

DERNEKLER DÖNEMECİ

Dr. İbrahim Ö. KABOĞLU

Derneklere ilişkin olarak, gerek 1982 Anayasasının öngördüğü hükümler ve kamu makamlarının tutumu, gerek gündeme gelen yeni bir yasal düzenleme sorunu, dernekler alanında yeni bir dönemin eşğinde bulunduğumuzu gösteriyor. Yazımızda kalkış noktası olarak 1982 Anayasa tasarısını alacağız. Derneklerin çağımızda kazandığı anlamı ve demokrasi açısından önemini belirttikten sonra, dernek özgürlüğünün kötüye kullanılmasından söz edip, yürürlükteki 1630 sayılı Dernekler Yasasının kimi hükümlerini yeni bir düzenleme perspektifinde değerlendirmeye çalışacağız.

TASARI...

Dernekleri katı kurallara bağlayan 1982 Anayasa tasarısının dernek özgürlüğüne getirmiş olduğu sınırlamalar üç açıdan ele alınabilir : 1— Sınırlama nedenleri, 2— Sınırlama makamları ve 3— Dernek özgürlüğünden yararlananlar açısından.

1— Dernek özgürlüğü genel nedenlerle (md. 12) ve 33 ncü maddede gösterilen «özel» nedenlerle sınırlandırılabilir.

Birinciler, her özgürlük için geçerli olup genel asayıştan kamu yararına değin birçok nedeni kapsamına alıyor.

Özel nedenler ise şunlar : Siyasal amaç gütmeye, siyasal etkinlik (faaliyet) ve siyasal partilerle ilişki. Tasarıya göre dernekler, siyasal partilerden destek göremez ve onlara destek olamazlar. Bu amaçla, sendikalar, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve vakıflarla ortak hareket edemezler... Başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması ve suçların önlenmesiyle ulusal egemenlik de, tasarıda yer alan özel nedenler arasında.

2— Dernek özgürlüğünü sınırlamaya veya ortadan kaldırmaya yetkili makamlar :

- Yargıç (kapatma yetkisi),
- İçişleri Bakanlığı (kapatma yetkisi),
- yönetsel makam (etkinlikten alkoyma yetkisi)

Yönetsel makama verilen derneği kapatma yetkisi, kullanılması sırasında yargısal denetimi dışlayabilecek nitelikteydi. Şöyle : **İlkin**, sınırlama nedenleri olarak getirilen kavramlar çok geniş ve hukuki çerçeveden yoksundu. **Sonra**, tasarıyla yönetsel yargı için öngörülen sınırlar, böyle bir denetimi etkisizleştirebilirdi. **Kaldı ki**, yönetsel makamlara (vali ve kaymakam) dernekleri etkinlikten alkoyma yetkisi tanındıktan başka, İçişleri Bakanlığının dernekleri kapatabilmesi, konu hakkında kesin karar yetkileri sınırlanan yargı organlarına güvensizliği de anlatıyordu.

3— Dernek özgürlüğünden yararlanma çerçevesi çok dar tutuluyordu. Buna göre, kamu hizmeti görevlilerine, silâhlı kuvvetler ve kolluk kuvvetleri mensuplarına, temel bir hak olan dernek özgürlüğü yasaklanabilecekti.

Böylece tasarı dernek özgürlüğünün kullanılmama durumlarını bizzat düzenlemekle, yasa koyucuya bir «yasaklar dizisi sıralama» işi kalıyordu.

GEREKÇENİN GEÇERLİLİĞİ

«Derneklerin son yıllarda Türk siyasi hayatında şahit olunan ve siyasi hayatımızı bir anlamda dejenere eden faaliyetleri önlemek istenmiştir.» biçiminde tasarıda dile getirilen gerekçe, anılan düzenleme için geçerli olabilir miydi?

İlkin şu iki konuyu birbirinden ayırmak gerekir : Derneklerin siyaset yapması ve şiddete bulaşması. Bunlar başka başka şeylerdir.

