



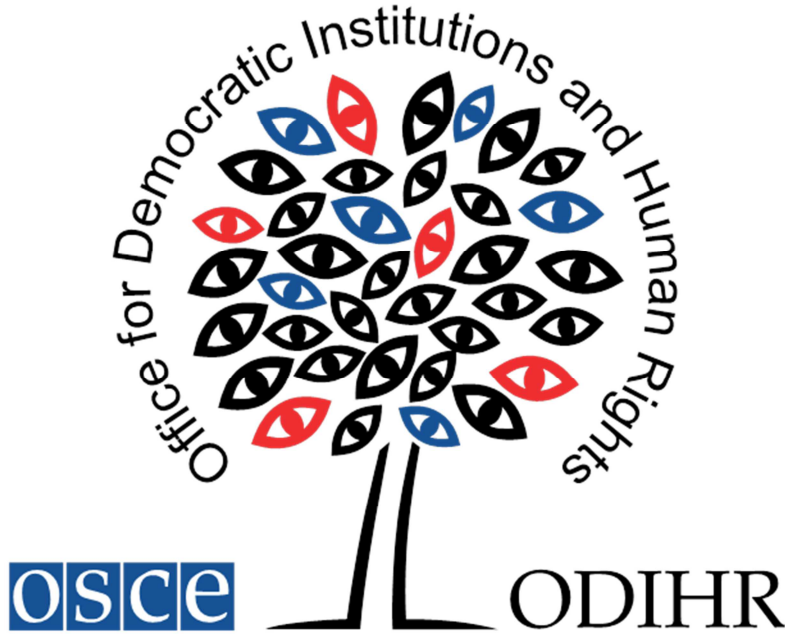
Demokratik Kurumlar ve İnsan Hakları Bürosu

TÜRKİYE CUMHURİYETİ

ANAYASA DEĞİŞİKLİĞİ REFERANDUMU

16 Nisan 2017

AGİT/DKİHB Sınırlı Referandum Gözlem Heyeti
Sonuç Raporu



Varşova
22 Haziran 2017

İÇİNDEKİLER

I.	YÖNETİCİ ÖZETİ	1
II.	GİRİŞ VE TEŞEKKÜRLER.....	3
III.	ARKA PLAN VE SİYASİ ORTAM	4
IV.	REFERANDUM SİSTEMİ VE YASAL ÇERÇEVE	5
V.	REFERANDUMUN İDARESİ	7
VI.	SEÇMEN KAYDI.....	9
VII.	PARTİ KAYDI VE REFERANDUMA KATILIM.....	10
VIII.	REFERANDUM KAMPANYASI.....	11
IX.	KAMPANYA FİNANSMANI	14
X.	MEDYA.....	15
	A. MEDYA ORTAMI	15
	B. YASAL ÇERÇEVE VE MEDYA YAYINLARI	16
	C. AĞIT/DKİHB SRGH MEDYA İZLEME	18
XI.	VATANDAŞ VE ULUSLARARASI GÖZLEMCİLER	18
XII.	ŞİKAYETLER VE İTİRAZLAR.....	19
XIII.	REFERANDUM GÜNÜ.....	21
	A. OYLAMA	21
	B. SAYIM, TASNİFLEME VE SONUÇLARIN DUYURULMASI.....	21
	C. REFERANDUM GÜNÜNDEN SONRAKİ ŞİKAYETLER VE İTİRAZLAR	22
XIV.	TAVSİYELER	23
	A. ÖNCELİKLİ TAVSİYELER.....	23
	B. DİĞER TAVSİYELER	24
EK I:	KESİN SONUÇLAR	27
EK II:	ULUSLARARASI REFERANDUM GÖZLEM HEYETİNDE YER ALAN GÖZLEMCİLERİN LİSTESİ.....	28

TÜRKİYE CUMHURİYETİ
ANAYASA DEĞİŞİKLİĞİ REFERANDUMU
16 Nisan 2017

AGİT/DKİHB Sınırlı Referandum Gözlem Heyeti Sonuç Raporu¹

I. YÖNETİCİ ÖZETİ

Türkiye Cumhuriyeti Devleti yetkililerince 16 Nisan 2017 anayasa değişikliği referandumunu izlemesi için davet edilen AGİT Demokratik Kurumlar ve İnsan Hakları Bürosu (AGİT/DKİHB), bu davet üzerine 17 Mart 2017 tarihinde bir Sınırlı Referandum Gözlem Heyeti (SRGH) görevlendirmiştir. Sınırlı Referandum Gözlem Heyeti, referandumun ulusal mevzuatın yanı sıra demokratik süreçlere dair AGİT taahhütleri, diğer uluslararası yükümlülükler ve standartlar ile uyumunu değerlendirmiştir. Referandum günü, AGİT/DKİHB'ye Avrupa Konseyi Parlamenterler Meclisinden gelen bir heyetin katılmasıyla birlikte Uluslararası Referandum Gözlem Heyeti (URGH) oluşturulmuştur. Uluslararası Referandum Gözlem Heyetine katılan her iki kurum da 2005 Uluslararası Seçim Gözlemi İlkeler Bildirgesini onaylamıştır.

Sınırlı Referandum Gözlem Heyetinin İlk Bulgular ve Sonuçlarla İlgili İlk Raporunda şu sonuca varılmıştır; “16 Nisan Anayasa Değişikliği Referandumu, eşit şartlara sahip olmayan bir ortamda gerçekleşmiş ve kampanyanın iki tarafı eşit olanaklara sahip olmamıştır. Reformun kilit unsurları konusunda seçmenlere tarafsız bilgi sağlanmamış ve sivil toplum örgütlerinin katılımı mümkün olamamıştır. Referandum gerçekten demokratik bir süreç için vazgeçilmez olan temel özgürlüklerin kısıtlandığı 16 Temmuz 2016 tarihinde gerçekleşen başarısız darbe girişimi sonrasında ilan edilen bir olağanüstü hal altında gerçekleşmiştir. Binlerce vatandaşın görevden alınması veya tutuklanması siyasi ortamı olumsuz şekilde etkilemiştir. Medyada tek bir tarafın baskın şekilde yer alması ve medyaya yönelik kısıtlamalar seçmenlerin çoğulcu fikirlere erişimini azaltmıştır. Referandum teknik açılarından iyi idare edilmiş ve referandum günü düzenli bir şekilde yürütülmüş, sayım süreçlerindeki son değişiklikler önemli bir emniyet tedbirini ortadan kaldırmış ve bu değişikliklere muhalefet tarafından itiraz edilmiştir.”

Yasal çerçeve, seçimlere odaklanmaktadır ve referandumlara özgü şartlar açısından sınırlı kalmaktadır. Yüksek Seçim Kurulu (YSK), süreci düzenleme ve gerçekten demokratik bir referandum düzenlemeye yetecek, tutarlı bir yasal çerçeve sunma yetkisini tam manasıyla kullanmamıştır. Anayasanın ve ilgili mevzuatın gereğinden fazla kısıtlandığı temel hak ve özgürlükler, olağanüstü hal dolayısıyla olağandışı yetkilerin kullanılması, özellikle de valilerin toplanma ve ifade özgürlüğünü sınırlandıran kararları ile daha da kısıtlanmıştır. Referandumla ilgili mevzuatta değişiklik yapan olağanüstü hal kapsamındaki kanun hükmündeki kararnameler olağanüstü halin gereklerinin ötesine geçmiştir ve bu kararnameler temyiz edilememektedir. YSK, aksi yöndeki anayasal hükme bağlı kalmaksızın, bu değişikliklerin derhal yürürlüğe girmesi yönünde karar vermiştir.

Anayasal değişikliklerin meclisten geçirilme şekli de oldukça eleştirilmiştir. Olağanüstü hal, temel özgürlükleri kısıtlamış ve güneydoğuda devam eden ve yüz binlerce insanın evlerinden kaçmasıyla sonuçlanan güvenlik operasyonları, referandum için gerekli şartların var olup olmadığına dair soru işaretleri doğurmuştur. Referandumlara dair uluslararası iyi uygulamalara aykırı şekilde, anayasanın 72 Maddesini etkileyen 18 maddelik değişiklik teklifi tek bir paket halinde oylanmıştır. Seçmenlere, değişikliklerin içerdiği farklı konuların her biri için ayrı ayrı tercihte bulunma fırsatı tanınmamıştır, seçmenlerden sadece evet ya da hayır seçeneklerinden birini seçmeleri istenmiştir. Devlet, seçmenlere

¹ Bu raporun İngilizce versiyonu tek resmi belgedir. Ayrıca resmi olmayan bir Türkçe çevirisi bulunmaktadır.

anayasa değişiklikleri ve bu değişikliklerin olası etkileri hakkında tarafsız veya eşit bilgi temin edilmesini sağlamamış, bu nedenle seçmenlerin bilinçli bir tercihte bulunma imkanları kısıtlanmıştır.

Referandum, dört kademeli seçim organları tarafından genel olarak iyi idare edilmiştir. Bununla beraber, seçim kurullarının çalışması şeffaflıktan yoksundur; kurul toplantıları kamuya ve gözlemcilere kapalı şekilde yapılmış ve sadece sınırlı sayıda karar yayınlanmıştır. Temmuz 2016'da gerçekleşen darbe girişiminden sonra hakimlik görevlerinden alınmaları nedeniyle üç YSK üyesinin ve 221 alt kademe seçim kurulu başkanının yerine başkaları atanmıştır. Sandık Kurullarında siyasi partiler dengeli bir şekilde temsil edilmemiş ve muhalefet partilerinin atadığı 170'den fazla sandık kurulu başkanının da reddedilmesi bu durumu olumsuz şekilde etkilemiştir.

2,9 milyondan fazlası yurt dışında olmak üzere, seçmen kütüklerine 58 milyondan fazla seçmen kaydedilmiştir. Seçmenler, seçmen listelerindeki bilgilerini doğrulayabilmiş ve değişiklik talebinde bulunabilmişlerdir. Ancak, güvenlik tehdidi altındaki illerdeki ikametgahlarını zorunlu olarak terk eden seçmenler, seçmen kütüklerine kayıt konusunda güçlüklerle karşılaşmışlardır ve AGİT/DKİHB SRGH'ye, bazı seçmenlerin oy kullanmadığı bilgisi verilmiştir. Referandum günü, altı ildeki güvenlik bölgelerinin yaklaşık 670,000 seçmenin katılımını etkilemiş olması muhtemeldir.

Referandumlara dair iyi uygulamaların tersine, kanunlar referanduma tam anlamıyla katılımı sadece katılma yeterliliği olan siyasi partilerle sınırlandırmakta ve diğer paydaşların katılımını düzenlememektedir. Ayrıca, YSK, sivil toplum örgütlerinin ve meslek kuruluşlarının kampanya faaliyeti yürütmesine müsaade edilmemesi yönünde karar almıştır. Kayıtlı 92 partiden on tanesi kampanya faaliyeti yürütmek, gözlemci görevlendirmek ve referandum süreciyle ilişkili diğer hakları kullanmak için gereken yasal şartları karşılamıştır. İki parti, katılma yeterliliğine sahip olmadıklarına ilişkin karara itiraz etmişler, ancak bu itirazlar reddedilmiştir ve bir sivil toplum girişiminin de bir parti olarak kaydedilmesi mümkün olmamıştır.

Kampanya çerçevesi kısıtlayıcı kalmış ve çok sayıda yerel yetkilinin yanı sıra Cumhurbaşkanının ve bazı önde gelen devlet yetkililerinin "Evet" kampanyasına aktif bir şekilde katılması neticesinde kampanya dengesizleşmiştir. Bu durum, AGİT 1990 Kopenhag Belgesinin 5.4. paragrafının aksine Devlet ve parti arasındaki çizginin bulanıklaşmasına neden olmuş ve kamu yetkililerinin, referandumlarda bir tarafa yönelik aşırı kampanya yapmaktan kaçınmasını öngören uluslararası iyi uygulama ile tutarsızlık arz etmiştir. Ayrıca, kamu yetkililerinin kampanyada kamu kaynaklarını kötüye kullanması ulusal mevzuatın yanı sıra AGİT 1990 Kopenhag Belgesinin 7.6. paragrafı doğrultusunda eşit fırsat tanıma taahhüdüne aykırı düşmüştür.

AGİT/DKİHB SRGH, bazı partilerin ve sivil toplum örgütlerinin 'Hayır' kampanyasını destekleme çabalarının da engellendiğini gözlemlemiştir. Bazı üst düzey yetkililerin 'Hayır' destekçilerini terörist sempatanları ile bir tutması neticesinde kampanya dili lekelenmiştir. 'Hayır' destekçileri bir çok defa kampanya faaliyetlerinin yasaklanması, polis müdahaleleri ve düzenledikleri etkinliklerde şiddet içeren saldırılarla karşı karşıya kalmıştır. Bu ihlaller, AGİT 1990 Kopenhag Belgesinin 7.6. paragrafı doğrultusunda kampanya faaliyetlerinin adil ve özgür bir ortamda yürütülmesini sağlama taahhüdüne, kampanya ortamında özgürlük ve eşitlikle ilgili Avrupa Konseyi standartlarına ve diğer uluslararası yükümlülüklerle aykırıdır.

Referandumun yasal çerçevesi, 1990 AGİT Kopenhag Belgesinin 7.8. paragrafı, Avrupa Konseyi standartları ve diğer uluslararası yükümlülüklerin aksine, katılma yeterliliğine sahip siyasi partilerin kamu basın-yayın kuruluşlarına eşit bir şekilde erişimini güvence altına almamakta veya tarafsız yayıncılığı temin etmemektedir. Kanunlar, iktidar partisine ve Cumhurbaşkanına serbest yayın süresinin tahsisi bakımından öncelik tanımakta ve YSK'nın taraflı yayıncılık karşısında yaptırım uygulama yetkisi kaldırılmıştır. Olağanüstü hal ifade özgürlüğünü daha da kısıtlamış; hiç örneğine

rastlanmamış kadar çok sayıda gazetecinin tutuklanması ve birtakım basın-yayın kuruluşlarının kapatılması geniş çaplı oto-sansüre neden olmuştur. AGİT/DKİHB medya izleme sonuçları, medya yayınlarına 'Evet' kampanyasının hakim olduğunu göstermiştir.

Yasal çerçeve, seçim kurulu kararları karşısında etkin bir yol gösterememektedir. YSK, 50'ye yakın itirazı zamanında değerlendirmiş olmasına karşın, toplantılarını dışarıya kapalı yapmış ve aldığı kararları yayınlamamıştır. YSK tarafından kampanya yapma hakkına dair şikayetlere ilişkin alınan bazı kararlarda sağlıklı bir yasal yol temin edilmemiş, bu durum da uyuşmazlık halli sürecinin taraflı olduğuna ilişkin endişelere sebebiyet vermiştir. YSK kararları, AGİT 1990 Kopenhag Belgesinin 5.10. paragrafına aykırı bir şekilde, yargı denetimine tabi değildir. Referandum sürecinde hakim ve savcılar görevden alınmasına ve açığa alınmasına devam edilmesi, yargının bağımsızlığını etkilemiştir.

Mevzuat, AGİT 1990 Kopenhag Belgesinin 8. Paragrafına, daha önce verilen tavsiyelere ve uluslararası iyi uygulamalara aykırı şekilde uluslararası gözlemciler ve partili olmayan vatandaşlar tarafından gözlem yapılmasına imkan tanımamaktadır. Siyasi partiler, süreci gözlemlemek için farklı düzeyde çaba göstermiş ve sivil toplum örgütleri tepki almaktan korkarak gözlem çalışmalarına verdikleri desteği belirgin ölçüde sınırlı tutmuştur. Darbe girişiminden sonra, daha önce gözlem çalışmalarını desteklemiş olanlar da dahil toplam 1583 sivil toplum örgütü kapatılmıştır.

