



Avrupa Birliği tarafından finanse edilmektedir.

“TÜRKİYE’DE ÖRGÜTLENME ÖZGÜRLÜĞÜNÜN GENEL GÖRÜNÜMÜ”

Avrupa Birliği’nin Genişleme Ülkelerinde Sivil Topluma
Destek Rehberi İzleme Raporu



Rapor Başlığı

Türkiye'de Örgütlenme Özgürlüğünün Genel Görünümü 2018 Raporu

Editör

Dr. Tezcan Eralp Abay

Türkiye'de Örgütlenme Özgürlüğünün Genel Görünümü

Dicle Çakmak

Ek-Derneklerin Üyelerini Raporlama Yükümlülüğü Getiren Değişikliklerin Ulusal ve Uluslararası Mevzuata göre Değerlendirilmesi

Hakan Ataman,

Dr. Tezcan Eralp Abay

Proje Ekibi

Dr. Tezcan Eralp Abay

Hakan Ataman

Dicle Çakmak

Hatice Kapusuz

Katkı Sağlayanlar

Av. Özlem Şen Abay

Dr. Ulaş Karan

Tasarım

Meltem Çolak

Basım Yeri:

İşkur Matbaacılık Kaç. San. ve Tic. Ltd. Şti.

Ağaç İşleri Sanayi Sitesi 1370. Sokak No: 5

İvedik Organize / ANKARA

Tel : 0 312 394 52 62 Fax: 0 312 394 62 30

Sertifika No : 19371

Basım Tarihi : Temmuz 2020

STGM

Adres: Buğday Sk. 2/5 06680 Çankaya-ANKARA

Tel: (312) 442 42 62 (pbx)

Faks: (312) 442 57 55

E-posta: bilgi@stgm.org.tr

www.stgm.org.tr

Katılım Hakkı Projesi

www.katilimhakkı.org

"Bu yayın Avrupa Birliğinin maddi desteği ile hazırlanmıştır. Bu yayının içeriğinden yalnızca STGM sorumlu olup herhangi bir şekilde Avrupa Birliğinin ve Türkiye Cumhuriyetinin görüşlerini yansıtmak zorunda değildir."

ISBN: 978-605-66197-5-5

İÇİNDEKİLER

► ÖNSÖZ	► 03
► GİRİŞ	► 05-06
► BİRİNCİ BÖLÜM	► 07-09
1.0 AB Genişleme Bölgesindeki Sivil Toplumla Destek Rehberi'nde Örgütlenme Özgürlüğü: Elverişli Ortam	
► İKİNCİ BÖLÜM	► 11-35
► 2.0 Türkiye'de Örgütlenme Özgürlüğü	► 13
► 2.1. Örgütlenme özgürlüğünü düzenleyen mevzuata ilişkin değerlendirme	► 13-22
2.1.1. Mevcut yasal çerçeve ve politikalar	
2.1.2. Mevcut mevzuat ve uygulamadaki değişim ve iyileşmeler	
2.1.3. Taban örgütlenmeleri ve/veya sivil girişimler için elverişli ortam	
► 2.2. Sivil toplum örgütlerinde istihdam ve gönüllülük	► 22-23
2.2.1. Gönüllü çalışmayla ilgili mevzuatın niteliği ve STÖ'lerde gönüllüler	
► 2.3. Sivil toplum örgütlerinin tabi olduğu mali kurallar ve raporlama yükümlülükleri	► 23-24
► 2.4. Sivil toplum örgütlerinin kaynak geliştirme araçları	► 24-32
2.4.1. Ekonomik faaliyetler ve bunlara ilişkin vergi sisteminin niteliği	
2.4.2. Bağışlar	
2.4.3. Sivil toplum örgütlerine yönelik kamu fonları	
► 2.5. Sivil toplum örgütlerinin politik karar alma süreçlerine katılımı	► 33-35
2.5.1. STÖ'ler ve kamu kurumları arasında diyalog ve işbirliğini sağlayan yapıların ve mekanizmaların niteliği	
2.5.2. STÖ'lerle etkili bir şekilde istişare edilen kanun, yönetmelik, strateji ve politika reformları	
► ÜÇÜNCÜ BÖLÜM	► 37-40
3.0 Sonuç ve Tavsiyeler	
► EK:	► 41
Derneklere Üyelerini Raporlama Yükümlülüğü Getiren Değişikliklerin Ulusal ve Uluslararası Mevzuata göre Değerlendirilmesi	(01-10)



ÖNSÖZ

Örgütlenme özgürlüğü demokratik toplum düzeninin ayrılmaz bir parçasıdır. Özü itibarıyla ifade özgürlüğünün toplu kullanımıdır. Hatta ifade özgürlüğünün örgütlü kullanımı, bireysel kullanımdan daha etkilidir. Bireyler örgütlenerek seslerini daha gür bir şekilde duyurabilirler. Diğer yandan örgütlenme özgürlüğü katılımcı demokrasinin en güçlü aracıdır. Seçimden seçime oy kullanmanın ötesinde vatandaşın günlük karar alma mekanizmalarında rol oynaması katılımçılığın temelidir. Katılımcı bir demokrasi pasif değil, aktif vatandaşlık üzerine kurulur. Aktif vatandaşın karar alma mekanizmalarına katılımını sağlayacak en önemli araç hiç kuşkusuz örgütlenme, bir araya gelerek güçbirliği oluşturmaktır. Bireylerin tek başına aktif vatandaş olabilmelerinin önündeki mali, ekonomik, sosyal güçlükleri aşabilmenin en önemli yolu örgütlenmektir. Öte yandan, toplumda diyalog süreçlerinin inşasına, çeşitliliklerin yaşamasına, kamusal alana ilişkin her konunun sorgulanması ve tartışılmasına, kamu kurumlarının denetlendiği daha saydam bir sistemin oluşmasına katkı veren sivil toplum örgütleri ancak bu özgürlüğü kullanarak varlıklarını koruyup sürdürebilirler.

Örgütlenme özgürlüğü alanının genişletilmesine katkı sağlayacak önemli faktörlerden biri bu alana ilişkin hukuki ve idari çerçevenin ve bu çerçevenin ürettiği uygulamanın izlenmesi ve raporlanmasıdır. Bu rapor bağlamında ülkemizdeki örgütlenme özgürlüğünün genel görünümü Avrupa Birliği'nin Genişleme Ülkelerinde Sivil Topluma Destek Rehberi'nde ifade olunan evrensel norm ve standartlar ışığında ele alınmaya çalışılmıştır. Sivil alanın temel örgütlenme biçimlerinden biri olan sivil toplum örgütlerinin izlenmesi ve raporlanması; üyelik yapıları, faaliyet konuları, hak ve özgürlükleri ne kadar kullanabildikleri, yaşadıkları sorunlar, mali yapıları gibi onları ilgilendiren ana konularda verilerin toplanarak sonuçlar çıkarılması; sivil toplum örgütlenmesinin güncel durumunu, ana sorunların neler olduğunu, örgütlenme özgürlüğünün uygulamadaki görüntüsünü tüm boyutlarıyla anlamamızı sağlayacaktır.

Kurulduğu tarihten bu yana hak temelli yaklaşımlara sahip sivil toplum örgütlerinin geliştirilmesi ve güçlendirilmesini temel amaç edinen STGM, Türkiye'de sivil örgütlenme alanı ile ilgili izleme ve raporlama çalışmalarının henüz istenilen düzeyde sistematik olmadığını ve alanla ilgili veri toplama güçlüklerini dikkate alarak, düzenli aralıklarla ve her kaynağı tarayarak verilere dayalı bir izleme ve raporlama faaliyetini başlatmıştır.

Dışişleri Bakanlığı Avrupa Birliği Başkanlığı'nın yararlanıcı ve Hazine ve Maliye Bakanlığı Merkezi Finans ve İhale Birimi'nin (MFİB) sözleşme makamı olarak katkı sağladığı "Örgütlenme Özgürlüğü ve Katılım Hakkının Daha Fazla Geliştirilmesi için Sivil Toplum Örgütleri ve Sivil Ağların Kapasitesinin Geliştirilmesi" projesi kapsamında hazırlanan bu rapor 2018 yılına ait verileri içermektedir; 2019 yılına ilişkin raporumuzun yayın hazırlıkları ise devam etmektedir. Bu raporların hazırlanmasına katkı sağlayan proje yönlendirme kurulu üyelerimize ve proje ekibimize teşekkürlerimiz sunmak isterim.

Yıllık olarak yayınlanacak raporlarımızın alandaki boşluğun doldurulmasına katkı sunacağını, sivil toplum çalışmalarına ışık tutacağını umuyoruz.

Dr. Yakup Levent Korkut
Yönetim Kurulu Başkanı

Giriş

Sivil toplum örgütleri (STÖ), demokrasinin gelişmesi ve kamu yönetiminin etkin bir şekilde çalışmasında önemli bir role sahiptir. Sivil toplumun bu rolünü etkin bir biçimde oynayabilmesi, faaliyetleri için elverişli ortamın mevcut olmasına, yani örgütlenme özgürlüğünün alanının genişliğine bağlıdır. Türkiye’de hem örgütlenme özgürlüğü hem de bu özgürlükle yakından bağlantılı olan barışçıl toplanma ve ifade özgürlükleri ile gerek Anayasa gerekse taraf olunan pek çok uluslararası sözleşmelerle garanti altına alınmıştır. Özellikle son 15 yılda, bu yükümlülükleri hatırlatmak ve bunların ne kadarının hayata geçtiğini tespit etmek amacıyla çok sayıda çalışma yapılmıştır. Türkiye’de örgütlenme özgürlüğü ve sivil toplumun gelişimi hakkında hazırlanan başlıca raporlar şunlardır:

1. Sivil Toplum Endeksi Projesi (STEP) Raporları

Yurttaş Katılımı için Küresel Ittifak (CIVICUS) tarafından tasarlanıp Türkiye dahil 50’nin üzerinde ülkede uygulanan STEP, sivil topluma dair karşılaştırmalı, kapsamlı ve katılımcı bir araştırma projesidir.¹ İlki 2005 yılında, ikincisi ise 2008-2010 yılları arasında yürütülen projenin amacı, sivil toplumun durumunu değerlendirmek ve demokratikleşme ile kalkınmadaki rolünü gerçekleştirmesi için sivil toplumu güçlendirmektir. Projenin her iki aşamasının sonunda, 2006 ve 2011 yıllarında, sivil toplumun durumunu ortaya koyan “Türkiye’de Sivil Toplum: Bir Değişim Süreci”² ve “Türkiye’de Sivil Toplum: Bir Dönüm Noktası”³ adlı araştırma raporları yayımlanmıştır.

2. Türkiye’de Derneklerin Örgütlenme Özgürlüğü Önündeki Engeller

Türkiye Üçüncü Sektör Vakfı (TÜSEV) ve Sivil Toplum Geliştirme Merkezi (STGM) 2009 yılında “Türkiye’de Örgütlenme Özgürlüğünün İzlenmesi için Metodoloji Geliştirilmesi Projesi”ni yürütmüştür. Örgütlenme özgürlüğü alanında mevzuat ve uygulamada nasıl sorunların var olduğunun araştırıldığı bu projenin sonunda “Türkiye’de Derneklerin Örgütlenme Özgürlüğü Önündeki Engeller” adlı rapor hazırlanmıştır.⁴

3. Sivil Toplum Değerlendirme Raporu⁵

Ekim 2009 – Eylül 2010 dönemini kapsayan ve Türkiye’de sivil toplum-kamu ilişkilerinin durumu, dernek ve vakıfları ilgilendiren mevzuat ile sivil toplum örgütlerinin politika oluşum süreçlerine etkilerini ele alan rapor TÜSEV tarafından yayımlanmıştır.

4. Sivil Toplum İzleme Raporu

TÜSEV’in 2011 yılından beri yürüttüğü Sivil Toplum İzleme Projesi kapsamında üretilen rapordaki Türkiye’de sivil toplum alanında yaşanan gelişmeler yasal çalışmalar, uluslararası ilişkiler, kurumsal kapasite ve araştırma başlıkları altında ele alınmaktadır. Temelini masabaşı araştırmasının oluşturduğu rapordaki, sivil toplumu etkileyen farklı konularda, STÖ’lerin görüş ve deneyimlerinin katkılarıyla vaka analizleri de yayımlanmaktadır.⁶

5. Sivil Toplumun Gelişimi için Elverişli Ortamın İzlenmesi Projesi Türkiye Raporları

2012 yılından beri Balkan Sivil Toplum Destekleme Ağı (BCSDN) koordinasyonunda yürütülen ve Türkiye’deki uygulayıcılığını TÜSEV’in yaptığı proje kapsamında Batı Balkanlar ve Türkiye’deki sivil toplum örgütleri tarafından bir izleme matrisi geliştirilmiştir.⁷ Bu matrise göre yapılan izleme çalışmasında sivil toplumun gelişimi Özgürlüklerin Temel Hukuki Güvenceleri, STK’ların Finansal Kapasitesi ve Sürdürülebilirliği için Çerçeve ve Kamu-STK İlişkileri başlıkları altında incelenmektedir.⁸

1. STEP hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. www.step.org.tr (Erişim tarihi: 21.12.2019)

2. Bikmen, Filiz; Meydanoglu, Zeynep. Türkiye’de Sivil Toplum: Bir Değişim Süreci - Uluslararası Sivil Toplum Endeksi Projesi Türkiye Ülke Raporu." İstanbul: TÜSEV Yayınları, Aralık 2006. https://www.tusev.org.tr/userfiles/images/yayinlar/Uluslararası_STEP_Türkiye_Ülke_Raporu.pdf (Erişim tarihi: 21.12.2019)

3. İçduygu, Ahmet; Sert, S. Deniz; Meydanoglu, Zeynep. "Türkiye’de Sivil Toplum: Bir Dönüm Noktası - Uluslararası Sivil Toplum Endeksi Projesi Türkiye Ülke Raporu II." İstanbul: TÜSEV Yayınları, Mart 2011. http://step.org.tr/images/UserFiles/File/step2011_web%20SON.pdf (Erişim tarihi: 21.12.2019)

4. Ersen, T. Başak (ed.). "Türkiye’de Derneklerin Örgütlenme Özgürlüğü Önündeki Engeller". İstanbul: TÜSEV Yayınları, Nisan 2010. https://www.tusev.org.tr/userfiles/files/orgutlenme_rapor_web_11.pdf (Erişim tarihi: 21.12.2019)

5. https://www.tusev.org.tr/userfiles/files/TUSEV_Sivil_Toplum_Degerlendirme_Raporu_2010.pdf (Erişim tarihi: 21.12.2019)

6. Sivil Toplum İzleme Projesi kapsamında hazırlanan bütün raporlar ve vaka analizleri için bkz. <https://www.tusev.org.tr/arastirma-ve-yayinlar/sivil-toplum-izleme-raporu-1/sivil-toplum-izleme-projesi-hakkinda-1> (Erişim tarihi: 21.12.2019)

7. Sivil Toplum İzleme Matrisi Uygulama Rehberi için bkz. https://www.tusev.org.tr/userfiles/files/izleme_matrisi_rehberi_doc_23_08_2013.pdf (Erişim tarihi: 21.12.2019)

8. Sivil Toplumun Gelişimi için Elverişli Ortamın İzlenmesi Projesi ve bu kapsamda hazırlanan raporlar için bkz. <https://www.tusev.org.tr/yasal-calismalar/sivil-toplumun-gelisimi-icin-elverisli-ortamin-izlenmesi-projesi/proje-ozeti> (Erişim tarihi: 21.12.2019)

6. Sivil Topluma Aktif Katılım: Uluslararası Standartlar, Ulusal Mevzuattaki Engeller ve Öneriler Raporu

Türkiye'de Sivil Toplumun Gelişimi ve Sivil Toplum-Kamu İşbirliğinin Güçlendirilmesi Projesi kapsamında TÜSEV tarafından yayımlanan bu raporla, sivil topluma aktif katılımın önündeki yasal engellerin tespit edilmesi ve bu engellerinin ortadan kaldırılması için öneriler sunulması amaçlanmıştır.⁹

Dışişleri Bakanlığı Avrupa Birliği Başkanlığının yararlanıcı ve STGM'nin yürütücüsü olduğu "Örgütlenme Özgürlüğü ve Katılım Hakkının Daha Fazla Geliştirilmesi için Sivil Toplum Örgütleri ve Sivil Ağların Kapasitesinin Geliştirilmesi" projesi kapsamında hazırlanan ve yukarıda bahsedilen çabaları devam ettiren bu raporda STÖ'lerin faaliyetlerini yürüttüğü ortam değerlendirilmektedir. Bu değerlendirmeler yapılırken, Avrupa Komisyonu Genişleme ve Komşuluk Politikasından Sorumlu Genel Müdürlüğünün 2014 yılında yayımladığı Avrupa Birliği'nin Genişleme Ülkelerindeki Sivil Topluma Destek Rehberinde¹⁰ (2014-2020) yer alan hedef ve göstergeler esas alınmıştır.

AB'nin Genişleme Ülkelerindeki Sivil Topluma Destek Rehberi, aday ülkelerde sivil toplumla ilgili yaratılmak istenen sonuçların niceliksel ve niteliksel göstergelerle tanımlandığı çerçeve bir sunmuştur. AB'nin sivil topluma desteğinden beklenen sonuçlar, Rehber'de ifade, toplanma ve örgütlenme özgürlüklerinin hayata geçirildiği elverişli ortam, kamu idaresi ile STÖ'ler arasındaki ilişkiler ve STÖ'lerin kapasitesi olarak üç temel başlıkta ele alınmıştır. 2014 - 2020 yıllarına yönelik olarak hazırlanan Rehber ve ekinde yer alan Sonuçlar Çerçevesi, AB'nin sivil topluma desteğinin planlanmasını ve aday ülkelerin bu alandaki çalışmalarının etkin ve sistematik bir şekilde izlenmesini amaçlamaktadır. Rehberin izlenmesi, 2015-2017 yılları arasında Sivil Toplum Kuruluşları için Teknik Destek Projesi (TACSO) tarafından üstlenilmiştir. Mevcut rapor TACSO Türkiye'nin 2017 yılında hazırladığı son raporun değişen mevzuat ve uygulamalara göre güncellenmesi ile oluşturulmuştur.

Rapor, örgütlenme özgürlüğüyle ilgili mevzuatta ve uygulamada karşılaşılan sorun alanlarını Rehberdeki göstergelerden hareketle tespit ederek bu ortamın iyileştirilmesine katkı sağlamayı ve Türkiye'de şimdiye dek yetersiz görülen uluslararası standartlarla uyumlu istatistiklerin sorumlu kurumlarca üretilmesini ve sivil topluma ilişkin resmi, kamusal ve sistematik veri toplanmasını teşvik etmeyi hedeflemektedir. 2018 yılını kapsayan veriler, temel olarak basın ve medya taraması, ilgili kurumlara yapılan bilgi edinme başvuruları ve resmi istatistiklere dayanmaktadır.

Rapor temel olarak üç bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde AB Genişleme Ülkelerindeki Sivil Topluma Destek Rehberi'nde örgütlenme özgürlüğünün ele alınışına ilişkin genel bir çerçeve çizilmektedir. "Türkiye'de Örgütlenme Özgürlüğü" başlıklı ikinci bölümde 2018 yılına ait izleme bulguları altı temel başlıkta paylaşılmaktadır: Örgütlenme özgürlüğünü düzenleyen mevzuata ilişkin değerlendirme, sivil toplum örgütlerinde çalışan sayısı, gönüllü çalışmayla ilgili mevzuatın niteliği ve STÖ'lerde gönüllüler, STÖ'lerin tabi olduğu mali kurallar ve raporlama yükümlülükleri, STÖ'lerin kaynak geliştirme araçları, STÖ'lerin politik karar alma süreçlerine katılımı. Üçüncü bölümde ise izleme bulgularından hareketle hazırladığımız tavsiyeler yer almaktadır. Raporda ayrıca bir Ek bölüm bulunmaktadır. Ek'de sunulan "Derneklere Üyelerini Raporlama Yükümlülüğü Getiren Değişikliklerin Ulusal ve Uluslararası Mevzuata göre Değerlendirilmesi" başlıklı bilgi notu ise raporda kısaca bahsedilen ve derneklere üyelerini raporlama konusunda yeni yükümlülükler getiren 1 Ekim 2018 tarihli yönetmelik değişikliğini ve 26 Mart 2020 tarihinde resmi gazetede yayınlanan 7226 sayılı "Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun"u detaylı bir şekilde incelemektedir.

2018 yılında Türkiye'de örgütlenme özgürlüğünün genel görünümünü ele almayı amaçlayan bu rapor, temel olarak 2019 yılı içinde hazırlanmış olmakla birlikte, yayımı çeşitli sebeplerle 2020 yılı içinde gerçekleşmiştir.

9. <https://siviltoplum-kamu.org/tr/wp-content/uploads/2018/08/Sivil-Topluma-Aktif-Katirim.pdf> (Erişim tarihi: 21.12.2019)

10. https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/doc_guidelines_cs_support1.pdf (Erişim tarihi: 21.12.2019)

1. BÖLÜM

AB Genişleme
Ülkelerindeki
Sivil
Topluma
Destek
Rehberi'nde
Örgütlenme
Özgürlüğü:
Elverişli Ortam

AB Genişleme Ülkelerindeki Sivil Topluma Destek Rehberi'nde Örgütlenme Özgürlüğü: Elverişli Ortam

Türkiye'de örgütlenme özgürlüğünün mevzuat ve uygulamadaki karşılığını ele almadan önce, bu raporun çatısını oluşturan Rehberde STÖ'lerin özgürlüklerinin nasıl ele alındığını özetlemekte yarar bulunmaktadır.

Rehbere göre, katılımcı demokrasinin gelişimi, sivil toplum faaliyetleri için elverişli bir ortamın oluşturulmasına ve etkili, hesap verebilir, bağımsız aktörler olmaları için STÖ'lerin kapasitelerinin geliştirilmesine bağlıdır. Bu raporun konusu, Rehberin elverişli ortamla ilgili ortaya koyduğu hedeflerin Türkiye'deki sivil toplum faaliyetleri açısından hayata geçip geçmediğinin değerlendirilmesidir.¹¹ Öncelikle elverişli ortamın en anlama geldiğini açıklamak, bu değerlendirmeyi yapmayı kolaylaştıracaktır.

En genel anlamıyla elverişli ortam, örgütlenme, toplanma ve ifade özgürlüğü gibi STÖ'leri doğrudan etkileyen temel hakların yasalarda ve uygulamada korunup saygı gördüğü ortamdır. Türkiye Üçüncü Sektör Vakfı, "Sivil Toplum için Elverişli Ortam" bilgi notunda, elverişli ortamı **"sivil toplumu ilgilendiren kanun ve yönetmeliklerin destekleyici ve kolaylaştırıcı olduğu, STK'ların varlıklarını sürdürerek sosyal fayda yaratabilmeleri için yeterli kaynakların bulunduğu, sivil toplumun rolünün kabul gördüğü, sivil toplum ile kamu yönetimi arasında kapsayıcı ve süregelen işbirliğinin bulunduğu ve farklı sivil toplum grupları arasında etkili işbirliği kanallarının gelişmesine olanak sağlayan koşulları bütünü" olarak tanımlamıştır.**¹²

Kısaca bireylerin örgütlenmesine ve mevcut örgütlerin faaliyetlerini özgürce sürdürmesine olanak sağlayan koşullar olarak tanımlanabilecek elverişli ortam, AB Rehberinde yasal ve idari ortam ile mali ortamın STÖ'lerin faaliyetleri için uygunluğu ve sivil toplum katılımı bakımından ele alınmaktadır. İlk olarak, yasal ve idari ortamın elverişliliği, STÖ'ler için biçimlendirilmiş, şeffaf ve eşit kayıt süreçlerini, özgür ve bağımsız işleyiş ile işbirliğini mümkün kılan düzenlemeleri ve STÖ'lerin kanuni dayanağı olmayan ve orantısız devlet müdahalesinden korunmasını içerir. Bunları uygulamaya geçirmek için mali ortamın da elverişli olması gerekir. Bağış, üye ücretleri, yardımlar gibi konularında STÖ'lere yönelik çeşitli teşvikler ve kamu fonlarının mevcudiyeti göstergelerden bazılarıdır. Bununla birlikte, nitelikli ve kapsamlı mevzuatın oluşturulması ve sürdürülebilir politikaların geliştirilmesi için sivil toplumun katılımının güvence altına alınması gerekir. Sivil toplum ve kamu kurumları arasında işbirliği için yapılandırılmış mekanizmalar ve toplumu ilgilendiren konularda ücretsiz, açık ve erişilebilir bilgi akışının sağlanması, Rehberde sivil toplum katılımının başlıca göstergeleri olarak belirlenmiştir.