12 Eylül'den önce kimi dernekler şiddet eylemlerine katıldılar veya doğrudan şiddet kullandılar... Bunun, dernekler konusunda oluşan kesin yargılarda ve kutuplaşmada önemli bir payı var. Yapılan genellemeye adeta dernek yandaşları ve düşmanları biçiminde bir bölünme ortaya çıktı. İki karşıt anlaşılış biçimi, kamu özgürlüğü olarak dernek özgürlüğüne toplumumuzda kendine özgü bir yer verdi. Otorite ile özgürlük arasındaki denge sorunu, geçtiğimiz yıllarda,

siyasal iktidar sahipleriyle dernek özgürlüğünü kullananlar arasındaki çekişme, hattâ çatışmada tipik bir biçimde somutlaştı...

Vurgulanması gereken ikinci nokta ise şudur : 12 Eylül'den önce ülkemizde 50 bin dolayında dernek bulunmaktaydı. Şiddete bulaşan dernek sayısı, toplam miktar dikkate alındığında çok küçüktür. Buna karşılık tasarıyla, ayrımsız bütün dernekler aynı kategoriye sokuluyor, sınırlama ve yasaklamalar hepsi için geçerli kılınıyordu... Bu nedenle gerekçenin inandırıcılığından söz etmek güçtü.

ANAYASA HÜKMÜ

182 Anayasası, tasarıyla getirilen düzenlemeyi ve sınırlamaları ilke olarak benimsedi. İki metin arasında başlıca üç ayrılık gözleniyor :

Birincisi; dernek özgürlüğünü sınırlamada önemli bir neden olan İçişleri Bakanlığının kapatma yetkisi, Anayasa metninde yer almıyordu.

İkincisi; her iki metinde derneğin kuruluşunda «bildirim» esasını öngörülmeyle birlikte, Anayasa hükmüne göre yetkili makam, kendisine sunulan bilgi ve belgelerin yasaya aykırı olduğunu saptarsa, derneğin etkinliğinin durdurulması veya kapatılması için mahkemeye başvurur. Böylece derneğin kuruluşunun «yasallığını değerlendirme» yetkisi yönetsel makama verilmiş oluyor.

Üçüncüsü; Anayasa metnine eklenen bir fıkrayla, 33 ncü madde hükmünün vakıflara ve bu nitelikteki kuruluşlara da uygulanması öngörülmüştür.

Bu belirlemelerden sonra, dernekler konusuna daha geniş bir çerçevede, sosyo-politik olgular bağlamında bakmaya çalışalım.

ÇAĞDAŞ BİR OLGU

Kollektif (toplu) yaşamın gelişmesi çağdaş toplumların en ilgilendiği niteliklerinden biridir. Birey artık örgüt içinde düşünülüyor; dernek, sendika, kooperatif veya siyasal parti biçimi altında. Bunlar arasında dernekler, ne izledikleri amaçlar ne de etkinlik alanlarıyla sınırlıdır. Toplumsal yaşamın ürünü olarak dernekler, sosyo-ekonomik gelişme ve büyümenin bir ölçütü olarak değerlendirilir. Toplum ne denli gelişirse kollektif yaşam o denli yaygınlaşır. Az-

gelişmiş bir toplumla gelişmiş toplum arasındaki farklardan biri şudur: Birincisinde uzmanlaşmış dernek sayısı çok az, oysa ikincisinde çok fazladır (1).

Bu olguyu karşılaştırmalarla somutlaştırılabiliriz: Örneğin, ülkemizde 1946'dan sonra dernekler alanında sürekli denebilecek bir gelişme gözlenir. Bu olgu, demokratik ve kapitalist ilerlemeye koşuttur. Konuya coğrafi açıdan baktığımızda da, derneksel yaşamın gelişmiş bölge ve illerde geri kalmışlara oranla daha ileri düzeyde olduğunu görürüz (2).

Gözlemimizi, ülkelerarası karşılaştırmalarla da doğrulayabiliriz. Ülkemizi Fransa ile karşılaştıralım. Türkiye'de elli bin dolayında dernek bulunduğu dönemde, Fransa'daki dernek sayısı bunun on katına, 500 bine yakındı. Sadece doğayı koruma amacıyla kurulan dernek sayısı 20 binin üzerinde. Uzmanlara göre, her iki Fransız yurttaşından biri en az bir derneğe üye. Dernekler orada, etkinlik alanları ve amaçlarının çeşitliliği bakımından da bizdekine oranla ileri düzeyde. İlgili mevzuat da dernek türlerine göre değişiklik gösterir... Almanya'da ise derneksel yaşam Fransa'dakine oranla daha yoğun ve etkili (3).

