



**Derneklerin
Yerleşim Yerlerine
İlişkin
Uygulamaların
Doğurduğu
Sonuçların
Örgütlenme
Özgürlüğü
Bakımından
Değerlendirilmesi**

Doç. Dr. Ulaş Karan

Derneklerin Yerleşim Yerlerine İlişkin Uygulamaların Doğurduğu Sonuçların Örgütlenme Özgürlüğü Bakımından Değerlendirilmesi

Doç. Dr. Ulaş Karan¹

İçindekiler

Giriş	2
I- Çalışmaya Konu İki Uygulamanın Kapsamı	3
A- İçişleri Bakanlığı Hukuk Müşavirliği'nin Hukuki Görüşü	3
B- Dernekler Dairesi Başkanlığı'nın Genelgesi	4
II. Çalışmaya Konu İki Uygulamanın Genel Olarak Hukuka Uygunluğunun Değerlendirilmesi	4
A- İçişleri Bakanlığı Hukuk Müşavirliği'nin Hukuki Görüşü	5
B- Dernekler Dairesi Başkanlığı'nın Genelgesi	9
III. Çalışmaya Konu İki Uygulamanın Örgütlenme Özgürlüğü Bakımından Değerlendirilmesi	11
A- Genel Olarak Örgütlenme Özgürlüğüne Hakim Olan İlkeler	11
B- Müdahalenin Kanunilik Ölçütüne Uygunluğu	13
C- Müdahalenin Meşru Bir Amacının Bulunup Bulunmadığı	16
D- Müdahalenin Demokratik Bir Toplumda Gerekli Kabul Edilip Edilemeyeceği	17
1. Zorlayıcı Toplumsal İhtiyaç	18
2. Ölçülülük İlkesi	20
IV. Sonuç ve Öneriler	24
A- Aynı Yerleşim Yerinde Faaliyet Yasağının Kaldırılması	24
B- Derneklerin Yerleşim Yerlerinin Mesken Olarak Kabul Edilmesi	25
C- Diğer Öneriler	27
1. Derneklere Bütünüyle Dijital Ortamda Faaliyet İzni Verilmesi	27
2. Derneklere Sanal Ofis Kullanma Olanağının Tanınması	28

¹ İstanbul Bilgi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Öğretim Üyesi

Giriş

Bu çalışma, İçişleri Bakanlığı Hukuk Müşavirliği'nin (halihazırda Hukuk Hizmetleri Genel Müdürlüğü) 10.04.2013 tarihli ve 97110469-045-4910 sayılı hukuki görüşünde² ileri sürdüğü “*birden fazla derneğin veya bir dernekle başka bir özel veya tüzel kişiliğin aynı adreste faaliyette bulunmasının uygun olmayacağı*” görüşüne ilişkin ve İçişleri Bakanlığı Dernekler Dairesi Başkanlığı'nın (halihazırda Sivil Toplumla İlişkiler Genel Müdürlüğü) 20.08.2007 tarihinde yayınladığı 2007/83 sayılı “Dernek Merkezleri” konulu genelgedeki³ “*dernek merkezlerinin, kütükte mesken olarak gösterilen yerlerde açılması durumunda, kat malikleri kurulunun oybirliği ile karar alması zorunluluğu*” konusunda bir hukuki değerlendirme niteliğindedir.

Aşağıda daha ayrıntılı açıklanacağı üzere, derneklerin faaliyet serbestisine ve örgütlenme özgürlüğüne birer müdahale niteliğindeki bu sınırlamalar birçok açıdan hukuka aykırılık taşımaktadır. Çalışmada, öncelikle dernekler üzerinde ciddi bir mali yük getiren söz konusu iki uygulama genel anlamda hukuka uygunluk ve özel olarak ise örgütlenme özgürlüğü bağlamında değerlendirilmiş, ardından ise konuya ilişkin bazı öneriler sunulmaya çalışılmıştır. **Belirtmek gerekir ki, anılan öneriler bir kanun değişikliği gerektirmemekte olup Sivil Toplumla İlişkiler Genel Müdürlüğü (STİGM) tarafından aynı adreste faaliyet yasağı bağlamında bir tutum değişikliği ve derneklerin kütükte mesken görünen bir daireyi kullanabilmeleri için kat malikleri kurulunun oybirliği koşulu bakımından ise bir genelgenin yürürlükten kaldırılması yeterli gözükmektedir.**

Elbette Türkiye’de dernekler ve genel olarak sivil toplumla ilgili sorunlar bu çalışmada üzerinde durulan iki konu ile sınırlı değildir. Ancak doğrudan yasalardan kaynaklanmayan bu iki sorun diğer sorunların yanında kısa sürede çözüm üretilebileceği ve derneklerin faaliyetlerinin belirli bir düzeyde de olsa kolaylaştırma olanağı sağlayacağı için önerilerin dikkate alınarak kısa sürede belirtilen iki konuda bir iyileştirmeye gidilmesi mümkündür. Öte yandan, derneklere tamamen dijital ortamda faaliyet yürütme ve sanal ofis kullanma olanağının sağlanmasına yönelik önerilere de yer verilmiş ve böylelikle derneklerin ciddi bir maliyetten kurtarılarak kamu yararına daha fazla çalışma yapabilmelerinin sağlanabileceği vurgulanmıştır. Nitekim yakın zaman önce e-tebligat sistemine geçilerek derneklerin tebligatları elektronik ortamda alması olanağı getirilmiştir. Böylece derneklerin tebligat

² İçişleri Bakanlığı Hukuk Müşavirliği'nin 10.04.2013 tarihli, 97110469-045-4910 sayılı ve “Dernek Adresleri” konulu hukuki görüşü, https://www.siviltoplum.gov.tr/kurumlar/siviltoplum.gov.tr/Mevzuat/G%C3%B6r%C3%BC%C5%9Fler/Dernek%20Adresleri%2010_04_2013.rar (erişim: 01.08.2025).

³ Bkz, İçişleri Bakanlığı Dernekler Dairesi Başkanlığı'nın 20.08.2007 tarihli, 2007/83 sayılı ve “Dernek Merkezleri” konulu genelgesi, <https://www.siviltoplum.gov.tr/200783-dernek-merkezleri> (erişim: 01.08.2025).

süreçleri nedeniyle yaşayabilecekleri hak kayıplarının bir nebze önüne geçilmiş ve bu vesileyle derneğin mali ve yasal sorumlulukları ile ilgili konuları daha yakından takip etmeleri mümkün olmuştur.

I- Çalışmaya Konu İki Uygulamanın Kapsamı

A- İçişleri Bakanlığı Hukuk Müşavirliği'nin Hukuki Görüşü

2013 yılında, o dönemki adıyla İçişleri Bakanlığı Dernekler Dairesi Başkanlığı,⁴ “*dernek veya farklı bir tüzel kişiliğin birbirinden bağımsız odalarda ve birbirini etkilemeyecek şekilde*⁵ aynı adreste faaliyette bulunup bulunamayacağı hususunda” İçişleri Bakanlığı Hukuk Müşavirliği'nden⁶ bir hukuki görüş talep etmiştir. Dernekler Dairesi Başkanlığı görüş talebindeki konuya ilişkin olarak, kendi görüşünü “5253 sayılı Kanunun 19 uncu maddesine göre yapılacak denetim ve aynı Kanunun 20 nci maddesinde belirtilen kolluk kuvvetlerinin yetkilerini kullanması hususları göz önüne alındığında; birden fazla derneğin veya farklı bir tüzel kişiliği olan ticari bir kuruluşun aynı adresi kullanması hukuki ihtilaflara yol açacağından, söz konusu firma ve dernek merkezinin aynı adreste faaliyette bulunmasının uygun olmadığı...” şeklinde ifade etmiştir.

İçişleri Bakanlığı Hukuk Müşavirliği ise “*dernek veya farklı bir tüzel kişiliğin birbirinden bağımsız odalarda ve birbirini etkilemeyecek şekilde aynı adreste faaliyette bulunmaları*” konusuna “*mevzuatta yasaklayıcı bir hüküm bulunmamakla birlikte*”⁷ olumsuz yaklaşmıştır. Söz konusu görüş yazısına bakıldığında görüşe dayanak olarak tek bir argüman dile getirilmiştir. Bunlar derneklerin denetimlerinde ve kolluk görevlilerinin mevzuatta kaynaklanan yetkilerinin kullanılması durumunda “önemli sorunların yaşanabilecek olması” ihtimalidir.

Hukuki görüş talebi incelendiğinde Dernekler Dairesi Başkanlığı'nca “*dernek veya farklı bir tüzel kişiliğin birbirinden bağımsız odalarda ve birbirini etkilemeyecek şekilde aynı adreste faaliyette bulunmaları*” konusunda hukuki görüş talep edildiği dikkat çekmektedir. Bu talep Hukuk Müşavirliği tarafından “*birden fazla derneğin veya bir dernekle başka bir özel veya tüzel kişiliğin aynı adreste faaliyette bulunmasının uygun olmayacağı*” biçiminde yanıtlanmıştır. Hukuki görüşte Dernekler Dairesi Başkanlığı'nın soruyu dile getirdiği bağlamın ötesine geçilerek, herhangi bir ayrıma gidilmeksizin veya istisnaya yer

⁴ İçişleri Bakanlığı Dernekler Dairesi Başkanlığı, Bkz, <https://www.icisleri.gov.tr/hukuk> (erişim: 01.08.2025)

⁵ Vurgu yazara aittir.

⁶ İçişleri Bakanlığı Hukuk Müşavirliği, 2019 yılında “İçişleri Bakanlığı Hukuk Hizmetleri Genel Müdürlüğü” olarak yeniden yapılandırılmıştır. Bkz, <https://www.siviltoplum.gov.tr/> (erişim: 01.08.2025).

⁷ Vurgu yazara aittir.

verilmeksizin derneklerin herhangi bir gerçek veya tüzel kişiyle birlikte aynı yerleşim yerinde “bağımsız odalarda ve birbirini etkilemeyecek şekilde” dahi olsa faaliyette bulunamayacağı dile getirilmiştir. Hukuki görüşe bakıldığında Dernekler Dairesi Başkanlığı’nın çeşitli nedenlerle (ör. mali güçlükler) başka bir gerçek veya tüzel kişi ile aynı yerleşim yerinde faaliyet yürütmek zorunda kalan dernekler bakımından belki de bir çözüm sunmaya çalışırken Hukuk Müşavirliği’nin bütünüyle bir varsayımdan hareket ederek topyekûn yasaklama yoluna gittiği görülmektedir. Söz konusu yasaklama derneklerin faaliyetleri üzerinde aşağıda açıklandığı üzere ciddi bir olumsuz etki yaratmıştır.

B- Dernekler Dairesi Başkanlığı’nın Genelgesi

İçişleri Bakanlığı Dernekler Dairesi Başkanlığı’nın 20.08.2007 tarihinde yayınladığı 2007/83 sayılı “Dernek Merkezleri” konulu genelge⁸ ile “*derneklerin amaçları doğrultusunda gösterdikleri faaliyetler göz önüne alındığında, dernek merkezlerinin, kütükte mesken olarak gösterilen yerlerde açılması durumunda, Dernekler Yönetmeliği’nin 5 inci maddesinde sayılan belgelere ek olarak kat malikleri kurulunun oybirliği ile alacağı karar örneği dernek kurucularından istenecektir.*” şeklinde bir düzenlemeye gidilmiştir. Genelge ile daha önce mevcut olmayan “*dernek merkezlerinin, kütükte mesken olarak gösterilen yerlerde açılması durumunda, kat malikleri kurulunun oybirliği ile karar alması zorunluluğu*” getirilmiştir. Bir apartmanda tapuya mesken olarak kayıtlı bir dairenin dernek yerleşim yeri olarak kullanılmasının izne tabi tutarak adeta fiilen yasaklanmasıyla dernekler açısından faaliyet göstermek için ayrı bir “adrese” (yerleşim yerine) sahip olma koşulu yanında dernek faaliyetlerini zorlaştıracı bir diğer koşul daha ortaya çıkmıştır.

