



Norwegian Ministry
of Foreign Affairs

This project is co-funded by the European Union and Norwegian MFA.
Bu proje Avrupa Birliği ve Norveę MFA ile ortaklařa finanse edilmektedir.

Opportunities for a Democratic Legal Order Based on Peace in Turkey Following the Covid-19 Pandemic

Prof. Dr. Sevtap Yokuş

July 2020, İstanbul

Covid-19 Salgınını İzleyen Dönemde Türkiye’de Barışa Dayalı Demokratik Hukuk Düzeni Fırsatları

Temmuz 2020, İstanbul

Prof. Dr. Sevtap Yokuş



DPI

Democratic
Progress
Institute

**Opportunities
for a Democratic
Legal Order Based
on Peace in Turkey
Following the
Covid-19 Pandemic**

Prof. Dr. Sevtap Yokuş

July 2020, Istanbul

**Covid-19 Salgınıını
İzleyen Dönemde
Türkiye’de Barışa
Dayalı Demokratik
Hukuk Düzeni
Fırsatları**

Temmuz 2020, İstanbul

Prof. Dr. Sevtap Yokuş

Published by *Yayınlayan*

Democratic Progress Institute *Demokratik Gelişim Enstitüsü*

11 Guilford Street *11 Guilford Street*

London WC1N 1DH *London WC1N 1DH*

www.democraticprogress.org *www.democraticprogress.org*

info@democraticprogress.org *info@democraticprogress.org*

+ 44 (0) 20 7405 3835 *+ 44 (0) 20 7405 3835*

First Published, 978-1-911205-59-3 *İlk Baskı, 978-1-911205-59-3*

ISBN – 978-1-911205-58-6

© DPI – Democratic Progress Institute *Demokratik Gelişim Enstitüsü*

DPI – Democratic Progress Institute is a charity registered in England and Wales.
Registered Charity No. 1037236. Registered Company No. 2922108

This publication is copyright, but may be reproduced by any method without fee or prior permission for teaching purposes, but not for resale. For copying in any other circumstances, prior written permission must be obtained from the publisher, and a fee may be payable.

*DPI – Demokratik Gelişim Enstitüsü İngiltere ve Galler’de kayıtlı bir vakıftır.
Vakıf kayıt No. 1037236. Kayıtlı Şirket No. 2922108*

*Bu yayının telif hakları saklıdır, eğitim amacıyla telif ödenmeksizin yada önceden izin alınmaksızın çoğaltılabilir ancak yeniden satılamaz. Bu durumun dışındaki her tür kopyalama için yayıncıdan yazılı izin alınması gerekmektedir.
Bu durumda yayıncılara bir ücret ödenmesi gerekebilir.*



CONTENTS

Introduction	8
I. Problems of Legal Basis in Governmental Acts During the Pandemic	12
A. Pandemic Measures Taken by a Single Centre of Decision-Making	12
B. Gaps in the Legal Basis of Preventive Measures Against Covid-19	22
II. Legal and Political Dilemmas Obstructing Social Peace in Turkey	34
A. The Parliament's Dysfunction in the Face of the President's Expanded Executive Authority	34
B. Lack of Trust in Judicial Bodies	42
C. Insufficient Opportunities for the Opposition and Social Polarisation	50
III. The Need For a Peaceful, Democratic Legal Order	58
A. The Safeguarding of Freedoms, Beginning With the Freedom of Expression and Personal Liberty	58
B. The Need for a Strong, Democratic Opposition in Order to Revitalise the Functioning of the Legislature	76
C. Devolution to Local Governments a Democratic Measure to Prevent Conflicts	88
Conclusion	108
DPI Aims and Objectives	110
Board Members	113
Council of Experts	119

İÇİNDEKİLER

Giriş	9
I. Küresel Salgında Siyasi İktidarın Tasarruflarında Hukuksal Dayanaklara İlişkin Sorunlar	13
A. Salgın Hastalık Sürecinde Alınan Önlemlerde Karar Verici Tek Merkez	13
B. Covid-19 Salgınına Önleme Amaçlı Kararların Hukuksal Dayanaklarında Boşluklar	23
II. Türkiye’de Toplumsal Barışa İmkan Tanımayan Hukuksal ve Siyasal Açmazlar	35
A. Cumhurbaşkanının Genişleyen Yasama Fonksiyonu Karşısında Meclisin İşlevsizliği	35
B. Yargı Organlarına Güvensizlik	45
C. Muhalefet Olanaklarının Yetersizliği ve Toplumda Kutuplaşma	51
III. Barışa Dönük Demokratik Hukuk Düzeni İhtiyacı	59
A. İfade Özgürlüğü ve Kişi Güvenliği Başta Olmak Üzere Özgürlüklerin Korunması	59
B. Güçlü Demokratik Muhalefet Yoluyla Yasamanın İşlev Kazanması Gereksinimi	77
C. Çatışmasızlığa Olanak Sağlayacak Demokratik Önlem Olarak Yerele Yetki Devri	89
Sonuç	109
Demokratik Gelişim Enstitüsü’nün Amaçları ve Hedefleri	111
Yönetim Kurulu Üyeleri	113
Uzmanlar Kurulu Üyeleri	119

ABOUT THE AUTHOR

Prof. Dr. Sevtap Yokuş

Professor Dr Sevtap Yokuş is a Law Faculty Member at İstanbul Altınbaş University in the Department of Constitutional Law. She holds a PhD in Public Law from the Faculty of Law, İstanbul University, awarded in 1995 for her thesis which assessed the state of emergency regime in Turkey with reference to the European Convention on Human Rights. She is a widely published expert in the areas of Constitutional Law and Human Rights and has multiple years' experience of working as a university lecturer at undergraduate, postgraduate and doctoral level. She also has experience of working as a lawyer in the European Court of Human Rights.

YAZAR HAKKINDA

Prof. Dr. Sevtap Yokuş

Prof. Dr. Sevtap Yokuş İstanbul Altınbaş Üniversitesi Anayasa Hukuku Anabilim Dalı öğretim üyesidir. İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Kamu Hukuku Doktora Programı bünyesinde başladığı doktorasını “Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi’nin Türkiye’de Olağanüstü Hal Rejimine Etkisi” başlıklı tezle 1995 yılında tamamlamıştır. Akademik görevi sırasında lisans, yüksek lisans ve doktora aşamasında dersler veren Prof. Dr. Yokuş özellikle Anayasa Hukuku ve İnsan hakları Hukuk alanında uzmanlaşmıştır. Ayrıca Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi’ne başvuruda pratik avukatlık deneyimi de bulunmaktadır.

INTRODUCTION

In Turkey, the extensive measures taken against the global pandemic as well as attempts to curb its spread have been replaced by efforts to prevent an economic crisis as a priority. The rise in Covid-19 cases during the period of so-called normalisation has brought in an atmosphere of uneasy waiting. Since the beginning of the Covid-19 pandemic, there has been a lot of debate on the ways in which the measures are taken and what their basis might be. The dysfunctionality of the legislature during the pandemic is seen as the practical embodiment of the System of Executive Presidency. It is evident that the Parliament is not able to fulfil its essential function.

Debates surrounding this issue are mainly concentrated on how the president's far-reaching powers in the legislative function, such as single-handedly establishing rules and creating extensive regulatory norms, are accompanied by the ability to directly carry out the acts made possible by such powers, and how all this is not counterbalanced by other elements, as well as being exempt from inspection or supervision. The overly centralist manner in which state institutions function, as well as the ways in which local administrations are prevented from contributing to the process, are also much debated in this atmosphere of political polarisation.

GİRİŞ

Küresel salgın kapsamında Türkiye'de özellikle ilk aşamada alınan kapsamlı önlemler ve salgını engellemede gösterilen çabalar, yerini giderek, ekonomik krizi önleme önceliğine bıraktı. Normalleşme adı altında alınan yeni kararlarla devam eden süreçte salgın bakımından vaka sayısının yükselişe geçmesi, beraberinde huzursuz bir bekleyişi getirdi. Covid-19 salgınının başından itibaren, tedbirlerin alınma biçimi, kararların hukuksal dayanakları üzerine tartışmalar da artarak sürmektedir. Yasama organının salgın sürecinde işlevsizliği, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi olarak adlandırılan hükümet sisteminin, uygulamadaki yansıması niteliğinde görülmektedir. Norm oluşturmak bakımından geline aşama, Meclisin asli işlevini yerine getirememesinin göstergesi olarak karşımıza çıkmıştır.

Cumhurbaşkanının yasama işlevindeki aşırı genişleme, tek başına kural koyma, geniş kapsamlı düzenleyici norm oluşturma gücü ile, bu güce dayalı tasarrufların doğrudan uygulanma olanaklarının dengeleyici unsurlardan yoksunluğu ve denetimden muaf oluşu, konuyla ilgili tartışmaların ana eksenini belirlemektedir. Devlet kurumlarının işleyişinde aşırı merkeziyetçi tutum ve yerel yönetimlerin sürece katkılarının önlendiği tartışmaları da, siyasal kutuplaşma eşliğinde ağırlık kazanan tartışma konuları arasındadır.

One of Turkey's most pressing problems is that the ruling power must be submitted to a system of checks and balances as a prerequisite of democracy. In terms of the relation between the legislature and the executive, checks and balances do not exist anymore. Neither is there a balance between the ruling power and the opposition; overshadowed by political polarisation, tensions overwhelm democratic checks and balances. The system of political parties and the electoral system is causing problems. The structuring of the political parties and the way electoral concerns shape their behaviour is an obstacle to a functioning opposition. The problem becomes even more pronounced when we consider the persistence of outdated modes of thinking in political parties as well as their inability to adapt to the new times.

Because of problems with the judiciary, the legality of governmental oversight cannot be put to the test. Under current circumstances, overcoming the serious problems regarding the independence and impartiality of judicial bodies seems impossible.

The empowerment of local governments, although it is a condition of democratisation and a necessity dictated by the current system of government, is not realised, even though pro-government circles admit its necessity. On the contrary, the centralist tendency takes stronger roots day by day, and democratic decision mechanisms are increasingly eliminated. This state of affairs has intensified during the global pandemic.

Türkiye'de siyasi iktidarın, demokrasinin ön koşulu olarak dengelenmesi zorunluluğu, en önemli sorunların başında gelmektedir. İktidarın dengelenmesi, yasa-yürütme ilişkisi bakımından ortadan kalmış durumdadır. İktidar-muhalefet dengesi, siyasal kutuplaşmaların gölgesinde kalmakta, demokratik dengeler yerini gerilime bırakmaktadır. Bu konuda, siyasal partiler rejimi ve seçim sistemi olumsuzluklara zemin oluşturmaktadır. Siyasi parti yapılanmaları ve seçim sisteminden kaynaklı kaygılarla hareket biçimi, sağlıklı bir muhalefetin önünde temel engelleri oluşturmaktadır. Buna, siyasi partiler özelinde geçmişten gelen zihni yapılanmalar ve yeni döneme uyarlama kapasitesinin olmayışı da eklendiğinde sorun daha karmaşık bir hal almaktadır.

İktidarın denetlenmesinin hukuka uygunluk düzlemindeki yargı denetimi boyutu, yargıya ilişkin sorunlar nedeniyle gerçekleştirilememektedir. Yargı organlarının bağımsızlığı ve tarafsızlığına ilişkin köklü olumsuz etkenlerin aşılması, mevcut koşullar birlikte olanaksız gözükmemektedir.

Demokratikleşmenin gereği ve yürürlükteki hükümet sisteminin dayattığı zorunluluk olarak, iktidara yakın çevrelerce de kabul edilen yerel yönetimlerin özerklik alanlarının genişlenmesi ve yetki genişliği ilkesi yaşama geçirilememektedir. Bunun yerine merkezileşme derinleşmekte ve tabana dayalı karar mekanizmaları giderek çok daha fazla bertaraf edilmektedir. Bu durum, küresel salgın sürecinde çok daha yoğun gözlemlenmektedir.

I. PROBLEMS OF LEGAL BASIS IN GOVERNMENTAL ACTS DURING THE PANDEMIC

A. PANDEMIC MEASURES TAKEN BY A SINGLE CENTRE OF DECISION-MAKING

There are a lot of debates and opinions on the potential transformation of governments in the aftermath of Covid-19. According to some, the experience so far indicates that authoritarian or populist regimes are not better at fighting the pandemic. Indeed, countries such as South Korea and Taiwan, which responded to the pandemic in a timely and effective fashion, are not democracies led by populist or authoritarian leaders.⁽¹⁾ Another widely held opinion is that the pandemic will strengthen states and give further rise to nationalism. Governments of all kinds will take emergency measures to manage the crisis and when the crisis is over, a great many of them will not want to give up their new powers.⁽²⁾ In the near future, then, human rights problems will be a priority for a lot of countries.

Covid-19 created new areas for authoritarian practices in many countries. The mass monitoring applications intended to track the pandemic provide authoritarian regimes with a great opportunity. The potential risks of these applications which make it possible for governments to track their citizens are a source of worry for a great many organisations, including Amnesty International. In a joint declaration with 100 other NGOs, Amnesty International has said that the digital monitoring and tracking must be legal, measured and used only when necessary; that the use of collected data must be limited to Covid-19 and that sharing the data with third parties must be within legal limits – all measures to protect the rights of the citizens. During times of crisis, it is understandable for citizens to

(1) ShivshankarMenon, "Bu Pandemi Yararlı Bir Amaca Hizmet Edebilir", Post Korona Dünya, TASAM (Türk Asya Stratejik Araştırmalar Merkezi), https://tasam.org/tr-R/Icerik/53613/post-korona_dunya_

(2) Stephen M. Walt, "Daha Az Açık, Daha Az Müreffeh ve Daha Az Özgür Bir Dünya", Post Korona Dünya, TASAM (Türk Asya Stratejik Araştırmalar Merkezi), https://tasam.org/tr-R/Icerik/53613/post-korona_dunya_

I. KÜRESEL SALGINDA SİYASİ İKTİDARIN TASARRUFLARINDA HUKUKSAL DAYANAKLARA İLİŞKİN SORUNLAR

A. SALGIN HASTALIK SÜRECİNDE ALINAN ÖNLEMLERDE KARAR VERİCİ TEK MERKEZ

Covid-19 sonrasında ülke yönetimlerinin nasıl bir dönüşüme uğrayabileceğine dair çok çeşitli tartışmalar ve görüşler ortaya çıktı. Bir görüşe göre; şimdiye kadarki deneyimler, otoriterlerin veya popülistlerin pandemiyle mücadele konusunda daha iyi olmadıklarını gösteriyor. Gerçekten de, Kore ve Tayvan gibi erken ve başarılı bir şekilde yanıt veren ülkeler, popülist veya otoriter liderlerin yönettiği demokrasiler değildi.⁽¹⁾ Bununla birlikte ağırlıklı diğer bir görüş ise, Pandemi, devleti kuvvetlendirecek ve milliyetçiliği yeniden pekiştirecektir. Her türden hükümet, krizi yönetmek için acil durum önlemleri alacak ve birçoğu kriz bittiğinde bu yeni güçlerden vazgeçmeye razı olmayacaklardı.⁽²⁾ Önümüzdeki dönemde, birçok ülke bakımından, insan hakları sorunları birincil mesele olarak gündeme yerleşecektir.

Covid-19, birçok ülkede otoriter uygulamaların gerçekleştirilebileceği yeni alanlar yarattı. Bu bağlamda, salgının izini sürmek üzere yaratılan kitlesel gözetleme uygulamaları otoriter rejimlere büyük bir fırsat sunuyor. Vatandaşların takibine olanak sağlayan bu tür uygulamaların doğuracağı potansiyel riskler, başta Uluslararası Af örgütü olmak üzere birçok kuruluş tarafından kaygıyla takip ediliyor. Uluslararası Af Örgütü, 100 sivil toplum kuruluşuyla birlikte yayımladığı bildiride dijital gözetimin hukuki, zorunlu ve ölçülü olması, veri kullanımının Covid-19'la sınırlı olması ve verilerin üçüncü taraflar ile paylaşılmasının hukuki sınırlar içinde olması gibi vatandaşların haklarını koruyan birtakım önlemler alınması gerektiğini belirtmektedir. Normal zamanlarda bireyler tarafından ka-

(1) ShivshankarMenon, "Bu Pandemi Yararlı Bir Amaca Hizmet Edebilir", Post Korona Dünya, TASAM (Türk Asya Stratejik Araştırmalar Merkezi), https://tasam.org/tr-R/Icerik/53613/post-korona_dunya_

(2) Stephen M. Walt, "Daha Az Açık, Daha Az Müreffeh ve Daha Az Özgür Bir Dünya", Post Korona Dünya, TASAM (Türk Asya Stratejik Araştırmalar Merkezi), https://tasam.org/tr-R/Icerik/53613/post-korona_dunya_

become used to practices they wouldn't consent to under normal circumstances. As Ronald Reagan once said, "Government programs, once launched, never disappear." We must remain sceptical about whether governments will give up their increased powers after the pandemic, and follow up on the issue. In this regard, actors of free society, especially NGOs, have a lot of responsibilities both during and after the pandemic.⁽³⁾ In following up these practices, the power of civil society as well as the space left to NGOs by the political and legal system is going to play a determining role.

In Turkey, the power of social groups of opposition and civil society organisations has always been limited. Under the constitutional order established with the 1980 coup d'état, every possible constitutional and legal measure to restrict and neutralise opposition was taken. The governmental mentality which followed on the heels of the coup and which still reigns today is the inverse of the liberal democratic principle, "Everything which is not forbidden is permitted." This mentality, which holds that groups or individuals have no freedoms in areas that impinge on the state's activities, is an authoritarian one. Not only has the constitution restricted the extent of group freedoms and rights, but it has also defined the powers of the government in a way which permits arbitrariness with regard to the formation and activities of groups exercising their group rights and freedoms.⁽⁴⁾ The government's powers over rights and freedoms are the rule rather than the exception. The use of collective rights such as meetings, associations and the right to strike has been largely left to the discretion of competent authorities. The clause "non-delayable cases" permits governing bodies to suspend or terminate the exercise of these rights and freedoms. This is also one of the results of the Constitution of 1982's expansion of executive powers.⁽⁵⁾ Despite all the changes, especially those undertaken during the EU Harmonisation process, this constitutional essence, complemented by laws, has never altered.

In addition to its general tendency to prioritise the executive over the legislature, the Constitution of 1982 made the executive exceedingly powerful. In Turkey, there are two aspects to the executive's power. The first regards the position of the executive with respect to the legislature and the judiciary. The second regards the power of the executive over civil society and individuals. The first aspect is determined through constitutional regulations whereas the

(3) Özgürlüklerin Covid-19 ile İmtihani, Özgürlük Araştırmaları Bülten, Sayı:1, s.6.

(4) Bülent Tanör, **Türkiye'nin İnsan Hakları Sorunu**, BDS Yayınları, İstanbul 1990, s.149.

(5) Bülent Tanör, **İki Anayasa 1961-1982**, Beta Yayınları, İstanbul 1986, s.137.

bul edilmeyecek olan bir takım uygulamaların kriz zamanlarında kanıksanması anlaşılabilir. Yine de bir devlet adamının (Başkan Reagan)'ın ifadesiyle, "hükümet programları bir kez başlatıldığında asla yok olmazlar" gerçeğini, hükümetlerin bu süreçte artırdıkları yetkilerden daha sonra vazgeçip vazgeçmeyeceklerine dair şüpheyi akılda tutmak ve bunun takibini yapmak zorunludur. Sonuç olarak, kriz sırasında ve kriz sonrası süreçte, başta sivil toplum kuruluşları olmak üzere bütün özgür toplum aktörlerinin üzerine büyük bir sorumluluk düşüyor.⁽³⁾ Bununla birlikte, siyasal ve hukuksal sistemin, sivil toplum örgütlerine bıraktığı alan ve sivil toplumun gücü, uygulamaların takibinde temel belirleyici olacaktır.

Türkiye'de toplumsal muhalefet odakları ve sivil toplum örgütlerinin gücü geçmişten beri zaten son derece zayıftı. 12 Eylül Askeri Darbesiyle kurulan ve devam eden Anayasal düzen ve onu izleyen dönemde, muhalefet olanaklarını sıfırlama yönünde her türlü Anayasal ve yasal önlemin alınması yoluna gidilmişti. Darbeden itibaren geliştirilen ve bugün de sürdürülen yönetime hakim olan zihniyet, "yasaklanmamış faaliyet serbesttir" şeklindeki liberal demokratik ilkeye tamamen terstir. Aynı zamanda devletin de faaliyet alanına giren konularda, grupların ya da bireylerin özgürlüklerinin olmadığı varsayımına dayanan bu zihniyet, otoriter bir anlayışın sonucudur. Anayasa, toplu özgürlükler alanını son derece daraltmakla kalmamış, toplu özgürlükleri kullanan grupların oluşumuna ve faaliyetlerine yönelik olarak yönetim yetkilerini, keyfiliğe olanak sağlayacak düzeyde tanımıştır.⁽⁴⁾ Yönetimin, hak ve özgürlükler üzerindeki yetkileri, istisnai olmaktan çıkmış, genel bir kural haline gelmiştir. Toplantı, dernek, grev hakları gibi kolektif hakların kullanımı, büyük oranda yetkili makamların takdirine bırakılmıştır. "Gecikmesinde sakınca bulunan haller" şeklindeki belirleme, yönetim organlarının, bu hak ve özgürlüklerin kullanılmasını durdurmasına ya da son vermesine olanak tanımaktadır. Bu durum aynı zamanda, 1982 Anayasası'nın yürütme erkini güçlendirmesinin uzantılarından biridir.⁽⁵⁾ Anayasa'nın, özellikle Avrupa Birliği uyum sürecindeki tüm değişikliklerine rağmen, yasalarla tamamlanan bu öz hiç değişmemiştir.

1982 Anayasası, yürütmenin yasama karşısında güç kazanması yönündeki genel eğilimin ötesinde, yürütme erkini ayrıca son derece güçlü kılmıştır. Türkiye'de yürütmenin güçlülüğünü iki yönlü ele almak gerekmektedir: Bunlardan birincisi, yürütmenin yasama ve yargı karşısındaki konumuna ilişkindir. İkincisi ise,

(3) Özgürlüklerin Covid-19 ile İmtihani, Özgürlük Araştırmaları Bülten, Sayı:1, s.6.

(4) Bülent Tanör, **Türkiye'nin İnsan Hakları Sorunu**, BDS Yayınları, İstanbul 1990, s.149.

(5) Bülent Tanör, **İki Anayasa 1961-1982**, Beta Yayınları, İstanbul 1986, s.137.

second mostly emerges through legal and executive regulations.⁽⁶⁾ In terms of dictating politics, the second aspect makes it possible for the head of the executive to gain extraordinary powers and position. From a legal standpoint, such an unfavourable situation for democracy is caused by the system of political parties and the electoral system.

With the Constitutional change of 2017 and the new Executive Presidency, the executive function, which in Turkey is embodied in the President, has become exceedingly powerful against the legislature and judiciary. Since the Executive Presidency came into effect through a Constitutional change, the decision-making mechanisms has become centralised in principle. That the centralisation would become inevitable was often said in defence during the Constitutional amendments of 2017. With these changes, Constitutional support for even further centralisation on top of the already extensively authoritarian political structure was created.

The Constitution's expansion of authority is particularly embodied in the excessive power it bestows on the executive function and the powers it gave to the President when it came into effect. This power makes itself felt in an exponentially increased manner during extraordinary times.⁽⁷⁾ The Constitutional amendments of 2017 further consolidate the already exhaustive authority provided by the Constitution. These Constitutional amendments have the effect of rendering the already fragile separation of powers and the checks and balances even more so. In principle the Constitutional amendments of 2017⁽⁸⁾ have made the President – in addition to his already extensive current powers – the sole control over the executive, and with every measure ensuring his penetration of the legislature and the judiciary. The power bestowed on the executive function by the Constitution, embodied in the President, and the extraordinary powers of the President in states of emergency have become permanent in ordinary times as well. The undemocratic Constitutional amendments of 2017 concentrated the authoritarian structure and powers of the Constitution of 1982 in one person, the President, and solidified his existing power.

(6) Lütfi Duran, *Türkiye Yönetiminde Karmaşa*, Çağdaş Yayınları., İstanbul 1988, s.48-50.

(7) Sevtap Yokuş "1982 Anayasası'nda Yürütme Erkinin Ağırlığı", *Maltepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi (Prof. Dr. Ayferi Göze'ye Armağan)*, Maltepe Üniversitesi Yayınları, 2004/1-2, İstanbul, s.239-255.

(8) 6771 sayılı "Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun" Kabul Tarihi: 1.01.2017, **R.G.**: 11 Şubat 2017, Sayı: 29976.

yürütmenin sivil toplum ve bireyler üzerindeki etkinliği şeklinde belirtilebilir. Birinci yön anayasal düzenlemeler ile belirlenirken, ikinci yön çoğunlukla yasal ve yönetsel düzenlemeler ile belirir.⁽⁶⁾ İkinci yön, siyaseti belirleme açısından, yürütmenin başındaki liderin üstün yetkiler ve konum kazanmasına varacak imkanlar tanımaktadır. Demokrasi bağlamında bu olumsuzluklara yasal boyutta, başta siyasi partiler rejimi ve seçim sistemi neden olmaktadır.

2017 Anayasa değişikliği ile Cumhurbaşkanlığı Sistemi, Türkiye'de, Cumhurbaşkanında somutlaşan yürütme erkinin, yasama ve yargı karşısında zaten güçlü olan özelliklerini çok daha güçlü kılmıştır. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi olarak adlandırılan hükümet sisteminin Anayasa değişikliği yoluyla yürürlüğe girmesinden bu yana kararların alınma biçimi esas olarak merkezileşmiştir. Aslında merkezileşmenin kaçınılmaz olacağı savunusu 2017 Anayasa değişiklikleri sırasında fazlasıyla dile getirilmişti. 2017 Anayasa değişiklikleriyle, zaten büyük oranda otoriter olan siyasal yapıya çok daha fazla merkezileşmenin Anayasal dayanakları oluşturulmuş oldu.

Anayasa'nın otoriteyi genişleten özelliği, yürütme erkine sağladığı aşırı güç ve asıl olarak yürürlüğe girdiğinden itibaren Cumhurbaşkanına tanınan yetkilerle somutlaştırılmıştır. Üstelik bu güç, olağanüstü dönemde katlamalı olarak kendisini göstermektedir.⁽⁷⁾ 2017 Anayasa değişiklikleri, Anayasa'nın içeriğinde zaten fazlasıyla sağladığı otoritenin ağırlığını, daha da pekiştiren düzenlemeleri içermektedir. Anayasa değişiklikleri ile esas olarak, zaten zayıf erkler dengesi ve denetim sistemine en kırılgan şekil verilmektedir. 2017 Anayasa değişiklikleri⁽⁸⁾ esas olarak Anayasa'ya, Cumhurbaşkanının, mevcut oldukça geniş yetkilerinin ötesinde, yürütmeyi tek başına elinde tuttuğu, yasama ve yargıya da nüfuz etmesinin tüm önlemlerinin alındığı bir içerik kazandırmıştır. Anayasa'nın Cumhurbaşkanında somutlaşan yürütmeye tanıdığı gücü ve olağanüstü dönemde Cumhurbaşkanına tanınan olağanüstü gücü sürekli hale getirmiştir. Bununla da kalmamış, olağanüstü rejimin Cumhurbaşkanına sağladığı yetkileri, olağan dönemde de sürekli hale getirmiştir. Demokratik içerikten yoksun 2017 Anayasa değişiklikleri, 1982 Anayasası'nın otoriter yapısını, iktidar yetkilerini tek merkezde, Cumhurbaşkanında toplayarak Cumhurbaşkanının mevcut gücünü perçinlemiştir.

(6) Lütfi Duran, *Türkiye Yönetiminde Karmaşa*, Çağdaş Yayınları., İstanbul 1988, s.48-50.

(7) Sevtap Yokuş "1982 Anayasası'nda Yürütme Erkinin Ağırlığı", *Maltepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi (Prof. Dr. Ayferi Göze'ye Armağan)*, Maltepe Üniversitesi Yayınları, 2004/1-2, İstanbul, s.239-255.

(8) 6771 sayılı "Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun" Kabul Tarihi: 1.01.2017, **R.G.**: 11 Şubat 2017, Sayı: 29976.

Turkey's governmental system, named "the Executive Presidency," was designed to be a "Turkish-style presidential regime". However, the governmental system that emerged out of the Constitutional amendments has no similarity at all to the standard presidential regimes. The strict separation of powers at the heart of the presidential regime is absent from the "Turkish-style presidential regime". Checks and balances have similarly been omitted. The heightened power of the executive controlled single-handedly by the president is beyond that of a president under the Executive Presidency. The system of political parties and the electoral system in Turkey allow a separate kind of power to be concentrated in the hands of the leader. The President wields all the powers deriving from various sources. The governmental system that came out of the Constitutional amendments is different from the presidential regime, under which there is a strict separation of powers both in theory and practice, and also from the parliamentary system, which has checks and balances as well as the effective oversight of the executive by the legislature. As such, Turkey's current governmental system is unlike any other democratic system of government.

The extent of powers conferred on the President by the Constitutional amendments of 2017 pose a threat to the democratic order. The President has the power to renew elections, appoint Vice Presidents and Ministers as well as senior public executives, appoint members to the Board of Judges and Prosecutors and so on – all unlimited, unconditional powers without check.⁽⁹⁾ The President appoints Vice Presidents, Ministers and senior bureaucrats on his own. When the President appoints an MP as a Minister or a Vice President, the appointed person's MP status is terminated; if and when his appointment as a Minister or VP ends, he cannot return to being an MP. Over such a person, the President would have absolute control.⁽¹⁰⁾

Under the system of Executive Presidency the executive power is concentrated in one person. The executive functioning is similar to how a company is administered. Indeed, prior to the last elections, the organisational scheme of Ministers and other units under the Executive Presidency were introduced in corporate management terminology. Those directly under the President were organised along lines of finance, communication, human resources, technology and investment offices. Councils making policy in a variety of areas and the

(9) Kemal Gözler, *Elveda Anayasa*, Ekin Yayınevi, Bursa 2017, s.21.

(10) Korkut Kanadoğlu-Ahmet Mert Duygun, "6771 Sayılı Anayasa Değişikliği Hakkında Kanun'a İlişkin Değerlendirmeler", *Güncel Hukuk Dergisi*, Mart 2017, s.60.

"Cumhurbaşkanlığı Sistemi" olarak adlandırılan Türkiye'deki hükümet sistemi, "Türk tipi başkanlık rejimi" şeklinde tasarlandı. Ancak, Anayasa değişiklikleri ile ortaya çıkan hükümet sisteminin klasik "başkanlık rejimi" ile bir benzerliği bulunmamaktadır. Başkanlık rejiminin temelinde varolan katı erkler ayrığı, "Türk tipi başkanlık rejimi"nde gerçekleşmedi. Erkler arası denge ve denetim mekanizmaları ise tamamen devre dışı kaldı. Cumhurbaşkanında toplanan yürütme yetkisindeki artış, başkanlık sisteminde de başkanın taşıdığı gücün ötesindedir. Çünkü, siyasi partiler rejimi ve seçim sistemi Türkiye'de liderde ayrıca bir güç toplanmasına neden olmaktadır. Böylece Cumhurbaşkanı, çeşitli kaynaklardan sağlanan tüm güçleri üzerinde taşımaktadır. Anayasa değişiklikleriyle ortaya çıkan hükümet biçimi ise, erklerin katı bir şekilde ayrıldığı, hem oluşum hem de işleyişte keskin ayrılıkların olduğu başkanlık rejimine de; denge ve denetim mekanizmalarıyla çalışan ve yürütme üzerinde yasamanın etkin denetiminin olduğu parlamenter rejime de uymamaktadır. Bu nedenle, son şekliyle Türkiye'deki hükümet sistemi, demokratik hükümet sistemlerinden herhangi birine tam olarak benzememektedir.

2017 Anayasa değişikliklerinin Cumhurbaşkanına sağladığı yetki alanı, demokratik düzen açısından tehlike oluşturabilecek boyutlardadır. Cumhurbaşkanı'nın, seçimleri yenileme, Cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanları atama, üst düzey kamu yöneticilerini atama, Hakimler ve Savcılar Kuruluna üye atamaları gibi yetkileri, herhangi bir denetime bağlı olmayan sınırsız, şartsız yetkililerdir.⁽⁹⁾ Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanı yardımcılarını, bakanları ve üst düzey bürokratları tek başına atamaktadır. Cumhurbaşkanının, bir milletvekilini, bakan ya da Cumhurbaşkanı yardımcısı olarak ataması halinde, atanan kişinin milletvekilliği sona erecek ve herhangi bir şekilde Cumhurbaşkanlığı yardımcısı ya da bakanlık görevi sona erdiğinde, tekrar milletvekilliği görevine dönemeyecektir. Bu durum, tekrar milletvekilliği görevine dönemeyecek olan, Cumhurbaşkanı yardımcısı ya da bakan olan kişi üzerinde Cumhurbaşkanının kesin hakimiyetine neden olacaktır.⁽¹⁰⁾

(9) Kemal Gözler, *Elveda Anayasa*, Ekin Yayınevi, Bursa 2017, s.21.

(10) Korkut Kanadoğlu-Ahmet Mert Duygun, "6771 Sayılı Anayasa Değişikliği Hakkında Kanun'a İlişkin Değerlendirmeler", *Güncel Hukuk Dergisi*, Mart 2017, s.60.

ministries surrounding these councils were another level. Thus for the first time in the history of the Turkish Republic, on an institutional level, the primacy of the executive over the legislature was established. As well as the substance of the system, its administrative organisation also shows that all state bodies and institutions are modelled to serve the centralist structure of government.

Prior to the Constitutional amendments, the State Supervisory Council's functioning, the terms of office of its members and other personnel affairs were regulated by laws; with the Constitutional amendments of 2017, these regulations were subsumed under Presidential decrees. Now the Council is appointed by the President and works entirely under him; it only acts when the President orders it, and Constitutional amendments have made it possible for the Council to carry out "administrative investigations". The armed forces is now also part of the State Supervisory Council's purview. The State Supervisory Council can carry out all kinds of "administrative investigation", inspection, review and audit in all public agencies and institutions, as well as in all kinds of organisations where more than half of the capital is owned by these agencies and institutions; in public professional organisations, in labour and employer organisations of all levels and in public benefit organisations on the President's request. Because they include the power to conduct administrative investigations, the President's powers over – and through – the State Supervisory Council are formidable indeed. To be able to directly inspect and monitor all public agencies and institutions as well as public benefit organisations is such an extensive, wide-ranging power.

The Constitution now provides that Presidential decrees will regulate the procedures and principles of the appointment of senior administrators. This change has also given the President a new and personal power. Previously, the procedures and principles of appointments in the state bureaucracy were regulated by a number of laws, starting with the Civil Servants Law; however, now that it is explicitly stipulated that this power is to be used through Presidential decrees, the legislature is *de facto* prevented from regulating in this area. The President will single-handedly decide who will be appointed to senior civil service positions, as well as the qualifications necessary for appointment.⁽¹¹⁾

⁽¹¹⁾ Ece Göztepe, "Cumhurbaşkanlığı Sistemine Geçiş ve Anayasa Değişikliği", *Güncel Hukuk Dergisi*, Mart 2017, s.50.

Cumhurbaşkanlığı Sisteminde yürütme erki tek kişide toplanmaktadır. Yürütmedeki yönetim biçimi ise, bir tür şirket işleyişine benzetilmektedir. Nitekim son seçim sürecinde, Cumhurbaşkanına başkanlık rejimindeki özelliklerle bağlı bulunan bakanların ve diğer birimlerin çalışma şeması, şirket yönetimine ait terminoloji kullanılarak açıklandı. Cumhurbaşkanı etrafındaki ilk halkada, finans, iletişim, insan kaynakları, teknoloji ve yatırım ofisleri şeklinde bir örgütlenme şeması oluşturuldu. Diğer bir halka, farklı alanlarda politikalar üretecek kurullar ve bu kurulları çevreleyen bakanlıklar olarak belirlendi. Türkiye'de Cumhuriyet tarihinde ilk kez, kurumsal düzeyde, yasama yerine yürütmenin aslılığı belirlenmiştir. Sistemin içeriğiyle birlikte yönetim örgütlenmesi biçimi, yasama erki de dahil devletin tüm kurum ve kuruluşlarının, merkezi yönetim yapısına hizmet esasına dayanılarak şekillendirildiğini göstermektedir.

Anayasa değişiklikleri öncesinde, Devlet Denetleme Kurulu'nun, işleyişi, üyelelerinin görev süresi ve diğer özlük işlerinin düzenlenmesi kanunla olanaklıyken, bu hususlardaki düzenlemeler 2017 Anayasa değişiklikleri kapsamında Cumhurbaşkanlığı kararnamesine bırakılmıştır. Cumhurbaşkanınca atanan ve tamamen Cumhurbaşkanına bağlı çalışan, sadece Cumhurbaşkanının isteği üzerine harekete geçebilecek bu Kurula, Anayasa değişiklikleri ile "idari soruşturma" yetkisi de tanınmıştır. Silahlı kuvvetler de Devlet Denetleme Kurulu'nun görev alanı kapsamına alınmıştır. Devlet Denetleme Kurulu, Cumhurbaşkanının isteği üzerine, tüm kamu kurum ve kuruluşlarında ve sermayesinin yarısından fazlasına bu kurum ve kuruluşların katıldığı her türlü kuruluşta, kamu kurumu niteliğinde olan meslek kuruluşlarında, her düzeydeki işçi ve işveren meslek kuruluşlarında, kamuya yararlı derneklerle vakıflarda, her türlü "idari soruşturma," inceleme, araştırma ve denetlemeleri yapabilecektir. Cumhurbaşkanının Devlet Denetleme Kurulu üzerinden kullanacağı yetkiler, idari soruşturma yetkisini de içerdiği için oldukça etkilidir. Tüm kamu kurum ve kuruluşları, kamu yararı güden vakıf ve dernekleri doğrudan denetleme imkanı, yetkinin oldukça yaygın kullanılabileceği anlamını taşımaktadır.

Değişiklik sonrasında Anayasa, üst kademe yöneticileriyle ilgili olarak, atanmalarına ilişkin usul ve esasların Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenleneceği hükmüne yer vermiştir. Üst kademe yöneticilerinin atamalarının Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenleneceği yönündeki Anayasa değişikliği, Cumhurbaşkanına yeni bir kişisel yetki alanı daha yaratmıştır. Değişiklik öncesinde, devlet bürokrasisindeki atama usul ve esasları, Devlet Memurları Kanunu'ndan başlayarak, birçok özel kanunla düzenlendiği halde, artık bu yetkinin açıkça Cumhurbaşkanı kararnamesiyle kullanılacağını belirtilmiş olması, yasamanın

As well as changing the governmental system, the Constitutional amendments of 2017 contain a number of regulations which give the President excessive power. Following these changes, the President now single-handedly controls the executive, and makes the bureaucratic appointments himself. The President also has the *de facto* power to determine legislation, to share the legislative function and to renew the legislature when he wants. The powers of the political leader over the legislative, executive and judiciary functions have become excessive. The Executive Presidency, therefore, brought with it a much more authoritarian and centralist regime compared to the past.

As was claimed beforehand, the Constitutional amendments of 2017 made a much more centralist government inevitable. During the Covid-19 pandemic, the overly centralist structure became much more visible. It also became evident that the executive had become dysfunctional. During this process, it became clearer than ever that the President held total control over the executive function, and as all other state bodies and institutions became invisible, the President revealed himself to be the only power within the state.

B. GAPS IN THE LEGAL BASIS OF PREVENTIVE MEASURES AGAINST COVID-19

Article 13 of the Constitution defines the guarantees of rights and freedoms. In the context of EU harmonisation and Constitutional amendments in favour of rights and freedoms, this provision was changed into the guarantee of Constitutional rights and freedoms in 2001. According to this provision, the rights and freedoms defined by the Constitution can only be restricted by laws. Despite this, Turkey's Covid-19 measures didn't obey the "restricted only by laws" imperative. The dysfunction of the Parliament became very pronounced during this process. That the Executive Presidency made the Parliament dysfunctional was often talked about; in light of the Covid-19 measures, this claim became very concrete. All of the decisions were Presidential decrees or similar decisions. However, all measures impinging on rights and freedoms ought to have had clearly defined legal basis.

The quality, judicial review and legal value of these regulatory activities known as Presidential Decrees and Presidential Decisions have been heavily analysed since the Constitutional amendments of 2017, which enabled the transition to the system of Executive Presidency.

The Presidential Decrees have replaced the ordinary decree-laws from before the Constitutional amendments. The decree-laws formerly issued by the Cabi-

bu alanda düzenleme yapmasını fiilen engellemektedir. Kimin üst düzey kamu görevine atanacağına ve atamada hangi niteliklerin aranacağına Cumhurbaşkanını tek başına karar verecektir.⁽¹¹⁾

Hükümet sistemi değişikliğinin ötesinde, 2017 Anayasa değişiklikleri esas olarak Cumhurbaşkanını aşırı yetkilerle donatan bir dizi düzenlemeyi içermektedir. Anayasa değişiklikleriyle Cumhurbaşkanı, Yürütmeyi tek başına belirlemekte, bürokratik atamaları tek başına yapabilmektedir. Bununla birlikte Cumhurbaşkanı, fiilen yaşamayı belirleme, yasama fonksiyonunu paylaşma ve istediğinde yaşamayı yenileme olanaklarına sahiptir. Yasama, yürütme ve yargı organları üzerinde siyasal liderin edindiği yetkilerle gücü son derece artmıştır. Böylece, Cumhurbaşkanlığı Sistemiyle aynı zamanda çok daha otoriter ve merkeziyetçi bir rejime geçilmiştir.

2017 Anayasa değişiklikleri sırasında ileri sürüldüğü üzere, Anayasal değişiklikler, çok daha merkezi bir yönetim kaçınılmaz sonucuna neden oldu. Covid-19 salgını sürecinde aşırı merkeziyetçi yapı çok daha görünür hale geldi. Yasamanın işlevsiz hale geldiği net olarak görüldü. Sonuçta, devlet organlarından yürütme gücü ve yürütme gücünü tek başına elinde tutan Cumhurbaşkanı, diğer devlet organlarının ve kurumlarının tümünün görünmez olduğu bu süreçte devletin tek erki olduğunu çok daha net bir şekilde gösterdi.

B. COVID-19 SALGININI ÖNLEME AMAÇLI KARARLARIN HUKUKSAL DAYANAKLARINDA BOŞLUKLAR

Anayasa'nın 13. maddesi, hak ve özgürlüklerin güvence ölçütlerini belirlemiştir. Türkiye'de 2001'de Avrupa Birliği'ne uyum bağlamında, hak ve özgürlükler lehine yapılan Anayasa değişiklikleri kapsamında bu hüküm Anayasal hak ve özgürlüklerin güvence hükmüne dönüşmüştür. Bu hükme göre; Anayasa'da yer alan hak ve özgürlükler ancak kanunla sınırlanabilir. Türkiye'de Covid-19 salgını kapsamında alınan önlemlerde, Anayasa'nın amir hükmüne rağmen "kanunla sınırlama" zorunluluğuna uyulmadı. Bu süreçte Meclisin işlevsizliği belirgin hale geldi. Sürekli tartışma konuları arasında olan, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin, Meclisi işlevsiz hale getirdiği tespiti, Covid-19 salgını nedeniyle alınan önlemler sırasında somutlaşmış oldu. Alınan tüm kararlar, Cumhurbaşkanının, kararname ya da karar şeklinde oluşturduğu işlemlerden ibaret kaldı. Oysa, hak ve özgürlük alanında alınan önlemlerin açık ve net kanuni dayanağa ihtiyacı bulunmaktaydı.

(11) Ece Göztepe, "Cumhurbaşkanlığı Sistemine Geçiş ve Anayasa Değişikliği", Güncel Hukuk Dergisi, Mart 2017, s.50.

net of Ministers had long been the cause of debate due to their substance and on whether they violated the prohibition of the delegation of the legislative power. For these ordinary decree-laws the Constitution had issued some limitations and subjected them to the inspection of the Parliament at every stage.

The tendency of the Constitution of 1982 to enable the executive through decree-laws meant that there was a lot of discussion surrounding these decrees. Different opinions regarding the quality of the decree-laws emerged from these debates.⁽¹²⁾ Although it was largely accepted that the Constitution of 1982 had preserved the rule that the executive derived from the legislature,⁽¹³⁾ it was debated whether this amounted to a delegation of the legislative power. It was also said that in addition to the decree-laws giving extra power to the executive, the legislature's reticence on this issue increased the problems regarding the practical applications of the decrees, and that the Parliament acted "too generously" in authorising the Cabinet of Ministers, and ignored⁽¹⁴⁾ the requirement of a swift and prior meeting despite the Constitution's dictate.