Çağımız devletin kamu hizmetlerini tek başına karşılamada yetersizliği, birçok örgütü «genel çıkar» doğrultusunda hizmet vermeye yöneltmiştir. Hatta devlet bu amaçla, birer gönüllü kuruluş olan derneklerle işbirliği yoluna gitmiştir. İlerlemiş toplumlarda, genel çıkar amacıyla etkinlikte bulunan derneklerle kamu güçleri arasındaki işbirliği günbegün gelişmekte, bu alanda özel düzenlemeler yapılmaktadır. Böylece, hem kamu hizmetleri yerine getirilmekte, hem de yurttaşın «toplumsal karar alma süreci»ne katılımı sağlanmaktadır.

1982 Anayasası, tüketicinin korunmasından tutun da sağlıklı bir çevrede yaşama hakkına değin birçok alanda devlete görev verdiği halde, gönüllü örgütlere ilişkin hükümleri çağdaş gelişmelere yeterince açık değildir.

(1) OLSON, M., *Logique de l'action collective* (trad. par M. Levi), Paris 1978, sh. 38 vd.

(2) YÜCEKÖK, A. N., *Türkiye'de Dernek Gelişmeleri (1948 - 1968)*, Ankara 1972, sh. 1 vd.

(3) KABOĞLU, İ. Ö., *La liberté d'association en droit public turc*, (Thèse), 1981 Limoges, sh. 3 vd.

DERNEKLER VE DEMOKRASİ (4)

Derneklerin siyasetle ilişkileri demokratik rejim çerçevesinde ele alınmalı. Konu iki boyutlu : Bireysel ve politik.

1— Dernekleşmeyi, bireyin gurup içinde açılma ve gelişme hakkı olarak niteleyebiliriz. Dernekler çok değişik alanlarda yeri güçlükle doldurulabilir bir araştırma ve yenileştirme işlevini yerine getirir : Şehircilik, sağlıklı bir çevrede yaşamak için mücadele, bilimsel, kültürel, sportif vb. alanlardaki etkinlikler. Amaçlarını gerçekleştirmek için derneksel örgütler, bireyleri yalnızlıklarından çıkarır, onların başkalarıyla etkileşime girmesini sağlar, sorumlu kişi durumuna getirir. Bu gönüllü guruplaşmalar, adetâ birer yurttaşlık okulu ve insanları uygarlaştırma yerleridir. Kişiler örgütleri aracılığıyla genel çıkarla ilgili sorunların çözümünde düşünce ve eylem potansiyeli oluşturur. Kendi benzerleriyle düşünme ve davranma olanağı bireye disiplin ve kararlılık verir (5).

2— Dernekleşme, bireylerin yönetim ve iktidarla diyaloga girmelerine olanak verir. Bu, **katılma** yoluyla gerçekleşir ve derneklerin **siyasal işlevini** anlatır. Günümüzde anayasal düzeyde tanınan bir haktır bu işlev : «Dernek özgürlüğü, dernekleri ve siyasal partileri kurma, ve onlar aracılığıyla halk iradesinin oluşmasına ve siyasal iktidarın örgütlenmesine demokratik olarak katılma hakkını içerir». (Portekiz Anayasası, md. 17).

Yurttaşların, yöneticilerin belirlenmesine olduğu kadar ülke yaşamına etkin bir biçimde katılmaları demokratik ilkenin gereğidir. Bireysel katılmanın gücü ve temsili demokrasinin sınırlarına merkezileşme ve teknokrasi olgusu da eklenince, derneklerin çoğalması ve toplu katılım kaçınılmaz olmuştur. Zira demokratik rejim sadece siyasal iktidarı belli bir biçimde oluşturmak ve bunu kullanacak kişileri belirlemek demek değildir. Doğrudan katılma, dönemsel oy verme işlevini aşar ve gerçek demokrasiye yaklaşır. Çağımız demokrasisi her şey için dorukta alınan kararlarla sınırlanmıyor artık. Her gün farklı düzeylerde, değişik kesimlerde binlerce

(4)Ayrıntılı bilgi içinBkz.KABOĞLU İ.Ö.,La liberté d'association et la démocratie,bu Dergi,st.71vd
(5) 'Çağdaş bir olgu' başlığı altında vurguladığımız ,toplumun gelişme düzeyiyle kolektif yaşam arasında varolan sıkı ilişki, bireysel ölçekte de geçerlidir. Anılan Batılı ülkelerde yapılan anketlere göre, dernekleşme oranı toplumun bilgi birikimi yüksek ve bilinçli kesimlerinde yoğun, tersine bilgi düzeyi düşük ve toplumsal statü bakımından alt tabakalarda yer alan kişiler arasında hem derneklere katılma oranı az, hem de derneksel yaşam daha geri.

birey tarafından alınan kararlar söz konusu. Toplumsal ve siyasal niteliğiyle dernekleşme özgürlüğü, devletin demokratikleşmesine katkıda bulunan bir haktır.

