

Strasburg, 6 Temmuz 2021 1028/2021 sayılı Görüş

CONSEIL DE LEUltOPE

CDL-AD(2021)023

Orijinal: İngilizce.

***(GAYRİ RESMİ ÇEVİRİ İHOP TARAFINDAN SAĞLANMIŞTIR.)***

AVRUPA HUKUK YOLUYLA DEMOKRASİ KOMİSYONU

(VENEDİK KOMİSYONU

TÜRKİYE

KİTLE İMHA SİLAHLARININ YAYILMASININ FİNANSMANININ ÖNLENMESİNE İLİŞKİN 7262 SAYILI KANUNUN ULUSLARARASI İNSAN HAKLARI STANDARTLARINA UYGUNLUĞU HAKKINDA

GÖRÜŞ

Venedik Komisyonu tarafından 127. Genel Oturumunda kabul edilmiştir

(Venedik’te ve çevrimiçi düzenlenen oturum, 2-3 Temmuz 2021)

Sayın Herdis KJERULF-THORGEIRSDOTTIR (Üye, İzlanda)

Sayın Cesare PINELLI (Yedek üye, İtalya)

Sayın Pieter VAN DIJK (Uzman, Eski üye, Hollanda)

*Bu belge toplantıda dağıtılmayacaktır. Lütfen kopyasını birlikte getiriniz.* [*www.venice.coe.int*](http://www.venice.coe.int/)

**İçerik**

1. [Giriş 3](#_TOC_250013)
2. [Arka plan 3](#_TOC_250012)
	1. Kitle imha silahlarının yayılmasının finansmanının önlenmesi ve durdurulması  [4](#_TOC_250011)
	2. [Mali Eylem Görev Gücünün (FATF) Türkiye hakkında 2019 tarihli karşılıklı değerlendirme raporu ve tavsiyeleri 4](#_TOC_250010)
	3. 7262 sayılı Kanun ile getirilen değişikliklerin ardında yatan mantık ve kanun yapım süreci 5

[Ill. Analiz 6](#_TOC_250009)

1. [Uluslararası standartlar 6](#_TOC_250008)
	1. [Örgütlenme özgürlüğü 6](#_TOC_250007)
	2. Ulusal güvenlik ve kamu güvenliği temelinde belli bazı insan haklarının sınırlandırılması ………………………………………………………………………………9

 B. Anayasal çerçeve 10

1. Uluslararası standartlar ve T.C. Anayasası hükümleri ışığında 7262 sayılı Kanun………………………………………………………………………………………………….12
	1. Yardım toplama faaliyetlerine yönelik kısıtlamalar  [12](#_TOC_250005)
	2. Terör ile ilgili suçlardan mahkûm olan kişilerin idari görevlerinin sona erdirilmesi

 [(Dernekler Kanununun değiştirilen 3. Maddesi) 14](#_TOC_250004)

* 1. STÖ’lerin terörist unsurlar tarafından istismarını tespite yönelik denetimlerin ve risk değerlendirmesinin kapsamı (Dernekler Kanununun değiştirilen 19(2). Maddesi ) 14

d. Denetim ile ilgili yükümlülüklerin ihlaline karşı artırılan yaptırımlar 17

* 1. STÖ’lerde idari kadronun görevden alınması ve kurul üyeleri yerine yapılan atamalar  [(Dernekler Kanununun 30/A (1). maddesi) 17](#_TOC_250002)
	2. [Yabancı dernekler 20](#_TOC_250001)
1. [Sonuç 21](#_TOC_250000)

# Giriş

1. Avrupa Konseyi Parlamenter Meclisi’nin Yasal İşler ve İnsan Hakları Komitesi, 1 Şubat 2021 tarihli yazısı ile Venedik Komisyonu’ndan, Türkiye Büyük Millet Meclisi (Bundan böyle Meclis olarak adlandırılacaktır) tarafından yakın tarihte kabul edilen ve diğerlerinin yanı sıra 2860 sayılı Yardım Toplama Kanunu[[1]](#footnote-1) ve 5253 sayılı Dernekler Kanununda[[2]](#footnote-2) değişiklik yapan “Kitle İmha Silahlarının Yayılmasının Finansmanının Önlenmesine İlişkin 7262 Sayılı Kanunun”[[3]](#footnote-3) uluslararası insan hakları standartlarına uygunluğu hakkında görüş hazırlamasını talep etmiştir.
2. H. Kjerulf Thorgeirsdottir, C. Pinelli ve P. van Dijk bu görüşün hazırlanmasında raportör olarak çalışmıştır.
3. Sağlık koşulları nedeniyle Türkiye’ye seyahat edilmesi mümkün olmamıştır. Bunun yerine, Sekreterya çalışanları Silvia Grundmann, Pierre Garrone, Serguei Kouznetsov ve Sopio Japaridze’nin desteği ile raportörler, 27, 29 Nisan ve 4, 5, 11 Mayıs 2021 tarihlerine bir dizi çevrimiçi toplantıda Adalet Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı, Hazine ve Maliye Bakanlığı, Mali Suçları Araştırma Kurulu (bundan böyle MASAK olarak adlandırılacaktır) ve Türkiye Büyük Millet Meclisi temsilcileri, sivil toplum örgütleri, barolar ve uluslararası topluluktan temsilciler ile bir araya gelmiştir. Venedik Komisyonu, Avrupa Konseyi nezdinde Türkiye Daimi Temsilciliğine ve Avrupa Konseyi Parlamenter Meclisi nezdinde Türk Delegasyonunun Sekreterliğine bu toplantıların düzenlenmesindeki yardımlarından ötürü minnettardır.
4. Bu görüş, kanunun Türk makamlarınca sunulan İngilizce tercümesine dayalı olarak hazırlanmıştır. Tercüme, orijinal belgede yer alan tüm hususları her zaman doğru olarak yansıtmayabilir; dolayısıyla tercüme sorunu nedeniyle bazı meseleler gündeme gelebilir.
5. Bu görüş, raportörlerin yorumları, sanal toplantıların sonuçları ve paydaşlardan alınan yazılı bilgiler temelinde hazırlanmıştır. Görüş, makamların temsilcileri ile yapılan görüş alışverişini takiben, Venedik Komisyonunun 127. Genel Oturumunda kabul edilmiştir (Oturum Venedik’te ve çevrimiçi olarak düzenlenmiştir, 2-3 Temmuz 2021).

# Arka plan

1. Örgütlenme özgürlüğü, demokrasilerin işlemesi için elzem olan temel insan haklarından biridir. Derneklerin, örgütlenme özgürlüğünün doğal bir parçası olarak kaynak arama hakkı mutlak bir hak olmamakla birlikte nitelikli bir haktır. Çok sayıda ülke sivil toplum örgütlerinin mali kaynakları ile ilgili düzenleyici çerçeveyi arttırmıştır.[[4]](#footnote-4) Bu tür tedbirler alınmasının nedenlerinden biri de, kara para aklama ve terörizmin finansmanına karşı sürdürülen mücadeledir.
2. Venedik Komisyonu, Türkiye’nin terörizm nedeniyle karşı karşıya olduğu zorlukların farkındadır. Bununla birlikte, terörizm ile mücadele etmek için alınan tedbirler, “demokratik bir toplumda gerekli” ve insan hakları yükümlülüklerine ve Hukukun Üstünlüğüne uygun olmalıdır. Venedik Komisyonu, Türkiye’de Temmuz 2016 tarihli başarısız darbe girişimi sonrasında terörle mücadele kanunlarının sık ve geniş kapsamlı olarak kullanılmasının sivil toplum üzerinde ciddi etkileri olduğunu endişe ile gözlemlemektedir.[[5]](#footnote-5)

## A. Kitle imha silahlarının yayılmasının finansmanının önlenmesi ve durdurulması

1. Terörle mücadele yollarından biri de terörizmin finansmanını önlemek ve durdurmaktır. Terörizmin finansmanını bir suç olarak nitelendiren 1999 tarihli Terörizmin Finansmanının Önlenmesine Dair Uluslararası Sözleşme ile terörizmin finansmanını önlenmesine yönelik çabalar düzenlenmiştir. Türkiye bu Sözleşmeye taraftır ve dolayısıyla terörizmin finansmanını önlemek ve durdurmak için uluslararası düzeyde yükümlülüğü vardır.[[6]](#footnote-6) Bununla birlikte Türkiye, bu yükümlülüğü yerine getirirken insan hakları hukuku dâhil, uluslararası hukuktan kaynaklanan diğer yükümlülüklerine de aynı zamanda uymak zorundadır. Bu yükümlülüğün bir anlamı da, insan haklarında kısıtlama yapılabilmesi için bazı katı koşullara uyulması gerektiği ve terörizmin finansmanının önlenmesine ilişkin amaçların, diğer kamu yararı ve insan haklarına kıyasla meşru, ölçülü ve dengeli olması gerektiğidir. BM Üye Devletlerini teröristlerin ve faaliyetlerinin finansmanını suç saymaya ve bununla mücadele etmeye teşvik eden 2462 (2019) sayılı BM Güvenlik Konseyi Kararı[[7]](#footnote-7) uyarınca, Üye Devletler “(…) terörizmin finansmanına karşı alınan tedbirler dâhil olmak üzere terörizmle mücadelede alınan tüm tedbirlerin, uluslararası hukuk, uluslararası insan hakları hukuku ve uluslararası mülteci hukukundan doğan yükümlülükleri ile uyumlu olmasını sağlamakla” yükümlüdür.

## Mali Eylem Görev Gücünün (FATF) Türkiye hakkında 2019 tarihli karşılıklı değerlendirme raporu ve tavsiyeleri

1. Türkiye 1991 yılından itibaren FATF üyesidir. FATF, kara para aklama, terörizmin finansmanı ve kitle imha silahlarının yayılmasının finansmanı ile mücadele etmek için ülkelerin uygulaması gereken kapsamlı ve tutarlı tedbirlerden oluşan 40 adet tavsiye geliştirmiştir.[[8]](#footnote-8) FATF, Tavsiyelerinin uygulama düzeyini değerlendirmek için düzenli olarak üye ülkelere yönelik karşılıklı değerlendirmeler yaparak, mali sistemin istismar edilmesini önlemek için her ülkenin kullandığı sistem hakkında derinlemesine bir açıklama ve analiz sunar ve karşılıklı değerlendirmenin ana bileşenleri olarak etkinlik ve teknik uygunluk üzerinde durur.
2. Aralık 2019’da Türkiye hakkında karşılıklı değerlendirme raporu yayınlanmıştır.[[9]](#footnote-9) Türkiye’nin kara para aklama (bundan böyle KPA olarak adlandırılacaktır)/terörizmin finansmanı ile mücadele (Bundan böyle TFM olarak adlandırılacaktır) sisteminin etkinliği ve FATF’nin 40 Tavsiyesine uygunluk düzeyi analiz edilen raporda, Türkiye’nin KPA/TFM sisteminin nasıl kuvvetlendirilebileceğine dair tavsiyeler yer almaktadır.
3. Türkiye’nin, kar amacı gütmeyen kuruluşlar (bundan böyle KAGK olarak adlandırılacaktır; daha yaygın olan STK terimi, kar amacı gütmeyen kuruluşların özellikle kast edilmediği belgelerden alıntı yapıldığında kullanılacaktır) ile ilgili 8. Tavsiyeye kısmen uygunluk gösterdiği tespit edilmiştir. Raporda “Türkiye’deki yasal çerçeve, KAGK’lere yönelik riskleri periyodik olarak gözden geçirmek, bu kuruluşlara rehberlik etmek veya KAGK’ler ile birlikte çalışarak Terörizmin Finansmanı (TF) amacıyla istismar edilmelerini önlemeye yönelik en iyi uygulamaları geliştirmek için gerekli özel usullerden yoksundur. Türk hukukunda mali bildirimde bulunma zorunluluğu ve iç denetimler gibi temel gözetim araçları, terörizmin finansmanı konusuna odaklanmamış olan ve esas amacı dolandırıcılık ve kötü yönetimi engellemek olan yetkililer tarafından kullanılmaktadır. Yasal çerçeve, denetimlerin ne zaman yapılacağına dair muğlaktır ve rutin olarak gerçekleştirilen denetimler TF riskine yönelik herhangi bir değerlendirmeye dayalı değildir”[[10]](#footnote-10) değerlendirmesi yapılmıştır.
4. 2012 tarihli bir raporda Statewatch ve Transitional Institute, baskıcı hükümetlerin sivil toplumu bastırmak, muhalif sesleri kısmak ve insan haklarını ihlal etmek için mali düzenlemeyi teşvik eden FATF programını istismar ettiğini ileri sürmüştür. FATF düzenlemesinin yaklaşık 160 ülkedeki etkilerinin incelendiği raporda, sivil toplumun insan hakları çalışmaları gibi amaçlar doğrultusunda mali kaynaklara serbestçe erişme ve dağıtma özgürlüğünü sınırlandırmak için hükümetlerin FATF kurallarını bir araç olarak kullandığı sonucuna varılmıştır.[[11]](#footnote-11) 2010’da Dünya Bankası, “Sektörün muazzam kapsamı ile karşılaştırıldığında, KAGK’lerin terörizmin finansmanı için kullandığı durumlar ile ender olarak karşılaşılmaktadır; dolayısıyla, hükümetler tarafından düzenleme yapılmasının en uygun yanıt olup olmadığı hususunda bir soru işareti oluşmaktadır” şeklinde uyarıda bulunmuştur.[[12]](#footnote-12) Bu gibi endişelere yanıt olarak FATF, denetim ve izlemeye tabi tutulması gereken KAGK alt kümesine açıklık kazandırmak amacıyla Haziran 2016’da Standartlar ve Metodolojisini yeniden düzenleyerek, standartları *KAGK’ların Terörizm Amaçlı İstismar Edilmesi Riski Hakkında FATF Tipolojiler Raporu* (Haziran 2014) ve *KAGK’ların İstismar Edilmesi ile Mücadelede FATF En İyi Uygulamaları* (Haziran 201) ile uygun hale getirmiştir. FATF sonuç odaklı bir yaklaşımı teşvik etmek ve KAGK sektörü ile yapıcı bir ilişki geliştirmek için son yıllarda büyük zaman ve kaynak ayırmıştır.