II. Çalışmaya Konu İki Uygulamanın Genel Olarak Hukuka Uygunluğunun Değerlendirilmesi

A- İçişleri Bakanlığı Hukuk Müşavirliği’nin Hukuki Görüşü

Hukuki görüşün genel olarak hukuka uygunluğunu değerlendirebilmek için öncelikle hukuki görüşü yayınlayan birimin niteliği ve hukuki görüşün hukuki niteliği sorularının yanıtlanması gerekmektedir. İçişleri Bakanlığı Hukuk Müşavirliği 2019 yılında kaldırılmış ve onun yerine aynı bakanlık bünyesinde Hukuk Hizmetleri Genel Müdürlüğü kurulmuştur. Genel Müdürlüğün kuruluşu 1 No.lu Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı

⁸ Bkz, İçişleri Bakanlığı Dernekler Dairesi Başkanlığı’nın 20.08.2007 tarihli, 2007/83 sayılı ve “Dernek Merkezleri” konulu genelgesi, <https://www.siviltoplum.gov.tr/200783-dernek-merkezleri> (erişim: 01.08.2025).

Kararnamesi'nin 256/1-ç maddesi ile gerçekleştirilmiştir.⁹ İçişleri Bakanlığı'nın hizmet birimleri arasında yer alan bu birimin görevi ise 259/A/1-a maddesinde “26/9/2011 tarihli ve 659 sayılı Kanun Hükmünde Kararname¹⁰ (KHK) hükümlerine göre hukuk birimlerine verilen görevleri yapmak” olarak ifade edilmiştir. Söz konusu KHK'nın 4/3-a maddesinde hukuk birimlerine şu görev tevdi edilmiştir: “Hukuk birimleri hukuk danışmanlığı kapsamında; a) İdare hizmetleriyle ilgili olarak diğer kamu kurum ve kuruluşları tarafından hazırlanan mevzuat taslaklarını, idare birimleri tarafından hazırlanan mevzuat taslakları ile düzenlenecek her türlü sözleşme ve şartname taslaklarını, idare ile üçüncü kişiler arasında çıkan uyuşmazlıklara ilişkin işleri ve idare birimlerince sorulacak diğer işleri inceleyip hukuki mütalaasını bildirir.”

Bu incelemeye konu hukuki görüş geçmişte İçişleri Bakanlığı Hukuk Müşavirliği, bugün için Hukuk Hizmetleri Genel Müdürlüğü sıfatıyla hazırlanmıştır ve yalnızca istişari bir görüş, diğer bir deyişle bir mütalaa niteliğinde olup hukuken bağlayıcılığı bulunmamaktadır. Nitekim Anayasa Mahkemesi (AYM) de 2025 yılında verdiği bir kararında, Cumhurbaşkanlığına ve bakanlıklara bağlı ve ilgili kuruluşların Hukuk Müşavirlerinin görev yaptıkları kurumun genel olarak politikalarının belirlenmesi sürecine katılmadıkları, kurumun hizmet alanıyla ilgili kamu politikalarının tayininde istişari nitelikte rol üstlendiklerini belirtmiştir.¹¹ Dolayısıyla, Hukuk Müşavirliğinin hukuki görüşleri kural olarak istişari niteliktedir, bunlar icrası zorunlu genel düzenleyici işlem olarak değerlendirilemez ve bir idari işlemin hukuki dayanağını oluşturamaz. Hukuki görüşün icrası zorunlu bir genel düzenleyici işlem olarak kabulü, ancak ilgili görüşün genelge veya yönetmelik gibi bir genel düzenleyici işlemle ihdas edilmesi ve belirli durumlarda da o işlemin kanunlara, uluslararası sözleşmelere ve Anayasa'ya aykırı olmaması halinde söz konusu olabilecektir. Buna karşın 2023 tarihli İçişleri Bakanlığı Dernekler Denetçileri Denetim Rehberi adlı belgenin 40/1-d maddesinde dernek denetçilerinin dernek denetimlerinde öncelikle yararlanılacak mevzuat ve diğer kaynaklar arasında “hukuk müşavirliği görüşleri” de yer almıştır.¹² Dolayısıyla incelemeye

⁹ 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, Resmî Gazete Tarih ve Sayısı: 10.07.2018-30474.

¹⁰ 659 sayılı Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdareleri ve Özel Bütçeli İdarelerde Hukuk Hizmetlerinin Yürütülmesine İlişkin Kanun Hükmünde Kararname, Resmî Gazete Tarih ve Sayısı: 02.11.2011-28103.

¹¹ AYM, E. 2024/171, K. 2025/118, 03.06.2025, § 37, 51. Mahkeme, öncelikle kamu kurumlarının başkan ve yönetim kurulu üyeleri gibi ilgili kurumun hiyerarşik bakımdan üst düzeylerinde görev almış ve aynı zamanda o hizmet alanıyla ilgili kamu politikalarının belirlenmesinde ve uygulanmasında etkin bir otoriteye, yetki ve sorumluluğa sahip olan kamu görevlilerinin üst kademe yöneticisi kabul edilebileceğini belirtmiş, ardından ise belirtilen nedenle üst kademe yöneticisi olarak kabul edilemeyeceklerine karar vermiştir.

¹² İçişleri Bakanlığı Dernekler Denetçileri Denetim Rehberi-2023, https://www.siviltoplum.gov.tr/kurumlar/siviltoplum.gov.tr/Mevzuat/Rehberler/Icisleri-Bakanligi-Dernekler-Denetileri-Denetim-Rehberi_2023.pdf (erişim: 01.08.2025).

konu hukuki görüşün de dahil olduğu görüşlerin İçişleri Bakanlığı tarafından adeta “hukuken bağlayıcı” kabul edildiği görülmektedir. Bu durum açıkça hukuka aykırı bir yorum niteliindedir.

Öte yandan, Hukuk Müşavirliği tarafından verilen görüşler çerçevesinde bir genel düzenleyici işlem yapma yetkisi İçişleri Bakanlığı’ndadır. O genel düzenleyici işleme göre somut bir durumda değerlendirme yapma, karar verme ve kararı uygulama yetkisi ise İçişleri Bakanlığı Dernekler Dairesi Başkanlığı’na (günümüzde Sivil Toplumla İlişkiler Genel Müdürlüğü) aittir. Çalışmaya konu hukuki görüşün idarece bugüne kadar istikrarlı bir şekilde uygulandığı görülmektedir. Bu nedenle incelemeye konu hukuki görüş tek başına icrai nitelikte bir idari işlem niteliğinde olmasa ve hukuki görüş belirtilen nedenlerle hukuka aykırı olsa dahi görüşün verildiği 2013 yılından bu yana anılan görüş dayanak alınarak idari işlemler tesis edilmektedir. Mevcut durumda, ortada bir genel düzenleyici işlem olmadığı için olmayan bir genel düzenleyici işlem esas alınarak yapılmış olan tüm birel işlemler de hukuka aykırı hale gelmektedir.

Hukuki görüş, “aynı adreste faaliyet yürütme yasağı”¹³ biçiminde bir yasağın gerekçesini oluşturmaktadır. Ancak belirtmek gerekir ki, bu gerekçe hukuka uygun bir gerekçe değildir. Hukuki görüşün gerekçesine bakıldığında ise görüşte, “*Anayasanın 21 inci maddesi ile 5253 sayılı Dernekler Kanununun 19 uncu ve 20 inci maddeleri ve 2559 sayılı Kanunun [Polis Vazife ve Salahiyet Kanunu] 9 uncu maddelerinin uygulanmasından kaynaklanan sakıncalar olabileceği Dolayısıyla; dernek ile diğer işyeri veya konutların aynı adreste bulunması halinde derneklerin denetiminin yapılması, kolluk kuvvetlerinin yetkilerini kullanması ve diğer hususlarda önemli sorunlar yaşanabileceği dikkate alındığında, birden fazla derneğin veya bir dernekle başka bir özel veya tüzel kişiliğin aynı adreste faaliyette bulunmasının uygun olmayacağı (...)*” ifadesine yer verilmiştir. Atıf yapılan kanun maddelerine bakıldığında Dernekler Kanunu’nun 19. ve 20. maddelerinin derneklerin denetimi ile kolluk görevlilerinin dernek ve eklentilerine girme, arama yapma ve buralardaki eşyalara el koyma yetkilerine ilişkin olduğu göze çarpmaktadır. Keza atıf yapılan diğer kanun olan 2559 sayılı Polis Vazife ve Salahiyet Kanunu’nun 9. maddesi de “önleme araması” başlığını taşımaktadır.

Her ne kadar bu tür koruma tedbirlerinin uygulanmasında sorun yaşanabileceği ileri sürülmüşse de birden fazla derneğin veya bir dernekle başka bir gerçek ya da özel hukuk tüzel kişinin aynı yerleşim yerinde fakat bağımsız odalarda ve birbirini etkilemeyecek bir biçimde

¹³ Mevzuatta “adres” kavramı yerine “yerleşim yeri” kavramı kullanılmasına rağmen idare tarafından bu şekilde adlandırıldığı için “aynı adreste faaliyet yasağı” kavramı kullanılmıştır.

faaliyet yürütmesinin kamu görevlilerince kullanılabilecek belirtilen yetkilerin kullanılmasını herhangi bir şekilde engellemekte veya zorlaştırmamaktadır. İdarenin söz konusu yetkilerin neden kullanılamayacağını herhangi bir şekilde somutlaştırmadığı görülmektedir. İdareye tanınan yetkilerin kullanılması birden fazla derneğin veya bir dernekle başka bir gerçek ya da özel hukuk tüzel kişinin yerleşim yerinde fakat bağımsız odalarda ve birbirini etkilemeyecek bir biçimde faaliyet yürüttüğü durumlarda da mümkündür. Dolayısıyla Dernekler Kanunu'nun 19. ve 20. maddeleri ile 2559 sayılı Polis Vazife ve Salahiyet Kanunu'nun 9. maddesine yapılan atıf hukuki görüşte dile getirilen olumsuz görüş bakımından anlamlı bir gerekçe oluşturmamaktadır.

“Aynı adreste faaliyet yasağı”nın aynı zamanda idarenin diğer görüşleriyle de tutarlı olmadığı görülmektedir. Bu hukuki değerlendirmeye konu hukuki görüşün yayınlandığı yıl İçişleri Bakanlığı Hukuk Müşavirliği tarafından yayınlanan başka bir hukuki görüşte aynı yerleşim yerinde fakat ayrı katlarda bulunan iki ayrı tüzel kişi bakımından birbirinden ayrıştırılmış tedbirlerin uygulanabileceğini kabul edildiği görülmektedir.¹⁴ Söz konusu hukuki görüş, Dernekler Dairesi Başkanlığı'nca dernek merkezi ile derneğe ait iktisadi işletmenin aynı binada bulunduğu bir durumda iktisadi işletme ruhsatsız olmasına rağmen belediye veya emniyet tarafından işletmenin kapatılmasına karar verilemediği gerekçesiyle talep edilmiştir. Görüşte, ilgili dernekte yapılan aramada dernek binasının iki katında kayıt dışı olarak ticari faaliyet yürütüldüğünün tespit edildiği, dolayısıyla mevzuatta açıkça düzenlenen dernek merkezi ile ticari işletmenin aynı yerleşim yerinde bulunamayacağı kuralına aykırı davranıldığı ve iktisadi işletmeye izin verme ve denetleme yetkisini haiz ilgili belediyenin izinsiz olarak faaliyette bulunan iktisadi işletmeyi kapatabileceği dile getirilmiştir. Görüşte bu anlamda derneğin amaca aykırı faaliyet nedeniyle feshinin dava edilmesine gerek bulunmadığı belirtilmiştir. Bu görüşte aynı yerleşim yerinde faaliyet yürüten iki farklı tüzel kişi söz konusu olduğunda ve bunların özellikle ayrı ve bağımsız bölümlerde faaliyet yürüttüğünde dernek dışındaki diğer tüzel kişiye veya başka bir derneğe mevzuatta yer verilen işlemlerin ve yaptırımların uygulanabilmesinin mümkün olduğu açıkça kabul edilmiştir. Ancak bu görüşten dört ay önce yayınlanan ve bu hukuki değerlendirmeye konu olan hukuki görüşte ise bu tür bir yaklaşım benimsenmemiş ve dernekler bakımından bir başka gerçek veya tüzel kişi ile aynı yerleşim yerinde fakat bağımsız bir bölümde faaliyet yürütme konusunda toptan bir yasaklamaya gidildiği gözlemlenmiştir.

