

## Taslak Genel Yorum No. 38 – Örgütlenme Özgürlüğü

### Görüş Notu

BM Medeni ve Politik Haklar Uluslararası Sözleşmesi'nin 22. Maddesi (Örgütlenme Özgürlüğü) :

1. Herkes başkalarıyla bir araya gelerek örgütlenme özgürlüğü hakkına sahiptir; bu hak, kendi menfaatlerini korumak için sendika kurma ve sendikaya katılma hakkını da içerir.
2. Bu hakkın kullanılmasına ulusal güvenliğin, kamu güvenliğinin, kamu düzeninin (ordre public), genel sağlık veya ahlakın, başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması amacıyla, hukuken öngörülmüş ve demokratik bir toplumda gerekli olan sınırlamaların dışında başka hiç bir sınırlama konamaz. Bu madde, silahlı kuvvetler ve polis teşkilatı mensuplarının bu hakkı kullanmaları üzerine hukuki kısıtlamalar konulmasını engellemez.
3. Bu madde, Uluslararası Çalışma Örgütü'nün (ILO) "Örgütlenme Özgürlüğü ve Örgütlenme Hakkının Korunması" ile ilgili 1948 tarihli Sözleşmesine Taraf Devletlere, bu Sözleşmede sağlanan güvencelere aykırı yasama tasarrufları yapmasına veya yasaları bu güvencelere aykırı tarzda uygulamasına yetki vermez.

\*

## Giriş

1. İnsan Hakları Komitesi, Medeni ve Politik Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşme'nin (ICCPR) 22. maddesiyle güvence altına alınan örgütlenme özgürlüğüne (FoA) ilişkin olarak 38 No.lu Genel Yorumunu bu konuya ayırmaya karar vermiştir. Bu özgürlük, ICCPR'nin 19. maddesinde korunan ifade özgürlüğü ve 21. maddesinde korunan barışçıl toplanma özgürlüğü ile, ortak değerleri ve çıkarları savunmak, fikir alışverişinde bulunmak ve paylaşmak, ortak bir sosyal, kültürel veya politik proje oluşturmak amacıyla bir araya gelme hakkının kolektif biçimde kullanılmasını mümkün kılan temel koşullardan birini oluşturmaktadır. Bu hakkın güvence altına alınması, demokratik bir toplumun karakteri ve açık, çoğulcu, kapsayıcı ve çeşitli bir sivil alanın korunması için vazgeçilmez (sine qua non) bir koşuldur. Komitenin 37 No.lu Genel Yorumunda vurguladığı üzere, bireylerin yaşadıkları "toplumu şekillendirmelerine" imkân tanıyan barışçıl toplanma özgürlüğü gibi, örgütlenme hakkı da toplumu dönüştürmenin ve diğer temel hakların kullanılmasının değerli bir aracıdır.
2. Örgütler, ortak hedefler, çıkarlar veya faaliyetler doğrultusunda gönüllü olarak bir araya gelen kişileri örgütlü, bağımsız ve kâr amacı gütmeyen yapılar olarak anlaşılabilir. Bunlar politik partileri, sivil toplum örgütlerini, dini örgütleri, insan hakları savunucularını, çevre savunucularını veya sendikaları kapsayabilir. İster resmi olarak tanınmış ve hukuken kurulmuş (de jure) ister gayriresmî (de facto) olsun, örgütler; gösteriler düzenleyerek, araştırmalar ve incelemeler yaparak ve iktidar sahipleri dâhil her türlü kötüye kullanımı ifşa ederek sivil toplumun sivil, politik, kültürel ve sosyal eylemde bulunmasının vazgeçilmez araçlarıdır. Örgütler, kamuoyunu bilgilendirmeye hizmet eden toplumsal konulara ilişkin analizler ve raporlar yayımlarlar. Dini özgürlük gibi diğer özgürlüklerin kullanılmasını mümkün kılarlar; bir durumu ifşa etmek, bir davayı teşvik etmek ya da savunmak için bir araya gelmeyi seçen grupların çıkarlarını ve haklarını temsil ederler; sosyal, ekonomik, politik veya hukuki bakımdan en kırılgan gruplara çeşitli biçimlerde yardım ve destek sağlarlar. Ayrıca, yolsuzluk, iklim değişikliği, çevrenin korunması ve her türlü ayrımcılık gibi toplumsal sorunlara ilişkin olarak farkındalık yaratır, kamuoyunu bilgilendirir ve uyarılarda bulunurlar.
3. Bu dernekler arasında, bireylerin mesleki çıkarlarını, haklarını ve özgürlüklerini savunmak amacıyla katılmayı tercih edebilecekleri, özgürce oluşturulmuş özel bir tür yapı olarak sendikalar yer almaktadır. Bu bağlamda, 22. madde, Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşme'nin (ICESCR) 8. maddesinde de karşılığını bulmaktadır. İnsan Hakları Komitesi ile Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Komitesi, Uluslararası Çalışma Örgütü'nün (ILO) 100. yılı vesilesiyle kabul ettikleri ortak açıklamada, iki hükmün "özdeş olmadığını, ancak önemli bir ortak paydaya sahip olduklarını" vurgulamışlardır. Buna göre, "herkesin örgütlenme özgürlüğüne sahip olma hakkı, sendikalar kurma ve sendikalara katılma hakkı dahil olmak üzere, hem medeni ve siyasi bir hak hem de ekonomik, sosyal ve kültürel bir haktır." (E/C.12/66/5-CCPR/C/127/4, 2019, parag. 2).
4. 22. madde, birbirinden farklı amaçları olan üç paragraftan oluşmaktadır. İlk paragraf, hem özgürlüğün sahiplerini ("herkes") hem de içeriğini (örgütlenme özgürlüğü, sendika kurma ve sendikalara katılma özgürlüğü) olumlu biçimde tanımlar. İkinci paragraf, örgütlenme özgürlüğüne getirilebilecek kısıtlamaları ve bu