## 7262 sayılı Kanun ile getirilen değişikliklerin ardında yatan mantık ve kanun yapım süreci

1. 16 Aralık 2020 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına sunulan Kitle İmha Silahlarının Yayılmasının Finansmanının Önlenmesine İlişkin kanun teklifi[[13]](#footnote-13) 27 Aralık 2020 tarihinde onaylandı. 7262 sayılı Kitle İmha Silahlarının Yayılmasının Finansmanının Önlenmesine İlişkin Kanun 31 Aralık 2020’de yürürlüğe girdi.[[14]](#footnote-14)
2. Venedik Komisyonu, 7262 sayılı Kanun ile getirilen yasama değişikliklerinin hızlandırıldığını, yani TBMM Adalet Komisyonunun iki oturumunun çabucak yapıldığını, dolayısıyla sivil toplum ve diğer ilgili paydaşların sürece anlamlı bir katkıda bulunabilmesi olasılığının sınırlı kaldığını öğrenmiştir.[[15]](#footnote-15) Türk makamları, Türkiye’nin FATF Dördüncü Karşılıklı Değerlendirme Raporunda sunulan tavsiyeleri uygulamak ve 8 sayılı tavsiye dâhil, bazı FATF Tavsiyelerindeki mevcut derecelendirmenin yükseltilmesi istemiyle başvurmak için FATF genel toplantısından önce sadece 6 aylık bir süreleri olduğunu bildirmiştir. Dolayısıyla kanun yapım sürecinin hızlandırılması gerekli olmuştur. Venedik Komisyonu, Türk makamlarına zamanın kısıtlı olmasının, sivil toplum ve diğer ilgili paydaşlar ile istişare etmemek için asla bir neden olarak kullanılamayacağını hatırlatır.
3. Kitle İmha Silahlarının Yayılmasının Finansmanının Önlenmesine İlişkin kanun teklifinin sunulması sürecine ilişkin Türk makamları gerekçe olarak, amacın ilgili BM Güvenlik Konseyi kararlarına[[16]](#footnote-16) ve 2019 FATF raporunda[[17]](#footnote-17) yer alan tavsiyelere tam uygunluk sağlanması olduğunu belirtmiştir.
4. Sanal toplantılarda 7262 sayılı Kanun ile yapılan değişikliklerin kapsamının kitle imha silahlarının yayılmasının ve terörizmin finansmanının önlenmesi ile sınırlı olmadığı, hükümetin sivil toplumun faaliyetleri üzerindeki kontrolünü daha da sıkılaştırarak, belirtilen niyetin dışına çıkıldığı ve sivil toplumun olumsuz etkilendiği gerçeğine dikkat çekilmiştir. Mevzuat değişikliklerinin yakın etkisine ilişkin benzer endişeler, uluslararası kuruluşların farklı raporlarında da ifade edilmiştir.[[18]](#footnote-18)

## Görüşün kapsamı

1. 7262 sayılı Kanun iki bölüme ayrılmıştır. 6 maddeden oluşan ilk bölümde genel hükümler ve tanımlar bulunmaktadır. BM Güvenlik Konseyi kararlarının temel alındığı ilk bölümde kitle imha silahlarının (KİS) yayılmasının finansmanı ile mücadele için gerekli araçlar ve düzenlemeler belirtilmektedir. Kanunun 36 maddeden oluşan ikinci bölümünde ise 2860 sayılı Yardım Toplama Kanunu ve 5253 sayılı Dernekler Kanunu dâhil altı farklı kanuna getirilen değişiklikler sıralanmaktadır.
2. Bu görüşün kapsamı, 7262 sayılı Kanun ile Yardım Toplama Kanunu (6, 9, 16 ve 29 sayılı maddeler) ve Dernekler Kanununda (1, 3, 19, 21, 30A, 32 ve 36 sayılı maddeler) yapılan değişiklikler ile sınırlı olup, dernekler, vakıflar ve insan hakları savunucularının işleyişini etkileyen maddeler üzerinde özellikle durulmaktadır. Görüşün amacı, yapılan kanun değişikliklerinin uluslararası insan hakları standartları ile uygunluğunu değerlendirmektir. Türkiye, İnsan Hakları ve Temel Özgürlüklerin Korunmasına İlişkin Avrupa Sözleşmesine (AİHS) ve Medeni ve Siyasi Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşmeye (ICCPR) taraftır. Görüşte, uluslararası insan hakları standartlarının uygulanışı ile ilgili olarak Türkiye Cumhuriyeti Anayasasına da bazı atıflar yapılmaktadır.

## Ill. Analiz

## Uluslararası standartlar

## Örgütlenme özgürlüğü

Genel yorumlar

1. Örgütlenme özgürlüğü, 1948 tarihli İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi (İHEB, 20. Madde) , ICCPR /22. Madde) ve AİHS (11. madde) gibi çeşitli uluslararası ve bölgesel insan hakları belgeleri tarafından güvence altına alınmıştır. Örgütlenme özgürlüğü ayrıca, farklı uluslararası hükümet kuruluşlar ve sivil toplum örgütler tarafından kabul edilen pek çok belgede de ele alınmaktadır. Bu konuya ilişkin uluslararası yasal belgeler arasında, Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi’nin Avrupa’da Sivil Toplum Örgütlerinin Yasal Statüsü Hakkında (2007) 14 sayılı Tavsiye Kararı; Avrupa’da Sivil Toplum Örgütlerinin Statüsüne Dair Avrupa Konseyi Temel İlkeleri (2002); AGİT Demokratik Kurumlar ve İnsan Hakları Ofisi (AGİT/DKIHO) ve Venedik Komisyonu tarafından yayınlanan 2014 tarihli Örgütlenme Özgürlüğü Ortak Rehberi yer almaktadır. Örgütlenme özgürlüğünün demokrasilerin işleyişi ve diğer temel özgürlüklerin sağlanması bakımından oynadığı hayati rol, derneklerin demokrasi ve insan haklarının gelişimi ve uygulanmasına katkıda bulunarak, kamu yararına olan amaçlara ulaşmada oynadığı önemli rol ile paralel olarak sürekli vurgulanmıştır.[[19]](#footnote-19)
2. Örgütlenme özgürlüğü, modern demokratik ve çoğulcu toplumların merkezinde yer alır. Örgütlenme özgürlüğü, “ülkedeki demokrasi düzeyinin ve insan haklarının korunması ile ilgili genel standardın bir barometresi olarak”[[20]](#footnote-20) görev yapar. Derneklerin önemi göz önüne alındığında, derneklerin işleyişinin yerel hukuk tarafından etkili biçimde korunması büyük önem taşımaktadır; zira “örgütlenme özgürlüğü ve bu özgürlüğün yetkililer tarafından pratikte uygulanışının ulusal mevzuatta güvence altına alınma şekli, o ülkedeki demokrasinin durumunu ortaya koyar”.[[21]](#footnote-21)
3. Devletlerin derneklerin ve üyelerinin hakları ve özgürlüklerine müdahale etmeme şeklinde negatif yükümlülüğü olmasının yanı sıra, bu hakları yerel hukuk ve uygulamada temin etme yönünde pozitif bir yükümlülüğü de bulunur. Derneklerin faaliyet gösterebileceği elverişli bir ortam yaratmak da bu yükümlülüğe dâhildir. Elverişli ortamın sağlanabilmesi için, diğer gereksinimlerin yanı sıra, devletin kaynaklara erişimi sağlaması ve derneklerin kaynak aramasına, kabul etmesine ve kullanmasına izin vermesi gerekir. [[22]](#footnote-22)

Yerel düzenleyici kuralların niteliği ve usule ilişkin şartları

1. Örgütlenme özgürlüğü ile ilgili mevzuat, ilgili uygulayıcı makamlar tarafından doğru şekilde uygulanması için yeterli açıklık, kesinlik ve belirlilik ile hazırlanmalıdır.[[23]](#footnote-23) Bunun yanı sıra, mevzuat, doğrudan etkilenen çok sayıda paydaşın katılımı ile geniş kapsamlı, kapsayıcı ve katılımcı bir süreç sonucunda kabul edilmelidir.[[24]](#footnote-24) Derneklerin kanun ve politika yapımına tüm seviyelerde dâhil olduğu katılımcı bir demokrasinin ön koşullarından biri, açık ve şeffaf bir kanun yapım sürecidir.[[25]](#footnote-25)

Dernek örgütleme özgürlüğü

1. Dernekler genel olarak özerk olmalıdır. Bunun anlamı, derneklerin iç işleyişinin devlet müdahalesinden özgür olmasıdır. Derneklerin kendilerini yönetme kapasitesine getirilen kısıtlamaların kabul edilebilmesi için, bu kısıtlamaların uluslararası standartlar tarafından kabul edilen meşru bir amaç doğrultusunda olması, hukuki bir dayanağa sahip olması ve yarattıkları etkinin ölçüsüz olmaması gerekir.[[26]](#footnote-26)
2. Dernekler, iç yönetim yapılarını ve en yüksek yönetim organlarını belirleme konusunda özgür olmalıdır. Uluslararası standartlara uygun bir kanun uyarınca derneklerin yönetim organlarında görevli alması men edilen kişilerin yönetime seçildiği durumlar haricinde, kamu yetkilileri derneklerin yönetimlerini ya da temsilcilerini seçmesine müdahale etmemelidir.
3. Ancak son derece istisnai koşullarda derneklerin yönetilmesine dışarıdan müdahale yapılmalıdır. Müdahaleler ancak yasal gereksinimlerin ciddi anlamda ihlal edildiği durumlarda ihlale son vermek amacıyla yapılmalıdır; örneğin ilgili derneğin ihlal yapılmasına rağmen harekete geçmediği durumlarda ya da aksi takdirde doğabilecek ciddi sonuçlardan ötürü söz konusu gereksinimlerin ihlal edilmesini önlemek gerektiğinde müdahale edilebilir.[[27]](#footnote-27)

Derneğin kuruluş amacı doğrultusunda kaynak arama, kabul etme ve kullanma özgürlüğü

1. Venedik Komisyonu ve DKIHO tarafından hazırlanan Örgütlenme Özgürlüğü Ortak Rehberinin 7. İlkesine göre, “Dernekler, faaliyetlerini sürdürmek için, yerel, yabancı ya da uluslararası mali, materyal ve beşeri kaynak arama, kabul etme ve kullanma özgürlüğüne sahiptir.”[[28]](#footnote-28) Bu özgürlük, derneklerin var olabilmesi ve işlevlerini ve misyonlarını bağımsız olarak yerine getirebilmesi için önemli bir koşul olarak görülmektedir.[[29]](#footnote-29) Derneklere sağlanan kaynaklar, meşru olarak raporlama ve şeffaflık gereksinimlerine tabi tutulabilir, ancak bu gereksinimler gereksiz şekilde külfetli olmamalıdır.”[[30]](#footnote-30)
2. Derneklerin, örgütlenme özgürlüğünün doğal bir parçası olarak kaynak arama hakkı mutlak bir hak olmasa da nitelikli bir haktır. Bununla birlikte, AİHS’nin 11(2). maddesi ve ICCPR’nin 22(2). maddesinde, ve diğer ilgili belgelerde, öngörülen üç kümülatif koşul altında bu hak kısıtlanabilir: 1) kısıtlama kanunla öngörülmelidir (öngörülebilirlik ve erişilebilirlik şartları dahil, yasallık koşulu); 2) kısıtlama, AİHS’nin 11(2). maddesi ve ICCPR’nin 22(2). maddesinde[[31]](#footnote-31) belirtilen meşru amaçların en azından bir tanesine ulaşmak için yapılmalıdır (meşruiyet koşulu), ve 3) kısıtlama, demokratik bir toplumda ilgili meşru amaca ulaşmak için gerekli olmalıdır (ölçülülük koşulu dahil gereklilik koşulu).[[32]](#footnote-32)

Örgütlenme özgürlüğünün kısıtlanması için gerekli koşullar

1. Örgütlenme özgürlüğü hakkına ve derneklerin haklarına yönelik kısıtlamalar ve yaptırımlar kanunla öngörülmelidir ve meşru bir amaca yönelik olmalıdır. İlgili uluslararası standartlara göre ayrıca ölçülülük testi de uygulanmalıdır, yani en az müdahale eden araç kullanılmalıdır. Ayrıca, kısıtlamalar nedeniyle bu haklar asla tamamen yok edilmemeli ya da özünden yoksun bırakılmamalıdır.[[33]](#footnote-33) Ölçülülük ilkesi, bir derneğin yasaklanması ya da feshine yönelik değerlendirmenin en önemli unsurudur, zira bu eylemlere her zaman en son çare olarak başvurulmalıdır. [[34]](#footnote-34)
2. “Kanunla öngörülmüş olma” ifadesi ile, hem ihtilaf konusu tedbirlerin yerel hukukta bir dayanağı olması şartı, hem de, özellikle devlet yetkililerine takdir hakkı tanıyan hükümler söz konusu olduğunda, kanunun kesin, belirli ve öngörülebilir olma niteliği kast edilmektedir.[[35]](#footnote-35)
3. Uluslararası standartlara göre, kısıtlama yapılmasını haklı kılan ve meşru amaç olarak sadece ulusal güvenlik ya da kamu güvenliği, kamu düzeni, kamu sağlığının ya da ahlakının korunması ve başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması kabul edilmektedir.[[36]](#footnote-36) Ancak bu, ulusal güvenliği, kamu güvenliğini korumak için ya da AİHS’nin 11. maddesi ve ICCPR’nin 22. maddesinin ikinci fıkralarında yer alan kısıtlama yapılmasına izin veren meşru amaçlara yönelik olarak Sözleşmeye Taraf Devletler uygun gördükleri her tedbiri alabilir anlamına gelmemektedir. Yukarıda bahsedilen hukuki dayanak şartı ve sınırlama yapma gerekçeleri dışında, sınırlamanın “demokratik bir toplumda gerekli” olması da ayrıca şarttır. Avrupa İnsan Hakları Mahkemesinin içtihat hukukuna göre bu şart, “acil bir sosyal ihtiyaca” yanıt vermek anlamındadır. [[37]](#footnote-37)
4. Derneklerin çevrimiçi faaliyetlerine yönelik kısıtlamalar, diğer sınırlamalarda olduğu gibi aynı ilkelere yani, demokratik bir toplumda gereklilik, ölçülülük ve yasallık ilkelerine tabidir.[[38]](#footnote-38) Derneklerin web sayfalarının ya da belli bazı bilgi kaynaklarının veya iletişim araçlarının engellenmesi, derneklerin üzerinde ciddi anlamda olumsuz etkiye yol açabilir. Güvenlik tedbirleri geçici olmalı ve açıkça belirtilen meşru bir amaca ulaşmak üzere dar kapsamlı olarak tanımlanmalı ve kanunla öngörülmelidir. Bu tedbirler muhalif ve eleştirel ifadeyi hedef almak için kullanılmamalıdır. [[39]](#footnote-39)