The fundamental distinction regarding the restriction of rights and liberties in the Constitution of 1982, that is to say, regulations pertaining to states of emergency being entirely distinct from states of normalcy, also applied to the decree-laws. In this context, both before and after the Constitutional amendments of 2017, state of emergency decrees were kept outside of the Constitution's regulations regarding ordinary times.⁽¹⁵⁾ Prior to the Constitutional amendments of 2017, Article 91 of the Constitution, which regulated decree-laws, stipulated that the topical restriction and condition of jurisdiction law that basic rights and freedoms and political rights and freedoms wouldn't fall within the decree's remit, applied to ordinary decree-laws, but not to state of emergency decree-laws. Since the Constitutional amendments of 2017, state of emergency Presidential decrees do not require the jurisdiction law anymore; neither is a topical restriction imposed. On a Constitutional level, then, a first-hand regulatory space is opened up for the executive through the state of emergency

(12) Necmi Yüzbaşıoğlu, *Türkiye'de Kanun Hükmünde Kararnameler Rejimi*, Yayınları, İstanbul 1996, s.50 vd.

(13) Mehmet Turhan, *Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası*, Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Diyarbakır 1989, s.96.

(14) Turgut Tan, "Türk Hukukunda Kanun Hükmünde Kararname Uygulaması ve Sorunlar", *Prof. Dr. Latif Çakıcı'ya Armağan, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, Cilt:50, No:1-2, Ocak-Haziran 1995, s.353.

(15) Fazıl Sağlam, "KHK Çıkarma Yetkisinin Sınırları uygulamanın Yaygınlaşmasından Doğabilecek Sorunlar", *Anayasa yargısı* 1, Ankara 1984, s.262.

Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ve Cumhurbaşkanlığı Kararları şeklinde oluşturulan düzenleyici işlemlerin niteliği ve yargısal denetimi ile yasalar karşısındaki değeri konusu aynı zamanda Cumhurbaşkanlığı Sistemine geçişi sağlayan 2017 Anayasa değişikliklerinden bu yana yoğun tartışılan konular arasındaydı.

Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri, Anayasa değişiklikleri öncesindeki haliyle olağan dönem kanun hükmünde kararnamelerin yerine geçmiştir. Daha önceki dönemde Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılan kanun hükmünde kararnamelerin niteliği ve yasama yetkisinin devri yasağının ihlali olup olmadığı da uzun yıllar tartışılmıştı. Ancak olağan kanun hükmünde kararnameler için Anayasa, bir takım sınırlamalara gitmiş ve her aşamada Meclisin denetimine tabi tutmuştu.

1982 Anayasası'nın kanun hükmünde kararnameler yoluyla yürütmenin önünü açma eğilimi kanun hükmünde kararnamelerle ilgili tartışmaların yoğunlaşmasına neden olmuştu. Bu tartışmalarla, kanun hükmünde kararnamelerin niteliği konusunda farklı görüşler de ortaya çıkmıştı.⁽¹²⁾ Yürütmenin, yasamanın bir türevi olduğu kuralının 1982 Anayasası'nda korunduğu düşüncesi büyük oranda kabul edilmekle⁽¹³⁾ birlikte tartışmalar, yasama yetkisinin devri niteliğinde sayılıp sayılmayacağı noktasındaydı. Kanun hükmünde kararnamenin yürütmeye artı güç kazandırmasının yanı sıra yasamanın bu konudaki geri duruşuyla, kanun hükmünde kararname uygulamasında ortaya çıkan sorunların arttığı ve Meclisin, Bakanlar Kuruluna yetki vermekte "fazlasıyla cömert" davranırken, Anayasanın emrine rağmen, öncelik ve ivedilikle görüşme zorunluluğunu dikkate almadığı⁽¹⁴⁾ tartışma konuları arasındaydı.

Hak ve özgürlüklerin sınırlandırılması sistemi ile ilgili 1982 Anayasası'nın getirdiği temel ayırım, yani olağanüstü yönetime yönelik düzenlemelerin olağan dönemden bütünüyle ayrılmış olması özelliği, kanun hükmünde kararnameler için de geçerliydi. Bu kapsamda 2017 Anayasa değişiklikleri öncesinde ve sonrasında Olağanüstü hal kararnameleri, Anayasanın olağan döneme ilişkin düzenlemelerinin dışında tutulmuştur.⁽¹⁵⁾ 2017 Anayasa değişiklikleri öncesinde, kanun hükmünde kararnameler konusunun düzenlendiği Anayasanın 91. maddesi, olağan kanun hükmünde kararnameler için öngördüğü, temel hak ve özgürlükler ile siyasal hak ve özgürlükler alanının düzenlenemeyeceği

(12) Necmi Yüzbaşıoğlu, *Türkiye'de Kanun Hükmünde Kararnameler Rejimi*, Yayınları, İstanbul 1996, s.50 vd.

(13) Mehmet Turhan, *Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası*, Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Diyarbakır 1989, s.96.

(14) Turgut Tan, "Türk Hukukunda Kanun Hükmünde Kararname Uygulaması ve Sorunlar", *Prof. Dr. Latif Çakıcı'ya Armağan, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, Cilt:50, No:1-2, Ocak-Haziran 1995, s.353.

(15) Fazıl Sağlam, "KHK Çıkarma Yetkisinin Sınırları uygulamanın Yaygınlaşmasından Doğabilecek Sorunlar", *Anayasa yargısı* 1, Ankara 1984, s.262.

decree-laws, or the Presidential decrees, as they are now called. In states of emergency, the President will be able to regulate all aspects of the state of emergency, including rights and freedoms, through Presidential decrees.

The use of state of emergency decree-laws, combined with the lack of inspection or checks, makes the executive function entirely in control of everything. By the power it directly derives from the Constitution, the executive exercises its powers almost unchecked in a state of emergency. A Constitutional provision is the direct obstacle to the judicial review of the state of emergency decree-laws. According to Article 148/1 of the Constitution, "...presidential decrees issued during a state of emergency or in time of war shall not be brought before the Constitutional Court alleging their unconstitutionality as to form or substance." This provision, which exempted decree-laws from judicial review, was preserved for the state of emergency Presidential decrees after the Constitutional amendments of 2017.

With the Constitutional amendments of 2017, the President's decrees in ordinary times were formulated as follows in Article 104 of the Constitution: *"The President of the Republic may issue presidential decrees on the matters regarding executive power. The fundamental rights, individual rights and duties included in the first and second chapters and the political rights and duties listed in the fourth chapter of the second part of the Constitution shall not be regulated by a presidential decree. No presidential decree shall be issued on the matters which are stipulated in the Constitution to be regulated exclusively by law. No presidential decree shall be issued on the matters explicitly regulated by law. In the case of a discrepancy between provisions of the presidential decrees and the laws, the provisions of the laws shall prevail. A presidential decree shall become null and void if the Grand National Assembly of Turkey enacts a law on the same matter."* This provision is debatable in so many of its aspects. For instance, it isn't clear what the position of these Presidential decrees shall be in the hierarchy of norms. Another topic of debate is whether the Parliament would be able to legislate at the same speed when a variety of issues are regulated by Presidential decrees every day. Realistically speaking, the Parliamentary majority wouldn't legislate to counter the Presidential decrees, which is another thing to discuss. Even if a law to make the Presidential decree null and void is enacted through meeting the quorum for meeting and decisions, the President would send it back to the Parliament and turn the quorum requirement into a qualified majority; because of the majority in the Parliament loyal to the President, who has his own party affiliation, this is a *de facto* impossibility to achieve.

şeklindeki konu sınırını ve yetki yasası şartını, olağanüstü hal kanun hükmünde kararname için aramamaktaydı. 2017 Anayasa değişiklikleri sonrasında da olağanüstü rejim uygulaması sırasında çıkarılacak Cumhurbaşkanlığı kararnameleri için yetki yasası gereksinimi zaten olmadığı gibi, konu sınırı da öngörmüyor. Dolayısıyla, Anayasal düzeyde, olağanüstü hal kanun hükmünde kararname, yeni adıyla olağanüstü hal Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri yoluyla yürütmeye ilk el düzenleme alanı yaratılmış oluyor. Cumhurbaşkanı, olağanüstü rejim döneminde, hak ve özgürlük alanları da dahil olmak üzere olağanüstü halle ilişkili her konuda Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenleme yapabilecektir.

Olağanüstü hal kanun hükmünde kararname uygulandıkları olağanüstü yönetimde, belirtilen denetim yokluğu ile birlikte, yürütme organı tamamen belirleyici olmuştur. Olağanüstü yönetim, yürütmenin doğrudan Anayasadan aldığı güçle, yetkilerini neredeyse denetimsiz bir şekilde kullandığı alan olmuştur. Olağanüstü hal kanun hükmünde kararname yargısal denetimi önündeki engel ise, doğrudan Anayasa hükmü olmuştur. Anayasa'nın 148/1 maddesine göre; "...olağanüstü hallerde ve savaş hallerinde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin şekil ve esas bakımından Anayasaya aykırılığı iddiasıyla, Anayasa Mahkemesinde dava açılmaz." Böylece, kanun hükmünde kararname için yargısal denetimden muafiyete neden olan bu hüküm, 2017 Anayasa değişikliklerinin yürürlüğe girmesinden sonra, olağanüstü hal dönemindeki Cumhurbaşkanlığı kararnameleri için korunmuştur.

2017 Anayasa değişiklikleri kapsamında olağan dönemde Cumhurbaşkanının kararname oluşturmaya ilişkin hüküm, Anayasa'nın 104. maddesinde şu şekilde formüle edildi: *"Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir. Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle dördüncü bölümde yer alan siyasi haklar ve ödevler Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenemez. Anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz. Kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunlarda farklı hükümler bulunması halinde, kanun hükümleri uygulanır. Türkiye Büyük Millet Meclisinin aynı konuda kanun çıkarması durumunda, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümsüz hale gelir."* Bu hüküm çok çeşitli boyutlarıyla tartışmaya açıktır. Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin normlar hiyerarşisinde yerinin ne olacağı bu konudaki başlıca tartışma sorularından biridir. Diğer bir tartışma konusu, neredeyse hemen her gün birçok konu Cumhurbaşkanlığı kararnamesi yoluyla düzenleniyorken, Meclisin aynı konularda aynı hızda kanun çıkaramayacağıdır. Gerçekçi bakıldığında, Meclis çoğunluğunun Cumhurbaşkanlığı kararnamesini bertaraf edecek türde kanun yapamayacağı başka bir tartışma

The Covid-19 pandemic measures in Turkey are determined by Presidential decisions. Extensive and significant modifications to individual rights and freedoms are made. The curfews are among the most important measures restricting freedoms. Serious measures, such as travel and work restrictions, as well as penalties for violating these measures, require legal regulations as dictated by Article 13 of the Constitution. Despite this fact, not even a framework law was made during this process. The basis for these measures was supposedly the Public Health Law of 1930.⁽¹⁶⁾ However, it was obvious that this Law was too outdated to be able to support the measures against a modern pandemic threatening the entire globe. The public was at a loss to understand why direct legal regulations regarding the Covid-19 pandemic, which threatened to disrupt daily life all over the world, were not made.

Even though a state of emergency wasn't declared, all of the Covid-19 measures in Turkey and the relevant decisions were made through the President's direct regulatory actions. However, sometimes these decisions went beyond regulatory actions and manifested as the arbitrary, personal decisions of the ruling power. The practice and application of the curfews were one such instance of arbitrariness. Recommended by the Minister of Health and announced by the Ministry of the Interior's notice, the curfew was lifted by the President's personal decision. The President announced his personal decision as follows on his social media account: *"By the recommendation of our Ministry of Health and the notice of our Ministry of the Interior, a weekend curfew for fifteen provinces was announced last night. However, individual considerations of our citizens made us reconsider the decision... It became clear that this measure, whose only purpose was to prevent the spread of the disease and to protect our citizens, would result in a number of social and economic outcomes. We couldn't assent to causing distress to our citizens who have just begun to put their daily lives into order after 2,5 months."*⁽¹⁷⁾ This was a clear-cut instance of the violation of the legality principle in government. It was the prime example of an arbitrary decision where no justifiable legal basis was shown. The decision was criticised by various sections of the public, chief among them lawyers, and as with the President's many acts which turned into personal norms or not, it was a very problematic decision in terms of the rule of law principle. The scope of the Constitutional jurisdiction must not be interpreted to mean arbitrary treatment. The rule of law principle is regulated by Article 2 of the Constitution, and is

⁽¹⁶⁾ Public Health Law, Law No: 1593, Date: 24.4.1930, **Official Gazette**: 6.5.1930, No: 1489.

⁽¹⁷⁾ <https://www.gazeteduvar.com.tr/gundem/2020/06/05/erdogan-sokaga-cikma-yasagini-kaldirdi/>

boyutunu oluşturmaktadır. Anayasa'da belirlenmiş olan ve toplantı ve karar yeter sayıları sağlanarak Cumhurbaşkanlığı kararnamesini bertaraf edecek bir kanun çıkarılsa bile, Cumhurbaşkanının geri göndermesi sonucunda karar yeter sayısı nitelikli çoğunluğa dönüşecektir ve Meclisteki Partili Cumhurbaşkanına bağlı çoğunluk engeliyle fiilen bunun sağlanması da olanaksız hale gelecektir.

Türkiye'de de Covid-19 salgını süresince alınan önlemler bakımından içeriği Cumhurbaşkanınca belirlenen kararlar alınmaktadır. Bireylerin hak ve özgürlükleri alanında oldukça kapsamlı ve önemli uygulamalara gidilmektedir. Sokağa çıkma yasakları, özgürlükleri önemli ölçüde kısıtlayan önlemlerin başında gelmektedir. Seyahat yasağı, çalışma yasağı gibi oldukça ciddi bir takım önlemler ve yasak ihlallerinde uygulanacak cezalar, Anayasa'nın 13. maddesi gereğince kanuni düzenlemeleri zorunlu kılmaktadır. Bu zorunluluğa rağmen, belirtilen süreçte çerçeve nitelikte de olsa bir kanun yapma yoluna gidilmedi. Önlemler alınırken dayanak olarak, 1930 tarihli "Umumi Hıfzıssıhha Kanunu"⁽¹⁶⁾ gösterildi. Ancak, bu Kanunun, başkalaşmış özellikleriyle günümüz dünyasını bütünüyle etkisi altına alan düzeyde bir sağlık sorununun giderilmesi önlemlerini kapsayacak yenilikte olmadığı ağıktı. Neredeyse tüm dünyada hayatı durma noktasına getiren seviyedeki Covid-19 salgınına ilişkin olarak doğrudan yasal düzenlemelere neden gidilemediği toplum tarafından anlaşılamadı.

Olağanüstü hal ilanına gidilme de Covid-19 salgını süresince Türkiye'de önlemler kapsamında alınan tüm kararlar, doğrudan Cumhurbaşkanı tarafından oluşturulan düzenleyici işlemler yoluyla gerçekleşti. Ancak zaman zaman düzenleyici bir işlemin ötesinde alınan kararlar tamamen kişisel iktidarın kişisel tercihlerine dayandı. Örneğin, sokağa çıkma yasağı uygulamaları somutunda bu durum yönetimde keyfilik noktasına vardı. Sağlık Bakanı önerisi ve İçişleri Bakanlığı genelgesiyle ilan edilen sokağa çıkma yasağı, Cumhurbaşkanının kişisel kararı ile kaldırıldı. Cumhurbaşkanı sosyal medya hesabından kişisel tercihini şu şekilde duyurdu: *"...Sağlık Bakanlığımızın önerisi ve İçişleri Bakanlığımızın genelgesi ile bu hafta sonu da 15 ilimizde sokağa çıkma sınırlaması uygulanacağı dün gece ilan edilmişti. Fakat vatandaşlarımızdan aldığımız değerlendirmeler, bizi kararı yeniden gözden geçirmeye yöneltti... Tek amacı hastalığın yayılmasını önlemek ve vatandaşımızı korumak olan bu kararın, farklı sosyal ve ekonomik sonuçlara yol açacağı anlaşıldı. 2,5 aylık bir aradan sonra yeniden günlük hayatını düzenlemeye başlayan vatandaşlarımızın sıkıntıya düşmesine gönlümüz razı olmadı."*⁽¹⁷⁾ Bu karar örneği, yönetimde yasallık ilkesinin ihlalinin açık örneğini oluşturdu. Meşru yasal bir dayanağın gösterilmediği, keyfi bir kararın en bariz örneği

⁽¹⁶⁾ Umumi Hıfzıssıhha Kanunu, Kanun No: 1593, Kabul Tarihi: 24.4.1930, **Resmî Gazete**: 6.5.1930, Sayı: 1489.

among the provisions that shall not be amended, and nor shall their amendment be proposed. The government has to abide by the law in all of its actions and acts.

In many of its past decisions, Turkey's Constitutional Court has underlined the rule of law and a law-based government. This principle is the principal basis for decisions made by other high courts and lower courts. Democratic rule of law requires democracy in decision-making processes and being based on law.

In a decision where it defines the legal security as an element of the rule of law, the Constitutional Court said, "The state of law is a state where the governed are provided with utmost and most robust legal guarantee in all actions and acts. In a state with rule of law, ensuring that there is legal security is the condition *sine qua non* of the rule of law. Legal security requires clarity and predictability in rules. Clarity and predictability is when everyone knows the rules of law they are governed by, and orders their behaviour accordingly... Only in a state of law where there are legal guarantees can individuals and organisations trust the state, fearlessly develop their material and moral wellbeing and benefit from fundamental rights and freedoms."⁽¹⁸⁾

According to the Constitutional Court, one of the fundamental principles of rule of law as defined by Article 2 of the Constitution is the principle of "clarity". According to this principle, legal regulations must be clear, well-defined, understandable and applicable without any space for hesitation or doubt for persons or the administration; they must also possess protective measures against the arbitrary practices of public authorities. The principle of clarity is related to legal security; the individual must know within the bounds of a definite certainty which actions and events are connected to which legal sanctions or outcomes within the law, and how the administration may intervene in the matter. Only then may the individual foresee his own obligations and act accordingly. The security of law necessitates the predictability of norms, individuals trusting the government in all actions and acts, and the state avoiding methods harmful to this trust in its legal regulations.⁽¹⁹⁾ According to the Constitutional Court's decision in the framework of the clarity principle, "legal regulations must be clear, well-defined, understandable and applicable without any space for hesitation

⁽¹⁸⁾ Ruling of the Constitutional Court, Principle: 2010/40, Ruling: 2012/8, Date of ruling: 19.1.2012.

⁽¹⁹⁾ Ruling of the Constitutional Court, Principle: 2011/29, Ruling: 2012/49, Date of ruling: 30.3.2012.

olarak görüldü. Başta hukukçular olmak üzere, toplumda birçok kesimin yoğun eleştirilerine uğrayan bu karar, Cumhurbaşkanının kişisel norma dönüşen ya da dönüşmeyen birçok tasarrufunda olduğu gibi hukuk devleti ilkesi bakımından oldukça sorunlu bir sonuca neden oldu. Anayasal yetki alanının genişliği, keyfi uygulama anlamında anlaşılmamalıdır. Hukuk devleti ilkesi, Anayasa'nın ikinci maddesinde, değiştirilemez ve değiştirilmesi teklif edilemez hükümler kapsamında düzenlenmiştir. Yönetimin her türlü eylem ve işleminde hukuka bağlı kalması zorunludur.

Türkiye'de Anayasa Mahkemesi geçmişten bugüne birçok kararında hukuk devletine ve hukuka dayalı yönetim anlayışına vurgu yapmaktadır. Bu ilke, diğer yüksek mahkemeler ve alt derece mahkemelerin kararlarında da temel dayanağı oluşturmaktadır. Demokratik hukuk devleti ise, alınan kararların alınma biçimindeki demokratik unsurları ve hukuka dayalı olmayı içermektedir.

Hukuk güvenliğini hukuk devleti ilkesinin bir unsuru olarak belirlediği bir kararında Anayasa Mahkemesi; "Hukuk devleti, tüm eylem ve işlemlerinde yönetilenlere en güçlü en kapsamlı şekilde hukuksal güvence sağlayan devlettir. Hukukun üstünlüğünün egemen olduğu bir devlette hukuk güvenliğinin sağlanması, hukuk devleti ilkesinin olmazsa olmaz koşuludur... Hukuk güvenliği, kurallarda belirlilik ve öngörülebilirlik gerektirir. Belirlilik ve öngörülebilirlik ise, herkesin bağlı olacağı hukuk kurallarını önceden bilmesi, tutum ve davranışlarını buna göre düzene sokabilmesidir... Kişi ve kuruluşların devlete güven duymaları, maddi ve manevi varlıklarını korkusuzca geliştirebilmeleri, temel hak ve özgürlüklerden yararlanabilmeleri ancak hukuk güvenliği ve üstünlüğü sağlandığı bir hukuk devleti düzeninde gerçekleştirilebilir" demektedir.⁽¹⁸⁾

Anayasa Mahkemesi'ne göre; Anayasa'nın 2. maddesinde yer alan hukuk devletin temel ilkelerinden biri "belirlilik"tir. Bu ilkeye göre, yasal düzenlemelerin hem kişiler hem de idare yönünden herhangi bir duraksamaya ya da kuşkuyla yer vermeyecek şekilde açık, net, anlaşılır ve uygulanabilir olması, ayrıca kamu otoritelerinin keyfi uygulamalarına karşı koruyucu önlem içermesi de gereklidir. Belirlilik ilkesi, hukuksal güvenlikle bağlantılı olup birey, yasadan, belirli bir kesinlik içinde, hangi somut eylem ve olguya hangi hukuksal yaptırımın veya sonucun bağlandığını, bunların idareye hangi müdahale yetkisini doğurduğunu bilmelidir. Birey ancak bu durumda kendisine düşen yükümlülükleri öngörebilir ve davranışlarını ayarlar. Hukuk güvenliği, normların öngörülebilir olmasını, bireylerin tüm

⁽¹⁷⁾ <https://www.gazeteduvar.com.tr/gundem/2020/06/05/erdogan-sokaga-cikma-yasagini-kaldirdim/>

⁽¹⁸⁾ Anayasa Mahkemesi Kararı, Esas: 2010/40, Karar: 2012/8, Karar Tarihi: 19.1.2012.

or doubt for persons or the administration; they must also possess protective measures against the arbitrary practices of public authorities... The security of law, a prerequisite of the rule of law, aims to protect the legal security of individuals..."⁽²⁰⁾

In governments based on rule of law, decisions at all levels cannot be left to the initiative of the administrators. Norms of rulemaking defined by the Constitution and laws are observed in making decision. All of the decisions made by the government must be justified. The justifications of an administrative decision or administrative actions and acts would be determinative in resorting to the judiciary and in judicial review. Rule of law means that all actions and acts of the government are subject to judicial inspection. The judicial review of an administrative action or act's legality is only possible through the action or act in question being carried out in a way compatible with the provisions of the Constitution or laws. There must be an administrative act or action in question. Then the compatibility in form and principle of this act or action with the Constitution and laws can be reviewed. Within the framework of the principles of Administrative Law, until its violation of the law and the Constitution is established through judicial review, an administrative action or act is assumed to be legal. However, individual decisions with no legal basis cannot be reviewed or inspected by known methods. The application of individual decisions, therefore, makes the rule of law principle invisible.

The regime in Turkey known as the Executive Presidency (or the Presidential System of Government), through its centralist approach to making decisions and applying them, is causing a shift away from democracy. Under the new system decisions have no legal basis and they are not formed in compliance with lawful methods; as such, the rule of law is also on the decline. The complete loss of democratic principles, already weak prior to this, is compounded by the loss of legal security. Another aspect of the loss of feeling protected by the laws is the lack of trust in the judiciary. These are also the two reasons underlying the rising polarisation in Turkey.

⁽²⁰⁾ Ruling of the Constitutional Court, Principle: 2012/65, Ruling: 2012/128, Date of ruling: 20.9.2012.

eylem ve işlemlerinde devlete güven duyabilmesini, devletin de yasal düzenlemelerde bu güven duygusunu zedeleyici yöntemlerden kaçınmasını gerekli kılar.⁽¹⁹⁾ Anayasa Mahkemesi'nin belirlilik ilkesi çerçevesindeki kararına göre, "...yasal düzenlemeler, hem kişiler hem de idare yönünden herhangi bir duraksamaya ve kuşkuca yer vermeyecek şekilde açık, net, anlaşılır ve uygulanabilir olması ayrıca kamu otoritelerinin keyfi uygulamalarına karşı koruyucu önlem içermesi gerekir... Diğer taraftan, hukuk devleti ilkesinin önkoşullarından biri olan hukuk güvenliği ile kişilerin hukuki güvenliğinin sağlanması amaçlanmaktadır..."⁽²⁰⁾

Hukuka dayalı yönetim biçiminde, her düzeyde kararlar, yöneticilerin insiyatiline bırakılmaz. Alınan kararlarda anayasada ve yasalarda belirlenen kural oluşturma şekillerine bağlı kalınır. Yönetimin aldığı tüm kararların gerekçeli olması zorunludur. İdari bir kararın ya da oluşturulan idari işlem ve eylemlerin içerdiği gerekçeler, yargıya başvuruda ve yargısal incelemede belirleyici olacaktır. İdarenin her türlü işlem ve eyleminin yargısal denetime bağlı olması hukuk devletinin anlamını oluşturmaktadır. Bir idari işlem ya da eylemin yargısal yolla hukuka uygunluğunun denetimi, söz konusu idari işlem ya da eylemin, Anayasa'da ve kanunlarda öngörülen şekilde yapılmasıyla mümkündür. Yani ortaya bir idari işlem ya da eylemin çıkması gerekir. Ardından, bu işlem ya da eylemin şekil ve esas bakımından hukuka, Anayasa'ya ve yasalara uygunluğu denetlenebilecektir. Dolayısıyla, idare Hukuku ilkeleri çerçevesinde, bir idari işlem ya da eylemin yargısal denetim yoluyla hukuka ve Anayasa'ya aykırılığı tespit edilinceye dek, o idari işlem ya da eylemin hukuka uygun oluşturulduğu varsayılır. Ancak, hukuksal hiçbir dayanak oluşturulmadan ortaya çıkan kişisel kararların, bilinen başvuru yöntemleriyle denetiminin sağlanması da pratikte mümkün olmayacaktır. Kişisel nitelikteki kararların uygulamaya konulması aynı zamanda, hukuka dayalı devlet biçimini görünmez kılmaktadır.

Türkiye'de Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi olarak adlandırılan rejim, kararların tek merkezden alınıp uygulanması yoluyla demokratik olmaktan uzaklaşmaya neden olmaktadır. Yeni sistemde kararların, hukuksal dayanaklardan yoksun olmaları ve hukuka uygun yöntemlerle oluşturulmamaları nedenleriyle, hukuka dayalı devlet anlayışından da uzaklaşmıştır. Zaten zayıf nitelikte görülen demokratik ilkelerin tamamen kaybına, hukuki güvenlik duygusunun da tamamen kaybı eklenmiştir. Hukuki güvenlik duygusunun kaybının diğer bir boyutu ise yargıya olan güvensizliktir. Bu iki neden, Türkiye'de yükselen kutuplaşmaya da temel oluşturmaktadır.

⁽¹⁹⁾ Anayasa Mahkemesi Kararı, Esas: 2011/29, Karar: 2012/49, Karar Tarihi: 30.3.2012.

⁽²⁰⁾ Anayasa Mahkemesi Kararı, Esas: 2012/65, Karar: 2012/128, Karar Tarihi: 20.9.2012.

II. LEGAL AND POLITICAL DILEMMAS OBSTRUCTING SOCIAL PEACE IN TURKEY

A. THE PARLIAMENT'S DYSFUNCTION IN THE FACE OF THE PRESIDENT'S EXPANDED EXECUTIVE AUTHORITY

The Parliament was conspicuously absent from the decisions made to prevent the spread of the Covid-19 pandemic in Turkey. The way in which Covid-19 preventive measures were made into decisions confirmed those who claimed that the Executive Presidency had rendered the Parliament dysfunctional or useless. Following the transition to the Executive Presidency, all high level state functions are made possible through the President's acts, formulated by decrees or decisions. The official gazettes now mostly amount to lists of Presidential decrees and decisions. During the Covid-19 pandemic, these were accompanied by notices issued by the Ministries determined by the President. During all this, the Parliament, instead of effectively functioning through laws, remained out of the loop. It was often argued in the context of the debates surrounding the Executive Presidency that the Parliament would be neutralised. The claims made in this context came true under the Executive Presidency.

The President's party affiliations did away with his neutral position, supposedly above political divisions, and made him the arbiter of everyday politics. Both the Presidential and parliamentary elections were held in the same day; because the focus was on the Presidential race, parliamentary elections were overshadowed and the public's decisions were reduced to a choice between leaders.⁽²¹⁾ The intention behind having the two elections on the same day was to increase the support of the electoral majority to the President's affiliated party. Since constitutional amendments dictated that the President could be affiliated to a political party, that is to say, lead his own party, the elected President's party inevitably gained parliamentary majority. Considering Turkey's electoral system and the Law on Political Parties, a parliamentary majority loyal to the party-affiliated President means that the President controls the legislature.

Outside of election periods, the power to renew Presidential and parliamentary elections is now held *de facto* by the President. To meet the required majority in order to renew parliamentary elections (a majority of three-fifths of all mem-

⁽²¹⁾ Demirhan Burak Çelik, Burcu Alkış, Atagün Mert Kejanlioğlu, "Türk Tipi Başkanlık Sistemi", *Güncel Hukuk Dergisi*, Mart 2017, s.54.

II. TÜRKİYE'DE TOPLUMSAL BARIŞA İMKAN TANIMAYAN HUKUKSAL VE SİYASAL AÇMAZLAR

A. CUMHURBAŞKANI'NIN GENİŞLEYEN YASAMA FONKSİYONU KARŞISINDA MECLİSİN İŞLEVSİZLİĞİ

Türkiye'de Covid-19 salgını başladıktan itibaren alınan önleyici nitelikteki kararlarda Meclisin eksikliği belirgin bir hal aldı. Hükümet sistemine ilişkin başta gelen tartışmalardan olan, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin, Meclisi işlevsiz hale getirdiği tespiti, Covid-19 salgını önleme amaçlı kararların, oluşturulma biçimleriyle doğrulanmış oldu. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmeyle birlikte, Devletin üst düzeydeki tüm işleyişi, Cumhurbaşkanının, kararname ya da karar şeklinde oluşturduğu işlemlerle gerçekleşmektedir. Resmi gazetele- rin içeriği çoğu zaman Cumhurbaşkanının kararnameleri ve kararlarının listelenmesinden ibaret hale gelmiştir. Covid-19 salgını sürecinde bu kategorilerdeki işlemlere ek olarak, içeriği Cumhurbaşkanınca belirlenen bakanlık genelgelerinin yoğunluğu eşlik etmiştir. Tüm bu süreçte, kanunlar yoluyla etkili işlev yüklenmesi beklenen Meclis, deyim yerindeyse devre dışı kalmıştır. Meclisin pasifize olacağı, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi tartışmalarıyla birlikte savunulan başlıca görüşler arasındaydı. Meclise dair bu savunuların temelinde birtakım argümanlar bulunmaktaydı ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde bunlar gerçekleşti.

Partili Cumhurbaşkanlığı yoluyla, Cumhurbaşkanını, partiler üstü konumundan tamamen uzaklaştırıldı, günlük siyaseti belirleyici konuma getirildi. Aynı gün yapılan Cumhurbaşkanı ve Meclis seçimlerinde, Cumhurbaşkanı ekseninde oluşan yarış nedeniyle, Meclis seçimleri gölgede kaldı, halkın seçimlerdeki tercihi de liderler seçimine indirgenmiş oldu.⁽²¹⁾ Cumhurbaşkanlığı seçimleri ile Meclis seçimlerinin birlikte yapılması, seçmen çoğunluğunun, Cumhurbaşkanına bağlı partiye eğilimini güçlendirmeyi hedefledi. Anayasa değişiklikleri ile "Cumhurbaşkanının partili olabileceği" yani partisinin başında olabileceği de belirlendiği için, seçilen Cumhurbaşkanının, liderliğini yaptığı partinin, Mecliste çoğunluğa sahip olması kaçınılmaz oldu. Partili Cumhurbaşkanına bağlı Meclis çoğunluğu, Türkiye'de seçim sistemi ve Siyasi Partiler Kanunu ile birlikte düşünüldüğünde, yasamayı elinin altında tutan Cumhurbaşkanı demektir.

⁽²¹⁾ Demirhan Burak Çelik, Burcu Alkış, Atagün Mert Kejanlioğlu, "Türk Tipi Başkanlık Sistemi", *Güncel Hukuk Dergisi*, Mart 2017, s.54.

bers) especially considering that the legislative majority is very likely controlled by the President, is virtually impossible. As such, the Parliament is *de facto* unauthorised to renew the elections. The President's power to renew elections is unqualified either by duration or justification. The President renews the elections when and as much as he likes.⁽²²⁾

With the Constitutional amendments of 2017, the primacy of the legislature was weakened in favour of the President. The President's power to issue decrees was raised to the level of a general regulative principle.⁽²³⁾ A Presidential decree requires no law of empowerment by the Parliament to enable it. Upon being prepared, the decrees do not have to be submitted to the Parliament, either. Areas regulated by Presidential decrees are very wide in scope. The formation and dismantling of Ministries, their powers and duties, party organisation structures, the establishment of central and provincial party organisations ought to have been regulated by law. The constitutional amendments stipulate that these topics shall be regulated by Presidential decrees. Similar categories to be regulated by Presidential decrees are stipulated in a roundabout and haphazard way across a number of articles, thus creating a scope of application much wider than it appears to be at first sight. For instance, the organisation and mission of the General Secretariat of the National Security Council, previously regulated by law, is now regulated by Presidential decree after the amendments. A lot of important scopes of norm previously regulated by laws are now regulated by Presidential decrees under the new system.

In all areas not explicitly regulated by law, the President fulfils the legislative function by passing decree-laws. As such, he uses a principal power, like the legislative function. His ordinance power is derived directly from the Constitution instead of the legislative organ. As legislative activities thus go on, there is no accompanying debate in the Parliament. There is no public discussion on the substance of these decrees. In the making of these decrees, which interest the whole country and everyone in it, the process is far from being transparent. Rules emerge as the President's personal will. For instance, more than half of the Presidential decrees made after the transition to the Executive Presidency are amendments to the previous Presidential decrees. This shows that from the beginning, Presidential decrees are made depending on the day's needs, without previous deliberation or preparation.

(22) Ece Göztepe, "Cumhurbaşkanlığı Sistemine Geçiş ve Anayasa Değişikliği", *Güncel Hukuk Dergisi*, Mart 2017, s.49.

(23) Ece Göztepe, "Cumhurbaşkanlığı Sistemine Geçiş ve Anayasa Değişikliği", ..., s.49.

Seçim dönemi dışında Cumhurbaşkanlığı ve Meclis seçimlerini yenileme kararı alabilme yetkisi, fiilen Cumhurbaşkanına ait hale gelmiştir. Meclisin seçimleri yenilemesi konusunda öngörülen çoğunluğu (üye tamsayısının beşte üç çoğunluğu) sağlamak, özellikle yasama çoğunluğunun Cumhurbaşkanının kontrolü altında olduğu yüksek olasılığı da hesaba katıldığında fiilen olanaksızdır. Bu nedenle, seçimlerin yenilenmesi konusunda Meclis, fiilen yetkisiz hale gelmektedir. Oysa, Cumhurbaşkanına verilen seçimleri yenileme yetkisi konusunda ne süre ne de gerekçe şartı getirilmiştir. Cumhurbaşkanı, seçimleri yenileme yetkisini istediği sıklıkta ve zamanda kullanabilecektir.⁽²²⁾

2017 Anayasa değişiklikleri ile yasamanın aslılığı ilkesi Cumhurbaşkanı lehine zayıflatılmıştır. Cumhurbaşkanının kararname çıkarma yetkisi genel düzenleyici ilke düzeyine yükseltilmiştir.⁽²³⁾ Cumhurbaşkanlığı kararnamesi için Meclis tarafından buna olanak sağlayacak bir yetki kanununa ihtiyaç bulunmamaktadır. Bu kararnamelerin oluşturulduktan sonra Meclise sunumu da gerekmemektedir. Cumhurbaşkanı kararnamesiyle düzenlenecek alanlar oldukça geniş tutulmuştur. Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması kanunla düzenlenmesi gereken konulardır. Anayasa Değişikliğiyle bu konuların Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenleneceği hüküm altına alınmıştır. Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenebilecek benzer kategoriler ise çeşitli maddelerde karmaşık bir tarzda hüküm altına alınmış, böylece görünenden çok daha geniş düzenleme alanları yaratılmıştır. Örneğin, kanunla düzenlenen Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin teşkilatı ve görevleri konuları, değişiklikle Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenmiştir. Daha önce kanunla düzenlenen birçok önemli norm alanı, yeni sistemde Cumhurbaşkanlığı Kararnameleriyle düzenlenmektedir.

Cumhurbaşkanı, açıkça kanunla düzenlenmemiş tüm konularda, kanun değerinde kararname yaparak yasama faaliyeti yürütmektedir. Bu anlamda tıpkı yasama organı gibi asli bir yetki kullanmaktadır. Kararname oluşturma konusunda yetkisini yasama organından değil, doğrudan Anayasa'dan almaktadır. Bu süreçte bir taraftan yasama faaliyeti yürütürken, diğer taraftan Mecliste konuyla ilgili müzakere süreci de yaşanmıyor. Kamuoyu önünde çıkarılan kararnamelerin içeriğine ilişkin bir tartışma yürütülmüyor. Tüm ülkeyi ve herkesi ilgilendiren kurallar oluşturulurken, süreç şeffaf ilerlemiyor. Tamamen Cumhurbaşkanının tek başına kullandığı iradenin sonuçları

(22) Ece Göztepe, "Cumhurbaşkanlığı Sistemine Geçiş ve Anayasa Değişikliği", *Güncel Hukuk Dergisi*, Mart 2017, s.49.

(23) Ece Göztepe, "Cumhurbaşkanlığı Sistemine Geçiş ve Anayasa Değişikliği", ..., s.49.

The laws enacted in the Parliament are mostly omnibus bills. A number of laws are amended through a single law. Such amendments are also made by the Parliamentary majority loyal to the President, without debate and almost entirely without the public's knowledge.

Under the Executive Presidency, the system does not allow the executive to design laws. Bills are proposed by MPs in the Parliament. Bills that can be easily passed by the Parliamentary majority loyal to the President are brought to the Parliament by the MPs of the ruling party. In practice, MPs of the ruling party act as intermediaries who bring those bills desired by the President to the Parliament, and turn them into laws.

Since the President actually oversees the making and amending of laws, the genuine interlocutor in public discussions of various laws and in the attempts of the relevant actors to start a debate is the President, rather than the Parliament that passes the law in question. Those who are interested in the making or amending of a law therefore criticise or attempt to persuade the President rather than the Parliament as the relevant authority.

Another way in which the President shares in the legislative power is related to the outcome of his power to return bills. Under the Executive Presidency, the power to return bills has become the power of partial veto. Previously, it was possible for returned bills to be approved unchanged with one-fourths Parliamentary support. Under the system, an absolute majority is required for approval. That is to say, if the President returns a bill to the Parliament, then the Parliament can only accept the bill this second time with an absolute majority (half of all the members plus one).⁽²⁴⁾ In matters such as Constitutional amendments where a qualified majority of a quorum of two-thirds is required, the Parliamentary majority loyal to the President means that de facto, the opposition cannot bring these issues up on its own.

The legislature's oversight of the executive has been largely removed. The mechanisms of "vote of no confidence" and "parliamentary questioning", very useful for the legislature's political review of the executive's policies as well as for raising public consciousness,⁽²⁵⁾ are also removed. The "criminal liability" of the President, Vice Presidents or Ministers has been virtually done away with, considering the stipulated Parliamentary majorities required to start this action through the legislature. In order for the President, Vice Presidents or Ministers

⁽²⁴⁾ Demirhan Burak Çelik, Burcu Alkış, Atagün Mert Kejanlioğlu, "Türk Tipi Başkanlık Sistemi", ...,s. 55.

⁽²⁵⁾ Süheyl Batum, "Demokrasi Dışı Bir Anayasa Değişikliği", *Güncel Hukuk Dergisi*, Mart 2017, s.38.

olarak kurallar ortaya çıkabiliyor. Örneğin, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçildikten sonra oluşturulan onlarca Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin yarısından çoğu, daha önce yayınlanan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerini değiştiren Cumhurbaşkanlığı kararnameleri oldu. Bu durum, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin daha başlangıçta, yeterli hazırlıktan ve kapsamlı çalışmalarından yoksun bir şekilde, günlük ihtiyaçlara göre yapıldığının göstergesidir.

Mecliste yapılan kanunlar çoğunlukla "Torba Kanunlar" şeklinde yapılmaktadır. Birçok kanunda değişiklik tek kanunla yapılabilmektedir. Aslında bu tür kanun değişiklikleri de Cumhurbaşkanına bağlı Meclis çoğunluğunca müzakere zorunluluğu gerçekleşmeden ve neredeyse kamuoyu önünde hiç tartışmaya açılmadan yapılmaktadır.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet sisteminde kanunlar bakımından artık yürütme tarafından bir tasarı sistem gereğince mümkün değildir. Kanun teklifleri Mecliste ki milletvekilleri tarafından yapılabilmektedir. Cumhurbaşkanına bağlı Meclis çoğunluğunun kolayca Meclisten geçirebilecekleri kanun tekliflerinin de iktidar partisi milletvekilleri tarafından Meclise getirilmesi yöntemi izlenmektedir. Uygulamada iktidar partisi milletvekilleri, Cumhurbaşkanınca beklenen kanun tekliflerini Meclise getiren ve kanunlaşmasını sağlayan araçlar konumuna düşmektedirler.

Kanunların yapımı ve değiştirilmesi, gerçekte Cumhurbaşkanı gözetiminde olduğu için, çeşitli kanunların kamuoyunda tartışılması sırasında ve ilgililerin müzakere çabasında muhatap, söz konusu kanunu çıkaracak olan Meclis yerine Cumhurbaşkanı oluyor. Söz konusu herhangi bir kanun değişikliğiyle ilgili olanlar, kanunu yapacak ya da değiştirecek organ olarak Meclisi ikna çabası yerine Cumhurbaşkanını ikna ya da eleştirme yollarına gidiyor.

Cumhurbaşkanının, yasama yetkisini paylaştığı bir diğer yol, kanunları geri gönderme yetkisinin sonucu bakımındandır. Cumhurbaşkanlığı Sisteminde kanunları geri gönderme yetkisi güçleştirici vetoya dönüşmüştür. Önceki haliyle, geri gönderilen kanunun Meclis üye tamsayısının dörtte bir oyuyla aynen kabulü olanaklıydı. Yeni dönemde bu oran salt çoğunluğa yükseltildi. Yani Cumhurbaşkanı bir kanunu geri gönderdiyse Meclis, bu kanunu ikinci kez ancak salt çoğunlukla (üye tam sayısının yarısından bir fazlasıyla) kabul edebilecektir.⁽²⁴⁾ Karar yeter sayısı üçte iki çoğunluğu gerektiren Anayasa değişikliği gibi nitelikli çoğunluk aranan konuların da, Cumhurbaşkanına bağlı Meclis çoğunluğu karşısın-

⁽²⁴⁾ Demirhan Burak Çelik, Burcu Alkış, Atagün Mert Kejanlioğlu, "Türk Tipi Başkanlık Sistemi", ...,s. 55.

to be indicted and have a Parliamentary inquiry opened, a three-fifths majority of all members is required; for decisions of referral to the Superior Court in order to stand trial, a two-thirds majority is required. Considering the makeup of the Parliament and especially the opportunities for alliance, these are not realistically possible.

Another important tool for oversight the Parliament had against the executive was its power to set the budget. After the Constitutional amendments of 2017 this mechanism also lost its power. The Parliament's powers regarding the Budget Law were restricted. If the Budget Bill of Law proposed by the President isn't taken under consideration and brought into force in due time, the previous year's budget is increased in proportion with the revaluation ratio and put into effect. In this way, the executive runs no risk of running out of budget. The Parliament thus cannot use the budget as a check and a tool of oversight against the executive.

All of the Executive Presidency's features aim to bypass the Parliament, and to make it dysfunctional. In the form of various norm-making categories, the President took away the Parliament's power of rule-making, which it has actively and single-handedly used since the past, and made it his own. He uses these powers very extensively and actively. Under these circumstances the Parliament has become an ineffectual, passive body. The Parliament's ineffectiveness became very clear during the Covid-19 pandemic and the making of preventive rules. The situation became more pronounced in some of the statements made by MPs.

Some MPs had their parliamentary immunity lifted and detained during the Covid-19 pandemic; this event raised a number of discussions about the legislature. The oppression of the opposition as well as the entirely political instrumentalization of some of the rules regarding the functioning of the legislative were much debated. During this process it became very obvious that some of the rules regarding parliamentary immunity were being used to exercise control over the opposition.

