüğüne getirilecek herhangi bir müdahalenin, gerektiğinde, sıradan bir bireyin, gerekli bir bilgilendirmeyle, belirli bir eyleminin sonuçlarını makul olarak öngörebilmesini sağlayacak *yeterli kesinlikle* formüle edilmiş olmasını amirdir.³¹ Şurası kesindir ki, ilgili para cezasını ödeme yükümlülüğünün, üyelik

²⁸ Madde 72. Aynı zamanda bakınız: Açıklayıcı Not, madde 128.

²⁹ 10 numaralı ilke.

³⁰ STK Hukuku Uzman Konseyi, Ocak 2011, Strazburg, OING Conf/Exp (2011) 1, *STK'larla ilgili Yaptırımlar ve Cezai Sorumluluklar*, madde 36-37. Bakınız: *Tebieti Mühafize Cemiyeti ve Israfilov/Azerbaycan Davası*, 8 Ekim 2009 tarihli karar, , § 63; *Vona/Macaristan Davası*, 9 Temmuz 2013 tarihli karar, §. 57; ve *Hıristiyan Demokrat Parti/Moldova Davası*, 14 Şubat 2006 tarihli karar.

³¹ *Maestri/İtalya Davası* [Büyük Daire], 17 Şubat 2004 tarihli karar, § 30. *Koretsky ve Diğerleri/Ukrayna Davası*, 3 Nisan 2008 tarihli karar, § 47. *Refah Partisi ve Diğerleri/Türkiye Davası* [Büyük Daire], § 57. Sunday

durumunda meydana gelecek bir değişimle ilgili olarak derneğin bildirim yapmadığı her seferinde otomatik olarak mı devreye gireceği -- ki, bu durum, kurumun yönetim kurulu başkanına geriye dönük, birikmiş para cezalarının tahakkuk ettirilmesine yol açabilir— veya kanunda yapılan değişikliğin, gerekli ayrıntılı inceleme süreci uygulanarak, bildirimle ilgili denetimin kapsadığı süre içerisindeki düzensizlikler nedeniyle denetleyici kurum tarafından bir defaya mahsus olarak verilecek bir cezayı mı öngörüp öngörmediği konusunda açıklık bulunmamaktadır.

35. Ayrıca, öngörülen para cezası *orantılılık* sorununa da yol açmaktadır. Belirlenen sabit miktar, yetkili makamın cezai yaptırım uygulanacak kadar önemli bulunduğu spesifik vakanın; bildirim yükümlülüğünün ciddiyeti ve sıklığı, ilgili derneğin büyüklüğü, derneği maaşlı personelin mi gönüllü idarecilerin mi yönetip yönetmediği, yöneticilerin parasal esenliği vb. gibi koşullar dahil, hangi koşulları içerdiğini dikkate almasına izin vermemektedir.
36. Yukarıdaki gözlemlerde AİHM'nin içtihatları da dikkate alınmaktadır. Söz konusu içtihatlara göre, belirli bir raporlama veya bildirim tedbirinin uluslararası standartlarla uyumlu olup olmadığını belirlemede yaptırımların ağırlığı belirleyici faktör değildir (veya STK'lara yönelik diğer müdahalelerde). Hata, şartlara bağlı olmak üzere, AİHM, STK'ya uygulanan daha hafif bir yaptırımı bile *orantılılık* testinin geçilmemesi sonucunu doğuran bir müdahale olarak değerlendirebilir. Nitekim, Karaçay/Türkiye Davasında, Mahkeme hafif bir yaptırım olmasına rağmen (uyarı), davacıya uygulanan yaptırımın orantılılık testini geçemediğine hükmetmiştir. Söz konusu davada AİHM barışçıl amaçlı toplanma özgürlüğünün ihlal edildiğine hükmetmiştir. Ancak AİHM'nin analizinin altında yatan ilkeler örgütlenme özgürlüğü hakkı ve ilgili diğer haklar için de aynı şekilde geçerlidir.³²