Rehberin sonunda yer alan ve her başlık için bir kısmını yukarıda özetlediğimiz farklı göstergelerin belirlendiği Sonuçlar Çerçevesi, izleme bulgularını paylaştığımız İkinci Bölümde ele alınmaktadır. Her alt bölüm, AB Rehberinde ona karşılık gelen hedef, sonuç ve göstergelerin olduğu tabloyla başlamaktadır.

11. STÖ'lerin kapasitesinin geliştirilmesi ile ilgili hedef ve göstergeler, Sivil Toplum Geliştirme Merkezinin 2020 yılı içinde yürüteceği araştırmanın sonuçlarına göre değerlendirilecek ve 2019 yılına ilişkin raporunda yer alacaktır.

12. <https://tusev.org.tr/userfiles/images/ElverisliOrtam2019.pdf> (erişim tarihi: 23.12.2019)

2. BÖLÜM

Türkiye'de
Örgütlenme
Özgürlüğü



2.0 Türkiye'de Örgütlenme Özgürlüğü

Türkiye'de sivil toplum örgütleri, dernekler, vakıflar, meslek kuruluşları, kooperatifler ile girişim, inisiyatif ve platformlar gibi tüzel kişiliği olmayan örgütleri kapsamaktadır. Sivil Toplum Geliştirme Merkezi olarak, bu örgütlerin tümünün örgütlenme özgürlüğünün kapsamı içinde olduğuna inanmakla birlikte, bu araştırmanın sınırlılıkları nedeniyle için bu raporda öncelikli olarak **dernekler** ve **vakıflarla** ilgili düzenlemelere ve uygulamalara yer vereceğiz.

2.1. Örgütlenme özgürlüğünü düzenleyen mevzuata ilişkin değerlendirme

Hedef	Sonuç	Gösterge
İfade, toplanma ve örgütlenme özgürlüğünün hayata geçmesi için elverişli bir yasal ve politika ortamı	Bütün bireyler ve tüzel kişiler kendini özgürce ifade edebilir, barış içinde toplanabilir; kayıtlı ve/veya kaydedilmemiş örgütlenmeler kurabilir ve bunlara katılabilir.	Bireylerin ve tüzel kişilerin temel ve anayasal hakları ve özgürlüklerinin ihlal edildiği vaka sayısı ve bunların arasında soruşturulan ya da yaptırım kararı verilen vakaların sayısı
		STÖ'lerin faaliyetlerine ve iç işleyişlerine yapılan, yasal dayanağı olmayan müdahaleler
	Merkezi ve yerel yönetimlerin, yereldeki taban örgütlenmeleri için elverişli politika ve kuralları mevcuttur.	İlgili mevzuatın uygulanmasında ilerleme
		Taban örgütlenmelerin sayısı
		Taban örgütlenmelerinin yerel/merkezi idare tarafından desteklenen projelerinin sayısı ve parasal değeri (bütçedeki yeri)

2.1.1. Mevcut yasal çerçeve ve politikalar

► Örgütlenme Özgürlüğü

Türkiye'de mevcut yasal çerçeve herkesin belirli bir amaçla dernek, vakıf ve diğer kar amacı gütmeyen kuruluşlar kurmasını mümkün kılmasına rağmen bazı istisnalar mevcuttur. Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 33. maddesi dernek kurma hürriyetini düzenler. Maddeye göre herkes önceden izin almaksızın dernek kurma ve bunlara üye olma veya üyelikten ayrılma hakkına sahiptir. Kişilerin bir derneğe üye olmaya veya dernekte üye kalmaya zorlanmaları da yasaklanmıştır. Herkesin örgütlenme özgürlüğünü tanıyan bu maddenin devamında ise bu hakka getirilebilecek sınırlamaların çerçevesi çizilmiş ve derneğin faaliyetlerinin sonlandırılmasının usulü anlatılmıştır.

"...Dernek kurma hürriyeti ancak, millî güvenlik, kamu düzeni, suç işlenmesinin önlenmesi, genel sağlık ve genel ahlâk ile başkalarının hürriyetlerinin korunması sebepleriyle ve kanunla sınırlanabilir.

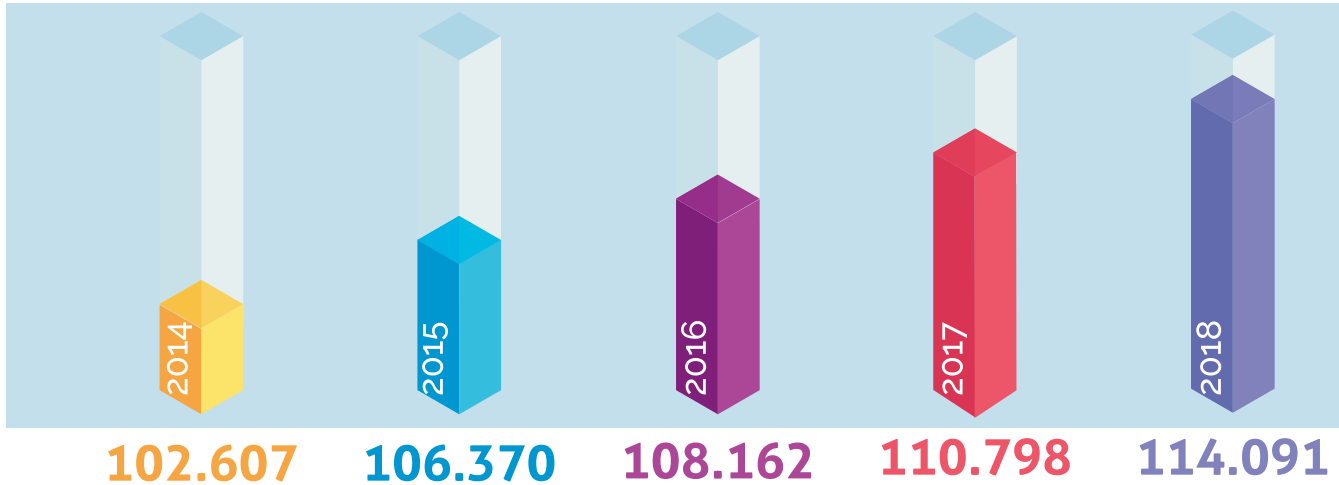
...

Dernekler, kanunun öngördüğü hallerde hâkim kararıyla kapatılabilir veya faaliyetten alıkonulabilir. Ancak, millî güvenliğin, kamu düzeninin, suç işlenmesini veya suçun devamını önlemenin yahut yakalamanın gerektirdiği hallerde gecikmede sakınca varsa, kanunla bir merci, derneği faaliyetten men ile yetkilendirilebilir. Bu merciin kararı, yirmi dört saat içinde görevli hâkimin onayına sunulur. Hâkim, kararını kırk sekiz saat içinde açıklar; aksi halde, bu idarî karar kendiliğinden yürürlükten kalkar.

Birinci fıkra hükmü, Silahlı Kuvvetler ve kolluk kuvvetleri mensuplarına ve görevlerinin gerektirdiği ölçüde Devlet memurlarına kanunla sınırlamalar getirilmesine engel değildir."

Türkiye'de dernekler, İçişleri Bakanlığı Sivil Toplumla İlişkiler Genel Müdürlüğü'ne bildirim yapılarak, vakıflar ise vakıf senedinin Asliye Hukuk Mahkemesi tarafından tescil edilmesiyle kurulur. Dernekler bildirim yapıldığı anda kurulmuş sayılırlar ve bildirim tarihinde faaliyetlerine başlayabilirler. Sivil Toplumla İlişkiler Genel Müdürlüğü başvuruyu 60 gün içinde inceler, eksik bir belge veya herhangi bir kural ihlali olduğunu tespit ettiği takdirde düzeltme için derneğe 30 gün süre tanınır. Ancak uygulamada kimi zaman belgelerin teslim edildiği anda yapılan ön incelemelerle derneklerin bildirimlerinin tamamlanmadığı, evrakların eksikleriyle teslim alınmak yerine ön incelemeye dayanarak iade edildiği durumlara rastlanmaktadır.

Dernek kurmak için 7 kişinin başvurması yeterlidir. Bununla birlikte derneğin 6 ay içinde yapacağı genel kurulda zorunlu organlarını (yönetim kurulu ve denetim kurulu) oluşturabilmesi için en az 16 üyesi bulunmalıdır. Bu eksikler giderilmezse derneğin feshi ile ilgili işlemler başlatılır. Sivil Toplumla İlişkiler Genel Müdürlüğü'nün yayımladığı istatistiklere göre, 2018 yılında faal dernek sayısı 114.205'tir.¹³ Dernek sayısının son beş yıldaki değişiminin sunulduğu aşağıdaki grafiğe göre faal dernek sayısında artış olsa da 2018 yılında kuruluş bildirimini yapan veya feshedilen derneklerin sayısına ulaşamadığı için bunların ne kadarının raporlama yılında kurulduğunu hesaplamak mümkün değildir. Kuruluş bildiriminde bulunan derneklerin sayısının yıllara göre dağılımını gösteren bir istatistiğin yayımlanması, örgütlenme eğilimini takip etmek açısından iyi olacaktır.



Şekil-1: 2014-2018 yılları arasında faal derneklerin sayısı

Vakıfların resmi kuruluş süreci başvuru yapılan mahkemenin iş yüküne göre değişiklik gösterebilir. Vakıfların asgari kuruluş malvarlığı limiti 2018 yılı için 60.000 TL olarak belirlenmiştir ve yine 2018 yılı için Asliye Hukuk Mahkemesinde dava açmak için 186,65 TL ödemek gerekir. Vakıflar Genel Müdürlüğü'nün verilerine göre 2018 yılının ilk yarısında kurulan yeni vakıfların sayısı 155'tir.¹⁴ Aynı dönemde yeni vakıfların toplam sayısı 5212'dir.¹⁵

Yabancı örgütlerin Türkiye'de çalışmak için izin alması gerekir. Sivil Toplumla İlişkiler Genel Müdürlüğü, Dışişleri Bakanlığı ile istişare ederek 6 farklı faaliyet türü için yapılan izin başvurularını değerlendirir: Temsilcilik Açma, Şube Açma, Türkiye'de Faaliyette Bulunma, İşbirliği Yapma, Dernek veya Üst Kuruluşa Üye Olma, Dernek veya Üst Kuruluş Kurma.¹⁶ 2018 yılında 12 yabancı örgüte faaliyet izni verilmiştir. Bunların 6'sı üst kuruluş kurma, 1'i şube açma, 4'ü doğrudan faaliyette bulunma ve 1'i üst kuruluşa üye olmak için izin almıştır. Türkiye'de faaliyete izin verilen STÖ'lerin toplam sayısı ise 2018 yılı için 130'dur.¹⁷

Örgütlenme biçimleriyle ilgili olarak, Türkiye'deki kanunlar yalnızca dernek, vakıf, federasyon, konfederasyon, sendika, birlik ve kooperatifleri kar amacı gütmeyen tüzel kişiler olarak kabul etmekte ve kar amacı gütmeyen şirket, sosyal girişim, sosyal kooperatif ve ağları dışarıda bırakmaktadır. Platformlar kanunda tanımlanmasına rağmen tüzel kişilik olarak görülmemektedir. Bütün bu örgütlenme biçimlerinin tüzel kişilik kazanamadığı için dernek ve vakıfların yararlandığı haklara erişememesi, insanları öncelikli olarak iki tür örgütlenmeye, yani dernek ve vakıf kurmaya yönelmektedir.

Örgütlenme özgürlüğünü düzenleyen yasal çerçeve genel olarak, bu hakkın gerçek ve tüzel kişiler arasında ayrımcılık yapılmadan (yaş, ulusal köken, fil ehliyeti, toplumsal cinsiyet, vb.) ve eşit bir şekilde hayata geçirilmesini öngörse de bu ilkenin somutlaştırılmasında bazı sorunlar bulunmaktadır. Kanunlarda ve ikincil mevzuatta yer alan bazı hususlar, Anayasada belirlenen standartlara kısıtlamalar getirmektedir.

Öncelikle kimlerin örgütlenme özgürlüğünü kullanabileceğine ilişkin olarak çeşitli düzenlemeler, kamu görevlileri, yabancılar ve çocuklarla ilgili sınırlamalar getirmektedir. Dernekler Kanununa göre 18 yaşını doldurmuş ve fil ehliyetine sahip herkes dernek kurabilir ancak Türk Silahlı Kuvvetleri ve kolluk kuvvetleri mensupları ile memur statüsündeki kamu görevlilerine yönelik sınırlamalar, bu meslek gruplarıyla ilgili özel kanunlara bırakılmıştır. Ayrıca, oturma izni olmayan yabancılar için de sınırlamalar mevcuttur. Medeni Kanun, sadece Türkiye'de yerleşik olan yabancıların dernek kurma veya kurulmuş bir derneğe üye olma hakkını düzenlemektedir. Vakıflar için ise karşılıklılık ilkesi gözetilmektedir. Vakıflar Kanununun 5. maddesine göre, "Yabancılar, Türkiye'de, hukukî ve filî müteakabiliyet esasına göre yeni vakıf kurabilirler." Çocuklar örgütlenme özgürlüğünün özneli arasında yer almasına rağmen, Dernekler Kanununda çocukların bu özgürlükleriyle ilgili bazı sınırlamalar bulunmaktadır.¹⁸ Kanunda yaş ayrımı yapılmakla birlikte, çocuk dernekleri gibi bir kategori oluşturulmuştur. 3. maddeye göre, "...On beş yaşını bitiren ayırt etme gücüne sahip küçükler; toplumsal, ruhsal, ahlaki, bedensel ve zihinsel yetenekleri ile spor, eğitim ve öğretim haklarını, sosyal ve kültürel varlıklarını, aile yapısını ve özel yaşantılarını korumak ve geliştirmek amacıyla yasal temsilcilerinin yazılı izni ile çocuk dernekleri kurabilir veya kurulmuş çocuk derneklerine üye olabilirler." Ayrıca, 12 ile 15 yaş arasındaki çocuklar da yasal temsilcilerinin izniyle çocuk derneklerine üye olabilir ancak yönetim ve denetim kurullarında görev alamazlar.

Yasal çerçeve, kamu idaresinin, sivil toplum örgütlerinin iç işlerine müdahale etmesini engellemek için yeterli değildir. Özellikle Kanun ve Yönetmelik ile düzenlenmemiş çeşitli konularda idarenin iç mekanizmaları bir düzenleme olarak değerlendirilmektedir. Derneklerin irtibat adresi, yerleşim yeri, yerleşim yerlerinin ortak kullanımı, internet ve dijital araçlarla bağış toplanması gibi önemli hususlar İçişleri Bakanlığı Hukuk Müşavirliği'nin yayınladığı Hukuki Görüşlere çerçevesinde düzenlenmektedir. Örneğin Dernek Adreslerine ilişkin 10/04/2013 tarihli Hukuk Müşavirliği görüşünde birden fazla derneği aynı adreste faaliyette bulunup bulunamayacağı sorusuna mevzuattaki ilgili hükümler sayıldıktan sonra şu yanıt verilmiştir:

14. 2000 yılından itibaren kurulan yeni vakıf sayıları için bkz. https://cdn.vgm.gov.tr/genelicerik/genelicerik_945_290519/07-yil-icinde-kurulan-yeni.pdf (Erişim tarihi: 21.12.2019)

15. Yeni vakıfların yıl bazında dağılımı için bkz. https://cdn.vgm.gov.tr/genelicerik/genelicerik_945_290519/03-yeni-vakiflarin-yil-ba.pdf (Erişim tarihi: 21.12.2019)

16. Faaliyet türleri ve başvuru usullerine ilişkin detaylı bilgi için bkz. https://www.siviltoplum.gov.tr/kurumlar/siviltoplum.gov.tr/islemler/YabanciSTK/Yabanci_STKlar_icin_Basvuru_Rehberi.pdf (Erişim tarihi: 21.12.2019)

17. Türkiye'de Faaliyete İzin Verilen Yabancı STK'lar listesi için bkz. https://www.siviltoplum.gov.tr/kurumlar/siviltoplum.gov.tr/istatistikler/YabanciSTK/izin_verilen_listesi_tr.pdf

(Erişim tarihi: 17.06.2019)

18. <https://www.tusev.org.tr/usrfiles/images/MevzuatRapor.15.09.15.pdf> (Erişim tarihi: 17.06.2019)

"Aynı adreste faaliyette bulunulması hususunda mevzuatta yasaklayıcı bir hüküm bulunmamasıyla birlikte; Anayasa'nın 21 inci maddesi ve 5352 Sayılı Dernekler Kanununun 19 uncu ve 20 inci maddeleri ve 2559 sayılı kanunun 9 uncu maddelerinin uygulanmasından kaynaklanan sakıncalar olabileceği (...) birden fazla derneğin veya bir dernekle bir başka özel veya tüzel kişinin aynı adreste faaliyette bulunmasının uygun olmayacağı değerlendirilmiştir."

Hukuk Müşavirliği bu görüşünü "arama yapma ve buradaki eşyalara el koyma" gibi kolluk kuvvetlerinin yetkilerinin kullanılmasında önemli sorunlar olabileceği hususuna dayandırmıştır. Ancak Hukuk Müşavirliği'nin kendisinin de ifade ettiği gibi mevzuatta yasaklayıcı bir hüküm bulunmadığı için ve ülkemizdeki derneklerin ekonomik kısıtlılıkları da dikkate alınarak faaliyet gibi örgütlenme özgürlüğünün en temel alanlarından birinin önemli ölçüde kısıtlanması yerine idarenin diğer yetkilerinin kullanımında başka çareler bulması gerekmektedir. Aynı adresi paylaşma olanağı hem ekonomik etkinlik hem de dayanışma açısından örgütlenme özgürlüğünün önemli bir faktörüdür.

İfade Özgürlüğü

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 25 ve 26. maddeleri, ifade özgürlüğünü açıkça güvence altına almıştır ancak kanunlar ve ikincil mevzuatla getirilen sınırlamalar bu özgürlüğün hayata geçmesini zorlaştırmaktadır.

Anayasadaki farklı düzenlemeler, gerçek ve tüzel kişilerin düşüncelerini ifade etmelerini güvence altına alır ve bu koruma geleneksel medyanın yanında interneti de kapsamaktadır. 25. madde düşünce özgürlüğünü korurken, devamındaki maddeler düşünceyi açıklama ve yayma, yani ifade özgürlüğünü korur. Ayrıca, 74. madde, ifade özgürlüğü ile ilişkili olan haklardan birisi olan bilgi edinme hakkını düzenler. Ayrıca, Anayasanın 5. maddesi, temel hak ve özgürlüklerin korunması konusunda devletin pozitif yükümlülüğünü tanımlamasına rağmen, kanunlarda ve ikincil mevzuatta ifade özgürlüğünün tam anlamıyla korunduğunu söylemek oldukça güçtür. Türk Ceza Kanunu, 5651 sayılı İnternet Ortamında Yapılan Yayınların Düzenlenmesi ve Bu Yayınlar Yoluyla İşlenen Suçlarla Mücadele Edilmesi Hakkında Kanun ve 3731 sayılı Terörle Mücadele Kanunu, Türkiye'deki ifade özgürlüğü ihlallerinin temel dayanağını oluşturmakta ve Anayasanın ifade özgürlüğüyle ilgili getirdiği güvencelerle çelişmektedir.¹⁹

Kanunlarda ve benzer şekilde yönetmeliklerde yer alan geniş tanımlar ve muğlak ifadeler, kamu idaresine ve mahkemelere geniş alan tanımakta ve yargı denetimini zayıflatmaktadır. Örneğin, TMK'nın 6. maddesinin ikinci fıkrasında yer alan "Terör örgütlerinin, cebir, şiddet veya tehdit içeren yöntemlerini meşru gösteren veya öven ya da bu yöntemlere başvurmaya teşvik eden bildiri veya açıklamalarını basanlar veya yayınlayanlar bir yıldan üç yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılır," biçimindeki düzenleme ile terör örgütlerinin bildiri ve açıklamalarını yayınlamak suç olarak düzenlenmiştir. Maddedeki "meşru gösteren veya öven ya da bu yöntemlere başvurmaya teşvik eden" ifadesi oldukça muğlaktır ve eleştiri sınırlarını aşmayacak her türlü düşünce açıklamasını, sivil toplum örgütlerinin açıklama ve raporları da dahil olmak üzere bu kapsama sokabilecek niteliktedir. Kanunun yedinci maddesi "terör örgütü propagandası" suçunu düzenlemektedir. Maddenin üçüncü fıkrası, sivil toplum örgütleri için doğrudan tehdit oluşturmaktadır. Şöyle ki, 7. maddenin üçüncü fıkrasına göre, terör örgütü propagandasının bir derneğin veya vakfın binası, lokal, büro veya eklentilerinde işlenmesi durumunda kişinin alacağı ceza iki katına çıkar. Söz konusu düzenleme, örgütlenme özgürlüğünü kullanan kişilerin belirli siyasi konulardaki düşüncelerini üyesi oldukları STÖ'ye ait bir yerde dile getirmesi durumunda oldukça ağır bir cezaya çarptırılmasına yol açabilir. Bu şekilde bir sınırlama ile STÖ'ler adeta siyasi konularda mümkün olduğunca sessiz kalmaya zorlanmaktadır.

Kanunların aynı zamanda uluslararası standartlarla da uyumsuz olması, Türkiye'yi AIHM'e göre ifade özgürlüğünü en fazla ihlal eden ülkelerden biri yapmıştır. AIHM, 1959-2018 yılları arasında Türkiye'nin ifade özgürlüğünü ihlal ettiğine dair 321²⁰ karar verirken, bu kararların 40'ini 2018 yılına aittir.²¹

İfade özgürlüğüne yönelik kısıtlamalarda nefret söyleminin yer almaması süregelen bir sorun olmuştur. Anayasada nefret söylemi açıkça tanımlanmamasına rağmen hak ve hürriyetlerin kötüye kullanılmaması ile ilgili 14. madde, nefret söyleminin ifade özgürlüğünün kapsamı dışında kaldığı şeklinde yorumlanabilir. Anayasanın yanı sıra, Türk Ceza Kanununun 122. ve 216. maddelerinin dezavantajlı grupları nefret söylemine karşı koruması gerekirken, bu maddelerin çoğunlukla etkili ve uluslararası standartlara uygun bir şekilde kullanılmadığı görülmektedir. Benzer şekilde, 6112 sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayın Hizmetleri Hakkında Kanunda ayrımcılığı yasaklayan düzenlemeler (8. ve 9. maddeler) nefret söylemini engellemek için kullanılabilecekken bu konuda yeterli önlemin alınmadığı anlaşılmaktadır.

Barışçıl Toplanma Özgürlüğü

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 34. maddesi, ifade özgürlüğünü açıkça güvence altına almıştır ancak kanunlar ve ikincil mevzuatta yer alan sınırlayıcı maddeler bu özgürlüğün hayata geçmesini zorlaştırmaktadır.

