

ARA RAPOR
17 Mart – 7 Nisan 2017

7 Nisan 2017

I. YÖNETİCİ ÖZETİ

16 Nisan Anayasa Değişikliği Referandumu, ilan edilmiş olan bir olağanüstü hal altında gerçekleşmektedir. Temmuz 2016’da gerçekleşen başarısız darbe girişimini takip eden süreçte, temel özgürlükler kısıtlanmıştır ve devlet memurları, hakimler, gazeteciler ve muhalefet partisi üyeleri de dahil olmak üzere, binlerce vatandaş tutuklanmış veya görevlerinden alınmıştır.

Önerilen 18 değişiklik, seçmenlere oy pusulasında, bir evet/hayır seçeneğiyle sunulacak şekilde bir paket halinde oylanacaktır. Kabul edilmesi halinde, bu anayasal değişiklikler mevcut parlamenter sisteme değişiklikler getirecektir. Başbakanlık makamı feshedilecek ve meclisin çoğu gözetim işlevi yürütücü bir başkanlığa devredilecektir. Değişiklikler meclisteki sandalye sayısını artıracaktır ve doğrudan atama yoluyla yargıdaki bazı kilit pozisyonlara atama yapma konusunda başkan yetkilendirecektir. Referandumla söz konusu değişikliklerin kabulü için oyların basit çoğunluğu yeterli olacaktır.

Referandum mevzuatı, seçim mevzuatı ile temel olarak aynıdır ve referandumlara özgün olma bakımından, özellikle propaganda bağlamında kısıtlıdır. Olağanüstü hal etkisi altındayken, propagandaların basında tarafsız yayınlanması ve yurt dışı seçmen kütükleri boyutlarında referandum sürecine etki edecek iki kanun hükmünde kararname yayınlanmıştır. Kanun hükmünde kararnameler Meclis tarafından henüz kabul edilmediklerinden, bunlarla ilgili Anayasa Mahkemesi’ne başvuru yapılamamaktadır.

Yargı sistemi referandumun idaresinde başlıca sorumluluğa sahiptir. Yüksek Seçim Kurulu’na (YSK) ek olarak, seçim kurullarının üç alt kademesi mevcuttur. Darbe girişimini takiben, üç YSK üyesi ve 221 daha alt kademe seçim kurulu başkanı değiştirilmiştir. Ayrıca, güney doğu illerinde, muhalefet partileri tarafından görevlendirilen en az 140 sandık başkanı da görevden alınmıştır.

Fiilen zorunlu askerlik görevlerini yerine getirenler, askeri öğrenciler ve kasti suç sebebiyle mahkûm olanlar istisna olmakla birlikte 18 yaşın üzerindeki vatandaşlar oy kullanma hakkına sahiptir. Sekiz günlük askıda kalma süresini takiben, seçmen listeleri 10 Mart tarihinde tamamlanmıştır ve 2.972.676 yurt dışı seçmen dahil olmak üzere 58.291.898 toplam kayıtlı seçmen bulunmaktadır.

Yasa sadece seçimlere katılma yeterliliğine sahip siyasi partilerin kampanyaya katılımını öngörmektedir. YSK, 11 Şubat tarihinde 95 kayıtlı partiden 10 tanesinin gereken şartları karşıladığını ilan etmiştir; seçimlere katılma yeterliliğine sahip olmadığına karar verilen iki partinin itiraz başvurusu başarısızlıkla sonuçlanmıştır. Bir sivil toplum inisiyatifi, referandum kampanyasına katılabilmek amacıyla siyasi parti olarak kayıt başvurusunda bulunmuştur ama henüz kaydedilmemiştir.

Siyasi partilerin seçmenleri, değişiklikler ve onların olası etkileri hakkında bilgilendirmeleri beklenmektedir. ‘Evet’ kampanyası iktidar partisi tarafından yürütülmektedir ve Cumhurbaşkanı da dahil olmak üzere çok sayıda ileri gelen ulusal düzeyde ve daha alt düzeydeki kamu görevlisi tarafından desteklenmektedir. ‘Hayır’ kampanyası çoğunlukla ana muhalefet partileri tarafından yürütülmektedir. AGİT/DKİHB SRGH ‘Hayır’ kampanyası destekleyicilerinin faaliyetlerinde,

kampanya yasaklarıyla, polis müdahaleleriyle ve şiddet içeren çatışmalarla karşılaştıklarını kaydetmiştir.

Temmuz ayından bu yana, 158 basın-yayın kuruluşu binlerce basın mensubunu işsiz bırakarak kapatılmıştır. Yasal çerçeve kampanyanın tarafsız şekilde yayınına gerektirmektedir ancak bir olağanüstü hal kanun hükmünde kararnamesi ile YSK'nın aksi durumda yaptırım uygulama yetkisi kaldırılmıştır. Seçimlere katılma yeterliliğine sahip siyasi partilere kamu yayıncısı tarafından serbest yayın zamanı tahsis edilmekte, bunun yanı sıra, iktidar partisine ve cumhurbaşkanına ek süre de tahsis edilmektedir. AGİT/DKİHB SRGH tarafından, 25 Mart itibarıyla, beş televizyon kanalı ve üç gazetenin niceliksel ve niteliksel olarak izlenmesine başlanmıştır.

Alt düzeydeki seçim kurulu kararları temyiz edilebilirken, kesin sonuçlar da dahil olmak üzere YSK'nın kararları yargısal denetime tabi değildir. Bugüne kadar alınan şikayetler çoğunlukla, güney doğu illerindeki sandık yeri değişiklikleri ve kampanya unsurları ile ilgilidir.