Article 84 of the Constitution sets out one of the causes of the lifting of parliamentary immunity as follows: "The loss of membership, through a final judicial sentence or deprivation of legal capacity, shall take effect after the Plenary has been notified of the final court decision on the matter." During the Covid-19 pandemic, three MPs in the Parliament lost their membership as their judicial sentence was announced.

da muhalefet tarafından gündeme getirilmesi olasılığı fiilen bulunmamaktadır.

Yasamanın yürütmeyi denetim yolları büyük oranda ortadan kaldırılmıştır. Yürütmenin izlediği politikaların yasama tarafından siyasal denetiminin ve kamuoyunun dikkatini çekmenin en başta gelen yolu olan⁽²⁵⁾ "gensoru" ve "sözlü soru" mekanizması ortadan kaldırılmıştır. Cumhurbaşkanının, Cumhurbaşkanı yardımcılarının ya da bakanların "cezai sorumluluğu" için ise, bu yolun yasama yoluyla kullanılması için öngörülen Meclis çoğunlukları dikkate alındığında imkansız varacak derecede güçleştirilmiştir. Buna göre, Cumhurbaşkanının, Cumhurbaşkanı yardımcılarının ya da bakanların suçlanarak, haklarında Meclis soruşturması açılabilmesi için, üye tam sayısının beşte üç çoğunluğu, yargılanmaları için Yüce Divan'a sevk kararı için ise, üye tam sayısının üçte ikisinin oyu gereklidir. Bu olasılığın da, Meclisin oluşum biçimi ve özellikle ittifak olanakları düşünüldüğünde, gerçekleşmesi mümkün olmayacaktır.

Meclisin, yürütmeye karşı elindeki bir diğer önemli denetim aracı bütçe oluşturma yetkisidir. 2017 Anayasa değişiklikleri ile bu mekanizma da etkisini kaybetmiştir. Meclisin Bütçe Kanunu konusundaki yetkilerinde kısıtlamaya gidilmiştir. Cumhurbaşkanı tarafından sunulacak Bütçe Kanunu Teklifi Parlamento tarafından süresinde görüşülüp yürürlüğe konulamaması halinde bir önceki yılın bütçesi yeniden değerlendirilme oranına göre artırılarak uygulanacaktır. Böylece, yürütme organının bütçesiz kalma olasılığı ortadan kaldırılmıştır. Meclis, bütçeyi yürütme organına karşı bir fren ve denetim aracı olarak kullanamayacaktır.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin içerdiği tüm özellikler özünde Meclisi devre dışı bırakan, hareketsiz ve etkisiz bir konuma getiren türde oldu. Cumhurbaşkanı, Meclisin geçmişten itibaren aktif olarak kullandığı ve büyük oranda tek yetkili olduğu kural koyma yetkisini, çeşitli norm koyma kategorileri şeklinde üzerine aldı. Bu yetkilerini oldukça geniş bir alanda ve son derece aktif bir şekilde kullanmaktadır. Bu koşullarda Meclis, deyim yerindeyse etkisiz, pasif bir organa dönüşmüştür. Covid-19 salgını ile, salgını önleme amaçlı kural oluşturma sürecinde Meclisin tatil havasında kalması bütün açıklığıyla görüldü ve tartışmalara neden oldu. Bu durum milletvekillerinin konuyla ilgili açıklamalarında da çeşitli şekillerde vurgulandı.

(25) Süheyl Batum, "Demokrasi Dışı Bir Anayasa Değişikliği", *Güncel Hukuk Dergisi*, Mart 2017, s.38.

Through the Provisional Article 20, amended to the Constitution in 2016, the article stipulating that in order to detain, interrogate or try a deputy who is alleged to have committed an offence is only possible through the Assembly's decision was suspended. With this regulation, a parliamentary decision was no longer required for detaining or trying MPs, and MPs were deprived of this protection provided by the Constitution. The new regulation caused the loss of membership for many MPs, including HDP leader Selahattin Demirtaş, and some deputies from the Turkish Grand National Assembly were sent to prisons. Provisional Article 20, hostile to the protection of deputies, was exercised retrospectively and caused a clear act of unlawfulness. Also, although there are many instances from the past years where the Parliamentary Speakers held off the reading of final judicial sentences in the Assembly and allowed the deputies to carry out their duties, this practice was abandoned in favour of a number of unlawful practices, all of which was clearly and accurately interpreted as the ruling party's oppression and exercise of control over the opposition.⁽²⁶⁾

Parties with the majority in the Parliament use legal regulations as an end to their own political opportunism. The real reason why the rule of law cannot be protected, however, is that from time to time the judiciary provides this opportunity to them. As witnessed by the public, in order to prevent their release, new charges were constantly invented for Selahattin Demirtaş and Osman Kavala, and judicial bodies enabled the continuation of their imprisonment. This was a clear-cut example of the judiciary under political tutelage.

B. LACK OF TRUST IN JUDICIAL BODIES

A natural obstacle to the creation of social peace is the lack of trust in the judiciary. In Turkey's past, there was never complete trust in the judiciary. However, the rate of trust in the judiciary took a sharp plunge in the last few years.⁽²⁷⁾ The Constitutional amendments of 2017 increased the President's powers to make direct appointments in the higher judicial bodies. At the time of the amendments, this was among the most criticised issues. The amendments made it possible for the

⁽²⁶⁾ Rıza Türmen, "Milletvekillerinin yeri neresi?", 09 Haziran 2020, <https://t24.com.tr/yazarlar/riza-turmen/milletvekillerinin-yeri-neresi,26949>

⁽²⁷⁾ Kamuoyu araştırma şirketi ORC, 9-12 Kasım 2019 tarihleri arasında 42 ilde, toplamda 4 bin 156 kişi ile yüz yüze görüşme yöntemiyle yaptığı anketin sonuçlarını paylaştı. Ankete katılan kişilere sorulan, "Yargıya güveniyor musunuz?" anketine gelen cevapların yüzde 11,7'i "Güveniyorum" olurken, yüzde 68'i "Güvenmiyorum" oldu. <https://www.ensonhaber.com/gundem/orcnin-yargiya-guven-anketi>

Covid-19 salgını sürüyorken bir yandan bazı milletvekillerinin dokunulmazlıklarının kaldırılarak gözaltına alınmaları, yasamaya ilişkin farklı boyuttaki tartışmaları gündeme getirdi. Muhalefetin baskılanması, yasama işleyişine ilişkin birtakım kuralların tamamen siyasi saiklerle kullanılması çok tartışıldı. Bu bağlamda milletvekilliği dokunulmazlığına yönelik bir takım kuralların, aslında muhalefete baskı kurma amaçlı kullanıldığı açıkça görüldü.

Anayasa'nın 84. maddesinde milletvekilliği dokunulmazlığının düşme nedenlerinden biri, "Milletvekilliğinin kesin hüküm giyme veya kısıtlanma halinde düşmesi, bu hususta kesin mahkeme kararının Genel Kurula bildirilmesiyle olur" şeklinde belirlenmiştir. Covid-19 salgını yaşanırken, Meclis'te üç milletvekilinin hüküm giydiği okunarak milletvekillikleri düşürüldü.

Anayasa'ya 2016'da eklenen Geçici 20. madde ile, suç işlediği ileri sürülen bir milletvekilinin sorguya çekilmesi, tutuklanması ya da yargılanması için dokunulmazlığı kaldıran bir meclis kararı alınması gerektiğini öngören madde askıya alındı. Bu düzenlemeyle, milletvekillerinin tutuklanması ya da yargılanması için Meclis'in karar alması zorunluluğu kalmadı ve milletvekilleri Anayasa'nın tanıdığı bu güvenceden yoksun bırakıldı. Bu düzenleme, Halkların Demokratik Partisi (HDP) lideri, Selahattin Demirtaş ile birlikte birçok milletvekilinin vekilliklerinin düşürülmesine ve Türkiye Büyük Millet Meclisi'nden bazı milletvekillerinin cezaevine gönderilmesine neden oldu. Milletvekilleri güvencesine aleyhine olan Geçici 20. maddenin en son uygulaması da geçmişe dönük uygulandı ve açık hukuksuzluğa neden oldu. Ayrıca, geçmiş yıllarda, Meclis başkanlarının kesinleşmiş yargı kararlarını Mecliste okutmayıp, milletvekillerinin görevlerini yapmalarına olanak tanımalarının pek çok örneği olduğu halde, pratikte bu yola gitmeyip, bir dizi hukuksuzluğun bir arada yaşatılması, iktidar partisinin muhalefete açık baskısı olarak görüldü.⁽²⁶⁾

Mecliste çoğunluğu elinde bulunduran siyasi partiler, hukuksal düzenlemeleri kendileri için siyasal bir imkana dönüştürmektedirler. Bunun yanında, yargının zaman zaman bu imkanı sağlamada rol alması, hukukun üstünlüğünün korunamamasının esas nedeni oluşturmaktadır. Kamuoyunun izlediği, Selahattin Demirtaş ve Osman Kavala'nın tahliye edilmelerini önlemek için sürekli olarak haklarında yeni suçlar icat edilmesi ve tutuklulukların yargı organlarıncı devamının sağlanması, siyasi vesayet altında yargı yaklaşımının bariz örneğini oluşturdu.

⁽²⁶⁾ Rıza Türmen, "Milletvekillerinin yeri neresi?", 09 Haziran 2020, <https://t24.com.tr/yazarlar/riza-turmen/milletvekillerinin-yeri-neresi,26949>

President to keep his party affiliations as well as extend his powers over the judiciary. Concerns regarding the executive's encroaching power over the judiciary and a politicised judiciary were voiced. Such discussions are increasingly going on.

Various enforcement dates for various provisions were stipulated for the Constitutional amendments of 2017, which effected the Executive Presidency. As with the Constitutional amendment which allowed the President to be party-affiliated, the Constitutional amendments of 2017 which brought structural changes to the judicial bodies also came into effect as the Constitutional amendments were voted in through a referendum.

The Constitutional amendments of 2017 altered the formation and functioning of the Council of Judges and Prosecutors, which is an important body in control of the judges' and prosecutors' personnel affairs, disciplinary actions and sanctions up to dismissal from the profession. According to the Constitution, the Council *"...shall conduct the proceedings regarding the admission to the profession of judges and public prosecutors of civil and administrative courts, appointment, transferring to other posts, delegation of temporary powers, promotion, and being reserved to the first category, decisions concerning those whose continuation in the profession is found to be unsuitable, the imposition of disciplinary penalties and removal from office; the Council shall take final decisions on proposals of the Ministry of Justice concerning the abolition of a court, or changes in the territorial jurisdiction of a court; it shall also exercise the other functions given to it by the Constitution and laws."* Following the Constitutional amendments, in investigating and inquiring into all judges and prosecutors, the Council of Judges and Prosecutors will also investigate whether the judges and prosecutors perform their duties in accordance with "laws and other regulations". The "other regulations" in this clause might very well mean Presidential decrees. As such, Presidential decrees will have regulative power with regard to judges' and prosecutors' offices. The regulation of judges' and prosecutors' duties by a party-affiliated President is very problematic in terms of the judiciary's independence and impartiality.

The formation of the Council of Judges and Prosecutors, a vital organisation for judges and prosecutors since it regulates all of their personnel and disciplinary affairs, is another topic of debate. Following the Constitutional amendments of 2017, there were reductions in the members and chambers of the Council. Previously, the Council was comprised of twenty-two regular and twelve substitute members, working in three chambers. Following the Constitutional amendments substitute membership was done away with; it was announced that the

B. YARGI ORGANLARINA GÜVENSİZLİK

Toplumsal barışın oluşumunun en doğal engellerinden biri yargıya olan güven eksikliğidir. Türkiye'de geçmişten beri yargıya güven tam olarak oluşmadı. Ancak son dönemlerde yargıya güven oranı çok daha fazla azaldı.⁽²⁷⁾ 2017 Anayasa değişiklikleriyle, Türkiye'de Cumhurbaşkanının yüksek yargıda doğrudan atama yetkileri de artmış oldu. Bu durum, değişikliklerin yapıldığı dönemde çokça eleştirilen konular arasındaydı. Çünkü değişiklikler Cumhurbaşkanının hem partili olmasını sağlıyor hem de yargı üzerindeki rolünü genişletiyordu. Yürütme gücünün yargıyı etkisi altına alması ve yargıda siyasallaşma endişeleri oldukça yoğun bir şekilde dile getirildi. Bu yöndeki tartışmalar artarak sürüyor.

Cumhurbaşkanlığı Sistemini getiren 2017 Anayasa değişiklikleri kapsamında, farklı hükümler için farklı yürürlük tarihleri belirlenmişti. Yargı organlarında yapısal değişiklikler getiren 2017 Anayasa değişiklikleri de Cumhurbaşkanının partili olabileceğine ilişkin Anayasa değişikliğinde olduğu gibi, Anayasa değişikliklerinin halkoyu ile onaylanmasıyla birlikte yürürlüğe girdi.

Tüm yargıçların ve savcılarının özlük işleri, disiplin işleri, meslekten çıkarılmaya varan yaptırımlara karar verebilecek düzeyde oldukça önemli role sahip Hakimler ve Savcılar Kurulu'nun oluşumu ve işleyişine, 2017 Anayasa değişiklikleri ile farklı bir şekil verildi. Anayasa'ya göre Hakimler ve Savcılar Kurulu; *"...adli ve idari yargı hâkim ve savcılarını mesleğe kabul etme, atama ve nakletme, geçici yetki verme, yükselme ve birinci sınıfa ayırma, kadro dağıtma, meslekte kalmaları uygun görülmeyenler hakkında karar verme, disiplin cezası verme, görevden uzaklaştırma işlemlerini yapar; Adalet Bakanlığının, bir mahkemenin kaldırılması veya yargı çevresinin değiştirilmesi konusundaki tekliflerini karara bağlar; ayrıca, Anayasa ve kanunlarla verilen diğer görevleri yerine getirir"*. Anayasa değişikliğiyle, Hakimler ve Savcılar Kurulu, tüm hakimler ve savcılar hakkında araştırma, inceleme, soruşturma yaparken, hakim ve savcılarının görevlerini "kanun ve diğer mevzuata" uygun olarak yerine getirip getirmediğini de araştıracaktır. Bu hükmünde geçen, "diğer mevzuat"tan kastedilen ise Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri olabilir. Böylece, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle de, hakim ve savcılarının görevlerine ilişkin olarak düzenleme yapılabilecektir. Bu tür düzenlemeler yoluyla hakim ve savcılarının görevlerinin, partili bir Cumhur-

(27) Kamuoyu araştırma şirketi ORC, 9-12 Kasım 2019 tarihleri arasında 42 ilde, toplamda 4 bin 156 kişi ile yüz yüze görüşme yöntemiyle yaptığı anketin sonuçlarını paylaştı. Ankete katılan kişilere sorulan, "Yargıya güveniyor musunuz?" anketine gelen cevapların yüzde 11,7'i "Güveniyorum" olurken, yüzde 68'i "Güvenmiyorum" oldu. <https://www.ensonhaber.com/gundem/orcnin-yargiya-guven-anketi>

Council would be comprised of thirteen members and work in two chambers. Even though the number of members was brought down, the Minister of Justice is still the President of the Council. Reconstituted following the Constitutional amendments of 2017, the Council yet retained the Minister of Justice as President of the Council and the Undersecretary as an ordinary member, even though this has always been very much criticized in terms of the independence and impartiality of the judges. The Deputy Justice Minister is still an ordinary member. Two ordinary members directly serving under the President means that considering the decreased number of members, the ratio of members probably under the influence of the President rose by itself. Four of the remaining eleven members are elected directly by the President from among first degree (senior) judges and prosecutors; seven members are elected by the Parliament in two rounds of secret and ranked voting. Thus six members of the total thirteen are always already determined directly by the President.

The President is able to appoint those members he directly elects from among a group of candidates with certain qualifications, without the procedure of nomination to the Council of Judges and Prosecutors. Considering the numbers in the Parliament, the procedure of the Parliament voting also means that the candidates to be elected by the Parliament will also be determined by the President's party.⁽²⁸⁾ The Parliament will elect three members from among Supreme Court members, one from the Council of State, and three from among lecturers teaching in the law departments of higher education institutions whose qualities are set out in law and lawyers. There is a minimum requirement of one lecturer and one lawyer. If during the first round of voting there isn't a 2/3 majority election, a 3/5 majority is sought in the second round and if this quorum is not met, lots are drawn between the two candidates who received the most votes in the second round. The procedure defining the election of some members by higher judicial bodies and courts of first instance, previously established by the Constitutional amendments of 2010, was abandoned with the Constitutional amendments of 2017 and the election of Council members was left entirely to legislative and executive bodies, with the President the only power in the executive body. After all, the President of the Council the Justice Minister and ordinary member the Undersecretary is also directly appointed by the President. The procedure of the legislature's election process prevents the election of potentially joint candidates uncommitted one way or another to the political opinions of the Parliament.

⁽²⁸⁾ Fazıl Sağlam, "Hakimler ve Savcılar (Yüksek) Kurulu'nun Konumu", *Güncel Hukuk Dergisi*, Mart 2017, s.43.

başkanınca belirlenebilecek olması, yargının bağımsızlığı ve tarafsızlığıyla ilgili ciddi sorunları beraberinde getirmektedir.

Hakim ve savcıların tüm özlük ve disiplin işlerini belirleyen, dolayısıyla hakim ve savcılar için yaşamsal bir kurul olan Hakimler ve Savcılar Kurulu'nun oluşumu ayrı bir tartışma konusudur. 2017 Anayasa değişikliğiyle Değişiklikle, Hakimler ve Savcılar Kurulunun üye sayısı ve daire sayısı düşürülmüştür. Kurul önceki haliyle yirmiiki asıl ve oniki yedek üyeden oluşuyordu ve üç daire halinde çalışıyordu, Anayasa değişiklikleriyle yedek üyelik kaldırılmış ve Kurulun onüç üyeden oluşacağı ve iki daire halinde çalışacağı hükmü getirilmiştir. Üye sayısı düşürülse de değişiklikten sonra da Kurul Başkanlığı görevini Adalet Bakanı sürdürmeye devam etmektedir. 2017 Anayasa değişiklikleri ile yapısı yeniden belirlenen Hakimler ve Savcılar Kurulu'nda, hakimlerin bağımsızlığı açısından yıllardır eleştirilen Adalet Bakanının Kurul başkanı olması ve Müsteşarın da Kurulun tabi üyesi olması yolundaki düzenlemeye son verilmemiştir. Adalet Bakanlığı Müsteşarının da Kurulun doğal üyeliği sürmektedir. İki doğal üyenin doğrudan Cumhurbaşkanına bağlı olması, düşen üye sayısı karşısında Cumhurbaşkanının etkisinde olabilecek üye oranını kendiliğinden yükseltmiştir. Bunların dışındaki onbir üyeden dördü Cumhurbaşkanı tarafından, ilk derece yargıç ve savcılar arasından doğrudan seçilecek; yedi üyesini ise Meclis, kademeli olarak iki turda, gizli oyla seçmektedir. Böylece, on üç üyeden altısı zaten Cumhurbaşkanının doğrudan belirlediği üyelerden oluşmaktadır.

Cumhurbaşkanının doğrudan seçtiği üyeler için, Hakimler ve Savcılar Kurulu'na aday gösterme usulü söz konusu olmaksızın, belli nitelikleri taşıyan kişiler arasından Cumhurbaşkanı bir tür atama yapmaktadır. Geri kalan üyelikler için Meclisteki oylamaya ilişkin belirlenen usul de Meclis aritmetiği göz önünde tutulduğunda, ad çekilecek adayların Cumhurbaşkanının partisinin belirleyeceği adaylar olacağı açıktır.⁽²⁸⁾ Meclis üç üyeyi Yargıtay üyeleri, bir üyeyi Danıştay üyeleri, üç üyeyi ise nitelikleri kanunda belirtilen yükseköğretim kurumlarının hukuk dallarında görev yapan öğretim üyeleri ile avukatlar arasından seçecektir. En az bir öğretim üyesi ve en az bir avukat zorunluluğu getirilmiştir. İlk oylamada üye tamsayısının 2/3 çoğunluğu ile seçim yapılamazsa, ikinci oylamada 3/5 çoğunluk aranmakta, bu yetersayı da sağlanamazsa, ikinci oylamada en çok oyu alan iki aday arasında ad çekme usulü ile üye seçimi yapılmaktadır. Böylece, önceki dönemde 2010 Anayasa değişiklikleriyle getirilen, bir kısım üyelerin yüksek yargı organları ve ilk derece mahkemeleri tarafından belirlenmesine ilişkin usul 2017 Anayasa değişiklikleriyle terkedilerek, Kurul üyeleri-

⁽²⁸⁾ Fazıl Sağlam, "Hakimler ve Savcılar (Yüksek) Kurulu'nun Konumu", *Güncel Hukuk Dergisi*, Mart 2017, s.43.

The formation procedure of the Council of Judges and Prosecutors causes problems for the principle of judiciary independence and impartiality. The power and control of a Council of Judges and Prosecutors largely elected either directly or indirectly by the President over the entire judiciary renders the problem even more pronounced. Keeping in mind the Constitutional and *de facto* loyalty of the Justice Minister and his Deputy to the President and how the Justice of Minister chairs the Council of Judges and Prosecutors, a vital organisation for the personnel affairs of all members of the judiciary, with the Deputy its ordinary member, there are certain doubts cast over the impartiality and independence of the judiciary.

Another Constitutional amendment important for the higher courts was the restriction of the Council of State's area of investigation. Bylaw regulations subject to investigation by the Council of State were revoked. Bylaws and decree-laws as the executive's administrative regulations were replaced by Presidential decrees, and the President's power to enact regulations was redefined in order to include bylaws. In this way, the opinion of the Council of State, required for some of the regulations, was eliminated. No administrative regulations on the President's part are subject to preliminary supervision.

Another change regarding the higher judiciary is about the organisation of the Constitutional Court. Following the Constitutional amendments, its number of members went from seventeen to fifteen. The eliminated members were elected from among candidates determined by the relevant bodies by the President. With the decrease in the members elected by indirect election, the ratio of members direct elected by the President has increased. As such, the Constitutional Court is predominantly comprised of members elected by the President.

Because of the way these organs are formed, especially with regard to the higher judiciary, the judiciary as a whole is overshadowed by the executive. Although the judiciary is tasked with supervising the constitutionality and legality of all executive bodies and institutions, under current circumstances it is neither independent nor impartial.

nin belirlenmesi işi tamamen yasama ve yürütme organlarına, yürütme organı içinde de tek yetkili olan Cumhurbaşkanına bırakılmıştır. Sonuçta, Kurul başkanı olan Adalet Bakanı ve doğal üye olan Müsteşar da doğrudan Cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır. Yasama organı tarafından gerçekleştirilen seçimin usulü ise üzerinde uzlaşılan ve Meclisteki siyasal görüşlere eşit mesafede duran adayların seçilmesini engelleyecek niteliktedir.

Hakimler ve Savcılar Kurulu'nun oluşum biçimi, yargının bağımsızlığı ve tarafsızlığı ilkesi açısından oldukça sorunlu bir duruma neden olmaktadır. Büyük oranda Cumhurbaşkanının doğrudan ya da dolaylı atanmasını sağladığı hakimler ve savcılar Kurulu'nun yargının tümü üzerindeki gücü ve konumu, sorunu daha belirgin hale getirmektedir. Adalet Bakanının ve Müsteşarının Cumhurbaşkanına Anayasal ve fiili bağlılığı dikkate alındığında ve Adalet Bakanının aynı zamanda, tüm yargı mensuplarının özlük hakları bakımından hayati öneme sahip olan Hakimler ve Savcılar Kurulu'nun başında olması ve Müsteşarın doğal üye olarak bulunması, yargının bağımsız ve tarafsızlığı üzerine kesin bir şekilde gölge düşürmektedir.

Yüksek mahkemeler bakımından diğer önemli bir Anayasa değişikliği de Danıştay'ın inceleme alanının daraltılması olmuştur. Danıştay'ın inceleme şartına bağlı olan tüzük şeklindeki düzenlemeler yürürlükten kaldırılmıştır. Yürütmenin düzenleyici işlemlerinden kanun hükmünde kararname ve tüzük yerine Cumhurbaşkanlığı kararnamesi getirilmiş, Cumhurbaşkanının düzenleyici işlem yapma yetkisi tüzükleri de içerecek şekilde belirlenmiştir. Böylece, düzenleyici işlemlerin bir kısmı için zorunlu olan Danıştay'ın görüşü de bertaraf edilmiştir. Cumhurbaşkanı tarafından gerçekleştirilmesi mümkün hiçbir düzenleyici işlem, ödenetime bağlı değildir.

Yüksek yargı alanındaki bir diğer değişiklik, Anayasa Mahkemesi'nin yapısına ilişkindir. Anayasa Mahkemesi'nin yapısına ilişkin olarak, Anayasa değişiklikle-ri ile getirilen düzenleme ile, üye sayısı onyediden onbeşe düşürülmüştür. Ele-nen üyelikler, ilgili organların belirlediği adaylar arasından Cumhurbaşkanını tarafından seçilmektedir. Bu dolaylı seçimle belirlenen üyeliklerdeki azalmay-la, Cumhurbaşkanının doğrudan seçtiği üyelerin oranında artış sonucu ortaya çıkmıştır. Böylece, Anayasa Mahkemesi'nin üye kompozisyonu ağırlıklı olarak Cumhurbaşkanının doğrudan seçtiği üyelere oluşmaktadır.

Özellikle yüksek yargıya ilişkin olarak, özellikle bu organların oluşturulma biçimi nedeniyle yargının bütünü, yürütmenin gölgesinde kalmıştır. Yürütme kapsamındaki tüm kurum ve kuruluşları da hukuka ve Anayasaya uygunluk bakımından denetlemesi zorunlu olan yargının, mevcut koşullarda bağımsızlığından ve tarafsızlığından söz etmek olanaklı olamamaktadır.

C. INSUFFICIENT OPPORTUNITIES FOR THE OPPOSITION AND SOCIAL POLARISATION

Some amendments regarding the elections in the Constitutional amendments of 2017 which brought the Executive Presidency came into force with the Presidential and parliamentary elections. In the last elections held in Turkey, then, the President and the deputies of the Grand National Assembly of Turkey were elected on the same day, with ballot papers placed in the ballot box at the same time. In order to instrumentalise this towards an electoral victory, AK Party and MHP (The Nationalist Movement Party) had formed a de facto alliance before any changes were made to the Electoral Law. On 13 March 2018, The Law Amending the Law on the Basic Provisions on Elections and Electoral Rolls and Certain Laws, numbered 7102 and 298,⁽²⁹⁾ made some amendments to the Electoral Law. According to Article 20 of the Law, *“In the case of an electoral alliance being formed, the sum total of the valid votes cast for the political parties within the alliance is counted towards the calculation of the ten percent threshold; no separate calculation of a threshold for these political parties is made.”* Article 21 of the same Law states, *“In calculating the number of deputy seats won by the alliance, the sum total of the votes cast for the political parties forming the alliance are principal. The total deputy seats won by the alliance are shared between the political parties within the alliance based on the valid votes cast for each, based on the procedure outlined in this Article.”* With this provision, Turkey’s countrywide election threshold lost its original purpose.

The 10% countrywide threshold upheld in Turkey’s proportional system of representation makes the electoral system a pluralist one. Under this system, the more powerful party is represented above and beyond the votes it actually receives. The voters who don’t support the powerful parties are not represented fairly. Under these circumstances, the electorate is obliged to vote for parties with a chance to enter the Parliament, even though they don’t want to vote for those parties. The candidates are entirely nominated by leaders. In Turkey, instead of preliminary elections, candidates are determined by party headquarters, which is another important reason why the will of the electorate is not accurately represented in the Parliament. The base plays no role in nominating candidate MPs. In an electoral system without preliminaries or consultation with the base, the party leader becomes the sole power. Apparent from this

⁽²⁹⁾ Law Amending the Law on the Basic Provisions on Elections and Electoral Rolls and Certain Laws, **Official Gazette**, 16 March 2018, No:30362.

C. MUHALEFET OLANAKLARININ YETERSİZLİĞİ VE TOPLUMDA KUTUPLAŞMA

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemini getiren 2017 Anayasa değişiklikleri kapsamındaki seçimlere ilişkin bir kısım değişiklikler, Cumhurbaşkanlığı ve milletvekilliği seçimleri sürecinde yürürlüğe girdi. Dolayısıyla Türkiye’de yapılan son seçimlerde Cumhurbaşkanı ile Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri aynı gün, aynı anda sandığa atılan oy pusulalarıyla belirlenmiş oldu. Bu seçimlerde, doğrudan seçim zaferi yönünde kullanılması amacıyla, Seçim Kanunu’nda henüz bir değişiklik olmadan önce Adalet ve Kalkınma Partisi ve Milliyetçi Hareket Partisi (AKP-MHP) arasında fiili ittifak oluşmuştu. Ardından 13 Mart 2018 tarihli 7102 sayılı, 298 sayılı Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkında Kanun ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapan Kanun⁽²⁹⁾ ile Seçim Kanunu’nda birtakım değişikliklere gidildi. Aynı Kanunun 20. maddesindeki hükme göre; *“Seçim ittifakı yapılması halinde, yüzde onluk barajın hesaplanmasında ittifak yapan siyasi partilerin aldıkları geçerli oyların toplamı esas alınır ve bu siyasi partiler için ayrıca baraj hesaplaması yapılmaz.”* Kanunun 21. maddesi ise, *“İttifakın elde edeceği milletvekili sayısının hesaplanmasında, ittifak yapan siyasi partilerin toplam oyu esas alınır. İttifakın elde ettiği toplam milletvekili sayısı, ittifak yapan siyasi partiler arasında her birinin aldığı geçerli oy sayısı esas alınarak bu maddedeki usule göre paylaştırılır”* hükmünü getirdi. Bu hükümle aslında Türkiye’de ülke barajı konuluş amacını da yitirmiş oldu.

Türkiye’de uygulanmakta olan nispi temsil sistemindeki %10 ülke barajı, seçim sistemini çoğunlukçu bir sisteme dönüştürmektedir. Böylece güçlü parti, aslında aldığı oy oranının çok daha üzerinde bir temsil olanağı kazanmaktadır. Güçlü partileri desteklemeyen seçmenler, adil temsil edilememektedir. Bu koşullarda seçmen, istemediği halde hiç değilse Meclise girme şansı olan partilere yönelmek durumunda kalmaktadır. Seçmeye mecbur kaldıkları adaylar da tamamen lider tarafından belirlenmektedir. Türkiye’de seçim dönemlerinde, ön seçim yeri ne, adayların parti merkezlerince belirlenmesi, seçmen iradesinin gerçek anlamda Meclise yansımaları önleyen diğer bir nedeni oluşturmaktadır. Milletvekili adaylarının belirlenmesinde tabanın hiç bir katkısı olmamaktadır. Ön seçim yönteminin kullanılmadığı, taban yoklamasının neredeyse hiç yapılmadığı seçim sistemi, partinin liderini tek güç haline getirmektedir. Seçimlere girmeden daha, aday belirleme aşamasındaki liderin bu gücü, partinin bütünü üzerinde seçimi

⁽²⁹⁾ Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkında Kanun ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, **Resmî Gazete**, 16 Mart 2018, Sayı:30362.

early stage of nominating the candidates, the power of the leader over the entire party becomes more conspicuous in the stages following the election.⁽³⁰⁾ Adding to the leader's power over the party the outcome created by the 10% countrywide threshold, we see that his power is augmented even further. Since the majority party wins an even greater majority in the Parliament and the only power over this majority is the leader, the system is dependent on a single leader. Indeed, the 10% countrywide electoral threshold is too high; it causes the exclusion of millions of votes. As a result, fair representation in democratic elections cannot be maintained.

In the report of the Venice Commission (an advisory body of the Council of Europe) on the relationship between electoral systems and the representation of minorities, the Turkey subsection considers the 10% countrywide threshold. In light of relevant data, Turkey is advised to lower the 10% countrywide electoral threshold. According to the report, for parties which cannot be represented in the Parliament because they fail to meet the 10% countrywide threshold, representation is obstructed without a legal prohibition. Most of the criticism regarding Turkey's elections is focused on how, because of the 10% countrywide electoral threshold, parties that fail to meet the threshold are prevented from representation and political parties in general are restricted.⁽³¹⁾

The threshold practice, which was originally instituted for stability and strong government, served to obstruct the countrywide representation of Kurds. As such, those parties generally thought to represent the Kurds are the political parties most victimised by the threshold practice. From the standpoint of the Kurds, lacking the means of national representation, or being underrepresented in such an arena means that their space for legal politics is slim to non-existent. That this situation is enacted through a legal basis means that the legal arena is encroaching on the space of politics. This state of affairs has also had an effect on the rise and intensification of the conflict in the context of the Kurdish issue for many years, as it continues to do so today. The agitation and incitement directed toward HDP in the recent past, with the intention to dissolve the party, needs to be considered along these same lines. Since HDP passed the electoral threshold and secured its position within the Grand National Assembly of Turkey, new ways of obstructing it are being searched. Political parties sharing in

⁽³⁰⁾ Sevtap Yokuş, "Türkiye'de %10 Seçim Barajına İlişkin Hukuksal ve Siyasal Tartışmalar", **Hukuk ve Adalet Eleştirel Hukuk Dergisi**, Yıl:4, Sayı:11, Yaz 2007, s.299, 300.

⁽³¹⁾ [http://www.venice.coe.int/docs/2000/CDL-INF\(2000\)004-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2000/CDL-INF(2000)004-e.asp)

izleyen süreçlerde de kalıcı hale gelmektedir.⁽³⁰⁾ Liderin parti üzerindeki gücüne %10 ülke barajlı seçim sisteminin yarattığı sonuç eklendiğinde lider açısından güç katmerli bir hal almaktadır. Çoğunluğu alan parti Mecliste çok daha büyük bir çoğunluk kazandığı için ve bu çoğunluk üzerinde tek hakim güç lider olduğu için, sistem tek lidere bağlı bir şekle bürünmektedir. Gerçekten, %10 ülke seçim barajı çok yüksek bir orana karşılık gelmekte, milyonlarca oyun hesaba katılması anlamına gelmektedir. Bu sonuç, demokratik seçimlerle adil temsilin zeminini ortadan kaldırmaktadır.

Avrupa Konseyi'ne bağlı Venedik Komisyonu'nun seçim sistemi ile azınlıkların temsili ilişkisine ilişkin raporunun Türkiye'ye ilişkin bölümünde, %10 ülke baraj uygulaması değerlendirilmektedir. Türkiye'nin bu konudaki verilerinin irdelemesi sonucunda %10 ülke seçim barajı oranının indirilmesi önerilmektedir. Rapora göre, seçimlerde %10 ülke barajının altında kaldığı için Mecliste temsil edilemeyen partiler bakımından, yasal bir yasak olmadan temsil zorlaştırılmaktadır. Genel olarak Türkiye'deki seçimlerle ilgili eleştiriler, seçimlerde uygulanan %10 ülke barajı nedeniyle, baraj altında kalan partilerin temsiline engellenmesi ve siyasi partilere yönelik kısıtlamalar ekseninde yoğunlaşmaktadır.⁽³¹⁾

İstikrar ve güçlü hükümetler hedefiyle geliştirilmiş olan baraj uygulaması büyük oranda, Kürtlerin ülke genelindeki temsil olanağını engellemeye hizmet etmiştir. Bu nedenle, baraj uygulamasının en fazla mağduriyetini yaşayan partiler, Kürtleri temsil ettiği ön kabulünü gören siyasi partiler olmuştur. Kürtler bakımından, ulusal temsil imkanı olmama ya da zayıf temsil edilme hali, legal siyaset alanının olmaması ya da cılız kalması anlamına gelmektedir. Bu sonucun yasal dayanakla yaratılıyor olması, hukuksal düzlemin siyasal alanı daraltması demektir. Bu durum, yıllarca Kürt meselesi bağlamında çatışmanın yükselmesi ve derinleşmesine de katkıda bulunan bir etki yaratmıştır, yaratmaya devam etmektedir. Son günlerde HDP (Halkların Demokratik Partisi) özelinde, partinin kapatılması yönündeki kışkırtmaların da aynı temelde ele alınması gerekmektedir. HDP'nin aldığı oy oranı sayesinde barajı aşması ve Türkiye Büyük Millet Meclisi'ndeki yerini koruması, yeni engel arayışlarını gündeme getirmiştir. İktidar ortağı olarak tanımlanan siyasi partilerin, siyasi partilerin kapatılması ve yasaklanması konularında da tekrar "Eski Türkiye" önlemlerine dönüş yollarını aradığı görülmektedir.

⁽³⁰⁾ Sevtap Yokuş, "Türkiye'de %10 Seçim Barajına İlişkin Hukuksal ve Siyasal Tartışmalar", **Hukuk ve Adalet Eleştirel Hukuk Dergisi**, Yıl:4, Sayı:11, Yaz 2007, s.299, 300.

⁽³¹⁾ [http://www.venice.coe.int/docs/2000/CDL-INF\(2000\)004-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2000/CDL-INF(2000)004-e.asp)

the ruling power are looking for ways to go back to the “Old Turkey” measures with regard to the dissolution and prohibition of political parties.

Because the dissolution of political parties was a popular sanction, the realm of political parties in Turkey was known as a graveyard of political parties for many years. One of the fundamental problems regarding political parties in Turkey is that relevant provisions of the Law on Political Parties no. 2820 constitute a constant danger of dissolution for political parties. In previous years the Constitutional Court, narrowly interpreting the Constitution's provisions regarding political parties (as prior to the amendments), decreed the dissolution of many political parties. This caused an incompatibility with the European Convention on Human Rights system in the matter of political parties. These provisions in the Law on Political Parties are incompatible with European common standards and account for a considerable amount of the incompatibility. The dissolution of political parties in the framework of the prohibitions contained in the Law on Political Parties is very much beyond the scope of justifiable dissolution; as such, it is also in contravention of the relevant provisions of the European Convention on Human Rights.

During the period when Turkey's EU accession process was progressing along, the matter of political parties was also listed under the political criteria to be complied with. In the National Programme prepared by the Turkish government in 2000, which complemented the Accession Partnership Document that was produced in the EU accession process, a Constitution prioritising liberties was listed among the initial aims. The essential aim of the Constitutional amendments made in 2001 following the National Programme was the expansion of liberties. Provisions on political parties were also amended in this context. Some of the justified grounds for prohibiting political parties were eliminated from the Constitution. Clear-cut, well-defined expressions were amended to the provisions of relevant articles of the Constitution in order to protect liberties. This made it more difficult for political parties to be dissolved. Later, for instance, during AK Party's dissolution court case, the amended provisions of the Constitution were used to determine that there were no grounds for dissolution. Instead, a sentence of “deprivation of state assistance” was passed. This is because in the context of 2001's Constitutional amendments to provisions regarding political parties, deprivation of state assistance was stipulated as an intermediate form of sanction instead of dissolution.

Some prohibitions in the Law on Political Parties became unconstitutional following the amendments to the Constitution in favour of political parties' freedom. Despite this, the Law on Political Parties was not amended following the Constitutional amendments. Even today, the same Law on Political Parties, with its unconstitutional provisions, is in effect. Article 78 subparagraph (a) of the Law, “Political parties shall not uphold the

Türkiye'de siyasi partiler alanı, uzun yıllar, siyasi partilerin kapatılması yaptırımını yaygın olarak uygulanması nedeniyle “siyasi partiler mezarlığı” olarak anıldı. Türkiye'de siyasi partilerle ilgili en temel sorunlardan biri, yürürlükteki haliyle 2820 sayılı Siyasi Partiler Kanunu'nun ilgili hükümleri nedeniyle, siyasi partilerin kapatılma tehdidi altında olmalarıdır. Geçmiş dönemlerde Anayasa Mahkemesi, Anayasanın siyasi partilere ilişkin hükümlerini (değişikliklerden önceki haliyle) dar yorumlamasının da etkisiyle oldukça yüksek sayıda siyasi parti kapatma kararı vermiştir. Bu durum, siyasi partiler konusunda, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi sistemiyle uyumsuzluğa neden olmuştur. Avrupa ortak standartlarına uymayan yasal düzenlemeler olarak, Siyasi Partiler Kanunu'nda yer alan düzenlemeler, uyumsuzluğun önemli bir boyutunu oluşturmaktadır. Siyasi Partiler Kanunu'nda yer alan yasaklar çerçevesinde siyasi partilerin kapatılması nedenleri; makul kapatma nedenlerinin çok ötesine taşıdığı için Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin ilgili hükümlerine de aykırıdır.

Türkiye'nin Avrupa Birliği ile üyelik sürecindeki ilerlemelerin olduğu süreçte, uyulması gereken siyasi kriterler kapsamında siyasi partiler konusu da ele alınmıştı. Türkiye için Avrupa Birliği'ne üyelik sürecinde ortaya konulan Katılım Ortaklığı Belgesi'ne karşılık olarak, 2000'de Türk Hükümeti tarafından hazırlanan Ulusal Program kapsamında özgürlükleri önceleyen Anayasa değişikliği ilk hedefler arasında yer aldı. Ulusal Programı izleyen dönemde 2001'de yapılan Anayasa değişikliklerinin esas amacı, özgürlükleri genişletmek oldu. Bu çerçevede, siyasi partilere ilişkin hükümlerde de değişikliğe gidildi. Anayasa'da yer alan siyasi parti yasaklama nedenlerinde açıklamalar yapıldı. İlgili Anayasa maddeleri içeriğindeki hükümlere özgürlük için tehlike oluşturmayacak somut ifadeler eklendi. Böylece, siyasi partilerin kapatılması zorlaştırılmış oldu. Bu sayede, daha sonraki dönemde örneğin, AKP (Adalet ve Kalkınma Partisi)'nin kapatılma davasında, Anayasa'nın iyileştirilmiş hükümleri kullanılarak kapatılmaya yer olmadığına karar verildi. Onun yerine “Devlet yardımından mahrum bırakma” cezasıyla yetinildi. Çünkü, Anayasa'da 2001'de siyasi partilere özgülenmiş hükümlerde yapılan değişiklikler kapsamında, kapatma cezası yerine Devlet yardımından mahrum bırakma şeklindeki ara yaptırım türü de öngörülmüştü.

Siyasi Partiler Kanunu'ndaki bir kısım yasaklar, Anayasa'da yapılan siyasi parti özgürlüğü lehine değişikliklerden sonra, Anayasaya da aykırı hale geldi. Buna rağmen, Anayasa değişikliklerinden sonra Siyasi Partiler Kanunu değiştirilmedi. Bugün bile içeriğindeki Anayasa'ya aykırı hükümleriyle birlikte yürürlükte. Siyasi Partiler Kanunu'nun 78. maddesinin (a) bendinde “...Anayasa'nın başlangıç kısmında ve 2nci maddesinde belirtilen esaslarını... değiştirmek; ...Amacını güdenler veya bu amaca yönelik faaliyette bulunamazlar, ...” şeklindeki hüküm Anayasa'nın 68. maddesinin

aim to change ... the principles set forth in the preamble and second article of the Constitution ... or to engage in the foregoing activities to this end,” expands the scope of the political party prohibitions in the Article 68, paragraph 4 of the Constitution. Thea, b and c subparagraphs of Article 81 of the same Law, titled “Preventing the creation of minorities,” also constitutes examples of provisions expanding the party prohibitions outlined in the Constitution.⁽³²⁾ Article 80 of the Law on Political Parties, titled “Safeguarding the principle of the unity of the state,” is commonly understood to mean that political parties shall not defend federalism or even the empowerment of local government. Article 82, “Prohibition on regionalism and racism,” states that “political parties shall not uphold the aim or engage in activities of regionalism and racism in the indivisible country.” For many years, political parties that included the Kurdish issue in their agenda in particular were dissolved because of these provisions. The prohibition of the discussion of problems on the level of political parties caused an increase in actual conflict. The space for legal politics was eliminated. In the early 2000s, the harmful effects of these conditions on the public was observed an a process of transformation, starting with the Constitution, began. Its purpose was to clear the path for politics. The EU accession bid played a determining role in the transformation which enabled liberties. As with a number of other freedoms in the Constitution, freedoms of the political parties were also enhanced.

In 2001, attempts were made to overcome on a Constitutional level the prohibitions faced by the political parties and it was often stated that the Law on Political Parties would have to be similarly amended; today, new ways of prohibition are being searched – this is a sad state of affairs for the freedom of political parties in Turkey. Attempts to silence and stifle the opposition, supposedly a counterbalance to the ruling power, also prevent democratic development on a most basic level. The failure to establish a constructive balance between the ruling power and the opposition deepens the already existing social polarisation.

Because Turkey’s governmental system, known as the Executive Presidency, collected all powers in one centre, including legislative powers, a serious polarisation between the ruling power’s base and the opposition’s base has taken place in Turkey. The electoral system and the system of political parties in force considerably weaken the opposition’s influence on determining politics. This also results in opposition parties unable to exert their will in political decision-making processes and an oppositional base which cannot make its voice heard. All of this contributes to the already existing social polarisation.

⁽³²⁾ Fazıl Sağlam, **Siyasal Partiler Hukukunun Genel Sorunları**, Beta Yayınları, İstanbul 1999, s.171, 172.