Yasal çerçeve uluslararası insan hakları standartlarına uygun değildir ve ayrımcılık olmadan, herkesin toplanma özgürlüğünü korumaktan uzaktır. Anayasanın 34. maddesine göre, "herkes, önceden izin almadan silahsız ve saldırsız toplantı ve gösteri yürüyüşü düzenleme hakkına sahiptir." Bu madde toplanma özgürlüğünü açık bir şekilde korumakla birlikte, hakkın sınırlanabileceği durumları da belirlemiştir. Maddeye göre, yalnızca milli güvenlik, kamu düzeni, suç işlenmesinin önlenmesi, genel sağlığın ve genel ahlakın veya başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması amacıyla toplantı ve gösteri yürüyüşü düzenleme hakkı sınırlanabilir. Bu sınırlamanın yalnızca kanunla yapılabileceğini belirtmek gerekir.

2911 sayılı Toplantı ve Gösteri Yürüyüşleri Kanunu,²² barışçıl toplanma hakkına yönelik ciddi kısıtlamalar getirmektedir. Benzer şekilde, Toplantı ve Gösteri Yürüyüşleri Kanununun Uygulanmasına dair Yönetmelik, Türkiye'nin uluslararası sözleşmelerden doğan yükümlülükleriyle çelişmektedir. Bunun bir sonucu olarak, AiHM'e göre barışçıl toplanma özgürlüğünü en fazla ihlal eden ülke Türkiye'dir.²³ AiHM, 2018 yılında toplam 31 davada barışçıl toplantı ve örgütlenme özgürlüğünün ihlal edildiğine hükmetti. Bu kararların 11'ini Türkiye'den gelen davalar oluşturuyor. Şu ana kadar AiHM tarafından barışçıl toplantı ve örgütlenme özgürlüğüyle ilgili verilen 262 ihlal kararının 95'i Türkiye'den yapılan başvurulara aittir.

Toplantı ve Gösteri Yürüyüşleri Kanununun üçüncü maddesi, Anayasada olduğu gibi, herkesin önceden izin almaksızın silahsız ve saldırsız toplantı ve gösteri yürüyüşü düzenleme hakkına sahip olduğunu belirtir. Ne var ki, düzenlenecek toplantılarla ilgili Valiliğe veya Kaymakamlığa bildirimde bulunma zorunluluğu, uygulamada izin işlevini görmektedir. Nitekim bildirilmeyen toplantı ve gösteri yürüyüşleri yasadışı olarak nitelendirilmektedir. Eşit Haklar için İzleme Derneği,²⁴ Toplantı ve Gösteri Hakkı İzleme Raporu'nda bildirim ve izin karmaşasını şu şekilde ifade etmiştir: "Her ne kadar 2911 sayılı TGKY hakkın kullanımı için bildirim şartı getirmiş olsa da gerek barışçıl gösterilere güvenlik güçlerinin müdahale gerekçesi olarak gösterinin "izinsiz" olduğu iddiası, gerekse de valiliklere yapılan bildirimlerin bir kısmından "yasak" kararının çıkması; bu olayların sıklıkla "izinsiz gösteri/eylem", "valilikten izin çıkmadı" şeklinde haberleştirilmesi; idare tarafından yapılan açıklamalarda "izin" kelimesinin kullanılması kamuoyu tarafından hakkın kullanımının izne tabi olduğu algısının oluşmasına neden olmakta ve pratikteki uygulamaların normalleşmesine neden olmaktadır."

Üçüncü maddede hakkın öznesi "herkes" olarak tanımlanmasına rağmen, hem maddenin ikinci fıkrasında hem de dokuzuncu maddede bazı istisnalar belirlenmiştir. 3. maddenin ikinci fıkrası, yabancılar için toplantı ve gösteri yürüyüşü düzenleme hakkını neredeyse imkansız kılmaktadır. Fıkroda, yabancıların toplantı ve gösteri yürüyüşü düzenlemeleri, İçişleri Bakanlığının iznine bağlanmıştır. Ayrıca, yabancıların bu yürüyüşlerde gerçekleştirebilecekleri her türlü faaliyeti en az 48 saat önce bildirmeleri zorunlu tutulmuştur: "Yabancıların bu Kanuna

göre düzenlenen toplantı ve gösteri yürüyüşlerinde topluluğa hitap etmeleri, afiş, pankart, resim, flama, levha, araç ve gereçler taşımaları, toplantının yapılacağı mahallin en büyük mülki idare amirliğine toplantıdan en az kırksekiz saat önce yapılacak bildirimle mümkündür.”

25 Temmuz 2018 tarihinde Kanununun 6. maddesinin 2. fıkrasında yapılan değişiklikle, toplantı ve gösteri yürüyüşlerinin yapılacağı yer ve güzergahın belirlenmesine “vatandaşların günlük yaşamını aşırı ve katlanılmaz derecede zorlaştırmama” koşulu getirilmiştir.²⁵ Bu düzenleme, toplantı ve gösteri yürüyüşü düzenleme hakkının keyfi bir şekilde sınırlandırılmasına ve hatta engellenmesine yol açabilmektedir. Nitekim değişiklik yürürlüğe girdikten sonra, gözaltında kaybedilen yakınlarının hesabını sormak ve akıbetini öğrenmek için her hafta İstanbul Galatasaray Meydanı'nda buluşan Cumartesi Anneleri/İnsanlarının oturma eylemi yasaklanmaya başlamıştır.²⁶ Grup, o tarihten beri İnsan Hakları Derneği İstanbul Şubesinde toplanmaktadır.

Toplantı ve Gösteri Yürüyüşleri Kanununun 9. maddesi, toplantıların düzenleme kurulunda yer alacak kişiler için fil ehliyetine sahip olma ve 18 yaşını doldurma şartı aramaktadır. Dolayısıyla, çocukların toplanma özgürlükleri Çocuk Haklarına dair Sözleşmenin 15. maddesine aykırı bir şekilde kısıtlanmaktadır.²⁷

Kanun anlık, eş zamanlı ve karşı gösterileri sınırlamaktadır. 23. madde, bildirim yapılmayan toplantı ve gösterileri kanuna aykırı saymaktadır. 10. maddeye göre, aynı yerde aynı gün toplantı yapmak üzere bildirim verilmişse bunlardan ilki geçerli olur. Ayrıca, 15. madde, aynı günde birden çok toplantı yapılması halinde güvenlik gerekçesiyle valiliğe geniş takdir yetkisi tanımıştır: “Bir il sınırı içinde aynı günde birden çok toplantı yapılmak istenmesi halinde vali, emrindeki güvenlik kuvvetlerinin ve gerektiğinde yararlanabileceği diğer güçlerin bu toplantıların güvenlik içinde yapılmasını sağlamaya yeterli olmadığı kanısına varırsa, toplantılardan bir kısmını on günü aşmamak üzere bir kez erteleyebilir. Bu ertelemelerde müracaat önceliği göz önünde bulundurulur.”

2.1.2. Mevcut mevzuat ve uygulamalardaki değişim ve iyileşmeler

Raporlama döneminde, örgütlenme özgürlüğünü ilgilendiren mevzuatta bazı değişiklikler olmuştur. Bu değişimlerin bir bölümü olumlu olarak değerlendirilebilirken, diğerlerinin örgütlenme özgürlüğü üzerinde caydırıcı etki yaratacağı düşünülmektedir.

Politikalardaki iyileşmeler

27 Ekim 2018 tarihinde onaylanan 2019 yılı Cumhurbaşkanlığı Yıllık Programı,²⁸ sivil toplum örgütleriyle ilgili ayrı bir bölüm içermektedir. Programda, sivil toplumun gelişimi, güçlendirilmesi ve desteklenmesi için hukuki statüleri, kurumsal yapıları, faaliyetleri, kamu kurumlarıyla ilişkileri gibi yasal ve idari hususlara ilişkin bütüncül bir mevzuat düzenlenmesine ihtiyaç olduğu yazılmıştır. Bu ihtiyaçtan hareketle, sivil toplum örgütlerine dair planlanan işlerden biri “STK'ların kurumsal kapasitelerini güçlendirmek, sürdürülebilirliklerini ve hesap verebilirliklerini sağlamak amacıyla kapsayıcı yasal ve kurumsal düzenleme yapılması” olmuştur. Bu politika için 4 tedbir belirlenmiştir:

- A. Sivil toplum örgütlerine ilişkin ikincil mevzuat çalışmalarının yapılması
- B. STÖ'lere ilişkin bilgi sisteminin geliştirilmesine devam edilmesi, kamu kurum ve kuruluşlarıyla entegrasyonun gerçekleştirilmesi
- C. Kamu yararına çalışma statüsüne sahip sivil toplum kuruluşlarının şeffaflık ve hesap verebilirliklerini arttırmaya yönelik çalışmaların yapılması
- Ç. Gerçek ve tüzel kişilerin e-devlet üzerinden dernek üyelik bilgilerinin sorgulanabilmesinin sağlanması

Cumhurbaşkanlığı Yıllık Programının özellikle birinci tedbiri olan ikincil mevzuat çalışması konusunda bir gündem belirlemiş olması Türkiye'de sivil toplumun gelişimi için bir tartışma

ve görüş alış verişi ortamı yaratması açısından önemli bir irade beyanıdır. Anılan bu çalışmaların katılımcı bir yaklaşımla STÖ'lerin katkılarıyla şekillenmesi amacına ulaşmasında önemli bir etken olacaktır.

Öte yandan önerilen dördüncü tedbire ilişkin çeşitli tartışmalar mevcuttur. Zira bu tedbirin Programın ilanının öncesinde 1 Ekim 2018'de Dernekler Yönetmeliğinde yapılan değişikliği²⁹ ile bağlantılı olduğu söylenebilir. Değişiklikle birlikte, dernekler, üyeliğe kabul ettikleri veya üyeliği sona eren (üyelikten çıkan ve çıkarılanlar dahil) kişilerin kimlik bilgilerini işlem tarihini izleyen 30 gün içinde Dernekler Bilgi Sistemi (DERBİS) üzerinden bildirmek zorundadır. Daha önce üyelerin sadece sayısının bildirilmesi yeterliyken, dernekler artık üyelerinin ad ve soyadlarını, TC kimlik numaralarını, mesleklerini ve üyeliğe kabul ile üyelikten çıkış tarihlerini de iletmek zorunda bırakılmıştır. Bu zorunluluğun, birçok kişinin derneklere üye olmaktan kaçınmasına neden olmakla birlikte hem özel hayatın gizliliği hem de kişisel verilerin korunması hakkını ihlal edeceğine ilişkin yaygın endişeler bulunmaktadır.³⁰

2019-2023 yıllarındaki kalkınma stratejilerini belirleyen On Birinci Kalkınma Planında³¹ sivil topluma özel bir bölüm ayrılmıştır. 18 Temmuz 2019'da Türkiye Büyük Millet Meclisinde onaylanan planın ilgili bölümünde, "sivil toplum bilincinin gelişmesi, örgütlü sivil toplumun güçlenmesi, STK'ların saydamlık ve hesap verebilirlik ilkelerine uygun bir yapıya kavuşması ve devletin karar alma süreçlerine etkin katılımının sağlanması" temel amaçlar olarak belirlenmiştir. Bu amaçlar doğrultusunda, sivil toplumun gelişimini desteklemek amacıyla 12 tedbir belirlenmiştir. Önceki dönemlerde hazırlanan kalkınma planlarıyla karşılaştırıldığında, 11. planın özellikle sivil toplum bölümünün daha kapsamlı ve bütüncül bir bakış açısına sahip olduğu görülmektedir. Bu tedbirlerin uygulanması Türkiye'de sivil toplumun gelişimine önemli katkılar sağlayacaktır.

Ancak genel bir çerçeve çizen tedbirlerin nasıl, hangi kaynaklarla, ne zaman ve kimlerle hayata geçirileceğine dair detayların belirlenmesi, bu tedbirlerin uygulanması açısından kritik önem taşımaktadır.

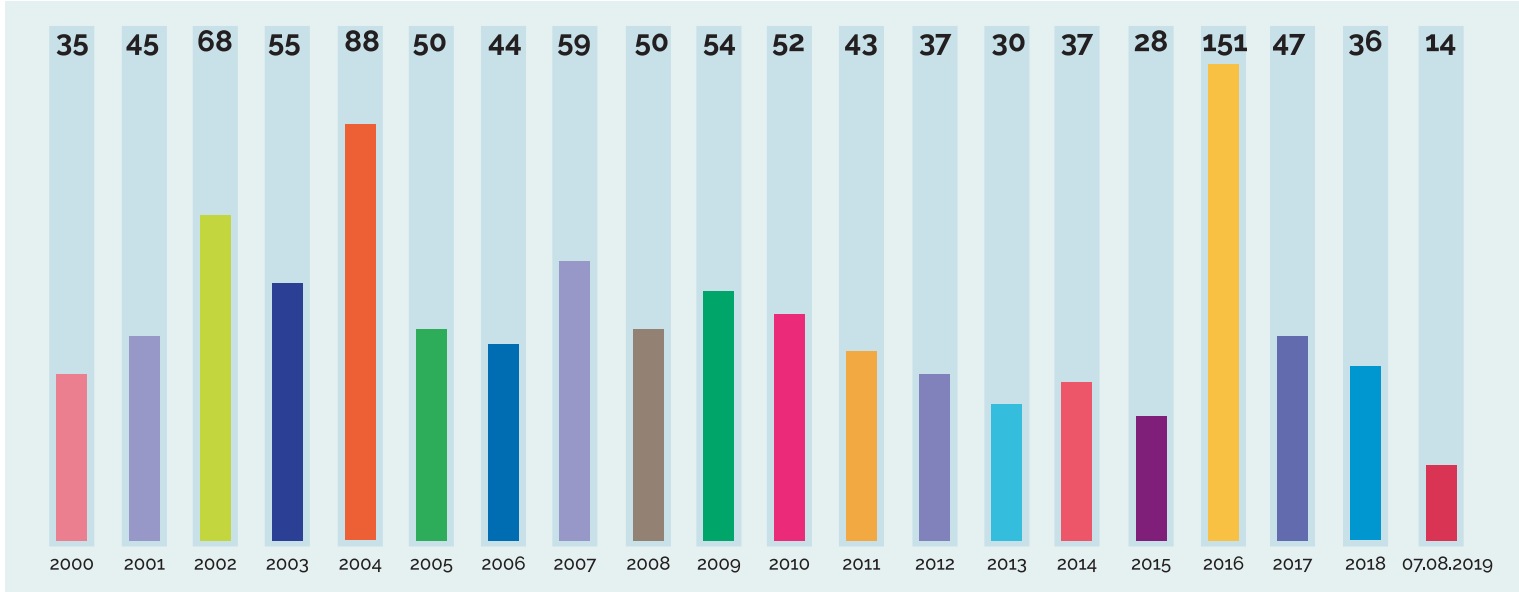
Planın hazırlıkları kapsamında 2017 yılı sonunda oluşturulan Kalkınma Sürecinde Sivil Toplum Kuruluşları Özel İhtisas Komisyonu, yapılan toplantıların ardından bir ön rapor hazırlamıştır.³² Özel İhtisas Komisyonu da bir tartışma zemini niteliğindedir.

15 Temmuz 2016 tarihindeki darbe girişiminden sonra, 21 Temmuz 2016'da ilan edilen olağanüstü hal (OHAL) dönemi, 17 Temmuz 2018 tarihinde sona ermiştir. OHAL, uygulandığı iki yıl boyunca birçok hak ve özgürlüklerde olduğu gibi örgütlenme, ifade ve barışçıl toplanma özgürlüklerinde de gerilemeye neden olmuştur. İnsan Hakları Ortak Platformunun raporuna³³ göre, olağanüstü Hal döneminde 667, 677, 679, 689 ve 695 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameler ile 1607 dernek kapatılmış ve yapılan itirazlar sonucunda 188 dernek için kapatma kararı kaldırılmıştır. 20 Mart 2018 tarihi itibarıyla kapalı dernek sayısı 1419'dur. Ayrıca, 667, 689 ve 695 sayılı OHAL kararnameleri ve Vakıflar Genel Müdürlüğü (VGM) bünyesinde kurulan komisyonun kararlarıyla 168 Vakıf kapatılmıştır. Kapatılan vakıflardan 23'ü hakkındaki kapatma kararı kaldırılırken, 20 Mart 2018 tarihi itibarıyla kapatılan vakıf sayısı 145'tir. OHAL döneminde yaşanan bu dalgalanma, VGM'nin paylaştığı ve kapanan yeni vakıfların yıl bazında dağılımını gösteren tabloya da yansımıştır:

31. 23 Temmuz 2019 tarihli ve 30840 mükerrer sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Onbirinci Kalkınma Planı için bkz. <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2019/07/20190723M1.pdf> (Erişim tarihi: 23.07.2019)

32. <http://onbirinciplan.gov.tr/wp-content/uploads/2018/01/Kalkınma-Sürecinde-Sivil-Toplum-Kuruluşları-Ön-Rapor.pdf> (Erişim tarihi: 19.06.2019)

33. "21 Temmuz 2016-20 Mart 2018 Olağanüstü Hal Uygulamaları: Güncellenmiş Durum Raporu" için bkz. http://www.ihop.org.tr/wp-content/uploads/2018/04/Olağanüstü-Hal_17042018.pdf (Erişim tarihi: 19.06.2019)



Şekil-2: Kapanan yeni vakıfların yıl bazında dağılımı³⁴

Türkiye'de, mevzuat her ne kadar herkesin dernek ve vakıf kurmakta özgür olduğunu söylese de uygulamada her gerçek ve tüzel kişinin dernek, vakıf veya diğer kar amacı gütmeyen sivil toplum örgütlerini kuramadığını belirtmek gerekir. Ayrıca, online/çevrimiçi örgütlenmeler yasalar ve kurumlarca tanınmamaktadır. Yukarıdaki bölümde belirtildiği üzere çocuklar, kamu görevlileri ve yabancılar için kısıtlamalar mevcuttur ve yabancı sivil toplum örgütlerinin faaliyetleri izne tabidir.

Dernek kurmak için ofis adresinin bulunması gerekmesi, örgütlenme özgürlüğünü kısıtlayıcı kurallardan biridir. STÖ'lerin belirleyebileceği amaçlara ilişkin kısıtlamalar olmakla birlikte, yürüttükleri faaliyetlerin bu amaçlara uygunluğu da denetlenebilmektedir. Bölüm 1.1.a'da bahsedildiği gibi, yabancı STÖ'ler Türkiye'de faaliyet yürütmek için İçişleri Bakanlığından izin almalıdır. Türkiye Üçüncü Sektör Vakfı (TÜSEV), "Örgütlenme Özgürlüğü Açısından Yabancı STK'ların Kayıt Süreçleri" adlı bilgi notunda Batı Balkan ülkeleri, Amerika, Belçika ve Bulgaristan'daki mevcut yasal durum ve uygulamaları değerlendirmiştir. TÜSEV'e göre Türkiye "diğer ülkelerle karşılaştırıldığında, yabancı STK'lardan kayıt için en çok belge talep eden, kayıt sürecinde ve kayıt başvurularının değerlendirilmesi açısından ulusal STK'lardan farklı kriterler koyan, kayıt için üst bir otoritenin onayını arayan ve başvurunun değerlendirilmesi için resmi değerlendirme süresi belirlemeyen tek ülke olarak gözükmektedir."³⁵ Dernekler Yönetmeliğinin 22. maddesinde yabancı vakıfların Türkiye'de faaliyet yürütmesi, "uluslararası alanda işbirliği yapılmasında yarar görülen haller" ile sınırlandırılmış ve karşılıklı olma koşulu getirilmiştir.³⁶

2018 yılında mültecilere yönelik sosyal destek ve yardım sağlayan sivil toplum örgütleriyle ilgili ek tedbirler alınmıştır. Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığının Ekim 2018'de valiliklere gönderdiği yazıda³⁷ geçici koruma altındaki özel ihtiyaç sahibi çocuk, genç, kadın, erkek, engelli, yaşlı bireylere ve ailelerine yönelik psiko-sosyal destek, vaka yönetimi, hane ziyareti, bireysel ve grup görüşmeleri, danışma ve yönlendirme, bilgilendirme seminerleri vb. faaliyetleri yürütmek isteyen sivil toplum örgütleri ve uluslararası kuruluşların, il müdürlüklerine başvurmaları gerektiği belirtilmiş ve bu başvurulara ilişkin değerlendirme kriterleri oluşturulmuştur. Ayrıca, geçici koruma statüsündeki Suriyelilere yönelik destek ve yardım sunan sivil toplum örgütleri ve ulusal/uluslararası kuruluşların 6 ayda bir Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler İl Müdürlükleri bünyesinde takip/kontrol edilmesi ve denetlenmesi gerektiği ifade edilmiştir.

2018 yılında barışçıl toplanma özgürlüğüne ilişkin çok sayıda ihlal yaşanmıştır. Anayasada tanınan toplantı ve gösteri yürüyüşü düzenleme hakkına rağmen zaman zaman kamu idaresi tarafından çeşitli kısıtlamalar getirilmektedir. Örneğin, 2018 yılı Ocak ayında Türk Silahlı

34. https://cdn.vgm.gov.tr/genelicerik/genelicerik_945_290519/15-kapanan-yeni-vakiflari.pdf (Erişim tarihi: 21.12.2019)

35. <https://www.tusev.org.tr/usrfiles/images/yayinlar/OrgutlenmeBilgiNotu.23.06.16.pdf> (Erişim tarihi: 19.06.2019)

36. <http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.aspx?MevzuatKod=75.8038&MevzuatIlski=0&sourceXmlSearch=Dernekler%20Yönetmeliği> (Erişim tarihi: 19.06.2019)

37. Yazının bir örneği için bkz. <https://bit.ly/36ZQK79> (Erişim tarihi: 19.06.2019)

Kuvvetlerinin Afrin'de yürüttüğü operasyonu protesto etmek amacıyla Ankara'da park, bahçe, genel yollar, kamu binalarının önleri ve umuma açık alanlarda düzenlenecek açık ve kapalı yer toplantıları, basın açıklamaları, açlık grevi, oturma eylemi, konser, şenlik, şölen ve benzeri eylem ve etkinlikler yasaklanmıştır.³⁸ Ankara Valiliği, benzer bir biçimde, 2017 yılı Kasım ayında LGBTİ+ etkinliklerine yönelik ilan ettiği süresiz yasağı 2018 yılında da devam ettirmiştir. 3 Ekim 2018 yılında Ankara Emniyet Müdürlüğüne gönderilen yazı ile "LGBTİ+ vb. konular ile ilgili olarak çeşitli kurum/kuruluş, sivil toplum örgütü ya da gerçek kişiler tarafından ilimizin muhtelif yerlerinde/salonlarında, birtakım toplumsal hassasiyet ve duyarlılık içeren sinema, sinevizyon, tiyatro, panel, söyleşi, sergi, basın açıklaması, toplantı, gösteri yürüyüşü vb. eylem/etkinlikler yasaklanmıştır."³⁹ Önceden ilan edilen istisnasız yasakların dışında, düzenlenen gösterilerin kolluk kuvvetlerinin müdahalesiyle dağıtıldığı vakalar yaşanmaktadır. Ankara Kadın Platformunun 8 Mart etkinlikleri kapsamında geleneksel olarak düzenlediği miting, polisin müdahalesiyle dağıtılmış ve 15 kadın gözaltına alınmıştır.⁴⁰ Bu dönemde toplantı ve gösterilere yönelik getirilen yasaklama kararlarında⁴¹ Toplantı ve Gösteri Yürüyüşleri Kanunu, OHAL Kanunu ve İl İdaresi Kanununa atıfta bulunulmuştur. Bu yasaklama kararları ve müdahaleler, söz konusu kanunların idarenin lehine yorumlanarak Anayasada güvence altına alınan barışçıl toplanma özgürlüğünü keyfi bir şekilde kısıtlandığını göstermektedir.