Referandum günü, AGİT/DKİHB SRGH tarafından ziyaret edilen sınırlı sayıdaki oy kullanma yeri düzenli ve verimli bir şekilde işlemiştir. Bazı AGİT DKİHB SRGH gözlemcileri, gözlem yapmakta zorlanmış; oy verme ve sandıkların açılması sırasında erişimleri sınırlandırılmış veya engellenmiştir. Oy kullanma yerlerinin içinde ve dışında yaygın olarak polis bulunduğu ve bazı durumlarda polisin, seçmenlerin oy kullanma yerine girmesine izin vermeden önce kimliklerini kontrol ettiği bildirilmiştir. YSK, o günün geç saatlerinde, mevzuata aykırı bir şekilde pusulalarının geçerliliğine ilişkin kriterleri manidar ölçüde değiştiren talimatlar yayınlamak üzere önemli bir güvenceyi zayıflatmıştır.

Referandum gününden sonra, çok sayıda bireysel başvuru da dahil olmak üzere YSK'nın oy pusulalarının geçerliliğine hakkındaki kararına itirazlar ve sonuçların iptaline yönelik talepler YSK'ya sunulmuştur ve tüm bu sayılanlar reddedilmiştir. İki muhalefet partisi Anayasa Mahkemesine ve en yüksek idari mahkemeye ihtiyati tedbir başvurusu yapmış ancak sonuç alamamıştır. YSK üyelerinin görevlerini kötüye kullandığına dair suç duyurularında da bulunulmuştur. Muhalefet partileri konuyu Avrupa İnsan Hakları Mahkemesine götürme niyetlerini de ifade etmişlerdir.

II. GİRİŞ VE TEŞEKKÜRLER

AGİT Demokratik Kurumlar ve İnsan Hakları Bürosu, Türkiye Cumhuriyeti Devleti yetkililerinin daveti üzerine ve kendisine verilen görev çerçevesinde 16 Nisan 2017 anayasa değişikliği referandumunu gözlemlemek üzere 17 Mart tarihinde Sınırlı Referandum Gözlem Heyeti (SRGH) görevlendirmiştir. Ankara'da bulunan 11 uzman ve ülkenin farklı yerlerinde görevlendirilen 24 uzun dönem gözlemciden oluşan AGİT/DKİHB SRGH'ye Tana de Zulueta başkanlık etmiştir. Heyet üyeleri AGİT'e üye 17 devletten seçilmiştir.

AGİT/DKİHB Sınırlı Referandum Gözlem Heyeti, seçim sürecinin, ulusal mevzuatın yanı sıra demokratik sürece ilişkin ulusal mevzuat, AGİT taahhütleri, diğer uluslararası yükümlülükler ve standartlar ile uyumunu değerlendirmiştir. AGİT/DKİHB'nin Sınırlı Seçim Gözlem Heyetleri için uyguladığı standart yöntem doğrultusunda, heyet kısa dönem gözlemcilere yer vermemiş ve seçim günü işlemlerini içeren kapsamlı veya sistematik bir gözlem yapmamıştır. Bununla beraber, heyet üyeleri sınırlı sayıda oy verme yerini ziyaret etmiş ve bazı ilçelerde sonuçların tutanağa geçirilmesini izlemiştir. Bu sonuç raporu, 17

Nisan tarihinde yapılan basın toplantısında açıklanan Ön Bulgular ve Sonuçlar ile ilgili Rapor doğrultusunda hazırlanmıştır²

AGİT/DKİHB Sınırlı Referandum Gözlem Heyeti, referandum gününü, Avrupa Konseyi Parlamenterler Meclisini temsil eden, Cezar Florin Preda başkanlığındaki bir heyet ile birlikte izlemiştir. AGİT/DKİHB/SRGH 22 Nisan gününe kadar Türkiye’de kalmış ve referandum sonrası gelişmeleri izlemiştir.

III. ARKA PLAN VE SİYASİ ORTAM

Referandum öncesinde, 1982 Anayasasına göre, Türkiye, yürütme yetkisinin, Başbakan tarafından yönetilen Bakanlar Kuruluna verildiği parlamenter bir cumhuriyetti. Yasama yetkisi ise, 550 sandalyelik Türkiye Büyük Millet Meclisi (meclis) tarafından kullanılmaktadır ve Kasım 2015 seçimlerinden bu yana, mecliste dört siyasi parti bulunmaktadır.³ Cumhurbaşkanı, devletin başıdır ve referandum öncesinde anayasaya göre sınırlı yetkilere sahipti.

Anayasal reform on yıldan uzun bir süredir ülkenin siyasi gündemini etkilemiştir.⁴ 2012 ve 2015 yılları arasında çok partili bir anlaşmaya varılamaması üzerine, AKP, MHP’nin desteği ile Aralık 2016’da anayasayı değiştirmek amacıyla mecliste bir süreç başlatmıştır.⁵ 21 Ocak günü, meclis, reform paketinin referanduma götürülmesini oylamış ve 11 Ocak günü Yüksek Seçim Kurulu (YSK) referandum için 16 Nisan tarihini belirlemiştir.⁶ CHP, kamuoyuna, oyların gizliliğinin ihlal edilmesinden dolayı meclisteki oylamanın usulsüz yapıldığına dair endişelerinin bulunduğunu açıklamıştır. Önerilen değişikliklerin mecliste aceleyle görüşülmesi, HDP’li milletvekillerinin neredeyse dörtte birinin hapiste olması nedeniyle meclisteki müzakerelerin sınırlı kaldığı ve yeterince şeffaf olmadığının ileri sürülmesi ve erken dönemde kamuoyuna başvurulmamış olması anayasal reform sürecine duyulan güveni olumsuz etkilemiştir.⁷

Anayasal reform paketinde, başka konuların yanı sıra parlamenter sisteme değişiklikler getiren, başbakanlık makamını fesheden ve meclisin önemli gözetim fonksiyonlarının bazılarını yürütücü başkanlığa devreden, meclisteki sandalye sayısını 600’e çıkaran ve Cumhurbaşkanı yargıdaki bazı yüksek makamlara atama yetkisi veren 18 değişiklik bulunuyordu. Avrupa Hukuk Yoluyla Demokrasi Komisyonu (Venedik Komisyonu), önerilen değişikliklerin, güçler ayrılığının ve yargının bağımsızlığının güvence altına alınmadığı bir sistemle sonuçlanacağını, ve “otoriter bir başkanlık rejimine dönüşmemesi için gerekli olan denge ve denetleme mekanizmalarından mahrum olduğunu” belirtmiştir.⁸

² Geçmişte [Türkiye hakkında hazırlanmış tüm AGİT/DKİHB raporlarına](#) bakınız

³ Kasım 2015 seçimlerinde TBMM’ye dört parti girmiştir: 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).

⁴ Anayasa değişikliğine ilişkin son referandumlar 2007 ve 2010 tarihlerinde gerçekleştirilmiştir.

⁵ 24 Ekim 2016 tarihinde, mecliste bulunan 40 MHP milletvekilinden 5’i anayasa değişikliğine ilişkin teklifleri kabul etmediklerini açıklamışlardır. Bir kaç MHP milletvekili partiden ihraç edilmiştir.

⁶ CHP ve HDP’nin anayasa değişikliği teklifinin Anayasa’ya aykırı olduğuna ilişkin 20 Aralık tarihinde TBMM Anayasa Komisyonuna verdikleri önerge bir gün sonra reddedilmiştir.

⁷ Eş başkanları da dahil olmak üzere on üç HDP milletvekili referandum öncesi kampanya faaliyetleri sırasında göz altına alınmıştır, 19 Nisan tarihinde de bir tutuklama yapılmıştır. 4 Kasım 2016 tarihinden bu yana 18 kişi daha tutuklanmış ve kısa bir süre sonra da serbest bırakılmıştır. Bu göz altıları protesto eden HDP milletvekilleri, anayasa değişikliklerinin referanduma götürülmesi için mecliste yapılan oylamayı boykot etmişlerdir

⁸ Venedik Komisyonunun [Anayasa Değişikliklerine Dair Görüş Raporu](#) 10-11 Mart 2017 tarihinde kabul edilmiştir.. Venedik Komisyonunun [Referandumlara Dair İyi Uygulama Kurallarına](#) göre, referanduma sunulan metinler uluslararası hukuka veya Avrupa Konseyinin yasal ilkelerine (demokrasi, insan hakları ve hukukun üstünlüğü)

Anayasa değişikliklerini hazırlama ve kabul etme süreci, meclis usullerine tamamen uygun olmalı ve kapsayıcı ve şeffaf bir sürece dayanmalıdır. Önerilen değişiklikler, Türkiye'nin demokrasi, insan hakları ve hukukun üstünlüğü konularındaki uluslararası taahhütleri ile tamamen uyumlu olmalıdır.

15 Temmuz 2016 tarihinde gerçekleşen başarısız darbe girişimi sonrasında en azından 241 kişi hayatını kaybetmiş ve 2.194 kişi de yaralanmıştır.⁹ Hükümet, darbe girişimine ve terör saldırıları dalgasına yanıt olarak 21 Temmuz günü olağanüstü hal ilan etmiş ve bu olağanüstü hal 90 günlük aralarla üç defa uzatılmıştır.¹⁰ Bunu, olağanüstü hal kanun hükmündeki kararnamelemleri ile 100.000'den fazla kişinin tutuklanması ve kovuşturulması, 40.000 kişinin tutukluluk halinin devamı ve 150.000'den fazla memurun görevden çıkarılması izlemiştir.¹¹ Temel özgürlükleri kısıtlayan olağanüstü hal ve Güneydoğu'da devam eden güvenlik durumu nedeniyle yüzbinlerce kişi evlerini terk etmiş, bu durum da demokratik bir referandum düzenlemek için gerekli koşulların bulunup bulunmadığına dair soru işaretleri doğurmuştur.¹²

IV. REFERANDUM SİSTEMİ VE YASAL ÇERÇEVE

Anayasada değişiklik yapılabilmesi için yapılacak değişikliklerin, meclisin üçte iki oranında çoğunluk oyu ya da Cumhurbaşkanı ile birlikte meclisin beşte üç çoğunluk oyu ile referanduma sunulması gereklidir. Değişiklikler lehine verilen oyların basit çoğunluğu ile sonuçlanan bir referandum sonucunda anayasa değişikliği gerçekleşir.¹³ Anayasa değişikliklerine dair yasa tasarısında önerildiği üzere, anayasanın 72 maddesini etkileyen 18 değişiklik önerisi tek bir paket halinde oylanmıştır. Bu durum, seçmenlere, uluslararası iyi uygulamalara aykırı bir şekilde değişikliklerde yer alan her bir farklı konu hakkında tercihte bulunma fırsatı tanımamıştır.¹⁴ Oy pusulalarında herhangi bir soru sorulmamış, seçmenlerden basitçe evet veya hayır seçeneklerinden birini seçmeleri istenilmiştir.

Bir seçmenin iradesini ifade etmesini daha da kolaylaştırmak için, anayasada yapılması önerilen ve birbirleriyle doğrudan bağlantılı olmayan değişiklikler, birbirinden ayrı şekilde yanıtlanabilen ayrı sorular halinde sorulabilir.

aykırı olmamalıdır. Ayrıca, “kanunlara aykırı referandumlar düzenlenmesini engellemek için” referanduma sunulan metinler usul ve esas açısından geçerli olmalıdır.

⁹ [9 Kasım 2016 tarihinde yayınlanan Avrupa Komisyonu 2016 Türkiye Raporu.](#)

¹⁰ Meclis, Milli Güvenlik Kurulunun tavsiyesi doğrultusunda 18 Nisan günü olağanüstü halin uzatılmasına karar vermiş ve bu karar 19 Nisan günü yürürlüğe girmiştir.

¹¹ [Avrupa Konseyi Parlamenterler Meclisinin, Üye Devletlerin Yükümlülüklerinin ve Taahhütlerinin Yerine Getirilmesine Dair Komisyonu](#) alınan tedbirlerin yargıyı, polisi, askeriyeyi, devlet memurlarını, yerel yönetimleri, akademisyenleri, medyayı ve iş dünyasını etkilediğini, 1000'den fazla kurumun ve özel şirketin kapatıldığını ve bunların varlıklarına el konulduğunu ya da bu varlıkların kamu kurumlarına aktarıldığını açıklamıştır. [Hükümete göre](#), 300'den fazla kurum yeniden açılmış ve 35.000'den fazla kamu çalışanı göreve iade edilmiştir

¹² Venedik Komisyonu, Anayasa değişiklikleri hakkındaki görüş raporunda “devam eden olağanüstü halin, anayasa değişikliği referandumu için demokratik bir ortam temin etmediğini” ifade etmiştir. Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Komitesinin (UNHCR) 1996 Medeni ve Siyasal Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşmesine (ICCPR) dair [25 sayılı Genel Görüşünün](#) 12. paragrafına göre “İfade, toplanma ve örgütlenme özgürlüğü oy verme hakkının etkin bir biçimde uygulanması için temel koşullardır ve tamamen korunması gerekmektedir”. [Referandumlara Dair İyi Uygulama Kurallarına](#) göre “Başta ifade ve basın özgürlüğü, ülke içinde seyahat özgürlüğü, toplantı özgürlüğü ve siyasi parti kurma özgürlüğü dahil siyasi amaçlı örgütlenme özgürlüğü olmak üzere insan haklarına saygı gösterilmeksizin demokratik referandumların düzenlenmesi mümkün değildir.”

¹³ Mevzuata göre oy kullanmak zorunludur ve kabul edilebilir bir mazereti olmadan oy kullanmayanlara az miktarda bir para cezası verilmektedir; ancak bu hüküm bir kaç yıldır uygulanmamaktadır.

¹⁴ Kamu Denetçisine, birden fazla teklife farklı oy verme imkanı verilmemesinin ifade özgürlüğünü ihlal ettiğini iddiasıyla bireysel bir başvuru yapılmıştır. [Referandumlara Dair İyi Uygulama Kurallarına](#) göre: “Seçmenlerden aralarında kendiliğinden bir bağ bulunmayan birden fazla soru hakkında aynı anda oy kullanmaları istenmemelidir, zira bu sorulardan birine cevabı evet iken, diğerine hayır olabilir. Eğer bir metinde yapılacak değişiklik birbirinden ayrı birden fazla meseleyi ilgilendiriyorsa halka birden fazla soru sorulmalıdır.”

Referanumlara ilişkin yasal çerçeveyi ağırlıklı olarak 1982 Anayasası, 1961 Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkında Kanun (Temel Hükümler Kanunu), 1987 Anayasa Değişikliklerinin Halkoyuna Sunulması hakkında Kanun (Referandum Kanunu) ve 1983 Siyasi Partiler Kanunu oluşturmaktadır. Yasal çerçeve, gerçekten demokratik bir referandum düzenlenmesi için yeterli değildir. Seçimlere odaklanmaktadır ve referanumlara özgü şartlar bakımından sınırlı kalmaktadır. Örneğin, mevzuatta referandum sorusunun (sorularının) nasıl oluşturulacağına dair bir süreç yer almamakta, devlete seçmenlere referandum meseleleri hakkında tarafsız veya dengeli bilgi verme yükümlülüğü getirmemekte, destekçilere ve muhaliflere verilecek haklar ve eşit fırsatlar yer almamakta, referandum kampanyalarının düzenleneceği eşit şartlar yeterince güvence altına alınmamaktadır ve sayım süreci de tam manasıyla düzenlenmemiştir. Üstelik, AGİT/DKİHB tarafından oy verme hakkı, kampanyaların finansmanı, seçim idaresinin kararlarının yargı denetimine tabi olmaması ve gözlemcilerin haklarıyla ilgili yasal çerçeve hakkında daha önce verilmiş tavsiyeler konusunda bir şey yapılmamıştır.

