

2021  
04

# Conflict Resolution and Constitution Making in Turkey

Türkiye'de Çatışma  
Çözümü ve  
Anayasa Yapımı

JUNE / HAZİRAN 2021

# Conflict Resolution and Constitution Making in Turkey

Türkiye'de Çatışma Çözümü  
ve Anayasa Yapımı

*Professor Dr. Fazıl Hüsnü Erdem*

*Professor Dr. Sevtap Yokuş*

*Dr. Vahap Coşkun*

*Dr. Zeynep Ardıc*

Published by *Yayınlayan*

Democratic Progress Institute *Demokratik Gelişim Enstitüsü*

11 Guilford Street London WC1N 1DH

www.democraticprogress.org • info@democraticprogress.org

+ 44 (0) 20 7405 3835

Design, typesetting and cover design copyright © Medya Production Center

First Published, June 2021 *Baskı, Haziran 2021*

ISBN - 978-1-911205-61-6

© 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.*

## ABOUT THE AUTHORS / YAZARLAR HAKKINDA

### Professor Dr. Fazıl Hüsnü Erdem

Professor 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.

Prof. Dr. 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'nin Güneydoğu Anadolu Bölgesi ekibinde görev almıştır.

### Professor 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.

## Dr. Vahap Coşkun

Professor 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 Wise Persons Committee in Turkey in the team that was responsible for the Central Anatolian Region.

Dr. Vahap Coşkun, Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi'nde öğretim üyesidir. Lisans ve lisansüstü eğitimini Dicle Üniversitesi'nde tamamladıktan sonra Ankara Üniversitesi'nde Hukuk Doktorasını tamamlamıştır. Serbestiyet ve Kurdistan 24 online gazetelerinde yazan Coşkun, insan hakları, anayasa hukuku, siyaset teorisi ve toplumsal barış konulu kitaplar yayınlamıştır. Coşkun, Akil İnsanlar Heyeti'nin İç Anadolu Bölgesi ekibinde yer almıştır.

## Dr. Zeynep Ardic

Dr. Zeynep Ardic is a member of Faculty of Law at Istanbul Medeniyet University. She holds a BA in law from Ankara University. She received an LLM from University of Warwick in the "International Development Law and Human Rights" program. She completed her PhD in February 2019 at University of Sussex with a thesis titled "Searching for Transitional Justice Mechanisms in the Kurdish Question in Turkey: addressing violations of social, economic and cultural rights".

Dr. Zeynep Ardic, İstanbul Medeniyet Üniversitesi Hukuk Fakültesi'nde öğretim üyesi olarak görev yapmaktadır. Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi'nden mezun olduktan sonra yüksek lisansını Warwick Üniversitesi'nde "Uluslararası Kalkınma Hukuku ve İnsan Hakları" programında tamamlamıştır. Doktora derecesini, "Türkiye'nin Kürt Meselesinde Geçiş Dönemi Adaleti Mekanizmaları: Sosyal, ekonomik ve kültürel hak ihlallerinin ele alınması" başlıklı teziyle Sussex Üniversitesi'nden almıştır.

# CONTENTS

Foreword	10
<b>INCREMENTALIST CONSTITUTION-MAKING IN POLARISED SOCIETIES: THE TURKISH CASE / Professor Dr. Fazıl Hüsnü Erdem</b>	<b>14</b>
• Conflict Resolution and Constitutions	14
• Conflict Resolution and Methods of Democratic Constitution-Making	18
• The Incrementalist Method of Constitution-Making in Divided Societies	40
• The Incrementalist Method of Constitution-Making in a Polarised Turkey	72
<b>PEACE AND COUNTERBALANCING THE RULING POWER IN TURKEY / Professor Dr. Sevtap Yokuş</b>	<b>114</b>
• Introduction	114
• The Governmental System in Turkey and the Failure to Balance the Executive Power	116
• A Lack of Political Participation Methods and Social Opposition to Balance the Ruling Power	126
• Obstacles to Local Autonomy	140
• The Contributions of Power Sharing with Local Governments to Democratic Administration and Peace	148
• Conclusion	158
<b>CONSTITUTIONAL PRIORITIES IN THE KURDISH CASE / Dr. Vahap Coşkun</b>	<b>160</b>
• Education in the Mother Tongue	164
• "An Issue of Dignity"	166
• Mother Tongue in Constitutions Around the World	170
• Clearing the Prohibitions or Recognising Rights	174
• A New Leaf	178
• Citizenship	180
• The Republic's Understanding of Citizenship	182
• Recommendations for Formulating Citizenship in Constitutional Studies	184
• Citizenship in World Constitutions	188
• Constitutional Citizenship	190
• A New Citizenship	196
• The Administrative Structure	196
• Problems with the Centralist Structure	198
• Restructuring	204
• In Lieu of a Conclusion: A Meticulous, Patient and Continuous Effort Based on Dialogue	206
<b>CONFIDENCE-BUILDING STEPS IN CONSTITUTION-MAKING PROCESSES / Dr. Zeynep Ardıc</b>	<b>210</b>
• Introduction	210
• The Importance of Constitution-Making Processes	212
• A Transparent and Participatory Approach	214
• Potential Risks on the Road to a Participatory Constitution	222
• Freedom of Expression	230
• Freedom of Assembly and Demonstration	238
• Liberty and Security of Person	244
• Right to a Fair Trial	244
• Freedom of the Press	248
• Political Representation	248
• In Lieu of a Conclusion	250
DPI Aims and Objectives	254
Board Members	258
Council of Experts	264

# İÇİNDEKİLER

Önsöz	11
<b>KUTUPLAŞMIŞ TOPLUMLARDA AŞAMALI ANAYASA YAPIM YÖNTEMİ: TÜRKİYE ÖRNEĞİ / Prof. Dr. Fazıl Hüsnü Erdem</b>	<b>15</b>
• Giriş: Çatışma Çözümü ve Anayasalar	15
• Çatışma Çözümü ve Demokratik Anayasa Yapım Yöntemleri	19
• Bölünmüş Toplumlar Aşamalı Anayasa Yapım Yöntemi	41
• Kutuplaşmış Türkiye Toplumunda Aşamalı Anayasa Yapım Yöntemi	73
<b>TÜRKİYE'DE İKTİDARIN DENGELENMESİNİN BARIŞA KATKISI / Prof. Dr. Sevtap Yokuş</b>	<b>115</b>
• Giriş	115
• Türkiye'de Hükümet Sistemi ve Yürütme Erkinin Dengelenememesi	117
• İktidarı Dengeleyecek Siyasal Katılım Yollarının ve Toplumsal Muhalefetin Eksikliği	127
• Yerel Özerklik Önündeki Engeller	141
• Yerele Yetki Aktarımının Demokratik Yönetime ve Barışa Sağlayacağı Katkıları	149
• Sonuç	159
<b>KÜRT MESELESİNDE ANAYASAL ÖNCELİKLER / Dr. Vahap Coşkun</b>	<b>161</b>
• Anadilde Eğitim	165
• "Haysiyet Sorunu"	167
• Dünya Anayasalarında Anadil	171
• Yasakları Temizlemek ya da Hakkı Tanımak	175
• Yeni Bir Sayfa	177
• Vatandaşlık	179
• Cumhuriyet'in Vatandaşlık Anlayışı	183
• Anayasa Çalışmalarında Vatandaşlık Önerileri	185
• Dünya Anayasalarında Vatandaşlık	189
• Anayasal Vatandaşlık	191
• Yeni Bir Vatandaşlık	197
• İdari Yapı	197
• Merkezîyetçi Yapının Sorunları	199
• Yeniden Yapılanma	205
• Sonuç Yerine: Diyaloga Dayanan Titiz, Sabırlı ve Sürekli Bir Çaba	207
<b>ANAYASA YAPIM SÜREÇLERİNDE GÜVEN ARTIRICI ADIMLAR / Dr. Zeynep Ardıc</b>	<b>211</b>
• Giriş	211
• Anayasa Yapım Süreçlerinin Önemi	213
• Katılımcı Bir Yaklaşım ve Şeffaflık	215
• Katılımcı Bir Anayasaya Giden Yolda Potansiyel Riskler	225
• İfade Özgürlüğü	231
• Toplantı ve Gösteri Özgürlüğü	241
• Kişi Özgürlüğü ve Güvenliği	245
• Adil Yargılanma Hakkı	245
• Basın Özgürlüğü	249
• Siyasal Temsil	249
• Sonuç Yerine	251
Demokratik Gelişim Enstitüsü'nün Amaçları ve Hedefleri	256
Yönetim Kurulu Üyeleri	258
Uzmanlar Kurulu Üyeleri	264

## FOREWORD

The following research contains a series of studies on the role of constitution-making, in the conflict resolution process in Turkey, as a deeply polarized society. Constitutions serve a fundamental role in the functioning of states, as they regulate the executive, legislative and judicial branches of a country and establish the rights of citizens. Effective constitutions help to protect citizens from the 'tyranny of the majority' and protect the rights of minorities. If a constitution lacks these guarantees, it can open the door to the oppression of groups and eventually it may lead to conflict. However, whilst constitutions can be part of the problem, they can also be part of the solution. Many peace processes focus solely on ending the immediate violence; however, constitutional reform can act as a useful peacebuilding tool by setting out the long-term political functioning of the state. Thus, if constitutional reform is integrated into the peace process, it can help provide a better, more sustainable peace. As such, it is crucial to envisage the legal preparations needed for the possible resumption of a resolution process in Turkey and how the constitution-making process can contribute to conflict resolution.

The first study entitled 'Incrementalist Constitution-Making in Polarised Societies: The Turkish Case' considers the incrementalist approach to constitution-making, which has been specifically designed for use in polarised societies and applies it to the current situation in Turkey. The study 'Peace and Counterbalancing the Ruling Power in Turkey' focusses on the balances of power in Turkey, stressing the need to support mechanisms that promote democratisation and to consider the opportunities in which the presidential system can be useful for peacebuilding. Other opportunities regarding the constitution-making process are outlined in the study 'Constitutional

## ÖNSÖZ

Aşağıdaki araştırma, Türkiye'de çatışma çözümü sürecinde anayasa yapımının rolü üzerine bir dizi çalışmayı içermektedir. Anayasalar, bir ülkenin yasama, yürütme ve yargı organlarını düzenlediği ve vatandaşların haklarını tesis ettiği için devletlerin işleyişinde temel bir role sahiptir. Etkili anayasalar, azınlık haklarını ve yurttaşları 'çoğunluğun zorbalığından' korur. Bir anayasa bu güvencelerden yoksunsa, çeşitli gruplara yönelik baskılara ve sonunda toplumsal çatışmaya giden yolu açabilir. Ancak anayasalar sorunun bir parçası olabileceği gibi, çözümün de bir parçası olabileceğini bilmek gerek. Çoğu barış süreci yalnızca şiddetin sona ermesine odaklanırken, anayasal reform, devletin uzun vadeli siyasi işleyişini ortaya koyarak yararlı bir barış inşası aracı olarak hareket edebilir. Dolayısıyla, eğer anayasa reformu barış sürecine entegre edilirse, bu daha iyi ve sürdürülebilir bir barışın sağlanmasına yardımcı olur. Bu kapsamda, Türkiye'de olası bir çözüm sürecinin yeniden başlaması için gereken yasal hazırlıkların ve anayasa yapım sürecinin ihtilafların çözümüne nasıl katkı sağlayabileceğinin tasarlanması büyük önem taşımaktadır.

Bu yayında yer alan çalışmalar, 1982 Anayasası'nın ortaya çıktığı antidemokratik süreci ve son dönemde Türkiye'de ortaya çıkan yeni bir anayasa yazma çabalarını tartışmaktadır. İlk makale 'Incrementalist Constitution-Making in Polarised Societies: The Turkish Case' (Kutuplaşmış Toplumlarda Aşamalı Anayasa Yapımı: Türkiye Örneği) çalışması, kutuplaşmış toplumlarda kullanılmak üzere tasarlanmış kademeli anayasa yapımı yaklaşımını ele almakta ve bunu Türkiye'deki mevcut duruma uygulamaktadır. 'Peace and Counterbalancing the Ruling Power in Turkey' (Türkiye'de Barış ve İktidar Gücünün Dengelenmesi) makalesi ise, Türkiye'deki güç dengelerine odaklanmakta, demokratikleşmeyi teşvik eden mekanizmaların desteklenmesi ihtiyacına vurgu yap-

Priorities in the Kurdish Issue', which highlights the need for a new constitution by outlining the priorities of the constitutional process in polarised societies, considering a new constitution to be a possible pathway to the resolution of the Kurdish Issue. Other studies focus on the constitution-making process itself. 'Confidence-Building Steps in Constitution-Making Processes' discusses the importance of building confidence among the population before introducing a new constitution. The studies also discuss the undemocratic process in which the Turkish Constitution of 1982 came to be and the recent efforts to write a new constitution in Turkey. Each of these studies make a valuable contribution to the discussion surrounding the possibilities and risks of constitution-making in peacebuilding processes in Turkey.

The studies are part of DPI's project titled 'The Legal Basis for Peace', which aims to understand the role that legal foundations and constitution-making processes can play as part of conflict resolution efforts. This project is part of a larger series of programmes developed by DPI, titled 'Forging Pathways to Peace and Democracy in Turkey', which are supported by the Norwegian and Irish governments.

The views and opinions expressed in the studies remain those of the authors and do not necessarily reflect the official position of DPI.

The studies are part of DPI's project titled 'The Legal Basis for Peace', which aims to understand the role that legal foundations and constitution-making processes can play as part of conflict resolution efforts. This project is part of a larger series of programmes developed by DPI, titled 'Forging Pathways to Peace and Democracy in Turkey', which are supported by the Norwegian, Swiss and Irish governments.

## Kerim Yildiz

*Chief Executive Officer  
Democratic Progress Institute*

makta ve başkanlık sisteminin barış inşası için yararlı olabileceğini değerlendirmektedir. Anayasa yapım sürecine ilişkin diğer fırsatlar da 'Constitutional Priorities in the Kurdish Issue' (Kürt Meselesinde Anayasal Öncelikler) adlı çalışmada belirtilmiş, yeni bir anayasanın, Kürt meselesinin çözümüne giden yol için mümkün olduğu düşünülerek kutuplaşmış toplumlarda anayasal sürecin önceliklerinin ana hatlarını çizerek yeni bir anayasa ihtiyacının altını çizmiştir. Son makale ise anayasa yapım sürecinin kendisine odaklanmaktadır. 'Confidence-Building Steps in Constitution-Making Processes' (Anayasa Yapım Süreçlerinde Güven Artırıcı Adımlar), yeni bir anayasa sunmadan önce halk arasında güven inşa etmenin önemini tartışmaktadır. Bu makalelerin her biri, Türkiye'de barış inşası süreçlerinde anayasa yapımının olasılıkları ve riskleri eksenindeki tartışmalara değerli katkılar sunmaktadır.

Bu çalışma, hukuki temellerin ve anayasa yapım süreçlerinin çatışma çözümünün bir parçası olarak oynayabileceği rolü anlamayı amaçlayan, DPI'nin 'The Legal Basis for Peace' (Barışın Hukuki Temelleri) başlıklı projesinin parçasıdır. Bu proje, DPI tarafından geliştirilen ve Norveç ve İrlanda hükümetleri tarafından desteklenen 'Forging Pathways to Peace and Democracy in Turkey' (Türkiye'de Barış ve Demokrasiye Giden Yolları İşlemek) başlıklı daha kapsamlı bir program zincirinin parçasıdır. Makalelerde ifade edilen fikir ve görüşler yazarlara ait olup ve DPI'nin resmi pozisyonunu yansıtmaz.

Çalışmalar, hukuki temellerin ve anayasa yapım süreçlerinin çatışma çözme çabalarının bir parçası olarak oynayabileceği rolü anlamayı amaçlayan DPI'nin 'Barışın Hukuki Temeli' başlıklı projesinin bir parçasıdır. Bu proje, DPI tarafından geliştirilen ve Norveç, İsviçre ve İrlanda hükümetleri tarafından desteklenen "Türkiye'de Barış ve Demokrasiye Giden Yolların Oluşturulması" başlıklı daha geniş bir program dizisinin parçasıdır.

## Kerim Yıldız

*İcra Kurulu Başkanı  
Demokratik Gelişim Enstitüsü*



## INCREMENTALIST CONSTITUTION-MAKING IN POLARISED SOCIETIES: THE TURKISH CASE

### 1. Conflict Resolution and Constitutions

Conflict resolution is a concept seen in polarised societies, often in a post conflict setting. By “*polarised societies*”<sup>(1)</sup> we mean those societies with ethnic, linguistic, religious or cultural diversity, and where this diversity is politicised. In order to achieve social peace, have a stable, consolidated and functioning democracy, resolving conflict in societies is important. It is important not only for the society experiencing conflict, but for global peace.

A number of societies around the globe have experienced the problems associated with divided societies. Countries such as in Northern Ireland, Bosnia and Herzegovina, Cyprus, South Africa, Afghanistan, and Iraq, have been divided by ethnic, religious, linguistic and cultural differences. In such societies, various conflict resolution methods and tools have been used to achieve social peace and democratic stability.

Conflict resolution means dealing with the conflict in a constructive way, identifying its causes and determine solutions before it becomes violent, or resolving it through peaceful methods if it does escalate into violence. Conflict resolution is made up of two aspects, each of which have their own scholarly discipline. Positive law and basic legal texts, such as constitutions, work towards resolving conflict before it descends into violence, or ending it once it does become violent. Constitutions, by the way they are constructed, are an effective tool to use to resolve conflict before it becomes violent, and can also be used to aid transition from conflict to permanent peace.

Particularly in the last few decades, constitutions have become an important tool in minimising conflict and consolidating democracy in polarised societies.<sup>(2)</sup> A similar tendency exists not only in conflict management in polarised societies, but also in countries where there is a risk of domestic conflict. This is evident as approximately 200 constitutions

(1) In conflict resolution literature, “polarised societies” as a concept is synonymously used with “plural societies”, “deeply divided societies”, “fragmented societies”, “segmented societies”. Although we used “polarised societies” in this study, reference is sometimes made to the “deeply divided societies”.

(2) Hanna Lerner: “Constitution-Writing in Deeply Divided Societies: The Incrementalist Approach”, Nations and Nationalism 16 (1), 2010, s. 68.

## KUTUPLAŞMIŞ TOPLUMLARDA AŞAMALI ANAYASA YAPIM YÖNTEMİ: TÜRKİYE ÖRNEĞİ

### 1. Giriş: Çatışma Çözümü ve Anayasalar

Çatışma çözümü, kutuplaşmış toplumlarda yaşanan çatışmaların çözümüyle ilgili bir kavramdır. “*Kutuplaşmış toplumlar*”<sup>(1)</sup> etnik, dilsel, dinsel ve/veya kültürel bakımdan çeşitliliğe sahip olan ve bu çeşitliliği aynı zamanda siyasallaşmış olan toplumlara ifade eder. Bu tür toplumların yaşadıkları çatışmaların çözüme kavuşturulması, toplumsal barışın sağlanması, istikrarlı ve pekişmiş bir demokratik rejimin işlerlik kazanması açısından büyük önem taşır. Bu önem, sadece çatışmanın yaşandığı toplum açısından değil, küresel barış açısından da geçerlidir.

Gerçekten de, Kuzey İrlanda, Bosna-Hersek, Kıbrıs, Güney Afrika, Afganistan, Irak ve benzeri dünyadaki birçok ülke, etnik, dinsel, dilsel ve kültürel ayrışmalar nedeniyle bölünmüş toplum sorunlarıyla karşı karşıya bulunmaktadır. Bu tür toplumlarda yaşanan çatışmaların önüne geçilmesi, toplumsal barışın sağlanması ve demokrasinin istikrar kazanması, çeşitli çatışma çözüm yöntemlerinin ve araçlarının kullanılmasını gerektirir.

Çatışma çözümü; çatışmanın yapıcı bir şekilde ele alınıp onun kökenine inerek nedenlerinin analiz edilmesini ve şiddete dönüşmeden çözülmesini veya şiddete dönüşmesi halinde barışçıl yöntemlerle sonlandırılmasını ifade eder. Bu tanıma bakıldığında, çatışma çözümünün iki boyutu olduğu ve her bir boyutunun farklı disiplinlerin çalışma konusunu teşkil ettiği görülür. Genel olarak pozitif hukuk, özelde ise birer temel hukuk metinleri olan anayasalar, çatışma çözümüne ilişkin bu tanımın ikinci kısmıyla (çatışmanın şiddete dönüşmeden çözülmesi veya şiddete dönüşmesi halinde barışçıl yöntemlerle sonlandırılmasıyla) ilgilidir. Anayasalar, gerek içerdiği düzenlemeler ve gerekse yapım yöntemleriyle çatışmanın şiddete dönüşmeden çözülmesinde ve şiddete dönüşmüş olan çatışmanın kalıcı bir barışa evrilmesinde etkili olan araçlardan biridir.

(1) Çatışma çözümü literatüründe, “kutuplaşmış toplumlar” (polarized societies) kavramıyla eş anlamlı olmak üzere “çoğulcu toplumlar” (plural societies), “derinden bölünmüş toplumlar” (deeply divided societies), “parçalanmış toplumlar” (fragmented societies), “katmanlara ayrılmış toplumlar” (segmented societies) kavramları da kullanılmaktadır. Bu çalışmada “kutuplaşmış toplumlar” kavramı tercih edilmiş olmakla birlikte yer yer “derinden bölünmüş toplumlar” kavramı da kullanılmıştır.

were made for countries that have experienced domestic conflict between the years 1975-2003.<sup>(3)</sup> Constitutional regulations or methods of constitution-making play an important role not just in quelling, subduing or peacefully resolving conflicts but also in preventing them. As such, constitutions play a preventive role as well as suppressive role in conflict resolution.

In polarised societies, constitutions have the potential, if utilised currently, to be beneficial in conflict management. Constitutions and sub-constitutional positive legal texts containing constitutional regulations may address the causes of conflict (rights claims related to ethnic, religious, linguistic and cultural differences) and prevent them from being a catalyst of conflict. On the contrary, these legal texts may also cause social polarisation or intensify the socio-cultural aspect of the conflict due to the provisions they contain.<sup>(4)</sup> Consequently, conflicts can be prevented or exacerbated depending on constitutional regulations and preferences.

Looking at the regulative provisions in constitutions, their importance in conflict resolutions becomes evident once again. Generally speaking, there are two regulative areas and functions pertaining to constitutions. The first is to construct the institutional structure of the state. The second is to regulate rights and freedoms. In addition to these two, the function of defining the shared identity of the people/nation may also be added. Constitutional preferences with regard to these three areas have a determining force on the quality and functioning of the social and political structures.<sup>(5)</sup> In other words, depending on how they formulate their stance on these three areas, constitutions may cause conflicts as well as feeding into existing ones; or they may subdue or end the conflict.

Constitutions are effective in conflict resolutions not only because of the provisions and preferences they contain, but also because of the ways in which they were made. Especially in divided societies, in resolving the conflicts created by ethno-cultural diversity through the constitution, constitution-making methods play as decisive a role as do the constitutional choices made. Conflicts may be resolved or exacerbated, depending on the methods employed in the constitution-making processes. As such, in divided societies where there is no consensus on the fundamental values and norms of the state, a lot depends on how a new constitution is made.

(3) Jennifer Widner: "Constitution Writing and Conflict Resolution", The Round Table, Vol. 94, No. 381, 503 – 518, September 2005, s. 503.

(4) Salim Orhan: Bölünmüş Toplumlarda Anayasal Uzlaşma ve Demokrasi, Orion Kitabevi, Ankara, 2020, s. 57- 58.

(5) Fazıl Hüsnü Erdem/Yunus Heper: Türkiye Cumhuriyeti Anayasaları ve Anayasa Önerileri: Madde Karşılaştırmalı, SETA Yayınları, Ankara, 2011 (Yunus Heper ile birlikte). s. 21.

Özellikle son onlu yıllarda, anayasaların, kutuplaşmış toplumlarda çatışmaları azaltmada ve demokrasiyi konsolide etmede önemli araçlar olarak kullanılma eğiliminden söz etmek mümkündür.<sup>(2)</sup> Sadece kutuplaşmış toplumlarda çatışma yönetiminde değil, iç çatışma riski taşıyan ülkelerde de benzer bir eğilimin var olduğu ve 1975-2003 yılları arasında bu tür ülkeler için yaklaşık 200 anayasanın yapıldığı biliniyor.<sup>(3)</sup> Anayasal düzenlemeler ya da anayasa yapım yöntemleri sadece çatışmaları bastırmada, yumuşatmada ya da barışçıl sonlandırmada değil, aynı zamanda çatışmaları önlemede de önemli rol oynarlar. Bu bağlamda anayasaların çatışma çözümünde hem önleyici hem de bastırıcı rolünden söz edilir.

Anayasalar, kutuplaşmış toplumlarda çok önemli bir çatışma yönetim belgesi olabilme potansiyeline sahiptirler. Anayasalar ve anayasal düzenlemeler içeren anayasa-altı pozitif hukuk metinleri, çatışmanın sebeplerini (etnik, dinsel, dilsel ve kültürel farklılıklar ekseninde beliren hak taleplerini) karşılayıp bunların birer çatışma nedeni olmaktan çıkarabilirler. Bu hukuki metinler, tam tersine, içerdikleri hükümler nedeniyle bizzat toplumsal kutuplaşmaya yol açabilir veya sosyo-kültürel hatlar üzerindeki çatışmayı daha da keskinleştirebilir.<sup>(4)</sup> Bu bağlamda, anayasal düzenlemelere ve tercihlere bağlı olarak çatışmalar önlenileceği gibi daha da derinleştirilebilir.

Anayasaların düzenleme alanlarına bakıldığında, çatışma çözümünde ne denli önemli oldukları daha iyi anlaşılır. Genel olarak anayasaların iki temel düzenleme alanından ve işlevinden söz edilir. İlki, devletin kurumsal yapısını inşa etmektir. İkincisi ise hak ve özgürlükleri düzenlemektir. Bu ikisine ilaveten, halkın/ulusun ortak kimliğini tanımlama işlevi de eklenebilir. Anayasaların her üç alana ilişkin tercihleri, toplumsal ve siyasal yapının niteliği ve işleyişi üzerinde belirleyici olurlar.<sup>(5)</sup> Daha açık bir ifadeyle, her üç alana ilişkin tercihleriyle anayasalar, çatışmaya kaynaklık edebileceği gibi, var olan çatışmayı besleyip büyütebilir ya da, çatışmayı yumuşatabilir veya durdurabilir.

Anayasalar sadece içerdikleri hükümler ve tercihler sebebiyle değil, aynı zamanda yapım yöntemleri itibarıyla de çatışma çözümünde etkili olurlar. Özellikle bölünmüş toplumlarda, etno-kültürel çeşitliliğin yarattığı çatışmaların anayasalar aracılığıyla çözümünde, en az anayasal tercihler kadar anayasa yapım yöntemleri de belirleyici rol oynarlar. Anayasa yapım sürecinde tercih edilecek yönetime bağlı olarak çatışmalar dindirilip sonlandırılabilir gibi, daha da derinleştirilebilir. Bu nedenle, devletin temel değerlerine ve normlarına ilişkin bir uzlaşının bulunmadığı bölünmüş toplumlarda yeni bir anayasanın nasıl yapılacağı sorusuna verilecek cevap büyük önem taşır.

(2) Hanna Lerner: "Constitution-Writing in Deeply Divided Societies: The Incrementalist Approach", Nations and Nationalism 16 (1), 2010, s. 68.

(3) Jennifer Widner: "Constitution Writing and Conflict Resolution", The Round Table, Vol. 94, No. 381, 503 – 518, September 2005, s. 503.

(4) Salim Orhan: Bölünmüş Toplumlarda Anayasal Uzlaşma ve Demokrasi, Orion Kitabevi, Ankara, 2020, s. 57- 58.

(5) Fazıl Hüsnü Erdem/Yunus Heper: Türkiye Cumhuriyeti Anayasaları ve Anayasa Önerileri: Madde Karşılaştırmalı, SETA Yayınları, Ankara, 2011 (Yunus Heper ile birlikte).s. 21.

## 2. Conflict Resolution and Methods of Democratic Constitution-Making

### 2.1. Constitution-Making in Divided Societies: Risks and Possibilities

It is generally accepted that constitution-making processes has a bearing on the future success of constitutions.<sup>(6)</sup> The social acceptance of constitutions following their adoption, their moral bindingness, prestige, their success in facilitating political integration, their contribution to the stability and consolidation of democracy, to some degree, are all dependent on the constitution-making process.

In highly fragile polarised societies, the constitution-making processes is important in the context of conflict resolution. Constitution-making methods are as important as constitutional regulations and preferences in terms of the conflict resolution processes. This is because the method of constitution-making is as important as what the constitution says.<sup>(7)</sup> Although this subject was long neglected in conflict resolution studies, it has been brought centre stage and highlighted during the last couple of decades, which is a favourable development. New methods of constitution-making developed within this framework beneficial tools for conflict resolution especially in polarised societies.

In societies with ethnic, linguistic, religious and cultural diversity, how and by whom a new constitution is made, and the methods and procedures observed in this framework, play a decisive role in the trajectory of conflict resolution. The process of making a new constitution and the methods employed in this process may exacerbate and deepen the conflict or have the power to soothe the tensions and bring about a lasting peace.

Independent of the democratic methods employed in constitution-making, the constitution-making process itself contains inherent risks as well as possibilities. The greatest risk is that it has the potential to create further instability in a society experiencing conflict. In societies with unresolved identity issues, drafting a new constitution means highlighting fundamental issues regarding identity.<sup>(8)</sup> Under conditions of intense domestic dispute and conflict, focusing on differences instead of attempting to reconcile diverse opinions may transform constitutional debates into a political battlefield. In such processes, there is always the risk of the fundamental issues of contention becoming “infected”.<sup>(9)</sup> In oth-

(6) Andre Thomashausen: “Güney Afrika'nın Siyasi Evriminde Anayasal İktidar ve Meşruluk”, Çev. Ersoy Kontacı, (b.y: Anayasa Yapımı ve Anayasal Değişim), Türkiye Barolar Birliği Yayınları, Ankara, 2011, s. 109.

(7) Vivien Hart: Democratic Constitution Making, United States Institute of Peace Special Report, July, 2003, s. 4.

(8) Aslı Bali/Hanna Lerner: “Constitutional Design Without Constitutional Moments: Lessons from Religiously Divided Societies”, Cornell International Law Journal, Vol.49, s. 228.

(9) Hana Lerner: Making Constitutions in Deeply Divided Societies, Cambridge University Press, Cambridge, 2011, s. 33.

## 2. Çatışma Çözümü ve Demokratik Anayasa Yapım Yöntemleri

### 2.1. Bölünmüş Toplumlarda Anayasa Yapımı: Riskler ve İmkânlar

Anayasa yapım süreçlerinin, anayasaların gelecekteki başarısı üzerinde etkili olduğu kabul edilir.<sup>(6)</sup> Anayasaların yürürlük sonrası dönemdeki toplumsal kabulü, manevi bağlayıcılığı ve saygınlığı, siyasi bütünleşmeyi sağlamadaki başarısı, demokrasinin istikrarı ve pekişmesindeki etkisi, bir ölçüde anayasa yapım sürecinin işleyişle bağlantılıdır.

Kırılganlığı yüksek olan kutuplaşmış toplumlarda anayasa yapım süreçleri, çatışma çözümü bakımından çok daha büyük önem taşır. Anayasal düzenlemeler ve tercihler kadar anayasa yapım yöntemleri de çatışma çözüm süreçleri açısından belirleyicidirler. Zira, anayasa yapım yöntemi, en az anayasanın ne söylediği kadar önemlidir.<sup>(7)</sup> Uzunca bir dönem çatışma çözümüne dair literatürde ihmal edilen bu konunun özellikle son onlu yıllarda yapılan çalışmalarla gündeme getirilmesi ve gereken ilgiyi görmesi, çatışma çözümü açısından sevindirici bir gelişmedir. Bu ilgi çerçevesinde geliştirilen yeni anayasa yapım yöntemleri, özellikle kutuplaşmış toplumlarda çatışma çözümü için elverişli araçlar olma niteliğine sahiptirler.

Etnik, dilsel, dinsel ve/veya kültürel açıdan çeşitliliğe sahip toplumlarda yeni bir anayasanın nasıl ve kimler tarafından yapılacağı sorularına verilecek yanıtlar ve bu çerçevede izlenecek usul ve yöntemler, çatışma çözümünün seyrinde belirleyici rol oynarlar. Yeni anayasa yapım süreci ve bu süreçte uygulanan yöntemler, çatışmaları derinleştirip yaygınlaştırabileceği gibi, çatışmaları yumuşatabilir ve/veya kalıcı bir barışa da taşıyabilir.

Anayasa yapımında benimsenecek demokratik yöntemlerden bağımsız olarak, anayasa yapımı sürecinin bizzat kendisi, riskleri ve imkânları kendi içinde barındırır. Bu sürecin taşıdığı en büyük risk, çatışmalı toplumlarda kırılmalı istikrarı bozma potansiyelidir. Yeni bir anayasa yazmak, kimlik sorunlarının çözülmediği toplumlarda kimliğe ilişkin temel soruları gündeme getirir.<sup>(8)</sup> Yoğun iç uyuşmazlık ve çatışma koşullarında, farklı görüşleri bağdaştırma çabasından ziyade farklılıklar üzerinde odaklanılması, anayasal tartışmaları, siyasi bir savaş alanına dönüştürebilir. Bu tür süreçlerde temel çatışma konularının enfekte olma ihtimali ortaya çıkar.<sup>(9)</sup> Farklı bir ifadeyle, derin iç anlaşmazlık koşulları altında şekli bir anayasa yapmak, siyasi istikrarı ve demokratikleşmeyi iletlemekten ziyade durdurma

(6) Andre Thomashausen: “Güney Afrika'nın Siyasi Evriminde Anayasal İktidar ve Meşruluk”, Çev. Ersoy Kontacı,(b.y: Anayasa Yapımı ve Anayasal Değişim), Türkiye Barolar Birliği Yayınları, Ankara, 2011, s. 109.

(7) Vivien Hart:Democratic Constitution Making, United States Institute of Peace Special Report, July, 2003, s. 4.

(8) Aslı Bali/Hanna Lerner: “Constitutional Design Without Constitutional Moments: Lessons from Religiously Divided Societies”, Cornell International Law Journal, Vol.49, s.228.

(9) Hana Lerner: Making Constitutions in Deeply Divided Societies, Cambridge University Press, Cambridge, 2011, s. 33.

er words, making a formal constitution under conditions of deep-seated domestic disagreement is a high stakes game which runs the risk of halting, rather than progressing, political stability and democratization. The constitution making process is an inherently risk-taking exercise where there are competing understandings of the state are and it is highly polarised.<sup>(10)</sup>

In polarised societies, the constitution-making process has the potential to ease the conflict, just as much as it has the risk to exacerbate it. Processes of democratic constitution-making must be open to participants from all sections of society in order to sustain the highest amount of social consensus. Participation in the constitution-making process may have an extensive base, or a restricted one (as a result of the civilian and political elites representing the various sections of society), in any circumstance, social diversity should be represented. It creates an environment of dialogue and negotiation among various sections of society. Discussions, debates and negotiations regarding the constitution can serve to reduce the social distance among the various sections of society. With the potential to be transformative, the process of drafting the constitution may reveal the possibility of establishing a basis for consensus regarding the constitutional preferences among the parties. Offering such a possibility (and opportunity) can make the constitution-making process a useful tool for polarised societies.

In a society experiencing conflict, the constitution-making process offers a tool that may soften the conflict and create an environment for reconciliation. This varies depending on the type and nature of the preferred constitution-making method. In societies where ethno-cultural diversity becomes politicized and deteriorates into conflict, the preferred method of making a new constitution provides information on whether communication and interaction between civil or political elites is possible.

## 2.2. Democratic Constitution-Making: Traditional and New Methods

### 2.2.1. Traditional Methods of Constitution-Making

People hold the power in a democratic state, making them a necessary component of the constitution making process. There are three main methods that involve public participation in constitution-making. These are the methods of “*constituent assembly*”, “*constituent referendum*”, and “*ordinary legislature*”.

One of the oldest methods of democratic constitution-making is the “*constituent assembly*” method. The constituent assembly is a special assembly made up of representatives elected by the people for the purpose of making a constitution.<sup>(11)</sup> Such assemblies draft

(10) Lerner: Constitution-Writing in Deeply Divided Societies: The Incrementalist Approach, s. 68-69.

(11) Kemal Gözler: Kurucu İktidar, Ekin Yayınevi, Bursa, 1998, s. 83.

riski taşıyan yüksek bahisli bir oyundur. Bu oyun (anayasa hazırlama süreci), yarışan devlet anlayışları arasında derin kutuplaşmanın olduğu ortamlarda, birçok siyasi kriz riskini kendi içinde barındırır.<sup>(10)</sup>

Kutuplaşmış toplumlarda anayasa hazırlama süreci, çatışmayı derinleştirme riskini taşıdığı gibi, çatışmayı yumuşatma fırsatı da sunar. Demokratik anayasa yapımı süreçleri, toplumsal uzlaşmayı en yüksek seviyede sağlayabilmek amacıyla toplumun bütün kesimlerinin katılımına açık olarak yürütülür. Anayasa yapımına katılım ister geniş tabanlı ister -toplumun farklı kesimlerinin temsilcileri konumundaki sivil ve siyasi elitler marifetiyle- dar kapsamlı olarak yürütülsün, her halükârda, toplumsal çeşitliliğin aynı masa etrafında buluşmalarını sağlar. Toplumun farklı katmanları arasında diyalog ve müzakere ortamı yaratır. Anayasa üzerindeki görüşmeler, tartışmalar ve pazarlıklar, toplumsal katmanlar arasındaki sosyal mesafenin azalmasına hizmet edebilir. Bu potansiyeli nedeniyle anayasa hazırlama süreci, taraflar arasındaki anayasal tercihlere dair bir uzlaşma zemini oluşturma imkânını ortaya çıkarabilir. Bir ihtimal ve aynı zamanda bir fırsat olarak böyle bir imkânı sunması, anayasa hazırlama sürecini, kutuplaşmış toplumlar bakımından elverişli bir araç haline getirebilir.

Çatışmalı bir toplumda anayasa hazırlama sürecinin çatışmayı yumuşatma ve uzlaşma zeminini oluşturma şansı, tercih edilen anayasa yapımı yönteminin türüne ve niteliğine bağlı olarak değişiklik arz eder. Etno-kültürel çeşitliliğin siyasallaşıp çatışmaya dönüştüğü toplumlarda yeni anayasa yapımına ilişkin tercih edilen yöntem, sivil ve/veya siyasi elitler arasındaki iletişimin ve etkileşimin mümkün olup olmayacağına dair bilgi verir.

## 2.2. Demokratik Anayasa Yapımı: Geleneksel ve Yeni Yöntemler

### 2.2.1. Geleneksel Anayasa Yapım Yöntemleri

Demokrasilerde gücün ve meşruiyetin kaynağı halk olduğuna göre, demokratik anayasa yapımı, halkın bu sürece dahil edilmesiyle gerçekleşir. Halkın anayasa yapımına katılımını içeren üç ana yöntem mevcuttur. Bunlar; “*kurucu meclis*”, “*kurucu referandum*”, ve “*olağan yasama meclisi*” yöntemleridir.

Demokratik anayasa yapımına ilişkin en eski yöntemlerden biri, “*kurucu meclis*” yöntemidir. Kurucu meclis, anayasa yapmak amacıyla halk tarafından seçilen temsilcilerden oluşan özel bir meclistir.<sup>(11)</sup> Bu meclisler, halktan almış olduğu asli kuruculuk yetkisini kullanarak anayasayı hazırlarlar ve kabul ederek yürürlüğe sokarlar. Genellikle askeri ya da sivil darbe, devrim, ihtilal, iç savaş ya da bağımsızlık savaşı

(10) Lerner: Constitution-Writing in Deeply Divided Societies: The Incrementalist Approach, s. 68-69.

(11) Kemal Gözler: Kurucu İktidar, Ekin Yayınevi, Bursa, 1998, s. 83.

the constitution by using the essential founding power vested in them by the people, they adopt it and put it into effect. It is a method generally used after extraordinary circumstances such as military or civil coups, revolutions, insurrections, civil wars or wars of independence. The 1787 Constitution of the United States of America, the French Constitutions of 1791, 1848 and 1875 and the German Constitution of 1949 are examples of constitutions made by means of “constituent assembly”.<sup>(12)</sup>

The second is the “constituent referendum” method. In this method, the draft constitution prepared by an assembly elected by the people and is submitted to the public for a vote. The adoption and enactment of the Constitution is only possible when the majority of the people say yes to the bill. In this method, the constituent power is not the assembly, but the people themselves, and their will. The French Constitution of 1945 is an example of this method. This method contains various drawbacks and as a result is not a preferred method in today’s world, when used on its own.

A third option is constitution-making by a parliament which performs the ordinary legislative function. It is a method that is used when there is a need to reform the constitution while the current constitutional order prevails. As the parliament, which carries out the ordinary legislative activity, is elected by the people, this bestows them with the power of democracy. The 1924 Constitution of the Republic of Turkey and the Spanish Constitution of 1978 are examples of this method. Constitutions made by ordinary legislatures, is the most widely accepted method of constitution making today. It is a well-known fact that in the 1990s, almost all of the new democracies in Central and Eastern Europe made constitutions using this method.<sup>(13)</sup>

Apart from these three main traditional methods, a mixed model also exists. In order to further strengthen democratic legitimacy in constitution making, it is stipulated that constitutions prepared by constituent assemblies or ordinary assemblies will be submitted to a separate referendum. For the adoption of the constitution prepared by an elected assembly, the requirement of submitting it to a referendum provides double democratic legitimacy to the constitution.<sup>(14)</sup> As such, the participation of the voters in both the preparation process and the adoption process of the constitution is ensured.

The constitution-making methods, other than the constituent referendum method, which isn’t favoured due to various drawbacks, were implemented within the limits

(12) Erdoğan Teziç: Anayasa Hukuku, Beta Basım Yayım Dağıtım, İstanbul, 1996, s. 150.

(13) Ergun Özbudun: “Anayasa Yapımında Yöntem Sorunları”, Anayasa Hukuku Dergisi, Cilt: 1, Sayı:1, Yıl 2012, s. 115.

(14) Gözler: s. 104.

gibi olağanüstü koşullar sonrasında başvuru bir yöntemdir. 1787 Amerika Birleşik Devletleri, 1791, 1848 ve 1875 Fransız Anayasaları ile 1949 Alman Anayasası bu usulle yapılmış olan anayasalardır.<sup>(12)</sup>

İkincisi, “kurucu referandum” usulüdür. Bu usulde, halkın seçtiği meclis tarafından hazırlanan anayasa tasarısı halkoyuna sunulur. Anayasanın kabul edilerek yürürlüğe girebilmesi, halkın çoğunluğunun bu tasarıya evet demesiyle mümkündür. Bu yöntemde kurucu iktidar meclis değil, doğrudan doğruya halkın kendisidir, onun iradesidir. 1945 tarihli Fransız Anayasası, bu usulün tipik örneklerinden biridir. İçinde barındırdığı çeşitli sakıncalar nedeniyle tek başına bu usul günümüzde başvuru bir yöntem değildir.

Üçüncü bir yol olarak, olağan yasama fonksiyonunu icra eden meclisin anayasa yapmasını sayabiliriz. Mevcut anayasal düzen sürerken anayasayı yenileme gereği duyulması halinde başvuru bir yöntemdir. Bu yöntemin demokratikliği, olağan yasama faaliyetini yürüten parlamentonun halk tarafından seçilmiş olmasından kaynaklanır. Bu yöntem örneği olarak, 1924 tarihli Türkiye Cumhuriyeti Anayasası ile 1978 tarihli İspanya Anayasası gösterilebilir. Anayasaların olağan yasama meclisleri tarafından yapılmış usulü, günümüzde en yaygın kabul gören bir yöntemdir. 1990’larda Orta ve Doğu Avrupa’daki yeni demokrasilerin hemen hepsinde anayasaların bu yöntemle yapıldığı biliniyor.<sup>(13)</sup>

Bu üç ana geleneksel yöntem dışında, karma bir model de mevcuttur. Anayasa yapımında demokratik meşruiyeti daha da güçlendirmek amacıyla, kurucu meclisler ya da olağan meclisler tarafından hazırlanan anayasaların ayrıca referanduma sunulması öngörülür. Seçimle gelen bir meclisin hazırladığı anayasanın kabulü için ayrıca halkoylamasına sunulma şartının aranması, anayasaya çifte demokratik meşruiyet sağlar.<sup>(14)</sup> Bu durumda seçmenlerin, anayasanın hem hazırlanma sürecine hem de kabul sürecine katılımı sağlanmış olur. İçinde barındırdığı çeşitli sakıncalar nedeniyle tercih edilmeyen kurucu referandum dışındaki anayasa yapım yöntemleri, çok uzunca bir dönem temsili demokrasinin sınırları çerçevesinde uygulandı. İlk yazılı anayasalar olan 1787 ABD ve 1791 Fransız Anayasalarıyla başlayan ve 20. yüzyılın son çeyreğine kadar devam eden süreç içerisinde yapılan anayasalar, temsili demokrasinin dar kalıpları içerisinde, siyasi elitler arasındaki pazarlıklar ve müzakereler çerçevesinde yapıldı. Siyasetin konusunun emek-sermaye ilişkisi, aktörünün siyasi partiler, mekânının ise ulusal sınırlar olduğu sanayi toplumunun geçerli demokrasi anlayışı, temsili demokrasi oldu. Demokratik siyasetin temsili demokrasi formatında işlediği bu uzun dönem içerisinde anayasalar da bu formata bağlı olarak yapıldı.

(12) Erdoğan Teziç: Anayasa Hukuku, Beta Basım Yayım Dağıtım, İstanbul, 1996, s. 150.

(13) Ergun Özbudun: “Anayasa Yapımında Yöntem Sorunları”, Anayasa Hukuku Dergisi, Cilt: 1, Sayı:1, Yıl 2012, s. 115.

(14) Gözler: s. 104.

of representative democracy for an extensive period of time. The 1787 US and 1791 French Constitutions, which were the first written constitutions, were made within the narrow confines of representative democracy, and in the framework of negotiations and bargains among the political elite. The prevailing understanding of democracy in an industrial society, where the subject of politics is the labour-capital relationship, the actors are political parties, and the setting is the space within national borders, became representative democracy. During this long period during which democratic politics functioned in the form of representative democracy, constitutions were made in accordance with this format.

Information society created by the rapid and comprehensive transformation process experienced on a global scale, especially in the last quarter of the 20<sup>th</sup> century, has put an end to the one-dimensionality of the context, actors and the setting of democratic politics. The subject and context of politics gains a multiple content; in addition to social and economic problems, wide-ranging identity problems are now also within the scope of democratic politics. Political parties are no longer the sole subjects of democratic politics; civil society takes its place on the political scene as a substitute political subject. Political decisions are produced in a more pluralistic environment on the axis of supra-national/national/local interaction, instead of being produced in a single centre (the centre of the nation-state). In short, the subject, object and scene of democratic politics gains a more plural character. The direction of the new models of democracy developed in this process, in which the founding qualities and functioning of representative democracy are questioned, and its shortcomings and inadequacies are emphasized, tend towards pluralism, participation and localism.

Representative democracy, which envisages a limited participation through voting in elections held at regular intervals, a decision-making mechanism limited to political elites, and a limited participation and decision processes at the national scale, is now being debated. Instead, new institutional mechanisms are being implemented to ensure that participation takes place within smaller groups and in smaller units and at all stages. Parallel to these developments, democratic constitution-making methods are beginning to acquire a more participatory and inclusive democratic quality.

### 2.2.2. A New Paradigm in Constitution-Making: Participatory Constitution-Making

In tandem with the developments on a global scale which impose the necessity of a radical change in the functioning of democratic politics, there is a paradigmatic change in constitution making. This new paradigm is essentially a new method with high functionality for polarised societies, where it is difficult to succeed using traditional constitution-making methods.

Özellikle 20. yüzyılın son çeyreğiyle birlikte küresel ölçekte yaşanan hızlı ve kapsamlı değişim sürecinin yarattığı bilgi toplumu, demokratik siyasetin bağlamını, aktörlerini ve düzlemini tek boyutlu olmaktan çıkarmış bulunuyor. Siyasetin konusu ve bağlamı çoklu bir içerik kazanıyor; sosyal ve ekonomik sorunların yanı sıra, geniş bir yelpazede yer alan kimlik sorunları da demokratik siyasetin ilgi alanına giriyor. Siyasi partiler demokratik siyasetin yegâne özneleri olmaktan çıkıyor; sivil toplum, ikame bir siyasi özne olarak siyaset sahnesindeki yerini alıyor. Siyasi kararlar tek merkezden (ulus-devlet merkezinden) üretilmek yerine, ulus-üstü/ulusal/yerel etkileşim ekseninde daha çoğul bir ortamda üretiliyor. Kısacası, demokratik siyasetin öznesi, nesnesi ve mekânı daha çoğul bir nitelik kazanıyor. Temsili demokrasinin kurucu niteliklerinin ve işleyiş tarzının sorgulandığı, eksikliklerine ve yetersizliklerine vurgu yapıldığı bu süreç içerisinde geliştirilen yeni demokrasi modellerinin yönü, çoğulcu- luğa, katılımcılığa ve yerelliğe doğru evriliyor.

Artık, düzenli aralıklarla yapılan seçimlerde oy vermekle sınırlı bir katılımı, siyasi elitlerle sınırlı bir karar alma mekanizmasını ve ulusal ölçekte sınırlı bir katılım ve karar süreçlerini öngören temsili demokrasi sorgulanıyor. Bunun yerine, katılımın daha küçük ölçekli gruplar içerisinde ve daha küçük birimlerde ve her aşamada gerçekleşmesine yönelik yeni kurumsal mekanizmalar hayata geçiriliyor. Bu gelişmelere paralel olarak demokratik anayasa yapım yöntemleri de daha katılımcı ve kapsayıcı demokratik bir nitelik kazanmaya başlıyor.

### 2.2.2. Anayasa Yapımında Yeni Paradigma: Katılımcı Anayasa Yapımı

Küresel ölçekte yaşanan ve demokratik siyasetin işleyişinde köklü bir değişim gerekliliğini dayatan gelişmelerle birlikte anayasa yapımında da paradigmatic değişim yaşanıyor. Bu yeni paradigma, esas itibarıyla, geleneksel anayasa yapım yöntemleriyle başarılı sonuç edilmesi çok güç olan kutuplaşmış toplumlar bakımından işlevselliği yüksek bir yeni yöntemdir.

“Katılımcı anayasa yapımı”<sup>(15)</sup> (participatory constitution making) olarak adlandırılan bu yeni paradigma, Amerikan ve Fransız anayasacılık geleneğinden farklı olarak, anayasa metninden ziyade anayasanın yapım sürecine odaklanır. Bu özelliği dolayısıyla, “süreç odaklı anayasacılık”<sup>(16)</sup> (process-driven constitutionalism) olarak da adlandırılır. Bu yaklaşımda, anayasanın kendisi başlı başına bir amaç olarak görülmez. Anayasa, kapsayıcılık ve katılımcılık esasları çerçevesinde yürüyen sürecin neticesinde oluşan uzlaşının kendiliğinden ortaya çıkardığı bir metin olarak görülür ve meşruiye-

(15) Hart: s. 5.

(16) Hart: s. 12.

This new paradigm, known as “*participatory constitution making*”,<sup>(15)</sup> focuses on the process of making the constitution rather than the text of the constitution, unlike the American and French traditions of constitutionalism. Because of this feature, it is also known as “*process-driven constitutionalism*”.<sup>(16)</sup> In this approach, the constitution is not seen as an end in itself. The constitution is rather seen as a text that emerges spontaneously as a result of the process carried out within the framework of inclusiveness and participation, and it derives its legitimacy from this process.<sup>(17)</sup> In other words, the constitution-making process is as important as the content of the final document regarding the legitimacy of the new constitution.<sup>(18)</sup>

The participatory constitution-making method emerged as a new and different method, employed in the last wave of the constitution-making processes that started with the American and French constitutions and continued in waves until today. A new constitution-making method was developed in accordance with the spirit of the new era, in which the inadequacy of representative democracy was highlighted and the search for a new democracy took place. During this new era, states which declared their independence after the collapse of the Soviet Union transitioned from authoritarian rule to democracies. The last wave of constitution making processes, which started in the mid-1990s and continued until today, emerged as a product of this new era. The last wave of constitution-making processes was not limited to Eastern European countries; it also swept across many Asian, African and Latin American countries.

The final wave of constitution-making processes revealed a new constitution-making method which is directly related to the main factors that led to the need for a new constitution in these countries. The main factor that prompted these countries to make a new constitution was a society experiencing conflict, rooted in deep ethnic, linguistic and religious differences in the country.<sup>(19)</sup> The search for a constitution that would put an end to the internal conflicts in these countries and establish social peace meant that a new way of constructing constitutions was developed. Process-oriented constitutionalism emerged as a result of this quest to end conflicts and build peace.

Process-oriented constitutionalism is a convenient method for establishing lasting reconciliation and peace. Using a constitution-building process that requires broad participation in societies that are deeply divided on the basis of ethnic, linguistic, religious or

(15) Hart: s. 5.

(16) Hart: s. 12.

(17) Serdar Güleler: “Anayasa Yapımında Yeni Bir Paradigma: Kapsayıcı, Katılımcı, Uzlaşmacı Anayasa Yapım Süreçleri ve Çeşitli Örnekler”, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi C. XV, Yıl 2011, Sayı 3, s. 201.

(18) Hart: s. 1.

(19) Güleler: s. 200-201.

tini de bu süreçten alır.<sup>(17)</sup> Bir başka ifadeyle, yeni anayasanın meşruiyetinde, nihai belgenin içeriği kadar anayasa yapım süreci de önem arz eder.<sup>(18)</sup>

Katılımcı anayasa yapım yöntemi, Amerikan ve Fransız anayasalarıyla başlayan ve bugüne kadar dalgalar halinde devam eden anayasa yapım süreçlerinin son dalgasında uygulanan farklı bir yöntem olarak ortaya çıktı. Temsili demokrasinin yetersizliğinin sorgulandığı ve yeni demokrasi arayışlarının yaşandığı yeni dönemin ruhuna uygun bir yeni anayasa yapım yöntemi geliştirildi. Bu yeni dönem, özellikle Sovyetler Birliği'nin yıkılması sonrasında bağımsızlıklarını ilan eden devletlerin otoriter bir yönetimden demokrasiye geçiş sürecini yaşadığı bir dönemdir. 1990'ların ortalarında başlayan ve bugüne kadar devam eden son dalga anayasa yapım süreçleri, bu yeni dönemin ürünü olarak ortaya çıktılar. Son dalga anayasa yapım süreci sadece Doğu Avrupa ülkeleriyle sınırlı kalmadı; birçok Asya, Afrika ve Latin Amerika ülkelerinde de yaşandı.

Son dalga anayasa yapım sürecinin yeni bir anayasa yapım yöntemini ortaya çıkarması, bu ülkelerde yeni bir anayasa ihtiyacını doğuran ana etkenlerle doğrudan ilintilidir. Bu ülkeleri yeni bir anayasa yapmaya sevk eden ana etken; ülke içerisinde yaşanan derin etnik, dilsel ve dinsel ayrılıklara dayalı çatışmalı ortamdır.<sup>(19)</sup> Bu ülkelerde yaşanan iç çatışmalara son verecek ve toplumsal barışı tesis edecek bir anayasa arayışı, beraberinde böyle bir anayasanın hangi yöntemle yapılması gerektiğine ilişkin çabaları doğurdu. Sonuç itibarıyla, süreç odaklı anayasacılık, çatışmaları sonlandırma ve barışı inşa etme arayışının bir neticesi olarak ortaya çıkmış oldu.

Süreç odaklı anayasacılık; etnik, dilsel, dinsel veya kültürel farklılıklar temelinde derinden bölünmüş toplumlarda geniş katılımlı bir anayasa inşa süreciyle kalıcı bir uzlaşma ve barışı tesis etmede elverişli bir yöntemdir. Anayasa inşa sürecinin çeşitli toplumsal katmanların katılımına açık olacak şekilde yürütülmesi, ortaya çıkacak anayasanın geniş halk kesimlerince benimsenmesine yol açacaktır. Anayasa yapım sürecinin katılımcılık ve kapsayıcılık temelinde yürütülmesi, anayasanın meşruiyetini ve kalıcılığını sağlayacaktır. Bu, aynı zamanda, barışın anayasal düzeyde güvence altına alınması anlamına gelecektir.<sup>(20)</sup>

(17) Serdar Güleler: “Anayasa Yapımında Yeni Bir Paradigma: Kapsayıcı, Katılımcı, Uzlaşmacı Anayasa Yapım Süreçleri ve Çeşitli Örnekler”, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi C. XV, Yıl 2011, Sayı 3, s. 201.

(18) Hart: s. 1.

(19) Güleler: s. 200-201.

(20) Ümit Kardeş: Tabula Rasa: “Sıfırdan anayasa inşası”, <https://artigercek.com/yazarlar/umitkardas/tabula-rasa-sifirdan-anayasa-insasi> (Erişim tarihi: 09.06.2021)

cultural differences, long term peace and reconciliation can be found. Conducting the constitution-making process in a way that is open to the participation of the various sections of society encourages the adoption of the resulting constitution by large sections of the public. Carrying out the constitution making process on the basis of participation and inclusivity ensures the legitimacy and permanence of the constitution. It also means securing peace at the constitutional level.<sup>(20)</sup>

In this process-oriented method, the aim is to have a negotiation process open to the participation of various sections of society. For this purpose, platforms and institutions are created to ensure broad participation. Care is taken to ensure that there is no social exclusion in the process and that it is as inclusive as possible. The negotiation process is carried out by reaching out to the genuine representatives of social sections and even to individuals. Communication between social sections and political and social actors is kept active. Local and regional negotiation settings are established. By creating a women's network, women's active participation in the process is also ensured.<sup>(21)</sup>

In brief, participatory constitution-making, unlike traditional constitution-making methods that operate within the narrow moulds of representative democracy, makes constitution-making something other than a game among elites. By envisaging broad and active participation in the constitution-making process, it makes the constitution the product of the people directly, and not of a group of elites. Instead of reproducing the views of the majority group or groups in society in the constitution, it ensures that all major social groups come together on common political values and norms. To this end, it envisages the effective use of dialogue and negotiation tools. Thus, it ensures the consensus of a genuine majority—not merely an arithmetic majority—of all social and political forces that underpin a peaceful transition to democracy and a stable constitutional order.<sup>(22)</sup>

These features and functions of a process-oriented constitution making exercise, is an effective method in easing and ending conflicts in deeply divided societies, ensuring democratic stability and building lasting peace. The fact that it lays the groundwork for dialogue and negotiation not only among the elites but also among the broader public, doesn't restrict dialogue and negotiation with parliament, and focuses on the process rather than the text of the constitution makes this new constitution-making paradigm a useful tool for conflict resolution.

(20) Ümit Kardeş: Tabula Rasa: "Sifirdan anayasa inşası", <https://artigercek.com/yazarlar/umitkardas/tabula-rasa-sifirdan-anayasa-insasi> (Erişim tarihi: 09.06.2021)

(21) Kardeş: <https://artigercek.com/yazarlar/umitkardas/tabula-rasa-sifirdan-anayasa-insasi> (Erişim tarihi: 09.06.2021).

(22) Miguel Herrero de Minon: "Demokrasiye Geçiş ve Anayasal Tercihler", Çevirenler, Ergun Özbudun ve Levent Köker, (by: BDT Ülkelerinde demokrasiye Geçiş ve Anayasa Yapımı), Yetkin Basımevi, Ankara, 1993, s. 37.

Süreç odaklı olan bu yöntemde, toplumsal katmanların katılımına açık bir müzakere sürecinin işletilmesi hedeflenir. Bu amaçla, toplumsal katmanların katılımını sağlayacak düzlemler ve kurumlar oluşturulur. Süreçte toplumsal dışlanma olmamasına ve sürecin olabildiğince kapsayıcı olmasına dikkat edilir. Müzakere süreci, toplumsal katmanların gerçek temsilcilerine ve doğrudan bireylere ulaşılarak gerçekleştirilir. Toplumsal katmanlarla siyasi ve toplumsal aktörler arasındaki iletişim açık tutulur. Yerel ve bölgesel müzakere düzlemleri oluşturulur. Kadınlar ağı oluşturularak, sürece kadınların aktif katılımları sağlanır.<sup>(21)</sup>

Özetle; katılımcı anayasa yapımı, temsili demokrasinin dar kalıpları içerisinde işleyen geleneksel anayasa yapım yöntemlerinden farklı olarak, anayasa yapımını elitler arası bir oyun olmaktan çıkarır. Anayasa yapım sürecine geniş ve aktif katılımı öngörerek, anayasayı bir grup elitin değil, doğrudan halkın ürünü haline getirir. Toplumda çoğunluğu oluşturan grubun ya da grupların görüşlerinin anayasaya yansıtılması yerine, belli başlı bütün toplumsal grupların bir araya gelerek ortak siyasi değerler ve normlar üzerinde buluşmalarını sağlar. Bu amaçla, diyalog ve müzakere araçlarının etkin kullanımını öngörür. Böylece, demokrasiye ve istikrarlı bir anayasal düzene barışçı bir geçişin temelini oluşturan, bütün toplumsal ve siyasi güçlerin -sadece aritmetik çoğunluğundan ibaret olmayan- hakiki çoğunluğunun oydaşmasını temin etmiş olur.<sup>(22)</sup>

Bu özellikleri ve işlevleri nedeniyle süreç odaklı anayasa yapımı, derinden bölünmüş toplumlarda yaşanan çatışmaları yumuşatma ve/veya sonlandırmada, demokratik istikrarı sağlamada ve kalıcı barışı inşa etmede etkili bir yöntemdir. Sadece elitler arasında değil, çok geniş halk kesimleri arasında diyalog ve müzakereye zemin hazırlaması, diyalog ve müzakereyi meclisle sınırlamayıp her yerde ve mekânda mümkün kılması ve anayasa metninden ziyade sürece odaklanması, bu yeni anayasa yapım paradigmasını, çatışma çözümünün kullanışlı bir aracı haline getirmektedir.

### 2.2.3. Güney Afrika Deneyimi

Katılımcı anayasa yapım örneklerinden en orijinal ve en çarpıcı olanı, ayrımcı apartheid rejiminden demokrasiye geçişi sağlayan Güney Afrika Anayasası inşa sürecidir. Bu süreç, demokratik ve katılımcı anayasa yapımında eşsiz ve benzersiz bir deneyime sahiptir.

(21) Kardeş: <https://artigercek.com/yazarlar/umitkardas/tabula-rasa-sifirdan-anayasa-insasi> (Erişim tarihi: 09.06.2021).

(22) Miguel Herrero de Minon: "Demokrasiye Geçiş ve Anayasal Tercihler", Çevirenler, Ergun Özbudun ve Levent Köker, (by: BDT Ülkelerinde demokrasiye Geçiş ve Anayasa Yapımı), Yetkin Basımevi, Ankara, 1993, s. 37.



### 2.2.3. The South Africa Experience

The most original and striking example of participatory constitution-making is the South African constitution-making process, which marks a transition from the apartheid regime to democracy. This process is a unique experience in democratic and participatory constitution making.

The new constitution-building process in South Africa began in 1994, when the first democratic elections were held. As a result of these elections, in which black people participated for the first time in South African history, a Constituent Assembly was formed, its objective was to draft and adopt a constitution within two years. The main purpose of the Constituent Assembly was to ensure that the new constitution was a legitimate and permanent text. In order to achieve this goal, the process of drafting the constitution was made sure to be reliable and accessible.<sup>(23)</sup> To make the constitution-making process reliable and accessible, the Assembly endeavoured to make the principles of transparency, participation and inclusiveness prevail during the process.

After the Constituent Assembly took office, an administration was established to facilitate the negotiation process and to provide the necessary support. In addition, a multi-party Constitutional Committee was established to carry out constitutional studies and sub-committees established to work in different fields under this Committee.<sup>(24)</sup> At the same time, a number of technical consultants were appointed as impartial technical staff to facilitate the process.<sup>(25)</sup> After the preliminary studies of these bodies, established within the parliament, had ended, a comprehensive communication campaign was launched in order to survey public opinion.<sup>(26)</sup> In this communication campaign, rural areas in particular were identified as the target audience.<sup>(27)</sup>

Despite problems and obstacles, such as: population density in rural areas, black people exercising a political right for the first time, lack of education, widespread poverty and cultural differences, the aim was to ensure the conscious participation of the people in the process. For this purpose, during the ten-month period from the start of the communica-

Güney Afrika'da yeni anayasa inşa süreci, ilk demokratik seçimlerin yapıldığı 1994'te başladı. Tarihinde ilk kez siyahların katıldığı bu seçimler sonucu, görevi iki yıl içerisinde anayasayı hazırlamak ve onaylamak olan bir Kurucu Meclis (Constitutional Assembly) oluşturuldu. Kurucu Meclisin temel amacı, yeni anayasanın meşru ve kalıcı bir metin olmasını sağlamaktı. Bu amacına ulaşabilmek için, anayasa taslağı hazırlama sürecinin güvenilir ve erişilebilir olmasına dikkat etti.<sup>(23)</sup> Anayasa inşa sürecini güvenilir ve erişilebilir kılmak amacıyla, şeffaflık, katılımcılık ve kapsayıcılık ilkelerini sürece hâkim kılmaya çalıştı.

Kurucu Meclisin göreve başlamasının ardından, müzakere sürecini kolaylaştırmak ve gerekli desteği sağlamak amacıyla bir Kurucu Meclis idaresi kuruldu. Ayrıca, Kurucu Meclis bünyesinde anayasa çalışmalarını yürütecek çok partili bir Anayasa Komitesi ve bu Komite'ye bağlı farklı alanlarda çalışacak alt-komiteler oluşturuldu.<sup>(24)</sup> Öte yandan, süreci kolaylaştırmak için bir dizi teknik danışman, tarafsız teknik elemanlar olarak görevlendirildi.<sup>(25)</sup> Parlamento bünyesinde oluşturulan bu organların yaptığı ön çalışmaların ardından, halkın görüşlerine başvurmak amacıyla geniş kapsamlı bir iletişim kampanyası başlatıldı.<sup>(26)</sup> Bu iletişim kampanyasında özellikle kırsal bölgeler hedef kitle olarak belirlendi.<sup>(27)</sup>

Kırsal alanda yaşayan nüfusun yoğunluğu, siyahların ilk kez bir siyasi hak kullanacak olması, eğitim eksikliği, yaygın yoksulluk ve kültürel farklılıklar gibi sorun ve engellere rağmen, halkın bu sürece bilinçli katılımını sağlamak amaçlandı. Bu amaçla, iletişim kampanyasının başlamasından Anayasa taslağının sunulmasına kadarki on aylık süre içerisinde, çeşitli yöntemler uygulanmak suretiyle halkın yoğun bir katılımı sağlandı.<sup>(28)</sup>

(23) FT Abioye: "Constitution-making, legitimacy and rule of law: a comparative analysis", The Comparative and International Law Journal of Southern Africa, March 2011, Vol. 44, No. 1, s. 77.

(24) Güven Sak/Özgün Özçer: Güney Afrika Anayasası: "Bir Ülkenin Ruhunu", Anayasa Platformu Anayasa Çalışmaları Metinleri 1, Türkiye Ekonomi Araştırmaları Vakfı, s. 3

(25) Veronica Federico: "Democratic Transitions and Constitution-making Processes. The Role of Constitutionalism as Mechanism of Building Consensus. The South African case", Constitutionalism and Democratic Transitions: Lessons from South Africa, Ed. Veronica Federico Carlo Fusaro, Firenze University Press, 2006, s. 62.

(26) Sak/ Özçer: s. 3.

(27) Abioye: s. 77.

(23) FT Abioye: "Constitution-making, legitimacy and rule of law: a comparative analysis", The Comparative and International Law Journal of Southern Africa, March 2011, Vol. 44, No. 1, s. 77.

(24) Güven Sak/Özgün Özçer: Güney Afrika Anayasası: "Bir Ülkenin Ruhunu", Anayasa Platformu Anayasa Çalışmaları Metinleri 1, Türkiye Ekonomi Araştırmaları Vakfı, s. 3.

(25) Veronica Federico: "Democratic Transitions and Constitution-making Processes. The Role of Constitutionalism as Mechanism of Building Consensus. The South African case", Constitutionalism and Democratic Transitions: Lessons from South Africa, Ed. Veronica Federico Carlo Fusaro, Firenze University Press, 2006, s. 62.

(26) Sak/ Özçer: s. 3.

(27) Abioye: s. 77.

(28) Sak/ Özçer: s. 3.

tion campaign to the submission of the draft Constitution, the public's participation was ensured through various methods.<sup>(28)</sup>

A series of methods were implemented in order to create public awareness of the new constitution, to ensure public engagement with the issue and to solicit the opinions of the people on the content of the constitution. One of these methods was an advertising campaign. A wide-ranging advertising campaign was launched with striking slogans declaring that the constitution in the works was a very important opportunity for the people. Advertisements were published in print, audio and visual media, as well as on posters and banners.<sup>(29)</sup>

Private advertising and communication agencies were used in these advertising campaigns. In this context, these companies were commissioned to survey whether the advertisements had a positive impact on the public. As a result of the campaign, approximately 73% of the public was reached. Between 1994-1996, the Constituent Assembly collected nearly 2 million petitions from citizens, professional chambers and other interest groups.<sup>(30)</sup>

Another method utilised in the preparation process of the constitution was educational activities. Considering the low level of education in the country, a “*constitutional education program*” was developed especially for rural areas. Within the framework of training activities, local governments and non-governmental organizations were mobilised and workshops were held. The aim of the workshops was to develop a culture of discussion and reconciliation among the participants, and to identify points of agreement and work to reflect these commonalities in the constitution.<sup>(31)</sup>

Public meetings were held with the participation of the members of the Constituent Assembly in order to provide first-hand information to the public about the constitutional work carried out in the Constituent Assembly and to receive the opinions and suggestions of the public. Political parties and non-governmental organizations played an active role in these “*public opinion meetings*”, which specifically targeted rural and poor people. In about six months, 26 meetings were held. More than 20 thousand people and over 700 non-governmental organizations attended these meetings.<sup>(32)</sup> Considering the fact that non-governmental organizations had not yet fully developed, as it had only been a short period since the end of apartheid and the beginning of a platform where non-governmental

(28) Sak/ Özçer: s. 3.

(29) Sak/ Özçer: s. 3.

(30) Hart: s. 8.

(31) Sak/ Özçer: s. 4

(32) Güleler: s. 213.

Halk nezdinde yeni anayasaya yönelik farkındalık duygusunu yaratabilmek, halkın bu konuya ilişkin duyarlılığını artırmak ve halkın anayasanın içeriğine dair görüşlerini alabilmek amacıyla bir dizi yöntem uygulanmaya konuldu. Bu yöntemlerden biri, reklam kampanyasıdır. Yapılacak olan anayasanın halk açısından çok önemli bir fırsat olduğunu bildiren çarpıcı sloganlarla geniş kapsamlı bir reklam kampanyası başlatıldı. Reklamlar, yazılı, işitsel ve görsel medyada, afiş ve dövizlerde yer aldı.<sup>(29)</sup>

Reklam kampanyalarında özel reklam ve iletişim şirketlerinden yararlanıldı. Bu bağlamda söz konusu şirketler, reklamların halkta olumlu bir etki yaratıp yaratmadığını ölçmek amacıyla görevlendirildi. Bu kampanya neticesinde halkın yaklaşık %73'üne ulaşıldı. 1994-1996 arasında Kurucu Meclis, vatandaşlardan, meslek odalarından ve diğer çıkar gruplarından 2 milyona yakın dilekçe topladı.<sup>(30)</sup>

Anayasa hazırlık sürecinde izlenen yöntemlerden bir diğeri eğitsel etkinliklerdir. Eğitim düzeyinin düşüklüğü dikkate alınarak, özellikle kırsal kesime yönelik “*anayasal eğitim programı*” geliştirildi. Eğitim faaliyetleri çerçevesinde, yerel yönetimler ve sivil toplum örgütleri seferber edilerek, bu birimlerle birlikte atölye çalışmaları gerçekleştirildi. Atölye çalışmalarıyla bir yandan katılımcılarda tartışma ve uzlaşma kültürünün geliştirilmesi, diğer yandan da uzlaşılan noktaların tespit edilerek anayasada ifade edilmesi amaçlandı.<sup>(31)</sup>

Kurucu Meclis'te yürütülen anayasa çalışmaları hakkında halkın birinci elden bilgi edinmesini sağlamak ve halkın görüş ve önerilerini almak için, Kurucu Meclis üyelerinin katıldığı kamuoyuna açık toplantılar düzenlendi. Özellikle kırsal ve fakir kesime yönelik olarak gerçekleştirilen bu “*kamuoyu toplantıları*”nda siyasi partiler ve sivil toplum kuruluşları aktif bir rol oynadı. Yaklaşık altı ay içerisinde 26 toplantı düzenlendi. Bu toplantılara 20 binden fazla kişi ve 700'den fazla sivil toplum kuruluşu katıldı.<sup>(32)</sup> Apartheid sonrasında sivil toplum kuruluşlarının henüz tam olarak gelişmedikleri dikkate alındığında, bu kuruluşların anayasa toplantılarına katılmalarının ve aktif rol almalarının ne denli önemli bir yenilik olduğu daha iyi anlaşılır.

(29) Sak/ Özçer: s. 3.

(30) Hart: s. 8.

(31) Sak/ Özçer: s. 4.

(32) Güleler: s. 213.

tal organizations could exist, the significance and novelty of these organizations participating in the constitutional meetings and taking an active role is even more pronounced.

Another tool used in the process of drafting the constitution is consultation with experts. The thematic sub-commissions of the Constitutional Commission held consultative meetings with experts and institutions whose views regarding their own fields would benefit the constitution and collected their opinions and suggestions. In the course of these meetings, the opinions of approximately 600 institutions were consulted. At the same time, the sub-committees conducted many seminars and workshops with the participation of foreign experts. In these meetings, the focus was on issues that were likely to cause problems, and concrete suggestions were made regarding these problems.<sup>(33)</sup>

An official newspaper was published by the Constituent Assembly in order to ensure that the public was informed about the constitutional process. For the same purpose, media outlets were used as an important forum for discussion of constitutional issues. Forums were held under the title of “*constitutional debates*” on radio and television programs. Members of the Constituent Assembly, political parties and non-governmental organizations participated in these forums.<sup>(34)</sup>

At the same time, during the constitutional preparation process, a constitution phone line was established to answer the questions of the citizens. Through this service, which was available in five languages, citizens were informed about the developments in the constitutional process. About ten thousand people used this service. In addition, a website was created and news about the new constitution process, draft constitutions and various views on the constitution were published on this site. It has become a very successful communication tool for audiences with access to the Internet.<sup>(35)</sup>

One of the most striking features of the constitution-making process was the establishment of various mechanisms to ensure that every stage of the process took place transparently and publicly. Through these mechanisms, the public was informed of every step taken in the process. Meanwhile, surveys were conducted to measure whether the process was working in line with the expectations of the public, in order to constantly review and renew it as the situation necessitated.<sup>(36)</sup>

The first phase of the constitution preparation process lasted 11 months. It commenced in January 1995 and endeavoured to reach all sections of society by using all communication methods to the fullest. The Constituent Assembly drafted a constitution that took into

(33) Sak/ Özçer: s. 4.

(34) Güleler: s. 214.

(35) Sak/ Özçer: s. 5.

(36) Güleler: s. 213.

Anayasa hazırlama sürecinde başvurulan araçlardan bir diğeri, uzman görüşlerine başvurulmasıdır. Anayasa Komisyonun tematik alt-komisyonları, kendi alanlarıyla ilgili görüş belirtmeleri faydalı olacak uzman kişiler ve kurumlarla birlikte istişari mahiyette toplantılar düzenledi ve bunlardan görüş ve öneriler topladı. Bu toplantılarda yaklaşık 600 kurumun görüşlerine başvuruldu. Öte yandan alt-komiteler, yabancı uzmanların da katıldığı birçok seminer ve atölye çalışması yürüttü. Bu toplantılarda daha çok sorun oluşturabilecek konular üzerinde yoğunlaşıldı ve bu sorunlara ilişkin somut öneriler paylaşıldı.<sup>(33)</sup>

Halkın anayasa sürecinden haberdar olabilmesini sağlamak amacıyla Kurucu Meclis tarafından resmi bir gazete çıkarıldı. Aynı amaçla medya kuruluşları, anayasal konuların tartışıldığı önemli bir forum olarak kullanıldı. Radyo ve televizyon programlarında “*anayasal tartışmalar*” başlığında forumlar düzenlendi. Bu forumlara Kurucu Meclis üyelerinden, siyasi partilerden ve sivil toplum kuruluşlarından katılım sağlandı.<sup>(34)</sup>

Öte yandan, anayasa hazırlama sürecinde, vatandaşların sorularına cevap verebilmek için anayasa-telefon hattı kuruldu. Beş dilde hizmet veren bu servis marifetiyle vatandaşlar anayasa sürecinde yaşanan gelişmeler konusunda bilgilendirildi. Bu servisi yaklaşık on bin kişi kullandı. Ayrıca, bir web sitesi oluşturularak, yeni anayasa sürecine ilişkin haberler, anayasa tasarıları ve anayasaya ilişkin çeşitli görüşler bu sitede yayımlandı. İnternete erişimi olan kitle bakımından çok başarılı bir iletişim aracı oldu.<sup>(35)</sup>

Anayasa inşa sürecinin dikkat çeken özelliklerinden biri, sürecin her aşamasının kamuoyunun gözleri önünde gerçekleşmesinin sağlanması için çeşitli mekanizmaların kurulmuş olmasıdır. Bu mekanizmalar vasıtasıyla süreç içerisinde atılan her adımdan kamuoyu haberdar edildi. Öte yandan, sürecin sürekli olarak kendisini gözden geçirebilmesi ve yenilenmesi amacıyla, halkın beklentileri doğrultusunda işleyip işlemediğini ölçmeye yönelik anket çalışmaları yapıldı.<sup>(36)</sup>

(33) Sak/ Özçer: s. 4.

(34) Güleler: s. 214.

(35) Sak/ Özçer: s. 5.

(36) Güleler: s. 213.

account the opinions and suggestions they collected.<sup>(37)</sup> After the first draft of the Constitution was published in November 1995, the second phase studies began. In this new process, the controversial issues were addressed, and articles formulated with alternatives. At the same time, a new campaign was launched in the media, and it was envisaged that the public would contribute to the controversial issues and articles in particular.

During this interim period, booklets, bulletins and brochures were distributed and posters were hung in public spaces in order to facilitate the understanding of the content of the draft constitution, and to ensure public participation. In addition to the continuation of the radio program, new television programs were also produced, and internet-based information campaigns continued. During this period, approximately 250 thousand more petitions were received. Based on these petitions, 68 issues to be resolved were identified and research on these issues proceeded. As a result of these studies, a general consensus was reached, and the new Constitution was approved by the Constituent Assembly on 8 May 1996.<sup>(38)</sup> The text of the Constitution adopted by the Constituent Assembly was approved by the Constitutional Court on 4 December 1996. During the final stage, the text of the Constitution was signed by President Mandela in Sharpeville, a town symbolic of the struggle against apartheid, on a day also with highly symbolic value (December 10, 1996, International Human Rights Day).<sup>(39)</sup>

After it taking effect on February 4 1997, studies on the constitution continued. Extensive activities were carried out to ensure the moral adoption of the constitution by the people. It is estimated that 7 million copies of the Constitution were printed in the 11 official languages and a strategy for their distribution was developed. Of these documents, 4 million were given to secondary schools, 2 million to post offices to be presented to the public, 500 thousand to the security forces and 500 thousand to non-governmental organizations. In order to ensure that people understood the constitution, an illustrated manual (also in the 11 national languages) was distributed alongside each copy of the constitution. In addition, comics on human rights were prepared, and distributed to schools and libraries. In educational institutions, teachers were instructed to inform and enlighten students regarding the constitution.<sup>(40)</sup>

To offer a general commentary on the South African constitution making process, it should be stated that the process is a unique one. There are three features that make this process unique. First, it was achieved in a society where discriminatory policies were implemented at the highest level, inter-ethnic conflict had escalated

(37) Abioye: s. 77.

(38) Sak/ Özçer: s. 5.

(39) Federico: s. 61.

(40) Sak/ Özçer: s. 5.

1995 Ocak ayında başlayan -ve bütün iletişim imkânlarının sonuna kadar kullanılarak herkese ve her kesime ulaşılmaya çalışılan- anayasa hazırlama sürecinin ilk etabı 11 aylık bir süre içerisinde tamamlandı. Kurucu Meclis, kendisine ulaşan görüş ve önerileri dikkate alan bir anayasa taslağı kaleme aldı.<sup>(37)</sup> 1995 yılının Kasım ayında ilk Anayasa taslağının yayımlanmasından sonra ikinci etap çalışmaları başlatıldı. Bu yeni süreçte müzakereler daha çok tartışmalı konular ve alternatifli yazılan maddeler üzerinde yürütüldü. Buna paralel olarak, medyada yeni bir kampanya başlatılarak, kamuoyunun özellikle tartışmalı konular ve maddelere ilişkin katkı sunması öngörüldü.

Bu ara süreç içerisinde anayasa taslağının içeriğinin anlaşılmasını kolaylaştırmak ve halkın katılımını sağlayabilmek amacıyla kitapçıklar, bültenler ve broşürler dağıtıldı ve kamuya açık yerlere posterler asıldı. Radyo programına devam edilmesinin yanı sıra, yeni televizyon programları yapıldı ve internet üzerinden gerçekleştirilen bilgilendirme faaliyetleri sürdürüldü. Bu dönem içerisinde yaklaşık 250 bin dilekçe daha alındı. Bu dilekçeler de dikkate alınarak çözülmesi gereken 68 konu belirlendi ve bu konulara yönelik çalışmalara devam edildi. Bu çalışmalar neticesinde genel bir uzlaşmaya varıldı ve yeni Anayasa metni 8 Mayıs 1996 tarihinde Kurucu Meclis tarafından kabul edildi.<sup>(38)</sup> Kurucu Meclis tarafından kabul edilen Anayasa metni, Anayasa Mahkemesince 4 Aralık 1996'da onaylandı. Son aşamada Anayasa metni, Cumhurbaşkanı Mandela tarafından apartheid'a karşı mücadelenin sembol kasabası olan Sharpeville'de, sembolik değeri yüksek olan bir günde (uluslararası insan hakları günü vesilesiyle 10 Aralık 1996'da) imzalandı.<sup>(39)</sup>

4 Şubat 1997'de yürürlüğe girmesinden sonra da anayasa eksenli çalışmalara devam edildi. Bu bağlamda, anayasanın halk tarafından benimsenmesini sağlamaya yönelik geniş kapsamlı faaliyetler yürütüldü. 11 resmi dilde 7 milyon adet Anayasa metni basıldı ve dağıtımına yönelik bir strateji geliştirildi. Anayasa metinlerinden 4 milyonu ortaokullara, 2 milyonu halka sunulmak üzere postanelere, 500 bini güvenlik güçlerine ve 500 bini de sivil toplum kuruluşlarına verildi. Anayasa metninin anlaşılmasını sağlamak amacıyla her bir anayasa metniyle beraber aynı dilde resimlendirilmiş bir kılavuz dağıtıldı. Ayrıca, okullara ve kütüphanelere dağıtılmak üzere insan haklarına ilişkin çizgi-romanlar hazırlandı. Eğitim kurumlarında öğretmenlerin öğrencileri anayasa metni hakkında bilgilendirmeleri ve aydınlatmaları sağlandı.<sup>(40)</sup>

(37) Abioye: s. 77.

(38) Sak/ Özçer: s. 5.

(39) Federico: s. 61.

(40) Sak/ Özçer: s. 5.

into violence, and social and economic inequalities and divisions were deep. The second is that the process united a society with varying demands and expectations (due to the low level of education and cultural differences) around a democratic and liberal constitution.<sup>(41)</sup> The third is that a new constitution-making process took place on the basis of the principles of inclusiveness and participation, including all sections of society in the process, using various means of communication, keeping the channels of dialogue and negotiation open, and by declaring it as an instance of public mobilisation.

The South African constitution-making process is an example of successful conflict resolution and democratization, that ended the apartheid regime.<sup>(42)</sup> The South African experience is also of great value in demonstrating how important the constitution-making method is in conflict resolution. This model represents an important experience, demonstrating that the constitution-making process is not only critical in building a stable democracy, but also in preventing conflict and establishing peace.<sup>(43)</sup> In this context, the South African experience is an exemplary experience for deeply divided societies with similar characteristics.

However, it must be noted that the participatory constitution-making method, which proved to be successful in South Africa, may not yield the same results in similar, deeply divided societies. In addition, in some societies where polarisation and divisions are deep, there may not be a chance or opportunity to apply the participatory constitution-making method. A different model may be needed for such societies. The “*incrementalist constitution-making method*”, which is an alternative approach to new constitution-making, can be an important opportunity for polarised and deeply divided societies.

(41) Sevtap Yokuş: Türkiye’de Çatışma Çözümünde Anayasal Arayışlar, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2013, s. 183.

(42) Hart: s. 7

(43) Federico: s. 65.

Güney Afrika anayasa yapım sürecine ilişkin genel bir değerlendirme yapılacak olursa, bu sürecin özgün bir süreç olduğunu ifade etmek gerekir. Bu süreci özgün kılan üç özellik vardır. Birincisi, ayrımcı politikaların en üst düzeyde uygulandığı, etnik gruplar arası çatışmanın şiddet boyutunda yaşandığı, sosyal ve ekonomik eşitsizliklerin ve bölünmelerin çok derin olduğu bir toplumda başarılı olmasıdır. İkincisi, eğitim düzeyinin düşüklüğü ve kültürel farklılıklar nedeniyle birbirinden çok farklı talep ve beklentileri olan bir toplumu, demokratik ve özgürlükçü bir anayasa etrafında birleştirmesidir.<sup>(41)</sup> Üçüncüsü ise, kapsayıcılık ve katılımcılık ilkeleri temelinde toplumun bütün katmanlarının sürece dahil edilerek, çeşitli iletişim imkânları kullanılarak, diyalog ve müzakere kanalları açık tutularak ve adeta bir toplumsal seferlik ilan edilerek yepyeni bir anayasa yapım sürecinin yürütülmüş olmasıdır.

Güney Afrika anayasa yapım süreci, apartheid rejimini sona erdiren başarılı bir çatışma çözümü ve demokratikleşme örneğidir.<sup>(42)</sup> Güney Afrika deneyimi, çatışma çözümünde anayasa yapım yönteminin ne denli önemli olduğuna işaret etmesi açısından da büyük değer taşır. Bu model, anayasa yapım sürecinin yalnızca istikrarlı bir demokrasi inşa etmede değil, aynı zamanda çatışmayı önlemede ve barışı tesis etmede de işlevsel olduğunu göstermede önemli bir deneyimi ifade eder.<sup>(43)</sup> Bu bağlamda Güney Afrika deneyimi, benzer özelliklere sahip derinden bölünmüş toplumlar bakımından örneklik teşkil edebilecek ve referans alınabilecek bir deneyimdir.

Ancak hemen belirtmek gerekir ki, Güney Afrika’da başarıyla uygulanan katılımcı anayasa yapım yöntemi pekâlâ benzeri derinden bölünmüş toplumlarda aynı sonucu vermeyebilir. Ayrıca, kutuplaşmanın ve bölünmenin derin olduğu kimi toplumlarda katılımcı anayasa yapım yöntemine başvurma şansı ya da imkânı da olmayabilir. Bu tür toplumlar için farklı bir yaklaşım modeline ihtiyaç duyulabilir. Yeni anayasa yapımına dair alternatif bir yaklaşım modeli olan “*aşamalı anayasa yapım yöntemi*”, kutuplaşmış ve derinden bölünmüş toplumlar açısından önemli bir imkân olabilir.

(41) Sevtap Yokuş: Türkiye’de Çatışma Çözümünde Anayasal Arayışlar, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2013, s. 183.

(42) Hart: s. 7.

(43) Federico: s. 65.