16 Kasım 2018'de, bir bölümü Açık Toplum Vakfı'nın yönetim kurulu üyeleri ile çalışanlarından oluşan 13 hak savunucusu ve akademisyen gözaltına alınmış ve aralarından bir kişi tutuklanmıştır.⁴² Emniyet Genel Müdürlüğü'nden yapılan açıklamada, gözaltı işlemlerinin 2013 yılındaki Gezi eylemleri ile bağlantılı olduğu belirtilmiş, bir yılı aşkın süredir cezaevinde tutulan hak savunucusu ve iş insanı Osman Kavala'nın Gezi eylemlerini organize ve finanse ettiği ve gözaltına alınan kişilerin Osman Kavala ile hiyerarşik bir düzen içerisinde hareket ettiği iddia edilmiştir.⁴³ Aynı açıklamada sivil itaatsizlik ve şiddetsizlik eylemlerinin gözaltı gerekçesi olarak değerlendirilmesi, barışçıl toplanma özgürlüğünün kamu yetkilileri tarafından nasıl algılandığı konusunda endişe yaratmıştır. Açık Toplum Vakfı, bu olayların "faaliyetlerini sürdürmeyi imkansız kıldığı için" Türkiye'deki çalışmalarını durdurmaya karar vermiştir.⁴⁴

Toplantı ve gösterilere yönelik kısıtlamalar haklı gerekçelere dayanmadığı gibi kanunen açık olan itiraz yolunun uygulamada kullanılmadığı durumlar söz konusudur. Toplantı ve Gösteri Yürüyüşleri Kanununa göre toplantı ve gösterilerin mülki idare amirliğine 48 saat öncesinden bildirilmesi gerekir. Mülki idare amirliği, gerekli gördüğü durumlarda bildirim yapılan toplantıyı iptal etme veya erteleme yetkisine sahiptir. Kanunda toplantıların ve gösterilerin yeri, saati ve rotasına dair çeşitli sınırlamalar mevcuttur. Ayrıca, yetkililer, toplantı ve gösterileri kayıt altına alabilmektedir.

Karşıt gösteriler aynı anda yapılamamakla birlikte, devlet, çoğunlukla bir gösteriyi engelleyen veya taciz eden kişilere karşı yeterli koruma sağlamamaktadır. 48 saat önceden bildirim koşulu, anlık ve bildirim yapılmayan toplantı ve gösterileri otomatik olarak yasadışı yapmaktadır. Aynı yerde ve saatte yapılmak üzere iki farklı gösteri için bildirim yapıldığı takdirde "ilk gelen alır" prensibi uygulanır. Bu nedenle, aynı anda karşıt gösteriler düzenlemek için farklı mekanların ve rotaların belirlenmesi gerekir.

Kolluk kuvvetlerinin aşırı güç kullanımı oldukça yaygındır ve gösterilerin organizatörlerine veya katılımcılarına yönelik önleyici gözaltı işlemi yapılabilmektedir. Bunun yanı sıra, STÖ temsilcileri, toplantı ve gösterilere katıldıkları için soruşturma ve kovuşturmayla uğrayabilmekte ve ceza alabilmektedir.

38. <http://www.ankara.gov.tr/yasaklama-kararina-iliskin-basin-duyurusu-22012018> (Erişim tarihi: 19.06.2019)

39. <http://kaosgl.org/sayfa.php?id=26758> (Erişim tarihi: 19.06.2019)

40. <https://m.bianet.org/bianet/insan-haklari/194833-ankara-da-8-mart-eylemine-polis-mudahalesi> (Erişim tarihi: 19.06.2019)

41. 2018 yılında Türkiye genelinde düzenlenen toplantı ve gösteri yürüyüşlerine yönelik müdahaleler için Eşit Haklar için İzleme Derneğinin büttenlerinden yararlanabilmektedir.

Ocak-Şubat: <https://bit.ly/2U1GGFy>

Mart: <https://bit.ly/36TMPbW>

1 Eylül ve Cumartesi Anneleri: <https://bit.ly/2BlmLe1>

Ekim-Kasım-Aralık: <https://bit.ly/3ds923s> (Erişim tarihi: 19.06.2019)

42. <http://bianet.org/bianet/toplum/202662-hak-savunuculari-ve-akademisyenlere-operasyon-13-gozalti> (Erişim tarihi: 19.06.2019)

43. <http://bianet.org/bianet/insan-haklari/202673-sivil-toplum-ve-akademisyenlere-gozalti-icin-emniyet-ten-aciklama> (Erişim tarihi: 19.06.2019)

44. <http://bianet.org/bianet/siyaset/202956-acik-toplum-vakfi-tum-faaliyetlerini-durdurdu> (Erişim tarihi: 19.06.2019)

İnsan Hakları Derneği Genel Merkezinin yayımladığı İnsan Hakları Savunucularına, İHD ve İHD Yöneticilerine Yönelik Baskılar Raporu'na⁴⁵ göre, Haziran 2018 itibariyle İHD yöneticilerine yönelik yürütülen soruşturma ve kovuşturmaların sayısı 225'tir. Faaliyetleri nedeniyle İHD hakkında 2 soruşturma yürütülmekte ve bu soruşturmalar kapsamında 46 İHD yöneticisi ve üyesi araştırılmaktadır. Ayrıca, Büyükada'da toplantı yaptıkları için gözaltına alınan ve daha sonra bir bölümü tutuklanan 11 hak savunucusu hakkındaki dava devam etmektedir.

STÖ'lerin ifade özgürlüğü ve örgütlenme özgürlüğüne yönelik müdahaleleri inceleyince uygulamadaki boşluklar daha görünür hale gelmektedir. İnsan Hakları Derneği, Türkiye İnsan Hakları Vakfı, Gündem Çocuk Derneği, Sağlık Emekçileri Sendikası ve Diyarbakır Barosu'nun Cizre'de ilan edilen sokağa çıkma yasaklarına dair hazırladığı raporun ardından başlatılan soruşturma henüz kapatılmamıştır.⁴⁶ Ayrıca, aynı tarihlerde İHD ve TIHV başkanları tarafından hazırlanan Cizre Ön İnceleme Raporu, Prof. Şebnem Korur Fincancı'nın "Barış Bildirisi" nedeniyle yargılandığı davaya sonradan delil olarak eklenmiştir.⁴⁷ TTB Merkez Konseyi üyeleri, TTB'nin 2018 yılı Ocak ayında Afrin'de yapılan askeri operasyonu protesto ettiği basın açıklaması gerekçe gösterilerek gözaltına alınmış⁴⁸ ve altı gün sonra serbest bırakılmıştır. 2018 yılı Aralık ayında 11 yönetici hakkında dava açılmıştır.⁴⁹ Bu örnekler göstermektedir ki, Türkiye'de ifade özgürlüğüne ilişkin yasal çerçeve ve uygulamada ciddi sorunlar yaşanmaktadır.

2.2 STÖ'lerde istihdam ve gönüllülük

Hedef	Sonuç	Gösterge
İfade, toplanma ve örgütlenme özgürlüğünün hayata geçmesi için elverişli bir yasal ve politika ortamı	Politikalar ve yasal ortam, STÖ'lerde gönüllülük ve istihdamı destekliyor ve kolaylaştırıyor.	STÖ'lerde istihdam edilen kişi sayısı (tam ve yarı-zamanlı)
		İstihdama ayrılan bütçenin STÖ'lerin yıllık bütçelerine oranı
		Gönüllülüğü geliştirmek ve teşvik etmek için uygulanan devlet destekli programlar ve girişimlerin sayısı ve türleri
		STÖ türlerine/sektörlerine göre gönüllülerin sayısı
		Yurttaşlara yönelik gönüllülükle ilgili projelerin sayısı
		Mevzuatın niteliği

Dernekler çalışanlarına ilişkin verilere Sivil Toplumla İlişkiler Genel Müdürlüğü'nün web sitelerinden erişilebilmektedir. Açıklanan bu veriler, derneklerin her yıl hazırladığı yıllık beyannamele dayanmaktadır.

Dernek çalışanlarına ilişkin veriler tam zamanlı, yarı zamanlı ve proje zamanlı çalışan sayısı olmak üzere üç kategoride tutulmaktadır. Sivil Toplumla İlişkiler Genel Müdürlüğü'nün açıkladığı veriye göre, 2018 yılında derneklerde 64.079 kişi çalışmıştır. Bunların 41.107'si tam zamanlı, 4.613'ü yarı zamanlı, 18.359'u ise proje zamanlıdır.⁵⁰ Öte yandan, aynı yıl 36.177 maaşlı, 27.902 gönüllü çalışanın olduğu belirtilmiştir. Ne var ki, iki istatistik birbiriyle

45. Raporu ve soruşturma/kovuşturma listesine aşağıdaki bağlantıdan ulaşabilirsiniz:

<https://www.ihd.org.tr/insan-haklari-savunucularina-ihd-ve-ihd-yoneticilerine-yonelik-baskilar-raporu/> (Erişim tarihi: 19.06.2019)

46. <https://bianet.org/bianet/insan-haklari/182381-insan-haklari-orgutterine-301-sorusturmasi> (Erişim tarihi: 19.06.2019)

47. TIHV'in konuya ilişkin yaptığı açıklama için bkz. <https://tihv.org.tr/baskanimiz-prof-dr-sebnem-korur-fincanci-hakkinda-derhal-beraat-kararinin-verilmelidir/> (Erişim tarihi: 19.06.2019)

48. http://www.ttb.org.tr/haber_goster.php?Guid=a6b65dac-05ef-11e8-8aa4-0cab391de218 (Erişim tarihi: 19.06.2019)

49. Dava 3 Mayıs 2019'da sonuçlanmış ve 11 yöneticiye "halkı kin ve düşmanlığa tahrik etme" ve "terör örgütü propagandası" suçlarından hapis cezası verilmiştir. http://www.ttb.org.tr/haber_goster.php?Guid=g74228a4-6d80-11e9-be62-c74a1db01f86 (Erişim tarihi: 19.06.2019)

50. STİGM'nin yayımladığı dinamik veriler günden güne değişebilmektedir. Söz konusu sayılara 31.07.2019 tarihinde ulaşılmıştır. <https://www.siviltoplum.gov.tr/illere-gore-derneklerde-ki-calisan-sayilari>

karşılaştırılmadığı için tam zamanlı, yarı zamanlı ve proje zamanlı çalışanların ne kadarını gönüllü veya maaşlı olduğunu bilmek mümkün değildir. Dolayısıyla, derneklerin tam zamanlı, yarı zamanlı ve proje zamanlı çalıştırdıkları kişilere maaş ödeme kapasitesinin veya olanağının olup olmadığını net olarak kestirmek güçtür. Türkiye İstatistik Kurumunun 2018 yılı işgücü istatistiklerine göre Türkiye'de istihdam edilenlerin sayısı 28 milyon 738 bindir ve bunun 23 milyon 441 binini tarım dışı istihdam oluşturmaktadır.⁵¹ Buna göre, 2018 yılında derneklerde çalışanların toplam tarım dışı istihdama oranı yaklaşık olarak yüzde 0,15 olmuştur.

Vakıflar Genel Müdürlüğü'nün web sitesindeki "Vakıf İstatistikleri" sayfasında çalışan sayısı ve istihdam türlerine ilişkin veri bulunmamaktadır. Dolayısıyla, vakıflarda çalışanlarla ilgili bir değerlendirme yapmak mümkün değildir.

2.2.1. Gönüllü çalışmayla ilgili mevzuatın niteliği ve STÖ'lerde gönüllüler

Türkiye'de çalışma mevzuatı, kâr amacı güden ve gütmeyen kuruluşlar arasında ayırım yapmadığı için, sivil toplum örgütleri gibi kar amacı gütmeyen kuruluşlarda istihdamı teşvik etmemektedir. Ayrıca, resmi bir gönüllü tanımı bulunmamakla birlikte, sivil toplum örgütleriyle gönüllüler arasındaki çalışma ilişkisini düzenleyen ve gönüllü çalışmayı teşvik eden özel bir düzenleme yoktur. Gönüllü çalışmayla ilgili çerçeve bir düzenlemenin yokluğunda her kurum kendine özgü bir gönüllü politikası geliştirirken, gönüllü çalışmanın tanınmaması kayıt dışı istihdam gerekçesiyle cezalara yol açabilmektedir. Mevzuat, gönüllü çalışanların masrafları için vergi indirimi veya vergi muafiyetine olanak sağlamamaktadır.

Derneklerde gönüllü olarak çalışanların sayısına Sivil Toplumla İlişkiler Genel Müdürlüğü'nün yayımladığı istatistiklerden ulaşmak mümkündür. Ne var ki, Türkiye'de gönüllülüğe ilişkin net bir tanım yapılmadığı için bu verilerin güvenilir ve kesin olduğunu söylemek güçtür. Ayrıca, gönüllü çalışılan saatlere ilişkin veri mevcut değildir. 2018 yılında derneklerde gönüllü çalışanların sayısı 27.902⁵² olarak açıklanmıştır. Vakıflarda kaç gönüllü olduğuna ve gönüllülerin çalışma süresine dair bilgiye ulaşamamıştır.

2.3. STÖ'lerin tabi olduğu mali kurallar ve raporlama yükümlülükleri

Hedef	Sonuç	Gösterge
STÖ'lerin sürdürülebilirliğini destekleyen elverişli bir mali ortam	Finansal kurallar, STÖ'lerin işlem hacimleri ve ticari olmayan faaliyetleriyle uyumludur ve kolay uygulanabilir.	Finansal kurallar ve raporlama yükümlülüklerinin zorluğu ve etkililiğine ilişkin STÖ'lerin algısı
		Finansal kuralların niteliksel değerlendirmesi
		Vergi ve finansal yükümlülüklerin STÖ'nün genel bütçesine oranı

Mali kurallar (vergi dahil) STÖ'lerin mali hacimleriyle orantılı olarak belirlenmiştir. Özellikle basit usul adı verilen kayıt sistemi derneklerin muhasebe işlemlerinde önemli kolaylıklar sağlamaktadır. STÖ'lerin her iki muhasebe sistemi için de kullanacağı standart formlar belirlenmiştir. Ancak dernek ve vakıfların gelir getirici faaliyetleriyle ilgili çerçeve uygulamada oldukça dardır ve pek çok faaliyet geliri kamu idaresi yetkililerince "iktisadi işletme" geliri olarak nitelendirilmektedir. Dernek ve Vakıflara bağlı ya da ait olarak oluşturulan, aynı bir tüzel kişiliğe sahip olmasalar da vergi yükümlüsü olan iktisadi işletmelerin tabi oldukları kurallar genel olarak kâr amacı güden şirketlerle aynıdır. Bu açıdan örgütlenme özgürlüğünün önemli bir boyutu olan kaynak arama ve kaynak kullanma hakkını önemli ölçüde sınırlandırmaktadır.

Dernekler ve vakıflar, her yıl Sivil Toplumla İlişkiler Genel Müdürlüğü ile Vakıflar Genel Müdürlüğüne beyanname vermek zorundadır. Ayrıca, yabancı fon alıp kullandıkları için bildirim yapma yükümlülüğü vardır. Diğer bir deyişle, STÖ'ler yurtdışından fon, bağış veya yardım aldığı anda, kullanmaya başlamadan önce bu iki idareye bildirmekle yükümlüdürler. STÖ'lerin uymak zorunda olduğu bürokratik yükümlülükler, önemli ölçüde vakit ve kaynak gerektirdiği için örgütlenme özgürlüğüne engel olmaktadır. Kurallara uymamanın cezası, Türkiye'deki STÖ'lerin nispeten elverişsiz bir finansal ortamda faaliyetlerine devam ettiği düşünüldüğünde orantısız bir biçimde yüksektir. STÖ'ler düzenli kayıt tutmadıkları gerekçeyle sık sık para cezasına çarptırılmaktadır. Örneğin, Dernekler Kanununun 32. maddesinde belirtilen ceza hükümlerine göre, derneğe ait defter ve kayıtların usulüne uygun tutulmaması halinde dernek yöneticilerine ve defterleri tutmakla sorumlu kişilere 1046 TL idari para cezası verilir.⁵³

İçişleri Bakanlığı Sivil Toplumla İlişkiler Genel Müdürlüğüne, 2018 yılında derneklere verilen idari para cezalarının miktarını ve gerekçelerini soran bir bilgi edinme başvurusu yapılmasına rağmen, bu bilgilerin "ayrı ve özel bir çalışma, araştırma, inceleme ya da analiz neticesinde oluşturulabileceği değerlendirildiğinden" yanıt verilmemiştir.

Türkiye'nin Avrupa Birliği müzakere sürecinde uyumlu hale getirilmesi beklenen birincil ve ikincil mevzuat ile kurumsal yapılanmasını içeren AB'ye Katılım için Ulusal Eylem Planının ikinci aşaması hazırlanmıştır. Haziran 2015-Haziran 2019 dönemini kapsayan planda Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu, Türkiye Muhasebe Standartları kapsamında olmayan teşebbüslerin mali raporlarını AB mevzuatıyla uyumlu hale getirmeyi önermiştir. Bu öneri dahilinde, yeni bir "Değişik İşletme Büyüklükleri, Sektörler ve Kar Amacı Gütmeyen Kuruluşlar için Muhasebe Standartlarına İlişkin Tebliğ" oluşturulması planlanmasına rağmen bu konuda herhangi bir ilerleme kaydedilmemiştir.⁵⁴

2.4. STÖ'lerin kaynak geliştirme araçları

2.4.1. Ekonomik faaliyetler ve bunlara ilişkin vergi sisteminin niteliği

Hedef	Sonuç	Gösterge
STÖ'lerin sürdürülebilirliğini destekleyen elverişli bir mali ortam	Farklı finansal destekler mevcuttur	Vergi teşviklerinden yararlanan STÖ'lerin oranı STÖ'lerin operasyonel ve ekonomik faaliyetleriyle ilgili vergi indirim sistemi-nin niteliği/kalitesi

53. 2018 yılı İdari Para Cezaları ve Parasal Hadleri Gösteren Liste için bkz.

https://www.siviltoplum.gov.tr/kurumlar/siviltoplum.gov.tr/Mevzuat/Genelgeler-Ekler/Idari_para_cezaları_2018_2EK.JPG (Erişim tarihi: 20.06.2019)

54. Ulusal Eylem Planı'nın 2. aşaması için bkz. <https://www.ab.gov.tr/files/uepi13012015.pdf> <https://abdigm.meb.gov.tr/projeler/ois/007.pdf> (alternatif) (Erişim tarihi: 19.06.2019)

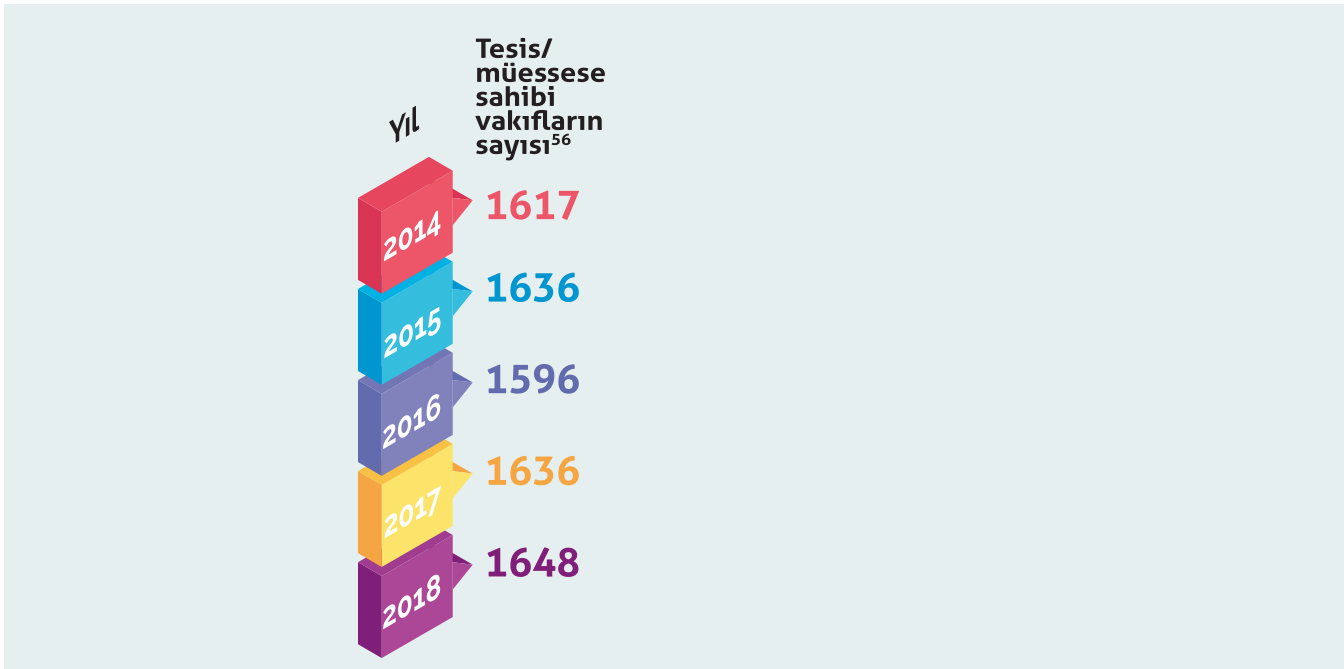
Öncelikle, Türkiye'deki dernekler ve vakıflara misyonları doğrultusundaki faaliyetlerini yürütmeleri için aidat ve bağış gelirleri ötesinde ihtiyaç duyacakları kaynakları sağlamak adına ekonomik alanda faaliyet yürütme serbestisi tanınmıştır. Ancak bunun için genel vergi usullerine tabi bir iktisadi işletme kurma zorunluluğu getirilmiştir. İktisadi işletme kurma olanağı bir yandan dernek ve vakıflar için önemli bir kaynak yaratma potansiyeli taşıırken, diğer yandan giderek daha geniş bir gelir yelpazesinin iktisadi işletme geliri olarak nitelendirilmesi ve vergiye tabi kurulması riskini de getirmektedir.

Zira vergilendirme açısından, STÖ'lerin bütün iktisadi kuruluşları ticari işletme olarak kabul edilmektedir ve STÖ'lerin iktisadi işletmeleri üzerinden elde ettikleri gelirler vergiden muaf değildir. 5520 sayılı Kurumlar Vergisi Kanununun⁵⁵ ikinci maddesinin altıncı fıkrasında, "dernek veya vakıflara ait iktisadi işletmelerin kazanç amacı gütmemeleri, faaliyetlerinin kanunla verilmiş görevler arasında bulunması, tüzel kişiliklerinin olmaması, bağımsız muhasebelerinin ve kendilerine ayrılmış sermayelerinin veya iş yerlerinin bulunmaması mükellefiyetlerini etkilemez." denilmektedir. Ayrıca, aynı fıkrada, mal veya hizmet bedelinin sadece maliyeti karşılayacak kadar olması, kâr edilmemesi veya kârın kuruluş amaçlarına tahsis edilmesinin bunların iktisadi niteliğini değiştirmeyeceği belirtilmiştir. Dolayısıyla, derneklerin ve vakıfların iktisadi işletmeleri kurumlar vergisi, katma değer vergisi, geçici vergi ve damga vergisi mükellefidir.

Öte yandan, dernek ve vakıfların iktisadi işletmelere gelirlerindeki bir diğer büyük sorun, iktisadi işletme gelirlerinin dernek ve vakıflara aktarımı sırasında, aktardıkları kaynağın kar payı dağıtımı olarak kabul edilmesi ve gelir vergisi tevkifatı uygulanmasıdır. Dernekler ve Vakıflar kendileri vergi mükellefi olmamalarına karşın iktisadi işletmeleri zaten kurumlar vergisi mükellefi olup kazançları üzerinden kurumlar vergisi ödemektedirler. Ayrıca kendilerine ait bir tüzel kişiliği olmayan, aynı mal varlığını ve hukuki sorumluluğu paylaşan iktisadi işletmelerin Dernek ve Vakıflara kar aktarımı nedeniyle 193 Sayılı GVK'nun 75/1,2,3 ve 94/6-b-i maddelerine göre stopaj gelir vergisi uygulanmaktadır. Dernek ve vakıfların iktisadi işletmelerinin önemli bir bölümünün vergi olarak ödenmesi sonucunu doğrudan bu uygulamanın değiştirilmesi gerekmektedir.

İktisadi işletmesi bulunan derneklerin sayısı yayımlanmamaktadır.