YSK, konuyla ilgili netlik sağlamak için aldığı kararlar ve çıkardığı yönetmelikler ile yasal çerçeveyi kendi inisiyatifiyle destekleme yetkisini tamamen kullanmamıştır. Ayrıca, YSK, paydaşlar tarafından resmen talep edildiğinde kampanya kurallarını ve seçim yerlerinin taşınması konusunda yorumlamayı reddetmiştir.¹⁵ Üstelik bazı durumlarda YSK kararları mevzuata ters düşmüştür.¹⁶

Gerçekten demokratik referandumlar düzenlenmesine imkan tanıyacak bir yasal çerçeve oluşturmak için yetkililerin anayasada ve ilgili mevzuatta değişiklik yapmayı düşünmesi gerekir. Mevzuatta yapılacak değişiklikler, referandum sürecine tüm paydaşların tam manasıyla katılımına ve destekçilere ve muhaliflere eşit fırsatlar ve koşullar tanınmasına dair güvenceler içermelidir. Ayrıca, çerçevenin daha net çizilmesi için, YSK düzenleme yetkisini mevzuatla tutarlı bir şekilde tam olarak kullanabilir.

Olağanüstü halin ilan edilmesi ve olağanüstü hal çerçevesinde alınan tedbirler, referandumun yasal çerçevesini olumsuz etkilemiştir. Seçim kanunlarında kalıcı değişiklik yapan iki olağanüstü hal kanun hükmünde kararnamesinin kabul edilmesi, olağanüstü halin gereklerinin ötesine geçmiştir: 9 Şubat günü kabul edilen 687 sayılı Kanun Hükmünde Kararname YSK'nın medyaya yaptırım uygulama yetkisini kaldırmış, 6 Ocak günü kabul edilen 680 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ise ülke dışındaki seçmenlerin kayıt sistemini etkileyen bir hükmü değiştirmiştir. CHP'li meclis üyeleri tarafından yapılan başvurular karşısında Anayasa Mahkemesi, daha önceki kararları ile çelişir şekilde olağanüstü hal kanun hükmündeki kararnamelerine ilişkin başvurular üzerinde yargılama yetkisine sahip olmadığına karar vermiştir ve referandumla ilgili kararnamelere itiraz edilmesini etkin bir şekilde engellemiştir.¹⁷ Ayrıca, meclis, kararnameleri referandum öncesinde veya 30 günlük kanuni süresi içinde değerlendirmemiş, bu da kararnamelerin yasal statüsünü belirsizleştirmiş ve itiraz şansını daha da azaltmıştır.

YSK, seçim mevzuatına yapılan değişikliklerin kabulünden sonra bir yıl boyunca yürürlüğe girmemesine dair anayasa hükmünü dikkate almaksızın ve uluslararası iyi uygulamalara aykırı şekilde, mevzuatta yapılan değişikliklerin referandumla ilgili hemen yürürlüğe girmesine karar

¹⁵ YSK, paydaşlardan (özel şirketler, devlet yetkilileri, meslek kuruluşları ve ilçe seçim kurulları), katılma yeterliliğine sahip olmayan siyasi partilerin ve sivil toplum örgütlerinin kampanya kurallarının açıklanmasını talep eden yedi başvuru almıştır. Birden fazla ilçe seçim kurulu, YSK'dan oy kullanma yerlerinin değiştirme yetkisine ilişkin açıklama talebinde bulunmuştur.

¹⁶ Örneğin mühürsüz oy pusulalarının sayılmasına ve referandumun düzenlenmesinden bir yıl önce mevzuatta yapılan değişikliklerin hemen yürürlüğe girmesine dair kararlar.

¹⁷ Olağanüstü halin gerekliliklerinin ötesine geçtiği iddiasıyla iki kanun hükmündeki kararnameye daha itiraz edilmiştir. Mahkeme, önceki kararlarında, Anayasanın olağanüstü hal kararnamelerinin esas bakımından denetimini yasaklasa da kararnamelerin gerçekten de olağanüstü hal kararnamesi olup olmadığını belirleme, eğer olağanüstü hal kararnamesi değilse de esas bakımından denetleme salahiyetine sahip olduğuna hükmetmiştir.

vermiştir.¹⁸ Kabul edilen anayasa değişikliklerine göre bu hükmün geçerliliği bir sonraki meclis ve cumhurbaşkanlığı seçimine kadar askıya alınmıştır.

Yetkililer referandumlara ve seçimlere ilişkin yasal çerçeveyi değiştirmek için olağanüstü hal kanun hükmünde kararnamelerini kullanmaktan kaçınılmalıdırlar ve Anayasa Mahkemesi de kararnamelerin olağanüstü halin gerekliliklerinin ötesine geçip geçmediğini değerlendirmek için yargı yetkisini kullanmalıdır. Uluslararası iyi uygulamalara paralel olarak, mevzuattaki değişikliklerin kabul edilmesinden sonra bir yıl süre ile yürürlüğe girmemesi tedbirine de uyulmalıdır.

Türkiye, başlıca uluslararası ve bölgesel insan hakları belgelerine taraftır ve Anayasa bu taahhütlerin yurtiçi mevzuatın önüne geçmesini temin etmektedir. Bununla beraber oy hakkı, ifade, toplanma ve örgütlenme özgürlükleri dahil olmak üzere temel haklar ve özgürlükler Anayasa ve ilgili mevzuatla gereğinden fazla kısıtlanmaktadır.¹⁹ Referandum sürecinde olağanüstü halin devam etmesi bu özgürlükleri daha da kısıtlamıştır. Buna, valilerin, olağanüstü hak kapsamında kendilerine tanınan yetkileri kampanya faaliyetleri sırasında seyahat, toplanma, örgütlenme ve ifade özgürlüklerini kısıtlamak için kullanması da dahildir. (Bkz. *Referandum Kampanyası Bölümü*)

Anayasa ve mevzuat çerçevesi gözden geçirilmeli, temel hak ve özgürlüklere kapsamlı güvenceler getirecek şekilde değiştirilmeli ve sadece istisnai nitelikte ve meşru amaç ve gereklilikle orantılı kısıtlamalara müsaade edilmelidir. Olağanüstü hal mevzuatı, hak ve özgürlüklerin sadece olağanüstü halin zorunlu kıldığı durumlarda sınırlandırılmasını temin etmelidir.

V. REFERANDUMUN İDARESİ

Referandum, YSK, 81 İl Seçim Kurulu, 1.080 İlçe Seçim Kurulu ve yaklaşık 175.000 Sandık Kurulundan oluşan dört kademeli seçim organları tarafından genel olarak iyi idare edilmiştir. Tüm yasal süreler uyuşmuştur.²⁰ YSK'nın, nasıl ve nerede oy vereceklerini açıklayan seçmen bilgilendirme materyallerini hazırlamış olması olumlu bir özelliktir.

YSK, Yargıtay ve Danıştay hakimleri tarafından bu hakimler arasından seçilen 11 üyeden oluşan daimi bir organdır. Mecliste sandalyesi bulunan dört parti de, YSK'nın oy hakkı bulunmayan üyelerini atama hakkını kullanmıştır. Basılacak oy pusulalarının sayısına ilişkin karar da dahil olmak üzere YSK tarafından alınan 228 kararın 190 tanesi yayınlanmamıştır.²¹ Daha önce verilen tavsiyelere karşın, YSK'nın ve daha alt kademede yer alan kurulların toplantıları sadece oy hakkı bulunmayan parti üyelerine açıktır; bu toplantıların gözlemcilerle veya medyaya açık yapılmaması şeffaflığı sınırlandırmıştır.²²

¹⁸ [Referandumlara Dair İyi Uygulama Kurallarına](#) göre referandum mevzuatında yapılan değişiklikler, kabul tarihinden sonraki yıl içinde uygulanmamalıdır. İki muhalefet partisi ve bir vatandaş, yapılan değişikliklerin uygulanamayacağını, zira kararnamenin esasının olağanüstü halin gerekliliklerinin ötesine geçtiği ya da anayasanın derhal yürürlüğe girmeye izin vermediği gerekçeleriyle YSK'ya itirazda bulunmuşlar ancak itirazları kabul edilmemiştir. İki YSK üyesi, YSK'nın medyaya karşı yaptırım uygulama yetkisini kaldırma kararına çıkmış, anayasaya göre bu yetkinin 2018'e kadar devam etmesi gerektiğini ileri sürmüştür.

¹⁹ Ayrıca, anayasada azınlıklar için haklar tesis edilmemiştir.

²⁰ Ceza ve tutukevlerinde yaklaşık 389, yurtdışında 3.210, gümrük kapılarında ise 4.178 sandık kurulmuştur.

²¹ Referandum için toplam 12,7 milyon oy pusulası basılmıştır. Kullanılan diğer 64,7 milyon oy pusulası ise 2014'teki Cumhurbaşkanlığı seçimlerinin ikinci turu için basılan oy pusulalarıdır. 2014 Cumhurbaşkanlığı seçimlerinde iki tur arasında kısa bir süre olduğundan, YSK, ikinci tura yalnızca bir adayın katılacak olması ihtimaline karşı evet/hayır seçeneği olan oy pusulaları bastırmıştır, ancak iki aday katılınca oy pusulaları kullanılmadan kalmıştır.

²² AGİT/DKİHB Sınırlı Referandum Gözlem Heyeti, Üsküdar'daki İlçe Seçim Kurulunun ve bir de Ankara'da, ülke dışındaki bir seçim kurulunun toplantısında gözlem yapmak üzere davet edilmiştir.

Kamuoyunun referandum idaresine duyduğu güveni arttırmak için Yüksek Seçim Kurulunun şikayetler ve itirazlar hakkındaki kararları dahil tüm kararlarının hemen yayınlanması, kurul toplantılarının gözlemciler ve medyaya açık yapılması ve toplantı gündemlerinin önceden yayınlanması dahil olmak üzere şeffaflığı artırıcı tedbirler almayı düşünmelidir.

Üç üyeden oluşan İl Seçim Kurullarına o ildeki en kıdemli hakim başkanlık yapmaktadır. Bir hakimin başkanlık yaptığı ilçe seçim kurullarında ise iki devlet memuru ve dört siyasi parti temsilcisi yer almaktadır. Sandık kurulları ise her bir seçin süreci için kurulmakta ve bir başkan ve altı üyeden oluşmaktadır; bu kurullarda iki devlet memurunun yanı sıra siyasi partilerden beş temsilci bulunmaktadır. Mevzuat, idarede eşit cinsiyet temsilini sağlamamaktadır; alt kademedeki seçim kurullarının yüzde yirmisine kadınlar başkanlık yaparken (ilçe seviyesinde bu oran %41'dir), YSK'nın sadece bir kadın üyesi vardır.

Son genel seçimlerden bu yana sekiz YSK üyesi değiştirilmiş, tümü yeni atanan hakimler tarafından o hakimler arasında seçilmiş; beş hakim görev süresi dolduğu için değiştirilirken, üç hakim ise göz altına alındığı için yerine yenileri seçilmiştir. Binlerce hakimin görevden uzaklaştırılmasını içeren bir dizi olağanüstü hal kanun hükmünde kararname sonucunda referandum idaresinin tüm kademesinde çok sayıda değişiklik olmuştur: 9 İl Seçim Kurulunun başkanı görevden alınmış, ikisi daha gözü altına alınmıştır.

Mevzuat, uluslararası iyi uygulamaların tavsiye ettiği şekilde, önerilen anayasa değişikliklerinin destekleyicileri ve aleyhtarlarının referandum idaresinde dengeli temsiline fırsat tanımamaktadır.²³ Yine de, siyasi partilerce aday gösterilen sandık kurulu üyelerinin yüzde 52'si "Evet" kampanyasını yüzde 48'i de "Hayır" kampanyasını destekleyen siyasi partilerce aday gösterilmiştir. YSK, sandık kurulu başkanları arasında partilerin nasıl temsil edildiğinde dair talep edilen bilgiyi temin etmemiştir.

Referandum idaresinde, teklif edilen değişiklikleri destekleyenlerin ve bu değişikliklere karşı olanların dengeli bir şekilde temsil edilmesini sağlayan ve siyasi partiden olmayan paydaşların da aday göstermesine imkan tanıyan bir sistemin oluşturulması düşünülebilir.

Temel Hükümler Kanununa göre, sandık kurulu başkanları "iyi ün sahibi ve okur yazar kişiler" arasından atanır. YSK ilk kez İlçe Seçim Kurullarına, sandık kurulu adayları için "iyi ün sahibi" olma şartının uygulanmasına dair talimat verilmesi yönünde bir karar almıştır. Bir kaç ilçe seçim kurulunun talebi üzerine YSK "iyi ün sahibi" olma şartının uygulandığını ve ilçe seçim kurullarının sandık kurulu adaylarının eski sabıkası olup olmadığını veya devam eden bir soruşturmaya konu olup olmadığını araştırabileceklerini teyit etmiştir. HDP tarafından aday gösterilen en azından 170 sandık kurulu başkanı, "kötü üne" sahip oldukları iddiasıyla hariç tutulmuştur.²⁴ Mevzuata göre sandık kurulu üyeliğinin 29 Mart tarihine kadar belirlenmiş olması beklense de AGİT/DKİHB SRGH'ne bu tarihten sonra göz altına almış ve görevden uzaklaştırılmış referandum yetkililerine farklı örnekler verilmiştir.²⁵

²³ [Referandımlara Dair İyi Uygulama Kurallarına](#) göre; "referandımlar mutlaka parti saflarına dayalı bir ayırım getirmez, aksine başka siyasi aktörleri de içerebilir, bu nedenle, seçim kurullarına üyelik bakımından partilerin dengeli temsili ile halk oylamasına sunulan teklifi destekleyenler ile bu teklife karşı olanların dengeli temsili arasında bir seçenek sunulmalıdır."

²⁴ Olumlu bir şekilde, YSK, Van ve Edirne'de HDP tarafından önerilen sandık kurulu üyelerinin toplu olarak reddine dair iki İlçe Seçim Kurulu Kararını iptal etmiştir.

²⁵ Konak'ta bir sandık kurulu başkanı 12 Nisan günü terörle ilişkili olduğu iddiasıyla gözü altına alınmıştır. 13 Nisan günü, Güneydoğu'daki bir kaç ilde HDP'yi temsil eden üç İlçe Seçim Kurulu üyesi ve 11 sandık kurulu üyesi aynı gerekçe ile göz altına alınmıştır.

VI. SEÇMEN KAYDI

Referandum günü itibarıyla 18 yaşını dolduran her vatandaşın oy verme hakkı vardır. Silah altında bulunan er ve erbaşlar, askeri öğrenciler, mahkeme kararıyla hukuki ehliyeti olmadığına karar verilenler veya kamu hizmetinden yasaklı olanlar ve kasti suçlardan mahkumiyeti sürenler oy kullanamazlar. Askeri öğrencilere ve silah altında bulunan er ve erbaşlara uygulanan yasak ve diğer üç kategoriye girenlere getirilen kapsamlı sınırlamalar orantısızdır ve AGİT taahhütleriyle ve diğer uluslararası yükümlülüklerle ve standartlarla uyumlu değildir.²⁶ En azından 570.000 vatandaş oy kullanma yeterliliğine sahip olamamıştır.²⁷

Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, açılan iki davada Türkiye'nin kasti suçlardan hüküm giyen tüm mahkumlara oy hakkı tanımamasının çok geniş kapsamlı olduğuna ve işlenen suçla orantılı olması gerektiğine hükmetmiştir.²⁸ YSK, 15 Şubat günü, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesinin oy hakkı ile kararlarını kısmen dikkate alan bir karar almış ve ceza infaz kurumunda bulunmayan hükümlülerin, cezalarının tamamı infaz edilmemiş olsa dahi oy kullanabileceğini açıklamıştır.