Seçimlere katılma yeterliliğine sahip siyasi partiler, seçim kurullarında oy hakkı olmayan üyelere sahip olabilirken, yasa uluslararası gözleme veya parti bağlantısı olmayan vatandaşların gözlemine olanak sağlamamaktadır ve bütün seçim kurulu oturumları kapalıdır. Daha önceki seçimleri gözlemleyen sivil toplum kuruluşları ya gözlem çabalarından kaçınacak ya da bu çabalarını belirgin bir biçimde sınırlandıracaktırlar.

II. GİRİŞ

Türkiye Cumhuriyeti yetkili makamlarının davetini takiben ve 22-24 Şubat'ta görev yapan İhtiyaç Analizi Heyeti'nin tavsiyelerine dayalı olarak AGİT Demokratik Kurumlar ve İnsan Hakları Birimi (AGİT/DKİHB), 17 Mart tarihinde bir Sınırlı Referandum Gözlem Heyeti (SRGH) görevlendirmiştir.¹ Tana de Zulueta'nın başkanlık ettiği SRGH Ankara'da yerleşik 11 uzman ve 25 Mart'tan itibaren ülke genelinde 12 yerde görevlendirilen 24 uzun dönem gözlemciden (UDG) oluşmaktadır. Heyet üyeleri 20 AGİT katılımcısı devlet içerisinde seçilmiştir. DKİHB'nin metodolojisine uygun olarak, SRGH referandum günü işlemlerine ilişkin kapsamlı veya sistematik bir gözlemlerde bulunmayacaktır ama referandum gününde sınırlı sayıda sandığı ziyaret etmeyi planlamaktadır.

III. ARKA PLAN

Türkiye yürütme yetkisi ile yetkilendirilmiş ve Başbakan tarafından yönetilen bir Bakanlar Kurulu'na sahip parlamenter bir cumhuriyettir. Cumhurbaşkanı devletin başkanıdır ve devletin üç farklı koluna ilişkin sınırlı fonksiyonları ve yetkiyi elinde bulundurmaktadır. Yasama yetkisi tek bir meclis tarafından, 550 sandalyeli Türkiye Büyük Millet Meclisi (meclis) tarafından kullanılmaktadır. Kasım 2015 seçimlerinden bu yana TBMM'de dört siyasi parti bulunmaktadır: Çoğunluğa sahip 317 sandalyeli Adalet ve Kalkınma Partisi (AKP), 134 sandalyeli Cumhuriyet Halk Partisi (CHP), 59 sandalyeli Halkların Demokratik Partisi (HDP) ve 40 sandalyeli Milliyetçi Hareket Partisi (MHP).

15 Temmuz 2016 tarihinde Türkiye başarısız bir darbe girişimi yaşamış, 241 kişi hayatını kaybetmiş ve en az 2.194 kişi yaralanmıştır.² Bu girişimi kitlesel tutuklamalar ve olağanüstü hal kanun hükmünde kararnameleri ile 100.000'den fazla kişi hakkında adli kovuşturma ve müteakiben 40.000 gözaltı ve 150.000'den fazla kamu görevlisinin görevden alınması

¹ Bkz. [AGİT/DKİHB geçmiş tarihli Türkiye raporları](#).

² [9 Kasım 2016'da yayınlanan Avrupa Komisyonu 2016 Türkiye Raporu](#).

izlemiştir.³ Partinin eş genel başkanları da dahil olmak üzere on üç HDP'li milletvekili gözaltında kalmış ve sonunda 23 Mart itibarıyla tümü tutuklanmışlardır.⁴ 21 Temmuz tarihinde bir olağanüstü hal ilan edilmiş ve sonuncusu 19 Ocak'ta 90 gün boyunca olmak üzere, iki kez uzatılmıştır. Ülkenin güneydoğusundaki terör eylemleri ve devam eden güvenlik operasyonları ve yanı sıra darbe girişimi ve olağanüstü hal ilanı sonrasındaki genel gerilim nedeniyle görüşme yapılan birtakım AGİT/DKİHB SSGH muhatapları referandum gerçekleştirmek için uygun koşulların mevcut olup olmadığı yönündeki endişelerini ifade etmişlerdir.⁵

Anayasal reform paketi 18 değişikliği kapsamaktadır, diğer bazı konuların yanı sıra, mevcut parlamenter sisteme değişiklikler getirecektir. Başbakanlık makamı feshedilecek ve meclisin çoğu gözetim işlevi yürütücü bir başkanlığa devredilecektir. Değişiklikler Meclisteki sandalye sayısının 600'e çıkmasını ve cumhurbaşkanına yargı yönetimindeki bir takım kilit pozisyonlara doğrudan atama yetkisi verilmesini içermektedir. Avrupa Hukuk Yoluyla Demokrasi Komisyonu (Venedik Komisyonu) önerilen değişikliklerin sonucunda güçler ayrılığı ve yargı bağımsızlığının güvence altına alınmayacağını, böylelikle "otoriter bir başkanlık rejimine dönüşmemesi için gerekli olan denge ve denetleme mekanizmalarından mahrum olduğunu" belirtmiştir.⁶ Görüşme yapılan pek çok AGİT/DKİHB SSGH muhatapları önerilen değişikliklerin meclisten aceleyle getirilerek geçirilmesi ve kapsamlı ve içerici bir kamuoyu danışmanlığından mahrum olunması konularındaki endişelerini dile getirmişlerdir.

IV. REFERANDUM SİSTEMİ VE YASAL ÇERÇEVE

Anayasada değişiklikler yapılması meclisin üçte iki oranında çoğunluk oyunu ya da meclisin beşte üç çoğunluk oyununun yanı sıra cumhurbaşkanının değişiklikleri referanduma sunmasını gerektirmektedir. Değişiklikler lehine oyların basit çoğunluğu ile sonuçlanan bir referandumla anayasa değişikliği gerçekleşir. Anayasanın 72 maddesini etkileyen 18 değişiklik tek bir paket halinde oylanacaktır.⁷ Oy pusulalarında herhangi bir soru yer almayacaktır, seçmenlerden basitçe pakete evet veya hayır demeleri istenecektir.