4. fıkrasındaki parti yasaklarını genişletici niteliktedir. Yine aynı Kanunun “Azınlık yaratılmasının önlenmesi” başlığını taşıyan 81. maddesinin a, b ve c bentleri de Anayasada belirtilen parti yasaklarını genişleten hükümlere örnek oluşturmaktadır.⁽³²⁾ “Devletin tekliği ilkesinin korunması” başlığını taşıyan Siyasi Partiler Kanunu’nun 80. maddesi genellikle siyasi partilerin federalizmi savunamayacakları, hatta bölgesel yönetimin güçlendirilmesini dahi savunamayacakları şeklinde anlaşılmaktadır. “Bölgecilik ve ırkçılık yasağı” başlığını taşıyan Siyasi Partiler Kanunu’nun 82. maddesinde “Siyasi partiler, bölünmez bir bütün olan ülkede, bölgecilik veya ırkçılık amacını güdemezler ve bu amaca yönelik faaliyette bulunamazlar” denmektedir. Bu hükümler yıllarca özellikle Kürt meselesini gündemine alan siyasi partilerin kapatılmalarına neden oldu. Siyasi parti düzeyinde sorunların dile getirilmesinin yasaklanması, fiili çatışmaların düzeyini yükselten etkenlerden biri oldu. Legal siyaset zemini ortadan kaldırılmış oldu. Sorunların siyaseten çözümü yerine güvenlikçi politikalar hakim kılındı. 2000’li yılların başında, bu koşulların topluma her bakımdan zararı gözlemlenerek, başta Anayasa olmak üzere bir değişim, dönüşüm sürecine girildi. Amaç, siyasetin önünü açmak olarak belirlendi. Avrupa Birliği’ne üyelik talebi, özgürlüklerin önünün açılmasındaki dönüşümde belirleyici bir rol oynadı. Dolayısıyla Anayasa’da diğer birçok özgürlük için olduğu gibi, siyasi parti özgürlüğü bakımından da iyileştirmelere gidildi.

2001 yılında siyasi partiler önündeki yasaklar Anayasal düzeyde aşılmaya çalışılırken, Siyasi Partiler Kanunu’nun aynı yönde değiştirilmesi zorunluluğu dile getirilirken, bugün tekrar yasaklama yollarını arıyor olmak Türkiye’de siyasi parti özgürlüğü bakımından hazin bir durum. Bunun yanında, siyasi iktidarı dengelemesi beklenen muhalefeti susturmak ve muhalefet üzerinde baskı oluşturmak yönündeki çabalar, demokratik gelişiminin en temel engeline dönüşüyor. İktidar-muhalefet dengesinin yapıcı bir şekilde kurulamaması, zaten varolan toplumsal kutuplaşmayı derinleştiriyor.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi olarak anılan Türkiye’deki hükümet sistemi, yasamaya ilişkin yetkiler de dahil tüm yetkileri tek merkezde topladığı için, Türkiye’de iktidar tabanı ile muhalefetin tabanında ciddi bir kutuplaşma oluşmuştur. Yürürlükteki seçim sistemi ve siyasi partiler sistemi, muhalefetin siyaseti belirlemedeki etkisini son derece zayıflatmaktadır. Bu durum da yine, siyasi kararlarda iradesi tanınmayan muhalefet partileri ve sesini duyuramayan muhalefet tabanı yaratmaktadır. Tüm bunlar toplumsal kutuplaşmaya hizmet etmekte, mevcut kutuplaşmayı derinleştirmektedir.

⁽³²⁾ Fazıl Sağlam, **Siyasal Partiler Hukukunun Genel Sorunları**, Beta Yayınları, İstanbul 1999, s.171, 172.

III. THE NEED FOR A PEACEFUL, DEMOCRATIC LEGAL ORDER

A. THE SAFEGUARDING OF FREEDOMS, BEGINNING WITH THE FREEDOM OF EXPRESSION AND PERSONAL LIBERTY

Lately in Turkey human rights practices have gone beyond being anti-democratic and are now wholly totalitarian. Turkey's political atmosphere in the last few years as well as the new legal order, starting with the Constitution, has obstructed a democratic constitutionalism as well as democratic laws. The negative effects of the legal framework on human rights and freedoms have always prohibited the development of democratic order in Turkey. This is Turkey's most important problem in terms of democratic progress, and currently, it is a far cry from the successful transformation achieved in the early 2000s. The need for normalisation and the legal measures taken to this end are also at a critical juncture. Democratisation towards a social peace and the rule of law is considered to be a way out from Turkey's economic problems.

For Turkey, peace and democratisation are inseparable. Social peace cannot be achieved without progress in democratisation. At the same time, democratisation requires attempts toward peace.

In the period following the Covid-19 outbreak, the governments' observed tendency of restricting rights and freedoms might cause particularly dire results in Turkey such as the total destruction of social peace, since the space for freedoms is already very narrow. Reversing this process and taking steps toward democratisation in the aftermath of the pandemic would be a rational way for Turkey to get away from the quagmire it has been stuck in for the last few years in terms of democracy and the order of law. Rational attempts on Turkey's part to re-establish the rule of law and move toward a liberal democratic order would also help overcome the economic crisis.

Although the ruling bloc ended its search for a liberal democratic Constitution, desired by all sections of society since the Constitution of 1982 came into force, with the Constitutional amendments of 2017,⁽³³⁾ the public's demand for such a Constitution is more pressing than ever. A new and democratic Constitution is also a more pronounced aim for the opposition parties than ever. The opposi-

⁽³³⁾ Sevtap Yokuş, "Özgürlükçü Demokratik Anayasa Arayışının Sonu", *Güncel Hukuk Dergisi*, Mart 2017, s. 40, 41.

III. BARIŞA DÖNÜK DEMOKRATİK HUKUK DÜZENİ İHTİYACI

A. İFADE ÖZGÜRLÜĞÜ VE KİŞİ GÜVENLİĞİ BAŞTA OLMAK ÜZERE ÖZGÜRLÜKLERİN KORUNMASI

Türkiye'de son dönem insan haklarını ilgilendiren uygulamalar, anti-demokratik olmanın ötesinde totaliter bir görünüm kazanmıştır. Türkiye'nin son birkaç yıldır içinde bulunduğu siyasal atmosfer ve başta Anayasa olmak üzere oluşturulan hukuk alanındaki düzen, demokratik anayasacılığın ve demokratik yasalar dizisinin de önünü kapatmıştır. Hukuksal düzlem ve bu düzlemin insan hakları, özgürlükler bakımından yarattığı olumsuz zemin, Türkiye'de demokratik düzenin gelişimini geçmişten beri engellemiştir. Demokratik gelişim anlamında ülkenin neredeyse başat sorununu oluşturan bu alan, 2000'li yılların başında geçirdiği olumlu dönüşümü oldukça geride bırakarak son derece sorunlu bir alana evrilmiştir. Bununla birlikte normalleşme gereksinimi ve bunun için özellikle hukuksal alandaki önlemler konusu kritik bir aşamaya varmıştır. Toplumsal barış yönünde demokratikleşme, hukukun üstünlüğü, Türkiye'nin içine girmiş olduğu ekonomik açmazdan da çıkışın yolu olarak görülmektedir.

Türkiye koşullarında barış ve demokratikleşme iç içe geçmiştir. Toplumsal barışın sağlanması, demokratikleşme yönünde ilerlemeden sağlanamayacaktır. Bunun karşılığında, demokratikleşme yönünde ilerlemek için barışa dönük adımları atmak zorunluluğu kendisini dayatacaktır.

Covid-19 salgını izleyen süreçte, siyasi iktidarlarda gözlemlenen hak ve özgürlükler alanının daraltılması eğilimi, özgürlükler alanının zaten son derece daraldığı Türkiye açısından, toplumsal barışı tamamen ortadan kaldıracak vahim sonuçlara neden olabilir. Tam tersi bir yola girmek, yani salgın sonrası süreci demokratikleşme yönünde fırsata çevirmek ise, Türkiye'nin son birkaç yıldır demokrasi ve hukuk düzeni bağlamında içine girdiği çıkmazdan kurtulmanın akılcı yöntemi olabilir. Rasyonel bir tutumla, Türkiye'nin, hukukun üstünlüğünün sağlandığı, özgürlükçü demokratik düzen arayışına yönelmesi, aynı zamanda ekonomik olarak içine girilen krizin aşılması için de doğru bir siyasal tercih olacaktır.

2017 Anayasa değişiklikleri, 1982 Anayasası'nın yürürlüğe girmesinden bu yana, toplumun tüm kesimlerince talep edilen özgürlükçü demokratik anayasa arayışını siyasi iktidar cephesi sonlandırmış⁽³³⁾ olsa da, toplumsal tabanda bu talep çok daha yüksek

⁽³³⁾ Sevtap Yokuş, "Özgürlükçü Demokratik Anayasa Arayışının Sonu", *Güncel Hukuk Dergisi*, Mart 2017, s. 40, 41.

tion parties constantly state that in order to protect freedoms, the ruling power must be counterbalanced; in order to do this, there is need for a Constitutional amendment.

The prevention of polarisation as well as the provision of democracy and social peace necessitates the obligatory protection and realisation of rights and freedoms in a wide spectrum. A new or comprehensively amended Constitution to this end, purged of the provisions on official ideology, marginalisation and discrimination, would go a long way toward re-establishing social peace. Establishing the definition of constitutional citizenship, expanding freedoms, including the freedom to education in the mother tongue, and eliminating the provisions preventing local autonomy through tutelage would also help Turkey in its conflict resolution efforts. Statements that fall within the bounds of freedom of speech according to European standards of democracy must not be categorised as criminal offences. For instance, narrowing the scope of the Counter-terrorism Law and limiting it to concrete, actual offences would contribute to conflict resolution. Legal ameliorations such as these would also serve to entrench social peace across the country. A good start would be to eliminate the category of political crimes based on the exercise of the freedom of speech, and make new, democratic legislative regulations to this end. Narrowing the scope of how terrorism is defined within the legal framework, a definition used to widen the category of political crimes, would also contribute to the freedoms of the political opposition. Such legislative measures should also be considered as steps preventing further social polarisation.

Among the laws in Turkey pertaining to the freedom of expression, the application of the relevant provisions in the Law on Fight Against Terrorism and the Turkish Criminal Code in particular have long been in contravention of Article 10 of the European Convention on Human Rights, which is on the right to freedom of expression. For instance, it has always remained unclear what sorts of verbal and written propaganda would “*damage the indivisible unity of the State with its territory and nation*” in the context of the Law on Fight Against Terrorism. In order to punish the propagandists, the actual or supposed intent of damaging the indivisible unity of the state with its territory and nation was deemed enough, without actually judging whether the propaganda in question was suitable or enough to do so.⁽³⁴⁾ Provisions regulating crimes related to the

seviyelere ulaşmıştır. Demokratik bir yeni Anayasa talebi aynı zamanda muhalefet partilerinin de önde gelen hedeflerinden biri olma özelliğini korumaktadır hatta çok daha belirgin bir hedefe dönüşmüştür. Özgürlükler alanının korunması için siyasi iktidarın dengelenmesi zorunluluğu ve bunun için bir Anayasa değişikliği ihtiyacı muhalefet partileri liderlerince sürekli dile getirilmektedir.

Kutuplaşmanın önlenmesi, demokrasinin ve toplumsal barışın sağlanması, geniş yelpazede, hak ve özgürlüklerin korunmasını ve gerçekleştirilmesinin sağlanmasını zorunlu kılmaktadır. Bu amaçla yeni bir Anayasa ile ya da kapsamlı bir Anayasa değişikliğiyle, Anayasa’nın, resmi ideolojiye, ötekileştirmeye ve ayrımcığa dönük hükümlerden arındırılması toplumsal barışın yeniden tesisini büyük oranda sağlayabilecektir. Anayasal vatandaşlık tanımının yerleştirilmesi, anadilde eğitim hakkı da dahil olmak üzere özgürlükler alanının genişletilmesi, yerel özerkliğin vesayet yoluyla daraltılması yönündeki hükümlerin ayıklanması türünden önlemler, Türkiye’de aynı zamanda çatışma çözümünü de kolaylaştırıcı etkenler olacaktır. Avrupa demokrasi standartlarında ifade özgürlüğü kapsamında görülen türdeki ifade açıklamalarının suç kategorileri altında yer almaması gerekir. Örneğin, Terörle Mücadele Kanunu kapsamına alınan alanların çok dar tutulması ve somut suçlarla sınırlandırılması, çatışma çözümüne katkı sağlayacaktır. Bunun gibi, hukuksal alandaki birçok iyileştirme, aynı zamanda toplumsal barışın ülke çapında etkili kılınmasına hizmet edecektir. İfade özgürlüğünün kullanımına dayalı siyasal suçlar kategorilerinin ortadan kaldırılması ve bu yönlü yeni demokratik yasal düzenlemeler iyi bir başlangıç olabilir. Bu bağlamda siyasal suçlar alanını genişleten terör tanımının kapsamının yasal düzeyde daraltılması, siyasal muhalefetin özgürlük alanının önü açılmasını sağlayacaktır. Bu tür yasal önlemler aynı zamanda toplumdaki kutuplaşmayı önleyici adımlardan biri olarak düşünülmelidir.

Türkiye’de uzun yıllar ifade özgürlüğünü ilgilendiren yasalardan özellikle Terörle Mücadele Kanunu ve Türk Ceza Kanunu’nun ilgili hükümlerinin uygulamaları çoğu zaman Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi’nin ifade özgürlüğüne ilişkin 10. maddesinin ihlali sonucunu doğuruyor. Geçmişten bugüne örneğin; Terörle Mücadele Kanunu kapsamında hangi türden sözlü ve yazılı propagandanın “*devletin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğünü*” bozacağı belirsizliğini korudu. Propagandayı yapanın cezalandırılması için, yapılan propagandanın devletin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğünü sarsma sonucunu doğurmaya elverişli ve yeterli olup olmadığına bakılmaksızın sadece böyle bir amacın güdülmüş olması ya da olduğunun varsayılması yeterli görüldü.⁽³⁴⁾ Türkiye’de ifade özgürlü-

⁽³⁴⁾ Bülent Tanör, *Türkiye’de Demokratikleşme Perspektifleri*, TÜSİAD yayını, İstanbul 1997, s.122.

⁽³⁴⁾ Bülent Tanör, *Türkiye’de Demokratikleşme Perspektifleri*, TÜSİAD yayını, İstanbul 1997, s.122.

freedom of expression in Turkey as well as the Turkish courts' interpretation of these provisions continue to be at odds with the approach of the European Court of Human Rights.⁽³⁵⁾

Some of the legal provisions, long established as instruments of prohibition and punishment against the freedoms of expression and organisation, were amended when Turkey's relations with EU were progressing. The Law on the Amendment of Certain Laws,⁽³⁶⁾ issued in the context of the efforts of creating harmonisation laws following the Constitutional amendments of 2001, made amendments to the Law on Fight Against Terrorism in order to protect the freedom of expression. Although some of the expressions in the law were changed, in fact the new provision wasn't much different than the previous one.⁽³⁷⁾ This is because the real problem with the Law on Fight Against Terrorism was the clause, "*the indivisible unity of the State with its territory and nation.*" Restrictions imposed on the freedom of expression in order to protect the unity of the state do not comply to universal sensibilities. In Turkey, legislation relevant to the freedom of expression has never been interpreted in accordance with the necessities of a liberal and democratic society so far.⁽³⁸⁾ Because of the provisions preventing the freedom of expression, it is best if the Law on Fight Against Terrorism is entirely repealed. After all, the relevant provisions of the Turkish Criminal Code fulfil the need for the provisions of the Law on Fight Against Terrorism.⁽³⁹⁾

According to an interpretation of the amendments of the Turkish Criminal Code's provisions regarding the freedom of expression in the period following the Constitutional amendments of 2001, broadly speaking, the new provision is more suitable to protecting the freedom of thought compared to the old one. In line with the new regulations, in order for an expression to constitute a crime, incitement is not enough; whether this incitement is enough to upset the public order is also taken into consideration.⁽⁴⁰⁾ According to another interpretation,

(35) Sibel Inceoğlu, "Kişi Güvenliği, İfade Özgürlüğü, Siyasi Partiler Açısından Kopenhag Siyasi Kriterleri ve 2001 Anayasa Değişiklikleri", *Avrupa Topluluğu Araştırmaları Dergisi*, C:10, S:1 (2002), s.14.

(36) 4744 Sayılı Kanun, *Resmi Gazete*, Tarih: 19 Şubat 2002, Sayı: 24676.

(37) Cumhur Şahin, "Uyum Yasaları ya da Milli Demokrasi Paketi Üzerine Düşünceler", *Türk Hukuk*, Türk Hukuk Enstitüsü Yayını, Y:6, S:66 (Şubat 2002), s.16:

(38) Mustafa Erdoğan, *Demokrasi, Laiklik, Resmi İdeoloji*, 2.baskı, Liberte Yayınları, Ankara 2000, s.199.

(39) Sami Selçuk, "Düşün Özgürlüğü", *Yeni Türkiye*, Yıl:3, Sayı:17, Eylül-Ekim 1997, s.249.

(40) Ahmet Gökçen, "Düşünce Hürriyeti ve Yeni TCK m.312/2", *Türk Hukuk*, Türk Hukuk Enstitüsü Yayını, Y:6, S:66, (Şubat 2002), s.11.

ğüne ilişkin suç konularını düzenleyen hükümler ve Türkiye'deki mahkemelerce yorumlanma biçimi, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin yaklaşımı ile çelişti, bugün de çelişmeye devam ediyor.⁽³⁵⁾

İfade ve örgütlenme özgürlükleri için yasaklama ve cezalandırma amaçlı kullanılması yerleşik hale gelmiş olan bazı yasal hükümlerde, Türkiye'nin Avrupa Birliği ile ilişkilerinin ilerlediği dönemlerde bir takım değişikliklere gidildi. 2001 Anayasa değişikliklerinden sonra uyum yasalarının oluşturulması çalışmaları sonucunda çıkarılan "Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun"⁽³⁶⁾ ile, ifade özgürlüğünün korunması yönünde Terörle Mücadele Kanunu'nda değişiklikler yapılmıştı. Kanundaki bazı ifadelerin düzeltildiği görülmekle birlikte, aslında yeni hüküm eskisinden çok da farklı bir hale dönüşmemişti.⁽³⁷⁾ Çünkü, Terörle Mücadele Kanunu'nu içeriğindeki asıl problem; "*Devletin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğü*"ne atıfta bulunmasıydı. Ülke bütünlüğünün korunması amacıyla ifade özgürlüğüne getirilen kısıtlamalar "evrensel anlayışa" aykırılık taşımaktadır. Türkiye'de ifade özgürlüğünü ilgilendiren yürürlükteki mevzuat şimdiye dek, özgürlükçü ve demokratik bir toplumun gereklerine uygun olarak yorumlanmadı, yorumlanmamaktadır.⁽³⁸⁾ Terörle Mücadele Kanunu'nun içeriğindeki ifade özgürlüğünü engelleyen hükümleri nedeniyle tümünden kalkması en uygun çözüm olacaktır. Zaten Türk Ceza Kanunu'nun ilgili hükümleri Terörle Mücadele Kanunu'nu hükümlerine duyulan gereksinimi karşılamaktadır.⁽³⁹⁾

2001 Anayasa değişikliklerini izleyen dönemde Türk Ceza Kanunu'nda ifade özgürlüğünü ilgilendiren hükümlerde yapılan değişikliğe ilişkin yorumlardan birine göre; yeni hüküm eskisine göre genel anlamıyla düşünce özgürlüğünü koruma bakımından daha elverişlidir. Yeni düzenleme doğrultusunda, ifadenin suç sayılması için sadece tahrik yeterli görülmeyecek ayrıca bu tahrikin kamu düzenini tehlikeye düşürüp düşürmediği araştırılacaktır.⁽⁴⁰⁾ Diğer bir yoruma göre, yapılan değişiklik, suç bir somut tehlike suçu haline dönüştürmek hedeflenmiş ancak yeni haliyle madde metninde kullanılan ifade, bu suçu soyut tehlike su-

(35) Sibel Inceoğlu, "Kişi Güvenliği, İfade Özgürlüğü, Siyasi Partiler Açısından Kopenhag Siyasi Kriterleri ve 2001 Anayasa Değişiklikleri", *Avrupa Topluluğu Araştırmaları Dergisi*, C:10, S:1 (2002), s.14.

(36) 4744 Sayılı Kanun, *Resmi Gazete*, Tarih: 19 Şubat 2002, Sayı: 24676.

(37) Cumhur Şahin, "Uyum Yasaları ya da Milli Demokrasi Paketi Üzerine Düşünceler", *Türk Hukuk*, Türk Hukuk Enstitüsü Yayını, Y:6, S:66 (Şubat 2002), s.16:

(38) Mustafa Erdoğan, *Demokrasi, Laiklik, Resmi İdeoloji*, 2.baskı, Liberte Yayınları, Ankara 2000, s.199.

(39) Sami Selçuk, "Düşün Özgürlüğü", *Yeni Türkiye*, Yıl:3, Sayı:17, Eylül-Ekim 1997, s.249.

(40) Ahmet Gökçen, "Düşünce Hürriyeti ve Yeni TCK m.312/2", *Türk Hukuk*, Türk Hukuk Enstitüsü Yayını, Y:6, S:66, (Şubat 2002), s.11.

the amendments intended to establish the crime of a concrete danger, but the phrasing in the new article made it so that the crime is a mixture between one of abstract and concrete danger. As such, the new article would not change anything, looking forward, in practices related to the crime in question.⁽⁴¹⁾ During the same period, the amendment of this provision was interpreted as follows: For “incitement” as part of the material elements of crime, the act needs to have a driving force and breadth. The incitement must contain an effective and persuasive appeal. As such, influencing is not enough to constitute “incitement”. The action constituting incitement must also have the quality and breadth of evoking feelings of hatred and hostility in those it is directed against. The inciting words must clearly state the desired intent motivating the act of incitement, and possess a directly enabling bearing on its realisation. If the criticism in question merely allows its addressee to an evaluation and posits a certain point of view, then it must be accepted as remaining within the bounds of the freedom of expression. In this framework, hatred and hostility is defined as “a psychological state wherein one is moved to feel hatred intense enough to cause damage and revenge oneself against the object of hostility with premeditation”. In order for it to constitute a crime, the “inciting” expression must contain, or recommend, violence. This interpretation is in line with the outlook of the relevant European Court of Human Rights decisions.⁽⁴²⁾ However, Turkish courts disregard the ECHR’s decisions and criteria in this regard. Turkish courts disregard the issue of freedom of expression and hold that the crime regulated by the relevant legal provision is a “crime of abstract danger”, and tend to launch investigations and pass verdicts of conviction even for expressions of criticism.⁽⁴³⁾ However, criteria of “clear and present danger” must be present to distinguish between the freedom of expression and crimes of danger as described above. Therefore, unless it can clearly and concretely be determined that the statements and expressed opinions pose a clear and present danger to the public, punishment must not be possible.⁽⁴⁴⁾

(41) İzzet Özgenç, “312. Madde Değişikliği İle Ne Değişti Ne Değişmeyecek”, *Türk Hukuk*, Türk Hukuk Enstitüsü Yayını, Y:6, S:66, (Şubat 2002), s.21.

(42) Ahmet Gökçen, *Halkı Kin ve Düşmanlığa Açıkça Tahrik Cürmü (TCK m.312/2)*, Liberal Düşünce Topluluğu, Ankara 2001, s.336-338

(43) Gökçen, *Halkı Kin ve Düşmanlığa...*, s.270.

(44) Özgenç, “312 Madde Değişikliği İle...”, s.20.

çuyla somut tehlike suçu karması bir niteliğe kavuşturmuştur. Dolayısıyla yeni madde metni söz konusu suçla ilgili uygulamada ileriye yönelik olarak herhangi bir değişiklik yaratmayacaktır.⁽⁴¹⁾ Aynı dönemde söz konusu hüküm değişikliğiyle ilgili yorumlar şöyledi: Suçun maddi unsurunda yer alan “tahrik” için fiillin itici bir özelliğe ve kapsama sahip olması gerekmektedir. Tahrik kavramı etkili ve inandırıcı bir çağırıcı içermelidir. Dolayısıyla etkilemeler “tahrik” kavramı için yeterli değildir. Tahriki oluşturan hareket, yöneldiği kişileri kin ve düşmanlığa sevk edici bir özelliğe ve kapsama da sahip olmalıdır. Tahriki ortaya çıkaran sözlerde, tahrikle ulaşılmak istenen amacın açıkça belirtilmesi ve gerçekleşmesine doğrudan doğruya yönelen bir hareket tarzının bulunması gerekmektedir. Yapılan eleştiriler, tahrik edilen üzerinde sadece bir değerlendirme olanağı sağlıyorsa ve belirli bir görüş açısı oluşturuyorsa, ifade özgürlüğünün sınırları içinde kalındığının kabulü zorunludur. Bu yaklaşım doğrultusunda kin ve düşmanlık; “husumet beslenen konuya karşı, tasarlayarak, zarar vermeyi, öç almayı gerektirecek şiddette nefret duymaya yönelik hareketlerin zeminini oluşturan psikolojik bir hal” olarak tanımlanmaktadır. Belirlenen suçun oluşması için, “tahrik” oluşturan ifadenin mutlaka şiddeti içermesi ya da şiddeti tavsiye etmesi gerekecektir. Bu yaklaşım Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi kararlarındaki aynı konuya ilişkin bakış açısıyla örtüşmektedir.⁽⁴²⁾ Ancak Türkiye’de mahkemelerin bu konuda, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi’nin kararlarını ve uyguladığı kriterleri hemen hiç dikkate almadığı görülmektedir. Türkiye’de mahkemeler, düşünce özgürlüğü konusunu dikkate almadan, özellikle ilgili yasa hükmüyle düzenlenen suçun “soyut tehlike suçu” olduğunu belirterek, eleştiri niteliğindeki ifadeler için bile soruşturma açma ve mahkumiyet kararları verme eğilimi taşımaktadırlar.⁽⁴³⁾ Oysa ifade özgürlüğü ile söz konusu tip tehlike suçları arasında “açık ve mevcut tehlike” kriterlerinin varlığı aranmalıdır. Dolayısıyla, yapılan açıklamaların ve öne sürülen düşüncelerin toplum açısından açık ve mevcut bir tehlike oluşturduğu somut olarak açıkça tespit edilmedikçe cezalandırma yoluna gidilmesi mümkün olmamalıdır.⁽⁴⁴⁾

(41) İzzet Özgenç, “312. Madde Değişikliği İle Ne Değişti Ne Değişmeyecek”, *Türk Hukuk*, Türk Hukuk Enstitüsü Yayını, Y:6, S:66, (Şubat 2002), s.21.

(42) Ahmet Gökçen, *Halkı Kin ve Düşmanlığa Açıkça Tahrik Cürmü (TCK m.312/2)*, Liberal Düşünce Topluluğu, Ankara 2001, s.336-338

(43) Gökçen, *Halkı Kin ve Düşmanlığa...*, s.270.

(44) Özgenç, “312 Madde Değişikliği İle...”, s.20.

A bill was proposed in order to repeal the Law on Fight Against Terrorism on the grounds that it obstructed the freedom of expression and that it caused repeated sentencings due to being applied at the same time as similar provisions in the Turkish Criminal Code;⁽⁴⁵⁾ however, this bill, proposed by the opposition, didn't become a law due to the distribution of Parliamentary seats.

According to the second paragraph of Article 2 of the Law on Fight Against Terrorism, *“Any person making propaganda for a terrorist organisation by legitimising, praising or encouraging the forceful, violent or threatening methods of the organisation shall be punished with imprisonment from one to five years. If this crime is committed through means of mass media, the penalty shall be aggravated by one half. In addition, editors-in-chief who have not participated in the perpetration of the crime shall be punished with a judicial fine from one thousand to fifteen thousand days' rates.”* Using phrases such as “legitimising” and “praising” makes sentencing easier, and also makes it possible to take away the freedom of expression. A similar provision is found in Article 220 of the Turkish Criminal Code no. 5237. According to the Article, *“Any person making propaganda for a terrorist organisation by legitimising, praising or encouraging the forceful, violent or threatening methods of the organisation shall be punished with imprisonment from one year to three years. The penalty shall be aggravated by one half in case of commission of this offence through the press and broadcast outlets.”* A well-known instance of the application of these provisions in recent times was the criminal cases brought against the academics, known as the “academics for peace” by the public, for their participation in a petition, and their subsequent convictions. Criminal proceedings were brought against the 1128 academics who signed the “Petition of the Academics for Peace,” based on paragraph 8 of Article 220 of the Turkish Criminal Code as well as the second paragraph of Article 7 of the Law on Fight Against Terrorism. Some of the academics were discharged from civil service through state of emergency decree-laws. Criminal cases were brought against 785 of the signatories for making propaganda for a terrorist organisation. The verdicts of conviction that came out of these cases were brought to the Constitutional Court through individual applications, based on the violation of the right to freedom of expression. Based on the applications, the Constitutional Court ruled that the right to freedom expression was violated. The ruling of the Constitutional Court touched on the following points: “Expressions of thought, devoid of any

(45) “The Bill of Law on Amending the Law on Fight Against Terrorism” proposed to the Grand National Assembly of Turkey, dated 2.8.2018, no 186.

Terörle Mücadele Kanunu'nun, ifade özgürlüğünü engellediği ve Türk Ceza Kanunu ile benzer hükümlerle uygulanarak mükerrer cezalara neden olduğu gerekçeleriyle yürürlükten kaldırılması yönünde yasa teklifi yapıldı,⁽⁴⁵⁾ ama muhalefet partisinden gelen bu yönlü teklifin yasalaşması olanakları Meclis aritmetiği nedeniyle mümkün olamadı.

Terörle Mücadele Kanunu'nun 7. maddesinin ikinci fıkrasına göre: *“Terör örgütünün; cebir, şiddet veya tehdit içeren yöntemlerini meşru gösterecek veya övecek ya da bu yöntemlere başvurmayı teşvik edecek şekilde propagandasını yapan kişi, bir yıldan beş yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılır. Bu suçun basın ve yayın yolu ile işlenmesi hâlinde, verilecek ceza yarı oranında artırılır. Ayrıca, basın ve yayın organlarının suçun işlenmesine iştirak etmemiş olan yayın sorumluları hakkında da bin günden beş bin güne kadar adli para cezasına hükümlenir.”* Bu hüküm, “meşru göstermek” veya “övmek” şeklindeki nitelendirmelerle, cezalandırmayı kolaylaştırmakta ve ifade özgürlüğünü ortadan kaldırmayı mümkün kılmaktadır. Aynı nitelikteki bir hüküm de 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu'nun 220. maddesinde yer almaktadır. Buna göre: *“Örgütün cebir, şiddet veya tehdit içeren yöntemlerini meşru gösterecek veya övecek ya da bu yöntemlere başvurmayı teşvik edecek şekilde propagandasını yapan kişi, bir yıldan üç yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılır. Bu suçun basın ve yayın yolu ile işlenmesi halinde verilecek ceza yarı oranında artırılır.”* Bu hükümlerin son dönemlerdeki uygulanmasının en bilinen örneğini, kamuoyunda “imzacı akademisyenler” olarak anılan ve basın bildirisi nedeniyle çok sayıda akademisyen hakkında açılan ceza davaları ile verilen mahkumiyet kararları oluşturdu. Çatışma ve operasyonlar sırasındaki sokağa çıkma yasaklarının ve çatışmaların sona erdirilmesi çağrısını içeren “Barış İçin Akademisyenler Bildirisi”ni imzalayan 1128 akademisyen hakkında Türk Ceza Kanunu'nun 220. maddesinin 8. fıkrası ile Terörle Mücadele Kanunu'nun 7. maddesinin ikinci fıkrası hükümlerine de dayanarak ceza soruşturmaları başlatıldı. Akademisyenlerin bir kısmı olağanüstü hâl kanun hükmünde kararname ile kamu görevinden ihraç edildiler. İmzacı akademisyenlerden 785'i hakkında terör örgütü propagandası yapma suçundan ceza davası açıldı. Bu davalar sonucundaki mahkumiyet kararları, ifade özgürlüğünün ihlali nedenine dayanarak bireysel başvurular yoluyla Anayasa Mahkemesi'ne taşındı. Anayasa Mahkemesi bu başvurular bakımından ifade özgürlüğünün ihlal edildiği kararına vardı. Anayasa Mahkemesi kararında şu hususlara yer verdi: *“İçinde şiddete başvurmayı cesaretlendirici ifadeler yer almayan ve terör suçlarının*

(45) 02.08.2018 tarih ve 186 sayılı, Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne sunulan “Terörle Mücadele Kanunu'nda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi”.

expression encouraging violence, or risk of inciting crimes of terror, cannot be regarded as terrorist propaganda based on the argument that they are similar to the terrorist organisation's ideology, social or political aims, and opinions on political, economic and social problems. The expression, dissemination, active, systematic and credible persuasion of others, teaching and suggestion of ideas regarding the social and political atmosphere, socioeconomic inequalities, ethnic problems, differences among the country's population, demands for more freedom or criticism of the country's government are, as previously expressed by the Constitutional Court, protected by the freedom of expression, even if they are bothersome for state officials or large parts of the public (*Abdullah Öcalan [GK], B. No: 2013/409, 25/6/2014, § 95*), (*Ayşe Çelik, § 44*).⁽⁴⁶⁾

The great number of Constitutional Court decisions regarding freedom of expression necessitates the elimination of legislative obstacles to freedom of expression. In terms of the hierarchy of norms, precedents of the Constitutional Court are as important as the Constitution. Individual application to the Constitutional Court was thought of as a way of resolving the rights violations in Turkey without going to the European Court of Human Rights, and it was accepted.

The provision of the opportunity to apply to the Constitutional Court, and enabling the Constitutional Court to fulfil its function of protecting rights and freedoms, is for the purpose of preventing applications to the European Court of Human Rights. Indeed, the true motivating factor behind enabling constitutional complaints was the high numbers of applications to the ECHR from Turkey, and the many rulings of right violations that resulted from them.

The inadequacy of the methods of legal remedy in Turkey and the extent of its human rights issues became visible through the ECHR's rulings against Turkey. The right violations resulting from judiciary rulings in particular had become quite considerable. As such, providing the opportunity to apply to the Constitutional Court was considered as a final remedy. Such a recommendation was also made by the Committee of Ministers of the Council of Europe. In a 2004 decision of the Committee, it was stated that in order to reduce the burdens on ECHR, constitutional complaints must be accepted. The Venice Commission also encouraged Turkey's work toward realising application to the Constitutional Court.⁽⁴⁷⁾ This is because since the jurisdiction of the ECHR was recognised,

⁽⁴⁶⁾ Ruling of the Constitutional Court, Application of Zübeyde Füsün Üstel and others (Application number: 2018/17635), Date of ruling: 26.7.2019.

⁽⁴⁷⁾ Musa Sağlam, "Bir Hak Arama Yolu Olarak Bireysel Başvuru", *Anayasa Mahkemesi'ne Bireysel Başvuru Hakkı Sempozyumu 26 Kasım 2010*, Anadolu Üniversitesi Yayınları, Eskişehir 2011, s.30, 42.

işlenmesi tehlikesine yol açmayan düşünce açıklamaları sırf terör örgütünün ideolojisi, toplumsal veya siyasal hedefleri, siyasi, ekonomik ve sosyal sorunlara ilişkin görüşlerine benzerlik gösterdiğinden bahisle terörizmin propagandası olarak kabul edilemez. Toplumsal ve siyasal ortama veya sosyoekonomik denge-sizliklere, etnik sorunlara, ülke nüfusundaki farklılıklara, daha fazla özgürlük talebine veya ülke yönetim biçiminin eleştirisine yönelik düşüncelerin -Anayasa Mahkemesinin daha önce ifade ettiği gibi devlet yetkilileri veya toplumun önemli bir bölümü için rahatsız edici olsa bile (Abdullah Öcalan [GK], B. No: 2013/409, 25/6/2014, § 95)- açıklanması, yayılması, aktif, sistemli ve inandırıcı bir şekilde başkalarına aşılınması, telkin ve tavsiye edilmesi ifade özgürlüğünün koruması altındadır (Ayşe Çelik, § 44)."⁽⁴⁶⁾

İfade özgürlüğüne ilişkin çok sayıda Anayasa Mahkemesi kararı da, ifade özgürlüğü önündeki yasal engellerin ayıklanmasını zorunlu kılmaktadır. Anayasa Mahkemesi içtihatları normlar hiyerarşisi bakımından Anayasa düzeyinde değer taşımaktadır. Anayasa Mahkemesi'ne bireysel başvuru yolu Türkiye'de hak ihlallerini Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'ne gitmeden çözmenin yolu olarak düşünüldü ve kabul edildi.

Türkiye'de, anayasa şikayeti olanağının sağlanması, Anayasa Mahkemesi'nin hak ve özgürlükleri koruma işlevini yerine getirmesinin önünün açılması Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'ne başvuruları önleme amacına dayanmaktadır. Zaten anayasa şikayeti yolu bakımından, motive edici temel faktör, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'ne Türkiye'den yapılan yoğun başvurular ve çok sayıda hak ihlali kararları olmuştur.

Türkiye'de hak arama yollarının yetersizliği ve insan hakları sorunlarının derecesi Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi tarafından Türkiye aleyhine verilen mahkûmiyet kararları üzerinden ortaya çıktı. Özellikle yargı kararlarıyla ortaya çıkan hak ihlalleri, oldukça önemli boyutlara varmıştı. Bu nedenlerle, anayasa şikayeti yolunun sağlanması, bu konuda son çare olarak düşünülmüştü. Bu yönlü tavsiye aynı zamanda Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi'nden gelmişti. Komite'nin 2004 tarihli bir kararında, AİHM'nin iş yükünün azaltılması için anayasa şikayetinin kabulünün gerekliliği ifade edilmişti. Venedik Komisyonu da, Türkiye'de anayasa şikayetinin kabulü yönündeki çalışmaları teşvik etmişti.⁽⁴⁷⁾ Çünkü, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin yargılama yetkisinin kabul edilmesinden itibaren, başvuru yoğunluğu bakımından Türkiye hep ilk sıralarda

⁽⁴⁶⁾ Anayasa Mahkemesi Kararı, Zübeyde Füsün Üstel ve Diğerleri Başvurusu (Başvuru Numarası: 2018/17635), Karar Tarihi: 26.7.2019.

⁽⁴⁷⁾ Musa Sağlam, "Bir Hak Arama Yolu Olarak Bireysel Başvuru", *Anayasa Mahkemesi'ne Bireysel Başvuru Hakkı Sempozyumu 26 Kasım 2010*, Anadolu Üniversitesi Yayınları, Eskişehir 2011, s.30, 42.

Turkey has always been toward the top of the list in terms of applications. At the same time, the subordination of the ECHR in affecting the domestic law of states was constantly underlined. This caused a strong tendency supporting individual applications to the Constitutional Court.⁽⁴⁸⁾ In this context, the granting of the right to individually apply to the Constitutional Court was primarily occasioned by a desire to minimise individual applications to the ECHR. As such, the mechanism of individual application to the Constitutional Court in Turkey is intermingled with the mechanism of individual application to ECHR. It works as a kind of filter.⁽⁴⁹⁾

The list of rights and freedoms protected by the European Convention on Human Rights serves as the topical limitation of individual applications to the Constitutional Court in Turkey. As the purpose was to replace the ECHR and address the complaints domestically, the suitable thing to do was to adopt the ECHR's approach to rights and freedoms. The Constitutional Court tried to stay as close as possible to ECHR's method of interpretation in the matter of individual applications. This was as it ought to be. In legislative regulations on rights and freedoms, the perspective and approach of the Constitutional Court must lead. Rulings given by the Constitutional Court in recent years regarding the protection of principal rights and freedoms contribute a great deal to the amelioration of the legislation and the approach of the lower courts.

The Constitutional Court's rulings of right violations for individual applications regarding freedom of expression must be recognised as grounds for the reconsideration of the relevant laws. The lower courts must also form their decisions along these lines, with full consideration of the binding power of the Constitutional Court rulings.

In addition to the measures ensuring that convictions related to the exercise of the freedom of expression are not made, the same must also be ensured for freedom of the press in order to take further steps toward democratisation. It constitutes a serious problem for the democratic order that in Turkey, the activities of many journalists that are within the bounds of the freedom of the press are considered to be criminal, under the influence of the prevailing authoritarianism of politics and its influence on judicial bodies. The obstruction

⁽⁴⁸⁾ David Pimentel, "Dünyada Anayasa Şikayeti Uygulamaları", **Bireysel Başvuru "Anayasa Şikayeti" Sempozyumu**, Hukuk Adamları Birliği (HUKAB) Yayınları, Ankara 2011, s. 72,73,75.

⁽⁴⁹⁾ Sevtap Yokuş, "Türkiye'de Anayasa Şikayetini hazırlayan Koşullar", **Türkiye'de Anayasa Mahkemesine Bireysel Başvuru** (2. Baskı), Editör: Sevtap Yokuş, Seçkin Yayınevi, Ankara 2015, s.34,35.

yer aldı. Bununla birlikte, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin, ülkelerin iç hukukunu etkilemedeki ikincillik niteliği sürekli vurgulandı. Bu durum, Anayasa Mahkemesi'ne bireylerce erişimin açılmasını destekleyen güçlü bir eğilime yol açtı.⁽⁴⁸⁾ Bu anlamda, Türkiye'de anayasa şikayeti yolunun kabulünde Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'ne bireysel başvuruların en aza indirilmesi temel etken olmuştu. Dolayısıyla, Türkiye'de Anayasa Mahkemesi'ne bireysel başvuru mekanizması, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'ne bireysel başvuru mekanizması ile iç içe geçmiş durumdadır. Bir tür filtre işlevini yüklenmiştir.⁽⁴⁹⁾

Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi kapsamındaki hak ve özgürlükler listesi, Türkiye'de Anayasa Mahkemesi'ne bireysel başvurularda konu sınırını oluşturdu. Amaç, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi yerine geçerek ülke içinde başvuruları tüketmek olunca, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin hak ve özgürlüklere yaklaşımının esas alınması hedeflendi. Anayasa Mahkemesi de, bireysel başvurular yoluyla önüne gelen konularda büyük oranda Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin yorum yöntemine yaklaşmaya çalıştı. Olması gereken de buydu. Hak ve özgürlükleri ilgilendiren yasal düzenlemelerde Anayasa Mahkemesi'nin bakış açısı ve yaklaşımı belirleyici olmalıdır. Başlıca hak ve özgürlüklerin korunması yönünde son yıllarda Anayasa Mahkemesi'nin verdiği kararlar, mevzuatın ve alt derece mahkemelerin yaklaşımının iyileştirilmesini sağlayıcı bir rol kazanmalıdır.

İfade özgürlüğüne ilişkin, bireysel başvurular sonucunda Anayasa Mahkemesi'nin verdiği hak ihlallerinin gerçekleştiği yönündeki kararlar, ilgili kanunların yeniden gözden geçirilmesini sağlayıcı güçte kabul edilmelidir. Alt mahkemelerin de kararlarını, Anayasa Mahkemesi kararlarının bağlayıcılığını gözeterek, bu doğrultuda oluşturması zorunludur.

İfade özgürlüğünün yanı sıra, basın özgürlüğünün kullanımı ile ilgili gerçekleşen mahkumiyetlerin ortadan kaldırılması yönünde alınması gereken önlemler, demokratikleşmeye dönük adımlar arasında önemli bir başlığı oluşturmaktadır. Türkiye'de çok sayıda gazetecinin basın özgürlüğü kapsamındaki faaliyetlerinin, genel otoriter siyasal yaklaşımın etkisiyle ve yargı organlarının siyasal konjonktürden etkilenmeleriyle suç kapsamına alınmaları, demokratik düzen açısından önemli bir soruna neden olmaktadır. Basına ve genel olarak yayın organlarına duyulan toplumsal güvensizliğin temelinde basın özgürlüğünün engellenmesi

⁽⁴⁸⁾ David Pimentel, "Dünyada Anayasa Şikayeti Uygulamaları", **Bireysel Başvuru "Anayasa Şikayeti" Sempozyumu**, Hukuk Adamları Birliği (HUKAB) Yayınları, Ankara 2011, s. 72,73,75.

⁽⁴⁹⁾ Sevtap Yokuş, "Türkiye'de Anayasa Şikayetini hazırlayan Koşullar", **Türkiye'de Anayasa Mahkemesine Bireysel Başvuru** (2. Baskı), Editör: Sevtap Yokuş, Seçkin Yayınevi, Ankara 2015, s.34,35.

of the freedom of the press is at the heart of the public's distrust in the press, and in media outlets in general. This can be witnessed in many instances. The obstruction of the freedom of the press, and the oppression of the opposition press, cause distrust in the provided information and data, even in the case of the Covid-19 pandemic, for instance.