Vakıflar Genel Müdürlüğü'nün (VGM) paylaştığı verilere göre, kar amacı gütmeyen tesis ve müessese sahibi vakıfların sayısının 2014-2018 yılları arasındaki değişimi şu şekildedir:



55. <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1,5,5520.pdf> (Erişim tarihi: 20.06.2019)

56. https://cdn.vgm.gov.tr/genelicerik/genelicerik_945_290519/11-kar-amaci-olmayan-tesis.pdf (Erişim tarihi: 21.12.2019)

Öte yandan, VGM'nin iktisadi işletme gelirlerine ilişkin yayımladığı veriler, vakıfların 2018 yılında iktisadi işletmelerden elde ettiği gelirin dikkat çekici bir artış göstermemektedir. 2014 yılında 179 milyon TL olan toplam iktisadi işletme gelirleri, dalgalı bir seyirle 2018 yılında 269 milyon TL'ye çıkmıştır.

Mevzuatta STÖ'lere bir takım vergi muafiyetleri tanınmasına rağmen bunlar oldukça sınırlıdır. Vergi muafiyeti ve kamu yararı statüsü az sayıda vakfa ve derneğe tanınmaktadır. Bir önceki bölümde de belirtildiği üzere, ayrıcalıkları sınırlı olan bu statülerin belirlenme süreci şeffaflıktan uzak, bürokratik ve siyasidir. Örneğin, vergi muafiyeti olan vakıflar sadece kurumlar vergisinden muaftır. Örgütlerin muaf olduğu diğer bir vergi ise Veraset ve İntikal Vergisidir.⁵⁷ Bunun dışında, dernekler ve vakıflar kira, temettü, hisse senedi, tahvil faizleri veya TL ve döviz yatırımlarından elde ettiği gelirler için stopaj ödemek zorundadır.

Türkiye'deki vakıflar ve dernekler, ofis kirasının stopajı söz konusu olduğunda vergi sorumlusu gibi davranmak zorunda bırakılmaktadır. Ofis kirasından elde edilen gelir vergisi, kiracı gerçek kişi ise mülk sahibinin yükümlülüğüdür. Ne var ki, kiracı vergi mükellefi (her tür ticari işletme) ise kira geliri üzerinden mülk sahibinin ödemesi gereken vergiyi alıp vergi dairesine iletmelidir. Ticari işletmeler gibi dernekler ve vakıflar da bu kurala tabidir. Kanuna göre dernekler ve vakıflar muhtasar beyannamelerini kendileri hazırlayabilir ancak uygulamada bütün örgütler kayıtlarını tutmaları ve beyanname vermeleri için muhasebecilerden profesyonel destek almaktadır. Bu durum, özellikle taban örgütlenmeleri olmak üzere nispeten küçük ölçekli örgütler için mali yük oluşturmaktadır.

2.4.2. Bağışlar

Hedef	Sonuç	Gösterge
STÖ'lerin sürdürülebilirliğini destekleyen elverişli bir mali ortam	Mevzuat ve düzenlemeler bağışları teşvik ediyor.	Bireysel ve kurumsal bağışçılardan STÖ'lere yapılan bağışların miktarı ve türü Bireysel ve kurumsal bağışlara yönelik yasalarca güvence altına alınan vergi indirimlerinin niteliği ve uygulanabilirliği

Medeni Kanununun 99. Maddesi dernek gelirleri arasında üye ödentisi ve dernek faaliyetleri sonucunda veya dernek malvarlığından elde edilen gelirler ile birlikte bağış ve yardımları da dahil etmiştir. Bağışlar, üyeler ya da üye olmayan tüzel ya da gerçek kişiler tarafından, sivil toplum örgütünü maddi olarak desteklemek amacıyla herhangi bir karşılık beklemeden verilen nakdi ya da ayni kaynaklardır. Türkiye'deki dernek ve vakıflar, aynı zamanda, yurt içi ve yurtdışındaki kamu kurumlarından yardım alma hakkına da sahiptirler. Ancak dernek ve vakıfların alabilecekleri bağış ve yardımlar, idarenin belirlemiş olduğu usuller çerçevesinde oldukça sınırlandırılmıştır. İçişleri Bakanlığı'nın yayınladığı çeşitli genelgeler uyarınca, bağışlar sadece dernek ve vakıfların merkez ve şubelerinin bulunduğu yerleşim yerleriyle ve yardımın kendiliğinden yapılması koşuluyla sınırlandırılmıştır. Bu koşulları taşımayan her türlü bağış ve yardım Yardım Toplama Kanunu'na tabi kılınmıştır.

Bu Kanuna göre, özel izin verilmiş bazı kamu yararına çalışan dernek, kurum ve vakıflar haricindeki bütün dernekler ve vakıflar, yetkili makamdan (Valilikler ve Kaymakamlıklar) izin almadan yardım toplayamazlar.

57. 7338 sayılı Veraset ve İntikal Vergisi Kanunu Md. 3:

"Aşağıda yazılı şahıslar Veraset ve İntikal Vergisinden muaftır:

a) Amme idareleri, emekli ve yardım sandıkları, sosyal sigorta kurumları, umumi menfaata hadim cemiyetler, siyasi partiler ve bunlara ait olan veya bunların aralarında kurdukları teşekküllerden Kurumlar Vergisine tabi olmayanlar;

b) Yukarıdaki fıkrada sayılanlar dışında kalan hükümi şahıslara ait olup umumun istifadesi için ilim, araştırma, kültür, sanat, sıhhat, eğitim, din, hayır, imar, spor gibi maksatlarla kurulan teşekküller;

c)..."

Daha fazla bilgi için bkz. <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/137338.pdf> (Erişim tarihi: 20.06.2019)

Uygulamada dernek ve vakıfların hangi türden gelirlerinin bağış, hangilerinin kendi tüzüklerine göre temin ettikleri yardımlar ve hangilerinin Yardım Toplama Kanunu'na tabi yardım toplama faaliyeti olduğu oldukça belirsizdir. Bu nedenle bu konuda karar verici nitelikte olan idarenin yönlendirmeleri olmaktadır. Öte yandan 23 Haziran 1983 yılında yürürlüğe konmuş ve büyük oradan değişmeden kalmış olan Yardım Toplama Kanunu, ağır kısıtlamaları, bürokratik kuralları ve süreçleri ile yardım toplama faaliyetini oldukça zorlaştırmaktadır. Bu da sivil toplum örgütlerinin finansal kapasitesini olumsuz etkilemekte, dolayısıyla örgütlenme özgürlüğüne engel teşkil etmektedir.

Yardım toplayan dernekler ile vakıfların sayısı ve yardım toplama amacına ilişkin detaylı veri bulunmamaktadır.⁵⁸ STİGM'nin websitesinde yalnızca izin almadan yardım toplayan dernek ve vakıfların bilgilerine ulaşılabilmektedir. İzin almadan yardım toplama, kamu yararına çalışan dernek, kurum ve vakıfların bazılarında İçişleri Bakanlığının önerisi üzerine Cumhurbaşkanı kararıyla tanınan bir haktır. Bu hak, daha önceleri İçişleri Bakanlığının önerisi üzerine Bakanlar Kurulu tarafından belirlenirken, 2 Temmuz 2018'de kararlaştırılan 700 sayılı KHK'nın 77. maddesi ile bu yetki Cumhurbaşkanına verilmiştir.⁵⁹ STİGM'nin yayımladığı verilere göre, 2018 yılında 2 vakıf,⁶⁰ 1 derneğin izin almadan yardım toplamasına karar verilmiştir. Aynı yıl için izin almadan yardım toplayan dernek ve vakıfların toplam sayısı ise 23'tür.

Türkiye'de kurumları vergi avantajı ile daha fazla bağış yapmaya teşvik eden düzenlemeler bulunmamaktadır. Şirketler için vergilendirilebilir gelirlerin yüzde 5'i oranında vergi indirimi vardır. Bu istisna çok sınırlı olmakla birlikte, sadece kamu yararı statüsüne sahip sivil toplum örgütlerine yapılan bağışlarda geçerlidir. Kamu yararı statüsü, Cumhurbaşkanı kararı ile verilen özel bir statüdür ve maalesef seçim sürecine ilişkin net kriterler mevcut değildir. Bu statü, Temmuz 2018'e kadar İçişleri Bakanlığının teklifi ve Maliye Bakanlığının görüşü üzerine Bakanlar Kurulu kararı ile belirlenirdi. Ne var ki, 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname⁶¹ ile Dernekler Kanunu'nda değişiklik yapılmış ve bu yetki Cumhurbaşkanı'na verilmiştir. Sivil Toplumla İlişkiler Genel Müdürlüğü'nün yayımladığı listeye⁶² göre, kamu yararı statüsüne sahip derneklerin sayısı 385'tir. İllere göre dağılıma bakınca, kamu yararı statüsüne sahip derneklerin ağırlıklı olarak İstanbul (138) ve Ankara'da (127) olduğu görülmektedir.⁶³ Derneklerin toplam sayısı ile oranlanınca kamu yararı statüsüne sahip derneklerin sayısının oldukça az olduğu açıktır. Kaç derneğin bu statü için başvuru yaptığı açıklanmadığı için başvuruların kabul edilme oranı bilinmemektedir. İçişleri Bakanlığı Sivil Toplumla İlişkiler Genel Müdürlüğü'ne, 2018 yılında kamu yararı statüsü için yapılan başvuruları soran bir bilgi edinme başvurusu yapılmasına rağmen, bu bilgilerin "ayrı ve özel bir çalışma, araştırma, inceleme ya da analiz neticesinde oluşturulabileceği değerlendirildiğinden" yanıt verilmemiştir.

Bazı vakıflar için vergi muafiyeti söz konusudur. Kamu yararı statüsüne sahip derneklerde olduğu gibi, gerçek ve tüzel kişilerin vergi muafiyeti olan vakıflara yaptıkları bağışlarda yüzde 5 oranında vergi indirimi uygulanmaktadır.⁶⁴ Bu vergi indirimi, kalkınmada öncelikli yerlerde yüzde 10'a çıkmaktadır. Vergi muafiyeti tanınmasına ilişkin işlemler Gelir İdaresi Başkanlığı (GİB) tarafından yürütülmektedir. GİB'in yaptığı ilk değerlendirmenin ardından, son kararı Hazine ve Maliye Bakanlığının önerisi ile Bakanlar Kurulu vermektedir. Gelir İdaresi Başkanlığının yayımladığı listeye göre 2018 yılında 11 vakfın vergi muafiyeti başvurusu kabul edilmiştir.⁶⁵ Aynı yıl için vergi muafiyetine sahip vakıfların toplam sayısı ise 280'dir. Kaç vakfın vergi muafiyeti için başvuru yaptığı açıklanmadığı için başvuruların kabul edilme oranı bilinmemektedir. Öte yandan, vakıf sayısı düşünüldüğünde, vergi muafiyeti tanınan vakıfların oranının (%5.43) düşük olduğu görülmektedir.

58. Yardım toplama izni başvuruları, karar verme süreçleri ve yardım toplama izni verilen veya reddedilen örgütlerle ilgili Sivil Toplumla İlişkiler Genel Müdürlüğü'ne bilgi edinme başvurusu yapılmasına rağmen yanıt alınamamıştır.

59. 700 sayılı KHK için bkz. <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2018/07/20180707M2-1.pdf> (Erişim tarihi: 20.06.2019)

60. İki vakfın (Türkiye Gençlik Vakfı ve Türkiye Gençlik ve Eğitime Hizmet Vakfı) kurucu, yönetici ve/veya üyeleri arasında Cumhurbaşkanının aile üyeleri olduğunu belirtmek gerekir.

61. 703 sayılı KHK için bkz. <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2018/07/20180709M3-1.pdf> (Erişim tarihi: 20.06.2019)

62. <https://www.siviltoplum.gov.tr/kamu-yararına-calisan-dernekler> (Erişim tarihi: 20.06.2019)

63. <https://www.siviltoplum.gov.tr/illere-gore-kamu-yararına-calisan-dernekler> (Erişim tarihi: 20.06.2019)

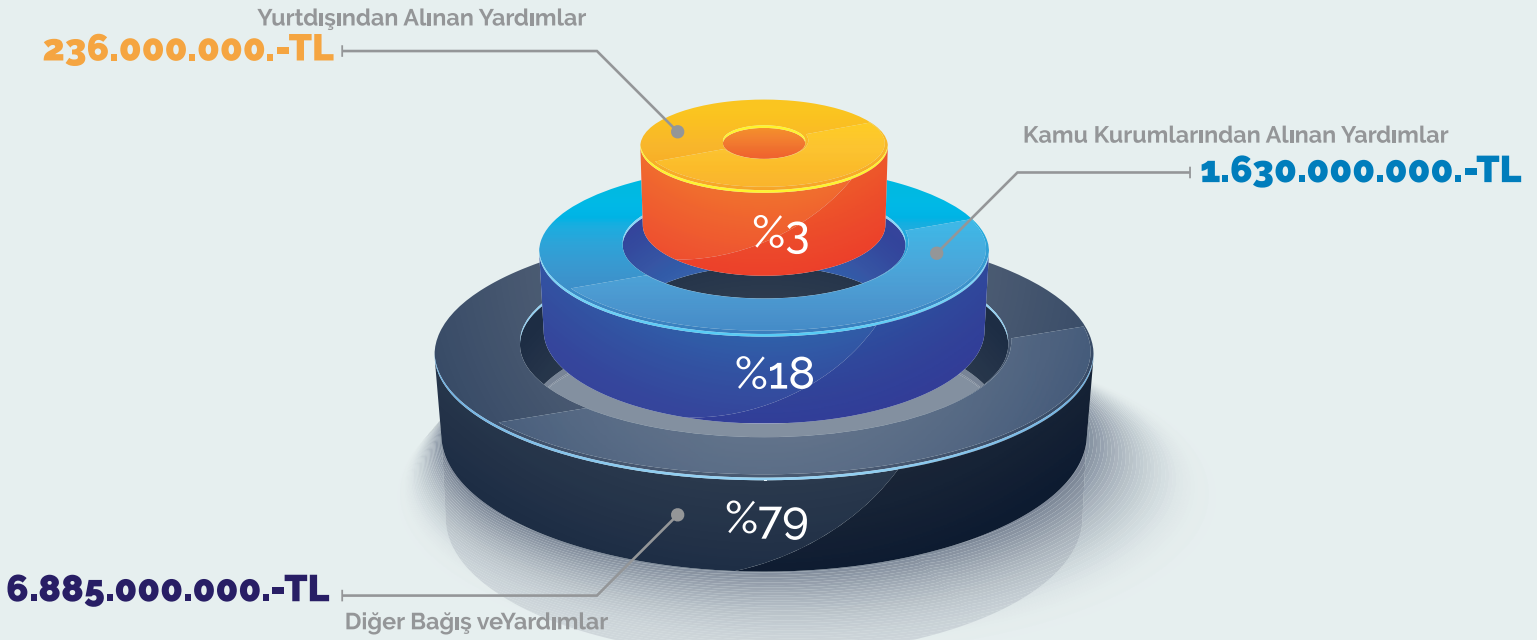
64. Vakıf ve Dernekleri İlgilendiren Vergi Uygulamaları ve Kamu Yararı Statüsü: Mevcut Durum ve Öneriler. TÜSEV. <https://tusev.org.tr/usrfiles/images/VergiRaporu.26.04.18.web.pdf> (Erişim tarihi: 20.06.2019)

65. <https://www.gib.gov.tr/yardim-ve-kaynaklar/yararli-bilgiler/vergi-muafiyeti-taninan-vakiflarin-listesi> (Erişim tarihi: 20.06.2019)

Kurumsal bağışlarda olduğu gibi, bireysel bağışlarda da vergi indirimi yoktur ve bordro üzerinden kesinti yapılmamaktadır. Sadece vergi muafiyeti olan vakıflara veya kamu yararı statüsüne sahip derneklere yapılan bağışlarda yıllık gelir üzerinden yüzde 5 vergi indirimi (kalkınmada öncelikli bölgelerde yüzde 10) yapılabilmektedir.

2018 yılında derneklerin bağışçı sayıları ve bağışlardan elde ettikleri gelirin miktarı açıklanmamıştır. Sadece derneklerin toplam gelirleri yayımlanmaktadır.⁶⁶ Bu konuyla ilgili Sivil Toplumla İlişkiler Genel Müdürlüğüne bilgi edinme başvurusu yapılmasına rağmen maalesef yanıt alınamamıştır.

Vakıflar Genel Müdürlüğü'nün "Vakıflarla İlgili Seçilmiş Veriler" adlı tablosuna göre, vakıfların 2018 yılında yardım ve bağışlardan elde ettikleri gelirler şöyledir:⁶⁷



Şekil-3: Yeni vakıfların 2018 yılı yardım ve bağış gelirleri



Derneklerle benzer bir şekilde, vakıfların da bağışçı sayısına ilişkin veri mevcut değildir. Aynı tabloya göre, vakıfların kamu kurumlarından aldığı yardımlar 2017 yılında 3.825.000.000 TL iken 2018 yılında bu tutar 1.630.000.000 TL'ye inmiştir. 15 Temmuz 2016'dan sonra vakıfların kapatılması, %57 oranındaki bu düşüşün açıklanması olabilir.

Sonuç olarak, bireysel ve kurumsal bağış konusunda ciddi bir veri eksikliği söz konusudur. STÖ'lere bağış yapan bireysel ve kurumsal vergi mükelleflerinin sayısı ile sivil toplum örgütlerine yapılan bağışların miktarı mevcut değildir. Bu durum, Türkiye'deki bağış eğilimini, bağışların sivil toplum örgütlerinin gelirleri içindeki payı ve önemini değerlendirmeyi imkansız kılmaktadır.

66. <https://www.siviltoplum.gov.tr/derneklere-ait-gelir-toplamlari> (Erişim tarihi: 20.06.2019)

67. https://cdn.vgm.gov.tr/genelicerik/genelicerik_945_290519/14-yeni-vakiflarla-ilgili.pdf (Erişim tarihi: 21.12.2019)

2.4.3. STÖ'lere yönelik kamu fonları

Hedef	Sonuç	Gösterge
STÖ'lerin sürdürülebilirliğini destekleyen elverişli bir mali ortam	STÖ'lere yönelik kamu fonları mevcuttur ve ayrımcı olmayan, şeffaf, hesap verebilir ve adil bir şekilde sunulur.	Fonların ayrımcı olmadığına, adil ve şeffaf olduğuna ilişkin STÖ'lerin algısı STÖ'lerin ihtiyaç duyduğu fon miktarı ile kamu kaynaklarından sağlanan fon miktarının oranı STÖ'lere yönelik kamu finansmanı çerçevesinin niteliği

Kamu kurumları, 26231 sayılı Dernek, Vakıf, Birlik, Kurum, Kuruluş, Sandık ve Benzeri Teşekküllere Genel Yönetim Kapsamındaki Kamu İdarelerinin Bütçelerinden Yardım Yapılması Hakkında Yönetmeliğe⁶⁸ dayanarak sivil toplum örgütlerini destekleyebilmektedir. Ne var ki, bu desteğe ilişkin sistematik ve bütüncül veri bulunmamakta; kamu kurumlarının sivil toplum örgütlerine sağladığı aynı ya da nakdi desteğe dair net bilgilere ulaşılamamaktadır.

Türkiye'de kamu fonlarının kapsamı, yararlanıcıları, uygulama kuralları, davranış ilkeleri, raporlanması, vb. gibi konulara yer veren bütünsel bir düzenleme yoktur. Her kamu kurumu kendi uygulama çerçevesini oluşturmaktadır. Kamu kurumlarının bir bölümü seçme kriterlerinin belirlendiği açık çağrı yöntemiyle STÖ'lere desteklerini duyururken, önemli bir bölümü ise bu yöntemi kullanmayarak kurum politikası veya idarecilerin takdirine göre karar verebilmektedir. Uygulamadaki koordinasyonsuzluğun bir sonucu olarak sivil toplum örgütlerine kamu kaynaklarından aktarılan yardımların miktarına, dayanağına ve dağıtılma süreçlerine ilişkin güvenilir bilgiler mevcut değildir.

Merkezi yönetim kurumları tarafından kar amacı gütmeyen kurumlara yapılan transferler, Bütçe Kanunu'nun ilk maddesinde yer alan Gider Bütçesi içinde yer almaktadır. Üç ana gruba ayrılan devlet harcamalarının ilki cari giderlerdir ki bu harcamalar da iç ve dış borçlar, personel giderleri gibi kalemleri içeren cari giderler ve cari harcamaları kapsar. Cari transferler ise Bütçe Kanunu kapsamı dışındaki kurumların cari nitelikli giderlerini finanse etmek amacıyla bütçeden yapılan karşılıksız ödemeler için kullanılmaktadır. "**05.3.1. Kar Amacı Gütmeyen Kuruluşlara Yapılan Transferler**" de bu gider bütçesi kaleminden karşılanmaktadır. Bu bütçe kalemi altında, 13 diğer kalemin yanı sıra 05.3.1.01 kalemiyle Dernek, Birlik, Kurum, Kuruluş, Sandık vb. Kuruluşlara ve 05.3.1.02 kalemiyle Vakıf Üniversitelerine yapılacak transferler bütçeleri yer almaktadır.

Merkezi idare cari transferler dışında, sivil toplum örgütlerine sermaye transferleri de gerçekleştirmektedir. Sermaye transferleri yukarıda sözü edilen üç ana devlet harcamaları kaleminin ikincisidir ve sermaye nitelikli mal ve hizmetlerin finansmanı amacıyla yapılan karşılıksız ödemeleri içerir. Bu nitelikteki harcamalar ise 7.1.9.1 kodlu "**Dernek, Birlik, Sandık, Kurum, Kuruluş, vb. kuruluşlara yapılan transferler**" alt kaleminde bütçelenir. Uygulamada sermaye transferleri ile cari transfer arasında karışıklıklar yaşandığı anlaşılmaktadır. T.C. Sayıştay Başkanlığı'nca düzenlenen Gençlik ve Spor Bakanlığı 2016 Yılı Sayıştay Denetim Raporu, cari transfer niteliğinde olan bazı aktarmaların, sermaye transferi kodundan aktarıldığını tespit etmiştir.

Bilgi Üniversitesi Sivil Toplum Çalışmaları Merkezinin 2018 yılında yayımladığı "**Türkiye'de Kamu Kaynaklarından Kar Amacı Gütmeyen Kuruluşlara Yapılan Transferler**" bilgi notunda⁶⁹ 2008 ila 2017 yıllarında dernek, birlik, kurum, kuruluş, sandık, vb. kuruluşlara yapılan cari ve sermaye transferlerine yer verilmiştir:

68. <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2006/07/20060717-3.htm> (Erişim tarihi: 24.06.2019)

69. <https://stk.bilgi.edu.tr/media/uploads/2018/01/21/bilginotudernek.pdf> (Erişim tarihi: 24.06.2019)



	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Diğer Kurum Transferleri	139.839.000,00	230.445.000,00	252.281.000,00	255.180.000,00	435.952.000,00	590.326.000,00	626.275.000,00	873.674.000,00	580.720.000,00	601.902.000,00
Sermaye Transferleri	4.780.000,00	6.015.000,00	2.093.000,00	441.000,00	12.084.000,00	22.227.000,00	26.905.000,00	26.625.000,00	35.207.000,00	49.934.000,00
Toplam	144.619.000,00	236.462.000,00	254.374.000,00	255.621.000,00	448.036.000,00	612.553.000,00	653.181.000,00	900.299.000,00	615.927.000,00	651.836.000,00

Dernek, birlik, kurum, kuruluş, sandık, vb. kuruluşlara yapılan transferler 2008'den 2015 yılına kadar artış gösterirken, 2015'ten sonra düşüş gözlenmektedir. Neredeyse üç yüz milyon TL olan bu azalmayı 15 Temmuz 2016'dan sonra çıkarılan kanun hükmünde karar-namelerle dernek ve vakıfların kapatılması ile açıklamak mümkündür.