kısıtlamaların ICCPR ile uyumlu olabilmesi için uyması gereken sıkı rejimi belirler. Son paragraf ise, bu özgürlüğü, özellikle 9 Temmuz 1948 tarihinde kabul edilen Örgütlenme Özgürlüğü ve Örgütlenme Hakkının Korunması Hakkında ILO Sözleşmesi No. 87 olmak üzere, Devletlerin diğer uluslararası belgeler kapsamındaki yükümlülükleriyle ilişkilendirir. O tarihten bu yana, örgütlenme özgürlüğüne ilişkin pek çok ILO sözleşmesi kabul edilmiştir ve bunlar, ICCPR'nin 22. maddesi kapsamındaki Devlet yükümlülüklerinin yorumlanması açısından önem taşımaktadır.

5. Din özgürlüğü, ifade özgürlüğü ve barışçıl toplanma özgürlüğü gibi örgütlenme özgürlüğü de mutlak değildir. Devlet, bu özgürlüğün uygulamada düzenlenmesi ve demokratik bir toplumda gerekli meşru çıkarlarla (ulusal güvenlik, kamu güvenliği, kamu düzeni, kamu sağlığı veya ahlakı, başkalarının hak ve özgürlükleri) uzlaştırılması amacıyla müdahalede bulunabilir. 22. maddenin 2. fıkrası ayrıca, silahlı kuvvetler ve polis mensupları olmak üzere iki özel kişi grubunu açıkça anmakta ve bunların örgütlenme hakkının Devletler tarafından sınırlandırılabilceğini belirtmektedir. Örgütlenme özgürlüğünün serbestçe kullanılmasının önemi göz önünde bulundurulduğunda, kısıtlama rejimi dar yorumlanmalıdır. Komitenin 21. maddeye ilişkin 37 No.lu Genel Yorumunun 36. paragrafında ifade edildiği üzere, bir kısıtlamayı gerekçeleştirme yükümlülüğü Devlet makamlarına aittir. Ayrıca, bu makamlar, getirilen kısıtlamaların yasallık, ayrımcılık yapmama, gereklilik ve orantılılık ilkelerine uygun olduğunu ve 22. maddede izin verilen sınırlama gerekçelerinden en az birine dayandığını gösterebilmelidir.
6. Örgütlenme özgürlüğü, Sözleşme'nin 4. maddesi 2. fıkrası uyarınca ertelenemez haklar arasında sayılmamakla birlikte, Komite 2001 tarihli 29 No.lu Genel Yorumunda, Devletlerin "yalnızca olağanüstü hâl ilan etme kararlarını değil, aynı zamanda bu ilan temelinde alınan her bir özel önlemi de dikkatle gerekçelendirmeleri" gerektiğini açıklığa kavuşturmuştur. Komite ayrıca, Devletlerin "yalnızca böyle bir durumun ulusun varlığına yönelik bir tehdit oluşturduğunu değil, aynı zamanda Sözleşmeden sapma niteliğindeki tüm önlemlerinin durumun zorunlulukları tarafından kesin biçimde gerektirildiğini" de gösterebilmeleri gerektiğini belirtmiştir (parag. 