Referanduma temel olarak 1982 Anayasası, 1961 tarihli Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkında Kanun (Temel Hükümler Hakkında Kanun), 1987 tarihli Anayasa Değişikliklerinin Halkoyuna Sunulması Hakkında Kanun (Referandumlar Hakkında Kanun) ve 1983 tarihli Siyasi Partiler Kanunu uygulanmaktadır. Oy verme hakkı, kampanya finansmanı, yargısal denetime tabi olmama ve gözlemcilerin hakları ile ilgili konuları da içeren daha önceki AGİT/DKİHB tavsiyeleri karşılıksız kalmıştır. Mevzuat seçimlere odaklanmaktadır ve referandumlara özgü şartlarla ilgili, özellikle sivil toplumun ve diğer paydaşların kampanya sürecine katılımı konusunda sınırlı kalmaktadır. Yüksek Seçim Kurulu (YSK), kararları ve düzenlemeleri ile yasal çerçeveyi tamamlama yetkisine sahiptir. Ancak, paydaşlar tarafından resmi olarak talep edildiğinde kampanya kuralları ile ilgili yorum yapmayı reddetmiştir.⁸

³ [Avrupa Konseyi Parlamenter Meclisi Üye Ülkelerce Yükümlülük ve Taahhütlerin Yerine Getirilmesi Komisyonu](#) yargısal yönetimi, polisi, askeriyeyi, kamu hizmetlerini, yerel yönetimleri, üniversiteleri, basın-yayın ve iş çevrelerini etkileyen tedbirleri, 1000'den fazla kurum ve özel şirketin malvarlıklarına el konularak ya da devlete aktararak kapatılmasını beyan etmiştir. [Hükümete göre](#), 300'den fazla kurum yeniden açılmış ve 35.000'den fazla kamu çalışanı göreve iade edilmiştir.

⁴ 4 Kasım 2016'dan bu yana, 18 kişi daha tutuklanarak kısa süre içinde serbest bırakılmıştır.

⁵ Hükümet seçilmiş 53 belediye başkanının yerine hükümet vekilleri atamıştır, bu belediye başkanlarının 49'u muhalif Demokratik Bölgeler Partisi (DBP)'ndendir.

⁶ Venedik Komisyonu'nun [Anayasa Değişiklikleri Hakkında Raporu](#), 10-11 Mart'ta Kabul edilmiştir.

⁷ Kamu Baş Denetçiliği 26 Şubat tarihinde farklı teklifler için farklı oy kullanma imkanı olmamasının ifade özgürlüğünün ihlaline sebep olduğunu iddia eden bir bireysel başvuru almıştır.

⁸ YSK özel şirketlerden, devlet yetkililerinden, profesyonel derneklerden ve İlçe Seçim Kurullarından seçimlere katılma yeterliliğine sahip olmayan siyasi partiler ve sivil toplum aktörleri için uygulanacak kampanya kurallarına istinaden açıklama talebinde bulunan 6 başvuru almıştır.

İki olağanüstü hal kanun hükmünde kararname ile seçimle ilgili kanunlarda değişiklik yapılmıştır – biri YSK'nın basın-yayın kuruluşları üzerindeki cezai müeyyide yetkisini yürürlükten kaldırmış ve diğeri de yurt dışı seçmenlerin kaydını etkileyen bir hükmü değiştirmiştir.⁹ Anayasada, seçim mevzuatında yapılan herhangi bir değişikliğin kabul tarihini takip eden bir yıl içinde yürürlüğe giremeyeceğinin öngörülmesine rağmen, YSK bu değişikliklerin uygulanabilir olmasına karar vermiştir.¹⁰

Kısıtlayıcı hükümler içermesine ve mevzuatın demokratik bir referandum için vazgeçilmez olan haklar ve özgürlükler ile ilgili sınırlandırmalar getirmesine izin vermesine karşın, temel özgürlükler Anayasa ile güvence altına alınmıştır. Olağanüstü Hal Kanunu il valilerine seyahat, örgütlenme, toplanma ve ifade özgürlüklerini kısıtlama konusunda olağanüstü yetkiler vermektedir.¹¹

V. REFERANDUM İDARESİ

Referandumların yönetimi ve denetiminde temel sorumluluk yargı organlarına aittir. Referandum dört kademeli seçim organları tarafından idare edilmektedir: YSK, 81 İl Seçim Kurulu, 1.080 İlçe Seçim Kurulu ve 174.512 Sandık Kurulu.¹²

YSK Yargıtay ve Danıştay hakimleri arasından ve tarafından seçilen, biri kadın, 11 üyeden oluşan daimi bir organdır. Siyasi partiler seçim kurullarına oy verme yetkisi olmayan üyeler atama hakkına sahiptir ve mecliste sandalyesi bulunan dört siyasi parti de YSK'da temsil edilmektedir. Son genel seçimlerden bu yana sekiz YSK üyesi değişmiş yerlerine yeni atanmış yüksek hakimler itarafından yeni üyeler seçmiştir: Beşinin görev süresi dolmuştur ve üçü göz altındadır. Olağanüstü hal kanun hükmünde kararname referandum idaresinin tüm kademelerinde geniş çaplı ikamelere(değişikliklere) neden olmuştur: 9 il seçim kurulu başkanı görevden alınmış ve ikisi gözaltına alınmıştır, 143 ilçe seçim kurulu başkanı görevden alınmış ve 67'si gözaltına alınmıştır. 500'den fazla seçim kurulu personeli de gözaltına alınmıştır.