Askeri öğrencilere ve silah altında bulunan er ve erbaşlara oy kullanma hakları geri verilmeli ve oy kullanma haklarına getirilen diğer genel kısıtlamalar yeniden değerlendirilmelidir. Zihinsel engelli kişilerin, oy kullanırken kendi tercih ettikleri kişiden yardım etmesini talep etme hakkı da dahil olmak üzere, eksiksiz oy hakkı kullanabilmesi için seçim mevzuatı Engelli Kişilerin Haklarına Dair Sözleşmenin hedefleriyle uyumlu hale getirilmelidir. Mahkumların oy kullanma hakkından mahrum edilmesi, işlenen suçla orantılı olmalıdır.

Türkiye pasif bir seçmen kayıt sistemine sahiptir. Seçmen kütükleri İçişleri Bakanlığı tarafından tutulan ve günlük olarak güncellenen nüfus adres kayıtlarındaki kişisel bilgiler temel alınarak YSK tarafından yönetilmektedir. Seçmenler şahsen giderek ya da YSK'nın internet sayfası üzerinden seçmen listelerine bakarak kayıtlarını doğrulayabilmiş; sonuçta, 467.984 değişiklik yapılmıştır. Katılma yeterliliğine sahip partiler de doğrulamak amacıyla seçmen listelerini talep edebilmişlerdir. AGİT/DKİHB tarafından daha önce verilen tavsiyelere karşın seçmen kütüklerinde yer alan hassas kişisel bilgilerin kapsamı hala düzenlenmemiştir. Uluslararası iyi uygulamaların aksine, 10 Mart tarihinden sonra seçmen listelerinde değişikliğe izin verilmemiştir.²⁹ YSK 2.972.676 yurt dışı seçmen de dahil olmak üzere toplam 58.291.898 kayıtlı seçmen olduğunu bildirmiştir.

Güneydoğu'da bulunan bir kaç ilde özel güvenlik bölgeleri oluşturulmuş ve bu durum referandum günü yaklaşık 670.000 seçmeni etkilemiştir.³⁰ Güneydoğu'daki yerel yetkililer, oy kullanma yerlerinin

²⁶ [AGİT 1990 Kopenhag Belgesinin](#) 7.3 sayılı paragrafı katılımcı Devletlerin “yetişkin yurttaşlar için genel ve eşit oy hakkını güvence altına almalarını” beklerken, 24 sayılı paragraf, hak ve özgürlüklere getirilen her türlü kısıtlamanın “yasanın amacıyla tam manasıyla orantılı olması gerektiğini” ifade etmektedir. 2006 tarihli [Engellilerin Haklarına İlişkin Sözleşmenin](#) (CRPD) 29. Maddesine göre Devletler “engelli bireylerin siyasi haklarını ve bu haklardan diğerleriyle eşit koşullar altında yararlanmalarını güvence altına almalıdırlar”. Ayrıca bkz. [ICCPR Hakkındaki 25 sayılı Genel Görüşün](#) 14. Paragrafı.

²⁷ 276.292 silah altında bulunan er ve erbaş ve askeri okul öğrencisi, mahkeme kararıyla akli dengesinin yerinde olmadığına karar verilmiş 194.788 kişi, ve 100.950 mahkum dahil.

²⁸ Bkz. [Söyler Türkiye'ye Karşı](#), başvuru no. 29411/07, 17 Eylül 2013 ve [Murat Vural Türkiye'ye Karşı](#), başvuru no. 9540/07, 21 Ekim 2014. ,

²⁹ Venedik Komisyonunun [Seçimlere Dair İyi Uygulama Kurallarında](#) kaydı olmayan bir seçmenin seçim günü dışında kaydedilmesine olanak tanıyan, yargı denetimine tabi idari bir prosedür ya da adli bir prosedür olması gerektiğini” ifade etmektedir. YSK, 10 Mart tarihinden sonra seçmen kütüğüne ekleme yapılması yönündeki iki talebi reddetmiştir: bir seçmen, zihinsel kısıtlılığına ilişkin verilen kararın oy hakkını açıkça ortadan kaldırmadığı yönünde şikâyet ederken, bir başka seçmen ise mahkeme kararı ile zihinsel yeterliliğinin bulunduğu karar verildiğini ve tekrar seçmen kütüğüne alınması gerektiğini belirten bir başvuruda bulunmuştur.

³⁰ İçişleri Bakanlığı'na göre Batman, Bingöl, Hakkari, Kars, Mardin ve Tunceli illerinde özel güvenlik bölgeleri

yakınına yerleştirilen polisler, hakkında tutuklama kararı olması sebebiyle arananları tespit etmek amacıyla seçmenlerin kimlik belgelerini kontrol etme talimatı verildiğini teyit etmişlerdir. Referandum öncesi dönemde, AGİT/DKİHB SRGH'nin bazı muhatapları, bu durumun seçmenleri oy kullanmaktan caydıracağına dair endişelerini dile getirmişlerdir. İkametgahlarını terk etmek zorunda kalanların kaydı konusunda da endişeler dile getirilmiştir; Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Yüksek Komiserliği tarafından referans gösteren çeşitli kaynaklara göre yaşadığı terk etmek zorunda kalanları sayıları 355.000 ila 500.000 arasındadır.³¹ Sivil toplum örgütleri, AGİT/DKİHB SRGH'ne bu seçmenlerden bazılarının oy kullanmadığı bilgisini vermiştir.

VII. PARTİ KAYDI VE REFERANDUMA KATILIM

Mevzuat, sadece katılma yeterliliğine sahip siyasi partilerin kampanyaya tam anlamıyla katılmasına, gözlemci görevlendirmesine, seçmen kütüklerine erişmesine ve şikayette bulunmasına imkan tanıdığından, referandum sürecine geniş kapsamlı paydaş katılımı sağlamamaktadır. Bir partinin sürece katılabilmesi için Yargıtay Cumhuriyet Başsavcılığı (YCBS)'na kaydolması ve illerin en az yarısında ve bu illerin ilçelerinin de en az üçte birinde örgütlenmiş olması ve referandumdan en az altı ay önce de parti genel kurulunu toplamış olması gerekmektedir.³² Ayrıca, parti programının içeriğiyle ilgili de sınırlamalar vardır.³³ Bu katılma yeterliliği kriterleri siyasi çoğulculuğu gereğinden fazla kısıtlamaktadır ve 1990 Kopenhag Belgesinin 7.6. paragrafına aykırıdır.³⁴ Ayrıca, Yargıtay Cumhuriyet Başsavcılığının siyasi partileri kapatma yönünde gereğinden geniş yetkileri de bulunmaktadır.³⁵

Referandumlarda, sivil toplum dahil olmak üzere tüm paydaşların sürece her yönüyle serbest ve eşit şekilde katılmasını sağlama imkanı verilmesi düşünülmelidir.

Yargıtay Cumhuriyet Başsavcılığı tarafından yapılan inceleme sonrasında, Kasım 2015'te düzenlenen genel seçimlere katılma yeterliliğine sahip 19 partinin referanduma katılma yeterliliğine sahip olmadığına karar verilmiştir. Yargıtay Cumhuriyet Başsavcılığı, bu partilerin en azından 11 tanesini organizasyon yapılarıyla ilgili yanlış bilgi verdikleri iddiasıyla yerel savcılara şikayet etmiştir ve partilerden bazılarında ceza verilmiştir. YSK, Yargıtay Cumhuriyet Başsavcılığında gelen bilgilere dayanarak, 92 kayıtlı partiden 10'unun katılmasına onay vermiştir.³⁶ Halkın Kurtuluş Partisi ve Liberal Demokrat Parti, katılma yeterliliği kriterlerini karşıladıkları iddiasıyla YSK'ya ve Yargıtay Cumhuriyet Başsavcılığına şikayette bulunmuşlar ancak her iki şikâyet de reddedilmiştir.³⁷ 'Hayır' kampanyasına destek veren bir sivil toplum inisiyatifi, referandum sürecine tam siyasi katılım hakkı elde etmek için siyasi bir parti olarak kaydolmaya çalışmıştır. Kayıt belgelerini 6 Şubat tarihinde sunan bu inisiyatif, süreç boyunca kaydedilmemiştir.

bulunmaktadır.

³¹ Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliğinin Şubat 2017 tarihli [Güneydoğu Türkiye'de insan haklarının durumuna dair raporu](#).

³² Bu şartlar, mecliste en azından 20 sandalyesi bulunan grubu olan partiler açısından geçerli değildir.

³³ Örneğin, parti programında azınlıkların varlığının desteklenmesi yasaktır.

³⁴ [7.6 sayılı paragrafa göre](#) siyasi partilere ve örgütlere, birbirleriyle eşit şartlarda rekabet edebilmeleri için gereken yasa güvenceler verilmelidir. Ayrıca bkz. [2010 AGİT/DKİHB -Venedik Komisyonu Siyasi Partiler Uygulama Rehberinin](#), 7. ilkesi

³⁵ 2016 Ocak ayında Avrupa Birliği İnsan Hakları Mahkemesi, Demokratik Toplum Partisi tarafından açılan davada, partinin bir terör örgütü ile ilişkisi bulunduğu iddiası ile Türkiye tarafından kapatılmasının, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesine göre örgütlenme özgürlüğünü ve serbest seçim hakkını ihlal ettiğine karar vermiştir.

³⁶ Katılma yeterliliğine sahip 10 siyasi parti şunlardır: AKP, CHP, Saadet Partisi, Hür Dava partisi, Büyük Birlik Partisi, HDP, Vatan Partisi, Bağımsız Türkiye Partisi, MHP ve Anavatan Partisi.

³⁷ Şikayetler, teşkilatlanma yapısının yetersiz olduğu gerekçesiyle reddedilmiştir; YSK şikayetle beraber sunulan destekleyici kanıtı incelemeyi reddetmiştir ve yalnızca Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı tarafından sağlanan belgeleri dikkate almıştır.

VIII. REFERANDUM KAMPANYASI

Temel Hükümler Kanunu, referandum kampanyalarının uygulanmasını yeterince düzenlememektedir. Medyaya erişim ve kampanya alanıyla ilgili kurallar olsa da, idari kaynakların kullanılmasına dair bir yasak bulunmasa da daha adil kampanya imkanı sağlamayı hedefleyen daha katı kampanya kuralları sadece son yedi gün geçerlidir. Bu kurallar arasında, mecliste sandalyesi bulunan partilere ve Cumhurbaşkanına serbest yayın zamanı tahsis edilmesi, kamu görevlilerinin idari kaynakları kullanmasına ilişkin ilave yasaklar ve devlet etkinlikleri düzenlemeye ve bayındırlık çalışmalarıyla ilgili beyanlarda bulunmaya getirilen yasaklar da dahildir.

Adil bir kampanya organı düzenlenmesi için, idari kaynakların ve resmi mevkilerin kullanılmasına ilişkin yasağın referandumdan önceki dönem boyunca geçerli olması dahil olmak üzere daha katı kampanya yasakları getirilmesi düşünülebilir.

Mevzuat sadece katılma yeterliliğine sahip siyasi partilerin haklarını korumakta ve kampanya düzenlemesine imkan tanımaktadır. 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 katılma yeterliliğine sahip partilerin kampanya mitingleri yapabileceğine karar vermiş ve bugüne kadar diğer paydaşların başka yollarla kampanya yürütüp yürütemeyeceği konusunda karar almayı reddetmiştir.³⁸ Bazı illerin valileri ise olağanüstü hali veya kamu güvenliğini gerekçe göstererek, katılma yeterliliğine sahip on siyasi parti dışındakilerin kampanya çalışmalarını ya yasaklamış ya da bu çalışmaların izne tabi olma şartı koymuştur.³⁹

Kampanya, özellikle yüksek nüfuslu merkezlerde görünür olmuştur. Kampanya araçları arasında posterler, pankartlar, reklam panoları ve kampanya sloganı giydirilmiş otobüsler ve kamyonlar bulunmaktadır. Geniş katılımlı mitingler ve daha küçük toplantılar da gözlemlenmiş olmasına rağmen, kampanya yapanların çoğu çoğu kampanya faaliyetlerini Internet ve özellikle sosyal medya platformları ile desteklemişlerdir.⁴⁰

Referandumlara Dair İyi Uygulama Kılavuzunun aksine, yetkililer seçmenlere önerilen değişiklikleri destekleyenlerin ve bunlara karşı olanların görüşlerini açıklayan tarafsız bilgiler vermemişlerdir. Devlet seçmenlere her iki tarafa ait dengeli kampanya materyalleri sunmamış, bu nedenler katılma yeterliliğine sahip partiler bu boşluğu doldurmuş ve seçmenlerin bilinçli bir tercihte bulunma kabiliyetlerini olumsuz etkilemişlerdir.⁴¹ Genel olarak sivil toplumun önerilen değişikliklerle ilgili kamuoyuna bilgi vermesi yasaklanmıştır.⁴² Yine de sivil toplum örgütleri dahil bazı paydaşlar kapı kapı dolaşarak kampanya çalışması yapmışlardır.

³⁸ Örneğin, bir seferinde YSK, İl seçim Kurullarının ve İlçe Seçim Kurullarının başkanlarının kampanya yapmasını sınırlandırma yetkisinin olmadığına karar vermiştir ama diğer paydaşların kampanya hakları konusunda karar almamıştır. Daha sonra YSK, bir şikayete yanıt olarak sadece katılma yeterliliğine sahip siyasi partilerin kampanyaya katılım hakkına sahip olduğuna karar vermiştir.

³⁹ Ankara ve Samsun valilikleri, katılma yeterliliğine sahip on siyasi parti dışındaki paydaşların kampanya yapmalarını yasaklamıştır; Adana, Diyarbakır, Isparta ve Van valilikleri ise halka açık etkinliklere ilişkin genel yasaklar koymuştur

⁴⁰ AGİT/DKİHB SRGH 35 kampanya etkinliğini gözlemlemiştir.

⁴¹ [Referandumlara Dair İyi Uygulama Kurallarına göre](#): “İdari merciler tarafsızlık görevlerini gözetmelidirler; bu, seçmenlerin serbestçe görüş oluşturmalarının sağlamanın yollarından biridir (...). Yetkililer objektif bilgi sağlamak zorundadır.” Basın Yayın ve Enformasyon Genel Müdürlüğü, değişiklikleri destekleyen ve ‘Hayır’ kampanyasında yapılanlar dahil olmak üzere birtakım itirazlara değinen 15.000 adet bilgilendirme materyali basmıştır.

⁴² Türkiye Barolar Birliği Başkanı, değişikliklerle ilgili ülke çapında halkı eğitime çabaları sırasında engellerle karşılaşmış ve Cumhurbaşkanı tarafından da kamuoyu önünde eleştirilmiştir.

Devlet, seçmenlerin bilinçli bir seçim yapabilmesini sağlamak ve uluslararası iyi uygulamalarla uyumlu olmak için, önerilen değişiklikler ve bu değişikliklerin gelecekteki etkileri hakkında referandum gününden önce tarafsız veya dengeli bilgi vermeyi düşünebilir.

Kampanyada eşit şartların bulunmayışı öne çıkmıştır. İktidar partisi AKP ve bir dereceye kadar MHP tarafından yürütülen ve daha görünür olan “Evet” kampanyası, 1982 Anayasasına göre partilerden bağımsız olması ve görevlerini tarafsız bir şekilde yerine getirmesi gereken Başbakan ve Cumhurbaşkanı dahil olmak üzere önde gelen bir çok ulusal düzeydeki kamu görevlisi ve daha alt kademlerdeki kamu görevlileri tarafından desteklenmiştir.⁴³ Cumhurbaşkanı, “Evet” kampanyasının yüzü olmuş, ülkenin bir çok yerine gitmiş, değişiklikleri desteklemek için neredeyse her gün etkinlik düzenlemiştir. Bu durum AGİT 1990 Kopenhag Belgesi’nin 5.4 sayılı paragrafına aykırı şekilde, parti ve devlet arasındaki çizginin belirsizleşmesine sebep olmuştur.⁴⁴

Yetkililer, sürecin bütünlüğünü ve kamuoyunun sürece duyduğu güveni sağlamlaştırmak için Devleti ve partileri açıkça birbirinden ayrı tutacak ve Cumhurbaşkanı dahil olmak üzere kamu görevlilerinin kampanya amacıyla mevkilerinin kendilerine sağladığı avantajdan faydalanmasını engelleyecek tedbirler almalıdırlar. Sivil toplumun ve mesleki örgütlerinin referandum teklifleriyle ilgili halkı eğitme faaliyetleri yürütmelerine izin verilmelidir.