¹⁴ İçişleri Bakanlığı Hukuk Müşavirliği'nin 22.08.2013 tarihli, 97110469-04502-10522 sayılı ve “Dernek Yerleşim Yeri” konulu hukuki görüşü, https://www.siviltoplum.gov.tr/kurumlar/siviltoplum.gov.tr/Mevzuat/G%C3%B6r%C3%BC%C5%9Fler/Derne%C4%9Fin%20Yerle%C5%9Fim%20Yeri%2022_08_2013.rar (erişim: 01.08.2025).

Buna ek olarak, STİGM'nin web sitesinden ulaşılabilen “Dernekler Mevzuatı Kapsamında Uyulması Gereken Usul ve Esaslar Hakkında Rehber” başlıklı belgede de “aynı adreste faaliyet yasağına” dair herhangi bir hususa yer verilmediğini not etmek gerekir.¹⁵ Rehberin amacı “*derneklerin denetimlerinin yapılmasına ilişkin usul ve esaslar hakkında bilgi vermek, derneklerin tabi oldukları mevzuat kapsamında uyulması gereken usul ve esasları sistemli bir şekilde açıklamak, derneklerin uygulamada yaşayabilecekleri sorunların önceden giderilebilmesi ve gerekli tedbirlerin alınabilmesi için, mevzuatta öngörülen konuların örnek olaylar ile daha kolay anlaşılmasını sağlamak*” olarak ifade edilmiştir. Ancak “aynı adreste faaliyet yasağına” ilişkin bir bilgilendirmeye yer verilmemesi derneklerin mevzuata uygun faaliyet yürütmeleri bakımından bir öngörülebilirlik sorununun mevcudiyetine de işaret etmektedir.

Diğer yandan, 2023 tarihli İçişleri Bakanlığı Dernekler Denetçileri Denetim Rehberi¹⁶ adlı belgenin 13. maddesinde denetimler sırasında dernek denetçileri tarafından derneklerin yerleşim yerleri bağlamında “yönetim faaliyetlerinin, kuruluş bildiriminde ya da mülki amirliğe verilmiş olan yerleşim yeri değişiklik bildirimi formunda belirtilen yerde (ikamet adresinde) yürütülüp yürütülmediği” ve “yerleşim yerinde meydana gelen değişikliklerin (Dernekler Yönetmeliği Ek 24’te bulunan) Yerleşim Yeri Değişiklik Bildirimi Formu doldurulmak suretiyle, değişikliği izleyen kırk beş gün içinde, mülki idare amirliğine bildirilip bildirilmediği” denetleneceği belirtilmiştir. Görüldüğü üzere aynı yerleşim yerinde faaliyet yasağına ilişkin Rehber’de de açık bir ifadeye yer verilmemiştir. Buna rağmen, aynı belgenin 40/1-d maddesinde dernek denetçilerinin dernek denetimlerinde öncelikle yararlanılacak mevzuat ve diğer kaynaklar arasında “hukuk müşavirliği görüşleri” de yer almıştır. Dolayısıyla incelemeye konu hukuki görüş bağlayıcı kabul edilmesi yanında aynı zamanda İçişleri Bakanlığı tarafından yayınlanabilecek yeni hukuki görüşlerle öngörülemeyecek bir biçimde örgütlenme özgürlüğüne yeni sınırlamalar getirilebileceği anlamına gelmektedir. Belirtilen tüm bu hususlar “aynı adreste faaliyet yasağının” genel olarak hukuka aykırı olduğunu göstermektedir.

¹⁵ Dernekler Mevzuatı Kapsamında Uyulması Gereken Usul Ve Esaslar Hakkında Rehber, https://www.siviltoplum.gov.tr/kurumlar/siviltoplum.gov.tr/Mevzuat/Rehberler/Usul_Ve_Esaslar_Hakkinda_Rehber2022.pdf (erişim: 01.08.2025).

¹⁶ İçişleri Bakanlığı Dernekler Denetçileri Denetim Rehberi-2023, https://www.siviltoplum.gov.tr/kurumlar/siviltoplum.gov.tr/Mevzuat/Rehberler/Icisleri-Bakanligi-Dernekler-Denetimleri-Denetim-Rehberi_2023.pdf (erişim: 01.08.2025).

B- Dernekler Dairesi Başkanlığı'nın Genelgesi

STİGM'nin web sitesindeki “Sıkça Sorulan Sorular” bölümünde yer alan sorulardan bazıları “dernek ikametgahı” başlığını taşımaktadır.¹⁷ Bu kısımda derneklerin yerleşim yerleri ile ilgili özellikle bir soru göze çarpmaktadır. Bunlardan ilki “bir apartmanda tapuya mesken olarak kayıtlı olmayan bir dairenin dernek ikametgahı olarak kullanılıp kullanılamayacağı” sorusudur. Bu soru, idare tarafından bir derneğin kütükte mesken olarak gösterilen yerlerde açılması durumunda, kat malikleri kurulunun oybirliği ile alacağı kararla onay vermesi gerektiği ve söz konusu kararın bir örneğinin dernek kurucularından isteneceği biçiminde yanıtlanmıştır. Anılan yanıt İçişleri Bakanlığı Dernekler Dairesi Başkanlığı'nın 20.08.2007 tarihinde yayınladığı 2007/83 sayılı “Dernek Merkezleri” konulu genelge doğrultusunda kaleme alınmıştır.

Yukarıda aktarılan bu cevaptan, daha önce kurulmuş olan bir derneğin bir apartmanda tapuya mesken olarak kayıtlı bir dairede faaliyet gösterip gösteremeyeceği sorusu yanıtsız kalmıştır. 2007/83 sayılı Genelge'nin lafzına bakıldığında söz konusu koşulun yalnızca derneklerin kuruluşları sırasında arandığı görülmektedir. Bununla birlikte, derneklerin adres değişikliklerinde yapmaları gereken bildirimle ilişkin Dernekler Yönetmeliği ekinde yayınlanan “Ek-24: Yerleşim Yeri Değişiklik Bildirimi” formunda derneklerce yeni taşınan adresin bir apartmanda tapuya mesken olarak kayıtlı bir daire olup olmadığına dair bir soru yer almamaktadır ve bu kapsamda kat malikleri kurulunun oybirliği ile aldığı bir kararın ibrazı istenmemektedir. Bu tür bir durumda derneklerin fiilen tapuda mesken olarak gözüken bir taşınmazı kullanmaları mümkün hale gelmektedir. Ancak kuruluştan aranan bir koşulun daha sonra aranmaması mantıken kabulü zor bir durum olduğu için aynı koşulun adres değişikliklerinde de gündeme geleceği kabul edilebilir.

Halbuki, 634 sayılı Kat Mülkiyeti Kanunu'nun 24. maddesinde yalnızca “*Anagayrimenkulün, kütükte mesken olarak gösterilen bağımsız bir bölümünde sinema, tiyatro, kahvehane, gazino, pavyon, bar, kulüp, dans salonu ve emsali gibi eğlence ve toplantı yerleri ve fırın, lokanta, pastahane, süthane gibi gıda ve beslenme yerleri ve imalathane, boyahane, basımevi, dükkân, galeri ve çarşı gibi yerler*” açısından kat malikleri kurulunun oybirliği ile vereceği karar koşulu getirilmiştir. Görüldüğü üzere dernekler maddede açıkça sayılmamıştır. Ayrıca dernek merkezlerinin kanun koyucunun verdiği örneklerde olduğu gibi ticari amaçla açılmış bir eğlence ve toplantı yeri olarak değerlendirilmesi de mümkün değildir. Söz konusu sınırlama ancak Dernekler Yönetmeliği'nin 58/1-b ve 58/1-c maddeleri ile yalnızca dernek lokalleri için öngörülmüştür. Diğer bir deyişle, mevzuatta yer alan yasaklama

¹⁷ Bkz, <https://www.siviltoplum.gov.tr/dernek-ikametgahi> (erişim: 01.08.2025).

dernek yerleşim yerleri için değil, sadece dernek lokalleri için söz konusudur. Buna rağmen yine idarenin bu konuda yaptığı yorum ile derneklerin kütükte mesken olarak gösterilen yerleri dernek merkezi olarak kullanma ihtimali ortadan kaldırması hukuka aykırı olarak değerlendirilmelidir.

Bu doğrultuda, STİGM kendi web sitesinde “Dernek Nasıl Kurulur?” başlığı altında dernek kuruluşu için gerekli belgeler arasında “*Dernek merkezinin (ikametgah) tapu kütüğünde mesken olarak gösterilen yerlerde bulunacak olması halinde kat malikleri kurulunun oybirliği ile alacağı karar örneği (muvafakatname)*” biçiminde de bir belge aradığını duyurmaktadır.¹⁸ Yukarıda da açıklandığı üzere söz konusu belgenin idare tarafından talep etmesine dayanak oluşturabilecek belirtilen genelge haricinde bir hukuk kuralı bulunmamaktadır. İstenen belgenin genelge ile zorunlu tutulması hukuken mümkün olmayıp söz konusu uygulamanın idare tarafından adeta *de facto* olarak uygulamaya konulduğu söylenebilecektir. Derneklerin kütükte işyeri olarak gözüken yerleri kiralamak zorunda kalması ile, bu tür taşınmazlar bakımından mevcut arz ve talep dengesi dikkate alındığında dernekler kiralamak durumunda kaldıkları işyerlerine bir ticari işletme gibi kira vermek durumunda kalmaktadır ve bu durum dernekler açısından ciddi bir maliyeti beraberinde getirmektedir. Belirtilenler ışığında, tapuya mesken olarak kayıtlı olmayan bir dairenin dernek ikametgahı olarak kullanılmasının izne tabi tutulmasının idarenin kanuniliği ilkesi başta olmak üzere genel olarak hukuka aykırı olduğu ortaya çıkmaktadır.

III. Çalışmaya Konu İki Uygulamanın Örgütlenme Özgürlüğü Bakımından Değerlendirilmesi

A- Genel Olarak Örgütlenme Özgürlüğüne Hakim Olan İlkeler

Örgütlenme özgürlüğü, bireylerin kendi menfaatlerini korumak için kendilerini temsil eden bir toplu teşekkül oluşturarak bir araya gelmeleri özgürlüğüdür.¹⁹ Örgütlenme özgürlüğü dernekler yanında siyasi partiler, sendikalar ve vakıflar gibi diğer örgütlenme biçimlerine de koruma sağlamaktadır. “Örgüt” kelimesi AYM tarafından Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (AİHM) kararlarına yapılan atıfla “*kişilerin serbest iradeleriyle kurulan, ortak bir amaç için bir araya gelen kişiler topluluğu*” olarak tanımlanmıştır.²⁰ Bu noktada uluslararası hukukta ve Anayasa’da herhangi bir sınırlama söz konusu olmayıp²¹ herhangi bir grup ya da kişi veya

¹⁸ Bkz, <https://www.siviltoplum.gov.tr/dernek-nasil-kurulur> (erişim: 01.08.2025).

¹⁹ D.J. Harris, M. O’Boyle, E.P. Bates, C.M. Buckley, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi Hukuku, Çev. Mehveş Bingöllü, Ulaş Karan, Avrupa Konseyi, Ankara, 2013, s. 542.

²⁰ AYM, Hüseyin Demirdizen, B. No: 2014/11286, 21/9/2016, § 35.