### 3. The Incrementalist Method of Constitution-Making in Divided Societies

#### 3.1. Conceptual Framework: Divided Societies

The concept of a “divided society”,<sup>(44)</sup> or a “deeply divided society,” constitutes a key concept in conflict resolution literature. With this concept, a unique quality arising from the heterogeneity of the social structure can be identified. In order to be able to discuss a divided society, the existence of a heterogeneous – if only to a certain extent – society is necessary. In heterogeneous societies, linguistic, religious or cultural majorities do not have a clear advantage over those in the minority in terms of numbers as those in homogeneous societies do. In a homogeneous society, the majority has a clear numerical advantage. A homogeneous society is considered to be a society in which a large part of its population belongs to the same religion and culture and speaks the same language.

By their nature, homogeneous societies do not experience divisions based on ethnic, linguistic and religious differences, or conflict and polarisation stemming from such divisions. Social division emerges only when ethno-cultural diversity is present. However, the fact that a society is ethnically, linguistically, religiously or culturally heterogeneous does not by itself lead to polarisation or division. Although at first glance it is thought that heterogeneous societies experience polarisation as a matter of course, there is always the possibility that the opposite may happen. For example, although Australia is undisputedly a heterogeneous society, Lijphart considers it a “*semiplural*” society. Likewise, although the societies in countries such as France, Canada, Germany and the USA, which receive intense immigration today, are heterogeneous, there are no social sections that are clearly separated from each other in these societies. As a matter of fact, Lijphart considers these societies as “*semiplural*” societies.<sup>(45)</sup>

(44) Today, Macedonia, Kosovo, Bosnia and Herzegovina, Cyprus, Sri Lanka, Nigeria, South Africa, Lebanon, Northern Ireland, India, Iraq, Syria, Ethiopia, Malaysia, Israel and many other countries are considered to be deeply divided societies on the basis of ethnic, linguistic, religious, sectarian or cultural differences. Macedonians and Albanians in Macedonia, Albanians and Serbs in Kosovo, Bosnians, Serbs and Croats in Bosnia and Herzegovina, Greeks and Turks in Cyprus, Buddhist-Sinhalese and Hindu-Tamils in Sri Lanka, white and black people in South Africa, Christians and Muslims in Lebanon, Nationalist/Catholic Republicans and the Unionist/Protestant majority in Northern Ireland, the Shiite majority and Sunni and Kurdish minorities in Iraq, Chinese and Indians and the Muslim Malay majority in Malaysia, Arabs and Jews in Israel – in all these instances, the state of division nurtured by religious, sectarian, linguistic, racial or ethnic differences has left its mark on social and political life. Gönül Tezcan: “Derinden Bölünmüş Toplumlarda Bölünmüş Sivil Toplum: Çözüm Önerileri”, *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 59, 2019, s. 23.

(45) Tufan Erhürman: “Çok Katmanlı Toplumlarda İstikrarlı Demokrasi: Kıbrıs Örneği”, *AÜHFĐ*, Cilt 61, Sayı 1, 2012, s. 113.

### 3. Bölünmüş Toplumlarda Aşamalı Anayasa Yapım Yöntemi

#### 3.1. Kavramsal Çerçeve: Bölünmüş Toplumlar

“Bölünmüş toplum”,<sup>(44)</sup> ya da daha yaygın kullanımıyla “*derinden bölünmüş toplum*” kavramı, çatışma çözümü literatürünün anahtar kavramını oluşturur. Bu kavramla, toplumsal yapının heterojenliğinden kaynaklanan özel bir niteliğine ve durumuna işaret edilir. Bölünmüş toplumdaki söz edebilmek için her şeyden önce belli bir ölçüde de olsa heterojen bir toplumun varlığı gereklidir. Heterojen toplumlarda dilsel, dinsel veya kültürel bakımdan çoğunlukta olanlar, azınlıkta kalanlar karşısında nicelik olarak, homojen toplumlar kadar açık bir üstünlüğe sahip değildirler. Oysa homojen toplumda çoğunluğun sayısal olarak çok açık bir üstünlüğü söz konusudur. Homojen toplum, nüfusunun büyük bir kısmının aynı dine ve kültüre mensup olduğu ve aynı dili konuştuğu bir toplum olarak kabul edilir.

Yapıları gereği homojen toplumlar etnik, dilsel ve dinsel farklılıklar ekseninde bir bölünmeye ve bu bölünmeler ekseninde çatışmalara ve kutuplaşmalara sahne olmazlar. Toplumsal bölünme, ancak etno-kültürel çeşitliliğin var olduğu bir zeminde ortaya çıkar. Bununla birlikte, bir toplumun etnik, dilsel, dinsel ve/veya kültürel bakımdan heterojen olması, tek başına kutuplaşmaya ya da bölünmeye yol açmaz. İlk bakışta her ne kadar heterojen toplumların kutuplaşmayı yaratacağı düşünülse de, bunun tersinin olma ihtimali de vardır. Örneğin, Avustralya'nın heterojen bir toplum olduğu tartışmasız olmasına rağmen, Lijphart, bu toplumu “*yarı-çoğulcu*” (semiplural) toplum olarak değerlendirir. Yine aynı şekilde günümüzde yoğun göç alan Fransa, Kanada, Almanya ve ABD gibi ülkelerdeki toplumlar heterojen olmakla birlikte, bu toplumlarda da birbirinden kesin çizgilerle ayrılmış toplumsal katmanlar yoktur. Nitekim bu sebeple Lijphart, bu toplumları da “*yarı-çoğulcu*” (semiplural) toplumlar olarak kabul eder.<sup>(45)</sup>

(44) Günümüzde Makedonya, Kosova, Bosna-Hersek, Kıbrıs, Sri Lanka, Nijerya, Güney Afrika, Lübnan, Kuzey İrlanda, Hindistan, Irak, Suriye, Etiyopya, Malezya, İsrail ve benzeri birçok ülke, etnik, dilsel, dinsel, mezhepsel ya da kültürel eksenlerde derinden bölünmüş toplumlar olarak kabul ediliyor. Makedonya'da Makedonlar ve Arnavutlar, Kosova'da Arnavutlar ve Sırp, Bosna-Hersek'te Boşnaklar, Sırp ve Hırvatlar, Kıbrıs'ta Rumlar ve Türkler, Sri Lanka'da Budist-Sinhalese ve Hindu-Tamiller, Güney Afrika'da beyazlar ve siyahlar, Lübnan'da Hristiyanlar ve Müslümanlar, Kuzey İrlanda'da milliyetçi/Katolik Cumhuriyetçiler ve Birlikçi/Protestan çoğunluk, Irak'ta Şii çoğunluk ile Sünni ve Kürt azınlıklar, Malezya'da Müslüman Malay çoğunluk ile Çinli ve Hintliler, İsrail'de Araplar ve Yahudiler arasında, dinsel, mezhepsel, dilsel, ırksal veya etnik farklılıkların beslediği bölünme hali sosyal ve siyasal hayata damgasını vurmuş bulunuyor. Gönül Tezcan: “Derinden Bölünmüş Toplumlarda Bölünmüş Sivil Toplum: Çözüm Önerileri”, *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 59, 2019, s. 23.

(45) Tufan Erhürman: “Çok Katmanlı Toplumlarda İstikrarlı Demokrasi: Kıbrıs Örneği”, *AÜHFĐ*, Cilt 61, Sayı 1, 2012, s. 113.

The concept of a divided society does not mean that a society contains only ethnic, linguistic, religious or cultural differences. A certain level of heterogeneity is a necessary element, but not sufficient, in order to speak of a divided society. The existence of another element is necessary for a divided society. This element is the transformation of social differences into conflict over values and norms, and this conflict must also have become politicized.<sup>(46)</sup>

The concept of the “*deeply divided society*” appears for the first time in one of the early studies on conflict resolution. In his book “*Conflict Regulation in Deeply Divided Societies*”, Eric Nordlinger states that a deeply divided society is when a large part of the members of two or more conflicting groups attach importance to the problems that are the subject of conflict and/or have hostile feelings towards each other.<sup>(47)</sup> Known for his work on conflict resolution and divided societies, Donald Horowitz refers to violently (deeply) divided societies as those societies where the innate differences of the individuals are more reflected in political life (compared to divisions such as social class), where several groups in the society are in a struggle for power, and where there is an ethnic antipathy inherited from the past among these groups.<sup>(48)</sup>

The famous Dutch American political scientist Arend Lijphart speaks of two features of a deeply divided society, which he calls a “*pluralist society*”. First of these is the existence of a society divided into social strata on religious, ideological, linguistic, regional, cultural, racial or ethnic grounds. The second is the tendency of political parties, interest groups, communication tools and non-governmental organizations to organize along these lines of division.<sup>(49)</sup>

Based on all these definitions, we may claim that a divided society is a society in which social diversity is transformed into political divisions and where this diversity is the basis of political choices. A divided society is a socio-political category in which the social structure is differentiated over ethnic, linguistic, religious or cultural affiliations; this separation becomes politicized and turns into conflict. In short, a society where ethno-cultural diversity is transformed into political divisions, may be defined as a divided society.<sup>(50)</sup> In divided societies, political claims are projected through ethno-cultural spectacles, and political conflicts become synonymous with the clashes of ethno-cultural groups.<sup>(51)</sup>

(46) Lerner: Making Constitutions in Deeply Divided Societies, s. 31.

(47) Eric A. Nordlinger: Conflict Regulation in Divided Societies, Harvard University Press, USA, 1972, s. 9.

(48) Donald I. Horowitz: “Ethnic Power Sharing: Three Big Problems”, Journal of Democracy Volume 25, Number 2 April 2014, s. 7.

(49) Arend Lijphart: Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration, Yale University Press, New Haven, 1977, s. 3-4.

(50) Orhan: s. 27.

(51) Sujit Choudhry: “Bridging Comperative Politics and Comparative Constitutional Law: Constitutional Design in Divided Societies”, Constitutional Design for Divided Societies: Integration or Accommodation? Ed. Sujit Choudhry, Oxford University Press, Oxford / New York, 2010, s. 5.

Bölünmüş toplum kavramı, bir toplumun sadece etnik, dilsel, dinsel veya kültürel bakımdan farklılıklar içermesi anlamına gelmez. Bölünmüş toplumdaki söz edilebilirlik için belli bir düzeyde de olsa heterojenlik gerekli bir unsurdur, ama yeterli değildir. Bölünmüş toplum için bir başka unsurun varlığı gereklidir. Bu unsur, toplumsal farklılıkların değerler ve normlar üzerinde çatışmaya dönüşmesi ve bu çatışmanın aynı zamanda siyasallaşmış olmasıdır.<sup>(46)</sup>

“*Derinden bölünmüş toplum*” kavramı ilk kez, çatışma çözümüne dair yapılan erken dönem çalışmalarının birinde yer alır. “*Conflict Regulation in Deeply Divided Societies*” adlı kitabında Eric Nordlinger, birbiriyle çatışan iki veya daha fazla grubun üyelerinin büyük bir kısmının çatışma konusu olan sorunlara önem vermeleri ve/veya birbirlerine karşı düşmanca duygular beslemeleri halinde derinden bölünmüş bir toplumun varlığından söz edilebileceğini ifade eder.<sup>(47)</sup> Çatışma çözümü ve bölünmüş toplumlar üzerine yaptığı çalışmalarla tanınan Donald Horowitz, şiddetli (derinden) bölünmüş toplumlar; bireylerin doğuştan sahip oldukları farklılıkların siyasal yaşama (sosyal sınıf benzeri bölünmelerden) daha fazla yansıdığı, toplumdaki birkaç grubun iktidar mücadelesi içinde olduğu ve bu gruplar arasında geçmişten gelen bir etnik antipatinin var olduğu toplumlar diye söz eder.<sup>(48)</sup>

Ünlü Hollandalı-Amerikalı siyaset bilimci Arend Lijphart, “*çoğulcu toplum*” olarak adlandırdığı derinden bölünmüş toplumun iki özelliğinden söz eder. Birincisi; dinsel, ideolojik, dilsel, bölgesel, kültürel, ırksal ya da etnik temelli olarak sosyal katmanlara bölünmüş bir toplumun varlığıdır. İkincisi ise; siyasi partilerin, çıkar gruplarının, iletişim araçlarının ve sivil toplum kuruluşlarının bu bölünme çizgileri ekseninde organize olma eğilimidir.<sup>(49)</sup>

Bütün bu tanımlardan hareketle, bölünmüş toplumu, toplumsal çeşitliliğin siyasi bölünmelere dönüştüğü ve siyasi tercihler için esas alındığı toplum olarak değerlendirmek mümkündür. Bölünmüş toplum, toplumsal yapının etnik, dilsel, dinsel veya kültürel aidiyetler üzerinden ayrıştığı ve bu ayrışmanın siyasallaşarak çatışmaya dönüştüğü bir sosyal-siyasal kategoridir. Kısacası, etno-kültürel çeşitliliğin siyasi ayrışmalara dönüştüğü bir toplum, bölünmüş toplum olarak tanımlanır.<sup>(50)</sup> Bölünmüş toplumlarda siyasi iddialar etno-kültürel gözlüklerden yansıtılır ve politik çatışmalar etno-kültürel grupların çatışmasıyla eş anlamlı hale gelir.<sup>(51)</sup>

(46) Lerner: Making Constitutions in Deeply Divided Societies, s. 31.

(47) Eric A. Nordlinger: Conflict Regulation in Divided Societies, Harvard University Press, USA, 1972, s. 9.

(48) Donald I. Horowitz: “Ethnic Power Sharing: Three Big Problems”, Journal of Democracy Volume 25, Number 2 April 2014, s. 7.

(49) Arend Lijphart: Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration, Yale University Press, New Haven, 1977, s. 3-4.

(50) Orhan: s. 27.

(51) Sujit Choudhry: “Bridging Comperative Politics and Comparative Constitutional Law: Constitutional Design in Divided Societies”, Constitutional Design for Divided Societies: Integration or Accommodation?, Ed. Sujit Choudhry, Oxford University Press, Oxford / New York, 2010, s. 5.

Although it is possible to evaluate divided societies based on their definitive qualities, it should be noted that not every polarised society is the same, and that there are degrees of difference among them. These degrees of differences are determined in relation to the ideal type. This ideal type consists of the following four criteria:

- a) It should be possible to precisely define the sections into which society is divided;
- b) It should be possible to determine the size of each section, i.e., how many people it consists of;
- c) There should be a complete overlap between the stratified boundaries and the boundaries of political, social and economic organisations;
- d) Since membership in a section and loyalty to a political party must overlap, the voter support of the political party representing each section should not change or show little change from election to election. Because in a truly divided society, elections are simply a census of social sections.<sup>(52)</sup>

While there is no society that perfectly incorporates all of these criteria, it is possible to measure the degree of division in a society according to deviations from these criteria.

The potential for social diversity to turn into polarisation is determined by the cross-cutting cleavages of divisions. In the presence of intersections and interpenetration between social sections with different interests, the divisions will not be very pronounced. If individuals belong to different groups with different interests and views, the parties will have a more moderate attitude due to the psychological “cross-pressure” created by these intersections. This moderate attitude is of great importance for political stability. Otherwise, where there are no intersections between social strata, there is no cross-pressure, which is vital to political moderation and stability.<sup>(53)</sup> In this case, the positions of the parties become more distinct and pronounced, and accordingly, they develop a more radical attitude.

In deeply divided societies, divisions and conflicts mutually feed and reinforce each other. Divisions on the basis of differences such as religion, language, culture and ethnicity produce radicalism and lead to the emergence of political parties positioned at the extremes of the political spectrum. The assumption of competitive democratic politics, that the opposition may one day assume power, is not valid in such societies.<sup>(54)</sup> In democracies with group-based divisions, competitive politics means little to the average voter.

(52) Arend Lijphart, “Consociational Theory: Problems and Prospects. A Reply”, Comparative Politics, Vol. 13, No. 3, 1981, s. 355-356

(53) Lijphart, Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration, s. 10.

(54) Orhan: s. 28.

Bölünmüş toplumları tanımlayıcı unsurlarından hareketle değerlendirmek mümkün olmakla birlikte, her kutuplaşmış toplumun aynı olmadığını, aralarında derece farkları olduğunu belirtmek gerekir. Bu derece farkları, ideal tip üzerinden belirlenir. Bu ideal tip şu dört kriterden oluşur:

- a) Toplumı bölen katmanları kesin bir şekilde tanımlamak mümkün olmalıdır.
- b) Her bir katmanın büyüklüğünü, yani kaç kişiden oluştuğunu belirlemek mümkün olmalıdır,
- c) Katmansal sınırlarla siyasal, sosyal ve ekonomik örgütlenmelerin sınırları arasında tam bir örtüşme olmalıdır.
- d) Bir katmana mensubiyet ile siyasi partiye olan bağlılık örtüşmesi gerektiğinden, her bir katmanı temsil eden siyasi partinin seçmen desteği seçimden seçime değişmemeli ya da çok az bir değişiklik göstermelidir. Çünkü, tam anlamıyla bölünmüş bir toplumda seçim, katmanların nüfus sayımından ibarettir.<sup>(52)</sup>

Bu kriterlerin tümünü mükemmel bir şekilde içeren bir toplum olmasa da, bu kriterlerden sapmalara göre bir toplumdaki bölünmenin derecesini ölçmek mümkündür.

Toplumsal çeşitliliğin kutuplaşmaya dönüşme potansiyelinde, bölünmelerin çakışma ya da kesişme durumu (cross-cutting cleavages) belirleyici olur. Farklı çıkarları olan toplumsal katmanlar arasında kesişmelerin ve iç içe geçmelerin varlığı halinde ayrışmalar çok keskin olmaz. Bireylerin farklı çıkarılara ve görüşlere sahip birbirinden farklı gruplara mensup olmaları halinde, bu kesişmelerin yarattığı psikolojik “çapraz-baskı” (cross-pressure) nedeniyle taraflar daha ılımlı bir tutum içerisinde olurlar. Bu ılımlı tavır, siyasi istikrar açısından büyük önem taşır. Aksi durumda, yani, toplumsal katmanlar arasında kesişmelerin bulunmadığı yerlerde, siyasal ılımlılık ve istikrar açısından hayati önemi haiz çapraz-basınç bulunmaz.<sup>(53)</sup> Bu durumda tarafların konumları keskinleşir ve buna bağlı olarak daha radikal tavır geliştirirler.

Derinden bölünmüş toplumlarda, bölünmeler ve çatışmalar karşılıklı olarak birbirlerini besler ve pekiştirir. Din, dil, kültür ve etnisite gibi farklılıklar ekseninde yaşanan bölünmeler radikalliği üretir ve siyasi yelpazenin uç noktalarında konumlanan siyasi partilerin ortaya çıkmasına yol açar. Muhalefetin bir gün iktidar olabileceğine ilişkin yarışmacı demokratik siyasetin varsayımı, bu tür toplumlarda geçerli olmaz.<sup>(54)</sup> Grup eksensiz bölünmelerin bulunduğu demokrasilerde, ortalama bir seçmen açısından ya-

(52) Arend Lijphart, “Consociational Theory: Problems and Prospects. A Reply”, Comparative Politics, Vol. 13, No. 3, 1981, s. 355-356

(53) Lijphart, Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration, s. 10.

(54) Orhan: s. 28.



This is because the most important factor affecting voter behaviour in divided societies is group membership. In such societies, individuals support the political parties representing groups they belong to, and vote for these parties.<sup>(55)</sup> Horowitz expresses this by saying, “It is never an election, but a census”.<sup>(56)</sup>

The politicization of ethno-cultural differences, and their assumption of a political identity forms the basis of conflict between groups. Rival groups have a variety of organizations such as political parties, religious institutions, non-governmental organizations and even paramilitary formations which are all involved in their own type of conflict. Some organizations, by their very nature, engage in political conflict. Conflict is the most important indicator of a divided society. While conflict in polarised societies may not be violent; at the same time, it may also assume violent characteristics. In order to be able to say that a society is divided, it is not necessary for the conflict to be violent. On the other hand, not every conflict in society is an indication that the society in question is polarised.<sup>(57)</sup>

With all these characteristics, divided and polarised societies lead to political as well as social instability. Examining comparative political systems, political scientist Almond says that the homogeneous nature of a society is influential on the stability of the government. In the opposite case, he states that societies with different sub-cultures and strata bring instability and obstruction in political decision-making.<sup>(58)</sup> Lijphart also points out that it is difficult to achieve and maintain a stable democratic government in a divided society. He states that social homogeneity and political consensus are the prerequisites for a stable democracy.<sup>(59)</sup>

In divided societies, where the social structure and democratic politics, which is a function of the social structure, appear to be fragmented, it is very difficult to maintain democracy, let alone consolidate it. This difficulty arises from the adoption of a model of democracy which is not suitable for divided societies. Apart from democratic authoritarian regimes, even those models of democracy known for their pluralistic and libertarian characteristics have the potential to destroy themselves. For example, parliamentary democracy in the Westminster model, which is essentially a pluralist and libertarian democracy, becomes a means of perpetuating conflict, and not of resolving it, in divided societies.

(55) Choudhry: s. 77.

(56) Donald L. Horowitz: “Ethnic Conflict Management for Policymakers”, Conflict and Peacemaking in Multiethnic Societies, Ed. Joseph V. Montville, Lexington Books, Lexington, 1990, s. 116.

(57) Orhan: s. 30-31.

(58) Gabriel A. Almond, “Comparative Political Systems”, The Journal of Politics, Vol.18, No. 3, 1956, s. 402.

(59) Lijphart, Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration. s. 1.

rışmacı siyasetin çok fazla bir anlamı yoktur. Çünkü bölünmüş toplumlarda seçmen davranışlarını etkileyen en önemli faktör grup mensubiyetidir. Bu tür toplumlarda bireyler, mensup oldukları grupların partilerini desteklerler ve bu partilere oy verirler.<sup>(55)</sup> Bu gerçekliliği Horowitz şu şekilde ifade eder: “Bu asla bir seçim değildir, ancak bir nüfus sayımıdır”.<sup>(56)</sup>

Etno-kültürel farklılıkların siyasallaşması ve siyasi kimlik kazanması, gruplar arasındaki çatışmanın temelini oluşturur. Bu durumda rakip gruplar; siyasi partiler, dini kurumlar, sivil toplum kuruluşları ve hatta paramiliter oluşumlar gibi çeşitli çatışan organizasyonlara sahip olurlar. Bu tür organizasyonlar da, doğaları gereği, siyasi çatışma içerisine girerler. Çatışma, bölünmüş toplumun en önemli göstergesini oluşturur. Ancak hemen belirtmek gerekir ki, kutuplaşmış toplumlarda çatışma şiddet içermeyebileceği gibi şiddet boyutunda da ortaya çıkabilir. Bölünmüş toplum tanımı için, çatışmanın şiddet içermesi bir zorunluluk değildir. Öte yandan toplumdaki her çatışma, toplumun kutuplaşmış olduğunun bir göstergesi değildir.<sup>(57)</sup>

Bölünmüş ve kutuplaşmış toplumlar bütün bu özellikleriyle toplumsal istikrarsızlığa olduğu kadar siyasal istikrarsızlığa da yol açarlar. Siyaset bilimci Almond, karşılaştırmalı siyasi sistemleri incelerken, bir toplumun homojen niteliğinin, yönetimin istikrarlı olmasında etkili olduğunu söyler. Ters durumda, yani farklı alt-kültürlerin ve katmanların bulunduğu toplumların ise, istikrarsızlığı ve siyasi karar almada tıkanıklığı beraberinde getirdiğini ifade eder.<sup>(58)</sup> Lijphart da, bölünmüş bir toplumda istikrarlı bir demokratik yönetimi başarmanın ve sürdürmenin zor olduğuna işaret eder. Toplumsal homojenliğin ve siyasi uzlaşının ise, istikrarlı bir demokrasinin ön koşulları olduğunu belirtir.<sup>(59)</sup>

Toplumsal yapının ve onun türevi olan demokratik siyasetin parçalı bir görünüme sahip olduğu bölünmüş toplumlarda demokrasiyi konsolide etmek bir tarafa, onu ayakta tutmak dahi çok güçtür. Bu güçlük, bölünmüş toplumlar için uygun olmayan demokrasi modelinin tercih edilmiş olmasından kaynaklanır. Demokratik otoriter rejimler bir tarafa, çoğulcu ve özgürlükçü özellikleriyle bilinen demokrasi modelleri dahi, kendilerini tahrip etme potansiyeline sahiptirler. Sözgelimi, esas itibarıyla ço-

(55) Choudhry: s. 77.

(56) Donald L. Horowitz: “Ethnic Conflict Management for Policymakers”, Conflict and Peacemaking in Multiethnic Societies, Ed. Joseph V. Montville, Lexington Books, Lexington, 1990, s. 116.

(57) Orhan: s. 30-31.

(58) Gabriel A. Almond, “Comparative Political Systems”, The Journal of Politics, Vol.18, No. 3, 1956, s. 402.

(59) Lijphart, Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration. s. 1.

The Westminster model represents majority rule in terms of its essence, functioning and consequences, but it lacks the flexibility necessary for divided societies. In divided societies, some groups will always be fewer in number than the group that represents the majority; as a result, groups outside of the majority are systematically excluded. In this case, majority rule poses a danger. After each election, groups that remain in perpetual opposition, which do not have a chance to come to power and are excluded, lose their loyalty to the democratic regime. This situation exacerbates social and political polarisation and division, increases tensions, invites conflict and political instability. Northern Irish society, which is considered one of the most prominent examples of a deeply divided society, is an example of the negative consequences of the Westminster model in such societies. The Ulster Unionist Party, which represented the Protestant majority, won all the elections held between 1921 and 1972 in Northern Ireland. Northern Ireland was and still is a population divided in two with a Protestant majority and a Catholic minority. The UUP had sole control in the governments established during this period. This exclusion of the Catholic minority eventually turned into a Protestant-Catholic conflict.

As can be seen from this concrete example, majority rule in divided societies can mean majority dictatorship and internal conflict rather than democracy. Because of this potential danger, a special form of democracy is recommended for divided societies. Lijphart defines the form of democracy he proposes for divided societies as follows:

*“What is needed in these societies is a democratic regime that emphasizes consensus rather than conflict, is inclusive rather than exclusive, and seeks to expand the scope of the ruling majority instead of a narrow majority; this is called consensus democracy.”<sup>(60)</sup>*

In short, consensus democracy is regarded as a functional tool for the prevention of exclusion, for stabilization and conflict resolution in contrast to the Westminster model, which is unsuitable for divided societies.

Just as the need for a new model of democracy was felt due to the inadequacy of traditional democracy models in solving the problems experienced in divided and polarised societies, the need for a new approach to constitution-making was felt as a result of a similar concern. It is possible to make a new constitution with democratic legitimacy using the majoritarian method. However, such a constitution would be one that only corresponds to the expectations of the ethno-cultural group that represents the majority in divided societies. A constitution-making process, in which the social strata outside the majority are excluded from the consensus, and the resulting constitutional choices, will not be able to ensure social or political stability. In such a case, the conflict caused by social division

(60) Lijphart: Çağdaş Demokrasiler: Yirmibir Ülkede Çoğunlukçu ve Oydaşmacı Yönetim Örüntüleri, s. 26.

ğulcu ve özgürlükçü bir demokrasi türü olan Westminster modeli parlamenter demokrasi, bölünmüş toplumlarda çatışma çözümünün değil, tam tersine çatışmayı süreklileştirmenin bir aracı haline gelir.

Özü, işleyişi ve doğurduğu sonuçlar bakımından çoğunluk hâkimiyetini temsil eden Westminster modeli, bölünmüş toplumlar için gerekli olan esneklikten yoksundur. Çünkü, bölünmüş toplumlarda bazı gruplar sayıca her zaman çoğunluğu temsil eden gruptan az olacağından, çoğunluğun dışında kalan gruplar sistematik olarak dışlanırlar. Bu durumda çoğunluk yönetimi tehlike arz eder. Yapılan her seçim sonrasında muhalefette kalan, iktidara gelme şansı olmayan ve dışlanan gruplar demokratik rejime olan bağlılıklarını kaybederler. Bu durum toplumsal ve siyasi kutuplaşmayı ve bölünmeyi derinleştirir, gerilimi artırır, çatışmaya ve siyasi istikrarsızlığa davetiye çıkarır. Nitekim, derinden bölünmüş toplum türünün en güçlü örneklerinden biri olarak kabul edilen Kuzey İrlanda toplumu, Westminster modelinin bu tür toplumlarda yarattığı olumsuz sonuçları yaşamada önemli bir deneyime sahne oldu. Protestan çoğunluk ile Katolik azınlık olarak ikiye bölünmüş olan Kuzey İrlanda’da 1921-1972 arasında yapılan bütün seçimleri Protestan çoğunluğu temsil eden Ulster Birlik Partisi (Ulster Unionist Party) kazanarak, bu dönem içerisinde kurulan hükümetlerde tek başına söz sahibi oldu. Katolik azınlığın yaşadığı bu dışlanma zamanla bir Protestan-Katolik iç savaşına dönüştü.

Bu somut örnekten de anlaşılabilir gibi, bölünmüş toplumlarda çoğunluk yönetimi, demokrasi yerine çoğunluk diktatoryası ve iç çatışma anlamına gelebilir. Bu potansiyel tehlike nedeniyle özellikle bölünmüş toplumlar için özel bir demokrasi biçimi önerilir. Lijphart, bölünmüş toplumlar için önerdiği demokrasi biçimini şu şekilde tanımlar:

*“Bu toplumlara gerekli olan şey, çatışmadan çok oydaşmayı vurgulayan, dışlayıcı değil kapsayıcı olan ve dar bir çoğunluk yerine yönetici çoğunluğun kapsamını genişletmeye çalışan bir demokrasi rejimidir ki, bunun adına oydaşmacı demokrasi denir.”<sup>(60)</sup>*

Kısacası, oydaşmacı demokrasi (consensus democracy), bölünmüş toplumlar için elverişli olmayan Westminster modeli karşısında, dışlanmanın önlenmesi, istikrarın sağlanması ve çatışma çözümü için işlevsel bir araç olarak kabul edilir.

Nasıl ki, bölünmüş ve kutuplaşmış toplumlarda yaşanan sorunların çözümünde geleneksel demokrasi modellerinin yetersizliğinden hareketle yeni bir demokrasi modeline ihtiyaç hissedildiyse, benzer bir kaygıyla anayasa yapımına dair de yeni bir yaklaşımın varlığına ihtiyaç hissedildi. Çoğunlukçu yöntemle demokratik meşruiyete sahip yeni bir anayasa yapmak mümkündür. Ancak böyle bir anayasa, bölünmüş toplumlarda yalnızca çoğunluğu temsil eden etno-kültürel grubun beklentilerine karşılık

(60) Lijphart: Çağdaş Demokrasiler: Yirmibir Ülkede Çoğunlukçu ve Oydaşmacı Yönetim Örüntüleri, s. 26.

would continue. In divided societies, traditional methods of democratic constitution-making are likely to produce similar results.

Although the “*participatory constitution-making method*”, which was successfully applied in South Africa, is a suitable method for divided societies, we do not have data indicating that this method would have the same results in other divided societies. Moreover, in accounting for this method’s success in South Africa, we must also take into account the fact that black people had a very significant numerical advantage. Despite this reserve, it must be acknowledged that the participatory method of constitution-making can be useful for polarised societies. This acceptance does not eliminate the need for an alternative approach to constitution-making in divided societies.

## 3.2. The Incrementalist Approach to Constitution-Making

### 3.2.1. The General Framework and Fundamental Features

It is clear that it is very difficult to make a new constitution in divided societies where there are deep-seated disagreements regarding the founding values of the state. In such societies, the constitution-making process itself is likely to exacerbate the conflict. Therefore, making a new constitution in divided societies requires an innovative approach.<sup>(61)</sup> Rather than possessing traditional constitution-making behaviours, this innovative approach should operate with a flexible and dynamic understanding of constitution-making that will not lead to social tension and conflict, one of these flexible and dynamic approaches to constitution-making – perhaps the most important one – is the “*incrementalist approach to constitution-making*” proposed by the Israeli political scientist Hanna Lerner.

This method, which is seen as a useful constitution-making process for divided societies, is based on a basic strategy. This strategy, which was developed in the face of the difficulties of making a new constitution on the basis of general consensus in divided societies, is a strategy of preventing and postponing conflict. It envisages leaving the fundamental problems that cannot be solved in the short term to “*ordinary political processes*” – so that the constitution-making process is not blocked. In order for the ordinary processes to work in the future, uncertain provisions should be included in the constitution regarding the main problems that cause conflict.

The incrementalist method of constitution-making requires avoiding precise and clear provisions, using an equivocal and ambiguous legal language, or including conflicting provisions in the constitution. This strategy allows a divided society to both make a written constitution and postpone conflicting choices regarding the founding values of the state.

(61) Lerner: Making Constitutions in Deeply Divided Societies, s 39.

gelen bir anayasa olacaktır. Çoğunluğun dışında kalan toplumsal katmanların uzlaşma dışı tutulduğu bir anayasa yapım süreci ve bunun sonucu ortaya çıkacak anayasal tercihler, toplumsal ve siyasal istikrarı sağlamaktan uzak kalacaktır. Bu durumda toplumsal bölünmenin yol açtığı çatışma sürgit devam edecektir. Demokratik anayasa yapımına ilişkin geleneksel yöntemlerin bölünmüş toplumlar bakımından benzer sonuçlar doğurma ihtimali yüksektir.

Güney Afrika’da başarıyla uygulanan “*katılımcı anayasa yapım yöntemi*”, bölünmüş toplumlar açısından elverişli bir yöntem olmakla birlikte, bu yöntemin diğer bölünmüş toplumlarda aynı sonuçları doğuracağına dair elimizde bir veri yoktur. Kaldı ki, bu yöntemin Güney Afrika’da başarılı olmasında, siyahların sayısal olarak çok belirgin bir üstünlüğe sahip olmasını dikkate almak gerekir. Bu rezerve rağmen, katılımcı anayasa yapım yönteminin kutuplaşmış toplumlar için işlevsel olabileceğini kabul etmek gerekir. Bu kabul, bölünmüş toplumlarda anayasa yapımına ilişkin alternatif bir yaklaşıma duyulan ihtiyacı ortadan kaldırmaz.

## 3.2. Aşamalı Anayasa Yapım Yöntemi

### 3.2.1. Genel Çerçeve ve Temel Özellikler

Devletin kurucu değerlerine ilişkin derin anlaşmazlıkların bulunduğu bölünmüş toplumlarda yeni bir anayasa yapmanın çok güç olduğu açıktır. Bu tür toplumlarda anayasa yapım sürecinin bizzat kendisinin çatışmayı derinleştirme ihtimali mevcuttur. Bu sebeple, bölünmüş toplumlarda yeni bir anayasa yapmak yenilikçi bir yaklaşım gerektirir.<sup>(61)</sup> Bu yenilikçi yaklaşım, geleneksel anayasa yapım kalıplarıyla değil, toplumsal gerilime ve çatışmaya yol açmayacak esnek ve dinamik bir anayasa yapım anlayışla hareket eden bir yaklaşım olmalıdır. Bu esnek ve dinamik anayasa yapım yaklaşımlarından biri ve hatta en önemlisi, İsraili siyaset bilimci Hanna Lerner tarafından önerilen “*aşamalı anayasa yapım yaklaşımı*”dır (incrementalist approach to constitution-making).

Bölünmüş toplumlar açısından işlevsel bir anayasa yapım süreci olarak kabul edilen bu yöntem, temel bir strateji üzerine kuruludur. Bölünmüş toplumlarda genel uzlaşma temelinde yeni bir anayasa yapmanın güçlükleri karşısında geliştirilen bu strateji, çatışmayı önleme ve erteleme stratejisidir. Bu strateji, kısa vadede çözülmesi mümkün olmayan temel sorunların -anayasa yapım sürecinin tıkanmaması için- “*olağan siyasal süreçlere*” bırakılmasını öngörür. Olağan süreçlerin ilerleyen dönemde işleyebilmesi için de, çatışmaya sebebiyet veren temel sorunlara ilişkin anayasada kesin olmayan belirsiz hükümlere yer verilmesidir.

(61) Lerner: Making Constitutions in Deeply Divided Societies, s 39.

In other words, the incrementalist constitution-making approach means avoiding definite provisions and solutions regarding the fundamental problems on which no consensus can be reached; including vague, ambiguous or contradictory statements in the constitution; and leaving the solution of these problems to ordinary political processes.<sup>(62)</sup> Otherwise, the constitution-making process may lead to the aggravation of social divisions and the entrenchment of conflict. Because strict constitutions are much more difficult to change than ordinary laws, groups in conflict make a great effort to reflect their views and suggestions in the constitution to the utmost extent.<sup>(63)</sup>

In the case of all three countries (Israel, India and Ireland) that Lerner takes as a basis in his work, we observe that the incrementalist constitution-making method serves this purpose. In the three countries, constitution-makers embarked on constitution-making in hopes of pacifying internal conflicts and building a bridge between opposing views on the state. But the impossibility of agreeing on the basic founding values of their constitutions made the constitution-makers aware of the limits of the constitutional field. Constitution-makers realized that choosing any one of the conflicting views on the newly formed state over the others could destabilize the already fragile democratic order. Finally, they resorted to distinguishing between the method used in making the institutional framework of the constitution and the method applied in determining the founding identity. While a definite method was observed in the construction of the institutional structure, an imprecise method was used in determining the symbolic and constitutive aspects of the state.<sup>(64)</sup>

In the case of Israel, a decision was made to postpone making a new constitution due to the inability to reach an agreement on the religious or secular nature of the state. A constitution was drafted in India; however, this text included provisions that postponed decisions on controversial issues such as national language, and the unification and secularization of civil law. The Irish Constitution was penned as an equivocal document containing contradictory provisions open to different interpretations.<sup>(65)</sup>

From this general evaluation of all three countries which used the incrementalist constitution-making method, it is understood that this approach differs from the more widespread traditional approach to the constitution-making process in four aspects. These differenc-

Aşamalı anayasa yapımı yöntemi, kesin ve açık hükümlerden kaçınılmasını, ikircikli ve muğlak bir hukuk dilinin kullanılmasını ya da anayasada birbiriyle çelişen hükümlere yer verilmesini öngörür. Bu strateji, bölünmüş bir toplumun hem yazılı bir anayasa yapmasını hem de devletin kurucu değerlerine ilişkin çatışan tercihlerin ertelenmesini sağlar. Daha açık bir anlatımla, aşamalı anayasa yapım yaklaşımı; üzerinde uzlaşmaya varılamayan temel sorunlara ilişkin kesin hükümlerden ve çözümlerden kaçınmayı, anayasada muğlak, belirsiz veya birbiriyle çelişen ifadelere yer vermeyi ve bu sorunların çözümünü normal siyasal süreçlere bırakmayı ifade eder.<sup>(62)</sup> Aksi halde anayasa yapım süreci, toplumsal bölünmelerin daha da derinleşmesine ve çatışmaların yaygınlaşmasına yol açabilir. Çünkü katı anayasalar, olağan kanunlara oranla değiştirilmeleri çok daha güç olduğundan, çatışan gruplar, görüş ve önerilerini azami ölçüde anayasaya yansıtabilmek için çok yoğun bir çaba içerisine girerler.<sup>(63)</sup>

Lerner'in çalışmasında esas aldığı her üç ülke (İsrail, Hindistan ve İrlanda) örneğinde de, aşamalı anayasa yapım yönteminin bu amaca hizmet ettiği görülür. Her üç ülkede de anayasa yapımcılar, iç çatışmaları yatıştırma ve karşıt devlet görüşleri arasında bir köprü kurma umuduyla anayasa yapımına başladılar. Fakat anayasalarının temel kurucu değerleri üzerinde uzlaşmanın imkânsızlığı, anayasa yapımcıların, anayasal alanın sınırlarının farkına varmalarını sağladı. Anayasa yapımcıları, yeni kurulan devlet üzerindeki karşıt görüşlerden herhangi birini tercih etmenin, kırılğan demokratik düzenin istikrarını bozabileceğini fark ettiler. Sonunda, anayasanın kurumsal çerçevesini yaparken kullandıkları yöntem ile kurucu kimliğini belirlerken uyguladıkları yöntemi ayrıştırdılar. Kurumsal yapının inşasında kesin bir yöntem izlenirken, devletin sembolik ve kurucu yönlerini belirlerken kesin olmayan bir yöntem uyguladılar.<sup>(64)</sup>

İsrail örneğinde, devletin dini veya lâik niteliği üzerinde bir anlaşmaya varılamaması nedeniyle yeni bir anayasa yapımının ertelenmesi kararı alındı. Hindistan'da bir anayasa taslağı hazırlandı; ancak bu metinde, ulusal dil ve kişiler hukukunun (medeni kanunun) birleştirilmesi ve sekülerleştirilmesi gibi tartışmalı konulara ilişkin karar alınmasını ertelenen hükümlere yer verildi. İrlanda Anayasası ise, farklı yorumlara açık çelişkili hükümler içeren ikircikli bir belge olarak hazırlandı.<sup>(65)</sup>

Aşamalı anayasa yapım yöntemini uygulayan her üç ülkeye ilişkin yapılan bu genel değerlendirmeden, bu yaklaşımın, anayasa yapım sürecine hâkim olan geleneksel

(62) Lerner: Making Constitutions in Deeply Divided Societies, s. 39-40.

(63) Ergun Özbudun: "Anayasa Yapımında Parakendeci Yöntem", Yeni Türkiye, Sayı 51, 2013, s. 196.

(64) Lerner: Constitution-Writing in Deeply Divided Societies: The Incrementalist Approach, s. 73-74.

(65) Lerner: Making Constitutions in Deeply Divided Societies, s 40.

(62) Lerner: Making Constitutions in Deeply Divided Societies, s. 39-40.

(63) Ergun Özbudun: "Anayasa Yapımında Parakendeci Yöntem", Yeni Türkiye, Sayı 51, 2013, s. 196.

(64) Lerner: Constitution-Writing in Deeply Divided Societies: The Incrementalist Approach, s. 73-74.

(65) Lerner: Making Constitutions in Deeply Divided Societies, s 40.

es constitute the distinguishing features of the approach in question. It is possible to list these distinguishing features as follows:

**a)** “Anti-majoritarianism” ranks first among the distinguishing features of the incrementalist constitution-making approach. As can be understood from the experiences of the countries exemplified above, “majoritarianism” is an inadequate method of constitution-making in societies where there are deep disagreements over the basic norms and ultimate goals of the state. This is because decisions taken on the basis of majority vote and, and which affect minorities, are likely to exacerbate conflicts and disrupt democratic stability. Aware of this danger, legislators came to believe that democracy was not merely the rule of the majority, but that a wide-ranging consensus was necessary, especially in the decisions to be made regarding a fundamental legal document such as the constitution, which has vital importance.<sup>(66)</sup> Especially in societies where a broad consensus on religion-state relations and national identity is not possible, “anti-majoritarianism” ensures that vague, ambiguous and contradictory expressions are used in the decisions made with regard to these founding issues and/or that such decisions are postponed to be handled by ordinary political processes in the future.

**b)** The second distinguishing feature of this method is that it represents a “non-revolutionary” approach to constitution-making. Unlike traditional methods of constitution-making, the incrementalist approach severs the link between constitutions and revolutions. It develops the connection between the constitution and the times with a new understanding. It considers constitution-making not as a revolutionary moment, but as the beginning of an evolutionary process in connection with social and political change. The legislators of all three countries approached the making of the constitution not with a revolutionary and radical approach, but with an evolutionist and incrementalist attitude. Constitution-making was seen as a “springboard” rather than “an opportunity encountered once in two thousand years”. It was not considered as “forcing problems”, but as a “fermentation period” – which means waiting patiently for favourable conditions to occur. There was an imperative to act ‘wisely’, not ‘swiftly’.<sup>(67)</sup>

**c)** The third distinguishing feature of the incrementalist approach shows itself in defining the identity of the people/nation. In the constitutions of nation-states with homogeneous societies and multi-national and multi-cultural liberal states, the provisions that begin as “we the people...” refer to a shared identity of the people/nation.

yaklaşımdan dört açıdan farklılık gösterdiği anlaşılmaktadır. Bu farklılıklar, söz konusu yaklaşımın ayırt edici özelliklerini oluşturur. Bu ayırt edici özellikleri şu şekilde sıralamak mümkündür:

**a)** Aşamalı anayasa yaklaşımının ayırt edici özelliklerinin başında “anti-çoğunlukçuluk” gelir. Her üç örnek tecrübesinden de anlaşılacağı gibi, devletin temel normları ve nihai amaçları üzerinde derin ayrılıkların bulunduğu toplumlarda “çoğunlukçuluk”, anayasa yapımında yetersiz bir yöntemdir. Zira, oy çokluğu esasına dayalı olarak alınan ve azınlıkları da etkileyen kararların, çatışmaları derinleştirme ve demokratik istikrarı bozma ihtimali yüksektir. Bu tehlikenin farkında olan anayasa koyucular, demokrasinin sadece çoğunluğun egemenliği olmadığını, özellikle anayasa gibi yaşamsal öneme sahip temel bir hukuki belgeye ilişkin verilecek kararlarda geniş kapsamlı bir uzlaşmanın gerekli olduğuna inandılar.<sup>(66)</sup> Özellikle din-devlet ilişkileri ve ulusal kimlik konularında geniş çaplı bir uzlaşımın mümkün olmadığı toplumlarda, “anti-çoğunlukçuluk”, bu kurucu nitelikli konulara ilişkin alınacak kararlarda belirsiz, muğlak ve çelişkili ifadelerin kullanılmasını ve/veya bu tür kararların gelecekteki olağan siyasi süreçlere ertelenmesini sağlar.

**b)** Bu yöntemin ikinci ayırt edici özelliği, anayasa yapımında “devrimci olmayan” bir yaklaşımı temsil etmesidir. Geleneksel anayasa yapım yöntemlerinden farklı olarak, aşamalı yaklaşım, anayasalarla devrimler arasındaki bağlantıyı koparır. Anayasa ile zaman arasındaki bağlantıyı yeni bir anlayışla geliştirir. Anayasa yapımını devrimci bir an olarak değil, -sosyal ve siyasi değişimle bağlantılı olarak devrimci bir sürecin başlangıcı olarak değerlendirir. Her üç ülke anayasa koyucusu da, anayasa yapımına devrimci ve radikal bir anlayışla değil, evrimci ve aşamalı bir algıyla yaklaştı. “İkin bin yılda bir karşılaşılan bir fırsat” olarak değil, bir “sıçrama tahtası” olarak görüldü. “Sorunları zorlama” değil, uygun koşulların oluşması için sabırlı bekleyişi ifade eden bir “mayalanma zamanı” olarak değerlendirildi. “Aceyle” değil, “bilgelikle” hareket etme olarak görüldü.<sup>(67)</sup>

**c)** Aşamalı yaklaşımın üçüncü ayırt edici özelliği, halkın/ulusun kimliğini tanımlamada kendisini gösterir. Homojen toplumlara sahip ulus-devletler ile çok-uluslu ve çok-kültürlü liberal devletlerin anayasalarında “we the people...” olarak başlayan hükümlerde ortak bir halk/ulus kimliğine atıf yapılır. Derinden bölünmüş toplumlarda da anayasayı yazan halkın kimliği anayasaya yansıtılır.<sup>(68)</sup> Bir farkla ki, bu tür toplumlarda ortak bir kolektif kimliğe değil, bölünmüş bir halkın kimliği-

(66) Lerner: Constitution-Writing in Deeply Divided Societies: The Incrementalist Approach, s. 80.

(67) Lerner: Constitution-Writing in Deeply Divided Societies: The Incrementalist Approach, s. 80; Lerner: Making Constitutions in Deeply Divided Societies, s. 198-200.

(66) Lerner: Constitution-Writing in Deeply Divided Societies: The Incrementalist Approach, s. 80.

(67) Lerner: Constitution-Writing in Deeply Divided Societies: The Incrementalist Approach, s. 80; Lerner: Making Constitutions in Deeply Divided Societies, s. 198-200.

(68) Lerner: Constitution-Writing in Deeply Divided Societies: The Incrementalist Approach, s. 81.

Even in deeply divided societies, the identity of the people who wrote the constitution is reflected in the constitution.<sup>(68)</sup> The difference is that in such societies reference is made to the identity of a divided people, not to a common collective identity. In other words, the division finds its expression at the constitutional level.

**d)** A fourth feature is the “*transfer of decisions to the political arena*”. This means deciding to leave the solution of the main controversial issues of a founding nature is to the legislative and judicial processes, based on the possibility of further exacerbating the conflict otherwise. It is the postponement of the resolution of controversial issues that cause conflict to the ordinary and relatively more flexible political processes which come after constitution-making. With this feature, the incrementalist constitution-making approach argues that the philosophy of “*not quickly but with wisdom*” should be observed in constitution-making, and that sudden and radical decisions should not be made. The incrementalist constitution-making approach proposes to leave solutions of the controversial problems to the future in a slow and gradual manner, instead of making a divisive constitution that deepens the conflicts, in order to resolve the conflicts over fundamental issues as soon as possible.<sup>(69)</sup> However, this postponement strategy requires postponing controversial issues for a time only, and not suppressing them forever. Resolving the issues that cause division and conflict requires long-term public discussions. Conducting these discussions in a relatively flexible and moderate political environment would be a better option for a solution.<sup>(70)</sup>

It should be noted that the incrementalist constitution-making approach is a method only used to avoid debates of a constitutive nature, such as regarding religion and state relations or the definition of national identity. The incrementalist approach is not applicable to the constitutional arrangements regarding the institutions of the state and the regulation of power. The constitutional arrangements that build the institutional structure of the state are excluded from this strategy.<sup>(71)</sup>

### 3.2.2. The Cases of Israel, India and Ireland

#### 3.2.2.1. Israel: The Method of Informal Consensus

The constitutional debates and efforts that started in Israel right after the declaration of independence in 1948, and which lasted for about two years, did not result in the mak-

ne referans yapılır. Başka bir anlatımla, bölünmüşlük anayasal düzeyde ifadesini bulur.

**d)** Dördüncü bir özellik, “*kararların siyasi alana aktarılması*”dır. Kurucu nitelikteki temel tartışmalı konular hakkında karar vermenin çatışmayı daha da derinleştirme ihtimali dikkate alınarak, çözümün yasama ve yargı süreçlerine bırakılmasıdır. Çatışmaya sebebiyet veren tartışmalı sorunların çözümünün anayasa yapımı sonrası olağan ve görece daha esnek olan siyasi süreçlere ertelenmesidir. Bu özelliğiyle aşamalı anayasa yapım yaklaşımı, anayasa yapımında “*süratle değil bilgelikle*” felsefesinin izlenmesini, ani ve radikal kararların alınmaması gerektiğini savunur. Aşamalı anayasa yapım yaklaşımı, temel sorunlar üzerinden yaşanan çatışmaları bir an önce çözmek amacıyla, çatışmaları daha da derinleştiren ayrıştırıcı bir anayasa yapımı yerine, tartışmalı sorunlara ilişkin çözümlerin yavaş ve kademeli bir şekilde geleceğe bırakılmasını önerir.<sup>(69)</sup> Ancak bu erteleme stratejisi, tartışmalı konuların bastırılmasını değil, sadece bir süreliğine ertelenmesini öngörür. Bölünmeye ve çatışmaya yol açan konuların çözümü, uzun soluklu kamusal tartışmaların yapılmasını gerekli kılar. Bu tartışmaların görece daha esnek ve ılımlı bir siyasal ortamda yapılması, çözüm için daha doğru bir seçenek oluşturur.<sup>(70)</sup>

Son olarak belirtmek gerekir ki, aşamalı anayasa yaklaşımı yalnızca din ve devlet ilişkileri ya da ulusal kimliğin tanımlanması gibi kurucu nitelikteki tartışmalardan kaçınmak amacıyla uygulanan bir yöntemdir. Devletin kurumlarına ve iktidarın düzenlenmesine ilişkin anayasal düzenlemelerde aşamalı yaklaşım uygulanmaz. Devletin kurumsal yapısını inşa eden anayasal düzenlemeler bu stratejinin dışında tutulur.<sup>(71)</sup>

### 3.2.2. İsrail, Hindistan ve İrlanda Örnekleri

#### 3.2.2.1. İsrail: İnförmel Oydaşmacılık Yöntemi

1948’de bağımsızlığını ilan etmesinin hemen ardından İsrail’de başlayan ve yaklaşık iki yıl süren anayasa tartışmaları ve arayışları yeni bir anayasa yapımıyla sonuçlanmadı. İsrail parlamentosu (Knesset), Yahudi devletinin lâik ve dini niteliği üzerindeki derin ayrışmalar nedeniyle, Temmuz 1950’de aldığı bir kararla anayasa yapmaktan vazgeçti.<sup>(72)</sup> Knesset’in böyle bir karar almasında, bağımsızlığına yeni kavuşmuş devletin kırılğan koşulları etkili oldu. Parlamentodaki birçok üye yeni bir anayasa yaz-

(68) Lerner: Constitution-Writing in Deeply Divided Societies: The Incrementalist Approach, s. 81.

(69) Deniz Polat Akgün: “Anayasalar, Siyasi Kültür ve ‘Haida Gwaii’nin Ruhü’”, İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt:9 Sayı:2 Yıl 2018, s. 386.

(70) Lerner: Constitution-Writing in Deeply Divided Societies: The Incrementalist Approach, s. 81-82.

(71) Lerner: Making Constitutions in Deeply Divided Societies, s. 39-40.

(69) Deniz Polat Akgün: “Anayasalar, Siyasi Kültür ve ‘Haida Gwaii’nin Ruhü’”, İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: 9 Sayı: 2 Yıl 2018, s. 386.

(70) Lerner: Constitution-Writing in Deeply Divided Societies: The Incrementalist Approach, s. 81-82.

(71) Lerner: Making Constitutions in Deeply Divided Societies, s. 39-40.

(72) Özbudun: Anayasa Yapımında Parakendeci Yöntem, s. 196.

ing of a new constitution. The Israeli parliament (Knesset) gave up making a constitution following a decision made in July 1950, due to the deep divisions over the secular versus religious nature of the Jewish state.<sup>(72)</sup> The fragility of the newly independent state contributed to Knesset's taking such a decision. Many members of parliament felt that writing a new constitution would require making very clear choices about the state's vision, fueling conflict between religious and secular Jews.<sup>(73)</sup> Following the decision to refrain from making a constitution due to the possibility of fuelling the conflict, it was agreed that the constitution should be made in an incremental way. In this framework, "basic laws", which do not have the status of a constitution, but which regulate fundamental institutions and problems, were adopted.<sup>(74)</sup> In the course of time, the Israeli parliament adopted eleven basic laws. However, this choice of avoiding a formal constitution left unresolved the most important issue on which the founders could not agree: the nature of the Jewish state.<sup>(75)</sup>

The Israeli society was divided into two over the nature of the Jewish state, an issue left unresolved. Secular Zionists were on one side of the divide, and Orthodox Jews on the other. While the secular Zionist leadership aimed to separate religion and the state, religious parties wanted Judaism to be the basis for the state's order and institutions. This profound disagreement between the religious and secular visions of the Jewish state was evident in the constitutional debates in the Knesset in 1950. In these debates, Orthodox MPs warned that making a secular constitution could lead to a dangerous "war of cultures" (Kulturkampf).<sup>(76)</sup>

Aware of the fragility of the newly established state, Israel's secular leadership did not underestimate the danger of a "war of cultures". There was danger brought about as a result of the war against neighbouring countries, and also the danger of violence from the ultra-religious and nationalist groups who wanted to overthrow the authority of the secular Jewish leadership.<sup>(77)</sup> Moreover, the Israeli government believed that one of the most urgent tasks during the new state-building period was to integrate immigrants into society. In 1948, the Jewish population in Israel comprised only 10% of the world's Jews, and the expected immigrants from the Jewish diaspora were generally religious people. For all these reasons—despite the fact that secular Jews had a significant majority in the Knesset, and in spite of the official commitments to draft a constitution in the Declaration of Independence—the Knesset in 1950 decided to avoid drafting a constitution. Among

(72) Özbudun: Anayasa Yapımında Parakendeci Yöntem, s. 196.

(73) Hanna Lerner: "Permissive Constitutions, Democracy, And Religious Freedom in India, Indonesia, Israel, And Turkey", World Politics, Vol. 65, No. 4 (October 2013), s. 623.

(74) Özbudun: Anayasa Yapımında Parakendeci Yöntem, s. 196.

(75) Lerner: Constitution-Writing in Deeply Divided Societies: The Incrementalist Approach, s. 74.

(76) Lerner: Constitution-Writing in Deeply Divided Societies: The Incrementalist Approach, s. 75.

(77) Lerner: Constitution-Writing in Deeply Divided Societies: The Incrementalist Approach, s. 75.

manın, devletin vizyonu ile ilgili çok açık seçimler yapmayı gerekli kılacağını, bunun da dindar ve seküler Yahudiler arasında çatışmayı körükleyeceğini düşündü.<sup>(73)</sup> Çatışmayı körükleme ihtimali nedeniyle alınan anayasa yapmaktan kaçınma kararı sonrasında, anayasanın aşamalı bir yöntemle yapılması konusunda anlaşmaya varıldı. Bu çerçevede, anayasa statüsünde olmamakla birlikte, temel kurumları ve sorunları düzenleyen "temel kanunlar"ın çıkarılması yoluna gidildi.<sup>(74)</sup> İlerleyen süreç içerisinde İsrail parlamentosu on bir temel kanun kabul etti. Ancak, şekli bir anayasa yapmaktan kaçınma yöntemi, kurucuların üzerinde uzlaşmaya varamadığı en önemli konu olan Yahudi devletinin niteliğini çözümsüz bıraktı.<sup>(75)</sup>

Çözümsüz bırakılan Yahudi devletinin niteliği konusunda İsrail toplumu adeta ikiye bölünmüştü. Bir tarafta seküler Siyonistler, diğer tarafta da Ortodoks Yahudiler yer alıyordu. Seküler Siyonist liderlik, din ve devleti birbirinden ayırmayı amaçlarken, dini partiler devletin düzeninde ve kurumlarında Yahudi dininin temel alınmasını amaçlıyorlardı. Yahudi devletinin dini ve seküler vizyonları arasındaki bu derin anlaşmazlık, Knesset'teki 1950 yılı içerisinde yapılan anayasa tartışmalarında belirgin olarak ortaya çıktı. Bu tartışmalarda Ortodoks milletvekilleri, seküler bir anayasa yapmanın tehlikeli bir "kültürler savaşı"na (Kulturkampf) yol olabileceği konusunda uyarılarda bulundular.<sup>(76)</sup>

Yeni kurulan devletin kırılganlığının farkında olan İsrail'in seküler liderliği, "kültürler savaşı" tehlikesini hafife almadılar. Bir taraftan komşu ülkelerle yapılan savaşın yarattığı tehlike, diğer taraftan da seküler Yahudi liderliğin otoritesini yıkmaya yönelmiş aşırı dinci ve milliyetçi grupların şiddet tehlikesi kendisini göstermekteydi.<sup>(77)</sup> Ayrıca İsrail hükümeti, yeni devletin inşa dönemindeki en acil görevlerinden birinin göçmenleri topluma entegre etmek olduğuna inanıyordu. 1948'de İsrail'deki Yahudi nüfusu dünya Yahudilerinin ancak yüzde onunu oluşturuyordu ve Yahudi diasporasından gelmesi beklenen göçmenler de genellikle dindar insanlardan oluşuyordu. Bütün bu sebeplerden ötürü, -Knesset'te seküler Yahudiler önemli bir çoğunluğa sahip olmasına ve Bağımsızlık Bildirgesi'nde anayasa taslağı hazırlamaya yönelik resmi taahhütlere rağmen- Knesset 1950'de bir anayasa taslağı hazırlamaktan kaçınma kararı aldı. Knesset'te alınan bu kararın başlıca nedenleri arasında, dindar ve seküler Yahudiler arasında daha büyük bir bölünmeyi önleme isteği vardı.<sup>(78)</sup>

(73) Hanna Lerner: "Permissive Constitutions, Democracy, And Religious Freedom in India, Indonesia, Israel, And Turkey", World Politics, Vol. 65, No. 4 (October 2013), s. 623.

(74) Özbudun: Anayasa Yapımında Parakendeci Yöntem, s. 196.

(75) Lerner: Constitution-Writing in Deeply Divided Societies: The Incrementalist Approach, s. 74.

(76) Lerner: Constitution-Writing in Deeply Divided Societies: The Incrementalist Approach, s. 75.

(77) Lerner: Constitution-Writing in Deeply Divided Societies: The Incrementalist Approach, s. 75.

(78) Lerner: Permissive Constitutions, Democracy, And Religious Freedom in India, Indonesia, Israel, And Turkey, s. 623-624.

the main reasons for this decision by the Knesset was the desire to prevent a greater division between religious and secular Jews.<sup>(78)</sup>

The Knesset's decision to refrain from making a constitution prevented a conflict over the state's Jewish identity. During the founding years of the State of Israel, when there was no written constitution, the relationship between the religious and secular sections of Israeli society was governed by consensus agreements, some of which were formulated by ordinary legislative activity and some by tradition and practices.<sup>(79)</sup> The most striking of these agreements between the secular and religious sections is the “*Religious Status Quo Agreement*”, which rejected the separation of religion and state in certain areas. With this agreement, some of the demands of the religious parties were met. According to the agreement between the two parties; Jewish dietary laws would be observed in public institutions; religious holidays and the Sabbath would be public holidays, religious education institutions would be autonomous, the clergy and Orthodox Jewish women would be exempted from military service, religious courts would be given jurisdiction in resolving disputes regarding family law (marriage and divorce), and the monopoly of Orthodox Jews would be recognised in conversion to Judaism.<sup>(80)</sup>

### 3.2.2.2. The Strategy of Constructive Uncertainty

In India, as in Israel, the constitution-making process was the scene of conflicts. Despite the conflicts in the constitution-making process between December 1946 and January 1950, the possibility of not making a written constitution was never considered in India. Instead, a method of constitution-making based on a strategy of “*constructive uncertainty*” was adopted. This strategy prevented making definitive and unambiguous decisions about the constitutive issues which caused conflict. The main issues of conflict in India were official (national) language issues, and the adoption of a single civil code that would apply to all. By using vague and contradictory statements on both of these problematic issues, the drafters of the constitution avoided making definite and clear decisions and left the discussions on these conflicting issues to future political institutions.<sup>(81)</sup>

One of the main political goals of political leaders in post-independence India was to forge a common national identity despite great social and cultural diversity. The Indian Constituent Assembly, which drafted the constitution, had great difficulty in achieving this aim.<sup>(82)</sup>

(78) Lerner: *Permissive Constitutions, Democracy, And Religious Freedom in India, Indonesia, Israel, And Turkey*, s. 623-624.

(79) Arend Lijphart: “*Majority rule versus democracy in deeply divided societies*”, *Politikon*, Vo. 4, No. 2, 1977, s. 118.

(80) Lerner: *Making Constitutions in Deeply Divided Societies*, s 72-73.

(81) Lerner: *Constitution-Writing in Deeply Divided Societies: The Incrementalist Approach*, s. 76.

(82) Lerner: *Making Constitutions in Deeply Divided Societies*, s. 109.

Knesset'in anayasa yapmaktan kaçınma kararı, devletin Yahudi kimliği üzerinde yaşanabilecek bir çatışmayı engellemiş oldu. Yazılı bir anayasanın bulunmadığı İsrail Devletinin kuruluş yıllarında, İsrail'deki dini ve seküler kesimler arasındaki ilişki, bir kısmı olağan yasama faaliyeti, bir kısmı gelenek ve uygulamalarla kristalize edilen oydasmacı anlaşmalarla yönetildi.<sup>(79)</sup> Laik kesim ile dinci kesim arasında yapılan bu anlaşmalardan en dikkat çeken, belli alanlarda din ve devlet ayrılığını kabul etmeyen “*Dini Statüko Anlaşması*”dır. Bu anlaşmayla, dinci kesimin taleplerinin bir kısmı karşılanmış oldu. İki taraf arasındaki anlaşmaya göre; kamu kurumlarında Yahudi beslenme kurallarına uyulacak ve dini bayramlar ile Şabat günü resmi tatil olacak, dini eğitim kurumlarının özerkliği tanınacak, din adamları ve Ortodoks Yahudi kadınlar askerlik görevinden muaf tutulacaklar, aile hukukuna (evlenme ve boşanma) ilişkin uyuşmazlıkların çözümünde dini mahkemelerin yargılama yetkisi tanınacak ve Yahudiliğe geçişte Ortodoks Yahudilerin tekeli kabul edilecektir.<sup>(80)</sup>

### 3.2.2.2. Hindistan: Yapıcı Belirsizlik Stratejisi

Hindistan'da da -tıpkı İsrail'de olduğu gibi- anayasa yapım süreci çatışmalara sahne oldu. Aralık 1946 ve Ocak 1950 arasındaki anayasa yapım sürecinde yaşanan çatışmalara rağmen, Hindistan'da yazılı bir anayasa yapmama ihtimali hiçbir zaman düşünülmüdü. Bunun yerine, çatışmaya yol açan kurucu sorunlar hakkında kesin ve açık kararlar vermeyi engelleyen “*yapıcı belirsizlik*” stratejisi üzerine kurulu bir anayasa yapım yöntemi benimsendi. Hindistan'da temel çatışma konuları, herkes için geçerli olacak tek bir medeni kanunun kabul edilip edilmemesi ile resmi (milli) dil konularıydı. Anayasayı hazırlayanlar, her iki temel sorun alanına yönelik belirsiz ve çelişkili ifadeler kullanarak, kesin ve açık karar vermekten kaçındılar ve bu çatışmalı konular üzerindeki tartışmaları gelecekteki siyasi kurumlara bıraktılar.<sup>(81)</sup>

Bağımsızlık sonrası Hindistan'da siyasi liderlerin başlıca siyasi hedeflerinden biri, büyük sosyal ve kültürel çeşitliliğe rağmen ortak bir ulusal kimlik oluşturmaktı. Bu amacı gerçekleştirmede anayasayı hazırlayan Hindistan Kurucu Meclis çok büyük zorluk çekti.<sup>(82)</sup>

(79) Arend Lijphart: “*Majority rule versus democracy in deeply divided societies*”, *Politikon*, Vo. 4, No. 2, 1977, s. 118.

(80) Lerner: *Making Constitutions in Deeply Divided Societies*, s 72-73.

(81) Lerner: *Constitution-Writing in Deeply Divided Societies: The Incrementalist Approach*, s. 76.

(82) Lerner: *Making Constitutions in Deeply Divided Societies*, s. 109.



After Pakistan's partition in 1947, India was the most diverse country in the world in terms of language, religion, culture, ethnicity and socio-economic conditions. During this process, India needed unity. The most effective way to achieve this was to give a common language to India. However, there were a dozen major regional languages in India—each written in a different script, and none spoken by the majority of the population. The number of dialects spoken in the country exceeded seven hundred.<sup>(83)</sup> In terms of religion, 12% of the population consisted of Muslims. Whilst only being 12% of the Indian population, on an international level, India had the third largest Muslim population in the world. The leaders of the Constituent Assembly of India believed that Pakistan's separation from India was temporary and that the constitution to be prepared would unite the two countries again.<sup>(84)</sup> The hope of reunification with Pakistan was instrumental in showing greater sensitivity to the demands and expectations of the Muslim population.

Discussions over India's official language continued throughout the three-year constitution-making process. This process represented the conflict between the founders' nationalist ambitions inspired by the monolingual European nation-state model and the multilingual reality of India. Instead of making a clear decision for the solution of the problem, the solution was postponed. The Constituent Assembly did not decide on an official language for India. However, it was decided that English, Hindi and fourteen other languages would be used in all official business. In addition, the Constituent Assembly decided to reconsider this question after an interim period of fifteen years. After a period of fifteen years—due to riots in non-Hindu-speaking states—the Parliament abandoned its insistence on an official language. It was decided that English should be the de facto official language and that all twenty-two languages could be used as official languages in the states. Thus, the initial temporary solution turned into a permanent solution.<sup>(85)</sup>

The constructive uncertainty strategy of the incrementalist constitution-making method was also applied to the problem of adopting a single civil code that would apply to all, and to secularizing the law of persons. This issue was essentially a question of the religious identity of the Indian State. From the very beginning of the constitution-making process, issues related to India's religious identity constituted one of the main topics of discussion for the lawmakers. What is the status of Muslims and other religious minorities in India? Should the state interfere with the religious practices of majority or minority religions which are incompatible with the principles of equality and freedom? What is the meaning of secularism in India and what should be the relations between various religious tradi-

Pakistan'ın 1947'de ayrılmasından sonra Hindistan; dilsel, dinsel, kültürel, etnik ve sosyo-ekonomik açıdan dünyada en çok çeşitliliği barındıran bir ülke durumundaydı. Bu süreçte Hindistan'ın en fazla ihtiyaç duyduğu şey, birliği sağlamaktı. Bunu en etkili şekilde sağlayacak olan da, Hindistan'ın ortak bir dile kavuşturulmasıydı. Ancak Hindistan'da -her biri farklı bir alfabeyle yazılan ve hiçbiri halkın çoğunluğu tarafından konuşulmayan- bir düzine büyük bölgesel diller mevcuttu. Ülkede konuşulan lehçelerin sayısı ise yedi yüzü geçmekteydi.<sup>(83)</sup> Dinsel olarak nüfusun yüzde on ikisini Müslümanlar oluşturmaktaydı. Bu oranla Hindistan, dünyadaki en büyük üçüncü Müslüman nüfusu barındırmaktaydı. Öte yandan Hindistan Kurucu Meclis liderleri, Pakistan'ın Hindistan'dan ayrılığının geçici olduğuna ve hazırlanacak anayasanın her iki ülkeyi tekrar birleştirebileceğini inanmaktaydılar.<sup>(84)</sup> Pakistan'la tekrar birleşme umudu, Müslüman nüfusun talep ve beklentilerine daha fazla hassasiyet gösterilmesinde etkili oldu.

Hindistan'ın resmi dili üzerindeki tartışmalar, üç yıl süren anayasa hazırlama süreci boyunca devam etti. Bu süreç, kurucuların tek-dilli Avrupa ulus-devlet modelinden esinlenen milliyetçi tutkuları ile, Hindistan'ın çok-dilli gerçekliği arasındaki çatışmayı temsil etti. Sorunun çözümüne yönelik açık bir karar alma yerine, çözümün ertelenmesi yoluna gidildi. Kurucu Meclis, Hindistan için resmi bir dil belirlemedi. Ancak, İngilizcenin, Hindu dilinin ve diğer on dört dilin bütün resmi işlerde kullanılacağını kabul etti. Ayrıca Kurucu Meclis, on beş yıllık bir ara dönemden sonra bu sorunun tekrar ele alınmasına karar verdi. On beş yıllık sürenin sonunda -Hindu dilini konuşmayan eyaletlerde meydana gelen ayaklanmalar üzerine- Parlamento resmi dil ısrarından vazgeçti. İngilizcenin fiilî (de facto) resmî dil olmasına ve yirmi iki dilin de eyaletlerde resmî dil olarak kullanılabileceğine karar verdi. Böylece, başlangıçta bulunan geçici çözüm, kalıcı bir çözüme dönüşmüş oldu.<sup>(85)</sup>

Aşamalı anayasa yapım yöntemine ait yapıcı belirsizlik stratejisi, herkes için geçerli olacak tek bir medeni kanunun kabul edilmesi ve kişiler hukukunun sekülerleştirilmesi sorunu üzerinde de uygulandı. Bu sorun, esas itibarıyla Hindistan Devleti'nin dini kimliğiyle ilgili bir sorundu. Anayasayı hazırlama sürecinin başından beri Hindistan'ın dini kimliği ile ilgili hususlar, anayasayı hazırlayanların temel tartışma konularından birini oluşturdu. Müslümanların ve diğer dini azınlıkların Hindistan'daki yeri nedir? Devlet, çoğunluk veya azınlık dinlerinin, eşitlik ve özgürlük ilkeleriyle çatışan dini uygulamalarına müdahale etmeli mi? Hindistan'da laikliğin anlamı nedir ve çeşitli gelenekler ile yeni laik hukuk sistemi arasındaki ilişkiler nasıl olmalıdır?

(83) Granville Austin: The Indian Constitution: Cornerstone of a Nation, Oxford University Press, Oxford, 1966, s. 265.

(84) Lerner: Constitution-Writing in Deeply Divided Societies: The Incrementalist Approach, s. 76.

(85) Lerner: Constitution-Writing in Deeply Divided Societies: The Incrementalist Approach, s. 76-77.

(83) Granville Austin: The Indian Constitution: Cornerstone of a Nation, Oxford University Press, Oxford, 1966, s. 265.

(84) Lerner: Constitution-Writing in Deeply Divided Societies: The Incrementalist Approach, s. 76.

(85) Lerner: Constitution-Writing in Deeply Divided Societies: The Incrementalist Approach, s. 76-77.

tions and the new secular legal system? There were heated debates in the Constituent Assembly around these questions. The subject of personal law was at the centre of these discussions.<sup>(86)</sup>

The main reason why the law of persons and a single civil law led to fierce debates and divisions in the Constituent Assembly was that the decisions to be taken on these issues were important in determining the secular or religious character of the newly established state. Muslims who decided to stay in India opposed the proposed reform on the grounds that it was contrary to their religious beliefs. The Hindus, who made up the majority of the population in terms of religion, were divided among themselves. While the secular Hindu wing within the Congress Party argued that the reform of traditional Hindu family law was very important for the development and modernisation of the country, the conservative Hindu wing opposed such a reform. After fierce debate in the Constituent Assembly, the legislators came up with a formula that took into account the need to guarantee Muslims that their religious identity would be protected. In this context, a decision was made to include a civil code based on secular citizenship, which was not legally binding, into the constitution. However, this provision was included in the section of non-justiciable provisions. Thus, on the one hand, a secular law that would be valid for all Indian citizens other than Muslims was adopted, and on the other hand, the validity of Islamic Law for Muslims was ensured.<sup>(87)</sup>

As a result, those who drafted the Indian Constitution adopted a flexible constitutional approach by following an evolutionist method instead of a revolutionary method in controversial issues, with decisions made in areas concerning language and religion. By avoiding making definitive and explicit decisions on controversial issues, they left the resolution of these issues to future political processes.<sup>(88)</sup>

### 3.2.2.3. An Instance of Symbolic Inconsistency

As in the cases of Israel and India, the Irish Constitution of 1922 was drafted under conditions of deep ideological division regarding the basic norms and ultimate goals of the state. The polarisation over Irish nationalism and the definition of Irish sovereignty was so intense that it caused the Irish nationalist movement Sinn Féin to split in two,<sup>(89)</sup> and

(86) Aslı Bali/Hanna Lerner: "Constitutional Design Without Constitutional Moments: Lessons from Religiously Divided Societies", Cornell International Law Journal, Vol.49, s. 255-256.

(87) Lerner: Constitution-Writing in Deeply Divided Societies: The Incrementalist Approach, s. 77.

(88) Lerner: Constitution-Writing in Deeply Divided Societies: The Incrementalist Approach, s. 77.

(89) The split that occurred in Sinn Féin in 1922 as a result of the Anglo-Irish Treaty and ideological disagreements over the constitution led to the formation of the Fianna Fáil and Fine Gael, still the two largest parties in Irish politics. In over ninety years of Irish democracy these two parties have never been able to come together to form a coalition government. Bill Kissane: The Politics of the Irish Civil War, Oxford University Press, Oxford, 2005, p. 2.

Bu sorular etrafında Kurucu Meclis'te hararetli tartışmalar yaşandı. Bu tartışmaların odak noktasında kişiler hukuku konusu yer aldı.<sup>(86)</sup>

Kişiler hukukunun ve tek bir medeni kanun konusunun Kurucu Mecliste şiddetle tartışmalara ve ayrışmalara yol açmasının temel nedeni, bu konulara ilişkin verilecek kararların, yeni kurulan devletin lâik ya da dini niteliğini belirlemede önemli olmasıydı. Hindistan'da kalmaya karar veren Müslümanlar, her iki alana ilişkin yapılması düşünülen reforma, dini inançlarına ters düştüğü gerekçesiyle karşı çıktılar. Dinsel olarak nüfusun çoğunluğunu oluşturan Hindular ise kendi aralarında ikiye bölünmüşlerdi. Kongre Partisi içerisindeki seküler- Hindu kanat, geleneksel Hindu aile hukukunda yapılacak reformun, ülkenin kalkınması ve modernleşmesi açısından çok önemli olduğunu savunurken, muhafazakâr-Hindu kanat ise, bu tür bir reformun gerçekleştirilmesine karşı çıktı. Kurucu Meclis'teki şiddetli tartışmalar neticesinde, anayasa koyucu, Müslümanlara dini kimliklerinin korunacağına dair bir güvence verme ihtiyacını dikkate alan bir formül üretti. Bu çerçevede, -hukuki olarak bağlayıcılığı olmayan- seküler yurttaşlık temelindeki bir medeni kanunu anayasaya dahil etmeye karar verdi. Ancak bu hükme, yargı yoluyla gerçekleştirilmesi mümkün olmayan (non-justiciable) hükümler bölümünde yer verildi. Böylece, bir taraftan Müslümanlar dışındaki bütün Hintli vatandaşlar için geçerli olacak seküler bir hukuk kabul edilirken, diğer taraftan da Müslümanlar için İslam Hukukunun geçerliliği sağlanmış olundu.<sup>(87)</sup>

Sonuç olarak, Hindistan Anayasasını hazırlayanlar, dinsel ve dinsel alanlarda alınan kararlarla, çatışmalı konularda devrimci bir yöntem yerine, evrimci bir yöntem izleyerek esnek bir anayasal yaklaşım ortaya koydular. Çatışmalı konular hakkında kesin ve açık kararlar vermekten kaçınarak, bu konuların çözümünü gelecekteki siyasi süreçlere bıraktılar.<sup>(88)</sup>

### 3.2.2.3. İrlanda: Sembolik Tutarsızlık Örneği

İsrail ve Hindistan örneklerinde olduğu gibi, 1922 İrlanda Anayasası da, devletin temel normlarına ve nihai hedeflerine ilişkin derin ideolojik ayrılıkların bulunduğu koşullar altında kaleme alındı. İrlanda milliyetçiliği ve İrlanda egemenliğinin tanımı

(86) Aslı Bali/Hanna Lerner: "Constitutional Design Without Constitutional Moments: Lessons from Religiously Divided Societies", Cornell International Law Journal, Vol.49, s. 255-256.

(87) Lerner: Constitution-Writing in Deeply Divided Societies: The Incrementalist Approach, s. 77.

(88) Lerner: Constitution-Writing in Deeply Divided Societies: The Incrementalist Approach, s. 77.

started a civil war that lasted for nearly a year.<sup>(90)</sup> The Constitution of the Irish Free State was drafted in the midst of this civil war by the advocates of two different views regarding an independent Ireland.<sup>(91)</sup>

The process of making the Irish Constitution differs from the Israeli and Indian examples in two respects. The first is that the political leaders of the Irish Republic did not have complete independence in drafting the constitution. Politicians in Westminster tried to impose several provisions they wanted included in the constitution through a military ultimatum. A second difference is that the Irish Constitution was adopted by the democratic Irish Assembly.<sup>(92)</sup>

The constitution-making process was carried out among the interim government of the Irish Free State, Irish Republicans and the British government. The negotiations among this trio were centred around the questions of what should be understood from the concepts of sovereignty and Irish nationalism. The British party insisted that provisions demonstrating the loyalty of the Irish State to the Crown be included in the constitution. However, the Irish party wanted the sovereignty and independence of Ireland to be clearly expressed in the constitution. Nearly a year of debate resulted in the writing of an inconsistent constitution that accommodated the conflicting demands of the British and the Irish.<sup>(93)</sup>

The Irish Constitution was written in an environment of civil war, and because of the deep disagreements regarding the concepts of Irish nationalism and Irish sovereignty, and the efforts of the British government to impose certain provisions, vague and contradictory provisions were included in the Constitution, reflecting the views of both the Irish and the British.<sup>(94)</sup> However, it should be clearly stated that this conclusion did not represent a consensus of the competing views of the two sides. For this reason, the Constitution contained the provisions insisted on by both sides and inevitably conflicted with each other. For example, Article 2 of the Constitution stated that “*all state powers and all legislative, executive and judicial powers in Ireland derive their power from the Irish people*”. The initial part consisted of a mixture of Irish nationalist rhetoric and British-imposed warnings that subordinated the Constitution

(90) This is a civil war (28 June 1922 – 24 May 1923) that took place within the Irish Republic, which left the United Kingdom and earned its independence with the Anglo-Irish Treaty of 6 December 1921, between those who supported the treaty and those who didn't. See Kissane: p. 64-76.

(91) Lerner: Making Constitutions in Deeply Divided Societies, s. 152.

(92) Lerner: Making Constitutions in Deeply Divided Societies, s. 152-153.

(93) Lerner: Constitution-Writing in Deeply Divided Societies: The Incrementalist Approach, s. 78.

(94) Özbudun: Anayasa Yapımında Parakendeci Yöntem, s. 197.

üzerindeki kutuplaşma o kadar yoğundu ki, bu kutuplaşma, İrlanda milliyetçi hareketi Sinn Féin'in ikiye bölünmesine<sup>(89)</sup> ve yaklaşık bir yıl süren bir iç savaşın<sup>(90)</sup> yaşanmasına neden oldu. Serbest İrlanda Anayasası, bu iç savaşın ortasında, iki farklı bağımsız İrlanda görüşünün savunucuları tarafından hazırlandı.<sup>(91)</sup>

İrlanda Anayasası yapım süreci iki açıdan İsrail ve Hindistan örneklerinden farklılaşır. Birincisi, Serbest İrlanda Cumhuriyeti'nin siyasi liderlerinin anayasa hazırlamada tam bir bağımsızlığa sahip olmamalarıdır. Bu süreç içerisinde İngiltere, -askeri bir ultimatomla- anayasada yer almasını istediği bazı hükümleri dayatma çabası içerisine girdi. İkinci bir farklılık ise, İrlanda Anayasası'nın, demokratik niteliği olan İrlanda Meclisi tarafından kabul edilmiş olmasıdır.<sup>(92)</sup>

Anayasa hazırlama süreci; Serbest İrlanda Cumhuriyeti'nin geçici hükümeti, aşırı Cumhuriyetçiler ve İngiliz hükümeti arasında yürütüldü. Bu üçlü arasında sürdürülen görüşmeler, egemenlik ve İrlanda milliyetçiliği kavramlarından ne anlaşılması gerektiği soruları etrafında kilitlendi. İngiliz tarafı, İrlanda Devleti'nin Kraliyete olan sadakatini gösterecek hükümlerin anayasada yer alması hususunda ısrarcı oldu. Bunun aksine İrlanda tarafı ise, anayasada, İrlanda'nın egemenliğinin ve bağımsızlığının açıkça ifade edilmesini istemekteydi. Yaklaşık bir yıl devam eden tartışmalar, İngilizlerin ve İrlandalıların birbiriyle çelişen taleplerine yer veren tutarsız bir anayasanın yazılmasıyla sonuçlandı.<sup>(93)</sup>

Bir iç savaş ortamında yazılan İrlanda Anayasası, İrlanda milliyetçiliği ve İrlanda egemenliği kavramlarına ilişkin derin görüş ayrılıkları ve İngiliz hükümetinin bazı hükümleri empoze etme çabaları nedeniyle, hem İrlandalıların hem de İngilizlerin görüşlerini yansıtan belirsiz ve çelişkili hükümlere Anayasada yer verildi.<sup>(94)</sup> Ancak açıkça ifade etmek gerekir ki, varılan bu sonuç, iki tarafın yarışan görüşlerinin bir uzlaşını ifade etmemekteydi. Bu nedenledir ki Anayasa, her iki tarafın üzerinde ısrar ettiği hükümleri barındıran, dolayısıyla kaçınılmaz olarak birbiriyle çelişen hükümleri içeren bir metin halini almış oldu. Örneğin, Anayasanın 2. maddesi, “*bütün devlet yetkileri ve İrlanda'daki bütün yasama, yürütme ve yargı erkleri gücünü İrlanda halkından alır*”

(89) Anglo-İrlanda Antlaşması ve anayasa üzerindeki ideolojik anlaşmazlıkların bir sonucu olarak 1922'de Sinn Féin'de meydana gelen bölünme, İrlanda siyasetinin hâlâ en büyük iki partisi olan Fianna Fáil ve Fine Gael'in oluşumuna yol açtı. Doksan yılı aşkın İrlanda demokrasisinde bu iki parti koalisyon hükümeti kurmak için hiçbir zaman bir araya gelemedi. Bill Kissane: The Politics of the Irish Civil War, Oxford University Press, Oxford, 2005, s. 2.

(90) 6 Aralık 1921 tarihli Anglo-İrlanda Antlaşmasıyla Birleşik Krallıktan ayrılarak bağımsızlığını kazanan İrlanda Cumhuriyeti içerisinde Anglo-İrlanda Antlaşmasının taraftarları ile bu anlaşmaya karşı çıkanlar arasında yaşanan (28 Haziran 1922 – 24 Mayıs 1923) bir iç savaştır. Bkz. Kissane: s. 64-76.

(91) Lerner: Making Constitutions in Deeply Divided Societies, s. 152.

(92) Lerner: Making Constitutions in Deeply Divided Societies, s. 152-153.

(93) Lerner: Constitution-Writing in Deeply Divided Societies: The Incrementalist Approach, s. 78.

(94) Özbudun: Anayasa Yapımında Parakendeci Yöntem, s. 197.

to the Anglo-Irish Treaty. Because of these conflicting provisions, it was not possible to determine whether the Constitution was really subject to the Anglo-Irish Treaty. The lawyers of the period pointed out that the Irish Constitution, because it was both “superior” and “subordinate”, posed a “complex problem”.<sup>(95)</sup>

Consequently, a strategy of “symbolic inconsistency” was used in the drafting of the Irish Constitution, which included competing views. Making decisions on controversial founding issues were avoided. In this way, by waiting for the social and political conditions to mature, it became possible to readdress such difficult decisions more easily in the future. This strategy ensured that the Irish Constitution was written in a way which would not hinder positive developments that might emerge in the future; and would even invite and encourage such developments. The political developments that took place in the following period confirmed the accuracy of this method. Less than a year after the Constitution came into force in September 1923, the Free Irish State became a fully independent member of the League of Nations. Fifteen years after it was written, the Constitution was stripped of all symbols referring to the monarchy.<sup>(96)</sup>

#### 3.2.2.4. Possibilities and Risks

It should be said that the constitution-making processes of Israel, India and Ireland, which are all deeply divided societies, provide a great opportunity for these countries where the incrementalist constitution-making approach was utilised. In all three countries, the legislators acted with an incrementalist constitution-making approach in dealing with the constitutive problems they faced. By avoiding clear and definite choices, they placed the main controversial issues out of the constitutional arena and into the political arena. All three countries implemented different strategies of the incrementalist constitution-making approach, taking into account their own political realities. In the case of Israel, failure to reach an agreement on making a new constitution resulted in the postponement of constitution-making. In India a new constitution was made but it was decided to postpone the controversial issues in it, while in Ireland the parties could not reach an agreement on the postponement of the main controversial issues as they insisted that certain provisions should be included in the constitution. For this reason, the Irish Constitution was formulated as a text with conflicting provisions.<sup>(97)</sup>

(95) Lerner: Constitution-Writing in Deeply Divided Societies: The Incrementalist Approach, s. 78.

(96) Lerner: Constitution-Writing in Deeply Divided Societies: The Incrementalist Approach, s. 78-79.