AGİT/DKİHB SRGH tarafından kamu kaynaklarının ülke çapında kötüye kullanıldığı gözlemlenmiş ve bu konu bağımsız medyada da geniş yer bulmuştur.⁴⁵ Tarihi anma kutlamaları veya altyapı projelerinin açılışı gibi devlet törenleri kampanyada kullanılmıştır ve bazı muhataplar, kamu görevlilerinin ve üniversite öğrencilerinin bu etkinliklere katılımının zorunlu tutulduğunu ileri sürmüşlerdir.⁴⁶ Çoğu kez ilçelerin tamamında veya belli kurumlarda tatil ilan edilmiş, bu arada bu tür

⁴³ AGİT/DKİHB SRGH 16 Mart tarihinde Sakarya’da, 18 Mart’ta Çanakkale’de, 28 Mart’ta Samsun’da, 1 Nisan’da Diyarbakır’da, 2 Nisan’da Ankara’da, 5 Nisan’da Bursa’da ve 6 Nisan’da Adana’da olmak üzere bayındırlık çalışmalarının açılış törenleri ile ortak düzenlenen Cumhurbaşkanının kampanya faaliyetlerini gözlemlemiştir. YSK’ya Cumhurbaşkanının kampanya faaliyetleri ile ilgili bir şikayet yapılmış ancak YSK Cumhurbaşkanı üzerinde bir yetkisi olmadığına hükmetmiştir. Referandum sonrasındaki anayasaya göre, Cumhurbaşkanının partilerden bağımsız olmasını gerektiren hüküm ilga edilecektir.

⁴⁴ [5.4 sayılı paragraf](#) Devleti ve siyasi partileri birbirinden açıkça ayırmaktadır; özellikle siyasi partilerin Devletle birleşmemesi gerekmektedir. Ayrıca, [Referanumlara Dair İyi Uygulama Kurallarına](#) göre “kamu görevlilerinin (...) aşırı ve tek taraflı kampanya ile oyların sonucuna etkisi olmamalıdır”

⁴⁵ AGİT/DKİHB SRGH tarafından 1 Nisan tarihinde Van’da ve 6 Nisan tarihinde Gaziantep’de gözlemlendiği üzere, Başbakan ve bazı bakanlar da bayındırlık çalışmalarının açılış törenlerini kampanya yapmak için kullanmışlardır. Rize, Şile ve Ümraniye de dahil, bazı belediye başkanları kampanya yapmıştır ve/veya belediyelerin web sitelerini kampanya yapmak için kullanmışlardır. Ayrıca AGİT/DKİHB SRGH Adana, Bursa, Kars, Rize ve Zonguldak illerinde halk otobüslerinin ve araçlarının kampanyada kullanıldığını gözlemlemiştir. Balıkesir’deki bir belediye binasında, İstanbul’un Üsküdar bölgesindeki devlet okulu binalarında, İstanbul surlarında (UNESCO tarihi mirası), üniversite yurtlarında, Basın Yayın ve Enformasyon Genel Müdürlüğü binasında ‘Evet’ kampanyasının materyallerinin bulunduğu görülmüştür. Ayrıca AGİT/DKİHB SRGH, Samsun belediye başkanının kampanya temalı afişinin Cumhurbaşkanı’nın ziyareti sırasında asıldığını, Cumhurbaşkanı’nın 13 Nisan ziyaretinde Ordu belediyesinin ‘Evet’ afişleri astığını Canik belediyesinin ‘Evet’ duvar resmi kullandığını, Sivas belediyesinin ise altyapı temalı ‘Evet’ posterleri kullandığını gözlemiştir.

⁴⁶ Bir muhatap, 28 Mart günü mesai saatleri için Atakum belediyesindeki boş ofisleri gösteren bir video göstermiş, Çarşamba ilçesinde ve iki ilçede belediye yetkililerinin Cumhurbaşkanı’nın Samsun’a ziyaret ettiği 28 Mart tarihinde ilçelerinde tatil ilan ettiğini belirtmiştir. 7 Nisan günü okullar tatil edilmiş, öğrenciler ve velileri iddialara göre Cumhurbaşkanı’nın ziyaretine katılmaya teşvik edilmiştir. Ayrıca, AGİT/DKİHB SRGH eğitim müdürlüğünün, Cumhurbaşkanı’nın 13 Nisan tarihinde Ordu’yu ziyareti sırasında Ordu’da okulların yarım gün tatil edildiğini belirten bir yazının bir suretine ulaşmıştır. Ayrıca, AGİT/DKİHB SRGH Van yerel yönetiminin öğrencilerin Başbakan’ın kampanya faaliyetine katılımlarını teşvik eden bir mektubun kopyasına ulaşmıştır. Aynı şekilde, Giresun’daki ilçe eğitim sekreterliği de okullara Cumhurbaşkanı’nın ziyaretine denk gelen 13 Nisan günü öğleden sonra tatil olduğuna dair yazı göndermiştir.

etkinliklerin düzenlendiği günlerde belediye ücretsiz ulaşım sağlamıştır.⁴⁷ Cumhurbaşkanı ve diğer yetkililer bazı konuşmalarında referandum sonuçlarını, etkinliğin düzenlendiği bölgeye hükümetin gelecekte vereceği destekle ilişkilendirmiştir.⁴⁸ Bu sayılanlar, AGİT 1990 Kopenhag Belgesinin 7.6. paragrafına aykırı şekilde eşit fırsatları daha da azaltmıştır.⁴⁹

“Hayır” kampanyası ağırlıklı olarak ana muhalefet partileri CHP ve HDP tarafından yürütülmüş, iki eş başkanının, yaklaşık bir düzine milletvekilinin ve 83 belediye başkanı dahil yüzlerce üyesinin hapiste olduğu düşünülürse HDP kampanya faaliyeti yürütme kabiliyetini büyük ölçüde kaybetmiştir. “Hayır” kampanyası bazı sivil toplum örgütleri, daha küçük partiler ve “Türk Milliyetçileri Hayır Diyor” sloganı altında bir araya gelen bir çok eski MHP milletvekili tarafından da desteklenmiştir.

“Hayır” kampanyası destekçileri, kampanya düzenleme özgürlüklerine getirilen bir dizi usulsüz kısıtlama ile karşılaşmıştır.⁵⁰ “Hayır” kampanyası düzenleyen bir çok kişi fiziksel saldırıya uğramıştır.⁵¹ Kanunlara aykırı şekilde halka açık etkinlik düzenleme veya Cumhurbaşkanı’na hakaret etme suçlamalarıyla çok sayıda kişi tutuklanmıştır.⁵² “Hayır” kampanyası düzenleyenlerden bazıları etkinlikler için tesis kiralamakta güçlüklerle karşılaşmışlar veya düzenledikleri etkinlikler yetkililerce veya mekan sahiplerince genellikle son dakika iptal edilmiştir.⁵³ HDP’nin hapiste bulunan eş başkanlarını gösteren kampanya posterleri ve kartpostallar ve kampanya broşürü ülkenin terörle mücadele ve basın kanunlarını ihlal ettiği gerekçesiyle ve Kürtçe bir şarkı da devletin bütünlüğü

⁴⁷ 28 Mart’ta Samsun’da, 2 Nisan’da Ankara’da, 5 Nisan’da Bursa’da ve 7 Nisan’da Adana’da gözlemlendiği üzere, kampanya maksatlı geniş katılımlı faaliyetler gerçekleştirildiğinde yerel yönetimler ücretsiz toplu taşıma hizmeti sunmuştur.

⁴⁸ Cumhurbaşkanı’nın 1 Nisan tarihinde Diyarbakır’daki ve 7 Nisan tarihinde Bursa’daki konuşmaları ve başbakanın 31 Mart günü Kars’taki konuşması.

⁴⁹ [7.6 sayılı paragrafa göre](#) siyasi partilere ve örgütlere, birbirleriyle eşit şartlarda rekabet edebilmeleri için gereken yasa güvenceler verilmelidir. [Referandumlara Dair İyi Uygulama Kurallarına göre](#) “fırsat eşitliğini ve seçmenlerin görüş oluşturma özgürlüğünü güvence altına almak için yetkililer kamu kaynaklarını kampanya amacıyla kullanmamalıdır”.

⁵⁰ Örneğin, 21 Mart günü Manisa’da zabıtalara CHP üyelerinin kampanya broşürü dağıtmalarını engellemişlerdir; 26 Mart günü Van’da HDP’nin kampanya aracı gürültü kirliliği sebebiyle polis tarafından durdurulmuştur; 30 Mart günü Ankara Barosundan aktivistlerin kampanya materyali dağıtmaları polis tarafından engellenmiştir. 29 Mart günü Ankara’da bir polis, bir öğrenci birliğinin gönüllülerine sadece siyasi partilerin kampanya yapmasına müsaade edildiği talimatını vermiştir.

⁵¹ Örneğin, 19 Mart günü Mersin’de muhalif MHP’lilerden birinin ‘Hayır’ kampanya toplantısı kızgın bir kalabalık tarafından kesilmiştir; 21 Mart günü ise Niğde’de benzer bir saldırı gerçekleşmiştir; yine 21 Mart günü Gaziantep’te ‘hayır’ kampanyası yapan dört kişi ‘broşür’ dağıtırken saldırıya uğramıştır; 26 Mart günü Yozgat’ta ‘Hayır’ mitingi şiddet içeren bir saldırıya uğramıştır; 9 Nisan günü Bafra’da bir kampanya toplantısına girmeye çalışan üç saldırgan polis tarafından durdurulmuştur; 27 Mart günü Kütahya’da CHP’nin ‘hayır’ kampanyası posterleri imha edilmiş ve kampanya aracının lastikleri kesilmiştir; 3 Nisan günü Batman’da iki silahlı saldırgan HDP’nin kampanya aracının şoförünü yaralamışlardır. İçişleri Bakanlığı’na göre 16 Şubat- 12 Nisan tarihleri arasında, 45’i AKP’ye yönelik olmak üzere, 67’si siyasi partileri hedef alan, kampanyalarla ilgili toplam 139 olay gerçekleşmiştir.

⁵² 22 Mart günü ‘Hayır’ kampanyası videosu paylaşan bir öğrenci Cumhurbaşkanı’na hakaret suçlaması ile gözaltına alınmış; 23 Mart günü Davutpaşa’da “Hayır” kampanyası için düzenlenen bir bisiklet kampanya turu için toplanan öğrenciler izinsiz etkinlik yapmaktan tutuklanmış; 26 Mart günü Samandağ’da Sosyal Özgürlükler Partisi’nin dört üyesi izinsiz kampanya etkinliği düzenleme iddiasıyla gözaltına alınmış; 27 Mart günü Antakya’da ‘hayır’ bildirisi dağıtan bir lise öğrencisi Cumhurbaşkanı’na hakaret suçlaması ile gözaltına alınmış; 8 Nisan günü Adana’da bir ses teknisyeni ve HDP kampanyası yapan bir kişi tutuklanmıştır

⁵³ Başka örneklerin yanı sıra CHP 22 Mart günü yapacağı toplantı için Konya’da yer ayarlayamamış; 1 Nisan Günü İzmir’de yapılması planlanan bir ‘Hayır’ etkinliği etkinlikten bir gün önce yetkililer tarafından iptal edilmiş; Muş’ta 2 Nisan günü HDP tarafından yapılacak olan mitingin Muş’ta yapılmasına izin verilmemesi üzerine mitingin daha küçük bir ilçede yapılmasına karar verilmiş; ‘hayır’ kampanyası yürüten MHP’li muhalifler AGİT/DKİHB SRGH’ini kampanya toplantıları için kiralayacak yer bulmadıklarından bazı etkinliklerini iptal ettikleri konusunda bilgilendirmişlerdir. Sinop Barosuna, şehrin en büyük konferans salonunda (spor salonu) referandumla ilgili bilgilendirme toplantısı düzenlemesine izin verilmemiş, oysa 18 Mart günü aynı salon “Evet” kampanyası etkinliği için kullanılmıştır. 31 Mart günü, Demokrat Partinin Trabzon şubesine, katılma yeterliliğine sahip on partiden biri olmadığı gerekçesi ile kampanya toplantısı düzenleme izni verilmemiştir.

ilkesini ve Türkçe'nin resmi dil olması ilkesini ihlal ettiği gerekçesiyle yasaklanmıştır.⁵⁴ Bu engellemeler AGİT 1990 Kopenhag Belgesi'nin 7.7 sayılı paragrafına aykırıdır.⁵⁵

Yetkililer kampanya gözetimini etkin bir şekilde gerçekleştirmeli ve kampanya faaliyetlerine müdahale edilmesi, tehdit ve gözdağı verme ve idari kaynakların kötüye kullanımı dahil olmak üzere kampanyayla ilgili tüm suçları kapsamlı şekilde soruşturmalıdırlar. Kampanya yönetmeliklerine harfiyen uyulmalı ve failer ilgili cezai ve idari suçlardan dolayı kovuşturulmalıdır.

Kampanyada duygusal ve ayrımcı bir dil kullanılmıştır. 'Evet' kampanyası yurt içinde ve yurt dışında şimdiye kadar benzeri görülmemiş zorluklar karşısında güçlü bir yöneticiye ihtiyaç duyulduğunu vurgulamıştır. 'Hayır' kampanyasını yapanlar ise genellikle teklif edilen değişiklikleri Türkiye'nin parlamenter geleneğine ve genel olarak da demokrasiye bir tehdit olarak sunmuşlardır. Kampanya bağlamında Cumhurbaşkanı, Başbakan ve Antalya Başsavcı Yardımcısı da dahil olmak üzere birtakım üst düzey politikacı ve kamu görevlisi 'Hayır' kampanyasını veya destekçilerini terör destekçileri veya Temmuz 2016 darbe girişimcileri ile bir tutmuştur.⁵⁶ Politikacıları önerilen tekliflere eleştiri getiren dış güçler de ülke düşmanı olarak damgalanmıştır.⁵⁷

IX. KAMPANYA FİNANSMANI

Devletin siyasi partilere sağladığı finansman her yıl, son genel seçimlerde ülkedeki oyların en azından yüzde üçünü almış tüm siyasi partiler arasında orantısız olarak dağıtılmaktadır. AGİT/DKİHB ve Avrupa Konseyi Yolsuzluk karşıtı Devletler Grubunun (GRECO) daha önce verdiği tavsiyelere karşın, kampanya ve parti finansmanı hala kanunlarla yeterince düzenlenmemiştir.⁵⁸ Mevzuatta sadece bağışların tutarı ve niteliği sınırlandırılmaktadır ancak genel parti ve kampanya harcamaları sınırlandırılmamakta veya bunun için özel bir banka hesabı kullanılması şart koşulmamaktadır. Kampanya döneminde raporlama zorunluluğu yoktur ve siyasi partiler kampanya harcamalarını sadece gözetim sorumluluğu olan Anayasa Mahkemesine verdikleri yıllık mali raporlar içinde rapor etmelidirler.⁵⁹ Ayrıca, normalde sadece iki tarafın rekabet ettiği referandumlarda kampanya

⁵⁴ Çoğu durumda, kampanya materyalleri Terörle Mücadele Kanununun 7. Maddesine ve Basın Kanununun 25/2 Maddesine dayanarak yasaklanmıştır. Şarkı, anayasasının 3. Maddesinin bazı hükümlerini ihlal ettiği gerekçesiyle ayrıca yasaklanmıştır.