Devletle birey arasında yer alan dernekler, «aracı guruplar» olarak demokrasiler için zorunlu olan toplumsal bütünleşmeyi sağlar. Demokratik yollarla iktidarı etkiliyerek siyasal yaşama katılmaları, derneklerin o çok önemli olan **baskı gurubu** işlevini ortaya koyar ve kamuoyu oluşturucu bir yol oynamalarını sağlar. Günümüz demokrasilerinde bütün büyük tartışmaların ve yeni düşüncelerin derneklerde veya derneklerce temsil edildiklerini gözleyebiliriz. Denebilir ki dernekler, baskı gurubu nitelikleriyle, halkın gerçek iradesinin açığa vurulmasının doğal biçimleridir. Dernek özgürlüğünün, düşünce özgürlüğünün uzantısı, tamamlayıcısı olarak nitelenmesi, düşüncelerin ancak örgütler aracılığıyla kamuoyuna maledilebileceği ve etkili olabileceği gerçeğine dayanır.

1982 Anayasası ise, siyasal iktidar mücadelesi ile demokratik yollarla iktidarı etkileme arasındaki farkı kaldırıyor, dernekler için genel anlamda siyaset yasağı ve öteki etkinlik yasakları öngörüyor. Yurttaşla devlet arasında köprü rolü oynayan toplumsal örgütleri geliştirecek yerde, dernekler için getirilen ön yasaklar, bireyleri soyutlayıcı, yalnızlaştırıcı tehlikeleri içinde taşıyor.

KÖTÜYE KULLANILMA

Dernek belirli bir ortak amaç için kurulur. Amaç derneğin örgütlenme ve işleyiş biçimlerini düzenleyen tüzükle belirlenir. Tüzük derneğin yasasıdır. Tüzel kişi olarak dernek, tüzüğünde belirlenen amacı gerçekleştirebilmek için değişik araçlardan yararlanır. Dernek suç oluşturmayan bütün demokratik araçlara başvurabilir. Bu çerçevenin aşılması veya tüzük hükümlerinin çiğnenmesi durumunda, dernek özgürlüğünün kötüye kullanılması veya derneklerde sapmadan söz edilebilir.

Sapma değişik biçimler alabilir. Derneğin **ticarî** etkinliklere yönelmesi veya **siyasallaşması**, başlıca iki örnek olarak belirtilebilir. Dernek, tanımı gereği, kazanç getiren her türlü etkinlikten uzak kalmalı... Dernekler siyasal kurumlar değildir. Şu halde baskı gurubu niteliklerini aşarak ne siyasal iktidarı kullanma isteğiyle ortaya çıkabilirler, ne de siyasal partiler alanına girebilirler. Baskı gurubu olarak yöneticileri etkilemeleri ise demokratik ve çoğulcu bir

toplumun gereğidir. Öyleyse, derneklerin politizasyonu onların siyasal bir tutuma sahip olamayacağını veya politik bir etkinliği gündeme getiremeyeceğini anlatmaz.

Dernek özgürlüğünden sapma her zaman barışçıl sınırlarda durmaz. Derneklerin yapısı, ideolojileri ve etkinlikleri, siyasal rejim için, kurulu düzen için gerçekten tehlikeli olabilir. Böyle bir durumda dernekler, rejim «içinde» oynamakla yetinmezler, fakat demokratik rejim «üzerinde» oynamaya başlarlar.