(97) Lerner: Making Constitutions in Deeply Divided Societies, s. 40.

demekteydi. Başlangıç kısmı ise, İrlanda milliyetçi söylemleri ile, Anayasayı Anglo-İrlanda Antlaşması'na tabi kılan İngilizlerin dayattığı uyarıların bir karışımından oluşuyordu. Birbiriyle çelişen bu hükümler nedeniyle, Anayasanın gerçekten Anglo-İrlanda Antlaşmasına tabi olup olmadığını anlamak mümkün değildi. Nitekim o dönemim hukukçuları, İrlanda Anayasasının -hem “en üstün” hem de “ikincil/bağımlı” olması nedeniyle- “karmaşık bir sorun” oluşturduğuna dikkat çektiler.<sup>(95)</sup>

Sonuç olarak İrlanda Anayasası'nın hazırlanmasında, birbiriyle yarışan görüşlere yer veren bir “sembolik tutarsızlık” stratejisi kullanıldı. Tartışmalı olan kurucu nitelikteki konulara ilişkin karar vermektan kaçınıldı. Bu şekilde sosyal ve siyasal koşulların olgunlaşması beklenerek, bu tür zorlu kararların gelecekte daha kolay alınabilmesi mümkün hale getirildi. Kullanılan bu strateji, İrlanda Anayasası'nın, ilerleyen süreçte ortaya çıkabilecek olumlu gelişmelere engel teşkil etmeyecek, tam tersine bu tür gelişmelere kapı aralayacak şekilde yazılmasını sağladı. Nitekim, ilerleyen süreç içerisinde yaşanan siyasal gelişmeler, izlenen bu yöntemin doğruluğunu teyit etmiş oldu. Anayasanın Eylül 1923'te yürürlüğe girmesinin üzerinden henüz bir yıl geçmeden, Serbest İrlanda Cumhuriyeti, Milletler Cemiyeti'nin tam bağımsız bir üyesi haline geldi. Öte yandan, yazılmasından on beş yıl sonra Anayasa, monarşiye atıfta bulunan tüm sembollerden arındırıldı.<sup>(96)</sup>

#### 3.2.2.4. İmkânlar ve Riskler

Derinden bölünmüş toplum modeline sahip olan İsrail, Hindistan ve İrlanda'nın anayasa yapım süreçlerinin, aşamalı anayasa yapım yaklaşımının uygulandığı bu ülkeler bakımından çok büyük bir imkân sağladığını söylemek gerekir. Her üç ülkede de anayasa koyucu, karşı karşıya kaldıkları kurucu nitelikli sorunlarla baş etmede, aşamalı anayasa yaklaşımıyla hareket etti. Açık ve kesin tercihlerden kaçınarak tartışmalı temel konuları anayasal alandan çıkarıp siyasal alana taşıdı. Her üç ülke, kendi siyasal gerçekliğini dikkate alarak, aşamalı anayasa yapım yaklaşımının farklı stratejilerini uyguladı. İsrail örneğinde, yeni bir anayasa yapma konusunda uzlaşmaya varılamaması, anayasa yapımının ertelenmesiyle sonuçlandı. Hindistan'da yeni bir anayasa yapıldı, ancak bu anayasada tartışmalı konuların ertelenmesine karar verildi, İrlanda'da ise, taraflar belli bazı hükümlerin anayasada yer alması konusunda ısrarcı olduklarından, tartışmalı temel sorunların ertelenmesi konusunda bir anlaşmaya varamadılar. Bu nedenle İrlanda Anayasası, birbiriyle çelişen hükümlerin yer aldığı bir metin olarak şekillendi.<sup>(97)</sup>

(95) Lerner: Constitution-Writing in Deeply Divided Societies: The Incrementalist Approach, s. 78.

(96) Lerner: Constitution-Writing in Deeply Divided Societies: The Incrementalist Approach, s. 78-79.

(97) Lerner: Making Constitutions in Deeply Divided Societies, s. 40.

The incrementalist constitution-making method, which was successfully utilised in all three countries which were high-risk in terms of conflict, played an important role in soothing the conflicts in these countries, on the one hand, and on the other hand, it enabled these countries to have a new constitution (or constitutional basic laws, as in the case of Israel).

While the incrementalist approach has the potential to create a viable alternative for divided societies, it also carries some risks. The first of these risks is the possibility of indefinitely postponing the disagreements on the founding issues, which would only exacerbate the deadlock. In other words, postponing the solution by writing ambiguous statements instead of putting clear and definite statements in the constitution enables the consolidation of the status quo.<sup>(98)</sup> This approach risks imposing systematic limits on rapid socio-economic change.<sup>(99)</sup> In its utilisation, the solutions that social change can produce with its own dynamics are blocked.

A second risk is that the ambiguous expressions used in the constitution, especially regarding religious issues, may cast a shadow over the fundamental rights that constitutions are obliged to protect. Vague constitutional statements that protect religious and cultural traditions have the potential to violate individual and women's rights in particular.<sup>(100)</sup>

A third risk is that the transfer of unresolved disputes from the constitutional sphere to the political sphere may lead to a conflict between the legislative and judicial branches of the state. Leaving the controversial issues to political processes instead of resolving them at the constitutional level can contribute to the tensions between the institutions of the state.<sup>(101)</sup>

Despite all these risks, it is possible to contribute to social and political reconciliation and reduce the risks in question by strengthening the dialogue and negotiation mechanisms needed in deeply divided societies, especially when the incrementalist constitution-making approach is used in conjunction with the participatory constitution-making method.<sup>(102)</sup>

(98) Lerner: Making Constitutions in Deeply Divided Societies, s. 210.

(99) Alfred Stepan: "Paths Toward Redemocratization: Theoretical and Comparative Considerations", Transitions from Authoritarian Rule: Comparative Perspectives içinde, O'Donnell, Guillermo/C. Schmitter, Philippe/ Whitehead, Laurence (eds.), Johns Hopkins University Press, Baltimore 1986, s. 80.

(100) Lerner: Making Constitutions in Deeply Divided Societies, s. 209.

(101) Lerner: Making Constitutions in Deeply Divided Societies, s. 211.

(102) Levent Gönenc: "Anayasa Yapım Sürecinde Temel Tercihler" Prof. Dr. Erdal Onar'a Armağan, Cilt. 2, Ankara, 2013, s. 1084-1085; Polat Akgün: s. 386-387.

Çatışma potansiyelleri çok yüksek olan her üç ülkede başarıyla uygulanan aşamalı anayasa yöntemi, bir taraftan söz konusu ülkelerde yaşanan çatışmaları yumuşatmada önemli bir rol oynadı, diğer taraftan da bu ülkelerin yeni bir anayasaya (İsrail örneğinde anayasal nitelikli temel kanunlara) kavuşmalarını sağladı.

Aşamalı yaklaşım, bölünmüş toplumlar açısından elverişli bir alternatif oluşturma potansiyeline sahip olmakla birlikte, bu yaklaşım, bünyesinde birtakım riskler de barındırır. Bu risklerden birincisi, kurucu nitelikli konulara dair anlaşmazlıkların belirsiz bir tarihe ertelenmesinin, çözümsüzlüğü katılaştırma ihtimalidir. Farklı bir anlatımla, anayasaya açık ve kesin ifadeler koymak yerine muğlak ifadelerin yazılması suretiyle çözümün ertelenmesi, mevcut durumun pekişmesine kapı aralar.<sup>(98)</sup> Bu yaklaşım, hızlı sosyo-ekonomik değişime sistematik sınırlar çekme riskini içerir.<sup>(99)</sup> Bununla, toplumsal değişimin kendi dinamikleriyle üretebileceği çözümlerin önüne set çekilmiş olunur.

İkinci bir risk, özellikle dini alana ilişkin anayasada kullanılan muğlak ifadelerin, anayasaların korumakla yükümlü oldukları temel haklara gölge düşürebilmesidir. Dinsel ve kültürel gelenekleri koruyan muğlak anayasal ifadeler, özellikle birey haklarını ve kadın haklarını ihlal potansiyelini taşırlar.<sup>(100)</sup>

Üçüncü bir risk ise, çözüme kavuşturulmamış anlaşmazlıkların anayasal alandan siyasal alana aktarılmasının, devletin yasama ve yargı organları arasında bir çatışmaya yol açabilme ihtimalidir. Tartışmalı konuların anayasal düzeyde çözülmeyle siyasal süreçlere bırakılması, devletin kurumları arasındaki gerilimi arttırıcı bir etki yaratabilir.<sup>(101)</sup>

Bünyesinde taşıdığı bütün bu risklere rağmen aşamalı anayasa yapım yaklaşımı, özellikle katılımcı anayasa yapım yöntemiyle birlikte kullanıldığında, derinden bölünmüş toplumlarda ihtiyaç duyulan diyalog ve müzakere mekanizmalarını güçlendirerek, toplumsal ve siyasal uzlaşmaya katkıda bulunması ve taşıdığı riskleri azaltması mümkündür.<sup>(102)</sup>

(98) Lerner: Making Constitutions in Deeply Divided Societies, s. 210.

(99) Alfred Stepan: "Paths Toward Redemocratization: Theoretical and Comparative Considerations", Transitions from Authoritarian Rule: Comparative Perspectives içinde, O'Donnell, Guillermo/C. Schmitter, Philippe/ Whitehead, Laurence (eds.), Johns Hopkins University Press, Baltimore 1986, s. 80.

(100) Lerner: Making Constitutions in Deeply Divided Societies, s. 209.

(101) Lerner: Making Constitutions in Deeply Divided Societies, s. 211.

(102) Levent Gönenc: "Anayasa Yapım Sürecinde Temel Tercihler" Prof. Dr. Erdal Onar'a Armağan, Cilt. 2, Ankara, 2013, s. 1084-1085; Polat Akgün: s. 386-387.

## 4. The Incrementalist Method of Constitution-Making in a Polarised Turkey

### 4.1. Polarisation in Turkish Society

Before setting out to explore the aspects and the extent of the polarisation in contemporary Turkish society, let us first survey the historical and political background which created, and contributes to this polarisation.

#### 4.1.1. The Historical and Political Background of Polarisation

It is known that the polarisation and division in today's Turkish society is experienced along three different axes. These are the secular-religious (modern-traditional), Sunni-Alawite and Turkish-Kurdish axes of differentiation. Just as the causes of polarisation along each axis are different, the historical period in which they emerged is also different.

Historically, the oldest is the polarisation and differentiation of the Sunni and the Alawite. Although the roots of the Sunni-Alawite polarisation in Anatolia can be traced back to the Seljuk period, its main significance is based on the political rivalry between the Shiite Safavid State and the Sunni Ottoman State in the 16<sup>th</sup> century. Starting with the end of the war of sovereignty over the Anatolian peoples in favour of the Ottomans, the policies of exclusion and marginalization against the Alawites continued uninterruptedly until the Republican period. Alawite-Sunni tensions and polarisation continued in the Republican period, although not as intensely as it was in the Ottoman period.

The foundations of the secular-religious and modern-traditional axis of differentiation were laid during the Ottoman modernisation process; they went on to become even more pronounced during the Republican period. The basic features of the Westernisation - modernisation model, which was first adopted during the Ottoman period and continued with more radical methods during the Republican period, provide important data regarding the relationship between society and politics, and the quality and functioning of politics. Ottoman-Turkish modernisation is a unique model of change and transformation in which the driving force is politics, not economics, carried out by the state using top-down methods in the absence of civilian elements, and which was maintained in order to save, protect and strengthen the state, which constituted a sphere of existence independent of society.<sup>(103)</sup>

(103) Fazıl Hüsnü Erdem: "Türkiye'de Anayasa Sorunu ve Anayasal Arayışların Patolojisi Üzerine Genel Bir Değerlendirme", Hukuk Felsefesi ve Sosyolojisi Arşivi, Sayı 5, 2002, s. 88-91.

## 4. Kutuplaşmış Türkiye Toplumunda Aşamalı Anayasa Yapım Yöntemi

### 4.1. Türkiye Toplumunda Kutuplaşma

Günümüz Türkiye toplumundaki kutuplaşmanın boyutlarını ve derinliğini incelemeye geçmeden önce, kutuplaşmayı yaratan ve besleyen tarihi-siyasi arka plana bakmak gerekir.

#### 4.1.1. Kutuplaşmanın Tarihsel-Siyasal Arka Planı

Günümüz Türkiye toplumundaki kutuplaşmanın/bölünmenin üç farklı ekseninde yaşandığı biliniyor. Bunlar; lâik-dindar (modern-gelenekçi), Sünni-Alevi ve Türk-Kürt ayrışma eksenleridir. Her bir eksenindeki kutuplaşmanın sebepleri farklı olduğu gibi, ortaya çıktıkları tarihsel dönem de farklıdır.

Tarihsel olarak en eski olanı Sünni-Alevi kutuplaşma eksenidir. Anadolu'da Sünni-Alevi kutuplaşmasının izleri Selçuklular dönemine kadar uzanmakla birlikte, esas itibarıyla belirginlik kazanması, 16. yüzyılda Şii Safevi Devleti ile Sünni Osmanlı Devleti arasındaki siyasi rekabete dayanır. Anadolu halkları üzerindeki egemenlik savaşının Osmanlı lehine sonuçlanmasıyla birlikte Aleviler aleyhine işleyen dışlanma ve ötekileştirme politikaları Cumhuriyete kadar kesintisiz olarak devam etti. Osmanlı dönemindeki kadar olmasa da Cumhuriyet döneminde de Alevi-Sünni gerginliği ve kutuplaşması varlığını sürdürdü.

Lâik-dindar/modern-gelenekçi ayrışma ekseninin temellerinin Osmanlı modernleşmesiyle atıldığını ve Cumhuriyetle birlikte belirginleşip devam ettiği söylenebilir. Osmanlı döneminde başlayıp Cumhuriyetle birlikte daha radikal yöntemlerle sürdürülen Batılılaşma/modernleşme modelinin temel özellikleri, toplum-siyaset ilişkisine ve siyasetin niteliğine ve işleyişine dair önemli veriler sunar. Osmanlı-Türkiye modernleşmesi; itici gücün iktisat değil siyaset olduğu, sivil unsurların yokluğunda devlet eliyle yukarıdan aşağıya yöntemlerle yürütüldüğü ve toplumdaki bağımsız bir varlık alanı olan devleti kurtarmak, korumak ve güçlendirmek amacıyla sürdürülen kendine özgü bir değişim-dönüşüm modelidir.<sup>(103)</sup>

(103) Fazıl Hüsnü Erdem: "Türkiye'de Anayasa Sorunu ve Anayasal Arayışların Patolojisi Üzerine Genel Bir Değerlendirme", Hukuk Felsefesi ve Sosyolojisi Arşivi, Sayı 5, 2002, s. 88-91.

These basic features of modernisation have led to a constant contradiction, struggle and conflict between the “*political centre*”, which is the subject of this process, and the “*periphery*”, which is the passive object of the process. This contradiction and conflict, which became evident especially in the second half of the 19<sup>th</sup> century, revealed a socio-political structure divided between the reformist forces representing the “*centre*” and the opponents of reform representing the “*periphery*”. The axis of polarisation between the religious-conservative party and the innovative-secularist party formed the central field of conflict and struggle for Turkish society and politics.

Although the foundations of the Turkish-Kurdish differentiation axis are often traced back to the centralist practices of Ottoman modernisation, it is generally accepted that it started with the realisation of the nationalisation project, which was the political dimension of the modernisation project. As a whole, the nation-state-building project of the Republican regime had effective results not only for the Kurds, but also for the Alawites and the religious-conservative segment.

The main objective of the nationalization project, which was initiated during the Committee of Union and Progress rule, and which continued during the Republic, was to create a homogeneous nation in terms of ethnicity, language, religion and culture. The Republican regime tried to reach the goal of creating an ethno-culturally homogeneous nation from the heterogeneous population structure inherited from the Ottoman Empire by taking the religious and ethnic forms of belonging practiced by the majority of the population in the remnant Ottoman lands as a reference point.<sup>(104)</sup> These affiliations consisted of Turkishness, Islam and Sunnism. By adding secularism as a fourth element, the Republican regime determined the profile of the “*acceptable*” citizen. In other words, the nationalisation project envisaged that this nation, which would reflect ethnic and religious homogeneity, would also be a collective entity that embraced and internalized secular values. To this end, policies of ethnic and religious standardisation and secularisation were accelerated. “*Turkishness*” was used in ethnic standardisation, “*Muslim*” in religious standardisation, and “*Sunnism*” in sectarian standardisation.

Those who were outside the general definition of nation or citizenship, that is, those who were not of Turkish descent, nor were they Muslim or Sunni, and those who did not adopt a secular lifestyle, were excluded, marginalised and subjected to discriminatory treatment by official policies. The actors of the republic’s nationalisation project, seeing ethno-cultural differences as an obstacle or even a threat to the national unity they endeavoured to foster, constructed the Turkish nation-state on the basis of an institutional necessity to suppress, digest and assimilate social diversity. State-led efforts to create a homoge-

(104) Fazıl Hüsnü Erdem: “ABD’nin WASP’ı Türkiye’nin TMSL’i”, Taraf Gazetesi, 24.11.2008.

Modernleşmenin bu temel özellikleri, bu sürecin öznesi olan “*siyasal merkez*” ile bu sürecin pasif bir nesnesi olan “*çevre*” arasında sürekli bir çelişkinin, mücadelenin ve çatışmanın yaşanmasına yol açtı. Özellikle 19. yüzyılın ikinci yarısında belirginleşen bu çelişki ve çatışma, “*merkez*”i temsil eden reformcu güçlerle, “*çevre*”yi temsil eden reform karşıtları arasında bölünmüş bir toplumsal-siyasal yapı ortaya çıkardı. Dindar-muhafazakâr grup ve yenilikçi-lâ-ikçi grup arasındaki kutuplaşma eksenini, Türkiye toplumunun ve siyasetinin temel çatışma ve mücadele alanını oluşturdu.

Türk-Kürt ayrışma ekseninin temelleri Osmanlı modernleşmesinin merkezîyetçi uygulamalarına götürülse de, esas itibarıyla, modernleşme projesinin siyasi alt başlığını oluşturan uluslaşma projesinin hayata geçirilmesiyle başladığı kabul edilir. Bir bütün olarak, Cumhuriyet rejiminin ulus-devlet inşa projesi, sadece Kürtler bakımından değil, aynı zamanda Aleviler ve dindar- muhafazakâr kesim üzerinde de etkili sonuçlar doğurdu.

İttihat ve Terakki’nin iktidar yıllarında başlatılan ve Cumhuriyetle birlikte derinleştirilerek sürdürülen uluslaşma projesinin temel hedefi, etnik, dilsel, dinsel ve kültürel bakımdan homojen bir ulus yaratmaktı. Cumhuriyet rejimi, Osmanlı’dan tevarüs edilen heterojen nüfus yapısından etno-kültürel açıdan homojen bir ulus yaratma hedefine, Osmanlı bakiyesi topraklarda çoğunluğu oluşturan nüfusun dinî ve etnik aidiyet biçimleri referans alınarak ulaşılmaya çalışıldı.<sup>(104)</sup> Bu aidiyetler, Türklük, Müslümanlık ve Sünnilikten oluşuyordu. Cumhuriyet rejimi bu üçlüye bir dördüncü unsur olarak lâikliği ekleyerek, makbul vatandaş profilini belirlemiş oluyordu. Farklı bir anlatımla, uluslaşma projesi, etnik ve dinî homojenliği yansıtacak bu ulusun aynı zamanda seküler değerleri benimseyip içselleştiren bir kolektif varlık olmasını öngörüyordu. Bu amaçla, etnik ve dinî standartlaşma ile sekülerleşme politikalarına hız verildi. Etnik standartlaşmada “*Türklük*”, dinî standartlaşmada “*Müslümanlık*” ve mezhebî standartlaşmada ise “*Sünnilik*” esas alındı.

Ulusun ve/veya vatandaşlığın genel-geçer tanımı dışında kalanlar, yani Türk soyundan, İslam dininden, Sünni mezhebiden olmayanlar ve lâik yaşam tarzını benimsemeyenler, izlenen politikalarla dışlandılar, ötekileştirildiler ve ayrımcı muamelelere tabi tutuldular. Cumhuriyetin uluslaşma projesinin aktörleri, etno-kültürel farklılıkları, oluşturulmaya çalışılan ulusal birliğin karşısında bir engel, hatta bir tehdit olarak görerek, Türk ulus-devletini, toplumsal çeşitliliği bastırmanın, sindirmenin ve asimile etmenin kurumsal bir gerekliliği olarak kurguladı. Devlet eliyle yürütülen homojen bir ulus yaratma çabaları, çeşitli grupların direnciyle karşılaştı. Bu direnci gösteren grupların üzerine tıpkı Osmanlı’nın heterodoksiye karşı geliştirmiş olduğu ödünsüz-

(104) Fazıl Hüsnü Erdem: “ABD’nin WASP’ı Türkiye’nin TMSL’i”, Taraf Gazetesi, 24.11.2008.

neous nation met with resistance from various groups. The groups which resisted were dealt with using the same hard-line approach that the Ottomans had developed against heterodoxy.<sup>(105)</sup> Accordingly, a serious problem of trust began to emerge between different ethno-cultural groups, both among themselves and in their relations with the state.

In the realisation of the nationalisation project, the group that the Kemalist elites had the most difficulty with in producing a strategy to deal with it was the “religious-conservative” segment. Kemalist elites saw religion as the starting point of this group’s aspirations for retrogression, their reaction to Kemalist revolutions, and resistance, and therefore considered it a major threat to Kemalist modernisation efforts. However, the same elite group had a lot of difficulty in determining policies towards this societal segment, as they thought that on the one hand, a very large part of the population living in the “leftover” lands of the Ottoman Empire was Muslim, and on the other hand, Turkishness and secularism alone could not constitute the required bindingness for the formation of the nation. As an intermediate formula, Islam was accepted as the central uniting element of the nation, and efforts were made to secularise this brand of Islam as much as possible. In this framework, an identity of secularized Muslimness was imposed by the state; and identity which restricted religion to the relationship between man and God, imprisoned it in individual conscience, and permitted a secular lifestyle.

The strict secularist policies implemented in the early Republican period to try to erase the traces of Islam and the Ottoman Empire, and to adopt a Western lifestyle instead, created discomfort in the religious-conservative part of the population. The public visibility of the religion of Islam was obstructed. Religious attire was banned, the call to prayer was translated into Turkish, the pilgrimage (hajj) was made difficult, religious publications were restricted.<sup>(106)</sup> The religious-conservative segment of the population was kept out of the political centre. The political parties they founded were closed. Various prohibitions on the use of headscarves (hijab) were implemented. Although such exclusionary policies became more relaxed over time, they continued until the 2010s, when the AK Party single-handedly came to power and liquidated the tutelage system. Following this period, especially after 2015, the restrictive practices and pressures on the lifestyle of the secular segment of the population continued to increase day by day. The AK Party’s capture of the political centre and the implementation of various restrictive practices regarding secular lifestyle led to an increase in the level of polarisation and conflict between secular and religious groups.

(105) Süleyman Seyfi Ögün: Modernleşme, Milliyetçilik ve Türkiye, Bağlam Yayıncılık, İstanbul, 1995, s.81.

(106) Fazıl Hüsnü Erdem: “Osmanlı-Türkiye Anayasalarında Vatandaşlık Kimliği Versus Kültürel Kimlikler”, Demokrasi Platformu, Sayı 28, Güz 2011, s. 46.

lülle gidildi.<sup>(105)</sup> Buna bağlı olarak, farklı etno-kültürel grupların hem kendi aralarında hem de devletle olan ilişkilerinde ciddi ölçüde bir güven sorunu oluşmaya başladı.

Uluslaşma projesinin hayata geçirilmesinde Kemalist seçkinlerin strateji üretmede en fazla zorluk çektikleri grup, “dindar-muhafazakâr” kesim oldu. Kemalist seçkinler, dini, geriye dönüş özelemlerinin (irticanın), Kemalist devrimlere yönelik tepkinin ve direncin çıkış noktası olarak gördüler ve bu nedenle de Kemalist modernleşme çabalarının karşısındaki başlıca bir tehdit unsuru olarak değerlendirdiler. Ancak aynı seçkinler grubu, bir taraftan elde kalan topraklarda yaşayan nüfusun çok büyük bir kısmının Müslüman olduğunu, diğer taraftan da Türklüğün ve sekülerliğin tek başına ulusun oluşumunda gerekli olan harcı oluşturamayacağını düşündüklerinden, bu kesimlere yönelik politika belirlemede bir hayli zorlandılar. Bir ara formül olarak Müslümanlık hem ulusun temel birleştirici unsuru olarak kabul edildi, hem de bu Müslümanlık olabildiğince dünyevileştirilmeye çalışıldı. Bu çerçevede, dini, insanla Tanrı arasındaki ilişkiye hasreden, onu vicdanlara hapseden, seküler hayat tarzına geçit veren dünyevileştirilmiş bir Müslümanlık kategorisi devlet eliyle empoze edildi.

Erken Cumhuriyet döneminde İslam ve Osmanlı’ya ait izlerin silinmeye çalışılıp onun yerine Batılı yaşam tarzının benimsetilmesi amacıyla uygulanan katı lâikçi politikalar, dindar-muhafazakâr kesim üzerinde rahatsızlık yarattı. İslam dininin kamusal görünürlüğüne önüne engeller konuldu. Dini kisveler yasaklandı, ezan Türkçeleştirildi, Hac ziyareti güçleştirildi, dini yayınlara sınırlamalar getirildi<sup>(106)</sup> Dindar-muhafazakâr kesim, siyasi merkezin dışında tutuldu. Kurdukları siyasi partiler kapatıldı. Başörtüsü kullanımına ilişkin çeşitli yasaklar uygulandı. Bu tür dışlayıcı politikalar zaman içerisinde yumuşasa da, AK Parti’nin tek başına iktidara gelip vesayetçi sistemi tasfiye ettiği yaklaşık 2010’lu yıllara kadar devam etti. Bu dönemden sonra -özellikle de 2015 sonrası- bu kez lâik kesiminin yaşam tarzına yönelik sınırlayıcı uygulamalar ve baskılar her geçen gün artarak devam etti. AK Parti’nin siyasi merkezi ele geçirip lâik kesimin yaşam tarzına ilişkin kimi sınırlayıcı uygulamaları hayata geçirmesi, lâik ve dindar gruplar arasındaki kutuplaşma ve çatışma düzeyinde bir artışın yaşanmasına yol açtı.

Yüzyıllar boyunca Osmanlı yönetiminden baskı görmüş ve ayrımcı muameleye maruz kalmış olan Aleviler, yeni kurulan Cumhuriyet yönetimini coşkuyla karşıladılar. Cumhuriyetin lâik temeller üzerine yükselmesiyle, kendilerine yönelik toplu imha korkusundan uzak yaşamalarının önü açılmıştı. Bu bağlamda, lâiklik ilkesi etrafında ger-

(105) Süleyman Seyfi Ögün: Modernleşme, Milliyetçilik ve Türkiye, Bağlam Yayıncılık, İstanbul, 1995, s.81.

(106) Fazıl Hüsnü Erdem: “Osmanlı-Türkiye Anayasalarında Vatandaşlık Kimliği Versus Kültürel Kimlikler”, Demokrasi Platformu, Sayı 28, Güz 2011, s. 46.



Alawites, who had been oppressed and discriminated against by the Ottoman administration for centuries, enthusiastically welcomed the newly established Republican administration. With the rise of the Republic on secular foundations, it became possible for them to live free of the fear of mass destruction. In this context, the reforms carried out around the principle of secularism were supported by the Alawites. However, Alawites were adversely affected by the “*Closure of Lodges and Zawiya*”, which was included in these reforms. Following this, the only institutions that would ensure the continuity of the Alawite tradition were taken from the hands of the Alawites.<sup>(107)</sup>

The use of Islam as a binding and assimilating element in the construction of the nation, the acceptance of Sunni Islam as the only legitimate sect, and the structuring of the Directorate of Religious Affairs, a state institution, alongside these precepts led to a process that worked against the Alawites. The fact that the ideology of “*Turkish-Islamic synthesis*”, or the “*Islamisation of Kemalism*”, which started in the 1950s and gained momentum after the 1980s, and which continued until today, became an official state policy, led to the spread of oppressive and exclusionary practices against Alawites. Since the 1970s, the attacks and massacres (Maraş, Çorum, Sivas and Gazi Incidents) suffered by Alawites in overwhelmingly Alawite regions were ignored. After the military intervention of the 12<sup>th</sup> of September, mosques were forcibly built in Alawite villages by the state. With the 1982 Constitution, compulsory religious lessons were introduced, and Sunni sectarian teachings were forcibly taught to Alawite children.<sup>(108)</sup> All these and similar oppressive and discriminatory practices led to the continuation of the tension and polarisation between Sunni Muslims and Alawites.

The ethno-cultural group that showed greatest resistance against the implementation of the Turkish nation-state project was the Kurds. The founding cadre of the Republic was not hostile to the demands of the Kurdish people, and rather handled the relationship with them carefully so as not to exacerbate separatist tendencies. These tendencies had begun to emerge amongst the Kurdish elites during the National Struggle when they wanted to gain more support from the Kurdish people. However, the cadre made a U-turn decision regarding the policies, following its victory in the War of Independence. Policies of rejection, denial and assimilation towards the Kurds began to be implemented right away. The existence of the Kurds was denied; instead, they were claimed to be “*mountain Turks*” or “*Proto-Turks*”. Speaking Kurdish was banned even in private settings. The names of the geographical places they lived in were changed. Policies of reprimand and deportation

çekleştirilen reformlar Aleviler tarafından desteklendi. Ancak bu reformlar içerisinde yer alan “*Tekke ve Zaviyelerin Kapatılması*”ndan Aleviler olumsuz yönde etkilendiler. Zira, devletin bu tasarrufuyla, Alevi geleneği içerisinde sürekliliği sağlayacak yegane kurumları Alevilerin ellerinden alınmış oldu.<sup>(107)</sup>

Ulusun inşasında İslam dininin yapıştırıcı ve asimile edici bir öge olarak kullanılması, Sünni Müslümanlığın tek meşru mezhep olarak kabul edilmesi ve bir devlet kurumu olan Diyanet İşleri Başkanlığı'nın bu ekseninde yapılandırılması, Alevilerin aleyhine işleyen bir sürecin başlamasına yol açtı. Özellikle 1950'lerde başlayıp 1980'ler sonrası ivme kazanıp bugüne kadar devam eden ve “*Kemalizmin İslamizasyonu*” olarak değerlendirilebilecek “*Türk-İslam sentezi*” ideolojisinin resmi bir devlet politikası haline getirilmesi, Alevilere yönelik baskıcı ve dışlayıcı uygulamaların yaygınlaşmasına yol açtı. 1970'li yıllardan itibaren, Alevilerin, yoğun olarak yaşadıkları bölgelerde uğradıkları saldırılar ve katliamlar (Maraş, Çorum, Sivas ve Gazi Olayları) karşısında kayıtsız kalındı. 12 Eylül askeri müdahalesi sonrasında devlet eliyle Alevi köylerine zorla cami yaptırıldı. 1982 Anayasasıyla zorunlu din dersi uygulaması başlatılarak, Alevi çocuklarına Sünni mezhep öğretileri zorla öğretildi.<sup>(108)</sup> Bütün bu ve benzeri baskıcı ve ayrımcı uygulamalar, Sünni Müslümanlarla Aleviler arasında daha önceleri de var olan gerginliğin ve kutuplaşmanın devamına yol açtı.

Türk ulus-devlet projesinin hayata geçirilmesinde en büyük dirençle karşılaşılacak etno-kültürel grup Kürtler oldu. Milli Mücadele döneminde Kürt elitlerinde oluşmaya başlayan ayrılıkçı eğilimleri yatıştırabilmek ve Kürtlerin desteğini alabilmek amacıyla Kürtlerin taleplerine sıcak bakan ve Kürtlere yönelik çok dikkatli davranan Cumhuriyetin kurucu kadrosu, Kurtuluş Savaşının zaferle sonuçlanması sonrasında keskin bir politika değişikliğine gitti. Kürtlere yönelik ret, inkâr ve asimilasyon politikaları hızlı bir şekilde uygulanmaya başlandı. Kürtlerin varlığı inkâr edildi; “*dağlı Türkler*” ya da “*Proto Türkler*” oldukları iddia edildi. Özel alanda dahi Kürtçenin konuşulması yasaklandı. Yaşadıkları coğrafi mekânların isimleri değiştirildi. Kürtlere yönelik sık sık tenkil ve tehcir politikaları uygulandı. Kendi ana dillerinde eğitim yapmaları, radyo ve televizyon yayını yapmaları ve müzik icra etmeleri engellendi. Çocuklarına Kürtçe isim konulması yasaklandı. Kurdukları dernekler ve siyasi partiler kapatıldı.<sup>(109)</sup> Kürtler, yargısız infazlara ve faili meçhul cinayetlere kurban edildiler. İşkence gördüler ve öldürüldüler. Yaşadıkları köyler yakıldı ve zorunlu göçe tabi tutuldular. Özellikle zorunlu göç mağdurlarının Türkiye'nin Batısındaki metropollere kitleler halinde yer-

(107) Fazıl Hüsnü Erdem: “Alevi Sorunu Üzerine Bazı Düşünce ve Öneriler”, Toplum ve Bilim, Sayı 90, Güz 2001, s. 193.

(108) Erdem: Alevi Sorunu Üzerine Bazı Düşünce ve Öneriler, s. 193-195.

(107) Fazıl Hüsnü Erdem: “Alevi Sorunu Üzerine Bazı Düşünce ve Öneriler”, Toplum ve Bilim, Sayı 90, Güz 2001, s. 193.

(108) Erdem: Alevi Sorunu Üzerine Bazı Düşünce ve Öneriler, s. 193-195.

(109) Fazıl Hüsnü Erdem: “Türkiye’de Azınlıklar Sorununun Vatandaşlık Kavramı Bağlamında Genel Bir Analizi”, içinde Süryaniler ve Süryanilik II (Haz. Ahmet Taşgın ve diğerleri), Orient Yayınları, Ankara, 2005, s. 272-275.

were frequently implemented against the Kurds. They were prevented from teaching in their mother tongue, broadcasting on radio and television, and performing music. It was forbidden to give Kurdish names to children. The associations and political parties they founded were closed.<sup>(109)</sup> Kurds have been victims of extrajudicial killings and unsolved murders. They were tortured and killed. Their villages were burned, and they were forced to migrate. Confrontations between Turks and Kurds became more prevalent as the victims of forced migration settled in the metropolises in western Turkey in large numbers. There were tensions and conflicts between the two groups, even if outbreaks as such were not very common.

Although these policies towards the Kurdish people were mollified by the positive steps taken in the process that started in the early 2000s and continued until 2015, there was a return to security policies after 2015. The statist, authoritarian, oppressive and anti-Kurdish policies, especially after 2015, have further widened and deepened the polarisation on the Turkish-Kurdish axis.

#### 4.1.2. Dimensions of the Polarisation in Turkey

The concept of polarisation was first used in Turkey in defining the political parties system of the 1970s. Until the mid-1990s, the concept was used only in its political dimension in the media, academia, and among the political elite. As suppressed ethno-cultural identities, which had no prior public visibility, began to become visible and voice their demands, especially in the mid-1990s, and as they became organised within the civil and political sphere over time, and tensions and conflicts were experienced on the axis of these differences, the concept of polarisation began to be understood as a multidimensional concept and started to be used as such. Starting from this period, studies, although very few in number, have been carried out in order to explore one or more dimensions of the polarisation in Turkey. Such studies, which went on in the 2000s, continued to increase, especially from the 2010s. Although it is a concept that is frequently used in the media and in everyday language, it should be noted that academic studies on the problematic area that this concept refers to are limited.

(109) Fazıl Hüsnü Erdem: "Türkiye'de Azınlıklar Sorununun Vatandaşlık Kavramı Bağlamında Genel Bir Analizi", içinde Süryaniler ve Süryanilik II (Haz. Ahmet Taşgın ve diğerleri), Orient Yayınları, Ankara, 2005, s. 272-275.

leşmeleriyle, Türklerle Kürtler daha yoğun bir şekilde karşı karşıya geldiler. Her iki grup arasında -çok yaygın olmamakla birlikte- gerginlikler ve çatışmalar yaşandı.

Kürtlere yönelik izlenen bu politikalar, 2000'lerin ilk yıllarında başlayıp 2015'e kadar devam eden süreçte atılan olumlu adımlarla yumuşatıldıysa da, 2015 sonrasında tek-rardan güvenlikçi politikalara dönüş yapıldı. Özellikle 2015 sonrası izlenen devletçi, otoriter, baskıcı ve Kürt karşıtı politikalar, Türk-Kürt ekseninde yaşanan kutuplaşma-yı daha da yaygınlaştırıp derinleştirdi.

#### 4.1.2. Türkiye'de Kutuplaşmanın Boyutları

Türkiye'de kutuplaşma kavramı ilk kez, 1970'li yılların partiler sistemi tanımlanırken kullanılmaya başlandı. 1990'ların ortalarına kadar bu kavram, medyada, akademide ve siyasi elitler arasında sadece siyasi boyutu itibarıyla kullanıldı. Daha önceleri kamusal görünürlükleri olmayan bastırılmış etno-kültürel kimliklerin özellikle 1990'ların ortalarından itibaren görünür olmaya ve taleplerini seslendirmeye başlaması, zaman-la sivil ve siyasal alanda örgütlenmeleri/kümelenmeleri ve bu farklılıklar ekseninde gerilimlerin ve çatışmaların yaşanmasıyla birlikte, kutuplaşma kavramı çok boyutlu bir kavram olarak anlaşılmalı ve kullanılmaya başlandı. Bu dönemden itibaren sayı-ca çok az da olsa, Türkiye'deki kutuplaşmanın bir veya birkaç boyutunu araştırmaya yönelik çalışmalar yapıldı. 2000'li yıllarda da devam eden bu tür çalışmalar özellikle 2010'lu yıllardan itibaren artarak devam etti. Günümüzde medyada ve gündelik dilde çok sık kullanılan bir kavram olmasına rağmen, bu kavramın işaret ettiği sorun alanı-na ilişkin akademik çalışmaların sınırlı olduğunu ifade etmek gerekir.

Türkiye'de kutuplaşmanın boyutlarını ölçmek amacıyla son yıllarda gerçekleştirilen saha araştırmaları,<sup>(110)</sup> etno-kültürel alandaki tarihi üç eksenli kutuplaşmanın varlığını teyit ediyor. Bunlar; lâik-dindar, Sünni-Alevi ve Türk-Kürt ayrışma eksenleridir. Saha araştırma verileri, lâik-dindar ve Sünni-Alevi ayrışma eksenlerinin büyük ölçüde

(110) Bu çalışmada yapılan değerlendirmelerde şu saha araştırmalarının verileri esas alınmıştır:

- 1) BİLGESAM: Türkiye'de Etnik, Dini ve Siyasi Kutuplaşma, 30 Haziran 2014. (Erişim tarihi: 12. 07.2021); <https://docplayer.biz.tr/675303-Turkiye-de-etnik-dini-ve-siyasi-kutuplasma-dr-salih-akyurek-fatma-serap-koydemir.html>
- 2) KONDA: Türkiye'de Kutuplaşmanın Boyutları Araştırması, 1 Şubat 2016, (Erişim tarihi: 12. 07.2021); <https://docplayer.biz.tr/14828947-Turkiye-de-kutuplasmanin-boyutlari-arastirmasi-1-subat-2016.html>
- 3) PODEM: 15 Temmuz Sonrası Türkiye'de Laik Kesim: Tartışmalar, Duygular ve Beklentiler, Mart 2017, (Erişim tarihi: 13. 07.2021); <http://podem.org.tr/researches/15-temmuz-sonrasi-turkiyede-laik-kesim-tartismalar-duygular-ve-beklentiler/>
- 4) KONDA: Türkiye'de Kutuplaşma, Ocak 2019, Siyasal ve Toplumsal Araştırmalar Serisi, (Erişim tarihi: 15.07.2021); [https://konda.com.tr/wp-content/uploads/2020/08/TR1901\\_Barometre94\\_TurkiyedeKutuplasma.pdf](https://konda.com.tr/wp-content/uploads/2020/08/TR1901_Barometre94_TurkiyedeKutuplasma.pdf) (Erişim tarihi: 13.07.2021);
- 5) TURKUAZLAB: "Türkiye'de Kutuplaşmanın Boyutları 2020", <https://www.turkuazlab.org/wp-content/uploads/2020/12/Turkiyede-Kutuplasmanin-Boyutlari-2020-Arastirmasi.pdf>
- 6) Emre Erdoğan / Pınar Uyan Semerci: Fanusta Diyaloglar: Türkiye'de Kutuplaşmanın Boyutları, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul 2018.

Field studies carried out in recent years to measure the extent of polarisation in Turkey<sup>(110)</sup> confirm the existence of historically tripartite polarisation in the ethno-cultural field. These are the secular-religious, Sunni-Alawite and Turkish-Kurdish axes of differentiation. Field research data show that the differentiations along the secular-religious and Sunni-Alawite axes overlap to a large extent. This overlap indicates that the overwhelming majority of the Alawite population is positioned within the “*secular segment*” of the secular-religious axis of differentiation. It is understood that the same overlap applies along the axis of political polarisation.

It is worth noting that three basic scales are generally used to measure the dimensions of polarisation in field studies. One of them is the “*social distance*” scale. The purpose of the social distance scale is to reveal the nature of the relationship between individuals and groups (whether it is based on compromise or conflict) by measuring the degree to which individuals and groups accept and embrace each other. The “*social distance scale*”, one of the scales which determine the quality of the relationship between groups, provides findings on various types of relationships such as kinship through marriage, close friendship, neighbourliness, business friendship and citizenship.<sup>(111)</sup> The second basic scale is the “*moral superiority*” scale. Moral superiority refers to the perception that members of the group to which a person belongs are morally superior to members of other groups. This perception is both an indicator and a result of polarisation. The third is the “*political intolerance*” scale. This indicates the denial of individuals to allow members of the “*other*” group to use the freedoms they recognise as rights for themselves and the members of their own group. Apart from these basic scales, other, specific scales are used in each field research to measure the dimensions of polarisation.

Making a general assessment based on the findings of field studies on the dimensions of polarisation in Turkish society; it may be argued that there is an ethno-cultural differentiation in Turkish society; a differentiation which has turned into a conflict over basic values

(110) The evaluations made in this study were based on the data of the following field studies:

- 1) BİLGESAM: Türkiye’de Etnik, Dini ve Siyasi Kutuplaşma, 30 Haziran 2014, (Erişim tarihi: 12. 07.2021); <https://docplayer.biz.tr/675303-Turkiye-de-etnik-dini-ve-siyasi-kutuplasma-dr-salih-akyurek-fatma-serap-koydemir.html>
- 2) KONDA: Türkiye’de Kutuplaşmanın Boyutları Araştırması, 1 Şubat 2016, (Erişim tarihi: 12. 07.2021); <https://docplayer.biz.tr/14828947-Turkiye-de-kutuplasmanin-boyutlari-arastirmasi-1-subat-2016.html>
- 3) PODEM: 15 Temmuz Sonrası Türkiye’de Laik Kesim: Tartışmalar, Duygular ve Beklentiler, Mart 2017, (Erişim tarihi: 13. 07.2021); <http://podem.org.tr/researches/15-temmuz-sonrasi-turkiyede-laik-kesim-tartismalar-duygular-ve-beklentiler/>
- 4) KONDA: Türkiye’de Kutuplaşma, Ocak 2019, Siyasal ve Toplumsal Araştırmalar Serisi, (Erişim tarihi: 13.07.2021); [https://konda.com.tr/wp-content/uploads/2020/08/TR1901\\_Barometre94\\_TurkiyedeKutuplasma.pdf](https://konda.com.tr/wp-content/uploads/2020/08/TR1901_Barometre94_TurkiyedeKutuplasma.pdf)
- 5) TURKUAZLAB: “Türkiye’de Kutuplaşmanın Boyutları 2020, (Erişim tarihi: 15.07.2021); <https://www.turkuazlab.org/wp-content/uploads/2020/12/Turkiyede-Kutuplasmanin-Boyutlari-2020-Arastirmasi.pdf>
- 6) Emre Erdoğan / Pınar Uyan Semerci: Fanusta Diyaloglar: Türkiye’de Kutuplaşmanın Boyutları, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul 2018.

(111) Mehmet Sadi Bilgiç/Fatma Serap Koydemir/Salih Akyürek: “Türkiye’de Kimlikler Arası Kutuplaşmanın Sosyal Mesafe Üzerinden Ölçümü ve Toplumsal Güvenliğe Etkisi”, Bilge Strateji, Cilt 6, Sayı 11, Güz 2014, s. 172.

örtüşüğünü gösteriyor. Bu örtüşme, Alevi nüfusun kahır ekseriyetinin, lâik-dindar ayrışma ekseninin “*laik kesim*” içerisinde konumlanmış olduğuna işaret ediyor. Aynı örtüşmenin siyasal kutuplaşma ekseninde de geçerli olduğu anlaşılıyor.

Saha araştırmalarında kutuplaşmanın boyutlarını ölçmede genel olarak üç temel ölçeğin kullanıldığı dikkat çekiyor. Bunlardan biri, “*sosyal mesafe*” ölçeğidir. Sosyal mesafe ölçeğinin amacı, bireylerin ve grupların birbirlerini benimseme derecesini ölçmek suretiyle, aralarındaki ilişkinin niteliğini (uzlaşmaya mı, yoksa çatışmaya mı dayalı olduğunu) ortaya koymaktır. Gruplar arasındaki ilişkinin niteliğini belirlemeye yönelik ölçeklerden biri olan “*sosyal mesafe ölçeği*”; evlilik yoluyla akrabalık, yakın arkadaşlık, komşuluk, iş arkadaşlığı ve vatandaşlık gibi çeşitli ilişki biçimleri üzerinden ölçümlene yapılmasını sağlar.<sup>(111)</sup> İkinci temel ölçek, “*ahlâki üstünlük*” ölçeğidir. Ahlâki üstünlük, bir kişinin kendisini ait hissettiği grubun üyelerinin, diğer grup üyelerine kıyasla ahlâken üstün olduğu algısını ifade eder. Bu algı, kutuplaşmanın hem göstergesidir hem de bir sonucudur. Üçüncüsü ise, “*siyasal hoşgörüsüzlük*” ölçeğidir. Bireylerin kendilerine ve mensup olduğu grubun üyelerine hak olarak gördükleri özgürlükleri, “*öteki*” olarak tanımladığı diğer grup üyelerinin kullanmalarını onaylamalarıdır. Bu temel ölçeklerin dışında da kutuplaşmanın boyutlarını ölçmede her bir saha araştırmasında spesifik ölçeklerin kullanıldığı görülmüyor.

Türkiye toplumundaki kutuplaşmanın boyutlarına ilişkin saha araştırmalarının bulgularından hareketle genel bir değerlendirme yapmak gerekirse; Türkiye toplumunda etno-kültürel açıdan bir farklılaşmanın var olduğunu, bu farklılaşmanın temel değerler ve normlar üzerinde bir çatışmaya dönüştüğünü ve bu çatışmanın da aynı zamanda siyasallaştığını söylemek mümkündür. Lâik-dindar, Sünni-Alevi ve Türk-Kürt eksenlerindeki etno-kültürel farklılaşmaların siyasal tercihlere yansıtıldığı, grup mensubiyeti ile parti taraftarlığının kesiştiği ve toplumsal kutuplaşmayla siyasal kutuplaşmanın büyük ölçüde örtüşüğü görülmüyor.

Öte yandan, Türkiye’deki etno-kültürel grupların (lâikler, dindar-muhafazakârlar, Türkler, Kürtler, Sünniler ve Alevilerin) kendilerine ait dernekleri, vakıfları, düşünce kuruluşları, medya organları ve yüksek oranda destek verdikleri siyasi partilerinin var oluşu, kutuplaşmanın kurumsal düzlemde de sürdürüldüğünü gösteriyor. Tersinden ifade edilecek olursa, Türkiye’deki sivil toplum kuruluşlarının, medya araçlarının, çıkar gruplarının ve siyasi partilerin önemli bir kısmının kutuplaşma/bölünme çizgileri ekseninde organize olmaları, kutuplaşmanın kurumsal yapılar üzerinden devam ettirildiğini ortaya koyuyor.

(111) Mehmet Sadi Bilgiç/Fatma Serap Koydemir/Salih Akyürek: “Türkiye’de Kimlikler Arası Kutuplaşmanın Sosyal Mesafe Üzerinden Ölçümü ve Toplumsal Güvenliğe Etkisi”, Bilge Strateji, Cilt 6, Sayı 11, Güz 2014, s. 172.

and norms, and which has also become politicised. The ethno-cultural differentiations in the secular-religious, Sunni-Alawite and Turkish-Kurdish axes are reflected in political preferences; group membership and party support intersect, and social polarisation and political polarisation overlap to a large extent.

The fact of ethno-cultural groups (secularists, religious-conservatives, Turks, Kurds, Sunnis, and Alawites) in Turkey having their own associations, foundations, think tanks, media outlets and political parties that they highly support demonstrates that polarisation also goes on at the institutional level. In other words, the fact that a significant amount of non-governmental organizations, media outlets, interest groups and political parties in Turkey are organised along the division lines reveals that polarisation is maintained through institutional structures.

One of the findings of the studies conducted is that the political polarisation is much deeper and more severe than the polarisation experienced in the ethno-cultural field. In other words, the polarisation among the supporters of political parties is much more than the polarisation between ethno-cultural groups. While HDP voters are the bloc that supporters of the other political parties are most against, AK Party voters take the second place with a very high rate of other party supporters being against them. AK Party is followed by CHP voters. MHP voters, on the other hand, are the least reacted against group. The reaction towards HDP voters is more than the reaction towards the Kurds, not just because of ethnic polarisation, but also because there is a reaction against the politicisation of Kurdish identity.

The second highest reaction is against the AK Party voters in the political arena; in addition to the effect of the polarisation on the secular-religious axis, this is also due to the marginalizing language used by the AK Party governments (especially since the 2010s) towards other identities, and the confrontational politics they pursue. Research shows that especially in recent years, feelings of anxiety and fear have become dominant among the secular segment of the population. The secular population's feeling of being excluded seems to have peaked with the post-July 15 process. The post-July 15 process is seen as the continuation of the "government" crisis, which started in 2012 and became evident during the Gezi events for the secular population. It is thought that the AK Party did not make any effort to alleviate the fears and concerns of the secular population, and that it will not do so in the future.

Research findings show that the social distance between political party supporters has taken on dangerous dimensions. A large part of the supporters of a given political party do not want to do business with the supporters of the party they feel "the most distant from" and do not want to be neighbours; they are also against their children marrying or conducting friendships with the children of the other group.

Yapılan çalışmaların ortaya koyduğu bulgulardan biri, siyasal kutuplaşmanın etno-kültürel alanda yaşanan kutuplaşmadan çok daha derin ve şiddetli olduğudur. Farklı bir ifadeyle, siyasi parti taraftarları arasındaki kutuplaşma, etno-kültürel gruplar arasındaki kutuplaşmadan çok daha fazladır. Siyasi parti taraftarlarının en çok tepki duyduğu parti seçmeni HDP'liler iken, AK Parti seçmeni de oldukça yüksek bir oranla ikinci sırada yer alıyor. AK Partiyi ise CHP seçmeni takip ediyor. MHP seçmeni ise, en az tepki duyulan grubu oluşturuyor. HDP seçmenine yönelik tepkinin Kürtlere yönelik tepkiden çok fazla olmasını, etnik temeldeki kutuplaşmanın yanı sıra, Kürt kimliğinin siyasallaşmasına duyulan tepkiyle açıklamak mümkündür.

Siyasal alanda ikinci en yüksek tepkinin AK Parti seçmenine gösterilmesini, lâik-dindar ekseninde yaşanan kutuplaşmanın etkisine ilave olarak, AK Parti iktidarlarının özellikle 2010'lu yıllardan itibaren giderek artan bir şekilde diğer kimliklere yönelik kullandığı ötekileştirici dil ve izlediği çatışmacı siyasetle açıklamak mümkündür. Yapılan araştırmalar özellikle son yıllarda lâik kesim içerisinde endişe ve korku duygularının hâkim olduğunu ortaya koyuyor. Lâik kesimin kendisini dışlanmış hissetme hali, 15 Temmuz sonrası süreçle birlikte doruk noktaya çıkmış görünüyor. 15 Temmuz sonrası süreç lâik kesim için 2012'den itibaren başlayan ve Gezi olayları ile belirginleşen ülkenin yönetilememesi halinin devamı olarak görülüyor. AK Parti'nin lâik kesimin korku ve endişelerini gidermek için çaba harcamadığı, bundan sonra da harcamayacağı düşünülüyor.

Araştırma bulguları siyasi parti taraftarları arasındaki sosyal mesafenin tehlikeli boyutlarda olduğunu gösteriyor. Siyasi parti taraftarlarının çok önemli bir kısmının, kendilerine "en uzak" hissettikleri partinin taraftarlarıyla iş yapmak ve komşu olmak istemediği, çocuklarının ise evlilik veya arkadaşlık yapmalarına karşı çıktığı anlaşılıyor.

Araştırmaların bulguları, etno-kültürel gruplar arasındaki kutuplaşmanın sonuçlarına ilişkin çarpıcı bulgular sunuyor. Araştırma bulguları, etno-kültürel gruplar arasındaki sosyal mesafenin, siyasi parti taraftarları arasındaki sosyal mesafeden düşük olduğunu, ancak gruplar arasındaki sosyal mesafe düzeyinin kutuplaşmanın varlığını ortaya koyan bir boyutta olduğunu gösteriyor.

Öte yandan araştırma bulguları, Kürt olmayanların Kürtlere yönelik sosyal mesafesinin, Türk olmayanların Türklere yönelik sosyal mesafesinden çok daha yüksek olduğunu ortaya koyuyor. Aleviler ile Sünniler arasındaki sosyal mesafede de benzer bulgulara rastlanıyor. Buna göre, Alevi olmayanların Alevilere yönelik sosyal mesafesi, Sünni olmayanların Sünnilere yönelik sosyal mesafesinden çok daha yüksektir. Kürt olmayanların Kürtlere, Alevi olmayanların Alevilere yönelik sosyal mesafelerinin yüksekliğini, Türklere ve Sünnilerin çoğunluğu temsil eden egemen gruplar oluşuyla açıklamak mümkündür. Araştırma sonuçlarının sunduğu bir başka bulgu, Alevilere

The findings of the studies offer striking findings regarding the consequences of polarisation between ethno-cultural groups. The research findings show that the social distance between ethno-cultural groups is lower than the social distance between supporters of political parties, but the level of social distance between groups also reveals the existence of polarisation.

At the same time, research findings reveal that the social distance of non-Kurds towards Kurds is much higher than that of non-Turks towards Turks. Similar findings can be found in the social distance between Alawites and Sunnis. Accordingly, the social distance of non-Alawites towards Alawites is much higher than that of non-Sunnis towards Sunnis. It is possible to explain the high social distance of non-Kurds towards Kurds and non-Alawites towards Alawites with Turks and Sunnis being the dominant groups representing the majority. Another finding presented by the research results shows that the social distance towards Alawites is lower than the social distance towards Kurds. Based on this finding, we may say that the negative perception created in society by the violent conflicts based on the Kurdish problem played a role.

Findings regarding the polarisation between identities in Turkey show that the highest social distance in Turkish society is towards the minority ethno-cultural groups defined as the other, which are outside the definition of nation envisaged by the nationalisation project of the Republican regime. This situation can be interpreted as follows: the dominant segment of society, which constitutes the majority, does not want to lose its dominant and privileged position in the social hierarchy established on a group basis, and keeps a distance from the other in order not to disrupt this hierarchical structure, and even sees the existence of the “other” identity as a threat. In this context, Kurdishness against Turkishness, other religions and non-believers against Islam, and Alawism against Sunnism constitute the groups that experience the highest social distance.<sup>(112)</sup>

The results of the research reveal that both the members of ethno-cultural groups and the supporters of political parties watch the TV channels that they find close to their views, while they seek their own echo chambers on social media outlets and contact people who are closer to their own views. This finding, which shows both the cause and the result of the polarisation, points to the “communal/collectivist” nature of Turkish society.

One of the most important factors feeding into, and at the same time consolidating the polarisation in Turkey is the “communalist/collectivist” understanding and structuring that prevents different segments/clusters living in Turkey from coming together and forming a true society. The “communalist/collectivist” structure causes people to live in parallel universes among which there is no contact and dialogue. It is very difficult for people living

(112) Bilgiç/Koydemir/Akyürek: s. 195-196

yönelik sosyal mesafenin, Kürtlere yönelik sosyal mesafeden daha düşük olduğunu gösteriyor. Bu bulguda da, Kürt sorunu eksenli yaşanan şiddete dayalı çatışmaların toplumda yarattığı negatif algının etkili olduğu söylenebilir.

Türkiye'deki kimlikler arasındaki kutuplaşmaya dair bulgular, Türkiye toplumundaki en yüksek sosyal mesafenin, Cumhuriyet rejiminin uluslaşma projesinin öngördüğü ulus tanımının dışında kalan ve öteki olarak tanımlanan azınlıktaki etno-kültürel gruplara yönelik olduğunu gösteriyor. Bu durum, toplumda çoğunluğu oluşturan egemen kesimin, grup temelli kurduğu sosyal hiyerarşideki yerini, egemen ve ayrıcalıklı konumunu kaybetmek istemediği ve bu hiyerarşik yapıyı bozmamak adına da ötekine karşı mesafeli durduğu ve hatta bu kimlikleri tehdit olarak gördüğü şeklinde yorumlanabilir. Bu bağlamda, Türklüğün karşısında Kürtlük, Müslümanlığın karşısında diğer dinler ve inançsızlar, Sünniliğin karşısında ise Alevilik sosyal mesafeyi en yüksek yaşayan gruplar oluşturuyor.<sup>(112)</sup>

Araştırmaların sonuçları, gerek etno-kültürel grupların üyelerinin ve gerekse siyasi parti taraftarlarının kendi görüşlerine yakın buldukları görsel medya kanallarını izlediklerini, sosyal medya araçlarında ise kendi yankılarını aradıkları ve daha çok kendi görüşlerine yakın kişilerle temas kurduklarını ortaya koyuyor. Kutuplaşmanın hem sebebinin hem de sonucunu gösteren bu bulgu, Türkiye toplumunun “cemaatçi/toplulukçu” yapısına işaret ediyor.

Türkiye'deki kutuplaşmayı besleyen ve aynı zamanda sabitleyen en önemli nedenlerden biri, Türkiye'de yaşayan farklı kesimlerin/kümelerin gerçek anlamda bir toplum oluşturmasını engelleyen “cemaatçi/toplulukçu” anlayış ve yapılanmadır. “Cemaatçi/toplulukçu” yapı, insanların, temas ve diyalogun olmadığı paralel evrenlerde yaşamalarına yol açıyor. İletişimin ve etkileşimin olmadığı, buna bağlı olarak ortak bir kamusal alanın bulunmadığı bu paralel evrenlerde yaşayan insanların “birey” olabilmeleri, kendilerini yenileyebilmeleri, değişim ve dönüşüm geçirebilmeleri, empati kurabilmeleri ve hoşgörü sahibi olabilmeleri çok güçtür.

Türkiye toplumunun bu “cemaatçi/toplulukçu” niteliği, çoğulcu ve özgür bir kamuoyunun oluşumuna, dolayısıyla da kutuplaşmanın yumuşamasına engel oluyor. Türkiye'deki medyanın işleyiş tarzı da, “cemaatçi/toplulukçu” yapının ve kutuplaşmanın sabitlenmesine ve pekişmesine hizmet eder niteliktedir. İnsanların farklı

(112) Bilgiç/Koydemir/Akyürek: s. 195-196

in these parallel universes where there is no communication and interaction, and therefore no common public space, to be “individuals”, to renew themselves, to undergo change and transformation, to empathise and to have tolerance.

This “communalist/collectivist” nature of Turkish society prevents the formation of a pluralistic and free public opinion, which would also decrease the extent of polarisation. The functioning of the media in Turkey also serves to fix in place and consolidate the “communalist/collectivist” structure and polarisation. The fact that people obtain information not from different sources, but only from sources/media channels that coincide with their own views and attitudes, leads to the formation of “echo chambers” in which people hear only their own views.<sup>(113)</sup> In addition, codes of behaviour such as intolerance and hostility towards different opinions, which are common in society, cause the holders of minority opinions to hesitate to express their views and keep silent. This lack of being exposed to different opinions leads to the formation of a “spiral of silence”. The “spiral of silence” creates the false perception that the entire public has only one view.<sup>(114)</sup> Even worse, individuals who do not encounter different views and who are reluctant to express their own views have a uniform worldview and tend to see other views as wrong or perverted.

The most important problem created by the echo chambers and the spiral of silence is that it eliminates public discussion, dialogue and negotiation, making it almost impossible for individuals and groups to change and/or develop their own views. The fixing in place of the view and position of everyone and every group result in the perpetuation of the current state of polarisation. This situation poses a very real danger that must be dealt with in order to save the future of democracy in Turkey.

The codes that govern the functioning of democratic politics, as well as of political parties – which are the indispensable elements and subjects of democratic politics in Turkey – also possess features that foster polarisation. After the transition to multi-party politics in Turkey, the confinement of democratic politics within the boundaries of the “official ideology”, the framework of which was determined by the Kemalist statist elite, led to the institutionalisation of a tutelary political system. A democratic politics in the grip of the tutelage system could not emerge as an autonomous area in the society-state relationship, and it did not develop to maturity. The necessity to take into account the prioritisation and the red lines of the “sacred state”, which was understood as an area of existence independent of society, rather than of social dynamics, has made democratic politics dependent and guided. The political field was not able to become an autonomous

kaynaklardan değil, sadece kendi görüş ve tutumu ile örtüşen kaynaklardan/medya kanallarından bilgi edinmeleri, insanların sadece kendi görüşlerini duydukları “yanık odaları”nın (echo chambers) oluşmasına yol açıyor.<sup>(113)</sup> Buna ilave olarak, toplumda yaygın olan hoşgörüsüzlük ve farklı düşüncelere tahammülsüzlük gibi davranış kodları, azınlıkta kalan görüş sahiplerinin görüşlerini ifade etmekten çekinmelerine ve susmalarına neden oluyor. Farklı görüşlerin bu şekilde duyulmaması, “suskunluk sarmalı”nın oluşmasına yol açıyor. “Suskunluk sarmalı”, bütün bir kamuoyunun tek bir görüşe sahipmiş gibi yanlış bir algının oluşmasına sebep oluyor.<sup>(114)</sup> Bundan daha kötüsü, farklı görüşlerle karşılaşmayan ve kendi görüşlerini dile getirmekten çekinen bireyler, tek tip bir dünya görüşüne sahip oluyor ve bunun dışındaki görüşleri yanlış/sapkın olarak görme eğilimi gösteriyorlar.

Yanık odaları ve suskunluk sarmalının yarattığı en önemli sorun, kamusal tartışma, diyalog ve müzakereyi ortadan kaldırması, bireylerin ve grupların kendi görüşlerini değiştirme ve/veya geliştirme ihtimalini neredeyse imkânsız hale getirmesidir. Herkesin ve her grubun görüşünün ve konumunun sabitlenmesi, mevcut kutuplaşmanın da sabitlenmesi sonucunu doğuruyor. Bu durum, Türkiye’deki demokrasinin geleceği açısından dikkate alınması gereken çok ciddi bir tehlikeye işaret ediyor.

Türkiye’de demokratik siyasetin ve onun vazgeçilmez unsurları ve özneleri olan siyasi partilerin işleyişine hâkim olan kodlar da, kutuplaşmayı besleyici özellikler taşıyor. Türkiye’de çok partili siyasi hayata geçilmesi sonrasında, demokratik siyasetin, çerçevesi Kemalist devletçi seçkinler tarafından belirlenen “resmi ideoloji”nin sınırları içerisine hapsedilmesi, vesayetçi bir siyasi sistemin kurumsallaşmasına yol açtı. Vesayetçi sistemin kısıcındaki demokratik siyaset, toplum-devlet ilişkisinde özerk bir alan olarak ortaya çıkıp gelişim gösteremedi. Toplumsal dinamiklerden ziyade, “toplumdan bağımsız bir varlık alanı olarak sunulan kutsanmış devletin” önceliklerini ve kırmızı çizgilerini dikkate alma zorunluluğu, demokratik siyaseti bağımlı ve güdümlü hale getirdi. Siyasal alan, toplumun taleplerini ve ihtiyaçlarını devlet/iktidar alanına taşıyan özerk bir alan olma özelliğini kazanamadı. Vesayetçi sistemin kurumsallaştırdığı devlet iktidarı-siyasi iktidar ayırımında siyasal seçkinlere biçilen rol, devletçi seçkinlerce çizilen sınırlar çerçevesinde siyaset yapmaktı.

(113) Emre Erdoğan / Pınar Uyan Semerci: Fanusta Diyaloglar: Türkiye’de Kutuplaşmanın Boyutları, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul 2018, s. 24.

(114) Erdoğan / Semerci: s. 87.

(113) Emre Erdoğan / Pınar Uyan Semerci: Fanusta Diyaloglar: Türkiye’de Kutuplaşmanın Boyutları, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul 2018, s. 24.

(114) Erdoğan / Semerci: s. 87.

area which served as a bridge between the demands and needs of society and the field of state/power. The role assigned to the political elite in the differentiation of state power and political power, which was institutionalised by the tutelage system, was to conduct politics within the boundaries drawn by the statist elite.

This role that the tutelage system assigned to democratic politics was decisive in the formation and functioning of political parties. Unlike the formation and functioning of political parties in established democracies, political parties in Turkey have traditionally emerged under the effort and control of a leader and a narrow cadre around him, not from social demand and diversification. When the restrictions and interventions brought by the laws were also taken into account, the institutionalisation of the parties and the opportunity to renew themselves ceased being a possibility. The confinement of political parties to the official sphere through positive legal and judicial decisions made them an element of the state's sphere, not the social sphere. Accordingly, the parties began to feed on the power and resources of the state, and not on the dynamics of social life. Thus, political parties, which are the subjects and agents of politics, have become tools for capturing and sharing the income produced by the state. In other words, the political sphere in Turkey developed not based on the demands and expectations of society, but on calculations of how the state would be captured and used, and of how the income generated by the state would be shared.

For all these reasons, politics in Turkey does not develop on the basis of understanding the different demands and needs of society, engaging in dialogue, negotiation, persuasion and reconciliation. The fact that competition operates on the basis of having mechanisms of interest and power distribution leads to the formation of a conflicting, belligerent and intolerant political climate.<sup>(115)</sup> Particularly those in power following a confrontational policy in order to consolidate and perpetuate their own power not only exacerbate but also perpetuate political polarisation. In the reality of Turkey, where the lines of ethno-cultural division and the axes of political polarisation overlap to a large extent, this situation causes conflict and polarisation on both axes to mutually feed and amplify each other.

The codes that dominate the functioning of democratic politics and political parties, which are its indispensable elements, have been very effective especially during recent years of AK Party, which has been ruling Turkey for twenty years now. It should be noted that the confrontational policy style, which was previously followed by the AK Party governments, while also maintaining a semi-conciliatory attitude, has had a negative impact on social and political polarisation, especially since 2015, when it took a much harsher and sharper

(115) Bekir Ağır: Siyasette ve Toplumda Kutuplaşma, [https://konda.com.tr/wp-content/uploads/2017/03/2010\\_06\\_KONDA\\_Toplumda\\_Siyasette\\_Kutuplasma.pdf](https://konda.com.tr/wp-content/uploads/2017/03/2010_06_KONDA_Toplumda_Siyasette_Kutuplasma.pdf) (Erişim tarihi: 14.07.2021)

Vesayetçi sistemin demokratik siyasete biçtiği bu rol, siyasal partilerin oluşumunda ve işleyişinde belirleyici oldu. Yerleşik demokrasilerdeki siyasi partilerin oluşumu ve işleyişinden farklı olarak Türkiye'deki siyasi partiler, toplumsal talep ve çeşitlenmelerden değil, geleneksel olarak bir lider ve onun etrafındaki dar bir kadronun çabası ve denetimi altında ortaya çıktılar. Buna bir de yasalar marifetiyle getirilen sınırlamalar ve müdahaleler eklenince, partilerin kurumsallaşması ve kendilerini yenileme imkânları ortadan kalkmış oldu. Pozitif hukuk ve yargı kararları üzerinden siyasi partilerin resmi alana hapsedilmeleri, onları toplumsal mekânın değil, devlet mekânının birer unsurları haline getirdi. Buna bağlı olarak da partiler, toplumsal hayatın dinamiklerinden değil, devlet gücünden ve kaynaklarından beslenmeye başladılar. Böylelikle siyasetin öznelere olan siyasi partiler, devletin ürettiği rantı ele geçirmenin ve paylaşmanın parçaları haline geldiler. Farklı bir ifadeyle, Türkiye'de siyaset zeminini, toplumun talep ve beklentileri üzerinden değil, devletin nasıl ele geçirileceği ve kullanılacağı ile, devletin ürettiği rantın nasıl paylaşılacağı üzerinden geliştirdi.

Bütün bu sebeplerden ötürü Türkiye'de siyaset, toplumdaki farklı talep ve ihtiyaçları anlama, diyaloga girme, müzakere etme, ikna etmeye çalışma ve uzlaşma temelinde gelişmiyor. Siyaseti rekabetin çıkar ve güç dağıtım mekanizmalarına sahip olmaktan işleme, çatışmacı, kavgacı ve hoşgörüsüz bir siyaset ikliminin oluşmasına yol açıyor.<sup>(115)</sup> Özellikle iktidar mevkiinde olanların, kendi iktidarlarını sağlamlaştırmak ve sürekli kılmak amacıyla çatışmacı bir siyaset izlemeleri, siyasal kutuplaşmayı derinleştirdiği gibi sürekli hale de getiriyor. Etno-kültürel ayrışma hatlarıyla siyasal kutuplaşma eksenlerinin önemli ölçüde örtüştüğü Türkiye gerçekliğinde, bu durum, her iki eksendeki çatışma ve kutuplaşmanın karşılıklı olarak birbirini beslemesine ve büyütmesine yol açıyor.

Demokratik siyasetin ve onun vazgeçilmez unsurları olan siyasi partilerin işleyişine egemen olan kodların, Türkiye'yi yirmi yıldır yöneten AK Parti'nin özellikle son dönemlerinde fazlasıyla etkin olduğu görülüyor. Daha önceleri AK Parti iktidarlarınınca -kısmen de olsa uzlaşmacı çizgi dışlanmadan- izlenen çatışmacı siyaset tarzının özellikle de 2015 sonrasında çok daha sert ve keskin bir şekilde uygulanmasının, toplumsal ve siyasal kutuplaşma üzerinde olumsuz bir etki yarattığını ifade etmek gerekir. Gerçekten de AK Parti'nin, kendi tabanını tahkim edip iktidarını kalıcı ve sürekli hale getirmek amacıyla izlediği katı çatışmacı siyaset tarzının, gerilimli ve çatışmalı bir ortamın oluşumuna yol açtığı görülüyor. Uzlaşma arayışının tümüyle dışlandığı bir çatışmacı siyaset tarzı, iktidar bloğuna dahil olmayan bütün toplumsal ve siyasal

(115) Bekir Ağır: Siyasette ve Toplumda Kutuplaşma, [https://konda.com.tr/wp-content/uploads/2017/03/2010\\_06\\_KONDA\\_Toplumda\\_Siyasette\\_Kutuplasma.pdf](https://konda.com.tr/wp-content/uploads/2017/03/2010_06_KONDA_Toplumda_Siyasette_Kutuplasma.pdf) (Erişim tarihi: 14.07.2021)

turn. Indeed, it seems that the harsh confrontational style of politics pursued by the AK Party in order to consolidate its base and to make its rule permanent has led to the formation of a tense and conflict-prone environment. A confrontational politics style in which any attempts at reconciliation is completely absent, the marginalising and exclusionary language used against all social and political segments that are not part of the power bloc, and the increasingly oppressive and authoritarian policies that are being implemented exacerbate the fragility of both ethno-cultural and political fault lines.

In brief, Turkish society is both ethno-culturally (secular-religious, Sunni-Alawite and Turkish-Kurdish) and politically polarised. The fact that polarisation is experienced on more than one axis and that it continues to increase with each passing year points to the existence of very serious risks and dangers in terms of Turkish society and politics. This polarisation not only breeds social tensions and conflicts, but also poses a great threat to the stability of democracy. The “lack of reconciliation”, which is both the cause and the result of polarisation, obstructs political processes and prevents the production of solutions on the basis of general consensus regarding the main problem areas.

## 4.2. An Incrementalist Approach to the Making of a New Constitution

### 4.2.1. Debates on a New Constitution

Turkey has been debating the constitution since the beginning of 2021. Although it hasn't attracted the interest of the civil society, the constitutional debates and the accompanying search for a new constitution, or for constitutional reforms, continue in the political arena. The debates and endeavours regarding the constitution in Turkey are not new; they started right after the 1982 Constitution came into force and have continued uninterrupted since then. The 1982 Constitution became an object of criticism from the first day it came into force and attempts to reform or renew it were made quite often.

The main reason for making such intense efforts to amend and/or renew the 1982 Constitution is that the constitution in question has a low formal and material legitimacy. The 1982 Constitution is a “*plebiscite constitution*” prepared by a founding power devoid of democratic legitimacy and put into effect by being put to the vote of a people cowed by various methods of oppression.<sup>(116)</sup> This Constitution, prepared in the aftermath of a military coup, was not democratic in terms of its method of construction, but was also incompatible with the ideal of a democratic, pluralistic and liberal society and politics in its content.

(116) Fazıl Hüsnü Erdem: “Son Anayasa Değişiklikleri Üzerine”, Diyarbakır Barosu Dergisi, Sayı 15, Aralık-Ocak 2002, s. 4.

kesimlere yönelik kullanılan ötekileştirici ve dışlayıcı dil, giderek artan bir şekilde uygulanan baskıcı ve otoriter politikalar, hem etno-kültürel hem de siyasi fay hatlarının kırılabilirlik derecesinin artmasına neden oluyor.

Özetle ifade etmek gerekirse; Türkiye toplumu, etno-kültürel (lâik-dindar, Sünni-Alevi ve Türk-Kürt) ve siyasal alanda kutuplaşmış bir toplum modeline sahiptir. Kutuplaşmanın birden fazla eksende yaşanması ve her geçen yıl artarak devam etmesi, Türkiye toplumu ve siyaseti açısından çok ciddi risklerin ve tehlikelerin varlığına işaret ediyor. Bu kutuplaşma hali, toplumsal gerginlikleri ve çatışmaları beslediği gibi, demokrasinin istikrarı açısından da çok büyük bir tehdit oluşturuyor. Kutuplaşmanın hem sebebi hem de sonucu olan “*uzlaşma eksikliği*”, siyasal alanının tıkanmasına ve temel sorun alanlarına yönelik genel uzlaşma temelinde çözüm üretilmesine engel oluyor.

## 4.2. Yeni Anayasa Yapımında Aşamalı Yaklaşım

### 4.2.1. Anayasa Tartışmaları ve Arayışları

Türkiye, 2021 yılının ilk aylarından itibaren anayasa tartışıyor. Sivil toplumda bir heyecan uyandırmasa da, siyasal arenada anayasa tartışmaları ile buna eşlik eden anayasa değişikliği ve/veya yeni anayasa arayışları devam ediyor. Türkiye’de anayasa ekseninde gerçekleşen tartışma ve arayışlar yeni değil; 1982 Anayasası’nın yürürlüğe girmesinden hemen sonra başladı ve o günden bugüne kesintisiz olarak devam etti. 1982 Anayasası yürürlüğe girdiği ilk günden itibaren eleştirilerin odağı haline gelerek, değiştirilmesi ve/veya yenilenmesine yönelik arayışların konusunu oluşturdu.

1982 Anayasası’nın değiştirilmesi ve/veya yenilenmesi amacıyla çok erken bir dönemde yoğun bir çaba içerisine girilmesinin temel nedeni, söz konusu anayasanın şekli ve maddi meşruiyeti düşük bir anayasa olmasıdır. 1982 Anayasası, demokratik meşruiyetten yoksun bir kurucu iktidar tarafından hazırlanan ve çeşitli baskı yöntemleriyle fesada uğratılmış halkın oyuna sunulmuş yürürlüğe sokulan bir “*plebisitçi anayasa*”dır.<sup>(116)</sup> Askeri bir darbe sonrasında hazırlanan bu Anayasa, yapılış yöntemi bakımından demokratik olmadığı gibi, maddi açıdan da demokratik, çoğulcu ve özgülükçü bir toplum ve siyaset idealiyle bağdaşmayan bir anayasa özelliğine sahipti.

(116) Fazıl Hüsnü Erdem: “Son Anayasa Değişiklikleri Üzerine”, Diyarbakır Barosu Dergisi, Sayı 15, Aralık-Ocak 2002, s. 4.



The 1982 Constitution in its original form prior to the amendments was a constitution that prioritized the state in the individual-state relationship, exalted the state's authority and limited fundamental rights and freedoms against this authority as much as possible, restricted the field of democratic politics, limited participation and pluralism, weakened the rule of law, and did not sufficiently include balance and control mechanisms. This Constitution was a statist, tutelage-oriented, centralist and monist politico-legal document. Possessing such qualities, the 1982 Constitution was regressive compared to the social and political dynamics of the period when it was made and hindered the development of these dynamics.<sup>(117)</sup>

The 1982 Constitution led to the start of constitutional reform efforts at a very early period, since it was considered to be an “*anti-constitution*” in terms of constitutionalism and, negated the achievements of Turkish society up to that time and created an obstacle before its development. As a matter of fact, the Constitution was amended many times in the following years, the first of which was in 1987. With the 18 amendments made until 2017, the basic features that prevailed the first version of the Constitution were curbed to a certain extent. The general orientation of the amendments was in favour of democracy, human rights and the rule of law.

However, although the statist, anti-democratic and anti-liberal structure, which was very evident in the first form of the Constitution, was relaxed through the amendments, the basic mentality of the 1982 Constitution were preserved. Participation, pluralism, balance and control mechanisms were not included in the constitutional amendments in a sufficient degree, and the monist and centralist features of the Constitution were preserved. Such shortcomings and problems in the constitution formed the basis of the search for a new constitution and also ensured its continuation.

A very comprehensive constitutional revision was carried out in 2017. The main object of this revision was to bring about the change of the government system, which the opposition vehemently opposed. The Constitutional amendment proposal, which envisaged a transition to the “*Presidential Government System*”, was passed through the Parliament without seeking a compromise with the opposition, and without even an internal debate within AK Party, as a fait accompli. The constitutional amendment package passed by the parliament was accepted with 51.50% approval against 48.50% no votes in the popular vote held on April 16<sup>th</sup>, 2017, in a political atmosphere dominated by oppression and fear.

Gerçekten de değişiklikler öncesi ilk haliyle 1982 Anayasası; birey-devlet ilişkisinde devleti önceleyen, devlet otoritesini yücelten ve bu otorite karşısında temel hak ve özgürlükleri olabildiğince kısıtlayan, demokratik siyaset alanını daraltan, katılımcılığı ve çoğulculuğu sınırlayan, hukuk devleti ilkesini zayıflatan, denge ve denetim mekanizmalarına yeterince yer vermeyen bir anayasaydı. Bu Anayasa; devletçi, vesayetçi, merkezîyetçi ve tekçi bir siyasi-hukuki belge niteliğindedeydi. Bütün bu özellikleriyle 1982 Anayasası, yapıldığı dönemin toplumsal ve siyasal dinamiklerinin gerisinde duran ve bu dinamiklerin gelişimine set çeken bir özelliğe sahipti.<sup>(117)</sup>

Anayasacılık bakımından adeta bir “*anti-anayasa*” olarak değerlendirildiği ve Türkiye toplumunun o döneme kadarki kazanımlarını boşa çıkardığı ve gelişimine bir bariyer oluşturduğu için, 1982 Anayasası, çok erken bir dönemde anayasal arayışların başlamasına neden oldu. Nitekim, ilki 1987’de olmak üzere ilerleyen yıllarda Anayasa birçok kez değiştirildi. 2017’ye kadar gerçekleştirilen 18 değişiklikle Anayasanın ilk haline hâkim olan temel özellikler belirli bir ölçüde törpüldü. Değişikliklerin genel yönelimi, demokrasiden, insan haklarından ve hukukun üstünlüğünden yana oldu.

Ancak, her ne kadar gerçekleştirilen değişikliklerle Anayasanın ilk şeklinde çok belirgin olan devletçi, anti-demokratik ve anti-özgürlükçü yapı yumuşatılmış ise de, 1982 Anayasası’nın, genetik haritasındaki temel kodları muhafaza edildi. Anayasa değişiklikleriyle yeterince katılımcılığa, çoğulculuğa, denge ve denetim mekanizmalarına yer verilmedi ve Anayasanın tekçi ve merkezîyetçi özellikleri korundu. Anayasanın bünyesinde taşıdığı bu tür eksiklikler ve sorunlar, yeni anayasa arayışlarının zeminini oluşturdu ve devamını sağladı.

2017 yılında çok geniş kapsamlı bir anayasa revizyonu gerçekleştirildi. Bu revizyonun temel yönelimi -muhalefetin şiddetle karşı çıktığı- hükümet sistemi değişikliğini gerçekleştirmektir. “*Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi*”ne geçişi öngören Anayasa değişiklik teklifi, muhalefetle bir uzlaşma arayışına girilmeden, hatta AK Parti içerisinde de konuşulup tartışılmadan, adeta oldubittiye getirilerek Meclisten geçirildi. Meclisten geçirilen Anayasa değişiklik paketi, -baskının ve korkunun egemen olduğu bir siyasi atmosferde- 16 Nisan 2017’de yapılan halk oylamasında %48.50 hayır oyuna karşılık %51.50 evet oyuyla kabul edildi.

(117) For a broad assessment of the first version of the 1982 Constitution in terms of basic democratic political principles and values, see Fazıl Hüsnü Erdem: “1982 Anayasasının Serüveni”, Hukuk Felsefesi ve Sosyolojisi Arkivi, Sayı 15, 2006, s. 131-153.

(117) 1982 Anayasası’nın ilk halinin temel demokratik siyasi ilke ve değerler açısından yapılan geniş bir değerlendirme için bkz. Fazıl Hüsnü Erdem: “1982 Anayasasının Serüveni”, Hukuk Felsefesi ve Sosyolojisi Arkivi, Sayı 15, 2006, s. 131-153.

The 2017 constitutional amendments represent an important break in Turkey's constitutional tradition. This break has two dimensions: First, contrary to the constitutional amendments made until this date, there is a decline in terms of constitutionalism and nullifying the gains previously achieved. With this latest revision of the Constitution, which envisages a change in the government system, attempts at limiting political power with human rights, the rule of law, and institutional checks and balances have been abandoned. The second aspect of the break is the abandonment of Turkey's nearly 100 years of experience in the parliamentary government system, and the transition to an amorphous government system model called the "Presidential Government System".

The 2017 Constitution revision envisaged a new government system in which there are no balance and control mechanisms in the relations between the executive and the legislature, between the executive and the judiciary, and between the executive and the administration, and in which all the powers of the political power, directly or indirectly, are concentrated in the executive, which is expressed in the person of the President. The President is at the centre of this new government system, which is also called the "Turkish Type Presidential System". Re-election, appointing and dismissing single ministers and senior public administrators, deputizing an unelected vice president, determining the candidates of the party's deputies as the party leader, issuing presidential decrees, using the veto power, implementing the budget without the need for parliamentary approval, appointing members to the Council of Judges and Prosecutors, the Constitutional Court and the Council of State, declaring a state of emergency and issuing presidential decrees without any restrictions during the state of emergency, are some of the powers the President has under this system, and the President appears as a "centre of attraction" that gathers all the power around him. It is understood that with these extensive powers, a space has been cleared for the arbitrary and unlawful practices of the President.

The new system of government began its work in 2018, when it came into effect. The new government system, which was presented as a magic formula to solve all the problems Turkey is experiencing in the propaganda made during the 2017 referendum, has produced exactly the opposite results in practice. The problems that Turkey has been experiencing for a long time in almost all areas of social life have deepened and turned into a crisis. Undoubtedly, the new government system is not the only reason for the crisis in Turkey's social, economic and political areas. However, the practice of mismanagement created by the new government system deepened and exacerbated the problems that existed before. It is very difficult to say that this new government system, in which the political power is tied to the arbitrary will of a single person, is sustainable for Turkey, considering the heavy consequences it has created in practice. Surveys conducted since the first year of its entry into force (currently three years) show that public support for the new government system

2017 Anayasa değişiklikleri, Türkiye'nin anayasal geleneğinde önemli bir kırılmayı ifade eder. Bu kırılma iki boyutludur: Birincisi, bu tarihe kadar yapılan anayasa değişikliklerinin aksine, anayasacılık anlamında geriye gidilmesi ve elde edilen kazanımların boşa çıkarılmasıdır. Hükümet sistemi değişikliğini öngören bu son Anayasa revizyonu, siyasi iktidarın, insan haklarıyla, hukukun üstünlüğü ilkesiyle ve kurumsal denge-denetim mekanizmalarıyla sınırlandırılması arayışından vazgeçildi. Kırılmanın ikinci yönü ise, Türkiye'nin yaklaşık yüz yıllık parlamenter hükümet sistemi deneyiminin terk edilerek, adına "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi" denen amorf bir hükümet sistemi modeline geçilmesidir.

2017 Anayasa revizyonu; yürütme ile yasama, yürütme ile yargı ve yürütme ile idare arasındaki ilişkilerde denge ve denetleme mekanizmalarının bulunmadığı, siyasi iktidara ait bütün yetkilerin doğrudan ya da dolaylı olarak -Cumhurbaşkanının şahsında ifadesini bulan- yürütmede temerküz ettiği yeni bir hükümet sistemi öngörüyor. "Türk Tipi Başkanlık Sistemi" olarak da adlandırılan bu yeni hükümet sisteminin merkezinde Cumhurbaşkanı bulunuyor. Seçimleri yenileme, tek başına bakanları ve üst düzey kamu yöneticilerini atama ve görevden alma, seçimle gelmeyen cumhurbaşkanı yardımcısına vekâlet verme, parti genel başkanı olarak partisinin milletvekilleri adaylarını belirleme, cumhurbaşkanlığı kararnameleleri çıkarma, güçleştirici veto yetkisini kullanma, TBMM onayına ihtiyaç duymadan bütçeyi uygulama, Hâkimler ve Savcılar Kurulu ile Anayasa Mahkemesi ve Danıştay'a üye atama, olağanüstü hâl ilan etme ve olağanüstü hâl döneminde herhangi bir sınırlama olmadan cumhurbaşkanlığı kararnameleleri çıkarma gibi şartsız ve sınırsız yetkilerle donatılan Cumhurbaşkanı, çevresindeki bütün iktidar odaklarını kendisinde toplayan bir "çekim merkezi" görüntüsü veriyor. Bu geniş yetkilerle Cumhurbaşkanının keyfi ve hukuk tanımaz uygulamalarına bir alan açıldığı anlaşılıyor.

Yeni hükümet sisteminin kurgusu, yürürlüğe girdiği 2018 yılı itibarıyla işlemeye başladı. 2017 referandum sürecinde yapılan propagandada, Türkiye'nin yaşadığı bütün sorunları çözecek bir sihirli formül olarak sunulan yeni hükümet sistemi, uygulamada tam tersi sonuçlar yarattı. Toplumsal yaşamın hemen her alanında Türkiye'nin öteden beri yaşadığı sorunlar daha da derinleşti ve kriz haline dönüştü. Hiç şüphesiz, Türkiye'nin sosyal, ekonomik ve siyasal alanlarda yaşadığı kriz halinin tek müsebbibi yeni hükümet sistemi değildir. Ancak yeni hükümet sisteminin yarattığı kötü yönetim pratiği, önceden de var olan sorunları daha da derinleştirdi ve yaygınlaştırdı.

Siyasi iktidarın tek kişinin keyfi iradesine bağlandığı bu yeni hükümet sisteminin, -uygulamada da yarattığı ağır sonuçlar dikkate alındığında- Türkiye açısından sürdürülebilir olduğunu söylemek çok güçtür. Nitekim, yürürlüğe girmesinin birinci yılından bugüne (üç yıl) yapılan anket çalışmaları, yeni hükümet sistemine verilen ka-

has declined rapidly. The reaction against this new government system, which the opposition has been against from the very beginning, was seen in a certain part of the electorate who supported the ruling bloc, and this urged the ruling and opposition parties regarding the constitutional efforts. The ruling bloc, at the call of the President, started its work with a vision for a new constitution that would include improvements to the current government system.<sup>(118)</sup> However, the opposition bloc carried out studies limited to the change of the government system, rather than making a new constitution. Some of the opposition political parties completed their work on the “*Strengthened Parliamentary System*” proposals they had initiated and shared these proposals with the public.<sup>(119)</sup>

It seems that constitutional efforts will gain momentum in the coming period. In the short term, it is understood that these searches will develop not in the direction of a new constitution, but in the direction of making changes in the existing constitution and this change will be limited to a change in the government system.

The main basis of the prediction that constitutional searches will be limited to constitutional amendments in the upcoming period is the absence of the social and political environment necessary for making a new constitution in Turkey. In a socio-political climate where tensions and polarisation in the ethno-cultural and political areas are widespread and deep, it is not possible to make a new constitution on the basis of broad consensus. Turkey’s historical experience (baggage) on constitution-making and the current conditions it has shaped make it impossible to make a new constitution in the short term.

#### 4.2.2. Obstacles to the Making of a New Constitution

When we look at the history of the Ottoman-Turkish constitutions, we see that none of the constitutions adopted and put into effect until today, with the exception of the 1921 Constitution, were the product of the free will of the people. This data expresses the historical baggage of Turkey’s inability to make a new constitution on the basis of general consensus.