Bugüne kadar, YSK tüm yasal son tarihlere uygun hareket etmiş ve 149 karar almış ve bunlardan 35'i YSK'nın resmi internet sayfasında yayınlanarak kamuoyu ile paylaşılmıştır. Yasa seçim kurulu oturumlarının halka açık olmasını zorunlu kılmamakta fakat oy hakkı olmayan siyasi parti üyeleri oturumlarda hazır bulunma hakkına sahiptir. Bunun dışında, tüm seçim kurulu oturumları gözleme kapalıdır.

İl Seçim Kurulları üç üyeden oluşmaktadır ve kurullara ildeki en kıdemli hakim tarafından başkanlık edilmektedir. İlçe Seçim Kurullarına bir hakim tarafından başkanlık edilmekte ve iki kamu görevlisi ve dört siyasi parti temsilcisinden oluşmaktadır. Sandık kurulları her seçim süreci için kurulmakta ve bir başkan ve altı üyeden oluşmaktadır – iki kamu görevlisi ve beş siyasi parti temsilcisi. Sandık kurulu üyelerinin seçiminde ilçe seçim kurullarına rehberlik sağlamak üzere, yasada bulunan “iyi ün sahibi olma” gereğinin uygulanması konusunda YSK ilk kez bir karar almıştır. Güneydoğudaki bazı

⁹ Referandum sürecini doğrudan etkileyenler de dahil olmak üzere 21 olağanüstü hal kanun hükmünde kararnamesinden 16 tanesi, meclis tarafından 30 günlük yasal süre içinde görüşülmediğinden anayasa mahkemesine itiraz imkanı bulunmamaktadır.

¹⁰ Bu değişikliklerin uygulanabilirliği konusundaki iki itiraz başvurusu başarısızlıkla sonuçlanmıştır. Teklif edilen anayasa değişikliklerinden biri bir sonraki genel seçim ve cumhurbaşkanlığı seçimi için seçim mevzuatında yapılan değişikliklerin kabul tarihini takip eden bir yıl içinde yürürlüğe giremeyeceği hükmünü geçici olarak yürürlükten kaldırmaktadır.

¹¹ Örneğin, 24 Mart tarihinde, Ankara Valisi bir genelge yayımlayarak Olağanüstü Hal Yasası kapsamında “kamu güvenliği ve düzeni” gerekçesiyle bir meslek derneğinin kampanya stantları açmasını yasaklamıştır.

¹² Yurt dışında toplam 3.182, gümrük kapılarında 4.192 ceza ve tutukevlerinde 460 sandık kurulacaktır.

illerde HDP tarafından belirlenen en az 140 sandık kurulu başkanı “kötü ünleri” öne sürülerek görevden alınmıştır.¹³

Yurt dışı oy verme işlemi 27 Mart tarihinde başlamıştır ve 9 Nisan’a kadar 57 ülkede yer alan 120 sandıkta devam edecektir. İlk kez, yurt dışı seçmenler kayıtlı oldukları yerden bağımsız olarak herhangi bir yurt dışı oy verme noktasında oylarını kullanabileceklerdir.

VI. SEÇMEN KAYDI

Fiilen zorunlu askerlik görevlerini yerine getirenler, askeri öğrenciler ve kasti suç sebebiyle mahkûmiyeti sürenler istisna olmakla birlikte 18 yaşını dolduran her vatandaş oy kullanma hakkına sahiptir.¹⁴ En az 570,000 vatandaş oy verme hakkına sahip değildir.¹⁵ 15 Şubat tarihinde YSK aldığı bir kararla Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi’nin oy hakkı ile ilgili kararlarını kısmi olarak dikkate alarak, mahkûmiyet hükmü kesinleşmiş olmakla birlikte ceza infaz kurumunda bulunmayan kişilerin cezalarının tamamının infaz edilmemesine rağmen oy kullanmalarına izin verileceğine hükmetmiştir.¹⁶

Türkiye pasif bir seçmen kayıt sistemine sahiptir. Seçmen kütükleri İçişleri Bakanlığı tarafından kayıtları tutulan ve günlük olarak güncellenen nüfus adres kayıtlarındaki kişisel bilgiler temel alınarak YSK tarafından yönetilmektedir. 18-26 Şubat tarihleri arasında seçmenler şahsen giderek ya da YSK’nın internet sayfası üzerinden seçmen listelerindeki bilgilerini doğrulama olanağına sahip olmuşlardır. Sonuç olarak, 25.526 yeni kayıt ve 442.458 adres değişikliği dahil olmak üzere 467.984 değişiklik yapılmıştır. Seçmen listeleri 10 Mart tarihinde nihai hale gelmiştir. YSK 2.972.676 yurt dışı seçmen de dahil olmak üzere toplam 58.291.898 kayıtlı seçmen olduğunu bildirmiştir.

Güneydoğudaki dört ilin bazı bölgelerinde, 295.000 seçmeni etkileyen özel güvenlik bölgeleri bulunmaktadır.¹⁷ Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Yüksek Komiserliği tarafından yayınlanan çeşitli kaynaklara göre 355.000 ila 500.000 kişi ikametgah yerlerini terk etmek zorunda kalmıştır.¹⁸ Görüşülen bazı AGİT/DKİHB SSGH muhatapları bu kişilerin seçmen kayıtlarını değiştirebilmeleri konusunda endişelerini dile getirmişlerdir.

VII. PARTİ KAYDI VE REFERANDUMA KATILIM

Yargıtay Cumhuriyet Başsavcılığı (YCBS)’ndan gelen bilgiyi temel alarak 11 Şubat tarihinde YSK

¹³ Temel Hükümler Hakkında Kanun’a göre, Sandık Kurulu Başkanları iyi ün sahibi olmakla tanınmış, okur-yazar kimselerden seçilirler. İlçe Seçim Kurulunun talebi üzerine YSK “iyi ün sahibi olmakla tanınmış” koşulunun uygulanacağını ve İlçe Seçim Kurullarının Sandık Kurulu adaylarına dair geçmiş mahkûmiyetler ve devam eden soruşturmalar hakkında tahkikat yapabileceğini teyit etmiştir.