T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü'nün yayınladığı verilerden bu transferlere ilişkin toplam kaynaklara erişilebilmekle birlikte, ayrıştırılmış veriye ulaşmak mümkün değildir. Dolayısıyla, kamu idarelerinin merkezi yönetim bütçesinden yaptığı transferlerin ne kadarının özel olarak derneklere ve vakıflara gittiği saptanamamaktadır.

26231 sayılı Yönetmelik kamu kurumlarını yardım alan örgütleri, yardım miktarını ve amacını açıklamakla yükümlü kılmasına rağmen çok sayıda kurum bu düzenlemeye uymamaktadır. Öte yandan, sayıları sınırlı olsa da bazı bakanlıklar sundukları destekler için genelge ve yönetmelik yayımlamakta, başvuru rehberlerinde kriterler ve destek miktarına ilişkin bilgilere yer vermektedir. Bu bölümde yer alan bilgiler, kamu kurumlarının 2018 yılı faaliyet raporlarından ve web sitelerinden elde edilmiştir.

İçişleri Bakanlığı, "İçişleri Bakanlığı Bütçesinden Derneklere Yardım Yapılması Hakkında Yönerge" çerçevesinde, dernekler ve derneklerin kurduğu federasyon ve konfederasyon-lara her yıl proje yardımı yapmaktadır.⁷⁰ Proje başvuru rehberinde söz konusu yıl için dağıtılması öngörülen yardımın miktarı belirtilmemekte, yardımların bütçede öngörülen ödenekle sınırlı olduğu ifade edilmektedir.⁷¹ Ayrıca, İçişleri Bakanlığı, bütçede öngörülen kaynağı değiştirme hakkına sahiptir. Öte yandan, İçişleri Bakanlığının 2018 yılı Faaliyet Raporuna göre, bu yıl 350 derneğin projeleri desteklenmiştir. Bakanlık tarafından 2018'de derneklere yapılan yardımın miktarı 68.187.227,43 TL olarak açıklanmıştır.⁷² Derneklere Yardım Yapılması Hakkında Yönergenin 11. maddesine göre, İçişleri Bakanlığı, yardım yapılan derneklerin listesini ve yardımın konusu ile tutarını bir sonraki yılın Şubat ayı sonuna kadar internet sitesinde yayımlayarak kamuoyuna açıklar. Ne var ki, İçişleri Bakan-lığı ve Sivil Toplumla İlişkiler Genel Müdürlüğü'nün web sitelerinde buna ilişkin bir duyuru yer almamaktadır.

70. https://www.siviltoplum.gov.tr/kurumlar/siviltoplum.gov.tr/Projeler/Prodes/icisleri_Bakanligi_Butcesinden_Derneklere_Yardim_Yapilmasi_Hakkinda_Yonerge_03_03_2017.pdf (Erişim tarihi: 24.06.2019)

71. Dernekler Dairesinin Sivil Toplumla İlişkiler Genel Müdürlüğüne dönüştürülmesiyle birlikte, eski kuruma ait birçok doküman web sitesinden kaldırılmıştır. Bu nedenle, 2018 yerine 2019 yılına ait proje başvuru rehberinin bağlantısını paylaşıyoruz: https://www.siviltoplum.gov.tr/kurumlar/siviltoplum.gov.tr/Projeler/Prodes/BasvuruRehberi_2019.pdf (Erişim tarihi: 24.06.2019)

72. <https://www.icisleri.gov.tr/kurumlar/icisleri.gov.tr/IcSite/strateji/OYA/oooyya/FAALİYET%20RAPORU.pdf> (Erişim tarihi: 24.06.2019)

Gençlik ve Spor Bakanlığı, 28250 sayılı "Gençlik ve Spor Bakanlığı Proje Yönetmeliği"⁷³ kapsamında sivil toplum örgütlerine proje desteği sunmaktadır. 2018 yılında iki defa proje teklif çağrısına çıkmıştır. Bunların ilki öğrenci toplulukları, ortaöğretim kurumları ve gençlik gruplarını hedeflerken ikinci teklif çağrısı sivil toplum örgütlerinin başvurusunu hedeflemiştir.⁷⁴ Program kılavuzunda teklif çağrısı için ayrılan bütçe açıklanmamıştır.⁷⁵ Bakanlığın 2018 yılı faaliyet raporunda⁷⁶ ikinci çağrı dönemine ilişkin şu bilgiler yer almaktadır:

"27 Nisan - 13 Mayıs 2018 tarihleri arasındaki başvuru döneminde 267.473.451 TL toplam bütçe talebini içeren 2.187 adet proje teklifi alınmıştır. Değerlendirmeler sonucunda toplam 444 projeye 34.617.250 TL destek sağlanmıştır."

Tarım ve Orman Bakanlığının 2018 yılı faaliyet raporunda yer alan mali tablolara göre, "Kar Amacı Gütmeyen Kuruluşlara Yapılan Transferler" kapsamında dernek, birlik, kurum, sandık vb. kuruluşlar için 80.000 TL ödenek ayrılmasına rağmen hiçbir harcama yapılmamıştır.⁷⁷

Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeleri Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığının (KOSGEB) 2018 yılı Faaliyet Raporunda, kar amacı gütmeyen kuruluşlara 158.350 TL transfer edildiği belirtilmesine rağmen konuya ilişkin detay verilmemiştir.⁷⁸

Yurtdışı Türkler ve Akraba Topluluklar Başkanlığı, yurtdışında yaşayan vatandaşların, kardeş toplulukların ve uluslararası öğrencilerin Türkiye'de veya buldukları ülkelerde kurduğu sivil toplum örgütlerini destekleyebilmektedir. 2018 yılı Mali Durum ve Beklentiler Raporuna göre, kar amacı gütmeyen kuruluşlar için ayrılan 26.072.000 TL'lik başlangıç ödeneği aşılılar ilk altı ayda (Ocak-Haziran dönemi) 44.631.877 TL harcanmıştır.⁷⁹ Kurumun 2018 yılı faaliyet raporunun yer aldığı bağlantılar açılmadığı için bu harcama kalemine dair detaylı bilgiye ulaşılamamıştır.⁸⁰

Avrupa Birliği Başkanlığı, yararlanıcı olduğu hibe programları kapsamında dernekler, vakıflar, dernekler ve vakıfların federasyonları ile konfederasyonları ve kooperatiflerin projelerine destek sağlamaktadır. Kurumun 2018 yılı faaliyet raporuna göre, Sivil Toplum Destek Programı-I kapsamında "2017 yılı içerisinde teklif çağrısı yayımlanan "Yerel STK'lar Hibe Programı" ile "Ortaklıklar ve Ağlar Hibe Programı"nın değerlendirme süreci tamamlanarak, sivil toplum kuruluşlarına 6,4 milyon Avro tutarında hibe desteği verilmiştir."⁸¹ Bu tutarın 4,3 milyon Avrosu Ortaklıklar ve Ağlar Hibe Programı,⁸² 2,1 Avrosu ise Yerel STK'lar Hibe Programı⁸³ kapsamında dağıtılmıştır. Ayrıca, programın devamı olan Sivil Toplum Destek Programı-II altında 2018 yılı içinde yeni bir teklif çağrısı yayımlanmıştır. Projelerin 2019 yılı içerisinde başlayacağı bu teklif çağrısı ile sivil toplum örgütlerine 3 milyon Avro tutarında hibe desteği verilmesi planlanmaktadır.⁸⁴

Yukarıda adı geçen kamu kurum ve kuruluşları, sivil toplum örgütlerine finansman sağlayan veya sağlama yetkisi olan kamu idarelerinin bir bölümünü oluşturmaktadır. Ne yazık ki, STÖ'lere yönelik kamu fonlarına ilişkin veri toplanmadığı veya yayımlanmadığı için fonların toplam miktarını öğrenmek mümkün değildir. Mevcut bilgiler eşgüdümlü bir veri toplama çalışmasının ürünü değil, kurumların faaliyet raporlarında veya internet sitelerinde açıkladığı bilgilerden ibarettir. Dolayısıyla, geçmiş yıllarla karşılaştırma yapılarak kamu fonlarında artış veya azalış tespit edilememektedir.

73. <http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.aspx?MevzuatKod=75.16014&MevzuatIiski=0&sourceXmlSearch=> (Erişim tarihi: 24.06.2019)

74. <https://www.gsb.gov.tr/Sayfalar/3066/3066/program-hakkinda.aspx> (Erişim tarihi: 24.06.2019)

75. http://gsb.gov.tr/Public/Edit/images/GSB/GPDP/2018-02/GPDP_2018_IL_KILAVUZ_r1.pdf (Erişim tarihi: 24.06.2019)

76. <http://www.gsb.gov.tr/public/edit/files/strateji/faaliyet-raporu-2018-090819.pdf> (Erişim tarihi: 24.06.2019)

77. https://www.tarimorman.gov.tr/SGB/Belgeler/Bakanlik_Faaliyet_Raporlari/2018%20FAALİYET%20RAPORU.pdf (Erişim tarihi: 24.06.2019)

78. https://www.kosgeb.gov.tr/Content/Upload/Dosya/Mali%20Tablolar/KOSGEB_2018_Yili_Faaliyet_Raporu.pdf (Erişim tarihi: 24.06.2019)

79. https://ytbweb1.blob.core.windows.net/files/documents/2018_YILI_KURUMSAL_MAL_DURUM_VE_BEKLENTILER_RAPORU.pdf (Erişim tarihi: 24.06.2019)

80. <https://www.ytb.gov.tr/kurumsal/faaliyet-raporlari> (Erişim tarihi: 24.06.2019)

81. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçişle birlikte AB Bakanlığı kapatılarak Dışişleri Bakanlığına bağlı bir başkanlık oluşturulmuştur. AB Bakanlığı (Mülga) 2018 yılı İdare Faaliyet Raporu için bkz. [https://www.ab.gov.tr/siteimages/birimler/sgb/AB%20BAKANLIĞI%20\(mülga\)%202018%20YILI%20idare%20faaliyet%20raporu.pdf](https://www.ab.gov.tr/siteimages/birimler/sgb/AB%20BAKANLIĞI%20(mülga)%202018%20YILI%20idare%20faaliyet%20raporu.pdf) (25.06.2019)

82. Program kapsamında desteklenen projeler için bkz. <http://siviltoplumsektoru.org/sivil-toplum-destek-programi-i/ortakliklar-ve-aglar-hp/> (25.06.2019)

83. Program kapsamında desteklenen projeler için bkz. <http://siviltoplumsektoru.org/sivil-toplum-destek-programi-i/yerel-stklar-hibe-programi/> (25.06.2019)

84. https://www.ab.gov.tr/sivil-toplum-destek-programi-ikinci-donem-hibe-programi-cssp-ii-teklif-cagrisi_51190.html (25.06.2019)

Kamu fonlarına ilişkin verilerin sistematik bir biçimde açıklanmaması, bu konuda zaman zaman tartışmalı haberlerin çıkmasına neden olmaktadır. Örneğin, Sayıştay'ın 2017 Genel Değerlendirme Raporuna göre, söz konusu yıl içinde 151 kamu idaresi, faaliyet raporlarında kar amacı gütmeyen kuruluşlara yaptığı transferlere ilişkin detaylı bilgiye yer vermemiştir. Rapora göre, yerel yönetimler ve il özel idareleri hariç devlet kurumları, 2017 yılında kar amacı gütmeyen kuruluşlara yaklaşık 3,7 milyar TL yardım yapmış ancak bu yardımların kimlere ne amaçla yapıldığı belirtilmemiştir.⁸⁵

Sivil toplum örgütlerinin faaliyetlerini yürütebilmek için ihtiyaç duyduğu kaynaklardan birini de yerel yönetimlerden aldıkları aynı katkılar oluşturmaktadır. Maalesef belediyelerin örgütlere yaptığı yardımlara ilişkin sistematik ve düzenli veri bulunmamaktadır. Bu yardımlarla ilgili kısıtlı bilgiler, haber taramalarından veya belediyelerin faaliyet raporlarından elde edilebilmektedir. Örneğin, İstanbul Büyükşehir Belediyesi 2018 yılı ve öncesinde sivil toplum kuruluşları, yurt ve okullara yaptığı hizmetlerin maliyetlerini "STK-Okul-Yurt Faaliyet Raporu"nda listelemiştir.⁸⁶ Rapora göre, bu dönemde verilen hizmetlerin toplam maliyeti 313.873.282,27 TL olan 24 dernek ve vakfın iktidara yakın kişi ve kesimlerden oluştuğu dikkat çekmektedir. Örneğin Raporda, Okçular Vakfı'na 4.4 milyon TL'lik nakdi yardımın yapıldığı görülmektedir. Büyük miktarlarda kaynağın herhangi bir açık başvuru sürecine ve kamuoyu ile paylaşılan nesnel değerlendirme kriterlerine dayandırılmadan sadece belli sayıda sivil toplum örgütüne sunulması kamu hizmetlerinde eşitlik ilkesine aykırılık doğurmaktadır. Ayrıca, raporun belediye meclisinin onayına sunulmaması ve kamuoyuna resmen duyurulmaması şeffaflık ve hesap verebilirlik ile bağdaşmamaktadır.

Daha önce vurgulandığı gibi, kamu kurumlarının sivil toplum örgütlerine verdiği destekler çoğunlukla planlı ve nesnel ölçütlere dayalı değildir. STÖ'lere yönelik desteklerini planlarken herhangi bir danışma süreci yürütüp yürütmediklerine dair bir bilgi mevcut değildir ve kuralları belirgin bir sivil toplum katılımına rastlanmamaktadır.⁸⁷ Sistematik bir danışma süreci yürütülmediği için yardımların belirli bir ihtiyaca karşılık gelip gelmediği bilinmemektedir. Fonların uygulanmasında planlı ve standart bir yaklaşım olmamasının yanı sıra, bu fonların sonucunda proje ve program düzeyinde elde edilen sonuç ve çıktılara dair eşgüdümlü ve sistematik bir değerlendirme yapıp yapılmadığı bilinmemektedir. Dolayısıyla, STÖ'lere yapılan desteklerin Türkiye'de sivil toplumunun gelişimine olan etkisine ilişkin bilgi mevcut değildir.



Sonuç olarak, kamu idaresinin kaynaklarından yararlanmak isteyen sivil toplum örgütleri arasında eşitliğin tesis edilebilmesi için bu fonlarla ilgili hem ortak kriterlerin oluşturulmasına hem de detaylı verilerin yayımlanmasına ihtiyaç vardır. Bu konuda bir standardın olmaması, sivil toplum örgütlerine yapılan yardımların güvenilirliğinin ve etkisinin sorgulanmasına neden olmaktadır.

85. İlgili haber ve Sayıştay'ın habere ilişkin açıklaması için bkz. http://www.cumhuriyet.com.tr/haber/ekonomi/1102793/3,7_milyarlik_buyuk_gizem.html (25.06.2019)

86. Kamuoyuna açıklanmayan ve gazetecilerin ulaştığı rapor için bkz. <https://www.dw.com/downloads/48397760/ibbfaaliyet-raporu.pdf>. İlgili haber için bkz. <https://www.soz-cu.com.tr/2019/yazarlar/cigdem-toker/ibbden-vakiflara-hizmet-raporu-3288303/> (25.06.2019)

87. Avrupa Birliği fonlarının dağıtılmasında rol oynayan AB Başkanlığının düzenlediği sektör planlama toplantıları bu kategorideki iyi örneklerden biridir.

2.5. Sivil toplum örgütlerinin politik karar alma süreçlerine katılımı

Hedef	Sonuç	Gösterge
Sivil toplum ve kamu kurumları diyalog ve işbirliği içinde ortak çalışır ve bu isteğe, güvene ve ortak çıkarların karşılıklı kabulüne dayalıdır.	Kamu kurumları, karar alma süreçlerine STÖ'leri dahil ederek onların iyi yönetim için önemini kabul eder	<p>STÖ'lere etkili bir şekilde danışılan kanun/ yönetmelik, politika belgesi ve stratejilerin oranı; şu bağlamlarda:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Bilgiye yeterli erişim - Görüş vermek için yeterli zaman - Çalışma gruplarının seçimi, temsili ve çeşitliliği - Görüşlerin kabul edilmesi - Görüşlerin ne ölçüde dikkate alındığı - Danışma sonuçlarına ilişkin geri bildirim ve bunların yayımlanması <p>STÖ'ler ve kamu idaresi arasında diyalog ve işbirliği için oluşturulan yapılar ve mekanizmaların niteliği; şu bağlamlarda:</p> <ul style="list-style-type: none"> - STÖ'lerin genel olarak temsili - Küçük ölçekli STÖ'lerin temsili yeti - (Mekanizmaların) görünürlüğü ve erişilebilirliği - Hükümetin yapılara ve mekanizmalara ilişkin algısı - STÖ'lerin yapılara ve mekanizmalara ilişkin algısı

2.5.1. STÖ'ler ve kamu kurumları arasında diyalog ve işbirliğini sağlayan yapıların ve mekanizmaların niteliği

Sivil Toplumla İlişkiler Genel Müdürlüğü (STİGM) Teşkilat ve Görevleri Hakkında Yönetmeliğin 1. maddesine göre, Genel Müdürlüğün kuruluş amaçlarından biri kamu kurumları ile sivil toplum arasındaki koordinasyonun ve iş birliğinin sağlanmasıdır. Özellikle Sivil Toplumla İstişare Kuruluna bu konuda önemli bir misyon yüklenmiştir. Ne var ki, bu kurulun oluşturulma ve toplanma biçimi konusunda idarenin tasarruf alanı oldukça geniştir. Ayrıca, Kurul henüz çalışmaya başlamadığı için tanınan yetkileri ve kamu ile sivil toplum arasındaki işbirliğini güçlendirmeye yönelik etkilerini gözlemlemek mümkün değildir. STİGM, Aralık 2017'den itibaren iki yıl sürecek STK'lar ile İş Birliği İçin Kamu Sektörünün Güçlendirilmesi Teknik Yardım Projesini yürütmektedir. Merkezi ve yerel düzeyde sivil toplumla iletişim ve işbirliği konusunda önemli kamu kurumlarının kapasitesinin güçlendirilmesini amaçlayan proje kapsamında elde edilen somut kazanımlar (faaliyetler sonucunda kamu kurumları ve STÖ'ler arasında yeni işbirliği olanakları, deneyimleri, vb.) hakkında yeterli bilgi mevcut değildir.⁸⁸

Hükümetin yanı sıra, TBMM ve sivil toplum örgütleri arasındaki iletişimi ve işbirliğini kolaylaştırmakla görevli bir birim yoktur. Ayrıca, TBMM İktisadi ve Sosyal Komisyonu, yasa tasarılarının görüşüldüğü komisyon toplantılarına STÖ temsilcilerinin katılımı için bir zorunluluk yer almamaktadır.⁸⁹ Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik, kamu kurumlarının hazırlanan tasarıların sivil toplum örgütlerine gönderilmesini öngörmektedir ancak bunu zorunlu tutmamaktadır.

88. <https://www.avrupa.info.tr/sivil-toplum-kuruluslari-ile-isbirligi-icin-kamu-sektorunun-guclendirilmesi-teknik-destek-projesi> (Erişim tarihi: 28.06.2019)

<https://www.siviltoplum.gov.tr/bilgimerkezi/>

<http://www.kamustk.org/>

89. <https://www.tbmm.gov.tr/docs/ictuzuk.pdf> (Erişim tarihi: 28.06.2019)

Kamu kurumları ile sivil toplum örgütleri arasındaki işbirliği deneyimlerine ilişkin veri olmadığı için genel olarak STÖ'lerin kamu kurumlarının çalışmalarındaki temsili bilinmemektedir. Yerel yönetim düzeyinde İl Özel İdaresi Kanunu, Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve Belediye Kanunu STÖ'lerin ihtisas komisyonlarına ve stratejik planlama süreçlerine davet edilmesini öngörmekle birlikte, bu konuya ilişkin bir zorunluluk getirmemekte ve detaylı bir çerçeve çizmemektedir. STÖ'ler ile düzenli iletişimi ve işbirliğini sağlayan birim veya merkezi olan belediyelerin sayısı bilinmemektedir çünkü bu tür bir bilgi kamuoyunun erişimine açık değildir.

Eldeki bilgiler, politikaların hem planlanma hem de uygulanma aşamasında STÖ'leri sürece dahil edecek bir diyalog mekanizmasının olmadığına işaret etmektedir. Mevcut diyalog ve katılım mekanizmalarında da zaman zaman bozulmalara rastlanmaktadır. Örneğin, Milli Eğitim Bakanlığı tarafından Cumhuriyet döneminden beri düzenli toplanan Milli Eğitim Şurası, özellikle temsilci seçimindeki bütün eksiklerine rağmen eğitim alanındaki paydaşların ortak bir konu üzerine görüş bildirebildikleri önemli bir platformdur. Ne var ki, 2017 yılında yapılan 19. Milli Eğitim Şura'nın ardından yeni bir Şura yapılmamış ve ilerleyen dönemlerde yapılıp yapılmayacağına dair bir açıklama yapılmamıştır. Nitekim, yeni hükümet sisteminin şekillendirildiği 1 No'lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde,⁹⁰ Milli Eğitim Bakanlığının görevlerinin sıralandığı onuncu bölümde Şura'ya atıfta bulunulmamıştır.

Avrupa Konseyi Politik Karar Alma Süreçlerine Sivil Katılım Rehberine⁹¹ göre, sivil katılımın biçimlerinden biri bilgilendirmedir. Karar alma sürecinin her aşamasında gerekli tüm bilgiler ücretsiz olarak kamuoyu ile paylaşılmalıdır. Bilgi Edinme Hakkı Kanunu, gerçek ve tüzel kişilerin kamu kurumlarından ihtiyaç duydukları bilgileri talep etmelerine olanak tanımaktadır. Ancak kanunun 7. maddesinde yer alan "Bilgi edinme başvurusu, başvuru alan kurum ve kuruluşların ellerinde bulunan veya görevleri gereği bulunması gereken bilgi veya belgelere ilişkin olmalıdır" ifadesi kurum ve kuruluşlara geniş takdir yetkisi tanımakta ve ellerindeki veya ulaşabilecekleri bilgileri kamuoyuna açıklanabilecek bir şekilde hazırlama ve açıklama yükümlülüğünden kaçınmalarına yol açmaktadır. Nitekim önceki bölümlerde bahsedilen ve ilgili kurumların görevleri gereği sahip oldukları bilgileri talep ettiğimiz bilgi edinme başvuruları da bu maddeye dayanılarak yanıtız bırakılmıştır.

2.5.2. STÖ'lerle etkili bir şekilde istişare edilen kanun, yönetmelik, strateji ve politika reformları

Kamu kurumları, STÖ'lerle istişare edilen taslak mevzuat belgeleri ve politika dokümanlarıyla ilgili veri açıklamamaktadır. 01.01.2018 ve 31.12.2018 tarihleri arasında 92 kanun TBMM'de görüşülmüş ve kabul edilmiş⁹² ancak bunların kaçınının STÖ'lerin görüşleri doğrultusunda hazırlandığı bilinmemektedir.

Sivil toplum örgütlerinin politika süreçlerine katılımıyla ilgili belli başlı sorunlar şunlardır:

a. Bilgiye erişim yeterli değildir. Türkiye'de kamu kurumları, mevzuat hazırlıkları sırasında kanun taslaklarını internette yayımlamak zorunda değildir. Bu nedenle, kanun taslakları ancak TBMM'ye gönderilip yasa tasarısı aşamasına geçtiğinde erişilebilir olmaktadır.

Karar alma süreçlerine yurttaş katılımına ilişkin çerçeve ve standartların yokluğunda kamu görevlilerinin sivil toplum, katılım araçları ve yöntemlerine ilişkin bilgi düzeyi büyük önem taşımaktadır. 2016-2018 yıllarında ilan edilen olağanüstü hal döneminde çok sayıda kamu görevlisinin ihraç edilmesi, kurumlarda sivil topluma dair mevcut bilgiyi olumsuz etkilemiştir.