²¹ AİHM, *Sidiropoulos v. Greece*, Appl. No: 26695/95, 10.07.1998, § 40.

herhangi bir tüzel kişinin ortak menfaatleri doğrultusunda toplu olarak hareket etmek, düşüncelerini açıklamak, bunları yaymak, gözetmek ya da savunmak için bir araya gelmeleri örgütlenme özgürlüğünün öznelereinden olan “örgüt” olarak kabul edilmeleri bakımından yeterlidir.²²

Örgütlenme özgürlüğüne dair Türk hukukundaki temel düzenlemeler öncelikle Anayasa’da yer almaktadır. Anayasa’da örgütlenme özgürlüğü dernekler, vakıflar, sendikalar ve siyasi partiler açısından ayrı ayrı düzenlenmiştir. Dernekler ile ilgili temel hüküm “Dernek kurma hürriyeti” başlıklı Anayasa’nın 33. maddesidir. Bu maddeye göre herkesin önceden izin almaksızın dernek kurma, kurulmuş olan bir derneğe üye olma, bir derneğin üyeliğinden ayrılma özgürlüğüne sahip olduğu, hiç kimsenin bir derneğe üye olmaya veya bir dernekte üye kalmaya zorlanamayacağı düzenlenmiştir. Madde içeriği “[h]erkes (...) başkalarıyla birlikte örgütlenme özgürlüğü hakkına sahiptir.” hükmüne yer veren Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi’nin (AİHS) 11. maddesinin sağladığı koruma ile paralel gözükmektedir ve dolayısıyla AİHS’nin 11. maddesine ve ilgili AİHM kararlarına Anayasa’nın 33. maddesinin yorumlanmasında ölçü norm olarak başvurulması mümkündür. Nitekim, Anayasa’nın 90. maddesine 2004 yılında yapılan değişiklikle eklenen “*Usulüne göre yürürlüğe konulmuş temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası andlaşmalarla kanunların aynı konuda farklı hükümler içermesi nedeniyle çıkabilecek uyuşmazlıklarda milletlerarası andlaşma hükümleri esas alınır.*” ibaresi ile uluslararası sözleşmelerin iç hukukta yer alan hukuki düzenlemeler karşısında belirli koşullar dâhilinde öncelikli olarak uygulanmasının yolu açılmıştır. Derneklere ilişkin yapılacak hukuki düzenlemelerde ve bunların uygulanmasında da bu hususun mutlaka dikkate alınması gerekmektedir.

Örgütlenme özgürlüğü çerçevesinde kişiler çeşitli amaçlarla bir araya gelebilmektedir ve bir araya gelişin amacı ile ilgili herhangi bir sınırlama mevcut değildir. AİHS’nin 11. maddesinde yer alan “*menfaatlerini korumak için*” ifadesi bu duruma işaret etmektedir. Bu noktada belirleyici olan söz konusu “örgütün” işleyişinin devletten bağımsız olmasıdır.²³ Örgütlenmenin amacı örgütlenme özgürlüğünden yararlanma açısından belirleyici değildir. Etnik, dinsel, dilsel, kültürel, toplumsal, siyasal, mesleki, spora yönelik veya yardım amaçlı “örgüt” kurulması mümkündür. AYM de örgütlenme özgürlüğünün kullanılma amacı bakımından bir sınırlamaya gitmemektedir. Mahkeme’ye göre, “*örgütlenme özgürlüğü,*

²² Maina Kiai, *Report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association*, A/HRC/20/27, 21.05.2012, § 51.

²³ Olgun Akbulut, “Toplantı ve Örgütlenme Özgürlükleri”, İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi ve Anayasa: Anayasa Mahkemesine Bireysel Başvuru Kapsamında Bir İnceleme, Sibel İnceoğlu (ed.), Beta Yay., İstanbul, 2013, s. 397.

*bireylere topluluk halinde siyasal, kültürel, sosyal ve ekonomik amaçlarını gerçekleştirme imkânı sağlar.”*²⁴ Bu noktada ortaya çıkmış belki de tek sınır nefret söylemi olarak kabul edilen ırkçı, ayrımcı, yabancı düşmanı, savaş propagandası vs. görüşlerin savunulması amacıyla örgüt kurulması veya başka bir amaçla kurulmasına rağmen örgütlerin bu tür görüşleri savunmalarıdır.

Yukarıda kuruluş amaçları bakımından ortaya çıkan geniş çerçeve kurulmuş örgütlerin faaliyetleri bakımından da geçerlidir. Örgütlenme özgürlüğü alanında devletin en temel yükümlülüğü örgütlenme özgürlüğünü kullanmak isteyen kişilere veya kurulmuş olan bir örgütün faaliyetlerine müdahale etmemektir.²⁵ Bu özgürlüğün kullanımında örgütlenmelere tam bir özerklik sağlanması gerekmekte olup örgütlerin kendi faaliyetlerini kendilerinin belirlemesi Anayasa’nın da bir gereğidir. Bu noktada örgütlerin özerk bir şekilde faaliyet yürütmesini olanaklı kılabacak yasal veya idari tüm düzenlemelerin hayata geçirilmesi beklenmektedir. **Derneklerin kendi faaliyetlerini belirlemede sahip oldukları özerklik faaliyetin gerçekleştirileceği, diğer bir deyişle derneklerin merkezlerini, yerleşim yerlerini de kapsamaktadır. Dernekler hangi adreste faaliyet yürüteceklerini belirleme, aynı yerleşim yerinde başka bir gerçek veya tüzel kişi ile birlikte faaliyet yürütüp yürütmeme bakımından da özerklikten yararlanmaktadır.**

Bir derneğin faaliyet yürüteceği adrese yönelik idarenin müdahalesi sadece idari bir tasarruf değil, aynı zamanda örgütlenme özgürlüğüne bir müdahale niteliğindedir ve bu müdahalenin Anayasa’da belirtilen sınırlama rejimine uygun olması gerekmektedir. Anayasa’nın 13. maddesine göre örgütlenme özgürlüğüne yönelik müdahalelerin mutlak anlamda bir kanuni dayanağının olması, müdahalenin Anayasa’nın 33. maddesinde yer alan meşru amaçlardan birisini izlemesi ve müdahalenin demokratik bir toplumda zorunlu nitelikte olması gerekmektedir.

B- Müdahalenin Kanunilik Ölçütüne Uygunluğu

Sınırlama rejiminde gündeme gelen ilk ölçüt sınırlamanın bir kanuni dayanağının bulunmasıdır. Bu noktada esasen müdahalenin bir kanuni dayanağının mevcut olup olmadığı denetlenmektedir. Bu ölçüt kapsamında bir kanun hükmünün yalnızca şekli anlamda mevcut olması tek başına yeterli kabul edilmemektedir ve söz konusu kanun hükmünün aynı zamanda erişilebilirlik, öngörülebilirlik ve hukuki belirlilik ilkelerine uygun olması da gerekmektedir. AİHM’ye göre “*vatandaşların davranışlarını düzenlemelerine olanak vermek için yeterli*

²⁴ AYM, *Tayfun Cengiz*, B. No: 2013/8463, 18/9/2014, § 32.

²⁵ Harris, O’Boyle, Bates, Buckley, s. 535.

açıklıkta düzenlenmemiş bir norm, ‘yasa’ olarak kabul edilemez; vatandaşlar belirli bir eylemin doğuracağı sonuçları, durumun makul saydığı ölçüde ve gerekiyorsa uygun bir danışmayla, önceden görebilmelidir (...)”²⁶ AYM’ye göre de “Anayasal haklara yönelik müdahalenin bir kanuna dayanması yeterli olmayıp, bu kanunun belirlilik ve öngörülebilirlik gibi belli niteliklere sahip olması gerekir... Kişilerin hukuki güvenliğini sağlamayı amaçlayan hukuki güvenlik ilkesi, hukuk normlarının öngörülebilir olmasını, bireylerin tüm eylem ve işlemlerinde devlete güven duyabilmesini, devletin de yasal düzenlemelerinde bu güven duygusunu zedeleyici yöntemlerden kaçınmasını gerekli kılar. Belirlilik ilkesi ise yasal düzenlemelerin hem kişiler hem de idare yönünden herhangi bir duraksamaya ve kuşkuya yer vermeyecek şekilde açık, net, anlaşılır ve uygulanabilir olmasını, ayrıca kamu otoritelerinin keyfi uygulamalarına karşı koruyucu önlem içermesini ifade etmektedir. Bu bakımdan, kanunun metni, bireylerin, gerektiğinde hukuki yardım almak suretiyle, hangi somut eylem ve olguya hangi hukuksal yaptırımın veya sonucun bağlandığını belli bir açıklık ve kesinlikte öngörebilmelerine imkân verecek düzeyde kaleme alınmış olmalıdır. Dolayısıyla, uygulanması öncesinde kanunun, muhtemel etki ve sonuçlarının yeterli derecede öngörülebilir olması gereklidir.”²⁷

Öte yandan AYM aynı zamanda örgütlenme özgürlüğüne yönelik bir sınırlamanın mutlaka şekli anlamda bir kanunla yapılması gerektiği görüşündedir. Mahkemeye göre “Anayasa’ya göre mutlaka kanunla düzenlenmesi gerekmeyen bir konu, kanuni dayanağı olmak kaydıyla idarenin düzenleyici işlemlerine bırakılabilir. Buna karşın temel hak ve hürriyetlerin sınırlandırılmasının ancak kanunla yapılacağına ilişkin Anayasa’nın 13. maddesi, bir kanun hükmü olmaksızın yürütme ve idarenin bir hak ve hürriyeti ilk elden düzenleyici işlemle sınırlandırmasına izin vermez.”²⁸ AYM, hâkimin yarattığı hukuku, hukukun bir kaynağı olarak kabul etmekle birlikte insan haklarının sınırlandırılması gibi tamamen biçimsel kanunilik ilkesi temelinde örgütlenen bir alanda hiçbir zaman “kanun” niteliğinde kural özelliği kazanamayacağını kabul etmiştir.²⁹ Benzer bir durum idarenin herhangi bir kanuni dayanağı olmaksızın doğrudan yönetmelik veya genelge gibi düzenleyici bir işlemle ya da fiili bir uygulaması ile örgütlenme özgürlüğüne müdahale ettiği durumlarda da geçerlidir. Bu nokta ne yargı organları ne de idare kanuni bir dayanağı olmayan bir sınırlamaya gidemeyecektir. Kanunilik ölçütün yerine getirilmediğinin tespit edildiği hallerde

²⁶ AİHM, *Müller and Others v. Switzerland*, Appl. No. 10737/84, 24.05.1988, § 29.

²⁷ AYM, *Youtube LLC Corporation Service Company ve Diğerleri*, B. No. 2014/4705, 29.05.2014, § 56, 57.

²⁸ AYM, *Tuğba Arslan*, B. No. 2014/256, 25.06.2014, § 87.

²⁹ AYM, *Tuğba Arslan*, B. No. 2014/256, 25.06.2014, § 96.

AYM tarafından inceleme sonlandırılmaktadır, bir sonraki ölçüte geçilmemektedir ve ihlal kararı verilmektedir.³⁰

Son olarak, bir hukuk kuralının aranan nitelikleri taşıması için öncelikle bir kişinin kendi davranışlarını ilgili kurala göre düzenleyebileceği bir kesinlik taşıması gerekir. **Sınırlamayı olanaklı kılan hukuk kuralı örgütlenme özgürlüğünün sınırlanması bakımından kamu makamlarına sınırsız bir takdir yetkisi vermemelidir.** Hukuki düzenlemeler örgütlenme özgürlüğünün öznelere kadar bu özgürlüğe müdahale edebilecek kamu makamları açısından da yeterli yol göstericiliğe sahip olmalıdır.³¹ Örgütlenme özgürlüğü gibi demokrasi açısından büyük önemde olan bir özgürlüğe dair yasal düzenlemelerin herkes için erişilebilir, öngörülebilir ve resmi makamlara sınırsız bir takdir yetkisi vermeyecek biçimde kaleme alınması gerekmektedir.

Halihazırda yürürlükteki herhangi bir kanunda birden fazla derneğin veya bir dernekle başka bir özel veya tüzel kişiliğin aynı yerleşim yerinde faaliyette bulunmasını ya da kütükte mesken olarak tescil edilmiş yerlerin dernek yerleşim yeri olarak kullanılmasını izne tabi tutan herhangi bir hüküm bulunmamaktadır. Öncelikli olarak “aynı adreste faaliyet yasağına” bakıldığında somut durumda Dernekler Kanunu’nun 2/1-b maddesinde derneğin yerleşim yeri “*derneğin yönetim faaliyetlerinin yürütüldüğü yer*” olarak tanımlanmış ve 4/1-a maddesinde dernek tüzüğünde derneğin “merkezinin” belirtilmesi gerektiği ifade edilmiştir. Söz konusu “merkez” ifadesi 2/1-c maddesinde “*derneğin yerleşim yerinin bulunduğu il veya ilçe*” olarak tanımlanmıştır. Belirtilenler haricinde derneklerin adreslerine ilişkin bir hükme yer vermemiştir. Dernekler Yönetmeliği’ne bakıldığında da Dernekler Kanunu’ndaki tanımlara benzer tanımlara yer verildiği göze çarpmaktadır. Ne Kanun’da ne de Yönetmelik’te derneklerin aynı yerleşim yerinde faaliyet gösteremeyeceklerine ilişkin bir hüküm bulunmaktadır. Bu tür bir sonuca yorum yoluyla dahi ulaşılmasını olanaklı kılan herhangi bir hüküm mevcut değildir.