(118) MHP, the junior partner of the government, shared the basic principles of the new constitution work it had prepared with the press on May 4, 2021. See. <https://t24.com.tr/haber/canli-bahceli-salgin-yonetimi-dogru-bir-sletme-yapilamaktadir,950262> (Access date: 28.07.2021). The AK Party’s new constitution work has not yet been completed.

(119) For the first time, the Future Party shared its work titled “*Future Model in the Political System - Strengthened Parliamentary System for Full Democracy*” with the public in 2020. (Access date: 28.07.2021). <https://gelecekpartisi.org.tr/duyuru/siyasal-sistemde-gelecek-modeli-tam-demokrasi-icin-guclenilmis-parlamentar-sistem> Secondly, İYİ Party Chairman Meral Akşener shared the general framework of the “*improved and strengthened parliamentary system*” proposal with the public in her parliamentary group speech on May 26, 2021. (Access date: 28.07.2021) <https://www.cumhuriyet.com.tr/haber/aksenerden-erdogana-daha-ne-kadar-sessiz-kalacaksin-1839293>. Thirdly, CHP shared with the press the outline of its report titled “*Strengthened Parliamentary System for the Democratic State of Law, Independent and Impartial Judiciary*”. (Access date: 28.07.2021) <https://www.gazeteduvar.com.tr/chpnin-parlamentar-sistem-onerisi-vatandasa-yasa-teklifi-ve-veto-hakki-haber-1526963>

muoyu desteğinin hızla düştüğünü gösteriyor. Muhalefetin başından beri karşı çıktığı bu yeni hükümet sistemine yönelik tepkinin, iktidar bloğuna destek veren seçmen kitlesinin belirli bir kısmında da görülmesi, iktidar ve muhalefet cephesini anayasa çalışmaları konusunda hareketlendirdi. İktidar cephesi, Cumhurbaşkanının çağrısı üzerine, yürürlükteki hükümet sisteminde iyileştirmeler yapılmasını da içerecek yeni bir anayasa vizyonu ile çalışmalarını başlattı.<sup>(118)</sup> Muhalefet cephesi ise, yeni bir anayasa yapmak üzere değil, hükümet sistemi değişikliğiyle sınırlı olarak çalışmalar yürüttü. Muhalefete mensup siyasi partilerin bir kısmı, daha önce başlattıkları “*Güçlendirilmiş Parlamenter Sistem*” önerilerine ilişkin çalışmalarını tamamlayarak, bu önerilerini kamuoyuyla paylaştı.<sup>(119)</sup>

Öyle görünüyor ki, önümüzdeki süreçte anayasal arayışlar hız kazanacaktır. Kısa vadede bu arayışların, yeni bir anayasa istikametinde değil, mevcut anayasada değişiklik yapma yönünde gelişeceği ve bu değişikliğin hükümet sistemi değişikliğiyle sınırlı olacağı anlaşılıyor.

Önümüzdeki süreçte anayasal arayışların anayasa değişiklikleriyle sınırlı olacağına ilişkin öngörünün temel dayanağı, Türkiye’de yeni bir anayasa yapmak için gerekli olan toplumsal ve siyasal ortamın bulunmamasıdır. Etno-kültürel ve siyasal alanda gerginliğin ve kutuplaşmanın yaygın ve derin olduğu bir toplumsal-siyasal iklimde geniş uzlaşma temelinde yeni bir anayasa yapmak mümkün değildir. Türkiye’nin anayasa yapımına dair tarihsel tecrübesi (bagajı) ve onun şekillendirdiği güncel koşulları, kısa vadede yeni bir anayasa yapımını imkânsız kılar.

#### 4.2.2. Yeni Bir Anayasa Yapmanın Önündeki Engeller

Osmanlı-Türkiye anayasalar tarihine göz atıldığında, -1921 Anayasasını hariç tutacak olursak- bugüne kadar kabul edilip yürürlüğe konan anayasalardan hiçbirinin halkın özgür iradesinin ürünü olmadığı görülür. Bu veri, Türkiye’nin genel uzlaşma temelinde yeni bir anayasa yapamamasının tarihsel bagajını ifade eder.

(118) İktidarın küçük ortağı olan MHP, hazırladığı yeni anayasa çalışmasının temel esaslarını 4 Mayıs 2021’de basınla paylaştı. Bkz. <https://t24.com.tr/haber/canli-bahceli-salgin-yonetimi-dogru-bir-sekilde-yapilmaktadir,950262> (Erişim tarihi: 28.07.2021). AK Parti’nin yeni anayasa çalışması ise henüz tamamlanmamış bulunuyor.

(119) İlk kez Gelecek Partisi 2020 yılı içerisinde “*Siyasal Sistemde Gelecek Modeli - Tam Demokrasi İçin Güçlendirilmiş Parlamenter Sistem*” başlıklı çalışmasını kamuoyuyla paylaştı. (Erişim tarihi:28.07.2021). <https://gelecekpartisi.org.tr/duyuru/siyasal-sistemde-gelecek-modeli-tam-demokrasi-icin-guclendirilmis-parlamentar-sistem> İkinci olarak, İYİ Parti Genel Başkanı Meral Akşener, 26 Mayıs 2021 tarihli TBMM grup konuşmasında “*iyileştirilmiş ve güçlendirilmiş parlamenter sistem*” önerisinin genel çerçevesini kamuoyuyla paylaştı. (Erişim tarihi: 28.07.2021). <https://www.cumhuriyet.com.tr/haber/aksenerden-erdogana-daha-ne-kadar-sessiz-kalacaksin-1839293> Üçüncü olarak CHP, hazırladığı “*Demokratik Hukuk Devleti İçin Güçlendirilmiş Parlamenter Sistem, Bağımsız ve Tarafsız Yargı*” başlıklı raporunu anahatlarını basınla paylaştı. (Erişim tarihi: 28.07.2021). <https://www.gazeteduvar.com.tr/chpnin-parlamentar-sistem-onerisi-vatandasa-yasa-teklifi-ve-veto-hakki-haber-1526963>

The first Ottoman Constitution, Kanun-u Esasi (“*The Basic Law*”), dated 1876, was prepared by a committee (Cemiyet-i Mahsusa) appointed by the Sultan, consisting of 18 civil-military bureaucrats and 10 scholars.<sup>(120)</sup> The 1876 Constitution was neither drafted by a representative constituent assembly nor adopted by a referendum. Therefore, Kanun-i Esasi lacked a democratic character. Legally, it was an “*edict – constitution*” that was put into effect with the unilateral declaration of will of the sultan.<sup>(121)</sup>

The 1921 Constitution, the second of the Ottoman-Turkish constitutions, was accepted by the Grand National Assembly (GNA), which convened on April 23<sup>rd</sup>, 1920, and served as a constituent assembly with extraordinary powers. As such, the GNA had the distinction of being the only constituent assembly elected by the will of the people in the political history of Turkey.<sup>(122)</sup> The GNA consisted of members from the last Ottoman Assembly, the newly elected and Maltese exiles.<sup>(123)</sup> Apart from the lack of representation created by the absence of non-Muslim minorities, it must be said that the GNA was a pluralistic assembly in which different segments of society were represented at that time. GNA had a high representative power, sociologically as well as politically. Due to these features of the assembly, the 1921 Constitution is accepted as the most democratic, even the only democratic constitutional text among the Ottoman-Turkish constitutions.<sup>(124)</sup>

The 1924 Constitution, which is the third of the Ottoman-Turkish constitutions and the first constitution of the Republican period, was made by the second Assembly, which was formed by the election held after the re-election decision (in 1923) when the 1921 Constitution was in force. This election took place in an environment where the Second Group, representing the opposition in the First Assembly, decided not to participate in the elections as a group, and the candidates for the First Group were determined by a single person (Mustafa Kemal). None of the deputies who opposed Mustafa Kemal in the first Assembly were re-elected. Therefore, the new legislature appeared to be a parliament completely dominated by the Kemalists.<sup>(125)</sup> The democratic quality of the constitution made by this new Assembly, whose democratic representation and pluralistic character had been considerably eroded compared to the previous Assembly, was considerably low in terms of the method of making it.

The 1961 Constitution, the second constitution of the Republican era, was made following a military coup. The military junta, known as the National Unity Committee (NUC), decided

İlk Osmanlı Anayasası olan 1876 tarihli Kanun-u Esasi, Padişah tarafından atanan, 18 sivil-asker bürokrat ve 10 ulemadan oluşan bir kurul (Cemiyet-i Mahsusa) tarafından hazırlandı.<sup>(120)</sup> 1876 Anayasası, temsili bir kurucu meclis tarafından hazırlanmadığı gibi, bir referandumla da kabul edilmedi. Dolayısıyla, Kanun-i Esasi, demokratik bir nitelikten yoksundu. Hukuki olarak, padişahın tek taraflı irade beyanıyla yürürlüğe konan bir “*ferman anayasa*” niteliğindedir.<sup>(121)</sup>

Osmanlı-Türk anayasalarının ikincisi olan 1921 Anayasası, 23 Nisan 1920’de toplanan ve olağanüstü yetkilere sahip bir kurucu meclis olarak görev yapan Büyük Millet Meclis (BMM) tarafından kabul edildi. Bu işleviyle BMM, Türkiye siyasi tarihinin, halkın iradesiyle seçilmiş tek kurucu meclis olma özelliğine sahipti.<sup>(122)</sup> BMM, son Osmanlı Meclisinden, yeni yapılan seçimden ve Malta sürgününden gelen üyelerden oluşuyordu.<sup>(123)</sup> Müslüman olmayan azınlıkların bulunmamasının yarattığı temsil açığı dışında BMM’nin, o günkü toplumun farklı kesimlerinin temsil edildiği çoğulcu bir meclis olduğunu söylemek gerekir. BMM, siyasal bakımdan olduğu kadar sosyolojik olarak da yüksek bir temsil gücüne sahipti. Meclisin sahip olduğu bu özellikler nedeniyle ki, 1921 Anayasası, Osmanlı-Türkiye anayasaları içerisinde en demokratik, hatta tek demokratik anayasa metni olarak kabul edilir.<sup>(124)</sup>

Osmanlı-Türk anayasalarının üçüncüsü, Cumhuriyet döneminin ise ilk anayasası olan, 1924 Anayasası, 1921 Anayasası’nın yürürlükte olduğu bir dönemde (1923’te) alınan seçimlerin yenilenmesi kararı sonrasında gerçekleştirilen seçimle oluşan ikinci Meclis tarafından yapıldı. Bu seçim, Birinci Meclis’te muhalefeti temsil eden İkinci Grup’un seçimlere grup olarak katılmama kararı aldığı ve Birinci Grup adaylarının tek bir kişi (Mustafa Kemal) tarafından belirlendiği bir ortamda gerçekleşti. İlk Mecliste Mustafa Kemal’e muhalefet eden milletvekillerinden hiçbiri yeniden seçilmedi. Dolayısıyla yeni yasama organı, tamamıyla Kemalistlerin hâkimiyetindeki bir meclis görüntüsüne sahip oldu.<sup>(125)</sup> Bir önceki Meclise göre demokratik temsil ve çoğulcu niteliği önemli ölçüde törpülenmiş olan bu yeni Meclisin yaptığı anayasanın -yapım yöntemi itibariyle- demokratik niteliği bir hayli düşük oldu.

Cumhuriyet döneminin ikinci anayasası olan 1961 Anayasası, askeri bir darbe sonrasında yapıldı. Milli Birlik Komitesi (MBK) olarak anılan askeri cunta, yeni bir anayasa yapmak üzere bir “*Kurucu Meclis*” oluşturulmasına karar verdi ve bu amaçla iki kanun

(120) Bülent Tanör: Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri (1789-1980), Afa Yayınları, İstanbul, 1996, s. 101.

(121) Tanör: s. 102.

(122) Ergun Özbudun: 1921 Anayasası, Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu Atatürk Araştırma Merkezi, Ankara, 2008, s. 49.

(123) Tanör: s. 177.

(124) Tanör: s.

(125) Ergun Özbudun/ Ömer Faruk Gençkaya: Türkiye’de Demokratikleşme ve Anayasa Yapımı Politikası, Doğan Kitap, İstanbul, 2010, s. 21.

(120) Bülent Tanör: Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri (1789-1980), Afa Yayınları, İstanbul, 1996, s. 101.

(121) Tanör: s. 102.

(122) Ergun Özbudun: 1921 Anayasası, Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu Atatürk Araştırma Merkezi, Ankara, 2008, s. 49.

(123) Tanör: s. 177.

(124) Tanör: s.

(125) Ergun Özbudun/ Ömer Faruk Gençkaya: Türkiye’de Demokratikleşme ve Anayasa Yapımı Politikası, Doğan Kitap, İstanbul, 2010, s. 21.

to form a “*Constituent Assembly*” to make a new constitution and passed two laws for this purpose. The laws stipulated that the Constituent Assembly would consist of the NUC and the House of Representatives. Some of the members of the House of Representatives consisted of the members elected from the provinces in two-stage elections, some of the representatives elected by political parties other than the Democratic Party (DP), another part of the members appointed by the President of the Republic and the NUC, and finally, members elected by professional organisations and various associations.<sup>(126)</sup> The Constituent Assembly, in which the ousted DP members were not represented at all, largely represented the state elite (civil-military bureaucrats and university lecturers) and the dominance of CHP, which was the main spokesperson of this elite.<sup>(127)</sup> In order to give democratic legitimacy to the 1961 Constitution, the new constitution, prepared by the Constituent Assembly, was submitted to a referendum in an environment where anti-constitutional propaganda was not allowed. It was adopted as a result of the referendum held under pressure and entered into force.

Despite some shortcomings and weaknesses, the 1961 Constitution had the characteristics of a constitution containing the most advanced regulations in terms of basic political values such as democracy, freedoms, pluralism and the rule of law among Turkish constitutions. Despite these positive features, one of the main reasons why it was not generally accepted during the period it was in force was that the 1961 Constitution did not attempt to achieve a general consensus during the process of making it and the DP, which had considerable public support, was excluded from this process. The constitution’s biggest misfortune is that it had to coexist with governments that were not at peace with it during the period in which it was in force.

The fact that the 1961 Constitution did not meet expectations and was relatively unsuccessful, shows that no matter how good the constitutional preferences and arrangements might be, it is not possible to ensure the permanence of the constitution unless a wide participation is ensured and consensus is sought in the constitution-making process. In this respect, the Constitution in question represents an important experience in terms of showing the necessity of continuing the constitution-making process based on broad participation, and how mistaken the majoritarian approach is.

The 1982 Constitution, which is still in effect, is a constitution made after a military coup, just like its predecessor, the 1961 Constitution. The military junta called the “*National Security Council*” (NSC), which seized power on September 12<sup>th</sup>, 1980, enacted the “*Law on the Constituent Assembly*” in 1981 in order to create the body that would make the

çıkardı. Kanunlar, Kurucu Meclisin, MBK ile Temsilciler Meclisi’nden oluşmasını öngörüyordu. Temsilciler Meclisi üyelerinin bir bölümü iki dereceli seçimle illerden seçilen üyelerden, bir bölümü Demokrat Parti (DP) dışındaki siyasi partilerin seçtikleri temsilcilerden, bir başka bölümü Devlet Başkanı ve MBK tarafından atanan üyelerden, son olarak ise meslek kuruluşları ve bazı derneklerce seçilen üyelerden oluşuyordu.<sup>(126)</sup> Devrik DP mensuplarının hiçbir şekilde temsil edilmediği Kurucu Meclis, büyük ölçüde devlet seçkinlerini (sivil-asker bürokratlar ve üniversite öğretim üyeleri) ve bu seçkinlerin başlıca sözcüsü olan CHP hâkimiyetini temsil ediyordu.<sup>(127)</sup> 1961 Anayasası’na demokratik meşruluk kazandırmak amacıyla, Kurucu Meclis tarafından hazırlanan yeni anayasa, fiilen anayasa karşıtı propagandaya izin verilmeyen bir ortamda halkoylamasına sunuldu. Baskı altında yapılan halkoylaması neticesinde kabul edilerek yürürlüğe girdi.

İçerdiği kimi eksiklikler ve zaafllara rağmen 1961 Anayasası, Türk anayasaları içerisinde, demokrasi, özgürlükler, çoğulculuk ve hukukun üstünlüğü gibi temel siyasi değerler bakımından en ileri düzenlemeleri içeren bir anayasa niteliğine sahipti. Bu olumlu özelliklerine rağmen, yürürlükte olduğu dönem içerisinde genel kabul görmemesinin temel nedenlerinden biri, 1961 Anayasası’nın yapım sürecinde genel bir uzlaşma çabası içerisine girilmemesi ve toplumun önemli bir desteğine sahip olan DP’nin bu süreçten dışlanmış olmasıdır. En büyük şanssızlığı, yürürlükte olduğu dönemde kendisiyle barışık olmayan iktidarlarla birlikte yaşamak zorunda kalmasıdır.

1961 Anayasası’nın beklentilere karşılık gelmemesi ve görece başarısız olmasının bize gösterdiği gerçek şudur: Anayasal tercihler ve düzenlemeler ne kadar iyi olursa olsun, anayasa yapım sürecinde geniş bir katılım sağlanmadığı ve uzlaşma aranmadığı müddetçe, anayasanın kalıcılığını sağlamak mümkün değildir. Bu yönüyle söz konusu Anayasa, anayasa yapım sürecinin geniş bir katılıma dayalı olarak sürdürülmesinin gerekliliğini, çoğunlukçu yaklaşımın ise ne denli yanlış olduğunu göstermesi açısından önemli bir deneyimi temsil eder.

Halen yürürlükte olan 1982 Anayasası da -tıpkı selefi 1961 Anayasası gibi- askeri bir darbe sonrasında yapılan bir anayasadır. 12 Eylül 1980’de yönetime el koyan “*Milli Güvenlik Konseyi*” (MGK) adlı askeri cunta, yeni anayasayı yapacak organı oluşturmak amacıyla 1981 yılında “*Kurucu Meclis Hakkında Kanun*”u çıkardı. Bu Kanun, Kurucu Meclisin, MGK ile “*Danışma Meclisi*”nden oluşmasını öngörüyordu. Danışma Meclisi’nin, 40’ı doğrudan doğruya, 120’si ise valiliklerin önerisi üzerine MGK tarafından atanan 160 üyeden oluşması kabul ediliyordu. Danışma Meclisi’ne atanabilmek için, üyelerin 11 Eylül 1980 itibarıyla partisiz olmaları şartı aranılıyordu.<sup>(128)</sup>

(126) Mustafa Erdoğan: *Türkiye’de Anayasalar ve Siyaset*, Hukuk Yayınları, Ankara, 2016, s. 141.

(127) Özbudun / Gençkaya: s. 26.

(126) Mustafa Erdoğan: *Türkiye’de Anayasalar ve Siyaset*, Hukuk Yayınları, Ankara, 2016, s. 141.

(127) Özbudun / Gençkaya: s. 26.

(128) Erdoğan: *Türkiye’de Anayasalar ve Siyaset*, s. 189-190.

new constitution. This Law envisaged that the Constituent Assembly would consist of the NSC and the “*Consultative Assembly*”. It was accepted that the Consultative Assembly consisted of 160 members, 40 of whom were directly appointed by the National Security Council, and 120 of them were appointed by the NSC through the recommendations of the governorships. In order to be appointed to the Consultative Assembly, members had to be non-party members as of September 11<sup>th</sup> 1980.<sup>(128)</sup>

The 1982 Constitution, which was prepared by the Consultative Assembly and finalized by the NSC, was put to a referendum under heavy political pressure and accepted with a very high rate. The 1982 Constitution, which was prepared by a parliament composed of appointees, given its final form by the members of the military junta, presented and accepted by a referendum held in an environment where all kinds of discussion, questioning and criticism were prohibited and those who act contrary to it were punished, is a legal document which has very low democratic legitimacy and which lacks social consensus.<sup>(129)</sup>

To make a general assessment of the construction methods of the constitutions adopted in the Ottoman-Turkish history, four of the five constitutions were made not by the “*contractual method*”, which envisages the participation (grassroots-based, bottom-up) and consensus of different segments of society and their political representatives, but by the “*hierarchical method*”, that is, by a non-representative person, board or assembly (that is, by top-down methods).<sup>(130)</sup> The only exception to the hierarchical method was the 1921 Constitution, which was prepared and accepted under the extraordinary circumstances of an extraordinary period, in an environment where social consensus was needed, and which remained in force for a very short time (approximately three years). The Constitution in question is the only democratic constitution based on the contract method in the history of Ottoman-Turkish constitutions in terms of its preparation and adoption.<sup>(131)</sup>

Considering that the 1921 Constitution was drafted under conditions of war, when the support of all segments of society was needed, and that it was designed as a short-term temporary constitution, it should be considered as an accidental situation imposed by necessity that a broad consensus was achieved in the making of this Constitution. Therefore, it does not have the qualifications to represent the general trend towards constitution-making in Turkey. The general trend is manifested in the practices of those who hold de facto and/or de jure power in the state making their own constitutions and imposing it on other segments of society without seeking a compromise.

(128) Erdoğan: Türkiye’de Anayasalar ve Siyaset, s. 189-190.

(129) Erdem: 1982 Anayasasının Serüveni, s. 134.

(130) For constitution-making methods, see Yavuz Atar: “Anayasa Yapımı Sürecinde Demokratik İlkeler”, Yeni Türkiye, Sayı 30/2, (Kasım-Aralık 1999), s.546-551.

(131) Tanör: s.191.

Danışma Meclisi tarafından hazırlanan MGK tarafından son şekli verilen 1982 Anayasası, ağır siyasi baskılar altında halkoylamasına sunulmuş çok yüksek bir oranla kabul edildi. Atanmışlardan oluşan bir meclis tarafından hazırlanan, askeri cunta üyelerince son şekli verilen, her türlü tartışma, sorgulama ve eleştirinin yasaklandığı ve buna aykırı hareket edenlerin cezalandırıldığı bir ortamda halkoyuna sunulup kabul edilen 1982 Anayasası, demokratik meşruluğu çok düşük ve toplumsal mutabakatı sağlamaktan da yoksun olan bir hukuki belgedir.<sup>(129)</sup>

Osmanlı-Türkiye tarihinde kabul edilen anayasaların yapım yöntemlerine ilişkin genel bir değerlendirme yapmak gerekirse; beş anayasadan dördünün, toplumun farklı kesimlerinin ve onların siyasi temsilcilerinin katılımını (tabana dayalı, aşağıdan yukarı) ve konsensüsünü öngören “*sözleşme yöntemi*”yle değil, “*hiyerarşik yöntem*”le, yani temsili niteliği olmayan bir kişi, kurul ya da meclis tarafından (tepeden inme, yukarıdan aşağı yöntemlerle) yapıldığı anlaşılıyor.<sup>(130)</sup> Hiyerarşik yöntemin tek istisnasını, olağanüstü bir dönemin olağanüstü koşulları altında, toplumsal uzlaşmaya gereksinim duyulduğu bir ortamda hazırlanıp kabul edilen ve çok kısa bir süre (yaklaşık üç yıl) yürürlükte kalan 1921 Anayasası oluşturdu. Söz konusu Anayasa, Osmanlı-Türk anayasacılık tarihinde, hazırlanış ve kabul edilmiş özellikleri açısından, sözleşme yöntemine dayalı tek demokratik anayasadır.<sup>(131)</sup>

1921 Anayasası’nın, toplumun bütün kesimlerinin desteğine ihtiyaç duyulduğu savaş koşullarında yapıldığı ve kısa süreli geçici bir anayasa olarak kurgulandığı dikkate alındığında, bu Anayasanın yapımında olabildiğince geniş bir uzlaşının sağlanmış olmasını, zorunluluğun dayattığı arızı bir durum olarak değerlendirmek gerekir. Dolayısıyla, Türkiye’de anayasa yapımına dair genel eğilimi temsil etme niteliğine sahip değildir. Genel eğilimin, devlet içinde de facto ve/veya de jure iktidarı elinde bulunduranların, bir uzlaşma arayışı içerisine girmeden kendi anayasalarını yapıp toplumun diğer kesimlerine dayatması şeklinde tezahür ettiği görülüyor.

Türkiye’de anayasa yapım süreçlerine hâkim olan bu genel eğilim (tarihsel bagaj), biri 2007’de diğeri 2011-2013 arasında olmak üzere iki önemli yeni anayasa yapım teşebbüsünün başarısızlıkla sonuçlanmasına yol açtı. Farklı bir ifadeyle, yakın bir geçmişte gerçekleştirilen iki yeni anayasa girişiminde sonuç elde edilemeyerek tarihsel gelecekte bir kırılma yaratılmadı. Böylece, Türkiye toplumunun kendi özgür iradesiyle genel uzlaşma temelinde bir anayasa yapamamış olma ayıbına devam edilmiş olundu.

(129) Erdem: 1982 Anayasasının Serüveni, s. 134.

(130) Anayasa yapımı yöntemleri için bkz. Yavuz Atar: “Anayasa Yapımı Sürecinde Demokratik İlkeler”, Yeni Türkiye, Sayı 30/2, (Kasım-Aralık 1999), s.546-551.

(131) Tanör: s.191.

This general trend (historical baggage) that dominates the constitution-making processes in Turkey has led to the failure of two major new constitution-making attempts, one in 2007 and the other between 2011 and 2013. To put it differently, two new constitutional initiatives that took place in the recent past did not yield results and thus did not create a break in the historical tradition. Thus, the shame of not being able to make a constitution on the basis of general consensus of the Turkish society's own free will remained an issue. The attempt to make a new and civilian constitution for the first time during the period when the 1982 Constitution was in force (in 2007) was initiated by the ruling AK Party. The first effort was brought up amid a series of political crises during the 2007 presidential election process. During this period, demonstrations under the name of "*Republican Meetings*" were held in various parts of the country in order to prevent the ruling AK Party from electing a person from its own political position as president. Immediately after the first round of the presidential election voting in the Grand National Assembly of Turkey took place, (on April 27, 2007), a threatening statement was made public on the website of the General Staff, which would later be named "*e-memorandum*". Subsequently, on May 1st, 2007, the famous "*367 decision*" was made by the Constitutional Court -despite the clear provision of the Constitution- which made the election of the president difficult by the Assembly and the first round of voting in the Assembly was cancelled. Upon this decision, an early general election was decided in the Assembly.<sup>(132)</sup>

Before the elections, which were decided to be held on July 22<sup>nd</sup>, 2007, the AK Party started to work on a new constitution. The initial aim of the AK Party was to present the new constitution draft to be prepared by a commission composed of experts, after it was finalized by the AK Party, for public discussion and then to bring it to the parliament as a constitutional proposal. It was envisaged that a broad consensus would be reached through discussions at both the pre-legislative and legislative stages. To this end, an informal commission consisting of a group of constitutional law professors was first established in June to draft a new constitution. After the draft text completed by the commission was handed over to the AK Party, the work on the new constitution was shelved due to some differences of opinion within the AK Party and some developments that took place during the process.<sup>(133)</sup>

A second attempt on the basis of a broad constitutional consensus, took place after the 2011 elections. After the 2011 elections, the TGNA, which had a high representation rate of 95%, undertook the mission of making a new constitution. For this purpose, an informal "*Constitutional Reconciliation Commission*" based on equal representation of the four po-

1982 Anayasasının yürürlükte olduğu dönem içerisinde (2007 yılında) ilk kez yeni ve sivil bir anayasa yapma girişimi, iktidardaki AK Parti tarafından başlatıldı. Bunlardan ilki, 2007 cumhurbaşkanlığı seçim sürecinde yaşanan bir dizi siyasi krizin ortasında gündeme getirildi. Bu dönem içerisinde, iktidardaki AK Parti'nin kendi siyasi çizgisinden bir ismi cumhurbaşkanı olarak seçmesini engellemek amacıyla ülkenin çeşitli yerlerinde "*Cumhuriyet Mitingleri*" adıyla gösteriler düzenlendi. TBMM'deki cumhurbaşkanı seçimi oylamasının ilk turunun gerçekleşmesinden hemen sonra, (27 Nisan 2007'de) Genelkurmay Başkanlığı internet sitesinden, daha sonra "*e-muhtıra*" olarak adlandırılacak tehdit içeren bir bildiri kamuya açıklandı. Bunun akabinde 1 Mayıs 2007'de, Anayasa Mahkemesi tarafından, -Anayasanın açık hükmüne rağmen- cumhurbaşkanının Meclis tarafından seçimini güçleştirici ünlü "*367 kararı*" verildi ve Mecliste yapılan birinci tur oylama iptal edildi. Bu karar üzerine Mecliste erken genel seçim kararı alındı.<sup>(132)</sup>

22 Temmuz 2007'de yapılması kararlaştırılan seçimlerin öncesinde AK Parti, yeni anayasa çalışmalarını başlattı. AK Parti'nin başlangıçtaki amacı, uzmanlardan oluşturulacak bir komisyon tarafından hazırlanacak yeni anayasa taslağına AK Parti tarafından son hali verildikten sonra kamuoyunun tartışmasına sunmak ve daha sonra anayasa teklifi olarak parlamentoya getirmektir. Gerek yasama öncesi, gerek yasama organı aşamalarında gerçekleşecek tartışmalarla geniş bir uzlaşmaya varılması öngörülüyordu. Bu amaçla ilk olarak, Haziran ayı içerisinde, yeni anayasa taslağı hazırlamak amacıyla bir grup anayasa hukuk profesöründen oluşan informal bir komisyon kuruldu. Komisyonun tamamladığı taslak metni AK Parti'ye teslim edildikten sonra, gerek AK Parti içerisindeki bazı görüş ayrılıkları, gerekse ilerleyen süreç içerisinde yaşanan birtakım gelişmeler nedeniyle, yeni anayasa çalışması rafa kaldırıldı.<sup>(133)</sup>

Geniş çaplı bir anayasal uzlaşma temelinde ikinci bir girişim 2011 seçimleri sonrası gerçekleşti. 2011 seçimlerinin ertesinde, %95 gibi yüksek bir temsil oranına sahip olan TBMM, yeni bir anayasa yapma misyonunu üstlendi. Bu amaçla, TBMM'de grubu bulunan dört siyasi partinin eşit temsili esasına dayalı informal nitelikli bir "*Anayasa Uzlaşma Komisyonu*" oluşturuldu. Komisyon, 19 Ekim 2011'de çalışmalarına başladı. Öte yandan, yeni anayasa yapım sürecinde katılımcılığın sağlanması amacıyla çeşitli yöntemler geliştirildi. Bu çerçevede, çok sayıda siyasi parti, meslek örgütü, sivil toplum kuruluşu, üniversite ve kamu kurumu temsilcileri Komisyon tarafından dinlendi ve TBMM bünyesinde açılan web sayfası ve e-posta gibi iletişim kanallarıyla vatandaşların ve kuruluşların görüş bildirmeleri sağlandı. Yaklaşık iki yıl süren çalışmalar

(132) For extensive information on the developments of the 2007 Presidential elections, see Özbudun / Gençkaya, s. 97-104.

(133) Özbudun / Gençkaya: s. 104-106.

(132) 2007 Cumhurbaşkanlığı seçim sürecinde yaşanan gelişmeler hakkında geniş bilgi için bkz. Özbudun / Gençkaya, s. 97-104.

(133) Özbudun / Gençkaya: s. 104-106.

litical parties with groups in the Grand National Assembly of Turkey was established. The commission started its work on 19<sup>th</sup> of October 2011. At the same time, various methods were developed to ensure participation in the new constitution-making process. In this context, representatives of many political parties, professional organizations, non-governmental organizations, universities and public institutions were heard by the Commission, and citizens and organizations were allowed to express their opinions through communication channels such as a web page and e-mail established for the Grand National Assembly of Turkey. After nearly two years of work, the Commission, which was able to reach consensus on only 59 articles of the 172-item negotiation text, ended its work before reaching its target for a new constitution.<sup>(134)</sup>

The fact that the first of the new constitution initiatives was terminated at a very early stage and that the second one ended after a certain point has once again shows that the historical tradition has not changed, that the polarisation in the social and political sphere continues and that this hinders wide-ranging constitutional consensus. In both processes, there were intense debates, tensions and conflicts along the secular-religious and Turkish-Kurdish ethno-cultural axes and their political extensions. It was impossible to make a new constitution in such a conflict environment. As a matter of fact, Cemil Çiçek, President of the TGNA, who was one of the important political actors of the process between 2011 and 2013, expressed this impossibility in a statement he made in 2012: *“If a constitution is to be made, a constitution cannot be made where fists are clenched; laws are made when people shake hands”*.<sup>(135)</sup>

#### 4.2.3. In Lieu of a Conclusion: A Roadmap for the Making of a New Constitution

It should be said that it is not possible for Turkish society to make a new constitution on the axis of a broad-based consensus in the short term, and the main reason for this is the deep polarisation in the ethno-cultural and political field. However, with gradual strategies to be followed, it may well be possible to make a transitional constitution in the medium term and a permanent one in the long term. For this, it is necessary to focus on a short, medium and long-term action plan.

Before moving on to the steps to be taken in the short term, the first thing that needs to be done is to accept the reality of Turkey’s polarised society. As one of the most important constitutional lawyers and political scientists Ergun Özbudun points out:

sonucunda, 172 maddelik müzakere metninin ancak 59 maddesi üzerinde uzlaşa sağlayabilen Komisyon, yeni bir anayasa hedefine varamadan çalışmalarına son verdi.<sup>(134)</sup>

Yeni anayasa girişiminden ilkinin çok erken bir aşamada, ikincisinin ise belirli bir mesafe kaydedildikten sonra sonlanmış olması, tarihsel geleneğin değişmediğini, toplumsal ve siyasal alanda yaşanan kutuplaşmanın devam ettiğini ve bunun da geniş çaplı anayasal uzlaşayı engellediğini bir kez daha göstermiş oldu. Her iki süreçte de, özellikle lâik-dindar ve Türk-Kürt etno-kültürel eksenlerinde ve bunların siyasal uzantıları arasında tartışmalar, gerginlikler ve çatışmalar yoğun olarak yaşanıyor. Böylesi çatışmalı ortamlarda yeni bir anayasa yapmak olanak dışıydı. Nitekim, 2011-2013 arasındaki sürecin önemli siyasi aktörlerinden biri olan dönemin TMMM Başkanı Cemil Çiçek, bu imkânsızlığı, 2012 yılında yaptığı bir açıklamada şu şekilde ifade ediyordu: *“Eğer bir anayasa yapılacaksa, yumrukların sıkıldığı yerde anayasa yapılamaz, birbirimizin elini sıktığı ortamda yasa yapılır”*.<sup>(135)</sup>

#### 4.2.3. Sonuç Yerine: Yeni Anayasa Yapımı İçin Yol Haritası

Türkiye toplumunun kısa vadede geniş tabanlı bir uzlaşa ekseninde yeni bir anayasa yapmasının mümkün görünmediğini ve bunun temel sebebinin ise etno-kültürel ve siyasal alanda yaşanan derin kutuplaşma olduğunu ifade etmek gerekir. Ancak, izlenecek aşamalı stratejilerle orta vadede bir geçiş dönemi anayasası, uzun vadede ise kalıcı bir anayasa yapmak pekâlâ mümkün olabilir. Bunun için, kısa, orta ve uzun vadeli bir eylem planı üzerinde yoğunlaşmak gerekiyor.

Kısa vadede atılacak adımlara geçmeden önce, yapılması gerekenlerin başında Türkiye’nin kutuplaşmış toplum gerçekliğinin kabul edilmesi geliyor. Türkiye’nin yetiştirdiği en önemli anayasa hukukçusu ve siyaset bilimcisi olan Ergun Özbudun’un dikkat çektiği gibi,

*“Türk milletinin ‘bölünmez bütünlüğü’ yönündeki bütün edebî ve hamasî ifadelerle rağmen, çağdaş Türkiye toplumunun, milletlerarası literatürdeki tanımına uygun ‘bölünmüş’ (divided) veya ‘çoğulcu’ (plural) bir toplum olduğu gerçeğinin kabul edilmesi gerekir. Gerçekten, günümüz Türkiye toplumunun, etnik (Türk-Kürt), mezhepsel (Sünnî-Alevî) ve dinsel/ideolojik (militan lâiklik-dinî muhafazakârlık) çizgileriyle derinden bölünmüş bir toplum olduğunda şüphe yoktur”*.<sup>(136)</sup>

(134) Taylan Barın: Uzlaşma Yolunda Komisyon’un Uzlaştığı Maddeler ve Anayasa, SETA Analiz Raporu, Ağustos 2013, s. 7-10.

(135) Yeni Şafak Gazetesi, 4 Mart 2012.

(134) Taylan Barın: Uzlaşma Yolunda Komisyon’un Uzlaştığı Maddeler ve Anayasa, SETA Analiz Raporu, Ağustos 2013, s. 7-10.

(135) Yeni Şafak Gazetesi, 4 Mart 2012.

(136) Özbudun: Anayasa Yapımında Parakendeci Yöntem, s. 197.



*“Despite all the literary and heroic expressions of the ‘indivisible unity’ of the Turkish nation, contemporary Turkish society is ‘divided’ or ‘pluralist’ in accordance with the definition in the international literature, and this fact must be acknowledged. Indeed, there is no doubt that today’s society in Turkey is deeply divided along ethnic (Turkish-Kurdish), sectarian (Sunni-Alawite) and religious/ideological (militant secularism-religious conservatism) lines”.*<sup>(136)</sup>

The policy of *“burying one’s head in the sand”* in the face of the polarised reality of Turkey has not only not eliminated this reality but exacerbated it even more. As in all problem areas, the first thing to do in solving this problem is to accept the problem and then produce the policies for its solution.

What needs to be done in the short term is to take steps to increase confidence and to clear the way for the constitutions to be made in the medium and long term. In this framework, first of all, legislative provisions that prevent the use of fundamental rights and freedoms, especially freedom of expression, press and association, should be eliminated. Political parties and election legislation should be reviewed in order to end the dominance of leaders in the functioning of political parties, to strengthen democracy within the party, and to ensure fairness in representation. A *“Political Ethics Law”* should be enacted in order to ensure the prestige of politics and trust in the political institution, and to ensure that politics is carried out within the framework of ethical principles.

Much more important than eliminating the deficiencies arising from the legislation and solving the problems is the improvement of administrative practice. For this to happen, there is often no need for the rulers to give orders or instructions. Public officials take their cues from the stance, behaviour and attitudes of the officials who govern the country and develop the *“appropriate”* attitude regarding what to do and how to behave. Meanwhile, all political actors, especially members of the government, should avoid using an exclusionary, marginalising and hostile language. They should not forget that the conciliatory style is a necessity of democratic politics as much as the confrontational style. Even the easing of the language of politics alone will have a positive effect on the polarisation experienced on the social plane.

As a result of such confidence-building steps to be taken in the short term, it will be possible to ease the social and political climate, and to draft a transitional constitution with an incrementalist approach in the medium term. At this stage, since it is very difficult to reach consensus solutions on basic (foundational) problem areas such as the definition of citizenship, education in mother tongue, cultural identity rights, local autonomy or decentralized administration, the status of the Directorate of Religious Affairs and religious edu-

(136) Özbudun: Anayasa Yapımında Parakendeci Yöntem, s. 197.

Kutuplaşmış Türkiye gerçekliği karşısında bugüne kadar izlenen *“başını kuma gömme”* siyaseti, bu gerçekliği ortadan kaldırmadığı gibi daha da derinleştirdi. Bütün sorun alanlarında olduğu gibi bu sorunun çözümünde de yapılması gereken ilk şey, sorunu kabullenmek ve ardından çözümü için siyaset üretmektir.

Kısa vadede yapılması gereken, güven artırıcı adımlar atmak, orta ve uzun vadede yapılacak anayasalar için yol temizliği gerçekleştirmek olmalıdır. Bu çerçevede öncelikle, başta ifade, basın ve örgütlenme özgürlüğü olmak üzere, temel hak ve özgürlüklerin evrensel standartlarda kullanımını engelleyen mevzuat hükümleri ayıklanmalıdır. Siyasi partilerin işleyişinde egemen olan lider sultasına son verebilmek, parti içi demokrasiyi güçlendirebilmek ve temsilde adaleti sağlayabilmek için siyasi partiler ve seçim mevzuatı gözden geçirilmelidir. Siyasetin saygınlığını ve siyaset kurumuna yönelik güveni sağlamak, siyasetin etik ilkeler çerçevesinde yapılmasını temin etmek amacıyla *“Siyasi Etik yasası”* çıkarılmalıdır.

Mevzuattan kaynaklı eksikliklerin giderilmesi ve sorunların çözüme kavuşturulmasından çok daha önemlisi, idari pratiğin iyileştirilmesidir. Bunun gerçekleşmesi için çoğu kez iktidar sahiplerinin emir ve talimat vermesine dahi gerek yoktur. Kamu görevlileri, ülkeyi yönetme pozisyonunda olan yetkililerin duruşundan, hal ve hareketinde dahi üzerlerine vazife çıkarır, ne yapılması ve nasıl davranılması konusunda doğru bir tavır geliştirirler. Öte yandan, başta iktidar mensupları olmak üzere, bütün siyasi aktörler; dışlayıcı, ötekileştirici ve düşmanlaştırıcı bir dil kullanmaktan sakınmalıdır. En az çatışmacı tarz kadar, uzlaşmacı tarzında demokratik siyasetin bir gereği olduğunu unutmamalıdır. Tek başına siyasetin dilinin yumuşaması dahi, toplumsal düzlemde yaşanan kutuplaşma üzerinde olumlu bir yaratacaktır.

Kısa vadede atılacak bu tür güven artırıcı adımlar neticesinde toplumsal ve siyasal iklimde yaşanacak rahatlama, orta vadede aşamalı yaklaşımla bir geçiş dönemi anayasasını yapmak mümkün olabilecektir. Bu aşamada; vatandaşlık tanımı, anadilde eğitim, kültürel kimlik hakları, yerel özerklik ya da adem-i merkezîyetçi yönetim, Diyanet İşleri Başkanlığının statüsü ve din eğitimi gibi temel (foundational) sorun alanları üzerinde oydaşmacı çözümlere ulaşmak çok güç olduğundan ve bu sorun alanları gerginlikleri ve çatışmaları alevlendirme ihtimalini içerdiğinden, anayasa yazım sürecinde aşamalı yaklaşımın iki stratejisinden biri tercih edilmelidir. Buna göre, anayasanın tartışmalı konularda ya tümüyle sessiz kalması veya farklı şekillerde yorumlanmaya açık hükümlere yer verilerek sorunların çözümünün ertelenmesi ya da bu konuları olağan yasama ve yargı süreçlerine bırakılması yoluna gidilmelidir. Aşamalı yaklaşıma sadece tartışmalı sorun alanlarına ilişkin başvurulmalıdır. Tartışmalı başlıkların dışındaki bütün konularda olağan anayasa yazım yöntemi uygulanmalıdır.

cation, these problem areas pose the possibility of exacerbating tensions and conflicts. In the constitution-making process, one of the two strategies of the incrementalist approach should be preferred. Accordingly, the constitution should either remain completely silent on controversial issues or postpone the resolution of these problems by including provisions that are open to different interpretations or leave these issues to ordinary legislative and judicial processes. The incrementalist approach should only be used for controversial problem areas. The usual method of making the constitution should be followed in all matters except the controversial topics.

With the transitional constitution to be made in the medium term, the institutional structure and functioning of the state should be regulated in accordance with the principles of constitutionalism (including the separation of powers, balance and inspection mechanisms, ensuring the rule of law and ensuring the independence and impartiality of the judiciary) and rights and freedoms in the broadest sense. Providing a constitutional guarantee to rights and freedoms contribute to the consolidation of the steps taken in the short term. In this process, polarisation among ethno-cultural groups and the supporters of political parties will decrease, and mutual relations and communication will develop; fears will be allayed, and an atmosphere of trust will be created. If all these stages are experienced, it will be possible to make a permanent constitution.

Orta vadede yapılacak geçiş dönemi anayasasıyla devletin kurumsal yapısının ve işleyişinin anayasacılık ilkeleriyle uyumlu bir şekilde düzenlenmesi (kuvvetler ayrılığına, denge ve denetleme mekanizmalarına yer verilmesi, hukukun üstünlüğünün sağlanması ve bunun gereği olan yargı bağımsızlığı ve tarafsızlığın güvence altına alınması) ve hak ve özgürlüklerin en geniş haliyle anayasal teminatı kavuşturulması, kısa vadede atılan adımların pekişmesine katkı sunacaktır. Bu süreç içerisinde etno-kültürel gruplar ve siyasi parti taraftarları arasındaki kutuplaşma azalabilecek, karşılıklı ilişki ve iletişim gelişebilecek, korkular giderilebilecek ve güven ortamı oluşabilecektir. Bütün gelişmelerin yaşanması halinde, kalıcı bir anayasa yapmak mümkün olabilecektir.

## PEACE AND COUNTERBALANCING THE RULING POWER IN TURKEY

### Introduction

The current state of affairs in Turkey began with the authoritarian administrative approach developed in conjunction with the conditions of emergence and the spirit of the 1982 Constitution. Where the system of balance and control has disappeared, it is important to note what stages were passed through before arriving at today's method of functioning. The new government system, which was adopted with the 2017 Constitutional amendments, is a case where the constitutional-legal regulations and practices regarding the inability to balance the power became more pronounced, and an undemocratic choice in this direction was made.

The dilemmas regarding democracy, above and beyond the government system in Turkey, constitute the main problem. It is because of the democratic dilemmas that the government system being implemented has produced more problematic results than expected. In Turkey, some of the problems regarding democracy are the problems of the independence and impartiality of the judiciary, the inability to maintain the power-opposition balance, the restriction of freedoms, especially of the freedom of expression, the weakness of non-governmental organizations and the underdevelopment of the social opposition, the feebleness of local governments, and the accumulation of authority in the central government.

Today, democracy is defined as “*limited power*” in its briefest form. However, with the adoption of the Presidential System of Government, Turkey has strayed far from this particular definition of the word. Therefore, as a requirement of democracy, the search for a government system with opportunities for balance and control is currently being debated, especially by the opposition parties. The “*reinforced parliamentary system*” proposed by the opposition parties in this regard aims to transform the legislation, which has been left idle due to the current government system, into a balancing and supervisory body once again. However, opposition circles who expect democracy are reminded that the content of this model should be designed in a way which includes the other elements of democracy.

## TÜRKİYE'DE İKTİDARIN DENGELENMESİNİN BARIŞA KATKISI

### Giriş

1982 Anayasası'nın ortaya çıkış koşulları ve ruhu ile geliştirdiği otoriter yönetim anlayışı, Türkiye'de bugün içinde bulunulan durumun başlangıcı oldu. Devlet organları ve kurumları bakımından denge ve denetim sisteminin ortadan kalktığı bu günkü işleyiş biçimine hangi aşamalardan geçilerek geldiği önemlidir. 2017 Anayasa değişiklikleri ile geçilen yeni hükümet sistemi ise, iktidarın dengelenememesine ilişkin Anayasal-yasal düzenlemelerin, uygulamaların daha belirgin hale gelmesi ve bu yönde demokratik olmayan tercih olarak açıklanabilir.

Türkiye'de hükümet sisteminin ötesinde demokrasiye ilişkin açmazlar esas sorunu oluşturmaktadır. Demokrasi açmazları nedeniyedir ki, uygulanmakta olan hükümet sistemi beklenenin de üzerinde olumsuz sonuçları ortaya çıkarmıştır. Türkiye'de; yargı bağımsızlığı ve tarafsızlığı sorunları, iktidar-muhalefet dengesinin sağlanamaması, başta ifade özgürlüğü olmak üzere, özgürlükler alanındaki darlık, sivil toplum örgütlerinin zayıflığı ve toplumsal muhalefetin gelişmemiş oluşu, yerel yönetimlerin güçlenememesi, merkezi yönetimde yetki birikimi, başlıca demokrasi açmazları olarak sıralanabilir.

Günümüzde demokrasi en kısa şekliyle “*sınırlı iktidar*” olarak tanımlanmaktadır. Türkiye'de Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemiyle bu tanımdan çok uzaklaşıldı. Bu nedenle, demokrasinin gereği olarak, denge ve denetim imkânlarının olduğu bir hükümet sistemi arayışı, özellikle muhalefet partileri tarafından tartışılan konuların başında gelmektedir. Muhalefet partilerince bu doğrultuda ortaya atılan “*güçlendirilmiş parlamenter rejim*”, mevcut hükümet sistemi nedeniyle atıl konuma itilen yasamayı tekrar dengeleyici ve denetleyici bir organa dönüştürmeyi hedeflemektedir. Ancak, demokrasi beklentisi içinde olan muhalif çevrelerce bu modelin içeriğinin de, demokrasinin diğer unsurlarıyla bezeli bir şekilde tasarlanması gereği hatırlatılmaktadır.

## THE NEED FOR DEBATING TURKEY'S GOVERNMENTAL SYSTEM IN THE FRAMEWORK OF DEMOCRACY

### The Governmental System in Turkey and the Failure to Balance the Executive Power

In its first form, the 1982 Constitution adopted the method of limiting judicial powers ensuring the protection of rights and freedoms, and the field of freedoms, by shifting these powers to the executive in an attempt to bring about a strong state.<sup>(1)</sup> Following its emergence, the Constitution upset the balance between the powers of the state, in favour of the executive and strengthened the President within the executive branch of the government. The powers granted to the President in the first version of the Constitution were unusual in terms of the parliamentary system and made the issue a permanent subject of contention and debate.<sup>(2)</sup> To this end, a state power above and beyond the political power was created in the office of the President, who was endowed with broad powers. Since then, it has always been argued that the excessive powers granted to the President, and not to the Parliament which represents national will, are contrary to the principles of law and democracy due to the unaccountability of the President.<sup>(3)</sup>

The powers granted to the President by the Constitution encompassed the legislative, executive and judicial spheres before the adoption of the Executive Presidency, as well.<sup>(4)</sup> Considering the fact that no judicial action could be taken against his actions in accordance with the Constitution, it was clear that the powers granted to the President by the 1982 Constitution were excessive in terms of the parliamentary system in which it was implemented. For this reason, the system was called a “*weakened parliamentary regime*”.

In 2007, with the Law No. 5678,<sup>(5)</sup> besides the 1982 Constitutional arrangements that ensure the President's strong position, the Constitutional amendment regarding the election of the President directly by the people was enacted; this brought with it the

(1) Yılmaz Aliefendioğlu, “Türkiye’de Parlamenter Sistem ve Dayanakları”, Hükümet Sistemleri Sempozyumu, Çankaya Üniversitesi, Ankara 1998, Bildiri Metni, s.20.

(2) Ersel Aldabak, “57. Hükümet Dönemindeki Bazı Gelişmeler Işığında 1982 Anayasası’nda Cumhurbaşkanlığı”, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, Cilt:LX, Sayı:1-2, Yıl:2002, s.3.

(3) Lütfi Duran, Türkiye Yönetiminde Karmaşa, Çağdaş Yayınları, İstanbul 1988, s.50,51.

(4) Bülent Tanör, İki Anayasa 1961-1982, Beta Yayınları, İstanbul 1986, s.120.

(5) 31.5.2007 tarihli yasa, R.G: 16.6.2007, S:26554; yasa 21 Ekim 2007’de halkoyuna sunulmuş olup, kesin sonuçlar 31 Ekim 2007 tarihli, 26686 sayılı Resmî Gazetede yayımlanmıştır.

## TÜRKİYE’DE HÜKÜMET SİSTEMİNİ DEMOKRASİ EKSENİNDE TARTIŞMA GEREKSİNİMİ

### Türkiye’de Hükümet Sistemi ve Yürütme Erkinin Dengelenememesi

1982 Anayasası, ilk şeklinde de, güçlü devlet arayışı ile yetkileri yürütmeye kaydırıp, hak ve özgürlükler alanını ve özgürlüklerin korunmasını sağlayacak yargısal yetkilerin sınırlandırılması yöntemini benimsemişti.<sup>(1)</sup> Ortaya çıkışıyla, devlet erkleri arasındaki dengeyi yürütme lehine bozan Anayasa, yürütme organı içinde de Cumhurbaşkanını güçlendirdi. Anayasa’nın ilk halinde bile Cumhurbaşkanına tanınan yetkilerin, parlamenter sistem bakımından olağan dışı olması, bu temeldeki tartışmaları da sürekli kıldı.<sup>(2)</sup> Bu doğrultuda, geniş yetkilerle donatılmış Cumhurbaşkanı ile, siyasi iktidar ötesinde bir devlet iktidarı yaratıldı. Milli iradeyi temsil eden parlamento dışında, Cumhurbaşkanına verilen aşırı yetkilerin, Cumhurbaşkanının sorumsuzluğu nedeniyle, hukuk ve demokrasi ilkelerine aykırı olduğu sürekli tartışıldı.<sup>(3)</sup>

Cumhurbaşkanına Anayasa tarafından tanınan yetkiler, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi olarak adlandırılan sisteme geçmeden önce de; yasama, yürütme ve yargı alanlarını kapsar nitelikteydi.<sup>(4)</sup> Anayasa gereğince tek başına yaptığı işlemler aleyhine yargı yoluna gidilemeyeceği de düşünüldüğünde, 1982 Anayasası ile Cumhurbaşkanına tanınan yetkilerin, uygulandığı parlamenter sistem bakımından aşırı olduğu açıktı. Bu nedenle sistem, “*zayıflatılmış parlamenter rejim*” olarak adlandırılmaktaydı.

2007 yılında 5678 sayılı yasa<sup>(5)</sup> ile, Cumhurbaşkanının, güçlü konumunu sağlayan 1982 Anayasası düzenlemelerinin yanında, Cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçilmesine ilişkin Anayasa değişikliğinin de yapılması; Türkiye’deki hükümet sisteminin bir yarı başkanlık rejimine dönüştüğü tartışmasını da beraberinde getirmişti. Doğrudan halk tarafından seçim, Cumhurbaşkanının Anayasa’dan aldığı mevcut gücüne, halka dayalı olmanın yarattığı siyasi gücü de eklemişti.<sup>(6)</sup>

(1) Yılmaz Aliefendioğlu, “Türkiye’de Parlamenter Sistem ve Dayanakları”, Hükümet Sistemleri Sempozyumu, Çankaya Üniversitesi, Ankara 1998, Bildiri Metni, s.20.

(2) Ersel Aldabak, “57. Hükümet Dönemindeki Bazı Gelişmeler Işığında 1982 Anayasası’nda Cumhurbaşkanlığı”, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, Cilt:LX, Sayı:1-2, Yıl:2002, s.3.

(3) Lütfi Duran, Türkiye Yönetiminde Karmaşa, Çağdaş Yayınları, İstanbul 1988, s.50,51.

(4) Bülent Tanör, İki Anayasa 1961-1982, Beta Yayınları, İstanbul 1986, s.120.

(5) 31.5.2007 tarihli yasa, R.G: 16.6.2007, S:26554; yasa 21 Ekim 2007’de halkoyuna sunulmuş olup, kesin sonuçlar 31 Ekim 2007 tarihli, 26686 sayılı Resmî Gazetede yayımlanmıştır.

(6) Bülent Yavuz, Parlamenter Hükümet Sisteminde ve 1982 Anayasası’nda Başbakan, Asil Yayın Dağıtım, Ankara 2008, s.144.

discussion that the government system in Turkey had turned into a semi-presidential regime. The direct election of the President by the people gave him the additional political power of having been elected by the people, on top of the power he derived from the Constitution.<sup>(6)</sup>

The extensive powers granted by the 1982 Constitution to the President since its entry into force demonstrate themselves exponentially in times of emergency.<sup>(7)</sup> The 2017 Constitutional amendments took place in just such a period.

While the extraordinary regime, which largely eliminated the area of freedoms, was put into practice all over Turkey as of July 21<sup>st</sup>, 2016,<sup>(8)</sup> constitutional amendments were made under the name of changing the government system. The constitutional amendments, which were made under extremely unfavourable circumstances, regarding the field of democratic principles and freedoms due to the extraordinary regime, created problems in the preparation phase in terms of democratic legitimacy. Whilst preparing constitutional amendments, there was neither an atmosphere of discussion nor an open working process. It was not known how nor by whom the constitutional amendment law was drafted. Subsequently, these amendments were submitted to the public vote. During the referendum, the fairness and transparency of the elections remained contentious, especially regarding the counting of unsealed votes. The main opposition party applied to the Supreme Election Board for the cancellation of the unsealed votes. However, the decision of the Supreme Election Board was that unsealed votes would also be considered valid. This was considered to be a much-debated decision which created doubts about the independence of the Supreme Board of Elections.

Thousands of people were dismissed from public service, many associations and businesses were shut down, and many people's assets were confiscated with the decree laws issued during the state of emergency which brought the Presidential Government System. These practices inevitably created a moral pressure on those who wanted to express different views during the submission of the constitutional amendments to the referendum.<sup>(9)</sup>

With the 2017 Constitutional amendments, beyond the already existing broad powers of the President, all measures were taken to ensure that the President controls the execu-

Yürürlüğe girdiğinden itibaren 1982 Anayasası'nın, tanıdığı geniş yetkilerle Cumhurbaşkanına sağladığı güç, olağanüstü dönemlerde katlamalı olarak kendisini göstermektedir.<sup>(7)</sup> 2017 Anayasa değişiklikleri tam da böyle bir dönemde gerçekleşti.

Özgürlükler alanını büyük oranda ortada kaldıran olağanüstü rejim, 21.7.2016 tarihinden itibaren tüm Türkiye'de uygulamaya konulmuşken,<sup>(8)</sup> hükümet sisteminde değişiklik adı altında Anayasa değişiklikleri yapıldı. Olağanüstü yönetim nedeniyle demokratik ilkeler ve özgürlükler alanında son derece olumsuz bir ortamda yapılan Anayasa değişiklikleri, demokratik meşruiyet açısından daha hazırlık aşamasında sorun yarattı. Anayasa değişiklikleri hazırlığında, tartışma atmosferi mümkün olmadığı gibi, aleni bir çalışma süreci de izlenmedi. Kimler tarafından ve nasıl hazırlandığı bilinmeyen Anayasa değişikliği kanunu halkoyuna sunuldu. Halkoyu sırasında, mühürsüz oyların sayımı üzerinden, seçimlerin dürüstlüğü tartışmaları sürdü. Anamuhalefet Partisi, mühürsüz oyların iptali talebiyle Yüksek Seçim Kurulu'na başvuruda bulundu. Ancak, Yüksek Seçim Kurulu'nun kararı, mühürsüz oyların da geçerli kabul edileceği yönünde oldu. Bu karar, çok tartışılan ve Yüksek Seçim Kurulu'nun bağımsızlığına yönelik kuşku yaratan bir karar olarak değerlendirildi.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi olarak adlandırılan hükümet sistemini getiren Anayasa değişikliklerinin yapıldığı olağanüstü hal döneminde çıkarılan kanun hükmünde kararnamelemlerle, binlerce insan kamu görevinden çıkarılmış, birçok dernek ve işletmenin kapatılmasına karar verilmiş, birçok kişinin malvarlığına el konulmuştu. Bu uygulamalar, Anayasa değişikliklerinin halkoyuna sunulması sırasında farklı görüşleri ifade etmek isteyen kişiler üzerinde kaçınılmaz olarak manevi bir baskı oluşturmuştu.<sup>(9)</sup>

2017 Anayasa değişiklikleri içeriğinde, Cumhurbaşkanının zaten mevcut olan geniş yetkilerinin ötesinde, yürütmeyi tek başına elinde tutmasına, yasama ve yargıya da nüfuz etmesine dönük tüm önlemleri almış oldu.<sup>(10)</sup> Anayasa'nın Cumhurbaşkanında somutlaşan yürütmeye tanıdığı gücü ve olağanüstü dönemde Cumhurbaşkanına tanınan olağanüstü gücü sürekli hale getirdi. Anayasa'nın ruhuna yansıtılan 12 Eylül Darbe Dönemi zemininin neden olduğu otoritenin ağırlığı, 2017'de, demokratik ortamın olmadığı olağanüstü rejim sürecinde yapılan Anayasa değişiklikleriyle pekiştirilmiş oldu. Anayasa değişiklikleri yoluyla, zaten zayıf olan erkler dengesi ve denetim sistemi neredeyse kalmadı.

(6) Bülent Yavuz, *Parlamentar Hükümet Sisteminde ve 1982 Anayasası'nda Başbakan*, Asil Yayın Dağıtım, Ankara 2008, s.144.

(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) Sevtap Yokuş, *Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin Türkiye'de Olağanüstü Hal Rejimi Pratiği ve Anayasa Şikayetine Etkisi*, Seçkin Yayınları, Ankara 2017, Önsözden.

(9) E. A. Akartürk-T. S. Küçük, *Güçlendirilmiş Parlamenter Sistem*, Adalet Yayınevi, Ankara 2021, s. 26.

(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) Sevtap Yokuş, *Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin Türkiye'de Olağanüstü Hal Rejimi Pratiği ve Anayasa Şikayetine Etkisi*, Seçkin Yayınları, Ankara 2017, Önsözden.

(9) E. A. Akartürk-T. S. Küçük, *Güçlendirilmiş Parlamenter Sistem*, Adalet Yayınevi, Ankara 2021, s. 26.

(10) 6771 sayılı "Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun" Kabul Tarihi: 1.01.2017, R.G: 11 Şubat 2017, Sayı: 29976.

tive alone, and also that he exerts influence over the legislature and the judiciary.<sup>(10)</sup> The amendments perpetuated the power conferred by the Constitution on the executive, embodied in the President, and the extraordinary power granted to the President during the extraordinary period. The fulness of the authority occasioned by the 12 September coup period, was reflected in the spirit of the Constitution, and was reinforced in 2017 with the constitutional amendments made during the extraordinary regime in which there was no democratic environment. After the constitutional amendments, the already weak balance of power and control system is now almost non-existent.

Following the 2017 Constitutional amendments, the required check and balance mechanisms between the legislative, executive, and judicial powers were almost completely eliminated, and a structure based on the supremacy of the executive was created. The main distinctive feature of this structure was “*de-parliamentation*”. This concept expresses the exclusion and neutralization of the parliament from the political decision-making processes through loss of its functions. Due to the structure introduced, the 2017 Constitutional amendment was also described as an attempt to “*abuse constitutionalism*”.<sup>(11)</sup>

The new government system introduced through the constitutional amendments was called the “*Presidential system*”. It was informally called the “*Turkish type presidential regime*”. It soon became clear that the government system that emerged with the constitutional amendments had no similarity to any “*presidential regime*”. The strict separation of powers, which is at the basis of the presidential regime in its democratic implementations, did not materialize in Turkey’s constitutional amendments. The balance and control mechanisms between the powers were completely disabled. The President’s powers such as renewing elections, appointing vice-presidents and ministers, appointing senior public officials, appointing members to the Council of Judges and Prosecutors were determined to be unlimited, unconditional powers that are not subject to any supervision.<sup>(12)</sup>

With the high probability that the legislative majority was under the control of the President, the projected majority (three-fifths of the total number of members) for the Assembly to renew the elections effectively rendered the Assembly incapable of this task. At the same time, the President was given the opportunity to use his authority to renew the elections as often and whenever he wanted.<sup>(13)</sup> Due to the partisan Presidency model, the President was completely removed from his supra-partisan position and occupied a decisive position in everyday politics. The preference of the people in the Presidential and

2017 Anayasa değişiklikleri ile; yasama, yürütme ve yargı erkleri arasındaki olması zorunlu fren ve denge mekanizmaları neredeyse tamamen ortadan kaldırılarak, yürütmenin üstünlüğüne dayalı bir yapı oluşturuldu. Bu yapının temel belirgin özelliği “*parlamentosuzlaştırma*” oldu. Bu kavram, parlamentonun işlevlerini yitirerek, siyasal karar alma süreçlerinden dışlanmasını ve etkisizleştirilmesini ifade etmektedir. Getirilen yapı nedeniyle 2017 Anayasa değişikliği, “*suistimalci anayasacılık*” girişimi olarak da nitelendirildi.<sup>(11)</sup>

Anayasa değişiklikleri ile getirilen yeni hükümet sistemine “*Cumhurbaşkanlığı sistemi*” adı verildi. Aslında geri planda, “*Türk tipi başkanlık rejimi*” şeklinde adlandırıldı. Anayasa değişiklikleri ile ortaya çıkan hükümet sisteminin, “*başkanlık rejimi*” ile bir benzerliğinin olmadığı görüldü. Demokratik uygulamasında başkanlık rejiminin temelindeki katı erkler ayrığı, Anayasa değişiklikleri ile gerçekleşmedi. Erkler arası denge ve denetim mekanizmaları ise tamamen devre dışı kaldı. Cumhurbaşkanının, 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 yetkiler olarak belirlendi.<sup>(12)</sup>

Yasama çoğunluğunun Cumhurbaşkanının kontrolü altında olduğu yüksek olasılıkla birlikte, Meclis’in seçimleri yenilemesi konusunda öngörülen çoğunluk (üye tamsayısının beşte üç çoğunluğu), seçimlerin yenilenmesi konusunda Meclis’i fiilen yetkisiz hale getirdi. Bunun karşısında Cumhurbaşkanına, seçimleri yenileme yetkisini istediği sıklıkta ve zamanda kullanabilme olanağı tanındı.<sup>(13)</sup> Partili Cumhurbaşkanlığı yoluyla Cumhurbaşkanını, partiler üstü konumundan tamamen uzaklaştırılarak, günlük siyaseti belirleyici konuma getirildi. Aynı anda yapılmakta olan Cumhurbaşkanı ve Meclis seçimlerinde, Meclis seçimlerini gölgede bırakan ve Cumhurbaşkanı ekseninde oluşan yarış nedeniyle, halkın seçimlerdeki tercihi de liderler bazında daraldı.<sup>(14)</sup> Cumhurbaşkanının, liderliğini yaptığı partinin, Meclis’te çoğunluğa sahip olması kaçınılmaz sonuç olarak tasarlandı. Türkiye’de seçim sistemi ve Siyasi Partiler Kanunu’nun yarattığı siyasal düzenle birlikte, Partili Cumhurbaşkanına bağlı Meclis çoğunluğu, Cumhurbaşkanının Meclis’i kontrolünü kaçınılmaz hale getirdi.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, iktidar yetkilerinin Cumhurbaşkanının şahsında kümelenmesiyle, iktidarın kişiselleşmesine neden olmuştur. İktidarı kişiselleştiren başlıca nedenler: İktidarın ve gücün, Cumhurbaşkanının şahsında toplanarak mer-

(10) 6771 sayılı “Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” Kabul Tarihi: 1.01.2017, R.G: 11 Şubat 2017, Sayı: 29976.

(11) Akartürk-Küçük, Güçlendirilmiş Parlamenter Sistem, ...s.32,33,38.

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

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

(11) Akartürk-Küçük, *Güçlendirilmiş Parlamenter Sistem*, ...s.32,33,38.

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

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

(14) Demirkan Burak Çelik, Burcu Alkış, Atagün Mert Kejanlıoğlu, “Türk Tipi Başkanlık Sistemi”, *Güncel Hukuk Dergisi*, Mart 2017, s.54.

Assembly elections were also narrowed down on the basis of the leaders, due to the Presidential election overshadowing the Assembly elections.<sup>(14)</sup> It was designed as an inevitable result that the party led by the President would have a majority in the Parliament. Along with the electoral system in Turkey and the political order created by the Law on Political Parties, the majority of Parliament was affiliated to the President, who was also the leader the party, making it unavoidable for the President to control the Parliament.

The Presidential Government System has led to the personalization of power, with the concentration of powers in the person of the President. The main reasons behind the personalization of power are as follows: the centralization of power in the person of the President, the deterioration of the legislative-executive balance in favour of the executive, and the President having the power to make decisions without a check and balance system.<sup>(15)</sup>

With the 2017 Constitutional amendments, the President's authority to issue decrees has turned into a primary authority, almost similar to the legislative authority.<sup>(16)</sup> Unlike in the past, it is not necessary for an authorization law by the Parliament to allow a presidential decree. The areas to be regulated by the presidential decree have been kept quite extensive. Although the establishment and abolition of ministries, their duties and powers, organizational structure, and the establishment of central and provincial organizations are issues that should be regulated by law, it is stipulated that these issues will be regulated by the Presidential decree following the Constitutional Amendment Law. Similar categories that may be regulated by presidential decree, are governed in a complicated manner in omnibus articles, and quite extensive areas of regulation have been created for the President.

The legislature's way of controlling the executive has been largely eliminated. The mechanism of "confidence" and "verbal question", which is the primary way<sup>(17)</sup> of attracting the attention of the public to and ensuring the political oversight of the policies followed by the executive, has been abolished. The "criminal responsibility" of the President, vice-presidents or ministers has been made impossible when the parliamentary majority envisaged for the legislative use of this path is taken into account. Accordingly, a three-fifths majority of the total number of members is required in order to open a parliamentary investigation, and a two-thirds vote of the total number of members is required for the decision of referral to the Supreme Court.

The parliament's budgetary power, which is another important control mechanism against the executive, has also lost its effectiveness. The parliament's powers on the Budget Law

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

(15) Akartürk-Küçük, *Güçlendirilmiş Parlamenter Sistem*, ...s. 66.

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

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

kezileşmesi, yasama-yürütme dengesinin yürütme lehine bozulmuş olması, Cumhurbaşkanının kontrol ve denge sistemi olmaksızın karar gücüne sahip olması şeklinde sıralanabilir.<sup>(15)</sup>

2017 Anayasa değişiklikleri ile Cumhurbaşkanının kararname çıkarma yetkisi, asli bir yetkiye dönüşmüş, neredeyse yasama yetkisine benzer hale gelmiştir.<sup>(16)</sup> Cumhurbaşkanlığı kararnamesi için geçmişte olduğu gibi, Meclis tarafından buna olanak sağlayacak bir yetki kanununa gereksinim bulunmamaktadır. Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenecek alanlar oldukça geniş tutulmuştur. Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması kanunla düzenlenmesi gereken konular iken, Anayasa Değişikliği Kanunuyla bu konuların Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenleneceği hüküm altına alınmıştır. Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenebilecek benzer kategoriler ise torba maddelerde karmaşık bir tarzda hüküm altına alınmış, Cumhurbaşkanına oldukça geniş düzenleme alanları yaratılmıştır.

Yasamanın yürütmeyi denetim yolları büyük oranda ortadan kaldırılmıştır. Yürütmenin izlediği politikaların yasama tarafından siyasal denetiminin ve kamuoyunun dikkatini çekmenin en başta gelen yolu olan<sup>(17)</sup> "gensoru" ve "sözlü soru" mekanizması ortadan kaldırılmıştır. Cumhurbaşkanının, Cumhurbaşkanı yardımcılarının ya da bakanların "cezai sorumluluğu" ise, bu yolun yasama yoluyla kullanılması için öngörülen Meclis çoğunlukları dikkate alındığında imkansız varacak derecede güçleştirilmiştir. Buna göre, Meclis soruşturması açılabilmesi için, üye tam sayısının beşte üç çoğunluğu, Yüce Divan'a sevk kararı için ise, üye tam sayısının üçte ikisinin oyu gereklidir.

Meclis'in, yürütmeye karşı elindeki bir diğer önemli denetim aracı olan bütçe yetkisi de etkililiğini yitirmiştir. Meclisin Bütçe Kanunu konusundaki yetkilerinde kısıtlamaya gidilmiştir. Cumhurbaşkanı tarafından sunulacak Bütçe Kanunu Teklifi Meclis tarafından süresinde görüşülüp yürürlüğe konulamaması halinde bir önceki yılın bütçesi yeniden değerlendirilme oranına göre artırılarak uygulanacaktır. Böylece, yürütme organı hiçbir şekilde bütçesiz kalmayacaktır. Bu nedenle Meclis bütçeyi, yürütme organına karşı bir fren ve denetim aracı olarak kullanamayacaktır.

Cumhurbaşkanına, Cumhurbaşkanı yardımcılarını, bakanları ve üst düzey bürokratları tek başına atama yetkisi tanınmaktadır. Ayrıca, atama sonrası için belirlenen kurallar, Cumhurbaşkanı yardımcısı ya da bakan olan kişi üzerinde Cumhurbaşkanının hakiyetini artıran bir sonuç yaratmaktadır. Cumhurbaşkanının, bir milletvekilini, bakan

(15) Akartürk-Küçük, *Güçlendirilmiş Parlamenter Sistem*, ...s. 66.

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

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

were restricted. If the Budget Law Proposal to be submitted by the President is not discussed by the Parliament in due time and put into effect, the previous year's budget will be increased and implemented according to the re-evaluation rate. Thus, the executive body will never be left without a budget. Consequently, the Assembly will not be able to use the budget as a check and control mechanism against the executive body.

The President is authorized to appoint vice-presidents, ministers and senior bureaucrats on his own. In addition, the rules set for after these appointments create circumstances that increase the President's dominance over the person who becomes the vice-president or minister. If the President appoints a deputy as a minister or vice-president, the appointed person's deputyship will expire, and he will not be able to return to his duty as a deputy when the vice-presidential or ministerial duty ends in any way.<sup>(18)</sup>

The constitutional amendments do not resemble any of the known democratic government systems. The form of government that emerged with the constitutional amendments resembles neither the presidential system, where the powers are strictly separated and where there are distinct differences in both formation and operation, nor the parliamentary regime, which works through balance and control mechanisms and in which there is effective control of the legislature over the executive. With constitutional amendments, the President has the opportunity to *de facto* determine the legislature, to share the legislative function and to renew the legislature when he wishes. He determines the executive alone and can make bureaucratic appointments on his own. Under the name of "*governmental system change*", the 2017 Constitutional amendments mainly included a series of regulations which equipped the President with superpowers. The power of the political leader over the legislative, executive and judicial organs has increased tremendously. Thus, with the 2017 amendments, a constitution which further consolidated authority was achieved.

Today, the limitation of political power can be achieved by means beyond the separation of powers and even the power-opposition balance. Here, democratization in the political structure has a key role. The issue of limitation and balancing of power should be discussed alongside the political parties regime and the democratization of the electoral system, since both of these systems constitute the mechanisms of democracy. Beyond the legislative-executive-judicial balance, the power-opposition balance has always been a problematic issue in Turkey. As a requirement of democracy, an obstructive order was placed in front of the power-opposition balance, in terms of political parties and elections. Due to the representation problem created by the 10% country-wide threshold electoral system in Turkey, it is not possible for social differences to be expressed fully in the elections. This is one of the major obstacles to an inclusive democratic system that limits the

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

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.<sup>(18)</sup>

Anayasa değişiklikleri hükümet sistemi bakımından bilinen anlamda demokratik hükümet sistemlerinden herhangi birine benzememiştir. Anayasa değişiklikleriyle ortaya çıkan hükümet biçimi, erklerin katı bir şekilde ayrıldığı, hem oluşum hem de işleyişte keskin ayrılıkların olduğu başkanlık rejimine de; denge ve denetim mekanizmalarıyla çalışan ve yürütme üzerinde yasanın etkin denetiminin olduğu parlamenter rejime de uymamaktadır. Anayasa değişiklikleriyle Cumhurbaşkanı, fiilen yasamayı belirleme, yasama fonksiyonunu paylaşma ve istediğinde yasamayı yenileme olanaklarına sahiptir. Yürütmeyi tek başına belirlemekte, bürokratik atamaları tek başına yapabilmektedir. Hükümet sistemi değişikliği adı altında 2017 Anayasa değişiklikleri, esas olarak Cumhurbaşkanını süper yetkilerle donatan bir dizi düzenlemeyi içermiştir. Yasama, yürütme ve yargı organları üzerinde siyasal liderin edindiği yetkilerle gücü son derece artmıştır. Böylece 2017 değişiklikleriyle, otoriteyi daha da güçlendiren bir Anayasa'ya ulaşılmıştır.

Siyasi iktidarın sınırlandırılması, günümüzde erkler ayrılığının hatta iktidar-muhalefet dengesinin ötesindeki araçlarla sağlanabilmektedir. Bu noktada, siyasal yapıdaki demokratikleşme anahtar role sahiptir. İktidarın sınırlandırılması ve dengelenmesi konusunun, demokrasinin mekanizmalarını oluşturan, siyasal partiler rejimi ve seçim sisteminin demokratikleştirilmesiyle birlikte tartışmak gerekmektedir. Yasama-yürütme -yargı dengesinin ötesinde, iktidar-muhalefet dengesi; Türkiye'de her zaman sorunlu konular arasında yerini almıştır. Demokrasinin gereği olarak, iktidar muhalefet dengesi önünde, siyasal partiler ve seçimler bakımından engelleyici bir düzen yaratılmıştır. Türkiye'de %10 ülke barajlı seçim sisteminin yarattığı temsil sorunu nedeniyle, toplumsal farklılıkların kendilerini ifade etmeleri tam olarak sağlanamamaktadır. Bu durum, çoğunluğu sınırlayan kapsayıcı demokratik bir sistem önünde önemli engellerden biridir. Seçim öncesinde milletvekili adaylarının belirlenmesi sırasında parti içi demokrasinin olmayışı çoğunluğu temsil eden partinin ötesinde, parti liderini güçlü kılmaktadır. Milletvekillerini etkisiz hale getiren lider merkezli siyaset nedeniyle, siyasetin çözüm gücü olması mümkün değildir.

Adil temsil olanaklarının tam olarak sağlanamamış olması ile parti içi demokrasi sorunlarının yanında, siyasetin çözüm üretmemesinin başlıca nedenlerinden bir diğeri de, siyasal parti yasakları ve partilerin siyasetten alıkonulmalarının mümkün olmasıdır. Anayasa'daki yasaklama rejimi ile Siyasal Partiler Kanunu'nun içerdigi anti-demokratik

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



majority. The lack of democracy within the party during the selection of the parliamentary candidates before the election makes the party leader stronger than the party that represents the majority. Because of the leader-centred politics that neutralizes the deputies, it is not possible for politics to be a force for solution.

In addition to the lack of fair representation opportunities and the problems of democracy within the party, another reason why politics cannot produce a solution is the ban on political parties and the possibility of parties being detained from politics. The prohibition regime in the Constitution and the anti-democratic provisions contained in the Political Parties Law threaten political parties to be shut down. When the advocacy of the closure of parties for political reasons is also taken into consideration, the ground for the power-opposition balance, which would have restrained the government to some extent, disappears.

Considering the political-social conditions, it is obvious that Turkey's main problem is not the much-debated issue of which government system should be adopted, but that it is the development of democracy. Unless it is implemented with methods that open democratic channels, no government system can overcome the problems of democracy, and the accumulation of authority in the ruling power is inevitable, regardless of which government system is implemented.<sup>(19)</sup>

## A Lack of Political Participation Methods and Social Opposition to Balance the Ruling Power

In an environment where the structures and functioning of the electoral system and political parties are not democratic, it is very difficult to raise democratic demands through pressure groups and to create social opposition. The democratic political structure and functioning play a decisive role in the development and establishment of the tradition of civil opposition, which serves to balance the power. Democratization in the political structure provides a basis in itself for the development of political participation and social opposition. At the same time, the development of social opposition can also be a guide in the democratization of the political process.

In the development of democracy, continuous political participation is a requirement. Policies need to be produced with the participation of individuals. The aim is for individuals to have an influence on the decisions of the political authority. In the context of political participation, the fact that the citizens only play a determining role in the political power dur-

hükümler, siyasi partilere dönük kapatılma tehdidine neden olmaktadır. Bu duruma, siyasi saiklerle partilerin kapatılmasının savunulması eklendiğinde, iktidarı önemli ölçüde frenleyecek iktidar-muhalefet dengesi zemini tamamen ortadan kalkmaktadır.

Siyasal-toplumsal koşullar dikkate alındığında, Türkiye'nin temel sorununun; çokça tartışılan, hangi hükümet sisteminin benimsenmesi gereği noktasında değil, demokrasinin geliştirilmesi konusunda olduğu açıktır. Demokratik kanalları açacak yöntemlerle uygulanmadıkça hiç bir hükümet sistemi, demokrasi sorunlarını aşmaya olanak sağlamayacak, uygulanacak olan tüm hükümet sistemlerinde iktidarda yetki yığılması kaçınılmaz olacaktır.<sup>(19)</sup>

## İktidarı Dengeleyecek Siyasal Katılım Yollarının ve Toplumsal Muhalefetin Eksikliği

Seçim sisteminin ve siyasi partilerin yapılarının ve işleyişlerinin demokratik olmadığı ortamda, baskı grupları üzerinden demokratik taleplerin yükselmesi ve toplumsal muhalefet dengesinin yaratılabilmesi oldukça güçtür. Demokratik siyasal yapı ve işleyiş, iktidarın dengelenmesi yönünde sivil muhalefet geleneğinin geliştirilmesi ve yerleştirilmesinde belirleyici rol oynar. Siyasal yapıdaki demokratikleşme, siyasal katılım ve toplumsal muhalefetin geliştirilmesi bakımından başlı başına bir zemin sağlar. Bununla birlikte, toplumsal muhalefetin gelişimi de, siyasal işleyişin demokratikleştirilmesinde yönlendirici olabilir.

Demokrasinin gelişiminde siyasal katılımın sürekli olması aranır. Politikaların bireylerin katılımı ile üretilmesi gerekir. Siyasal otoritenin kararları üzerinde bireylerin etkin olması amaçlanır. Siyasal katılım adına vatandaşların, seçim döneminde ve belirli bir ölçüde siyasal iktidarı belirleyici rol üstlenmesi, seçim dönemini izleyen dönemde ise katılımın tamamen ortadan kalkması, iktidarın uygulamalarının tartışmaya açılmaması ve taleplerin karar sürecine yansıtılmaması, demokratik toplumu önleyici sorunlardır.<sup>(20)</sup> Bu bağlamda, Türkiye'de demokrasinin, en dar anlamında, seçimler yoluyla iktidarın belirlenmesi ölçülerinde kaldığı söylenebilir.

Toplumsal muhalefetin geliştirilmesi, bu yolla toplumun çeşitli taleplerinin duyurulması ve siyasi iktidarı etkilemesi için, Anayasal özgürlüklerin gerçek anlamıyla sağlanması gerekir. Meclis dışındaki muhalefet, mevcudiyetini doğrudan anayasal bir düzenlemeye borçlu olmasa da, hukuksal düzenlemelerden ve siyasal sistemden doğrudan etkilenir. Toplumsal muhalefet ancak; çoğulcu, özgürlükçü demokrasilerde serbest bir

(19) Sevtap Yokuş, "Hükümet Sistemini Demokrasi Ekseninde Tartışmak", Yeni Türkiye, 51 (2013), s. 245.

(19) Sevtap Yokuş, "Hükümet Sistemini Demokrasi Ekseninde Tartışmak", Yeni Türkiye, 51 (2013), s. 245.

(20) A. Elif Emre Kaya, "Siyasal Katılma ve Günümüz Demokrasileri Açısından Önemi", Maltepe Üniversitesi İletişim Fakültesi Dergisi, Maltepe Üniversitesi Yayınları, S: 1-2, İstanbul 2002, s.56.

ing the election period to a certain extent, which completely disappears in the aftermath of the elections, the fact that the practices of the ruling power are not open to discussion and that the demands of the people are not reflected in the decision process are the problems that prevent the development of a democratic society.<sup>(20)</sup> Within this framework, it can be said that democracy in Turkey, in its narrowest sense, is limited to the determination of power through elections.

Constitutional freedoms must be truly ensured in order to develop social opposition, to express the various demands of society and to influence the political power in this way. Although the opposition outside the parliament does not owe its existence directly to a constitutional regulation, it is directly affected by the legal regulations and the political system. Social opposition emerges and develops freely only in pluralist, libertarian democracies. In this context, the existence of a democratic environment with all fundamental rights and freedoms, especially freedoms of expression, association, press and communication, is necessary for all forms of non-parliamentary opposition.<sup>(21)</sup> On this basis, the freedoms of expression and association are valuable in their own right within the scope of rights and freedoms, but they also constitute the necessary conditions for the healthy functioning of democratic processes.<sup>(22)</sup>

The strength of existing pressure groups in Turkey varies depending on the number of members, their financial means and their capacity to make their voices heard. For example, the capacity of associations such as the Bar Association is at a level that is sufficient to influence the law-making process. From time to time, such pressure groups make efforts to ensure that the laws to be enacted are in their own interests or to prevent the enactment of regulations that are not so. However, these initiatives remain very limited and weak. In Turkey, there are no mechanisms in the established sense which can direct the democratic process through pressure groups, such as “consultative referendum”, “people’s law proposal”, “people’s initiative”, with the capacity to develop social opposition.<sup>(23)</sup>

Considering the influence of pressure groups in the development of democracy, the function of non-governmental organizations, democratic mass organizations, especially unions, is of decisive importance in terms of a democratic society and pluralist democracy. The norms created after the 1980 Military Coup in Turkey mainly aimed to eliminate this function. Due to the prohibitions brought by the constitutional-legal norms, the means

şekilde ortaya çıkar ve gelişir. Bu bağlamda, başta ifade, örgütlenme, basın ve haberleşme özgürlükleri olmak üzere tüm temel hak ve özgürlüklerle birlikte demokratik bir ortamın varlığı, parlamento dışı muhalefetin her türü için gereklidir.<sup>(21)</sup> Bu temelde, ifade ve örgütlenme özgürlükleri, hak ve özgürlükler kapsamında kendi başlarına değer olmakla birlikte, demokratik süreçlerin sağlıklı işleyebilmesi bakımından zorunlu şartları oluşturmaktadırlar.<sup>(22)</sup>

Türkiye’de mevcut baskı gruplarının güçleri, üye sayılarına, maddi olanaklarına ve seslerini duyurma kapasitelerine bağlı olarak değişiklik gösteriyor. Örneğin, Barolar Birliği gibi birliklerin kapasitesi, yasa yapma sürecini etkileyebilecek düzeydedir. Bu tür baskı grupları, çıkarılacak yasaların kendi menfaatlerine uygun olması ya da uymayan düzenlemelerin yasalaşmasının önlenmesi yönünde zaman zaman çaba içine girmektedirler. Ancak bu girişimler oldukça sınırlı ve zayıf kalmaktadır. Türkiye’de, baskı grupları üzerinden, “*istişari referendum*” “*halkın yasa teklifi*”, “*halk girişimi*” gibi toplumsal muhalefeti geliştirecek kapasitede, demokratik işleyişe yön verebilecek klasik mekanizmalar bulunmamaktadır.<sup>(23)</sup>

Baskı gruplarının demokrasinin gelişimindeki etkisi esas alındığında, sivil toplum örgütleri, demokratik kitle örgütleri, özellikle sendikaların örgütlenmelerinin işlevi, “*demokratik toplum*” bakışı ve çoğulcu demokrasi bakımından belirleyici önemdedir. Türkiye’de 1980 Askeri Darbe sonrası oluşturulan normlar, esas olarak bu işlevi ortadan kaldırmayı hedeflemişti. Anayasal-yasal normların getirdiği yasaklamalar nedeniyle siyasal katılım yollarının ve örgütlenme özgürlüğünün önü kapatılmış oldu. 1982 Anayasası ile siyasal katılımı sağlayacak olan hak ve özgürlüklerin tamamına yönelik yoğun bir sınırlama rejimi yaratıldı. Özellikle ilk haliyle Anayasal sınırlama ve yasaklamalar, siyasal katılımı olanaksız kılacak boyutlardaydı.

Darbe döneminde, daha 1982 Anayasası yürürlüğe girmeden önce oluşturulan ve her türlü örgütlenme özgürlüğünü doğrudan ilgilendiren yasal düzenlemeler (siyasal partilere, toplantı ve gösteri yürüyüşüne ilişkin yasal hükümler gibi), 1982 Anayasası ile anayasal düzeye kavuşma olanağını buldu. Böylece, yasalara uygun Anayasa ortaya çıktı.<sup>(24)</sup>

(20) A. Elif Emre Kaya, “Siyasal Katılma ve Günümüz Demokrasileri Açısından Önemi”, *Maltepe Üniversitesi İletişim Fakültesi Dergisi*, Maltepe Üniversitesi Yayınları, S: 1-2, İstanbul 2002, s.56.

(21) Nükhet Turgut, *Siyasal Muhalefet*, Birey ve Toplum Yayınları, Ankara 1984, s. 189, 190.

(22) Ergun Özbudun, *Anayasalcılık ve Demokrasi*, Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul 2015, s. 50.

(23) Akın Çakın, “Yasa Yapma Süreci ve Sosyal Kontrol (şeffaflık ve katılım)”, *Yasama Dergisi*, S: 9, Mayıs-Haziran-Temmuz-Ağustos 2008, s. 68.

(21) Nükhet Turgut, *Siyasal Muhalefet*, Birey ve Toplum Yayınları, Ankara 1984, s. 189, 190.

(22) Ergun Özbudun, *Anayasalcılık ve Demokrasi*, Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul 2015, s. 50.