90. http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/19_5_1.pdf (Erişim tarihi: 28.06.2019)

91. Rehberin İngilizce orijinali için bkz. https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900016807509dd. Ayrıca, TÜSEV'in gayriresmi çevirisi için bkz. https://tusev.org.tr/userfiles/images/Avrupa_Konseyi_Politik_Karar_Alma_Sureclerine_Sivil_Katirim_Rehberi_Cevirisi.pdf (Erişim tarihi: 28.06.2019)

92. <https://bit.ly/2XXu0Po> (Erişim tarihi: 22.07.2019)

b. Katkı vermek için yeterince zaman tanınmamaktadır. Sivil toplum örgütleriyle istişare konusunda özel politikalar olmadığı için tanımlanmış bir zaman çerçevesi de bulunmamaktadır. Sivil topluma danışma konusunda yetkililerin uyması gereken bir politika çerçevesi olmadığından, bir dokümanın kamuoyunun görüşüne açıldığı durumlarda katkı süresi o dokümanı hazırlayan sorumlu kuruluşça belirlenir. Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğe göre, kamu kurum ve kuruluşları tarafından hazırlanan taslaklar hakkında görüş bildirme süresi 30 gündür.⁹³ Sivil toplum örgütleri bu süre içinde görüşlerini bildirmezse olumlu görüş verilmiş sayılır.

c. Danışma kurullarına katılan temsilcilerin seçilme süreçleri şeffaf ve kapsayıcı değildir. İlgili mevzuat ve düzenlemelerde politika süreçlerine dahil olması beklenen STÖ'lerin seçimine ilişkin objektif mekanizmalar, süreçler ve kriterler tanımlanmamıştır. Bakanlıkların çalışmaları kapsamında oluşturulan çalışma grupları ve kurullara katılan sivil toplum örgütlerinin hangi kriterlere göre seçildiği belli değildir. Örneğin, Sivil Toplumla İlişkiler Genel Müdürlüğü Teşkilat ve Görevleri Hakkında Yönetmelikte, Sivil Toplum İstişare Kurulunun bileşimi hakkında sadece şu düzenleme yer almaktadır:

"Madde 6- (1)...

(2) Sivil Toplum İstişare Kurulu Bakanın başkanlığında ilgili Bakan Yardımcısı, Sivil Toplumla İlişkiler Genel Müdürü, üniversite temsilcileri, kamu kurum ve kuruluş temsilcileri ve sivil toplum kuruluşları temsilcilerinden oluşur. Gerektiğinde gündemle ilgili diğer kurum ve kuruluş temsilcileri de toplantıya çağrılabilir. Kurul Bakanın uygun gördüğü zamanlarda, Bakan tarafından belirlenen gündemle toplanır."⁹⁴

Dolayısıyla, bu kurul çalışmaya başladığında katılımcıların nasıl bir sürecin sonunda davet edileceği belirsizdir.

d. İstişare süreçlerinde geri bildirim, müzakere ve işbirliği yöntemlerini düzenleyen objektif bir mekanizma yoktur. Katılımcıların verdiği katkılar nadiren takdir görürken bu katkıların ne kadarının dikkate alındığı çoğunlukla bilinmemektedir. Mevzuat hazırlanmadan önce ya da hazırlanırken görüşülen sivil toplum örgütlerine ilerleyen süreçle ilgili düzenli bilgi verilmemekte ve örgütler nihai aşamalardan dışlanmaktadır. STÖ'ler yasama süreçlerine nadiren katılabilmektedir ve kanun yapma süreçlerine dahil oldukları zamanlarda bile sınırlı ve tek yönlü bir istişare sürecinin yaşandığını söyleyebilir.

93. <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/3,5,20059986.pdf> (Erişim tarihi: 22.07.2019)

94. <https://www.siviltoplum.gov.tr/kurumlar/siviltoplum.gov.tr/Mevzuat/SivilToplumlaIlişkilerGenelMudurluguTeskilatVeGorevleriHakkindaYonetmelik.pdf> (Erişim tarihi: 22.07.2019)

3. BÖLÜM

Sonuç
ve
Tavsiyeler



3.0 Sonuç ve Tavsiyeler

Türkiye'de sivil toplum örgütlerine yönelik mevzuat ve uygulamaların derneklerin ve vakıfların örgütlenme özgürlüğüne etkisini 5 ana başlıkta incelemeye çalıştık. Örgütlenme özgürlüğü, bağlantılı diğer özgürlükler, sivil toplum örgütlerinin istihdam olanakları, gönüllü çalışma, örgütlerin tabi olduğu mali kurallar, kaynak geliştirme araçları ve karar alma süreçlerine katılıma dair düzenleme ve uygulamalar, STÖ'lerin faaliyet yürüttükleri ortamda bir dizi dönüşüme ihtiyaç olduğunu göstermektedir. Mevzuatta ve uygulamada hayata geçirilecek dönüşümler, sivil toplum örgütlerinin hak ve özgürlüklerini geliştirerek katılımcı ve demokratik bir toplum oluşturmadaki rollerini yerine getirmelerini sağlayacaktır.

Yukarıda incelenen başlıklarla ilgili tespit edilen sorunlara yönelik çözüm önerilerimiz şunlardır:

- Birincil ve ikincil mevzuat, sivil toplum örgütlerinin haklarının koruyacak şekilde, uluslararası standartlarla uyumlu hale getirilmeli ve "genel ahlak", "kamu düzeni" gibi kanunlarda yer alan muğlak ifadeler kaldırılmalıdır.
- Dernek veya vakıf dışında da sivil girişimlerin kurulabilmesi ve farklı örgütlenme türlerinin yasalar ve kurumlarca tanınmasının önü açılmalıdır.
- Kamu idaresinin derneklerin ve vakıfların iç işlerine müdahale etkisi taşıyan idari tasarruflarına yönelik mevzuat hükümleri güçlendirilmelidir.
- Toplantı ve Gösteri Yürüyüşleri Kanunu'nun sınırlayıcı olduğu ve idareye keyfi yetkiler tanıdığı dikkate alındığında, kanun tamamen kaldırılmalı ve bunun yerine barışçıl toplanma ve gösteri özgürlüğünü tanıyan bir yeni kanun hazırlanmalıdır.
- Tüzel kişiliğe sahip olmayan taban örgütlenmeleri ve yurttaş girişimleri mevzuatta tanınmalı ve bunların gerçek ve tüzel kişilerin temsili aracılığıyla fon ve yardımlara erişimlerine izin verilmelidir.
- Kar amacı gütmeyen kuruluşlar için kalkınmada öncelikli yerlerde faaliyet gösteren şirketlere tanınan vergi indirimlerine benzer politikalar hayata geçirilmeli ve sivil toplum örgütlerinde istihdamı teşvik edici özel bir düzenleme yapılmalıdır.
- Sivil toplum örgütlerinin ekonomik ve sosyal göstergelere katkısını ölçebilmek için Türkiye İstatistik Kurumunun veri tabanları sivil toplumu da içerecek şekilde güncellenmelidir. Ayrıca, sivil toplum verilerinin nitelik ve nicelik bakımından iyileştirilmesi amacıyla, Sivil Toplumla İlişkiler Genel Müdürlüğü ve Vakıflar Genel Müdürlüğü'nün topladığı ve yayınladığı verilerin çeşitliliği arttırılmalı ve bunlar ulusal istatistik sistemine dahil edilmelidir.
- Gönüllülüğü tanıyan, gönüllüler ile STÖ'lerin hak ve sorumluluklarını düzenleyen, kurulan gönüllü çalışma ilişkisinde tarafları güvence altına alan bir çerçeve yasa çıkarılmalıdır.
- Mali kurallar, özellikle "iktisadi işletme" gelirlerine ilişkin kurallar sivil toplum örgütlerinin kar amacı gütmeyen kuruluşları olduğunu dikkate alarak güncellenmelidir.
- Mali raporlama kuralları, sivil toplum örgütleriyle ilgili çalışan kamu kurumları arasındaki bilgi alışverişi güçlendirilerek ve bildirim sıklığı azaltılarak (örneğin, yurtdışından alınan yardımların yıllık beyanname ile bildirilmesi) sadeleştirilmelidir.
- Vergi mevzuatı net ve anlaşılır olmalı, vergi indirim oranları arttırılmalıdır. Çalışanların sivil toplum örgütlerine yaptığı bağışlar vergiden düşülmeli ve vergi muafiyeti getirecek şekilde değiştirilmelidir.

- Bağışlarla ilgili ayrıştırılmış veriler toplanmalı ve yıllık periyotlarla yayımlanmalıdır.
- Yardım Toplama Kanunu değiştirilmeli ve derneklerle vakıfların yardım ve bağış toplamasının önündeki zorluklar kaldırılmalıdır. Ayrıca, kurumsal ve bireysel bağışçılığı teşvik edecek politika ve programlar uygulanmalıdır.
- STÖ'lerin ekonomik faaliyetleri teşvik edilmeli ve örgütlerin amaçlarına uygun ekonomik faaliyetleri iktisadi işletme kapsamında tutulmamalıdır.
- Sivil toplum örgütleri, ofis kirasının stopajı konusunda ticari işletmelerle aynı kurallara tabi olmamalı; ofis kirasından elde edilen gelir vergisi, kiracının gerçek kişi olduğu durumlardaki gibi doğrudan mülk sahibinden alınmalıdır.
- Kamu yararı mevzuatta somut bir şekilde tanımlanmalıdır. Kamu yararı statüsü örgütler için yaygınlaştırılmalı ve kolay erişilebilir olmalıdır. Kamu yararı statüsü almak için belirlenen kriterler açıkça tanımlanmalı ve bu süreç STÖ'lerin katılımına açık olmalıdır.
- Sivil toplum örgütlerine ayrılan kamu fonlarının miktarı artırılmalı ve bu konuda her kurum için standart ve şeffaf bir süreç yürütülmelidir.
- Yararlanıcıların seçilmesi için standart ve bağımsız bir değerlendirme sistemi kurulmalıdır. Tüm kamu kurumları 26231 sayılı Dernek, Vakıf, Birlik, Kurum, Kuruluş, Sandık ve Benzeri Teşekküllere Genel Yönetim Kapsamındaki Kamu İdarelerinin Bütçelerinden Yardım Yapılması Hakkında Yönetmelik kapsamındaki yükümlülüklerini yerine getirmelidir. Proje temelli destekler için STÖ'lerin seçilme süreçleri, verilen kararlar, yapılan itirazlar ile proje yönetim süreçleri bağımsız izleme ve denetime açık olmalıdır. Mevzuatta bu hususlara açıkça yer verilmelidir.
- Yerel yönetimler ve merkezi yönetim tarafından sivil toplum örgütlerine verilen kamu fonlarıyla ilgili veriler düzenli olarak toplanmalı ve desteklenen STÖ'ler kamuoyu ile paylaşılmalıdır.
- Sivil toplumun karar alma süreçlerine katılımına dair farklı kanunlarda yer alan düzenlemelerin yetersizliği düşünöldüğünde, kamu kurumları açısından STÖ'lerle işbirliği konusunda açık yükümlülöklere ve katılım usullerine yer verecek çerçeve niteliğinde tek bir düzenleme yapılmalıdır.
- Kamu kurumları tarafından hazırlanan bütün yasa tasarıları ve politika belgeleri herkesçe erişilebilir olmalıdır. Sivil toplum örgütlerinden görüş almak için standart bir mekanizma oluşturulmalıdır.
- STÖ'lerle işbirliğini her düzeyde geçerli kılmak için TBMM, Cumhurbaşkanlığı, Bakanlıklar ve belediyelerde STÖ iletişim birimleri kurulmalıdır.
- Sivil Toplum İstişare Kurulu demokratikleştirilmeli ve sivil toplum temsilcilerinin bu kurula eşit katılımı güvence altına alınmalıdır.
- Bilgi Edinme Hakkı Kanunu, kamu kurum ve kuruluşlarına ellerindeki bilgileri araştırma, inceleme veya analize uygun biçimde tutma ve kamuoyuna sunma yükümlölüğü getirecek şekilde değiştirilmelidir.



Son olarak, yukarıda sıralanan tavsiyeler hayata geçirilirken sivil toplum örgütleri ile iletişime geçilmesi ve işbirliği yapılması gerektiğini hatırlatmak isteriz. Sürecin sivil toplumla birlikte katılımcı bir şekilde yürütülmesi, alanda yaşanan sorunların etraflıca ele alınmasını ve kapsamlı bir sonuca ulaşılmasını sağlayacaktır.

Sivil Toplum Geliştirme Merkezi, bundan sonraki yıllarda da devam edeceği izleme çalışmasının kapsamını genişletmeyi planlamaktadır. Öyle ki, 2019 yılı bulgularını içeren rapordan itibaren, izleme göstergeleri sadece AB Rehberindekiler ile sınırlı kalmayacak, örgütlenme özgürlüğü bir bütün olarak ele alınacaktır.

EK

Derneklere
Üyelerini
Raporlama
Yükümlülüğü
Getiren
Değişikliklerin
Ulusal ve
Uluslararası
Mevzuata göre
Değerlendirilmesi



Avrupa Birliği tarafından finanse edilmektedir.

"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



Derneklerin Üyelerini Raporlama Yükümlülüğü Getiren Değişikliklerin Ulusal ve Uluslararası Mevzuata göre Değerlendirilmesi

4 Kasım 2004 tarih ve 5253 sayılı Dernekler Kanunu'nun 23. ve 32. maddelerinde değişiklik yapılmasını ve bir geçici ek madde eklenmesini öngören 7226 sayılı "Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun" 26 Mart 2020 tarihli Resmî Gazetede yayınlanarak yürürlüğe girdi. Bu değişiklikle derneklere mevcut üyelerini, yeni üyeleri ve üyeliğe son verme işlemlerini 45 gün içinde dernek merkezlerinin bulunduğu dernekler birimine bildirme yükümlülüğü getirildi. Daha önce Dernekler Yönetmeliği'nde yapılan benzer bir değişiklikte yürürlüğe konulan bu yükümlülük böylece yasal bir dayanak kazanmış oldu.

Elinizdeki bilgi notu Dernekler Kanunun 'da yapılan değişiklik hakkında Sivil Toplum Örgütlerini bilgilendirmek ve yapılan değişikliği Ulusal ve Uluslararası Mevzuat doğrultusunda değerlendirmek amacıyla hazırlanmıştır.



Arka Plan

Dernekler Kanununun 23. ve 32. maddelerinde yapılan değişiklik ve getirilen Geçici Ek Madde daha önce 1 Ekim 2018 ve 30552 sayılı Resmî Gazete'de yayınlanan "Dernekler Yönetmeliği'nde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik" ile gündeme gelmişti. T.C. İçişleri Bakanlığı Dernekler Yönetmeliği'nin 83. maddesine bir fıkra eklemiş ve Ek-21'de değişiklik yapmıştı. Eklenen fıkra, derneklere her yeni üye kabulünü ve dernek üyeliğinden her çıkarılmayı ya da istifayı 30 gün içinde DERBİS sistemine veya mülki amirliğe bildirme yükümlülüğü getiriyordu.

Dernekler Yönetmeliğinde yapılan bu değişiklik sivil toplumda çeşitli tartışmalara neden oldu. Bir yandan bildirim yükümlülüğünün örgütlenme özgürlüğünü kısıtlayacağı tartışılırken, bir yandan da bu değişikliğin uygulamasına ilişkin belirsizlikler sürdü.

Bu sırada, Dernekler Kanunu'nda değişiklik yapılmasını öngören "Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi" 17 Şubat 2020 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) Başkanlığı'na sunuldu*. TBMM'de ilgili komisyonlarda yaşanan tartışmaların ardından kanun teklifi TBMM Genel Kurulu'nda 25 Mart 2020 tarihinde kabul edildi. Cumhurbaşkanı'nın onayı sonrasında da Resmî Gazetede yayınlanarak yürürlüğe girdi.

* Kanun Teklifi için bakınız: TBMM, "Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi", <https://www2.tbmm.gov.tr/d27/2/2-2633.pdf> web sitesinde mevcuttur.



Dernekler Kanunu'nda Ne Değişti?

Dernekler Kanunu'nun 23. ve 32. maddelerinde yapılan değişiklik ve getirilen Geçici Ek Madde ile Derneklere tüm üyelik işlemlerinin Dernek merkezlerinin bulunduğu Dernekler Birimine (Sivil Toplumla İlişkiler İl Müdürlükleri ve ilçelerde yer alan ilgili birimler) bildirilmesi yükümlülüğü getirildi. Öncesinde bildirim yükümlülüğü sadece yönetim, denetim ve derneğin diğer organlarına seçilen üyelerin bildirilmesiyle sınırlıydı. Ancak yapılan değişiklikle dernek organlarına seçilen üyelerin yanı sıra, tüm üyelerin bildirilmesi gerekmektedir. Ayrıca iki bildirim arası dönemde de, yeni üyeliklerin ve üyeliği bir şekilde sona erenlerin bildirilmesi yükümlülüğü getirildi. Bildirimde bulunmayan Dernek yöneticilerine ise Beş Yüz Türk Lirası idarî para cezası verilmesi öngörülmektedir. Dernekler Kanununun ilgili maddelerinde yapılan değişikliği gösterir tablo aşağıdaki gibidir:

Eski hüküm	26 Mart 2020 itibariyle değişik hüküm
<p>Genel kurul toplantısı ve organlara seçilenlerin idareye bildirilmesi Madde 23- Dernekler, genel kurulu izleyen otuz gün içinde, yönetim kurulu ve denetim kurulu ile derneğin diğer organlarına 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.</p>	<p>Genel kurul toplantısı ve organlara seçilenlerin idareye bildirilmesi Madde 23- Dernekler, genel kurulu izleyen otuz gün içinde, yönetim kurulu ve denetim kurulu ile derneğin diğer organlarına seçilen asıl ve yedek üyeleri, üyeliğe kabul edilene 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.</p>
<p>Ceza hükümleri Ceza hükümleri Madde 32- (Değişik: 23/1/2008 – 5728/558 md.) İ) 22, 23 ve 24 üncü maddelerde belirtilen bildirim yükümlülüğünü, 19 uncu maddede belirtilen beyanname verme yükümlülüğünü yerine getirmeyen dernek yöneticilerine ve 24 üncü maddede belirtilen temsilcilere beşyüz Türk Lirası idarî para cezası verilir.</p>	<p>Ceza hükümleri Madde 32- (Değişik: 23/1/2008-5728/558 md.) İ) 22 ve 24 üncü maddelerde belirtilen bildirim yükümlülüğünü, 19 uncu maddede belirtilen beyanname verme yükümlülüğünü yerine getirmeyen dernek yöneticilerine ve 24 üncü maddede belirtilen temsilcilere beşyüz Türk Lirası idarî para cezası verilir.*</p>

* 25/3/2020 tarihli ve 7226 sayılı Kanununun 21 inci maddesiyle, madde başlığında yer alan "seçilenlerin" ibaresi "seçilenler ile üyelerin" şeklinde değiştirilmiş, birinci fıkraya "üyeleri" ibaresinden sonra gelmek üzere ", üyeliğe kabul edilene ile üyeliği sona erenlerin adını, soyadını, doğum tarihini ve kimlik numarasını kabul edilme ve sona erme tarihinden itibaren kırk beş gün içinde" ibaresi eklenmiş, fıkrada yer alan "mülkî idare amirliğine" ibaresi "merkezinin bulunduğu dernekler birimine" şeklinde ve "bildirimini" ibaresi "bildirimi ile üyeliğe ilişkin bildirimlerin" şeklinde değiştirilmiştir.

* 25/3/2020 tarihli ve 7226 sayılı Kanununun 22 nci maddesiyle bu bentte yer alan ", 23" ibaresi madde metninden çıkarılmıştır

Eski hüküm	26 Mart 2020 itibariyle değişik hüküm
	<p>5253 sayılı Kanuna aşağıdaki geçici madde eklenmiştir.</p> <p>“Üyeliği devam edenlerin bildirilmesi GEÇİCİ MADDE 1 – 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 nci maddenin birinci fıkrasının (s) bendi hükmü uygulanır.”</p>

Türkiye Cumhuriyeti İç Hukuku Açısından Genel Bir Değerlendirme

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 11.maddesi "Anayasa'nın Bağlayıcılığı ve Üstünlüğü" nü düzenler. Düzenlemeye göre Anayasa hükümleri, yasama, yürütme ve yargı organlarını, idare makamlarını ve diğer kuruluş ve kişileri bağlayan temel hukuk kurallarıdır ve Kanunlar Anayasaya aykırı olamazlar

Anayasa'nın 10.maddesinde de dil, ırk, renk, cinsiyet, siyasî düşünce, felsefî inanç, din, mezhep ve benzeri sebeplerle ayırım gözetilmeksizin herkesin kanun önünde eşit olduğu belirtilmiştir. Aynı maddeye göre, devlet organları ve idare makamları bütün işlemlerinde kanun önünde eşitlik ilkesine uygun olarak hareket etmek zorundadırlar.

13.madde ise, temel hak ve özgürlüklerin "**özlerine dokunmamak kaydıyla**" ve ancak Anayasa'nın ilgili maddelerinde ifade edildiği şekliyle ve ancak kanunla sınırlanabileceğini hükme bağlamıştır. Bu sınırlama aynı zamanda "**demokratik toplum düzeninin**" gereklilik ve ölçülülük ilkeleriyle uyumlu olmak zorundadır.

Anayasa'nın 15.maddesi, olağanüstü hallerde dahi kişinin yaşama hakkına, maddi ve manevi varlığının bütünlüğüne dokunulamayacağını; kimsenin din, vicdan, düşünce ve kanaatlerini açıklamaya zorlanamayacağını ve bunlardan dolayı suçlanamayacağını belirtmektedir.

Anayasa'nın "Din ve Vicdan Hürriyeti"ni düzenleyen 24.maddesine göre herkes, vicdan, dinî inanç ve kanaat hürriyetine sahiptir. Üstelik kimse dinî inanç ve kanaatlerini açıklamaya zorlanamaz; dinî inanç ve kanaatlerinden dolayı kınanamaz ve suçlanamaz. Bu hükme göre hiç kimse dini inancının olup olmadığını ve ne olduğunu açıklamaya zorlanamaz.

Anayasa'nın 25.maddesi "Düşünce ve Kanaat Hürriyeti"ni aynı şekilde düzenlemektedir. Herkes, düşünce ve kanaat hürriyetine sahiptir ve her ne sebep ve amaçla olursa olsun, kimse, düşünce ve kanaatlerini açıklamaya zorlanamaz; düşünce kanaatleri sebebiyle kınanamaz ve suçlanamaz

Ayrıca Anayasa'nın 20.maddesi kapsamında özel hayatın gizliğini; 33.maddesi kapsamında da dernek kurma özgürlüğünü garanti altına almıştır. 20.maddesinde Anayasa, kişisel verilerin ancak kanunda görülen hallerde veya kişinin açık rızasıyla işlenebileceğini ifade etmektedir. Anayasa'ya uygun bir düzenlemeyle Kişisel Verilerin Korunması Kanunu (Kanun No. 6698)'nun 5.maddesinde kişisel verilerin işlenmesinin ancak kişinin rızasıyla mümkün olacağı vurgulanmıştır.

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.

Ayrıca Dernekler Kanunu'nda yapılan değişikle üyelik bilgilerinin bildirilmemesi durumda bir idari para cezası öngörölmüştür. Zamanı içinde yapılmayan bildirimler için dernek yöneticilerine 500-TL idari para cezası belirlemiştir. Ancak bunun bildirim başına mı yoksa bildirilmeyen her üye başına mı uygulanacağı ne kanun ne de yönetmelikte açıkça belirtilmiştir. Bu durumda uygulamada her bir üye için idari para cezasının önü açılmıştır. Bu ceza Türkiye'de kurulu dernekler için son derece ağır bir cezadır. Kuruluşu geçmiş yıllara dayanan çok sayıda üyeye sahip birçok dernek kapanmalarına dahi yol açabilecek yüksek idari para cezalarıyla karşılaşma riski altındadır.