5). Bu, uluslararası veya iç silahlı çatışmalar, askeri işgaller, doğal afetler ya da salgın hastalıklar gibi olağanüstü durumlarda dahi, Devletlerin Sözleşme'nin 22. maddesinden sapmaya ilişkin her türlü önlemi dikkatle ve sıkı biçimde gerekçeleştirme yükümlülüğü bulunduğu anlamına gelir. Komite, bu hususu COVID-19 pandemisi bağlamında Sözleşmeden sapmalara ilişkin Bildirisinde (CCPR/128/2, 2020) bir kez daha teyit etmiştir.
7. Devletler, Sözleşme'yi onayladıklarında, 22. madde dâhil olmak üzere yorumlayıcı beyanlarda veya çekincelerde bulunma yetkisine sahiptir. Ancak, Devletler Arasındaki Antlaşmalar Hukukuna İlişkin Viyana Sözleşmesi, Uluslararası Adalet Divanı ve Komite'nin ilgili içtihadı uyarınca, bu beyan ve çekinceler Sözleşme'nin amacı ve ruhuyla çelişmemelidir. Söz konusu beyan ve çekinceler son derece dikkatli bir şekilde hazırlanmalı ve gerekçelendirilmelidir.
8. Örgütlenme özgürlüğü, evrensel ve bölgesel insan hakları sözleşmelerinde olduğu gibi, çok sayıda ulusal anayasa ve iç hukuk düzenlemelerinde de güvence altına alınmıştır. Bununla birlikte, bu geniş hukuki tanınma, örgütlenme özgürlüğünün kullanımının dünyanın birçok yerinde fiilen veya hukuken ciddi

biçimde tehdit edilmesini ve saldırıya uğramasını engellememektedir. Derneklerin tescil edilmesinin engellenmesi; uygulanabilir idari, hukuki veya vergi prosedürlerinin aşırı derecede karmaşık ve külfetli hale getirilmesi; özellikle yurtdışından gelenler dâhil belirli finansman kaynaklarına erişimin yasaklanması; faaliyetlerinin, yargı denetimi dışında kalan kitlesel gözetim sistemleri ya da polis ve istihbarat servislerinin sızması yoluyla uygunsuz biçimde izlenmesi; eylemlerinin ulusal güvenlik veya terörle mücadele gerekçeleriyle keyfi biçimde yasaklanması; ya da bu derneklerin, politik partilerin ve sendikaların üyelerinin, destekçilerinin ve liderlerinin özgürlüklerinden yoksun bırakılması, işkenceye veya kötü muameleye maruz bırakılması, yurttaşlıktan çıkarılması veya yaşam haklarının ihlal edilmesi gibi yollarla baskı altına alınması; ayrıca bu kişi ve kurumlara yönelik olumsuz söylemlerin yaygınlaştırılması gibi biçimlerde tezahür etmektedir. Derneklerin ve üyelerinin "güvenliğe veya değerlere tehdit" olarak gösterildiği bu "düşmanca söylem", "otoriterliğin yükselişini ve sivil alanın daralmasını körükleyen küresel eğilimlerden biri"ni oluşturmaktadır (A/79/263, 2024, parag. 1).