¹⁴ Oy verme hakkına sahip olmayan diğer kişiler bir mahkeme kararıyla kısıtlı oldukları ilan edilenler ve kamu hizmetinden yasaklı olanlar.

¹⁵ Akli dengesinin yerinde olmadığı bir mahkeme kararıyla ilan edilmiş 194.788 kişi, 276.292 silah altında bulunan er ve 100.950 mahkum dahil olmak üzere.

¹⁶ Bkz. [Soyler Türkiye’ye karşı](#), başvuru no. 29411/07, 17 Eylül 2013 ve [Murat Vural Türkiye’ye karşı](#), başvuru no. 9540/07, 21 Ekim 2014.

¹⁷ Kars, Batman, Gaziantep ve Mardin illerinde.

¹⁸ Şubat 2017 tarihli [Güneydoğu Türkiye’de insan haklarının durumuna ilişkin rapor](http://www.ohchr.org/Documents/Countries/TR/OHCHR_South-East_TurkeyReport_10March2017.pdf)

10 siyasi partinin referandum kampanyasına katılımını onaylamıştır.¹⁹ YCBS'nin soruşturması sonrasında Kasım 2015 seçimlerine katılma hakkına sahip olan 19 partinin referanduma katılma hakkına sahip olmadığı sonucuna varılmıştır. Bu partilerden ikisi Halkın Kurtuluş Partisi ve Liberal Demokrat Parti sırasıyla YSK ve YCBS'ye seçimlere katılma yeterliliğine sahip olma kriterlerini karşıladıkları iddiası ile şikayette bulunmuşlardır. Bu iki şikayetten biri reddedilmiş, diğeri ise bir cevap almamıştır.²⁰ "Hayır" kampanyasına destek veren bir sivil inisiyatif süreçteki tüm siyasi katılım haklarını edinmek için siyasi parti olarak kaydedilmeyi denemiştir. Kayıt belgelerini 6 Şubat tarihinde sunmuşlardır, kaydedilmemişlerdir.²¹

VIII. KAMPANYA VE KAMPANYA FİNANSMANI

Temel Hükümler Hakkındaki Kanun referandum kampanyasının yürütülmesini düzenlemektedir. Kamu kaynaklarının kampanya amaçları için kullanımını ve referandumdan önceki sekiz gün boyunca devlet etkinliklerinin yapılmasını veya devlet tarafından yapılan işlerle ilgili demeçler verilmesini yasaklamaktadır. Kanun sadece seçimlere katılma yeterliliğine sahip siyasi partilere kampanya yapma olanağı sağlamakta ve haklarını korumaktadır. Toplanma ve ifade özgürlüğü konusunda daha geniş kapsamlı yasal çerçeve bireyler ve sivil toplum örgütleri de dahil olmak üzere diğer paydaşları da kapsıyor olsa da YSK sadece seçimlere katılma yeterliliğine sahip partilerin kampanya mitingleri yapabileceği yaklaşımını benimsemiş ve bugüne kadar diğer paydaşların başka yollarla kampanya yürütüp yürütemeyeceği konusunda karar almayı reddetmiştir.²² Uygulamada, bazı gruplar tarafından görsel malzemeler dağıtılsa da ve/veya toplantılar yapılsa da sivil toplum kampanya faaliyetleri büyük ölçüde sosyal medya ile sınırlı kalmıştır.

Kampanyanın dili yüksek ölçüde kutuplaştırıcı iken, kampanya faaliyetlerin yoğunluğu Türkiye'nin bölgelerine göre farklılaşmaktadır. Daha büyük şehirlerde ve ilçelerde el ilanları, posterler ve flamalar görülürken, pek çok belediyenin sokaklarında kampanya sloganları ile kaplanmış otobüs ve kamyonlar da görülebilmektedir. "Evet" kampanyası iktidar partisi olan AKP ve belli ölçüde MHP tarafından yönetilmektedir. Kampanya açık şekilde başbakan, diğer bakanların bazıları ve anayasal olarak partilerden bağımsız olması ve görevini tarafsız şekilde yerine getirmesi gereken Cumhurbaşkanı da dahil olmak üzere çok sayıda ileri gelen ulusal düzeyde ve daha alt düzeydeki kamu görevlisi tarafından desteklenmektedir.²³ YSK'ya Cumhurbaşkanı'nın kampanya faaliyetleri ile ilgili bir şikayet yapılmış ve YSK cumhurbaşkanı üzerinde bir yetkisi olmadığı hükmünü vermiştir. Kaynakların kötüye kullanımına dair vakalar basında yer almış ve AGİT/DKİHB SSRH gözlemcileri

¹⁹ Siyasi partiler YCBS tarafından kaydedilmektedir. Mecliste en az 20 üyesi olup grubu bulunan partilere ek olarak, adil kampanya imkanlarına sahip olmak ve gözlemci atayabilmek için, bir partinin illerin en az yarısında ve bu illerin ilçelerinin en az üçte birinde örgütlenmiş olması ve referandumdan altı ay öncesine kadar genel kurulunu toplamış olması gerekmektedir. 10 seçimlere katılma yeterliliğine sahip siyasi parti şunlardır: AKP, Anavatan Partisi, Bağımsız Türkiye Partisi, Büyük Birlik Partisi, CHP, HDP, Hür Dava Partisi, MHP, Saadet Partisi ve Vatan Partisi.

²⁰ YSK Halkın Kurtuluş Partisi'nin gerekli örgütlenme yapısına sahip olmadığına hükmetmiştir. Liberal Demokrat Parti YCBS'ye itirazda bulunmuş, ancak cevap alamamıştır.