Derneklerde sapma tehlikesinin önüne geçilmesini sağlamak ve toplumsal yaşamda rollerini oynamalarına olanak tanımak amacıyla gerekli önlemler alınabilir. Başlıca sorun, derneklerin kullandıkları yöntemleri ve kaynaklarını denetlemektir. Kamu güçlerinin dernek olgusu karşısında açık ve olumlu bir tutum takınmaları da önemli... Demokrasi, hukuki çerçevede kalmak koşuluyla hiçbir etkinlik ve tartışmadan çekinmez. Pozitif hukukun benimseyip düzenlemesi gereken husus budur. Düşünce özgürlüğü ve barışçıl etkinliklerin derneksel yaşamın çerçevesi olarak benimsenmesi, demokratik rejim bakımından tehlike oluşturan örgütler için alınacak kesin önlemlerin etkililiğini artırır.

DÜZENLEME ÜZERİNE

Anayasal düzenleme yapıldığına göre, bu düzeyde tartışma açılmaması yerinde olur. Yasal açıdan kimi sorunları ele almak, dernekler üzerine yeni bir yasa hazırlanması nedeniyle önemli görünüyor.

Bunu yapmadan, bir ön belirleme niteliğinde şu üç olgu'nun altını çizelim :

İlki, kamu hukukçularının üzerinde birleştikleri bir görüş: Örgütlenme hakkına getirilen sınırlama ve yasaklar ölçüsünde yasa dışı etkinlikler artar. Çalışmalar gizli olacağı için bu tür örgütleri denetlemek olanaksızlaşır. Demokrasi için gerçek tehlikeyi bunlar oluşturur. Şu halde bireylerin örgütlenmelerine olanak tanınmalı. Sorun, bunların demokratik yollarla denetlenmesine bağlıdır.

İkincisi, pozitif hukukla ilgili: Çağdaş anayasalar genellikle, şiddete başvurmaya yönelen ve amacı ceza yasalarına aykırı olan dernekler kesin yasaklamalar getirerek, bunlar dışında kalan ve demokratik çerçevede etkinlikte bulunan derneklerin örgütlenmesini serbest bırakmaktadır. Demokratik devlet düzeni için tehlike

oluşturan dernekler, kısa ve özlü hükümlerle açık ve somut sınırlamalara uyruk tutulmakta, ayrıntılı düzenleme alt sıradaki normlara bırakılmaktadır.

Üçüncüsü, ülkemize ilişkin: Anayasa, Dernekler Yasasındaki kimi sınırlama ve yasakları da içine alarak öngördüğü ayrıntılı hükümlerle, yasa koyucunun «serbestlik alanı»nı oldukça daraltmıştır.

Bu düzenleme aslında ülkemizde yasama etkinlikleri alanındaki genel eğilime uygun düşüyor. En üstten başlayarak hukuk normlarının her biri, bir alttakinin düzenleme alanını konu ediniyor. Bu, her şeyi bütün ayrıntılarıyla yazılı kurallara bağlama kaygısından ileri geliyor ve normların etkililiğini yitirmesiyle sonuçlanıyor. Dernekler konusunda Anayasanın geniş ölçüde yasal düzenleme alanına girmesi, tüzük ve yönetmeliklerce düzenlenecek konuların dernekler yasasına alınmasına yol açacak. Tüzük ve yönetmelikler ise derneklerle ilgili her konuya en küçük ayrıntısına değin yazılı kurallara bağlayacak. Böylece ortaya çıkan «dernekler için geçerli olacak..!»

Bu belirlemelerden sonra konuyu **yasal düzenleme** açısından ele alabiliriz. Sırasıyla şu üç başlıkla: 1— Yasaklar örgüsü, 2— Bütünsel düzenleme ve hantal bürokrasi, 3— Denetim sorunu.

1 — Yasaklar örgüsü.

Az önce anılan düzenleme biçimi, gerek öreceği yasaklar ağıyla gerek kamu makamlarına nitelik ve nicelik bakımından yükleyeceği ağır görevlerle, o denli yavaş işleyen bir bürokratik yapı oluşturacak ki; «dernekleri düzenleme ve denetim altına alma» amacıyla, demokratikleşmeye katkıda bulunacak toplumsal amaçlı bütün dernekler güdüm altına alınabilecek. Anti-demokratik nitelikteki şiddete bulaşan dernekler veya «güçlü» olanlar, yasaklar ağından her zamanki gibi kendilerini sıyırma yollarını bulacaklar; sonuçta toplumun demokratikleşmesi geciktirilmiş olacaktır.

Geçmişteki düzenlemeler ve yürürlükte olan mevzuat bunun kanıtlarıdır.