9. ICCPR'nin 2(1), 3 ve 26. maddeleri (eşitlik ve ayrımcılık yapmama) ışığında okunduğunda, örgütlenme özgürlüğünün tanınması, Taraf Devletlere yalnızca olumsuz yükümlülükler değil, aynı zamanda bu hakkın ayrımcılık olmaksızın ve hukuk önünde tam eşitlik içinde kullanılmasını saygı göstermek, kolaylaştırmak ve güvence altına almak yönünde olumlu yükümlülükler de getirir. Bu eşitlik, yalnızca biçimsel değil, filî (gerçek) olmalıdır. Ancak, küresel düzeyde bir başka eğilim de, kadınlar, gençler, yaşlılar, insan hakları savunucuları, çevre, iklim ve toprak savunucuları, siyasi muhalifler, sendika üyeleri ve temsilcileri, yoksulluk içinde yaşayanlar, Yerli Halkların üyeleri, yerinden edilmiş kişiler, engelliler, göçmenler ve kırsal veya kentsel merkezlerden uzak bölgelerde yaşayan kişiler gibi bazı grupların, derneklere, sendikalara, politik partilere ve diğer örgütlenme biçimlerine her zaman eşit ve etkili erişime sahip olmamalarıdır.
10. Örgütlenme özgürlüğü, yalnızca kendisiyle içsel olarak bağlantılı diğer hakların da tam biçimde güvence altına alınması halinde tam olarak korunabilir. Benzer şekilde, ICCPR'nin 2. madde 3. fıkrasıyla birlikte ele alındığında, örgütlenme özgürlüğünün her ihlali, mağdurlar için etkili bir başvuru yoluna, uygun durumlarda tam ve yeterli tazminata ve tekrarın önlenmesine yönelik anlamlı güvencelere yol açmalıdır.

### **Yeni Genel Yorumun Yöntemi, Kapsamı ve Amaçları**

11. Yeni Genel Yorum aracılığıyla Komite, örgütlenme özgürlüğü hakkının, demokratik yönetişimin, sosyal, kapsayıcı ve çoğulcu katılımın ve hukukun üstünlüğünün ayrılmaz bir unsuru olduğunu yeniden teyit edecektir. Genel Yorum, Taraf Devletlere hem bireylerin hem de derneklerin — dijital alan ve olağanüstü hâl dönemleri dâhil her türlü bağlamda — haklarını serbestçe ve haksız müdahalelere maruz kalmadan kullanabilmelerini güvence altına almak için yetkili ve bağlayıcı nitelikte yorumlayıcı rehberlik sağlayacaktır. Komite, kendi içtihatlarından (Görüşler, Sonuç Gözlemleri, önceki Genel Yorumlar) yola çıkarak ve bunları diğer BM antlaşma organlarının uygulamaları ile ilgili BM Özel Prosedürleri — özellikle barışçıl toplanma ve örgütlenme özgürlüğü haklarına ilişkin BM Özel Raportörü — ışığında okuyarak, Taraf Devletlere tutarlı, titiz ve gelişen bir 22. madde yorumu

sunacaktır. Ayrıca, uygun olduğu durumlarda, bölgesel ve alt bölgesel standartlar, Örgütlenme Özgürlüğü Komitesi gibi ILO uzman organlarının uygulamaları ve Uluslararası Adalet Divanı içtihatları da dikkate alınacaktır.