⁵⁵ [7.7 sayılı Paragrafa göre](#) katılımcı Devletler "siyasi kampanyaların, parti ve adayların görüş ve vasıflarını özgürce sergilemelerini engelleyebilecek, ya da seçmenlerin bu görüş ve vasıfları öğrenmelerini ve tartışmalarını veya kendilerine karşı misilleme yapılma kaygısı taşımadan oy vermelerini engelleyebilecek her türlü idari işlem, şiddet ya da sindirmeden uzak, adil ve serbest bir ortamda yürütülmesine olanak sağlayan yasaların ve kamu politikalarının olmasını gözeteceklerdir"

⁵⁶ AGİT/DKİHB SRGH, Cumhurbaşkanı'nın, 28 Mart günü Samsun'da, 2 Nisan günü Ankara'da, 5 Nisan günü Bursa'da 12 Nisan günü Erzurum'da, 14 Nisan günü Konya'da ve 15 Nisan günü İstanbul'un Ümraniye ilçesinde 'Hayır' oyunu destekleyenler ile teröristler arasında paralellikler çizdiğini gözlemlemiştir. 22 Mart günü Iğdır'da, 31 Mart günü Kars'ta ve 6 Nisan günü Osmaniye'de gözlenen kampanya etkinlikleri sırasında Başbakan da benzer ifadeler kullanmıştır. Diğer kamu görevlileri ise 'Hayır' oyunu destekleyenleri darbe planlayan teröristlerle bir tutmuştur; 12 Nisan günü Erzurum belediye başkanının kullandığı ifadeler buna örnek verilebilir.

⁵⁷ Örneğin, Cumhurbaşkanı 28 Mart günü Samsun'da, 2 Nisan günü Ankara'da, 3 Nisan günü Rize'de ve 14 Nisan günü Konya'da konuşan Cumhurbaşkanı, bazı Avrupa ülkelerini 'Hayır' kampanyasını desteklemekle suçlamıştır ve bir seferinde bunu Türkiye'ye karşı yürütülen bir 'Haçlı Seferi' olarak tanımlamıştır. Başbakan, 31 Mart günü Kars'ta, 1 Nisan günü Diyarbakır'da ve 6 Nisan günü Osmaniye'de düzenlenen mitinglerde Türkiye'nin Avrupalı ortaklarını düşmanlar olarak tanımlamıştır. Avrupa Birliğine karşı kullanılan olumsuz dil, bazı üye devletlerin Türk politikacıların topraklarında kampanya etkinlikleri düzenlemesini yasaklamasından sonra yaşanan gergin ortamı yansıtmaktadır. Mevzuata göre yurtdışında kampanya yapmak yasaktır.

⁵⁸ [4 Şubat 2015 GRECO Ara Dönem Uyum Raporuna](#) göre daha önce verilen tavsiyelerin çoğunluğu uygulanmamıştır.

⁵⁹ [2003 Yolsuzluğa Karşı BM Sözleşmesinin 7.3. Maddesine](#) göre, "Taraf Devletlerin her biri ayrıca, kamu görevleri için yapılacak seçimlere adaylıklarda ve mümkünse siyasi partilerin finansmanında saydamlığı arttıracak yasal ve idari önlemleri almayı değerlendirecektir". [Referanumlara Dair İyi Uygulama Kurallarına göre](#), "siyasi parti ve

finansmanını düzenleyen özel hükümler de yoktur. Kampanya döneminde birtakım siyasi partilerin temsilcileri kampanyaya etkin bir şekilde katılmak için yeterli fona sahip olmadıklarını ileri sürmüşlerdir.

Uluslararası iyi uygulamalar ve AGİT/DKİHB'nin ve GRECO'nun daha önce vermiş olduğu tavsiyeler doğrultusunda, yetkililer kampanya gelirlerinin ve giderlerinin düzenli aralıklarla, zamanında ve şeffaf bir şekilde rapor edilmesini ve raporların zamanında yayınlanmasını istemeyi düşünebilirler. Ayrıca, kampanya harcamalarına sınır koyarak ve kampanyayla ilgili işlemler için özel banka hesapları açılmasını şart koşarak gözetimin daha etkili hale getirilmesi de düşünülebilir.

X. MEDYA

A. MEDYA ORTAMI

Televizyon ana bilgi kaynağıdır. Çok sayıda (yaklaşık 8500) resmen kayıtlı medya kuruluşu bulunmasına karşın, aktarılan bakış açıları çok çeşitlilik arz etmemektedir.⁶⁰ Az sayıda bağımsız yaygın ve çevrim içi medya kuruluşu haricinde basın-yayın dünyası devlet televizyonu olan TRT, devlet haber ajansı Anadolu Ajansı ve genellikle kamu ihalelerine katılan iş gruplarının sahip olduğu özel televizyon kanallarının ve gazetelerin hakimiyeti altındadır. AGİT/DKİHB SRG'nin muhataplarına göre ülke ve il çapındaki medya kuruluşlarının çoğunluğu 'Evet' kampanyasını desteklemiş veya taraflı davranmıştır.⁶¹ 'Hayır' cephesini bağımsız şekilde aktaran bir kaç kuruluş da genellikle oto-sansür uygulamıştır.⁶² HDP ve CHP, AGİT/DKİHB SRGH'ye ülke çapında ve bazı illerde medyaya erişmekte güçlük yaşadıklarını ifade etmişlerdir.⁶³

Temmuz 2016'daki darbe girişiminden bu yana 60 televizyon ve radyo kanalı, 19 gazete, 29 matbaa ve beş haber ajansının da dahil olduğu 158 basın yayın kuruluşu kapatılmıştır ve Venedik Komisyonu bu durumu "medya kuruluşlarının kitlesel tasfiyesi" olarak tanımlamıştır.⁶⁴ 16 Nisan itibarıyla tutuklu bulunan 150 gazetecinin çoğunluğu darbe girişimi sonrasında tutuklanmıştır.⁶⁵ Referandum döneminde de tutuklamalar devam etmiştir ve terör örgütü olarak adlandırılan örgütlerle bağlantısı

referandum kampanya finansmanları şeffaf olmalıdır".

⁶⁰ Basın Yayın ve Enformasyon Genel Müdürlüğüne göre 11 Nisan itibarıyla kayıtlı medya kuruluşunun sayısı 8.592'dir (2.731 gazete; 4,071 diğer yazılı basın; 731 televizyon kanalı; 1.059 radyo istasyonu).

⁶¹ AGİT/DKİHB SRGH televizyon kanallarında (*A Haber*, *CNN Türk*, *Fox TV*, *Show TV*, ve *TRT1*) ve gazetelerde (*Hürriyet*, *Sabah*, *Sözcü*) izleme çalışması yapmıştır. Ayrıca, AGİT/DKİHB SRGH'ye Samsun (tüm yerel günlük gazeteler), Erzurum, Gaziantep, Bursa ve Adana'da çıkan yerel gazeteler AKP reklamlarına ihtiyaç duyduklarından dolayı 'Evet' kampanyasını yayınladıklarını söylemişlerdir.

⁶² Muhalefet yanlısı günlük gazete *Sözcü*, AGİT/DKİHB SRGH'ye, gazetenin *Gülen* örgütüne karşı hazırlanan ana iddianamede adı geçmesinden dolayı "büyük bir baskı" altında olduklarını ve oto-sansür uyguladıklarını söylemiştir. Önde gelen bağımsız ulusal günlük gazete *Cumhuriyet* ise, terörü destekledikleri şüphesiyle 11 gazetecilerinin göz altına alınmasından ve kovuşturulmasından dolayı oto-sansür uyguladıklarını itiraf etmiştir.

⁶³ Her iki partinin de ülke çapında dile getirdikleri endişelere ek olarak, HDP Van ve Eskişehir'de güçlük yaşadığını belirtirken, CHP'de Bursa'da benzer sıkıntılar yaşadığını ifade etmiştir.

⁶⁴ Bkz. Avrupa Konseyi İnsan Hakları Komiserinin 15 Şubat 2017 tarihli [Türkiye'de ifade ve basın özgürlüğüne ilişkin Memorandumu](#). Basın Yayın Enformasyon Genel Müdürlüğü mahkeme kararı olmaksızın 621 tanesinin teröristlerle bağlantısı olduğu iddiasıyla toplam 777 gazetecinin basın kartlarını iptal etmiştir. [BM İnsan Hakları Yüksek Komiserliği tarafından 13 Nisan günü yapılan açıklamaya göre](#), bu kadar çok basın-yayın kuruluşunun kapatılması "sadece binlerce gazetecinin işlerini ve geçim kaynaklarını kaybetmesiyle sonuçlanmamış aynı zamanda referandum teklifleri hakkında bilinçli bir tartışma yapılabilmesi ihtimalini de azaltmıştır"

⁶⁵ Bkz 10-11 Mart 2017 tarihinde kabul edilen [Son Dönemdeki Olağanüstü Hal Kanun Hükmündeki Kararnamelerinde Basın-Yayın Özgürlüğü İle İlgili Alınan Tedbirlere Dair Görüş \(Venedik Komisyonu\)](#).

olduğu iddiasıyla gazetecilerin aleyhine devam eden pek çok kovuşturma vardır.⁶⁶ Bu kapatma, tutuklama ve kovuşturma dalgaları AGİT 1990 Kopenhag Belgesinin 7.8. paragrafına ve basın özgürlüğüne ilişkin uluslararası standartlara aykırıdır ve yaygın oto-sansüre neden olmuştur.⁶⁷

Yetkililer, gazetecileri sadece yazdıklarına dayanarak kovuşturmak için terörle mücadele mevzuatını uygulamaktan kaçınmalıdırlar. Kovuşturma yapıldığında suçlamalar desteklenmeli ve tutuklu yargılanma istisnai bir uygulama olmalı ve süre açısından sınırlandırılmalıdır.

B. YASAL ÇERÇEVE VE MEDYA YAYINLARI

Anayasa ifade özgürlüğü hakkı tanısa da aşırı sınırlamalar içermekte ve Terörle Mücadele Kanununda, Ceza Kanununda, Basın Kanununda ve diğer mevzuat kapsamında daha fazla kısıtlama yapılmasına müsaade etmektedir. Muğlak hükümler genellikle gazetecilerin kovuşturulması ve mahkum edilmesi için gerekçe olarak kullanılmaktadır.⁶⁸ Ayrıca, Ceza Kanununda Türk Milletine ve Devletine karşı yapılanlar da dahil hakarete dair geniş kapsamlı hükümler yer almakta ve Cumhurbaşkanı dahil olmak üzere kamuya mal olmuş kişilere özel koruma sağlanmaktadır. Bu hükümler ifade özgürlüğünü sınırlamaktadır ve AGİT taahhütleri ve diğer uluslararası yükümlülükler ve standartlar ile uyumlu değildir.⁶⁹ AGİT Basın Özgürlüğü Temsilcisi yakın zamanda yetkilileri “basın özgürlüğü konusundaki yükümlülüklerine saygı duymaya” çağırmıştır ve Avrupa Konseyi İnsan Hakları Komitesi hükümetten “ifade özgürlüğüne yapılan çok sayıda ihlalden geri dönülmesini” istemiştir.⁷⁰ Olağanüstü hal yasal çerçevesi ifade özgürlüğünü daha da kısıtlamıştır.⁷¹

⁶⁶ 5 Nisan günü *Cumhuriyet* çalışanlarından iki kişi tutuklanmıştır, Ekim 2016’dan bu yana tutuklu bulunan 11 *Cumhuriyet* çalışanı ise terörle bağlantılı oldukları iddiasıyla Temmuz ayında mahkemeye çıkacaklardır. 8 Nisan günü toplam 32 TRT personeli tutuklanmıştır.

⁶⁷ AGİT Kopenhag Belgesi’nin [7.8 sayılı paragrafına](#) göre “seçimlere katılmak isteyen tüm siyasi gruplaşmaların ve bireylerin ayırım gözetilmeksizin kitle iletişim araçlarına engelsiz bir şekilde ulaşmaları önünde hiçbir yasal veya idari engel bulunmamalıdır”. Medeni ve Siyasal Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşmenin (ICCPR) 19.2 sayılı Maddesine göre “Herkes ifade özgürlüğü hakkına sahiptir; bu hak bir kimsenin her türlü bilgi ve düşünceyi arama, edinme ve ulaştırma özgürlüğünü de içerir”. [34 sayılı Genel Görüşün](#) 13. Paragrafına göre, “ Kamuyu ilgilendiren konularda ve siyasal konulardaki bilgi ve fikirlerin yurttaşlar, adaylar ve seçilmiş temsilciler arasında serbest dolaşımı esastır. Bu da, sansür ve sınırlama olmaksızın kamuyu ilgilendiren konularda görüş bildirebilen ve böylelikle kamuoyunu bilgilendiren hür basın ve diğer iletişim araçları anlamına gelir”

⁶⁸ Bkz. [Avrupa Komisyonu Parlamenterler Meclisinin 25 Nisan 2017 tarihli ve 2156 sayılı Kararı](#). Bu kararda Türk yetkililerden “Ceza Kanununun 216 (halkı kin ve düşmanlığa tahrik veya aşağılama), 299 (Cumhurbaşkanına hakaret), 301 (Türk Milletini, Türkiye Cumhuriyetini, Devletin kurum ve organlarını aşağılama), 314 (silahlı örgüt) sayılı Maddelerini ve 5651 sayılı İnternet Kanununu, ilga etmesi, gözden geçirmesi veya tam olarak yorumlanmasını sağlaması’ istenmiştir. Ayrıca bkz. 11-12 Mart 2016 tarihinde kabul edilen [Venedik Komisyonunun Türk Ceza Kanununun 216, 299, 301 ve 304 sayılı Maddeleri hakkındaki 831/2015 sayılı Görüşü](#) : “İşbu görüşe konu bütün hükümler, aşırı yaptırımlar getirmektedir ve AİHS ile, bilhassa 10. maddesi ve altındaki içtihat ile, ayrıca Uluslararası Medeni ve Siyasal Haklar Sözleşmesi (ICCPR) 19. madde ile korunan tutum ve davranışları cezalandırarak şekilde çok geniş uygulanmaktadır”.

⁶⁹ AGİT Kopenhag Belgesinin [5.1. paragrafında](#) şu ifadeler yer almaktadır: “(...) uygulamada seçmenlerin temsilcilerini seçme konusundaki görüşlerini özgürce ifade edebilmelerini sağlayan koşullar altında makul aralıklarla düzenlenecek serbest seçimler...”. ICCPR Madde 19-2 şöyledir: “Herkes ifade özgürlüğü hakkına sahiptir; bu hak her türlü bilgi ve düşünceyi arama, edinme ve ulaştırma özgürlüğünü de içerir.” 34 sayılı Genel Görüşün 19. Paragrafında ise “Taraflar Devletler, örneğin bilgi edinme özgürlüğü yasası gibi araçlarla, insanların bilgiye erişebilmelerini sağlayacak gerekli prosedürleri yaşama geçirmelidirler” denilmektedir.

⁷⁰ Bkz. AGİT Basın Özgürlüğü Temsilcisinin 1 Mart 2017 tarihli [basın bülteni ve Avrupa Konseyi İnsan Hakları Komiserininin 15 Şubat 2017 tarihli Ziyaret Memorandumu](#).

⁷¹ 671 sayılı Kanun Hükmünde Kararname , olağanüstü hal durumunda medyaya kısıtlamalar getirerek Elektronik Haberleşme Kanununu düzenlemekte; 680 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ise basın-yayın hizmeti veren kuruluşların izin ve lisansı için yeni şartlar ekleyerek Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Hakkındaki Kanunu düzenlemektedir.