1630 sayılı Dernekler Yasası hükümlerine şöyle bir göz atıldığında, «derneksel yaşamı» çevreleyen yasaklar örgüsü kolayca ayırmsandır. Bir derneğin kuruluşundan başlayıp varlığı sona erinceye değin süren, sayıları yüzlerce varabilecek bir yasaklar ve formaliteler dizisi söz konusu. Bir çizelge oluşturulsa, «dernekler neleri yap-

maz» yerine, «neeler yapabilir» sorusuna yanıt aramak, daha kolay ve yalın olabilir.

Dernekler suçlandıkça ele alınmaktan kaçınılan bir konu haline geliyor. /Bu biraz da önyargılı yaklaşıma bağlanabilir./ Oysa sağlıklı bir çözüme giden yol, sorunu bütün yönleriyle görebilmekten geçer.

Ayrıntılı düzenleme ve yasaklamalara karşın «dernekler çıkmazı» nasıl açıklanabilir? Pozitif hukuk bağlamında sorunun değinilmeyen yönünü aralamaya çalışalım, sadece birkaç örnekle.

2 — Bütünsel düzenleme ve ağır işleyen bürokrasi.

1630 sayılı Yasa, bütün derneksel örgütlenme biçimlerini düzenlemekle birlikte, çerçeve yasa olma niteliğinden uzaktır.

Durumu şöyle somutlaştırabiliriz : Örneğin yasa, bir yandan, en küçüğünden en büyüğüne bütün dernekler için mülki yönetim amirlerine «bildirim» esasını öngörür. Tüzük bildiriminden genel kurul toplantısını bildirmeye değin, kamu makamlarını derneğin her türlü etkinliği üzerine «haberdar etme» söz konusu. Ayrıca, ayırım gözetilmeden her derneğin tüzüğü İçişleri Bakanlığına gönderilerek Dernekler Kütüğüne kaydedilir. Böylece bir köy ilkokulu velileri derneği için bile Başkentte dosya açılır... Derneklerin uyruk olduğu çok aşamalı işlemlerin oluşturduğu «yasal çerçeve» amaç ve örgütleri sınırlı ve dar olan onbinlerce dernek için fazla geniş (!). Yasanın öngördüğü formaliteler ve hantal bürokratik yapı, onları işlevlerini yapma açısından güdük bırakmıştır.

Öte yandan, yasa hükümleri -70'li yıllarda- üye sayısı onbinleri bulan büyük örgütlere de uygulandı. Örneğin kamu görevlileri, /Anayasa buyruğu yerine getirilmeyip bu toplumsal kesimi örgütleyecek yasa çıkarılmadığı için/, ancak dernekler yasası çerçevesinde örgütlenebildi. Dahası, sendikalarla odalar ve barolar gibi kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşları, dernekler yasasının kimi hükümlerine uyruktu. Mesleki amaçlarla kurulan ve onbinlerce üyeyi içine alan örgütlere, dernekler yasasının çizdiği çerçeve çok dar gelmiş, amaçlarını gerçekleştirecek tabanı oluşturma ve örgütlenme ortamını vermemiştir.

Her iki görünüm altında şu olgu da gözden uzak tutulmamalı : Formaliteler örgüsü ve ağır işleyen bürokratik yapının oluşturduğu böyle bir düzenlemede, dernek işleriyle görevli memurların yansız ve önyargısız davrandıkları düşünülse bile, derneksel yaşamın, özel-

likle kamu makamlarıyla ilişkilerde düzenli yürümesi çok güçtür. Kaldı ki, en küçük bir guruplaşmadan bile kuşkulanmak, ülkemizde eskiden beri yaygın bir hastalık (!) niteliğindedir.

Dernekler mevzuatı bu zihniyete uygulama ortamı hazırlar. Gerçekten bir an için sadece Başkentte dernek şubesindeki görevlileri, onbinlerce dernek üzerine dosya açmaktan arşivlemeye değin uğraşlarıyla düşünmek, sorunun üstesinden gelinmesinin ne denli güç olduğunu ve derneklerle ilgili işlemleri sağlıklı biçimde yürütebilmenin olanaksızlığını ortaya koyar. Gerektiğinde sorumluyu saptamak amacıyla kamu makamlarına «bilgi sunma» işlemi bile bu koşullarda gereğince yerine getirilemez. Haydi haydi, yönetsel makamlara tanınan ve yaptırımlar bile içeren denetim yetkisinin kullanılmasında sapmalar kaçınılmaz olur.