12. Yeni Genel Yorum, ICCPR'nin 22. madde 1. fıkrasında belirtilen örgütlenme özgürlüğünün kapsamını açıklığa kavuşturacaktır: kişisel (hakkın sahipleri), maddi (korunan örgütlenme biçimleri), zaman bakımından (silahlı çatışmalar, işgal, çatışma sonrası dönemler, doğal afetler, salgın hastalıklar gibi olağanüstü durumlar dâhil olmak üzere her zaman uygulanabilirlik), mekânsal (Devletlerin yargı yetkisi kavramıyla ilişkili) ve bağlamsal (resmî/gayri resmî örgütlenmeler; çevrimdışı ve çevrimiçi örgütlenmeler). Yorum, hakkın hem olumlu hem de olumsuz boyutlarını inceleyecek; özellikle bir sendikaya katılmaya veya sendika üyeliğine zorlanmama hakkının korunmasını ele alacaktır. Ayrıca Genel Yorum, yalnızca bireysel üyelerin değil, aynı zamanda politik partiler de dâhil olmak üzere örgütlerin kendilerinin sahip oldukları hakları da analiz edecektir. Bununla birlikte, ICCPR'nin 22. madde 2. fıkrasında öngörülen özgürlüklere getirilebilecek kısıtlamalara ilişkin uygulanabilir hukuki rejimi ve 22. madde 3. fıkrasında yer alan diğer uluslararası belgelerde korunan sendikal hakları da açıklığa kavuşturacaktır.
13. Yeni Genel Yorum, Devletlerin olumsuz yükümlülükleri ile prosedürel ve maddi olumlu yükümlülüklerini — örgütlenme özgürlüğüne saygı göstermek, bu özgürlüğü korumak, kolaylaştırmak, etkinleştirmek ve güvence altına almak bakımından, diğer bireylere ve özel aktörlere karşı da geçerli olacak şekilde — ayrıntılı biçimde ele alacaktır. Ayrıca, ayrımcılık yapmama yükümlülüğüyle olan kesişimsel ilişkisini de irdelleyecektir. Genel Yorum, örgütlenme özgürlüğünden yararlanan kişileri veya doğrudan derneklerin kendilerini etkileyebilecek çoklu ve çok boyutlu ayrımcılık biçimlerini yansıtacak ve ICCPR'nin 26. maddesi anlamında hukuk önünde eşitlik ve ayrımcılık yapmama ilkesinin kapsamını, kesişimsellik (intersectionality) perspektifinden açıklığa kavuşturacaktır.
14. Genel Yorum, derneklerin karşı karşıya kaldığı yeni zorlukları da değerlendirecektir. Bunlar arasında yeni teknolojiler ve dijital haklar, derneklerin veya üyelerinin faaliyetlerinin artan gözetimi, özel sektörün ve dijital platformların rolü, ayrıca hem işleyişleri için değerli bir destek hem de faaliyetleri açısından bir engel ve aynı zamanda bir kontrol ve baskı aracı olabilen yapay zekâ yer almaktadır.
15. Bu amaçla Genel Yorum özellikle aşağıdaki hususları ele alacaktır:
  - a) örgütlenme özgürlüğü ile ICCPR kapsamındaki diğer ilgili haklar — din özgürlüğü, ifade özgürlüğü, barışçıl toplanma özgürlüğü, seçme-seçilme hakları ve kamu işlerine katılım hakkı, örgütün ve üyelerinin özel hayatının gizliliği ve veri koruma hakkı, seyahat özgürlüğü ve adil yargılanma hakkı — arasındaki bağlantıları vurgulamak;
  - b) ICCPR'nin 4. maddesi anlamında hem barış zamanında hem de olağanüstü hâl durumlarında örgütlenme özgürlüğüne ve örgütlenme haklarına uygulanabilir kısıtlama ve askıya alma rejimini açıklığa kavuşturmak;
  - c) 22. madde 2. fıkrada açıkça anılan kişi kategorileri (silahlı kuvvetler ve polis mensupları) dâhil olmak üzere, Sözleşme çerçevesinde sendikal özgürlüklerin ve hakların sınırlarını belirlemek;
  - d) devletlerin olumsuz ve olumlu yükümlülüklerinin içeriğini ve türlerini, özellikle eğitim, bildirim, tescil, tüzel kişiliğin tanınması, finansman kuralları,

amaç ve faaliyetlerin bağımsız biçimde belirlenmesi, yaptırımlar, yasaklama, askıya alma veya fesih konularında netleştirmek;