Sınırlamanın dayanağı olduğu iddia edilebilecek Dernekler Kanunu’nun 19. ve 20. maddeleri ile 2559 sayılı Polis Vazife ve Salahiyet Kanunu’nun 9. maddesinde yasağa ilişkin hiçbir hüküm bulunmamaktadır. Hatta idare de hukuki görüşünde “*mevzuatta yasaklayıcı bir hüküm bulunmamakla birlikte*” ifadesi ile mevzuatta aynı yerleşim yerinde faaliyet göstermenin mevzuata uygun olduğunu kabul etmiştir. Bu noktada bu incelemeye konu hukuki görüş “aynı adreste faaliyet yasağının” yegâne hukuki dayanağını oluşturmaktadır.

³⁰ Harris, O’Boyle, Bates, Buckley, s. 487.

³¹ Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Komitesi, 34 No’lu Genel Yorum, 19. Madde: Düşünce ve İfade Özgürlükleri, § 25.

Mevcut durumda yukarıda ifade edilen bu “yasak” hukuka aykırı bir biçimde doğrudan idare tarafından ilk elden ve fiilen konulmuştur. Dolayısıyla incelemeye konu hukuki görüş yalnızca kanuni dayanağının bulunmaması nedeniyle dahi hukuka aykırıdır.

Benzer bir durum tapuda mesken olarak gözüken bir taşınmazın dernek yerleşim yeri olarak kullanılmasının izne tabi tutulması bakımından da geçerlidir. “Aynı adreste faaliyet yasağınıb” aksine bu kez genelge biçiminde bir genel düzenleyici işlem söz konusudur ancak Dernekler Kanunu’nda veya başka bir kanunda idarenin bu konuda genel düzenleyici işlem yapmasına olanak sağlayan bir hüküm bulunmamaktadır. AYM, Anayasa’da bir konunun açıkça kanunla düzenlenmesinin öngörülüp öngörülmediğine göre iki farklı yaklaşım ortaya koymaktadır. Anayasa’nın açıkça kanunla düzenlenmesini öngörmediği konularda kanunda genel ifadelerle düzenleme yapılarak ayrıntının yürütmeye bırakılması mümkün kabul edilmektedir. Diğer bir ifadeyle Anayasa’ya göre kanunla düzenlenmesi gerekmeyen bir konu, kanuni dayanağı olmak kaydıyla idarenin düzenleyici işlemlerine bırakılabilecektir. Bu noktada idareye daha geniş bir takdir yetkisi bırakılmaktadır.³² Ancak her durumda yasama yetkisinin asliliği ve yürütmenin türevselliği ilkeleri gereği idari işlemlerin kanuna dayanması zorunluluğu bulunmaktadır.

Anayasa’da kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda ise genel ifadelerle yürütme organına düzenleme yapma yetkisi verilmesi yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesine aykırılık oluşturmaktadır ve temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılması evleviyetle bu kapsamdadır. Yasama organı ancak temel kuralları saptadıktan sonra uzmanlık ve idare tekniğine ilişkin hususları yürütmenin türevsel nitelikteki işlemlerine bırakabilecektir.³³ Belirtilen nedenle, somut durumda örgütlenme özgürlüğüne yönelik müdahalenin kanuni bir dayanağı bulunmadığından, bu durum Anayasa’ya aykırılık oluşturmaktadır. Diğer kat maliklerinin kendi mülklerinden yararlanma haklarının bu tür bir sınırlamayı gerektirdiği ileri sürülebilirse de bu durumda, bu hususun açıkça kanunla düzenlenmesi mevcut hukuk kurallarının bir gereğidir. Mevcut durumda, örgütlenme özgürlüğüne yönelik bir sınırlamanın mutlaka şekli anlamda bir kanunla yapılması gerekmesine rağmen doğrudan genelge ile bir sınırlama yapılmış ve bir hukuka aykırılığa yol açılmıştır.

C- Müdahalenin Meşru Bir Amacının Bulunup Bulunmadığı

Anayasa’nın 33. maddesinde örgütlenme özgürlüğüne yönelik bir müdahalenin ancak “*milli güvenlik, kamu düzeni, suç işlenmesinin önlenmesi, genel sağlık ve genel ahlâk ile*

³² AYM, E. 2018/91, K.2020/10, 19/02/2020, § 110.

³³ AYM, E. 2011/42, K. 2013/60, 09/05/2013.

başkalarının hürriyetlerinin korunması sebepleriyle” gerçekleştirilmesi mümkündür. Mevcut durumda “aynı adreste faaliyet yasağı” açısından “*kamu düzeni*” ile “*suç işlenmesinin önlenmesi*” gerekçelerinin, tapuda mesken olarak gözüken bir taşınmazın dernek yerleşim yeri olarak kullanılmasının izne tabi tutulması açısından ise “başkalarının hürriyetlerinin korunması” amacının incelemeye konu yasaklar bakımından meşru amaçlar oluşturduğu ileri sürülebilir. **Ancak söz konusu ifadelerin birer açık çek niteliğinde olmadığını ve idarenin öncelikle meşru amaçları açıkça ifade etme, ardından ise amaç ile başvuru aracı arasındaki illiyet bağıını somutlaştırması gerekir.** Ancak İçişleri Bakanlığı Hukuk Müşavirliği’nin veya Dernekler Dairesi Başkanlığı’nın genelgesinde herhangi bir meşru amaca gönderme yapılmadığı görülmektedir.

İdare tarafından “aynı adreste faaliyet yasağı” açısından soyut da olsa bir gerekçe ileri sürülmüş, ancak tapuda mesken olarak gözüken bir taşınmazın dernek yerleşim yeri olarak kullanılmasının izne tabi tutulması bakımından hiçbir gerekçe ileri sürülmemiştir. Hukuki görüşte gerekçe olarak yer verilen “sakıncalar” ve “önemli sorunlar”ın ne olduğunun somutlaştırılmadığı görülmektedir. Somut durumda bir derneğin başka bir gerçek veya tüzel kişi ile aynı yerleşim yerinde faaliyet yürütmesi ile aynı yerleşim yerinde fakat bağımsız odalarda ve birbirini etkilemeyecek şekilde faaliyet yürütmesi arasında bir fark gözetilmediği dikkat çekmektedir. Halbuki, bunlardan ilkinin hukuki görüşte varsayımsal bir biçimde dahi olsa dile getirilen “sakıncaları” doğurma ihtimali mevcut iken ikinci durumda söz konusu “sakıncaların” bertaraf edilmesi olanaklı olacaktır. Fakat, Hukuk Müşavirliği’nin bu şekilde bir ayırma gitmediği ve derneklerin başka bir gerçek veya tüzel kişi ile aynı yerleşim yerinde faaliyet yürütmelerini engellediği görülmektedir. Sonuç olarak gerek “aynı adreste faaliyet yasağı” gerekse tapuda mesken olarak gözüken bir taşınmazın dernek yerleşim yeri olarak kullanılmasının izne tabi tutulması bakımından meşru amaçlar somut olarak ve ikna edici bir şekilde ortaya konulmamıştır.

D- Müdahalenin Demokratik Bir Toplumda Gerekli Kabul Edilip Edilemeyeceği

Sınırlama rejiminde gündeme gelen üçüncü ölçüt olan demokratik bir toplumda gereklilik ölçütünün temelinde demokratik toplum kavramı yer almaktadır. Demokratik toplum kavramının merkezinde ise çoğulculuk, hoşgörü ve başkalarının düşünce ve inançlarına saygı yer almaktadır. Demokratik toplum kavramı çoğunlukçu değil çoğulcu bir demokrasiye gönderme yapmaktadır ve “*çoğunluğun fikrinin her durumda üstünlüğünün olduğu ileri sürülemeyeceği gibi azınlık veya muhalif fikirlerin korunması ve bunların ifade edilmesinin güvence altına alınması demokratik ilkelere saygının bir göstergesidir. Muhalif ve*

azınlıkta kalan fikirlerin, çoğunluğun fikirleri nazarında kışkırtıcı veya rahatsız edici olması durumunda dahi korunarak güvence altına alınması çoğulculuğun, açık fikirliliğin, hoşgörünün ve demokratik bir toplumun gerekliliğidir.”³⁴ AİHM’ye göre, “sivil toplum kuruluşları, sendikalar gibi örgütlü yapıların ve kişilerin yasama meclisinde görüşülen herhangi bir konuya ilişkin olarak tepkilerini barışçıl yöntemlerle ortaya koymaları çoğulcu demokrasilerin karakteristik özelliğidir. Bu kapsamda siyasi konulardaki fikir ayrılıklarında azınlık veya muhalif düşüncelerin kendini ifade edebilmesine imkân tanınması devletlerin pozitif yükümlülüğüdür.”³⁵

Demokratik toplumda gereklilik ölçütünde “zorlayıcı toplumsal ihtiyaç” ve “ölçülülük” biçiminde iki ayrı değerlendirme söz konusu olmaktadır. “Zorlayıcı toplumsal ihtiyaç” kavramı sınırlamaya yönelik mevcut bir toplumsal ihtiyaca gönderme yapmaktadır. Bu tür bir ihtiyaç müdahaleyi kaçınılmaz kılmalıdır. Ölçülülük bakımından ise örgütlenme özgürlüğünün sınırlanmasını gerekli kılan amaç ile sınırlama ihtiyacına cevap vermek için başvuru araç arasında adil bir dengenin tutturulması beklenmektedir. Bunun haricinde demokratik toplumda gerekliliğin ilgili ve yeterli bir gerekçe ile ortaya konulması ve ulaşılmak istenen amaca yönelik olarak başvuru aracın örgütlenme özgürlüğünü kullanmak isteyen kişiler bakımından caydırıcı bir etki doğurmaması beklenmektedir. Belirtilen tüm bu ölçütler sınırlama oluşturan her müdahalede değerlendirilmelidir ve yerine getirilmeyen bir ölçüt örgütlenme özgürlüğüne yönelik bir sınırlamayı Anayasa’ya ve AİHS’ye aykırı hale getirmektedir.

1. Zorlayıcı Toplumsal İhtiyaç

AYM ve AİHM, demokratik toplumda gereklilik ölçütüne dair incelemesinde zorlayıcı bir toplumsal ihtiyacın mevcudiyetini araştırmaktadır. AİHM, AİHS’nin 11. maddesinde yer alan “gerekli” kavramını “zorlayıcı toplumsal ihtiyaç” olarak yorumlamaktadır.³⁶ AYM’ye göre bir sınırlama demokratik bir toplumda zorlayıcı bir toplumsal ihtiyacın karşılanması amacına yönelik olmalıdır.³⁷ Sınırlama, zorlayıcı bir toplumsal ihtiyacın karşılanması ya da gidilebilecek en son çare niteliğinde değilse, demokratik toplum düzeninin gereklerine uygun bir tedbir olarak değerlendirilmemektedir.³⁸ Örgütlenme özgürlüğüne getirilen sınırlamalar,

³⁴ AİHM, *Handyside v. the United Kingdom*, Appl. No: 5493/72, 24.09.1976, § 49; AYM, *Ali Rıza Özer ve Diğerleri*, B. No: 2013/3924, 6/1/2015, § 116.

³⁵ AYM, *Gülşah Öztürk ve Diğerleri*, B. No: 2013/3936, 17/2/2016, § 76.

³⁶ AİHM, *Handyside v. the United Kingdom*, Appl. No: 5493/72, 07.12.1976, § 48.

³⁷ AYM, *Mehmet Ali Aydın*, B. No: 2013/9343, 4/6/2015, § 68.

³⁸ AYM, *Tuğrul Culfı*, B. No: 2013/2593, 11/3/2015.

yalnızca ikna edici ve zorunlu sebepler ile haklı kılınabilecektir.³⁹ Somut durumda, bir an için meşru bir amacın varlığı kabul edilse dahi derneklerin başka bir dernek ile veya diğer bir gerçek veya tüzel kişi ile aynı yerleşim yerinde faaliyet göstermesinin yasaklanmasını veya tapuda mesken olarak gözüken bir taşınmazın dernek yerleşim yeri olarak kullanılmasının izne tabi tutulmasını gerektiren zorlayıcı bir toplumsal ihtiyaç bulunmamaktadır.