Kuşkusuz dernekler alanındaki sorunlar sadece yasal düzenleme çerçevesinde açıklanamaz. Bununla birlikte burada hukuk bağlamında kalarak, «ne yapmalı» sorusuna yanıt arayacağız.

a) Bir kez, derneklere ilişkin formaliteleri azaltmak gerekir.

b) Sonra, düzenleme ya «çerçeve yasa» biçiminde yapılmalı veya kısmi düzenlemelere gidilmeli. Bu konuda en etkili çözüm, şiddet eylemlerine bulaşan derneklerle ilgili ayrı hükümler öngörmektir.

Ülkemizde derneklerle ilgili ilk yasal düzenleme 1909 yılında yapıldı. Bunda 1901 tarihli Fransız Dernekler Yasasından geniş ölçüde esinlenildi. Fransa'da halen yürürlükte olan 80'lik yasa, oldukça liberaldir ve çerçeve yasa niteliğindedir.

Yasanın yürürlüğü süresince, bir yandan, derneklerle ilgili sorunlar kısmi düzenlemelerle giderildi. Örneğin 1939 yılında faşist nitelikli derneklerin rejim için tehlike oluşturmaları karşısında sadece «şiddet kullanan» bu tür ve benzeri derneklere getirilen sınırlama ve yasaklamalar günümüzde de yürürlüktedir. Kuşkusuz barışçıl dernekler kesinlikle bu düzenlemenin dışında kalırlar. Öte yandan, anılan çerçeve yasa, derneksel gelişmelerin gerektirdiği yeni düzenlemeleri engellemedi. Örneğin şehircilik, çevre ve doğanın korunması alanındaki gelişmeler, yeni tür toplumsal örgütlenmeleri gerekli kılmış ve derneksel örgütlenme yeni bir biçim almıştır. Yasama ve yürütme organlarınca yapılan düzenlemeler, hem derneklere yeni açılımlar sağlamış, hem de özel hukuk kuruluşu olan derneklerle kamu kurumları arasında işbirliğine gidilerek, «genel çıkar

ve kamu çıkarı»nın sağlanmasında yeni olanaklar yaratılabilmektedir.

Bizde ise, kalkış noktasındaki esinlenmeye karşın, Fransa'dakinin tersi bir gelişme gözlenir. Dernekler alanında sorunla karşılaşıldığı her dönemde, ya yeniden düzenleme yapılmış, ya da yasada

bütün dernekleri kapsayıcı nitelikte değişikliklere gidilmiştir. 1938 ve 1972 genel düzenlemeleri, 1980 değişiklikleri başlıca örnekler olup, yasaklar getirici ve derneklerin etkinlik alanını daraltıcı yöndedir. Kısacası, 1909 yılında kalkış çerçevesi olan geniş taban, 1980 yılında iyice daralarak kopma noktasına gelmiştir.

Yeni bir düzenlemede en azından bu durum gözönünde bulundurulmalı. Çerçeve yasa hazırlanmayacaksa, dernek kategorilerine göre hükümler getirilmeli. Üye sayısı onlarla anlatılabilen bir öğrenci velileri derneği ve bir kuş türünü koruma derneğiyle, üye sayıları binleri hattâ onbinleri aşan toplumsal amaçlı bilimsel, kültürel ve mesleki etkinliklerde bulunan geniş ve yaygın örgütlü derneklere ilişkin hükümler ayrı olmalıdır.

3 — Denetim sorunu.

1630 sayılı Yasaya göre dernekler yönetsel açıdan üçlü bir denetime uyruk :

— İçişleri Bakanlığınca (Mülki yönetim amirleri ve kolluk kuvvetlerinde somutlaşır),

— Maliye Bakanlığınca,

— İlgili Bakanlıkça (Örneğin, bir spor derneği için Gençlik ve Spor Bakanlığı, öğrencilerle ilgili bir dernek için MSB).

Yönetsel denetim alanları çok yönlü : Dernek kütüklerinin tutulmasından genel kurul toplantılarında hükümet komiserlerinin bulunmasına dek birçok denetim; derneğin öteki etkinliklerinin sürekli olarak denetlenebilmesi; dernek yönetim yerleri ve eklentilerinin kapatılabilmesi, derneklerin etkinlikten alıkonulabilmesi; bildiri yayınlamada çifte organca denetim; gelir kaynaklarının denetimi, vs.