²¹ 2 Mart tarihinde, iki CHP milletvekili İçişleri Bakanlığı'na inisiyatifin kayıt durumu ile ilgili sorular göndermiştir.

²² Örneğin, Samsun İl Seçim Kurulu ve ildeki ilçe seçim kurullarından biri İl Emniyet Müdürlüğü'ne seçimlere katılma yeterliliğine sahip partiler dışındakilerin kampanya yapmasının yasak olduğunu belirten mektuplar göndermişlerdir. YSK daha sonra İl seçim Kurullarının ve İlçe Seçim Kurullarının bu yetkiye sahip olmadıklarına hükmetmiştir.

²³ AGİT/DKİHB SSRH 26 Mart tarihinde Samsun'da büyük bir kamu hizmetleri açılış töreni ile ortak düzenlenen cumhurbaşkanının katıldığı bir kampanya faaliyetini gözlemlemiş, yerel yönetim tarafından etkinliğe ücretsiz ulaşım sağlanmış. Cumhurbaşkanı 16 Mart tarihinde Sakarya'da 43 projenin toplu açılış törenine katıldıktan sonra yine bir miting düzenlemiştir. 18 Mart tarihinde cumhurbaşkanı bir köprü temel atma törenine katılmış ve bunu kampanya fırsatı olarak değerlendirmiştir.

tarafından da gözlemlenmiştir.²⁴ “Hayır” kampanyası ağırlıklı olarak ana muhalefet partisi CHP ve HDP’nin yanı sıra gayri resmi olarak “Türk Milliyetçileri Hayır Diyor” olarak da bilinen meclisin MHP’li bazı üyeleri tarafından kurulmuş bir grup tarafından yürütülmektedir.

Bugüne kadar kampanya kutuplaşma ve bazı kısıtlamalar ile karakterize olmuştur. Birtakım siyasi liderlerin ve aktivistlerin parmaklıklar ardında olması bazı grupların kampanya yapma yetilerini ciddi ölçüde kısıtlamıştır. Şimdiye kadar “Hayır” destekçileri, bazı durumlarda, kampanya sırasında polis müdahalesi ile karşılaşmışlar, aynı zamanda bunların bir kısmı cumhurbaşkanına hakaret veya yasadışı toplantı düzenleme gibi suçlamalar ile tutuklanmışlardır.²⁵ Şırnak ve Van illerinde, HDP’nin Kürtçe olan kampanya şarkısı vatanın bütünlüğü ve resmi dilin Türkçe olması ilkelerini ihlal ettiği gerekçeleriyle yetkililer tarafından yasaklanmıştır. Birtakım “Hayır” kampanyası etkinliklerinde şiddet saldırıları da raporlanmıştır.²⁶

Siyasi partilerin seçmenleri değişiklikler ve onların potansiyel etkisi konusunda bilgilendirmesi beklenmektedir. Genel olarak “Evet” kampanyası birlik olmaya ve ulusal ve uluslararası zorluklar karşısında güçlü bir yöneticiye talep vurgusunu yapmaktadır. “Hayır” kampanyası genellikle önerilen değişikliklerin Türkiye’nin parlamenter geleneğinin kazanımlarını ve genel olarak demokrasisini tehdit ettiğini dile getirmektedir. Kampanya kapsamında, Cumhurbaşkanı, Başbakan ve Antalya Başsavcı Yardımcısı da dahil olmak üzere birtakım kıdemli politikacılar ve devlet memurları “Hayır” kampanyasını veya hayır oyu verenleri terör örgütleri ve Temmuz 2016 darbe girişimi planlayıcıları ile denk tutmaktadır.

Siyasi partilere devlet yardımı son genel seçimde ülke genelindeki oyların en az yüzde üçünü almış tüm siyasi partilere her yıl orantılı olarak dağıtılmaktadır. Kampanya finansmanı yasalarda kapsamlı şekilde düzenlenmemiştir, sadece bağışların miktarını ve mahiyetini sınırlandırmaktadır, fakat partilerin genel ve kampanya amaçlı harcamalarına sınırlandırma getirmemektedir. Siyasi partiler siyasi parti finansmanına nezaret sorumluluğu olan Anayasa Mahkemesi’ne sundukları yıllık rapor kapsamında kampanya harcamalarını raporlamak zorundadır, fakat raporlar kamuoyuna açıklanmamakta ve sadece özet denetim raporları internette yayınlanmaktadır. Birtakım siyasi parti temsilcileri aktif olarak kampanya yürütmek için yeterli fona sahip olmadıklarını iddia etmişlerdir.

IX. MEDYA

Anayasa ifade özgürlüğü hakkı tanımakta ama Terörle Mücadele Kanunu, Ceza Kanunu, Basın Kanunu ve diğer yasal mevzuatta aşırı kısıtlamalara izin vermektedir. Buna ek olarak, Ceza Kanunu Türk Milletine ve Devletine karşı hakarete dair geniş çaplı hükümler içermekte ve cumhurbaşkanı da dahil kamuya mal olmuş kişilere özel koruma sağlamaktadır. Hükümlerdeki belirsizlikler gazeteciler

²⁴ Örneğin, İstanbul surlarına (UNESCO tarihi mirası) büyük bir “Evet” posteri asılmış; Bolu ilinde devlete veya belediye ait resmi plakalı arabalar ve kamyonlar “Evet” kampanyası açık hava reklamları için kullanılmış; İstanbul’da üniversite yurtlarına ve Basın Yayın Enformasyon Genel Müdürlüğü binasına “Evet” posterleri asılmış; Rize Belediye Başkanı belediyenin resmi internet sayfasında “Evet” kampanyası videoları paylaşmıştır.