(23) Akın Çakın, “Yasa Yapma Süreci ve Sosyal Kontrol (şeffaflık ve katılım)”, *Yasama Dergisi*, S: 9, Mayıs-Haziran-Temmuz-Ağustos 2008, s. 68.

(24) Zafer Üskül, “Yasalara Uygun Anayasa”, *Mülkiyeliler Birliği Dergisi*, S:89, Ekim 1987, s.3-5.

of political participation and freedom of association were blocked. With the 1982 Constitution, an intense regime of restriction was created for all rights and freedoms which would have ensured political participation. Especially in its initial state, the constitutional restrictions and prohibitions were in such dimensions as to make political participation impossible.

During the coup period, the legal regulations that were created even before the 1982 Constitution came into force, and which were directly related to all kinds of freedom of association (such as legal provisions regarding political parties, meetings and demonstration marches) finally found the opportunity to acquire constitutional status with the 1982 Constitution. Thus, the Constitution in accordance with the law came into being.<sup>(24)</sup>

Since 1980, the mentality that prohibition is the rule and freedoms are the exception has prevailed in the government. This mentality, which is based on the assumption that groups or individuals do not have freedoms in matters that fall within the field of activity of the state, corresponds to a totalitarian understanding in essence. The Constitution not only narrowed the area of collective freedoms to a great extent, but also recognized administrative powers regarding the formation and activities of groups exercising collective freedoms at a level which allows for arbitrary exercise of power.<sup>(25)</sup> The powers of the government over rights and freedoms, especially in the first version of the 1982 Constitution, were no longer an exception and became a general rule. The exercise of collective rights, such as the right to assembly, association and strike, was largely left to the discretion of the competent authorities. The provisions of the Constitution included phrases that allowed the governing bodies to suspend or terminate the exercise of these rights and freedoms. As an extension of the 1982 Constitution's strengthening of the executive power, freedom of association was extremely limited.<sup>(26)</sup> At the same time, under the conditions of the coup, the current 1982 Constitution, which was prepared with the assumption that Turkey would constantly live under extraordinary circumstances,<sup>(27)</sup> gave the administration the opportunity to completely suspend the rights and freedoms that allow political participation in the emergency regime.

The prohibitions contained in the general prohibition provision of the Constitution (Article 14) applied in the ordinary period are definitive. In other words, in terms of the prohibitions determined in this provision, the legislator does not have a margin of appreciation, simi-

1980'den itibaren yönetime, yasaklanmanın kural, özgürlüklerin istisnai olduğu zihniyeti hakim olmuştur. Devletin de faaliyet alanına giren konularda, grupların ya da bireylerin özgürlüklerinin olmadığı varsayımına dayanan bu zihniyet, özünde totaliter bir anlayışa karşılık gelmektedir. Anayasa, toplu özgürlükler alanını son derece daraltmakla kalmamış, toplu özgürlükleri kullanan grupların oluşumuna ve faaliyetlerine yönelik olarak yönetim yetkilerini, keyfiliğe olanak sağlayacak düzeyde tanımıştır.<sup>(25)</sup> Yönetimin, özellikle 1982 Anayasası'nın ilk halindeki hak ve özgürlükler üzerindeki yetkileri, istisnai olmaktan çıkmış, genel bir kural haline gelmişti. Toplantı, dernek, grev hakları gibi kolektif hakların kullanımı, büyük oranda yetkili makamların takdirine bırakılmıştı. Anayasa hükümlerinde, yönetim organlarının, bu hak ve özgürlüklerin kullanılmasını durdurmasına ya da son vermesine olanak tanıyan ibarelere yer verilmişti. 1982 Anayasası'nın yürütme erkini güçlendirmesinin uzantısı olarak, örgütlenme özgürlükleri son derece daralmıştı.<sup>(26)</sup> Bununla birlikte, darbe koşullarında, Türkiye'nin sürekli olağanüstü koşullarda yaşayacağı varsayımıyla hazırlanan<sup>(27)</sup> yürürlükteki 1982 Anayasası, siyasal katılıma olanak sağlayan hak ve özgürlükleri, olağanüstü rejimde tamamen askıya alma imkânını yönetime tanımıştır.

Olağan dönemde uygulanan Anayasa'nın genel yasaklama hükmünün (14. madde) içerdiği yasaklar kesin niteliktedir. Yani bu hükümde belirlenen yasaklar bakımından, sınırlama hükümlerinde olduğuna benzer biçimde, yasa koyucunun bir takdir alanı mevcut değildir. Yasa koyucunun, Anayasa'daki yasaklamalar doğrultusunda düzenlemeler yapmak ve yaptırımlarını koymak zorunluluğu vardır.<sup>(28)</sup> "*Temel hak ve hürriyetlerin kötüye kullanılmaması*" başlığı altında düzenlenen bu yasaklayıcı hüküm de, diğer sınırlama hükümleri gibi, Devletin bireye karşı korunması anlayışının, yani 1982 Anayasası'nı ortaya çıkaran temel eğilimin sonuçlarından biridir.

Sınırlama ve yasaklamaların önemli bir boyutunu oluşturan ve temel amacı kitleleri politikadan uzaklaştırmak olan siyasal katılıma ilişkin hak ve özgürlüklere getirilen sınırlamalar ve yasaklamalar, 1982 Anayasasının, aynı zamanda hak ve özgürlüklere ilişkin özünü oluşturmaktadır. 1982 Anayasası'nın hazırlık sürecinde, siyasal faaliyetlere karşı duyulan aşırı tepki, bu faaliyetleri sağlayacak hak ve özgürlükleri engelleme yönünde özel önlemlerin geliştirilmesine neden olmuştur. Hak ve özgürlüklerin sınırlandırılması, yasaklanması, hatta askıya alınması yönündeki genel hükümleri, bireysel-kolektif olmak üzere tüm hak ve özgürlüklere yönelmiştir.

(24) Zafer Üskül, "Yasalara Uygun Anayasa", *Mülkiyeliler Birliği Dergisi*, S:89, Ekim 1987, s.3-5.

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

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

(27) İbrahim Ö. Kaboğlu, "Türkiye'de Anayasal Reformlar Üzerine", *Anayasa Reformları ve Avrupa Anayasası*, Türkiye Barolar Birliği İnsan Hakları Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayını, Ankara 2002, s. 57.

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

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

(27) İbrahim Ö. Kaboğlu, "Türkiye'de Anayasal Reformlar Üzerine", *Anayasa Reformları ve Avrupa Anayasası*, Türkiye Barolar Birliği İnsan Hakları Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayını, Ankara 2002, s. 57.

(28) Necmi Yüzbaşıoğlu, *Türk Anayasa Yargısında Anayasallık Bloku*, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayını, İstanbul 1993, s. 215,216.

lar to the restriction provisions. The legislator is obliged to make regulations and impose sanctions in line with the prohibitions in the Constitution.<sup>(28)</sup> This prohibitive provision, which is regulated under the title of “*not being able to abuse fundamental rights and freedoms*”, is one of the results of the understanding of the protection of the State against the individual, that is, the fundamental tendency which brought forth the 1982 Constitution.

Limitations and prohibitions on rights and freedoms related to political participation, which constitute an important dimension of the overall restrictions and prohibitions and whose main purpose is to distance the masses from politics, also constitute the essence of the 1982 Constitution regarding rights and freedoms. During the preparation process of the 1982 Constitution, the extreme reaction against political activities led to the development of special measures to prevent the rights and freedoms that would ensure these activities. The general provisions of limitation, prohibition and even suspension of rights and freedoms target all rights and freedoms, both individual and collective.

The political activity and cooperation bans imposed on associations, trade unions, cooperatives, foundations, and public institutions until the 1995 constitutional amendments are an instance of this approach. These prohibitions are aimed at preventing the political activities and political participation of pressure groups. In fact, such prohibitions have been in question, even directly for political parties. Another example of this was the provision that was repealed within the scope of the 1995 constitutional amendments, which prohibited political parties from organizing abroad, establishing women’s branches, youth branches or similar organizations.<sup>(29)</sup>

The 1982 Constitution, specifically in its first form, validated the “*interruption*” it envisaged for extraordinary regimes also in terms of collective freedoms in ordinary periods.<sup>(30)</sup> Although they are specific to extraordinary periods, the provisions stipulated by the Constitution for ordinary periods are especially those related to freedom of association. For example, according to the 6<sup>th</sup> paragraph of Article 33 of the Constitution, which regulated the freedom of association in its original form before the 2001 constitutional amendments: “*associations can be dissolved by the decision of a judge in cases stipulated by law. In cases where delay is inconvenient for the protection of the indivisible integrity of the state with its territory and nation, national security, national sovereignty, public order, the rights and freedoms of others, and the prevention of crimes, it may be suspended from activity by the order of the authority authorized by law until the decision of the judge.*” In its orig-

1995 Anayasa değişikliklerine kadar, dernek, sendika, kooperatif, vakıf, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları için getirilen siyasal faaliyet ve işbirliği yasakları bu yaklaşımın örneğini oluşturmuştur. Bu yasaklar, baskı gruplarının siyasal faaliyetlerini, siyasal katılımını önlemek amaçlıdır. Aslında bu yönlü yasaklar, doğrudan siyasal partiler için bile söz konusu olmuştur. Yine 1995 Anayasa değişiklikleri kapsamında yürürlükten kaldırılan, siyasal partilerin yurtdışında örgütlenmelerini, kadın kolu, gençlik kolu ve benzeri kuruluşları kurmalarını yasaklayan hüküm bunun örneğini oluşturuyordu.<sup>(29)</sup>

1982 Anayasası, özellikle ilk haliyle, kolektif özgürlükler bakımından olağan dönemlerde de, olağanüstü rejimler için öngördüğü “*durdurma*”yı geçerli kılmıştır.<sup>(30)</sup> Olağanüstü dönemlere özgü olduğu halde Anayasası’nın olağan dönemler için öngördüğü hükümler özellikle örgütlenme özgürlüğüne ilişkin olanlardır. Örneğin, 2001 Anayasa değişikliklerinden önceki ilk haliyle dernek kurma özgürlüğünün düzenlendiği Anayasa’nın 33. maddesinin 6. fıkrasına göre: “*Dernekler, kanunun öngördüğü hallerde hakim kararıyla kapatılabilir. Devletin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğünün, milli güvenliğin, milli egemenliğin, kamu düzeninin, başkalarının hak ve hürriyetlerinin korunması ve suçların önlenmesi bakımlarından gecikmesinde sakınca bulunan hallerde, hakim kararına kadar kanunen yetkili kılınan merciin emriyle faaliyetten alınabilir.*” İlk haliyle Anayasa’nın 34. maddesinin 4. fıkrası ise; yetkili makama, kamu düzenini ciddi şekilde bozacak olayların çıkması veya milli güvenlik gereklerinin ihlal edilmesi veya Cumhuriyetin ana niteliklerini yok etme amacını güden fiillerin işlenmesinin kuvvetle muhtemel bulunduğu kanaati oluştuğunda, belirli bir toplantı ve gösteri yürüyüşünü yasaklayabilme veya iki ayı geçmemek üzere erteleyebilme yetkisini tanımaktaydı. Toplantı ve gösteri yürüyüşü hakkı örneğinde ayrıca, Anayasa tarafından tanınan, mülki amirlerin toplantı ve gösteri yürüyüşü yapılacak yeri saptama yetkisi, hakkın kullanımından beklenen etkinin ortadan kalkmasına, aynı zamanda ifade özgürlüğünün kullanımına engel olarak, bu hakkın kullanımının etkisini ve işlevini ortadan kaldırmaktaydı.<sup>(31)</sup> Bu tür hükümler, siyasal katılımı sağlayacak hak ve özgürlükleri 1980’den itibaren yıllarca engellemiş, baskı gruplarını son derece zayıf halde tutmuştur.

(28) Necmi Yüzbaşıoğlu, *Türk Anayasa Yargısında Anayasallık Bloku*, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayını, İstanbul 1993, s. 215,216.

(29) Tanör, *İki Anayasa...* s. 142.

(30) İbrahim Ö. Kaboğlu, *Kolektif Özgürlükler*, Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Diyarbakır 1989, s. 248, 249.

(29) Tanör, *İki Anayasa...* s. 142.

(30) İbrahim Ö. Kaboğlu, *Kolektif Özgürlükler*, Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Diyarbakır 1989, s. 248, 249.

(31) *Türkiye’de Demokratikleşme Perspektifleri*, TÜSIAD Yayını, İstanbul 1997, s. 144.

inal form, the 4<sup>th</sup> paragraph of Article 34 of the Constitution authorized the competent authority to prohibit a certain meeting or demonstration or to postpone it for a period not exceeding two months, when it was considered highly probable that events that would seriously disturb public order or that would violate national security requirements would take place, or when acts aimed at destroying the essential characteristics of the Republic would be committed. In the instance of the right to assembly and demonstration, the power of the civil authorities to determine the place of meeting and demonstration, which is recognized by the Constitution, served to undermine the effect and function of the exercise of this right.<sup>(31)</sup> For many years now since 1980, such provisions have hindered the rights and freedoms that would ensure political participation, keeping pressure groups extremely weak.

With the aim of overcoming the obstacles to political participation to some extent, the first comprehensive amendments to the 1982 Constitution were made with the 1995 constitutional amendments. However, these changes ultimately fell far short of what was intended. The 1995 amendments overcame the limitation system, which was envisaged by the 1982 Constitution to keep the masses out of politics but had rather turned into a pattern of prohibitions in terms of collective freedoms. For example, the 1995 amendments aimed to facilitate the establishment of trade unions, to remove the prohibitions on the right to strike, which should not be included in the Constitution, and to include the rights of public officials to unionize, collective bargaining and strike within the scope of the Constitution.<sup>(32)</sup> However, contrary to what was intended, the amendments fell short of expectations and even limited some freedoms. For example, with the regulation “*they can only form union organizations among themselves*”, regarding the union rights of civil servants who obtained their right to unionize through judicial decisions before the constitutional amendments, the means of the unions of workers and civil servants to jointly organize were removed. The right to collective bargaining in the amendment proposal was reduced to the right to “*collectively negotiate*” in the amendment. Moreover, with the 1995 constitutional amendment, no favourable step was taken in terms of civil servants’ right to participate in the administration.<sup>(33)</sup>

The second comprehensive change in the field of rights and freedoms that would ensure political participation took place with the 2001 Constitutional amendments. These amendments were mostly aimed at securing the rights and freedoms in the Constitution and ensuring their use. Although the extent to which the intended result was achieved is

(31) Türkiye’de Demokratikleşme Perspektifleri, TÜSİAD Yayını, İstanbul 1997, s. 144.

(32) İbrahim Ö. Kaboğlu, “Hukuk Kalıbında Yoğrulmuş Devlet Anayasa ve Toplum”, Cumhuriyet Gazetesi, 10 Aralık 1996, s. 12.

(33) Ekrem Ali Akartürk, 1995 Anayasa Değişikliği Işığında Memurların Sendikal Hakları, Alkım Yayını, İstanbul 1998, s. 84-86.

Siyasal katılım önündeki engellerin bir ölçüde aşılması hedefiyle, 1982 Anayasasında ilk kapsamlı değişiklikler, 1995 Anayasal değişiklikleri ile yapıldı. Ancak bu değişiklikler sonuçta, siyasal olarak hedeflenenin oldukça gerisinde kalmıştı. 1995 değişiklikleri, 1982 Anayasası’nın, kitleleri siyasetin dışında tutmak amacıyla öngördüğü ve toplu özgürlükler yönünden yasaklar örgüsüne dönüşmüş olan sınırlama sisteminin aşılmasını; örneğin, sendikaların kuruluşunun kolaylaştırılması, grev hakkı konusundaki Anayasa’da yer almaması gereken yasakların ayıklanmasını, kamu görevlilerinin sendika, toplu sözleşme ve grev haklarının Anayasa kapsamına alınmasını hedeflemekteydi.<sup>(32)</sup> Bununla birlikte; hedeflenenin aksine yapılan değişiklikler, beklenenin gerisinde, hatta bazı özgürlükleri daraltıcı nitelikte kaldı. Örneğin, Anayasa değişikliklerinden önce sendikalaşma hakkını yargı kararları sayesinde elde eden memurların sendikal hakları ile ilgili, “*sendikal örgütlenmeyi ancak aralarında oluşturabilecekleri*” düzenlemesi ile işçi ve memur sendikalarının ortak örgütlenme yolu tıkanmış oldu. Değişiklik önergesinde yer alan toplu sözleşme hakkı, gerçekleşen değişiklikte “*toplular görüşme*” hakkına indirgenmişti. Ayrıca, 1995 Anayasa değişikliği ile memurların yönetime katılma hakkı açısından da olumlu bir adım atılmamıştı.<sup>(33)</sup>

Siyasal katılımı sağlayacak hak ve özgürlükler alanında ikinci kapsamlı değişiklik, 2001 Anayasa değişiklikleri ile gerçekleşti. Bu değişiklikler büyük oranda, Anayasa’da yer alan hak ve özgürlüklerin güvenceye kavuşturulması ve kullanımının sağlanmasına yönelikti. Amaçlanan sonuca ne derece ulaşıldığı ayrı bir tartışma konusu olmakla birlikte, 1982 Anayasası’nın başlangıçta hedeflediğinin tersi yönde önemli değişiklikleri içerdiği için, yetersiz de olsa olumluydu.

2001 Anayasa değişiklikleri kapsamında, genel sınırlama yerine, temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılmasında ilkeleri belirleyen bir içerik kazanması sağlandı. Sınırlama nedenleri hak ve özgürlüklerin yer aldıkları ilgili maddelere yerleştirilerek, özgürlüklerin niteliklerine göre farklılaştırılmış sınırlama rejimine geçildi.<sup>(34)</sup> Hak ve özgürlüklerin önünün açılması bakımından bu değişiklikler, demokratik siyasal katılım açısından da olumlu adımlardı. Ancak beraberinde, siyasal katılımı sağlayan hak ve özgürlükleri düzenleyen hükümlerde yapılan tersi yöndeki değişiklikler, bu olumlu adımların son derece sınırlı kalmasına neden oldu.<sup>(35)</sup>

(32) İbrahim Ö. Kaboğlu, “Hukuk Kalıbında Yoğrulmuş Devlet Anayasa ve Toplum”, Cumhuriyet Gazetesi, 10 Aralık 1996, s. 12.

(33) Ekrem Ali Akartürk, 1995 Anayasa Değişikliği Işığında Memurların Sendikal Hakları, Alkım Yayını, İstanbul 1998, s. 84-86.

(34) Yılmaz Aliefendioğlu, “2001 Yılı Anayasa Değişikliklerinin Temel Hak ve Özgürlüklerin Sınırlandırılmasına Getirdiği Yeni Boyut”, Anayasa Yargısı 19, Antalya 2002, s. 154.

(35) İbrahim Ö. Kaboğlu, Özgürlükler Hukuku, 6.Baskı, İmge Kitabevi, Ankara 2002, s. 477, 480.

a separate matter, it was a favourable development nonetheless, if insufficiently so, as it included significant changes in the opposite direction of what the 1982 Constitution initially aimed for.

Within the scope of the 2001 Constitutional amendments, the general bent of the content was that it determined the principles at work in the limitation of fundamental rights and freedoms instead of general restrictions. The reasons for restriction were placed in the relevant articles on rights and freedoms, and a differentiated restriction regime was introduced according to the characteristics of freedoms.<sup>(34)</sup> In terms of paving the way for rights and freedoms, these changes were also favourable steps in terms of democratic political participation. However, the opposite changes made in the provisions regulating the rights and freedoms that ensure political participation caused these favourable steps to be extremely limited.<sup>(35)</sup>

Within the scope of the 2010 constitutional amendments, some favourable changes were made, specifically in reference to collective social rights, such as the repeal of the provision stating that workers cannot be members of more than one union at the same time and in the same line of work. Regulations have been introduced regarding the right of civil servants and other public officials to make collective agreements. Prohibitions on strikes and lockouts for political purposes, solidarity strikes and lockouts, general strikes and lockouts, occupation of workplaces, slowdowns, reductions in productivity and other resistances were abolished. However, the 2010 constitutional amendments did not include a regulation on the right of public servants to strike, which is recognized by contemporary democratic constitutions, even though it gave the right to collective bargaining to public officials.<sup>(36)</sup>

Freedom of collective communication, one of the instruments of the right to information, which also prepares the groundwork for political participation, has also been severely restricted since 1980. The Turkish Radio and Television Corporation has become dependent on the ruling power since 1980. With the amendment made in Article 133 of the Constitution in 1993, it was aimed to ensure the use of the freedom of audio-visual communication and to abolish the state monopoly over publications and broadcasts to this end. However, the Radio-Television Supreme Council (RTÜK), which was formed after this change,

2010 Anayasa değişiklikleri kapsamında kolektif sosyal haklar açısından, işçilerin aynı zamanda ve aynı iş kolunda birden fazla sendikaya üye olunamaz şeklindeki hükmün yürürlükten kaldırılması gibi bazı olumlu değişikliklere gidildi. Memurların ve diğer kamu görevlilerinin de toplu sözleşme yapma hakkına sahip olduğuna dair düzenlemeler getirildi. Siyasal amaçlı grev ve lokavt, dayanışma grevi ve lokavtı, genel grev ve lokavt, iş yeri işgali, işi yavaşlatma, verim düşürme ve diğer direnişlere ilişkin yasaklar yürürlükten kaldırıldı. Ancak 2010 Anayasa değişiklikleri, kamu görevlilerine toplu sözleşme hakkı tanıdığı halde, çağdaş demokratik anayasaların tanıdığı, kamu görevlilerinin grev hakkı konusunda bir düzenlemeye yer vermedi.<sup>(36)</sup>

Siyasal katılıma zemin hazırlayacak olan bilgilenme hakkının araçlarından toplu iletişim özgürlüğü de 1980'den itibaren son derece kısıtlanmıştır. Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumu, 1980'den itibaren siyasal iktidara bağımlı hale geldi. 1993 yılında Anayasa'nın 133. maddesinde yapılan değişiklikle, görsel-işitsel iletişim özgürlüğünün kullanımını sağlamayı ve bu amaca yönelik yayınlar bakımından devlet tekeli ortadan kaldırmayı amaçlanmıştır. Ancak bu değişikliğin ardından oluşturulan Radyo-Televizyon Üst Kurulu (RTÜK), oluşumu ve işleyişi bakımından farklı sorunları beraberinde getirdi.<sup>(37)</sup> Anayasa'nın 28. maddesinde düzenlenen basın özgürlüğü, 2001 Anayasa değişiklikleri kapsamında olumlu yönde değişmiş olsa da, madde içeriğinde 26. ve 27. maddelerine de göndermede bulunmuş olması, aşamalı bir şekilde, "giriftir bir sınırlama ve yasaklama ağı" getirmektedir. Bu nedenle basın özgürlüğü açısından genel sınırlama hükmünün yürürlükten kalkmış olması, sınırlama ve yasaklamalarda bir iyileştirme sağlamamıştır. Dağıtım önlebilmekte, yayın yasağı konabilmekte, yayınlar toplatılabilmekte, süreli yayınlar kapatılabilmektedir.<sup>(38)</sup>

Sonuç olarak, Anayasa'nın çeşitli zamanlardaki kapsamlı değişikliklerinde hak ve özgürlüklerin önünü açma yönünde bir takım iyileştirme çabalarına girilse de, özellikle kolektif hak ve özgürlükler bakımından gerçek anlamda bir dönüşüm sağlanamadı. Siyasal katılım olanağı sağlayacak olan hak ve özgürlüklerin kullanımı yönünde yapılan tüm Anayasa değişiklikleri de, öz itibarıyla 1982 Anayasası'nda siyasal katılımın önünü açmaya yetmedi.

(34) Yılmaz Aliefendioğlu, "2001 Yılı Anayasa Değişikliklerinin Temel Hak ve Özgürlüklerin Sınırlandırılmasında Getirdiği Yeni Boyut", *Anayasa Yargısı* 19, Antalya 2002, s. 154.

(35) İbrahim Ö. Kaboğlu, *Özgürlükler Hukuku*, 6.Baskı, İmge Kitabevi, Ankara 2002, s. 477, 480.

(36) İbrahim Ö. Kaboğlu, "Anayasa'da Sosyal Haklar: Alanı ve Sınırları", *Anayasal Sosyal Haklar*, Editör: İbrahim Ö. Kaboğlu, Legal Yayınları, İstanbul 2012, s. 26.

(36) İbrahim Ö. Kaboğlu, "Anayasa'da Sosyal Haklar: Alanı ve Sınırları", *Anayasal Sosyal Haklar*, Editör: İbrahim Ö. Kaboğlu, Legal Yayınları, İstanbul 2012, s. 26.

(37) Ersan İlal, "Türkiye'de Radyo-Televizyon Yayınlarına İlişkin Anayasal ve Yasal Düzenlemeler: Bir Yanlışlıklar Güldürüsü", *Maltepe Üniversitesi İletişim Fakültesi Dergisi*, Y:1, İstanbul 2000, s. 4,5.

(38) Kaboğlu, *Özgürlükler Hukuku*,...s. 504, 505.

brought about different problems in terms of its formation and functioning.<sup>(37)</sup> Although the freedom of the press regulated in Article 28 of the Constitution has changed favourably within the scope of the 2001 Constitutional amendments, the reference to Articles 26 and 27 in the content of the article gradually brings about an “*intricate web of restrictions and prohibitions*”. For this reason, the repeal of the general restriction provision in terms of freedom of the press did not provide any improvement in restrictions and prohibitions. Distribution can be prevented, publication bans can be imposed, publications can be confiscated, periodicals can be closed.<sup>(38)</sup>

As a result, although some improvement efforts were made to pave the way for rights and freedoms in the comprehensive amendments of the Constitution at various times, no real transformation could be achieved, especially in terms of collective rights and freedoms. All the constitutional amendments made for the exercise of the rights and freedoms that would provide the opportunity for political participation were, in essence, not enough to pave the way for political participation in the framework of the 1982 Constitution.

There is no possibility of democratic political participation and the ruling power to be directed by different democratic formations. This situation plays a large part in how Turkish society faces widespread problems even in terms of the minimum conditions required by democracy.

In the last two decades, democracy in Turkey has experienced a gradual erosion despite some favourable developments; moreover, this erosion is due to the elected government and its promises to democratize the country. In the final analysis, the minimum conditions required for democracy, such as the separation of powers, the independence of the judiciary and the protection of the area of freedoms have been abolished. In the light of comparative academic studies, it is claimed that there has been a “*democratic backsliding*” in Turkey and as a result, a transition to elective authoritarianism has occurred.<sup>(39)</sup>

Demokratik siyasal katılımın ve iktidarın farklı demokratik oluşumlar eliyle yönlendirilmesi olanakları bulunmamaktadır. Bu durumun, Türkiye’de toplumun, demokrasinin gerektirdiği minimum koşullar bakımından bile giderek derinleşen sorunlarla karşı karşıya kalmasındaki payı büyüktür.

Türkiye’de son yirmi yıl içinde demokrasinin, bazı olumlu gelişmelere rağmen kademeli bir aşınma yaşadığı, üstelik bu aşınmanın, ülkeyi demokratikleştireceğini vadeden seçilmiş iktidardan kaynaklandığı; son aşamada ise, kuvvetler ayrılığının, yargı bağımsızlığının, özgürlükler alanının korunması gibi demokrasinin asgari koşullarının ortadan kaldırıldığı gözlenmektedir. Karşılaştırmalı akademik çalışmalar ışığında, Türkiye’de “*demokratik geri kayma*”nın yaşandığı ve bunun sonucunda seçimli otoriterliğe geçildiği iddia edilmektedir.<sup>(39)</sup>

(37) Ersan İlal, “Türkiye’de Radyo-Televizyon Yayınlarına İlişkin Anayasal ve Yasal Düzenlemeler: Bir Yanlışlıklar Güldürüsü”, Maltepe Üniversitesi İletişim Fakültesi Dergisi, Y:1, İstanbul 2000, s. 4,5.

(38) Kaboğlu, Özgürlükler Hukuku,...s. 504, 505.

(39) M. Somer-S. Korkmaz-E. Şar, *Demokrasiye Geçiş için İttifak ve Mutabakat Senaryoları*, Türkiye Sosyal Ekonomik Siyasal Araştırmalar Vakfı (TÜSES), İstanbul 2021, s. 8,9.

(39) M. Somer-S. Korkmaz-E. Şar, *Demokrasiye Geçiş için İttifak ve Mutabakat Senaryoları*, Türkiye Sosyal Ekonomik Siyasal Araştırmalar Vakfı (TÜSES), İstanbul 2021, s. 8,9.

## THE CONTRIBUTION OF HORIZONTAL POWER SHARING TO DEMOCRATIC FUNCTIONING AND SOCIAL PEACE

### Obstacles to Local Autonomy

Transferring the powers of the centre to the administrative units at the local level is vertical power sharing. One of the most important ways of balancing political power in democratic countries is the sharing of power between the central and local governments. The reason for the weakness of local governments in Turkey is the concentration of administrative powers in the centre, and the lack of transfer of power to the local. This situation is mostly due to the constitutional and legal regulations. The administration is central and the principle of locality, which is a requirement of democracy, is not applied in the administration.

In Turkey, the Constitutional arrangements relating to local governments are also contrary to the European Charter of Local Self-Government, to which Turkey is a party. Within the scope of the European Union membership process carried out in the early 2000s, the European Regional and Local Authorities Congress, which was established under the Council of Europe, identified various problems related to local governments in the administrative system in Turkey. To this end, some constitutional provisions were emphasized. At the forefront of these provisions was the provision of Article 127, which placed local governments within the “*principle of the integrity of the administration*”. It was reminded that Article 127 of the Constitution should be brought in line with the European Charter of Local Self-Government. Based on Article 127 of the Constitution, it was determined that the central government’s extended tutelary control over local governments contradicted the principle of locality emphasized in the European Charter of Local Self-Government. It was emphasised that Turkey must accept provisions that cover issues such as local governments determining their own internal organization, financial resources, discretionary powers over financing, forming and joining unions, cooperating with institutions in different states, and using judicial remedies regarding the protection of self-government powers, which it did not find appropriate to ratify in the European Charter of Local Self-Government.<sup>(40)</sup> Within the framework of the determined issues, Turkey was asked to make some changes in the basic structure of the administrative system. Indeed, the regulations on local governments, especially the Constitution in Turkey, are in violation of European standards and in this context, the European Charter of Local Self-Government. This is because the principle of locality in administration, which is a requirement of democracy, is not applied.

(40) 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>

## DIKEY YETKİ PAYLAŞIMININ DEMOKRATİK İŞLEYİŞ VE TOPLUMSAL BARIŞA KATKISI

### Yerel Özerklik Önündeki Engeller

Merkeze ait yetkilerin yerel düzeydeki yönetim birimlerine aktarılması, dikey yetki paylaşımı anlamına gelmektedir. Demokratik ülkelerde siyasi iktidarın dengelenmesinin en önemli yollarından biri, merkezin yerel yönetimlerle yetki paylaşımıdır. Türkiye’de yerel yönetimlerin zayıflığının nedeni, yönetim yetkilerinin merkezde toplanması ve yerele yetki aktarımının olmamasıdır. Bu durum büyük oranda, Anayasal-yasal düzenlemelerden kaynaklanmaktadır. Yönetim merkezidir ve demokrasinin gereği olan yönetimde yerellik ilkesi uygulanmamaktadır.

Türkiye’de, yerel yönetimlere ilişkin Anayasal düzenlemeler, Türkiye’nin taraf olduğu Yerel Yönetimler Şartı’na da aykırı durumdadır. 2000’li yılların başında sürdürülen Avrupa Birliği üyelik süreci kapsamında, Avrupa Konseyi’ne bağlı oluşturulan Avrupa Bölgesel ve Yerel Yönetimler Kongresi, Türkiye’deki yönetim sisteminde yerel yönetimlerle ilgili çeşitli sorunları saptamıştı. Bu doğrultuda bazı Anayasa hükümleri üzerinde durulmuştu. Bu hükümlerin başında, yerel yönetimleri “idarenin bütünlüğü ilkesi” içine yerleştiren 127. madde hükmü gelmekteydi. Anayasa’nın 127. maddesinin Avrupa Yerel Yönetimler Şartı’na uygun hale getirilmesi gereği hatırlatılmıştı. Anayasa’nın 127. maddesine dayanarak, merkezi hükümetin, yerel yönetimler üzerinde genişletilmiş bir vesayet denetimini yürütüyor olmasının, Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nda vurgulanan yerellik ilkesine ters düştüğü belirlenmişti. Türkiye’nin, Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nda onaylamayı uygun bulmadığı; yerel yönetimlerin, iç örgütlenmelerini kendilerinin belirlemesi, mali kaynakları, finansman üzerinde takdir yetkileri, birlik kurabilme ve birliklere katılabilme, farklı devletlerdeki kurumlarla işbirliği ve özerk yönetim yetkilerinin korunmasına ilişkin yargısal yolların kullanılabilmesi gibi konuları içeren hükümleri de kabul etmesi gereği vurgulanmıştı.<sup>(40)</sup> Belirlenen konular çerçevesinde Türkiye’den, yönetim sisteminin temel yapısında bazı değişiklikler yapması istenmişti. Gerçekten Türkiye’de başta Anayasa olmak üzere, yerel yönetimlere ilişkin düzenlemeler, Avrupa standartlarına ve bu bağlamda Yerel Yönetimler Şartı’na aykırı durumdadır. Çünkü, demokrasinin gereği olan yönetimde yerellik ilkesi uygulanmamaktadır.

(40) 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>



In Turkey, centralism in the administration, which has been widely discussed since the beginning of the 2000s, has not yet been eliminated and is in fact becoming more and more entrenched. Within the scope of the process in which harmonization with the European Union was prioritized, the “Law on the Basic Principles and Restructuring of Public Administration”<sup>(41)</sup> was prepared with a view to a radical transformation in the administrative structure. However, after the President of the period sent this law back to the Turkish Grand National Assembly for reconsideration, the discussions on the transformation of the administrative structure were also shelved. This law, written in 2004, was removed in its entirety from the agenda by the ruling party, as the Justice and Development Party’s (AK Party) power became consolidated, and it adopted the centralist administrative approach.<sup>(42)</sup> The main rationale for the draft of this Law, which aimed at a democratic transformation in the administrative structure, was explained as follows:

*“The need for restructuring, which has been discussed for many years and has been brought up from time to time by the bureaucracy and political authorities in various ways, has now gone beyond being a necessity and has turned into an absolute requirement. Our country’s achievement of the position it deserves in the global competitive environment and the increase in the welfare level of our people are directly related to this change. The restructuring, which has been discussed for many years and has been the subject of various unrealised plans, should not be delayed any longer. Considering the accumulation of the costs of the current inefficient structure and the fact that a delayed restructuring will cause more harmonization problems, it is the common responsibility of all sectors to implement this reform as soon as possible by showing political determination and social support”.*

When the said Law, which aimed to radically transform the administrative structure, did not enter into force, different legal initiatives were taken within the framework of strengthening local governments. In this direction, “The Law on Amending the Metropolitan Municipality Law and Some Laws and Decrees with the Force of Law” was enacted. This law, which was purported to have been made in order to strengthen local governments, was actually considered to be a law that further strengthened the central government due to the regulations it contained.

As a result, although some reform efforts were initiated in Turkey for the transfer of authority to the local level within the scope of the European Union process, all efforts in

(41) 15.7.2004 tarihli 5227 Sayılı “Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun”.

(42) Turan Yıldırım, “Merkeziyet/ademi merkeziyet ilişkisi düzenlenirken hangi ölçütler esas alınmalıdır”, *Türkiye’nin Anayasa Gündemi*, İletişim Yayınları, İstanbul 2018, s. 319.

Türkiye’de, 2000’li yılların başından itibaren çokça tartışılan yönetimde merkeziyetçilik ortadan kaldırılamadığı gibi giderek daha fazla genişlemektedir. Avrupa Birliği ile uyumun öncelendiği süreç kapsamında, idari yapıda radikal bir dönüşüm yönünde, “Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun”<sup>(41)</sup> hazırlandı. Ancak dönemin Cumhurbaşkanı’nın bu kanunu, Türkiye Büyük Millet Meclisi’ne tekrar görüşülmek üzere geri göndermesi üzerine, idari yapılanmanın dönüştürülmesi ile ilgili tartışmalar da rafa kaldırıldı. 2004 yılında hazırlanan bu Kanun da, Adalet ve Kalkınma Partisi (AKP) iktidarının güçlenmesi ve merkezi yönetim anlayışının daha fazla benimsenmesiyle birlikte, iktidar partisi tarafından tamamen gündemden kaldırıldı.<sup>(42)</sup> Yönetim yapılanmasında demokratik bir dönüşümü amaçlayan bu Kanunun tasarısının ana gerekçesinde şu açıklamalara yer verilmiştir:

*“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”.*

İdari yapıda kökten dönüşümü hedefleyen söz konusu Kanun yürürlüğe girmeyince, yerel yönetimlerin güçlendirilmesi çerçevesinde hukuksal düzlemde farklı girişimler oldu. Bu doğrultuda, “Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” yapıldı. Yerel yönetimleri güçlendirmek için yapıldığı ileri sürülen bu Kanun ise, içerdiği düzenlemeler nedeniyle gerçekte, merkezi yönetimi daha da güçlendiren bir kanun olarak değerlendirildi.

Sonuçta, Avrupa Birliği süreci kapsamında Türkiye’de yerele yetki aktarımı yönünde bir takım reform çalışmaları başlatılsa da bu yönlü tüm çabalar akamete uğradı. Sonraki dönemlerde ise, yerel yönetimlerin gelişmesi ve kaynakları da, ulusal düzeyde iktidardaki siyasi partinin güçlenmesi ve iktidarda kalmanın yolu olarak kullanıldı. Demokratikleşme yerine kollamacılık, korumacılık ilişkilerinin yaygınlaşmasına yol açtı.<sup>(43)</sup> Türkiye’de

(41) 15.7.2004 tarihli 5227 Sayılı “Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun”.

(42) Turan Yıldırım, “Merkeziyet/ademi merkeziyet ilişkisi düzenlenirken hangi ölçütler esas alınmalıdır”, *Türkiye’nin Anayasa Gündemi*, İletişim Yayınları, İstanbul 2018, s. 319.

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

this direction failed. In the following periods, the development and resources of local governments were also used as a way to strengthen the ruling political party at the national level and to stay in power. Protectionism instead of democratization led to the spread of relations based on protectionism.<sup>(43)</sup> Practices regarding public favouritism in Turkey increased much more with the Presidential Government System and turned into a monopoly in public administration.<sup>(44)</sup>

With the implementation of the state of emergency on July 21<sup>st</sup>, 2016, the understanding of administration through decrees became established in Turkey. This in itself had an effect that made the central administration mentality permanent. The local government's sphere of influence, on the other hand, has become almost entirely abolished through these decrees in question. The State of Emergency Decree No. 674, which entered into force on September 1<sup>st</sup>, 2016, brought important changes regarding municipalities took effect. Practices such as “*appointing trustees to municipalities*” were implemented. Although the aforementioned decree-law was made for the extraordinary period, it became a law after being discussed in the Parliament and was permanently applied. With regard to the appointment of trustees, the enactment of a decree law that was created in the extraordinary period and its application to the ordinary period is an unlawful situation that eliminates the possibilities of local democracy. With the extraordinary period arrangement, the local powers were seized by the centre in a way contrary to the democratic process, and the right to elect and be elected by the people was thus violated.<sup>(45)</sup>

Although such extensive regulations regarding terrorist acts supported by municipalities were made with the Decree Law No. 674, the concepts of terrorist act and violence were not defined clearly enough in the content of the Decree. These concepts can be used in quite different contexts. Judicial review regarding acts of terrorism and violence is excluded from the control mechanism. It has been made possible to remove the elected local representatives from office with a finalized court decision, even if there is no penalty. Court decisions have been replaced by the discretion of the political power, and such powers are used with political motives. Systematically applied appointments by tutelary authorities instead of mayors eliminated the already very limited areas of local autonomy. For this reason, when the possibilities of taking steps towards democratization come to the fore, the legal regulations

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

(44) Akartürk-Küçük, *Güçlendirilmiş Parlamenter Sistem*, ...s. 70, 72.

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

kasusal kayırmacılığa ilişkin uygulamalar, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemiyle birlikte çok daha fazla artış göstererek, kamu yönetiminde tekelleşmeye dönüştü.<sup>(44)</sup>

21 Temmuz 2016'da yürürlüğe giren olağanüstü hal uygulaması ile birlikte Türkiye'de, kararname yoluyla yönetim anlayışı gelişmiş oldu. Bu durum kendi başına merkezi yönetim anlayışını kalıcı hale getiren bir etki yarattı. Kararnameler yoluyla yerel yönetim alanı ise neredeyse ortadan kaldırılır hale geldi. 1 Eylül 2016'da yürürlüğe giren 674 sayılı Olağanüstü Hal Kanun Hükmünde Kararname ile Olağanüstü Hal Döneminde belediyelerle ilgili önemli değişiklikler gerçekleşti. Bu yolla, “*belediyelere kayyım atanması*” şeklindeki uygulamalar hayata geçirildi. 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 uygulanması, yerel demokrasi olanaklarını ortadan kaldıran hukuka aykırı bir durumdur. Olağanüstü dönem düzenlemesiyle, yerele ait yetkiler, demokratik işleyişe aykırı bir şekilde merkez tarafından alınarak, kayyım atanan belediyelerin halk tarafından seçilmişleri bakımından seçme ve seçilme hakları da ortadan kaldırılmış oldu.<sup>(45)</sup>

674 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile, belediyelerin destek oldukları terör eylemlerine ilişkin bu kadar geniş düzenlemeler yapılmasına karşın, kararname içeriğinde, terör eylemi ve şiddet kavramları yeterince açık biçimde tanımlanmamıştır. Bu kavramlar oldukça farklı bağlamlarda kullanılabilir. Terör eylemleri ve şiddete ilişkin olarak yargısal denetim, denetim mekanizmasının dışında bırakılmaktadır. Seçimle işbaşına gelmiş yerel temsilcilerin kesinleşmiş bir mahkeme kararı ile ceza hükmü olmasa da görevden uzaklaştırılması mümkün kılınmıştır. Mahkeme kararlarının yerini Siyasal iktidarın takdiri almıştır ve bu yönlü yetkiler siyasi saiklerle kullanılmaktadır. Sistematik bir şekilde uygulanan, belediye başkanları yerine vesayet makamlarınca atama yapılması, zaten oldukça sınırlı olan yerel özerklik alanlarını ortadan kaldırmıştır. Bu nedenle, demokratikleşme yönünde adım atılması olanakları gündeme geldiğinde, “*kayyım atanması*” sonucunu sağlayacak yasal düzenlemeler, ortadan kaldırılması gereken ilk düzenlemelerdendir.

674 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile aynı zamanda, yerel yönetimlerin özerkliğine doğrudan bir müdahale olarak gerçekleşen atamalara ilişkin bir düzenlemeye gidilmiştir. Bu Kararname ayrıca, yerel yönetimlerin varlık nedenlerine müdahale

(44) Akartürk-Küçük, *Güçlendirilmiş Parlamenter Sistem*, ...s. 70, 72.

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

that would result in the “*appointment of trustees*” are among the first regulations that should be abolished.

At the same time, with the Decree Law No. 674, an arrangement was made regarding the appointments that took place as a direct intervention in the autonomy of local governments. This Decree also introduced rules regarding the strengthening of Investment Monitoring and Coordination Departments, which could be interpreted as an intervention to the existence of local governments. These departments only carry out their work in line with the request of ministries and other central government institutions. In addition, the provision that limits the local autonomy the most states that

*“In cases where it is determined that the investments and services that should be carried out by the public institutions and organizations in the province are disrupted and that this situation adversely affects the health, peace and well-being of the people, and public order and security”*

governors can perform these services.<sup>(46)</sup>

In the Presidential Government System, many regulations were made for local governments through the Presidential Decrees, thus bypassing the need for the Parliament to enact laws. Moreover, these decrees were of the type that stipulated the tutelary authority of the centre over the local governments. In fact, the use of this power by presidential decrees also contradicts the obligation that the administrative tutelage powers of the centre should only be made by law in accordance with Article 127 of the Constitution. Presidential Decrees, which provide the ministries with tutelage over local governments, are also against the Constitution in this respect.<sup>(47)</sup> In addition, such regulations and practices in this direction, which make centralization even stronger by disabling the Assembly, are the main obstacles to democratization in Turkey.

The pandemic process has confirmed the conviction that beyond the central policies, determining the local needs separately and activating the local opportunities directly will facilitate the elimination of such disasters. For example, central monitoring of citizens regarding their health was largely perceived as a restriction of security and human rights. On the other hand, the local authorities' follow-up on health was perceived only as a service. For Turkey, the pandemic process also made the drawbacks and shortcomings of the centralist governmental approach more visible. The fact that the transfer of authority to the local is mandatory in the administrative functioning and in the effective and fair delivery of services has proved itself yet again in various aspects and in a striking way.

(46) 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.

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

olarak yorumlanabilecek biçimde, Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları'nın güçlendirilmesiyle ilgili kuralları getirdi. Bu başkanlıklar, bakanlıklar ve diğer merkezi yönetim kuruluşlarının isteği doğrultusunda ancak çalışmalarını yürütmektedirler. Bunların yanında, yerel özerkliği en fazla daraltan hüküm:

*“İldeki kamu kurum ve kuruluşlarınca yürütülmesi gereken yatırım ve hizmetlerin aksadığının ve bu durumun halkın sağlığını, huzur ve esenliğini ve kamu düzeni ile güvenliğini olumsuz etkilediğinin tespit edildiği durumlarda”,*

bu hizmetleri valilerin yerine getirebileceğine ilişkin hüküm oldu.<sup>(46)</sup>

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile Meclisin kanun çıkarmasına ihtiyaç kalmadan yerel yönetimlere yönelik çok fazla düzenleme yapıldı. 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 yapıma zorunluluğuna da aykırılık taşımaktadır. Bakanlıklara, yerel yönetimler üzerinde vesayet yetkisi sağlayan Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri bu yönüyle Anayasa'ya da aykırıdır.<sup>(47)</sup> Bunun yanında Meclisi de devre dışı bırakarak merkezileşmeyi daha da güçlü kılan bu tür düzenlemeler ve bu doğrultudaki uygulamalar esas olarak, Türkiye'nin başlıca demokratikleşme engellerindedir.

Pandemi süreci, merkezi politikaların ötesinde, yereldeki gereksinimlerin ayrıca belirlenmesinin ve doğrudan yerelin olanaklarının harekete geçirilmesinin, bu tür felaketleri gidermeyi kolaylaştıracağı yönündeki kanaatleri doğruladı. Örneğin, yurttaşların, sağlıklarıyla ilgili olarak merkezden takipleri büyük ölçüde, güvenlik ve insan haklarının sınırlandırılması olarak algılandı. Bunun karşısında yerelin sağlıkla ilgili takipleri, sadece hizmet olarak kabul gördü. Türkiye açısından pandemi süreci ayrıca, merkezi yönetim anlayışının sakıncalarını ve eksikliklerini daha görünür hale getirdi. Yönetiş işleyişte, hizmetlerin etkin ve adil sunumunda yerele yetki aktarımının zorunlu olduğu gerçeği yeniden farklı boyutlarıyla ve çarpıcı bir şekilde ortaya çıktı.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile pandemi pratiği birleşince, idari işleyiş tamamen merkezileşmiş ve zaten mevcut merkezi devlet yapısı daha da güçlü hale gelmiştir. Niteliği gereği yerele ait olması gereken yetki alanları da tamamen merkeze kaydırılmıştır. Pandemi sürecinde, yerel yönetimlerin birinci elden yapabileceği basit işler bile merkez tarafından engellenmiştir. Özellikle son dönemde, idari işleyişte demokrasiden tamamen uzaklaşmıştır.

(46) 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.

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

As the Presidential Government System and the pandemic practice became combined, the administrative functioning was completely centralized, and the already existing central state structure became even stronger. The jurisdictions which by their nature should belong to the local authorities were also completely appropriated by the centre. During the pandemic, even simple works that local governments could do firsthand were prohibited by the centre. Especially in the last period, there was a complete estrangement from democracy in administrative functioning.

At the beginning of the 2000s, developments contrary to the goal of balancing the central state structure through strengthening local governments completely eliminated the possibility of balancing power with local governments through vertical power sharing. However, the main path for the democratization of Turkey in the real sense is the development of local democracies. In the early days when the Presidential Government System was defined as a Turkish-style presidential regime and came to the fore, various circles emphasized the need to strengthen the local as the only way to balance power in such a government system. With the Presidential Government System, which made the President extremely determining by putting him in the centre, the fact that the local authorities were placed under much more tutelage in the new government system caused the democratic functioning channels to be completely blocked.

## The Contributions of Power Sharing with Local Governments to Democratic Administration and Peace

The transfer of power to the local governments can be considered as one of the shortest ways to democratize and limit the central power in favour of democracy. Strengthening local governments with broad powers also contributes to direct democracy. As a rule, local governments are formed through elections, and they have realistic democratic functioning characteristics in terms of direct accountability, transparency in administration, ensuring the right to information, and being accountable outside of election periods.

Central and local governments rely on their source of legitimacy, which is based on the people. Therefore, not only the central government, but also local governments are governments based on the people. Differentiated legitimacy configurations should aim to make decisions about the needs of society at different levels through democratic means. The development and power of the local, which uses the same source of legitimacy as the centre, is decisive in the realisation of the democratic functioning. The central authority's intervention in the municipalities and regions' organizational forms or the democratic rights of citizens at the local level, as well as its ignoring the unique conditions of the locality undermines one of the sources of legitimacy. This also means that the centre cannot fulfil its responsibility to protect local democracy. The cause of most conflicts is that govern-

2000'li yılların başında, merkezi devlet yapısının yerel yönetimleri güçlendirerek dengelenmesi hedefinin tam tersi yöndeki gelişmeler, iktidarın yerel yönetimlerle, dikey yetki paylaşımı yoluyla dengelenmesi olanağını tamamen ortadan kaldırmıştır. Oysa Türkiye'nin gerçek anlamda demokratikleşmesinin başlıca yolu yerel demokrasilerin geliştirilmesidir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, Türk tipi başkanlık rejimi olarak tanımlanıp gündeme geldiği ilk zamanlarda da çeşitli çevrelerce, bu tür bir hükümet sisteminde iktidarın dengelenmesinin yegane yolu olarak yerelin güçlü kılınması gereği vurgulanmıştı. Cumhurbaşkanını merkeze koyarak son derece belirleyici kılan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile birlikte yeni hükümet sisteminde yerelin çok daha fazla vesayet altına alınması, demokratik işleyiş kanallarının önünün tamamen kapanmasına neden oldu.

## Yerele Yetki Aktarımının Demokratik Yönetime ve Barışa Sağlayacağı Katkılar

Yerele yetki aktarımı, demokratikleşme ve merkezi iktidarın demokrasi lehine sınırlandırılmasının en kestirme yollarından biri olarak düşünülebilir. Yerel yönetimlerin geniş yetkilerle güçlü kılınması, demokrasinin doğrudan hale gelmesine de katkı sağlar. Yerel yönetimler kural olarak, seçim yoluyla oluşmakla birlikte doğrudan hesap verme, yönetimde şeffaflık, bilgi edinme hakkının sağlanması, seçim dönemleri dışında da izlenebilir olmak bakımından gerçekçi demokratik işleyiş özelliklerine sahiptir.

Merkez ve yerel iktidarlar, halka dayalı olmak şeklindeki meşruiyet kaynaklarına dayanırlar. Dolayısıyla, sadece merkezi yönetim değil, yerel yönetimler de halka dayalı iktidarlardır. Farklılaştırılmış meşruiyet yapılandırmaları, toplumun farklı düzeylerdeki gereksinimlerine ilişkin kararları, demokratik yollarla almayı hedeflemelidir. Demokratik işleyişin gerçekleştirilmesinde, merkez gibi meşruiyet kaynağını kullanan yerelin gelişkinliği ve gücü belirleyici niteliktedir. Merkezi iktidarın; belediyelerin ve bölgelerin örgütlenme biçimlerine ya da vatandaşların yerel düzeydeki demokratik haklarına müdahalesi, yerelin kendine özgü koşullarının göz ardı edilmesi, meşruiyet kaynaklarından birinin ortadan kalkmasına neden olur. Bu durum aynı zamanda merkezin, yereldeki demokrasiyi koruma sorumluluğunu yerine getirememesi anlamına gelir. Çoğu çatışmanın nedeni, hükümetlerin uzun yıllar, merkezden uzaktaki bölgelerde yaşayan vatandaşların idaresinde olanlara ilişkin karar alırken, biçimsel yetkilerine dayanmaları ve tepeden inme yöntemleri kullanmalarıdır. Merkezden alınan kararlar, yerel birimlerin sorumluluk alanlarında da boşluklara neden olmaktadır. Oysa demokratik düzenlerde, yönetenler ve karar alıcılar bakımından sorumluluk boyutunun, alınan yanlış kararların etkilerini, bireyler tarafından anında hissedebilecek şekilde tasarlanması gerekir. Güçlü yerel iktidarlar, çeşitliliğin korunmasına da hizmet ederler. Bir yandan

ments have for many years relied on formal authority and used top-down methods when making decisions about what happens in the administration of citizens living in remote areas. Decisions taken from the centre also cause gaps in the responsibility areas of local units. However, in democratic systems, the dimension of responsibility for the rulers and decision makers should be designed in such a way that individuals can instantly feel the effects of the wrong decisions that are made. Strong local powers also serve to preserve diversity. On the one hand, religious and cultural community, on the other hand, local community belonging, which is based on local autonomy, also has a liberating effect.<sup>(48)</sup>

Today, the unrestricted powers of the central government render individuals and all kinds of groups politically ineffective. The way to overcome the imbalance created by the accumulated powers of the central government is to develop local governments and autonomous structures. Local structures are also essential for the stability of the democratic system. Local political structures are different foci where individuals can express themselves, and they allow different ideas to spread. The diversity protected through local political structures enriches almost every area of the country and improves democratic methods. Local autonomies not only balance the central power, but also provide the creation of independent power centres that compete with it on democratic grounds, and the environment in which future opposition leaders will grow and acquire political skills.<sup>(49)</sup>

In Western democracies, strengthened local governments balance the central government to a large extent. This is part of the reason why they are designated as “local democracies”. Turkey has serious problems both in terms of transferring authority to local governments in terms of geography and delegating authority to autonomous institutions in terms of service. As a rule, the method of keeping the powers at the centre is exercised. Since the past, local governments in Turkey have remained far from being structures that would contribute to the development of a democratic society by balancing the central government. The taboos surrounding the Kurdish issue and the fear of division were the main reasons why local governments remained weak. Except for the 1921 Constitution, all constitutions tended towards measures which would strengthen the centralist governmental approach. Nation-state building was understood in Turkey as the acceptance of uniform citizenship, and the unity of the state in the form of power concentrated in the centre. As such, any diversity and empowerment of the local was perceived as a threat to the indivisibility of the state.

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

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

dinsel ve kültürel topluluk, diğer yandan yerel özerklik üzerine kurulu yerel topluluk aidiyetinin aynı zamanda özgülleştirici etkisi olmaktadır.<sup>(48)</sup>

Günümüzde, merkezi iktidarın sınırlanamayan yetkileri, bireyleri ve her türlü grubu siyasal açıdan etkisiz kılmaktadır. Merkezi iktidarda biriken yetkilerin yarattığı dengesizliği aşmanın yolu, yerel yönetimlerin ve özerk yapıların geliştirilmesidir. Yerel yapılar demokratik sistemin istikrarı için de şarttır. Yerel siyasal yapılar, bireylerin kendilerini ifade edebilecekleri farklı odaklar olup, farklı fikirlerin yayılmasını sağlarlar. Yerel siyasi yapılar yoluyla korunan çeşitlilik, ülkenin hemen her alanına zenginlik katarak, demokratik yöntemleri geliştirir. 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.<sup>(49)</sup>

Batı demokrasilerinde güçlendirilmiş yerel iktidarlar, büyük oranda merkezi iktidarı dengelemektedirler. Bu nitelikleriyle “yerel demokrasiler” tanımlaması geliştirilmiştir. 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. Türkiye'de geçmişten beri yerel yönetimler, merkezi iktidarı dengeleyerek demokratik toplumu geliştirecek yapılar olmaktan çok uzak kaldılar. Kürt meselesi ve bölünme fikri etrafındaki tabular, yerel yönetimleri zayıflatan temel nedeni oluşturdu. 1921 Anayasası dışındaki tüm anayasalar, merkezi yönetim anlayışını güçlü kılacak tedbirlere yöneldiler. Ulus devlet inşası Türkiye'de, tek tip vatandaşlığın kabulü ve merkezde yığılan iktidar biçimindeki devletin tekliği olarak anlaşıldı. Bu nedenle, her türlü çeşitlilik ve yerelin güçlenmesi, devletin bölünmezliğine karşı bir tehdit olarak algılandı.

Türkiye'de zaten sınırlı olan yerel özerklik alanları son dönemlerde, Kürtlerin yaşadığı illerdeki yerel yönetimlerin neredeyse hemen hepsine kayyım ataması yapılarak, tamamen ortadan kaldırılmış oldu. Yerel demokrasi olanaklarının bu düzeyde ortadan kalkması, toplumsal barışın tesisi önündeki en temel engellerden birine dönüşmüş gözüküyor. Oysa çatışma çözümü sürecinde, çözüm için önerilen temel önlemlerden biri yerel yönetimlerin çok daha özerk konuma yükseltilmesiydi. Yerel özerklikler konusunda tam ters bir istikamete dönülmesi, çatışmanın siyasal çözümünden de aynı oranda uzaklaşıldığının kanıtı olarak görülmektedir. Dolayısıyla, yerel özerkliğin geliş-

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

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

Areas of local autonomy, which are already restricted in Turkey, have recently been completely abolished through the appointment of trustees to almost all the local governments in the Kurdish provinces. The disappearance of local democracy opportunities at this level seems to have turned into one of the main obstacles to the establishment of social peace. However, in the conflict resolution process, one of the main measures proposed for resolution was to raise local governments to a much more autonomous position. The turn in the opposite direction regarding local autonomy is seen as proof that the political solution of the conflict has been left behind for the time being. Therefore, possible democratic measures for the development of local autonomy will also constitute the most important steps towards social peace.

In Turkey, the most important discussion topic in the context of the protection of democracy is how to fill the democracy deficit that has arisen due to the loss of the balance of horizontal separation of powers in the Presidential Government System in terms of legislative-judicial powers. Vertical power sharing should be considered as the main way to eliminate this contradiction in the democratic system and to ensure a democratic political structure. Under the current system, there is no solution other than strengthening the local governments as much as possible for balancing the central power and democratization.

The debate on the balance of power between the central and the local as a requirement of democracy is not a new one for Turkey. Strengthening the local governments was one of the issues that was kept on the agenda within the scope of democratic new constitution studies and was among the obligations stipulated in the content of the democratic constitution for social peace.

Strong local autonomies for Turkey, independent of identity and cultural rights, were seen as important in the opening of democratic channels and democratic representation in the form of modern government. In fact, especially in the atmosphere of the resolution process, strong local governments were considered as a fundamental way of peaceful coexistence and unitary state structure gaining democratic power.<sup>(50)</sup> Countering concerns that the unitary state structure would be compromised, it was raised that strong local governments did not mean a federal structure, and that although the federal states were unions of political entities with the right to self-determination, the right of self-determination of strong local units such as regional governments belonged to the whole of the nation.<sup>(51)</sup>

In all the studies on the preparation of a new constitution, which gained momentum from the beginning of the 2000s until the 2017 Constitutional amendments that brought about

tirilmesine yönelik olası 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, demokrasinin korunması bağlamında en önemli tartışma konusunu oluşturmaktadır. Demokratik sisteme aykırılığın giderilmesi ve demokratik siyasal yapının sağlanması için, dikey yetki paylaşımı temel yol olarak düşünülmelidir. Mevcut sistemde, merkezi iktidarın dengelenmesi ve demokratikleşme için yerel yönetimlerin elden geldiğince güçlendirilmesinden başka çözüm bulunmamaktadır.

Demokrasinin gereği olarak merkez-yerel iktidar dengesi tartışması Türkiye bakımından yeni bir konu değildir. Yerelin güçlendirilmesi, demokratik yeni anayasa çalışmalarında sürekli gündemde tutulan konulardan biriydi ve toplumsal barışa dönük demokratik anayasanın içeriğinde öngörülen zorunluluklar arasındaydı.

Türkiye için güçlü yerel özerklikler; kimlik ve kültürel haklardan bağımsız olarak, çağdaş yönetim biçimi şeklinde demokratik kanalların açılmasında ve demokratik temsilde önemli görülmekteydi. Aslında, özellikle çözüm süreci atmosferinde de güçlü yerel iktidarlar, birlikte barışçıl yaşamın ve üniter devlet yapısının, demokratik güç kazanmasının temel bir yolu olarak düşünüldü.<sup>(50)</sup> Üniter devlet yapısından ödün verileceği kaygıları karşısında; güçlü yerel yönetimlerin federal yapı anlamına gelmediği, federal devletlerin, kendi kendini belirleme hakkına sahip siyasal varlıklardan oluşan birlikler oldukları halde, bölge yönetimleri gibi güçlü yerel birimlerin kendi kendini belirleme hakkının ulusun bütününe ait olduğu<sup>(51)</sup> bu tartışmalar sırasında açıklanan konular arasındaydı.

2000’li yılların başından itibaren hız kazanan ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’ni getiren 2017 Anayasa değişikliklerine kadar geçen süreçte yeni anayasa hazırlığına dair yapılan tüm çalışmalarda, yerel özerkliklerin geliştirilmesi önerilmekteydi. Bu çalışmaların bir kısmında, somut olarak da bölge yönetimlerinin oluşturulması yönündeki öneriler yer almaktaydı. Bu çalışmalar kapsamında, 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 kabul edilmekteydi. Tüm bu çalışmalar dolayısıyla, Türkiye’de yerel yönetimlerin özerkliğinin geliştirilmesi konusunda yönetime ilişkin öneriler bakımından yeterli birikim kazanılmış oldu.

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

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

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

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

the Presidential Government System, it was recommended to develop local autonomy. In some of these studies, there were suggestions for the establishment of regional administrations in concrete terms. Within the scope of these studies, it was accepted that it was a necessity to develop strong administrative and service-based local units in order to open democratic channels in the form of a modern administrative style, independent of identity and cultural rights. As a result of all these studies, sufficient knowledge has been gained in terms of suggestions regarding the method for improving the autonomy of local governments in Turkey.

Three methods were proposed to strengthen the local governments in a new democratic constitution. First, by eliminating the provisions that prevent decentralisation, bringing the existing concepts of decentralisation into effect. Second, providing a truly local representation. Third, the proposal was inserting vertical balance and control in the spirit of the Constitution through regionalisation.<sup>(52)</sup> However, there was no opportunity to implement these suggestions.

In the Presidential Government system, in fact, the issue of transferring authority to the local governments has become a much higher priority. It is a fact that the limitation of political power can be achieved by means beyond the separation of powers and even the power-opposition balance in today's democracies. One of the most effective ways of balancing power is the strengthening of local jurisdictions. At this juncture, democratization in the administrative structure has a key role. Along with all government systems in practice, the vertical sharing of power has an important role in the development and establishment of democracy. In Turkey's new government system, in the unbalanced power structure that emerged with the excessive powers accumulated in the President, the easiest method of creating new balances may be strong local autonomies. In the Presidential Government System, where local governments are weakened even more, democratic functioning conditions are rapidly deteriorating.

In the regional state structure proposed for Turkey, the criteria and methods to be used in the creation of regions are very important. Two different methods are discussed. The first is to make arrangements that will allow the process of unification of provinces that are close due to their economic, social, cultural and historical ties. For this, the current provincial councils can be authorized. The second is the establishment of regional administrations through the authority of the Assembly. It is also possible to use these two methods

Demokratik yeni bir anayasada yerelin güçlendirilmesi için üç yol önerilmiştir: İlki, ademimerkeziyeti engelleyen hükümlerin ayıklanarak, mevcut ademimerkeziyete ilişkin kavramlara işlerlik kazandırmak. İkincisi, gerçek anlamda bir yerel temsil sağlamak. Üçüncüsü ise, dikey denge ve denetlemeyi bölgeselleşme yoluyla Anayasa'nın ruhuna yerleştirmek.<sup>(52)</sup> Ancak bu öneriler yaşama geçme olanağı bulamadı.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet sisteminde aslında, yerele yetki aktarımı konusu çok daha öncelikli bir hal almıştır. Siyasi iktidarın sınırlandırılmasının günümüz demokrasilerinde, erkler ayrılığının hatta iktidar-muhalefet dengesinin ötesindeki araçlarla da sağlanabildiği bir gerçekliktir. İktidarın dengelenmesinde en etkin yollardan biri, 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. Türkiye'nin yeni hükümet sisteminde, Cumhurbaşkanında biriken aşırı yetkilerle ortaya çıkan dengelenemeyen iktidar yapısında da, yeni dengelerinin yaratılmasının en kolay yöntemi, güçlü yerel özerklikler olabilir. Yerel yönetimlerin daha da zayıf düşürüldüğü Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde, demokratik işleyiş koşullarından hızla uzaklaşmaktadır.

Türkiye için önerilen bölgesel devlet yapısında, 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 düzenlemelere gidilmesidir. Bunun için mevcut il genel meclislerine yetki tanınabilir. İkincisi; Meclis'in kullanacağı yetkiyle bölge yönetimlerinin oluşturulmasıdır. Bu iki yöntemin birlikte kullanılması da olanaklıdır. Yani, isteyen illerin kendi iradeleriyle birleşmesi, bu yola gitmeyen iller bakımından Meclis'in karar vermesi. İkinci yöntem kullanıldığında, 2006 tarihli 5449 sayılı yasayla düzenlenen "bölge kalkınma ajansları", bölgesel sınırların belirlenmesinde dikkate alınabilir. Merkezîyetçiliğin azaltılmasını hedefleyen yöntemler, yasa değişikliği ile geliştirilebilir. Ancak konunun Türkiye'deki önemi ve olası anayasaya aykırılık iddialarını önlemek için anayasal düzenlemeler yolu tercih edilmelidir.<sup>(53)</sup> Bölgeselleşme nedenleri, ekonomik, güvenlik nedenleri, siyasal ve kültürel nedenler olarak kategorilendirilebilir. Örneğin, Türkiye'de Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP) Bölge kalkınma İdaresi, ekonomik nedene dayalı bölgeselleşmenin bir örneği şeklinde nitelendirilebi-

(52) Cengiz Aktar, "Anayasada ademimerkeziyetin istisna değil kural olmasının önündeki engeller nelerdir? Gelişmiş ülkelerde bu engeller neden ve nasıl bertaraf edilir?", *Türkiye'nin Anayasa Gündemi*, İletişim Yayınları, İstanbul 2018, s. 320.

(52) Cengiz Aktar, "Anayasada ademimerkeziyetin istisna değil kural olmasının önündeki engeller nelerdir? Gelişmiş ülkelerde bu engeller neden ve nasıl bertaraf edilir?", *Türkiye'nin Anayasa Gündemi*, İletişim Yayınları, İstanbul 2018, s. 320.

(53) Oktay Uygun, "Federalizm ve Bölgesel Özerklik Tartışmaları", *Demokratik Anayasa*, Metis Yayınları, İstanbul 2012, s. 136,137.

together. In other words, this would mean the unification of the provinces that want it by their own will, and the decision of the Assembly for the provinces that do not follow this path. When the second method is used, the “*regional development agencies*” regulated by the Law No. 5449 of 2006 can be taken into account in determining the regional borders. Methods aiming to reduce centralization can be improved with a change in law. However, considering the importance of the issue, and also in order to prevent the possible claims of unconstitutionality, the way of constitutional arrangements should be preferred.<sup>(53)</sup> The reasons for regionalisation can be categorized as economic, security-related, political and cultural. For example, the South-eastern Anatolia Project (GAP) Regional Development Administration in Turkey can be characterized as an example of regionalisation based on economic reasons. Regionalisation based on political reasons arises from the need for autonomy that requires wider participation in the face of the blockage and ineffectiveness of the central state. Thus, local powers gain the opportunity to participate effectively in national planning. For Turkey, regionalisation on an administrative basis can also be supported by a tendency towards democratization and balancing the central government politically. Legal protection of ethnic and cultural diversity and securing the rights within this framework at constitutional-legal levels will be considerably decisive steps towards peace.

Turkey is geographically spread over a very wide area. Economic, social and cultural differences of geographically determined regions are evident. An important point made in the process of Turkey’s harmonization with the European Union was that the European Union bodies were able to improve the way of communication directly with the regions for related issues, especially regarding economic differences. The regional differences of Turkey are not only related to the development of the regions. It is known that economic resources and production also differ. For example, while the priority of the Black Sea Region is fishing, the priority of the Mediterranean Region is tourism, and the priority of the Eastern Anatolian Region is animal husbandry. Each region has its own economic and production conditions. Even for this reason alone, it can be argued that Turkey needs strong regional governments. Developing regionalisation as strong local units is one of the main ways to eliminate the roots of the problems that are experienced due to ethnic and cultural differences, and which turn into an armed conflict. This path is also one of the mandatory methods to be followed in building a lasting peace.

(53) Oktay Uygun, “Federalizm ve Bölgesel Özerklik Tartışmaları”, *Demokratik Anayasa*, Metis Yayınları, İstanbul 2012, s. 136,137.

lir. 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. Etnik ve kültürel çeşitliliğin hukuksal yolla korunması ve bu çerçevedeki hakların Anayasal-yasal düzeylerde güvenceye kavuşturulmaları barışa dönük oldukça belirleyici adımlar olacaktır.

Türkiye, coğrafi olarak çok geniş bir alana yayılmaktadır. Coğrafi olarak belirlenmiş bölgelerin ekonomik, sosyal, kültürel farklılıkları belirgindir. Türkiye’nin Avrupa Birliği’ne uyum sürecinde, Avrupa Birliği organlarının, özellikle ekonomik temelli farklılıklar doğrultusunda ilgili konular için doğrudan bölgelerle iletişim yolunu geliştirebildiği hatırlatılan önemli bir husustu. Türkiye’nin bölgeler arası farklılığı sadece bölgelerin gelişkinliği açısından değildir. Ekonomik kaynakların ve üretimin de farklılaştığı bilinmektedir. Örneğin, Karadeniz Bölgesi’nin önceliği balıkçılık iken, Akdeniz Bölgesi’nin önceliği turizm, Doğu Anadolu Bölgesi’nin önceliği hayvancılıktır. Her bir bölgenin kendine özgü ekonomik ve üretim koşulları bulunmaktadır. Sadece bu nedenle bile olsa Türkiye’nin güçlü bölgesel yönetimlere gereksinimi olduğu belirtilebilir. Etnik ve kültürel farklılıklar nedeniyle yaşanan ve silahlı bir çatışmaya dönüşen sorunların temellerinin ortadan kaldırılması için de, güçlü yerel birimler olarak bölgeselleşmenin geliştirilmesi, başlıca yollardandır. Bu yol aynı zamanda kalıcı bir barışın inşasında izlenmesi gereken zorunlu yöntemlerdendir.

(53) Oktay Uygun, “Federalizm ve Bölgesel Özerklik Tartışmaları”, *Demokratik Anayasa*, Metis Yayınları, İstanbul 2012, s. 136,137.



## CONCLUSION

Balancing the ruling power with democratic methods has always been a problem in Turkey. The balance of the legislative-executive powers, the control of power through judicial review, the balance of power-opposition, the restriction of the ruling power by civil society and collective opposition, the limitation of the ruling power in the field of freedoms – all elements which should be present in democratic regimes have not yet been achieved in Turkey. The rule of law principle could not be put into practice together alongside the sub-principles it contains. As a requirement of the rule of law, an understanding of power based on the law could not be established, since all actions and actions of the administration were under judicial control. The conditions for democracy could not be created through law.

The conditions in Turkey's membership process to the European Union, are the improvements in the legal regulations, especially in the Constitution, in the direction of democracy and human rights, and most importantly, the solution process initiated for social peace created an extremely favourable atmosphere of hope regarding democratization in Turkey.

The Presidential Government System, which was put into effect with the 2017 Constitutional amendment made under the conditions of the emergency regime, had an effect that reversed the favourable environment in which democracy could develop in previous periods. The main reason for this is that the balance of powers, which is a requirement of democracy, has been lost in terms of state organs. At the same time, it added a much greater tension to the already polarized structure of society. It completely destroyed optimism about peace.

Due to the horizontal loss of balance among the state organs as a result of the implementation of the Presidential Government System, it is essential to develop a number of balancing methods for democratic functioning. Direct democracy mechanisms should also be developed and implemented as tools to democratize the implementation of the governmental system. In particular, the elimination of legal regulations that prevent pressure groups from operating effectively and which also prevent social opposition is imperative for democratic development considering Turkey's political conditions. While there is a search for power centres that may stand up to the ruling power due to the inability to maintain the legislative-executive balance even under the parliamentary regime, the necessity of transforming the balance in the face of the legislative-approved personalized ruling power into a central power versus local power balance is felt much more intensely.

For all these reasons, it is essential to mobilize mechanisms which will balance the central government, especially the strengthening of local governments, for steps in a democratic direction and therefore for a new peace-oriented process in Turkey.

## SONUÇ

İktidarın demokratik yöntemlerle dengelenmesi Türkiye'de her zaman bir sorun olarak varlık gösterdi. Demokratik rejimlerde olması gereken, yasama-yürütme erklerinin dengesi, yargı denetimi yoluyla iktidarın denetlenmesi, iktidar-muhalefet dengesi, sivil toplum ve toplumsal muhalefetle iktidarın kuşatılabilmesi, özgürlükler alanıyla iktidarın sınırlılığı, Türkiye açısından geçmişten bu yana sağlanamadı. Hukuk devleti ilkesi, içerdiği alt ilkelerle birlikte yaşama geçirilemedi. Hukuk devletinin gereği olarak, yönetimin her türlü eylem ve işleminin yargı denetimi altında olması dolayısıyla hukuka bağlı iktidar anlayışı yerleştirilemedi. Hukuk yoluyla demokrasi koşulları oluşturulamadı.

Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne üyelik sürecindeki koşulları, başta Anayasa olmak üzere, hukuksal düzenlemelerdeki demokrasi ve insan hakları yönündeki iyileştirmeler ve en önemlisi toplumsal barış yönünde başlatılan çözüm süreci, Türkiye'de demokratikleşme doğrultusunda son derece olumlu bir atmosfer ve umut havası yarattı.

2017'de olağanüstü rejim koşullarında yapılan 2017 Anayasa değişikliğiyle yürürlüğe konulan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, önceki dönemlerdeki demokrasinin gelişebileceği yönündeki olumlu ortamı tersine çeviren bir etki yarattı. Bunun en temel nedeni, devlet organları bakımından demokrasinin gereği olan erkler dengesinin yitirilmiş olmasıdır. Bu durum aynı zamanda, zaten kutuplaşmış toplum yapısına çok daha büyük bir gerilim eklemiş oldu. Barışa ilişkin iyimserliği tamamen ortadan kaldırdı.

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.

Tüm bu nedenlerle, Türkiye'de demokratik yönde adımlar ve dolayısıyla barışa dönük yeni bir süreç için, başta yerel yönetimlerin güçlendirilmesi olmak üzere, merkezi iktidarı dengeleyecek mekanizmaların harekete geçirilmesi elzemdir.

## CONSTITUTIONAL PRIORITIES IN THE KURDISH CASE

### The Constitution and the Kurdish Issue

A constitution is the basic text that determines the political and legal order of a country. In general, a constitution has three functions: firstly, it establishes the institutional structure of the state and determines the duties and authorities of the institutions that use the state power. Secondly, it safeguards the rights and freedoms of individuals, and provides balance and predictability to all the activities of the state through clear rules. Thirdly, it defines the common identity of the people and the nation. As such, constitutionalism has a greater meaning than just making the basic law under the constitution.

The 1982 Constitution, still in force in Turkey, is the product of a military coup. This constitution was imposed on the people two years after the military coup, which took place on September 12<sup>th</sup>, 1980, a coup that had a crushing effect on society as a whole. Democratic will was not a part of the constitution-making process. In an environment where all democratic principles were suspended, a text prepared by the military junta was forced upon the people through pressure and intimidation.

In addition to the anti-democratic way in which the 1982 Constitution was drafted, the content of the Constitution cannot be said to embody democratic values. The putschists acted with a tyrannical and authoritarian vision, and not with view centred around freedom and rights. They opposed pluralism and adopted a Procrustean approach to society. For this reason, the 1982 Constitution did not respond to the demands of different segments of the population, nor could it adapt to the changing social and political conditions.

The 1982 Constitution was amended many times, at times broadly and at other times in a more limited scope, as it could not meet social demands and keep up with the societal changes.<sup>(1)</sup> The aim was to loosen the grip that the Constitution had placed on society and to expand the sphere of freedom within society. As a result of these amendments, the 1982 Constitution became quite a different text when compared to its original version, but its anti-democratic essence remained.

(1) For the amendments made to the 1982 Constitution, see (in Turkish): Fazıl Hüsnü Erdem-Yunus Heper: "Türkiye Cumhuriyeti Anayasaları ve Anayasa Önerileri" ("Constitutions of the Turkish Republic and Constitutional Proposals"), SETA Yayınları, Ankara, 2011.

## KÜRT MESELESİNDE ANAYASAL ÖNCELİKLER

### Anayasa ve Kürt Meselesi

Anayasa, bir ülkenin siyasi ve hukuki düzenini belirleyen temel metindir. Genel olarak bir anayasanın üç işlevinin olduğu belirtilir: Birincisi, devletin kurumsal yapısını inşa etmesi, devlet gücünü kullanan kurumların görev ve yetkilerini belirlemesidir. İkincisi, bireylerin hak ve özgürlüklerini teminat altına alarak devleti sınırlaması, açık ve net kurullarla devletin bütün faaliyetlerine denge ve öngörülebilirlik kazandırmasıdır. Üçüncüsü de, bir halkın/ulusun ortak kimliğini tanımlamasıdır. Bu itibarla anayasacılık, sadece "anayasa" ismi verilen temel kanunu yapmaktan daha mühim bir anlama sahiptir.

Türkiye'de yürürlükteki 1982 Anayasası, bir askeri darbenin ürünüdür. Bu anayasa, 12 Eylül 1980'de gerçekleşen ve bütün bir toplumun üzerinden silindir gibi geçen askeri darbeden iki yıl sonra halka dayatıldı. Demokratik irade, anayasa yapım sürecinin dışında tutuldu. Bütün demokratik ilkelerin askıya alındığı bir vasatta, cuntacıların hazırlattığı bir metin baskıyla ve gözdağı verilerek halka kabul ettirildi.

Hazırlanma ve halkoyuna sunulma yöntemi itibariyle anti-demokratik olan 1982 Anayasasının içeriği de demokratik değerlerden uzaktı. Darbeciler, özgürlük ve hak merkezli bir bakışla değil, baskıcı ve otoriter bir tasavvurla hareket ettiler, çoğulculuğa cephe aldılar ve topluma tek tip bir deli gömleği giydirmeye çalıştılar. Bu nedenle 1982 Anayasası, farklı kesimlerin istemlerine yanıt üretmediği gibi değişen sosyal ve siyasi şartlara da uyum sağlayamadı.

Toplumsal talepleri karşılayamadığı ve sosyolojik değişime ayak uydurmadığı için 1982 Anayasası, kimi geniş kimi de dar kapsamlı olmak üzere birçok kez değiştirildi.<sup>(1)</sup> Amaç, Anayasanın toplumu içine soktuğu cendereyi gevşetmek, toplumun özgürlük alanlarını genişletmekti. 1982 Anayasası bu değişikliklerle ilk halinden oldukça farklı bir metne dönüştü, ama Anayasasının özündeki demokrasi karşıtı öz varlığını sürdürdü.

(1) 1982 Anayasasında yapılan değişiklikler için bakınız: Fazıl Hüsnü Erdem-Yunus Heper: "Türkiye Cumhuriyeti Anayasaları ve Anayasa Önerileri", SETA Yayınları, Ankara, 2011.

Today, the 1982 Constitution does not fulfil any of the three functions expected from a constitution. First, objections to the institutional structure of the state as envisaged by this Constitution are increasing. These objections, which existed since the first day of its adoption, are increasing more rapidly since the change in the government system on April 16, 2017. Secondly, there is a widespread belief that this Constitution does not protect rights and freedoms, and that it turns Turkey away from democratic principles and towards an authoritarian country. Thirdly, it is said that this Constitution cannot produce an identity recognised and adopted by all, an identity to which all members of society feel they belong.

As such, Turkey is currently experiencing a deep constitutional problem. The fact that all parties that currently have a group in the Grand National Assembly of Turkey are preparing a constitution confirms the existence of this problem. Political parties, both those in power and in the opposition want to change the 1982 Constitution, either partially or completely, which they also consider to be a “dysfunctional” and “unsuccessful” constitution. While the opposition parties keep their proposals for change limited to the government system,<sup>(2)</sup> the government promises a new constitution.<sup>(3)</sup>

When a new constitution is made or the existing one is amended, there must be a particular emphasis on the Kurdish issue. This is because the constitutional order is one of the most important factors in both the emergence and the solution of the Kurdish issue. To wit:

*The Kurdish issue is essentially an ethno-political issue stemming from the suppression of, and failure to meet demands based on ethnic identity. The constitutional choices of the Republican period, based on the denial, destruction, and exclusion of the Kurdish identity, caused the emergence and exacerbation of the issue. At the same time, as long as the constitutional paradigm remains the same, it will not be possible to resolve the Kurdish issue. In order to achieve a solution, an appropriate constitutional framework must be established first of all.*

- (2) For the Future Party's report titled “Future Model/Model For the Future in the Political System-Strengthened Parliamentary System for Full Democracy”, (in Turkish) see: <https://gelecekkpartisi.org.tr/duyuru/siyasal-sistemde-gelecek-modeli-tam-demokrasi-icin-guclendirilmis-parlamenter-sistem> For the “Improved and Strengthened Parliamentary System” report by the Good Party (in Turkish), see <https://iyiparti.org.tr/storage/img/doc/iyi-parti-iyilestirilmis-ve-guclendirilmis-parlamenter-sistem.pdf> For an outline of the CHP's report titled “A Strengthened Parliamentary System for a Democratic State of Law, an Independent and Impartial Judiciary” (in Turkish), see: <https://www.gazeteduvar.com.tr/chpnin-parlamenter-sistem-onerisi-vatandasaya-yasa-teklifi-ve-veto-hakki-haber-1526963>
- (3) For the outline of the 100-item draft of the new constitution by the MHP (in Turkish), see: <https://www.bbc.com/turkce/haberler-dunya-56979692> President Erdoğan stated that “the time has come for a new constitution” and that his party will prepare a “new and civil constitution” (in Turkish); <https://www.dw.com/tr/erdo%C4%9Fandan-yeni-sivil-anayasa-mesaj%C4%B1a-56968230>

1982 Anayasasının bugün, bir anayasadan beklenen üç işlevi de yerine getirmediği söylenebilir: İlk olarak, bu Anayasasının öngördüğü devletin kurumsal yapısına yönelik itirazlar büyüyor. Kabul edildiği ilk günden beri var olan bu itirazlar, 16 Nisan 2017’de yapılan hükümet sistemi değişikliğinden sonra daha da artıyor. İkinci olarak bu Anayasasının hak ve özgürlükleri koruyamadığı, Türkiye’yi demokratik ilkelerden uzaklaştırıp otoriter bir ülke haline getirdiğine dair düşünce yaygınlaşıyor. Ve üçüncü olarak da, bu Anayasasının herkesin kendini içinde gördüğü, benimsediği ve aidiyet hissettiği bir kimlik üretmediği ifade ediliyor.

Dolayısıyla Türkiye derin bir anayasa sorunu yaşıyor. Hâlihazırda TBMM’de grubu bulan bütün partilerin bir anayasa hazırlığı içinde olmaları, bu sorunun varlığını tesviliyor. İktidarı ve muhalefetiyle siyasi partiler, “iş göremez” ve “başarısız” olduğunu düşündükleri 1982 Anayasasını kısmen veya tamamen değiştirmek istiyorlar. Muhalefet partileri değişiklik önerilerini hükümet sistemi ile sınırlı tutarken,<sup>(2)</sup> iktidar ise yeni bir anayasa vaat ediyor.<sup>(3)</sup>

Yeni bir anayasa yapıldığında veya mevcut anayasa değiştirildiğinde, şüphesiz, Kürt meselesinin üzerinde ağırlıklı bir şekilde durulması gerekiyor. Çünkü anayasal düzen, Kürt meselesinin hem doğmasında hem de çözümünde en önemli faktörlerden biridir. Şöyle ki:

*Kürt meselesi, özünde etnik kimlik taleplerinin bastırılması ve karşılanmamasından kaynaklanan etno-politik bir meseledir. Meselenin ortaya çıkmasında ve derinleşmesinde, Cumhuriyet döneminin Kürt kimliğini inkâr, imha ve dışlama üzerine kurulu anayasal tercihleri birincil derecede etkili olmuştur. Diğer yandan, bu anayasal paradigma değişmediği müddetçe Kürt meselesini çözmenin imkânı da yoktur. Çözüm için her şeyden evvel, uygun bir anayasal çerçevenin oluşturulması lazımdır.*

- (2) Gelecek Partisi’nin “Siyasal Sistemde Gelecek Modeli-Tam Demokrasi İçin Güçlendirilmiş Parlamenter Sistem” başlıklı çalışmasını için bakınız: <https://gelecekkpartisi.org.tr/duyuru/siyasal-sistemde-gelecek-modeli-tam-demokrasi-icin-guclendirilmis-parlamenter-sistem> İyi Parti’nin “İyileştirilmiş ve Güçlendirilmiş Parlamenter Sistem” çalışması için bakınız: <https://iyiparti.org.tr/storage/img/doc/iyi-parti-iyilestirilmis-ve-guclendirilmis-parlamenter-sistem.pdf> CHP’nin “Demokratik Hukuk Devleti İçin Güçlendirilmiş Parlamenter Sistem, Bağımsız ve Tarafsız Yargı” başlıklı raporun ana hatları için bakınız: <https://www.gazeteduvar.com.tr/chpnin-parlamenter-sistem-onerisi-vatandasaya-yasa-teklifi-ve-veto-hakki-haber-1526963>
- (3) MHP’nin 100 maddelik yeni anayasa taslağının ana hatları için bakınız: <https://www.bbc.com/turkce/haberler-dunya-56979692> Cumhurbaşkanı Erdoğan da “Yeni anayasasının vakti gelmiştir” diyerek partisinin “yeni ve sivil bir anayasa” hazırlayacağını belirtti: <https://www.dw.com/tr/erdo%C4%9Fandan-yeni-sivil-anayasa-mesaj%C4%B1a-56968230>

There are two dimensions to the resolution of the Kurdish issue, they are disarmament and constitutional-legal demands. A solution-oriented approach requires these two dimensions to be addressed simultaneously. This study will focus only on the constitutional dimension, and not the subject of disarmament.

Many countries around the world face problems arising from ethno-political demands. Each of these cases are unique. There is no one formula that will definitively solve such problems, and which can be indiscriminately applied. As such, the case for each country should be considered within its own historical, geographical, and political circumstances, and a solution should be sought within this specific framework.

However, it should also be kept in mind that similar demands and reasons lie at the root of these problems. Powell underlines that the same demands are often put forward almost everywhere in the world. Demands such as the distribution of power, recognition and protection of minority rights, federalism, autonomy and sharing of resources.<sup>(4)</sup> Formation of at least a minimum amount of agreement regarding these demands will facilitate a solution.

Similar demands are also made regarding the Kurdish issue. There are three important issues that come into focus in particular: education in mother tongue, citizenship and administrative structure. It is stated that these demands must be met in order to resolve the Kurdish issue and to bolster the will to coexist. In this study, these three issues are discussed, with some suggestions made.

## Education in the Mother Tongue

One of the most controversial aspects of the Kurdish issue in Turkey is the right to an education in the mother tongue. The right to education in the mother tongue includes education and instruction in the mother tongue of individuals. For education to be carried out in accordance with this right the curriculum, equipment and documents to be used must be prepared in the mother tongue, and the mother tongue in question must be valid at all stages of education and instruction.

The recognition of the right to education in the mother tongue in countries where the mother tongue and the official language are different does not mean that individuals can learn only their mother tongue, as some people are wont to believe. The right to mother tongue does not exclude the official language from education and teaching processes and does not remove the obligation to learn and teach the official language. In the legislation of countries that include indigenous languages and the mother tongue in their education

(4) Jonathan Powell: "Teröristlerle Konuşmak" ("Talking to Terrorists"), Çeviri: Nuray Önoğlu, Aykırı Yayınları, İstanbul, 2015, s. 281 vd.