Positive changes regarding legislation on the freedom of expression, press, association and demonstration is now being replaced by restrictions and prohibitions once again, and new legislative regulations prepare the ground for anti-democratic practices in terms of personal freedom and security. The restrictions and prohibitions imposed during and since the state of emergency that was announced on 21 July 2016,⁽⁵⁰⁾ in particular, were made permanent. Since the end of the state of emergency, legislative regulations enabling practices similar to those of the state of emergency period, which will make the state of emergency permanent, were adopted.⁽⁵¹⁾

The typical example in the Law no. 7145 that enables the application of state of emergency measures in ordinary times is the provision in the first article giving the governors broad authority. According to this provision, *"In cases when the public order and security is upset to the extent of stopping or disrupting the ordinary course of daily life, or when there are serious indications toward this course of events, the governor may restrict entry to, and exit from certain places within the province to individuals suspected of upsetting the public order and security, and regulate or restrict the circulation and assembly of individuals or the movement of vehicles for a duration of up to fifteen days."* The abstract expression, "stopping or disrupting the ordinary course of daily life," gives a broad scope of interpretation to the civilian authority, that is, the governors; this is a step back from the gains made through the positive changes to the Constitution in terms of rights and freedoms. The law thus restricts rights and freedoms provided by the Constitution following its amendment in favour of freedoms. It has the potential to overstep the criteria of restriction stipulated by the Constitution, and to eliminate safeguarding principles such as the principle of proportionality, the requirements of the democratic order and the principle of righteousness. The same is true for provisions enabling the exten-

⁽⁵⁰⁾ By the decision of the Cabinet of Ministers, no. 2016/9064, **Official Gazette**: 21 July 2016, No: 29777.

⁽⁵¹⁾ "Law on Amending Certain Laws and Decree-Laws," dated 25.7.2018, no 7145. **Official Gazette**, 31 July 2018, no: 30495.

bulunmaktadır. Bu durum, birçok boyutta somutlaşmaktadır. Basın ve yayın özgürlüğü önündeki engeller ve muhalif basının baskılanması, örneğin Covid-19 salgını özelinde bile, erişilen bilgiye ve verilere güvensizliğin başlıca nedenini oluşturmaktadır.

İfade, basın, toplantı ve gösteri yürüyüşü özgürlükleri konusunda yasal düzenlemeleri değiştirme şeklinde atılan olumlu adımların yerini tekrar sınırlama ve yasaklamalara bıraktığı süreçte, kişi özgürlüğü ve güvenliği bakımından da anti-demokratik uygulamalara zemin oluşturabilecek düzenlemelere gidildi. Özellikle 21 Temmuz 2016'da ilan edilen olağanüstü hal⁽⁵⁰⁾ süresince ve sonrasında getirilen sınırlama ve yasaklamalar, kalıcı kılındı. Olağanüstü halin sona erdirilmesinden sonra da, olağanüstü hal sürecine benzer uygulamaları hayata geçirebilmeyi sağlayacak, olağanüstü hali sürekli kılan yasal düzenlemelere gidildi.⁽⁵¹⁾

7145 sayılı Kanunda, Olağanüstü rejime özgü önlemleri olağan dönemde de uygulanır hale getiren tipik örnek, birinci maddedeki valilere geniş yetki tanıyan hükümdür. Bu hükme göre: *"Vali, kamu düzeni ve güvenliğinin olağan hayatı durduracak veya kesintiye uğratacak şekilde bozulduğu ya da bozulacağına ilişkin ciddi belirtilerin bulunduğu hallerde onbeş günü geçmemek üzere ildeki belirli yerlere girişi ve çıkışı kamu düzeni ya da kamu güvenliğini bozabileceği şüphesi bulunan kişiler için sınırlandırabilir; belli yerlerde ve saatlerde kişilerin dolaşmalarını, toplanmalarını, araçların seyirlerini düzenleyebilir veya kısıtlayabilir..."* Bu hükümde belirlenen ve soyut içerik taşıyan "olağan hayatı durduracak veya kesintiye uğratacak" ibarelerindeki geniş takdir alanının mülki amir olarak valilere bırakılması, Anayasanın hak ve özgürlükler alanında geçirdiği olumlu değişikliklerle edinilen kazanımların geri alınması demektir. Kanun bu özelliğiyle, Anayasanın geçirdiği özgürlükler lehine değişikliklerden sonra, Anayasa'nın içerdiği hak ve özgürlüklerin sınırlandırılması rejimine de aykırıdır. Anayasa'da belirlenen sınırlama ölçütlerinin ötesine taşma, ölçülülük ilkesi, demokratik düzenin gerekleri ve hakkın özü şeklindeki güvence ölçütlerini ortadan kaldırma potansiyeline sahiptir. Aynı durum, 7145 sayılı Kanunla, Terörle Mücadele Kanunu'na, eklenen ve gözetli sürelerinin uzatılmasını sağlayacak hükümler için de geçerlidir. Üstelik gözetli sürelerinin uzunluğu nedeniyle kişi özgürlüğü ve

⁽⁵⁰⁾ 2016/9064 sayılı Bakanlar Kurulu kararıyla, **Resmi Gazete**: 21 Temmuz 2016, Sayı: 29777.

⁽⁵¹⁾ 25.07.2018 tarihli ve 7145 sayılı "Bazı kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun", **Resmi Gazete**, 31 Temmuz 2018, Sayı: 30495.

sion of pre-trial detentions amended to the Law on Fight Against Terrorism with Law no. 7145. There are a great many ECHR rulings against Turkey for violation of personal rights and freedoms due to the long duration of detentions; and yet, this regulation, ensuring the re-emergence of such violations, was made.

Legislative regulations directly obstructing rights and freedoms are in force in Turkey. Eliminating these will be a big step forward for democratisation. Some new laws made during the new period gravely threaten rights and freedoms. For instance, the law known as “the Law on Execution of Sentences” by the public has caused explicit illegalities. A number of lawyers have spoken out about the various unlawful aspects of this law.⁽⁵²⁾ Because the law was applied on the basis of the category of the crime, the group whose criminality isn’t yet determined is outside the scope of this law; this damages the justice principle. The principle of equality has also been violated since it discriminates between crimes. In this, it also violates Article 10 in the Constitution regarding freedom and Article 14 of the ECHR on the prohibition of discrimination. Although the basis for the regulation was the Covid-19 pandemic, because it was applied on a discriminatory basis, it violated a number of rights and freedoms on the party of those it excluded, including the right to health and the right to live. It disregarded the public welfare interest, which requires the common good of all individuals. Although the Constitutional Court hasn’t made a ruling on this law yet, based on the provisions in the Constitution and the European Convention on Human Rights protecting rights and freedoms, it is expected to rule on the unconstitutionality and unlawfulness of the law in question.

The measures taken within the space of rights and freedoms during the Covid-19 pandemic in Turkey by the ruling power and regulations on all levels to this end are in contravention of the European Convention on Human Rights and rulings based on the Convention. The human rights violations in practice have soared. These practices exacerbate the already existing social polarisation. A sensitive and careful approach to the area of law and of rights and freedoms by the ruling power would be the only way out of these multifaceted problems.

For the first time in Turkey, instead of external Dynamics such as the European Union, the goal of normalisation might pave the way for a series of legislative regulations. The basis for this is supplied by the Constitution and the laws, starting with Article 90 of the Constitution.

⁽⁵²⁾ <https://t24.com.tr/haber/11-hukukcudan-infaz-yasasi-aciklamasi-anayasa-mahkemesi-nin-esitlik-gozetmeyen-toplumsal-barisa-zarar-veren-yanlisliklari-duzeltecegine-inaniyoruz,876453>

güvenliğinin ihlaline ilişkin tam da Türkiye aleyhine verilmiş çok sayıda Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi kararı varken, tekrar bu ihlallere neden olacak bu düzenlemeye gidilmiştir.

Türkiye’de doğrudan hak ve özgürlükleri engelleyen kanun hükümleri yürürlüktedir. Bunların ayıklanması demokratikleşme yönünde önemli adımlar olacaktır. Yeni dönemde yapılan bazı yeni kanunlar, hak ve özgürlüklerin aleyhine çok daha vahim bir tabloya neden olmaktadır. Örneğin, kamuoyunda “İnfaz Yasası” olarak bilinen kanun, açık hukuka aykırılıklara neden olmuştur. Covid-19 salgını gerekçesiyle çıkarılan yasanın içeriğinin çeşitli yönlerden hukuka aykırılığı hukukçular tarafından dile getirildi.⁽⁵²⁾ Yasanın, suç çeşitlerine göre uygulanması nedeniyle, suçluluğu sabit olmayan bir kesimi de kapsam dışında bırakması, adalet ilkesini zedeledi. Suçlarda ayrıma gidilmesi sebebiyle eşitlik ilkesi ihlal edildi. Bu durum aynı zamanda, Anayasa’nın eşitlik ilkesini içeren 10. maddeyle, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi’nin ayrımcılık yasağını içeren 14. maddesinin ihlaline neden oldu. Düzenlemenin gerekçesi Covid-19 salgını olduğu halde, ayrımcılık yapılarak uygulandığı için, uygulanmayanlar bakımından sağlık hakkı ve devamında yaşam hakkı başta olmak üzere birçok hak ve özgürlüğün ihlaline neden olundu. Tüm fertlerin ortak iyiliğini içeren kamu yararı ilkesi göz ardı edildi. Bu kanunla ilgili olarak, Anayasa Mahkemesi’nin bu konudaki kararı henüz ortaya çıkmamış olsa da, Anayasa ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi’nin hak ve özgürlükleri koruyucu hükümleri gereğince, ilgili yasanın hukuka ve Anayasa’ya aykırı olduğu yönünde bir karar oluşturması beklenmektedir.

Türkiye’de Covid-19 salgını süresince hak ve özgürlükler alanında siyasi iktidarcı alınan tedbirler ve bu doğrultudan oluşturulan her düzeyde mevzuat, özellikle Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve Sözleşmeye dayalı kararlara ters düşmektedir. Uygulamadaki insan hakları ihlalleri ise bu süreçte çok daha üst seviyelere ulaşmıştır. Bu uygulamalar, zaten varolan toplumsal kutuplaşmayı oldukça derinleştirmektedir. Oysa tam da bu süreçte hukuk ve hak ve özgürlükler alanına siyasi iktidar tarafından özenli bir yaklaşım, içine girilen çok boyutlu sorunların aşılmasının yegane yöntemi olarak benimsenmelidir.

Türkiye için ilk defa Avrupa Birliği gibi dış dinamikler yerine, normalleşme hedefiyle bir dizi yasal düzenlemeye gitme olanağı kullanılabilir. Bunun temelleri, başta Anayasanın 90. maddesi olmak üzere, Anayasal ve yasal boyutta mevcuttur.

⁽⁵²⁾ <https://t24.com.tr/haber/11-hukukcudan-infaz-yasasi-aciklamasi-anayasa-mahkemesi-nin-esitlik-gozetmeyen-toplumsal-barisa-zarar-veren-yanlisliklari-duzeltecegine-inaniyoruz,876453>

Following the 2004 Constitutional amendments, the following provision was amended to Article 90 of the Constitution: “In the case of a conflict between international agreements, duly put into effect, concerning fundamental rights and freedoms and the laws due to differences in provisions on the same matter, the provisions of international agreements shall prevail.” This provision gave precedence to international agreements stipulating rights and freedoms that Turkey is party to – starting with the European Convention of Human Rights – over Turkey’s laws. It also set a framework for the legislative regulations providing retrial in Turkey following ECHR rulings. The justification of the provision as well as the justifications of the 2001 Constitutional amendments and the following harmonisation laws clearly showed that the aim was harmonisation with the European Convention on Human Rights. Indeed, the right violation rulings made by the European Court of Human Rights were used in Turkey for retrials. The aforementioned provision of the Constitution’s Article 90, namely, the provision stipulating that in case of a conflict between decisions made by the European Court of Human Rights and decisions based on Turkish law the precedence belongs to the Convention, is in effect. Legislative regulations stipulating that ECHR rulings of right violations are grounds for retrial Turkey are also in effect. As such, there are Constitutional and legal grounds for the imperative of primary and direct application of rulings on Turkey made by the European Convention of Human Rights and the European Court of Human Rights.

B. THE NEED FOR A STRONG, DEMOCRATIC OPPOSITION IN ORDER TO REVITALISE THE FUNCTIONING OF THE LEGISLATURE

The dysfunction of the Parliament has become much more evident since the Covid-19 pandemic started. This was in fact a natural outcome of the Executive Presidency, the current governmental system in force. This outcome demonstrated that the current system is the most fundamental obstacle to democratic functioning. As such, the governmental system in force became much more controversial because of how it hampered democratic functioning, made the Parliament dysfunctional, exacerbated authoritarianism, eliminated transparent governance and the separation of powers. Party leaders and spokespeople of the opposition constantly state how the legislature’s inability to negotiate decisions is an obstacle to overcoming many of the vital problems faced by the country. When the President became the embodiment of the executive organ, now the sole decision-making mechanism, by largely excluding the Parliament, state in-

Türkiye’de, 2004 Anayasa değişiklikleri kapsamında Anayasa’nın 90. maddesine, “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” hükmü eklendi. Bu hükümle, başta Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi olmak üzere Türkiye’nin taraf olduğu hak ve özgürlükler içeren uluslararası sözleşmelere, Türkiye’deki kanunlardan daha üst bir değer tanınmış oldu. Bununla birlikte, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi kararları üzerine Türkiye’de yargılanmanın yenilenmesine dönük oluşturulmuş yasal düzenlemeler için bir çerçeve belirlenmiş oldu. Bu hükmün gerekçesinden ve 2001 Anayasa değişiklikleri ile onu izleyen uyum yasalarının gerekçelerinden, esas olarak Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ile uyumun hedeflendiği açıktı. Nitekim, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi’nin verdiği hak ihlalleri kararları Türkiye’de yeniden yargılanma sebebi olarak uygulandı. Anayasa’nın 90. maddesinin adı geçen hükmü, yani Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi’nin kararlarıyla Türkiye’de kanunların uygulanmasından doğan kararlarla çatışması durumunda Sözleşmeye öncelik tanınacağı hükmü yürürlüktedir. Bununla birlikte, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi’nin verdiği hak ihlali kararlarının Türkiye’de yargılanmanın yenilenmesi sebebi olacağına dair yasal düzenlemeler de yürürlüktedir. Dolayısıyla, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi’nin ve Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi’nin Türkiye’ye ilişkin verdiği kararlarının öncelikli ve doğrudan uygulanmasına dair zorunluluğun Anayasal ve yasal temelleri mevcuttur.

B. GÜÇLÜ DEMOKRATİK MUHALEFET YOLUYLA YASAMANIN İŞLEV KAZANMASI GEREKSİNİMİ

Covid-19 salgını başladığından bu yana Meclisin işlevsiz kaldığı çok daha belirgin bir hal aldı. Bu durum aslında, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi olarak anılan ve uygulanmakta olan hükümet modelinin doğal sonucu oldu. Bununla birlikte bu sonuç, mevcut sistemin, demokratik işleyişin en temel engeli olduğunu açıkça kanıtladı. Dolayısıyla uygulanmakta olan hükümet sistemi, demokratik işleyişi tıkadığı, Meclisi işlevsiz kıldığı, otoriterleşmeyi derinleştirdiği, şeffaf yönetim anlayışını tamamen ortadan kaldırdığı, erkler dengesini yok ettiği gerekçeleriyle daha fazla tartışılır hale geldi. Yasamanın, müzakere yoluyla karar alamamasının ülkenin birçok yaşamsal sorununu aşma yönünde temel engel oluşturduğu muhalefetteki siyasi parti başkanları ve sözcüleri tarafından sürekli gündemde tutulmaktadır. Meclisin büyük oranda dışlanarak, tek karar alıcının yürütme ve yürütme organını şahsında somutlaştıran Cumhurbaşkanı olması, devlet kurumlarının niteliksel olarak içerisinde boşaltılmasının nedeni olarak açıkla-

stitutions became hollowed out. Instead of the Parliament as the rulemaking mechanism, vital issues concerning the entire public are directly negotiated with the President, which is proof that the system has become authoritarian. Exactly for these reasons, the need for the Parliament to regain its functions is being discussed. As politicians have recently begun to bring up early elections more and more often, this issue will doubtless be debated extensively and in great detail. As such, a new Electoral Law and Law on Political Parties to be placed on the agenda prior to the election period would be part of the necessary changes to reshape democratic politics.

Even though it is argued that Turkey's 10% countrywide electoral threshold aims to limit the number of parties represented in the Parliament and thus enable political stability, its one result has been "partial representation". Because of the unjust electoral system, the system of representation doesn't coincide with the pluralist makeup of society. The pluralist composition of the society is not represented by an equally pluralist political structure. The opportunity for a just representation of differences was eliminated by the Law on Political Parties made during the 12 September period. Because of this electoral system, a lot of the time powerful political parties have access to a representation out of proportion with their vote percentage in the Parliament. This disproportionality, when it reaches high levels, completely eliminates the principle of fair representation. The electoral system in effect in Turkey prevents a pluralist-democratic structure; there is no in-party democracy, political participation is likewise very limited, pressure groups are weak – all of which are problematic in terms of a democratic political structure. There are additional problems: the undemocratic nature of civilian-military relations since past times and the undeveloped state of the culture of democracy. Taken together, it is a dire state of affairs for democracy indeed.

The 1995 amendments to the Constitution provided the governing law that the electoral system be regulated in accordance with the principles of "fair representation" and "stability in governance". The current electoral system in force is in fact in contravention of this Constitutional provision. For this reason, it is also a Constitutional requirement that the electoral system be amended in order to afford fair representation. In addition to being a Constitutional requirement, the amendment of this electoral system, which contains the 10% countrywide electoral threshold, a method in contradiction to the "fair representation" principle, and of the Electoral Law governing this system, as well as the removal or lowering of the threshold percentage, is a requirement for the progress and

nıyor. Kural koyucu organ olarak Meclis yerine, tüm toplumu ilgilendiren en önemli konuların doğrudan Cumhurbaşkanı ile müzakere edilmesi, sistemin otoriterliğe dönüşümünün kanıtı olarak gösteriliyor. Tüm bu nedenlerle, Meclisin yeniden işlev kazanması gereksinimi gündeme oturmuş görünüyor. Erken seçimin siyasi partilerce dillendirildiği son zamanlarda bu konunun çok daha derinlikli ve yaygın tartışılması da kaçınılmaz olacaktır. Buradan hareketle, henüz seçim dönemine girmeden gündeme gelen yeni bir Seçim Kanunu ve Siyasi Partiler Kanunu yine demokratik siyaseti şekillendirecek zorunlu değişiklikler kapsamına alınacaktır.

Türkiye'de seçim sisteminde %10 ülke barajı ayarlamasının, Mecliste az sayıda partinin temsiline ve siyasal istikrara olanak verme amaçlı olduğu söylene de, sonuçta "eksik temsil" olgusu ortaya çıkmıştır. Adaletsiz seçim sistemi nedeniyle, çoğulcu toplum tabanına oturtulamayan bir temsil yapısıyla karşı karşıya kalınmıştır. Dolayısıyla, ülkenin çoğulcu toplum yapısı, çoğulcu siyasal yapı olarak yansıtılamamıştır. Farklılıkların adil temsili olanağı 12 Eylül Döneminde yapılan Siyasi Partiler Kanunu ile ortadan kalkmıştır. Bu seçim sistemi nedeniyle çoğu zaman güçlü partiler, alınan oy oranına koşut olmayan yükseklikteki bir oranla Mecliste temsil sağlamaktadır. Bu orantısızlık üst seviyelere çıktığında, temsilde adalet ilkesi tamamen ortadan kalkabilmektedir. Türkiye'de uygulanmakta olan seçim sisteminin, çoğulcu-demokratik bir yapıyı engellemesi, parti içi demokrasinin olmaması, siyasal katılım yollarının tıkalı olması, baskı gruplarının zayıflığı, demokratik siyasal yapı bakımından başlıca sorunlu alanları oluşturmaktadır. Bu sorunlara, sivil-asker ilişkilerinin geçmişten bu güne demokratik anlamda doğru bir zemine oturmaması gibi, demokrasi kültürünün gelişmemişliği gibi temel sorunlar da eklendiğinde, demokrasi açısından durum daha vahim bir tabloya dönüşmektedir.

Anayasa'da 1995'te yapılan değişikliklerle, seçim sisteminin, "temsilde adalet" ve "yönetimde istikrar" ilkelerine uygun düzenlenmesi amir hükmüne yer verilmiştir. Uygulanmakta olan seçim sistemi aslında Anayasa hükmüne de aykırılık içermektedir. Bu nedenle seçim sisteminin adil temsili sağlama yönünde değiştirilmesi, aynı zamanda Anayasal zorunluluktur. Anayasal zorunluluğun yanı sıra, "temsilde adalet" ilkesi ile çelişen bir yöntemi içeren %10 ülke seçim barajını içeren seçim sisteminin ve bu sistemi düzenleyen Seçim Kanunu'nun, barajın kaldırılması ya da baraj oranının düşürülmesi yönünde değiştirilmesi, demokrasinin geliştirilmesinin de zorunlulukları arasındadır.⁽⁵³⁾ Seçim sisteminden zaten anlamsız hale gelmiş olan baraj uygulamasının kaldırılması, demokratik temsil arayışında birinci adım olacağı gibi, toplumsal barışa da hizmet edecektir.

(53) Hikmet Sami Türk, "Seçim Sistemleri ve Anayasal Tercih", *Anayasa Yarsısı*, S:23, Ankara 2006, s.110.

development of democracy.⁽⁵³⁾ The elimination of the threshold practice from the electoral system, already rendered irrelevant, would be a step forward for democratic representation and also contribute to social peace.

The system of political parties is another thing that renders the Parliament and MPs useless in Turkey. The lack of in-party democracy and the total control of the party leaders' over MP nominations is reflected across the entire spectrum of politics and makes a democratic political life impossible. The power of the party leaders in nominating MPs prevents the legislative function from properly taking place. This is because MPs, directly chosen by the party leader, become dependent on him. When such a party forms a Parliamentary majority, the majority becomes merely an instrument making laws in accordance with the party leader's wishes. When the leader has a monopoly over political decisions, he also becomes the sole centre of political will.⁽⁵⁴⁾ This way of doing things which already existed became much more pronounced under the Executive Presidency. The negative aspects of the past period became much more evident during the Executive Presidency because the same understanding of party discipline and the loyalty of the MPs to the leader was carried over.

In Turkey, political life has a tendency to be dominated by the leader. The fundamental reason for this is the anti-democratic conditions governing the system of political parties. As such, even if there is no complete transformation of the governmental system, the development of mechanisms enabling a move away from leader-dominated politics is also beneficial for democracy.

The power of the party leaders over MPs makes him indispensable and for MPs, loyalty to the party leader, the only person who can nominate them, becomes of the essence. Thus the power of the MPs to influence the party leader is nullified. Because of this, political parties cannot provide new perspectives with regard to social change and create solutions for problems. MPs, expected to resolve social and political problems, show limited or no interest in such issues – this is a result of the party leader's domineering position.⁽⁵⁵⁾ The local organisations and branches of the political parties are only active during the run-up to the elections and are thus largely ineffectual. Party members are not part of the decision-making process. The party leader determines the entire course of

(53) Hikmet Sami Türk, "Seçim Sistemleri ve Anayasal Tercih", *Anayasa Yarsısı*, S:23, Ankara 2006, s.110.

(54) Sevtap Yokuş., *Türkiye'de Yürütme Erkinde Değişen Dengeler*, Yetkin Yayınları, Ankara 2010, s. 188, 189.

(55) İlter Turan, "Türkiye'de Parlamenter Sistemin Sorunları ve Çözüm Önerileri" *Semineri*, Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu 35.Yıl, Ankara 1997, s.60.

Türkiye'de Meclisi ve Meclis üyelerini etkisiz kılan bir diğer husus, siyasal partiler rejimidir. Parti içi demokrasinin olmayışı, milletvekillerini belirlemede parti liderinin tek söz sahibi oluşu, siyasal yaşamın tamamına yansımakta ve demokratik bir siyasal yaşamı olanaksızlaştırmaktadır. Parti liderlerinin milletvekillerini belirlemedeki yetkisi, sonraki aşamada yasama fonksiyonunu yerine getirmesini engellemektedir. Çünkü, parti lideri, milletvekili adaylarını belirlediği için, milletvekilleri bire bir lidere bağlı konuma gelmektedirler. Bu nitelikteki siyasal parti, Mecliste çoğunluğu oluşturduğunda da çoğunluk, parti liderinin istediği yasaları çıkarmak üzere çalışan bir araca dönüşmektedir. Siyasal karar alma tekeli liderde olunca, her türlü siyasal irade de liderde belirmektedir.⁽⁵⁴⁾ Zaten varolan bu işleyiş, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde daha da keskin hale gelmiştir. Başkanlık sistemine evrildiği söylenen yeni sistemde, beraberinde parti disiplini, milletvekillerinin lidere bağlılığı sürdürüldüğü için, önceki dönemin olumsuzlukları çok daha belirginleşmiştir.

Türkiye'de siyasal yaşam, lider hakimiyetinde bir yapıya dönüşme eğilimindedir. Burada temel neden, partiler sisteminin içinde bulunduğu anti demokratik koşullardır. Dolayısıyla, hükümet sisteminde kökten bir dönüşüm olmasa dahi, lidere bağlı siyaset ortamından kurtulma olanağını sağlayacak mekanizmaların geliştirilmesi, demokrasi sorunlarını da giderebilecektir.

Parti liderinin milletvekilleri üzerindeki etkisi, parti liderini değişmez hale getirmekte, milletvekilleri açısından, kendilerinin belirlemede tek yetkili olan parti liderine bağlılık esas olmaktadır. Milletvekillerinin parti liderini etkileme güçleri sınırlanmaktadır. Bu nedenle partiler, toplumsal değişim karşısında yeni bakış açıları oluşturamıyor, sorunlar karşısında çözümler üretmiyorlar. Toplumsal ve siyasal sorunlar karşısında çözümler üretmesi beklenen milletvekillerinin, sınırlı ilgisi ya da tamamen duyarsızlığı büyük oranda liderin engelleyici konumunun sonucu olarak ortaya çıkmaktadır.⁽⁵⁵⁾ Siyasal partilerin yerel örgütlenmeleri de ancak seçim dönemlerinde faaliyette bulunmaktadır ve bu nedenle etkisiz kalmaktadırlar. Parti üyeleri, siyasal karar alma sürecine katılamamaktadırlar. Siyasi parti lideri, partinin tüm işleyişinde belirleyici güce sahiptir. Sonuçta, Mecliste çoğunluğa sahip olan partinin lideri, parti içindeki gücü, uygulanan seçim sistemi ile birlikte, çoğunluğun tek temsilcisi rolüne dönüşmektedir.

(54) Sevtap Yokuş., *Türkiye'de Yürütme Erkinde Değişen Dengeler*, Yetkin Yayınları, Ankara 2010, s. 188, 189.

(55) İlter Turan, "Türkiye'de Parlamenter Sistemin Sorunları ve Çözüm Önerileri" *Semineri*, Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu 35.Yıl, Ankara 1997, s.60.

the party's affairs. As a result, the leader of the party with the Parliamentary majority is, due to the electoral system in effect, the sole representative of the majority.

The true cause of the party leader's aggravated power in Turkey is the electoral system in place, and the lack of in-party democracy. Giving priority to the demands of the base through enabling in-party democracy and using preliminary elections to nominate candidates would increase democratic representation in the legislature and enhance legislative activities. In-party democracy would also pave the way for the creation of a constructive and effective opposition, sorely needed as a counterbalance in Turkey. There is, therefore, a need for in-party democracy and grassroots methods for nominating candidates.

In order to remedy Turkey's democratic deficiencies, the development of democratic functioning mechanisms are required before anything. The opportunity to fair representation, in-party democracy, the provision and establishment of political ethics guidelines are among the chief requirements in this department. Another requirement for a democratic political life is for the political parties to function within a wide space of freedom without any prohibitions.

The Law on Political Parties must be amended in a way to enable the formation of a democratic political life. The Law on Political Parties, as it currently stands, contains many anti-democratic and prohibiting provisions. Following the Constitutional amendments of 2001, The Law on Political Parties was not amended in order to be compatible with Articles 68 and 69 of the Constitution regarding political parties. Next to paragraph 4 of Article 68 of the Constitution, stipulating political party prohibitions, many of the provisions of the Law on Political Parties contain prohibitions beyond the Constitutional limits. The Law on Political Parties is still in effect with some of its provisions in contravention of even the current Constitution; broad prohibitions for various reasons, including names for political parties. A true transition to a democratic political life requires the amendment of the Law on Political Parties.

The method of nominating MPs set forth by the Law on Political Parties is undemocratic. The Law on Political Parties doesn't require preliminary elections for the nomination of candidates. For this reason, candidate MPs are not determined by preliminary elections in political parties. Pursuant to the provisions of Article 37 of the Law on Political Parties no. 2820, even though it isn't required to determine candidate MPs in party organisations through preliminary elections, there are no provisions prohibiting preliminary elections, either.

Türkiye'deki seçim sistemi ve bu kapsamda parti içi demokrasinin olmayışı liderin artan gücünün asıl nedenini oluşturmaktadır. Parti içi demokrasi olanaklarının yaratılması ve aday belirlemede ön seçim zorunluluğu gibi yöntemlerle tabanın taleplerinin öncelliğinin sağlanması, yasamada demokratik temsili artıracağı gibi, yasama faaliyetlerine de nitelik kazandıracaktır. Parti içi demokrasi aynı zamanda Türkiye'nin şiddetle gereksinim duyduğu yapıcı ve etkili muhalefet dengesini de yaratabilmenin bir yolunu açabilecektir. Parti içi demokrasi ve aday belirlemede tabana dayalı yöntemleri içeren mevzuat gereksinimi bulunmaktadır.

Türkiye'de demokrasi açıklarının aşılması esas olarak, demokratik işleyiş mekanizmalarının geliştirilmesiyle olanaklıdır. Bunun için adil temsil olanağı, parti içi demokrasinin ve siyasi etik kurallarının sağlanması ve yerleştirilmesi yöntemleri, başlıca yollar olarak belirtilebilir. Ayrıca, siyasi partilerin geniş özgürlük alanında faaliyetlerini yürütmeleri, yasaklarla karşılaşmamaları demokratik siyasal yaşam için zorunludur.

Siyasi Partiler Kanunu'nun, demokratik siyasal yaşamın oluşturulabilmesine imkan tanıyacak şekilde değiştirilmesi gerekmektedir. Siyasi Partiler Kanunu mevcut haliyle çok sayıda anti-demokratik yasakçı hüküm içermektedir. Siyasi Partiler Kanunu, 2001 Anayasa değişiklikleri sonrasında da, Anayasanın siyasi partilere ilişkin 68. ve 69. maddeleri ile uyumlu hale gelecek şekilde değiştirilmemiştir. Anayasanın parti yasaklarını öngören 68. maddesinin 4. fıkrası karşısında Siyasi Partiler Kanunu'nun birçok hükmü, Anayasal sınırların çok ötesinde yasaklar içermektedir. Siyasi Partiler Kanunu, siyasi partilerin, kullandıkları isimler de dahil oldukça geniş siyasi parti yasaklarını, çeşitli nedenlerle kapatılabilmelerini sağlayacak şekilde mevcut Anayasa'ya bile aykırılık içeren hükümleriyle hala yürürlüktedir. Demokratik siyasal yaşamın gerçek anlamıyla hedeflenmesi, Siyasi Partiler Kanunu'nun değiştirilmesini zorunlu kılacaktır.

Siyasi Partiler Kanunu'nun öngördüğü milletvekili aday belirleme yöntemi demokratik değildir. Siyasi Partiler Kanunu, milletvekili adaylarının belirlenmesinde önseçim yöntemini zorunlu kılmamaktadır. Bu nedenle, siyasi partilerde milletvekilleri adayları belirlenirken kural olarak ön seçim yöntemi uygulanmamaktadır. 2820 sayılı Siyasi Partiler Kanunu'nun 37. maddesi hükmü kapsamında, parti teşkilatlarında ön seçim yöntemiyle milletvekili adaylarını belirlemek zorunlu olmasa da ön seçimle aday belirlemeye engel bir hüküm de bulunmamaktadır. Bu hükme göre: "Siyasi partiler, ön seçim ya da aday yoklaması yaptıkları seçim çevrelerinde, toplam olarak Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının % 5'ini aşmamak üzere, ilini, seçim çevresini, aday listesindeki sı-

According to the provision, *“In electoral districts where primary elections are to be held, the political party may determine candidates from the central level, the total number of which shall not exceed 5% of the total number of deputies in the Grand National Assembly of Turkey, provided that the political party notifies the Supreme Board of Elections of the candidate’s province, electoral district and order in the candidate list, at least ten days prior to the date of the primary elections. In places where primary elections are not to be held, political parties shall reserve the authority to determine candidates through a central level survey or through one or more other means.”* Because this provision doesn’t uphold a requirement for preliminary elections, political parties don’t have them. However, amending the Law on Political Parties and partially or wholly requiring preliminary elections in order to ensure the participation of the party grassroots would be a big step forward for the progress of democratic politics. In this context, giving priority to the demands of the party grassroots through methods such as mandatory preliminary elections in nominating candidates would contribute to the creation of in-party democracy from bottom up, would enhance democratic representation in the legislature and also add an enhanced quality to legislative activities. In-party democracy will also provide Turkey with the opportunity to formulate a constructive and effective opposition as a counterbalance, which it desperately needs. A relatively democratic atmosphere would also prohibit the social polarisation from further spreading. Amendments to the Electoral Law would also make their benefits felt in a potential conflict resolution process in Turkey. In this context, discussions of the single-member district system as an electoral solution, as well as the elimination of the party leader’s total authority over his political party would become very relevant. The single-member district system or the reduced-district system would ensure a pluralist Parliament, prevent it from becoming too fragmented and also ensure the principle of fair and democratic representation. This system was previously debated in the context of Turkey. However, Kurdish representation was considered to be the main obstacle to its adoption. In the last Parliamentary elections the threshold was directly and explicitly used as an obstacle before Kurdish representation only. The election results showed that the threshold didn’t function as it was planned to do in terms of Kurdish representation anymore.

Since Turkey went very fast from a parliamentary system of government to the system of Executive Presidency, formulated as a “Turkish-style Presidential System,” the electoral system and the system of political parties must also amended

rasını, ön seçim veya aday yoklaması tarihinden en az on gün önce Yüksek Seçim Kuruluna bildirmek koşuluyla merkez adayı gösterebilirler. Ön seçim ya da aday yoklaması yapılmayan yerlerde, siyasi partilerin merkez yoklaması veya diğer usullerden biri veya bir kaçı ile aday belirleme yetkileri saklıdır.” Bu hüküm ön seçimi zorunlu kılmadığı için, siyasi partiler ön seçim yöntemine gitmemektedirler. Oysa, milletvekili adaylarını belirlemede parti tabanının katılımını sağlayabilmek için, Siyasi partiler Kanunu’nda yapılacak değişikliklerle, ön seçim yönteminin kısmen veya tamamen zorunlu hale getirilmesi, demokratik siyasetin geliştirilmesini sağlamada iyi bir yol olacaktır. Bu bağlamda, alt teşkilatlardan başlayarak oluşturulacak parti içi demokrasi, aday belirlemede ön seçim zorunluluğu gibi yöntemlerle tabanın taleplerinin öncelliğinin sağlanması, yasamada demokratik temsili artıracak gibi, yasama faaliyetlerine de nitelik kazandıracaktır. Parti içi demokrasi aynı zamanda Türkiye’nin şiddetle gereksinim duyduğu yapıcı ve etkili muhalefet dengesini de yaratabilmeyi sağlayacaktır. Toplumsal tabanda kutuplaşmayı engellemeye hizmet edecek görece demokratik bir ortam yaratabilecektir.

Seçim sisteminde değişiklik ile iyileşmeler. Türkiye’de olası bir yeni çatışma çözümü sürecinde de kendisini dayatacaktır. Bu bağlamda, seçim sistemi olarak dar bölge, siyasi partiler açısından da lider sultasını ortadan kaldıracak formüller üzerine tartışmalar hız kazanacaktır. Dar bölge seçim sistemi ya da daraltılmış bölge seçim sistemi, hem Parlamentoda çoğunluk yapısını sağlayacak, çok parçalı yapıyı önleyecek hem de temsilde adalet ilkesini, demokratik temsili sağlayacak yöntem olarak akla gelmektedir. Bu seçim modeli daha önce de Türkiye için tartışılan bir modeldi. Ancak Kürt temsili, bu modelin hayata geçirilmesinin temel engeli olarak görüldü. Son milletvekilliği seçimlerinde baraj doğrudan ve sadece Kürt temsili önündeki engel olarak açıktan uygulanmış oldu. Seçim sonuçları ise, baraj uygulamasının Kürt temsili açısından amaçlanan işlevini yitirdiğini gösterdi.

Türkiye’de parlamenter rejimden keskin bir şekilde “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi”ne geçildiğine göre ve bu sistem esas olarak “Türk Tipi Başkanlık Sistemi,” olarak düşünülmüş olduğuna göre; seçim sistemi ve siyasal partiler rejiminin de, yeni sistemin demokratikliğini sağlama yönünde dönüştürülmesi zorunludur. Yürütme yetkilerinin tamamını, Cumhurbaşkanlığı kararnameleri yoluyla yasama yetkisinin bir kısmını Cumhurbaşkanı elinde toplayan sistemin, yasama dengesini bir ölçüde de olsa araması beklenir. Parlamenter rejim özellikleri arasında sayılan Parlamentoda “parti disiplini” koşullarından arınması, yasamanın demokratikleştirilmesi ve etkili hale gelmesi için zorunlu hale gelmiştir. Bunun

and transformed in order to ensure democracy under the new system. It would be expected from a system collecting all of the executive powers and some of the legislative powers – through Presidential decrees – in the President to seek a modicum of balance in the legislative. In order for the legislature to become democratic and efficient, the “party discipline” conditions in the Parliament must be eliminated. The easiest way to ensure this is by removing from the Law on Political Parties those provisions enabling the party leader’s tyranny. The nomination of deputies and the continuation of their status as a deputy should not depend on the party leader. There must be legislative measures protecting the deputies from the total control of the party leader. Under the system of Executive Presidency where the President is in a place to control the legislative majority, this precaution has become much more vital and pressing.

When the party led by the President gains the majority required to do Parliamentary work largely on its own, there is no power left to counterbalance the President, who controls the legislative majority and has sole control over the executive body. Considering the scope of the President’s power of appointment in the higher judicial bodies, there is a great risk indeed of completely eliminating the mechanisms of checks and balances required by democracy.

Another problem under the system of Executive Presidency in terms of the legislative function is that there are political deadlocks. The Constitutional amendments of 2017 were formulated on the expectation that the legislative majority would be formed by the President’s party. Allowing for a “party-affiliated President,” that is, as the acting chair of his own party, the aim was to ensure the election of both the President, and his party as the Parliamentary majority. As such, it was assumed that the Parliamentary majority would always inevitably be composed of the President’s party. However, that might not always be the case. When the party of the President, who controls the executive function, fails to reach the legislative majority in the Parliament, it would have to form an alliance with another political party in the Parliament. Indeed, this is the current state of affairs. The Constitutional amendments of 2017 stipulated that the President could remain party-affiliated. Although it was expected that the President’s party would obtain a Parliamentary majority, it was the People’s Alliance, formed by AK Party and MHP (The Nationalist Movement Party) prior to the elections, that obtained the Parliamentary majority. It was only through the continuation of this alliance that a Parliamentary majority loyal to the “party-affiliated President” could be obtained. Because of this, the pre-election alliance turned into a legislative coalition after the elections. As has been the case already many times,

en kolay yolu, Siyasi Partiler Kanunu’nun içeriğinde barındırdığı, “lidersultası”na neden olan hükümlerin ortadan kaldırılmasıdır. Milletvekilinin adaylığı ve sonrasında da milletvekili olarak pozisyonunu koruması, liderin iki dudağı arasında olmamalıdır. Milletvekilliğinin, liderin güdümünden çıkarılmasının yasal önlemleri alınmalıdır. Cumhurbaşkanının, yasama çoğunluğunu da güdümünde tutabildiği Cumhurbaşkanlığı Sisteminde bu önlem, demokrasi açısından çok daha yaşamsal bir nitelik kazanmıştır.

Cumhurbaşkanının liderliğini yaptığı partinin, Parlamento çalışmalarını büyük oranda tek başına yapma olanağını sağlayacak çoğunluğu kazandığında, yasama çoğunluğuna hakim ve yürütme organını tek başına çalıştıran Cumhurbaşkanı’nı dengeleyecek hiçbir güç kalmamaktadır. Yüksek yargı organlarında Cumhurbaşkanının atama yetkisinin genişliği de göz önüne alındığında, demokrasinin gerektirdiği denge ve denetim mekanizmalarının tamamının ortadan kalkması tehlikesi çok büyüktür.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi olarak adlandırılan yeni sistemde yasama açısından diğer bir sorun siyasal tıkanıklıkların oluşmasıdır. 2017 Anayasa değişiklikleri, yasama çoğunluğunu, Cumhurbaşkanının partisinin oluşturacağı ihtimali üzerine kurgulandı. “Cumhurbaşkanının partili olabileceği” yani partisinin başında olabileceği de belirlenerek, seçilen Cumhurbaşkanının, liderliğini yaptığı partinin de, parlamentoda çoğunluğa sahip olması hedeflendi. Bu doğrultuda, Meclis çoğunluğunun Cumhurbaşkanı ekseninde oluşmasının kaçınılmaz olacağı varsayıldı. Bununla birlikte, her zaman Cumhurbaşkanına bağlı yasama çoğunluğu sağlanamayabilir. Yürütme gücünü elinde bulunduran Cumhurbaşkanının partisi, Mecliste tek başına yasa yapma gücüne sahip olamayınca mecliste diğer bir siyasi partiyle ittifak zorunlu hale gelir. Nitekim mevcut durum budur. 2017 Anayasa değişiklikleri ile Cumhurbaşkanının partili olabileceği belirlenmişti. Cumhurbaşkanının, liderliğini yaptığı partinin de, parlamentoda çoğunluğa sahip olması beklenirken; AKP (Adalet ve Kalkınma Partisi) ve MHP (Milliyetçi Hareket partisi)’nin seçimler öncesinde yaptıkları, “Cumhur İttifakı” olarak adlandırılan ittifak Mecliste çoğunluğu sağladı. İttifakın sürdürülmesi koşuluyla ancak, “Partili Cumhurbaşkanı”na bağlı Meclis çoğunluğu elde tutulabilecekti. Bu nedenle, seçim öncesi başlayan ittifak, yasama bakımından seçim sonrası koalisyona dönüştü. Bu durumda halihazırda olduğu gibi, bir çok defa siyasi iradenin toplumsal barışa, demokrasiye yönelmesi ihtimali de diğer partinin engeliyle karşılaşmaktadır. Çözüm siyasetinin, yine siyasi pratik nedeniyle rehin kalması geleceğin barışçıl inşası düşüncesi karşısında kabul edilemez bir durumdur.

the partner party in the alliance obstructs the political will to reorient itself toward social peace and democracy. Thus the politics of resolution are taken hostage by practical considerations; for a peaceful future, this is unacceptable.

The counterbalancing of the ruling power can be possible through the activation of various mechanisms. Some of these mechanisms, such as the separation of powers, can be realised through directly Constitutional means. Judiciary independence is the essential method of checking, and balancing the ruling power. The Constitutional amendments of 2017 brought serious problems regarding the horizontal separation of powers. A major balancing element against the ruling power is the Constitutional breadth afforded to rights and freedoms in favour of the individual, and the provision of safeguards. In direct proportion with democratic progress, social opposition and pressure groups must also be developed; politics must become democratised and local autonomy must be expanded; these are the other mechanisms to balance the ruling power.

The separation of powers, in particular judiciary independence – or, in other words, the division and restriction of political power, aims to uphold democracy through the safeguarding of individual rights and freedoms. The balancing of the ruling power through political parties serves the same purpose. Today, however, in order to impose limits on the top-down use of the functions of political power, to open up channels of democratic participation and realise them, local governments directly determined and supervised by the people are a necessity. For Turkey, democracy in the present day requires the central government to be effectively counterbalanced by the local governments – this is a pressing need indeed. This would also be a big step forward for democracy. However, in order to realise this, strengthened local units are required.

C. DEVOLUTION TO LOCAL GOVERNMENTS A DEMOCRATIC MEASURE TO PREVENT CONFLICTS

As a result of the Covid-19 pandemic, discussions on combatting such global disasters on a local level through local capabilities came to the forefront. The tracking of citizens' health was perceived as a restriction of security and human rights when it came from the central government, but a service when it originated from local sources. The hazards and drawbacks of a totally centralist governance in Turkey became more visible than ever. The need for local devolution in administrative functioning as well as the efficient and fair provision of services became evident once again, in all its aspects.