Konuşma ve basın özgürlüğü ilkesinin tam manasıyla korunması ve devlet yetkililerine hakaret, iftira ve aşağılamanın yasallaştırılması için yasal çerçeve, AGİT taahhütleri ve uluslararası yükümlülükler ile uyumlu hale getirilecek şekilde değiştirilmelidir.

Yasal çerçeve kampanyanın 'Evet' ve 'Hayır' taraflarının medyaya eşit şekilde erişmesini sağlamamıştır ve katılma yeterliliğine sahip partilerin eşit erişimini güvence altına almamaktadır veya tarafsız yayıncılık sağlamamaktadır. Mevzuat, kampanya süresince paralı siyasi reklam yapılmasına imkan tanımaktadır ancak kampanya harcamalarına ilişkin sınırlama getirilmemesi, partilerin seçmenlere ulaşma konusunda eşit olmayan fırsatlara sahip olmalarına neden olmuştur.⁷² Mevzuat, mecliste sandalyesi bulunan her partiye kamu yayın kuruluşunda 20 dakika serbest yayın süresi tanımakta, iktidar partisine ise ilave 10 dakika daha ayırmaktadır.⁷³ Cumhurbaşkanı ayrıca, sonucusu halka sesleniş olmak üzere kamu yayın kuruluşunda iki tane 10 dakikalık konuşma yapma hakkına sahiptir ve bu hakkından resmi olarak feragat etmiştir.⁷⁴ Bu hükümler Cumhurbaşkanı ve iktidar partisine ayrıcalık tanımakta ve AGİT 1990 Kopenhag Belgesinin 7.6. paragrafının aksine kanun önünde eşitlik sağlamamaktadır.

Yetkililer, eşit fırsat ilkesiyle uyumlu şekilde, referandumu destekleyenlerin ve aleyhte olanların kamu ve özel yayın kuruluşlarına eşit bir şekilde ulaşması ve haklarında tarafsız şekilde yayın yapılması konusunda güvence vermeyi düşünebilirler.

Radyo ve Televizyon Üst Kurulu (RTÜK), YSK'ya haftalık medya izleme raporları sunmuştur. RTÜK tarafından YSK'ya verilen raporlarda izleme sırasında tespit ettikleri ihlaller yer alsa da bu konuda bir işlem yapılmamış ve zira bir olağanüstü hal kanun hükmünde kararname ile YSK'nın tarafsız yayın yapmayan özel yayın kuruluşlarına yaptırım uygulama yetkisini kaldırılmıştır.⁷⁵ Bu kanun hükmünde kararname, siyasi partilere medyaya eşit erişim sağlanmasını güvence altına almadığı ve seçmenlerin bilinçli seçim yapma kabiliyetini sınırlandırdığı için AGİT 1990 Kopenhag Belgesi'nin 7.8 sayılı paragrafına ve uluslararası standartlara aykırıdır. CHP ve HDP dahil olmak üzere bazı siyasi partiler, kamu ve özel yayın kuruluşlarına erişimleri hakkında YSK ve RTÜK'e şikayette bulunmuştur.⁷⁶

Hem kamu hem de özel yayın kuruluşlarının kampanyayı tarafsız bir şekilde yayınlamasına dair şartlar tam manasıyla uygulanmalıdır. Uygun bir kuruma, kampanyanın medya tarafından nasıl yayımlandığını denetleme ve yaptırım uygulama konusunda kanuni bir yetki verilmelidir.

⁷² İki gazete 14 Nisan'dan sonra paralı siyasal reklama ilişkin hukuki yasağı ihlal ederek, 15 Nisan günü paralı kampanya reklamları yayınlamışlardır.

⁷³ Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumu (TRT) iki temel ulusal kamu kanalı olan TRT1 ve TRT Haber'de ve başlıca ulusal kamu radyo kanallarından olan *Radyo1*'de serbest yayın süresi sunmuştur.

⁷⁴ 14 Nisan günü TRT 1 ve TRT Haber, propaganda için ayrılan serbest yayın süresinin dışında Cumhurbaşkanı ile yapılan 1 saat 37 dakikalık bir röportaj yayınlamıştır ve Cumhurbaşkanı bu röportaj sırasında anayasal reformun iyi taraflarını tartışmıştır.

⁷⁵ RTÜK, AGİT/DKİHB SRGH'ye, 16 Şubat ila 7 Nisan tarihleri arasında kamu ve özel radyo ve televizyon kanallarında yaptıkları izleme çalışmaları sırasında toplam 88 ihlalin tespit edildiğini, bunların 55'inin YSK'ya rapor edildiğini ve ağırlıklı olarak tarafsızlık ihlallerinin söz konusu olduğu bilgisini vermiştir. AGİT/DKİHB SRGH tarafından gözden geçirilen RTÜK raporlarına göre 16 Şubat-29 Mart tarihleri arasında RTÜK 70 ihlal tespit etmiş ve YSK'ya rapor etmiştir; bu ihlallerin 62 tanesi 'Evet' kampanyasını destekleyen ihlallerdir ve ikisi de TRT Haber'i ilgilendirmektedir. YSK ilgili kararlarında ihlaller karşısında bir işlem yapmak için yasal dayanağı olmadığını açıklamıştır.

⁷⁶ HDP, devlet televizyon kanalı TRT Haber'de Cumhurbaşkanı ve 'Evet' kampanyası lehine orantısız bir yayın süresi ayrıldığını ve HDP'ye neredeyse hiç yer verilmediğini iddia ederek sonucusu 9 Mayıs'ta olmak üzere RTÜK'e üç şikayette bulunmuştur. CHP, RTÜK'e TRT'nin ve 10 televizyon kanalının daha kampanya etkinliklerine dair yayın yaparken AKP'nin siyasi reklamlarını da yayınladığını şikayet etmiştir. RTÜK 11 Mayıs itibarıyla bu şikayetlerin hiç birini incelememiştir. 27 Mart günü, Vatan Partisi, 'Hayır' kampanyasının devlet televizyonu TRT'de ve diğer özel kanallarda sınırlı yer bulduğundan şikayet etmiş, YSK bu şikayeti reddetmiştir.

C. AGİT/DKİHB SRGH MEDYA İZLEME

AGİT/DKİHB SRGH medya izleme bulguları, kampanyanın bütün ulusal basın ve yayın organlarında görünür olduğunu göstermiştir. İzlenen beş televizyon istasyonundan, TRT1 dahil üçü ‘Evet’ kampanyasını desteklemiştir.⁷⁷ ‘Evet’ kampanyası kamu ve özel basın-yayın organlarında belirgin bir şekilde yer bulmuştur, televizyondaki yayın süresinin %76’sında ve yazılı basındaki alanın yüzde 77,5’inde ‘Evet’ kampanyasına ağırlıklı olarak olumlu bir şekilde yer verilirken, ‘Hayır’ kampanyasına toplam yayın süresinin ve alanının sadece yüzde 23,5’inde daha ziyade nötr bir tonda yer verilmiştir. İzlenen medya kuruluşlarının tüm paralı reklamlarının yüzde 64’ü AKP’ye aittir.

AKP’ye toplam yayın süresinin/alanının %33,5’i ayrılarak ayrıcalıklı davranılmış, CHP, MHP ve HDP ise sırasıyla %19, %2,3 ve %0,8’i ile çok daha az yayın zamanı/alanı bulmuştur.⁷⁸ AKP, TRT1 ve *Ahaber*’de olumlu şekilde yer bulurken, Show TV’de çoğunlukla olumlu bir şekilde aktarılmıştır. CHP ise *A Haber* tarafından olumsuz şekilde aktarılırken, TRT1’de kısmen olumsuz, Show TV, CNN *Türk* ve Fox TV’de kısmen olumlu yer bulmuştur.

Cumhurbaşkanı ve Başbakan toplam yayın süresinin sırasıyla %29 ve %18’ini alarak televizyon yayınlarına hakim olmuş, muhalefet liderleri ise çok daha az görüntülenmiştir.⁷⁹ Kamu yayın kuruluşu serbest yayın süresi verme şartına uymuştur. Sivil toplum televizyonda çok az yayın süresi bulabilmiştir. Yazılı basında, ‘Hayır’ kampanyasını destekleyen sivil toplum örgütleri (yüzde 3,5), ‘Evet’ kampanyasını destekleyen sivil toplum örgütlerinden (yüzde 1,6) daha fazla yer bulmuştur. 15 Nisan günü basın-yayın kuruluşlarında kampanyanın sona ermesinden sonra, basın-yayın kuruluşlarının çoğunluğu siyasi yayınlardan uzak durmuş, ancak ‘Evet’ kampanyasını destekleyen iki kuruluş istisna teşkil etmiştir.⁸⁰

XI. VATANDAŞ VE ULUSLARARASI GÖZLEMCİLER

Mevzuat, AGİT 1990 Kopenhag Belgesi’nin 8. Paragrafına, AGİT/DKİHB ve AKPM tarafından daha önce verilen tavsiyelere ve Avrupa Konseyi Venedik Komisyonu’nun iyi uygulamalar kurallarına aykırı şekilde uluslararası gözlemcilerin veya parti bağlantısı olmayan vatandaşların gözlem yapmasına imkan tanımamaktadır.⁸¹ Sadece katılma yeterliliğine sahip siyasi partiler gözlemci atama hakkına sahiptir ve gözlem çalışmalarının kapsadığı alan partiler arasında farklılık göstermiştir; AKP ve CHP geniş çaplı gözlem yaparken, HDP, parti destekçilerinin olumsuz tepkilerle karşılaşma korkusundan dolayı gözlemci bulmakta sıkıntı yaşadığını bildirmiştir.

⁷⁷ TRT1, referandum hakkındaki haberlere ayırdığı süreye ek olarak, 25 Mart ila 13 Nisan arasında, referandumla yapılacak değişiklikleri çoğunlukla olumlu bir şekilde açıklayan toplam 110 dakikalık “Referandum Rehberi” ve “Hak Nedir?” başlıklı iki editöryel program yayınlamıştır.

⁷⁸ Anavatan Partisi, Bağımsız Türkiye Partisi, Hür Dava Partisi ve Vatan Partisi televizyon ve gazetelerde hiç yer almamıştır. Sadece Saadet Partisi ve Büyük Birlik Partisi televizyonda sırasıyla yüzde 0,04 ve yüzde 0,02’lik yere sahip olmuştur ve Saadet partisi gazetelerde toplam yüzde 0,1’lik yer bulmuştur.

⁷⁹ CHP lideri %9,9; MHP lideri %3,2 ve HDP de dahil tüm diğer parti liderleri ve sözcüleri %1’den azdır ya da izlenen medyada hiç yer bulamamıştır.

⁸⁰ *A Haber* ve *Sabah* 15 Nisan günü saat 18.00 ila 16 Nisan günü 18.00 arasında medyaya getirilen referandum ile ilgili haber yapma yasağı devam ederken, ‘Evet’ kampanyası lehine editöryal içerik yayınlamışlardır.

⁸¹ [8. paragrafta](#) ‘de şu ifadeler yer almaktadır: “Katılımcı Devletler, yabancı veya ulusal gözlemcilerin varlığının, seçim yapılan Devletler açısından seçim sürecini geliştirici bir nitelikte olduğunu düşünmektedirler. “Referandumlara Dair İyi Uygulama Kurallarında” şu tavsiye edilmektedir: “Referandumların farklı bir doğaya sahip olduğu, sadece partileri değil başka grupları da birbirinden ayırdığı dikkate alınır, partilerden bağımsız temsilciler dahil olmak üzere, oya sunulan konuyu destekleyenlerin ve buna karşı çıkanların temsilcilerine ve her iki tarafça görevlendirilmiş gözlemcilere gerek oy verme gerekse sayım işlemleri sırasında oy verme yerlerine erişim sağlanmalıdır”.

Darbe girişiminin ardından, en azından üçü geçmiş seçimlerde gözlem çabalarını desteklemiş olan 1583 sivil toplum kuruluşu tasfiye edilmiştir. YSK iki sivil toplum kuruluşunun akreditasyon başvurusunu reddetmiştir.⁸² Geçmişte olduğu gibi, gözlem yapmak isteyen sivil toplum örgütleri siyasi partiler için gönüllü gözlemci olmuş ya da sadece kendi hazırladıkları kimlik kartları ile veya seçmen olarak oy verme yerlerinde kalmışlardır. Geçmiş seçimlerde gözlem yapmış bazı sivil toplum örgütleri siyasi gerginlikten ve güvenlik sebebiyle gözlem yapmamışlar veya çok sınırlı miktarda gözlem yapmışlardır.

Kanuni bir hüküm bulunmamasına karşın yetkililer AGİT ve AKPM’ni referandumu gözlemleri için davet etmiştir. YSK, toplamda AGİT/DKİHB SRGH’den 40 üyeyi ve AKPM’den 23 üyeyi akredite etmiştir. YSK ayrıca, Türk Dili Konuşan Parlamenter Asamblesinden sekiz delegeye ve Madagaskar’dan iki yetkiliye, gözlem yapabilmelerine imkan veren ‘misafir’ statüsü tanınmıştır.

Mevzuat, AGİT taahhütleri ve uluslararası iyi uygulamalarla uyumlu bir biçimde değiştirilmeli ve uluslararası gözlemcilerin ve partiyle bağlantısı bulunmayan vatandaşların gözlem yapmasına açıkça imkan verilmelidir.

XII. ŞİKAYETLER VE İTİRAZLAR

Sivil toplum örgütleri haricindeki tüm paydaşlar alt kademedeki seçim kurullarının kararları hakkında daha yüksek kademedeki kurullara, YSK’ya kadar itirazda bulunabilmektedirler.⁸³ YSK’nın kararları yargı denetimine tabi değildir, buna anayasada korunan hakları ihlal edebilen kararlar ve kesin sonuçlara ilişkin karar da dahildir.⁸⁴ Bu durum referandum süreçlerini ve sonuçlarını, idari bir organın nihai iradesine bırakmakta, anayasa ile güvence altına alınmış kuvvetler ayrılığı ilkesine ters düşmekte ve AGİT 1990 Kopenhag Belgesinin 5.10. paragrafı ve uluslararası iyi uygulamalar ile çelişmektedir.⁸⁵ Ayrıca, mevzuatta kampanyayla ilgili şikâyetlerin yapılmasına ilişkin bir çerçeve tesis edilmemiştir ve bu durum da paydaşlar arasında, uyuşmazlık çözüm sürecine dair belirsizlik yaratmaktadır. Dolayısıyla, yasal çerçeve referandumla ilgili uyuşmazlıklarda tam manasıyla etkili bir yol sunamamaktadır.

Referandumla ilgili uyuşmazlıklarda etkili bir kanun yolu sunulabilmesi için yasal çerçevede değişiklik yapılmalı ve YSK kararlarının bağımsız bir yargı organı tarafından denetlenmesi hakkı getirmelidir.

YSK, referandum öncesi dönemde yaklaşık 50 şikâyet almış, bu şikâyetler zamanında değerlendirilmiş ancak oturumlar kapalı düzenlendiği ve alınan kararlar yayınlanmadığından uyuşmazlıkların çözümü süreci şeffaf değildir.⁸⁶ Bazı durumlarda, YSK’nın yazılı kararlarında yeterli

⁸² İnsan Hakları Derneği ve Eşit Haklar İçin İzleme Derneği.

⁸³ İlçe seçim kurullarının ve sandık kurullarının tertibine ilişkin il seçim kurulu kararları haricinde, ilçe seçim kurullarının ve il seçim kurullarının seçmen kaydı ile ilgili kararları nihaidir ve bu kararlara itiraz edilemez.

⁸⁴ 2015 yılında Anayasa Mahkemesi, YSK kararlarının kati olduğuna ve yargı denetimine açık olmadığına ilişkin anayasa hükmünün, temel hak ve özgürlüklerin ihlal edildiği iddiasıyla YSK aleyhine, 2010 yılında tesis edilen bir hukuk yolu olan Anayasa Mahkemesine bireysel başvuru yapma imkanını da ortadan kaldırdığına hükmetmiştir.