Kürt meselesinde çözüm, iki boyutlu düşünülmelidir: Silahsızlandırma ve anayasa-yasal talepler. Çözüm odaklı bir yaklaşım, bu iki boyutun eş zamanlı olarak ele alınmasını gerektirir. Silahsızlandırma konusuna girmeyecek olan bu çalışma sadece anayasal boyuta odaklanacaktır.

Dünya üzerinde birçok ülke etno-politik taleplerden kaynaklanan sorunlarla karşı karşıyadır. Bu sorunların her biri kendine özgüdür, biriciktir. Kimsenin elinde bu tür sorunları kesin bir biçimde çözecek ve her yerde uygulanabilecek sihirli bir formül yoktur. Dolayısıyla her ülkenin problemi, kendi tarihi, coğrafi ve siyasi koşulları içinde düşünülmeli, çözüm orada aranmalıdır.

Bununla birlikte, bu sorunların temelinde benzer taleplerin ve nedenlerin yattığı da unutulmamalıdır. Powell, dünyanın hemen her yerinde genellikle aynı taleplerin ileri sürüldüğünün altını çiziyor. Bunlar da gücün dağıtılması, azınlık haklarının tanınması ve korunması, federalizm, özerklik ve kaynakların paylaşılması gibi taleplerdir.<sup>(4)</sup> Çözümün kapısını aralayacak olan, bu taleplere dair asgari bir mutabakatın oluşmasıdır.

Kürt meselesinde de benzer talepler gündeme geliyor. Özellikle odağa yerleşen üç önemli konu var: Anadilde eğitim, vatandaşlık ve idari yapı. Kürt meselesinin çözümü ve ortak yaşama iradesinin güçlendirilmesi için bu taleplerin karşılanması gerektiği ifade ediliyor. Bu çalışmada, bu üç konu tartışılmış ve bazı öneriler getirilmiştir.

## Anadilde Eğitim

Türkiye'de Kürt meselesi bağlamında üzerinde en çok münakaşa yapılan sorun alanlarından biri, anadilde eğitim hakkıdır. Anadilde eğitim hakkı, eğitim ve öğretimin, bireylerin anadilinde yapılmasını ihtiva eder. Eğitimin bu hakka uygun olarak yürütülebilmesi için; müfredatın, kullanılacak olan araç-gereçlerin ve dokümanların anadilde hazırlanması, eğitim ve öğretimin bütün aşamalarında anadilin geçerli olması gerekir.

Anadil ile resmi dilin farklı olduğu ülkelerde anadilde eğitim hakkının tanınması, kimilerinin sandığı gibi, bireylerin sadece kendi anadillerini öğrenebilecekleri anlamına gelmez. Anadil hakkı, resmi dili eğitim-öğretim süreçlerinin dışında tutmaz, resmi dilin öğrenilmesi ve öğretilmesi zorunluluğunu ortadan kaldırmaz. Nitekim eğitim sistemlerinde anadile yer veren ülkelerin mevzuatlarında, genel olarak, iki taraflı bir düzenleme yapılır: Bir taraftan devlete, herkese resmi dili öğretmesi yükümlülüğünü getirir. Diğer taraftan da, eğitim-öğretimde anadil ile birlikte resmi dilin de kullanılmasını öngörür.

Dünya üzerinde çok sayıda ülkede bireylere anadilde eğitim verilir. Her ülke bunun için, koşullarına en çok uyum gösteren ve ihtiyaçlarını en iyi şekilde karşılayan bir

(4) Jonathan Powell: "Teröristlerle Konuşmak", Çeviri: Nuray Önoğlu, Aykırı Yayınları, İstanbul, 2015, s. 281 vd.

systems, a bilateral arrangement is often made. On the one hand, it imposes an obligation on the state to teach everyone the official language, and on the other hand, it envisages the use of the official language along with the mother tongue in education.

In many countries around the world, individuals are given education in their mother tongue. For this purpose, each country tries to produce a model that best suits its conditions and best meets its needs.<sup>(5)</sup> There is no ultimate model that can be described as “the one” or “ideal” in mother tongue education. This is because the social, political, and economic conditions of each country are different from each other. In addition, changes in social life make it necessary to constantly update education models.

Although the models are different, there is a common objective, as the right to education in the mother tongue does not aim to only include learning and using one’s own mother tongue. On the contrary, the aim is to give the person a language skill that will enable them to express themselves in more than one language, as well as to live and to produce academically within the framework of these languages.

In short, there is no contradiction between the mother tongue and the official language. Using one in training does not require discarding the other. Education in the mother tongue does not deprive the person of the official language and does not undermine the common identity. The official language spoken by the majority is the common language of all, but everyone should have the right to use, develop and spread their mother tongue. When a correct system is in place, the two languages support each other.

## “An Issue of Dignity”

Education in the mother tongue is central to the Kurdish issue. The demand for education in the mother tongue is at the forefront of the Kurdish demands for constitutional guarantees with regard to a number of issues. Although there are some disagreements on other topics related to the Kurdish issue (citizenship, local administrations, etc.), we must stress that the Kurds are in almost total agreement about the mother tongue matter.

For example, Kurdish political circles express different opinions about how the Kurdish issue should be resolved within a political and administrative structure. Peoples’ Dem-

(5) For country models, see (in Turkish): Vahap Coşkun: “Kürt Meselesinin Anayasal Boyutu” (“The Constitutional Dimension of the Kurdish Issue”), Orion Yayınları, Ankara, 2012, pp. 117-131. Vahap Coşkun, Nesrin Uçarlar, Şerif Derince: “Dil Yarası - Türkiye’de Eğitimde Anadilinin Kullanılmaması Sorunu ve Kürt Öğrencilerin Deneyimi” (“A Wound of the Tongue/Language: The Problem of Mother Tongue in Turkish Education and the Experience of Kurdish Students”), DİSA Yayınları, Diyarbakır, 2010, pp. 99-121.

model üretmeye çalışır.<sup>(6)</sup> Anadilde eğitimde “tek” ve “ideal” olarak nitelendirilebilecek bir model yoktur. Çünkü her ülkenin sosyolojik, politik ve ekonomik şartları birbirinden ayrıdır. Ayrıca, toplumsal hayattaki değişimler de eğitim modellerini sürekli güncellemeyi zorunlu kılar.

Modeller farklı olsa da ortak bir amaçtan bahsedilebilir: Anadilde eğitim hakkı, yalnızca, kişinin kendi anadilini öğrenmesini ve kullanmasını amaçlamaz. Aksine bu hakla kişiye kendini çok dilde ifade etmesini, yaşamını sürdürmesini ve akademik üretimde bulunmasını mümkün kılacak bir dil becerisi kazandırmak amaçlanır.

Hülasa anadil ile resmi dil arasında bir karşıtlık yoktur. Eğitimde birinin kullanılması diğerinin devre dışı bırakılmasını gerektirmez. Anadilde eğitim, kişiyi resmi dilden mahrum etmez ve ortak kimliği zaafa uğratmaz. Çoğunluğun konuştuğu resmi dil herkesin ortak dilidir, ama herkes kendi anadilini de kullanmak, geliştirmek ve yaymak hakkına sahip olmalıdır. Doğru bir sistem oturtulduğunda iki dil birbirini destekler.

## “Haysiyet Sorunu”

Anadilde eğitim, Kürt meselesinde merkezi bir önem taşır. Zira Kürtlerin, anayasal olarak teminat altına alınması gerektiren taleplerinin başında, anadilde eğitim talebi gelir. Kürt meselesiyle alakalı diğer konu başlıklarında (vatandaşlık, yerel yönetimler, vb.) aralarında birtakım ihtilaflar bulunsa da, Kürtlerin anadil üzerinde büyük bir uzlaşma içinde olduklarının altı çizilebilir.

Mesela Kürt siyasal çevreleri, Kürt meselesinin nasıl bir siyasi ve idari yapı içinde çözülebileceğine ilişkin farklı düşünceleri dillendirirler. Halkların Demokratik Partisi (HDP)<sup>(6)</sup> “demokratik özerklik”i, Kürdistan Sosyalist Partisi (PSK)<sup>(7)</sup> ve Hak ve Özgür-

(5) Ülke modelleri için bakınız: Vahap Coşkun: “Kürt Meselesinin Anayasal Boyutu”, Orion Yayınları, Ankara, 2012, s. 117-131. Vahap Coşkun, Nesrin Uçarlar, Şerif Derince: “Dil Yarası - Türkiye’de Eğitimde Anadilinin Kullanılmaması Sorunu ve Kürt Öğrencilerin Deneyimi”, DİSA Yayınları, Diyarbakır, 2010, s. 99-121.

(6) “Emekçilerin ve halkların eşit ve özgürce yaşadığı demokratik bir cumhuriyete ulaşma yolunda Kürt halkının kendi deneyimlerinden hareketle geliştirdiği demokratik özerklik hedefini Kürt sorununun çözümünde önemli bir uğrak olarak değerlendiren partimiz, Türkiye’nin demokratikleşmesi, halkların özgür ve gönüllü birliği için demokratik özerklik anlayışının sunduğu imkânların bütün ülkede yaşam bulması için mücadele eder.”  
<https://www.hdp.org.tr/tr/parti-programi/8/>

(7) “Türkiye için en gerçekçi ve uygulanabilir sistem federalizmdir. Federal sistem ülkenin çok uluslu, çok kültürlü ve çok dilli yapısına uygun düşer. Farklı bölgelerin, etnik ve dini toplulukların ülke yönetimine daha etkin bir şekilde katılmasına imkân sağlar. Federal bir sistem sadece Kürdistan sorununu çözmekle kalmaz, demokrasinin katılımcı ve çoğulcu bir tarzda kurulmasına da zemin hazırlar.”  
<http://psk-riyazadi.org/index.php/psk-hakkinda/parti-programimiz>

ocratic Party (HDP) says “*democratic autonomy*”,<sup>(6)</sup> Kurdistan Socialist Party (PSK)<sup>(7)</sup> and Rights and Freedoms Party (HAK-PAR)<sup>(8)</sup> “*federalism*”, Free Cause Party (HÜDAPAR)<sup>(9)</sup> a decentralised structure based on strong local governments; The Kurdistan Freedom Party (PAK),<sup>(10)</sup> on the other hand, advocates an “*independent state*”.

However, these differences end when the subject comes to the mother tongue and a consensus emerges. All political groups place a great value on language because it is the carrier of culture. They state that the use of Kurdish in the public sphere, especially in education, should be ensured in order for the Kurds to avoid assimilation and to transfer their political and cultural assets to the next generations. They also demand that the necessary legal and constitutional arrangements be made for this.<sup>(11)</sup>

(6) “Our party, considering the democratic autonomy goal developed by the Kurdish people based on their own experiences on the way to reach a democratic republic where workers and peoples live equally and freely an important moment in the solution of the Kurdish problem, struggles in order for Turkey’s democratisation, for the free and voluntary union of all peoples, and for the proliferation of possibilities offered by democratic autonomy all across the country.”

<https://www.hdp.org.tr/parti-programi/8/>

(7) “The most realistic and applicable system for Turkey is federalism. The federal system corresponds to the multinational, multicultural and multilingual nature of the country. It allows different regions, ethnic and religious communities to participate more effectively in the administration of the country. A federal system not only solves the Kurdistan problem, but also paves the way for democracy to be institutionalized in a participatory and pluralistic manner.”

<http://psk-riyaazadi.org/index.php/psk-hakkinda/parti-programimiz>

(8) HAK-PAR Party Programme: “The Rights and Freedoms Party rejects the unitary state. It adopts the right of nations to self-determination in the Kurdish question as a principle. It advocates the restructuring of Turkey in a democratic and federal manner based on the equality of the Kurdish and Turkish people for the solution of the problem.”

(9) “By putting an end to the rigid centralist administration, local governments should be strengthened, and all local administrators should be elected by the people.” <https://hudapar.org/parti/parti-programi-3/genel-merkez/>

(10) Party Programme of the Kurdistan Freedom Party: “The PAK fights for the realization of the Kurdish nation’s right to self-determination. The PAK sees the ‘right to self-determination’ as the right of the Kurdish nation to establish a state in Northern Kurdistan with the participation and ownership of all national minorities in Kurdistan. A state goal in Kurdistan can be an equal, two-state federation, confederation, federated or confederal state, including the struggle for the smallest gains, or it can be realized as an independent state. The PAK may propose any of these forms of resolution, taking into account the circumstances.”

(11) HDP: “Education in mother tongue is a right for everyone. Our party aims to make the use of mother tongue free at all stages of education and in all public spaces, and to provide public services to citizens in their mother tongue.”

<https://www.hdp.org.tr/parti-programi/8/>

PSK: “The education of children and young people, will be based on the principle of education in mother tongue Ethnic groups living in Kurdistan will be provided with education in their mother tongue, and their language will be given an official status in places where they form the majority.” <http://psk-riyaazadi.org/index.php/psk-hakkinda/parti-programimiz>

HAK-PAR: “Our party, in planning the issue of education, will take as basis the universal legal principles and the treaties to which Turkey is a party, and will make the necessary legal and administrative arrangements to ensure the right to education in the mother tongue according to Turkey’s pluralistic and multilingual structure.”

HÜDAPAR: “Education in the mother tongue is a natural, human right for everyone. Educating children in a language they do not know is against the principle of equal opportunity in education.” <https://hudapar.org/parti/parti-programi-3/genel-merkez/>

PAK: “As a duty of the state, freedom of thought, belief and association, especially education and training in mother tongue Kurdish (Kurmanji and Zazaki), should be provided with legal and constitutional guarantees.”

lükler Partisi (HAK-PAR)<sup>(8)</sup> “*federalizm*”, Hür Dava Partisi (HÜDAPAR)<sup>(9)</sup> güçlü yerel yönetimlere dayanan adem-i merkezîyetçi bir yapıyı, Kürdistan Özgürlük Partisi (PAK)<sup>(10)</sup> ise “*bağımsız devlet*”i savunur.

Lakin bu farklılıklar konu anadile geldiğinde sona erer ve büyük bir mutabakat ortaya çıkar. Bütün siyasi gruplar, kültürün taşıyıcısı olduğu için dile çok büyük bir değer biçerler. Kürtlerin asimile olmaktan kurtulmaları, siyasi ve kültürel varlıklarını sonraki kuşaklara aktarabilmeleri için, başta eğitim olmak üzere, Kürtçenin kamusal alanda kullanımının güvence altına alınması gerektiğini belirtirler. Ve bunun için gerekli olan yasal ve anayasal düzenlemelerin yapılmasını talep ederler.<sup>(11)</sup>

Dile gösterilen büyük hassasiyet, Kürtçenin ve Kürtçenin kamusal kullanımının Kürtler nezdinde bir “*haysiyet sorunu*” olarak algılandığına işaret eder. Kürt meselesi, artık öncelikli olarak bir dil meselesidir. Elbette bu sorun salt dile indirgenemez, ancak sorunun büyük oranda dille bağlantılı bir hale geldiği söylenebilir. Dolayısıyla dil hakları –bilhassa eğitim- alanında yapılacak özgürlükçü bir hamle, hem genelde Türkiye’nin demokrasi çitasının yükselmesine, hem de özelde Kürt meselesinin çözümüne büyük bir katkı sağlayabilir.

(8) HAK-PAR Parti Programı: “Hak ve Özgürlükler Partisi, üniter devleti reddeder. Kürt sorununda ulusların kendi kaderlerini tayin hakkını ilkesel olarak benimser. Sorunun çözümü için, Türkiye’nin Kürt ve Türk halkının eşitliğine dayalı demokratik ve federal bir tarzda yeniden yapılandırılmasını savunur.”

(9) “Kati merkezîyetçi yönetime son verilerek yerel yönetimler güçlendirilmeli ve tüm yerel yöneticiler halk tarafından seçilmelidir.” <https://hudapar.org/parti/parti-programi-3/genel-merkez/>

(10) Kürdistan Özgürlük Partisi Parti Programı: “PAK, Kürt ulusunun kendi kaderini tayin hakkının gerçekleşmesi için mücadele eder. PAK, ‘kendi kaderini tayin hakkı’nı Kürdistan’daki tüm ulusal azınlıkların katılım ve sahiplenmeleriyle, Kürt ulusunun Kuzey Kürdistan’da devlet kurma hakkı olarak görür. Kürdistan’da bir devlet hedefi, en küçük kazanımlar için mücadeleyi de içerecek şekilde, eşit, iki devletli bir federasyon, konfederasyon ya da federe ya da konfederat devlet olabileceği gibi, bağımsız devlet şeklinde de gerçekleştirilebilir. PAK, koşulları göz önünde bulundurarak bu çözüm biçimlerinden herhangi birisini öne çıkarabilir.”

(11) HDP: “Anadilde eğitim, herkes için bir hak. Partimiz, eğitimin tüm aşamalarında ve tüm kamusal alanlarda anadilli kullanımının serbest olmasını, yurttaşlara kendi anadillerinde kamusal hizmet sunulmasını hedefler.”

<https://www.hdp.org.tr/parti-programi/8/>

PSK: “Çocukların ve gençlerin eğitiminde anadilde eğitim ilkesi esas alınacaktır. Kürdistan’da yaşayan etnik guruplara anadilleriyle eğitim olanağı sağlanacak, çoğunluk oluşturdıkları yerlerde dilleri resmi statüye kavuşturulacaktır.” <http://psk-riyaazadi.org/index.php/psk-hakkinda/parti-programimiz>

HAK-PAR: “Partimiz, eğitim konusunu planlarken, evrensel hukuk ilkelerini ve Türkiye’nin taraf olduğu antlaşmaları temel alacak, Türkiye’nin çoğulcu ve çok dilli yapısına göre anadilde eğitim hakkının sağlanması için gereken yasal ve idari düzenlemeleri yapacaktır.”

HÜDAPAR: “Anadilde eğitim herkes için tabii, insani bir hak. Çocukları bilmedikleri bir dilde eğitmek eğitimde fırsat eşitliğine de aykırıdır.” <https://hudapar.org/parti/parti-programi-3/genel-merkez/>

PAK: “Devletin bir görevi olarak Kürtçe (Kurmanca ve Zazaca) anadilde eğitim ve öğrenim başta olmak üzere, düşünce, inanç ve örgütlenme özgürlüğü yasal ve anayasal güvencelere kavuşturulmalıdır.”

This great sensitivity regarding language indicates that Kurdish and its public use are perceived as an “*issue of dignity*” for the Kurds. The Kurdish issue is now primarily a language issue. Of course, the Kurdish issue cannot be reduced to language alone, but it can be said that the problem has become largely related to language. Therefore, a liberal move to be made in the field of language rights – especially in education – can make a great contribution both to raising the bar for democracy in Turkey in general and to the solution of the Kurdish issue in particular.

Turkey can take four steps in this context. The first is to rid the legislation as a whole of prohibitions on linguistic and educational rights. The second is the intensification of mental and actual preparation (preparation of the curriculum, production of course materials and training of teachers) for multilingual education. Third, the state can remove the reservations it has made to the international conventions stipulating the use of the mother tongue in education and sign the international conventions it has not signed so far. Finally, the constitution regulates the use of mother tongues in education.

## Mother Tongue in Constitutions Around the World

The most important of these steps, which forms the legal and technical infrastructure of the right to education in the mother tongue, is the constitutional recognition of this right. When we look at the constitutions of various countries, we see that there are three kinds of regulations on this issue:

First, there are constitutions which state that education will be conducted only in the official language. Article 42 of the 1982 Constitution is a typical example of this.<sup>(12)</sup> This article, which regulates the right and duty of education and instruction, provides that any language other than Turkish cannot be taught to citizens as their mother tongue in education and instruction institutions. The Georgian (art. 85) and Portuguese (art. 9-f and 74-h) constitutions also refer to the use of the official language in education.

The second is the constitutions that do not include any provision regarding the language of education. Many legislators (the US, Albania, Austria, Germany, Czech Republic, Denmark, Indonesia, Finland, France, South Korea, Croatia, Netherlands, Spain, Israel, Sweden, Spain, Italy, Japan, Latvia, Luxembourg, Norway, etc.) have made this choice. There

(12) Constitution of 1982 Article 42: “No language other than Turkish may be taught as mother tongue to Turkish citizens at any institutions of training or education. Foreign languages to be taught in institutions of training and education and the rules to be followed by schools conducting training and education in a foreign language shall be determined by law. The provisions of international treaties are reserved.”

Türkiye’de bu çerçevede dört adım atabilir: Birincisi, mevzuatın bir bütün olarak dilsel ve eğitimsel haklara ilişkin yasaklardan arındırılmasıdır. İkincisi, çok dilli eğitime ilişkin zihni ve fiili hazırlıkların (müfredatın hazırlanması, ders materyallerinin üretilmesi ve öğretmenlerin yetiştirilmesi) yoğunlaştırılmasıdır. Üçüncüsü, devletin eğitimde anadilin kullanılmasını öngören uluslararası sözleşmelere koyduğu çekinceleri kaldırması ve bugüne kadar imzalamadığı uluslararası sözleşmeleri imzalamasıdır. Dördüncüsü de, anayasada eğitimde anadillerin kullanılmasını düzenlemesidir.

## Dünya Anayasalarında Anadil

Anadilde eğitim hakkının hukuki ve teknik alt yapısını oluşturacak olan bu adımlardan en mühimi, bu hakkın anayasal olarak tanınmasıdır. Ülkelerin anayasalarına bakıldığında, bu konuda üç türlü düzenlemenin olduğu görülür:

Birincisi, eğitimin sadece resmi dilde yapılacağını belirten anayasalardır. 1982 Anayasasının 42. maddesi, bunun tipik bir örneğidir.<sup>(12)</sup> Eğitim ve öğretim hak ve ödevini düzenleyen bu madde, Türkçe dışındaki hiçbir dilin eğitim ve öğretim kurumlarında vatandaşlara anadilleri olarak okutulup öğretilmeyeceğini kayıt altına alır. Gürcistan (m. 85) ve Portekiz (m. 9-f ve 74-h) anayasalarında da eğitimde resmi dilin kullanılmasına atıf yapılmıştır.

İkincisi, eğitim diline ilişkin herhangi bir hükme yer vermeyen anayasalardır. Birçok anayasa koyucu (ABD, Arnavutluk, Avusturya, Almanya, Çek Cumhuriyeti, Danimarka, Endonezya, Finlandiya, Fransa, Güney Kore, Hırvatistan, Hollanda, İspanya, İsrail, İsveç, İspanya, İtalya, Japonya, Letonya, Lüksemburg, Norveç, vb.) tercihini bu yönde kullanmıştır. Türkiye’nin 1924 (m.80)<sup>(13)</sup> ve 1961 (m.21-2)<sup>(14)</sup> anayasalarının eğitim hakkını düzenleyen maddelerinde de eğitimin diline ilişkin bir ibare yoktur.

Anayasalarda eğitim dilinin düzenlenmemesi ve bu konunun kanunlara bırakılması, müspet veya menfi neticeler doğurabilir. Bir yandan anayasal bir sınırlamanın olmaması, yasa koyucuya hareket serbestisi sağlar, dolayısıyla özgürlükçü bir çoğunluk yasal düzenlemelerle de bu hakkı hayata geçirebilir. Fakat diğer yandan, anayasal bir güvencenin yokluğu, bu hakkın tanınmamasına veya tanınmış olsa bile basit bir kanun değişikliğiyle ortadan kaldırılmasına neden olabilir.

(12) 1982 Anayasası Madde 42: “Türkçeden başka hiçbir dil, eğitim ve öğretim kurumlarında Türk vatandaşlarına ana dilleri olarak okutulamaz ve öğretilmez. Eğitim ve öğretim kurumlarında okutulacak yabancı diller ile yabancı dille eğitim ve öğretim yapan okulların tabi olacağı esaslar kanunla düzenlenir. Milletlerarası anlaşma hükümleri saklıdır.”

(13) 1924 Anayasası Madde 80: “Hükümetin nezaret ve murakabesi altında ve kanun dairesinde her türlü tedrisat serbesttir.”

(14) 1961 Anayasası Madde 21: “Herkes, bilim ve sanatı serbestçe öğrenme ve öğretme, açıklama, yayma ve bu alanlarda her türlü araştırma hakkına sahiptir. Eğitim ve öğretim, Devletin gözetim ve denetimi altında serbesttir. Özel okulların bağlı olduğu esaslar, Devlet okulları ile eşitlik istenen seviyeye uygun olarak kanunla düzenlenir. Çağdaş bilim ve eğitim esaslarına aykırı eğitim ve öğretim yerleri açılmaz.”

is no expression regarding the language of education in the articles of Turkey's 1924 (art. 80)<sup>(13)</sup> and 1961 (art. 21-2)<sup>(14)</sup> constitutions regulating the right to education.

Whilst the language of education is not regulated in the constitutions and this issue is left to the laws, many positive or negative consequences. On the one hand, the absence of a constitutional limitation provides the legislator with freedom of action, so a liberal majority can implement this right with legal regulations. But on the other hand, the absence of a constitutional guarantee may cause this right not to be recognized or, even if recognized, to be abolished by a simple change of law.

For this reason, although some constitutions (Austria article 8.2, Italy article 5, Spain article 3) do not provide for the right to education in the mother tongue, there are general provisions regarding the protection and development of the languages spoken in the country in question. These provisions stipulate that the respect accorded to languages in a country, as well as the protection and development of languages is a duty of the state.

The third are the constitutions which recognise the right to provide education in other languages besides the official language. In many countries (Argentina, Azerbaijan, Belgium, Colombia, Bulgaria, Estonia, Philippines, Republic of South Africa, Iran, Switzerland, Colombia, Malaysia, Poland, Russia, Singapore, Slovakia, Slovenia, Ukraine) to meet the demands of different cultures regarding their identity and language, the right to education in the mother tongue is constitutionally guaranteed.

A few examples of these constitutional arrangements are as follows: Article 45<sup>(15)</sup> of the Constitution of Azerbaijan, entitled “*Right to Use Mother Tongue*”, states that everyone can receive education in their mother tongue and that no one can be deprived of the right to use their mother tongue.

Article 36<sup>(16)</sup> of the Bulgarian Constitution states that it is a right and obligation for citizens

(13) Constitution of 1924 Article 80: “Subject to the supervision and control of the State, education in all its forms is free on condition that it conforms to the law.”

(14) Constitution of 1961 Article 21: “Every individual is entitled to acquire and impart science and arts, to practice, profess and to disseminate knowledge concerning them, and to carry out all kinds of research in these fields. Education and teaching shall be free under the supervision and control of the state. The provisions governing private schools shall be regulated by laws in conformity with the level desired to be attained in state schools. No educational institutions shall be set up which are incompatible with the principles of modern science and education.”

(15) Constitution of Azerbaijan Article 45: “I. Everyone has the right to use the mother tongue. Everyone has the right to be raised and get an education, be engaged in creative activities in one's mother tongue. II. No one can be deprived of the right to use the mother tongue.”

(16) Constitution of Bulgaria Article 36:  
(1) The study and use of the Bulgarian language shall be a right and an obligation of every Bulgarian citizen.  
(2) Citizens whose mother tongue is not Bulgarian shall have the right to study and use their own language alongside the compulsory study of the Bulgarian language.  
(3) The situations in which only the official language shall be used shall be established by law.”

Bu sebeple bazı anayasalarda (Avusturya m. 8.2, İtalya m. 5, İspanya m. 3) anadilinde eğitim hakkına yer vermemiş olsa da, o ülkede konuşulan dillerin korunması ve geliştirilmesine ilişkin genel hükümler bulunur. Bu hükümler, o ülkedeki dillere saygı gösterilmesini, dillerin korunması ve geliştirilmesini devletin bir görevi olarak belirler.

Üçüncüsü ise resmi dilin haricinde diğer dillerde de eğitim verebilme hakkını kayıt altına alan anayasalardır. Farklı kültürlerin kimliklerine ve dillerine ilişkin taleplerini karşılamak için birçok ülkede (Arjantin, Azerbaycan, Belçika, Kolombiya, Bulgaristan, Estonya, Filipinler, Güney Afrika Cumhuriyeti, İran, İsviçre, Kolombiya, Malezya, Polonya, Rusya, Singapur, Slovakya, Slovenya, Ukrayna) anadilinde eğitim hakkı anayasal güvence altına alınmıştır.

Bu anayasal düzenlemelere ilişkin birkaç örnek verilebilir: Azerbaycan Anayasasının “*Anadili Kullanma Hakkı*” başlıklı 45. maddesi,<sup>(15)</sup> herkesin anadilinde eğitim alabileceğini ve hiç kimsenin anadilini kullanma hakkından mahrum edilemeyeceğini kayıt altına alır.

Bulgaristan Anayasasının 36. maddesi,<sup>(16)</sup> vatandaşların Bulgar dilini öğrenmesini bir hak ve yükümlülük olarak belirtir, anadili farklı olan vatandaşlarına da kendi dillerini öğrenme ve kullanma hakkını tanıır.

Herkesin Estonya dilinde eğitim alma hakkına sahip olduğunu belirten Estonya Anayasasının 37. maddesi,<sup>(17)</sup> azınlıklar için kurulmuş eğitim kurumlarının kendi eğitim dillerini seçmelerine olanak verir.

Slovakya Anayasasının 34. maddesi,<sup>(18)</sup> etnik grup veya milli azınlıklara mensup vatandaşların, resmi dili öğrenme hakkına ek olarak, kendi dillerinde eğitim haklarını garanti eder.

(15) Azerbaycan Anayasası 45. madde:  
“(I) Herkesin anadilini kullanma hakkı vardır. Herkesin istediği dilde eğitim ve öğrenim görme, sanatsal faaliyetlerle uğraşma hakkı vardır.”  
“(II) Hiç kimse anadilini kullanma hakkından yoksun bırakılamaz.”

(16) Bulgaristan Anayasası 36. Madde:  
“(1) Bulgar dilinin öğrenilmesi ve kullanılması her Bulgar vatandaşı için bir hak ve yükümlülüktür.  
(2) Anadili Bulgar dili olmayan vatandaşlar zorunlu Bul-garca öğrenimi yanı sıra, kendi dillerini öğrenme ve kullanma hakkına sahiptirler.  
(3) Yalnızca resmi dilin kullanılacağı haller Kanunla belirlenir.”

(17) Estonya Anayasası 37. Madde: “(4) Herkes, Estonya dilinde eğitim alma hakkına sahiptir. Azınlıklar için kurulmuş eğitim kurumları, kendi eğitim dillerini seçerler.”

(18) Slovakya Anayasası 34. Madde: “I. Slovak Cumhuriyetindeki milli azınlık veya etnik gruba mensup vatandaşların, aynı milli azınlık veya etnik grup mensubu diğer vatandaşlarla kendi kültürel miraslarını ifade etme, anadillerinde bilgi alma ve yayma ile birlikler oluşturma, eğitim ve kültür kurumları oluşturup koruma hakkı başta olmak üzere, gelişimleri garanti altındadır. Konuyla ilgili ayrıntılar Kanunla belirlenir.  
2. Resmi dil öğrenme hakkına ek olarak, etnik grup veya milli azınlıklara mensup vatandaşların, hukukça belirlenen şartlar altında, aşağıdaki hakları garanti edilmiştir:  
a. bir azınlık dilinde eğitim görebilme hakkı,  
b. bir azınlık dilini resmi yazışmada kullanabilme hakkı,  
c. milli azınlıkları ve etnik grupları ilgilendiren konularda karar alma sürecine katılabilme hakkı.”



to learn the Bulgarian language, and it also recognizes the right to learn and use their own language for citizens whose mother tongue is different.

Article 37<sup>(17)</sup> of the Estonian Constitution, which states that everyone has the right to receive education in the Estonian language, and allows educational institutions established for minorities to choose their own language of instruction.

Article 34<sup>(18)</sup> of the Constitution of Slovakia guarantees the right of citizens belonging to ethnic groups or national minorities to receive education in their own language, in addition to the right to learn the official language.

Such examples may be multiplied. However, although different legal terms are used, two points are underlined in these constitutions: First, learning and teaching the official language is regulated as a right for citizens and a duty for the state. No concessions are made to the official language. Secondly, it is a constitutional provision for those whose mother tongue is different to have the right to use their mother tongue. The state is tasked with taking the necessary measures so that individuals can use their mother tongue in their private and public lives, primarily in education. The details of the subject are left to the lawmaker, and it is foreseen that the laws will be made according to this right.

## Clearing the Prohibitions or Recognising Rights

In light of rights-based regulations in the world's constitutions, it may be said that Turkey has two options in the context of the right to mother tongue. The first option is that, as in the 1924 and 1961 Constitutions, there be no prohibitive statement in the article on the right to education, and that education in languages other than Turkish is left to legal regulations.

(17) Constitution of Estonia Article 37:  
"Everyone has the right to receive instruction in Estonian. The language of instruction in national minority educational institutions shall be chosen by the educational institution."

(18) Constitution of the Slovak Republic, Article 34:  
"1. Citizens of national minorities or ethnic groups in the Slovak Republic shall be guaranteed their full development, particularly the rights to promote their cultural heritage with other citizens of the same national minority or ethnic group, receive and disseminate information in their mother tongues, form associations, and create and maintain educational and cultural institutions.  
Details thereof shall be fixed by law.  
2. In addition to the right to learn the official language, the citizens of national minorities or ethnic groups shall, under provisions fixed by law, also be guaranteed:  
a. the right to be educated in a minority language,  
b. the right to use a minority language in official communications,  
c. the right to participate in decision-making in matters affecting the national minorities and ethnic groups."

Misaller çoğaltılabilir. Ancak, farklı hukuki tabirler kullanılsa da bu anayasalarda iki hususun altı çizilir: İlk olarak, resmi dilin öğrenilmesi ve öğretilmesi vatandaşlar için hak, devlet için bir vazife olarak düzenlenir. Resmi dilden herhangi bir taviz verilmez. İkinci olarak da, anadili farklı olanlar için anadillerini kullanabilmeleri anayasal hükme bağlanır. Devlet, bireylerin anadillerini, öncelikle eğitimde olmak üzere, özel ve kamusal hayatlarında kullanabilmeleri için gerekli tedbirleri almakla görevlendirilir. Konunun ayrıntıları kanun koyucuya bırakılır ve kanunların bu hakka göre yapılması öngörülür.

## Yasakları Temizlemek ya da Hakkı Tanımak

Dünya anayasalarındaki hak temelli düzenlemeler ışığında, anadil hakkı bağlamında Türkiye'nin de önünde iki alternatif olduğu söylenebilir. Birinci alternatif, 1924 ve 1961 Anayasalarında olduğu gibi, eğitim hakkına ilişkin maddede yasaklayıcı bir ifadenin bulunmaması ve Türkçeden başka dillerde yapılacak eğitimin kanuni düzenlemelere bırakılmasıdır.

Türkiye'de birçok sivil toplum örgütü, akademisyen ve siyasi parti hazırladıkları anayasa çalışmalarında bu öneriye yer verir. TÜSIAD'ın 1992, Zafer Üskül'ün 1992, Halkın Emek Partisi'nin (HEP) 1993, Sosyal Demokrat Halkçı Parti'nin (SHP) 1993, Refah Partisi'nin (RP) 1993, Demokratik Cumhuriyet Programı'nın (DCP) 1993, Türkiye Barolar Birliği'nin (TBB) 2001 ve 2007 tarihli çalışmaları örnek olarak gösterilebilir.<sup>(19)</sup>

2007 yılında iktidardaki Adalet ve Kalkınma Partisi'nin (AK Parti) Prof. Dr. Ergun Özbudun başkanlığındaki altı kişilik bir heyete hazırlattığı Özbudun Taslağı da, eğitim hakkını bu öneri etrafında formüle eder. Taslağın "Eğitim ve öğrenim hakkı" başlıklı 45/5 maddesi, eğitim ve öğretim dilinin Türkçe olduğunu; diğer dillerde eğitim ve öğretim yapılmasının kanunla düzenleneceği hükmünü içerir.<sup>(20)</sup>

İkinci alternatif ise, anadilde eğitim hakkının anayasada tanınmasıdır. Anayasa metninde bu tanıma iki şekilde düzenlenebilir: Biri, eğitim hakkını düzenleyen maddede, resmi dilin haricindeki dillerde eğitim yapılabileceğini belirtmektir. Burada resmi dilin öğretilmesi bir hak ve görev olarak tanımlanır ve resmi dil olan Türkçe'nin dışında

(19) Sivil toplum örgütlerinin, akademisyenlerin ve siyasi partilerin anayasa önerileri için bakınız: Fazıl Hüsnü Erdem-Yunus Heper: Türkiye Cumhuriyeti Anayasaları ve Anayasa Önerileri, SETA Yayınları, Ankara, 2011, s. 141-158.

(20) Özbudun Taslağı Madde 45: "Eğitim ve öğretim dili Türkçedir. Türkçeden başka dillerde eğitim ve öğretim yapılması ile ilgili esaslar, demokratik toplum düzeninin gereklerine uygun olarak kanunla düzenlenir."

Many non-governmental organizations, academics and political parties in Turkey include this proposal in their constitutional studies. TÜSIAD's 1992, Zafer Üskül's 1992, People's Labor Party's (HEP) 1993, Social Democratic People's Party's (SHP) 1993, Welfare Party's (RP) 1993, Democratic Republic Programme's (DCP) 1993, as well as the Union of Turkish Bar Associations' (TBB) 2001 and 2007 reports can be cited as examples to this tendency.<sup>(19)</sup>

The ruling AK Party's Özbudun Draft, which was prepared in 2007 by a six-person committee headed by Professor Ergun Özbudun, formulates the right to education around this proposal. Article 45/5 of the draft titled "The right to education and instruction" states that the language of education and instruction is Turkish; and includes the provision that education and instruction in other languages will be regulated by law.<sup>(20)</sup>

The second option is the recognition of the right to education in the mother tongue in the constitution. This recognition can be arranged in two ways within the text of the Constitution. One is to specify in the article regulating the right to education that education can be provided in languages other than the official language. Here, teaching the official language is defined as a right and a duty, and it is put as a constitutional provision that education can be made in different mother tongues other than the official language, Turkish. The work of the Peace and Democracy Party (BDP) in 2010<sup>(21)</sup> and the Institute of Strategic Thinking (SDE) in 2011<sup>(22)</sup> are based on this proposal.

The other is that the right to education in mother tongue or the right to mother tongue be regulated as a stand-alone article, as is the case in the Following constitutions: Azerbaijan (art. 45), Kazakhstan (art. 19),<sup>(23)</sup> Russia (art. 26 and article 68),<sup>(24)</sup> Slovakia (art. 34)

farklı anadillerinde eğitim yapılabileceği anayasal hüküm olarak konur. Barış ve Demokrasi Partisi'nin (BDP) 2010<sup>(21)</sup> ve Stratejik Düşünce Enstitüsü'nün (SDE) 2011 tarihli çalışmaları<sup>(22)</sup> bu öneriye dayanır.

Diğeri ise, anadilde eğitim hakkını veya anadil hakkının -Azerbaycan (m.45), Kazakistan (m. 19),<sup>(23)</sup> Rusya (m. 26 ve m. 68),<sup>(24)</sup> Slovakya (m. 34) ve Çin (m. 4/3 ve m. 121)<sup>(25)</sup> anayasalarında olduğu gibi- kendi başına bir madde olarak düzenlenmesidir. Bu düzenleme şekli, daha garantici ve daha geniş kapsamlıdır. "Anadilini Kullanma Hakkı" başlığı altında ayrı bir maddenin varlığı; anadilinin eğitimde, yargısal işlemlerde, yazılı ve görsel yayıncılıkta, düşüncelerin açıklanmasında ve kamusal makamlarla olan ilişkilerde kullanılması için daha güçlü bir zemin yaratır.

## Yeni Bir Sayfa

Dil, bir kültürün kurucusu ve taşıyıcısıdır, en değerli sosyal ve siyasi varlıklarından biridir. Dolayısıyla dilin önüne konulan fiili ve hukuki her bariyer, toplumda hoşnutsuzluklara ve çatışmalara sebebiyet verir. Türkiye'nin yakın tarihi bunu teyit eder. Çatışmalardan kurtulmak, bütün boyutlarıyla dile dayalı ayrımcılığa son verilmesini ve dilin her alanda kullanılıp geliştirilmesini sağlayacak bir hukuki düzenin kurulmasını gerektirir.

(19) For the constitutional proposals of non-governmental organizations, academics and political parties, see (in Turkish): Fazıl Hüsnü Erdem-Yunus Heper: Türkiye Cumhuriyeti Anayasaları ve Anayasa Önerileri ("Constitutions of the Turkish Republic and Constitutional Proposals"), SETA Yayınları, Ankara, 2011, pp. 141-158.

(20) Özbudun Draft Article 45: "The language of education and instruction is Turkish. The principles of education and instruction in languages other than Turkish are regulated by law in accordance with the requirements of the democratic society order."

(21) "No one can be deprived of the right to education and instruction. Everyone has the right to education in their mother tongue."

(22) "Everyone has the right to use their mother tongue in their cultural, scientific, religious and artistic activities and to receive education, instruction and public services in their mother tongue. Learning and teaching the official language does not prevent the exercise of this right."

(23) Constitution of Kazakhstan, Article 19:

1. Everyone shall have the right to determine and indicate or not indicate his national, party and religious affiliation.  
2. Everyone shall have the right to use his native language and culture, to freely choose the language of communication, education, instruction and creative activities."  
[https://www.akorda.kz/en/official\\_documents/constitution](https://www.akorda.kz/en/official_documents/constitution)

(24) Constitution of Russia, Article 26:

1. Everyone shall have the right to determine and declare his (her) nationality. Nobody shall be forced to determine and declare his (her) nationality.  
2. Everyone shall have the right to use his (her) native language and to a free choice of the language of communication, upbringing, education and creative work."

(21) "Kimse eğitim ve öğretim hakkından yoksun bırakılamaz. Herkes anadilinde eğitim hakkına sahiptir."

(22) "Herkes kültürel, bilimsel, dini ve sanatsal faaliyetlerinde anadilini kullanma, anadilinde eğitim, öğrenim ve kamu hizmetleri görme hakkına sahiptir. Resmî dilin öğrenilmesi ve öğretilmesi, bu hakkın kullanımına engel değildir."

(23) Kazakistan Anayasası Madde 19: "Herkes, kendi milliyetini, etnik, parti ve dini mensubiyetini belirtmek veya belirtmemek hakkına sahiptir. Herkes kendi ana dilinde konuşma, kendi kültürünü yaşama, iletişim, konuşma, eğitim ve yaratıcılık dilini özgürce seçme hakkına sahiptir." <https://hukukbook.com/kazakistan-cumhuriyeti-anayasasi/>

(24) Rusya Anayasası Madde 26: "Herkes kendi milli kökenini belirleme ve bildirme hakkına sahiptir. Hiç kimse kendi milli kökenini belirlemeye veya bildirmeye zorlanamaz. Herkes ana dilini kullanma, iletişim, eğitim, öğrenim ve yaratıcılık dilini serbestçe seçme hakkına sahiptir."  
Madde 68: "Rusya Federasyonu genelinde devlet dili Rusçadır. Cumhuriyetler kendi devlet dillerini belirleyebilirler. Bu diller Cumhuriyetlerin devlet hâkimiyeti organlarında, yerel yönetim organlarında, devlet kurumlarında Rusya Federasyonunun devlet dili ile bir arada kullanılır. Rusya Federasyonu, tüm halklarına ana dillerini muhafaza etmeleri, öğrenmeleri ve geliştirmeleri için ortamın oluşturulması hakkını güvence altına alır."  
<https://hukukbook.com/rusya-federasyonu-anayasasi/>

(25) Çin Anayasası Madde 4/3: "Bütün milliyetlere mensup halklar, kendi konuşma ve yazı dillerini kullanma ve geliştirme ile kendi gelenek ve göreneklerini koruma ve ıslah etme özgürlüğüne sahiptirler."  
Madde 121 (Özerk Dil): "Kendi fonksiyonlarını yerine getirmeleri sırasında ulusal özerk bölgelerin yerel hükümet organları, bahsi geçen bölgelerin özerklik düzenlemelerine uyumlu biçimde, konuşulan ve yazılan dil yahut dillerin yereldeki yaygın kullanımı yönünde çaba sarf ederler."

and China (art. 4/3 and Article 121).<sup>(25)</sup> This form of regulation is more guaranteed and more comprehensive. The existence of a separate article under the heading “*Right to Use Mother Tongue*” creates a stronger basis for the use of mother tongue in education, judicial proceedings, print and visual broadcasting, the expression of ideas and relations with public authorities.

## A New Leaf

Language is the constitutive element and the carrier of a culture; one of its most valuable social and political assets. Therefore, every de facto and legal obstacle placed in front of the language causes discontent and conflicts in society. Turkey’s recent history confirms this. Eliminating conflicts requires an end to language-based discrimination in all its aspects and the establishment of a legal order which will ensure that language is used and developed in all areas.

The language or mother tongue problem is also at the centre of the Kurdish issue. In this respect, one of the first steps to be taken in order to solve the Kurdish issue and ensure social stability is to change Turkey’s prohibitive constitutional attitude towards mother tongue. As stated before, this can be done in two ways: clearing the constitution of prohibitions or to including the right to use the mother tongue in the constitution.

It is also important to clear the text of the constitution from prohibitions. It is because this opens up a field of struggle for the use of additional languages, other than the official language. Since there is no prohibition in the constitution, political actors may be pressured to make legal arrangements that will ensure the use of mother tongue.

However, it is preferable to include the right to mother tongue in the text of the constitution. Perhaps this is true for all countries, but it is of vital importance for Turkey. Turkey has a problematic historical heritage when considering mother tongues. Attempts to break all ties with their language in order to assimilate the Kurds, and the state’s efforts to eliminate the Kurdish language from the public sphere, has created a deep distrust of the state among the Kurds.

Lifting prohibitions is necessary, but not sufficient to address the distrust that has been created. In addition to ending discrimination based on language, a constitutional guarantee of language rights and the obligation of the state to fulfil these rights through clear

(25) Constitution of China, Article 4/3:

“All ethnic groups shall have the freedom to use and develop their own spoken and written languages and to preserve or reform their own traditions and customs.”

Article 121 (Autonomous Language): “In performing their duties, autonomous organs of ethnic autonomous areas shall, in accordance with the autonomous regulations of that ethnic autonomous area, use the spoken and written language or languages commonly used in that area.”

Dil veya anadil sorunu, Kürt meselesinin de odağında yer alır. Bu itibarla, Kürt meselesinin çözümü ve toplumsal istikrarın sağlanması için atılması gereken ilk adımlardan biri, Türkiye’nin anadile ilişkin yasaklayıcı anayasal tavrını değiştirmesidir. Daha önce de ifade edildiği gibi bu iki şekilde yapılabilir: Anayasayı yasaklardan temizlemek veya anayasada anadilini kullanma hakkına yer vermek.

Anayasa metninin yasaklardan arındırılması da değerlidir. Çünkü resmi dilin dışında kalan diğer dillerin kullanılması için özgür bir mücadele alanı açar. Anayasada bir yasak olmadığından, anadilinin kullanılmasını sağlayacak yasal düzenlemelerin yapılması için siyasi aktörler zorlanabilir.

Fakat daha tercih edilir olan, anadil hakkının anayasa metninin içine yerleştirilmesidir. Belki her ülke için bu tercihin geçerli olduğu söylenebilir ama Türkiye için bunun hayati bir önem arz ettiği belirtilmelidir. Zira Türkiye’nin anadilleri konusunda sorunlu bir tarihsel mirası vardır. Kürtlerin asimile edilmesi adına dilleriyle olan bütün bağlarının kopartılmaya çalışılması, devletin Kürtçenin kamusal alandan silinmesi için azami çaba sarf etmesi, Kürtlerde devlete karşı derin bir güvensizlik oluşturdu.

Yasakların kaldırılması bu güvensizliğin kırılması için gereklidir, ama yeterli değildir. Güveni inşa edecek olan, dile dayalı ayrımcılığa son verilmesinin yanında, dil haklarının anayasal güvenceye kavuşturulması ve devletin açık bir hükümlerle bu hakları yerine getirmekle yükümlü kılınmasıdır. Dil haklarının anayasa aracılığıyla daha bilinir, görünür ve güvenceli kılınması, hem geçmişin yaralarının sarılması hem de geleceğin kurulması için daha uygun bir iklim oluşturur.

Anadilinin anayasal kabulü, tekçi hukuki ve siyasi paradigmanın yerini çoğulcu bir hukuki ve siyasi paradigmanın aldığını göstermesi açısından da kıymetlidir. Sembolik olarak yeni bir sayfa açacak olan bu kabul; toplumda farklı kimliklerin varlığını, hepsinin korunup geliştirilmesi gerektiğini, anadilinin kullanımın bir hak olduğunu ve diller arasında bir hiyerarşinin bulunmadığını savunan çoğulcu bir kültüre de zemin sağlar. Elbette bu zeminin genişlemesi ve güçlenmesi, siyasi ve sivil aktörlerin yoğun ve daimi bir çabasına bağlıdır.

## Vatandaşlık

Vatandaşlık, her daim siyasi mücadelelere kaynaklık eden temel bir kavramdır. İlk kez Antik Yunan’ın kent devletlerinde karşımıza çıkan bu kavram, aradan geçen 2500 yıl içinde, hiç terk edilmedi. Vatandaşlık; bir kereliğine verilen, mutlak sınırları bulunan ve keskin tanımlara hapsedilen bir ilke değildir; tarihsel süreç içerisinde vatandaşlık farklı anlamlar edindi, farklı haklar ve sorumluluklarla kuşatıldı, farklı politik söylemlerin içerisine yerleştirildi. Ama her zaman bir “siyasi değer” olma niteliğini korudu.

provisions will aid in building trust. Making language rights more known, visible and secure through the constitution creates a more suitable atmosphere for both healing the wounds of the past and building the future.

Constitutional acceptance of the mother tongue is also valuable as it shows that the monist legal and political paradigm is replaced by a pluralist legal and political paradigm. This acceptance, which symbolically turns over a new leaf, also provides a basis for a pluralistic culture that advocates the existence of various identities in society; a culture which believes that all of these identities must be protected and developed, that the use of mother tongue is a right and that there is no hierarchy between languages. Of course, the expansion and strengthening of this ground depends on the intense and constant efforts of political and civil actors.

## Citizenship

Citizenship is a fundamental concept which has always been a source of political struggle. This concept, which first appeared in the city-states of Ancient Greece, has not been abandoned in the past 2500 years. Citizenship is not a one-off principle that has absolute limits, nor which is confined to sharp definition. In its historical progress, citizenship acquired different meanings, was surrounded by different rights and responsibilities, and was embedded in different political discourses. But it has always remained a “*political value*”.

The concept of citizenship is always shaped by the struggles over the meaning and scope of one's membership in one's society. As such, citizenship debates are always woven around the same questions: Who is a citizen? What is the scope of citizenship? What does it mean to belong? The answers given by each state to these questions according to its own political position and conditions constitute the content of citizenship.<sup>(26)</sup>

In assessing constitutional tradition, it may be identified that the concept of citizenship has undergone radical changes in Turkey as well as other states around the world. The concept of citizenship, which was first discussed during the Tanzimat Period, finds its constitutional expression in the First Constitutional Monarchy. Ottoman intellectuals developed an understanding of citizenship which did not discriminate between religion and ethnicity in order to rescue the state from the unpleasant place it was in, and to prevent the disintegration of the state by keeping members of various identities under the same roof. Article 8 of *Kanun-i Esasi* (the Ottoman Basic Law), dated 1876, which is the first constitution of the Ottoman and Republican modernisation process, accepts everyone within the borders of the Ottoman Empire as “*Ottoman*” regardless of religion or sect.

(26) For a detailed discussion of the concept of citizenship (in Turkish), see: Vahap Coşkun: “*Ulus-Devletin Dönüşümü ve Meşruluk Sorunu*” (The Transformation of the Nation-State and the Problem of Legitimacy), Liberte Yayınları, Ankara, 2009, pp. 284-306.

Vatandaşlık kavramı, daima, bir kimsenin içinde bulunduğu topluma üyeliğinin anlamı ve kapsamına dair mücadelelerle biçimlenir. Bu itibarla, vatandaşlık tartışmaları hep aynı soruların etrafında örülür: Vatandaş kimdir? Vatandaşlığın kapsamı nedir? Aidiyet neyi ifade eder? Her devletin kendi siyasi konumuna ve şartlarına göre bu sorulara verdiği cevaplar vatandaşlığın içeriğini oluşturur.<sup>(26)</sup>

Anayasal geleneğe bakıldığında Türkiye’de de vatandaşlık kavramının köklü değişimlere uğradığı görülür. Tanzimat Dönemi’nde tartışmaya başlanan vatandaşlık kavramı I. Meşrutiyet’te anayasal ifadesini bulur. Osmanlı aydınları, devleti içinde bulunduğu kötü durumdan çıkarmak ve farklı kimlik mensuplarını aynı çatı altında tutarak devletin parçalanmasını önlemek amacıyla, din ve etnisite ayrımı yapmayan bir vatandaşlık anlayışı geliştirirler. Osmanlı ve Cumhuriyet modernleşmesinin ilk anayasası olan 1876 tarihli Kanun-i Esasi’nin 8. maddesi, Osmanlı sınırları içindeki herkesi din ve mezhep ayrımı olmaksızın “*Osmanlı*” kabul eder.

1921 Anayasasında ise, özel bir vatandaşlık maddesine yer verilmez. Anayasa koyucu, devlet ve milleti etnik bir kimlikle tarif etmez. Devleti “*Türkiye devleti*” olarak tanımlar, “*millet*” ve “*halk*” kavramlarını da etnik bir gönderme yapmadan, nötr bir halde kullanır. Devlet ve millet tanımlarında kullanılan bu itinalı dilin gayesi, vatani kurtarmak için mücadele eden farklı kimlikler arasında herhangi bir ihtilaf çıkmasını önlemektir. Lakin bu kapsayıcı anlayış 1924 Anayasasında rafa kaldırılır ve vatandaşlık Türk etnik kimliğine referansla betimlenir. 1924 Anayasasının 88. Maddesinde vatandaşlık “*Türkiye ahalisine din ve ırk farkı olmaksızın vatandaşlık itibarıyla (Türk) itlak olunur*” şeklinde tanımlanır. Bu tanım, Cumhuriyet’in “*Türk*” kimliğini toplumdaki diğer etnisitelere dayatarak onlara karşı üstün bir konuma getirme amacı güden politikasının en belirgin ifadesidir.

Vatandaşlık, 1961 Anayasasında 54. Maddede, 1982 Anayasasında ise 66. Maddede düzenlenir. Her iki anayasa da vatandaşlık için aynı tanımı benimser: “*Türk devletine vatandaşlık bağı ile bağlı olan herkes Türktür.*”

1924 Anayasasındaki vatandaşlık tanımının, 1961 ve 1982 Anayasalarındaki vatandaşlık tanımına nazaran daha yumuşak olduğu söylenebilir. Zira “*herkes Türktür*” şeklindeki bir vatandaşlık düzenlemesi, 1924 Anayasasındaki -en azından lâfzen- başka kimliklerin varlığını kabul eden anlayışa oranla daha sert bir vatandaşlık düzenlemesine içerir.<sup>(27)</sup>

(26) Vatandaşlık kavramı hakkında ayrıntılı bir tartışma için bakınız: Vahap Coşkun: “*Ulus-Devletin Dönüşümü ve Meşruluk Sorunu*”, Liberte Yayınları, Ankara, 2009, s. 284-306.

(27) Cumhuriyet dönemi anayasalarındaki vatandaşlık anlayışlarını karşılaştıran bir çalışma için bakınız: Vahap Coşkun: “*Cumhuriyet Anayasalarında Vatandaşlık*”, Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Sayı 16-17-18-19, Yıl 2007-2008, s. 1-21

The 1921 Constitution does not contain a special citizenship clause. The constitution maker does not define the state and nation by means of an ethnic identity. It defines the state as the “*Turkish state*” and uses the concepts of “nation” and “*people*” in a neutral manner without making any ethnic references. The purpose of this careful language used in the definitions of state and nation is to prevent any conflict between the various identities struggling to save the homeland.

However, this inclusive understanding was shelved in the 1924 Constitution and citizenship was described with reference to Turkish ethnic identity. In the 88<sup>th</sup> article of the 1924 Constitution, citizenship is defined as follows: “*the Turkish people are considered to be (Turkish) by citizenship, regardless of religion or race*”. This definition is the most obvious expression of the policy of the Republic, which aims to impose the “*Turkish*” identity on other ethnicities in the society and to bring them to a superior position.

Citizenship is regulated in Article 54 in the 1961 Constitution and in Article 66 in the 1982 Constitution. Both constitutions adopt the same definition of citizenship: “*Anyone who is bound to the Turkish state by citizenship is a Turk*”.

We may argue that the definition of citizenship in the 1924 Constitution is more relaxed than the definition of citizenship in the 1961 and 1982 Constitutions. This is because the regulation of citizenship in the form of “*everyone is a Turk*” is a stricter approach compared to the understanding in the 1924 Constitution which - at least literally - accepts the existence of other identities.<sup>(27)</sup>

## The Republic’s Understanding of Citizenship

However, fundamentally, the regulation of citizenship in all three constitutions reflects the same mentality. This means that the definitions of citizenship assign a special meaning to the identity of “*Turkish*” and “*Turkishness*”. Thus, those belonging to other ethnicities are relegated to a lower or subordinate position relative to the Turks.

Republican discourse claims that the words “*Turkish*” and “*Turkishness*” do not imply an ethnic identity, but that Turkishness is a super-identity now unmoored from its ethnic meaning and that it contains all cultural, religious, and ethnic affiliations which make up the society. Therefore, this perspective does not see any mistake in defining citizenship with an emphasis on Turkishness.

However, this claim is not true, because the word “*Turk*” has been used with an ethnic meaning throughout the history of the Republic, leaving no room for doubt. It is possible to deduce from the words of the founders of the Republic, the practices of the state, legal

(27) For a study comparing the various understandings of citizenship in Republican-era constitutions (in Turkish), see: Vahap Coşkun: “Cumhuriyet Anayasalarında Vatandaşlık” (“Citizenship in Republican Constitutions”), Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Vol. 16-17-18-19, Year 2007-2008, pp. 1-21

## Cumhuriyet’in Vatandaşlık Anlayışı

Ancak temelde her üç anayasadaki vatandaşlık düzenlemesi de aynı zihniyeti yansıtır. Bu da, vatandaşlık tanımlarının “*Türk*” ve “*Türklük*” kimliğine özel bir anlam yüklemesidir. Böylece, diğer etnisitelere mensubiyeti bulunanlar, Türklere nispetle daha aşağı ya da ikincil bir pozisyona düşürülürler.

Cumhuriyetçi söylem, “*Türk*” ve “*Türklüğün*” etnik bir kimliği ima etmediğini, Türklüğün etnik içeriğinden arındırılmış olup toplumu oluşturan tüm kültürel, dinsel ve etnik aidiyetleri kapsayan bir üst-kimlik olduğunu iddia eder. Dolayısıyla vatandaşlığın Türklük vurgusuyla tanımlanmasında bir yanlışlık görmez.

Fakat bu iddia gerçeğe denk düşmez. Çünkü “*Türk*” sözcüğü Cumhuriyet tarihi boyunca, hiç bir şüpheye yer bırakmayacak şekilde, etnik bir içerik ile kullanılır. Türklüğün, başkalarını tanıyan ve onların kendi kültürlerin geliştirmelerine imkân veren bir hukuki kimlik olmadığını, Cumhuriyet’in kurucularının sözlerinden, devletin yaptığı uygulamalardan, yasal mevzuattan ve mahkeme kararlarından çıkarmak mümkündür. Vatandaşlığın “*Türk/Türklük*”e referansla tanımlanmasının sonucu, Türk etnik kimliğinin diğer etnik kimlik mensuplarına (özellikle Kürtlere) zorla kabul ettirmeye dayanan bir politikanın izlenmesi oldu. Bu etnik temelli vatandaşlık, resmi tanımın dışında kalan herkese hayatı zorlaştırdı ve başta Kürt meselesi olmak üzere toplumsal barışı zedeleyen birçok ağır soruna neden oldu.

Ancak Cumhuriyet’in vatandaşlık anlayışı, arzuladığı gibi milliyetçi ve laikçi ilkeler etrafında kenetlenmiş yekpare bir toplumu meydana getirmede ve kimliklerin siyasal alanı belirlemeye başladığı 1990’lı yıllardan itibaren sert karşı çıkışlara uğradı. Özellikle Kürtlerin taleplerine çözüm üretemeyen Kemalist projenin, geçmişe dair tarihi söylemler üreterek etnik, dinsel ve kültürel grupları bir arada tutabilme olanağı kalmadı. Mevcut vatandaşlık anlayışının farklılıklardan müteşekkil Türkiye toplumunu tatmin edememesi ve barışçıl birlikteliği sağlayamaması, vatandaşlığın yeniden tanımlanmasına dönük arayışları artırdı.

regulations, and court decisions that Turkishness is not a legal identity that recognises others and allows them to develop their own cultures.

The result of defining citizenship with reference to “*Turkish/Turkishness*” was the pursuit of a policy based on the imposition of Turkish ethnic identity on members of other ethnic identities (especially Kurds). This ethnic-based citizenship has made life difficult for anyone who falls outside of the official definition and has caused many serious problems that harm social peace, the Kurdish issue being one of the foremost.

However, the Republic’s understanding of citizenship did not create a monolithic society united around nationalist and secularist principles, as it desired; moreover, it has faced harsh opposition since the 1990s, when identities began to determine the political sphere. The Kemalist project, which could not find a solution to the demands of the Kurds in particular, was unable to hold ethnic, religious, and cultural groups together by producing historical discourses about the past. The fact that the current understanding of citizenship cannot satisfy the diverse Turkish society and ensure peaceful coexistence has increased the search for a redefinition of citizenship.

## Recommendations for Formulating Citizenship in Constitutional Studies

In the constitutional studies conducted by various groups in Turkey, different proposals regarding citizenship have been presented. These recommendations can be grouped under four headings:

1. Definitions of citizenship related to “*Turkish/Turkishness*”: The concept of “*Türk*” was used in the studies of Turkish Industrialists’ and Businessmen’s Association/TÜSİAD (1992),<sup>(28)</sup> The Welfare Party/RP (1993),<sup>(29)</sup> Social Democratic People’s Party/SHP (1993)<sup>(30)</sup> and the Union of Chambers and Commodity Exchanges of Turkey (TOBB-2000).<sup>(31)</sup>
2. Citizenship definitions based on the expression “*citizenship of the Republic of Turkey*”: Üskül (1992),<sup>(32)</sup> People’s Labour Party/HEP (1993),<sup>(33)</sup> Liberal Democrat Party/LDP (1994),<sup>(34)</sup> Turkish Bars Association/TBB (2001),<sup>(35)</sup> Strong Turkey Party/

(28) “Everyone who is bound to the Turkish state by citizenship is Turkish.”

(29) “Everyone who is bound to the Turkish state by the citizenship bond is a Turkish citizen.”

(30) “Turkish citizenship is the legal bond that binds equal individuals of the nation to the Republic of Turkey, above and beyond ethnic and cultural differences.”

(31) “Anyone who is bound to the Turkish state by citizenship is called a Turk.”

(32) “Everyone who is bound to the State of the Republic of Turkey by the citizenship bond is a citizen of the Republic of Turkey.”

(33) “Everyone who is bound to the State of the Republic of Turkey by citizenship bond is a citizen of the Republic of Turkey.”

(34) “Every person whose mother or father is a citizen of the Republic of Turkey or whose mother or father has lived in Turkey for at least ten years, and who was himself or herself born in Turkey is a citizen of the Republic of Turkey as an irrevocable right.”

(35) “Everyone who is bound to the state by citizenship is a citizen of the Republic of Turkey.”

## Anayasa Çalışmalarında Vatandaşlık Önerileri

Türkiye’de farklı kesimlerin yaptıkları anayasal çalışmalarda, vatandaşlığa dair farklı öneriler sunulmuştur. Bu öneriler dört başlık altında toplanabilir:

1. “*Türk/Türklük*” ile bağlantılı vatandaşlık tanımları: TÜSİAD (1992),<sup>(28)</sup> RP (1993),<sup>(29)</sup> SHP (1993)<sup>(30)</sup> ve Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği’nin (TOBB-2000)<sup>(31)</sup> çalışmalarında “*Türk*” kavramı kullanılmıştır.
2. “*Türkiye Cumhuriyeti vatandaşlığı/yurttaşlığı*” ifadesine dayanan vatandaşlık tanımları: Üskül (1992),<sup>(32)</sup> HEP (1993),<sup>(33)</sup> Liberal Demokrat Parti (LDP-1994),<sup>(34)</sup> TBB (2001),<sup>(35)</sup> GTP (2007)<sup>(36)</sup> BDP (2010)<sup>(37)</sup> ve SDE’nin (2011)<sup>(38)</sup> çalışmalarında, vatandaşlığın “*Türkiye Cumhuriyeti vatandaşı/vatandaşlığı*” olarak düzenlenmesi önerilmiştir.
3. “*Türk*” ve *Türkiye Cumhuriyeti vatandaşları*” ibaresinin birlikte kullanıldığı vatandaşlık tanımları: TBB’nin (2007) çalışmasında “*Türk ulusu ve Türkiye Cumhuriyeti yurttaşı*” birlikte kullanılmıştır.<sup>(39)</sup>

(28) “Türk devletine vatandaşlık bağı ile bağlı olan herkes Türk’tür.”

(29) “Türk devletine vatandaşlık bağı ile bağlı olan herkes, Türk vatandaşıdır.”

(30) “Türk vatandaşlığı, etnik ve kültürel farklılıklar ötesinde milletin eşit bireylerini Türkiye Cumhuriyetine bağlayan hukuk bağıdır.”

(31) “Türk devletine vatandaşlık bağı ile bağlı olan herkese Türk denir.”

(32) “Türkiye Cumhuriyeti Devletine vatandaşlık bağı ile bağlı olan herkes Türkiye Cumhuriyeti vatandaşıdır.”

(33) “Türkiye Cumhuriyeti Devletine vatandaşlık bağı ile bağlı olan herkes Türkiye Cumhuriyeti vatandaşıdır.”

(34) “Anne ve babasından herhangi biri Türkiye Cumhuriyeti vatandaşı olan veya anne ve babasından herhangi biri en az on yıldır Türkiye’de yaşayan ve Türkiye’de doğmuş her insan, geri alınamaz bir hakla Türkiye Cumhuriyeti vatandaşıdır.”

(35) “Devlete yurttaşlık bağı ile bağlı olan herkes Türkiye Cumhuriyeti yurttaşdır.”

(36) “Anne ve babasından herhangi birisi Türkiye Cumhuriyeti vatandaşı olan her insan, geri alınamaz bir hakla Türkiye Cumhuriyeti vatandaşıdır.”

(37) “Türkiye Cumhuriyetine vatandaşlık bağı ile bağlı olan herkes din, mezhep, ırk, etnik köken, cinsiyet, kültür ve benzeri hiçbir fark gözetilmeksizin Türkiye Cumhuriyeti vatandaşıdır. Hiç kimse kendi isteği dışında Türkiye Cumhuriyeti vatandaşlığından çıkarılamaz.”

(38) “Türkiye Cumhuriyeti vatandaşlığı, devlet ile bireyler arasındaki hukuki bağı ifade eder. Vatandaşlar arasında etnik köken, dil, din, mezhep, cinsiyet, ideolojik düşünce ve benzeri hiçbir ayrım gözetilemez. Türkiye Cumhuriyeti’nin bütün vatandaşları eşit haklara sahip onurlu birer birey olarak vatandaşlık hakkından yararlanırlar. Hiç kimse kendi rızasızın hilafına vatandaşlık hakkından mahrum bırakılamaz.”

(39) “Türk ulusu, Türkiye Cumhuriyeti yurttaşlarından oluşur. Yurttaş bir babanın veya ananın çocuğu, Türkiye Cumhuriyeti yurttaşdır.”

GTP (2007),<sup>(36)</sup> Peace and Democracy Party/BDP (2010)<sup>(37)</sup> and Institute of Strategic Thinking/SDE (2011),<sup>(38)</sup> in their studies, suggested that citizenship be regulated as “citizenship of the Republic of Turkey”.

3. Definitions of citizenship in which the phrases “Turkish” and “Citizens of the Republic of Turkey” are used together: “Citizen of the Turkish nation and of the Republic of Turkey” are used together in the study of the Turkish Bars Associations/TBB (2007).<sup>(39)</sup>

4. Definitions of citizenship that do not refer to any identity: In the study of Democratic Republic Programme/DCP (1995),<sup>(40)</sup> no definition of identity was given in the citizenship article, and it was stated that citizenship would be gained and lost under the conditions specified in the law.

There are three options regarding citizenship in Article 35 of the Özbudun Draft:

**Option 1:** “Everyone who is bound to the state by citizenship is a citizen of the Republic of Turkey”.

**Option 2:** “Everyone who is bound to the Republic of Turkey by citizenship is called Turkish, regardless of religion or race”.

**Option 3:** “Citizenship is a fundamental right. Everyone who gains this status in accordance with the principles stipulated by the law is a citizen of the Republic of Turkey”.

The commission that prepared the draft preferred the second option among the three; this is because the Commission does not evaluate the 3<sup>rd</sup> alternative in the justification of Article 35, and while stating that the 1<sup>st</sup> alternative is a “tautology”, it declares a positive opinion about the 2<sup>nd</sup> alternative:

“The (citizenship) formula of the 1961 and 1982 Constitutions is the same and is as follows: Everyone who is bound to the Turkish State by the bond of citizenship is Turkish.” Criticisms that this formula is racially based and exclusionary are acknowledged.

(36) “Every person whose mother or father is a citizen of the Republic of Turkey is a citizen of the Republic of Turkey as an irrevocable right.”

(37) “Everyone who is bound to the Republic of Turkey by the citizenship bond is a citizen of the Republic of Turkey, regardless of religion, sect, race, ethnic origin, gender, culture and similar differences. No one can be removed from the citizenship of the Republic of Turkey against their own will.”

(38) “Citizenship of the Republic of Turkey refers to the legal bond between the state and individuals. No discrimination based on ethnic origin, language, religion, sect, gender, ideological thought or the like can be made among citizens. All citizens of the Republic of Turkey enjoy the right to citizenship as honorable individuals with equal rights. No one may be deprived of his citizenship against his will.”

(39) “The Turkish nation consists of citizens of the Republic of Turkey. The child of a citizen father or mother is a citizen of the Republic of Turkey.”

(40) “Citizenship is acquired under the conditions stipulated by the law and is lost only in cases specified in the law.”

4. Herhangi bir kimliğe atıf yapmayan vatandaşlık tanımları: DCP'nin (1995)<sup>(40)</sup> çalışmasında, vatandaşlık maddesinde bir kimlik tanımlama yoluna gidilmemiş, vatandaşlığın kanunda belirtilen şartlarda kazanılacağı ve kaybedileceği belirtilmiştir.

Özbudun Taslağı'nın 35. Maddesinde vatandaşlığa dair üç alternatif vardır:

**Alternatif 1:** “Devlete vatandaşlık bağı ile bağlı olan herkes Türkiye Cumhuriyeti vatandaşıdır.”

**Alternatif 2:** “Türkiye Cumhuriyetine vatandaşlık bağı ile bağlı olan herkese, din ve ırk farkı gözetilmeksizin Türk denir.”

**Alternatif 3:** “Vatandaşlık temel bir haktır. Kanunun öngördüğü esaslara uygun olarak bu statüyü kazanan herkes Türkiye Cumhuriyeti vatandaşıdır.”

Söz konusu üç alternatif içinde taslağı hazırlayan komisyonun tercihinin 2. alternatiften yana olduğunu söylenebilir. Zira Komisyon, 35. maddenin gerekçesinde 3. alternatife dair bir değerlendirmede bulunmaz ve 1. alternatifin bir “totooloji” olduğunu belirtirken, 2. alternatif hakkında olumlu bir kanaati beyan eder:

“1961 ve 1982 Anayasalarının (vatandaşlık) formülü birbirinin aynıdır ve şu şekildedir: Türk Devletine vatandaşlık bağı ile bağlı olan herkes Türktür.” Bu formülün ırk temelli ve dışlayıcı olduğu yönündeki eleştiriler bilinmektedir. Bu eleştirileri karşılamak ve anayasal vatandaşlık temelinde sağlamak amacıyla 1924 Anayasasındaki vatandaşlık tanımına dönmenin isabetli olacağı düşünülmüştür.”

2011 seçimlerinden sonra Meclis'te grubu bulunan dört partinin katılımıyla oluşan ve yeni bir anayasa yapmayı amaçlayan TBMM'deki Anayasa Uzlaşma Komisyonunda yer alan dört partiden sadece MHP, vatandaşlığın Türklük üzerinden tanımlanması gerektiğini savundu. Diğer üç parti ise “Türkiye Cumhuriyeti vatandaşı” kavramına yakın durdu.

Vatandaşlık tanımına ilişkin öneriler genel bir değerlendirmeye tabi tutulduğunda, Türkiye'deki anayasa çalışmalarında vatandaşlığı etnik kimliklerden arındıran, herhangi bir kimliği öne çıkarıp diğerlerini perdelemeyen nötr vatandaşlık anlayışının etkinlik kazandığı ifade edilebilir.

(40) “Vatandaşlık, kanunun gösterdiği şartlarda kazanılır ve ancak kanunda belirtilen hallerde kaybedilir.”

*In order to meet these criticisms and to provide on the basis of constitutional citizenship, it was considered that it would be appropriate to return to the definition of citizenship in the 1924 Constitution.”*

Among the four parties in the Constitutional Reconciliation Commission of the Grand National Assembly of Turkey, which was formed with the participation of four parties with a group in the Assembly after the 2011 elections and aimed to making a new constitution, only the MHP argued that citizenship should be defined through Turkishness. The other three parties stood nearer to the concept of “*citizen of the Republic of Turkey*”.

When the proposals regarding the definition of citizenship are subjected to a general evaluation, it can be said that the neutral citizenship approach, which severs the concept of citizenship from ethnic identities, which does not highlight any identity and overshadow others in the process, has gained effectiveness in constitutional studies in Turkey.

## Citizenship in World Constitutions

There are various definitions of citizenship in world constitutions. A study by Levent Korkut examining the constitutions of 100 countries shows that the regulations regarding citizenship in the constitutions of these countries can be considered in five categories according to certain characteristics:

1. Countries that do not define citizenship by ethnicity, but which allow citizenship to be constructed indirectly on the basis of ethnicity in the preamble or in other articles of the constitution. (Bahrain, Saudi Arabia, Egypt, Qatar, Libya, etc.)
2. Countries that define citizenship by ethnicity (Estonia and Turkey)
3. Countries that do not define citizenship but speak of the citizen in ethnic terms. (Germany, Poland, Cambodia)
4. Countries that define citizenship but do not associate it with ethnic identity. (Slovakia: “*Anyone who is bound to the Republic of Slovakia by citizenship bond is a citizen of Slovakia*”).
5. Countries that do not include the definition of citizenship or an ethnicity directly or indirectly, but only regulate the general technical principles on how to gain and lose citizenship: (Denmark: “*Citizens are equal*”, “*Citizens are born free*”).

Ethnic identity was referenced in only 14 of the 100 constitutions of the states Korkut considered. The number of states that define citizenship through an ethnic identity is 3. In most of the constitutions, citizenship is not defined at all. The citizen is considered only as a legal subject; it is sufficient to regulate the provisions regarding the acquisition, loss and removal of citizenship.

## Dünya Anayasalarında Vatandaşlık

Vatandaşlık, dünya anayasalarında da farklı tanımlarla karşımıza çıkar. Levent Korkut’un 100 ülke anayasasını inceleyerek yaptığı bir çalışma, bu ülkelerin anayasalarında vatandaşlığa ilişkin düzenlemelerin belli özellikleri olan beş kategori içinde ele alınabileceğini gösterir:

1. Vatandaşlığı bir etnisite ile tanımlamayan, ancak anayasanın başlangıç kısmında veya diğer maddelerinde vatandaşlığın dolaylı olarak etnisite temelinde kurgulanmasına olanak tanıyan ülkeler. (Bahreyn, Suudi Arabistan, Mısır, Katar, Libya, vb.)
2. Vatandaşlığı etnik temelde tanımlayan ülkeler (Estonya ve Türkiye)
3. Vatandaşlığı tanımlamayan ama vatandaşı etnik terimlerle ifade eden ülkeler. (Almanya, Polonya, Kamboçya)
4. Vatandaşlığı tanımlayan ancak bunu etnik kimlikle ilişkilendirmeyen ülkeler. (Slovakya: “*Slovakya Cumhuriyetine vatandaşlık bağı ile bağlı olan herkes Slovakya vatandaşıdır.*”)
5. Vatandaşlık tanımına veya bir etnisiteye dolaylı ya da dolaysız yer vermeyen, sadece vatandaşlığın nasıl kazanılacağı ve kaybedileceğine dair genel teknik ilkeleri düzenleyen ülkeler: (Danimarka: “*Vatandaşlar eşittir*”, “*Vatandaşlar hür doğar.*”)

İncelenen 100 devletin anayasasından sadece 14’ünde etnik kimliğe atıf yapılmıştır. Vatandaşlık tanımını etnik bir kimlikle yapan devlet sayısı ise 3’tür. Anayasaların önemli bir kısmında vatandaşlık hiç tanımlanmaz. Vatandaş, sadece hukuki bir özne olarak kabul edilir; vatandaşlığın kazanılması, kaybedilmesi ve vatandaşlıktan çıkarılmaya ilişkin hükümlerin düzenlenmesiyle yetinilir.

Vatandaşlığı tanımlayan anayasaların önemli bir bölümü, vatandaşlığı sadece devletle kişi arasındaki bağı vurgulamak amacıyla zikreder. Dünya anayasaları tarandığında vatandaşlığı etnik temelle tanımlayan anayasaların 1/10 civarında kaldığı görülmektedir. Bu devletlerin önemli bir kısmı Ortadoğu ve Asya’da bulunan otoriter totaliter rejimlerdir. Bazı Doğu Avrupa ülkeleri dışında, demokratik dünyada vatandaşlık etnik temel referans alınarak tanımlanır.<sup>(41)</sup>

(41) Levent Korkut: “Dünya Anayasalarında Vatandaşlık”, Uluslararası Anayasa Kongresi’ne sunulan tebliği, İstanbul, 11-14.05.2011.



Most of the constitutions that define citizenship mention citizenship only to emphasize the link between the state and the individual. When the world's constitutions are considered, it is seen that the constitutions that define citizenship on an ethnic basis are around one in ten. A considerable number of states which do so are authoritarian, totalitarian regimes in the Middle East and Asia. With the exception of some Eastern European countries, citizenship in the democratic world is not defined by reference to ethnicity.<sup>(41)</sup>

## Constitutional Citizenship

In Turkey, a new constitution, or a comprehensive amendment to the 1982 Constitution is expected to focus primarily on citizenship so that it can pave the way for a peaceful social order. This is because the citizenship regulation in the form of “*Everyone who is bound to the Turkish state by citizenship bond is a Turk*” in the 54<sup>th</sup> article of the 1961 Constitution and the 66<sup>th</sup> article of the current Constitution is problematic in two main aspects.

First, the “*state*” expressed in these constitutions is not the “*Turkish state*”, but the “*State of the Republic of Turkey*”. Secondly, and more importantly, the fact that “*Turk*” is the name of an ethnic identity, and the use of the phrase “*everyone is Turkish*” in the constitution in a way that indicates an absolute, served the purpose of standardising the diversity of this country, and to the extent that it served this purpose, it eliminated the possibility of different ethnicities making themselves heard themselves politically.

Today, this understanding of citizenship, which excludes various segments of society and stands out with its “*exclusive*” rather than “*inclusive*” nature, is a serious obstacle to ensuring social stability. Therefore, a constitutional text aiming at the peaceful coexistence of the members of the society must first change this understanding of citizenship. Levent Köker explains the need for a new definition of citizenship as follows:

*“The problem that manifests itself in the constitutional expression providing the definition of citizenship in Turkey can be overcome by reformulating the definition of citizenship, thus establishing a democratic ground that complies with Turkey’s obligations under international treaties in today’s ‘multicultural’ world.”<sup>(42)</sup>*

The concept of “*constitutional citizenship*” may be useful in the reformulating the concept of citizenship. Fazıl Hüsnü Erdem states that the concept of constitutional citizenship can be functional in solving the problems that are experienced in the cultural field in Turkey, especially the Kurdish issue and the problems of non-Muslim minorities. According to Erdem, “*to redefine citizenship in accordance with the principle of ‘constitutional citizenship’ and to find a constitutional solution within the framework of a policy of recognizing*

(41) Levent Köker: “Dünya Anayasalarında Vatandaşlık” (“Citizenship in World Constitutions”), Paper presented to the International Constitutional Congress, İstanbul, 11-14.05.2011.

(42) Levent Köker, Yeni Şafak, 31.07.2007

## Anayasal Vatandaşlık

Türkiye’de yeni bir anayasanın veya 1982 Anayasasında yapılacak kapsamlı bir tadilatın, barışçıl bir toplumsal düzene giden yolu açabilmesi için vatandaşlık konusuna öncelikli olarak eğilmesi beklenir. Çünkü 1961 Anayasasının 54. ve mevcut Anayasasının 66. maddesinde yer alan “*Türk devletine vatandaşlık bağı ile bağlı olan herkes Türktür*” biçimindeki vatandaşlık düzenlemesi, başlıca iki açıdan sorunludur:

Birincisi, bu anayasalarda ifadesini bulan “*devlet*”, “*Türk devleti*” değildir, “*Türkiye Cumhuriyeti Devleti*”dir. İkincisi ve daha önemlisi, “*Türk*”ün bir etnik kimliğin adı olması ve anayasada bir mutlaklığı belirtir tarzda “*herkes Türktür*” ifadesinin kullanılması; bu ülkedeki çeşitliliğin tektipleştirilmesi amacına hizmet etmiş ve bu amaca hizmet ettiği oranda da farklı etnisitelerin kendilerini siyasi olarak duyurma imkânını ortadan kaldırmıştır.

Bugün toplumun çeşitli kesimlerini dışarıda bırakan ve “*kapsayıcı*” olmaktan ziyade “*dışlayıcı*” olma özelliğiyle öne çıkan bu vatandaşlık anlayışı, toplumsal istikrarının temin edilmesinin önünde ciddi bir engeldir. Dolayısıyla toplumu oluşturan fertlerin barış içinde birlikteliğini hedefleyen bir anayasal metin evvela bu vatandaşlık anlayışında bir değişikliğe gitmelidir. Levent Köker, yeni bir vatandaşlık tanımına duyuluna ihtiyacı şöyle açıklar:

*“Türkiye’de vatandaşlığın tanımını veren anayasa hükmündeki ifadelendirmede kendisini açığa vuran sorun, vatandaşlık tanımının yeniden formüle edilmesiyle aşılabilir ve böylece, günümüzün ‘çokkültürlü’ dünyasında Türkiye’nin uluslararası antlaşmalarla üstlenmiş olduğu yükümlülüklerine uygun düşen demokratik zemin de kurulmuş olur.”<sup>(42)</sup>*

Vatandaşlığın yeniden kurgulanmasında “*anayasal vatandaşlık*” kavramına müracaat edilebilir. Fazıl Hüsnü Erdem, Türkiye’de kültürel alanda yaşanan özellikle Kürt meselesi ve gayri-müslim azınlıkların sorunlarının çözümünde anayasa vatandaşlık kavramının işlevsel olabileceğini belirtir. Erdem’e göre, ülkedeki dinsel ve etnik farklılıklardan kaynaklanan problemleri çözmek için yapılması gereken “*vatandaşlığı ‘anayasal vatandaşlık’ esasına uygun bir şekilde yeniden tanımlamak ve farklılıklar sorununu tanıma politikaları çerçevesinde anayasal bir çözüme kavuşturmak olmalıdır.*”<sup>(43)</sup>

(42) Levent Köker, Yeni Şafak, 31.07.2007

(43) Fazıl Hüsnü Erdem, Yeni Şafak, 18.07.2007

*the problem of differences*<sup>(43)</sup> is necessary to resolve the problems arising from religious and ethnic differences in Turkey.

The concept of constitutional citizenship, originally "*constitutional patriotism (verfassungspatriotismus)*", was first used by the German political scientist Dolf Sternberger in the context of Germany in the first half of the 1970s. According to Sternberger, the concept of the "*nation*" could not ensure national unity and cohesion in Germany; because this concept both brought up connotations of the Nazi past and had an ethnic meaning.

Sternberger believed the loyalty of the citizens to the state and thus the continuation of the unity of Germany could only be ensured by the adoption of and obedience to the basic values to be determined in the constitution, like a 'civil religion', by the people. According to him, the realisation of what is expected of constitutional citizenship depended on two interrelated conditions: one was the dominance of democratic mechanisms in the state administration, and the other was the friendly approach of the people towards a state functioning with democratic mechanisms.

Almost a quarter of a century after Sternberger, **Jürgen Habermas**, another German philosopher, popularised the concept of constitutional citizenship. Habermas applied this concept to define the criteria for a new European citizenship in the early 1990s, when important steps were taken towards integration under the EU umbrella. Habermas thought that if cultural and communal tendencies predominated the unification process, the EU would move towards a nationalist position and the nationalist structure that would emerge would cause great harm to European societies. In order to prevent dominance of nationalist themes it was necessary to construct an EU in a way that would be a "*citizens' Europe*" and one that would respect differences.

The constitutional citizenship proposal was the underlying concept of the EU construct which recognised these differences and guaranteed their right to develop themselves. Accordingly, while each country within the EU would maintain its independence, the citizens of these countries would have a "*constitutional citizenship*" that would be valid throughout the EU. For example, a German or French citizen would continue to belong to their own nation, but they would also be constitutional citizens of the EU. Constitutional citizenship would not prejudice the cultural and national identities of individuals and would not in any way injure their rights arising from the citizenship of their own state; with this status, a supra-identity limited only by political character would be formed.

The underlying assumption in Habermas's thought, which postulated that political values were considered more acceptable and prioritized than cultural values, was as follows:

*"People and nations from various traditions, religions, cultures and nation-states may*

(43) Fazıl Hüsnü Erdem, Yeni Şafak, 18.07.2007

Aslı "*anayasal vatanseverlik (verfassungspatriotismus)*" olan anayasal vatandaşlık kavramı, ilk kez Alman siyaset bilimci Dolf Sternberger tarafından, 1970'li yılların ilk yarısında Almanya bağlamında kullanıldı. Sternberger'e göre, "*millet*" kavramının, Almanya'da ulusal bütünlüğü ve bağlılığı sağlama imkânı yoktu; çünkü bu kavram hem Nazi geçmişine dair çağrışımlar yaratıyordu, hem de etnik bir içeriğe sahipti.

Sternberger, yurttaşların devlete sadakatini ve böylelikle Almanya'nın birliğinin idamesini, ancak ve ancak anayasada belirlenecek olan temel değerlerin adeta "*sivil bir din*" gibi halk tarafından benimsenmesinin ve bu değerlere itaat edilmesinin sağlayabileceği kanısındaydı. Ona göre, anayasal vatandaşlığın kendinden bekleneni yerine getirebilmesi birbiriyle bağlantılı iki koşula bağlıydı: Biri devlet yönetimine demokratik mekanizmaların hâkim olmasıydı, diğeri ise demokratik mekanizmalarla işleyen bir devlete karşı halkın dostane bir yaklaşım sergilemesi idi.

Sternberger'den yaklaşık çeyrek asır sonra -yine bir Alman filozof- **Jürgen Habermas**, anayasal yurttaşlığı geniş kesimlerin nezdinde tanınır kılan isim oldu. Habermas bu kavrama AB çatısı altında bütünleşmeye doğru mühim adımların atıldığı 1990'ların başlarında, yeni bir Avrupa vatandaşlığının ölçütlerini belirlemek için başvurdu. Habermas; birleşme sürecine kültürel ve cemaatçi eğilimlerin hâkim olması halinde AB'nin milliyetçi bir noktaya doğru ilerleyeceğini ve meydana gelecek olan milliyetçi yapılanmanın Avrupa toplumlarına büyük zararlar vereceğini düşünüyordu. Milliyetçi temaların baskın çıkmasına mani olmanın yolu da AB'yi "*yurttaşların Avrupası*" olacak ve farklılıklara saygı duyulacak bir şekilde kurgulamaktan geçiyordu.