Sınırlamaya dair zorlayıcı toplumsal ihtiyacının “ilgili ve gerekli” gerekçelerle ortaya konulması da gerekmektedir. Bu tür bir gerekçenin ortaya konulamaması söz konusu müdahaleye yönelik zorlayıcı bir toplumsal ihtiyaç olmadığı anlamına gelecektir.⁴⁰ AYM, “demokratik toplumda gereklilik” ölçütünde kullanılan “gerekli” kelimesinin “zorlayıcı toplumsal ihtiyaç” kavramına işaret ettiğini ve bu nedenle ifade özgürlüğüne gerçekleştirilecek bir müdahalenin, toplumsal bir ihtiyaç baskısını karşılayıp karşılamadığına bakılması, bir müdahalenin meşru amaçla orantılı bir müdahale olması ve müdahalenin haklılığı için kamu makamlarının gösterdikleri gerekçelerin konuyla ilgili ve yeterli olması gerektiğini belirtmiştir.⁴¹ Mahkeme’ye göre, örgütlenme özgürlüğüne gerekçesiz olarak veya AYM tarafından ortaya konulan ölçütler dışında bir gerekçe ile gerçekleştirilen müdahaleler Anayasa’yı ihlal edecektir.⁴² AİHM’ye göre de adil bir dengenin kurulmaması ve resmi makamların ilgili ve yeterli gerekçeler sunmaması örgütlenme özgürlüğünün ihlaline yol açacaktır.⁴³ Bu yaklaşım ile mahkemelerin yalnızca sınırlama rejimine aykırılık oluşturan gerekçeleri değil; gerekçesiz müdahalelerinin de örgütlenme özgürlüğüne aykırılık oluşturulacağı kabul edilmiştir. İdare tarafından öne sürülen soyut gereklilikler dikkate alındığında sınırlamaya dönük bir toplumsal ihtiyacın halihazırda bulunmadığı açıkça görülebilmektedir.

Örgütlenme özgürlüğüne yönelik bir sınırlamanın hangi zorlayıcı toplumsal ihtiyacı karşılamak için getirildiğinin açıklanması ve bir meşru amacın korunması bakımından demokratik toplum düzeninde gerekli olduğunun somut olayın özelliklerinden ve başvuru tedbirin gerekçelerinden anlaşılabilmesi gerekmektedir. **İdare veya yargı organları bir yaptırım uygularken örgütlenme özgürlüğünün kullanılmasından kaynaklanan yarardan çok daha ağır basan, korunması gereken bir yararın varlığını somut olgulara**

³⁹ AİHM, *İPSD v. Türkiye*, Appl. No: 35832/97, 25.10.2005, § 35; *Tunceli Kültür ve Dayanışma Derneği v. Türkiye*, Appl. No: 61353/00, 10.10.2006, § 31.

⁴⁰ AYM, *Kristal-İş Sendikası*, B. No: 2014/12166, 2/7/2015, § 82-83.

⁴¹ AYM, *Özkan Kart*, B. No: 2013/1821, 5/11/2014, § 48.

⁴² AYM, *Ali Kızılk*, B. No: 2014/5552, 26/10/2017, § 54.

⁴³ AİHM, *Alaçatay ve Diğerleri v. Türkiye*, Appl. No: 14299/05, 23.10.2018, § 50.

dayanarak göstermeleri gerekir.⁴⁴ Mevcut durumda idare tarafından bunun gösterildiğini söylemek mümkün gözükmemektedir.

Bu noktada idarenin takdir yetkisine sahip olduğu ve bu çerçevede hareket ettiği ileri sürülebilir. Takdir yetkisi kavramı idare hukukunda, dış çerçevesi mevzuatta çizilmiş fakat içi birtakım imkansızlıklarla doldurulamamış konularda, idareye bu konunun doldurulması için tanınan belli bir kararı alıp almama, değişik ihtimaller arasında bir seçim yapıp yapmama, başka bir deyişle yetkinin kullanılıp kullanılmamasını belirleme yetkisi olarak tanımlanmaktadır.⁴⁵ İdare, mevzuatta aksi bir hüküm olmadığı ve mevzuatın kendisine sağladığı takdir alanı içinde bu yetkiyi kullanabilir. **Şüphesiz idare takdir yetkisine sahiptir ancak takdir yetkisi keyfi bir şekilde kullanılamaz.** Tüm idari işlemlerde sebep unsurunun varlığı takdir yetkisinin keyfi bir biçimde kullanılmaması için bir güvence oluşturur. İdarenin işlemlerinde gerekçe belirtmesi, bir diğer deyişle idari işlemin sebep unsurunu somutlaştırması takdir yetkisinin keyfi bir şekilde kullanılıp kullanılmadığının test edilmesini sağlamaktadır. Bu incelemeye konu hukuki görüşte ne yazık ki idareyi aynı yerleşim yerinde faaliyet göstermeyi yasaklamaya veya tapuda mesken olarak gözüken bir taşınmazın dernek yerleşim yeri olarak kullanılmasını izne tabi tutmaya iten sebebin ne olduğu ve bu sebeple tesis edilen işlemin idarenin takdir yetkisi kapsamında kalıp kalmadığı tam olarak anlaşılamamaktadır.

Halbuki, takdir yetkisinin kullanıldığı idari işlemlerde gerekçe ortaya konulması, söz konusu gerekçede idarenin takdir yetkisine atıf yapması, takdir yetkisini kullanırken hangi seçeneklerin bulunduğunu, bu seçeneklerden hangisinin/hangilerinin tercih edildiğini ve bunun nedenlerinin gösterilmesi gerekmektedir.⁴⁶ Bu şekilde bir gerekçe idarenin keyfi hareket etmediğini, yüzeysel bir değerlendirme yapmadığını ve farklı menfaatleri dengelemeye gayret ederek bir çözüme ulaşmaya çalıştığını işlemin muhatapları bakımından ikna edici bir biçimde ortaya koyabilir. İdare tarafından mevcut durumda ne “aynı adreste faaliyet yasağı” ne de kütükte mesken olarak kayıtlı olmayan bir dairenin dernek yerleşim yeri olarak kullanılmasının izne tabi tutulması bakımından bu tür bir gerekçe ortaya konulmuştur. Sonuç olarak bu çalışmaya konu iki uygulama bakımından da zorlayıcı toplumsal ihtiyacın varlığı idare tarafından “ilgili ve gerekli” gerekçelerle ortaya konulamamıştır.

⁴⁴ AYM, *Bekir Coşkun*, B. No: 2014/12151, 4/6/2015, § 57.

⁴⁵ Cemil Kaya, *İdarenin Takdir Yetkisi ve Yargısal Denetimi*, On İki Levha Yay., İstanbul, 2011, s. 26.

⁴⁶ Ayşe Almıla Tanrıverdi, “İdare Hukukunda Gerekçe İlkesi ve Sağladığı Hukuki Koruma”, *Kırıkkale Hukuk Mecmuası*, C. 3, S. 2, Kasım 2023, s. 559.

2. Ölçülülük İlkesi

AYM'ye göre, ölçülülük ilkesi ile “sınırlama amacı ile aracı arasında adil bir dengenin gözetilmesi şeklinde tarif edilen ölçülülük ilkesi ile daha az sınırlayıcı ya da daha hafif tedbirlerle sınırlama amacına ulaşılması mümkün olduğu halde hak ve hürriyetleri daha çok sınırlayan, haklardan yararlanacak kişilere daha ağır yükümlülükler getiren düzenlemelerin önlenmesi” amaçlanmaktadır. “Belli bir amaca ulaşmak için alınan sınırlayıcı tedbir, gereğinden ağır ve katı ise o sınırlama ölçülü olmayacağı gibi demokratik toplum düzenine de uygun bir sınırlama olmayacaktır.”⁴⁷

Hem AYM hem de AİHM sınırlama niteliğindeki bir tedbirin somut olay özelinde haklı kılınıp kılınmadığını incelemektedir. Somut durumda sınırlamaya dönük ihtiyacın var olduğu kabul edilse dahi, farklı bağımsız bölümlerde faaliyetin yasağın istisnası olarak kabulü gibi daha hafif tedbirlere başvurulmaması, yasağın resmi makamlar tarafından izlenen amaçları gerçekleştirmeye elverişli tek seçenek olduğunun kanıtlanamadığını göstermektedir.⁴⁸ Herhangi bir derneğin adres/yerleşim yeri üzerinden faaliyet alanına yapılan müdahalenin kapsamı, örgütlenme özgürlüğüne müdahalenin gerekliliğini tespit etmede belirleyici olacaktır. İdarenin hukuki görüşünde bu yönde bir kanıtlama çabası göze çarpmamaktadır.

Tüm bunlara ek olarak, derneklerin her yıl sunduğu yıllık beyannameler için doldurdukları Dernekler Yönetmeliği ekindeki “Ek-21” adlı “Dernek Beyannamesi” başlıklı excel formunun “Bölüm 11” başlıklı kısmında derneklerin sahip oldukları veya elden çıkardıkları taşınmazlarla ilgili bilgi sorulmaktadır. Dolayısıyla idarenin elinde Türkiye’de faal derneklerden kaç tanesinin taşınmaz sahibi olduğuna dair veri bulunmaktadır.

Sivil Toplum Geliştirme Merkezi’nin (STGM) Türkiye’de 2021 yılı başında yaptığı ve rastlantısal örnekleme dayanan saha araştırmasına göre, sivil toplum örgütlerinin %25,6’sının evraklarını tuttuğu ve toplantılarını yapabildiği bir ofis bulunmuyordu. Ofisi olanların %42,7’si ofislerini kiralarak kullanmaktaydı. Burada ofis sahibi olanların oranı ise %27,9’dur (%53,2 Vakıf/%14,9 Dernek). Diğerleri ise ya bir üyenin ofisini kullanıyor ya da yine üyesine ait düşük kiralı bir ofiste yer alıyordu.⁴⁹ 2024 yılında ise daha düşük bir örnekleme yapılan araştırmada STÖ’lerin yaklaşık %20’sinin evraklarını tuttuğu ve

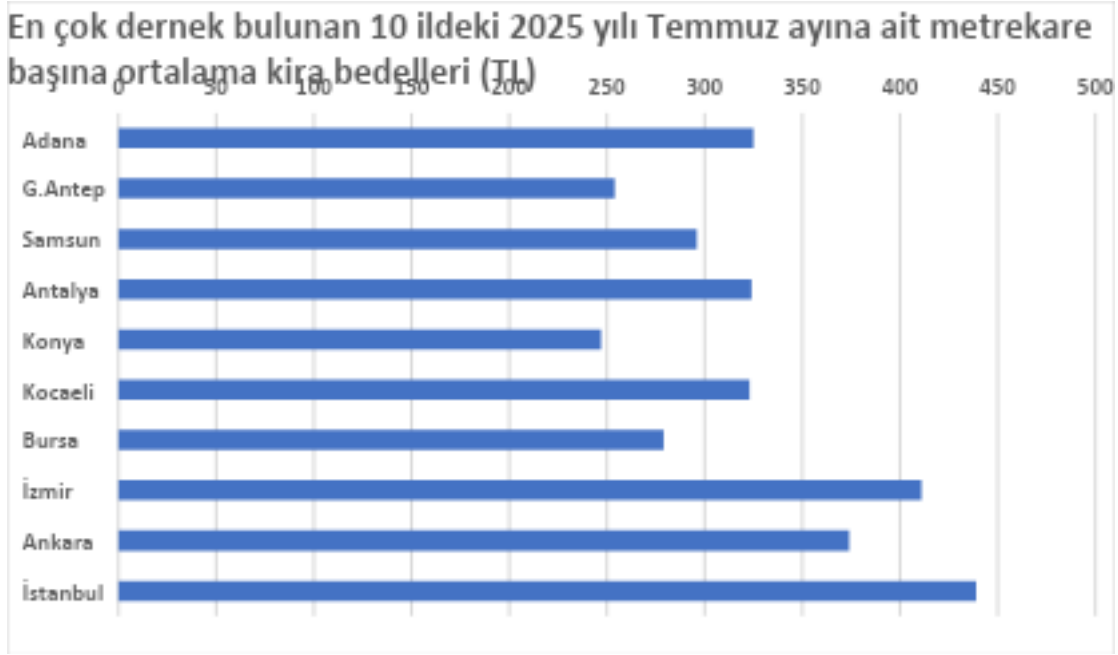
⁴⁷ AYM, *Abidin Aydın Tüfekçi*, B. No: 2013/1315, 15/4/2015, § 48.