III. Sonuç

37. Dernekler Kanununda yapılan değişiklikler gerek usul gerekse esas açısından sorunludur.
38. Usul açısından bakıldığında, *ex-ante* etki değerlendirmesinin ve kamuoyunda gerekli tartışmanın yapılmamış olması söz konusu değişikliklerin meşruluğunu zedelemekte ve Avrupa'nın en iyi uygulamalarının ve kamu yönetimi alanının altında yatan dahil edici, katılımcı ve kanıta dayalı politika üretme gerekliliğine ters düşmektedir.³³
39. Ayrıca, geniş kapsamlı üyelik bildirim yükümlülüğü yasallık ve *orantılılık* noksanlığı nedeniyle Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin 8. ve 11. Maddelerinde yer alan hakların kullanılmasına uyum sağlama açısından da sorunlara yol açmaktadır.

Times/Birleşik Krallık Davası (no. 1), 26 Nisan 1979 tarihli karar, § 49. *Hasan ve Chaush/Bulgaristan Davası* [Büyük Daire], 26 Ekim 2000 tarihli dava, § 84.

³² *Karaçay/Türkiye Davası*, 27 Mart 2007 tarihli karar, § 37.

³³ Örneğin bakınız: normalde kanunen zorunlu olan *ex-ante* etki değerlendirmesi analizlerinin hazırlanması dahil olmak üzere, kamu politikalarının ve yasamayla ilgili çalışmaların bütün aşamalarında STK'larla ve genel kamuoyuyla istişarede bulunulmasını içeren *Sırbistan Planlama Sistemi Kanunu* (3. Madde, 1. fıkra, 11. bent)

40. Benzer şekilde, bildirim yükümlülüğünün ihlali nedeniyle uygulanabilen ceza Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin 11. Maddesinde yer alan *yasallık* ve *orantılılık* gereklerini karşılamamaktadır.
41. Genel olarak Dernek Kanununda yapılan değişiklikler sivil toplum üzerinde -- özellikle de normalde meşru görüşleri hükümetinkilerle örtüşmeyebilen, insan haklarıyla ve diğer alanlarla ilgili STK'lar üzerinde muhtemelen bir soğutma etkisi yaratacaktır. Mevcut siyasi iklim göz önüne alındığında, hükümetin üyelerin özel verilerine herhangi bir engel olmaksızın erişimi, muhtemel bir cezalandırılma korkusuna rahatlıkla yol açarak söz konusu STK'lara üye olma veya üyeliğe devam etme önünde güçlü bir caydırıcı etken olabilir.
42. Resmi verilere göre derneklerdeki toplam üyelik sayısı 2017'de 11.239.693 üyeden 2019'de ani bir düşüşle 7.374.281 üyeye inmiştir.³⁴ Bu azalmayı açıklayacak çeşitli nedenler olabilse de, 2018 yılında yürürlüğe giren üyelik bildirim yükümlülüğü kuşkusuz bu düşüşe belli bir katkı sağlamıştır. O nedenle yasa değişikliklerinin Türkiye'de sivil toplum alanının daralmasına daha da fazla katkıda bulunacağına dair meşru bir kaygı mevcuttur.
43. O nedenle, herhangi bir bildirim yükümlülüğünün ve yükümlülüğe uymama nedeniyle uygulanacak cezaların Avrupa standartlarıyla uyumlu hale getirilmesi için, değişiklik yapılan yasa maddelerinin önemli ölçüde yeniden düzenlenmesi gerekecektir. Ayrıca, değişiklik yapılan maddeler yeniden düzenlenirken, herhangi bir düzenleme yapmadan önce STK'larla istişarede bulunulması da söz konusu standartlara uygun olacaktır.

³⁴ Sivil Toplum Geliştirme Merkezi, <https://siviltoplum.gov.tr/derneklerin-yillara-gore-uye-sayilari>