Anayasal vatandaşlık önerisi, işte bu farklılıkları tanıyan ve onların kendilerini geliştirme haklarını güvence altına alan AB kurgusunun temelinde yatan kavramdı. Buna göre; AB bünyesindeki her ülke bağımsızlığını devam ettirmekle birlikte, bu ülkelerin vatandaşları AB çapında geçerli olacak bir "*anayasal vatandaşlık*" hakkına sahip olacaklardı. Mesela bir Alman ya da Fransız vatandaşın kendi milletine mensubiyeti devam edecekti ama bunlar aynı anda AB'nin anayasal vatandaşı da olacaklardı. Anayasal vatandaşlık, bireylerin kültürel ve milli kimliklerine bir hâle getirmeyecek ve onların kendi devletlerinin vatandaşlığından kaynaklanan haklarını herhangi bir şekilde sakatlamayacaktı; bu statüyle sadece siyasal nitelikle sınırlandırılmış bir üst kimlik oluşacaktı.

Habermas düşüncesinde siyasal değerlerin, kültürel değerlere nazaran daha kabul edilebilir ve öncelenmesinin altında yatan varsayım ise şuydu: "*Farklı geleneklerden, dinlerden, kültürlerden ve ulus-devletlerden gelen insanlar ve halklar -AB bünyesinde- ortak çıkarlar için geleneksel kimliklerini göz ardı ederek siyasal ve rasyonel ittifaklar kurabilirler.*"

*ignore their traditional identities for common interests – within the scope of the EU – and establish political and rational alliances.”*

In the text he wrote with the French philosopher Derrida, Habermas took this idea one step further and stated that as the most basic element of the EU common identity, it is possible to institutionalize an ethical understanding that accepts the “otherness” of the “other” instead of national identities based on sameness and similarity.<sup>(44)</sup>

Turkey became acquainted with the concept of constitutional citizenship thanks to Nur Vergin. In an article penned in 1993, Vergin stated that political parties could only survive if they determined a new trajectory for themselves, based on her determination that political parties gradually lost their functions with their structures and programs.<sup>(45)</sup> According to Vergin, redefining Turkey’s identity held the most important place in determining this trajectory. Bringing the concept of constitutional citizenship to the forefront in connection with this definition of identity, Vergin stated that this understanding could be adopted as an alternative in the solution of Turkey’s major problems.

There are two main features of constitutional citizenship. The first is that the definition of citizenship is exempted from all kinds of ethnic, religious, and cultural implications. In constitutional citizenship, citizenship is not defined by reference to any ethnic, religious or cultural identity, and as a natural consequence of this, a preference is not made between the differences in the pluralistic structure of society, which privileges one or only a few over the others. In this approach, the constitution includes pluralistic values and stands at an equal distance from the groups that make up the society. In this way, all kinds of differences are taken under the protection of the constitution and the way is opened for them to continue and develop their own existence.

The second feature of constitutional citizenship is to prevent public authorities from pursuing policies, whether overtly or secretly, to undermine differences and assimilate them. In this approach, citizenship is not viewed as an instrument that homogenizes society; on the contrary, citizenship takes on the quality of a protective shield that provides legal assurance of differences. As such, it also lays the groundwork for democratic politics. This is because the protection of the civil and political rights of individuals in the constitution allows them to negotiate their problems among themselves on a democratic basis, without getting involved in violence.<sup>(46)</sup>

(44) For a more detailed discussion of this subject (in Turkish): Turgut Tarhanlı-Ayhan Kaya: “Türkiye’de Çoğunluk ve Azınlık Politikaları-AB Sürecinde Yurttaşlık Tartışmaları” (“Majority and Minority Policies in Turkey – Citizenship Debates in the EU Process”), TESEV Yayınları, İstanbul, 2005.

(45) Nur Vergin: “Yeni Siyaset ve Siyasi Partiler” (“New Politics and Political Parties”), Türk Yurdu, No:70, June 1993.

(46) For the concept of constitutional citizenship (in Turkish), see: Vahap Coşkun: “Anayasal Vatandaşlık” (“Constitutional Citizenship”), Radikal İki, 02.09.2007; Coşkun, Kürt Meselesinin Anayasal Boyutu (“The Constitutional Dimension of the Kurdish Issue”), pp.151-157.

Hatta Fransız filozofu Derrida ile birlikte kaleme aldıkları metinde Habermas bu düşüncesini bir adım daha ileriye taşıdı ve AB ortak kimliğinin en temel ögesi olarak, aynılık ve benzerlik üzerine kurulu ulusal kimlikler yerine, “öteki”nin “ötekiliği”ni kabul eden etik anlayışın kurumsallaşmasının mümkün olduğunu dile getirdi.<sup>(44)</sup>

Türkiye, anayasal vatandaşlık kavramıyla Nur Vergin sayesinde tanıştı.1993’te kalem aldığı bir makalede Vergin, siyasi partilerin yapı ve programlarıyla giderek işlevlerini kaybettiklerin tespitinden hareketle, bu siyasi örgütlerin ancak kendilerine yeni bir rota tayin etmeleri halinde varlıklarını sürdürebileceklerini belirtti.<sup>(45)</sup> Vergin’e göre, bu rotanın belirlenmesinde en önemli yeri, Türkiye’nin kimliğini yeniden tanımlamak tutuyordu. İşte bu kimlik tanımıyla bağlantılı olarak anayasal vatandaşlık kavramını gündeme getiren Vergin, Türkiye’nin belli başlı sorunlarının hallinde bu anlayışın bir alternatif olarak benimsenebileceğini belirtti.

Anayasal vatandaşlığın, esas itibarıyla iki özelliğinden söz edilebilir: İki, yurttaşlık tanımının her türlü etnik, dinsel ve kültürel imalardan masun kılınmasıdır. Anayasal vatandaşlıkta, vatandaşlık herhangi bir etnik, dini veya kültürel kimliğe atıfla tanımlanmaz ve bunun doğal sonucu olarak da toplumun çoğulcu yapısında bulunan farklılıklar arasında birini/birilerini diğerine/diğerlerine karşı ayrıcalıklı kılan bir tercihte bulunmaz. Bu yaklaşımda anayasa çoğulcu değerleri ihtiva eder ve toplumu oluşturan gruplara eşit mesafede durur; böylelikle her türlü farklılık anayasanın koruması altına alınır ve bunların kendi varlıklarını devam ettirip geliştirebilmelerinin önü açılmış olur.

Anayasal vatandaşlığın ikinci özelliği; kamu makamlarını farklılıkları törpülemeye ve onları asimile etmeye dönük gizli ya da açık- politikalar izlemekten men etmesidir. Bu yaklaşımda vatandaşlığa toplumu homojenleştiren bir enstrüman nazarıyla bakılmaz, aksine vatandaşlık farklılıklara hukuki güvence sağlayan bir koruma kalkanı niteliğine bürünür. Bu niteliğiyle de demokratik siyasete de zemin hazırlar. Zira bireylerin sivil ve siyasal haklarının anayasanın muhafazası altına alınması, onların kendi aralarındaki problemleri –şiddete bulaşmadan- demokratik bir zeminde müzakere etmelerine imkân sağlar.<sup>(46)</sup>

(44) Bu konuda daha ayrıntılı bir okuma için: Turgut Tarhanlı-Ayhan Kaya: “Türkiye’de Çoğunluk ve Azınlık Politikaları-AB Sürecinde Yurttaşlık Tartışmaları”, TESEV Yayınları, İstanbul, 2005.

(45) Nur Vergin: “Yeni Siyaset ve Siyasi Partiler”, Türk Yurdu, No:70, Haziran 1993.

(46) Anayasal Vatandaşlık kavramı hakkında bakınız: Vahap Coşkun: “Anayasal Vatandaşlık”, Radikal İki, 02.09.2007; Coşkun, Kürt Meselesinin Anayasal Boyutu, s.151-157.

## A New Citizenship

Turkey cannot go forward with its existing citizenship arrangement. A new citizenship regulation that does not suppress different existences and gives them the right to exist and maintain their existence is an urgent, immediate need for Turkey. A new citizenship arrangement in line with the constitutional citizenship perspective can be formulated in two ways.

The first is that the concepts of the citizen and citizenship are not defined. Instead of specifying who the citizen is in the constitution, it is stated that citizenship is a constitutional right, that its acquisition and loss will be regulated by law, that no one can be arbitrarily deprived of their citizenship, that citizens cannot be deported or prevented from entering the country.

Secondly, if the definition of a citizen is to be included in the constitution, this definition of citizen should not be based on an ethnic origin and a definition that is equidistant from all ethnicities should be preferred. Accordingly, citizenship can be defined by adhering to the territorial identity (the concept of being of/from Turkey) or the name of the state (citizen of the Republic of Turkey).

In the development of a new understanding of citizenship, which provides legal assurance to differences instead of a homogenizing conception of citizenship, another point to be considered, besides a neutral definition, is the complete clearing of the constitution and legislation from ethnic implications and connotations. This is the essence of the spirit of constitutionalism.

For the constitution ultimately reflects an agreement among citizens. Citizens bear different identities. A constitution and legislation that does not include phrases which make one identity advantageous or disadvantageous over others brings us one step closer to an understanding of citizenship that recognizes the natural pluralism in the society and removes the obstacles to their preservation, and development of their own existence.

In short, Turkey's basic need is to meet its demands for cultural identity in a way that would increase the possibility of coexistence. Nationalism does not meet this need. The resolution must be sought in an understanding of constitutional citizenship based on rights, freedoms and responsibilities, and in a democratic administration that would mobilize this understanding. A constitutional arrangement to be made in this context and an application that will support this arrangement would be of great benefit in resolving the Kurdish issue.

## The Administrative Structure

The 1921 Constitution is the constitution that gives the most weight to the principle of decentralisation and local governments. No constitution in the history of constitutionalism in Turkey has bestowed the local with power against the centre as much as this brief

## Yeni Bir Vatandaşlık

Türkiye, bugünkü vatandaşlık düzenlemesiyle ileri gidemez. Farklı varoluşları bastırmayan, onlara kendileri olarak var olma ve varlıklarını idame ettirme hakkını tanıyan yeni bir vatandaşlık düzenlemesi Türkiye için ertelenemez bir ihtiyaçtır. Anayasal vatandaşlık perspektifine uygun yeni bir vatandaşlık düzenlemesi iki şekilde formüle edilebilir:

Birincisi, vatandaşın ve vatandaşlığın tanımlanmamasıdır. Anayasada vatandaşın kim olduğunu belirtmek yerine, vatandaşlığın anayasal bir hak olduğunun, kazanılması ve kaybedilmesinin kanunla düzenleneceğinin, kimsenin keyfi olarak vatandaşlığından yoksun bırakılamayacağına, vatandaşların sınır dışı edilemeyeceğinin ve ülkeye girmekten alıkonamayacağına ifade edilmesidir.

İkincisi, anayasada mutlaka bir vatandaş tanımına yer verilecekse, bu vatandaş tanımının etnik bir kökene dayanmaması ve bütün etnisitelere eşit mesafede duran bir tanımın tercih edilmesidir. Buna göre vatandaşlık, teritoryal kimliğe (Türkiyeli) veya devletin ismine (Türkiye Cumhuriyeti vatandaşı) bağlı kalınarak tanımlanabilir.

Homojenleştirici vatandaşlık tasavvuru yerine farklılıklara hukuki güvence sağlayan yeni bir vatandaşlık anlayışının geliştirilmesinde -nötr bir tanımın yanı sıra- dikkat edilmesi gereken bir diğer husus da, anayasanın ve hukuki mevzuatın etnik ima ve çağrışımlardan tamamen arındırılmasıdır. Anayasacılık ruhunun gereği budur.

Çünkü anayasa nihayetinde vatandaşlar arasındaki bir mutabakatı yansıtır. Vatandaşlar ise farklı kimlikleri taşırlar. Bir kimliği diğerlerine karşı avantajlı ya da dezavantajlı kılan ibarelere yer vermeyen bir anayasa ve hukuki mevzuat, bizi toplumdaki doğal çoğulculuğu tanıyan, onların kendi varlıklarını korumalarının ve geliştirmelerinin önündeki engelleri kaldıran bir vatandaşlık anlayışına bir adım daha yaklaştırır.

Ezcümle, Türkiye'nin temel ihtiyacı, kültürel kimlik taleplerini birlikte yaşamak olacağını yükseltecek bir tarzda karşılamaktır. Milliyetçilik, bu ihtiyacı karşılamaz. Çare; haklara, özgürlüklere ve sorumluluklara dayanan bir anayasal vatandaşlık anlayışında ve bu anlayışı harekete geçirecek demokratik bir yönetimde aranmalıdır. Bu bağlamda yapılacak bir anayasal düzenleme ve bu düzenlemeyi destekleyecek olan bir uygulama Kürt meselesini çözme noktasında büyük bir fayda sağlar.

## İdari Yapı

1921 Anayasası, yerinden yönetim ilkesine ve yerel yönetimlere en fazla ağırlık tanıyan anayasadır. Türkiye'nin anayasacılık tarihinde hiçbir anayasa, 23 maddesinden 12'sinin yerel yönetimlere ayıran bu kısa anayasa kadar, merkeze karşı yereli güçle

constitution, which allocated 12 of its 23 Articles to local governments.<sup>(47)</sup> However, this structure, which was based on local authorization, could not be put into practice.

The 1924 Constitution was built on the opposite mentality of the 1921 Constitution. This first constitution of the Republican era brought about a system based entirely on centralism. The choice of centralism in 1924 was consolidated in the 1961 and 1982 Constitutions. In both constitutions, there are two basic principles that regulate the administrative structure.

The first is the principle of the integrity of the administration regulated in Article 112 of the 1961 Constitution and Article 123 of the 1982 Constitution. This principle is implemented through “*hierarchy*” and “*tutelage*”. The integrity of the centre within itself is provided by “*hierarchical control*”, and the integrity between the central administration and local administrations is ensured through “*tutelage/tutelary control*”.

The second is the principle of central administration and decentralisation. Central administration means that the public services to be provided to the citizens are gathered in the centre in the form of ministries and carried out by the organizations subject to the hierarchy of the centre in the provinces. In Turkey, services such as defence, justice, security and primary education are carried out on the basis of central administration. However, in any case, waiting for instructions from the centre causes delays and disruptions in the works. Through the principle of “*decentralisation*” introduced for such instances, an effort is made to soften the rigidity of the central government.

The decentralisation principle, on the other hand, describes the execution of some public services by public legal entities other than the central administration and which are not subject to its hierarchy. Decentralised administrations are also grouped under two headings in terms of location (local administrations) and services (public institutions).<sup>(48)</sup>

## Problems with the Centralist Structure

There is a centralised structure in Turkey and harsh criticisms are brought against this centralised structure. It is stated that centralism increases paperwork, lengthens the duration between decision-making and implementation, and fails to identify local needs in a healthy and accurate manner. Likewise, it is pointed out that this system is against the principle of democratic administration, limits the participation of the people in the administration and does not take into account the requirements of local service.

Due to the problems caused by centralism, the search for a decentralised structure is gathering momentum. These efforts also guide the constitutional studies prepared by civil

(47) On the 1921 Constitution (in Turkish), see: Ergun Özbudun: “1921 Anayasası”, AKDTYK Atatürk Araştırma Merkezi Yayını, Ankara, 1992.

(48) Kemal Gözler: “Türk Anayasa Hukuku”, (“Turkish Constitutional Law”) Ekin Kitapevi, Bursa, 2000, pp. 370 et al.

donatmış değildir.<sup>(47)</sup> Fakat yereli yetkilendirmeye dayanan bu yapı, gerçekte uygulamaya geçirilemedi.

1924 Anayasası, 1921 Anayasasının zıddı bir anlayışın üzerine bina edildi. Cumhuriyet döneminin bu ilk anayasası, tamamen merkeziyetçiliği esas alan bir sistem getirdi. 1924’te merkeziyetçilik yönünde yapılan seçim, 1961 ve 1982 Anayasalarında tahkim edildi. Her iki anayasada da idari yapıyı tanzim eden iki temel ilke var:

Birincisi, 1961 Anayasasının 112. maddesinde ve 1982 anayasasının 123. maddesinde düzenlenen idarenin bütünlüğü ilkesidir. Bu ilke “*hiyerarşi*” ve “*vesayet*” ile uygulanır. Merkezin kendi içindeki bütünlüğü “*hiyerarşik denetim*”, merkezi idare ile yerinden yönetimler arasındaki bütünlük ise “*vesayet denetimi*” yoluyla sağlanır.

İkincisi, merkezden yönetim ve yerinden yönetim ilkeleridir. Merkezden yönetim, vatandaşlara sunulacak kamu hizmetlerinin bakanlıklar şeklinde merkezde toplanması ve taşrada da merkezin hiyerarşisine tabi teşkilatlarca yürütülmesini deyimler. Türkiye’de savunma, adalet, güvenlik ve ilköğretim gibi hizmetler merkezden yönetim esasına göre yürütülür. Ancak her durumda merkezden talimat bekleme, işlerin gecikmesi ve aksamasına neden olur. Böylesi olumsuzlukları için getirilen “*yetki genişliği*” ilkesiyle, merkezi yönetimin katılımı yumuşatılmaya çalışılır.

Yerinden yönetim ilkesi ise, bazı kamu hizmetlerinin merkezi idare teşkilatı dışında ve onun hiyerarşisine tabi bulunmayan başka kamu tüzel kişileri tarafından yürütülmesini anlatır. Yerinden yönetim kuruluşları da yer yönünden (mahalli idareler) ve hizmet yönünden (kamu kurumları) olmak üzere ikiye ayrılır.<sup>(48)</sup>

## Merkeziyetçi Yapının Sorunları

Türkiye’de, merkeziyetçi bir yapı var ve bu merkeziyetçi yapıya karşı sert eleştiriler getiriliyor. Merkeziyetçiliğin kırtasiyeciliği artırdığı, karar alma ile uygulama arasındaki mesafeyi uzattığı, yerel ihtiyaçları sağlıklı ve doğru bir şekilde tespit edemediği belirtiliyor. Keza bu sistemin, demokratik yönetim ilkesine aykırı olduğuna, halkın yönetime katılımını sınırladığına ve yerel hizmetin gereklerini dikkate almadığına dikkat çekiliyor.

Merkeziyetçiliğin doğurduğu bu sorunlardan ötürü adem-i merkeziyetçi yapıya dönük arayışlar artıyor. Sivil ve siyasi aktörlerin hazırladıkları anayasa çalışmalarına da bu arayışlar yön veriyor. Nitekim 1990’lı yıllardan bugüne birçok kesim tarafından hazırlanan yeni anayasa ve anayasa değişikliği önerilerinin büyük bir kısmı, yerelleşmeye ve bölgeselleşmeye ilişkin maddeler içeriyor.

(47) 1921 Anayasası hakkında bakınız: Ergun Özbudun: “1921 Anayasası”, AKDTYK Atatürk Araştırma Merkezi Yayını, Ankara, 1992.

(48) Kemal Gözler: “Türk Anayasa Hukuku”, Ekin Kitapevi, Bursa, 2000, s.370 vd.

and political actors. As a matter of fact, most of the new constitution and constitutional amendment proposals prepared by a variety of groups since the 1990s contain articles on localization and regionalization.

For example, in the new constitution proposals of Democratic Republic Programme/DCP (1995), Turkish Bars Association/TBB (2001) and Strong Turkey Party/GTP (2007), in the reports of Turkish Enterprise and Business Confederation/TÜRKON-FED (2007), Association of Independent Industrialists and Businessmen/MÜSİAD (2008), Confederation of Revolutionary Trade Unions of Turkey/DİSK (2009), Association for Human Rights and Solidarity for the Oppressed/Mazlum-Der (2010), Institute of Strategic Thinking/SDE (2011), the Turkish Economic and Social Studies Foundation/TESEV (2011), YAP (2011) and Turkish Industrialists' and Businessmen's Association/TÜSİAD (2011) and in the Social Democratic People's Party/SHP's (1993) constitutional amendment proposal, a more decentralised structure is suggested compared to the current regulation. In the new constitution proposals of DCP (1995), TBB (2001) and GTP (2007) and in the reports of DİSK (2009) and TÜSİAD (2011) regional administrations are proposed.<sup>(49)</sup>

The 1982 Constitution, which established a relationship of inequality and dependency between the central government and local governments, to the detriment of local governments, causes critical problems in the Kurdish issue as well as in Turkey in general. Because on the one hand, this administrative structure prevents the proper delivery of public services to the people of the region, and on the other hand, it prevents the demands of the people of the region from reaching the central authority. The feeling that their democratic will is being disregarded diminishes the people's trust in the state as well as their bond of belonging.

In this respect, Kurdish political and civil actors are also uncomfortable with this system. They demand a change in this system and express their demands using the concept of "status". Of course, this concept of "status" is explained in different terms by each actor. Looking at the political arena, we see that different models are advocated, from an independent state to a federation, from democratic autonomy to partial delegation of authority to local governments.

The five political parties that have groups in the Grand National Assembly of Turkey are not satisfied with the current administrative structure. In the programs of these parties, there are proposals for the reorganization of the relations between the central government and local governments. For example, in the AK Party program, it is claimed that democracy

(49) Fazıl Hüsnü Erdem: Devletin İdari Yeniden Yapılanması Çerçevesinde Yerel/Yerinden Yönetim Konferansı'na sunulan tebliğ (Paper presented to the Conference of Local/Decentralized Government in the Framework of Administrative Restructuring of the State), Küyerel Yayını, İstanbul, 2011. pp. 25-36.

Mesela DCP (1995), TBB (2001) ve GTP'nin (2007) yeni anayasa önerilerinde, TÜRKON-FED (2007), MÜSİAD (2008), DİSK (2009), Mazlum-Der (2010), SDE (2011), TESEV (2011), YAP (2011) ve TÜSİAD (2011) raporlarında ve SHP (1993) anayasa değişikliği önerisinde, mevcut düzenlemeye göre daha adem-i merkezîyetçi bir yapı öneriliyor. DCP (1995), TBB (2001) ve GTP'nin (2007) yeni anayasa önerilerinde, DİSK (2009) ve TÜSİAD (2011) raporlarında bölgesel yönetimler önerisi getiriliyor.<sup>(49)</sup>

Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında, yerel yönetimler aleyhine bir eşitsizlik ve bağımlılık ilişkisi kuran 1982 Anayasası, Türkiye'nin genelinde olduğu gibi, Kürt meselesi özelinde de kritik problemlere neden oluyor. Çünkü bu idari yapı; bir taraftan kamusal hizmetlerin bölge halkına gereği gibi ulaştırılmasını engellerken diğer taraftan da bölge halkının taleplerinin merkezi otoriteye ulaşmasının önüne set çekiyor. Demokratik iradelerinin hiçe sayıldığı duygusu, halkın devlete olan güvenini ve aidiyet bağını zayıflatıyor.

Bu itibarla Kürt siyasi ve sivil aktörleri de bu sistemden rahatsızlar. Onlar da bu sistemin değişmesini talep ediyorlar ve bu taleplerini de "statü" kavramı ile dile getiriyorlar. Elbette bu "statü" kavramının içi her bir aktör tarafından farklı şekillerde dolduruluyor. Siyasi arenaya bakıldığında, bağımsız bir devletten federasyona, demokratik özerklikten yerel yönetimlere kısmı yetki devrine kadar farklı modellerin savunulduğu görülüyor.

TBMM'de grubu bulunan beş siyasi parti de, mevcut idari yapıdan hoşnut değil; bu partililerin programlarında merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişkilerin yeniden düzenlenmesine dönük öneriler yer alıyor. Mesela AK Parti programında, demokrasinin derinleştirilmesi ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na uygun bir yapılanmanın kurulması gerektiği ileri sürülüyor.<sup>(50)</sup>

(49) Fazıl Hüsnü Erdem: Devletin İdari Yeniden Yapılanması Çerçevesinde Yerel/Yerinden Yönetim Konferansı'na sunulan tebliğ, Küyerel Yayını, İstanbul, 2011. s. 25-36.

(50) "Artık demokrasi sadece bir seçme ve seçilme rejimi değil aynı zamanda katılım ve işbirliği rejimi olarak algılanmaktadır. Bu katılım ve işbirliğini gerçekleştirecek temel birimler ise yerel yönetimlerdir. Türkiye'de kamusal yaşamı ilgilendiren birçok konuda olduğu gibi mahalli idareler alanında da asıl sorun demokrasinin derinlikten yoksun olmasıdır. Yapılması gereken katılımcı ve çoğulcu demokrasinin günümüzde yaygınlık kazanan ilke ve uygulamalarını yine günümüz iktisat ve kamu yönetimleri çerçevesinde mahalli idareler alanına taşımaktır."  
<https://www.akparti.org.tr/parti/parti-programi/>

should be deepened, and a structure should be established in accordance with the European Charter of Local Self-Government.<sup>(50)</sup>

The CHP program focusses on pluralism, participation and democratisation in the administration. The party aims to restructure the administration and activating local administrations. In this context, it states that the duties, powers and responsibilities of local governments will be redefined.<sup>(51)</sup>

HDP advocates democratic autonomy.<sup>(52)</sup> MHP emphasizes increasing the service capacity of local governments and the participation of citizens in the management processes.<sup>(53)</sup> The Good Party, on the other hand, undertakes that all local government units will be reorganized by enacting a framework law.<sup>(54)</sup>

As we see, almost everyone agrees that things are not working out under the administrative structure of the 1982 Constitution. Although the suggestions for resolution are varied, all actors are aware that there is a problem. Globalization also has an aspect that accelerates this awareness. The way globalisation pluralises decision-making processes, highlights identities and raises awareness regarding differences forces the hand of centralised structures and empowers localization. For this reason, many countries such as Belgium,

CHP programında, yönetimde çoğulculuk, katılımcılık ve demokratikleşme amaçlanıyor. Parti, önüne hedef olarak, yönetimin yeniden yapılandırılmasını ve yerel yönetimlerin etkinleştirilmesini koyuyor. Bu çerçevede, yerel yönetimlerin görev, yetki ve sorumluluklarının yeniden tanımlanacağını belirtiyor.<sup>(51)</sup>

HDP, demokratik özerkliği savunuyor.<sup>(52)</sup> MHP, yerel yönetimlerin hizmet kapasitesinin artırılması ve vatandaşların yönetim süreçlerine katılımını öne çıkarıyor.<sup>(53)</sup> İyi Parti ise, çerçeve bir kanun çıkarılarak, bütün yerel yönetim birimlerinin yeni bir düzenlemeye kavuşturulacağını taahhüt ediyor.<sup>(54)</sup>

Görüldüğü üzere, hemen herkes 1982 Anayasasının idari yapısıyla işlerin yürümeyeceğini kabul ediyor. Çözüm reçeteleri farklı olsa da bütün aktörler ortada bir sorunun olduğunu farkındalar. Küreselleşmenin de bu farkındalığı artıran bir tarafı var. Zira küreselleşmenin karar alma süreçlerini çoğulcılaştırması, kimlikleri ön plana çıkartması ve farklılık bilincini yükseltmesi, merkezîyetçi yapıları zorluyor ve yerelleşmeye güç kazandırıyor. Bu nedenle Belçika, İngiltere, İspanya, Portekiz ve Fransa gibi birçok ülke, gerek iktisadi ve gerek siyasi sorunlarını çözmek için, idari yapılarını merkezîyetçilikten adem-i merkezîyetçiliğe doğru dönüştürüyorlar.<sup>(55)</sup>

(50) "Democracy is now perceived not only as a system of electing and being elected, but also as a system of participation and cooperation. Local governments are the principal units which will realize this participation and cooperation. As in many issues concerning public life in Turkey, the main problem in the field of local administrations is the lack of depth of democracy. What needs to be done is to carry the principles and practices of participatory and pluralist democracy, which have become widespread today, to the field of local administrations within the framework of today's economy and public administration." <https://www.akparti.org.tr/parti/parti-programi/>

(51) "In public administration, the relations between the central and local administrations will be redefined while also considering the integrity of service between the central and local administrations. Those deemed appropriate among the duties undertaken by the Central Administration will be transferred to the local administrations. The distribution of services will be carried out with an integrity that observes the unitary state principle, the integrity of the state and the service-resource balance. The central government's supervision of local governments will be rearranged in contemporary terms." <https://chp.azureedge.net/1d48b01630ef43d9b2edf45d55842cae.pdf>

(52) "For our party, local governments are self-governments where decisions concerning daily life will be taken and implemented through direct democracy. Our understanding of local democracy is based on direct democracy that goes beyond representative democracy. Democratizing politics and making it belong to the society is possible with the self-government of the peoples, with strong, democratic and autonomous local and regional governments." <https://www.hdp.org.tr/tr/parti-programi/8/>

(53) "It will be essential to present some public services with an understanding that will ensure their supply to the citizens at the local level by facilitating their access, increasing their quality and efficiency. For this purpose, the service capacity of local governments will be increased." [https://www.mhp.org.tr/usr\\_img/\\_mhp2007/kitaplar/mhp\\_parti\\_programi\\_2009\\_opt.pdf](https://www.mhp.org.tr/usr_img/_mhp2007/kitaplar/mhp_parti_programi_2009_opt.pdf)

(54) "By enacting a Local Administrations Framework Law, which covers all municipalities, special provincial administrations, neighborhood and village administrations, the representation, participation and public inspection mechanisms of local administrations will be reorganized; democratic, participatory, fair and equal representation, co-management and political responsibility principles will prevail. A modern and accountable local administration structure will be established." <https://iyiparti.org.tr/storage/img/doc/iyi-parti-guncel-parti-program.pdf>

(51) "Kamu yönetiminde merkezi idare ve yerel yönetimler arasında hizmet bütünlüğü gözetilerek, merkezi ve yerel idarelerle bunlar arasındaki ilişkiler yeniden tanımlanacaktır. Merkezi İdare tarafından üstlenilmiş olan görevlerden uygun görülenler, yerel yönetimlere devredilecektir. Hizmet bölüşümü, üniter devlet ilkesini, devletin bütünlüğünü ve hizmet-kaynak dengesini gözeten bir bütünlük içinde gerçekleştirilecektir. Merkezi yönetimin yerel yönetimleri denetlemesi çağdaş ölçüler içinde yeniden düzenlenecektir." <https://chp.azureedge.net/1d48b01630ef43d9b2edf45d55842cae.pdf>

(52) "Partimiz için yerel yönetimler, gündelik yaşamı ilgilendiren kararların doğrudan demokrasi ile alınacağı ve uygulanacağı özyönetimlerdir. Yerel demokrasi anlayışımız, temsili demokrasiyi aşan doğrudan demokrasiye dayanır. Siyasetin demokratikleştirilmesi ve topluma ait kılınması, halkların kendi kendini yönetmesiyle, güçlü, demokratik ve özerk yerel ve bölgesel yönetimlerle mümkündür." <https://www.hdp.org.tr/tr/parti-programi/8/>

(53) "Bazı kamu hizmetlerinin; erişimini kolaylaştırmak, kalitesini ve etkinliğini artırmak suretiyle yerel düzeyde vatandaşın arzını sağlayacak bir anlayışla sunumu esas olacaktır. Bu amaçla yerel yönetimlerin hizmet kapasitesi artırılacaktır." [https://www.mhp.org.tr/usr\\_img/\\_mhp2007/kitaplar/mhp\\_parti\\_programi\\_2009\\_opt.pdf](https://www.mhp.org.tr/usr_img/_mhp2007/kitaplar/mhp_parti_programi_2009_opt.pdf)

(54) "Belediye, il özel idaresi, mahalle ve köy yönetimlerinin tümünü kapsayan Mahalli İdareler Çerçeve Kanunu çıkarılarak, mahalli idarelerin temsil, katılım ve kamuoyu denetim mekanizmaları yeniden düzenlenecek, demokratik, katılımcı, adil ve eşit temsile dayalı, birlikte yönetim, siyasal sorumluluk ilkelere hâkim olduğu, şeffaf ve hesap verebilir çağdaş bir mahalli idare yapılması gerçekleştirilecektir." <https://iyiparti.org.tr/storage/img/doc/iyi-parti-guncel-parti-program.pdf>

(55) Erdem, Devletin İdari Yeniden Yapılanması Çerçevesinde Yerel/Yerinden Yönetim Konferansı'na sunulan tebliğ, s. 29-30.

England, Spain, Portugal, and France are transforming their administrative structures from centralism to decentralisation in order to solve their economic and political problems.<sup>(55)</sup>

## Restructuring

In short, both internal and external dynamics necessitate the restructuring of Turkey. We might say that there is a consensus among the political actors towards the establishment of the administrative structure on principles of decentralisation. Turkey can only adapt to economic and political conditions and maintain cultural pluralism through an administrative model in which it transfers some of the powers gathered at the centre to local governments. Two main suggestions can be made for the construction of a balanced system that will provide this dynamic between the centre and the local.

The first is to have a democratic discussion on local government models and to present the local government models of all political parties to the public. There are many issues that need to be clarified in this discussion. For example, one of the most important issues is the “scale” issue. Will the main local unit to which central powers would be delegated be provincial or regional? Is a provincial-based local government model advocated, or is it a region-based model?

Also, what powers will be delegated to the local? Will political powers be delegated as well as administrative powers? Will the autonomy remain only at the administrative level, or will it have a political aspect? Providing concrete and clear answers to these and similar questions, above and beyond the conventional and commonplace statements made with regard to the issue, makes the discussion valuable.

Secondly, as in Article 1<sup>(56)</sup> of the French Constitution, it can be stated that the administrative structure of the state is based on the principle of decentralisation. Thus, decentralisation would be made a constitutional principle and legal arrangements would be made accordingly.

A move which would strengthen local governments administratively and politically would also contribute to both the consolidation of democracy in Turkey and the resolution of the Kurdish issue. However, both Turkish society’s memory of centralism and the overwhelming preference for decentralisation on the part of the Kurds are factors that make it difficult to change the administrative structure. For this reason, when making a system change based on the delegation of authority to the local, it is

(55) Erdem, Devletin İdari Yeniden Yapılanması Çerçevesinde Yerel/Yerinden Yönetim Konferansı’na sunulan tebliğ (Paper presented to the Conference of Local/Decentralized Government in the Framework of Administrative Restructuring of the State), pp. 29-30.

(56) “Article 1: “France shall be an indivisible, secular, democratic and social Republic. It shall ensure the equality of all citizens before the law, without distinction of origin, race or religion. It shall respect all beliefs. It shall be organised on a decentralised basis.”

## Yeniden Yapılanma

Velhasıl hem iç hem de dış dinamikler Türkiye’nin yeniden yapılandırılmasını gerekli kılıyor. Siyasi aktörler arasında idari yapının adem-i merkezietçi ilkeler üzerine kurulması yönünde bir uzlaşmanın varlığından bahsedilebilir. Türkiye ancak, merkezde toplanan yetkilerin bir kısmını yerel yönetimlere aktaracağı bir idari modelle, iktisadi ve siyasi koşullara adapte olabilir ve kültürel çoğulculuğu koruyabilir. Merkez ile yerel arasında bunu sağlayacak dengeli bir sistemin inşası için, başlıca iki öneri getirilebilir:

Birincisi, yerel yönetim modellerine ilişkin demokratik bir tartışmanın yapılması ve bütün siyasi partilerin yerel yönetim modellerinin toplumun bilgisine sunulmasıdır. Açıklığa kavuşturulması gereken birçok husus var bu tartışmada. Mesela, en önemli konulardan biri “ölçek” sorunudur. Merkezi yetkilerin devredileceği temel yerel birimi, il bazlı mı olacaktır yoksa bölge bazlı mı? İllere dayanan bir yerel yönetim modeli mi savunulmaktadır yoksa bölge esaslı bir model mi?

Ayrıca yerele hangi yetkiler devredilecektir? İdari yetkilerin yanında siyasi yetkiler de devredilecek midir? Özerklik, salt idari düzeyde mi kalacaktır yoksa siyasi bir hüviyet taşıyacak mıdır? Bu ve benzeri soruların, genel geçer ifadelerin ötesinde, somut ve açık cevaplara kavuşturulması, tartışmayı değerli kılar.

İkincisi, Fransa Anayasasının 1. maddesinde<sup>(56)</sup> olduğu gibi, devletin idari yapısının yerinden yönetim esasına dayandığının belirtilmesidir. Böylelikle adem-i merkezietçiliğin bir anayasal ilke haline getirilmesi ve yasal düzenlemelerin buna göre yapılmasıdır.

Yerel yönetimleri idari ve siyasi olarak güçlendirecek bir hamle, Türkiye’de hem demokrasinin tahkim edilmesine hem de Kürt meselesinin çözümüne fayda sağlar. Lakin gerek ülkedeki merkezietçi toplumsal hafıza ve gerek ademi-i merkezietçiliğin yoğun olarak Kürtler tarafından savunulması, idari yapının değişmesini zorlaştıran unsurlardır. Bu nedenle, yerele yetki devrini esas alan bir sistem değişikliği yaparken, Kürtlerin dışında kalan toplumsal kesimlerin hissiyatını dikkat etmek gerekir. Onların şüphelerini gidermek ve tepkilerini asgariye çekmek için, adem-i merkezietçilik, etik ve siyasi aidiyetler üzerinden değil, kamu hizmetlerin etkinliği ve ekonomik gereklikler üzerinde savunulabilir. Bu meyanda Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı bir kolaylaştırıcı olarak kullanılabilir.

Bunun yanı sıra, yeni bir anayasa yapım sürecinde veya bir anayasa değişikli sürecinde, anayasaya yerel yönetimlere geniş yetki devri içeren hükümlerin yazılması arzu edilir. Ancak eğer buna imkân olmazsa, o vakit, anayasada yerel yönetimleri kısmen de olsa güçlendirecek, idari vesayeti hukuka uygunluk denetimiyle sınırlayacak ve ge-

(56) “Madde 1: “Fransa, bölünmez, laik, demokratik sosyal bir Cumhuriyettir. Köken, ırk ve din ayrımı yapmaksızın; tüm vatandaşlarının yasa önünde eşitliğini garanti eder. İdari yapısı yerinden yönetim esasına dayanır.”



necessary to pay attention to the feelings of the social groups apart from the Kurds. In order to dispel their doubts and minimise their reactions, decentralisation can be defended not on ethnic and political grounds, but on the efficiency of public services and economic necessities. In this regard, the European Charter of Local Self-Government can be used as a facilitator.

In addition, in the process of making a new constitution or amending a constitution, it is desirable to include provisions that include broad delegation of authority to local governments. However, if this is not possible, then efforts should be made to make a regulation in the constitution which would strengthen local governments, if only partially, limit administrative tutelage to the supervision of compliance with the law, and enable a stronger local government reform in the future through legal arrangements. Such an arrangement can be considerably relieving in the short and medium term.

### **In Lieu of a Conclusion: A Meticulous, Patient and Continuous Effort Based on Dialogue**

Turkey cannot resolve the Kurdish issue with its current constitutional order. Historical experience indicates that insisting on the status quo aggravates the issue. A rational policy necessitates taking into account the demands of the Kurds and changing the system in line with these demands. Kurds have the will to live in Turkey. What needs to be done is to improve the legal and political conditions of coexistence through an equal, liberal and fair perspective and to bolster this highly valuable will. This requires a fundamental paradigm shift.

In this study, three main issues that need to be addressed at the constitutional level were identified: recognizing and securing cultural rights (education in mother tongue), an inclusive redefinition of political identity (constitutional citizenship), and reorganisation of the administrative system within the framework of power-sharing (decentralised administrative structure). It was concluded that if changes are made in the constitution on these three issues, while taking into account the demands of the Kurds, it would establish a solid ground for the resolution of the Kurdish issue.

Of course, this statement shouldn't be taken to mean that the Kurdish issue is limited to only these three demands and issues. Considering it with regard to the Constitution, almost every problem, from the initial principles to the immutable articles, from fundamental rights and freedoms to the regulation of the political field, is related to the Kurdish issue. Therefore, a constitutional initiative aiming to solve this protracted problem in Turkey must write all articles with this sensibility in mind.

The reason for emphasizing education in mother tongue, citizenship and local government is the concentration of demands on these issues. In the process of constructing

lecekte daha güçlü bir yerel yönetim reformunu kanuni düzenlemelerle mümkün kılacak bir düzenlemenin yapılması için çaba göstermek gerekir. Böylesi bir düzenleme kısa ve orta vadede önemli ölçüde rahatlatıcı olabilir.

### **Sonuç Yerine: Diyaloğa Dayanan Titiz, Sabırlı ve Sürekli Bir Çaba**

Türkiye, mevcut anayasal düzeniyle Kürt meselesini çözemez. Tarihi tecrübe, statüko-da ısrarın, meseleyi ağırlaştırdığına delalet eder. Akılcı bir siyaset, Kürtlerin taleplerini dikkate almayı ve sistemi bu talepler doğrultusunda değiştirmeyi zorunlu kılar. Kürtlerin, Türkiye'de yaşama iradeleri vardır. Yapılması gereken; eşit, özgürlükçü ve adil bir perspektifle birlikte yaşamının hukuki ve siyasi koşullarının iyileştirilmesi ve son derece değerli olan bu iradenin güçlendirilmesidir. Bu da temel paradigmanın değişmesini gerektirir.

Bu çalışmada, anayasal düzeyde ele alınması gereken başlıca üç konuya değinildi: Kültürel hakların tanınıp güvence altına alınması (anadilde eğitim), siyasi kimliğin kapsayıcı bir şekilde yeniden tanımlanması (anayasal vatandaşlık) ve yönetim sisteminin yetki paylaşımı çerçevesinde yeniden düzenlenmesi (adem-i merkeziyetçi idari yapı). Kürtlerin taleplerini gözeterek anayasada bu üç konuda değişiklik yapılması halinde, bunun Kürt meselesinin çözümü için sağlam bir zemin üreteceği belirtildi.

Elbette bu ifadeden, Kürt meselesinin sadece bu üç talep ve konuyla sınırlı olduğu gibi bir neticeye varılmamalıdır. Zira anayasal boyutlarıyla düşünülecek olursa, başlangıç ilkelerinden değiştirilemez maddelere, temel hak ve özgürlüklerden siyasi alanın tanzimine kadar hemen her sorun, Kürt meselesiyle bağlantılıdır. Dolayısıyla Türkiye'nin bu kadim sorununu çözmeyi amaçlayan bir anayasal girişim, bütün maddeleri bu hassasiyetle kaleme almalıdır.

Anadilde eğitim, vatandaşlık ve yerel yönetimin öne çıkarılmasının nedeni, taleplerin bu konularda yoğunlaşmasıdır. Demokratik ilkelerin hakim olduğu bir anayasa inşa sürecinde bu konularda özgürlük ve hak eksenli düzenlemeler, Kürt meselesinde önemli aşamaların kat edilmesini sağlar. Bununla birlikte anayasal değişikliklerin de tek başlarına sorunu çözeceği düşünülmemelidir. Çünkü ne kadar mükemmel hazırlanmış olursa olsun, hiçbir anayasa bütün toplumsal dertlere deva olamaz.

Bu durum, sivil ve siyasi aktörlere iki taraflı sorumluluk yükler: Aktörler bir taraftan, Kürtler ve diğer toplumsal kesimlerin taleplerini anayasal ve yasal düzeyde karşılamak için teknik hazırlıklar yapmalıdır. Toplumsal yaşamdaki farklı problemleri çözmeyi hedefleyen özgürlükçü hukuki metinlerin oluşturulması, yoğun ve uzun bir mesaiyi gerektirir.

Bu mesaide taraflar yaratıcı ve uzlaşmaya açık olmalılar. Taleplerini ve çözüm önerilerini mutlak bir kalıba sokmaktan kaçınılmalıdır. Anlaşmadıkları hususlarda takılıp

a constitution in which democratic principles dominate, freedom and rights-oriented arrangements in these matters ensure that important steps are taken in the Kurdish issue. However, it should not be thought that constitutional amendments alone will solve the problem. No constitution, no matter how perfectly prepared, can be a solution to all social problems.

This situation imposes bilateral responsibilities on civil and political actors: On the one hand, actors must make technical preparations to meet the demands of Kurds and other social groups at the constitutional and legal level. The creation of liberal legal texts that aim to solve the various problems in social life requires intense and extended efforts.

In the course of such efforts, the parties should be creative and open to compromise. They should avoid presenting their demands and solution proposals in absolute terms. Nor should they become fixated on points of disagreement or differences. They must maintain the ground for dialogue. They should continue their political bargaining and negotiations and accept progress on the issues they can agree on. They should evaluate cooperation opportunities and benefit from European Union norms. Only to the extent that they behave in this way can positive results be obtained from a difficult task such as constitution making.

At the same time, actors should strive with regard to society. A multi-faceted work should be carried out at the social level in order to resolve the Kurdish issue and ensure social peace and stability. Turkey needs a new conception of democratic identity. Instead of an identity determined from a single centre and imposed by force, Turkey must create a pluralistic identity which is formed by democratic methods, which does not eliminate differences, and which recognizes and secures the rights of its citizens.

The construction of a democratic identity requires breaking certain established social codes and addressing historical grievances. For this, some provisions can be made on paper, but they can only be implemented if they are accepted by society and supported by the political culture. It takes time to persuade society to the new order and to strengthen the sense of a common life. For this reason, civil and political actors also need to make a meticulous, patient and continuous effort based on dialogue.

kalmamalıdır. Konuşma zeminini korumalıdır. Siyasi pazarlık ve müzakereleri sürdürüp anlaşabildikleri hususlarda ilerlemeyi kabullenmelidir. İşbirliği olanaklarını değerlendirmeli, Avrupa Birliği normlarından istifade etmelidir. Ancak böyle davrandıkları ölçüde, anayasa yapımı gibi çetin bir işten müspet sonuçlar elde edilebilirler.

Aktörler diğer taraftan ise, topluma dönük çaba içinde olmalıdır. Kürt meselesinin çözülmesi, toplumsal barış ve istikrarın sağlanması için toplumsal düzeyde çok yönlü bir çalışma yürütülmelidir. Çünkü Türkiye'nin yeni bir demokratik kimlik tasavvuruna ihtiyacı vardır. Tek merkezden belirlenen ve zorla dayatılan bir kimlik yerine, Türkiye demokratik yöntemlerle oluşturulan, farklılıkları ortadan kaldırmayan ve onları tanıyıp haklarını güvence altına alan çoğulcu bir kimlik oluşturmalıdır.

Demokratik bir kimliğin inşası, bazı yerleşmiş toplumsal kodların kırılmasını ve tarihi mağduriyetlerin giderilmesini gerektirir. Bunun için kâğıt üzerinde birtakım hükümler konabilir, ama bunların hayata geçebilmesi ancak toplumun kabulü ve siyasi kültür tarafından desteklenmesiyle olur. Toplumun yeni düzene ikna edilmesi ve ortak yaşama hissini güçlendirilmesi zaman alır. Bu nedenle sivil ve siyasi aktörlerin de, diyaloga dayanan titiz, sabırlı ve sürekli bir çaba içinde olmaları gerekir.

## CONFIDENCE-BUILDING STEPS IN CONSTITUTION-MAKING PROCESSES

### Introduction

For many years now, it has been expressed by almost every segment of society that Turkey needs a new and civilian constitution. Even though the 1980 Constitution has undergone many changes over the years, it maintains its character, being an oppressive and authoritarian constitution, as it is written in favour of security, in the balance between freedom and security. The rule of Justice and Development Party (AK Party) have made statements at various times, regarding the drafting of a new constitution, and the Constitutional Reconciliation Commission of the Grand National Assembly of Turkey,<sup>(1)</sup> which was established in 2011, and was dissolved in 2016 after nearly five years of work. In this process, although nearly 60 articles were agreed upon, the constitution-making efforts were shelved as the AK Party and the Republican People's Party (CHP) could not agree on some fundamental issues such as the parliamentary system/presidential system.

Last February, President Recep Tayyip Erdoğan's unexpected call for a new constitution led to the resumption of constitution-making debates. As a matter of fact, in May, Devlet Bahçeli, the leader of the ruling partner Nationalist Movement Party (MHP), announced that they were preparing a draft constitution consisting of 100 articles. Although the call for a new constitution is described by some as an effort to change the agenda, it is a known fact that Turkey needs a civilian, pluralistic, and democratic constitution. How the new constitution will be created is as important as the constitution itself. The method to be chosen and the stakeholders who will participate in the process will have a significant influence on the contents of the constitution.

In order for the new constitution to be democratic, pluralistic and civilian, a suitable method must be chosen, and it must be formed as a result of a process based on social consensus. It is necessary to ensure the meaningful participation of various stakeholders such

(1) The Constitutional Reconciliation Commission, which was formed with three members from each of the political parties in the Grand National Assembly of Turkey, started its work on 19 October 2011. During its active period, suggestions and opinions were gathered from various sections of the public for the new constitution, and although the constitution-drafting process started, only 59 articles could be agreed upon. Afterwards, these constitutional studies were shelved and the work of the commission was terminated.

## ANAYASA YAPIM SÜREÇLERİNDE GÜVEN ARTIRICI ADIMLAR

### Giriş

Türkiye'nin yeni ve sivil bir anayasaya ihtiyacı olduğu toplumun neredeyse her kesimi tarafından uzun yıllardır dile getirilmektedir. 1980 Anayasası yıllar içinde pek çok değişime uğramış olsa dahi özgürlük ve güvenlik dengesinde tavrını güvenlikten yana koymuş olduğu için baskıcı ve otoriter bir anayasa olma niteliğini muhafaza etmektedir. Adalet ve Kalkınma Partisi (AKP) iktidarı süresince çeşitli zamanlarda yeni anayasa yapılması yönünde açıklamalar yapılmış olup 2011'de Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) bünyesinde oluşturulan TBMM Anayasa Uzlaşma Komisyonu<sup>(1)</sup> yaklaşık beş yıllık çalışmanın ardından 2016'da dağılmıştır. Bu süreçte 60'a yakın madde üzerinde uzlaşılmış olsa dahi AKP ile Cumhuriyet Halk Partisi (CHP)'nin parlamenter sistem/başkanlık sistemi gibi bazı temel konularda anlaşamaması sonucu anayasa yapım çalışmaları rafa kaldırılmıştır.

Geçtiğimiz Şubat ayında Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan'ın sürpriz bir şekilde yeni bir anayasa için çağrı yapması yeniden anayasa yapma tartışmalarının başlamasına sebep oldu. Nitekim Mayıs ayında iktidar ortağı Milliyetçi Hareket Partisi (MHP) lideri Devlet Bahçeli 100 maddeden oluşan bir anayasa taslağı hazırladıklarını açıkladı. Yeni anayasa çağrısı bazı kesimler tarafından gündem değiştirme çabası olarak nitelendirilse de Türkiye'nin sivil, çoğulcu ve demokratik bir anayasaya ihtiyacı olduğu gerçeği bilinmektedir. Yeni anayasanın nasıl yapılacağı anayasanın kendisi kadar önemlidir. Seçilecek yöntem ve sürece katılacak paydaşlar anayasanın içeriğini de ciddi bir biçimde etkileyecektir.

Yeni anayasanın demokratik, çoğulcu ve sivil olabilmesi için buna uygun bir yöntem seçilmesi ve toplumsal mutabakata dayalı bir süreç sonunda oluşturulması gerekmektedir. İktidar ve ana muhalefet partisi dışındaki siyasi partiler, uzmanlar, sivil toplum

(1) TBMM'deki siyasi partilerin üçer üye göndermesiyle oluşturulan Anayasa Uzlaşma Komisyonu 19 Ekim 2011'de çalışmalarına başlamıştır. Bu süreçte yeni anayasa için farklı kesimlerden öneri ve görüşler toplanmış olup anayasa yazım süreci başlamış olsa da sadece 59 madde üzerinde anlaşma sağlanabilmiştir. Sonrasında bu anayasa çalışmaları rafa kaldırılmış olup komisyonun çalışmalarına son verilmiştir.

as political parties, experts, non-governmental organizations, minority representatives, political parties other than the ruling and main opposition parties in the design, planning, management, decision-making, construction and implementation stages of the process. Therefore, before starting the constitution-making process, detailed research must be conducted regarding method and content, and confidence-building steps must be taken to prepare a suitable infrastructure for the process. This study aims to show what steps can be taken to increase confidence on the path to the new constitution. In this context, the constitution making processes and the importance of taking confidence-building steps on the way to this process will be discussed. Then, under several headings, some concrete suggestions will be made in a discussion of what kind of concrete steps can be taken in this context.

## The Importance of Constitution-Making Processes

Since constitutions are the founding treaties of states, they are made differently from laws and other legal regulations, and such methods may vary according to the situation and conditions of each country. The United Nations (UN) states that constitution-making processes include both making a new constitution and making reforms in the existing constitution.<sup>(2)</sup> Constitution-making processes are complex and dynamic processes.<sup>(3)</sup> Since the social, political and economic dynamics of each state are different, what is expected from a constitution and how this constitution might meet such demands will differ from country to country. However, as explained above, certain methods of constitution-making have emerged.<sup>(4)</sup> The making of new constitutions can take various forms: it can be left to a staff consisting entirely of experts, or it can be done by the representatives elected by the people and with the participation of the people.<sup>(5)</sup> In addition, these methods can be used in a holistic way. The content and method of constitution-making are pertinent to the success of the constitution. The content refers to the provisions in the constitution, the method and process the steps in the constitution-making cycle (such as negotiations, drafting, adoption and implementation). The process and method also affect the content of the constitution.<sup>(6)</sup> Therefore, some important points must be decided before starting the constitution-making processes. Who are the important actors taking part in this process, to what extent will the public participate in the process, what are the basic principles

(2) United Nations (2009) Guidance Note of the Secretary-General: United Nations Assistance to Constitution-making Processes, p. 3.

(3) Carl, A. (2019) Constitution Making in Contexts of Conflict: Paying Attention to Process, Berlin: Berghof Foundation, p.1.

(4) See:

(5) Dann, P., Riegner, M., Vogel J. ve Wortmann, M. (2011) Lessons Learned from Constitution-making: Processes with Broad Based Public Participation, Berlin: Democracy Reporting International, p.2.

(6) International Institute for Democracy and Electoral Assistance - IDEA (2011) Constitution building after conflict: External support to a sovereign process, Stockholm: IDEA, p.14.

kuruluşları, azınlık temsilcileri gibi çeşitli paydaşların süreçteki tasarlama, planlama, yönetim, karar alma, yapım ve uygulama aşamalarında anlamlı bir katılım göstermelerinin sağlanması gerekmektedir. Bu yüzden anayasa yapım sürecine başlamadan önce yöntem ve içerik üzerinde detaylı araştırmalar yapılmalı ve sürece uygun bir altyapı hazırlamak için güven artırıcı adımlar atılmalıdır. Bu çalışma yeni anayasaya giden yolda güven artırmak amacıyla ne gibi adımlar atılabileceğini göstermeyi amaçlamaktadır. Bu bağlamda öncelikle anayasa yapım süreçleri ve bu sürece giden yolda güven artırıcı adımlar atmanın önemine değinilecek ve ardından somut olarak ne tür adımlar atılabileceği çeşitli başlıklar altında tartışılarak bazı somut öneriler getirilecektir.

## Anayasa Yapım Süreçlerinin Önemi

Anayasalar devletlerin kurucu antlaşmaları olmaları bakımından kanun ve diğer hukuki düzenlemelerden farklı yöntemlerle yapılır ve bu yöntemler her ülkenin kendi durumuna ve şartlarına göre değişebilir. Birleşmiş Milletler (BM), anayasa yapım süreçlerinin hem yeni anayasa yapımını hem de mevcut anayasada reformlar yapılmasını kapsadığını belirtmiştir.<sup>(2)</sup> Anayasa yapım süreçleri karmaşık ve dinamik süreçlerdir.<sup>(3)</sup> Her devletin toplumsal, siyasal ve ekonomik dinamikleri farklı olduğu için bir anayasadan ne beklediği ve bu anayasanın söz konusu talepleri nasıl karşılayacağı ülkeden ülkeye farklılık gösterecektir. Ancak bu raporun ... bölümünde anlatıldığı üzere, belli başlı anayasa yapım metotları ortaya çıkmıştır.<sup>(4)</sup> Yeni anayasaların yapımı çeşitli şekillerde olabilir; tamamen uzmanlardan oluşan bir kadroya bırakılabileceği gibi halkın seçtiği temsilciler tarafından ve halkın katılımı ile yapılabilir. Ayrıca bu yöntemler holistik bir biçimde de kullanılabilir.<sup>(5)</sup> Anayasa yapımında içerik ve yöntem bir anayasanın başarılı olması için çok önemlidir. İçerik anayasadaki hükümleri, yöntem ve süreç anayasa yapımı döngüsündeki adımları (müzakere, taslak hazırlama, kabul edilme ve uygulama gibi) ifade eder. Süreç ve yöntem anayasanın içeriğini de etkilemektedir.<sup>(6)</sup> Bu yüzden, anayasa yapım süreçlerine başlamadan önce bazı önemli noktalar hakkında karar verilmesi gerekir. Bu süreçte rol alacak önemli aktörlerin kimler olacağı, toplumun sürece ne ölçüde katılacağı, yeni anayasa yapım sürecinde içeriğe yön verecek

(2) United Nations (2009) Guidance Note of the Secretary-General: United Nations Assistance to Constitution-making Processes, s. 3.

(3) Carl, A. (2019) Constitution Making in Contexts of Conflict: Paying Attention to Process, Berlin: Berghof Foundation, s.1.

(4) Bakınız:

(5) Dann, P., Riegner, M., Vogel J. ve Wortmann, M. (2011) Lessons Learned from Constitution-making: Processes with Broad Based Public Participation, Berlin: Democracy Reporting International, s.2.

(6) International Institute for Democracy and Electoral Assistance - IDEA (2011) Constitution building after conflict: External support to a sovereign process, Stockholm: IDEA, s.14.

that guide the content in the constitution-making process, how will the process work and how will it be all managed – these are all questions that must be answered beforehand, and the public should be kept informed on all points throughout the process.<sup>(7)</sup>

Although it was common for constitutions to be drafted behind closed doors by elites and experts until the 1970s, the situation has changed. It is now a necessity to inform the public, media and civil society about how the process works.<sup>(8)</sup> Although political elites have a great influence and an important role in constitution-making, it has been accepted both in academia and in practice that constitution-making processes should be conducted in as pluralist and participatory a manner as possible.<sup>(9)</sup> Although in the past constitutions were sometimes drafted and came into effect without the participation of the people, it is easier to ensure social participation in the 21<sup>st</sup> century with the development and diversification of technology and communication channels. Therefore, in recent years, it has become the norm all over the world to make constitutions in a participatory method.<sup>(10)</sup> In countries such as South Africa, Uganda, and Kenya, various mechanisms (such as presenting proposals, educating the public on the constitution, holding meetings with broad participation and so on) have been used in order for the public to participate in the constitution-making process.<sup>(11)</sup>

## A Transparent and Participatory Approach

Although there are no special regulations regarding constitution-making processes in international law, certain principles are generally accepted. The UN identifies six guiding principles in constitution-making processes, such as 'the nation's ownership/acceptance of the constitution', 'supporting inclusion, participation and transparency', and 'utilizing a broad spectrum of expertise'.<sup>(12)</sup> The UN states that an advanced planning with an inclusive, participatory and transparent approach must be in place prior to the start of the actual constitution-making process.<sup>(13)</sup> It is very difficult for a constitution not prepared in a participatory and transparent manner to be accepted by the public.<sup>(14)</sup> Indeed, participa-

(7) Abdelgabar, N. I. (2013) International Law and Constitution Making Process: The Right to Public Participation in the Constitution Making Process in Post Referendum Sudan, *Verfassung und Recht in Übersee / Law and Politics in Africa, Asia and Latin America*, Vol.46, No.2, s.137.; Dann et al., *Lessons Learned from Constitution-making*, p.2.

(8) Brandt, M., Cottrell, J., Ghai, Y. ve Regan, A. (2011) *Constitution-making and Reform: Options for the Process*, Geneva: Interpeace, p.10.

(9) Brandt et al., *Constitution-making and Reform*, p.9.

(10) Dann et al., *Lessons Learned from Constitution-making*, s.1.; Benomar, J. (2004) *Constitution-Making After Conflict: Lessons for Iraq*, *Journal of Democracy*, Vol.15, No.2, p.88.

(11) Abdelgabar, *International Law and Constitution Making*, s.139.; UN Assistance to Constitution-making Processes, p.5.

(12) UN Assistance to Constitution-making Processes, p. 2.

(13) UN Assistance to Constitution-making Processes, p.2.; Dann et al., *Lessons Learned from Constitution-making*, p.4.

(14) Benomar, *Constitution-Making After Conflict*, p.89.

temel prensip ve ilkelerin neler olduğu, sürecin nasıl işleyeceği ve nasıl yönetileceği belirlenmeli ve bu konuda topluma bilgi verilmelidir.<sup>(7)</sup>

1970'lere kadar anayasaların elitler ve uzmanlar tarafından kapalı kapılar ardında hazırlanması normal olsa da bu durum artık değişmiştir. Kamu, medya ve sivil toplumun sürecin nasıl işlediği konusunda bilgilendirilmesi bir zorunluluk haline gelmiştir.<sup>(8)</sup> Siyasal elitler anayasa yapımında büyük bir etkiye ve önemli bir role sahip olsalar da anayasa yapım süreçlerinin olabildiğince çoğulcu ve katılımcı bir şekilde yapılması gerektiği hem akademiye hem pratikte kabul edilmiştir.<sup>(9)</sup> Tarihte halkın katılımı olmadan kabul gören anayasalar olsa da 21. yüzyılda teknolojinin ve iletişim kanallarının gelişmesi ve çeşitlenmesi ile toplumsal katılımı sağlamak daha kolaydır. Bu yüzden son yıllarda tüm dünyada anayasaların katılımcı bir yaklaşımla yapılması bir norm haline gelmiştir.<sup>(10)</sup> Güney Afrika, Uganda, Kenya gibi ülkelerde toplumun yeni anayasa yapım süreçlerine katılması için çeşitli mekanizmalar (önerilerin sunulması, halka anayasaya ilişkin eğitim verilmesi, geniş katılımlı toplantılar yapılması vb.) kullanılmıştır.<sup>(11)</sup>

## Katılımcı Bir Yaklaşım ve Şeffaflık

Uluslararası hukukta anayasa yapım süreçlerine ilişkin özel düzenlemeler yer almakla birlikte belli bazı ilkeler kabul görmüştür. BM anayasa yapım süreçlerinde, 'ulusun anayasayı sahiplenmesi/kabullenmesi', 'kapsayıcılık, katılım ve şeffaflığın desteklenmesi' ve 'geniş bir uzmanlık yelpazesinden yararlanma' gibi ilkelerin de arasında bulunduğu yol gösterici altı ilke belirlemiştir.<sup>(12)</sup> BM anayasa yapım süreçleri öncesinde kapsayıcı, katılımcı ve şeffaf bir yaklaşımla gelişmiş bir planlama yapılması gerektiğini belirtmiştir.<sup>(13)</sup> Katılımcı ve şeffaf olmayan bir yaklaşımla hazırlanan bir anayasanın toplumda kabul görmesi çok zor olacaktır.<sup>(14)</sup> Zaten katılım doğası itibarıyla şeffaflığı

(7) Abdelgabar, N. I. (2013) International Law and Constitution Making Process: The Right to Public Participation in the Constitution Making Process in Post Referendum Sudan, *Verfassung und Recht in Übersee / Law and Politics in Africa, Asia and Latin America*, Vol.46, No.2, s.137.; Dann et al., *Lessons Learned from Constitution-making*, s.2.

(8) Brandt, M., Cottrell, J., Ghai, Y. ve Regan, A. (2011) *Constitution-making and Reform: Options for the Process*, Geneva: Interpeace, s.10.

(9) Brandt et al., *Constitution-making and Reform*, s.9.

(10) Dann et al., *Lessons Learned from Constitution-making*, s.1.; Benomar, J. (2004) *Constitution-Making After Conflict: Lessons for Iraq*, *Journal of Democracy*, Vol.15, No.2, s.88.

(11) Abdelgabar, *International Law and Constitution Making*, s.139.; UN Assistance to Constitution-making Processes, s.5.

(12) UN Assistance to Constitution-making Processes, s. 2.

(13) UN Assistance to Constitution-making Processes, s.2.; Dann et al., *Lessons Learned from Constitution-making*, s.4.

(14) Benomar, *Constitution-Making After Conflict*, s.89.

tion, by its nature, functions to increase transparency.<sup>(15)</sup> The legitimacy of a constitution in a democratic country depends on its acceptance and adoption by the people. To ensure this, preliminary preparations must be completed before starting the process. Since the dynamics of each country are different, it is important to analyse the conditions, needs, political and socio-economic situation of the country in question well.<sup>(16)</sup> Otherwise, there is the possibility that the end product is a technocratic, top-down constitution which might not meet the needs of the public.

Participation in constitution-making processes can also be considered in the context of participation rights in international human rights law. Participatory rights, which started to find a place for themselves in the international human rights regulations created after World War II, are of great importance in ensuring the participation of individuals in the formation of national policies that concern them, and in conveying the public's views and demands regarding these policies to the decision-making mechanisms.<sup>(17)</sup> Article 25 of the UN's International Covenant on Civil and Political Rights, to which Turkey is a party, regulates the right of individuals to participate in public services, to elect and be elected, and to enter public services.<sup>(18)</sup> Many other international conventions likewise contain regulations aiming to guarantee the participation of individuals in political life.<sup>(19)</sup> It is very important for the people to either directly or indirectly participate in the legal regulations and policies that determine how they will live in the society of which they are members. Otherwise, problems may arise in the implementation of their rights and in making public policies according to their own needs. Besides individuals, non-governmental organizations, academics, rights advocates, professional organizations and journalists must also be able to exercise their political rights within the framework of laws and international human rights law.<sup>(20)</sup>

General Comment No. 5 of the UN Human Rights Committee on the right to participate in public administration, to vote and to be elected, states that all peoples are free to determine their political status, constitution and rulers. In addition, citizens can exercise their right to participate directly in decision-making mechanisms on matters of public interest,

(15) Gluck, J. ve Brandt, M. (2015) *Participatory and Inclusive Constitution-Making Giving Voice to the Demands of Citizens in the Wake of the Arab Spring*, Washington: United States Institute of Peace, p.13.

(16) *UN Assistance to Constitution-making Processes*, pp.6-7.; Benomar, *Constitution-Making After Conflict*, pp.85-86.

(17) Abdelgabar, *International Law and Constitution Making*, p.133.

(18) *International Covenant on Civil and Political Rights*.

(19) *UN Universal Declaration of Human Rights*, *International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination*, *International Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women*, *African Convention on Human and Peoples' Rights*, *Inter-American Convention on Human Rights*.

(20) Dann et al., *Lessons Learned from Constitution-making*, p.2.

arttırma işlevi de görür.<sup>(15)</sup> Demokratik bir ülkede bir anayasanın meşruiyeti onun halk tarafından kabul edilmesi ve benimsenmesine bağlıdır. Bunu sağlamak için sürece başlamadan önce ön hazırlıkların tamamlanması gerekir. Her ülkenin dinamikleri farklı olduğu için o ülkenin koşullarını, ihtiyaçlarını, politik ve sosyoekonomik durumunu iyi analiz etmek önemlidir.<sup>(16)</sup> Aksi takdirde ortaya teknokratik, toplumun ihtiyaçlarına cevap vermeyen ve tepeden inme bir anayasa çıkma ihtimali vardır.

Anayasa yapım süreçlerine katılım uluslararası insan hakları hukukundaki katılım hakları bağlamında değerlendirilebilir. 2. Dünya Savaşı sonrasında oluşturulan uluslararası insan hakları düzenlemelerinde yer almaya başlayan katılım hakları (participatory rights) kişilerin kendilerini ilgilendiren ulusal politikaların oluşturulması aşamalarına katılmaları ve bu politikalara ilişkin kendi görüş ve taleplerini karar alma mekanizmalarına yansıtmaları açısından büyük önem arz etmektedir.<sup>(17)</sup> Türkiye'nin de taraf olduğu BM Kişisel ve Siyasal Haklar Uluslararası Sözleşmesi'nin siyasal haklarla ilgili 25. maddesi kişilerin kamu hizmetlerine katılma, seçme ve seçilme ile kamu hizmetlerine girme hakkını düzenlemiştir.<sup>(18)</sup> Diğer pek çok uluslararası sözleşmede de bireylerin politik hayatlara katılımını garanti almayı amaçlayan düzenlemeler yer almaktadır.<sup>(19)</sup> Kişilerin yaşadıkları toplumda nasıl bir hayat süreceklerini belirleyen hukuki düzenlemelere ve oluşturulan politikalara doğrudan veya dolaylı olarak katılmaları çok önemlidir. Aksi takdirde sahip oldukları hakların uygulanması ve kendi ihtiyaçlarına göre kamu politikaları yapılması noktasında sorunlar yaşanması muhtemeldir. Bireyler yanında sivil toplum kuruluşları, akademisyenler, hak savunucuları, meslek kuruluşları ve gazeteciler de siyasal haklarını kanunlar ve uluslararası insan hakları hukuku çerçevesinde kullanabilmelilerdir.<sup>(20)</sup>

(15) Gluck, J. ve Brandt, M. (2015) *Participatory and Inclusive Constitution-Making Giving Voice to the Demands of Citizens in the Wake of the Arab Spring*, Washington: United States Institute of Peace, s.13.

(16) *UN Assistance to Constitution-making Processes*, ss.6-7.; Benomar, *Constitution-Making After Conflict*, ss.85-86.

(17) Abdelgabar, *International Law and Constitution Making*, s.133.

(18) *Kişisel ve Siyasal Haklar Uluslararası Sözleşmesi*.

(19) *BM İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi*, *Her Türlü İrk Ayrımcılığının Ortadan Kaldırılmasına İlişkin Uluslararası Sözleşme*, *Kadınlara Yönelik Her Türlü Ayrımcılığın Önlenmesi Uluslararası Sözleşmesi*, *Afrika İnsan ve Halkların Hakları Sözleşmesi*, *Amerikalılar Arası İnsan Hakları Sözleşmesi*.

(20) Dann et al., *Lessons Learned from Constitution-making*, s.2.

by electing and changing their constitutions, by means of referendums and other electoral methods.<sup>(21)</sup> In addition, in international law and UN practices, it has been noted that states must respect the participation of the public in constitution-making processes. In order to guarantee this, various positive obligations must be fulfilled. States are obliged to take steps such as holding public meetings and requesting applications for the demands in order to ensure the active participation of individuals in the constitution-making processes, as well as removing the obstacles to the use of these political participation rights by the individuals.<sup>(22)</sup>

In order for the constitution to be accepted by the public, it is very important to ensure a meaningful participation in a way that can actually affect the result.<sup>(23)</sup> It is important to note that meaningful participation is required, since mere participation as a formality is insufficient. The direct and indirect participation of the people in the constitution-making processes must be ensured.<sup>(24)</sup> For example, although the putting of the prepared constitution to a referendum is a method of participation, this is a very limited form participation all the same. Therefore, one or more of the methods such as the election of a constituent assembly, the voting of various draft constitutions, public consultations, workshops, conferences, trainings for citizens and media campaigns can be used to ensure meaningful participation.<sup>(25)</sup> In addition to such official methods, it is important in terms of informal participation for there to be discussions in various channels (academy, media, internet, etc.) during the constitution-making process.<sup>(26)</sup> It should be kept in mind that when it comes to methods which ensure public participation, various methods can be used for different countries.<sup>(27)</sup> In this respect, both the use of mechanisms used in other countries and the development of new mechanisms in Turkey's new constitution making process, even before the start of the process itself, would contribute to the process.

In many countries such as Rwanda, Uganda and South Africa, the general public was prepared for the constitution-making process by being offered an education on constitution-making. Since constitutional issues are complex and require expertise, the general public cannot be expected to have detailed knowledge and understanding of these issues. Therefore, it is essential to conduct public awareness campaigns.<sup>(28)</sup> It would be unreal-

BM İnsan Hakları Komitesi'nin kamu yönetimine katılma, oy kullanma ve seçilme haklarına ilişkin Genel Yorum No.5'te bütün halkların kendi siyasal statülerini, anayasalarını ve yöneticilerini seçmekte özgür olduğu belirtilmiştir. Ayrıca yurttaşların anayasalarını seçmek, değiştirmek, referandum ve diğer seçim metotlarıyla "kamuyu ilgilendiren konularda karar alma mekanizmalarına da katılarak doğrudan katılma hakkını kullanabilir." denmiştir.<sup>(21)</sup> Ayrıca uluslararası hukuk ve BM uygulamalarına bakıldığında devletlerin kamunun anayasa yapım süreçlerine katılımlarına saygı göstermesi gerektiği belirtilmiştir. Bunu garanti altına almak için de çeşitli pozitif yükümlülüklerin yerine getirilmesi gerekmektedir. Devletler kişilerin anayasa yapım süreçlerine aktif olarak katılımlarını sağlamak için kamuya açık toplantılar yapmak, taleplere ilişkin başvuruları istemek gibi adımların yanında kişilerin bu siyasal katılım haklarını kullanmalarının önündeki engelleri kaldırmakla da yükümlüdür.<sup>(22)</sup>

Anayasanın toplumda kabul görebilmesi için sonucu etkileyebilecek biçimde anlamlı bir katılımın sağlanması çok önemlidir.<sup>(23)</sup> Burada dikkat edilmesi gereken husus sadece katılım değil anlamlı bir katılımın gerekmesidir. Halkın anayasa yapım süreçlerine direkt ve doğrudan katılımı sağlanmalıdır.<sup>(24)</sup> Örneğin hazırlanan anayasanın halkoyuna sunulması da bir katılım yöntemi olsa da bu çok sınırlı bir katılımdır. Bu yüzden daha anlamlı bir katılımın olabilmesi için, kurucu meclis seçimi, çeşitli anayasa taslaklarının oylanması, halkla müzakereler, çalıştaylar, konferanslar, vatandaşlara yönelik eğitimler ve medya kampanyaları gibi yöntemlerden biri veya birkaçı kullanılabilir.<sup>(25)</sup> Bu tarz resmi metotların yanında anayasa yapım sürecinde çeşitli mecralarda (akademi, medya, internet vb.) tartışmalar yürütülmesi gayri resmi katılım için önemlidir.<sup>(26)</sup> Unutulmamalıdır ki, halkın katılımını sağlayan yöntemler söz konusu olduğunda her toplumda yeni ve farklı metotlar kullanılabilir.<sup>(27)</sup> Bu açıdan Türkiye'nin yeni anayasa yapım sürecinde, hatta bu sürecin öncesinde, hem başka ülkelerde kullanılmış mekanizmaları kullanması hem de yeni mekanizmalar geliştirmesi süreçte katkıda bulunacaktır.

(21) <https://www.osce.org/files/f/documents/4/a/19154.pdf>

(22) Abdelgabar, *International Law and Constitution Making*, pp.135-136.

(23) Abdelgabar, *International Law and Constitution Making*, p.134.; Dann et al., *Lessons Learned from Constitution-making*, p.1.

(24) Dann et al., *Lessons Learned from Constitution-making*, p.2.

(25) Abdelgabar, *International Law and Constitution Making*, s.139.; UN Assistance to Constitution-making Processes, p.4.; Dann et al., *Lessons Learned from Constitution-making*, p.2.

(26) Abdelgabar, *International Law and Constitution Making*, pp.139-140.; Dann et al., *Lessons Learned from Constitution-making*, p.3.

(27) Brandt et al., *Constitution-making and Reform*, p.81.; Gluck ve Brandt, *Participatory and Inclusive Constitution-Making*, p.26.

(28) Brandt et al., *Constitution-making and Reform*, pp.91-93.

(21) <https://www.osce.org/files/f/documents/4/a/19154.pdf>

(22) Abdelgabar, *International Law and Constitution Making*, ss.135-136.

(23) Abdelgabar, *International Law and Constitution Making*, s.134.; Dann et al., *Lessons Learned from Constitution-making*, s.1.

(24) Dann et al., *Lessons Learned from Constitution-making*, s.2.

(25) Abdelgabar, *International Law and Constitution Making*, s.139.; UN Assistance to Constitution-making Processes, s.4.; Dann et al., *Lessons Learned from Constitution-making*, s.2.

(26) Abdelgabar, *International Law and Constitution Making*, ss.139-140.; Dann et al., *Lessons Learned from Constitution-making*, s.3.

(27) Brandt et al., *Constitution-making and Reform*, s.81.; Gluck ve Brandt, *Participatory and Inclusive Constitution-Making*, s.26.

istic to expect people to participate meaningfully in the process without such training. This training must be provided unconditionally to all who need it, without discrimination. For example, Rwanda started these trainings two years before the constitution-making process. A focused effort was made to ensure that disadvantaged groups such as those ostracized from society, or the illiterate, would have access to this training.<sup>(29)</sup>

When it comes to public participation in constitution-making processes, it is noted that a well-designed, properly implemented and wide-ranging participation is a significant contribution to democracy.<sup>(30)</sup> The inclusion of groups previously excluded from politics increase social reconciliation and solidarity; also, discussing fundamental rights and freedoms in these processes and providing training on these issues enable individuals to be more informed about their own rights and freedoms. In addition, as stated before, a constitution that emerges as the result of the meaningful participation of the people is more easily adopted by the public.<sup>(31)</sup> In order to ensure genuine participation, various segments of society must be included in these processes and this participation must be able to have an actual effect on the constitution that is being drafted. If public participation does not affect the outcome, then the participation is not meaningful. Also, it should be taken into account that certain groups may be in a more advantageous position than others in terms of having a majority, being active in the media or having financial resources, and it should be ensured that groups that do not have these opportunities can participate effectively.<sup>(32)</sup> At this point, the public should be informed both about constitution-making in general and about participation opportunities in particular.<sup>(33)</sup>

The participation of as many stakeholders as possible in constitution-making processes is crucial for success.<sup>(34)</sup> Otherwise, the participation and pluralism are merely for form's sake. In addition, there must be no discrimination among individuals while exercising the right to participation and political rights, because one of the most fundamental principles of international law is the prohibition of discrimination. The participation of groups such as the disabled, women, minorities, refugees and workers in these processes must be ensured.<sup>(35)</sup> In some cases, have been set for the participation of these disadvantaged groups in the process (in Afghanistan, 25% female participation was made mandatory).<sup>(36)</sup> It would

(29) Brandt et al., *Constitution-making and Reform*, p.92.

(30) Dann et al., *Lessons Learned from Constitution-making*, p.3.

(31) Abdelgabar, *International Law and Constitution Making*, p.140.; Dann et al., *Lessons Learned from Constitution-making*, p.2.

(32) Abdelgabar, *International Law and Constitution Making*, p. 141.

(33) Dann et al., *Lessons Learned from Constitution-making*, p.5.

(34) The Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR) (2018) *Human Rights and Constitution Making*, Geneva: United Nations, p.14.; Benomar, *Constitution-Making After Conflict*, p.84.

(35) UN Assistance to Constitution-making Processes, p.4.

(36) Brandt et al., *Constitution-making and Reform*, p.10.

Ruanda, Uganda ve Güney Afrika gibi pek çok ülkede genel halka anayasa yapımı konusunda sivil bir eğitim verilerek halk anayasa yapım sürecine hazırlanmıştır. Anayasal mevzular karmaşık ve uzmanlık gerektiren alanlar olduğu için genel halkın bu konularda detaylı bilgi sahibi olması ve bu konuları anlaması beklenemez. Bu yüzden halka yönelik bilgilendirme çalışmalarının yapılması elzemdir.<sup>(28)</sup> Bu tarz bir eğitim verilmeden insanların sürece anlamlı bir katılım göstermesini beklemek gerçekçi olmayacaktır. Bu eğitimin ayrımcılığa mahal vermeyecek şekilde ihtiyaç duyan herkese koşulsuz bir biçimde sunulması gerekir. Örneğin Ruanda anayasa yapım sürecinden iki yıl önce bu eğitimlere başlamıştır. Toplumdan dışlanmış gruplar, okuma yazma bilmeyenler vb. gibi dezavantajlı grupların da bu eğitimi alabilmesi için ayrı bir çaba gösterilmiştir.<sup>(29)</sup>

Anayasa yapım süreçlerine halkın katılımı söz konusu olduğunda iyi tasarlanmış ve düzgün bir şekilde uygulanmış geniş bir katılımın demokrasiye de ciddi bir katkı sağladığı belirtilmektedir.<sup>(30)</sup> Daha önce siyaset mecrasından dışlanan grupların sürece dâhil olması toplumsal uzlaşma ve dayanışmayı arttıracığı gibi bu süreçlerde temel hak ve özgürlüklerin tartışılması ve bu konularda eğitimlerin verilmesi bireylerin kendi hak ve özgürlükleri hakkında daha çok bilgilенmesini sağlayacaktır. Ayrıca daha önce belirtildiği gibi halkın anlamlı bir katılımı sonucunda ortaya çıkacak olan bir anayasanın toplumda benimsenmesi daha kolay olacaktır.<sup>(31)</sup> Gerçek bir katılımın olabilmesi için hem toplumun farklı kesimlerinin bu süreçlere dâhil edilmesi hem de bu katılımın ortaya çıkacak anayasayı etkileyebilmesi gerekmektedir. Eğer halkın katılımının sonuca etki etmesi söz konusu olmazsa bu katılımın anlamlı olduğunu söylemek mümkün değildir. Bunun yanında belli grupların çoğunluğa sahip olma, medyada etkin olma ya da maddi kaynaklara sahip olma açısından diğerlerinden daha avantajlı konumda olabileceği göz önüne alınmalı ve bu imkânlarla sahip olmayan grupların da etkin bir katılım gösterebilmesi sağlanmalıdır.<sup>(32)</sup> Bu noktada halkın hem genel olarak anayasa yapımı hakkında hem de özel olarak katılım imkânları hakkında bilgilendirilmesi gerekir.<sup>(33)</sup>

Anayasa yapım süreçlerine mümkün olduğunca çok paydaşın katılımı başarı için çok önemlidir.<sup>(34)</sup> Aksi takdirde sadece göstermelik bir katılım ve çoğulculuk söz konusu

(29) Brandt et al., *Constitution-making and Reform*, s.92.

(30) Dann et al., *Lessons Learned from Constitution-making*, s.3.

(31) Abdelgabar, *International Law and Constitution Making*, s.140.; Dann et al., *Lessons Learned from Constitution-making*, s.2.

(32) Abdelgabar, *International Law and Constitution Making*, s. 141.

(33) Dann et al., *Lessons Learned from Constitution-making*, s.5.

(34) The Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR) (2018) *Human Rights and Constitution Making*, Geneva: United Nations, s.14.; Benomar, *Constitution-Making After Conflict*, s.84.



be beneficial to ensure positive discrimination through methods such as creating platforms suitable for these groups, giving special coverage in the media or opening channels where they can convey their special demands. Otherwise, the demands and expectations of groups who are disadvantaged in society and excluded from political and socioeconomic processes face the danger of being ignored in the new constitution-making process.

Benefiting from expertise, which is among the guiding principles of the UN, includes both benefiting from experts on the constitution and drawing lessons from the examples of other countries that have gone through similar processes.<sup>(37)</sup> In this context, establishing relations using the method known as “Track II diplomacy” and conducting joint studies with non-governmental actors in countries that have gone through similar processes would contribute to the process. Considering that not all individuals can be competent in areas such as policies and constitution-making processes, the participation of other actors working and specializing in these areas takes on an even greater importance.

A new constitution is being made in every four post-conflict societies, and in this respect, constitution-making has an important role in peacebuilding.<sup>(38)</sup> In addition, we observe that long-lasting constitution-making processes are more successful in contributing to peace. The more the new constitution is discussed by the public, the stronger the trust-building between various groups and actors will be; and the more the new constitution will be accepted.<sup>(39)</sup> Especially in divided societies, constitution-making processes should not be rushed, and time should be taken in order to achieve reconciliation. Considering the political climate in Turkey, serious problems in terms of participation in the constitution-making processes are a likelihood. Therefore, before starting the constitution-making process, it is crucial to create a suitable political climate and to give assurance to the people and groups that will participate in this process.

## Potential Risks on the Road to a Participatory Constitution

There are also those who are critical of public participation in constitution-making processes. It has been said that human beings should not be idealized, that individuals may not compromise, choosing to stick to their own interests, and that they may be influenced by populist leaders and groups.<sup>(40)</sup> There is a possibility that populist or partisan movements, influential people and lobby groups will dominate the process. This risk is particu-

olacaktır. Ayrıca, katılım hakkı ve siyasal haklar kullanılırken bireyler arasında ayrımcılık yapılmaması gerekir çünkü uluslararası hukukun en temel ilkelerinden biri ayrımcılık yasağıdır. Engelliler, kadınlar, azınlıklar, mülteciler ve işçiler gibi grupların bu süreçlere katılımları sağlanmalıdır.<sup>(35)</sup> Bazı örneklerde bu dezavantajlı grupların sürece katılımı için kotalar koyulmuştur (Afganistan’da %25 oranında kadın katılımcı zorunluluğu getirilmiştir).<sup>(36)</sup> Bu gruplara uygun platformlar oluşturulması, medyada özel yer verilmesi ya da onlara özel taleplerini iletebilecekleri kanallar açılması gibi yöntemlerle pozitif ayrımcılık yapılması faydalı olacaktır. Aksi takdirde toplumda dezavantajlı konumda olan, siyasal ve sosyoekonomik süreçlerden dışlanmış olan grupların talep ve beklentileri yeni anayasa yapım sürecinden görmezden gelinme tehlikesiyle karşı karşıya kalacaktır.

BM’nin yol gösterici ilkeleri arasında yer alan uzmanlıktan yararlanma hem anayasa konusunda uzman kişilerden yararlanmayı hem de benzer süreçlerden geçmiş diğer ülke örneklerinden dersler çıkarmayı kapsar.<sup>(37)</sup> Bu bağlamda dolaylı diplomasi (track II diplomacy) de denen yöntemle ilişkilerin kurulması, benzer süreçlerden geçen ülkelerdeki hükümet dışı aktörlerle ortak çalışmalar yapılması sürece katkı sağlayacaktır. Tüm bireylerin politikalar, anayasa yapım süreçleri gibi alanlarda yetkin olamayacağı düşünüldüğünde bu alanlarda çalışan ve uzmanlaşan diğer aktörlerin katılımı daha büyük önem kazanmaktadır.

Her dört çatışma sonrası toplumda yeni bir anayasa yapılmaktadır, bu açıdan anayasa yapımının barış inşası konusunda önemli bir rolü bulunmaktadır.<sup>(38)</sup> Ayrıca uzun süren anayasa yapım süreçlerinin barışa katkıda bulunma konusunda daha başarılı olduğu görülmektedir. Yeni anayasa toplumda ne kadar tartışılırsa farklı gruplar ve aktörler arasındaki güven inşası o kadar sağlam olacak ve yeni anayasa daha çok kabul görülecektir.<sup>(39)</sup> Özellikle bölünmüş toplumlarda uzlaşının sağlanması için anayasa yapım süreçleri aceleye getirilmemeli ve gereken zaman kullanılmalıdır. Türkiye’deki politik iklim göz önüne alındığında anayasa yapım süreçlerine katılım noktasında ciddi sorunlar yaşanması muhtemeldir. Dolayısıyla, anayasa yapım sürecine başlamadan önce uygun bir politik iklim oluşturmak ve bu sürece katılacak kişi ve gruplara güvence verilmesi kritik öneme sahiptir.

(37) UN Assistance to Constitution-making Processes, s.4.; Benomar, Constitution-Making After Conflict, pp.90-91.

(38) Fiedler, C. (2019) Why Writing a New Constitution after Conflict Can Contribute to Peace, Bonn: German Development Institute, p.1.

(39) Fiedler, Writing a New Constitution after Conflict, p.1.

(40) Brandt et al., Constitution-making and Reform, p.87.

(35) UN Assistance to Constitution-making Processes, s.4.

(36) Brandt et al., Constitution-making and Reform, s.10.

(37) UN Assistance to Constitution-making Processes, s.4.; Benomar, Constitution-Making After Conflict, ss.90-91.

(38) Fiedler, C. (2019) Why Writing a New Constitution after Conflict Can Contribute to Peace, Bonn: German Development Institute, s.1.

(39) Fiedler, Writing a New Constitution after Conflict, s.1.

larly high in ethnically and religiously divided societies. It can even cause old conflicts to resurface and cause new problems.<sup>(41)</sup> In addition, while some non-governmental organizations close to the government or other elites play a more active role in participation in the process, local non-governmental organizations or communities may not have access to communication and political channels. An active participation beginning from the grassroots will be more successful than a top-down approach.<sup>(42)</sup> Therefore, these processes need to be prepared and managed very well.

The support or involvement of international actors in the process in various ways can contribute to the process, as well as harm it.<sup>(43)</sup> Especially in divided societies, groups that do not trust the constitution-making process may want international actors to provide assurance by being involved in the process, but if these actors dominate the process, it may negatively affect the acceptance of the new constitution by the nation. If support is to be received from international actors, the risks should be well calculated, and the constitution should be designed in such a way as not to hinder its social acceptance.