⁴⁸ AİHM, *Bilim Araştırma Vakfı ve Diğerleri v. Türkiye*, Appl. No: 13848/10, 09.02.2021, § 371; *Association Rhino ve Diğerleri v. Switzerland*, Appl. No. 48848/07, 11.10.2011, § 62.

⁴⁹ Sivil Toplum Örgütlerinin Kapasitesi ve Sınırlılıkları, Sivil Toplum Geliştirme Merkezi, 2023, <https://www.stgm.org.tr/sites/default/files/2023-06/sivil-toplum-orgutlerinin-kapasitesi-ve-sinirliliklari.pdf> (erişim: 01.08.2025).

toplantılarını yaptığı herhangi bir ofisi bulunmamaktaydı. Deprem bölgesinde ise yıkılan ofislerle birlikte bu oran %40'ı bulmaktadır.⁵⁰

Elektronik ortamda gayrimenkuller ile ilgili veri toplayan ve sunan www.endeksa.com platformuna göre Türkiye'deki derneklerin yüzde 56,57'sinin yerleşik olduğu 10 ildeki⁵¹ 2025 yılı Temmuz ayında kira fiyatlarına bakıldığında, metrekare başına aşağıdaki rakamlar ortaya çıkmaktadır:⁵²



Ortalama olarak 20 metrekarelik “bir göz oda” olarak tabir edilebilecek küçük bir mekânın kiralandığı kabul edildiği takdirde dahi yıllık ortalama aşağıdaki kira bedelleri ortaya çıkmaktadır:

⁵⁰ Deprem Bölgesindeki Dernekler 6 Şubat Depremlerinden Nasıl Etkilendi?, Sivil Toplum Geliştirme Merkezi, 2024, <https://www.stgm.org.tr/sites/default/files/2024-01/deprem-bolgesindeki-dernekler-6-subat-depremlerinden-nasil-etkilendi.pdf> (erişim: 01.08.2025).

⁵¹ Sivil Toplumla İlişkiler Genel Müdürlüğü, İstatistikler, İllere Göre Faal Kuruluş Listesi, <https://www.siviltoplum.gov.tr/illere-gore-faal-kurulus-sayi-liste> (erişim: 01.08.2025).

⁵² www.endeksa.com (erişim: 01.08.2025).



Tüm bu çalışmalar ve rakamlar, çalışmaya konu “aynı adreste faaliyet yasağı” ile tapuda mesken olarak gözüken bir taşınmazın dernek yerleşim yeri olarak kullanılmasının izne tabi tutulması biçiminde ortaya çıkan iki uygulamanın kendi taşınmazına sahip olmayan ve her ay hem kira hem de stopaj gibi bazı giderleri karşılamak durumunda olan dernekler açısından doğurabileceği olumsuz etkinin boyutunun göz ardı edilemeyecek bir düzeyde olduğunu göstermektedir. Bu nedenle incelemeye konu yasağın dernekler üzerindeki etkisinin orantısız olduğu açıktır.

Son olarak, örgütlenme özgürlüğüne yönelik müdahalelerin bu özgürlüğü kullanan/kullanmak isteyen kişiler üzerinde caydırıcı bir etki doğurmaması beklenmektedir. AİHM, örgütlenme özgürlüğüne gerçekleştirilen müdahalelerde, müdahalenin ağırlığını incelerken, müdahalenin bu özgürlüğe en az zararlı ve en az caydırıcı etkiye yol açan araç olmasını beklemektedir. Mahkeme’ye göre, örgütlenme özgürlüğüne yönelik bir sınırlamanın, haklı kılınabilmesi için kabul edilebilir ve ikna edici gerekçelere dayanması, bu durumun dernek kurmak isteyen veya halihazırda kurulmuş dernekler bünyesinde faaliyet yürütmek isteyen kişiler üzerinde caydırıcı etki doğurmaması gerekmektedir.⁵³ Mevcut durumda İçişleri Bakanlığı Hukuk Müşavirliği’nin Anayasa ve uluslararası sözleşmeleri dikkate almaksızın derneklerin üstlendiği bağımsız bir bölümde tek başına faaliyet yürütmekten kaynaklanan maddi yükü göz ardı ederek derneklerin faaliyetlerini önemli ölçüde zorlaştırdığı ve kamu yararı amacıyla kullanılabilecek ciddi bir maddi kaynağın verimsiz bir şekilde kullanılmasına

⁵³ AİHM, *Adana TAYAD v. Türkiye*, Appl. No: 59835/10, 21.07.2020, § 36.

yol açtığı görülmektedir. Bu nedenle, “aynı adreste faaliyet yasağı” biçiminde getirilen bir sınırlamanın örgütlenme özgürlüğü üzerinde reddi mümkün olmayan bir caydırıcı etki doğurabileceği görülmektedir. Benzer bir durum tapuda mesken olarak gözüken bir taşınmazın dernek yerleşim yeri olarak kullanılmasının izne tabi tutulması açısından da geçerlidir.

Mevcut durumda çalışmaya konu iki uygulamayı, Türkiye’de faal dernek sayısının 100.000’den fazla olduğu düşünüldüğünde, derneklere ciddi bir maliyet yüklemek yanında işyeri arz-talep dengesini olumsuz etkileyerek işyeri kiralarının artmasına ve dolayısıyla derneklerin faaliyetlerini sürdürmelerinin olanaksız hale gelmesine yol açmaktadır. Netice olarak, bu uygulamaları, ölçülülük ilkesi bağlamında gündeme gelen diğer alt-ölçütler bakımından elverişli, gerekli ve orantılı bir müdahale kabul etmek mümkün gözükmemektedir. “Aynı adreste faaliyet yasağı” ile tapuda mesken olarak gözüken bir taşınmazın dernek yerleşim yeri olarak kullanılmasının izne tabi tutulması Anayasa’nın 13. maddesinde açıkça düzenlenmiş ölçülülük ilkesine de bariz biçimde aykırıdır.

IV. Sonuç ve Öneriler

A- Aynı Yerleşim Yerinde Faaliyet Yasağının Kaldırılması

İçişleri Bakanlığı Hukuk Müşavirliği’nin 10.04.2013 tarihli, 97110469-045-4910 sayılı ve “Dernek Adresleri” konulu hukuki görüşü, yukarıda açıklanmaya çalışıldığı üzere birçok açıdan hukuka aykırıdır:

- Hukuki görüşte, Dernekler Dairesi Başkanlığı’nın sorusunun ötesine geçilerek, herhangi bir ayrıma gidilmeksizin veya istisnaya yer verilmeksizin derneklerin herhangi bir gerçek veya tüzel kişiyle birlikte aynı yerleşim yerinde “*bağımsız odalarda ve birbirini etkilemeyecek şekilde*” dahi olsa faaliyette bulunamayacağı dile getirilmiştir.

- İçişleri Bakanlığı Hukuk Müşavirliği’nin hukuki görüşü, yalnızca istisari bir görüş, diğer bir deyişle bir mütalaa niteliğinde olup hukuken bağlayıcılığı bulunmamaktadır. Buna rağmen İçişleri Bakanlığı Dernekler Denetçileri Denetim Rehberi’nin 40/1-d maddesinde dernek denetçilerinin dernek denetimlerinde öncelikle yararlanacakları mevzuat ve diğer kaynaklar arasında “hukuk müşavirliği görüşlerine” de yer verilerek bağlayıcılık kazandırılmak istenmiştir.

- Hukuki görüşün idarece bugüne kadar istikrarlı bir şekilde uygulanması yasağı hukuka uygun hale getirmemektedir. Ortada bir genel düzenleyici işlem olmadığı için olmayan bir genel düzenleyici işlem esas alınarak yapılmış olan tüm birel işlemler (örneğin kurulmak istenen derneğe bu nedenle alındı belgesi verilmemesi) de hukuka aykırı hale gelmektedir.

- Yasağa gerekçe olarak ileri sürülen Dernekler Kanunu'nun 19. ve 20. maddeleri ile 2559 sayılı Polis Vazife ve Salahiyet Kanunu'nun 9. maddesinde düzenlenen derneklerin denetimi ile görevli kolluk görevlilerinin dernek ve eklentilerine girme, arama yapma ve buralardaki eşyalara el koyma yetkilerine ve önleme aramasının birden fazla derneğin veya bir dernekle başka bir gerçek ya da özel hukuk tüzel kişinin aynı yerleşim yerinde fakat bağımsız odalarda ve birbirini etkilemeyecek bir biçimde faaliyet yürüttüğü durumlarda kullanılması rahatlıkla mümkündür.

- STİGM tarafından “*derneklerin denetimlerinin yapılmasına ilişkin usul ve esaslar hakkında bilgi vermek, derneklerin tabi oldukları mevzuat kapsamında uyulması gereken usul ve esasları sistemli bir şekilde açıklamak, derneklerin uygulamada yaşayabilecekleri sorunların önceden giderilebilmesi ve gerekli tedbirlerin alınabilmesi için, mevzuatta öngörülen konuların örnek olaylar ile daha kolay anlaşılmasını sağlamak*” amacıyla yayınlanmış “Dernekler Mevzuatı Kapsamında Uyulması Gereken Usul ve Esaslar Hakkında Rehber” başlıklı belgede “aynı adreste faaliyet yasağına” dair herhangi bir hususa yer verilmemiştir. Benzer bir durum 2023 tarihli İçişleri Bakanlığı Dernekler Denetçileri Denetim Rehberi'nin 13. maddesindeki denetlenecek hususlar bakımından da geçerlidir. Bu durum derneklerin mevzuata uygun faaliyet yürütmeleri bakımından bir öngörülebilirlik sorunu ortaya çıkarmaktadır.

- Yürürlükteki herhangi bir kanunda birden fazla derneğin veya bir dernekle başka bir özel veya tüzel kişiliğin aynı yerleşim yerinde faaliyette bulunmasını yasaklayan herhangi bir hüküm bulunmamaktadır. İdare de hukuki görüşünde “*mevzuatta yasaklayıcı bir hüküm bulunmamakla birlikte*” ifadesi ile mevzuatta aynı yerleşim yerinde faaliyet göstermenin mevzuata uygun olduğunu kabul etmiştir.

- Mevcut durumda “aynı adreste faaliyet yasağı” açısından “*kamu düzeni*” ile “*suç işlenmesinin önlenmesi*” gerekçelerinin bu yasak bakımından meşru amaç oluşturduğu ileri sürülebilirse de hukuki görüşte gerekçe olarak yer verilen “sakıncalar” ve “önemli sorunlar”ın ne olduğu somutlaştırılmamış ve meşru amaçlar ikna edici bir şekilde ortaya konulmamıştır.

- Somut durumda, bir an için meşru bir amacın varlığı kabul edilse dahi derneklerin başka bir dernek ile veya diğer bir gerçek veya tüzel kişi ile aynı yerleşim yerinde faaliyet göstermesinin veya tapuda mesken olarak gözüken bir taşınmazın dernek yerleşim yeri olarak kullanılmasının yasaklanmasını gerektiren zorlayıcı bir toplumsal ihtiyaç bulunmamaktadır.

- Bir an için meşru bir amacın varlığı kabul edilse dahi derneklerin başka bir dernek ile veya diğer bir gerçek veya tüzel kişi ile aynı yerleşim yerinde faaliyet göstermesinin yasaklanmasını gerektiren zorlayıcı bir toplumsal ihtiyaç bulunmamaktadır.

- Ayrı bir adreste yerleşim yerine sahip olma zorunluluğu, beraberinde getirdiği kira bedeli, elektrik ve su gibi giderler yanında vergi ve personel giderleri dikkate alındığında hem ölçüsüz bir sınırlama niteliğindedir hem de bu özgürlüğün kullanımında caydırıcı etki doğurmaktadır. Bu yasak, Türkiye’de faal dernek sayısının 100.000’den fazla olduğu düşünüldüğünde, derneklere ciddi bir maliyet yüklemek yanında işyeri arz-talep dengesini olumsuz etkileyerek işyeri kiralarının artmasına ve dolayısıyla derneklerin faaliyetlerini sürdürmelerinin neredeyse olanaksız hale gelmesine yol açmaktadır.