## 2. Ulusal güvenlik ve kamu güvenliği temelinde belli bazı insan haklarının sınırlandırılması

1. Devletin, devletin demokratik kuruluşlarının ve nüfusun güvenliği, gerekirse yüksek pahalar ödenerek, korunmayı hak eden kamu ve özel menfaatleridir.[[40]](#footnote-40) Devletler, uluslararası hukuka göre Devletin ve halkın korunmasını sağlamakla yükümlüdür.[[41]](#footnote-41) Avrupa İnsan Hakları Mahkemesinin kararına göre, yaşam hakkının korunması için, iyi tanımlanmış belli bazı durumlarda yetkililere, “başka birinin suç niteliğindeki eylemleri nedeniyle yaşamı risk altında olan bir bireyi korumak için önleyici operasyonel tedbirler alma şeklinde pozitif bir yükümlülük” de yüklenebilir”.[[42]](#footnote-42)

1. Devlet güvenliğini, kamu güvenliğini ve başkalarının hak ve özgürlüklerini tehdit edenleri kontrol etmenin çoğu kez en doğru yolu, yürütme yetkililerine kişisel hak ve özgürlükleri kısıtlamaları için daha fazla yetki vermek değil, aksine demokrasiyi ve Hukukun Üstünlüğünü kuvvetlendirmeleri için daha çok yetki vermektir; zaten demokrasi ve Hukukun üstünlüğü de bireyin insan hakları ve özgürlüklerinin yetkililer tarafından keyfi ve ölçüsüz olarak kısıtlanmasına karşı bireyi korumayı amaçlar.[[43]](#footnote-43) Nitekim, Devletler belli bazı hakları başka amaçlarla ya da geçerli durumun gerektirdiğinden daha geniş ölçüde sınırlamak için yetkilerini kullanma eğiliminde olabilir.[[44]](#footnote-44)
2. Devlet güvenliği ve kamu güvenliğini korumak için ulusal yasama ve yürütme yetkilileri tarafından alınan etkili tedbirler, belli bazı insan hakları ve özgürlüklerinde sınırlama yapılmasını ve -eğer ulusun yaşamı risk altında ise- bu hak ve özgürlüklerin geçici olarak askıya alınmasını (derogasyon) gerekli ve haklı kılabilir. İnsan hakları sözleşmelerinde bu gerekçe kabul edilmiştir.[[45]](#footnote-45) Bununla birlikte, sınırlama ve derogasyonun hangi koşullarda yapılabileceğinin belirtildiği bazı sözleşmeler kapsamında aynı zamanda, ulusal yetkililerin ilgili sözleşmede kısıtlama yapılması için öngörülen koşullara uygun olarak yetkilerini doğru amaçla kullanıp kullanmadığını ve ilgili menfaatler arasında adil bir denge kurup kurmadığını denetlemek için özel mekanizmalar kurulmuştur. Bu bağlamda, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesindeki hiçbir hükmün, bir devlete, topluluğa veya kişiye, Sözleşme’de tanınan hak ve özgürlüklerin yok edilmesi veya bunların Sözleşme’de öngörülmüş olandan daha geniş ölçüde sınırlandırılmasını amaçlayan bir etkinliğe dahil olma ya da eylemde bulunma hakkı verdiği biçiminde yorumlanamayacağını belirten AİHS 17. maddesi de dikkate alınmalıdır. Bunun yanı sıra, AİHS 18. maddesine göre, hak ve özgürlüklere yönelik Sözleşme hükümleri ile izin verilen kısıtlamalar öngörüldükleri amaç dışında uygulanamaz.
3. Barışçıl toplantı ve örgütlenme özgürlüğü haklarına ilişkin Özel Raportöre göre, “Dolandırıcılık, zimmet, yolsuzluk, kara para aklama ve diğer kaçakçılık türleri ile mücadele meşrudur ve “ulusal güvenlik, kamu güvenliği ya da kamu düzeninin yararına” olarak nitelendirilebilir. Ancak, sadece meşru bir amaca ulaşmaya çalışmak yeterli değildir, sınırlamalar aynı zamanda kanunla öngörülmeli ve demokratik bir toplumda “gerekli” olmalıdır. Bu bakımdan, sınırlamalar korunması gereken yarara ölçülü olmalı ve arzu edilen hedefe ulaşmak için en az müdahale eden araç seçilmelidir.”[[46]](#footnote-46)

# Anayasal çerçeve

1. Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 90. maddesine göre Türkiye’de ulusal mevzuat, uluslararası yükümlülüklere ait standartlarına aykırı olarak uygulanamaz. Anayasanın 5. maddesinde (değiştirilemeyecek hükümler adlı bölümde) devletin temel amaç ve görevleri arasında hukuk ile yönetilen bir devlette demokrasiyi, temel hakları ve adaleti korumak yer almaktadır. 10.madde uyarınca herkes kanun önünde eşittir. Yerel kanunların Anayasaya aykırı olamayacağı belirtilen 11. maddede, Anayasanın üstünlüğü ve bağlayıcılığı vurgulanmaktadır. Anayasada temel haklara yönelik güçlü bir koruma sağlanmaktadır. I. Kısmın 13. maddesine göre:
2. *Temel hak ve hürriyetler, özlerine dokunulmaksızın yalnızca Anayasanın ilgili maddelerinde belirtilen sebeplere bağlı olarak ve ancak kanunla sınırlanabilir. Bu sınırlamalar, Anayasanın sözüne ve ruhuna, demokratik toplum düzeninin ve lâik Cumhuriyetin gereklerine ve ölçülülük ilkesine aykırı olamaz.*
3. Anayasanın 14. maddesinde, AİHS’nin 17. maddesinde olduğu gibi, temel hak ve özgürlüklerin istismar edilmesi yasaklanmaktadır.
4. Anayasanın 33. maddesinde, uluslararası insan hakları belgelerinde olduğu gibi, örgütlenme özgürlüğünün hem olumlu hem de olumsuz yönlerini korunmaktadır. Vakıflardan da korunması gereken varlıklar olarak bahsedilmektedir.
	1. *Herkes, önceden izin almaksızın dernek kurma ve bunlara üye olma ya da üyelikten çıkma hürriyetine sahiptir. Hiç kimse bir derneğe üye olmaya ve dernekte üye kalmaya zorlanamaz. Dernek kurma hürriyeti ancak, millî güvenlik, kamu düzeni, suç işlenmesinin önlenmesi, genel sağlık ve genel ahlâk ile başkalarının hürriyetlerinin korunması sebepleriyle ve kanunla sınırlanabilir. Dernek kurma hürriyetinin kullanılmasında uygulanacak şekil, şart ve usuller kanunda gösterilir. 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.*
5. Son olarak, Anayasanın 148. maddesine göre “herkes, Anayasada güvence altına alınmış temel hak ve özgürlüklerinden, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi kapsamındaki herhangi birinin kamu gücü tarafından ihlal edildiği iddiasıyla” Anayasa Mahkemesine bireysel başvuruda bulunabilir.
6. Türkiye’nin anayasal çerçevesi, örgütlenme özgürlüğünü koruyan uluslararası standartları da birleştirmektedir. T.C. Anayasa Mahkemesi temel haklarda yapılan kısıtlamalara ilişkin ölçülülük ilkesini vurgulamıştır:
	1. *"(...) ölçülülük ilkesi gereğince, getirilen düzenleme ile ulaşılmak istenen amaç arasında makul bir dengenin bulunması gerekmektedir. [Orantılılık olarak da ifade edilen ölçülülüğün bu alt ilkesi], amaca ulaşmak için gerekli olan önlemin alınmasına imkân tanımakta, ancak amaca ulaşmak için gerekli olmayan önlemlere başvurulmasına ve ilgili hakkın ölçüsüz bir şekilde sınırlanmasına müsaade etmemektedir. Demokratik bir toplumda, temel hak ve özgürlüklere getirilen sınırlamanın, bu sınırlamayla güdülen amacın gerektirdiğinden fazla olmaması gerekir. Orantılılık ilkesi, meşru bir amaca ulaşmak için gerekli olan sınırlayıcı araçlardan daha hafif olanı tercih edebilecekken daha ağır olanına başvurulmasına izin vermez.”[[47]](#footnote-47)*
7. Venedik Komisyonu, Türkiye’nin Mart 2021’de kabul ettiği İnsan Hakları Eylem Planının, diğer ilkelerin yanı sıra, yasallık/hukuki belirlilik ilkesine[[48]](#footnote-48) dayandığını ve örgütlenme özgürlüğünü korumayı ve geliştirmeyi amaçladığını kaydetmektedir. Bununla birlikte, belgede güvence altına alınan çeşitli hakların hayata geçirilmesinde Eylem Planının pratik ve etkili bir araç olup olmayacağını zaman gösterecektir.[[49]](#footnote-49)

## Uluslararası standartlar ve T.C. Anayasası hükümleri ışığında 7262 sayılı Kanun

1. Yukarıda bahsedildiği gibi, 7262 sayılı Kanun iki bölümde gruplanan toplam 44 maddeden oluşmaktadır. “Genel Hükümler” başlıklı Birinci Bölümde kitle imha silahlarının yayılmasının finansmanına ilişkin BM Güvenlik Konseyinin Kararlarının uygulanması ile ilgili esaslar ve usuller ve diğer hususları içeren 6 madde bulunmaktadır. “Değiştirilen ve Yürürlükten Kaldırılan Hükümler” başlıklı İkinci Bölümde ise sivil toplum örgütlerinin faaliyetlerini düzenleyen kanunlar da dâhil mevcut 6 kanunda değişiklik yapılmaktadır. Birinci Bölümün amacının kitle imha silahlarının yayılmasının finansmanına ilişkin BM Güvenlik Konseyi Kararlarının uygulanması olduğu açıkça belli olmasına rağmen (bakınız 1-3. Maddeler, 4-6. Maddelerde de BMGK kararlarına atıfta bulunulmaktadır), İkinci Bölümün (7-44. maddeler) Kanunun genel amacı olan kitle imha silahlarının yayılmasının finansmanına ilişkin BM Güvenlik Konseyi Kararlarının uygulanması ile ilgisi olmadığı görülmektedir.