- e) özel kişilerden kaynaklanan tehditler, saldırılar, yıldırma eylemleri ve olumsuz söylemler karşısında da geçerli olmak üzere, örgütlenme özgürlüğünün çoğulcu ve kapsayıcı bir ortamda uygulanmasını kolaylaştırma yükümlülüğünü ayrıntılandırmak;
- f) kamu makamlarının, örgütlerin (politik partiler ve sendikalar dâhil) iç yönetişimi, finansmanı, programları ve işleyişi üzerindeki denetim yetkisinin sınırlarını açıklığa kavuşturmak;
- g) devletlerin, hukuka aykırı gözetim, sansür ve iletişim kesintilerini önlemek ve dernekler ile üyeleri için güvenli çevrimiçi iletişim ve faaliyet ortamı sağlamak suretiyle dijital sivil alanı koruma ve teşvik etme yükümlülüğünü detaylandırmak;
- h) Sözleşme'nin 2. madde 3. fıkrası ışığında, sendikalar, politik partiler ve bunların üyeleri dâhil olmak üzere, haksız kısıtlamalar veya keyfi müdahalelerle karşılaşan dernekler için erişilebilir şikâyet ve telafi mekanizmalarının kurulmasını Taraf Devletlere teşvik etmek;
- i) kadınlar, Yerli Halklar, azınlıklar, mülteciler, göçmenler, engelliler, gençler, yaşlılar, yerinden edilmiş kişiler ve diğer marjinalleştirilmiş grupların bir örgüt kurma ve kurulmuş örgütlere katılma konusundaki etkin ve eşit olanaklarının güvence altına alınmasının önemini vurgulamak; bunun için tarihsel ve/veya yapısal ayrımcılıkla mücadele edilmesi, kalıp yargıların yıkılması ve makul düzenlemelerin sağlanması gerektiğini belirtmek;
- j) örgütlenme özgürlüğü ile Uluslararası Çalışma Örgütü çerçevesinde kabul edilenler de dahil olmak üzere diğer uluslararası sözleşmelerle korunan örgütlenme hakları arasındaki ilişkiyi netleştirmek;
- k) Örgütlenme özgürlüğü (FoA) ile Sürdürülebilir Kalkınma Amacı 16 (SKA16) ve iklim değişikliği, dijitalleşme, çevrenin korunması gibi küresel zorluklar arasındaki karşılıklı bağlantıları vurgulamak; canlı bir örgütlenme yaşamının sürdürülebilir ve kapsayıcı yönetişime katkıda bulunduğunu kabul etmek.

16. Bu konu listesi tükenmiş değildir. Komite, kapsam dışı kalan hususlara ilişkin katkı sunmak isteyen tüm paydaşları, özellikle örgütlenme özgürlüğünün ayrımcılık olmaksızın kullanımı ve hayata geçirilmesine yönelik ulusal düzeydeki iyi uygulama örneklerini paylaşmaya davet etmektedir.

**17. Lojistik Bilgiler:**

- a) Katkı sunma için son tarih: 19 Aralık 2025
- b) Katkılar, İnsan Hakları Komitesi'nin üç çalışma dili olan İngilizce, Fransızca ve İspanyolca dillerinden biriyle sunulabilir.
- c) Katkılar için herhangi bir kelime sınırlaması bulunmamaktadır.
- d) Katkılar, CCPR çevrimiçi başvuru sistemi üzerinden iletilmelidir. Ek sorular şu adrese gönderilebilir: [ohchr-ccpr@un.org](mailto:ohchr-ccpr@un.org)