B- Derneklerin Yerleşim Yerlerinin Mesken Olarak Kabul Edilmesi

İçişleri Bakanlığı Dernekler Dairesi Başkanlığı’nın 20.08.2007 tarihinde yayınladığı 2007/83 sayılı “Dernek Merkezleri” konulu genelgesi ile dernek merkezlerinin, kütükte mesken olarak gösterilen yerlerde açılması durumunda kat malikleri kurulunun oybirliği ile alacağı karar örneğinin dernek kurucularından istenmesi uygulaması başlamıştır. Anılan genelge yukarıda ayrıntılı şekilde üzerinde durulduğu üzere birçok açıdan hukuka aykırıdır:

- Genelgede daha önce kurulmuş olan bir derneğin bir apartmanda tapuya mesken olarak kayıtlı bir dairede faaliyet gösterip gösteremeyeceği sorusu yanıtsız kalsa da dernek kuruluşunda aranan bir koşulun kuruluş sonrasında mantiken kabulü zor bir durum ortaya çıkaracağı için aynı koşul kuruluş sonrası adres değişikliklerinde de gündeme gelebilecektir.

- 634 sayılı Kat Mülkiyeti Kanunu’nun 24. maddesi ile kat malikleri kurulunun oybirliği ile vereceği karar koşulu yalnızca “*Anagayrimenkulün, kütükte mesken olarak gösterilen bağımsız bir bölümünde sinema, tiyatro, kahvehane, gazino, pavyon, bar, kulüp, dans salonu ve emsali gibi eğlence ve toplantı yerleri ve fırın, lokanta, pastahane, süthane gibi gıda ve beslenme yerleri ve imalathane, boyahane, basımevi, dükkân, galeri ve çarşı gibi yerler*” açısından geçerlidir. Derneklerin yerleşim yerlerinin kanun koyucunun verdiği örneklerde olduğu gibi ticari amaçla açılmış bir eğlence ve toplantı yeri olarak değerlendirilmesi mümkün değildir. Mevzuatta mevcut olan tek yasak dernek yerleşim yerleri için değil, sadece dernek lokalleri için geçerlidir.

- Yürürlükteki herhangi bir kanunda kütükte mesken olarak tescil edilmiş yerlerin dernek yerleşim yeri olarak kullanılmasını izne tabi tutan herhangi bir hüküm bulunmamaktadır. Genelge biçiminde bir genel düzenleyici işlem söz konusudur ancak Dernekler Kanunu’nda veya başka bir kanunda idarenin bu konuda genel düzenleyici işlem yapmasına olanak sağlayan bir hüküm bulunmamaktadır. Diğer kat maliklerinin kendi mülklerinden yararlanma haklarının bu tür bir sınırlamayı gerektirdiği ileri sürülebilirse de bu durumda, bu hususun açıkça kanunla düzenlenmesi mevcut hukuk kurallarının bir gereğidir.

- İdare tarafından tapuda mesken olarak gözüken bir taşınmazın dernek yerleşim yeri olarak kullanılmasının izne tabi tutulması bakımından hiçbir ikna edici, ilgili ve yeterli gerekçe ileri sürülmemiştir.
- Meşru bir amacın varlığı kabul edilse dahi tapuda mesken olarak gözüken bir taşınmazın dernek yerleşim yeri olarak kullanılmasının izne tabi tutulmasını gerektiren zorlayıcı bir toplumsal ihtiyaç bulunmamaktadır.
- Tapuda mesken olarak gözüken bir taşınmazın dernek yerleşim yeri olarak kullanılmasının izne tabi tutulması da elverişli, gerekli ve orantılı bir müdahale niteliğinde olmayıp derneklere ciddi bir maliyet yükleyerek derneklerin faaliyetlerini sürdürmelerini aşırı güçleştirmektedir.

C- Diğer Öneriler

1. Derneklere Bütünüyle Dijital Ortamda Faaliyet İzni Verilmesi

STİGM tarafından 09.04.2025 tarihinde kamuoyuna yapılan açıklama ile derneklerin (dernek, federasyon, konfederasyon ve 3331 sayılı Kanun kapsamında kurulan birlikler dahil) Ulusal Elektronik Tebligat Sistemi'ne (UETS) dahil edildiği ve bu hizmetten yararlanılabilmesi için derneklerin tebligat adreslerini aktifleştirmeleri gerektiği belirtilmiştir.⁵⁴ Böylelikle dernekler ile kamu kurumlarının ve hatta e-tebligat sistemine kayıtlı diğer gerçek kişiler ile özel hukuk tüzel kişilerinin elektronik ortamda birbirlerine tebligat gönderebilmesi mümkün hale gelmiştir. **Bu gelişme dernekler için fiziksel bir mekânda faaliyet yürütme zorunluluğunu büyük ölçüde ortadan kaldırmıştır.** Derneklerin kuruluş ve faaliyetlerinin devamı sürecinde fiziksel olarak bir mekâna sahip olma zorunluluğu büyük ölçüde derneklere yapılacak tebligatın hangi adrese yapılacağı ile bağlantılı olarak gündeme gelmekteydi. Elektronik tebligat uygulaması ile derneklere tahsis edilen e-tebligat adresine yapılan tebliğler mevzuata göre geçerli tebligat olarak kabul edileceği için derneklerin fiziksel olarak bir adrese sahip olmalarını gerektiren bir zorunluluk ortadan kalkmış gözükmektedir.

Günümüzde elektronik haberleşmeyi ve elektronik ortamda çok sayıda kişinin bir araya gelmesini sağlayan yazılımların geliştirilmesi ve yaygınlaşmasıyla kişiler zaman kaybını ortadan kaldırmak için zorunluluk olmayan hallerde dijital ortamlarda bir araya gelmeye başlamıştır. Bu durum 2020 yılı ve devamında tüm dünyada yaşanan COVID-19 pandemisi öncesinde de ortaya çıkmaya başlamış olsa da asıl olarak o dönem sonrasında oldukça yaygınlaşmıştır. Hatta önce 09.07.2020 tarihinde Dernekler Yönetmeliği'nin 32. maddesinde dernekler tarafından tutulması gereken defterlerin elektronik ortamda

⁵⁴ Sivil Toplumla İlişkiler Genel Müdürlüğü, "E-Tebligat Uygulaması Derneklerin Kullanımına Açıldı", <https://www.siviltoplum.gov.tr/e-tebligat-uygulamasi-derneklerin-kullanimina-acildi> (erişim: 01.08.2025).

tutulabilmesi olanaklı kılınmıştır. Ardından ise 21.10.2021 tarihinde Dernekler Yönetmeliği'ne eklenen 15/A maddesi ile derneklerin genel kurul ve yönetim kurulu toplantılarını elektronik ortamda yapmalarına olanak tanınmıştır.⁵⁵ Dolayısıyla derneklerin faaliyetlerini dijital ortamda sürdürmelerine dönük çalışmalar idare tarafından uzun bir süredir gündemdedir. Bu doğrultuda dernekler giderek daha az fiziksel bir mekana ihtiyaç duymaktadır ve dernek üyelerinin derneğin fiziksel mekanında geçirdikleri süreler azalmaktadır. Elbette dernekler fiziksel bir mekanda bir araya gelmeyi ve faaliyetlerini geleneksel yöntemlerle sürdürmeyi tercih edebilir. Bu noktada derneğin fiziksel bir yerleşim yerine sahip olması bir zorunluluk haline gelecektir, fakat dernek faaliyetlerini büyük oranda dijital ortama taşımış, bir araya gelişleri arızı olarak başka fiziksel mekanlarda gerçekleştiren dernekler eskisi gibi sabit bir fiziksel mekana ihtiyaç duymamaktadır. **Bu doğrultuda fiziksel bir yerleşim adresinin dernekler bakımından hukuki bir zorunluluk olarak görülmesini gerektirecek sebepler büyük oranda ortadan kalkmıştır.** Dijital ortamda faaliyet serbestisi dernekleri kira, elektrik, su, internet, personel ve vergi giderinden, diğer bir deyişle ciddi bir maliyetten kurtarabilecek ve böylece daha fazla kamu yararına faaliyet yürütmelerini olanaklı kılacaktır. Bu tür bir değişiklik dernekleri ciddi bir maliyetten kurtarma yanında işyeri arz-talep dengesine olumlu katkı sunarak işyeri kiralarının düşmesine, özellikle küçük ve orta ölçekli işletmelerin maliyetlerinin azalmasına ve dolayısıyla ekonomiye ciddi bir katkı sunacaktır. Bunun için herhangi bir kanun değişikliği gerekmemektedir, idarenin Dernekler Yönetmeliği'nde yapacağı ve herhangi bir hukuki dayanağı olmayan bazı uygulamalarında gideceği değişikliklerle bunu sağlanması mümkündür.

2. Derneklere Sanal Ofis Kullanma Olanaklarının Tanınması

Gelinen noktada, derneklerin maliyetli fiziksel mekanlarda faaliyet yürütmeleri veya neredeyse tamamen dijital ortamda faaliyetlerini sürdürme biçimindeki iki farklı yaklaşım yerine uygulamada giderek yaygınlaşan “sanal ofis” olarak adlandırılan bir yöntem de öne çıkmıştır. Dernekler gibi özel hukuk tüzel kişilerinin mevzuata uygun bir şekilde kurulabilmesi ve faaliyetlerini devam ettirebilmesi için adres göstermenin zorunlu olduğu durumlarda ortaya çıkmış bir modeldir. “Sanal” olarak adlandırılmış olsa da aslında kişilere fiziksel bir mekan sağlanmakta, bir adres kiralanmakta ve bu adresi iş adresi olarak

⁵⁵ Benzer bir yöntem anonim şirketler (*Anonim Şirketlerde Elektronik Ortamda Yapılacak Genel Kurullara İlişkin Yönetmelik, Resmî Gazete Tarihi ve Sayısı: 28.08.2012-28395*), kooperatifler (*Kooperatiflerde Elektronik Ortamda Yapılacak Genel Kurullara İlişkin Yönetmelik, Resmî Gazete Tarihi ve Sayısı: 14.01.2022-31719*) ve spor kulüpleri (*Spor Kulüplerinin Genel Kurul ve Yönetim Kurulu Toplantılarının Elektronik Ortamda Yapılmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, Resmî Gazete Tarihi ve Sayısı: 10.11.2022-32009*) için de öngörülmüştür.

göstermeye olanak sağlanmaktadır. Sanal ofisler, fiziksel mekana sınırlı olarak ihtiyaç duyan kişilere düşük maliyetle fiziksel mekan olanağı sağlamaktadır. Sanal ofislerde kişilere iletmek üzere posta, evrak, fatura veya kargo gibi her türden gönderi kabul edilmektedir ve ayrıca ihtiyaç duydukları zamanlarda bir çalışma mekanı sunulmaktadır. Sanal ofis uygulaması kira ücretlerinin çok düşük olması yanında ofis malzemeleri, su ve elektrik gibi birçok farklı gider kaleminden tasarruf sağlamakta ve posta, tebligat veya kargo gibi gönderiler kabul edildiği için bu tür işler için personel istihdam edilmesini zorunlu olmaktan çıkarmaktadır. Böylelikle kira bedeli yanında çalışan maliyeti bakımından da tasarrufa gidilebilmektedir. Fiziksel bir adres zorunluğunun halen gerekli olduğunun kabulü halinde bu tür bir yöntemin benimsenmesi dernekleri hem ciddi bir maliyetten bağışık tutacak hem de zaman zaman fiziksel bir ortamda bir araya gelmek isteyen dernek üyeleri için bir olanak sağlayacaktır.

Belirtilenler ışığında, sanal ofis kullanma olanağının sağlanması, yukarıda dijital ortamda faaliyet serbestisi açısından dile getirilen olumlu sonuçlardan bazılarını yine beraberinde getirecektir. Buna ek olarak mevcut durumda üyeleri belki de her ay ancak birkaç gün dernek yerleşim yerinde bir araya gelen derneklerin kullandıkları işyerlerini âtıl olmaktan da çıkaracaktır. Bu tür bir olanak için de yine herhangi bir kanun değişikliği gerekmemekte olup idare Dernekler Yönetmeliği'nde yapacağı ve herhangi bir hukuki dayanağı olmayan bazı uygulamalarında gideceği değişikliklerle bu olanağı sağlayabilecektir.