## Yardım toplama faaliyetlerine yönelik kısıtlamalar

1. Yardım Toplama Kanununun dernekler ile ilgili 6, 9, 16 ve 29. maddelerini değiştiren 7262 sayılı Kanunun 7, 8, 9 ve 10. maddeleri, ilgili BM Güvenlik Konseyi Kararlarında vurgulanan terörle mücadele amacı ile özellikle ilgili değildir ve kişilerin, bilhassa STÖ’lerin yardım toplama faaliyetlerine ciddi bir müdahale ve engel oluşturma potansiyelleri bulunmaktadır.
2. 7262 sayılı Kanunun 7. maddesi ile 2860 sayılı Yardım Toplama Kanununun 6. maddesine yeni bir fıkra eklenmiştir. Çevrimiçi düzenlenen yardım kampanyaları ile ilgili bu fıkraya göre, internet ortamında izinsiz yardım toplama faaliyeti yapılması durumunda, ilgili valilik veya İçişleri Bakanlığı yardım toplama faaliyetine ilişkin içeriğin çıkarılması için elektronik posta veya diğer iletişim araçları ile internet hizmet sağlayıcısına bildirimde bulunur. Bunun anlamı, çevrimiçi yardım toplama kampanyası başlatmadan önce izin alınmasının zorunlu hale getirilmiş olmasıdır. Bu yeni değişikliğe göre, çevrimiçi izinsiz bir yardım toplama faaliyetinin tespit edilmesi halinde, İçişleri Bakanlığı, izinsiz çevrimiçi yardım toplama faaliyetine erişimin 24 saat içinde engellenmesi için sulh ceza hâkimliğine başvurabilir. Hâkim duruşma yapmaksızın talebi karar bağlayacaktır. Bu değişiklik ile hükümetin sivil toplumun yardım toplama faaliyetleri üzerindeki kontrolü sıkılaşmaktadır. Venedik Komisyonu, buna benzer bir konuda daha önce bildirdiği bir görüşte, ilgili derneğe ihlal iddiası hakkında açıklama yapma olanağı tanınmasını ve hatta bunun derneğe uyarıda bulunulmasından önce yapılmasını tavsiye etmiştir. [[50]](#footnote-50)
3. Venedik Komisyonu, çevrimiçi faaliyette bulunmadan kaynak aramanın mümkün olmadığı bu modern dijital çağda derneklerin kaynak arama hakkının, yukarıda 27. paragrafta açıklandığı gibi sadece üç kümülatif koşul altında kısıtlanabileceğini Türk makamlarına hatırlatır. Venedik Komisyonu, Türk makamlarının, Yardım Toplama Kanununun değiştirilen 6. maddesi ile STK’ların kaynak geliştirme hakkına uygulanan genel kısıtlamanın, terörizmin finansmanına dair sadece farazi bir tehdidi değil gerçek bir tehdidi önlemek için gerekli olduğunu ve daha az müdahale eden tedbirlerin aynı amaca ulaşılmasında yeterli olmadığını[[51]](#footnote-51) ve sonuç olarak kısıtlamanın korunmak istenen yarar ile ölçülü olduğunu göstermesinin zor olacağı kanaatindedir.
4. 7262 sayılı Kanunun 8. maddesi ile Yardım Toplama Kanununun 9. maddesine eklenen fıkraya göre “yurt içine ve yurt dışına yapılacak yardımlara ilişkin usul ve esaslar yönetmelikte düzenlenir.” Bu değişikliğin, AİHS’nin 11. Maddesi ve ICCPR’nin 22. maddesinde güvence altına alınan yasallık ve hukuki belirlilik ilkelerine ters düştüğü şeklinde değerlendirme yapmak mümkündür. [[52]](#footnote-52)
5. Yardım Toplama Kanununun değiştirilen 29. maddesiyle, izinsiz yardım toplama faaliyetlerinde bulunan ve bu faaliyetler için internet alanı sağlayan örgütlere ağır idari para cezası verilmekte ve izin almadan toplanan yardımlara el koyma olasılığı da öngörülmektedir (7262 sayılı Kanunun 10. maddesi uyarınca). Öngörülen idari para cezalarının alt ve üst sınırları arasındaki büyük fark (5.000-100.000 ya da 10.000-200.000), keyfi istismara yol açar ve hukuki belirlilik ve tahmin edilebilirlik ilkesinin ihlalini teşkil eder. Kanuna göre şu koşulların tümünde asgari beş bin Türk lirası para cezası verilecektir: “Bu Kanun hükümlerine aykırı olarak izinsiz yardım toplayanlar”, ya da “Bu Kanun hükümlerine aykırı olarak izinsiz yardım toplayan kişiler ya da kuruluşlar” ya da “izinsiz yardım toplanmasına yer ve imkân sağlayan ve uyarılmalarına rağmen bu faaliyeti sonlandırmayan kişiler ya da kuruluşlar”, ya da “Bu Kanunun 9. maddesi uyarınca belirlenen usul ve esaslara aykırı olarak yurt dışına yardım yapan sorumlu kurul üyeleri”, ya da “Bu Kanunun 16. maddesinin üçüncü fıkrasına aykırı hareket edenler” ya da “İzin verilen yardım toplama şekli dışında 5. maddede belirtilen diğer yardım toplama şekillerine göre izinsiz yardım toplayan ve uyarılmalarına rağmen bu faaliyeti sonlandırmayanlar”, ya da “İzin vermeye yetkili makamın izin verdiği yer dışında yardım toplayan ve uyarılmalarına rağmen bu faaliyeti sonlandırmayan kişiler ve kuruluşların” hepsine asgari beş bin Türk lirası para cezası verilecektir. Para cezasının asgari miktarı oldukça yüksek tutulmuştur, ihlalin yapısı ve ciddiyeti dikkate alınarak miktarda bir azaltma yapılmasına izin verilmemektedir, dolayısıyla bu durum ölçülülük ilkesine aykırıdır.
6. Öte yandan, “Bu Kanun hükümlerine aykırı olarak izinsiz yardım toplayan kişilere ya da kuruluşlara beş bin Türk lirasından yüz bin Türk lirasına kadar idari para cezası verilir” (7262 sayılı Kanun, 10. Madde, 1. fıkra) şeklindeki hüküm, takip eden fıkralarda açıklanan, para cezasının verildiği daha spesifik davranışların tümünü kapsamaktadır. “Bu Kanun hükümlerine aykırı olarak izinsiz yardım toplayan kişiler ya da kuruluşlar” terimi, “ izin vermeye yetkili makamın izin verdiği yer dışında yardım toplayan ve uyarılmalarına rağmen bu faaliyeti sonlandırmayan kişiler ve kuruluşlar vs.” teriminden daha geniş kapsamlıdır. Dolayısıyla idari makamlara kanunu uygularken aynı davranış için birden fazla hüküm arasında seçim yapma yetkisi verilmektedir. Bu tür bir yetki, öngörülebilirlik, makul olma ve ölçülülük ilkelerinin ihlali anlamına gelmektedir.[[53]](#footnote-53) Dahası, para cezaları Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin 6. maddesi anlamında “suç isnadı” niteliğini taşımasına rağmen, idari makamlar hiçbir yargı denetimi olmadan idari para cezası vermektedir.
7. Yardım Toplama Kanununun 16. maddesi (7262 sayılı Kanunun 9. maddesine göre) uyarınca, denetim ile görevlendirilenler mahkeme emri olmadan yardım toplama faaliyetiyle ilgili olanlardan bilgi ve belge isteme yetkisine sahiptir. Tük makamlarına göre, denetçilerin yardım toplama faaliyetiyle ilgili olanlardan bilgi ve belge isteme yetkisinin sınırları kanunda çok kesin olarak belirlenmiştir: bu yetki, sadece belli bir denetim faaliyeti çerçevesinde ve ancak denetim görevi kapsamına giren hususla sınırlı olarak kullanılabilir. Yine de, bu yetkinin meşruiyeti ve gerekliliği sorgulanabilir; zira bu yetkinin kullanımı, müvekkillerin, sivil toplum örgütlerinin üyelerinin ve kurucularının özel hayatın gizliliği hakkına potansiyel olarak geniş ve kontrolsüz bir müdahale anlamına gelmektedir. [[54]](#footnote-54)
8. Venedik Komisyonu, derneklerin yardım toplama faaliyetleri ile ilgili hükümlerin örgütlenme özgürlüğüne yönelik çok ciddi bir kısıtlama anlamına geldiği kanaatindedir. Üstelik, kanun değişiklikleri keyfi uygulamaya ve ayrımcı tedbirlere yol açmaktadır. Komisyon, fonların prensipte terörist faaliyetlerin finansmanı için kullanılabileceğini kabul etmektedir. Bununla birlikte, ayrım gözetmeyen bir kapsama sahip kanun hükümlerinin gereklilik ve ölçülülük ilkelerine uymadığı görülmektedir. Dahası, kısıtlamaların tümünün kanun ile öngörülmüş olma şartına uygun olup olmadığı da şüphelidir. Yargı denetimi sistemi kısıtlıdır ve idari para cezaları ile ilgili olarak yargı denetiminde eksiklikler bulunmaktadır.

## 2. Terör ile ilgili suçlardan mahkûm olan kişilerin idari görevlerinin sona erdirilmesi (Dernekler Kanununun değiştirilen 3. Maddesi)

1. 7262 sayılı Kanunun 12. maddesi ile 5253 sayılı Dernekler Kanununun 3. maddesine yeni bir fıkraya göre, “5237 sayılı Türk Ceza Kanununun (TCK) 53. maddesinde belirtilen süreler geçmiş veya affa uğramış olsa bile; 6415 sayılı Terörizmin Finansmanının Önlenmesi Hakkında Kanun kapsamında yer alan suçlar ile Türk Ceza Kanununda yer alan uyuşturucu veya uyarıcı madde imal ve ticareti (5237 sayılı TCK, 188. Madde) veya suçtan kaynaklanan malvarlığı değerlerini aklama suçlarından (TCK, 282. Madde) mahkûm olanlar, derneklerin genel kurul dışındaki organlarında görev alamazlar. Yasaklanmış hakların geri verilmesi kararı verildiği takdirde bu fıkra hükümleri uygulanmaz.”
2. Türk makamlarının verdiği bilgiye göre, Adli Sicil Kanununun 13/A sayılı Maddesi ile yasaklanmış hakların geri verilmesi düzenlenmektedir. Bunun anlamı, 13/A sayılı Madde ile belirlenen koşullar karşılanırsa, yasaklanmış hakların geri iade edildiğine dair alınan bir mahkeme emrini takiben, 5253 sayılı Kanunun 3. maddesine göre derneklerde görev alması yasaklanmış olan kişiler görevlerine geri dönebilir. Türk makamları ayrıca, mahkûm olunan cezanın infazının tamamlandığı tarihten itibaren üç yıl geçtikten sonra ilgili kişilerin yasaklanmış hakların geri verilmesi için mahkemeye başvurabileceğini açıklamıştır. Ancak, Türkiye’de terörle mücadele kanunlarının geniş olarak yorumlandığı ve uygulandığı dikkate alındığında ve yargının işleyişine yönelik endişeler ışığında[[55]](#footnote-55)Komisyon, geçici bir yasaklamanın yıllarca sürebileceği ihtimalini yok sayamaz. Dahası, Adli Sicil Kanununun 13/A sayılı Maddesi uyarınca yapılan başvuru sonucunda geçici bir yasaklama daimi bir yasaklamaya dönüşebilmektedir. Komisyon, Türk makamlarına haklardan yoksun bırakılma sürelerinin ölçülülük ilkesine uyması gerektiğini hatırlatır.

## 3. STÖ’lerin terörist unsurlar tarafından istismarını tespite yönelik denetimlerin ve risk değerlendirmesinin kapsamı (Dernekler Kanununun değiştirilen 19(2). Maddesi )