Öngörölen idari para cezasının Anayasal ilkelerle uyumluluğu da tartışılabilir niteliktedir. T.C. Anayasa Mahkemesi kanun koyucunun düzenlemeler yaparken hukuk devletinin temel ilkesi olan "ölçölülük" ilkesiyle bağlı olduğunu Genel Kurul kararı ile belirtmiştir*:

"11. Hukuk devletinde, ceza ve ceza yerine geçen güvenlik tedbirlerine ilişkin kurallar, Anayasa'ya aykırı olmamak üzere ülkenin sosyal, kültürel yapısı, ahlaki değerleri ve ekonomik hayatın gereksinimlerini göz önüne alan suç politikasına göre belirlenir. Kanun koyucu, izlediği suç politikası gereği bazı fiilleri ceza hukuku alanından çıkarabileceği gibi korudukları hukuki yararları ve neden olduğu sonuçları esas alarak birtakım suçları farklı yaptırımlara da tâbi kılabilir. Kanun koyucunun bu konudaki tercih ve takdirinin yerindeliliğinin incelenmesi, anayasal denetimin kapsamı dışında kalmaktadır. Bununla birlikte, hukuk devleti ve ölçölülük ilkeleri gereğince bu yöndeki düzenlemelerde öngörölen yaptırım, insan onuruna aykırı bulunmamalı ve suçla yaptırım arasında bir ölçüsüzlüğe yol açmamalıdır.

12. Kanun koyucu düzenlemeler yaparken hukuk devleti ilkesinin bir gereği olan ölçölülük ilkesiyle bağlıdır. Bu ilke ise "elverişlilik", "gereklilik" ve "orantılılık" olmak üzere üç alt ilkeden oluşmaktadır. "Elverişlilik", başvuru önlemin ulaşılmak istenen amaç için elverişli olmasını, "gereklilik" başvuru önlemin ulaşılmak istenen amaç bakımından gerekli olmasını, "orantılılık" ise başvuru önlem ve ulaşılmak istenen amaç arasında olması gereken ölçüyü ifade etmektedir. Bir kuralda öngörölen düzenleme ile ulaşılmak istenen amaç arasında da "ölçölülük ilkesi" gereğince makul bir dengenin bulunması zorunludur."

Uluslararası Hukuk açısından bir değerlendirme

Uluslararası hukuk alanında STÖ'lerin üyelik bildirim ve raporlama yükümlölüklerinin 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 yükümlölüklerine değinmektedir. Bu nedenle, konu ile ilgili raporlar doğrudan bir 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 yükümlölüklerin 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.

* Anayasa Mahkemesi Genel Kurul Kararı, Esas Sayısı: 2017/14, Karar Sayısı: 2017/83, Karar Tarihi:29.3.2017, R.G. Tarih Sayısı: 18.4.2017 - 30042

** International Standards Relating to Reporting and Disclosure Requirements for Non-Governmental Organizations, Review Prepared By Dragan Golubović on Behalf of the Expert Council on NGO Law of the Conference of INGOs of the Council of Europe, 27 November 2018, CONF/EXP(2018)3.

Çünkü konu sadece bir ülkeyi değil Macaristan, Bulgaristan, Romanya ve Ukrayna gibi ülkeler başta olmak üzere bütün üye devletleri ilgilendirmektedir. Bu nedenle Avrupa Konseyi Parlamenterler Asamblesi Avrupa'daki STÖ faaliyetlerinin engellenmesine yönelik ölçüsüz kısıtlamaların engellenmesine yönelik bir karar ve tavsiye almış, ayrıca 2018 yılında aldığı 2226 sayılı Karar ile üye devletlere Venedik Komisyonu ve Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Teşkilatı (AGİT) Demokratik Kurular ve İnsan Hakları Bürosu (OSCE/ODIHR) tarafından hazırlanan Örgütlenme Özgürlüğü Ortak Rehberlerini takip etmesi çağrısında bulunmuştur.

Uzmanlar Konseyi'ne göre, her ne kadar uluslararası düzenlemelerde açık hüküm olmasa bile, dernek üyelerinin bildiri gibi temel hakları etkileyen her türlü yükümlülük yasayla düzenlenmeli ve amaçlarla orantılı olmalıdır. Ayrıca bu kuralların keyfi ve ayrımcı biçimde uygulanmasının önüne geçecek tedbirler alınmalıdır. Bu nedenle Venedik Komisyonu ve AGİT'in Ortak Rehberi'nde, aşırı derecede külfetli veya masraflı raporlama yükümlülüklerinin örgütlenme özgürlüğünün etkin bir şekilde kullanılmasını zorlaştıran bir aşırı devlet izlemesi ortamı yaratması riskine dikkat çekilmektedir*.

Öte yandan Uzmanlar Konseyi, Ortak Rehberlerin 8. ve 9.maddelerinin bu türden yükümlülükler getiren yasaların demokratik, katılımcı ve şeffaf biçimde yapılması gerektiğini vurgulamıştır. Türkiye'de Dernekler Kanunu'nda yapılan söz konusu değişikliğin katılımcı ve şeffaf biçimde yapıldığını öne sürmekse oldukça güçtür.

Uzmanlar Konseyi derneklerin üyelerini rapor etme yükümlülüklerini iki açıdan ele alınması gerektiğinin altını çizmiştir: (1) örgütlenme özgürlüğü, (2) özel yaşamın mahremiyetinin korunması hakkı. Mahremiyet hakkı STÖ'lerin üyelerini kapsadığı gibi, STÖ'lerle ilişkili tüm özel kişileri de kapsar. Örneğin, bir derneğe bağışta bulunan bir birey, isminin anonim kalmasını istiyorsa, buna saygı gösterilmelidir.

"Mahremiyet hakkı, STÖ'ler ve üyelerine garanti sunar. Bu, gözetim ve denetimin, STÖ'lerin sahip olduğu meşru amaçlarla orantılı olması, bozucu olmaması veya özel işletmeler için geçerli olanlardan daha sıkı olmamaları gerektiği anlamına gelir. Gözetim ve denetim daima STÖ'nün ve faaliyetlerinin yasallığına ilişkin varsayımlara dayanarak yapılmalıdır."**

Uzmanlar Komitesi ayrıca Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi'nin 2007(14) Tavsiye Kararı'na dikkat çekmektedir. Buna göre her türlü bildirim yükümlülüğü "yararlanıcıların hakları ve güvenliği ile özel hayatın mahremiyetinin korunması ile ilgili yükümlülüklerle değerlendirilmelidir. ... özel hayat ve mahremiyete saygı ihtiyacı mutlak değildir ve kriminal suçların araştırılmasına engel olmamalıdır. Her koşulda, özel hayat ve mahremiyete herhangi bir müdahale gereklilik ve orantılılık ilkelerini gözetmelidir."***

Ayrıca, Uzmanlar Komitesi Raporu'nda Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin (AİHM) Mahkeme'nin ilgili bir kararına**** dayanarak, STÖ'lerin üyelerinin isimlerini ve adreslerini bildirimden örgütlenme özgürlüğü ve özel hayata saygı ile bağdaşmayacağı gerekçesiyle genel bir yükümlülük olmaması gerektiğini belirtmiştir.***** Zira ilgili kararda bazı özel durumlarda üyelerin isimlerinin açıklanması 11.madde ile korunan örgütlenme özgürlüğü hakkına gerekçelendirilmemiş müdahale anlamına gelebileceğini kabul edilmiştir.

Öte yandan, AİHM "Accept" ve Diğerleri v. Romanya kararında***** üyelerle ilgili bazı bilgilerin dernek kütüğünde yayınlanmasını, bu bilgilerin isimle sınırlı olduğu ve kişisel verileri içermediği gerekçesiyle AİHM'nin ihlali olarak değerlendirmemiştir.

AİHM'nin bu kararları doğrultusunda Venedik Komisyonu da STÖ'lerin üyelerinin isimlerinin bildirilmesi yükümlülüğünün orantılılık ilkesine tabi olması gerektiğini bildirmiştir.*****

* OSCE/ODIHR, Venice Commission Joint Opinion on the Ukraine Draft Laws No. 6674 and 6675, aktaran CONF/EXP(2018)3.

** Expert Council, Opinion on the Hungarian draft NGO Transparency Law'dan aktaran CONF/EXP(2018).

*** The Explanatory Memorandum to the Recommendation (2007)14'den aktaran CONF/EXP(2018).

**** National Association of Teachers in Further and Higher Education v. United Kingdom (dec), no. 28910/95, 16 April 1998)

***** CONF/EXP(2018)

***** Association "Accept" and Others v. Romania (dec.), no. 48301/08, 24 May 2016.

***** Expert Council on NGO Law CONF/EXP(2018)

Ayrıca Uzmanlar Komitesi Azerbaycan Cumhuriyeti STÖ Yasası üzerine hazırladığı görüşünde, üyelik bilgilerinin kamu otoritelerine "sınırlandırılmamış" koşullar altında bildirilmesinin örgütlenme özgürlüğü ile bağdaşır nitelikte olmadığını belirlemiştir:

"STÖ'lerin üye listelerinin kamu otoritelerine bildirilmesine yönelik sınırları çizilmemiş yükümlülüklerin varlığı, bireylerin STÖ'lere katılımını engelleyen bir işlev görebileceği kanıtlanmıştır. Bu sebeple sınırları çizilmemiş yükümlülükler örgütlenme özgürlüğü açısından kabul edilemez bir engelleme oluşturur."*

Sonuç olarak, Uzmanlar Komitesi, giderek sıkılaştan kişisel verilerin korunmasına yönelik düzenlemeleri de dikkate alarak, kamu kurumları için bilgiye erişim yasalarının STÖ'lere de uyarlanması sonucu, STÖ'lerin de kendi bilgi sağlama yükümlülüğü olduğunu öne sürmenin örgütlenme özgürlüğüne ilişkin uluslararası standartlara aykırı olacağını vurgulamıştır. Şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkeleri yalnız başına örgütlenme özgürlüğünün kısıtlanması için gerekçe oluşturamazlar.

Bireysel raporlama ve bildirim yükümlülükleri ilk bakışta sorunsuz gözükse de istenen detay seviyesi arttıkça ve derneklerin yükümlülükleri kümülatif olarak arttıkça mesele karmaşıklaşmaktadır.

STÖ'lere uygulanacak her türlü bildirim ve raporlama yükümlülüğü örgütlenme özgürlüğü hakkının kısıtlanması olacağına göre, bunun gerekli ve orantılı olduğunu göstermek ve istenen bilgilerin içeriği ve bildirim sıklığını amaca uygun olarak düzenlemek devletlerin görevidir. Bu nedenle, bildirim yükümlülüğü öngören düzenlemeler eğer bir ön etki analizi değerlendirmesine dayanmıyorsa, mevcut yasal çerçevenin ihtiyacı karşılamadığına dair açık kanıtlar eksikse, STÖ'ler tarafında suç ve kabahat kanıtları yoksa, hükümet yetkililerinin beyanları başka bir amaca işaret ediyorsa bu düzenlemelerin haklı bulunması çok güçtür.

Avrupa Konseyi Parlamenterler Asamblesi'nin yukarıda değinilen Karar ile üye devletleri dikkate almaya davet ettiği AGİT'in STÖ'lerin üyelerinin isimlerini açıklamasına dair görüşü ise genel bir raporlama zorunluğu ya da yükümlük bulunmaması gerektiği yönündedir. Dahası AGİT-DKİHB STÖ'lerin üyelerinin isimlerini ve adreslerini açıklamasının örgütlenme özgürlüğü ve özel yaşama saygı hakkıyla bağdaşmayacağı görüşündedir. Bununla birlikte, STÖ'lere üye olan bireyler, işçi veya memur olarak sorumluluklarıyla çatışma halinde olabilecekleri koşullarda üyeliklerini açıklamak durumunda kalabilirler.** Diğer bir ifadeyle STÖ'lerin üyeliklerinin isimlerini ve isimlerini açıklama yükümlülüğü yoktur. Ama bireyler yaptıkları işin doğasına göre üye oldukları dernekleri ilgili otoriteye bildirmek durumunda kalabilirler.

Özel hayat ve gizliliği gibi, örgütlenme özgürlüğünün de mutlak bir hak olmadığı uluslararası insan hakları belgeleri açısından açıktır. Ancak bu konudaki her herhangi bir kısıtlamanın insan hakları alanındaki uluslararası izleme mekanizmaları bakımından "demokratik bir toplumda zorunluluk"*** ve orantılılık ilkelerine göre değerlendirilmesi gerektiği de bir o kadar açıktır.

Seçilmiş bazı ülkelerdeki benzer uygulamalar

Uluslararası standartlara ek olarak, STGM tarafından yapılan ABD ve Avrupa Birliği bağlamında 21 ülkeyi kapsayan araştırmaya göre üye isimlerinin kamu yönetimine bildirimini genel olarak kabul gören bir uygulama olmadığı anlaşılmaktadır.

* Compendium of Opinions Adopted by The Expert Council On NGO Law, Prepared by Jeremy McBride on behalf of the Expert Council on NGO Law of the Conference of INGOs of the Council of Europe, December 2018, EXPERT COUNCIL ON NGO LAW CONF/EXP(2018)4, p. 6-7

** AssociatiOnline, Membership, <<http://www.associationline.org/guidebook/action/read/chapter/4>> web sitesinde mevcuttur. Son erişim 26.2.2019. AssociatiOnline, AGİT-DKİHB (OSCE-ODIHR) tarafından hükümet yetkilileri ve sivil toplum için hazırlanmış interaktif bir web sitesidir. AGİT'in katılımcı devletlerin kabul ettikleri yasaları uluslararası insan hakları standartlarına uygun hale getirmeleri amacıyla hazırlanan bir yasama veri tabanı olarak Legislation.online'nin bir parçası olarak çalışmaktadır.

*** The exceptions to Articles 8 to 11 of the European Convention on Human Rights, the Council of Europe, Human rights files No. 15, p.14-17

Konu ile ilgili tespit edilebilen ilk karar Amerikan Yüksek Mahkemesi'nin 1958 tarihli Renkli Halkların Gelişimi İçin Ulusal Birlik (NAACP) v. Alabama kararıdır. Yüksek Mahkeme, Alabama Eyaleti'nin söz konusu derneğin üyelerinin adlarını ve adreslerini ibraz etme yükümlülüğü getiren düzenlemeyi örgütlenme özgürlüğüne karşı olduğu için Anayasaya aykırı bulmuştur. *

Araştırma kapsamında biri Avrupa Birliği'ne (AB) potansiyel aday ülke (Bosna-Hersek), üçü aday ülke (Sırbistan, Arnavutluk ve Karadağ) ve 16'sı üye ülkelerden oluşmak üzere 20 ülke için daha bilgi sorgulanmıştır. AB'ye potansiyel aday ülke olarak Bosna-Hersek'te üyelerin isimleri bildirilmekte ancak kimlik bilgileri verilmemektedir. Aday ülke olan Sırbistan, Arnavutluk ve Karadağ'da üye bildirim zorunluluğu olmadığı bilgisine erişilmiştir. AB'ye üye olan ülkelerin içinde üyelik bildirim zorunluluğu sadece iki ülkede vardır: Romanya ve Macaristan. Ayrıca Bulgaristan'da STÖ'lerin değil sadece sendikaların üyelik bildirim zorunluluğu bulunmaktadır. Araştırma yapılan diğer AB üyelerinde STÖ'lerin kamu yönetimine "cezai yaptırım gerektiren suçlarla ilgili soruşturmalar" hariç -ki bu da bir mahkeme kararı gerektirmektedir- üyelik bildiriminde bulunma zorunluluğu yoktur.

Avrupa Birliğine Üye veya Üyelğe Aday Olan Devletlerde Üyelik Bildirimi

Ülke	AB Üyeligi	STÖ'lerin Üyelerinin İsimlerini, Kimlik Numaralarını, Mesleğini ve Öğrenim Durumunu Bildirme Yükümlüğü	Bilgi Kaynağı
ABD	Üye değil	Yok	US Supreme Court web sayfası
Macaristan	Üye	Var	Uluslararası Af Örgütü Macaristan Şubesi / Macaristan Helsinki Komitesi
Romanya	Üye	Var	Funky Citizens
Bosna-Hersek	Potansiyel Aday Ülke	Sadece isim bildirim var. Kimlik numarası, iş ve eğitim düzeyleri bildirilmiyor.	Transparency International / Youth Resource Centre (ORC) Tuzla / Helsinki Citizens' Assembly Tuzla
Bulgaristan	Üye	Derneklerin yok, ancak Sendikaların var.	The Center for Legal Aid - Voice in Bulgaria (CLA) / Journalist at Capital
Sırbistan	Aday Ülke	Yok	Civic Initiatives (Citizens' Association for Democracy and Civic Education)
Arnavutluk	Aday Ülke	Yok	The Alliance Against LGBT Discrimination

Avrupa Birliğine Üye veya Üyeliğe Aday Olan Devletlerde Üyelik Bildirimi

Ülke	AB Üyeliği	STÖ'lerin Üyelerinin İsimlerini, Kimlik Numaralarını, Mesleğini ve Öğrenim Durumunu Bildirme Yükümlüğü	Bilgi Kaynağı
Karadağ (Montenegro)	Aday Ülke	Yok (Dernek üyelerle ilgili nasıl bir düzenleme yapacağına kendi tüzüğünde kendi karar veriyor)	ADP – Zid
İsveç	Üye	Yok	The Kvinna till Kvinna Foundation
Yunanistan	Üye	Genel bir yükümlülük yok, ancak Yunanistan hükümeti Ocak 2016'da aldığı bir kararla göçmenlere yardım eden bütün STÖ ve gönüllülerin kişisel bilgilerini içeren bir form doldurmaları aranmaya başlanmıştır.	Greek Council for Refugees/Citizens in Action
İspanya	Üye	Yok	Associació SUUDS
İtalya	Üye	Yok	Lunaria / Sbilanciamoci
Avusturya	Üye	Yok	Grenzenlos
Hollanda	Üye	Yok (Tam tersine anayasa gereği derneklerin üyelerinin kimliğini saklama yükümlülüğü var.)	Pax for Peace; Jochem Beunderman (human rights activist)
Belçika	Üye	Yok (Dernekler (non-profit organisations) tüm bilgileri derneğin genel merkezinde saklamak zorunda. Ancak kamu otoritesi veya bir mahkeme özel bir nedenle talep ederse bilgilere erişim izni vermek durumunda.)	Euro-Med Rights Belgium
İrlanda	Üye	Yok	Front Line Defenders
Fransa	Üye	Yok	Euro-Med Rights Fransa

Avrupa Birliğine Üye veya Üyeliğe Aday Olan Devletlerde Üyelik Bildirimi

Ülke	AB Üyeliği	STÖ'lerin Üyelerinin İsimlerini, Kimlik Numaralarını, Mesleğini ve Öğrenim Durumunu Bildirme Yükümlüğü	Bilgi Kaynağı
Almanya	Üye	Yok	Torsten Weil - Avukat
Portekiz	Üye	Yok	DECO - Portuguese Association for Consumers Protection
Finlandiya	Üye	Yok	Ville Forsman – Hukukçu, İnsan Hakları Hukuku Uzmanı
Birleşik Krallık	Değil	Dernekler mevzuatı son derece farklı olmasına karşın, farklı örgütlenme biçimlerinin mevcut işleyişte bildirim zorunluluğu yok.	Theodora A Christou(Queen Mary, University of London, School of Law, Amnesty International UK



Genel Değerlendirme ve Sonuç

Sonuç olarak 7226 sayılı ve 25/3/2020 tarihli “Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” ile Dernekler Kanunu’nda (Kanun no. 5253) yapılan değişiklik T.C. Anayasası başta olmak üzere iç hukuk ve ilgili uluslararası standartlar açısından tartışmalı gözükmemektedir. Söz konusu değişikliğin Anayasa ile korunan temel hak ve hürriyetlere aykırı olduğu, kişisel verilerin korunması açısından sakıncalı olduğu, AİHS ve Uluslararası Medeni ve Siyasi Haklar Sözleşmesi ilkelerine aykırı olduğu gibi gerekçeler söz konusudur. Ayrıca bilindiği kadarıyla daha önce yapılan yönetmelik değişikliği hakkında da açılan bir dizi iptal istemli dava mevcuttur.

İlgili kanun değişikliğinin öncelikle derneklerin üye kaybına yol açmayacak ve yeni üye kabulünde zorluk yaratmayacak şekilde, STÖ'lerin görüşleri de alınarak yeniden düzenlenmesinde büyük fayda vardır. Ayrıca, idari para cezası yaptırımına başvurmadan önce “uyarı” yazısı göndermek gibi ara önlemlerin tercih edilmesi de dernekleri rahatlatacak ve örgütlenme özgürlüğünün gereği gibi kullanılmasına katkı sağlayacaktır.



Avrupa Birliği tarafından finanse edilmektedir.

“Örgütlenme Özgürlüğü ve Katılım Hakkının Daha Fazla Geliştirilmesi için STÖ'ler ve Sivil Ağların Kapasitesinin Geliştirilmesi Projesi”

Sivil Toplum Geliştirme Merkezi (STGM – www.stgm.org.tr) 2004 yılından bugüne 15 yılı aşan deneyimiyle, yürüttüğü projelerden bir tanesi de kısa adı “Katılım Hakkı” olan “Örgütlenme Özgürlüğü ve Katılım Hakkının Daha Fazla Geliştirilmesi için STÖ'ler ve Sivil Ağların Kapasitesinin Geliştirilmesi Projesi”dir.

Katılım hakkı projesinin amacı örgütlenme özgürlüğünün ve politika karar verme süreçlerine sivil toplumun anlamlı bir şekilde katılımını sağlamaya katkıda bulunmaktadır.

Avrupa Birliği'nin mali desteğiyle gerçekleşen Projede, Türkiye Cumhuriyeti Dışışleri Bakanlığı Avrupa Birliği Başkanlığı (ABB) sivil toplum alt sektörü Lider Kuruluş ve Nihai Faydalanıcı olup, Sözleşme Makamı Türkiye Cumhuriyeti Hazine ve Maliye Bakanlığı Merkezi Finans ve İhale Birimi'dir (MFİB-CFCU).

STGM Projede Kapasite Geliştirme Derneği (KAGED) ve İstanbul Bilgi Üniversitesi Sivil Toplum Çalışmaları Merkeziyle birlikte faaliyet göstermektedir. KAGED sivil ağların geliştirilmesi, STGM ise projenin mentorlük programını yürütmektedir. STGM'nin yürütmekte olduğu faaliyetler genel olarak iki bağlık altında toplanmıştır: Örgütlenme Özgürlüğü; Katılım Hakkı.

1-Örgütlenme Özgürlüğü Faaliyetleri:

Örgütlenme Özgürlüğüne yönelik faaliyetler Örgütlenme Özgürlüğü eğitimleri; Kurumsal Koçluk programı; Örgütlenme Özgürlüğüne dair yasal ortamın izlenmesi ve raporlanması ve sivil toplum örgütlerinin kapasitesi hakkında bir kamuoyu araştırmasını ve yardım masasını içermektedir. Ayrıca konuyla ilgili olarak bilgi notları hazırlanarak projenin web sitesi olan www.katilimhakkı.org web sitesinde yayınlanmaya devam etmektedir.

2- Katılım Hakkı Faaliyetleri:

Katılım hakkına dair izleme ve raporlama, katılım hakkı kitapçığı; katılım hakkı eğitimleri, 6 (İstanbul, Ankara, İzmir dışı) ilde yerel deneyim paylaşımı atölyelerini, 4 AB ülkesine yönelik çalışma ziyaretlerini ve proje sonunda Ankara'da 2 gün gerçekleşecek olan geniş katımlı Ulusal Deneyim paylaşım atölyesini içermektedir.



STGM
Sivil Toplum Geliştirme Merkezi

ISBN: 978-605-66197-5-5



"Bu yayın Avrupa Birliğinin maddi desteği ile hazırlanmıştır. Bu yayının içeriğinden yalnızca STGM sorumlu olup herhangi bir şekilde Avrupa Birliğinin ve Türkiye Cumhuriyetinin görüşlerini yansıtmak zorunda değildir."