İktidarın dengelenmesi, çeşitli mekanizmaların işletilmesi ile olanaklı olabilir. Bu mekanizmalardan bir kısmı erkler ayrılığı gibi doğrudan anayasal yolla gerçekleşir. Yargı bağımsızlığı, iktidarın denetlenerek dengelenmesinin başlıca yoludur. 2017 Anayasa değişiklikleri ile yatay erkler ayrılığı açısından ciddi sorunları içeriyor. Bireyler lehine, hak ve özgürlükler alanının anayasal düzeyde geniş tutulması ve güvencelerinin sağlanması, siyasi iktidar karşısında dengeleyici unsurların başında gelir. Demokratik gelişimle doğru orantılı bir şekilde, toplumsal muhalefetin, baskı gruplarının geliştirilmesi, siyasetin demokratikleştirilmesi ve yerel özerkliklerin genişletilmesi, siyasi iktidarı dengeleyecek diğer mekanizmaları oluşturmaktadır.

Devlet erklerinin ayrılığı, özellikle yargı bağımsızlığı, kısaca iktidarın bölünmesi ya da sınırlandırılması; birey hak ve özgürlüklerinin güvencelenmesi temelinde demokrasiyi hedefler. Siyasal partiler yoluyla iktidarın dengelenmesi de aynı hedefe hizmet etmektedir. Ancak günümüzde iktidar yetkilerinin yukarıdan aşağıya kullanımını frenlemek, demokratik katılım kanallarını açmak ve yaşama geçirilebilmek amacıyla; doğrudan halkın belirlediği ve kolaylıkla gözetleyebileceği tarzda yerel iktidarların oluşturulması ve geliştirilmesi büyük önem kazanmıştır. Türkiye için, demokrasinin günümüzdeki anlamına uygun olarak, iktidarın yerel iktidarlar yoluyla etkin bir şekilde dengelenmesi acil bir ihtiyaca dönüşmüştür. Yani iktidara ait yetkiler, merkez ve yerel arasında paylaşılmalıdır. Bu aynı zamanda demokrasinin de geliştirilmesi anlamına gelir. Ancak bunun için güçlendirilmiş yerel birimlere gereksinim duyulmaktadır.

C. ÇATIŞMASIZLIĞA OLANAK SAĞLAYACAK DEMOKRATİK ÖNLEM OLARAK YERELE YETKİ DEVRİ

Covid-19 salgını, küresel düzeydeki bu tür felaketlerin yereldeki gereksinimler eşliğinde ve doğrudan yerelin olanaklarıyla giderilebileceği tartışmalarını öne çıkardı. Vatandaşların sağlıklarıyla ilgili takipleri, merkezden olduğu ölçüde güvenlik ve insan haklarının sınırlandırılması olarak algılanırken, yerelden takipler hizmet olarak algılandı. Türkiye için tamamen merkezi yönetim anlayışının sınırları ve eksiklikleri daha görünür hale geldi. Yönetiş işleyişte, hizmetlerin etkin ve adil sunumunda yerele yetki aktarımının zorunlu olduğu gerçeği yeniden farklı boyutlarıyla ve çarpıcı bir şekilde ortaya çıktı.

Yerele yetki devri kısaca, merkezi iktidarın, yerel yönetimlere yetki aktarımı yoluyla demokratik işleyişi geliştirmesi şeklinde tanımlanabilir. Yetki genişliği ve yetki devri yöntemi, yerel hizmetlerde halkın yönetime katılmasını sağlamak

Local devolution is the development of democratic functioning through the transfer or delegation of power to the local administrations by the central government. Decentralisation and devolution are employed in order to ensure the participation of the people in the administration of local services. Local administration organisations have a legal entity, powers, responsibilities and assets separate from the central government. As such, the responsibility of administrative affairs also falls to the local administration. However, this system and functioning doesn't take away from the unitary structure of the state. Local units might be drawn up on the basis of geography (location) or function. Functional units are called "decentralised service" or autonomous government. Like professional organisations with public institution status, these are administrative units outside of the general administration, based on the necessities of the services provided.⁽⁵⁶⁾ There are significant problems in Turkey regarding devolution to the local administrations in a geographical sense, and also devolution to autonomous institutions of services. As a rule, the central government is in possession of all powers. This creates problems for political legitimacy, as the basis of democratic legitimacy supporting the responsibilities and powers of the executive bodies is weakened.

The simultaneous use of distinct bases of legitimacy for the ruling power enables individuals and groups to have a democratic connection to the state. The two fundamental sources of legitimacy are the central and local governments. Such a structuring of legitimacy is achieved by allowing communities at every level to decide on their own needs through democratic means. When the central government decides on the organisation of municipalities and regions, and on the democratic rights of citizens on a local level as well as the scope of these rights, the subsequent disregard for the unique circumstances of the local level causes the central government to fail in its responsibility of protecting democracy on a local level. A great many conflicts across the country are caused by governments using their formal powers in a top-down manner in deciding for the administration of the citizens living far from the centre. As a result of the decisions, gaps emerge in the areas of responsibility which could otherwise be fulfilled by units with distinct powers from the centre. In terms of the responsibility of decision-makers, the mechanism must be designed in such a way to make them immediately feel the effects of the wrong decisions that are made.

⁽⁵⁶⁾ Erdoğan Teziç, *Anayasa Hukuku*, 19. Bası, Beta Yayınları, İstanbul 2015, s.145,146.

amaçlı kullanılır. Yerinden yönetim kuruluşları, merkezi devletten ayrı tüzel kişiliğe, görev ve yetkilere, malvarlığına sahiptirler. Dolayısıyla, yönetsel işlerdeki sorumluluk da yerel yönetime aittir. Ancak bu sitem ve işleyiş, devletin tek yapılı olma özelliğini ortadan kaldırmaz. Yerel birimler coğrafi boyutta(yersel) olabileceği gibi, işlevsel de olabilir. İşlevsel olanlara "hizmet ademi merkezizeti" ya da özerk yönetim de denir. Bunlar, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları gibi, görülen hizmetin gereklerine göre genel idare dışındaki yönetim birimleridir.⁽⁵⁶⁾ Türkiye'nin, hem coğrafi anlamda yerel yönetimlere yetki aktarımı hem de hizmet yönünden özerk kurumlara yetki bırakma yönünde ciddi sorunları bulunmaktadır. Kural olarak yetkilerin merkezde tutulması yöntemi uygulanmaktadır. Bu durum, siyasi meşruiyet alanında da sorunlara neden olmakta, yönetim organlarının üstlendikleri yetki ve görevlerin dayanağını oluşturan demokratik meşruiyet temeli zayıflamaktadır.

İktidarın eş zamanlı olarak farklı meşruiyet temelleri üzerine inşa edilmesi, bireylerin ve toplulukların, devlet ile demokratik temelde bağının yaratılmasını sağlar. İki temel meşruiyet kaynağı, merkez ve yerel iktidarlar olarak karşımıza çıkar. Bu şekilde bir meşruiyet yapılandırması, her düzeydeki toplulukların kendilerine özgü gereksinimlerine ilişkin kararların, demokratik yollarla alınmasıyla gerçekleştirilebilir. Merkezi iktidarın, belediyelerin ve bölgelerin örgütlenme biçimlerine ve vatandaşların yerel düzeydeki demokratik haklarına ve bu hakların kapsamına karar vermesi, yerelin kendine özgü koşullarının göz ardı edilmesi nedeniyle, merkezin yereldeki demokrasiyi koruma sorumluluğunu yerine getirememesine neden olmaktadır. Ülke çapında birçok çatışmanın nedeni, geçmişten beri hükümetlerin, merkezden uzaktaki bölgelerde yaşayan vatandaşların idaresinde olanlara ilişkin karar alırken, biçimsel yetkilerine dayanmaları ve tepeden inme yöntemleri kullanmalarıdır. Alınan kararlar sonucunda, merkezden ayrı yetkilere sahip birimler yoluyla sağlanabilecek sorumluluk alanlarında da boşluklar doğmaktadır. Oysa, bireylere yönelik karar alıcılar bakımından sorumluluk boyutunun, alınan yanlış kararların etkilerini anında hissedebilecek şekilde tasarlanması gerekir. Güçlü yerel iktidarlar, çeşitliliğin korunmasına da hizmet edecektir. Bir yandan dinsel ve kültürel topluluk, diğer yandan yerel özerklik üzerine kurulu yerel topluluk aidiyetinin aynı zamanda özgürleştirici etkisi gözden kaçırılmamalıdır. Yerel çeşitliliğin, ülkenin kültürel, manevi ve eko-

⁽⁵⁶⁾ Erdoğan Teziç, *Anayasa Hukuku*, 19. Bası, Beta Yayınları, İstanbul 2015, s.145,146.

Strong local administrations would also serve to protect diversity. We must not ignore the liberating effect of the sense of belonging to religious and cultural communities on the one hand, and to local communities based on local autonomy on the other hand. Keeping in mind that local diversity contributes to the cultural, moral and economic welfare of the country, democratic methods to ensure it must be adopted.⁽⁵⁷⁾ In democratic regimes, the unlimited powers of the central government render individuals and all manners of groups politically ineffective. A way of overcoming the imbalance caused by the concentration of all powers in the central government is the development of local administrations and autonomous units. Local structures are a requirement for the stability of the democratic system. Local political structures are the various centres through which individuals can express themselves and propagate diverse opinions. Local autonomy not only balances the central government; it also contributes to the creation of independent centres of power to compete with it on a democratic level, as well as to providing favourable conditions for the emergence and training of the opposition leaders of the future.⁽⁵⁸⁾

In Western democracies, strengthened local governments balance the central governments. This is why they are also called “local democracies”. In Turkey, taboos regarding the Kurdish issue and the idea of division weakened local administrations instead of empowering them. Local administrations in Turkey are far from balancing the central government and developing the democratic society. The appointment of government trustees in recent years in Turkey completely eliminated the already limited scope of the local administrations. A return to the state’s past approach to the Kurds, and the appointment of government trustees to almost all local administrations in Kurdish provinces, has completely eliminated the space of local autonomy. The elimination of the means of local democracy to this extent is currently one of the largest obstacles to the establishment of social peace. During the conflict resolution process that was active prior to 2015, however, one of the basic measures proposed was higher autonomy for local administrations. The adoption of quite the opposite measures is interpreted as evidence that we are getting further away from a political resolution to the conflict. Therefore, democratic measures toward the development of local autonomy is also an important step forward for social peace.

⁽⁵⁷⁾ Thomas Flenier, “Anayasanın Yenilenmesi Kurucu Güç/Kurulu İktidar: Kuram ve Uygulama”, *Anayasa Hukuku Dergisi*, Cilt:1, Sayı:1, 2012,s. 91-93.

⁽⁵⁸⁾ S. M. Lipset, *Siyasal İnsan*, Çev: Mete Tunçay, Teori Yayınları, Ankara 1986, s.6, 7.

nomik zenginliğine katkı sağladığı akılda tutularak, bu doğrultuda demokratik yöntemler geliştirilmelidir.⁽⁵⁷⁾ Demokratik rejimlerde, merkezi iktidarın giderek sınırlanamayan yetkileri, bireyleri ve her türlü grubu siyasal açıdan etkisiz kılmaktadır. Merkezi iktidarda biriken yetkilerin yarattığı dengesizliği aşmanın bir yolu, yerel yönetimlerin ve özerk yapıların geliştirilmesidir. Yerel yapılar demokratik sistemin istikrarı için de şarttır. Yerel siyasi yapılar, bireylerin kendilerini ifade edebilecekleri farklı odaklar olup, farklı fikirlerin yayılmasını sağlarlar. Yerel özerklikler, merkezi iktidarı dengelemekle kalmaz, demokratik zeminde onunla yarışacak bağımsız güç merkezlerinin yaratılmasını, gelecekteki muhalif liderlerin yetişeceği ve siyasal yetenekler kazanacağı ortamların oluşmasını da sağlarlar.⁽⁵⁸⁾

Batı demokrasilerinde güçlendirilmiş yerel iktidarlar, büyük oranda merkezi iktidarı dengelemektedirler. Bu nitelikleriyle “yerel demokrasiler” tanımlamaları da geliştirilmiştir. Türkiye’de, Kürt meselesi ve bölünme fikri etrafındaki tabular, yerel yönetimleri güçlendirilmek yerine zayıflatmıştır. Türkiye’de yerel yönetimler, merkezi iktidarı dengeleyerek demokratik toplumu geliştirecek yapılar olmaktan çok uzak kaldılar. Türkiye’de son dönemde, zaten sınırlı yerel iktidar alanları, kayyım atamaları ile ortadan kalkmış oldu. Kürtlere bakışta, devletin geçmişten gelen kalıcılığı kodlarına kesin dönüş yapılmasıyla, Kürt illerinde yerel yönetimlerin neredeyse tamamına kayyım ataması yapılarak yerel özerklik alanı ortadan kaldırılmış oldu. Yerel demokrasi olanaklarının bu düzeyde ortadan kalkması, toplumsal barışın tesisi önündeki en temel engellerden birine dönüşmüş gözüküyor. Oysa 2015’ten hemen önceki yıllarda aktif yürütülen çatışma çözümü sürecinde, çözüm için önerilen temel önlemlerden biri yerel yönetimlerin çok daha özerk konuma yükseltilmesiydi. Yerel özerklikler konusunda tam ters bir istikamete yönelinmesi, çatışmanın siyasal çözümünden de aynı oranda uzaklaşıldığının kanıtı olarak görülmektedir. Bu nedenle, yerel özerkliğin geliştirilmesine yönelik demokratik önlemler aynı zamanda toplumsal barış yönündeki en önemli adımları oluşturacaktır.

Türkiye’de, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde, yasama-yargı erkleri bakımından, yatay erkler ayrılığı dengesinin büyük oranda yitirilmiş olması nedeniyle ortaya çıkan demokrasi açığının nasıl tamamlanabileceği, demokrasi konusundaki asıl soruyu oluşturmaktadır. Demokratik sisteme aykırılığın giderilmesi

⁽⁵⁷⁾ Thomas Flenier, “Anayasanın Yenilenmesi Kurucu Güç/Kurulu İktidar: Kuram ve Uygulama”, *Anayasa Hukuku Dergisi*, Cilt:1, Sayı:1, 2012,s. 91-93.

⁽⁵⁸⁾ S. M. Lipset, *Siyasal İnsan*, Çev: Mete Tunçay, Teori Yayınları, Ankara 1986, s.6, 7.

In terms of the legislative and judiciary functions under Turkey's system of Executive Presidency, the horizontal separation of powers has largely vanished. How to remedy the resulting democratic deficiency? This is the pressing question regarding democracy. In order to remedy the violation of the democratic system and to provide a democratic political structure, a vertical division of powers is the way forward. Under the current system, there is no option other than empowering local administrations as much as possible in order to balance the central government and ensure democratisation. In fact, the balance between the central and local governments as a requirement of democracy is not a new discussion for Turkey. The empowerment of local administrations was constantly talked about during the quest for a new democratic Constitution, which lasted until 2016, and was posited as a requirement for a new, democratic Constitution. In the drafting of a new constitution prior to the Constitutional amendments of 2017, which brought the Executive Presidency, there were many suggestions for developing local autonomy and forming regional governments. It was certainly accepted that regardless of identity and cultural rights, the opening of democratic channels as a prerequisite of a modern government necessitated the development of strong, local administrative and service units. Indeed, the easiest way for Turkey to create a new balance of power under current circumstances is through strong local autonomy. For Turkey, this is also a requirement for staying within the democratic order. A considerable amount of work on a democratic Constitution argues that the empowerment of local governments is necessary. Therefore, in recent years Turkey also has acquired a sufficient repository of recommendations as to methods in the context of developing the autonomy of local governments.

Under the Executive Presidency, local devolution has become much more important. The limitation of the ruling power is today achievable by instruments beyond the separation of powers, and even the balance between the ruling power and the opposition. In order to balance the central government, the empowerment of local powers is currently the most effective way. At this juncture, democratisation in the administrative structure plays a key role. Within the framework of all governmental systems, the vertical division of the governmental powers plays an important role in the development and establishment of democracy. The Charter of Local Self-Government and the parallel Charter of Regional Self-Government, adopted under the auspices of the Council of Europe, immensely contributed to the consolidation of democracy in European democracies through the implementation of strong local governments. For Tur-

ve demokratik siyasal yapının sağlanması için, dikey yetki paylaşımı temel yol olarak düşünülmelidir. Mevcut sistemde, merkezi iktidarın dengelenmesi ve demokratikleşmesi için, yerel yönetimlerin elden geldiğince güçlendirilmesinden başka çözüm bulunmamaktadır. Aslında, demokrasinin gereği olarak merkez-yerel iktidar dengesi tartışması da Türkiye bakımından yeni bir konu değildir. Yerelin güçlendirilmesi, 2016'ya kadar süren demokratik yeni anayasa arayışları döneminde sürekli gündemdeydi ve yeni bir demokratik anayasanın içeriğindeki zorunluluklar arasındaydı. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemini getiren 2017 Anayasa değişiklikleri öncesindeki yeni anayasa hazırlığına dönük çalışmalarda, yerel özerkliklerin geliştirilmesi, somut olarak da bölge yönetimlerinin oluşturulması yönündeki öneriler ağırlık kazanmıştı. Kimlik ve kültürel haklardan bağımsız olarak çağdaş yönetim biçimi şeklinde demokratik kanalların açılması için idari ve hizmet temelli güçlü yerel birimlerin geliştirilmesinin bir zorunluluk olduğu kesin kabul görmekteydi. Gerçekten de, Türkiye'nin içinde bulunduğu koşullarda yeni iktidar dengelerinin yaratılmasının en kolay yöntemi, güçlü yerel özerklikler olabilir. Türkiye için bu aynı zamanda, demokratik düzen içinde kalabilmenin zorunlu yolu olarak gözükmektedir. Demokratik bir anayasa üzerine yapılan çalışmaların önemli bir kısmında, yerel yönetimlerin güçlendirilmesi temelinde güçlü argümanlar geliştirildi. Dolayısıyla Türkiye yakın geçmişte, demokratik yönde kullanılmak üzere, yerel yönetimlerin özerkliğinin geliştirilmesi konusundaki yöntem önerileri bakımından yeterli birikimi de kazandı.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet sisteminde yerele yetki aktarımı konusu çok daha öncelikli bir hal almıştır. Siyasi iktidarın sınırlandırılması, günümüzde erkler ayrılığının hatta iktidar-muhalefet dengesinin ötesindeki araçlarla sağlanabilmektedir. İktidarın dengelenmesinde günümüzdeki en etkin yol yerel yetki alanlarının güçlendirilmesidir. Bu noktada, idari yapıdaki demokratikleşme anahtar role sahiptir. Uygulanan bütün hükümet sistemleri ile birlikte, iktidar yetkilerinin dikey paylaşımı, demokrasinin gelişmesinde ve yerleşmesinde önemli paya sahiptir. Avrupa Konseyi bünyesinde oluşturulan "Yerel Yönetimler Özerklik Şartı" ve buna koşut "Bölgesel Yönetimler Özerklik Şartı", Avrupa demokrasilerinde, güçlü yerel iktidarlara yoluyla demokrasinin yerleşmesine büyük katkı sağlamıştır. Türkiye açısından da, bu konudaki uluslararası belgelerin etkin uygulanması, ileri sürülen çekincelerin ortadan kalkması, demokratik dengelerin yaratılması ve demokratik idari yapının kurulması açısından belirleyici önemdedir.

Avrupa ülkeleri öncülüğünde geliştirilen ulusal ve ulusalüstü yapılar yoluyla denge ve denetim, siyasi ve ekonomik demokrasiyi güçlendirmek üzere öngörüldü ve öngörüler doğrultusunda sonuçlar sağladı. Bu çerçevede Avrupa Birliği

key as well, the effective implementation of international documents regarding the issue is vitally important for the elimination of alleged reservations, the creation of democratic balances and the establishment of a democratic administrative structure.

Balance and supervision by means of national and supranational structures, developed under the guidance of European countries, was envisaged in order to strengthen political and economic democracy, and it provided the desired results. Within this framework, the European Union constituted a supranational balance and supervision mechanism. EU Regional Policy contributed to the empowerment of local administrations, and the realisation of national and supranational balances and supervision in the countries which adhered to it.⁽⁵⁹⁾ In Turkey, legislative regulations on local administrations, including the Constitution, are incompatible with European standards and the Charter of Local Self-Government. The principle of local governance, a requirement of democracy, is not being practised. The centralist tendency in governance grows larger instead of going away. Under the Executive Presidency and during the Covid-19 pandemic, the administrative functioning has become wholly centralised, and an absolutely centralist state structure has established itself. Powers rightfully belonging to the local government due to their nature have also been removed to the central government. As the aid campaigns during the Covid-19 pandemic demonstrated, even the most basic activities that can be undertaken first-hand by the local administrations are obstructed. Administrative affairs have completely strayed from democracy. The appointment of government trustees, and the removal of mayors from their posts in particular has completely eliminated the space of local autonomy, which was very limited to begin with.

During the state of emergency period that came into force on 21 July 2016, Turkey was governed by decree-laws; following this period, this approach to governance became permanent. The State of Emergency Decree-Law no. 674 which came into force on 1 September 2016 made important changes to municipalities during the state of emergency period. The practice widely known as “*appointment of government trustees*” by the public was adopted. In the Decree-Law no. 674, although wide-ranging regulations regarding terrorist activities supported by municipalities were made, there wasn’t a clear definition of terrorist activ-

⁽⁵⁹⁾ Cengiz Aktar, “Anayasada ademimerkeziyetin istisna değil kural olmasının önündeki engeller nelerdir? Gelişmiş ülkelerde bu engeller neden ve nasıl bertaraf edilir?”, *Türkiye’nin Anayasa Gündemi*, Derleyen: İbrahim Ö. Kaboğlu, İletişim Yayınları, İstanbul 2016, s. 278.

ulusalüstü bir denge ve denetim mekanizmasını oluşturdu. “Avrupa Birliği’nin Bölgesel Politikası”, uygulayan ülkeler bakımından yerel yönetimlerin yetki dayanımıyla öne çıkarılması, ulusal ve ulusalüstü denge ve denetlemeyi yaşama geçirmede işlevsel oldu.⁽⁵⁹⁾ Türkiye’de başta Anayasa olmak üzere, yerel yönetimlere ilişkin düzenlemeler ise, Avrupa standartlarına ve bu bağlamda Yerel Yönetimler Şartı’na aykırı durumdadır. Çünkü, demokrasinin gereği olan yönetimde yerellik ilkesi uygulanmamaktadır. Yönetimde merkeziyetçilik ortadan kaldırılmadığı gibi daha fazla genişlemektedir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde ve Covid-19 salgını pratiği ile idari işleyiş tamamen merkezileşmiş ve büyük oranda pür şekliyle merkezi devlet yapısı yerleştirilmiştir. Niteliği gereği yerele ait olması gereken yetki alanları da merkeze kaydırılmıştır. Covid-19 salgınında yardım kampanyaları örneğinde olduğu gibi, yerel yönetimlerin birinci elden yapabileceği basit-temel işler bile engellenmiştir. İdari işleyişte demokrasiden tamamen uzaklaşmıştır. Özellikle bir tür sistematik pratiğe dönüşen belediye başkanları yerine vesayet makamlarınca atama yapılması şeklindeki “kayım ataması” uygulamaları, zaten oldukça sınırlı olan yerel özerklik alanlarını ortadan kaldırmıştır.

Türkiye, 21 Temmuz 2016’da yürürlüğe giren olağanüstü hal uygulaması sırasında kanun hükmünde kararnamelerle yönetildi ve sonrasında da bu tür yönetim anlayışı yerleşik hale geldi. 1 Eylül 2016’da yürürlüğe giren 674 sayılı Olağanüstü Hal Kanun Hükmünde Kararname ile olağanüstü hal döneminde belediyelerle ilgili önemli değişiklikler gerçekleşti. Kamuoyunda sıklıkla “*belediyelere kayıyım atanması*” şeklinde ifade edilen uygulamalar hayata geçirildi. 674 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile, belediyelerin destek oldukları terör eylemlerine ilişkin bu kadar geniş düzenlemeler yapılmasına karşın, terör eylemi ve şiddet kavramları yeterince açık biçimde tanımlanmadı. Terör eylemleri ve şiddete ilişkin olarak yargısal denetim, oluşturulan denetim mekanizmasının dışında bırakıldı. Seçimle işbaşına gelmiş yerel temsilcilerin kesinleşmiş bir mahkeme kararı ile cezalandırılmış olmaksızın görevden uzaklaştırılması genel uygulama haline geldi. Mahkeme kararlarının yerine siyasi iktidarın edindiği karar gücüyle, tamamen siyasal amaçlı tasarruflara gidildi. Yerel yönetimlerin özerkliğine doğrudan bir müdahale olarak nitelendirilen atamalar da 674 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamelere dayandırıldı. 674 sayılı Kanun Hükmünde Kararname içeriğinde

⁽⁵⁹⁾ Cengiz Aktar, “Anayasada ademimerkeziyetin istisna değil kural olmasının önündeki engeller nelerdir? Gelişmiş ülkelerde bu engeller neden ve nasıl bertaraf edilir?”, *Türkiye’nin Anayasa Gündemi*, Derleyen: İbrahim Ö. Kaboğlu, İletişim Yayınları, İstanbul 2016, s. 278.

ities, or of violence. Judicial review of terrorist activities and violence was not included in the formulated review and supervision mechanisms. The removal of elected local representatives from their posts without a final court order of conviction became common practice. Instead of court orders, the ruling power used its power of decision to undertake entirely political actions. The appointments, considered to be a direct intervention in the autonomy of local administrations, were based on the Decree-Law no. 674. Decree-Law no. 674 also contained rules regarding the empowerment of the Directorates of Investment Monitoring and Coordination. These rules were interpreted as an intervention in the assets of the local administrations. In addition to their appointed duties and responsibilities, the Directorates of Investment Monitoring and Coordination were vested with the authority to oversee provincial affairs of investment, construction, maintenance and repairs on demand of the Ministries and other central administrative organisations. In addition to this, a provision stipulating that governors could fulfil the functions in question *“when a determination is made that the investments and services provided by the provincial public offices and organisations are disrupted and thus constitute a hazard to the welfare, peace and health of the public, as well as to public order and security,”* restricted local autonomy to the utmost.⁽⁶⁰⁾ Even though the decree-law in question was made for the state of emergency, it became law after being debated in the Parliament and obtained permanent application. Not only is it unlawful for a decree-law on trustee appointments, created during the state of emergency, to be applied during ordinary times, but it also invalidates local democracy. Thus the powers which belong to the local administration are undemocratically seized by the central government by a state of emergency regulation and the right to vote and stand for election is also seized in the context of the trustee-appointed municipalities.⁽⁶¹⁾

In the past, the European Congress of Local and Regional Authorities, formed under the Council of Europe, had determined a number of requirements for Turkey's government. Some of these requirements were Constitutional changes to do with local administrations. In 2001 and 2005, surveying commissions focused on some Constitutional provisions. The controversial provision, con-

⁽⁶⁰⁾ Ruşen Keleş- Can Giray Özgül, “Belediye Organlarına Kayyım Atamaları Üzerine Bir Değerlendirme”, *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, Cilt:72, No:2 (2017), s.300,303,307.

⁽⁶¹⁾ *Metin Günday-Zülfıye Yılmaz, “Kayyım Uygulaması Hukuka ve Anayasaya Aykırı”,* <https://www.gazeteduvar.com.tr/gundem/2019/08/21/kayyim-uygulamasi-hukuka-ve-anayasaya-aykiri/>

aynı zamanda, Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları'nın güçlendirilmesiyle ilgili kurallara yer verildi. Bu kurallar, yerel yönetimlerin varlık nedenlerine müdahale olarak yorumlandı. Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıklarına, kendilerine tanınan görev ve sorumlulukların yanında, bakanlıklar ve diğer merkezi yönetim kuruluşlarının isteği doğrultusunda, ilde yapılacak yatırım, yapım, bakım ve onarım işlerini de üstlenebilme olanağı sağlandı. Bunların yanında, yerel özerkliği en fazla daraltan hüküm, *“ildeki kamu kurum ve kuruluşlarınca yürütülmesi gereken yatırım ve hizmetlerin aksadığının ve bu durumun halkın sağlığını, huzur ve esenliğini ve kamu düzeni ile güvenliğini olumsuz olarak etkilediğinin tespit edildiği durumlarda”,* bu hizmetleri valilerin yerine getirebileceğine ilişkin hüküm oldu.⁽⁶⁰⁾ Söz konusu kanun hükmünde kararname olağanüstü dönem için yapılsa da, Mecliste görüşüldükten sonra kanunlaştı ve sürekli uygulanma özelliğini kazandı. Kayyım atamaları konusunda olağanüstü dönemde oluşturulmuş bir kanun hükmünde kararnamenin, kanunlaştırılarak olağan döneme de uygulanabiliyor olması, hukuka aykırı olduğu gibi, yerel demokrasi imkanlarını da ortadan kaldırmaktadır. Gerçekte olağanüstü dönem düzenlemesiyle, yerele ait yetkiler, demokratik işleyişe aykırı bir şekilde merkez tarafından alınmış olmakla kalmıyor, kayyım atanan belediyelerle ilgili olarak seçme ve seçilme hakları da ortadan kalkıyor.⁽⁶¹⁾

Türkiye için geçmiş yıllarda da Avrupa Konseyi'ne bağlı oluşturulan Avrupa Bölgesel ve Yerel Yönetimler Kongresi, yönetim sistemine ilişkin olarak bir takım zorunlulukları belirlemişti. Bunlardan bir kısmı, yerel yönetimlerle ilgili olarak anayasal değişiklikleri zorunlu kılmaktaydı. 2001 ve 2005'te bu anlamda inceleme yapan heyetler, bazı Anayasa hükümleri üzerinde durmuşlardır. Anayasal düzeyde sorunlu bir hüküm olarak değerlendirilen tartışmalı hüküm, yerel yönetimleri *“idarenin bütünlüğü ilkesi”* içine alan 127. maddedir. Avrupa Bölgesel ve Yerel Yönetimler Kongresi, yönetim sisteminin temel yapısında bazı değişiklikler yapılmasını istemektedir. Bunun için iki nokta üzerinde durmaktadır. İlk olarak, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nda 127. maddenin Avrupa Yerel Yönetimler Şartı'na uygun hale getirilmesi istenmektedir. Buna göre Anayasa'nın 127. maddesine dayanarak, merkezi hükümet, yerel yönetimler üzerinde genişletilmiş bir vesayet denetimi yürütmektedir. Bu durum, Yerel Yönetimler Özerklik Şar-

⁽⁶⁰⁾ Ruşen Keleş- Can Giray Özgül, “Belediye Organlarına Kayyım Atamaları Üzerine Bir Değerlendirme”, *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, Cilt:72, No:2 (2017), s.300,303,307.

⁽⁶¹⁾ *Metin Günday-Zülfıye Yılmaz, “Kayyım Uygulaması Hukuka ve Anayasaya Aykırı”,* <https://www.gazeteduvar.com.tr/gundem/2019/08/21/kayyim-uygulamasi-hukuka-ve-anayasaya-aykiri/>

sidered to be Constitutionally problematic, is Article 127, which considers local administrations within the “principle of the integrity of the administration”. The Congress of Local and Regional Authorities wants some changes to the fundamental structure of the administrative system. It makes two particular points in this regard. First, it wants Article 127 of the Constitution of the Turkish Republic to be made compatible with the Charter of Local Self-Government. Based on Article 127 of the Constitution, the central government has an extended tutelage over the local administrations. This is in contravention of the principle of locality underlined in the Charter of Local Self-Government. In particular, the Congress wants paragraph 5 of Article 127 to be amended. According to the paragraph, *“The central administration has the power of administrative tutelage over the local administrations in the framework of principles and procedures set forth by law with the objective of ensuring the functioning of local services in conformity with the principle of the integrity of the administration, securing uniform public service, safeguarding the public interest and meeting local needs properly.”* The Congress wants this paragraph to be amended to the effect that local administrations are supervised in accordance with the principle of locality, as organisations with administrative and financial autonomy. Also, it asks Turkey to accept the paragraphs in Articles 6, 9, 10 and 11 of the Charter, which Turkey hasn’t yet seen fit to ratify. Turkey hasn’t seen fit to ratify those paragraphs of the Charter of Local Self-Government in which there are provisions regarding the self-determination of local administrations with respect to their internal organisation, control over financial assets and funding, forming and joining associations, co-operation with institutions of different states and the right to judicial remedy in order to safeguard the powers of autonomous administration.⁽⁶²⁾

The service-based localisation during the 2004-2005 EU process was accompanied by reform efforts aiming for local devolution. However, the motivation at the beginning determined the essence of the devolution to local administrations. The development and assets of local administrations were used to empower political parties at the national level, and the ensure their political power. Therefore, it resulted in cronyism and looking after one’s own self instead of democratisation. Also, localisation has always remained a taboo for Turkey.⁽⁶³⁾

⁽⁶²⁾ Birgül A. Güler “Avrupa ve Yerel Yönetimlerin Anayasal Konumu-Avrupa Bölgesel ve Yerel Yönetimler Kongresinin Anayasa Değişikliği İstekleri”
<http://www.genel-is.org.tr/upresimler/yayinlar/gead/gead05-1-3.doc>

⁽⁶³⁾ Nihal İncioğlu, “Yerelleşme ve Demokrasi İlişkisi”, **Nasıl Bir Yerel Yönetim**, Güneydoğu Anadolu Bölgesi Belediyeler Birliği Eğitim Yayınları 4, İstanbul 2011, s.71, 72.

tı’nda vurgulanan yerellik ilkesine terstir. Kongre, 127. maddede, özel olarak, beşinci fıkranın değiştirilmesi üzerinde durmaktadır. Bu fıkra göre: *“Merkezi idare, mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir.”* Bu fıkranın, yerel yönetimlerin, idari ve mali özerkliğe sahip kuruluşlar olarak, yerellik ilkesi gereklerine göre denetlenir şeklinde bir içeriğe kavuşması istenmektedir. İkinci olarak, Türkiye’nin bu Şart’ın 6, 9, 10, 11 numaralı maddelerinde onaylamayı uygun bulmadığı paragrafları da kabul etmesi gündeme getirilmektedir. Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın, yerel yönetimlerin iç örgütlenmelerini kendilerinin belirlemesi, yerel yönetimlerin mali kaynakları, finansman üzerinde takdir yetkileri, birlik kurabilme ve birliklere katılabilme, farklı devletlerdeki kurumlarla işbirliği ve özerk yönetim yetkilerinin korunmasına ilişkin yargısal yolları kullanabilme gibi konuları içeren paragrafları, Türkiye tarafından onaylanması uygun bulunmayan paragraflardır.⁽⁶²⁾

2004-2005 Avrupa Birliği süreci içinde hizmet temelli yerelleşme, yerele yetki aktarımı yönünde bir takım reform çalışmaları başlatıldı. Ancak yerel yönetimlere yetki aktarımında başlangıçtaki motivasyonun içeriği esası da belirledi. Yerel yönetimlerin gelişmesi ve kaynakları da, ulusal düzeyde siyasi partilerin güçlenmesi ve iktidarda kalmanın yolu olarak kullanıldı. Demokratikleşme yerine kollamacılık, korumacılık ilişkilerinin yaygınlaşmasına yol açtı. Bununla birlikte, Türkiye’de yerelleşme her zaman bir tabu olarak kaldı.⁽⁶³⁾ Avrupa Birliği sürecinin ve Türkiye’de yerel yönetime ilişkin Anayasal-yasal düzenlemelerin Avrupa standartlarına çıkarılması yönündeki çalışmaların ötesinde, Türkiye’de merkezin hantallığı ve bölgelerin gereksinimlerindeki farklılıklar nedeniyle, yerelin geliştirilmesi ve yerele yetki aktarımı tartışmaları geçmişten beri sürmektedir. Bununla birlikte, yine geçmişten beri Kürt meselesine bakış açısı nedeniyle demokratik çözüm modellerinden uzak durmak, yerel yönetimlerin gelişmesi önündeki en büyük engel oldu. Avrupa Birliği’ne üyelik sürecinin hız kazandığı dönemde aynı zamanda Kürtlerin demokratik haklarının, anayasal vatandaşlığın tartışılması da artmıştı. Dolayısıyla, yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ve yerele yetki devri de gündemdeki ağırlıklı konular arasında yerini almıştı. Tür-

⁽⁶²⁾ Birgül A. Güler “Avrupa ve Yerel Yönetimlerin Anayasal Konumu-Avrupa Bölgesel ve Yerel Yönetimler Kongresinin Anayasa Değişikliği İstekleri”
<http://www.genel-is.org.tr/upresimler/yayinlar/gead/gead05-1-3.doc>

⁽⁶³⁾ Nihal İncioğlu, “Yerelleşme ve Demokrasi İlişkisi”, **Nasıl Bir Yerel Yönetim**, Güneydoğu Anadolu Bölgesi Belediyeler Birliği Eğitim Yayınları 4, İstanbul 2011, s.71, 72.

Apart from the EU process and attempts at bringing Turkey's Constitutional – legislative regulations regarding local administrations up to European standards, the slowness and unwieldiness of the central government in Turkey, and the differences among the requirements of its regions has meant that since past times, local devolution and empowerment of the local administrations have always been debated. However, the general attitudes toward the Kurdish issue prevented the application of democratic models of resolution, and this was an obstacle to the development of local administrations. During the time when Turkey's EU accession had picked up speed, debates on the Kurds' democratic rights and constitutional citizenship had also increased. The empowerment of local administrations and local devolution was on the agenda. The development of local autonomy, and the formation of regional administrations were repeatedly suggested in all preparatory efforts for a new constitution in Turkey. Regardless of identity and cultural rights, strong local autonomy was seen as important for opening up democratic channels and for democratic representation. It was also considered to be an essential way for the unitary integrity of the state to gain democratic power.⁽⁶⁴⁾

During the period when harmonisation with the European Union was a priority in Turkey, "Law on the Fundamental Principles and Restructuring of Public Administration," no. 5227, dated 15.7.2004, aimed a much more radical transformation of the administrative structure. When the President returned the bill to the Grand National Assembly of Turkey, debates surrounding the transformation of the administrative structure were shelved. The proposed law became overshadowed by fights over laicism and separatism. As the AK Party rule grew in power, so did the central government and the tendency to centralism, and the ruling party completely did away with this subject.

⁽⁶⁵⁾ The main justification of the bill was as follows: *"The need to restructure, debated for long years and occasionally brought up in various ways by the bureaucracy and politicians, is now more than a need; it is a requirement. For our country to gain its rightful position in the global competition and the welfare of our people to be raised, we must undertake this transformation. Debated for years, resulting in unrealised drafts, restructuring cannot be delayed any longer. Considering how the costs of the current unproductive structure continue to accumulate, and how a delayed restructuring would cause more problems of adaptation, it is the common responsibility of all sections to immediately realise this reform through political determination and public*

⁽⁶⁴⁾ Sevtap Yokuş, **Türkiye'de Çatışma Çözümünde Anayasal Arayışlar**, Seçkin Yayınları, Ankara 2013, s.232.

⁽⁶⁵⁾ Turan Yıldırım, "Merkeziyet/ademi merkeziyet ilişkisi düzenlenirken hangi ölçütler esas alınmalıdır", **Türkiye'nin Anayasa Gündemi**, İletişim Yayınları, İstanbul 2018, s.319.

kiye'de yeni anayasa hazırlığına dönük olarak ortaya çıkan bütün çalışmalarda yerel özerkliklerin geliştirilmesi, somut olarak da bölge yönetimlerinin oluşturulması yönündeki öneriler ağırlıklıydı. Güçlü yerel özerklikler; kimlik ve kültürel haklardan bağımsız olarak, çağdaş yönetim biçimi şeklinde demokratik kanalların açılmasında ve demokratik temsilde önemli görüldü. Ayrıca, üniter devlet yapısının, demokratik güç kazanmasının temel bir yolu olarak düşünüldü.⁽⁶⁴⁾

Avrupa Birliği ile uyumun öncelendiği süreçte Türkiye'de, 15.7.2004 tarihli 5227 Sayılı "Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun", idari yapıda çok daha kökten bir dönüşümü hedeflemekteydi. O dönemde Cumhurbaşkanı'nın bu kanunu Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne iadesiyle, idari yapılanmanın dönüştürülmesi ile ilgili tartışmalar da rafa kaldırıldı. Kanun, laiklik-bölücülük tartışmalarının gölgesinde kalmıştı. Adalet ve Kalkınma Partisi (AKP) iktidarının güçlenmesi ve merkezi yönetimin ve merkezi yönetim anlayışının da güçlenmesiyle konu iktidar partisi tarafından tamamen gündemden kaldırıldı.⁽⁶⁵⁾ Bu kanunun tasarısının ana gerekçesinde: *"Uzun yıllardır tartışılan, zaman zaman bürokrasi ve siyasi otoriteler tarafından çeşitli şekillerde gündeme getirilen yeniden yapılanma ihtiyacı, artık ihtiyaç olmanın ötesine geçmiş ve bir gerekliliğe dönüşmüştür. Ülkemizin küresel rekabet ortamı içinde hak ettiği yere gelmesi ve halkımızın refah düzeyinin yükselmesi bu değişim ile birebir ilişkilidir. Uzun yıllardır tartışılan, hayata geçirilmemiş çeşitli tasarılarla konu olan yeniden yapılanmanın daha fazla geciktirilmemesi gerekmektedir. Mevcut verimsiz yapının maliyetlerinin birikimi ve geç kalmış bir yeniden yapılanmanın daha fazla uyum sorunu doğuracağı dikkate alındığında, siyasi kararlılık ve toplumsal destek gösterilerek bu reformun bir an önce hayata geçirilmesi bütün kesimlerin ortak sorumluluğudur"* ifadelerine yer verilmişti. İdari yapıda kökten dönüşümü hedefleyen "Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun" yürürlüğe girmeyince yerel yönetimlerin güçlendirilmesi kapsamında hukuksal düzlemde farklı girişimler oldu. Bu doğrultuda, "Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun" yapıldı. Bu kanunun, yerel yönetimleri güçlendirmek için attığı il özel idarelerinin kaldırılması yönündeki adım ilk bakışta olumlu karşılansa da, içeriğindeki diğer düzenlemelerin merkezi yönetimi güçlendirdiği görüldü.

⁽⁶⁴⁾ Sevtap Yokuş, **Türkiye'de Çatışma Çözümünde Anayasal Arayışlar**, Seçkin Yayınları, Ankara 2013, s.232.

⁽⁶⁵⁾ Turan Yıldırım, "Merkeziyet/ademi merkeziyet ilişkisi düzenlenirken hangi ölçütler esas alınmalıdır", **Türkiye'nin Anayasa Gündemi**, İletişim Yayınları, İstanbul 2018, s.319.

support.” When the “Law on the Fundamental Principles and Restructuring of Public Administration,” aiming for a radical transformation in the administrative structure, failed to become law, there were other attempts at legally empowering the local administrations. “Law on Metropolitan Municipalities and Law on Amendment of Certain Laws and Decree-Laws” was made in this context. Although at first this law’s abolition of special provincial administrations in order to empower local administrations was seen in a positive light, it later became clear that other regulations contained within empowered the central government.

Under the Executive Presidency, regulations regarding the local administrations were made through Presidential decrees, without the need for the Parliament to make laws. These decrees stipulate the tutelage of the central government over the local administrations, too. In fact, the use of this power through Presidential decrees is in contravention of Article 127 in the Constitution, which stipulates that the administrative tutelage powers of the central government can only be exercised through laws. As such, the Presidential decrees giving Ministries the power of tutelage over the local administrations are unconstitutional.⁽⁶⁶⁾ Such regulations, bypassing the Parliament and consolidating the centralisation, and also practices in this context are the chief obstacle for Turkey’s democratisation.

In order to develop a democratic government in Turkey, radical Constitutional and legal reforms are required. Contrary to distorted accounts, empowered local administrations do not equal a federal structure. Forming larger regional units than the traditional local units of provinces and municipalities, and establishing autonomous administrations with legislative power in these regions would create a radical democratic transformation. It is clear that under a regional state system based on administration and services, the central power is balanced by the will of the communities through empowered local units, as democratic administrative functioning necessitates.⁽⁶⁷⁾ In answer to worries regarding a compromise of the unitary integrity of the state, it must be repeatedly stressed that strong local administrations do not equal a federal structure; this point must be properly explained. Federal states are unions of political entities with the right to self-determination. In comparison, with regional administrations as empowered local units, the right to self-determination belongs to the entire nation.⁽⁶⁸⁾ The taboos surrounding the Kurdish issue have always prevented the creation of strong local admin-

⁽⁶⁶⁾ Melikşah Yasin, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Türk İdari Teşkilat Hukukuna Etkileri”, **Anayasa Yargısı** 36(1), Ankara 2019, s.329, 330.

⁽⁶⁷⁾ Oktay Uygun, “Federalizm ve Bölgesel Özerklik Tartışmaları”, **Demokratik Anayasa**, Metis Yayınları, İstanbul 2012, s. 103-105.