It has been said that certain conditions must be met in order to ensure a meaningful participation in a constitution-making process. These include a safe environment, freedom of expression, freedom of the press and political will.<sup>(44)</sup> Considering the current political climate in Turkey, it is yet to be seen how essential this issue is. There are serious problems especially in the field of freedom of expression, freedom of assembly and demonstration, and freedom of the press. As a matter of fact, in many national and international reports published about Turkey, it has been noted that there are critical problems in the use of these freedoms.<sup>(45)</sup>

By their nature, discussions on both method and content are essential in constitution-making processes. In the constitution-making process of a multi-cultural, multi-religious and ethnically diverse country like Turkey, it is unthinkable to make a constitution in a top-down manner, without having such discussions. It is natural for different ethnic, cultural and religious and sectarian groups to have different expectations of and demands from the new constitution. Discussing these demands in a free environment is of critical importance for the adoption of the new constitution by all segments of society. Creating a suitable climate for this is part of the confidence-building steps on the road to a new constitution.

(41) Dann et al., *Lessons Learned from Constitution-making*, p.2.; Benomar, *Constitution-Making After Conflict*, pp.86-87

(42) Brandt et al., *Constitution-making and Reform*, p.83.

(43) IDEA, *Constitution building after conflict*, p.18.

(44) Gluck and Brandt, *Participatory and Inclusive Constitution-Making*, p.11.

(45) Turkey Human Rights Report 2020 (Human Rights Foundation of Turkey), Turkey Human Rights Violations Report 2019 (Human Rights Association), State of Human Rights in the World 2020/21 Report (Amnesty International).

## Katılımcı Bir Anayasaya Giden Yolda Potansiyel Riskler

Anayasa yapım süreçlerine halkın katılımına eleştirel bakanlar da vardır. İnsanların çok idealize edilmemesi gerektiği, bireylerin kendi çıkarlarını düşünerek uzlaşmaya yanaşmayabileceği, ayrıca popülist lider ve gruplardan etkilenebileceği belirtilmiştir.<sup>(40)</sup> Popülist veya partizan hareketlerin, etkin kişilerin ve lobi gruplarının süreci domine etmeleri ihtimali vardır. Özellikle etnik ve dini açıdan bölünmüş toplumlarda bu risk yüksektir. Hatta eski anlaşmazlıkların yeniden su yüzüne çıkmasına ve yeni problemlere de neden olabilir.<sup>(41)</sup> Ayrıca iktidara ya da başka elitlere yakın bazı sivil toplum kuruluşları sürece katılımda daha aktif bir rol oynarken yerel sivil toplum kuruluşları veya topluluklar iletişim ve siyaset kanallarına erişemeyebilirler. Tepeden inme bir yaklaşımdansa tabandan gelen aktif bir katılım daha başarılı olacaktır.<sup>(42)</sup> Bu yüzden bu süreçlerin çok iyi hazırlanması ve yönetilmesi gerekmektedir.

Uluslararası aktörlerin sürece çeşitli biçimlerde destek vermesi ya da dâhil olması katkı sunabileceği gibi zarar da verebilmektedir.<sup>(43)</sup> Özellikle bölünmüş toplumlarda, anayasa yapım süreçlerine güvenmeyen gruplar uluslararası aktörlerin sürece dâhil olarak güvence vermesini isteyebilir, ancak bu aktörlerin süreci domine etmeleri yeni anayasanın ulus tarafından kabullenilmesini negatif açıdan etkileyebilecektir. Bu yüzden eğer uluslararası aktörlerden destek alınacaksa risklerin iyi hesaplanması ve anayasanın toplumsal kabulünü engellemeyecek şekilde tasarlanması gerekmektedir.

Yeni anayasa yapım sürecinde anlamlı bir katılım sağlanabilmesi için bazı şartların oluşması gerektiği belirtilmiştir. Bunların başında güvenli bir ortam, ifade özgürlüğü, basın özgürlüğü ve politik irade gelmektedir.<sup>(44)</sup> Türkiye'deki mevcut siyasal iklime bakıldığında bu hususun ne kadar elzem olduğu görülecektir. Özellikle ifade özgürlüğü, toplantı ve gösteri özgürlüğü ve basın özgürlüğü alanında ciddi sıkıntılar olduğu bilinmektedir. Nitekim Türkiye hakkında yayınlanan pek çok ulusal ve uluslararası raporda bu özgürlüklerin kullanımı noktasında kritik sorunların olduğu tespit edilmiştir.<sup>(45)</sup>

Doğası itibarıyla anayasa yapım süreçlerinde hem yöntem hem de içeriğe ilişkin tartışmaların yapılması şarttır. Türkiye gibi çok kültürlü, çok dinli ve etnik anlamda çoğulcu bir ülkenin anayasa yapım sürecinde de söz konusu tartışmalar yapılmadan

(40) Brandt et al., *Constitution-making and Reform*, s.87.

(41) Dann et al., *Lessons Learned from Constitution-making*, s.2.; Benomar, *Constitution-Making After Conflict*, ss.86-87

(42) Brandt et al., *Constitution-making and Reform*, s.83.

(43) IDEA, *Constitution building after conflict*, s.18.

(44) Gluck ve Brandt, *Participatory and Inclusive Constitution-Making*, s.11.

(45) Türkiye İnsan Hakları Raporu 2020 (Türkiye İnsan Hakları Vakfı), 2019 Yılı Türkiye İnsan Hakları İhlalleri Raporu (İnsan Hakları Derneği), Dünyada İnsan Haklarının Durumu 2020/21 Raporu (Uluslararası Af Örgütü).

It is known that there are serious problems in terms of personal freedom and security, the right to a fair trial and political representation in Turkey. As with the problems of fundamental rights and freedoms mentioned above, the problems experienced in these matters are also expressed in the reports of national and international human rights organizations. Eliminating the problems in these areas and making reforms may provide an environment of trust for the stakeholders who should be involved in the constitution-making process. Making the new constitution with a democratic, pluralistic and human rights-based approach requires solving these ongoing problems. Starting the constitution-making process before these problems are resolved will not only cast doubts on the sincerity of the process in terms of both the public and stakeholders but will also raise serious questions about the quality of the new constitution to be made. In order to prevent this situation, it is essential to resolve these problematic issues.

It is normal to have uncertainties, disagreements and problems in constitution-making processes.<sup>(46)</sup> It is important to start the process knowing that there will be such problems and roadblocks. It is also important that the preliminary preparation process is as detailed as possible in order to anticipate these problems. In addition, it is important that the new constitution is accepted both nationally and internationally. It is impossible for a constitution that does not adequately guarantee human rights to be accepted in this sense.<sup>(47)</sup> As such, Turkey needs to resolve its chronic human rights problems in the course of its constitution-making process.

Expected results may not always be achieved, as constitution-making processes are for the large part experimental and idealistic. It is necessary not to act result-oriented to the exclusion of all else.<sup>(48)</sup> Constitution-making processes are complex, and affected by political, economic and social factors. Therefore, they are likely to be influenced by the national and international state of affairs. However, conducting the process in a healthy manner will contribute to society even if it does not yield the expected results. Discussions on democratization, fundamental rights and freedoms, and the rule of law will be beneficial to the society in question, even if a constitution that is accepted by all segments of society does not emerge as a result. Like the lessons learned from a constitution-making process that has been attempted in the past, a new process that isn't successful will also contribute to other processes. Managing the expectations of the people is also of great importance in constitution-making processes.<sup>(49)</sup> Although the participation and opinions of the people are important in constitution-making processes, not every proposal can be

(46) Carl, *Constitution Making*, p.9.

(47) Benomar, *Constitution-Making After Conflict*, p.90.

(48) Carl, *Constitution Making*, s.11.; Gluck and Brandt, *Participatory and Inclusive Constitution-Making*, p.30.

(49) Gluck and Brandt, *Participatory and Inclusive Constitution-Making*, p.13.

tepeden inme şeklinde bir anayasa yapılması düşünülemez. Farklı etnik, kültürel ve dini/mezhepsel grupların yeni anayasadan farklı beklentileri ve talepleri olması doğaldır. Bu taleplerin özgür bir ortamda tartışılması yeni anayasanın toplumun her kesimi tarafından benimsenmesi için kritik öneme sahiptir. Bunun sağlanması için uygun iklimin oluşturulması yeni anayasaya giden yolda güven artırıcı adımlar olma niteliği taşımaktadır.

Türkiye'de kişi özgürlüğü ve güvenliği, adil yargılanma hakkı ile siyasal temsil konularında da ciddi sıkıntılar olduğu bilinmektedir. Bu konularda yaşanan sıkıntılar da yukarıda belirtilen temel hak ve özgürlüklerde olduğu gibi ulusal ve uluslararası insan hakları kuruluşlarının raporlarında dile getirilmektedir. Bu alanlardaki sorunların giderilmesi ve reformların yapılması anayasa yapım sürecinde rol alması gereken paydaşlar açısından bir güven ortamı sağlama potansiyeline sahiptir. Yeni anayasanın demokratik, çoğulcu ve insan haklarına dayanan bir anlayışla yapılabilmesi hâlihazırda devam eden bu sorunların çözülmesini gerektirmektedir. Bu sorunlar çözülmeden yeni anayasa yapım sürecine başlanması hem toplum hem de paydaşlar açısından sürecin samimiyetini sorgulamanın yanında yapılacak yeni anayasanın niteliği ile ilgili de ciddi soru işaretlerine sebep olacaktır. Bu durumu önlemek için söz konusu problemler konuları çözmek şarttır.

Anayasa yapım süreçlerinde belirsizlikler, anlaşmazlıklar ve problemler olması normaldir.<sup>(46)</sup> Bu tarz sorun ve çıkmazların olacağını bilerek sürece başlamak önemlidir. Ön hazırlık sürecinin mümkün olduğunca detaylı olması bu sorunların öngörülebilmesi açısından ayrıca önem taşımaktadır. Ayrıca, yeni anayasanın hem ulusal hem de uluslararası alanda kabul görmesi önemlidir. İnsan haklarına layıkıyla güvence vermeyen bir anayasanın bu anlamda kabul görmesi imkânsızdır.<sup>(47)</sup> Bu yüzden Türkiye'nin yeni anayasa yapım sürecine giden yolda kronikleşmiş insan hakları sorunlarını çözmesi gerekmektedir.

Anayasa yapım süreçleri büyük ölçüde deneysel ve idealist olduğu için beklenen sonuçlara her zaman ulaşamayabilir. Bu yüzden sadece sonuç odaklı hareket etmemek gerekmektedir.<sup>(48)</sup> Anayasa yapım süreçleri karmaşık olması yanında politik, ekonomik ve sosyal etkenlere açıktır. Bu yüzden ulusal ve uluslararası konjonktürden etkilenme ihtimalleri vardır. Ancak sürecin sağlıklı bir şekilde götürülmesi o süreç için beklenen sonucu vermese dahi topluma katkıda bulunacaktır. Demokratikleşme, temel hak ve özgürlükler ile hukuk devletine ilişkin tartışmalar yapılması toplumun her kesimince kabul edilecek bir anayasa ortaya çıkarsa dahi söz konusu topluma faydalı olacaktır.

(46) Carl, *Constitution Making*, s.9.

(47) Benomar, *Constitution-Making After Conflict*, s.90.

(48) Carl, *Constitution Making*, s.11.; Gluck ve Brandt, *Participatory and Inclusive Constitution-Making*, s.30.

included in the constitution. These proposals and demands may be contrary to human rights, international law or democracy. The evaluation of every view does not mean that every view will be included in the constitution. The constitution is ultimately a democratic compromise and as such, requires compromises to be made among various demands.<sup>(50)</sup>

What can and cannot be achieved with a new constitution should be explained in an objective and realistic way. A new constitution does not mean solving all the problems of a society. In addition, constitution making with a participatory approach takes longer, requires more institutional capacity and resources, is more complex, and the process is more difficult to manage because different expectations need to be balanced. It is necessary to anticipate these challenges and prepare accordingly.<sup>(51)</sup> In addition, adopting a participatory approach may result in more ideas and suggestions coming in, and the necessity of balancing these suggestions creates an environment open to conflicts of interest and manipulation, compared to a technocratic and elite-led process. Politicians or interest groups who want to undermine the process can turn the masses against the process. For example, in Bolivia, some political parties mobilized people against the process and organized large protests, demonstrations and strikes, and this resulted in physical attacks on some of the representatives involved in the constitution-making process.<sup>(52)</sup>

Constitution-making processes are complicated; a suitable environment must be prepared on the road the process. The most important step is to show the will to resolve the chronic problems of the country. It is likely that there will be different approaches and perspectives in determining the steps to be taken in order to resolve the existing problems. Although the problems that require solution are obvious, different perspectives may arise on how to resolve these problems. This study is in the nature of a proposal and discusses what kind of regulations and policies can be made in order to resolve the problems that may prevent the participation of various actors in the process (especially in the field of fundamental rights and freedoms) and to make reforms that can be considered as a good-will indicator by various segments of society.

(50) Dann et al., *Lessons Learned from Constitution-making*, p.5.; Gluck and Brandt, *Participatory and Inclusive Constitution-Making*, p.16.

(51) Gluck and Brandt, *Participatory and Inclusive Constitution-Making*, p.15.

(52) Gluck and Brandt, *Participatory and Inclusive Constitution-Making*, p.15.

Geçmişte denenmiş olan anayasa yapım sürecinden öğrenilen dersler gibi başarıya ulaşmayan yeni bir süreç de başka süreçlere katkı sunacaktır. Halkın beklentilerini yönetmek de anayasa yapım süreçlerinde büyük önem taşımaktadır.<sup>(49)</sup> Anayasa yapım süreçlerinde halkın katılımı ve fikirleri önemli olsa da her öneri anayasaya girmeyebilir. Bu talepler insan haklarına, uluslararası hukuka ya da demokrasiye aykırı olabilir. Bu yüzden her görüşün değerlendirilmesi demek her görüşün anayasaya gireceği anlamına gelmez. Anayasa en nihayetinde demokratik bir uzlaşdır ve farklı taleplerin arasında tavizlerle sonuca ulaşmayı gerektirir.<sup>(50)</sup>

Yeni bir anayasa ile neler başarılabilceği ve neler başarılamayacağı objektif ve gerçekçi bir şekilde anlatılmalıdır. Yeni bir anayasa demek toplumun bütün problemlerinin çözülmesi demek değildir. Bunun yanında, katılımcı bir yaklaşımla anayasa yapımı elitler ve uzmanların yaptığı anayasaya göre daha uzun sürer, daha çok kurumsal kapasite ve kaynak gerektirir, daha karmaşıktır ve farklı beklentilerin dengelenmesi gerektiğinden sürecin yönetilmesi daha zordur. Bu zorlukları öngörmek ve buna göre hazırlık yapmak gerekmektedir.<sup>(51)</sup> Ayrıca, katılımcı bir yaklaşımın benimsenmesi teknokratik ve elitler tarafından yürütülen bir sürece nazaran daha çok fikir ve önerinin gelmesine ve bu öneriler arasında bir denge kurulması gerekliliğine, çıkar çatışmalarına ve manipülasyona açık bir ortam oluşmasına sebep olabilir. Süreci baltalamak isteyen politikacılar ya da çıkar grupları kitleleri sürece karşı dolduruşa getirebilir. Örneğin Boliviya'da bazı siyasi partiler sürece karşı insanları harekete geçirip büyük protesto gösterileri, eylemler ve grevler organize etmiş ve bu anayasa yapım sürecinde yer alan temsilcilerden bazılarını fiziksel saldırılar gerçekleştirilmesine sebep olmuştur.<sup>(52)</sup>

Sonuç olarak, anayasa yapım süreçleri çetrefilli süreçlerdir ve sürece giderken uygun bir ortam hazırlanması gereklidir. Burada atılacak en önemli adım ülkenin kronikleşmiş problemlerini çözme yolunda irade göstermektir. Mevcut sorunları çözmek için atılacak adımların belirlenmesi noktasında farklı yaklaşım ve perspektifler olması muhtemeldir. Çözüm gerektiren sorunlar belli olsa da bu sorunların nasıl çözüleceğine ilişkin farklı bakış açıları ortaya çıkabilir. Bu çalışma bir öneri niteliğinde olup, çeşitli aktörlerin sürece katılımı noktasında engel olması muhtemel sorunların çözülmesi (özellikle temel hak ve özgürlükler alanında) ve toplumun farklı kesimlerine yönelik iyi niyet göstergesi niteliğinde değerlendirilebilecek reformların yapılması için ne tür düzenlemeler ve politikalar yapılabileceğini tartışmaktadır.

(49) Gluck ve Brandt, *Participatory and Inclusive Constitution-Making*, s.13.

(50) Dann et al., *Lessons Learned from Constitution-making*, s.5.; Gluck ve Brandt, *Participatory and Inclusive Constitution-Making*, s.16.

(51) Gluck ve Brandt, *Participatory and Inclusive Constitution-Making*, s.15.

(52) Gluck ve Brandt, *Participatory and Inclusive Constitution-Making*, s.15.

## Freedom of Expression

Considering Turkey's human rights record, freedom of expression comes first among the most violated rights. Politicians, journalists, academics, NGO actors and many other individuals face lawsuits and penalties, as well as restrictions on their freedom of expression. Especially in recent years, as a result of the strict attitude towards human rights in general, freedom of expression has also suffered, and serious restrictions have been imposed on the use of this freedom. As of 2020, Turkey is the country that violates the freedom of expression the most with 387 convictions among the Council of Europe countries. Russia, ranked 2<sup>nd</sup>, has a total of 95 convictions.<sup>(53)</sup> Statistics thus show how serious the problem of freedom of expression is in Turkey.

Since freedom of expression is one of the most fundamental elements of a democratic state, the removal of obstacles to this freedom is an urgent need but entering a constitution-making process further increases this need for the full protection and implementation of freedom of expression. The fact that a new constitution requires social consensus makes it essential for these issues to be freely discussed in and by society. It is of great importance that the actors such as political parties both in power and opposition, academics, journalists, and civil society representatives discuss how the new constitution is to be formed, so that the constitution that emerges as a result of the process responds to the needs of the society, upholds delicate balances and is accepted at the maximum level by the public. Otherwise, it is possible that a constitution prepared and accepted by a limited group will not be able to get the necessary majority in the parliament and will not be accepted by the public even if a sufficient majority is somehow achieved. As a matter of fact, the main reason for the need for a new constitution is the fact that the current constitution was put into effect after the coup without any social consensus. Therefore, in the process of making a new constitution, all actors must be able to freely express their ideas, demands and sensibilities.

In order for freedom of expression to be properly implemented, both the legal basis must be revised, and the practice must be changed. First of all, if we look at the legal framework, freedom of expression is clearly and unequivocally recognized both in the current constitution and in international human rights conventions to which Turkey is a party. However, both the regulations that disproportionately restrict this freedom in various domestic laws (Turkish Penal Code, the Anti-Terror Law, etc.) and the legal processes that prevent the use of this freedom in practice have created a very unfavourable situation within the framework of freedom of expression. Both legal regulations and judicial processes need to be exercised in accordance with international human rights standards.

(53) [https://www.echr.coe.int/Documents/Stats\\_violation\\_1959\\_2020\\_ENG.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Stats_violation_1959_2020_ENG.pdf)

## İfade Özgürlüğü

Türkiye'nin insan hakları karnesi göz önüne alındığında en çok ihlal edilen hakların başında ifade özgürlüğü gelmektedir. Politikacılar, gazeteciler, akademisyenler, sivil toplum kuruluşu aktörleri ve diğer pek çok birey ifade özgürlüklerinin kısıtlanması yanında bu konuda davalar ve cezalarla karşı karşıya kalmaktadır. Özellikle son yıllarda genel olarak insan haklarına yönelik takınılan katı tutum neticesinde ifade özgürlüğü de bundan nasibini almış olup bu özgürlüğün kullanımına ciddi kısıtlamalar getirilmiştir. 2020 yılı itibarıyla Avrupa Konseyi ülkeleri arasında 387 mahkûmiyetle ifade özgürlüğünü en çok ihlal eden ülke konumundadır. 2. Sırada yer alan Rusya'nın toplamda 95 mahkûmiyeti vardır.<sup>(53)</sup> İstatistikler Türkiye'de ifade özgürlüğü probleminin ne kadar vahim boyutta olduğunu göstermektedir.

Demokratik bir hukuk devletinde ifade özgürlüğünün en temel unsurlardan biri olması hasebiyle bu özgürlüğün önündeki engellerin kaldırılması zaten acil bir ihtiyaçken yeni bir anayasa yapım sürecine girilmesi ifade hürriyetinin tam anlamıyla korunması ve uygulanması için bu ihtiyacı daha da arttıracaktır. Yeni bir anayasanın toplumsal mutabakat gerektirmesi toplumda bu konuların özgürce tartışılmasını elzem kılmaktadır. Hem iktidar hem de muhalefette yer alan siyasi partiler, akademisyenler, gazeteciler, sivil toplum temsilcileri gibi aktörlerin yeni bir anayasanın nasıl olacağını tartışmaları süreç sonucunda ortaya çıkacak anayasanın toplumun ihtiyaçlarına karşılık vermesi, hassas dengeleri gözetmesi ve toplumda azami düzeyde kabul görebilmesi için büyük önem arz etmektedir. Aksi halde sınırlı bir grubun hazırlayıp kabul ettiği bir anayasanın mecliste gerekli çoğunluğu alamaması, bir şekilde yeterli çoğunluk sağlansa bile toplumda kabul görmemesi muhtemeldir. Nitekim yeni anayasaya ihtiyaç duyulmasının en büyük sebebi mevcut anayasanın darbe sonrasında toplumsal mutabakat sağlanmaksızın yürürlüğe konmuş olması gösterilmektedir. Dolayısıyla yeni bir anayasa yapım sürecinde dileyen tüm aktörlerin fikirlerini, taleplerini ve hassasiyetlerini özgürce ifade edebilmedir.

İfade özgürlüğünün layıkıyla uygulanabilmesi için hem yasal zeminin revize edilmesi hem de uygulamanın değişmesi gerekmektedir. Öncelikle yasal çerçeveye bakılacak olursa, ifade özgürlüğü hem mevcut anayasada hem Türkiye'nin taraf olduğu uluslararası insan hakları sözleşmelerinde açık ve net bir biçimde tanınmıştır. Ancak hem iç hukuktaki çeşitli kanunlarda (Türk Ceza Kanunu, Terörle Mücadele Kanunu vb.) bu özgürlüğü orantısız bir biçimde kısıtlayan düzenlemeler hem de uygulamada bu özgürlüğün kullanılmasını engelleyen hukuki süreçler ifade özgürlüğü çerçevesinde oldukça olumsuz bir tablonun oluşmasına sebep olmuştur. Hem hukuki düzenlemele-

(53) [https://www.echr.coe.int/Documents/Stats\\_violation\\_1959\\_2020\\_ENG.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Stats_violation_1959_2020_ENG.pdf)

For many years, Turkey has been convicted in the European Court of Human Rights (ECtHR) mostly for violation of freedom of expression and the situation has not changed in 2020.<sup>(54)</sup> Turkey has received the second highest number of decisions from the ECtHR, second on to Russia. Turkey has violated the freedom of expression, regulated in Article 10 of the European Convention on Human Rights the most. Studies show that people abstain from using this freedom and self-censor themselves.<sup>(55)</sup> In addition, the detention decision<sup>(56)</sup> and the initiation of legal proceedings against many individuals who have criticized the government in the recent past cause an increase in the pressure felt by the public. In such an environment, individuals may not be able to express their expectations and demands from the new constitution in a healthy way. Individuals and communities who think that there is a danger of facing legal sanctions when they express their thoughts on the new constitution will be hesitant to participate in the constitution-making process. Therefore, serious reforms are needed in terms of freedom of expression.

In order to remove the obstacles to the use of freedom of expression, it is necessary to make changes in the legal regulations and to implement these legal regulations in accordance with the international human rights law standards. Otherwise, only making changes in the rules of law would not mean that these freedoms can be exercised in a healthy manner. In this respect, the government must express a statement of will on both freedom of expression and other fundamental rights and freedoms and state that these rights and freedoms will be protected. Having said that the current approach to fundamental rights and freedoms in general and freedom of expression in particular must be changed, it is appropriate to talk about concrete steps that can be taken in this regard. Since many legal regulations in our legal system are of a nature that may cause arbitrary restrictions on freedom of expression, these legal regulations need to be changed. The first law to be looked at in this context is undoubtedly the Turkish Penal Code (TPC).

There are serious problems in the interpretation and application of the TPC in the context of fundamental rights and freedoms. First of all, sub-paragraph g of Article 61 of the TPC, titled 'Determining the Penalty', regulates that the judge should evaluate the "purpose and motive of the perpetrator" while determining the punishment, and determine a punishment accordingly. However, it is inconsistent with the principle of the rule of law that in actual cases, those who are prosecuted for crimes such as terrorist propaganda or the abolition of the state, etc. are punished by the judges regardless of whether they have such motives or not.

(54) [https://www.echr.coe.int/Documents/Stats\\_violation\\_1959\\_2020\\_ENG.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Stats_violation_1959_2020_ENG.pdf)

(55) Acanerler, A. et al. (2021) Türkiye'de Sansür ve Otosansür: Aralık 2019-Aralık 2020, İstanbul: Susma Platformu.; Sayınta, D. (2021) OHAL Sonrası Akademik Özgürlük İhlallerini İzleme Raporu, Ankara: KAGED.

(56) <https://www.yenicaggazetesi.com.tr/cumhurbaskani-erdoganin-koyulusu-hakaretten-gozaltina-alindi-458129h.htm>

rin değiştirilmesi hem de yargısal süreçlerin uluslararası insan hakları standartlarına uygun bir biçimde işletilmesi gerekmektedir.

Türkiye, uzun yıllardır Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nde en çok ifade özgürlüğünü ihlal nedeniyle mahkûm olmaktadır ve 2020'de de bu durum değişmemiştir.<sup>(54)</sup> Rusya'dan sonra hakkında en çok karar çıkan 2. ülke olan Türkiye, en çok Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin 10. maddesinde düzenlenen ifade özgürlüğünü ihlal etmiştir. Yapılan araştırmalarda insanların bu özgürlüğü kullanmaktan imtina ettikleri ve kendilerine oto-sansür uyguladıkları belirtilmektedir.<sup>(55)</sup> Ayrıca, son dönemde iktidara eleştiri yöneltten pek çok birey hakkında gözaltı kararı verilmesi<sup>(56)</sup> ve haklarında yasal işlemler başlatılması toplumda hissedilen baskının daha da artmasına sebep olmaktadır. Böyle bir ortamda bireyler yeni anayasadan beklentilerini ve taleplerini sağlıklı bir şekilde ifade edemeyebilirler. Yeni anayasaya ilişkin düşüncelerini ifade ettiklerinde hukuki yaptırımla karşılaşma tehlikesinin bulunduğu düşünülen bireyler ve topluluklar anayasa yapım sürecine katılım noktasında çekingen davranacaklardır. Bu yüzden ifade özgürlüğü noktasında ciddi reformlar gerekmektedir.

İfade özgürlüğünün kullanılması önündeki engellerin kaldırılması için hem yasal düzenlemelerde değişiklikler yapılması hem de bu yasal düzenlemelerin uluslararası insan hakları hukuku standartlarına uygun bir biçimde uygulanması şarttır. Aksi takdirde sadece hukuk kurallarında değişiklik yapılması bu özgürlüklerin sağlıklı bir biçimde kullanılabilmesi anlamına gelmeyecektir. Bu açıdan iktidarın hem ifade özgürlüğü hem de diğer temel hak ve özgürlükler noktasında bir irade beyanı göstermesi ve bu hak ve özgürlüklerin korunacağını belirtmesi gerekmektedir. Genelde temel hak ve özgürlükler, özelde ise ifade özgürlüğü konusunda mevcut yaklaşımın değişmesi gerektiğini belirttikten sonra bu konuda atılabilecek somut adım önerilerinden bahsetmek yerinde olacaktır. Hukuk sistemimizde pek çok hukuki düzenleme ifade özgürlüğünün keyfi olarak kısıtlanmasına sebep olabilecek bir nitelikte olduğu için bu hukuki düzenlemelerin değiştirilmesi gerekmektedir. Bu çerçevede bakılacak ilk kanun kuşkusuz Türk Ceza Kanunu(TCK)dur.

TCK'nın yorumlanması ve uygulanmasında temel haklar ve özgürlükler bağlamında çok ciddi sorunlar vardır. İlk olarak, TCK'nın 'Cezanın Belirlenmesi' başlığını taşıyan 61. Maddesinin g bendi hâkimin cezayı belirlerken "Failin güttüğü amaç ve saiki" değerlendirip ceza vermesi gerektiğini düzenlemiştir. Ancak somut davalarda hâkimlerin terör propagandası yapmak ya da devleti ortadan kaldırmak vb. suçlarda yargıla-

(54) [https://www.echr.coe.int/Documents/Stats\\_violation\\_1959\\_2020\\_ENG.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Stats_violation_1959_2020_ENG.pdf)

(55) Acanerler, A. et al. (2021) Türkiye'de Sansür ve Otosansür: Aralık 2019-Aralık 2020, İstanbul: Susma Platformu.; Sayınta, D. (2021) OHAL Sonrası Akademik Özgürlük İhlallerini İzleme Raporu, Ankara: KAGED.

(56) <https://www.yenicaggazetesi.com.tr/cumhurbaskani-erdoganin-koyulusu-hakaretten-gozaltina-alindi-458129h.htm>

Although the crime titled “*praising crime and the criminal*”, regulated in Article 215 of the TPC, requires “*the emergence of a clear and imminent danger in terms of public order*” for the crime to occur; in practice, many people are tried and punished regardless of the existence of such a danger. Although the existence of the condition mentioned in the letter of the law is clearly stated, if it is thought that there are serious problems in practice, it is necessary to amend this article and to seek the existence of evidence for punishment. This article constitutes one of the most serious obstacles to freedom of expression, since many critical statements of expression are considered as crimes within the scope of this article. Considering that the understanding of human rights is not well established in Turkey and that there are frequent violations, it is imperative to make arrangements that will not allow arbitrariness and human rights violations, instead of vague and open-to-interpretation statements.

Taking the necessary measures to prevent violations as a requirement of a democratic state of law is one of the most fundamental duties of the state in the context of international law. Moreover, international human rights conventions to which Turkey is a party also impose obligations on the state to respect, protect and fulfil human rights. In addition, as stated before, in the process of making a new constitution, people should know that they are not going to be penalized because of the article in question, so that they can freely express their demands and opinions. Making the necessary changes to protect human rights in Article 215 in order to create this democratic environment of trust and to make a new constitution is also a confidence-building step on the road to the new constitution.

Another obstacle to freedom of expression is Article 216 of the TPC, titled “*inciting the people to hatred and hostility, or insulting them*”. Considering the application of this article, there is a two-sided problem. From one aspect, this article causes violations of freedom of expression, while on the other hand, a culture of impunity has been created by not punishing the people who actually commit the crime in question.<sup>(57)</sup> While the criticisms of politicians, human rights defenders, academics, journalists and civil society representatives against the policies and practices of the government are punished under Article 216, a culture of impunity has been established by not taking any legal action against some who engage in hate speech towards certain groups within society. In fact, many criminal statements and actions that go beyond hate speech and reach the level of threat or physical attacks are not punished, and the punishment of non-criminal criticism injures the public conscience and leads to a decrease in trust in the legal system. In Article 216,

(57) Sevdiren, Ö. (2015) *Türkiye'nin Cezasızlık Mevzuatı*, İstanbul: Hakikat Adalet Hafıza Merkezi.

nanların böyle bir saikleri olup olmadığına bakmaksızın ceza vermesi hukuk devleti ilkesi ile bağdaşmamaktadır.

TCK'nın 215. maddesinde düzenlenen “*Suçu ve suçluyu övme*” başlıklı suç her ne kadar suçun oluşması için “*kamu düzeni açısından açık ve yakın bir tehlikenin ortaya çıkması*”nı gerektirse de uygulamada böyle bir tehlikenin varlığına bakılmaksızın pek çok insan yargılanmakta ve cezalandırılmaktadır. Kanunun lafzında bahsedilen koşulun varlığı açıkça belirtilmiş olsa da uygulamada ciddi sorunlar yaşandığı düşünülürse bu maddede değişiklik yapılması ve cezalandırma için delillerin varlığının aranması gerekmektedir. Eleştiri niteliğinde olan pek çok ifade beyanı bu madde kapsamında suç olarak değerlendirildiği için ifade özgürlüğünün önündeki en ciddi engellerden birini bu madde oluşturmaktadır. Türkiye’de insan hakları anlayışının oturmamış olması ve sıkça ihlaller gerçekleştiği göz önünde bulundurulduğunda muğlak ve yoruma açık ifadeler yerine keyfiliğe ve insan hakları ihlaline mahal vermeyecek düzenlemeler yapılması şarttır.

Demokratik bir hukuk devletinin gereği olarak ihlallerin önlenmesi için gerekli tedbirlerin alınması devletin uluslararası hukuk bağlamındaki en temel görevlerinden biridir. Kaldı ki Türkiye’nin taraf olduğu uluslararası insan hakları sözleşmeleri de devlete insan haklarına saygı gösterme, bu hakları koruma ve yerine getirme yükümlülükleri getirmektedir. Ayrıca daha önce de belirtildiği üzere yeni bir anayasa yapım sürecinde insanların talep ve görüşlerini özgürce ifade edebilmeleri için söz konusu madde yüzünden cezalandırılmayacaklarını bilmeleri gerekir. Bu demokratik güven ortamını oluşturmak ve yeni bir anayasa yapılabilmesi için 215. maddede insan haklarını korumak için gerekli değişiklikler yapılması yeni anayasaya giden yolda güven artırıcı bir adım olarak değerlendirilebilecektir.

İfade özgürlüğünün önündeki diğer bir engel de TCK'nın ‘Halkı kin ve düşmanlığa tahrik veya aşağılama’ başlıklı 216. maddesidir. Bu maddenin uygulamasına bakıldığında iki yönlü bir problem vardır. Bir yönüyle bakıldığında bu madde ifade özgürlüğü ihlallerine sebep olurken diğer yanı sıra da söz konusu suç gerçekten işleyen kişilerin cezalandırılmaması ile bir cezasızlık kültürü oluşturulmuştur.<sup>(57)</sup> Siyasetçiler, insan hakları savunucuları, akademisyenler, gazeteciler ve sivil toplum temsilcilerinin iktidarın politikalarına ve uygulamalarına yönelik eleştirileri 216. madde kapsamında cezalandırılırken halkın belli bir kesimine yönelik nefret söyleminde bulunan bazı kişiler hakkında hiçbir hukuki işlem yapılmayarak bir cezasızlık kültürü yerleşmiştir. Hatta nefret söylemini geçerek tehdit boyutuna ya da fiziksel saldırılara varan ve suç

(57) Sevdiren, Ö. (2015) *Türkiye'nin Cezasızlık Mevzuatı*, İstanbul: Hakikat Adalet Hafıza Merkezi.

although the provision in question is required to meet the condition of “*the emergence of a clear and imminent danger in terms of public safety*”, in practice, punishment is applied regardless of the existence of this condition. As in Article 215, this article should be amended in a way that does not allow it to cause human rights violations, and the existence of concrete evidence showing the existence of the condition in question should be sought. These changes are of great importance if the new constitution is to be discussed in a free and democratic environment. In addition, ending the aforementioned culture of impunity will also serve as a confidence-building measure on the road to the new constitution.

TPC 220/6, 220/7 and 220/8 are among the articles that are frequently criticized as they are interpreted broadly, contrary to the practice of international human rights law, and cause arbitrary trials. The 6<sup>th</sup> and 7<sup>th</sup> paragraphs of the article titled “*establishing an organization to commit a crime*” bring regulations regarding crimes committed on behalf of the organization, even though the person is not a member of the organization and is not included in the organization’s hierarchy. However, both clauses are applied with a very broad and arbitrary interpretation and lead to the violation of the most basic human rights such as freedom of expression, freedom of the press, freedom of assembly and demonstration. Again, 220/8 brings regulations regarding the punishment of those who make propaganda for the organization. As in other articles, this regulation has led to the prosecution and punishment of many people who criticize government policies and use their freedom of expression for making propaganda for an organization. In many cases (Işıkırık v. Turkey, etc.), the ECtHR found the applicants who were sentenced due to these articles right and gave violation decisions against Turkey.<sup>(58)</sup> The ECtHR criticized the broad and ambiguous application of Article 220 and stated that these regulations and practices were contrary to the criteria determined by the ECtHR.

Article 299 of the TPC, titled “*insulting the President*”, is one of the frequently criticized articles which violates fundamental rights and freedoms, especially the freedom of expression. Tens of thousands of people who criticize government policies are investigated for insulting the president.<sup>(59)</sup> The UN Human Rights Committee, the Venice Commission and the Council of Europe Commissioner for Human Rights stated that Article 299 of the TPC should be abolished altogether, claiming that it is unacceptable to provide any individual with special protection or privilege due to his position.<sup>(60)</sup> It is natural for the person

niteliğinde olan pek çok söylem ve eylem cezalandırılmayıp suç niteliğinde olmayan eleştiri mahiyetindeki açıklamaların cezalandırılması kamu vicdanını yaralamakta ve hukuk sistemine olan güvenin azalmasına sebep olmaktadır. 216. maddede söz konusu açıklamanın “*kamu güvenliği açısından açık ve yakın bir tehlikenin ortaya çıkması*” koşulunu sağlaması gerekiyor olsa da uygulamada bu koşulun varlığına bakılmaksızın cezalandırma yoluna gidilmektedir. 215. maddede olduğu gibi bu maddenin de insan hakları ihlallerine sebebiyet vermesine izin vermeyecek şekilde değiştirilmesi ve söz konusu koşulun varlığını gösteren somut delillerin varlığının aranması gerekmektedir. Yeni anayasanın özgür ve demokratik bir ortamda tartışılabilmesi için bu değişiklikler büyük önem arz etmektedir. Ayrıca bahsedilen cezasızlık kültürüne son verilmesi de yeni anayasaya giden yolda güven artırıcı bir işlev görecektir.

TCK 220/6, 220/7 ve 220/8 de uluslararası insan hakları hukuku uygulamasına aykırı bir biçimde geniş yorumlanması ve keyfi yargılamalara sebebiyet vermesi neticesinde sıkça eleştirilen maddelerdendir. “*Suç işlemek amacıyla örgüt kurma*” başlığını taşıyan maddenin 6. ve 7. fıkraları örgüte üye olmamak ve örgüt hiyerarşisine dâhil olmakla birlikte örgüt adına işlenen suçlarla ilgili düzenlemeler getirmektedir. Ancak her iki fıkra da çok geniş ve keyfi yorumlanarak uygulanmakta ve ifade özgürlüğü, basın özgürlüğü, toplantı ve gösteri yürüyüşü özgürlüğü gibi en temel insan haklarının ihlal edilmesine yol açmaktadır. Yine 220/8 de örgüt propagandası yapanların cezalandırılmasına ilişkin düzenlemeler getirmektedir. Diğer maddelerde olduğu gibi bu düzenleme de hükümet politikalarına eleştiri getiren ve ifade özgürlüğünü kullanan pek çok kişinin örgüt propagandası yapmaktan yargılanmasına ve cezalandırılmasına yol açmıştır. Nitekim AİHM pek çok davada (Işıkırık v. Türkiye, vb.) bu maddelerden dolayı ceza alan başvuru sahipleri haklı olarak Türkiye aleyhine ihlal kararları vermiştir.<sup>(60)</sup> AİHM 220. maddenin geniş ve belirsiz bir şekilde uygulanmasını eleştirmiş ve bu düzenleme ve uygulamaların AİHM’nin belirlemiş olduğu kriterlere aykırı olduğunu belirtmiştir.

‘Cumhurbaşkanına hakaret’ başlıklı TCK 299. madde temel hak ve özgürlüklerin, özellikle de ifade özgürlüğünün ihlal edilmesine yol açan ve sıkça eleştirilen maddelerden biridir. Hükümet politikalarını eleştiren on binlerce kişiye cumhurbaşkanına hakaret ettiği gerekçesiyle soruşturma açılmıştır.<sup>(60)</sup> BM İnsan Hakları Komitesi, Venedik Ko-

(58) CASE OF ÖNER AND TÜRK v. TURKEY (Application no. 51962/12), CASE OF BAKIR AND OTHERS v. TURKEY (Application no. 46713/10), CASE OF GÜL AND OTHERS v. TURKEY (Application no. 4870/02), CASE OF NEDİM ŞENER v. TURKEY (Application no. 46713/10) No. 38270/11) etc.

(59) <https://www.cumhuriyet.com.tr/haber/hukukcu-altiparmak-tck-299-kaldirilmali-1726356>

(60) [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2016\)002-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2016)002-e)

(58) ÖNER VE TÜRK / TÜRKİYE (Başvuru no. 51962/12), BAKIR VE DİĞERLERİ / TÜRKİYE (Başvuru no. 46713/10), GÜL VE DİĞERLERİ - TÜRKİYE DAVASI (Başvuru no: 4870/02), NEDİM ŞENER/TÜRKİYE DAVASI (Başvuru No. 38270/11) vb.

(59) <https://www.cumhuriyet.com.tr/haber/hukukcu-altiparmak-tck-299-kaldirilmali-1726356>



who assumes the presidency to receive more criticism from other individuals due to his duty and position. Despite this, it is unacceptable in a democratic state of law that people and institutions that criticize the government or the president have to face investigation and prosecution. As another confidence-building step before a new constitution is made, the abolition of TPC 299 and the creation of a free environment for freedom of expression would make a significant contribution to the process.

When it comes to freedom of expression in Turkey, perhaps the most controversial legal provision is Article 301 of the Turkish Penal Code. Many writers, thinkers, journalists, academics, politicians, rights advocates, and civil society representatives were prosecuted and sentenced for violating Article 301 of the Turkish Penal Code.<sup>(61)</sup> Both the ECtHR and other international organizations state that this provision should be amended or abolished. Criticism and opposition to government policies are punished under Article 301 titled 'insulting the Turkish Nation, the State of the Republic of Turkey, the institutions and organs of the State'. Although paragraph 3 of the article states that critical statements of opinion do not constitute a crime, many critical statements of opinion have been penalized within the scope of 301. In order not to punish individuals who declare their expectations and demands from the constitution during the constitution-making process, this provision, which is vague and open to abuse, should be abolished or changed in a way that conforms to human rights standards.

Another obstacle to freedom of expression is the Anti-Terror Law (ATL). The definition of terrorism in the ATL is criticized for being unclear and open to arbitrary interpretation. In addition, articles 6 and 7 are problematic in the context of freedom of expression. These articles, both of which are on terrorist propaganda, cause a lot of grievances due to the ambiguous expressions used. Many statements of will and statements of opinion that should be considered within the scope of freedom of expression are evaluated within this scope and many people are punished in this context. As a confidence-building step in the process of forming a new constitution, the ATL should be abolished or at minimum reformulated in accordance with international human rights law.

## Freedom of Assembly and Demonstration

Although the right to hold meetings and demonstration marches is regulated in Article 34 of our Constitution, it is frequently violated like other fundamental rights and freedoms. In Article 34, "national security, public order, prevention of crime, protection of public health

misyonu ve Avrupa Konseyi İnsan Hakları Komiseri herhangi bir bireye konumu itibarıyla özel bir koruma veya ayrıcalık sağlanmasının kabul edilemeyeceğinden bahisle TCK'nın 299. maddesinin tamamen kaldırılması gerektiğini belirtmişlerdir.<sup>(60)</sup> Kaldı ki Cumhurbaşkanlığı görevini üstlenen kişinin görev ve konumu itibarıyla diğer bireylerden daha çok eleştiri alması doğaldır. Buna rağmen hükümete ya da cumhurbaşkanına eleştiri yönelten kişi ve kurumların soruşturma ve kovuşturma ile yüzleşmek zorunda kalması demokratik bir hukuk devletinde kabul edilemez niteliktedir. Yeni anayasa yapımı öncesi güven artırıcı başka bir adım olarak TCK 299. kaldırılması ve topluma ifade özgürlüğü konusunda özgür bir ortam oluşturulması sürece önemli bir katkı sağlayacaktır.

Türkiye'de ifade özgürlüğü söz konusu olduğunda belki de en çok tartışılan kanun hükmü TCK'nın 301. maddesidir. Pek çok yazar, düşünür, gazeteci, akademisyen, politikacı, hak savunucusu ve sivil toplum temsilcisi hakkında TCK 301. maddeyi ihlal ettikleri gerekçesiyle dava açılmış ve ceza verilmiştir.<sup>(61)</sup> Hem AİHM hem de diğer uluslararası kuruluşlar bu kanun hükmünün değişmesi ya da kaldırılması gerektiğini dile getirmektedir. Hükümet politikalarına getirilen eleştiri ve muhalefet 'Türk Milletini, Türkiye Cumhuriyeti Devletini, Devletin kurum ve organlarını aşağılama' başlıklı 301. madde kapsamında cezalandırılmaktadır. Her ne kadar maddenin 3. fıkrası eleştiri niteliğindeki düşünce açıklamalarının suç oluşturmayacağını belirtse de eleştiri niteliğinde olan pek çok düşünce beyanı 301 kapsamında cezalandırılmıştır. Yeni anayasa yapım sürecinde anayasadan beklenti ve taleplerini beyan eden bireylerin bu madde kapsamında cezalandırılmaması için muğlak ve suiistimale açık bu madde hükmünün kaldırılması ya da insan hakları standartlarına uygun bir biçim kazanacak şekilde değiştirilmesi gerekmektedir.

İfade özgürlüğünün önündeki diğer engellerden biri de Terörle Mücadele Kanunu (TMK) dur. TMK'da yer alan terör tanımı belirsiz olduğu ve keyfi yorumlandığı için eleştirilmektedir. Ayrıca ifade özgürlüğü bağlamında 6. ve 7. maddeler de dikkat çekmektedir. Terör propagandasından bahseden her iki madde de kullanılan muğlak ifadeler nedeniyle pek çok mağduriyete yol açmaktadır. İfade özgürlüğü kapsamında değerlendirilmesi gereken pek çok irade beyanı ve düşünce açıklaması bu kapsamda değerlendirilmekte ve pek çok kişi bu kapsamda cezalandırılmaktadır. Yeni anayasaya giden yolda güven artırıcı bir adım olarak TMK'nın kaldırılması ya da uluslararası insan hakları hukukuna uygun bir şekilde yeniden oluşturulması gerekmektedir.

(61) CASE OF ALTUĞ TANER AKÇAM v. TURKEY (Application no. 27520/07), CASE OF EMİNAĞAOĞLU v. TURKEY (Application no. 76521/12), CASE OF ŞİK v. TURKEY (No. 2) (Application no. 36493/17), ATILLA TAŞ v. TURKEY CASE (Application No. 72/17) etc.

(60) [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2016\)002-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2016)002-e)

(61) ALTUĞ TANER AKÇAM - TÜRKİYE DAVASI (Başvuru no: 27520/07), EMİNAĞAOĞLU / TÜRKİYE DAVASI (Başvuru no: 76521/12), ŞİK / TÜRKİYE DAVASI (No. 2) (Başvuru no: 36493/17), ATILLA TAŞ/TÜRKİYE DAVASI (Başvuru No.72/17) vb.

and morals or the rights and freedoms of others” are listed as the reasons for restriction, and it is stated that this restriction can only be made by law. However, in practice, many peaceful meetings and demonstration marches are prevented by the administration without a just and valid basis, with a very abstract and broad interpretation of the reasons listed in the article. The disproportionate use of violence against organizers and participants in these demonstrations has become a tradition and is one of the main factors that exacerbates Turkey’s human rights record.

It is one of the most basic requirements of democracy and the rule of law that individuals can carry out non-violent and non-criminal meetings and demonstrations without prior permission. According to Article 17 of the Law on Meetings and Demonstrations, administrative chiefs may postpone or prohibit meetings and demonstrations for reasons such as ‘national security, public order, prevention of crime, protection of public health and morals or the rights and freedoms of others’. These vague statements cause many meetings and demonstrations to be arbitrarily banned. While the pressures on these freedoms cause individual violations by preventing individuals from using these rights, they also cause damage to democracy in general for Turkey. Thus, it is necessary to remove the ambiguous expressions from the article in question, and to introduce a regulation in line with international human rights law standards.

When it comes to constitution-making processes, the use of these freedoms has an even more special meaning. The various groups within society must be able to use these freedoms, so that they can express their expectations from the constitution, and make their voices heard by the constitution-makers. The expectations of ethnic, religious, sect- or class-based and cultural groups from the new constitution may differ from the majority of the public; they may also demand special arrangements in matters that concern them. In order for these demands to be taken into account in the constitution-making processes, it is essential that the pressures and restrictions on the freedom of assembly and demonstration be removed.

As a promising development, one of the obstacles to the right to hold meetings and demonstrations was removed with a decision of the Council of State on 18 June 2021.<sup>(62)</sup> The expression “will not complicate the daily life of the citizens” in Article 3 of the Regulation on the Amendment of the Regulation on the Implementation of the Law on Meetings and Demonstrations, and which made it convenient for the arbitrary prevention of the exercise of these rights, was found unconstitutional and annulled.

(62) <https://t24.com.tr/haber/danistay-dan-gosteri-yuruyusleri-icin-kritik-karar-polis-artik-vatandaslarin-gunluk-yasami-zorlasiyor-gerekcesiyle-eylemlere-mudahale-edemeyecek,960108>

## Toplantı ve Gösteri Özgürlüğü

Toplantı ve gösteri yürüyüşü düzenleme hakkı Anayasamızın 34. maddesinde düzenlenmiş olsa da diğer temel hak ve özgürlükler gibi sıkça ihlal edilmektedir. 34. maddede kısıtlama sebepleri olarak “millî güvenlik, kamu düzeni, suç işlenmesinin önlenmesi, genel sağlığın ve genel ahlâkın veya başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması” sayılmış ve bu kısıtlamanın ancak kanunla yapılabileceği belirtilmiştir. Ancak uygulamaya bakıldığında maddede sayılan nedenlerin çok soyut ve geniş yorumlanmasıyla haklı ve geçerli bir dayanak olmadan barışçıl pek çok toplantı ve gösteri yürüyüşü idare tarafından engellenmektedir. Bu gösterileri düzenleyenlere ve katılımcılara yönelik orantısız şiddet uygulanması bir gelenek haline gelmiş olup Türkiye’nin insan hakları karnesini kötüleştiren temel unsurlardan biridir.

Bireylerin şiddet içermeyen ve suç oluşturmayan toplantı ve gösteri yürüyüşlerini önceden izin almadan gerçekleştirebilmesi demokrasinin ve hukuk devleti ilkesinin en temel gerekliliklerindedir. Toplantı ve Gösteri Yürüyüşleri Kanununun 17. Maddesinde idari amirlerin toplantı ve gösteri yürüyüşlerini ‘millî güvenlik, kamu düzeni, suç işlenmesinin önlenmesi, genel sağlığın ve genel ahlâkın veya başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması’ gibi sebeplerle erteleyebileceği ve yasaklayabileceği düzenlenmiştir. Muğlak olan bu ifadeler pek çok toplantı ve gösteri yürüyüşünün keyfi olarak yasaklanmasına sebebiyet vermektedir. Bu özgürlüklere yönelik baskılar bireylerin bu hakları kullanmasının engellenmesiyle bireysel ihlallere yol açmakla birlikte Türkiye açısından da genel anlamda demokrasinin zarar görmesine neden olmaktadır. Bu yüzden söz konusu maddedeki muğlak ifadelerin kaldırılması ve uluslararası insan hakları hukuku standartlarına uygun bir düzenlemenin getirilmesi gerekmektedir.

Anayasa yapım süreçleri söz konusu olduğunda ise bu özgürlüklerin kullanımı daha özel bir anlam ifade etmektedir. Toplumdaki çeşitli grupların, toplulukların anayasadan beklentilerini ifade edebilmeleri, seslerini anayasa yapıcılara duyurabilmeleri için bu özgürlükleri kullanabilmeleri gerekmektedir. Etnik, dini, mezhepsel, sınıfsal, kültürel vb. grupların yeni anayasadan beklentileri toplumun çoğunluğundan farklılık gösterebileceği gibi kendilerini ilgilendiren hususlarda özel düzenlemeler yapılmasını da talep edebilirler. Bu isteklerin anayasa yapım süreçlerinde dikkate alınabilmesi için toplantı ve gösteri özgürlüğü üzerindeki baskıların ve kısıtlamaların kaldırılması elzemdir.

Umut verici bir gelişme olarak, toplantı ve gösteri yürüyüşü düzenleme hakkının önündeki engellerden biri 18 Haziran 2021 tarihinde Danıştay’ın vermiş olduğu bir kararla kaldırılmış oldu.<sup>(62)</sup> Toplantı ve Gösteri Yürüyüşleri Kanununun Uygulanmasına Dair

(62) <https://t24.com.tr/haber/danistay-dan-gosteri-yuruyusleri-icin-kritik-karar-polis-artik-vatandaslarin-gunluk-yasami-zorlasiyor-gerekcesiyle-eylemlere-mudahale-edemeyecek,960108>

Article 256 of the TPC, titled “*exceeding the limit regarding the authority to use force*”, regulates the punishment to be imposed if the public officials who have the authority to use force do so by exceeding the necessary measures. The atmosphere of impunity that is widespread in Turkey is even more striking when it comes to crimes committed by public officials. While the majority of the investigations opened due to this article are closed before they even reach the stage of prosecution, no punishment is given in the vast majority of the files that come to the stage of prosecution. On the contrary, when it comes to Article 265 of the Turkish Penal Code, which regulates the ‘Offence of Preventing the Performance of Duty’, many investigations go to the prosecution stage and result in punishment.<sup>(63)</sup> When it comes to meetings and demonstration marches in Turkey, one of the first things that comes to mind is the disproportionate violence that the security forces use against individuals exercising this right. Especially in recent years, police violence has become more controversial, and in many cases before the ECtHR, decisions of violation and sentencing against Turkey were passed.<sup>(64)</sup> Although it is stated in Article 16 of the Police Duties and Authority Law that the police can use force “*according to the nature and degree of the resistance and in a gradually increasing proportion to render the resisters ineffective*”, it is known that excessive violence is used in practice. Police violence, which concerns freedom of expression and freedom of assembly and demonstration marches on the one hand, is related to personal freedom and security on the other hand. Since individuals organize or participate in activities such as demonstration marches and protests in order to exercise their freedom of expression, these people are exposed to police violence, and this causes oppression both for those people and in society in general. Those who plan to participate in these activities may be afraid of police violence and not participate as a result; and it also causes a climate of fear in the society in general. In the process of making a new constitution, steps should be taken to end police violence and to implement Article 256 of the TPC within the framework of a democratic state of law, so that individuals and groups can freely participate in these processes. The crime of misconduct regulated in Article 257 of the TPC is also closely related to Article 256. Disproportionate violence by law enforcement also constitutes a crime of misconduct. Ending the culture of impunity must be among the confidence-building steps to be taken before any constitution-making process.

(63) <https://ihop.org.tr/adalet-istatistiklerinin-dili-gezide-yazilan-cezasizlik-destani-kahramanlik-degil/>

(64) CASE OF ABDULLAH YAŞA AND OTHERS v. TURKEY (Application No. 44827/08), CASE OF ALI GÜNEŞ v. TURKEY (Application no. 9829/07), OYA ATAMAN/TURKEY (Application no. 74552/01).

Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmeliğin 3. maddesinde yer alan ve bu hakların kullanılmasının keyfi bir biçimde engellenmesine ortam hazırlayan “*vatandaşların günlük yaşamını zorlaştırmayacak*” ifadesi anayasa aykırı bulunarak iptal edildi.

TCK'nın ‘zor kullanma yetkisine ilişkin sınırın aşılması’ başlıklı 256. maddesi zor kullanma yetkisine sahip kamu görevlilerinin gereken ölçülerin aşılmasıyla uygulanması durumunda verilecek cezayı düzenlemektedir. Türkiye’de yaygın olan cezasızlık iklimi kamu görevlilerinin işlediği suçlar söz konusu olduğunda daha da dikkat çekmektedir. Bu madde dolayısıyla açılan soruşturmanın büyük çoğunluğu kovuşturma aşamasına dahi gelmeden kapatılırken kovuşturma aşamasına gelen dosyaların da çok büyük kısmında herhangi bir ceza verilmemektedir. Bunun aksine ‘Görevi Yaptırmamak İçin Direnme Suçu’nu düzenleyen TCK 265. madde söz konusu olduğunda pek çok soruşturma kovuşturma aşamasına geçip cezayla sonuçlanmaktadır.<sup>(63)</sup> Türkiye’de toplantı ve gösteri yürüyüşleri söz konusu olduğunda ilk akla gelen olgulardan birisi güvenlik kuvvetlerinin bu hakkı kullanan bireylere karşı uygulamakta olduğu orantısız şiddettir. Özellikle son yıllarda polis şiddeti daha çok tartışılır hale gelmiş olup AIHM’deki pek çok davada Türkiye aleyhine mahkûmiyet ve ihlal kararı verilmiştir.<sup>(64)</sup> Polis Vazife ve Salahiyet Kanunu’nun 16. maddesinde polisin zor kullanma yetkisi düzenlenmiş olup bu yetkinin “*direnmenin mahiyetine ve derecesine göre ve direnenleri etkisiz hale getirecek şekilde kademeli olarak artan nispette*” kullanılabilmesi belirtilmiş olsa da uygulamada ölçüsüz bir şiddet kullanıldığı bilinmektedir. Bir yönüyle ifade özgürlüğü ile toplantı ve gösteri yürüyüşü özgürlüğünü ilgilendiren polis şiddeti diğer yönüyle de kişi özgürlüğü ve güvenliğiyle ilgilidir. Bireylerin ifade özgürlüklerini kullanmak için gösteri yürüyüşü ve protesto gibi etkinlikleri organize etmeleri ya da katılmaları bu kişilerin polis şiddetine maruz kalmalarına sebep olduğu için bu hem o kişiler nezdinde hem de toplumun genelinde baskıya sebep olmaktadır. Bu etkinliklere katılmayı planlayanlar polis şiddetinden çekinip katılmayabileceği gibi toplumun genelinde de bir korku ikliminin oluşmasına sebebiyet vermektedir. Yeni bir anayasa yapım sürecinde kişilerin ve grupların özgür bir biçimde bu süreçlere katılımı için polis şiddetinin bitirilmesi ve TCK 256. maddenin demokratik bir hukuk devleti çerçevesinde uygulanması yönünde adımlar atılmalıdır. TCK’nın 257. maddesinde düzenlenen görevi kötüye kullanma suçu da 256. maddeyle yakından ilişkilidir. Kolluk kuvvetlerinin orantısız şiddeti aynı zamanda görevi kötüye kullanma suçu da oluşturmaktadır. Cezasızlık kültürüne son vermek, yeni anayasa yapımı süreci öncesinde atılacak güven artırıcı adımlar arasında yer almalıdır.

(63) <https://ihop.org.tr/adalet-istatistiklerinin-dili-gezide-yazilan-cezasizlik-destani-kahramanlik-degil/>

(64) ABDULLAH YAŞA VE DİĞERLERİ/TÜRKİYE DAVASI (Başvuru No. 44827/08), ALİ GÜNEŞ/TÜRKİYE DAVASI (Başvuru no. 9829/07), OYA ATAMAN/TÜRKİYE (Başvuru no. 74552/01).

## Liberty and Security of Person

The right to personal freedom and security, which is regulated in Article 19 of our Constitution, is one of the most fundamental rights and freedoms, which, if violated, leads to irreversible and irreparable consequences. However, during the trial process of many individuals, especially journalists, human rights defenders, directors and members of non-governmental organizations in Turkey, long detention periods without the detention conditions specified in the constitution take place, and these are among the most criticized issues. Although there are many violation decisions in the ECtHR regarding these detention periods, which have turned into punishment in themselves in a sense, some of these decisions have not been implemented.

As Turkey has been convicted in the ECtHR in many cases regarding personal freedom and security, steps to be taken to end the violations of these rights and freedoms and to protect them in the process leading to a new constitution would contribute positively to the process. Article 100 of the Criminal Procedure Code regards the precautionary detention measure. Looking at the article, we see that detention is an exceptional measure and should only be applied in the presence of situations that make it necessary and compulsory. In order for the arrest to take place, first of all, there must be “concrete evidence showing the existence of a strong suspicion of crime and a reason for arrest”. Article 100 also lists the reasons for arrest. In addition, it is stated that the detention measure should be “measured with the importance of the job, the expected penalty or the security measure”, and that otherwise, it should not be possible to exercise the measure of detention.

Looking at the practice, we see that this measure is applied in many cases where there is no concrete evidence or reason for arrest. Arrest is used as a means of punishment and long periods of detention cause irreversible grievances for individuals. On the road to a new constitution, Turkey’s taking important and decisive steps on human rights would contribute to the process. Therefore, in terms of personal freedom and security, which is one of the issues with regard to which Turkey is most sentenced, it is necessary to develop the legal regulations in a way that does not allow arbitrariness, and to prevent the use of this measure as a punishment tool at the level of implementation.

## Right to a Fair Trial

Looking at the 2020 reports of human rights organizations, we see that the most striking emphasis is on judicial independence and fair trial.<sup>(65)</sup> The independence of the judiciary and the functioning of the law have long been among Turkey’s most significant problems.

(65) Turkey Human Rights Report 2020 (Human Rights Foundation of Turkey), Turkey Human Rights Violations Report 2019 (Human Rights Association), State of Human Rights in the World 2020/21 Report (Amnesty International).

## Kişi Özgürlüğü ve Güvenliği

Anayasamızın 19. maddesinde düzenlenmiş olan kişi özgürlüğü ve güvenliği hakkı, ihlal edilmesi durumunda geri döndürülemez ve telafi edilemez sonuçlara yol açan en temel hak ve özgürlüklerden biridir. Ancak Türkiye’nin özellikle gazeteciler, insan hakları savunucuları, sivil toplum kuruluşu yönetici ve üyeleri başta olmak üzere pek bireyin yargılama sürecinde anayasada belirlenen tutuklama şartları olmaksızın uzun tutukluluk süreleri en çok eleştirilen konulardandır. Bir anlamda cezalandırmaya dönüşen bu tutukluluk sürelerine yönelik AİHM’de pek çok ihlal kararı çıksa da bu kararların bazıları uygulanmamıştır.

Türkiye’nin kişi özgürlüğü ve güvenliği konusunda da pek çok davada AİHM’de mahkûm olduğu düşünüldüğünde yeni anayasaya giden süreçte bu hak ve özgürlüklerin ihlallerini sona erdirmeye ve bunları koruma konusunda atılacak adımlar sürece olumlu katkı sunacaktır. Ceza Muhakemesi Kanunu’nun 100. maddesi tutuklama tedbirine ilişkindir. Maddeye bakıldığında tutuklamanın istisnai bir tedbir olduğu ve ancak tutuklamayı gerekli ve zorunlu kılan durumların varlığı halinde uygulanması gerektiği görülmektedir. Tutuklamanın gerçekleşebilmesi için en önce “kuvvetli suç şüphesinin varlığını gösteren somut delillerin ve bir tutuklama nedeninin bulunması” gerekmektedir. 100. madde tutuklama nedenlerini de saymıştır. Ayrıca tutuklama tedbirinin “işin önemi, verilmesi beklenen ceza veya güvenlik tedbiri ile ölçülü” olması gerektiği, aksi takdirde tutuklamaya başvurulamayacağı belirtilmiştir.

Uygulamaya bakıldığında ise somut delillerin ya da tutuklama nedeninin olmadığı pek çok durumda bu tedbire başvurulduğu görülmektedir. Tutuklama bir cezalandırma aracı olarak kullanılmakta olup uzun tutukluluk süreleri bireyler açısından geri dönülemez mağduriyetlere yol açmaktadır. Yeni anayasaya giden yolda Türkiye’nin insan hakları konusunda önemli ve kararlı adımlar atması sürece katkı sunacaktır. Bu yüzden Türkiye’nin en çok mahkûm olduğu konulardan biri olan kişi özgürlüğü ve güvenliği noktasında hem yasal düzenlemelerin keyfililiğe mahal vermeyecek şekilde geliştirilmesi hem de uygulama noktasında bu tedbirin bir cezalandırma aracı olarak kullanılmasının önüne geçilmesi gerekmektedir.

## Adil Yargılanma Hakkı

İnsan hakları örgütlerinin 2020 yılı raporlarına bakıldığında en dikkat çekici vurgunun yargı bağımsızlığı ve adil yargılanma konusuna yapıldığı görülmektedir.<sup>(65)</sup> Yargı bağımsızlığı ve hukukun işleyişi öteden beri Türkiye’nin en ciddi problemlerinden biri

(65) Türkiye İnsan Hakları Raporu 2020 (Türkiye İnsan Hakları Vakfı), 2019 Yılı Türkiye İnsan Hakları İhlalleri Raporu (İnsan Hakları Derneği), Dünyada İnsan Haklarının Durumu 2020/21 Raporu (Uluslararası Af Örgütü).

Trial periods, long detentions, pressure on judges and prosecutors by governments are all instances of this problem. In the current political climate, many people, including politicians from opposition parties, journalists, rights defenders and civil society representatives are prosecuted on grounds that have no legal basis, and which are not based on any evidence. In particular, such grounds as are open to interpretation and abuse, such as making propaganda for a terrorist organization, inciting the people to hatred and enmity, insulting the president, creating fear and panic among the public are used as the basis for these trials.

Recently, the statements made by the president and some politicians in relation to the decisions of the Constitutional Court and the ECtHR have created an unfavourable climate in terms of the right to a fair trial. While many violations are regularly occurring, it is a serious problem that the decisions made as a result of the applications made to the Constitutional Court or the ECtHR against these violations are not implemented. Both ECtHR and Constitutional Court decisions are binding on all individuals and institutions. Contrary practices and explanations supporting these practices negatively affect the rule of law and cause an insecure environment for individuals. It is important to ensure the implementation of these regulations as well as to make legal arrangements to solve the problems related to fundamental rights and freedoms and to end violations. As such, the President and other political actors' giving messages encouraging fundamental rights and freedoms and their protection would have an effect on the political climate in the country. Again, training public officials such as judges, prosecutors and security personnel on human rights would be an important step towards preventing violations.

In addition to the non-implementation of the ECtHR and Constitutional Court's decisions, disciplinary proceedings against judges due to their decisions or the changing of their posts, and the opening of criminal investigations against lawyers just for defending their clients, cause further damage to the independence of the judiciary.<sup>(66)</sup> In the process of making a new constitution, the independence of the judiciary and the right to a fair trial should be ensured and protected so that political parties, associations and organizations, civil society and individuals can freely express their demands and contribute to the constitution-making process without fear of facing any judicial sanctions. To achieve this, amending the relevant laws will be an important step to prevent arbitrary proceedings. In particular, the articles of the Turkish Penal Code and the Anti-Terror Law that are open to abuse must be amended and reformulated in accordance with international human rights law standards.

(66) <https://www.amnesty.org.tr/public/uploads/files/UAO%CC%88%202020-21%20Y%C4%B1M%C4%B1k%20Rapor%20-%20Tu%CC%88rkc%CC%A7e%20070421.pdf>

olmuştur. Yargılama süreleri, uzun tutukluluk durumları, hâkim ve savcıların iktidarlar tarafından baskı altına alınması bu sorunun birer yansımaları olarak görülebilir. Mevcut siyasal iklimde de muhalefet partilerindeki siyasetçileri, gazetecileri, hak savunucularını ve sivil toplum temsilcilerini de içine alan pek çok kişi hukuki temeli olmayan, herhangi bir kanıtı dayanmayan gerekçelerle yargılanmaktadır. Özellikle terör örgütü propagandası yapmak, halkı kin ve düşmanlığa tahrik etmek, cumhurbaşkanına hakaret, halk arasında korku ve panik yaratmak gibi yoruma açık ve suiistimal edilmeye müsait sebepler bu yargılamalara dayanak olarak kullanılmaktadır.

Son dönemde özellikle Anayasa Mahkemesi ve AİHM kararlarına yönelik cumhurbaşkanı ve bazı siyasetçilerin yaptığı açıklamalar adil yargılanma hakkı açısından olumsuz bir iklimin oluşmasına sebep olmuştur. Hâlihazırda pek çok ihlal devam ederken bu ihlallere karşı AYM veya AİHM'ye yapılan başvurular neticesinde alınan kararların uygulanmaması çok ciddi bir sorundur. Hem AİHM hem de AYM kararları tüm kişi ve kurumları bağlamaktadır. Bunun aksi uygulamalar ve bu uygulamaları destekleyen açıklamalar hukuk devleti ilkesini olumsuz yönde etkilemekte olup bireyler açısından güvensiz bir ortam oluşmasına sebep olmaktadır. Temel hak ve özgürlüklere ilişkin problemlerin çözülmesi ve ihlallerin sona erdirilmesi için hukuki düzenlemeler yapmak kadar bu düzenlemelerin uygulanmasını sağlamak da önemlidir. Bu yüzden cumhurbaşkanı ve diğer siyasi aktörlerin temel hak ve özgürlüklere saygı duyulması ve bunların korunmalarını teşvik eden mesajlar vermeleri ülkedeki politik iklimi etkileyecektir. Yine hâkim, savcı, güvenlik personeli gibi kamu görevlilerinin insan hakları konusunda eğitilmesi de ihlallerin önüne geçmek için önemli bir adım olacaktır.

AİHM ve AYM kararlarının uygulanmaması yanında, bazı hâkimlerin verdikleri kararlar yüzünden haklarında disiplin soruşturması açılması veya görev yerlerinin değiştirilmesi ve bazı avukatlara sırf müvekkillerini savundukları için ceza soruşturmaları açılması yargı bağımsızlığının daha da zedelenmesine sebep olmaktadır.<sup>(66)</sup> Yeni bir anayasa yapım sürecinde siyasi partilerin, dernek ve kuruluşların, sivil toplumun ve bireylerin taleplerini özgürce ifade edebilmeleri ve anayasa yapım sürecine herhangi bir yargısal yaptırımla karşılaşma korkusu olmadan katkıda bulunabilmeleri için yargı bağımsızlığının ve adil yargılanma hakkının sağlanması ve koruma altına alınması gerekmektedir. Bunu başarmak için ilgili kanunlarda değişiklikler yapmak, keyfi yargılamaların önüne geçmek için önemli bir adım teşkil edecektir. Özellikle Türk Ceza Kanunu ve Terörle Mücadele Kanunu'nun istismara açık maddelerinin değiştirilmesi ve uluslararası insan hakları hukuku standartlarına göre yeniden düzenlenmesi şarttır.

(66) <https://www.amnesty.org.tr/public/uploads/files/UAO%CC%88%202020-21%20Y%C4%B1M%C4%B1k%20Rapor%20-%20Tu%CC%88rkc%CC%A7e%20070421.pdf>

## Freedom of the Press

Freedom of the press is one of the issues regarding which Turkey receives the most criticism. According to recently announced international statistics, Turkey ranks 153<sup>rd</sup> in the freedom of press index, which evaluates 180 countries in total.<sup>(67)</sup> There are significant problems in the implementation of the provisions regarding the press and publication, which are regulated between Articles 28 and 32 of our Constitution. Both national and international human rights organizations have drawn attention to the issue by reporting violations of rights on this issue and have made many calls for the freedom of the press and the elimination of pressures on journalists. Although these calls have been glossed over or ignored using various arguments, it is indispensable to eliminate these pressures and violations and to pave the way for the use of these freedoms during the new constitution-making process.

In order to ensure social consensus, it is necessary to freely discuss all issues that are going to be or should be included in the constitution. However, this does not seem possible in the current environment. Aside from the problems regarding freedom of the press in general, serious pressures are applied to journalists. Many journalists face investigations and lawsuits as they practice their profession. For example, according to the data recently published by the Human Rights Foundation of Turkey, in 2020, access to more than 1000 news articles, hundreds of internet addresses and approximately 100 news websites were prohibited.

Article 218 of the TPC is a common provision, and it regulates that the punishment to be imposed will be increased by half if the crimes regulated in the Articles 213-217 are committed through the press and broadcasting. In many cases, an increased penalty is given due to this article. However, the rest of the article states that “*statements of opinions that do not exceed the limits of reporting and that are made for the purpose of criticism do not constitute a crime*”. This expression, which also aims to protect the freedom of information, is not taken into account in practice and many statements that aim to inform are also punished. Changing this approach and eliminating the problems in the implementation of Article 218 would make a positive contribution to the new constitution-making process.

## Political Representation

The electoral system and the issue of political representation are issues that have been discussed for many years now and continue to pose a problem despite various changes enacted. It is clear that the problem has many dimensions and each of them requires indi-

(67) <https://rsf.org/en/ranking>

## Basın Özgürlüğü

Basın özgürlüğü Türkiye'nin en çok eleştiri aldığı konulardan biridir. Yakın zamanda açıklanan uluslararası istatistiklere göre Türkiye, 180 ülkenin değerlendirildiği basın özgürlüğü indeksinde 153. sırada yer almaktadır.<sup>(67)</sup> Anayasamızın 28 ve 32. maddeleri arasında düzenlenen basın ve yayımla ilgili hükümlerin uygulanması noktasında çok ciddi sorunlar yaşanmaktadır. Gerek ulusal gerek uluslararası insan hakları örgütleri bu konudaki hak ihlallerini raporlayarak konuya dikkat çekmiş olup basın özgürlüğü ve gazetecilere yönelik baskıların giderilmesi konusunda pek çok çağrı yapmıştır. Bu çağrılar çeşitli argümanlarla geçiştirilmiş veya görmezden gelinmiş olsa da yeni anayasa yapım sürecinde bu baskı ve ihlallerin giderilmesi ve bu özgürlüklerin kullanılmasının önünün açılması olmazsa olmaz niteliktedir.

Toplumsal mutabakatın sağlanması için anayasada yer alacak olan ya da yer alması gerektiği belirtilen her konunun özgürce tartışılabilmesi gerekmektedir. Ancak mevcut ortamda bu mümkün görünmemektedir. Genel olarak basın özgürlüğü konusundaki sıkıntılar bir yana gazetecilere de ciddi bir baskı uygulanmaktadır. Pek çok gazeteci mesleklerini icra ettiği için soruşturmalar ve davalarla yüzleşmektedir. Örneğin, Türkiye İnsan Hakları Vakfı'nın yakın zamanda yayınladığı verilere göre 2020 yılında internet üzerinden habercilik yapan 100'e yakın internet sitesine 1000'den fazla habere ve yine yüzlerce internet adresine erişim engeli getirilmiştir.

TCK'nın 218. maddesi ortak hüküm niteliğinde olup 213-217. maddelerde düzenlenen suçların basın ve yayın yoluyla işlenmesi halinde verilecek cezanın yarı oranda artırılacağı düzenlenmektedir. Pek çok davada da bu maddeden dolayı artırılmış ceza verilmektedir. Ancak maddenin devamında “*haber verme sınırlarını aşmayan ve eleştiri amacıyla yapılan düşünce açıklamaları suç oluşturmaz*” ifadesi yer almaktadır. Haber alma özgürlüğünü de korumayı amaçlayan bu ifade uygulamada dikkate alınmayıp haber verme amacını taşıyan pek çok açıklama da cezalandırılmaktadır. Bu yaklaşımın değiştirilmesi ve 218. maddenin uygulanmasındaki sorunların giderilmesi yeni anayasa yapım sürecine olumlu bir katkı sunacaktır.

## Siyasal Temsil

Seçim sistemi ve siyasi temsil konusu uzun yıllardır tartışılan ve çeşitli değişiklikler yapılmasına rağmen sorun teşkil etmeye devam eden konulardandır. Sorunun pek çok boyutu olduğu ve her birinin ayrı bir çalışma gerektirdiği açıktır. Seçim barajı, parti kapatma davaları, seçilmiş belediye başkanlarının haklarında verilmiş bir hü-

(67) <https://rsf.org/en/ranking>

vidual work. Issues such as the election threshold, party closure cases, the dismissal of elected mayors without a judgment and the appointment of trustees to their posts are particularly noteworthy. The trustee system implemented in the last 5 years<sup>(68)</sup> in particular, and the lawsuit filed by the Chief Public Prosecutor's Office of the Supreme Court for the closure of the Peoples' Democratic Party (HDP) constitutes an obstacle to a new constitution and to peace. It is clear that the practice of appointing trustees undermines the belief in democracy. The dismissal of mayors, who are legitimately elected by popular vote, because of cases whose legal basis is questionable, hurts the public conscience. As such individuals, who meet the conditions of being a candidate before the elections, are prosecuted after they are elected, or that they are dismissed while the trial continues, and a trustee is appointed instead of them creates a negative effect on the voters in the region.

It isn't possible to make a new constitution under such circumstances, and even if a new constitution is adopted, it would be impossible to say that such a constitution is based on social consensus. The fact that even the current constitution is not implemented causes the voters in the regions where trustees are appointed to have no will to participate in the process of making a new constitution and fosters the belief that a constitution to be made as a result of these processes will not be a democratic constitution. Despite its deficiencies and flaws, the fair application of the current constitution will help people to enter and contribute to a new and democratic constitution-making process.

## In Lieu of a Conclusion

Although constitution-making processes are not always straightforward, they are incredibly important in order to secure social reconciliation and peace, protecting fundamental rights and freedoms and establishing a democratic government approach. A democratic and pluralistic constitution that emerges as a result of a successful process, and which is accepted by society, has the potential to contribute greatly to the welfare of the country. Therefore, serious preparations are necessary and possible risks must be determined prior to a constitution-making process. For the success of the process, it is of great importance that the constitution be drafted with a participatory approach. A constitution prepared with the participation of various stakeholders, actors and the public are much more likely to be accepted by the nation compared to a constitution made by a small group with a top-down approach in a technocratic manner. However, this participation must take place

(68) The practice of dismissing democratically-elected mayors from their posts, and the central appointment of unelected trustees in their stead.

küm olmaksızın görevlerinden alınıp yerlerine kayyum atanması gibi konular öne çıkmaktadır. Özellikle son 5 yıldır uygulanan kayyum sistemi<sup>(68)</sup> ve Halkların Demokratik Partisi (HDP)'nin kapatılması için Yargıtay Cumhuriyet Başsavcılığının açmış olduğu dava yeni bir anayasanın ve barışın önünde engel teşkil etmektedir. Öncelikle kayyum atama uygulamasının demokrasiye olan inancı zedelediği aşikârdır. Halkın oylarıyla meşru olarak seçilmiş belediye başkanlarının hukuki temeli şüphe uyandıran davalar yüzünden görevden alınmaları kamu vicdanını yaralamaktadır. Seçimler öncesinde aday olma şartlarını taşıyan bu kişiler hakkında seçildikten sonra dava açılması veya yargılama devam ederken görevlerine son verilerek yerlerine kayyum atanması bölgedeki seçmenler üzerinde olumsuz bir etki yaratmaktadır.

Bu iklimde yeni bir anayasa yapılması mümkün olamayacağı gibi bir şekilde yeni anayasa kabul edilse dahi bu anayasanın toplumsal mutabakata dayandığını söylemek imkânsız olacaktır. Çünkü mevcut anayasanın dahi uygulanmıyor oluşu kayyum atanmış bölgelerdeki seçmenlerin yeni anayasa yapım sürecine katılma konusunda bir iradelerinin olmamasına ve söz konusu süreçler sonunda oluşturulması muhtemel bir anayasanın demokratik bir anayasa olmayacağına ilişkin bir inancın oluşmasına neden olmaktadır. Eksik ve kusurlarına rağmen mevcut anayasanın hakaniyetli bir biçimde uygulanması insanların yeni ve demokratik bir anayasa yapım sürecine girmesine, bu sürece katkıda bulunmasına yardımcı olacaktır.

## Sonuç Yerine

Anayasa yapım süreçleri genelde sancılı olsa da toplumsal uzlaşma ve barış ortamına katkıda bulunması, temel hak ve özgürlüklerin koruma altına alınması ve demokratik bir yönetim anlayışının yerleşmesi açısından çok önemlidir. Başarılı bir süreç sonucunda ortaya çıkacak ve toplum tarafından kabul edilecek olan demokratik ve çoğulcu bir anayasa, ülkenin refahına büyük katkı sağlama potansiyeline sahiptir. Bu yüzden yeni anayasa yapım süreci öncesinde ciddi bir hazırlık yapılmalı ve olası riskler belirlenmelidir. Sürecin başarıya ulaşmasında anayasanın katılımcı bir yaklaşımla yapılması büyük önem taşımaktadır. Çeşitli paydaşların, aktörlerin ve halkın katılımıyla hazırlanan bir anayasanın ulus tarafından kabul edilmesi küçük bir grubun teknokratik bir tarzda tepeden inme bir yaklaşımla yaptığı anayasaya oranla kabul edilme ihtimali çok daha yüksektir. Ancak bu katılımın anlamlı bir biçimde olması gerekmektedir. Halkın ve diğer paydaşların anayasa yapım sürecinin her aşamasında rol alabilmesi ve sonucu etkileyebilecek bir güce sahip olması kritiktir. Bu

(68) Demokratik olarak seçilmiş belediye başkanlarının görevden alınıp yerlerine merkezden seçilmemiş kişilerin atanması uygulaması.

in a meaningful way. It is critical that the public and other stakeholders take a role in every stage of the constitution making process and have the power to influence the outcome. In order for this meaningful participation to take place, confidence-building steps should be taken prior to the constitution-making process.

In order to build confidence in Turkish society and build a foundation to a successful constitution making process, human rights violations in Turkey must be addressed. In order for the constitution to be prepared with a participatory approach, it is essential that it be discussed on different platforms by various segments of society. Members of Turkish society cannot be expected to freely discuss the constitution in an environment where freedom of expression, freedom of assembly and demonstration, and freedom of the press are absent or under severe pressure. In addition, it is not possible for individuals and groups to participate in the constitution-making process without having solved the problems (right to a fair trial, personal freedom and security, and political representation) that affect the society in general, but which target certain segments in particular. Therefore, solving these problems is important, as it will create an environment of trust, and motivate the public.

Constitutions are texts that guarantee fundamental rights and freedoms. Considering Turkey's human rights record, it would be meaningless to make a new constitution without solving chronic human rights problems. It would not be credible to claim that fundamental rights and freedoms will be more protected by making a new constitution in a society where the rights, protected in a constitution which is thought to be undemocratic, are not implemented. Learning from other countries and experts is very important in constitution-making processes. Though, as the dynamics of each society are different, making a constitution with innovative practices that meets the needs of the society in question and which include the public at every stage of the process is of critical importance for the success of the new constitution and its acceptance both in the national and international arena. A participatory and transparent process will make a great contribution to achieving success.

anamlı katılımın gerçekleşebilmesi için de anayasa yapım süreci öncesinde güven artırıcı adımlar atılmalıdır.

Türkiye'nin kronikleşmiş insan hakları sorunlarını çözmesi sürece giden yolda atılabilecek güven artırıcı adımlardan en önemlisidir. Anayasanın katılımcı bir yaklaşımla hazırlanabilmesi için toplumun çeşitli kesimlerince farklı platformlarda tartışılabilmesi elzemdir. İfade özgürlüğünün, toplantı ve gösteri özgürlüğünün ve basın özgürlüğünün olmadığı ya da çok ciddi baskı altında tutulduğu bir ortamda insanların özgürce anayasa tartışmaları yapması beklenemez. Ayrıca toplumun genelini etkilemekle birlikte belli kesimlerini özellikle hedef alan problemler (adil yargılanma hakkı, kişi özgürlüğü ve güvenliği ve siyasi temsil) çözülmeden bu kişi ve grupların anayasa yapım süreçlerine katılması pek mümkün değildir. Dolayısıyla bu problemlerin çözülmesi bir güven ortamı oluşması ve toplumu motive etmesi açısından önemlidir. Son olarak, anayasalar temel hak ve özgürlüklerin güvence altına alındığı metinlerdir. Türkiye'nin insan hakları karnesi göz önüne alındığında kronikleşmiş insan hakları sorunları çözülmeden yeni bir anayasa yapılması anlamsız olacaktır. Demokratik olmadığı düşünülen anayasada koruma altına alınmış hakların uygulanmadığı bir toplumda yeni bir anayasa yaparak temel hak ve özgürlüklerin daha çok korunacağını iddia etmek inandırıcı olmayacaktır. Son olarak, başka ülke örneklerinden ve uzmanlardan faydalanmak anayasa yapım süreçlerinde çok önemlidir. Ancak her toplumun dinamikleri farklı olduğu için yenilikçi ve toplumun ihtiyaçlarına cevap verecek nitelikte uygulamalarla anayasa yapılması ve toplumun bu süreçlerin her aşamasına dâhil edilmesi yeni anayasanın başarılı olması ve hem ulusal alanda hem de uluslararası alanda kabul görmesi için kritik öneme haizdir. Katılımcı ve şeffaf bir süreç başarıya ulaşmak için büyük katkı sağlayacaktır.



## 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, fi-

kirlerini, 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

### KERİM YILDIZ

(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 mahkemelerinin 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 konularında 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 çalışmalarından 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 Advi-

sory 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 İnsiyatifi'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 inşaaı üzerine çalışan sivil toplum kuruluşlarının oluşturduğu bir ađ olan Avrupa Barış İnşaaı 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 Anlaşması'yla 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 yılında aktif siyasetten çekilen Bertie Ahern o tarihten bu yana bütün zamanını çatışma çözümü çalışmalarına ayırmakta ve bu amaçla pek çok grupla temaslarda bulunmaktadır. Ahern'in hali hazırda sahip olduğu ünvanlar şunlardır: The*

*Inter Action Council Eşbaşkanlığı, Clinton Küresel İnsiyatifi 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 İnsiyatifi Üyeliği, Dünya Ekonomik Forumu Müzakere ve Çatışma Çözümü Forumu Konsey Üyeliği, Harvard Uluslararası Müzakere Programı Uluslararası Danışmanlar Konseyi Başkanı.*

### 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.*

### Professor 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.*

## ALİ 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 daily Karar. He is a member of the Wise Persons Committee in Turkey, established during the peace process between 2013-2015.

*Ali Bayramoğlu, yazar ve siyasi yorumcudur. 1994 yılından bu yana çeşitli gazetelerde köşe yazarlığı yaptı. Halen, günlük Karar gazetesinde köşe yazmaya devam etmektedir. Türkiye'de 2013-2015 yılları arasında gerçekleşen Çözüm Sürecinde Akil İnsanlar Heyeti üyesidir.*

## Professor 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.*

## ORAL ÇALIŞLAR

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 Burkay, 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 Burkay'la Kürt Sorunu', '68 Anılarım', 'Alevis', '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.*

## CENGİZ 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.*

## 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 Siyasal 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 lisansını yapmıştır.*

## Professor Dr. FAZIL 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'etat 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 Başkanı'dır. 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.*

## Professor 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.*

## Professor 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'de 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.*

## DAVID GORMAN (Director, Eurasia)

David has more than 25 years of experience in the field of peacemaking. 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.*

## MARTIN GRIFFITHS

Martin Griffiths is a senior international mediator and currently the UN's Under-Secretary-General for Humanitarian Affairs and Emergency Relief Coordinator, Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA) after previously serving as 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).

*Kıdemli bir uluslararası arabulucu olan eski Birleşmiş Milletler Yemen Özel Temsilcisi Martin Griffiths, Birleşmiş Milletler İnsani Yardım Koordinasyonu Ofisi'nde (OCHA) İnsani Yardım ve Acil Durum Yardımı Koordinatörü Genel Sekreter Başyardımcısı olarak görev yapmaktadır. 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 HATEMİ

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 Darülaceze 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.*

## KADİR İNANIR

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 görülmüştür. 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.

## Professor 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.*

## 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.*

## 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 (Uzlaşma 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.*

## Professor 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.*

## Professor 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, başkanlık 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 Olso 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 Edinburg'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.

## AVNİ 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 (Coup), 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 İstihbarat 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.*

## Professor 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 Nation's Standby Team of Mediation Experts attached to the Department of Political Affairs, advising in numerous peace processes and political tran-

sitions 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, Uluslararası 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 Diplomat (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 1MCB 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 experience (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 uzman-*

*lık 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.*

## Professor 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.*

## **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.

*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 Partisi'nin 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 Parlamenta" "Söz Meclisten Dışarı" ve "Meclis Notları" adlı kitapları da bulunmaktadır.*

## **Professor 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.*

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



[democraticprogress.org](http://democraticprogress.org)



[info@democraticprogress.org](mailto:info@democraticprogress.org)



[@DPI\\_UK](https://twitter.com/DPI_UK)



[DemocraticProgressInstitute](https://www.facebook.com/DemocraticProgressInstitute)