²⁵ Örneğin, 21 Mart tarihinde Manisa’da zabıta tarafından CHP üyelerinin kampanya malzemesi dağıtması engellenmiş; 22 Mart tarihinde İstanbul Üniversitesi’nden bir hukuk öğrencisi internette bir “Hayır” kampanyası videosu yayınladığı için cumhurbaşkanına hakaret ettiği iddiasıyla gözaltına alınmış; 23 Mart tarihinde İstanbul ili Davutpaşa’da “Hayır” kampanyasını desteklemek için bisiklet turu düzenlemeyi planlayan bir grup öğrenci yasadışı halka açık etkinlik düzenleme gerekçesiyle tutuklanmış; 27 Mart tarihinde Antakya’da (Hatay ilinde) “Hayır” kampanyası el ilanları dağıtan bir lise öğrencisi cumhurbaşkanına hakaret iddiasıyla gözaltına alınmıştır. 30 Mart tarihinde kampanya malzemeleri dağıtan Ankara Barosu aktivistleri Ankara Valisi’nin talimatıyla polis tarafından engellenmiştir.

²⁶ 22 Mart tarihinde Niğde’de MHP’nin ‘Hayır’ kampanyacısı Meral Akşener’in konuşması kızgın bir kalabalık grup tarafından engellenmiş; 26 Mart tarihinde (yine MHP’li olan) Sinan Oğan’ın mitingi partinin gençlik kollarından bir grubun şiddet eylemleri sebebiyle kesintiye uğramış; 27 Mart tarihinde Balıkesir’de CHP’nin “Hayır” kampanyası posterleri parçalanmış ve kampanya aracının lastikleri patlatılmıştır.

aleyhinde adli kovuşturmalar ve hapsedilmeleri için gerekçe olarak kullanılabilir. İfade özgürlüğü kapanan çok sayıda basın-yayın kuruluşu ve başarısız darbe girişimi sonrası tutuklanan gazetecilerin yanı sıra olağanüstü hal yasal çerçevesi ile daha da kısıtlanmıştır.²⁷ AGİT Basın Özgürlüğü Temsilcisi (RoFM) yakın zamanda yetkilileri “basın özgürlüğü konusunda yükümlülüklerine saygı duymaya” çağırdı ve Avrupa Konseyi İnsan Hakları Komiseri hükümetten “çok sayıda ifade özgürlüğü ihlallerinden geri dönülmesini” istedi.²⁸

Medya ortamı genellikle kamu alımları ve hükümet düzenlemelerine bağlı ticari sektörlerde de çıkarı bulunan grupların sahip olduğu kuruluşların hakimiyetindedir. Temmuz olaylarından bu yana, 60 radyo-televizyon ve radyo kanalı, 19 gazete, 29 matbaa ve beş haber ajansının da dahil olduğu 158 basın yayın kuruluşu kapatılmıştır. Olağanüstü hal döneminde 150’den fazla gazeteci tutuklanmıştır ve 31 Mart tarihi itibarıyla büyük çoğunluğu hala tutuklu durumdadır.²⁹ Venedik Komisyonu bu durumu “basın-yayın kuruluşlarının kitlesel tasfiyesi” olarak tanımlamıştır.³⁰ Dahası, AGİT RoFM’e göre “10,000 basın mensubu işlerini kaybetmiş ve binlercesi eleştirel tweetleri veya diğer sosyal medya paylaşımları nedeniyle yargılanmayı beklemektedir.”

Referandum için yasal çerçeve basına tarafsız yayıncılık zorunluluğu getirmekte ve seçime katılma yeterliliğine sahip siyasi partilerin medyaya eşit erişimini garanti altına almaktadır. Ancak, bir olağanüstü hal kanun hükmünde kararname YSK’nın tarafsız yayın yapmayan özel yayın kuruluşları üzerindeki cezai müeyyide yetkisini ortadan kaldırmıştır. Radyo ve Televizyon Üst Kurulu (RTÜK) medya izlemeleri sırasında tespit ettikleri ihlaller ile ilgili YSK’ya haftalık bir rapor sunmaktadır. Yasalar aynı zamanda kampanya süresince eşit şartlarda bedelli siyasi reklam olanağını da düzenlemektedir. Mecliste sandalyesi bulunan siyasi partilerin her biri kamu yayıncısında 20 dakikalık serbest yayın zamanı hakkına sahiptir, buna ek olarak iktidar partisine ilave 10 dakika ayrılmıştır.³¹ Cumhurbaşkanı da iki adet 10 dakikalık konuşma yapma hakkına sahiptir ama 28 Mart tarihinde resmi olarak serbest yayın zamanından feragat etmiştir.

25 Mart tarihinde, AGİT/DKİHB SRGH beş televizyon kanalının ve üç gazetenin niteliksel ve niceliksel olarak izlemesine başlamıştır.³²

X. ŞİKAYETLER VE İTİRAZLAR

Yasal çerçeve, alt düzeydeki seçim kurulu kararları hakkında daha yüksek kurullara itirazda bulunma hakkını sağlamaktadır. Bununla beraber, kesin sonuçlar da dahil olmak üzere YSK’nın kararları yargısal denetime tabi değildir. Kanun tarafından, kampanyayla ilişkili şikayetleri bildirmek için bir süreç oluşturulamakta beraber, uygulamada bu tip şikayetler çoğunlukla seçim kurullarına yapılmaktadır.

²⁷ 671 sayılı Kanun Hükmünde Kararname Elektronik Haberleşme Kanununa yönelik düzenleme getirerek olağanüstü hal durumunda medyaya kısıtlamalar getirmektedir; 680 sayılı Kanun Hükmünde Kararname Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Hakkında Kanuna düzenleme getirerek yayın kuruluşlarının izin ve lisansı için yeni şartlar eklemektedir.