⁽⁶⁸⁾ Atilla Nalbant, **Üniter Devlet**, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul 1997, 226.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile Meclisin kanun çıkarmasına ihtiyaç kalmadan yerel yönetimlere yönelik düzenlemeler yapılabilmektedir. Üstelik bu kararnameler merkezin yerel yönetimler üzerindeki vesayet yetkisini içeren türde olmuştur. Aslında Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle bu yetkinin kullanılması, merkezin idari vesayet yetkilerinin Anayasanın 127. maddesinin gereğince ancak kanunla yapılma zorunluluğuna da aykırılık taşımaktadır. Bakanlıklara, yerel yönetimler üzerinde vesayet yetkisi sağlayan Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri bu yönüyle Anayasa’ya da aykırıdır.⁽⁶⁶⁾ Bunun yanında Meclisi de devre dışı bırakan ve merkezileşmeyi daha da güçlü kılan bu tür düzenlemeler ve bu doğrultudaki uygulamalar esas olarak, Türkiye’nin başlıca demokratikleşme engellerini oluşturmaktadır.

Türkiye’de demokratik bir yönetim biçiminin geliştirilmesi köklü Anayasal ve yasal düzenlemelere gereksinim duymaktadır. Bu kapsamda, uzun zamandır önerilen güçlü yerel birimler, çarpıtılarak yansıtıldığı gibi federal yapı anlamına gelmemektedir. Geleneksel yerel birimler olan il ve belediyelerden daha geniş bölge birimlerinin oluşturulması ve bu bölgelerde yasama yetkisine sahip özerk yönetimlerin kurulması, köklü demokratik bir dönüşüm yaratacaktır. İdari-hizmet temelli bölgesel devlet yapısında, demokratik idari işleyişin gerektirdiği şekilde, merkezi iradenin, güçlü yerel birimler aracılığıyla topluluk iradeleri ile dengelemeceği açıktır.⁽⁶⁷⁾ Üniter devlet yapısından ödün verileceği kaygıları karşısında, güçlü yerel yönetimlerin federal yapı anlamına gelmediğinin vurgulanması ve bu konunun doğru bir şekilde anlatılması gerekmektedir. Federal devletler, kendi kendini belirleme hakkına sahip siyasal varlıklardan oluşan birliklerdir. Bunun karşısında, güçlü yerel birimler olarak bölgesel yönetimlerde, kendi kendini belirleme hakkı ulusun bütününe aittir.⁽⁶⁸⁾ Kürt meselesi etrafındaki tabular nedeniyle, güçlü yerel yönetim birimlerinin oluşturulması sürekli engellenmiştir. Ancak, ülkenin bütününde demokratik yönetim biçiminin yerleşmesinin, yerelin güçlü yetkilerle donatılmasından geçtiği görülmek zorundadır. Bu aynı zamanda, uygulanan hükümet sistemi ne olursa olsun, denge mekanizmasının köklü kuruluşu sayesinde demokratik işleyişin temelini oluşturacaktır.

⁽⁶⁶⁾ Melikşah Yasin, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Türk İdari Teşkilat Hukukuna Etkileri”, **Anayasa Yargısı** 36(1), Ankara 2019, s.329, 330.

⁽⁶⁷⁾ Oktay Uygun, “Federalizm ve Bölgesel Özerklik Tartışmaları”, **Demokratik Anayasa**, Metis Yayınları, İstanbul 2012, s. 103-105.

⁽⁶⁸⁾ Atilla Nalbant, **Üniter Devlet**, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul 1997, 226.

istrative units. However, we must realise that for a democratic government, local units must have extensive powers. Regardless of the governmental system in place, thanks to the deep-rooted establishment of a balance mechanism, this will also provide the basis for democratic functioning.

For Turkey, the question of which criteria and methods to use in the establishment of regions as powerful local administrations is quite an important one. Two options are considered. The first is to make legislative regulations ensuring the union of provinces with economic, social, cultural and historical ties. For this purpose, current provincial assemblies may be authorised. The second is for the Parliament to use its authority to establish regional administrations. These options may also be used simultaneously. Thus those provinces wishing to do so may unite of their own accord, and those who do not are decided by the Parliament. In the employment of the second option, “Regional Development Agencies,” regulated by law no. 5449 dated 2006 may also be used in determining regional borders. Decentralising methods may be developed through legal amendments. However, considering the importance of the issue in Turkey and in order to prevent claims of unconstitutionality, Constitutional amendments must be preferred over this.⁽⁶⁹⁾ The reasons for regionalisation may be grouped under the following categories: economics, security, politics and culture. For instance, Turkey’s South-eastern Anatolia Project (GAP) Regional Development Administration is an instance of regionalisation based on economics. Regionalisation based on political reasons is caused by the need for balancing the deadlocks and ineffectiveness of the central government by an autonomy requiring wider participation. As such, local powers participate in the national planning more efficiently. For Turkey, an administration-based regionalisation may be augmented by a tendency to democratise and to balance the central government.

Due to the horizontal loss of balance among the state bodies as a result of the Executive Presidency, a set of balancing methods for democratic functioning must be developed. Mechanisms regarding direct democracy must be developed and applied as instruments democratising the governmental system. In particular, the repeal of legislative regulations preventing pressure groups and public opposition from functioning efficiently is required for Turkey’s democratic development. There was a need for other centres of power to balance the ruling power even under the parliamentary system when the executive-legislative balance couldn’t be achieved; under this new system, a personalised rule approved by the legislative, the need to establish a dynamic of power between the central and the local is felt more strongly than ever.

⁽⁶⁹⁾ Uygun, “Federalizm ve Bölgesel Özerklik Tartışmaları”, ...s. 136,137.

Türkiye bakımından güçlü yerel yönetimler olarak bölgelerin oluşturulmasında kullanılacak ölçütler ve yöntemler konusu oldukça önemlidir. İki farklı yöntem üzerinde durulmaktadır. Birincisi; ekonomik, sosyal, kültürel ve tarihsel bağları nedeniyle yakın olan illerin birleşmesi sürecine olanak sağlayacak düzenlemele-re gidilmesidir. Bunun için mevcut il genel meclislerine yetki tanınabilir. İkincisi; Meclisin kullanacağı yetkiyle bölge yönetimlerinin oluşturulmasıdır. Bu iki yöntemin birlikte kullanılması da olanaklıdır. Yani, isteyen illerin kendi iradeleriyle birleşmesi, bu yola gitmeyen iller bakımından Meclisin karar vermesi. İkinci yöntem kullanıldığında, 2006 tarihli 5449 sayılı yasayla düzenlenen “Bölge Kalkınma Ajansları”, bölgesel sınırların belirlenmesinde dikkate alınabilir. Merkeziyetçiliğin azaltılmasını hedefleyen yöntemler, yasa değişikliği ile geliştirilebilir. Ancak konunun Türkiye’deki önemi ve olası Anayasa’ya aykırılık iddialarını önlemek için Anayasal düzenlemeler yolu tercih edilmelidir.⁽⁶⁹⁾ Bölgeselleşme nedenleri, ekonomik, güvenlik nedenleri, siyasal ve kültürel nedenler olarak sınıflandırılabilir. Örneğin, Türkiye’de Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP) Bölge kalkınma İdaresi, ekonomik nedene dayalı bölgeselleşmenin bir örneği şeklinde nitelendirilebilir. Siyasal nedene dayalı bölgeselleşme, merkezi devletteki tıkanma ve etkisizleşme karşısında, daha geniş katılımı gerektiren bir özerklik gereksiniminden doğar. Böylece, yerel güçler, ulusal planlamaya etkin bir şekilde katılma olanağı kazanır. Türkiye için idari temelde bir bölgeselleşme, aynı zamanda demokratikleşme ve merkezi yönetimi siyasal açıdan dengeleme yönelimiyle desteklenebilir.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi uygulaması sonucunda devlet organlarının, yatay düzlemdeki denge kaybı nedeniyle, demokratik işleyiş için denge sağlayıcı bir takım yöntemlerin geliştirilmesi şarttır. Doğrudan demokrasiye ilişkin mekanizmalar da, hükümet sistemi uygulamasını demokratikleştiren araçlar olarak geliştirilmeli ve uygulanmalıdır. Özellikle baskı gruplarının etkili faaliyet göstermelerini engelleyen, toplumsal muhalefeti önleyen yasal düzenlemelerin ortadan kaldırılması, Türkiye’nin siyasal koşulları karşısında demokratik gelişim için zorunludur. Parlamenter rejim koşullarında bile yasama-yürütme dengesinin sağlanamaması nedeniyle iktidarı kuşatabilecek güç odakları arayışı varken, yasama onaylı kişiselleşmiş iktidar karşısında dengenin, esas olarak, merkezi güç-yerel güç dengesine dönüştürülmesi zorunluluğu çok daha yoğun bir şekilde hissedilmektedir.

⁽⁶⁹⁾ Uygun, “Federalizm ve Bölgesel Özerklik Tartışmaları”, ...s. 136,137.

CONCLUSION

In Turkey, the first step toward democratisation and the rule of law is pursuing opportunities for social peace at every level. Resolving the social polarisation, which risks inciting political crises, and the economic crisis exacerbated by the Covid-19 pandemic is possible through more democracy, and the safeguarding of the rule of law. It is evident that the economic crisis will be exacerbated even further after the global pandemic. Economic welfare necessitates a democratic regime based on law. The true application of laws and the provision of a democratic regime can only be possible in an atmosphere of peace.

In Turkey, the ruling power has achieved an important experience with regard to preventing conflict with political methods, and went beyond securitarian measures. During the period when the political will to do so existed, a number of gains were made with regard to the advancement of democracy, the rise in economic welfare and the establishment of lawful government; we all remember these things. Essentially, the political will to return to these gains must be refreshed and renewed. Especially during this new period, there will be a vital requirement for the atmosphere of social peace necessitated by the gains in question.

The political will in Turkey is expected to expend its efforts in the direction of democratisation, the rule of law, legal safeguarding and social peace with a rational outlook, as it searches for a way out of the economic crisis exacerbated by the Covid-19 crisis. In a state where the law and democratic principles are not upheld, the problems cannot realistically be resolved. It must be realised that in a polarised society with a short and soon to be expired lease on governability, it is mandatory to seek rational resolutions in the context of the rule of law. Moving in the direction of democracy and social peace is clearly the key to resolving a number of complicated problems, including the global pandemic of Covid-19.

SONUÇ

Türkiye'de, her düzeyde toplumsal barış olanaklarının aranması, demokratikleşmenin ve hukukun üstünlüğünü sağlamanın ilk aşaması olarak saptanabilir. İçerisinde siyasal krizleri barındıran toplumsal kutuplaşmadan ve Covid-19 salgınıyla derinleşen ekonomik krizden çıkış da daha fazla demokrasi ve hukukun üstünlüğünün korunmasıyla mümkün olacaktır. Küresel salgın sonrasında ekonomik krizin daha da derinleşeceği aşikardır. Ekonomik refah, hukuka dayalı demokratik bir rejimi zorunlu kılmaktadır. Hukukun gerçek anlamıyla uygulanması ve demokratik bir rejimin sağlanması ise ancak, barış atmosferinin oluşmasıyla olanaklı olabilecektir.

Türkiye'de siyasi iktidar, güvenlikçi tedbirlerin ötesinde, siyasal yöntemlerle çatışmanın önlenmesi hususunda önemli bir deneyimi gerçekleştirdi. Bu yönlü iradenin hakim olduğu dönemde; demokrasinin ilerletilmesi, ekonomik refahın yükseltilmesi ve hukuka dayalı yönetim biçiminin yerleştirilmesi kazanımları konusunda hafızalar tazedir. Öz olarak yapılması gereken, bu kazanımlara geri dönüşünü sağlayacak siyasi iradenin yenilenmesidir. Özellikle yeni dönemde, söz konusu kazanımların zorunlu kıldığı toplumsal barış atmosferine duyulan gereksinim, yaşamsal düzeyde olacaktır.

Türkiye'de siyasi iradenin, Covid-19 salgını sürecinde daha da derinleşme eğilimine giren ekonomik krizden çıkış yollarını ararken, rasyonel bir bakış açısıyla, demokratikleşmeyi, hukukun üstünlüğünü, hukuk güvenliğini ve toplumsal barışı sağlama yönünde çaba içine girmesi beklenmektedir. Hukukun ve demokratik ilkelerin uygulanmadığı bir ülkede sorunların gerçekçi çözüm olanağı bulunmamaktadır. Yönetilebilirlik süresi sınırlı kutuplaşmış bir toplum karşısında, hukukun üstünlüğü yoluyla akılcı çözümlerin üretilmesi olanaklarının olduğu toplum arayışına dönüşmesinin zorunlu olduğu görülmelidir. Demokrasiyi ve toplumsal barışı geliştirecek adımların, Covid-19 gibi küresel salgın da dahil, içine girilen bir çok karmaşık sorunun üstesinden gelmenin anahtarı olduğu açıktır.

DPI AIMS AND OBJECTIVES

Aims and objectives of DPI include:

- >> To contribute to broadening bases and providing new platforms for discussion on establishing a structured public dialogue on peace and democracy building.
- >> To provide opportunities, in which different parties are able to draw on comparative studies, analyse and compare various mechanisms used to achieve positive results in similar cases.
- >> To create an atmosphere whereby different parties share knowledge, ideas, concerns, suggestions and challenges facing the development of a democratic solution in Turkey and the wider region.
- >> To support, and to strengthen collaboration between academics, civil society and policy-makers.
- >> To identify common priorities and develop innovative approaches to participate in and influence democracy-building.
- >> Promote and protect human rights regardless of race, colour, sex, language, religion, political persuasion or other belief or opinion.

DPI aims to foster an environment in which different parties share information, ideas, knowledge and concerns connected to the development of democratic solutions and outcomes. Our work supports the development of a pluralistic political arena capable of generating consensus and ownership over work on key issues surrounding democratic solutions at political and local levels.

We focus on providing expertise and practical frameworks to encourage stronger public debates and involvements in promoting peace and democracy building internationally. Within this context DPI aims to contribute to the establishment of a structured public dialogue on peace and democratic advancement, as well as to widen and create new existing platforms for discussions on peace and democracy building. In order to achieve this we seek to encourage an environment of inclusive, frank, structured discussions whereby different parties are in the position to openly share knowledge, concerns and suggestions for democracy building and strengthening across multiple levels.

DPI's objective throughout this process is to identify common priorities and develop innovative approaches to participate in and influence the process of finding democratic solutions. DPI also aims to support and strengthen collaboration between academics, civil society and policy-makers through its projects and output. Comparative studies of relevant situations are seen as an effective tool for ensuring that the mistakes of others are not repeated or perpetuated. Therefore we see comparative analysis of models of peace and democracy building to be central to the achievement of our aims and objectives.

DEMOKRATİK GELİŞİM ENSTİTÜSÜ'NÜN AMAÇLARI VE HEDEFLERİ

DPI'nın amaçları ve hedefleri:

- >> Barışın ve demokrasinin inşası üzerine yapılandırılmış bir kamusal diyalogun oluşması için gerekli olan tartışma ortamının geliştirilmesi ve genişletilmesi.
- >> Farklı kesimlerin karşılaştırmalı çalışmalar vesilesiyle bir araya gelerek, farklı dünya örnekleri özelinde benzer durumlarda olumlu sonuçlar elde etmek için kullanılmış çeşitli mekanizmaları incelemesine ve analiz etmesine olanak sağlamak. Farklı kesimlerin bir araya gelerek Türkiye ve daha geniş bir coğrafyada demokratik bir çözümün geliştirilmesine yönelik bilgilerini, düşüncelerini, endişelerini, önerilerini, kaygılarını ve karşılaşılan zorlukları paylaştığı bir ortam yaratmak. Akademisyenler, sivil toplum örgütleri ve karar alıcılar arasındaki işbirliğinin desteklemek ve güçlendirmek.
- >> Ortak öncelikleri belirlemek ve demokrasi inşası sürecini ve sürece katılımı etkileyecek yenilikçi yaklaşımlar geliştirmek. Din, dil, ırk, renk, cinsiyet, siyasi görüş ve inanç farkı gözetmeksizin insan haklarını teşvik etmek ve korumak.

Demokratik Gelişim Enstitüsü (DPI), Türkiye'de demokratik bir çözümün geliştirilmesi için, farklı kesimlerin bir araya gelerek bilgilerini, fikirlerini, kaygılarını ve önerilerini paylaştıkları bir ortamı teşvik etmeyi amaçlamaktadır. Çalışmalarımız, demokratik çözümün sağlanması için kilit önem taşıyan konularda fikir birliğine varma ve uzlaşılan konuları sahiplenme yeteneğine sahip çoğulcu bir siyasi alanın geliştirilmesini desteklemektedir.

Kurum olarak güçlü bir kamusal tartışmayı; barışı ve demokrasiyi uluslararası düzeyde geliştirmeye yönelik katılımları teşvik etmek için uzmanlığa ve pratiğe dayalı bir bakış açısıyla hareket ediyoruz. Bu çerçevede barış ve demokratik ilerleme konusunda yapılandırılmış bir kamusal tartışmanın oluşturulmasına katkıda bulunmayı; barış ve demokrasi inşası tartışmaları için yeni platformlar yaratmayı ve mevcut platformları genişletmeyi amaçlıyoruz.

Bu amaçlara ulaşabilmenin gereği olarak, farklı kesimlerin demokrasinin inşası ve güçlendirmesi için bilgilerini, endişelerini ve önerilerini açıkça paylaşabilecekleri kapsayıcı, samimi ve yapılandırılmış tartışma ortamını çeşitli seviyelerde teşvik etmeye çalışıyoruz. DPI olarak farklı projelerimiz aracılığıyla akademi, sivil toplum ve karar alıcılar arasındaki işbirliğini desteklemeyi ve güçlendirmeyi de hedefliyoruz.

BOARD MEMBERS YÖNETİM KURULU ÜYELERİ



Kerim Yıldız (Chief Executive Officer / İcra Kurulu Başkanı)

Kerim Yıldız is an expert in conflict resolution, peacebuilding, international human rights law and minority rights, having worked on numerous projects in these areas over his career. Yıldız has received a number of awards, including from the Lawyers Committee for Human Rights for his services to protect human rights and promote the rule of law in 1996, and the Sigrid Rausing Trust's Human Rights award for Leadership in Indigenous and Minority Rights in 2005. Yıldız is also a recipient of the 2011 Gruber Prize for Justice. He has also written extensively on international humanitarian law, conflict, and various human rights mechanisms.

Kerim Yıldız çatışma çözümü, barışın inşası, uluslararası insan hakları ve azınlık hakları konusunda uzman bir isimdir ve kariyeri boyunca bu alanlarda çok çeşitli projelerde çalışmıştır. Kerim Yıldız, 1996 yılında insan haklarının korunması ve hukuk kurallarının uygulanması yönündeki çabalarından ötürü İnsan Hakları İçin Avukatlar Komitesi Ödülü'ne, 2005'te Sigrid Rausing Trust Vakfı'nın Azınlık Hakları alanında Liderlik Ödülü'ne ve 2011'de ise Gruber Vakfı Uluslararası Adalet Ödülü'ne layık görülmüştür. Uluslararası insan hakları hukuku, insancıl hukuk ve azınlık hakları konularında önemli bir isim olan Yıldız, uluslararası insan hakları hukuku ve insan hakları mekanizmaları üzerine çok sayıda yazılı esere sahiptir.



Nicholas Stewart QC (Chair / Yönetim Kurulu Başkanı)

Nicholas Stewart, QC, is a barrister and Deputy High Court Judge (Chancery and Queen's Bench Divisions) in the United Kingdom. He is the former Chair of the Bar Human Rights Committee of England and Wales and former President of the Union Internationale des Avocats. He has appeared at all court levels in England and Wales, before the Privy Council on appeals from Malaysia, Singapore, Hong Kong and the Bahamas, and in the High Court of the Republic of Singapore and the European Court of Human Rights. Stewart has also been the chair of the Dialogue Advisory Group since its founding in 2008.

Tecrübeli bir hukukçu olan Nick Stewart Birleşik Krallık Yüksek Mahkemesi (Chancery and Queen's Bench Birimi) ikinci hâkimidir. Geçmişte İngiltere ve Galler Barosu İnsan Hakları Komitesi Başkanlığı (Bar Human Rights Committee of England and

Wales) ve Uluslararası Avukatlar Birliği (Union Internationale des Avocats) başkanlığı görevlerinde bulunmuştur. İngiltere ve Galler'de gerçekleşen ve Malezya, Singapur, Hong Kong, Bahamalar, Singapur ve Avrupa İnsan Hakları mahkemelelerinin temyiz konseylerinde görüş bildirdi. Stewart, 2008'deki kuruluşundan bu yana Diyalog Danışma Grubunun başkanlığını da yürütüyor.



Priscilla Hayner

Priscilla Hayner is co-founder of the International Center for Transitional Justice and is currently on the UN Department of Political Affairs Standby Team of Mediation Experts. She is a global expert on truth commissions and transitional justice initiatives and has authored several books on these topics, including *Unspeakable Truths*, which analyses truth commissions globally. Hayner has recently engaged in the recent Colombia talks as transitional justice advisor to Norway, and in the 2008 Kenya negotiations as human rights advisor to former UN Secretary-General Kofi Annan and the United Nations-African Union mediation team. Hayner has also worked significantly in the implementation stages following a peace agreement or transition, including Sierra Leone in 1999 and South Sudan in 2015.

Geçiş Dönemi Adaleti için Uluslararası Merkez'in (International Center for Transitional Justice) kurucularından olan Priscilla Hayner, aynı zamanda BM Kıdemli Arabuluculuk Danışmanları Ekibi'ndedir. Hakikat komisyonları, geçiş dönemi adaleti inisiyatifleri ve mekanizmaları konusunda küresel bir uzman olan Hayner, hakikat komisyonlarını küresel olarak analiz eden Unspeakable Truths (Konulmayan Gerçekler) da dahil olmak üzere, alanda pek çok yayına sahiptir. Hayner, yakın zamanda Kolombiya barış görüşmelerinde Norveç'in geçiş dönemi adaleti danışmanı olarak ve 2008 Kenya müzakerelerinde eski BM Genel Sekreteri Kofi Annan ve Birleşmiş Milletler-Afrika Birliği arabuluculuk ekibinin insan hakları danışmanı olarak görev yapmıştır. Hayner, 1999'da Sierra Leone ve 2015'te Güney Sudan da dahil olmak üzere birçok ülkede, barış anlaşması ve geçiş sonrası uygulamaları konusunda çalışmalar yapmıştır.



Arild Humlen

Arild Humlen is a lawyer and Director of the Norwegian Bar Association's Legal Committee. He is widely published within a number of jurisdictions, with emphasis on international civil law and human rights, and he has lectured at the law faculty of several universities in Norway. Humlen is the recipient of the Honor Prize of the Bar Association of Oslo for his work on the rule of law and in 2015 he was awarded the Honor Prize from the international organisation Save the Children for his efforts to strengthen the legal rights of children.

Hukukçu olan Arild Humlen aynı zamanda Norveç Barosu Hukuk Komitesi'nin direktörüdür. Uluslararası medeni hukuk ve insan hakları gibi yargı alanları üzerine çok sayıda yazısı yayınlanmış, Norveç'te bir dizi hukuk fakültesinde ders vermiştir. Oslo Barosu bünyesinde Sığınmacılık ve Göçmenlik Hukuku Davaları Çalışma Grubu başkanı olarak yaptığı çalışmalardan dolayı Oslo Barosu Onur Ödülü'ne layık görülmüştür.



Jacki Muirhead

Jacki Muirhead was appointed Chambers Administrator at Devereux Chambers, London, UK, in November 2015. Her previous roles include Practice Director at FJ Cleveland LLP, Business Manager at Counsels' Chambers Limited and Deputy Advocates Clerk at the Faculty of Advocates, UK.

Şu anda Devereux Chambers isimli hukuk firmasında üst düzey yönetici olarak görev yapan Jacki Muirhead bu görevinden önce Cleveland Hukuk Firması çalışma direktörü, Counsel's Chambers Limited isimli hukukçular odasında şef katip ve Avukatlar Fakültesi'nde (Faculty of Advocates) pazarlama müdürü olarak çalışmıştır.



Antonia Potter Prentice

Antonia Potter Prentice is currently the Director of Alliance 2015 – a global network of humanitarian and development organisations. Prentice has extensive experience on a range of humanitarian, development, peacemaking and peacebuilding issues through her previous positions, including interim Senior Gender Adviser to the Joint Peace Fund for Myanmar and providing technical advice to the Office of the Special Envoy of the UN Secretary General to the Yemen peace process. Prentice has also been involved in various international organisations including UN Women, Dialogue Advisory Group, and Centre for Humanitarian Dialogue. Prentice co-founded the Athena Consortium as part of which she acts as Senior Manager on Mediation Support, Gender and Inclusion for the Crisis Management Initiative (CMI) and as Senior Adviser to the European Institute for Peace (EIP).

Antonia Potter Prentice, insani yardım kuruluşlarının ve kalkınma örgütlerinin küresel ağı olan İttifak 2015'in direktörüdür. Prentice, Myanmar için Ortak Barış Fonu'na geçici Kıdemli Cinsiyet Danışmanı ve Birleşmiş Milletler Genel Sekreteri Yemen Özel Elçisi Ofisi'ne teknik tavsiyeler vermek de dahil olmak üzere insancıl faaliyetler, kalkınma, barış yapma ve barış inşası gibi konularda sivil toplum bünyesinde 17 yıllık bir çalışma tecrübesine sahiptir. BM Kadınları, Diyalog Danışma Grubu ve İnsani Yardım Diyalogu Merkezi gibi çeşitli uluslararası örgütlerde görev yapan Prentice, kurucuları arasında yer aldığı Athena Konsorsiyomu Arabuluculuk Desteği, Toplumsal Cinsiyet ve Kaynaştırma için Kriz Yönetimi İnisiyatifi'nde yöneticilik ve Avrupa Barış Enstitüsü'ne (EIP) başdanışmanlık yapmaktadır.



Catherine Woollard

Catherine Woollard is the current Secretary General for ECRE, the European Council for Refugees and Exiles, a pan-European alliance of 96 NGOs protecting and advancing the rights of refugees, asylum seekers and displaced persons. Previously she served as the Director of the Brussels Office of Independent Diplomat, and from 2008 to 2014 she was the Executive Director of the European Peacebuilding Liaison Office (EPLO) – a Brussels-based network of not-for-profit organisations working on conflict prevention and peacebuilding. She also held the positions of Director of Policy, Communications and Comparative Learning at Conciliation Resources, Senior Programme Coordinator (South East Europe/CIS/Turkey) at Transparency International and Europe/Central Asia Programme Coordinator at Minority Rights Group International. Woollard has additionally worked as a consultant advising governments on anti-corruption and governance reform, as a lecturer in political science, teaching and researching on the EU and international politics, and for the UK civil service.

Catherine Woollard, Avrupa Mülteci ve Sürgünler Konseyi (ECRE) Genel Sekreteri'dir. ECRE, Avrupa ülkelerinin ittifakına dayalı ve uluslararası koruma alanında çalışan yaklaşık 96 sivil toplum kuruluşunun üye olduğu bir ağıdır. Geçmişte Bağımsız Diplomatlar Grubu'nun Brüksel Ofis Direktörü olarak çalışan Woollard 2008-2014 yılları arasında çatışmanın önlenmesi ve barışın inşası üzerine çalışan sivil toplum kuruluşlarının oluşturduğu bir ağ olan Avrupa Barış İnşası İrtibat Bürosu'nun direktörü olarak görev yapmıştır. Conciliation Resources'da Siyaset, İletişim ve Karşılaştırmalı Öğrenme Birimi Direktörü, Transparency International'da Güneydoğu Avrupa ve Türkiye Kıdemli Program Koordinatörü, Minority Rights Group'da Avrupa ve Orta Asya Program Koordinatörü olarak görev yapmıştır. Hükümetlere yolsuzluk konusunda danışmanlık hizmeti vermiş, akademisyen olarak Birleşik Krallık'taki kamu kurumu çalışanlarına siyaset bilimi, AB üzerine eğitim ve araştırma ve uluslararası politika alanlarında dersler vermiştir.

COUNCIL OF EXPERTS UZMANLAR KURULU ÜYELERİ



Bertie Ahern

Bertie Ahern is the former Taoiseach (Prime Minister) of Ireland, a position to which he was elected following numerous Ministerial appointments as well as that of Deputy Prime Minister. A defining moment of Mr Ahern's three terms in office as Taoiseach was the successful negotiation of the Good Friday Agreement in April 1998. Mr Ahern held the Presidency of the European Council in 2004, presiding over the historic enlargement of the EU to 27 member states. Since leaving Government in 2008 Mr Ahern has dedicated his time to conflict resolution and is actively involved with many groups around the world. Current roles include Co-Chair of The Inter Action Council; Member of the Clinton Global Initiative; Member of the International Group dealing with the conflict in the Basque Country; Honorary Adjunct Professor of Mediation and Conflict Intervention in NUI Maynooth; Member of the Kennedy Institute of NUI Maynooth; Member of the Institute for Cultural Diplomacy, Berlin; Member of the Varkey Gems Foundation Advisory Board; Member of Crisis Management Initiative; Member of the World Economic Forum Agenda Council on Negotiation and Conflict Resolution; Member of the IMAN Foundation; Advisor to the Legislative Leadership Institute Academy of Foreign Affairs; Senior Advisor to the International Advisory Council to the Harvard International Negotiation Programme; and Director of Co-operation Ireland.

Tecrübeli bir siyasetçi olan Bertie Ahern bir dizi bakanlık görevinden sonra İrlanda Cumhuriyeti Başbakanı olarak görev yapmıştır. Bertie Ahern'in başbakanlık yaptığı dönemdeki en belirleyici gelişme 1998 yılının Nisan ayında Hayırlı Cuma Anlaşmasıyla sonuçlanan barış görüşmesi müzakerelerinin başlatılması olmuştur. Ahern, 2004 yılında Avrupa Konseyi başkanlığı görevini yürütürken Avrupa Birliği'nin üye ülke sayısının 27'ye çıktığı tarihsel süreçte payı olan en önemli isimlerden biri olmuştur. 2008 yılından bu yana aktif siyasetten çekilen Bertie Ahern o tarihten bu yana bütün zamanını çatışma çözümü çalışmalarına ayırmakta ve bu amaçla pek çok grupta temaslarda bulunmaktadır. Ahern'in hali hazırda sahip olduğu ünvanlar şunlardır: The Inter Action Council Eşbaşkanlığı, Clinton Küresel İnisiyatifi Üyeliği, Bask Ülkesindeki Çatışma Üzerine Çalışma Yürüten Uluslararası Grup Üyeliği, İrlanda Ulusal Üniversitesi Arabuluculuk ve Çatışmaya Müdahale Bölümü Fahri Profesörlüğü, Berlin Kültürel Diplomasi Enstitüsü Üyeliği, Varkey Gems Vakfı Danışma Kurulu Üyeliği, Kriz İdaresi İnisiyatifi Üyeliği, Dünya Ekonomik Forumu Müzakere ve Çatışma Çözümü Forumu Konsey Üyeliği, Harvard Uluslararası Müzakere Programı Uluslararası Danışmanlar Konseyi Başdanışmanı.



Dermot Ahern

Dermot Ahern is a former Irish Member of Parliament and Government Minister and was a key figure for more than 20 years in the Irish peace process, including in negotiations for the Good Friday Agreement and the St Andrews Agreement. He also has extensive experience at the EU Council level, including as a key negotiator and signatory to the Constitutional and Lisbon Treaties. In 2005, he was appointed by the then UN Secretary General Kofi Annan, to be a Special Envoy on the issue of UN Reform.

Geçmişte İrlanda Parlamentosu milletvekilliği ve kabinede bakanlık görevlerinde bulunan Dermot Ahern, 20 yıldan fazla bir süre İrlanda barış sürecinde anahtar bir rol oynamıştır ve bu süre içinde Belfast Anlaşması (Hayırlı Cuma Anlaşması) ve St. Andrews Anlaşması için yapılan müzakerelere dahil olmuştur. AB Konseyi seviyesinde de önemli tecrübeleri olan Ahern, AB Anayasası ve Lizbon Antlaşmaları sürecinde de önemli bir arabulucu ve imzacı olmuştur. 2005 yılında dönemin Birleşmiş Milletler Genel Sekreteri Kofi Annan tarafından BM Reformu konusunda özel temsilci olarak atanmıştır.



Prof. Dr. Aşkın Asan

Professor Dr. Aşkın Asan is an executive board member of the Maarif Foundation, a member of Turkey's Democracy Platform, and a faculty member at Istanbul Ticaret University. Elected as a Member of the Turkish Grand National Assembly from Ankara, Prof. Dr. Asan served as a vice president of the Parliamentary Assembly of the Mediterranean and was a member of the Turkish Delegation of the Parliamentary Union of the Organisation of the Islamic Conference during her time in parliamentary office. She is a former Deputy Minister of Family and Social Policies (2011-2014) and was Rector of Avrasya University in Trabzon between 2014-2017.

Maarif Vakfı Mütevelli Heyeti üyesi ve Türkiye Demokrasi Platformu kurucu üyesi olan Aşkın Asan, 23. Dönem'de Ankara Milletvekili olarak Parlamentoda görev yaptı. TBMM'de Akdeniz Parlamenter Asamblesi (APA) Türk Grubu Başkanı, Milli Eğitim, Gençlik ve Spor Komisyonu ve İKÖPAB Türk Grubu Üyesi oldu. 2011-2014 Yılları arasında Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı Bakan Yardımcısı görevini yürüttü. 2014-2017 yılları arasında Avrasya Üniversitesi'nin rektörlüğünü yapan Asan, şu an İstanbul Ticaret Üniversitesi öğretim üyesidir.



Prof. Dr. Mehmet Asutay

Professor Dr. Mehmet Asutay is a Professor of Middle Eastern and Islamic Political Economy & Finance at the Durham University Business School, UK. He researches, teaches and supervises research on Islamic political economy and finance, Middle Eastern economic development and finance, the political economy of the Middle East, including Turkish and Kurdish political economies. He is the Director of the Durham Centre for Islamic Economics and Finance and the Managing Editor of the Review of Islamic Economics, as well as Associate Editor of the American Journal of Islamic Social Science. He is the Honorary Treasurer of the BRISMES (British Society for Middle Eastern Studies); and of the IAIE (International Association for Islamic Economics).

Dr. Mehmet Asutay, İngiltere'deki Durham Üniversitesi'nin İşletme Fakültesi'nde Ortadoğu'nun İslami Siyasal Ekonomisi ve Finansı alanında profesör olarak görev yapmaktadır. Asutay Türk ve Kürt siyasal ekonomisi, İslami siyasal ekonomi, ve Ortadoğu'da siyasal ekonomi konularında dersler vermekte, araştırmalar yapmakta ve yapılan araştırmalara danışmanlık yapmaktadır.



Ali Bayramoğlu

Ali Bayramoğlu is a writer and political commentator. Since 1994, he has contributed as a columnist for a variety of newspapers. He is currently a columnist for Al-Monitor. He is a member of the former Wise Persons Committee in Turkey, established by then-Prime Minister Erdoğan.

Yazar ve siyaset yorumcusu olan Ali Bayramoğlu uzun yıllar günlük yayınlanan Yeni Şafak gazetesinde köşe yazarlığı yapmıştır. Recep Tayyip Erdoğan'ın başbakanlığı döneminde oluşturulan Akil İnsanlar Heyetinde yer almıştır. Bayramoğlu köşe yazılarına şu an Al-Monitor'de devam etmektedir.



Prof. Christine Bell

Professor Christine Bell is a legal expert based in Edinburgh, Scotland. She is Professor of Constitutional Law and Assistant Principal (Global Justice) at the University of Edinburgh, Co-director of the Global Justice Academy, and a member of the British Academy.

She was chairperson of the Belfast-based human rights organization, the Committee on the Administration of Justice, from 1995-7, and a founder member of the Northern Ireland Human Rights Commission established under the terms of

the Belfast Agreement. In 1999 she was a member of the European Commission's Committee of Experts on Fundamental Rights. She is an expert on transitional justice, peace negotiations, constitutional law and human rights law. She regularly conducts training on these topics for diplomats, mediators and lawyers, has been involved as a legal advisor in a number of peace negotiations, and acted as an expert in transitional justice for the UN Secretary-General, the Office of the High Commissioner for Human Rights, and UNIFEM.

İskoçya'nın başkenti Edinburgh'ta faaliyet yürüten bir hukukçudur. Edinburgh Üniversitesi'nde Anayasa hukuku profesörü olarak ve aynı üniversite bünyesindeki Küresel Adalet Projesinde Müdür yardımcısı olarak görev yapmaktadır. İngiliz Akademisi üyesi de olan Bell, 1995-1997 yılları arasında Belfast merkezli İnsan Hakları örgütü Adalet İdaresi Komisyonu başkanı ve Belfast Anlaşması şartları çerçevesinde kurulan Kuzey İrlanda İnsan Hakları Komisyonu kurucu üyesi olarak görev yaptı. 1999'da ise Avrupa Komisyonu Temel Haklar Uzmanlar Komitesi üyeliğinde bulundu. Temel uzmanlık alanları Geçiş Dönemi Adaleti, Barış Müzakereleri, Anayasa Hukuku ve İnsan Hakları olan Prof. Bell, aynı zamanda bu konularda diplomat, arabulucu ve hukukçulara eğitim vermekte, BM Genel Sekreterliği, İnsan Hakları Yüksek Komiserliği Ofisi ve UNIFEM'in de dahil olduğu kurumlarda hukuk danışmanı olarak görev yapmaktadır.



Cengiz Çandar

Cengiz Çandar is currently a columnist for Al-Monitor, a widely respected online magazine that provides analysis on Turkey and the Middle East. He is a former war correspondent and an expert on the Middle East. He served as a special adviser to the former Turkish president, Turgut Ozal. Cengiz Çandar is a Distinguished Visiting Scholar at the Stockholm University Institute for Turkish Studies (SUITS).

Kıdemli bir gazeteci ve köşe yazarı olan Çandar uzun yıllar Radikal gazetesi için köşe yazarlığı yapmıştır. Al Monitor haber sitesinde köşe yazarlığı yapmaktadır. Ortadoğu konusunda önemli bir uzman olan Çandar, bir dönem savaş muhabiri olarak çalışmış ve Türkiye eski Cumhurbaşkanı merhum Turgut Özal'a özel danışmanlık yapmıştır.



Andy Carl

Andy Carl is an independent expert on conflict resolution and public participation in peace processes. He believes that building peace is not an act of charity but an act of justice. He co-founded and was Executive Director of Conciliation Resources. Previously, he was the first Programme Director with International Alert. He is currently an Honorary Fellow of Practice at the School of Law, University of Edinburgh. He serves as an adviser to a number of peacebuilding initiatives including the Inclusive Peace and Transition Initiative at the Graduate Institute in Geneva, the Legal Tools for Peace-Making Project in Cambridge, and the Oxford Research Group, London.

Andy Carl çatışma çözümü ve barış süreçlerine kamusal katılımın sağlanması üzerine çalışan bağımsız bir uzmandır. Barışın inşasının bir hayırseverlik faaliyetinden ziyade adaletin yerine getirilmesi çabası olduğuna inanan Carl, çatışma Çözümü alanında çalışan etkili kurumlardan biri olan Conciliation Resources'un kurucularından biridir. Bir dönem Uluslararası Uyarı (International Alert) isimli kurumda Program Direktörü olarak görev yapan Carl, halen Edinburgh Üniversitesi Hukuk Fakültesi bünyesinde Fahri Bilim Kurulu Üyesi olarak görev yapmaktadır. Barış inşası üzerine çalışan Cenevre Mezunlar İnsiyatifi bünyesindeki Barış ve Geçiş Dönemi İnsiyatifi, Cambridge'te yürütülen Barışın İnşası için Yasal Araçlar Projesi ve Londra'da faaliyet yürüten Oxford Araştırma Grubu gibi bir dizi kurum ve oluşuma danışmanlık yapmaya devam etmektedir.



Dr. Vahap Coşkun

Dr. Vahap Coşkun is a Professor of Law at University of Dicle in Diyarbakır where he also completed his bachelor's and master's degrees in law. Coşkun received his PhD from Ankara University Faculty of Law. He has written for Serbestiyet and Kurdistan24 online newspaper. He has published books on human rights, constitutional law, political theory and social peace. Coşkun was a member of the former Wise Persons Commission in Turkey (Central Anatolian Region).

Dr. Vahap Coşkun Diyarbakır'da, Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi'nde öğretim üyesidir. Lisans ve lisansüstü eğitimini Dicle Üniversitesi'nde tamamladıktan sonra Ankara Üniversitesi'nde Hukuk Doktoru tamamlamıştır. Serbestiyet ve Kurdistan 24 online gazetesinde makale yazan Coşkun, insan hakları, anayasa hukuku, siyasal teori ve toplumsal barış konulu kitaplar yayınlamıştır. Coşkun, Akil İnsanlar Komisyonu'nun İç Anadolu bölgesi üyesiydi.



Ayşegül Doğan

Ayşegül Doğan is a journalist who has conducted interviews, created news files and programmes for independent news platforms. She studied at the Faculty of Cultural Mediation and Communications at Metz University, and Paris School of Journalism. As a student, she worked at the Ankara bureau of Agence-France Presse (AFP), the Paris bureau of Courier International and at the Kurdish service of The Voice of America. She worked as a programme creator at Radyo Ekin, and as a translator-journalist for the Turkish edition of Le Monde Diplomatique. She was a lecturer at the Kurdology department of National Institute of Oriental Languages and Civilizations in Paris. She worked on political communications for a long time. From its establishment in 2011 to its closure in 2016, she worked as a programmes coordinator at IMC TV. She prepared and presented the programme “Gündem Müzakere” on the same channel.

Bağımsız haber platformlarına özel röportaj, haber dosyası ve programlar hazırlayan gazeteci Ayşegül Doğan; Metz Üniversitesi Medyasyon Kültürel ve İletişim Fakültesi'nin ardından eğitimine Paris Yüksek Gazetecilik Okulu'nda devam etti. Okul yıllarında, Fransız Haber Ajansı-AFP'nin Ankara, Courier International'ın Paris bürosunda ve Amerika'nın Sesi Kürtçe servisinde gazeteciliği deneyimledi. Radyo Ekin'de programcı, Le Monde Diplomatique Türkçe'de çevirmen gazeteci olarak çalıştı. Paris'te yaşadığı süre içinde Doğu Dilleri ve Medeniyetleri Enstitüsü Kürdoloji bölümünde okutmanlık yaptı. Uzunca bir süre siyaset iletişimi ile ilgilendi. 2011'de kurulan IMC TV 2016'da kapatılana dek; program koordinatörü olarak çalıştı. Aynı kanalda “Gündem Müzakere” programını hazırladı ve sundu. Halen ülkesindeki pek çok meslektaş gibi etik ilkelere bağlı; bağımsız bir gazeteci olarak çalışma arayış, istek ve heyecanını koruyor.



Prof. Dr. Fazıl Hüsnü Erdem

Dr. Fazıl Hüsnü Erdem is Professor of Constitutional Law and Head of the Department of Constitutional Law at Dicle University, Diyarbakır. In 2007, Erdem was a member of the commission which was established to draft a new constitution to replace the Constitution of 1982 which was introduced following the coup d'état of 1980. Erdem was a member of the Wise Persons Committee in Turkey, established by then Prime Minister Erdoğan, in the team that was responsible for the South-eastern Anatolia Region.

Fazıl Hüsnü Erdem Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Anayasa Hukuku Anabilim Dalı Başkanıdır. 2007'de, 1980 darbesinin takiben yürürlüğe giren 1982 darbe anayasasını değiştirmek üzere kurulan yeni anayasa hazırlama komisyonunda yer almıştır. Erdem, 2013'de Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti tarafından Demokratik açılım ve çözüm süreci kapsamında oluşturulan Akil İnsanlar Heyeti üyesidir.



Prof. Dr. Salomón Lerner Febres

Professor Dr. Salomón Lerner Febres holds a PhD in Philosophy from Université Catholique de Louvain. He is Executive President of the Center for Democracy and Human Rights and Professor and Rector Emeritus of Pontifical Catholic University of Peru. He is former President of the Truth and Reconciliation Commission of Peru. Prof. Lerner has given many talks and speeches about the role and the nature of university, the problems of scholar research in higher education and about ethics and public culture. Furthermore, he has participated in numerous conferences in Peru and other countries about violence and pacification. In addition, he has been a speaker and panellist in multiple workshops and symposiums about the work and findings of the Truth and Reconciliation Commission of Peru. He has received several honorary doctorates as well as numerous recognitions and distinctions of governments and international human rights institutions.