1. 7262 sayılı Kanunun 3 (1). Maddesi ile Dernekler Kanununun 19 (2). maddesinde yapılan değişiklik uyarınca, STÖ’lerin tüzüklerinde belirtilen amaçlar doğrultusunda faaliyet gösterip göstermediğini ve defter ve kayıtlarını mevzuata uygun tutup tutmadıklarını tespit etmek üzere, İçişleri Bakanlığına derneklere yönelik her yıl denetim yapmak üzere bir kamu görevlisi (herhangi bir devlet memuru) atama yetkisi verilmiştir; bu denetimler, yapılacak risk değerlendirmelerine göre üç yılı geçmeyecek şekilde her yıl yapılacaktır.
2. Bunun yanı sıra, 7262 sayılı Kanunun 9. maddesi uyarınca denetçiler, kamu kurum ve kuruluşlarından, bankalar dâhil gerçek ve tüzel kişilerden denetim görevi kapsamına giren hususla sınırlı olarak ilgili bilgi ve belgeyi isteme yetkisine sahiptir.
3. *Derneklere uygulanan denetimin amaçları*
4. Dernekler Kanununun değiştirilmiş 19(2). maddesinde risk değerlendirmesine açık bir vurgu yapılmasına rağmen, değerlendirilecek risklerin yapısı ve değerlendirme yolları tanımlanmamıştır. Türk makamlarının verdiği bilgiye göre, bu hususlara ikincil mevzuat ile açıklık getirilmektedir. Bununla birlikte, Dernekler Kanununun 19(2). maddesinde ikincil mevzuata dair herhangi bir atıfta bulunulmamıştır. Değiştirilmiş 19(2). maddede, denetim sürecinde terörizmin finansmanı, kara para aklama ya da terörist faaliyetlerin kontrol edilmesine yönelik bir ihtiyaçtan bahsedilmemektedir. 1 ve 8 sayılı FATF Tavsiyelerinde terörizmin finansmanı ile mücadelede risk temelli bir çalışma yapılması gerektiği vurgulanmaktadır. Risk temelli yaklaşıma göre riski önlemek için alınan tedbirlerin tanımlanan risklere karşılık gelmesi gerekir. Böylece STÖ’ler ve sivil toplum, terörizmin finansmanına karşı bir zafiyetleri olup olmamasından bağımsız olarak, yetkililerin her şeyi kapsayan bir şekilde üzerlerinde kontrol kurmasına karşı korunmuş olacaktır.
5. 19 (2) sayılı maddede, STÖ’lerin tüzüklerinde belirtilen amaçlar doğrultusunda faaliyet gösterip göstermediğini ve defter ve kayıtlarını mevzuata uygun tutup tutmadıklarını tespit etmek üzere uygulanan zorunlu denetim üzerinde durulmaktadır. Nitekim terörizmin finansmanı ve kara para aklamaya karşı zafiyet ve risklerden bahsedilmemekte ve bu hususlara atıfta bulunulmadığı görülmektedir.
6. Venedik Komisyonunun İçişleri Bakanlığı temsilcileri ile yaptığı sanal toplantıda, değiştirilmiş 19. maddede bahsedilen risk değerlendirmesinin derneklerin denetiminden önce yapıldığı ve derneğin hangi risk kategorisinde (düşük, orta, yüksek) olduğu belirlendikten sonra bu kategoriye uygun düşen denetimin yapıldığı, denetimin yoğunluğunun risk kategorisi ile ölçülü olduğu teyit edilmiştir. İçişleri Bakanlığı temsilcileri raportörlere ayrıca, söz konusu hükmün ve denetimin tüm STÖ’leri kapsadığını bildirmiştir. Bununla birlikte, denetim öncesi yapılan risk değerlendirmesine göre bir dernek yüksek risk kategorisine girerse, denetim sırasında faaliyetlerinin amaçlarına uygun olup olmadığının yanı sıra, terörizmin finansmanına yönelik risk bakımından da incelenecektir. Bu durum, risk değerlendirmesinin STÖ’ler üzerindeki hükümet kontrolünü artırmak için bir bahane olduğunu ve esas önceliğin suç sayılan usulsüzlüklerin tespit edilmesi olmadığını doğrulamaktadır.
7. Türkiye’de çok sayıda STÖ’nün bulunduğu dikkate alınırsa, derneklere yönelik denetimlerin düzenli ve zorunlu hale getirilmesi, denetim süreçlerinin oldukça zahmetli geçmesine neden olacaktır. 19. maddede belirtilen tedbirler, dernekleri terörist unsurların istismarına açık bırakan bir zafiyet olup olmadığına bakılmaksızın tüm STÖ’leri kapsamaktadır. Ayrıca, denetimlerin gerekli deneyime sahip olmayabilen kamu görevlileri tarafından yapılacak olması, derneklere gereksiz yük bindirmekle kalmayıp, -şüphe uyandıran denetim amacının yanı sıra- denetimlerin etkinliği bakımından da endişe yaratmaktadır. [[56]](#footnote-56)
8. *Risk değerlendirmesinde şeffaflığın olmaması*
9. Kanun hükümleri, terörist unsurların finansman amaçlı istismarına karşı bir zafiyeti olan belli STÖ’ler yerine tüm sivil toplum sektörüne ayrım gözetmeksizin uygulanmaktadır. Başka bir deyişle FATF tarafından tavsiye edilen ve şart koşulan risk temelli yaklaşıma uygun, odaklı ve ölçülü tedbirler alınmamaktadır.[[57]](#footnote-57)
10. T.C. İçişleri Bakanlığı ile yapılan sanal toplantıda raportörlere verilen bilgiye göre, İçişleri Bakanlığı istismar riskine açık olduğu tespit edilen STÖ’lere bu tespitin nasıl yapıldığına dair bir açıklama yapmamaktadır. Bunun yanı sıra, risk değerlendirme metodolojisine ilişkin detaylar hakkında sadece risk değerlendirmesini yapan kişilerin bilgisi olduğu, STÖ’ler ve sivil toplumun bu bilgiye erişimi olmadığı toplantıda teyit edilmiştir. Ancak, STÖ’ler ve sivil toplumun risk kategorilerine girme nedenlerini öğrenmeleri ve isterlerse bu kararı temyiz etmek amacıyla başvuru yapabilmeleri için bu bilgiye ihtiyacı vardır. 8 sayılı FATF tavsiyesinde, sivil toplumda STÖ’lerin terörizmin finansmanı amacıyla istismar edilmesi ile mücadele etmek için STÖ’lerin becerilerini geliştirmek, farkındalığı artırmak, strateji geliştirmek ve riskleri azaltmak için kamu sektörü ve sivil toplum arasındaki işbirliğinin önemi vurgulanmaktadır. Bu tavsiyenin Türk makamları tarafından uygulanmadığı görülmektedir.[[58]](#footnote-58) Ayrıca, STÖ’lere endişelerini ve itirazlarını dile getirmeleri için bir alan tanınmadığı da anlaşılmaktadır.
11. Şeffaflığın olmadığı gerçeğini göz önüne alan Venedik Komisyonu, bu denetimlerin, “risk değerlendirmesi” yapma bahanesi ile yetkilileri eleştiren sivil toplum faaliyetlerini caydırmak amacıyla suiistimal edilmesi riski olduğundan endişe duymaktadır. Açık bir meşru amacı olmayan denetimlerin sıklığı ve kapsamı nedeniyle, derneklerin işleyişi üzerinde neredeyse daimi ve oldukça keyfi bir kontrol oluşabilir; bunun sonucu olarak da, T.C. Anayasasının 33. ve 13. Maddelerinin ve AİHS 11. Maddesi ve ICCPR 22. Maddesinin özünde yer alan “kaynak arama, kabul etme ve kullanma özgürlüğü” (Ortak Rehber, 7. İlke) ve “operasyonlarının kapsamı dâhil, hedeflerini ve faaliyetlerini belirleme özgürlüğü” (Ortak Rehber, 4. İlke) gerekçe olmadan ihlal edilebilir. Ayrıca, Venedik Komisyonunun kanaatine göre, bu denetim sisteminin gereklilik ve ölçülülük sınırlarını da aşması oldukça muhtemeldir. Buna ek olarak, değiştirilmiş 19. maddenin 2. fıkrasında yer alan hüküm tahmin edilebilirlik ve belirlilik ilkelerine uyumlu değildir, zira yüksek risk kategorisinde olduğu tespit edilen bir STÖ’nün (İçişleri Bakanlığına göre mevcut durumda 170 STÖ yüksek risk kategorisindedir) profesyonel yardım alsa bile, davranışını belirlemek üzere değerlendirme usulünün gerekli detaylarını bilme ve anlama imkânı bulunmamaktadır.[[59]](#footnote-59)
12. *Terörle mücadelenin meşru amacı*
13. Hükümetin denetim ile ilgili koyduğu şartların tüm STÖ’leri kapsadığı görülmektedir: 122 binden fazla STÖ’nün zorunlu denetime tabi tutulması, kanun değişikliğinin yetkililer tarafından belirtilen amacı hakkında ciddi şüphe uyandırmaktadır. “Risk değerlendirmesi” yapma bahanesi ile getirilen tedbirler aşırı derecede geniş kapsamlıdır ve demokratik toplumda faal derneklerden beklenen en önemli rollerden biri olan, yetkililere karşı eleştirel tutum sergilemek rolünü benimseyen STÖ’ler başta olmak üzere tüm STÖ’ler üzerinde caydırıcı etkisi olacaktır.
14. Venedik Komisyonu, örgütlenme özgürlüğüne getirilen kısıtlamalar, sadece farazi bir tehdidi değil, gerçek bir tehdidi önlemek amacında ise bu kısıtlamaların meşru bir amaca yönelik olarak değerlendirilebileceğini yeniden belirtmektedir. Dolayısıyla kısıtlamalar, Devlete ya da demokratik topluma yeterince yakın tehdit olduğuna dair “makul kanıt” olduğunu gösteren, önceden yapılan bir risk değerlendirmesine dayalı olmalıdır. STÖ sektörünün yolsuzluk ya da kara para aklama gibi suçlara dâhil olduğuna dair doğrulanmış ve somut bir risk analizi olmadan, STÖ sektörünün yasallığı ya da dürüstlüğü ile ilgili soyut “kamu endişeleri” ya da “şüpheler”, örgütlenme hakkının kısıtlanmasını haklı kılan meşru bir amaç teşkil edemez.[[60]](#footnote-60) Dahası, yetkililere göre kısıtlamaya temel oluşturan şüpheyi ortadan kaldırması için ilgili derneğe yeterli fırsat tanınmalıdır.
15. *Denetim ile ilgili yükümlülüklerin ihlaline karşı artırılan yaptırımlar*
16. 7262 sayılı Kanunun 16. maddesi ile Dernekler Kanununun ceza hükümlerinin düzenlendiği 32. maddesinde değişiklik yapılmıştır. Yardım Toplama Kanununun iç denetim ile ilgili 9. maddesinde, beyanname verme zorunluluğu ve denetim ile ilgili 19. maddesinde ve yurtdışından alınan ve verilen yardımlar hakkında yetkililere bildirimde bulunma zorunluluğuna ilişkin (7262 sayılı Kanunun 14. maddesi ile değiştirilen) 21. maddesinde belirtilen yükümlülüklerin yerine getirilmemesi halinde ek idari para cezaları öngörülmektedir.
17. 9. ve 19. maddelerinin üçüncü fıkralarında belirtilen zorunluluğa uymayanlar ile tutulması zorunlu olan defter ve belgelerin, elde olmayan bir nedenle okunamayacak hâle gelmesi veya kaybolması hâlinde, bunu öğrenme tarihinden itibaren on beş gün içinde yetkili mahkemeden zayi belgesi almayan veya bu belgeyi denetim sırasında ibraz edemeyenler için 32. Maddenin fıkrasında öngörülen üç aylık hapis cezası bir yıla kadar uzatılmakla beraber bunun yerine idari para cezası uygulanabilecektir.
18. 32. Maddede ayrıca, yurtdışından alınan ya da yurtdışına yollanan yardımlar ile ilgi bildirimde bulunma ve yardımı banka aracılığıyla yollama yükümlülüklere aykırı hareket edenlere 5,000 ile 100,000 Türk lirası arasında idari para cezası öngörülmektedir. Bu yaptırım, kanunda benimsenen genel mantık çerçevesinde, suçtan kaynaklanan gelirlerin aklanması ve terörizmin finansmanı suçlarının ötesinde tüm vakalar için geçerlidir.
19. Venedik Komisyonu para cezalarının ve diğer cezaların önemli ölçüde artırılmasının ölçüsüz yaptırımlara yol açabileceğinden ve sadece dernekler değil, aynı zamanda dernek üyeleri ve potansiyel donörler üzerinde caydırıcı bir etkisi olabileceğinden endişe duymaktadır.

## 4. STÖ’lerde idari kadronun görevden alınması ve kurul üyeleri yerine yapılan atamalar (Dernekler Kanununun 30/A (1). maddesi)

1. 7262 sayılı Kanunun 15. maddesi ile değiştirilen Dernekler Kanununun yeni 30/A sayılı maddesine ("Görevden uzaklaştırma ve faaliyetten geçici alıkoyma") göre, terörizm ile ilgili suçlardan dolayı hakkında kovuşturma başlatılan sivil toplum örgütlerinin personeli ve/veya yöneticileri İçişleri Bakanı tarafından görevden uzaklaştırılabilir (1. fıkra) ve / veya bu tedbirin yeterli olmaması durumunda İçişleri Bakanı, derneği geçici olarak faaliyetten alıkoyabilir (2. fıkra).
2. 30/A sayılı maddenin (1). fıkrasına göre, Terörizmin Finansmanın Önlenmesi Hakkında Kanun kapsamında yer alan suçlar ile Türk Ceza Kanununda yer alan uyuşturucu veya uyarıcı madde imal ve ticareti veya suçtan kaynaklanan malvarlığı değerlerini aklama suçlarından dolayı derneğin organlarında görevli olan kişiler hakkında kovuşturma başlatılması halinde yetkililere (İçişleri Bakanına) bu kişileri görevden uzaklaştırma yetkisi verilmiştir. Türk makamlarına göre, söz konusu kişinin beraat etmesi halinde, 5253 sayılı Kanunun 30/A sayılı maddesi uyarınca uygulanan görevden uzaklaştırma tedbiri sona erecektir; mahkemenin kişi hakkında mahkûmiyet kararı vermesi halinde ise dernekteki görevleri sona erecektir.
3. *Usule ilişkin güvencelerin olmayışı*
4. Görevden uzaklaştırma veya faaliyetten alıkoyma şeklindeki idari karar hakkında temyiz talebi ile mahkemeye başvurulabilir. Ancak, yargı denetimi kapsamındaki bu usulün Avrupa Sözleşmesinin 6. maddesinde belirtilen şartlara uygunluğu hakkında şüpheler mevcuttur. Avrupa İnsan Hakları Komiseri, 19 Şubat 2020 tarihinde yayınladığı raporda, Türk yargısında terörizm ile ilgili davaların ele alınışında, masumiyet karinesi, kanunsuz suç ve ceza olmaması, suçların geriye yürümezliği veya aynı suçtan tekrar yargılama yapılamaması gibi hukukun temel ilkelerini riske sokan ciddi sorunların olduğuna işaret etmiştir.[[61]](#footnote-61) Aynı zamanda, çekişmeli yargılama, silahların eşitliği ve avukat hakkı gibi usule ilişkin güvenceler, olağanüstü hal sırasında ciddi ve kalıcı bir şekilde aşındırılarak, Hukukun Üstünlüğünün özünü tehdit eden bir hukuki güvensizlik ve keyfilik seviyesine ulaşılmıştır.[[62]](#footnote-62)
5. Venedik Komisyonu’nun örgütlenme özgürlüğü hakkında Ortak Rehberinde, hakları ihlal edilen dernekler, dernek kurucuları ve üyeleri ile haklarını kullanmalarını etkileyen kararlara itiraz etmek ya da bu kararların incelenmesini istemek amacıyla örgütlenme özgürlüğünü kullanmak isteyen tüm kişiler için etkili başvuru hakkı ilkesi vurgulanmaktadır.[[63]](#footnote-63) Görevden uzaklaştırma/faaliyetten alıkoyma – ve *a fortiori* derneğin feshi - durumunda yargı denetimi son derece önemlidir ve masumiyet karinesi ilkesi de dikkate alındığında çok hızlı bir şekilde uygulanmalıdır. Mahkemelerin, geçici tedbir alma yönteminden yararlanarak, alınan tedbirleri kaldırma yetkisi olmalıdır. Usullerin adaletli ve şeffaf olması gerekir.
6. *Kayyum atanması*
7. Herhangi bir sivil toplum örgütünün kurul üyelerini/personelini görevden alma kararının uygulanmasını takiben, Dernekler Kanunu ve Medeni Kanun temelinde İçişleri Bakanı, mahkeme emri ile görevden alınan kişiler yerine kayyum atayabilir. Bu değişiklikten önce, sadece Dernekler Kanununun 27. maddesinde ve Türk Medeni Kanununun ilgili maddelerinde tanımlanan kamu yararına çalışan derneklere mahkeme emri ile kayyum atanması mümkündü. Bu olasılık artık “Derneğin Mahkeme Kararı ile Feshine” ilişkin 89. maddesi uyarınca tüm dernekler için uygulanabilir hale getirilmiştir. Derneğin görevden uzaklaştırılan organları ya da personeli yerine kayyum(lar) atanabilir.[[64]](#footnote-64)
8. Kayyum atamalarında dernek üyelerinin ya da kurulunun herhangi bir şekilde rızasının alınmasına dair bir düzenleme yapılmamıştır. Göreve atandıktan sonra kayyumların eylemlerine dair hiçbir kısıtlama bulunmamaktadır. Kayyumlar mahkeme önünde sorumludur ve mevzuata uymak zorundadır. Bununla birlikte, kayyumların STÖ’nün menfaatlerini dikkate alması için bir teminat olarak, mahkemenin kayyumun atanmasından önce ilgili STÖ üyeleri ya da kurulu ile istişare etmesini gerekli kılan bir yasal hüküm yoktur. Sonuç olarak, derneklere kayyum atanması, derneklerin işlerini kendi başına yürütme hakkına karşı ciddi bir ihlal teşkil etmektedir ve bu tedbirin alınması illa ki gerekliyse, daha yumuşak bir müdahale yapılması için çeşitli istişare yolları aslında mevcut olduğu için tedbir ne gereklidir ne de ölçülüdür. Bunun gibi ölçüsüz tedbirler, bağımsız bir derneğin yapısını değiştirmek ve derneğin üzerindeki hükümet kontrolünü sıkılaştırmak anlamındadır, zira yetkililerin derneğin gündeminden ziyade hükümete sadık olan bireyleri kayyum olarak ataması riski yüksektir.
9. *STÖ’lerin faaliyetten alıkonulması ve olası fesihleri (30/A (2) sayılı Madde)*
10. Dernekler Kanununun 30/A sayılı maddesinin değiştirilmiş fıkrasına göre, İçişleri Bakanı derneği geçici olarak faaliyetten alıkoyabilir ve derneğin idari kadrosunun ve/veya personelinin uzaklaştırılması yeterli değil ise mahkemeye başvurabilir. Mahkeme konuyu 48 saat içinde karara bağlamalıdır; mahkeme, İçişleri Bakanının kararını yasallık bakımından değerlendirerek karara bağlar ve derneğin faaliyetten geçici alıkoyulmasını teyit edebilir. Bu durumda yargılama Türk Medenî Kanununun 89. maddesine göre devam eder ve derneğin feshi ile sonuçlanabilir. Derneğin faaliyetten alıkoyulması gibi sert bir önlemin yanı sıra, 7262 sayılı Kanunun 3. maddesi uyarınca derneğin malvarlığı da dondurulabilir. Maddeye göre, Cumhurbaşkanının kitle imha silahlarının yayılmasının finansmanı iddiası üzerine örgütlerin malvarlığını dondurma yetkisi vardır.
11. Venedik Komisyonu, derneğin yakın şiddet tehlikesi içeren ya da kanunun ciddi şekilde ihlalini teşkil eden bir davranış içinde olduğu durumlarda son çare olarak başvurulması gereken derneğin yasaklanması ya da feshi[[65]](#footnote-65) gibi kararlar alınırken ölçülülük ilkesini uygulamanın daha da önemli hale geldiğini tekrar belirtmektedir. Dernekler Kanununun 30/A sayılı maddesinin ikinci fıkrasında sadece derneği geçici olarak faaliyetten alıkoyulmasından bahsedilse bile, bu tedbir aslında, önceki paragrafta belirtildiği gibi, derneğin feshine kadar giden bir sürecin ilk adımı olabilir. Dolayısıyla, faaliyetten geçici alıkoyma tedbirinin aksine, dernek feshini son çare olarak kabul eden ilgili uluslararası standartlara uyulması gerekir. Faaliyetten geçici alıkoyma durumunda da gereklilik ve ölçülülük ilkelerine uyulmalıdır. AİHM, zorunlu feshin bir derneğe verilebilecek mümkün olan en sert yaptırım olduğunu ve dolayısıyla ancak çok ciddi suiistimalin olduğu istisnai koşullarda uygulanması gerektiği belirtmiştir.[[66]](#footnote-66) Bu nedenle yerel hukuk, bu tür aşırı sert yaptırımların uygulanacağı koşulların ve sebeplerin sınırlarını net olarak çizmelidir.[[67]](#footnote-67) Venedik Komisyonu, “STÖ’lerin feshedilmesinin, sağlam nedenlere dayalı bir gerekçe temelinde alınması gereken aşırı bir tedbir olduğunu ve uluslararası içtihat hukukuna göre sadece istisnai durumlarda başvurulması gerektiğini”[[68]](#footnote-68) zaten genel olarak belirtmiştir.
12. Komisyonun görüşüne göre, STÖ’lere yönelik yoğun denetimler (Dernekler Kanununun 19. maddesi), denetim ile ilgili yükümlülüklerin ihlali halinde artırılan hapis cezalarının ve yüksek idari para cezalarının caydırıcı etkisi ve STÖ yöneticilerinin ve kurul üyelerinin görevden alınma ihtimali ile birlikte ele alındığında, tüm bu tedbirler ölçüsüzdür ve demokrasiyi ve Hukukun Üstünlüğünü doğrudan etkilemektedir.