²⁸ Bkz. [AGİT Basın Özgürlüğü Temsilcisi’nin 1 Mart 2017 tarihli basın bülteni](#), ve Avrupa Konseyi İnsan Hakları Komiseri’nin 15 Şubat 2017 tarihli [Ziyaret Memorandumu](#).

²⁹ Bkz. [Türkiye’de ifade özgürlüğü ve basın özgürlüğü Memorandumu \(Avrupa Konseyi İnsan Hakları Komiseri\)](#) from 15 February 2017

³⁰ Bkz. 10-11 March 2017 tarihli [Avrupa Hukuk Yoluyla Demokrasi Komisyonu \(Venedik Komisyonu\)’nun Olağanüstü Hal Yasaları Kapsamında Alınan Yakın Tarihli Tedbirler ve Basın Özgürlüğü hakkındaki Görüşü](#)

³¹ Türkiye Radyo Televizyon Kurumu (TRT) iki başlıca ulusal kamu televizyon kanalı olan *TRT1* ve *TRT Haber* kanallarında ve radyo istasyonu olan *Radyo 1*’de serbest propaganda yayını zamanı sağlayacaktır.

³² Televizyon kanalları: *TRT1*, *Show TV*, *Fox TV*, *CNN Türk* ve *A Haber*; gazeteler: *Hürriyet*, *Sabah*, *Sözcü*. İlave olarak iki gazetenin *Cumhuriyet* ve *Yeni Şafak* ve iki radyo istasyonunun *Radyo 1* ve *Radyo 7* niteliksel izlemesi.

YSK, çoğunlukla muhalefet partilerinden olmak üzere, İlçe Seçim Kurulları tarafından alınan güney doğudaki illerde güvenlik sebebiyle yapılan sandık yeri değişikliği kararlarına karşı yaklaşık 26 şikayet almıştır, bu şikayetler genellikle haklı bulunmuştur. Diğer şikayetler, kampanya faaliyetlerinin engellenmesi ve sınırlandırılması gibi kampanyaya ilişkin konulardadır.

Meclisin CHP'li üyeleri, iki kanun hükmünde kararnameye, olağanüstü halin gerekliliklerinin ötesine geçtikleri iddiasıyla itiraz etmişlerdir. Anayasa Mahkemesi başvuruları incelemeyi reddederek, referandumla ilgili konular da dahil, diğer olağan üstü hal kanun hükmünde kararnamelerine karşı itiraz olanaklarını da etkin bir biçimde sınırlandırmıştır.³³

XI. VATANDAŞ VE ULUSLARARASI GÖZLEMCİLER

Yasaya göre sadece seçimlere katılma yeterliliğine sahip siyasi partiler gözlemci atayabilir. Gözlem çabaları kapsama alanlarına göre farklılaşacaktır: HDP sınırlı gözlemde bulunacakken, AKP ve CHP geniş çaplı gözlem yapmayı amaçlamaktadır. Mevzuat, uluslararası gözleme veya parti bağlantısı olmayan vatandaşların gözlemine olanak tanımamaktadır. İki sivil toplum kuruluşu, akreditasyon için başvuruda bulunmuştur ve başvuruları reddedilmiştir.³⁴ Darbe girişiminin ardından, en azından üçü geçmiş seçimlerde gözlem çabalarını desteklemiş olan 1583 sivil toplum kuruluşu tasfiye edilmiştir.³⁵ Daha önceki seçimleri gözlemleyen sivil toplum kuruluşları, genel siyasi durum veya güvenlik sebebiyle ya gözlem çabalarından kaçınacak ya da bu çabalarını belirgin bir biçimde sınırlandıracaklardır.

XII. AGİT/DKİHB SRGH FAALİYETLERİ

AGİT/DKİHB SRGH, Ankara'daki çalışmalarına 17 Mart tarihinde başlamıştır. Heyet, Dış İşleri Bakanlığı ve diğer hükümet görevlileriyle, YSK ile, kamu kurumlarıyla, siyasi parti, medya, sivil toplum ve uluslararası toplum temsilcileriyle görüşmüştür. Heyet Başkanı aynı zamanda Diyarbakır'ı ziyaret ederek seçim kurullarıyla, parti temsilcileriyle, yerel yönetimlerle ve sivil toplum temsilcileriyle görüşmüştür. 24 uzun dönemli gözlemci, bölgesel düzeyde referandum sürecini izlemekte, kampanya faaliyetlerine katılmakta ve yerel yönetimlerle, seçim kurullarıyla, siyasi partilerin yerel örgütleriyle, sivil toplumla ve yerel medya ile toplantılar yapmaktadır. AGİT/DKİHB SRGH, referandum günü gözlemi için gözlemci heyetini görevlendirecek olan Avrupa Komisyonu Parlamenter Meclisi (AKPM) ile iş birliği yapmayı planlamaktadır.

*Bu raporun İngilizce nüshası tek resmi belgedir.
Resmi olmayan bir Türkçe tercümesi de mevcuttur.*

³³ Anayasa Mahkemesi olağanüstü hal kanun hükmünde kararnamelerinin bu şekilde yasal denetiminin anayasa ile yasaklandığı kararna varmıştır.

³⁴ İnsan Hakları Derneği ve Eşit Haklar için İzleme Derneği.

³⁵ 667 sayılı (1.125 kapatma), 677 sayılı (375 kapatma) ve 679 sayılı (83 kapatma) olağanüstü hal kanun hükmünde kararnameleri ile. Aralarında Akdeniz Göçmenleri Bilimsel Araştırma, Kültür ve Dayanışma Topluluğu, Göç Sorunlarını Bilimsel Araştırma ve Kültür Derneği ve Göç Edenler Sosyal Yardımlaşma ve Kültür Derneği de bulunmaktadır.