Prof. Salomón felsefe alanındaki doktora eğitimini Belçika'daki Université Catholique de Louvain'de tamamlamıştır. Peru'daki Pontifical Catholic Üniversitesi'nin onursal rektörü sıfatını taşıyan Prof. Salomón Lerner Febres, aynı üniversite bünyesindeki Demokrasi ve İnsan Hakları Merkezi'nin de başkanlığını yapmaktadır. Peru Hakikat ve Uzlaşma Komisyonu eski başkanıdır. Üniversitenin rolü ve doğası, akademik çalışmalarda karşılaşılan zorluklar, etik ve kamu kültürü konulu çok sayıda konuşma yapmış, şiddet ve pasifizm konusunda Peru başta olmak üzere pek çok ülkede yapılan konferanslara konuşmacı olarak katılmıştır.



Prof. Mervyn Frost

Professor Mervyn Frost teaches International Relations, and was former Head of the Department of War Studies, at King's College London, UK. He was previously Chair of Politics at the University of Natal, Durban, South Africa and was President of the South African Political Studies Association. He currently sits on the editorial boards of International Political Sociology and the Journal of International Political Theory, among others. He is an expert on human rights in international relations, humanitarian intervention, justice in world politics, democratising global governance, the just war tradition in an era of New Wars, and ethics in a globalising world.

Londra'daki King's College'in Savaş Çalışmaları bölümünün başkanlığını yapmaktadır. Daha önce Güney Afrika'nın Durban şehrindeki Natal Üniversitesi'nde Siyaset Bilimi bölümünün başkanlığını yapmıştır. Güney Afrika Siyaset Çalışmaları Enstitüsü Başkanlığı görevinde de bulunan Profesör Frost, İnsan Hakları ve Uluslararası İlişkiler, İnsancıl Müdahale, Dünya Siyasetinde Adalet, Küresel Yönetimin Demokratikleştirilmesi, Yeni Savaşlar Döneminde Adil Savaş Geleneği ve Küreselleşen Dünyada Etik gibi konularda uzman bir isimdir.



Martin Griffiths

Martin Griffiths is a senior international mediator and currently the UN's Envoy to Yemen. From 1999 to 2010 he was the founding Director of the Centre for Humanitarian Dialogue in Geneva where he specialised in developing political dialogue between governments and insurgents in a range of countries across Asia, Africa and Europe. He is a co-founder of Inter Mediate, a London based NGO devoted to conflict resolution, and has worked for international organisations including UNICEF, Save the Children, Action Aid, and the European Institute of Peace. Griffiths has also worked in the British Diplomatic Service and for the UN, including as Director of the Department of Humanitarian Affairs (Geneva), Deputy to the Emergency Relief Coordinator (New York), Regional Humanitarian Coordinator for the Great Lakes, Regional Coordinator in the Balkans and Deputy Head of the Supervisory Mission in Syria (UNSMIS).

Üst düzeyde uluslararası bir arabulucu olan Martin Griffiths, uluslararası bir arabulucudur ve yakın zamanda BM Yemen Özel Temsilcisi olarak atanmıştır. Asya, Afrika ve Avrupa kıtalarındaki çeşitli ülkelerde hükümetler ile isyancı gruplar arasında siyasi diyalog geliştirilmesi üzerine çalışan Cenevre'deki İnsani Diyalog Merkezi'nin (Centre for Humanitarian Dialogue) kurucu direktörü olan Martin Griffiths 1999-2010 yılları arasında bu görevi sürdürmüştür. Çatışma çözümü üzerine çalışan Londra merkezli Inter Mediate'in kurucuları arasında bulunan Griffiths, UNICEF, Save the Children ve Action Aid isimli uluslararası kurumlarda da görev yapmıştır. İngiltere Diplomasi Servisi'ndeki hizmetlerinin yanı sıra Birleşmiş Milletler bünyesinde Cenevre Ofisi'nde İnsani Faaliyetler Bölümü'nde yönetici, New York ofisinde Acil Yardım Koordinatörü yardımcılığı, Büyük Göller (Great Lakes) bölgesinde İnsani Yardım Koordinatörü, Balkanlarda BM Bölgesel Koordinatörü ve BM eski Genel Sekreteri Kofi Annan'ın BM ve Arap Birliği adına Suriye özel temsilciliği yaptığı dönemde kendisine baş danışmanlık yapmıştır.



Kezban Hatemi

Kezban Hatemi holds an LL.B. from Istanbul University and is registered with the Istanbul Bar Association. She has worked as a self employed lawyer, as well as Turkey's National Commission to UNESCO and a campaigner and advocate during the Bosnian War.

She was involved in drafting the Turkish Civil Code and Law of Foundations as well as in preparing the legal groundwork for the chapters on Religious Freedoms and Minorities and Community Foundations within the Framework Law of Harmonization prepared by Turkey in preparation for EU accession. She has published articles on women's, minority groups, children, animals and human rights

and the fight against drugs. She is a member of the former Wise Persons Committee in Turkey, established by then Prime Minister Erdoğan, and sits on the Board of Trustees of the Technical University and the Darulacaze Foundation.

İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi'nden mezun olduktan sonra İstanbul Barosuna kayıtlı olarak avukatlık yapmaya başlamıştır. Serbest avukatlık yapmanın yanı sıra UNESCO Türkiye Milli Komisyonu'nda hukukçu olarak görev yapmış, Bosna savaşı sırasında sürdürülen savaş karşıtı kampanyalarda aktif olarak yer almıştır. Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne üyelik süreci gereği hazırlanan Uyum Yasaları Çerçeve Yasasının Dini Özgürlükler, Azınlıklar ve Vakıflar ile ilgili bölümlerine ilişkin hukuki çalışmalarda yer almış, Türk Ceza Kanunu ve Vakıflar Kanunu'nun taslaklarının hazırlanmasında görev almıştır. İnsan hakları, kadın hakları, azınlık hakları, çocuk hakları, hayvan hakları ve uyuşturucu ile mücadele konularında çok sayıda yazılı eseri vardır. Recep Tayyip Erdoğan'ın başbakanlığı döneminde oluşturulan Akil İnsanlar Heyetinde yer almıştır. Bunun yanı sıra İstanbul Üniversitesi ile Darulacaze Vakfı Mütevelli heyetlerinde görev yapmaktadır.



Dr. Edel Hughes

Dr. Edel Hughes is a Senior Lecturer in Law at Middlesex University. Prior to joining Middlesex University, Dr Hughes was a Senior Lecturer in Law at the University of East London and a Lecturer in Law and the University of Limerick. She was awarded an LL.M. and a PhD in International Human Rights Law from the National University of Ireland, Galway, in 2003 and 2009, respectively. Her research interests are in the areas of international human rights law, public international law, and conflict transformation, with a regional interest in Turkey and the Middle East. She has published widely on these areas.

Dr. Edel Hughes, Middlesex Üniversitesi Hukuk Fakültesi'nde kıdemli öğretim üyesidir. Daha önce Doğu Londra Üniversitesi Hukuk Fakültesi ve Limerick Üniversitesi'nde görev yapan Hughes, doktorasını 2003-2009 yılları arasında İrlanda Ulusal Üniversitesi'nde Uluslararası İnsan Hakları Hukuku alanında tamamlamıştır. Hughes'un birçok yayınının da bulunduğu çalışma alanları içinde, Orta Doğu'yu ve Türkiye'yi de kapsayan şekilde, uluslararası insan hakları hukuku, uluslararası kamu hukuku ve çatışma çözümü yer almaktadır.



Kadir İnanır

Kadir İnanır was born in 1949 Fatsa, Ordu. He is an acclaimed actor and director, and has starred in well over a hundred films. He has won several awards for his work in Turkish cinema. He graduated from Marmara University Faculty of Communication. In 2013 he became a member of the Wise Persons Committee for the Mediterranean region.

Ünlü oyuncu ve yönetmen Kadir İnanır, 100'ü aşkın filmde rol almış ve Türk sinemasına katkılarından dolayı pek çok ödüle layık görüşmüştür. 1949 senesinde Ordu, Fatsa'da doğan İnanır, Marmara Üniversitesi İletişim Fakültesi Radyo-Televizyon Bölümünden mezun olmuştur. 2013 senesinde barış sürecini yönetmek amacıyla kurulan Akil İnsanlar Heyeti'ne Akdeniz Bölgesi temsilcisi olarak girmiştir.



Prof. Dr. Ahmet İnsel

Professor Ahmet İnsel is a former faculty member of Galatasaray University in Istanbul, Turkey and Paris 1 Panthéon Sorbonne University, France. He is Managing Editor of the Turkish editing house, İletişim, and member of the editorial board of monthly review, Birikim. He is a regular columnist at Cumhuriyet newspaper and an author who published several books and articles in both Turkish and French.

İletişim Yayınları Yayın Kurulu Koordinatörlüğünü yürüten Ahmet İnsel, Galatasaray Üniversitesi ve Paris 1 Panthéon-Sorbonne Üniversitesi'nde öğretim üyesi olarak görev yapmıştır. Birikim Dergisi yayın kolektifi üyesi ve Cumhuriyet Gazetesinde köşe yazarıdır. Türkçe ve Fransızca olmak üzere çok sayıda kitabı ve makalesi bulunmaktadır.



Avila Kilmurray

Avila Kilmurray is a founding member of the Northern Ireland Women's Coalition. She was part of the Coalition's negotiating team for the Good Friday Agreement and has written extensively on community action, the women's movement and conflict transformation.

She serves as an adviser on the Ireland Committee of the Joseph Rowntree Charitable Trust as well as a board member of Conciliation Resources (UK) and the Institute for British Irish Studies. She was the first Women's Officer for the Transport & General Workers Union for Ireland (1990-1994) and from 1994-2014 she was Director of the Community Foundation for Northern Ireland, managing EU PEACE funding for the re-integration of political ex-prisoners

in Northern Ireland as well as support for community-based peace building. She is a recipient of the Raymond Georis Prize for Innovative Philanthropy through the European Foundation Centre. Kilmurray is working as a consultant with The Social Change Initiative to support work with the Migrant Learning Exchange Programme and learning on peace building.

Avila Kilmurray, Kuzey İrlanda Kadın Koalisyonu'nun kurucusudur ve bu siyasi partinin temsilcilerinden biri olarak Hayırlı Cuma Anlaşması müzakerelerine katılmıştır. Toplumsal tepki, kadın hareketi ve çatışmanın dönüşümü gibi konularda çok sayıda yazılı eseri vardır. Birleşik Krallık ve İrlanda'da aralarında Conciliation Resources (Ulaşma Kaynakları), the Global Fund for Community Foundations (Toplumsal Vakıflar için Kürsel Fon), Conflict Resolution Services Ireland (İrlanda Çatışma Çözümü Hizmetleri) ve the Institute for British Irish Studies (Britanya ve İrlanda çalışmaları Enstitüsü) isimli kurumlarda yönetim kurulu üyesi olarak görev yapmaktadır. 1990-94 yılları arasında Ulaşım ve Genel İşçiler Sendikası'nda Kadınlardan Sorumlu Yönetici olarak çalışmış ve bu görevi yerine getiren ilk kadın olmuştur. 1994-2014 yılları arasında Kuzey İrlanda Toplum Vakfı'nın direktörlüğünü yapmış ve bu görevi sırasında eski siyasi mahkumların yeniden entegrasyonu ile barışın toplumsal zeminde yeniden inşasına dair Avrupa Birliği fonlarının idaresini yürütmüştür. Avrupa Vakıflar Merkezi tarafından verilen Yenilikçi Hayırseverler Raymond Georis Ödülü'nün de sahibidir.



Prof. Ram Manikkalingam

Professor Ram Manikkalingam is founder and director of the Dialogue Advisory Group, an independent organisation that facilitates political dialogue to reduce violence. He is a member of the Special Presidential Task Force on Reconciliation in Sri Lanka and teaches politics at the University of Amsterdam. Previously, he was a

Senior Advisor on the Sri Lankan peace process to then President Kumaratunga. He has served as an advisor with Ambassador rank at the Sri Lanka Mission to the United Nations in New York and prior to that he was an advisor on International Security to the Rockefeller Foundation. He is an expert on issues pertaining to conflict, multiculturalism and democracy, and has authored multiple works on these topics. He is a founding board member of the Laksham Kadirgamar Institute for Strategic Studies and International Relations, Colombo, Sri Lanka.

Amsterdam Üniversitesi Siyaset Bilimi Bölümü'nde misafir Profesör olarak görev yapmaktadır. Sri Lanka devlet başkanına barış süreci için danışmanlık yapmıştır. Danışmanlık görevini hala sürdürmektedir. Uzmanlık alanları arasında çatışma, çokkültürlülük, demokrasi gibi konular bulunan Prof. Ram Manikkalingam, Sri Lanka'daki Laksham Kadirgamar Stratejik Çalışmalar ve Uluslararası İlişkiler Enstitüsü'nün kurucu üyesi ve yönetim kurulu üyesidir.



Bejan Matur

Bejan Matur is a renowned Turkey-based author and poet. She has published ten works of poetry and prose. In her writing she focuses mainly on Kurdish politics, the Armenian issue, minority issues, prison literature and women's rights. She has won several literary prizes and her work has been translated into over 28 languages. She was formerly Director of the Diyarbakır Cultural Art Foundation (DKSV). She is a columnist for the Daily Zaman, and occasionally for the English version, Today's Zaman.

Türkiye'nin önde gelen şair ve yazarlarından biridir. Şiir ve gazetecilik alanında yayımlanmış 10 kitabı bulunmaktadır. 2012 yılının başına kadar yazdığı düzenli köşe yazılarında Kürt siyaseti, Ermeni sorunu, gündelik siyaset, azınlık sorunları, cezaevi yazıları ve kadın sorunu gibi konuları işlemiştir. Yapıtları 28 değişik dile çevrilen Matur, çok sayıda edebiyat ödülü sahibidir. Diyarbakır Kültür ve Sanat Vakfı Kurucu Başkanlığı görevinde bulunmuştur.



Prof. Monica McWilliams

Professor Monica McWilliams teaches in the Transitional Justice Institute at Ulster University in Northern Ireland. She currently serves on a three-person panel established by the Northern Ireland government to make recommendations on the disbandment of paramilitary organisations in Northern Ireland. During the Northern Ireland peace process, Prof. McWilliams co-founded the Northern Ireland Women's Coalition political party and was elected as a delegate to the Multi-Party Peace Negotiations, which took place in 1996 to 1998. She was also elected to serve as a member of the Northern Ireland Legislative Assembly from 1998 to 2003. Prof. McWilliams is a signatory of the Belfast/Good Friday Agreement and has chaired the Implementation Committee on Human Rights on behalf of the British and Irish governments. For her role in delivering the peace agreement in Northern Ireland, Prof. McWilliams was one recipient of the John F. Kennedy Leadership and Courage Award.

Prof. Monica McWilliams, Ulster Üniversitesi'ndeki Geçiş Dönemi Adaleti Enstitüsü'ne bağlı Kadın Çalışmaları Bölümü'nde öğretim üyesidir. 2005- 2011 yılları arasında Kuzey İrlanda İnsan Hakları Komisyonu Komiseri olarak Kuzey İrlanda Haklar Beyannamesi için tavsiyeler hazırlamaktan sorumlu olarak görev yapmıştır. Kuzey İrlanda Kadın Koalisyonu'nun kurucularından olan Prof. McWilliams 1998 yılında Belfast (Hayırlı Cuma) Barış Anlaşması'nın imzalanmasıyla sonuçlanan Çok Partili Barış Görüşmeleri'nde yer almıştır.



Hanne Melfald

Hanne Melfald worked with the Norwegian Ministry of Foreign Affairs for eight years including as the Senior Adviser to the Secretariat of the Foreign Minister of Norway before she became a Project Manager in HD's Eurasia office in 2015. She previously worked for the United Nations for six years including two years with the United Nations Assistance Mission in Afghanistan as Special Assistant to the Special Representative of the Secretary-General. She has also worked for the United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs in Nepal and Geneva, as well as for the Norwegian Refugee Council and the Norwegian Directorate of Immigration. Melfald has a degree in International Relations from the University of Bergen and the University of California, Santa Barbara, as well as a Master's degree in Political Science from the University of Oslo.

Hanne Melfald, başkanışmanlık dahil olmak üzere 8 yıl boyunca Norveç Dışişleri Bakanlığı bünyesinde çeşitli görevlerde bulunmuş, 2015 yılından itibaren İnsani Diyalog için Merkez isimli kurumun Avrasya biriminde Proje Müdürü olarak çalışmaya başlamıştır. Geçmişte Birleşmiş Milletler bünyesinde görev almış, bu görevi sırasında 2 yıl boyunca Birleşmiş Milletler'in Afganistan Yardım Misyonunda BM Genel Sekreteri Özel Temsilcisi olarak görev yapmıştır. Ayrıca Birleşmiş Milletler Cenevre Yerleşkesi bünyesinde bulunan Nepal İnsani Yardım Koordinasyon Ofisinde de görev almıştır. Bir dönem Norveç Sığınmacılar Konseyi ve Norveç Göçmenlik İşleri Müdürlüğünde çalışan Hanna Melfald Norveç'in Bergen ve ABD'nin Kaliforniya Üniversitelerinde aldığı Uluslararası İlişkiler eğitimini Oslo Üniversitesinde aldığı Siyaset Bilimi yüksek lisans eğitimiyle tamamlamıştır.



Roelf Meyer

Meyer is currently a consultant on international peace processes having advised parties in Northern Ireland, Sri Lanka, Rwanda, Burundi, Iraq, Kosovo, the Basque Region, Guyana, Bolivia, Kenya, Madagascar, and South Sudan. Meyer's experience in international peace processes stems from his involvement in the settlement of the South African conflict in which he was the government's chief negotiator in constitutional negotiations with the ANC's chief negotiator and current South African President, Cyril Ramaphosa. Negotiating the end of apartheid and paving the way for South Africa's first democratic elections in 1994, Meyer continued his post as Minister of Constitutional Affairs in the Cabinet of the new President, Nelson Mandela. Meyer retired as a Member of Parliament and as the Gauteng leader of the National Party in 1996 and co-founded the United Democratic Movement (UDM) political party the following year. Retiring from politics in 2000, Meyer has

since held a number of international positions, including membership of the Strategy Committee of the Project on Justice in Times of Transition at Harvard University.

Roelf Meyer, Güney Afrika'daki barış sürecinde iktidar partisi Ulusal Parti adına başmüzakereci olarak görev yapmıştır. O dönem Afrika Ulusal Kongresi (ANC) adına başmüzakereci olarak görev yapan ve şu an Güney Afrika devlet başkanı olan Cyril Ramaphosa ile birlikte yürüttüğü müzakereler sonrasında Güney Afrika'daki ırkçı apartheid rejim sona erdirilmiş ve 1994 yılında ülkedeki ilk özgür seçimlerin yapılması sağlanmıştır. Yapılan seçim sonrası yeni devlet başkanı seçilen Nelson Mandela kurduğu ilk hükümette Roelf Meyer'e Anayasal İlişkilerden Sorumlu Bakan olarak görev vermiştir. Roelf Meyer 2011-2014 yılları arasında Güney Afrika Savunma Değerlendirme Komitesine başkanlık yapmış, aynı zamanda aktif olan bazı barış süreçlerine dahil olarak Kuzey İrlanda, Sri Lanka, Ruanda, Burundi, Irak, Kosova, Bask Bölgesi, Guyana, Bolivya, Kenya, Madagaskar ve Güney Sudan'da çatışan taraflara danışmanlık yapmıştır.



Mark Muller QC

Mark Muller, QC, is a senior advocate at Doughty Street Chambers (London) and the Scottish Faculty of Advocates (Edinburgh) where he specialises in public international law and human rights. Muller is also currently on the UN Department of Political Affairs

Standby Team of Mediation Experts and is the UN Special Envoy to Syria in the Syrian peace talks. He has many years' experience of advising numerous international bodies, such as Humanitarian Dialogue (Geneva) and Inter-Mediate (London) on conflict resolution, mediation, confidence-building, ceasefires, power-sharing, humanitarian law, constitution-making and dialogue processes. Muller also co-founded Beyond Borders and the Delfina Foundation.

Mark Muller Londra merkezli Doughty Street Chambers Hukuk Bürosu'na ve Edinburgh'daki İskoç Avukatlar Birliği'ne bağlı olarak çalışan tecrübeli bir hukukçudur. Uluslararası kamu hukuku ve insan hakları hukuku alanında uzman olan Muller, Afganistan, Libya, Irak ve Suriye gibi çeşitli çatışma alanlarında uzun seneler çatışma çözümü, arabuluculuk, çatışmasızlık ve iktidar paylaşımı konusunda danışmanlık hizmeti vermiştir. 2005'den bu yana İnsani Diyalog için Merkez (Centre for Humanitarian Dialogue), Çatışma Ötesi (Beyond Borders) ve Inter Mediate (Arabulucu) isimli kurumlara kıdemli danışmanlık yapmaktadır. Harvard Hukuk Fakültesi üyesi olan Muller bir dönem İngiltere ve Galler Barosu İnsan Hakları Komisyonu başkanlığı ve Barolar Konseyi Hukukun Üstünlüğü Birimi başkanlığı görevlerini de yürütmüştür. Kültürel diyalog yoluyla barışı ve uluslararası anlayışı teşvik etme amacıyla İskoçya'da kurulan Sınırlar Ötesi (Beyond Borders) isimli oluşumun kurucusu olan Muller halen BM Siyasal İlişkiler Birimi bünyesindeki Arabulucular Destek Ekibinde Kıdemli Arabuluculuk Uzmanı olarak görev yapmaktadır.



Avni Özgürel

Mehmet Avni Özgürel is a Turkish journalist, author and screenwriter. Having worked in several newspapers such as Daily Sabah and Radikal, Özgürel is currently the editor in chief of the daily Yeni Birlik and a TV programmer at TRT Haber. He is the screenwriter of the 2007 Turkish film, Zincirbozan, on the 1980 Turkish coup d'état, Sultan Avrupa'da (2009), on Sultan Abdülaziz's 1867 trip to Europe; and Mahpeyker (2010): Kösem Sultan, on Kösem Sultan. He is also the screenwriter and producer of 2014 Turkish film, Darbe (Coups), on the February 07, 2012 Turkish intelligence crisis. In 2013 he was appointed a member of the Wise Persons Committee in Turkey established by then Prime Minister Erdoğan.

Gazeteci-yazar Avni Özgürel, uzun yıllar Milliyet, Akşam, Sabah ve Radikal gibi çeşitli gazetelerde haber müdürlüğü ve köşe yazarlığı yaptı. 2013 yılında Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti tarafından Demokratik açılım ve çözüm süreci kapsamında oluşturulan Akil İnsanlar Heyeti üyesidir. 1980 darbesini konu eden belgesel film Zincirbozan (2007), Sultan Abdülaziz'in 1867'de Avrupa'ya yaptığı yolculuğu konu eden Sultan Avrupa'da (2009), Mahpeyker: Kösem Sultan (2010) ve 7 Şubat Milli İş-tihbarat Teşkilatı (MİT) operasyonunun anlatıldığı "Darbe" filmleri senaristliğini ve yapımcılığını üstlendiği projeler arasındadır. Özgürel, şu anda Yeni Birlik gazetesinin sahibi ve genel yayın yönetmenidir. Ayrıca TRT Haber'de program yapmaktadır.



Prof. John Packer

Professor John Packer is Associate Professor of Law and Director of the Human Rights Research and Education Centre (HRREC) at the University of Ottawa in Canada. Prof. Packer has worked for inter-governmental organisations for over 20 years, including in Geneva for the UN High Commissioner for Refugees, the International Labour Organisation, and for the UN High Commissioner for Human Rights. From 1995 to 2004, Prof. Packer served as Senior Legal Adviser and then the first Director of the Office of the OSCE High Commissioner on National Minorities in The Hague. In 2012 – 2014, Prof. Packer was a Constitutions and Process Design Expert on the United Nations Standby Team of Mediation Experts attached to the Department of Political Affairs, advising in numerous peace processes and political transitions around the world focusing on conflict prevention and resolution, diversity management, constitutional and legal reform, and the protection of human rights.

Dr. John Packer Kanada'da Ottawa Üniversitesi Hukuk Fakültesi'nde doçent ve İnsan Hakları Araştırma ve Eğitim Merkezi (Human Rights Research and Education Centre) müdürüdür. 20 yıl boyunca Packer BM Mülteciler Yüksek Komiserliği, Ulus-

lararası Çalışma Örgütü ve BM İnsan Hakları Yüksek Komiserliği gibi Cenevre'de bulunan hükümetler arası örgütlerde çalışmıştır. 1995'ten 2004'e kadar Lahey'de Packer Kıdemli Hukuk Danışmanı, ardından da Ulusal Azınlıklar Yüksek Komiserliği birinci müdürü olarak görev almıştır. 2012-2014 yıllarında Packer BM Arabuluculuk Uzmanlar Ekibi siyasi ilişkiler biriminde Anayasa ve Süreçlerin Tasarımı Uzmanı olarak yer aldı. Dünyadaki birçok barış süreci ve siyasi geçişler konusunda danışmanlık yapan Pecker, çatışma önleme ve çözümü, çeşitlilik yönetimi, anayasa ve hukuk reformları ve insan hakları korumasına odaklanmıştır.



Jonathan Powell

Jonathan Powell is the founder and CEO of Inter Mediate, an NGO devoted to conflict resolution around the world. In 2014, Powell was appointed by former Prime Minister David Cameron to be the UK's Special Envoy to Libya. He also served as Tony Blair's Chief of Staff in opposition from 1995 to 1997 and again as his Chief of Staff in Downing Street from 1997 to 2007. Prior to his involvement in British politics, Powell was the British Government's chief negotiator on Northern Ireland from 1997 to 2007 and played a key part in leading the peace negotiations and its implementation.

Ortadoğu, Latin Amerika ve Asya'da yaşanan çatışmaların çözümü üzerine çalışan ve devletten bağımsız arabuluculuk kurumu olan Birleşik Krallık merkezli Inter Mediate'in kurucusudur ve İcra Kurulu Başkanı'dır. 2014 yılında Birleşik Krallık Başbakanı David Cameron tarafından Libya konusunda Özel Temsilci olarak atanmıştır. 1995-2007 yılları arasında Birleşik Krallık eski Başbakanı Tony Blair kabinesinde Başbakanlık Personel Daire Başkanlığı görevinde bulunmuş, 1997 yılından itibaren Kuzey İrlanda sorununun çözümü için yapılan görüşmelere Britanya adına başmüzakereci olarak katılmıştır. 1978-79 yılları arasında BBC ve Granada TV için gazeteci olarak çalışmış, 1979-1994 yılları arasında ise Britanya adına diplomatlık yapmıştır.



Sir Kieran Prendergast

Sir Kieran Prendergast is a former British diplomat who served as the Under-Secretary General for Political Affairs at the United Nations from 1997 to 2005 and as High Commissioner to Kenya from 1992 to 1995 and to Zimbabwe from 1989 to 1992. During his time at the UN, Prendergast stressed the human rights violations and ethnic cleansing that occurred during the War in Darfur and was involved in the 2004 Cyprus reunification negotiations. Since his retirement from the UN, he has conducted research at the Belfer Center for Science and International Affairs

(United States) and is a member of the Advisory Council of Independent Diplomats (United States). Prendergast also holds a number of positions, including Chairman of the Anglo-Turkish Society, a Trustee of the Beit Trust, and Senior Adviser at the Centre for Humanitarian Dialogue.

Birleşik Krallık Dışişleri Bakanlığı bünyesinde aralarında Kıbrıs, Türkiye, İsrail, Hollanda, Kenya ve ABD'de diplomat olarak çalışmıştır. Birleşik Krallık Dışişleri ve Milletler Topluluğu Bürosu'nun (Foreign and Commonwealth Office) Güney Afrika'daki Apartheid rejimi ve Namibya konularıyla ilgilenen birimine başkanlık etmiştir. Bir dönem BM Siyasal İlişkiler Biriminde Müsteşar olarak çalışmış, BM Genel Sekreteri'nin Barış ve Güvenlik konulu yönetim kurulu toplantılarının düzenleyiciliğini yapmış, Afganistan, Burundi, Kıbrıs, Demokratik Kongo Cumhuriyeti, Doğu Timor gibi bölgelerde barış çabalarına dahil olmuştur.



Rajesh Rai

Rajesh Rai was called to the Bar in 1993 with his areas of expertise including human rights law, immigration and asylum law, and public law. He has been treasurer of IMCB Chambers (London) since 2015 and has also been a Director of an AIM-listed investment company where he led their renewable energy portfolio. Rai is a frequent lecturer on a wide variety of legal issues, including immigration and asylum law and freedom of expression (Bar of Armenia), minority linguistic rights (European Parliament), and women's and children's rights in areas of conflict (cross-border conference to NGOs working in Kurdish regions). He is also Founder Director of HIC, a community centred NGO based in Cameroon.

1993 yılında İngiltere ve Galler Barosu'na kaydolmuştur. İnsan Hakları Hukuku, Göçmenlik ve Sığınma Hakkı hukuku ile Kamu Hukuku temel uzmanlık alanlarıdır. Kamerun'daki HIC isimli sivil toplum örgütü ile Uganda'daki Human Energy isimli şirketin kurucusudur. Bir dönem The Joint Council for the Welfare of Immigrants - JCWI - (Göçmenlerin Refahı için Ortak Konsey) direktörlüğünü yapmıştır. Başta İngiltere ve Galler Barosu İnsan Hakları Komisyonu adına olmak üzere uluslararası alanda özellikle Avrupa, Asya, Afrika, ABD ve Hindistan'da çok çeşitli hukuki konular üzerine seminerler ve dersler vermiştir.



Sir David Reddaway

Sir David Reddaway is a retired British diplomat currently serving as Chief Executive and Clerk of the Goldsmiths' Company in London. During his previous career in the Foreign and Commonwealth Office, he served as Ambassador to Turkey (2009-2014), Ambassador to Ireland (2006-2009), High Commissioner to Canada (2003-2006), UK Special Representative for Afghanistan (2002), and Charge d'Affaires in Iran (1990-1993). His other assignments were to Argentina, India, Spain, and Iran, where he was first posted during the Iranian Revolution.

Halen çeşitli özel şirket ve üniversitelere danışman, yönetim kurulu üyesi ve konsültasyon uzmanı olarak hizmet etmektedir. 2016 yılının Ocak ayından bu yana Londra Üniversitesi bünyesindeki Goldsmith Koleji'nde Konsey üyesi ve Goldsmith şirketinde yönetici katip olarak görev yapmaya başlamıştır. Bir dönem Birleşik Krallık adına Türkiye ve İrlanda Cumhuriyeti Büyükelçisi olarak görev yapan Reddaway bu görevinden önce Birleşik Krallık adına Kanada'da Yüksek Misyon Temsilcisi, Afganistan'da Özel Temsilci, İran'da ise Diplomatik temsilci olarak görev yapmıştır. Bu görevlerinin yanı sıra İspanya, Arjantin, ve Hindistan'da diplomatik görevler üstlenmiştir.



Prof. Naomi Roht-Arriaza

Professor Naomi Roht-Arriaza is a Distinguished Professor of Law at the Hastings College of Law, University of California (San Francisco) and is renowned globally for her expertise in transitional justice, international human rights law, and international humanitarian law. She has extensive knowledge of, and experience in, post-conflict procedures in Latin America and Africa. Roht-Arriaza has contributed to the defence of human rights through legal and social counselling, her position as academic chair, and her published academic works.

Prof. Naomi Roht-Arriaza Amerika Birleşik Devletleri'nin San Francisco şehrindeki UC Hastings College of the Law isimli Hukuk okulunda öğretim üyesi olarak görev yapmaktadır. Geçiş Dönemi Adaleti, İnsan Hakları İhlalleri, Uluslararası Ceza Hukuku ve Küresel Çevre Sorunları gibi konular uzmanlık alanına girmektedir.



Prof. Dr. Mehmet Ufuk Uras

Mehmet Ufuk Uras is a co-founder and member of social liberal Greens and the Left Party of the Future, founded as a merger of the Greens and the Equality and Democracy Party. He was previously a former leader of the now-defunct University Lecturers' Union (Öğretim Elemanları Sendikası) and was elected the chairman of Freedom and Solidarity Party in 1996. Ufuk resigned from the leadership after the 2002 general election. Ufuk ran a successful campaign as a "common candidate of the Left", standing on the independents' ticket, backed by Kurdish-based Democratic Society Party and several left-wing, environmentalist and pro-peace groups in the 2007 general election. He resigned from the Freedom and Solidarity Party on 19 June 2009. After the Democratic Society Party was dissolved in December 2009, he joined forces with the remaining Kurdish MPs in the Peace and Democracy Party group. On 25 November 2012, he became a co-founder and member of social liberal Greens and the Left Party of the Future, founded as a merger of the Greens and the Equality and Democracy Party. Ufuk is a member of the Dialogue Group and is the writer of several books on Turkish politics.

Prof. Dr. Mehmet Ufuk Uras İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi'nde lisans, yüksek lisans ve doktora öğrenimini tamamladıktan sonra, milletvekili seçilene kadar İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Uluslararası İlişkiler Bölümü'nde yardımcı doçent doktor olarak görev yapmıştır. 22 Temmuz 2007 genel seçimlerinde İstanbul 1. Bölge'den bağımsız milletvekili adayı olmuştur. Seçimlerin sonucunda %3,85 oranıyla yani 81.486 oy alarak İstanbul 1. Bölge'den bağımsız milletvekili olarak 23. dönem meclisine girmiştir. Seçimler öncesinde liderliğinden ayrıldığı Özgürlük ve Dayanışma Partisi (ÖDP) Genel başkanlığına 11 Şubat 2008'de yapılan 5. Olağan Kongresi'ni takiben geri dönmüştür. 17 Haziran 2009 tarihinde, partinin dar grupçu bir anlayışa kaydığı düşüncesi ve sol siyasetin daha geniş bir yelpazeye ulaşması iddiasıyla bir grup arkadaşıyla Özgürlük ve Dayanışma Partisi'nden istifa etmiştir. ÖDP'den ayrılışıyla birlikte Eşitlik ve Demokrasi Partisi kuruluş sürecine katılmıştır. DTP'nin 19 kişiye düşüp grupsuz kalmasından sonra, Kürt sorununun parlamentoda çözülmesi gerektiğini savunarak Barış ve Demokrasi Partisi (BDP) grubuna katılmıştır. Ufuk Uras, seçim sürecinde, kuruluş çağrısını yaptığı Eşitlik ve Demokrasi Partisi'ne üye olmuştur. 25 Kasım 2012'de kurulan Yeşiller ve Sol Gelecek Partisinin kurucularındandır ve aynı zamanda PM üyesidir. Uras'ın çok sayıdaki yayınları arasında "ÖDP Söyleşileri", "İdeolojilerin Sonu mu?" (Marksist Araştırmaları Destek Ödülü), "Sezgiciliğin Sonu mu?", "Başka Bir Siyaset Mümkün", "Kurtuluş Savaşında Sol", "Siyaset Yazıları" ve "Alternatif Siyaset Arayışları" "Sokaktan Parlamente'ye" "Söz Meclisten Dışarı" ve "Meclis Notları" adlı kitapları da bulunmaktadır.



Prof. Dr. Sevtap Yokuş

Professor Dr Sevtap Yokuş is a Law Faculty Member at İstanbul Altınbaş University in the Department of Constitutional Law. She holds a PhD in Public Law from the Faculty of Law, İstanbul University, awarded in 1995 for her thesis which assessed the state of emergency regime in Turkey with reference to the European Convention on Human Rights. She is a widely published expert in the areas of Constitutional Law and Human Rights and has multiple years' experience of working as a university lecturer at undergraduate, postgraduate and doctoral level. She also has experience of working as a lawyer in the European Court of Human Rights.

Prof. Dr. Sevtap Yokuş İstanbul Altınbaş Üniversitesi Anayasa Hukuku Anabilim Dalı öğretim üyesidir. İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Kamu Hukuku Doktora Programı bünyesinde başladığı doktorasını "Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin Türkiye'de Olağanüstü Hal Rejimine Etkisi" başlıklı tezle 1995 yılında tamamlamıştır. Akademik görevi sırasında lisans, yüksek lisans ve doktora aşamasında dersler veren Prof. Dr. Yokuş özellikle Anayasa Hukuku ve İnsan hakları Hukuk alanında uzmanlaşmıştır. Ayrıca Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'ne başvuruda pratik avukatlık deneyimi de bulunmaktadır.



Oral Çalışlar

Oral Çalışlar completed his studies at the Ankara University Faculty of Political Sciences. Was President of the Club of Socialist Thought at the university, as well as Secretary-General of the Ankara University Student Union. Wrote for Türk Solu journal which was launched in 1967 and for the Aydınlık journal which was launched in 1968. Was member of the editorial board of Aydınlık journal. Was arrested after the 12th of March 1971 military coup. Remained imprisoned for three years until the Amnesty law adopted in 1974. Was Editor in Chief for the Aydınlık daily newspaper launched in 1978. Was arrested again after the 12th of September 1980 military coup and released in August 1988 after four years in prison. Lived in Hamburg between 1990 and 1992 upon the invitation of the Senate of Hamburg. Worked for Cumhuriyet daily between 1992 and 2008. Broadcast television programmes on different channels, including TRT, 24TV, 360, and SKYTÜRK. Transferred from Cumhuriyet daily to Radikal daily in 2008. Between 2004-2007, he was in board of Turkish Journalists Association. He has a permanent press card. Became Editor in Chief for Taraf daily in 2013. Was part of the Wise People Committee in the same year. Later had to leave Taraf daily alongside Halil Berktaş, Alper Görmüş, Vahap Coşkun, Erol Katırcıoğlu, Mithat Sancar, and Yıldırım Oğur, among others,

after the intervention of the Gülen Congregation. Returned to Radikal daily. Started writing for Posta daily after 2016, when Radikal was discontinued. Continues work as a commentator on TV news channels. Has 20 published books, including The Leaders' Prison, Hz. Ali, Mamak Prison from the 12th of March to 12th of September, The Kurdish Issue with Öcalan and Burak, My 68 Memoirs, The Alevis, When Deniz and Friends Were Executed, My Childhood in Tarsus, The History of Gulenism. Recipient of a large number of journalism and research awards. Married (1976) to author and journalist İpek Çalışlar. Father of author Reşat Çalışlar.

Oral Çalışlar Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi'nde eğitimini tamamladı. Üniversitede Sosyalist Fikir Kulübü başkanlığını ve Ankara Üniversitesi Öğrenci Birliği genel sekreterliğini yaptı. 1967'de kurulan Türk Solu ve 1967'de kurulan Aydınlık dergileri için yazdı. Ayrıca Aydınlık dergisinin yayın kurulu üyesiydi. 12 Mart 1971 darbesinden sonra tutuklandı ve 1974'te af yasası çıkana kadar üç yıl cezaevinde kaldı. 1978 yılında çıkan Aydınlık Gazetesi'nin yazı işleri müdürlüğünü yaptı. 12 Eylül 1980 darbesi sonrasında tekrardan tutuklandı ve dört yıl cezaevinde kaldıktan sonra Ağustos 1988'de tahliye edildi. Hamburg Senato'sunun daveti üzerine gittiği Hamburg'da 1990-1992 yılları arasında yaşadı. 1992 ve 2008 yılları arasında Cumhuriyet Gazetesi'nde çalıştı. TRT, 24TV, 360 ve SKYTÜRK de dâhil olmak üzere çeşitli kanallarda televizyon programı yaptı. 2008 yılında Cumhuriyet'ten Radikal Gazetesi'ne geçiş yaptı. 2004-2007 yılları arasında Türkiye Gazeteciler Cemiyeti Yönetim Kurulu'ndaydı. Kendisinin sürekli basın kartı bulunmaktadır. 2013 yılında Taraf Gazetesi Yazı İşleri Müdürü oldu. Aynı yıl Âkil İnsanlar Heyeti'nde yer aldı. Daha sonra, Gülen Cemaati'nin müdahalesi sonucunda, Halil Berktaş, Alper Görmüş, Vahap Coşkun, Erol Katırcıoğlu, Mithat Sancar, Yıldırım Oğur ve diğerleriyle birlikte Taraf'tan ayrıldı. Radikal'e geri dönüş yaptı. Radikal Gazetesi kapandıktan sonra, 2016 yılında Posta Gazetesi için yazmaya başladı. Televizyon programlarına siyaset yorumcusu olarak katılmaya devam etmektedir. 20 kitap yayınlamıştır. Bunların arasında 'Liderler Hapishanesi', 'Hz. Ali', 'Mamak Askeri Cezaevi', 'Öcalan ve Burak'la Kürt Sorunu', '68 Anılarım', 'Aleviler', 'Denizler İdama Giderken', 'Çocukluğumun Tarsus'u' ve 'Fetullahçılığın Tarihi' de bulunmaktadır. Gazetecilik ve araştırma alanlarında birçok ödüle sahiptir. 1976'dan beri yazar ve gazeteci İpek Çalışlar ile evlidir. Yazar Reşat Çalışlar'ın babasıdır.



David Gorman, Director, Eurasia,

David has more than 25 years of experience in the field of peace-making. He started his career in the Middle East and he went on to work for international organisations on a wide range of conflicts around the world. David has been based in the Philippines, Indonesia, Liberia, Bosnia as well as the West Bank and Gaza and has been working in Eurasia for the last several years. He graduated from the London School of Economics, was featured in the award winning film 'Miles and War' as well as several publications and has published several articles on mediation.

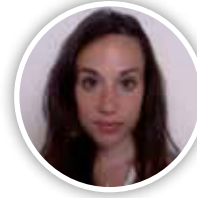
David'in barış inşası alanında 25 yıldan fazla deneyimi bulunmaktadır. David kariyerine Orta Doğu'da başladı ve daha sonra uluslararası kurumlarda, dünyanın çeşitli yerlerinde olan çatışmalar üzerinde çalıştı. Kendisi Filipinler, Endonezya, Liberya, Bosna, Batı Şeria ve Gazze'de bulundu. Son birkaç yıldır da Avrasya bölgesinde çalışmaktadır. David London School of Economics'den mezun oldu, ödüllü 'Miles and War' filminde ve çeşitli yayınlarda yer aldı ve arabuluculukla ilgili çeşitli makaleler yayımladı.



Vegard Ellefsen

Vegard is a Norwegian diplomat who retired 31 August 2019 from the foreign service when he left his last posting as ambassador to Ankara. He has been twice posted to NATO both as Permanent representative on the North Atlantic Council and deputy to the same position. He has earlier been posted to the Norwegian mission to the U.N. in New York and to the Embassy in Ottawa. In the Norwegian Ministry of foreign affairs he has been Political Director, Director General for the Regional division, Director of the Minister's secretariat and special envoy to the Sudan peace talks and special envoy to Syria and Iraq. Mr. Ellefsen has a Master in Political Science from the University of Oslo.

Norveçli bir diplomat olan Vegard, 31 Ağustos 2019'da dışişlerinden emekli olduğunda Ankara'da büyükelçi olarak görev yapmaktaydı. İki kere NATO'ya atanan Vergard, Kuzey Atlantik Konseyi Daimi Temsilcisi ve Daimi Temsilci Yardımcısı olarak görev yapmıştır. Daha öncesinde de New York'ta Norveç Birleşmiş Milletler Daimi Temsilciliği'nde ve Ottawa Büyükelçiliği'nde bulundu. Norveç Dış İşleri Bakanlığı'nda Siyasi İşler Direktörü, Bölgesel Bölünme Genel Müdürü, bakanın Özel Kalem Müdürlüğü Direktörü, Sudan barış müzakereleri özel temsilcisi ve Suriye ve Irak özel temsilcisi olarak görev aldı. Ellefsen Oslo Üniversitesi'nde Siyaset Bilimi yüksek lisansı yapmıştır.



Aleka Kessler

Aleka Kessler works as Project Officer at the Centre for Humanitarian Dialogue (HD). Having joined HD in 2017 to work on Syria, Aleka has been coordinating mediation project in complex conflict settings. Previously, Aleka also worked with Médecins Sans Frontières and the United Nations Association Mexico. She holds a degree in International Relations from the University of Geneva and a Master's degree in Development Studies from the Graduate Institute of International and Development Studies in Geneva, where she specialized in humanitarian affairs, negotiation and conflict resolution.

Aleka Kessler İnsani Diyalog Merkezi'nde (HD) proje sorumlusu olarak çalışmaktadır. Suriye üzerinde çalışmak için 2017 yılında HD'ye katılan Kessler, karmaşık çatışma ortamlarında arabuluculuk projesini yürütmektedir. Kessler daha önce Sınır Tanımayan Doktorlar ve Meksika Birleşmiş Milletler Derneği'nde çalışmıştır. Lisans eğitimini Cenevre Üniversitesi Uluslararası İlişkiler Bölümü'nde tamamlayan Kessler, daha sonra yüksek lisansını yine Cenevre'de bulunan Uluslararası ve Kalkınma Çalışmaları Yüksek Lisans Enstitüsü'nde (IHEID) Kalkınma Çalışmaları alanında yaptı. Kessler insanı yardım, arabuluculuk ve çatışma çözümü alanlarında uzmanlaşmıştır.



11 Guilford Street
London WC1N 1DH
United Kingdom
+44 (0) 207 405 3835

info@democraticprogress.org
www.democraticprogress.org

 @DPI_UK

 DemocraticProgressInstitute