## 5. Yabancı dernekler

1. Dernekler Kanununun 36. maddesini değiştiren 7262 sayılı Kanunun 17. maddesi ile merkezi yurtdışında bulunan derneklerin Türkiye’deki faaliyetleri, veri raporlama ile ilgili kanun hükümleri dâhil, Türk hukukunun kapsamına sokulmaktadır. Bu, söz konusu derneklerin şubelerinin ve temsilciliklerinin örgütlenme hakkına ciddi müdahaleler yapılabileceği anlamına gelmektedir. Bu durum örgütlenme hakkının ihlal edilmesine yol açabilir, zira Sözleşmeye taraf devletlerde hukuka uygun olarak bulunan herkes, yabancı uyruklu olsun ya da olmasın, örgütlenme özgürlüğünün korunması hakkına sahiptir. Bu geniş kapsamlı uygulamanın yanı sıra, yüksek para cezaları ve özellikle “ortak faaliyette ve işbirliğinde bulunma” kavramları ve “risk değerlendirmesi” ölçütleri ve usulü başta olmak üzere yasaklanan faaliyetlere ilişkin tanımların muğlak olması nedeniyle, söz konusu dernekler Türkiye’de faaliyet göstermekten vazgeçebilir.
2. Ayrıca, bu kuruluşların Türkiye’de herhangi bir faaliyet ve işbirliğinde bulunması için izin alması gerekmektedir. Yabancı dernekler kayıt işlemleri ve işlevlerinde ulusal dernekler ile aynı koşullara uymak zorundadır, bu nedenle bu müdahalenin yapılması için görünürde bir gerekçe bulunmamaktadır. Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi dini dernekler ile ilgili kararında, “örgütlenmiş dini toplulukların yaşamına katılarak din özgürlüğü hakkını kullanma becerisine ilişkin, (ülke vatandaşlarına) ve yabancı uyruklu kişilere…. yönelik farklı bir muamele yapmak için makul ve nesnel bir gerekçe bulunmadığını” belirtmiştir.[[69]](#footnote-69) Komisyon, yabancılara uygulanan ayrımcılık yapmama ilkesinin aynı şekilde olağan dernekler için de geçerli olduğu görüşündedir.
3. Yabancı ortakların terörist grupların ya da eylemlerin finansmanına karıştıklarına dair ikna edici savlar ileri sürülmeden, örgütlenme özgürlüğü haklarına yapılan ve belirgin özelliği olmayan bu sınırlama, gereklilik ve ölçülülük şartlarını yerine getirmemektedir. Venedik Komisyonu, yabancıların siyasi faaliyetlerinin kısıtlanması için belli bir alan tanıyan Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin 16. maddesinin, genel olarak formüle edilmiş bu gibi kısıtlayıcı kurallar koymak için gerekçe olarak kullanılmaması gerektiği görüşündedir.

## 7262 sayılı Kanunun kabul edilmesinde izlenilen usul

1. 7262 sayılı Kanun hızlı bir şekilde kabul edilmiştir. TBMM Adalet Komisyonunda düzenlenen iki oturum geniş kapsamlı istişareler yapılmadan hızlandırılmıştır. Örgütlenme Özgürlüğü Rehberinde yer alan “*Derneklere, kendi faaliyetlerini ilgilendiren düzenlemeler ya da uygulamaların sunulması ve uygulanması sürecinde danışılmalıdır*” [[70]](#footnote-70)şeklindeki ilkeye aykırı olarak, sivil topluma ve diğer ilgili paydaşlara sürece herhangi anlamlı bir katkıda bulunma şansı verilmemiştir. Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesinin Avrupa’da Sivil Toplum Örgütlerinin Yasal Statüsü hakkında 2007(14) sayılı Tavsiyesine göre “*STÖ’lerin kendi statülerini, finansmanını ya da faaliyet alanlarını etkileyen birincil ve ikincil mevzuatın hazırlanması sürecinde STÖ’ler ile istişare edilmelidir*” (parag. 77). Ayrıca, Tavsiyeye ilişkin Açıklayıcı Memorandumda “*STÖ’ler ile sadece hedefleri ile ilgili konularda değil, aynı zamanda bu hedeflere ulaşma becerilerini etkileme potansiyeli olan kanun değişiklikleri teklifleri hakkında da istişare edilmesi zaruridir.* *İstişare yapılması, sadece değişikliklerden dolayı STÖ’lerin menfaatleri ve demokratik topluma yapabilecekleri önemli katkı doğrudan etkilenebileceği için değil, aynı zamanda STÖ’lerin operasyonel deneyimleri sayesinde teklifin uygulanabilirliği hakkında muhtemelen faydalı öngörüye sahip olmaları nedeniyle gereklidir*.” (parag 139).[[71]](#footnote-71)
2. Komisyon, mevzuat sürecinin usule ilişkin bu unsurunu defalarca vurgulamıştır: mevzuatın kabul edilmesinden önce sivil toplum örgütleriyle kamu istişaresi yapılması ve kamuoyunda güven oluşması. Dolayısıyla mevzuatın kabul edilmeden önce sivil toplum örgütleri ile istişare yapılması, Avrupa ülkelerinin yerel mevzuat süreçlerinde uymaya çalışması gereken iyi uygulamaların bir parçasıdır.[[72]](#footnote-72) 7262 sayılı Kanunun hızlı bir şekilde kabul edilişinde, yukarıda bahsedilen şartlara uyulmadığı görülmektedir.

## IV. Sonuç

1. Venedik Komisyonu, Türkiye'nin karşı karşıya kaldığı zor güvenlik durumunun ve yetkililerin terörle mücadelede finansmanına karşı alınacak tedbirler de dahil olmak üzere etkili tedbirler getirme arzusunun tamamen farkındadır. Ancak Komisyon, Türk makamlarına bu gibi durumlarda bile Üye Devletlerin terörle mücadele için her türlü adımı atarken uluslararası hukuk, özellikle uluslararası insan hakları hukuku, uluslararası mülteci hukuku ve uluslararası insani hukuk gibi tüm yükümlülüklerine uymak zorunda olduğunu hatırlatmak ister. İnsan haklarına ve Hukukun Üstünlüğüne saygı, her türlü başarılı terörle mücadele çabasının önemli bir parçasıdır.
2. Venedik Komisyonu, yasa koyucunun amacının 2019 FATF Türkiye raporundaki tavsiyelere ve kanunda belirtilen ilgili BMGK Kararlarına uymak olduğu konusunda bilgilendirilmiştir. Bununla birlikte, Venedik Komisyonu, yeni hükümlerin, amaçları ve kayda geçen faaliyetlerinden bağımsız olarak tüm dernekler için geçerli olması ve temel insan hakları, özellikle de örgütlenme ve ifade özgürlüğü ve adil yargılanma hakkı açısından çok geniş sonuçlara yol açması nedeniyle, yasa koyucunun 7262 sayılı Kanunun 7-17 maddelerinde seçtiği çözümün bu kapsamın ötesine geçtiğini endişe ile kayda geçmektedir.
3. Venedik Komisyonu, demokratik bakış açısından sorunlu şekilde, kanunun “zorlayıcı gücünün” kaderini belirleyebileceği toplumun gözünde adalet ve adil tutuma uygun olup olmadığına bağlı olması nedeniyle meşruluğunu ve kabul edilebilirliğini azaltarak, söz konusu kanunun sivil toplum ve diğer paydaşlarla herhangi bir istişarede bulunmadan aceleyle kabul edilmiş olmasını üzüntü ile karşılamaktadır. Tüm paydaşlar ve sivil toplum ile istişareler, bir devletin uymak zorunda olduğu diğer taahhütlerden bağımsız olarak gerçekleşmelidir.
4. Venedik Komisyonu, derneklerin yardım toplama faaliyetleriyle ilgili hükümlerin örgütlenme özgürlüklerinin ciddi bir şekilde kısıtlanmasıyla sonuçlanabileceği görüşündedir. Komisyon, fonların terör faaliyetlerini finanse etmek için kullanılma riski olduğunu kabul etmektedir. Ancak yardım toplama ile ilgili yeni yasal hükümler, ayrım gözetmeyen bir kapsamda ele alındıklarında, gereklilik ve orantılılık gereklerini karşılamıyor gibi görünmektedir. Öte yandan, Yardım Toplama Kanunu'nda yapılan değişikliklerin anlatım biçimindeki belirsizlik ve izin başvurularına dair açık ve nesnel ölçütlerin yokluğunda hükümetin çevrimiçi bağış toplama girişimleri üzerindeki kontrolü, yetkililerin kapsamlı şekilde yaptırımları uygulayabilmesi ile birlikte dikkate alındığında, STÖ'lerin meşru fon toplama faaliyetlerini olumsuz etkileyebilir ve bu nedenle örgütlenme özgürlüğü hakları ihlal edilebilir.
5. Risk değerlendirmesinde şeffaflığın bulunmaması ve bunun terör oluşumları tarafından finansmana açık olduğu belirlenen STÖ’ler yerine tüm sivil toplum sektörüne ayrım gözetmeksizin uygulanması, önerilen denetimlerin, "risk değerlendirmesi" yapma bahanesiyle sivil toplum aktivizmini caydırma amacıyla kötüye kullanılmasına neden olabilir. Önerilen denetim sistemi, gerekli ve orantılı olanın sınırını aşmakta; getirilen önlemler aşırı geniş kapsamlı görünmektedir ve denetim yükümlülüklerinin ihlali nedeniyle artan yaptırımlar nedeniyle de STÖ'ler üzerinde soğutma etkisine sahip olacaktır.
6. Dernekler Kanunu'nda yapılan değişiklikler, yetkililerin yönetim kurulu üyelerini adli inceleme yapılmadan görevden almalarını ve yerlerine ilgili dernek üyelerinin onayına ihtiyaç duymayan kayyumların atanmasını sağlamaktadır. Sonuç olarak, bir veya daha fazla kişinin dernek organlarına onay almadan ve dernek ile üyelerinin yararına hareket ettiklerine dair açık bir teminat olmaksızın yerleştirilmesi, derneklerin kendi işlerini yürütme hakkının ciddi bir ihlali anlamına gelmektedir.
7. Bir derneğin feshine yol açan askıya alma kararı İçişleri Bakanı tarafından verilemez ve bunun için mahkeme kararına gerek duyulurken, bu tür bir karar sadece bir son çare tedbiri olarak, orantılılık ilkesine uygun ve yeterli adil yargılanma teminatı ile alınmalıdır.
8. Türkiye'deki faaliyetleri için, veri raporlama hükümleri de dahil, Türk hukukuna tabi olan yabancı dernekler, söz konusu değişikliklerdeki kusurlardan eşit derecede etkilenmektedir. Ayrıca, bunlara Türkiye'de herhangi bir işbirliği faaliyeti için izin alma yükümlülüğünün getirilmesi, gereklilik ve orantılılık gereklerini karşılamamaktadır.
9. Venedik Komisyonu bu nedenle aşağıdaki önemli önerileri yapmaktadır:

Derneklerin kaynak arama hakkına sadece AİHS Madde 11(2) ve ICCPR Madde 22(2)'de bahsi geçen şekliyle meşru bir amaca ulaşmak için demokratik bir toplumda kısıtlamanın gerekli olduğu durumlarda sınırlama getirilmesi;

Müfettişlerin bağış toplama faaliyetlerinde bulunanlardan bilgi ve belge talep etme yetkisinin, sivil toplum kuruluşlarının ilişkilerinin, üyelerinin ve kurucularının gizlilik hakkına uygun olarak, sadece belirli bir denetim faaliyeti çerçevesinde ve denetim kapsamında konuyla ilgili olarak kullanılmasının sağlanması;

Terörle ilgili suçlardan hüküm giyenlerle ilgili olarak bir STÖ içinde yeniden yönetici pozisyonuna girme yasağını uygularken orantılılık ilkesine uygunluğun sağlanması;

Denetimlerin kötüye kullanılmasını önleme ve denetim yükümlülüklerinin ihlaline yönelik yaptırımların orantılı olarak uygulanmasını sağlama amacıyla derneklerin risk değerlendirmesine dayalı denetimlerini düzenleyen hükümlerin öngörülebilirliğinin ve erişilebilirliğinin sağlanması;

Yönetim kurulu üyelerinin görevden alınması ve yerlerine mahkeme tarafından atanan kayyumların getirilmesi konusunda, mahkemenin, atananların STÖ’nün çıkarı doğrultusunda hareket etmesini sağlamak amacıyla, STÖ üyeleri ve/veya yönetim kurulu ile kayyumların seçimi ile ilgili istişarelerde bulunmasının sağlanması;

Faaliyetlerin askıya alınmasına ve, evleviyetle (*a fortiori),* derneklerin sadece istisnai durumlarda ve son çare (*ultimum* remedium) olarak, orantılılık ilkesine uygun şekilde yasaklanmasına veya dağıtılmasına izin verilmesi;

Sadece ulusal derneklerin değil, Türkiye topraklarında faal yabancı derneklerin de örgütlenme özgürlüğünün uygun şekilde sağlanması.

1. 2860 sayılı Yardım Toplama Kanunu, CDL-REF(2021 )036 [↑](#footnote-ref-1)
2. 5253 sayılı Dernekler Kanunu, COL-REF (2021)037. [↑](#footnote-ref-2)
3. 7262 sayılı Kitle İmha Silahlarının Yayılmasının Finansmanının Önlenmesine İlişkin Kanun, CDL­ REF(2021)035. [↑](#footnote-ref-3)
4. Bakınız Venedik Komisyonu, CDL-AD(2019)002 - Derneklere fon sağlanması hakkında rapor, parag.40. [↑](#footnote-ref-4)
5. Bakınız AİHM, *Kavala – Türkiye davası,* başvuru no. 28749/18; 10.12.2019 tarihli karar, *Pi§kin – Türkiye davası,* başvuru no.33399/18; 15.12.2020 tarihli karar, bakınız ayrıca *Avrupa Konseyi Parlamenter Meclisinin* 22 Nisan 2021 tarihinde kabul edilen *2376 (2021)* sayılı Kararı, parag. 14, erişim adresi: https://pace .coe.int/pdf/9ac20bc4b53b10363ada89a046f6f27b24d14e214bf91f522a494ef19e341c07/resolution

%202376.pdf. Bakınız ayrıca AKPM *Avrupa Konseyi Üyesi Devletler Tarafından Yükümlülüklerin ve Taahhütlerin Yerine Getirilmesini İzleme Komitesi (İzleme Komitesi) tarafından kabul edilen Rapor (Doc. 15272) “'Türkiye’de demokratik kurumların işleyişi”,* Bölüm 5.3 “Baskı Altında Muhalif ve Eleştirel Sesler”, erişim adresi: https:[//www](http://www.ecoi.net/en/file/local/2050294/doc.%2B15272.pdf).[ecoi](http://www.ecoi.net/en/file/local/2050294/doc.%2B15272.pdf).[net/en/file/local/2050294/doc.+15272.pdf](http://www.ecoi.net/en/file/local/2050294/doc.%2B15272.pdf) [↑](#footnote-ref-5)
6. BM Güvenlik Konseyinin bu konuda, üç denetim mekanizmasına bağlı olarak üç dizi kararı bulunmaktadır: a) El-Kaide, Taliban ve şimdi IŞİD’e karşı yaptırım sistemini belirleyen ve sistemin uygulanışını izlemek üzere “1267 komitesini” kuran 1267 (1999) sayılı BM Güvenlik Konseyi kararı ve devamı niteliğindeki kararları, (https://undocs.org/en/S/RES/1267(1999)); b) BM Terörizmin Finansmanının Önlenmesine Dair Uluslararası Sözleşmesinde yer alan bazı hükümleri temel alarak, CTC-BM Güvenlik Konseyi Terörle Mücadele Komitesini kuran ve terörizme karşı uygulanan genel yaptırımlara ilişkin 1373 (2001) sayılı BM Güvenlik Konseyi kararı ([https://undocs.org/S/RES/1373(2001)](https://undocs.org/S/RES/1373%282001%29)), ve c) kitle imha silahlarının yayılmasına karşı bir rejim oluşturan ve “1540 Komitesi” kuran 1540(2004) sayılı BM Güvenlik Konseyi kararı ve devamı niteliğindeki karar ([https://undocs.org/S/RES/1540(2004)](https://undocs.org/S/RES/1540%282004%29)). [↑](#footnote-ref-6)
7. 2462(2019) sayılı BM Güvenlik Konseyi Kararı, erişim adresi: https://undocs.org/S/RES/2462(2019) [↑](#footnote-ref-7)
8. Bakınız Ekim 2020’de güncellenen Kara Para Aklama ve Terörizmin ve Yayılmasının Finansmanı ile Mücadelede Uluslararası Standartlar (FATF Tavsiyeleri), erişim adresi: Documents - Financial Action Task Force (FATF) (fatf-gafi.org) [↑](#footnote-ref-8)
9. Bakınız Kara Para Aklama ve Terörizmin Finansmanı ile Mücadelede Tedbirler, Türkiye, Karşılıklı Değerlendirme Raporu, erişim adresi: Mutual-Evaluation-Repo rt-Turkey-2019.pdf (fatf-gafi.org) [↑](#footnote-ref-9)
10. Bakınız a.g.e. sayfa 181-182. FATF’nın 8 sayılı tavsiyesi: “Ülkeler, terörizmin finansmanı amacıyla istismar edilmeye karşı zafiyeti olduğunu tespit ettikleri kar amacı gütmeyen kuruluşlar ile ilgili kanunların ve düzenlemelerin yeterliliğini incelemelidir. Ülkeler, bu kuruluşları terörizmin finansmanı amaçlı istismardan korumak için, risk temelli yaklaşıma uygun olarak odaklı ve ölçülü tedbirler uygulamalıdır. TF amaçlı istismarlar, (a) meşru kuruluş kisvesi altında hareket eden terör örgütleri; (b) malvarlığı dondurma tedbirlerinden kaçmak vs. gibi amaçlar dâhil, meşru kuruluşların terörizmin finansmanı amacıyla araç olarak kullanılması; ve (c) meşru amaçlar için kullanılması planlanan fonların gizlice terör örgütlerine aktarıldığının saklanması şeklinde olabilir.” [↑](#footnote-ref-10)
11. Bakınız Transitional lnstitute/Statewatch, Counter-Terrorism, 'Policy Laundering' and the FATF: Legalising Surveillance, Regulating Civil Society, erişim adresi: [https://www.statewatch.org/media/documents/analyses/no-171- fafp-report.pdf](https://www.statewatch.org/media/documents/analyses/no-171-%20fafp-report.pdf): Bakınız ayrıca Charity and Security Network, FATF and Human Rights, erişim adresi: https://charityandsecuri ty.orq/issue-briefs/fatf human rights/ [↑](#footnote-ref-11)
12. Bakınız a.g.e., s 7. [↑](#footnote-ref-12)
13. Erişim adresi: 2-3261.pdf (tbmm.gov.tr) [↑](#footnote-ref-13)
14. Erişim adresi: https://www.resmiqazete.qov.tr/eskiler/2020/12/20201231M5-19.htm [↑](#footnote-ref-14)
15. Terörle mücadelede insan haklarının ve temel özgürlüklerin geliştirilmesi ve korunmasına ilişkin Özel Raportör; Barışçıl toplantı ve örgütlenme özgürlüğü haklarına ilişkin Özel Raportör; ve İnsan hakları savunucularının durumuna ilişkin Özel Raportörün yetki ve görevlerine bakınız. OL TUR 3/2021, Ill. i, 11 Şubat 2011. Bakınız ayrıca: *Mali Eylem Görev Gücü Tavsiyelerinin Uygulanması ve Türkiye’de Sivil Topluma Etkilerinin İncelenmesi*, Türkiye Üçüncü Sektör Vakfı, TÜSEV, Şubat 2021, s. 18, erişim adresi: https://www.tusev.org.tr/usrfiles/images/MaliEylemGorevGucuSivilToplumEN 26022021.pdf [↑](#footnote-ref-15)
16. BM Güvenlik Konseyinin şu kararlarına atıfta bulunulmuştur: BM Güvenlik Konseyi Kararı no. 1267 (1999) ve devamı niteliğindeki kararlar 1988 (2011),1989 (2011) , 2253 (2015) and 1373 (2001) . [↑](#footnote-ref-16)
17. Bakınız üstteki not (not 9). [↑](#footnote-ref-17)
18. Bakınız *üstteki not (not 15). Avrupa Konseyi Parlamenter Meclisinin* *22 Nisan 2021 tarihli* *2376 (2021) sayılı Kararı, parag. 23.3,* Bakınız ayrıca, kanun teklifinin anayasaya aykırı olduğu ve örgütlenme hakkının ihlali anlamına geldiği gerekçesi ile 694 STK tarafından imzalanan dilekçe, erişim adresi: https://siviltoplumsusturulamaz.org/ [↑](#footnote-ref-18)
19. Bakınız Bakanlar Komitesinin Avrupa’da sivil toplum örgütlerinin yasal statüsü hakkında Tavsiye Kararı, CM/Rec(2007)14, önsöz, parag 2. [↑](#footnote-ref-19)
20. Bakınız Venedik Komisyonu, CDL-AD(2011 )035, Azerbaycan Cumhuriyetinde sivil toplum örgütlerine ilişkin mevzuatın insan hakları standartlarına uygunluğu hakkında Görüş, parag. 41 [↑](#footnote-ref-20)
21. Bakınız Venedik Komisyonu, CDL-AD(2011 )036-Belarus Cumhuriyetinde kayıt dışı derneklerin haklarına ilişkin ceza kanununun 193-1. maddesinin evrensel insan hakları standartlarına uygunluğu hakkında Görüş, parag 72. [↑](#footnote-ref-21)
22. Bakınız CDL-AD(2014)046, AGİT Demokratik Kurumlar ve İnsan Hakları Ofisi (AGİT/DKIHO) ve Venedik Komisyonu tarafından yayınlanan 2014 tarihli Örgütlenme Özgürlüğü Ortak Rehberi, parag. 71-75. [↑](#footnote-ref-22)
23. Bakınız AİHM, Cumhuriyet halk partisi – Türkiye davası, başvuru no.19920/13; 26.04.2016 tarihli karar, parag. 86, 97 ve 105. [↑](#footnote-ref-23)
24. Bakınız Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO), Digest of decisions and principles of the Freedom of Association, ILO Yönetim Kuruluna bağlı Komite, beşinci (düzenlenmiş) baskısı, 2006, parag. 1072 [↑](#footnote-ref-24)
25. Bakınız Bakanlar Komitesi, *CM/Rec(2007)14,* parag. 76 ve 77; bakınız ayrıca BM Genel Kurulu, *Declaration on the Right and Responsibility of Individuals, Groups and Organs of Society to Promote and Protect Universally Recognized Human Rights and Fundamental Freedoms,* 8. madde. [↑](#footnote-ref-25)
26. Bakınız *Ortak Rehber,* parag. 169 ve 171 [↑](#footnote-ref-26)
27. Bakınız a.g.e, parag. 174 ve 177 [↑](#footnote-ref-27)
28. Bakınız *Ortak Rehber,* ilke 7, parag. 32; Bakınız ayrıca Bakanlar Komitesi CM/Rec(2007)14, parag. 50. [↑](#footnote-ref-28)
29. Bakınız Venedik Komisyonu, CDL-AD(2019)002 – Derneklere fon sağlanması hakkında rapor, parag.18. [↑](#footnote-ref-29)
30. Bakınız a.g.e., parag 139. [↑](#footnote-ref-30)
31. Her iki sözleşmede kısıtlamaların yapılabilmesi için benzer gerekçeler sunulmaktadır. “Ulusal güvenlik ya da kamu güvenliği, kamu düzeni, kamu sağlığının ya da ahlakının korunması ya da başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması”. [↑](#footnote-ref-31)
32. Bakınız Venedik Komisyonu, CDL-AD(2019)002 - Derneklere fon sağlanması hakkında rapor, parag. 9. [↑](#footnote-ref-32)
33. Bakınız Ortak Rehber, İlke 10, bakınız ayrıca Venedik Komisyonu, DL-AD(2019)002 - Derneklere fon sağlanması hakkında rapor, parag 147. [↑](#footnote-ref-33)
34. Bakınız Ortak Rehber, parag. 113-115. Bakınız ayrıca Venedik Komisyonu, CDL-AD(2019)002 Derneklere fon sağlanması hakkında rapor, parag 116. Bakınız AİHM, *Tebieti Muhafize Cemiyyeti ve lsrafilov – Azerbaycan davası,* başvuru no.37083/03, 8 Ekim 2009 tarihli karar, parag. 82 ve 83. [↑](#footnote-ref-34)
35. Bakınız AİHM, Aliyev ve diğerleri- Azerbaycan davası, başvuru no.28736/05, 18 Aralık 2008 tarihli karar, parag. 35. [↑](#footnote-ref-35)
36. Bakınız, ör. AİHS (Madde 8.2; Madde 9.2, Madde 10.2 ve Madde 11.2), ICCPR (Madde 18.3, Madde 19.3 a ve b, Madde 21, Madde 22.2). [↑](#footnote-ref-36)
37. Bakınız Venedik Komisyonu, CDL-AD(2019)002 - *Derneklere fon sağlanması hakkında rapor*, B. [↑](#footnote-ref-37)
38. Bakınız Ortak Rehber, parag. 263 [↑](#footnote-ref-38)
39. Bakınız Ortak Rehber, parag. 270. Ian Brown’ın 2013 tarihli Raporuna atıfta bulunulmaktadır, *Report on Online Freedom of Expression , Assembly and Association and the Media in Europe*, MCM(2013)007, erişim adresi https://rm.coe.int/1680484e7e [↑](#footnote-ref-39)
40. Bakınız Venedik Komisyonu, CDL-AD (2006)015, *Acil Durumlarda İnsan Haklarının Korunması Hakkında Görüş*, 4 Nisan 2006, parag. 5. [↑](#footnote-ref-40)
41. Bakınız Avrupa Konseyi Parlamenter Meclisinin 1840 (2011) sayılı Kararı, *İnsan Hakları ve Terörle Mücadele*, parag. 2. [↑](#footnote-ref-41)
42. AİHM, *Osman – Birleşik Krallık davası*, başvuru no. 23452/94, 28 Ekim 1998 tarihli karar, parag. 115; bakınız ayrıca, *Branko Tomasic ve Diğerleri- Hırvatistan davası*, başvuru no. 46598/06, 15 Ocak 2009 tarihli karar, parag. 50. [↑](#footnote-ref-42)
43. Bakınız İnsan Hakları Evrensel Bildirgesinin önsözü, üçüncü paragraf. [↑](#footnote-ref-43)
44. Bakınız BM İnsan Hakları Yüksek Komiserinin gözlemleri, UN Doc.EICN.4/2002118, § 31. Bakınız ayrıca: Avrupa Hukuk Yoluyla Demokrasi Komisyonu, *Acil Durum Yetkileri*, Demokrasinin Bilim ve Tekniği No. 12 (1995), s.4; a.g.e, *Acil durumlarda insan hakları ve demokratik kuruluşların işleyişi*, Demokrasinin Bilim ve Tekniği No. 17 (1996), s. 143; a.g.e., Hukukun Üstünlüğü Kontrol Listesi, 18 Mart 2016, COL-AD (2016)007, parag 51. [↑](#footnote-ref-44)
45. Bakınız, ör. AİHS 8. maddenin 2. fıkrası (“ulusal güvenlik, kamu güvenliği”) 9. maddenin 2. fıkrası (“kamu güvenliği”), 10. maddesi2. fıkrası (“ulusal güvenlik (…) ya da kamu güvenliği) ve 11. maddenin 2. fıkrası (“ulusal güvenlik ya da kamu güvenliği”) ve 15. Madde. Bahsedilen ilk dört hükümde ayrıca “başkalarının hak ve özgürlüklerini korumak “da sınırlama yapma gerekçesi olarak gösterilmektedir. [↑](#footnote-ref-45)
46. Bakınız, Barışçıl toplantı ve örgütlenme özgürlüğü haklarına ilişkin Özel Raportörünün BM İnsan Hakları Konseyine sunduğu Rapor (Derneklere fon sağlanması ve barışçıl toplantıların düzenlenmesi), UN Doc. A/HRC/23/39, 24 Nisan 2013, parag. 35. [↑](#footnote-ref-46)
47. Bakınız T.C. Anayasa Mahkemesinin 8.10.2015 tarihli kararı, AYM, E. 2014/140, K. 2015/85, erişim adresi: : https://www.lexpera.corn.tr/resmi-gazete/metin/RG801Y2015N29542S201585/1 [↑](#footnote-ref-47)
48. Bakınız Türkiye’nin İnsan Hakları Eylem Planı, Mart 2021, erişim adresi: insan-haklari-ep-eng02-03-202115-16.pdf (adalet.gov.tr), 5. ilkeye göre “Mevzuat, tereddüt doğurmayacak şekilde açık, net, anlaşılır ve öngörülebilir kurallar içerir” 4. Amaç ise “İfade, Örgütlenme ve Din Özgürlüklerinin Korunması ve Geliştirilmesi” olarak belirlenmiştir. [↑](#footnote-ref-48)
49. Bakınız Avrupa Konseyi Parlamenter Meclisinin 2376 (2021) sayılı Kararı, kabul edilme tarihi 22 Nisan 2021,