Üç ayrı yönetsel organın bütün dernekleri çok yönlü olarak sırsız denebilecek bir biçimde denetleyebildiği, hattâ yaptırımlar uygulayabildiği bir ortamda «denetimsizlik» (!)ten söz edilebilmiştir.

Ne var ki bunlar da yeterli görülmeyerek, yeni denetim organ ve mekanizmalarının getirilmesi amaçlanmaktadır.

Anayasanın bu konuda öngördüğü yeni organ Devlet Denetleme Kuruludur (md. 108). Kurul, kamuya yararlı derneklerde (.) her türlü, araştırma inceleme ve denetlemeleri yapar.

Dernekler yasası taslağı, basına yansıdığına göre (Milliyet, 23.1.1983), Anayasal çerçeveyi zorlayacak, hattâ aşacak hükümler öngörüyor, denetim biçimi ve sonuçları bakımından.

Derneklere getirilen yasaklayıcı hükümler dizisinin uzatıldığı ve yasaklar örgüsünün sıklaştırıldığı yeni düzenlemede, denetim amacıyla yeni bir organ daha öngörülüyor: Denetleme kurulu. İçişleri Bakanlığı İller İdaresi Genel Müdürlüğü nezdinde, dernekleri «sık sık denetlemek» amacıyla oluşturulacak bir organ. Bununla, dernekler üzerinde artık kurumsallaştırılan bir denetim söz konusu olabilecek.

Kuşkusuz böyle bir kurulun oluşturulması, derneklerin, İçişleri Bakanlığınca, Vali ve Kaymakamlarca denetlenmesini engellemiyor. Bunun için «gerekli görme» yeterli.

Yasa taslağıyla yönetsel makamlara verilen şu iki yetki, Anayasanın 33 ncü maddesine aykırıdır :

a) Dernek başkanları ve yönetim kurulu üyeleri, denetleme sonucu vali, kaymakam, İçişleri Bakanlığı müfettişleri ve öteki denetçilerce, geçici olarak görevlerinden **uzaklaştırılabilirler**.

b) Valiler, derneklerin mahkeme kararıyla kapatılmasının uzamasında sakınca görürlerse, gerekçeli kararlarla dernekleri **kapatabilirler**.

Anyasaca öngörülme-yen bu yetkilerin yasaya sokulması, Anayasaya aykırılık oluşturacağı gibi; dernekler, özel tüzel kişi niteliğinden uzaklaştırılarak yarı - kamusal nitelik alacaklardır. Bir yandan, tüzel kişilik güvencesi ve özerklik alanı kaybolacak; öte yandan, dernek özgürlüğünün güdümlü olduğu bir ortamda, artık şu veya bu biçimde örgüt olarak derneksel yaşamdan söz edilemeyecektir.

S O N U Ç

Serbestlik ortamı dernekler için ne denli gerekli ise, dernek özgürlüğü de öteki kamu özgürlüklerinin geçerlik kazanması için önem taşır.

Kısmi sapmaları genelleştirip bütün derneklere yaymamak gerekir. Derneklerin tümünün önceden cezalandırılması sonucunu doğuran toptan yasaklamalar yerine, şiddete bulaşan örgütler hakkında kesin önlemler getirerek, barışçıl nitelikte olanları serbest bırakmak, sağlıklı bir çözüm için önkoşuldur. Bu açıdan, hem derneklerle ilgili görevlileri eğitmek ve soruna olumlu yaklaşımlarını sağlamak, hem de bireyleri yönlendirici, onlara sorumluluk duygusu aşılایıcı düzenlemeler yapmak yerinde olur.

Dernekler sorununu çözerken, denetim organlarını arttırmak ve denetim alanlarını derneklerin her türlü etkinlik ve işlemlerine yaygınlaştırmanın işlemleri güç hantal bir bürokratik yapıyla sonuçlanacağı gerçeğini gözönüne alarak, konuya, önyargısız ve açık bir tavırla «demokratik toplum»a giden yolun «örgütlü toplum»dan geçtiği bilinciyle yaklaşmak ise, tamamlayıcı koşul olarak nitelendirilebilir.