parag. 21. [↑](#footnote-ref-49)
50. Bakınız Venedik Komisyonu, CDL-AD (2018)004 Romanya –Dernekler ve vakıflar hakkında 26/2000 sayılı Hükümet Yönetmeliğinin değiştirilmesine ilişkin 140/2017 sayılı Kanun Teklifi Hakkında Ortak Görüş, parag. 81. [↑](#footnote-ref-50)
51. 51 Bakınız Venedik Komisyonu, CDL-AD (2019)002, Derneklere fon sağlanması hakkında raporun İnsan Hakları Komitesine atıfta bulunulan 9. paragrafı, Mikhailovskaya ve Volchek – Belarus davası, CCPRIC/111/D/1993/2010 (Temmuz 2014), parag. 7.3; Bakınız ayrıca, İnsan Hakları Komitesi, Bildirim No. 2001/2010, Q – Danimarka davası, 1 Nisan 2015 tarihinde Görüşler kabul edildi, parag. 7.3. [↑](#footnote-ref-51)
52. Bakınız ayrıca, Venedik Komisyonu, COL-AD (2016)007, Hukukun Üstünlüğü Kontrol Listesi, I1.A-B. [↑](#footnote-ref-52)
53. Venedik Komisyonu, COL-AD (2016)007, Hukukun Üstünlüğü Kontrol Listesi, II, C. [↑](#footnote-ref-53)
54. Bakınız Ortak Rehber, parag. 228, bakınız ayrıca, CDL-AD (2019)002, Derneklere fon sağlanması hakkında rapor, parag. 13. [↑](#footnote-ref-54)
55. Bakınız Avrupa Konseyi İnsan Hakları Komiserinin Ülke Ziyareti Raporu, 19 Şubat 2020, erişim adresi: https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/turkish-authorities-must-restore- judici al-independence-and-stop­ targeting-and-silencing-human-rights-defenders, bakınız ayrıca üstteki not (not 5), AKPM Avrupa Konseyi Üyesi Devletler Tarafından Yükümlülüklerin ve Taahhütlerin Yerine Getirilmesini İzleme Komitesi (İzleme Komitesi) tarafından kabul edilen Rapor (Doc. 15272) “*'Türkiye'de demokratik kurumların işleyişi*", bakınız ayrıca: “*Avrupa Konseyi İnsan Hakları Komiserinin ziyaretine ilişkin rapor hakkında Türkiye’nin Gözlemleri*”, https://rm.coe.int/observations-by-the-turkish-authorities-on-the-report-by-dunja-mijatov/ 16809c8c7e [↑](#footnote-ref-55)
56. STÖ’lere yönelik risk değerlendirmeleri ve denetimlerin geniş kapsamlı tutulmasına ilişkin endişeler, resmi düzenlemeler uyarınca devlet adına faaliyet gösteren ya da kamu kaynaklarından fon sağlanan STÖ’ler ile ilgili değildir. Bu gibi durumlarda devletlerin, STÖ’lerin misyonlarına gösterdiği uyum, performanslarının niteliği ile mali denetimler ve ilgili kanunlara uygunluğunu tespit etmek üzere, STÖ’lere yönelik yıllık denetim ve değerlendirme yapması olağandır. [↑](#footnote-ref-56)
57. Bakınız üstteki not (not 8), FATF 8. Tavsiyesine ilişkin Yorum, s.58 [↑](#footnote-ref-57)
58. İçişleri Bakanlığı, Venedik Komisyonu ile düzenlenen sanal toplantıda, risk değerlendirmesi ile ilgili ölçütlerin ikinci mevzuat ile düzenlendiğini belirtmiştir. [↑](#footnote-ref-58)
59. Bakınız T.C. Anayasa Mahkemesi, Yaman Akdeniz ve diğerleri davası, Başvuru. No: 2014/3986, 2/4/2014; Youtube LLC

Corporation Service Company ve diğerleri davası [Genel],Başvuru . No : 2014/4705, 29/5/2014, parag 56-57). [↑](#footnote-ref-59)
60. Bakınız Venedik Komisyonu, CDL-AD(2019)002 - Derneklere fon sağlanması hakkında rapor, parag. 61-62, bakınız ayrıca üstteki not (not 50), CDL-AD(2018)004, parag. 81. Bakınız Venedik Komisyonu, CDL-AD(2018)006 Ukrayna’da

“Kamu Derneklerinin Mali Faaliyetleri ve Uluslararası Teknik Yardım Kullanımı Hakkında Bilgi Şeffaflığının Sağlanması için Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında 6674 sayılı Kanun Teklifi” ile “Kamu Derneklerinin Finansmanı ve Uluslararası Teknik Yardım Kullanımı Hakkında Bilgi Şeffaflığının Sağlanması için Ukrayna’da Vergi Kanunda Değişiklik Yapılması” hakkında 6675 sayılı Kanun Teklifine ilişkin Ortak Görüş, bakınız ayrıca CDL­ AD(2017)015, Macaristan’da Yurtdışından Destek Alan Örgütlerin Şeffaflığı Hakkında Kanun Teklifine” ilişkin Görüş. parag. 35 [↑](#footnote-ref-60)
61. Bakınız Avrupa İnsan Hakları Komiserinin Ülke Ziyaretine ilişkin Raporu, 19 Şubat 2020, erişim adresi: https://www.coe.inUen/web/commissioner/-/turkish-authorities-must-restore- judici al-independence­ and-stop-tarqetinq-and-silencinq-human-riqhts-defenders [↑](#footnote-ref-61)
62. Bakınız a.g.e., parag. 118. [↑](#footnote-ref-62)
63. Bakınız Ortak Rehber, ilke 11, s.19. [↑](#footnote-ref-63)
64. 4721 sayılı Türk Medeni Kanunu; 89. madde “Mahkeme Kararı ile”: Derneğin amacı, kanuna veya ahlâka aykırı hâle gelirse; Cumhuriyet savcısının veya bir ilgilinin istemi üzerine mahkeme, derneğin feshine karar verir. Mahkeme, dava sırasında faaliyetten alıkoyma dâhil gerekli bütün önlemleri alır” [↑](#footnote-ref-64)
65. Bakınız *Ortak Rehber,* parag. 113-115. [↑](#footnote-ref-65)
66. Bakınız AİHM, *Tebieti Muhafize Cemiyyeti ve Israfilov*, parag. 62. Mahkeme, STÖ’lerin iç yönetiminde belli bazı yasal şartların yerine getirilmemesinin, örgütün feshini haklı kılacak ölçüde ciddi bir suiistimal olarak değerlendirilemeyeceği kararını vermiştir (parag. 82). [↑](#footnote-ref-66)
67. Bakınız COL-AD (2019)002, parag. 116. [↑](#footnote-ref-67)
68. Bakınız COL-AD (2011)035, Azerbaycan Cumhuriyetinde sivil toplum örgütlerine ilişkin mevzuatın insan hakları standartlarına uygunluğu hakkında Görüş, parag. 107. Benzer şekilde Venedik Komisyonu, Macaristan’da “Yurtdışından Destek Alan Örgütlerin Şeffaflığı Hakkında Kanun Teklifine” ilişkin Görüşünde, Kanun teklifinde belirlenen şeffaflık yükümlülüklerinden birinin ihlali halinde, ihlal edilen yükümlülüğün yapısına bakılmaksızın, derneklere fesih cezası öngörülmesini eleştirmiştir (CDL­ AD(2017)015, parag. 60). Kanun Teklifinde belirtilen raporlama ya da beyanname yükümlülüklerin yerine getirilmemesinin fesih cezasını haklı kılacak kadar “ciddi bir suiistimal” olarak nitelendirilebileceğine ikna olmayan Venedik Komisyonu, derneklerin ancak suç sayılan faaliyette bulunduğu durumlarda mahkeme tarafından ölçülü olarak fesih kararı verilebileceğini belirtmiştir: Ancak, kanunla belirlenen raporlama yükümlülüklerinin yerine getirilmemesi gibi basit bir eksiklikte derneğin feshedilmesi ölçüsüz bir tedbir olarak görülmektedir (CDL-AD(2017)015, parag. 62). [↑](#footnote-ref-68)
69. Bakınız AİHM, *Kurtuluş Ordusu Moskova Şubesi-Rusya davası,* başvuru no. 72881/01, 5 Ekim 2006 tarihli karar, parag. 82. [↑](#footnote-ref-69)
70. Bakınız Ortak Rehber (CDL-AD(2014)046), parag. 106. [↑](#footnote-ref-70)
71. Bakınız CDL-AD (2018)013, Macaristan'da STÖ'leri doğrudan etkileyen ve "Soros’u Durdur" adıyla bilinen taslak Mevzuat Paketinin Hükümleri Hakkında Ortak Görüş, parag. 68. [↑](#footnote-ref-71)
72. CDL-AD (2017)015, Macaristan’da “Yurtdışından Destek Alan Örgütlerin Şeffaflığı Hakkında Kanun Teklifine” ilişkin Görüş, parag 72. Bakınız ayrıca CDL-AD(2016)001 Hukukun Üstünlüğü Kontrol Listesi, s. 13. [↑](#footnote-ref-72)