⁸⁵ [Paragraf 5.10](#) şöyledir: “Herkes, temel haklara saygıyı güvence altına almak ve hukuksal bütünlüğü sağlamak adına, bütün idari kararlara karşı etkili bir başvuru yoluna sahip olacaktır. ICCPR Madde 2.3(a) ile Taraf “bu Sözleşmede tanınan hakları veya özgürlükleri ihlal edilenlere, ihlal fiili resmi sıfatlarıyla hareket eden kişilerden başka kimseler tarafından işlense dahi, etkili bir hukuki yola başvurma hakkı sağlamayı” taahhüt etmişlerdir. [Referanumlara Dair İyi Uygulama Kurallarında](#) şu ifadeler yer almaktadır: “Referandum işlerine yönelik yargı yolu seçim komisyonu veya mahkeme olabilir. Ancak her durumda nihai yargı yolu mahkeme olmalıdır.”

⁸⁶ Kararlar ilgili paydaşlara zamanında açıklamamış, aradan bir kaç hafta geçmiştir. AGİT/DKİHB SRGH, kararların açıklanmasından önce YSK’dan bilgi almış ve açıklandığında da kararların bir suretini almıştır. YSK genellikle

veya sağlıklı bir kanuni gerekçe verilmemiştir. Muhalefet partileri, güvenlik nedeniyle oy verme yerlerini değiştiren, sandık kurulu üyesi adaylarını ‘iyi üne’ sahip olmadığı gerekçesiyle reddeden veya geri çeken ilçe seçim kurulu kararlarına karşı bir çok başvuruda bulunmuşlardır. YSK genel olarak bu başvurulara karşılık vermiş, oy verme yerlerinin seçim bölgesinin dışına taşınmasının kanunda yeri olmadığını ve ret veya geri çekme kararlarının her bireyin “kötü ününe” dair somut delillere dayanmadığını belirterek ilçe seçim kurulu kararlarını iptal etmiştir.

AGİT/DKİHB SRGH, kampanyaya müdahale edildiğine ve idari kaynakların kötüye kullanıldığına dair bir çok vakayı dikkate almış olsa da, referandum idaresinin, mahkemelerin ve kolluk kuvvetlerinin uyuşmazlıkları çözümleneceğine duyulan güvenin azalmasından dolayı az sayıda şikayette bulunulmuştur. Bazı paydaşlar, şikayette bulunmaları halinde alacakları tepkiden endişe ettiklerini ifade etmişlerdir YSK, kampanya hakkını ilgilendiren önemli vakalarda şikayet eden taraflara sağlıklı bir hukuki yol sunmamıştır. Örneğin, bir ilçe seçim kurulunun ‘Hayır’ kampanyasını destekleyen bir meclis üyesine kampanya düzenleme hakkı vermeyen kararı, YSK tarafından partili olmayan paydaşların açık mekanlarda kampanya mitingi düzenleme hakkına sahip olmadığı gerekçesi ile onanmıştır. Bu karar, çoğu ‘Hayır’ kampanyasını destekleyen sivil toplum örgütlerinin kampanya yapmasını yasakladığı için geniş çaplı bir etki yaratmıştır. Bu konuda üç YSK üyesi muhalefet şerhi koymuştur.⁸⁷ YSK, bir valinin, bir meslek örgütünün kampanya faaliyetlerine koyduğu yasakla ilgili benzer bir şikayeti değerlendirmeyi ise reddetmiştir.⁸⁸ İki önemli vakada ise YSK, Cumhurbaşkanı’nın kampanyadaki rolünü etkin bir şekilde ele almamıştır.⁸⁹

Daha alt kademedeki seçim kurullarına yapılan şikayetler ağırlıklı olarak kampanya kurallarının ihlal edilmesiyle, özellikle ‘Evet’ kampanyasının posterlerinin kamu binaları ve altyapılar gibi müsaade edilmeyen yerlere asılmasıyla veya kampanya materyallerinin sökülmesi veya imha edilmesiyle ilgilidir. Alt kademedeki kurullar bu şikayetlerden bazılarını haklı görmüş olsa da, aldıkları kararlar her zaman uygulanmamış, bu nedenle şikayetçiler çözümsüz kalmışlardır. Ayrıca, bazı ilçe seçim kurulları, başvuru yapma sürecine gereksiz engeller getirmişlerdir.⁹⁰

Referandumun idaresinde ve referandumla ilgili uyuşmazlıkların yargılanmasında asıl sorumluluk yargıya düştüğünden, gerçekten demokratik bir referandum süreci olabilmesi için yargının bağımsızlığı elzemdir. Son dönemde, adli denetim kurumunun beş üyesi ve çok sayıda yüksek mahkeme hakimi dahil olmak üzere 3.979 hakim ve savcının görevden alınması ve görevden alınanların sayısının toplam hakim ve savcılarının neredeyse üçte birini oluşturması, referandum döneminde yargının bağımsızlığını etkilemiştir.⁹¹ Nisan ayında, 45 adli yetkili daha görevden alınmış, 4 Nisan günü 3 hakim ve bir savcı açığa alınmış ve darbe girişimi sonrasında göz altına alınan 21 gazeteciyi salıverme kararından dolayı üç hakim ve bir savcı açığa alınmış ve haklarında soruşturma başlatılmıştır.

şikayetlerle ilgili kararlarının kamuyu değil, YSK’yı ilgilendiren bir mesele olduğunu ve bu nedenle de yayınlanmaması gerektiğini düşünmektedir.

⁸⁷ Muhalefet şerhi koyan üyeler, sivil toplumun bir referandumun önemli bir paydaşı olduğunu ve daha geniş yasal çerçevede kampanya yapma hakkına sahip olduğunu ifade etmişlerdir.

⁸⁸ Aynı konuda idari mahkemenin yaptığı bir incelemenin, mahkemece bir yıldan fazla süreceği tahmin edilmiştir.

⁸⁹ Yapılan başvurulardan biri, Cumhurbaşkanı’nın kampanyasının, anayasanın kendisine verdiği tarafsız kalma görevini ihlal etmesi ve idari kaynakları kötüye kullanmasıyla ilgilidir ve YSK, Cumhurbaşkanı’nın kampanya faaliyetleri üzerinde yetki sahibi olmadığına karar vermiştir. Bir başka başvuruda ise YSK, iktidar partisinin kampanya posterlerinde Cumhurbaşkanı’nın fotoğrafının kullanılmasına müsaade etmiştir.

⁹⁰ Örneğin, bir ilçe seçim kurulu bir muhalefet partisine, aynı başvuruda birden fazla ihlal iddiasına müsaade edilmediğini, belirlenmemiş bir yere asılan her bir reklam panosu için ayrı bir başvuruda bulunulması gerektiğini bildirmiştir.

⁹¹ Görevden alınanların yaklaşık yarısı gözaltındadır. Bu rakamlar AGİT/DKİHB SRGH’ye Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu tarafından verilmiştir.

XIII. REFERANDUM GÜNÜ

A. OYLAMA

Uluslararası gözlemcilerin ziyaret ettiği sınırlı sayıdaki oy verme yerinde, ziyaret edilen sandık kurullarının çoğunluğunda üye eksiği bulunmasına karşın referandum günü genel olarak iyi organize edilmiştir. Çoğu kez sandık kurulu üyeleri prosedürlere uygulamışlardır. Açılış ve oylama sırasında bazı AGİT/DKİHB SRGH gözlemcileri gözlem yaparken güçlüklerle karşılaşmış; erişimleri engellenmiş ya da sınırlandırılmıştır ve genellikle erişimle ilgili bu kararlar sandık kurulu üyesi olmayan kişilerce alınmıştır.

Bir sandık kurulu üyesini ve bir kaç seçmeni içeren bir hadise dahil olmak üzere bir kaç güvenlik hadisesi bildirilmiştir. Referandum gününden önceki dönemde yerel yetkililer oy kullanma yerlerinin yakınına yerleştirilen polisler, hakkında tutuklama kararı olması sebebiyle arananları tespit etmek amacıyla seçmenlerin kimlik belgelerini kontrol etme talimatı verildiğini teyit etmişlerdir. Sivil toplum örgütü, seçmenlerin sandıklara gitmeden önce kontrol edildiğine dair üç vaka bildirmiş ve bir seferinde de AGİT/DKİHB SRGH tarafından doğrudan gözlenmiştir. Oy kullanma yerlerinin dışında ve içinde genel olarak polis bulunduğu gözlenmiştir.

Seçmenlerin sindirmeden uzak ve misilleme korkusu olmaksızın oy vermesini sağlamak için, oy verme yerlerindeki ve civarındaki polisler, kamu düzenini ve güvenliğini sağlamak için gereken kadar olmalıdır.

Yurt dışında oylama 27 Mart ve 9 Nisan tarihleri arasında 57 ülkede gerçekleşmiştir. İlk kez, ülke dışındaki seçmenler, kayıt yerlerine bağlı olmaksızın, yurt dışındaki herhangi bir oy kullanma yerinde oy verebilmişlerdir. AGİT/DKİHB SRGH yurtdışındaki oylamaları gözlemlememiştir ancak 16 Nisan günü Ankara’da bu oyların sayımı sırasında hazır bulunmuştur.

B. SAYIM, TASNİFLEME VE SONUÇLARIN DUYURULMASI

Bir kaç usul hatası kayda geçmiş olsa da, AGİT/DKİHB SRGH tarafından yapılan sınırlı gözlemlerde, sayım ve tasnifleme işlemleri genel olarak olumlu değerlendirilmiştir. YSK, mühürsüz oy pusulalarının olduğuna dair “yoğun” bildirimler ulaşmasına istinaden AKP tarafından yapılan bir talebi kabul eden iki karar almıştır.⁹² Bu kararlar, sandık kurulu tarafından usulünce mühürlenmemiş oy pusulaları ile sandık kurulunun kontrol mührünü içermeyen oy pusulalarının geçerli kabul edilmesi kararlarıdır. Bu iki talimat seçim kurullarına cep telefonu mesajı ile gönderilmiş, ikinci talimat ise bazı sandık kurullarında oyların sayımına başlanmasından sonra verilmiştir.⁹³ Bu kararlar, sahtekarlığa karşı önemli bir korumayı zayıflatmış ve bu tür oy pusulalarının geçersiz kabul edilmesi gerektiğini açıkça söyleyen kanun hükmüne ters düşmüştür. Ülke dışındaki oy pusulalarını saymakla sorumlu ilçe sandık kurulu, yeni sayım talimatlarını uygulamama kararı almıştır.⁹⁴ Son dakika değişikliklerin uygulanmasındaki tutarsızlıklar, AGİT 1990 Kopenhag Belgesinin 7.3. paragrafında yer alan, oyların eşitliği ilkesine de ters düşmüştür.⁹⁵

⁹² AKP, ülkenin doğusunda sayımın başlamasından sonra YSK’ya mühürsüz oy pusulalarını sayma talebini götürmüştür. CHP’nin YSK’daki temsilcisine göre, mühürsüz oy pusulalarının yaygın şekilde görüldüğü meselesini oylama sürecinin erken safhalarında YSK’nın dikkatine götürmüş, ancak YSK bu usulsüz uygulamayı düzeltmek için herhangi bir adım atmamıştır. Türkiye Barolar Birliği çağrı merkezinden bir temsilci, AGİT/DKİHB SRGH’ye referandum günü, mühürsüz oy pusulaları ile ilgili olarak bir çok şikayet aldıkları bilgisini vermiştir.

⁹³ AGİT/DKİHB SRGH’ye, İpekyolu ilçe seçim kurulunun, ihbarı sayımın başlamasından 25 dakika sonra aldığı, Samsun’daki il seçim kurulunun YSK’dan herhangi bir talimat almadığı bilgisi verilmiştir.

⁹⁴ 27 Nisan günü, [YSK](#) yurt dışında oylamaya toplam 1.325.682 seçmenin katıldığını açıklamıştır.

⁹⁵ [Paragraf 7.3](#) ““yetişkin yurttaşlar için genel ve eşit oy hakkı” öngörmektedir.

Referandum günü usulleri, özellikle de saymayla ilgili olan usuller referandum günü değiştirilmemelidir. Referandum günü usullerinin uygulanmasına ilişkin olası ihlallerin tümü ayrıntılı şekilde soruşturulmalıdır.

YSK, etkilenen oy pusulası sayısını verememiş, partiler tarafından görevlendirilen sandık kurulu üyelerinin sonuç tutanaklarını imzalamasından dolayı konunun kapandığını, YSK kararına itiraz imkanının olmadığını açıklamıştır.⁹⁶ Sandık kurulu sonuç tutanaklarında sayım rakamlarını kontrol etmek için formüller yer almamış ve geçersiz oyların neden geçersiz olduğuna dair nedenler sıralanmamıştır ve bu durum şeffaflığı daha da azaltmıştır.

Tasnif işlemleri sırasında AGİT/DKİHB SRGH gözlemcileri TSK'nın sonuç izleme merkezini ziyaret etmişlerdir. Siyasi partiler sonuçları çevrim içi izleyebilmiş ve sonuçlar merkezde asılmıştır. Resmi veriler ve medya tarafından rapor edilen sonuçlar arasında önemli uyumsuzluklar gözlenmiştir. YSK, referandum günü aldığı bir karar ile, referandum sonuçlarının medya tarafından kanunda yer aldığı gibi 21.00 yerine 18.01'de açıklanmasına izin vermiştir.⁹⁷

Sonuçlara erişimi kolaylaştırmak ve sürece duyulan güveni arttırmak için YSK, tasnif sırasında sandık kurullarının elde ettiği ilk verileri kamuoyuna açıklamayı düşünebilir. Şeffaflığı arttırmak için, sonuç tutanakları, geçersiz oy sayısı dahil olmak üzere, daha ayrıntılı bilgiler içerebilir.

16 Nisan günü saat 23.25'te TSK ilk sonuçların 'Evet' lehine olduğunu ilan etmiş ancak herhangi bir sayı vermemiştir. YSK, 27 Nisan günü kesin sonuçları ayrıntılı olarak vermiştir; 'Evet' yüzde 51,41, 'Hayır' ise yüzde 48.59 oy almıştır.

C. REFERANDUM GÜNÜNDEN SONRAKİ ŞİKAYETLER VE İTİRAZLAR

Referandum gününden sonra muhalefet partileri, sivil toplum ve meslek örgütleri tarafından farklı organlara bir dizi başvuruda bulunulmuştur. Bu başvuruların arasında, YSK'nın mühürsüz oy pusulalarını geçerli sayma kararıyla ilgili olarak YSK üyeleri aleyhine görevi kötüye kullanma iddiasıyla yapılan iki suç duyurusu da vardır⁹⁸

Üç parti, YSK kararına içeriden itiraz etme fırsatını kullanmayı tercih etmiş ve adil olmayan kampanya koşullarına ve başta YSK'nın mühürsüz oy pusulalarını geçerli sayma kararı olmak üzere referandum günündeki usulsüzlüklere dayanarak sonuçlara itiraz etmişlerdir.⁹⁹ Bir vatandaşın, YSK kararından dolayı sonuçlara itiraz etme girişimi, YSK'ya binlerce bireysel başvurunun yapılmasına neden olmuş ve sonuçların iptal edilmesi için hazırlanan çevrim içi bir dilekçe yaklaşık 500.000 imza toplamıştır.¹⁰⁰ YSK tüm başvuruları reddetmiş, bir üyesi ise muhalefet şerhi koymuştur.¹⁰¹

⁹⁶ CHP, bir milyondan fazla oy pusulasının bu durumdan etkilenme olasılığı olduğunu iddia etmektedir.

⁹⁷ Kararın gerekçesi sorulduğunda YSK Başkanı, bir kaç televizyon kanalının o gün saat 18.00'den önce sonuçları yayınlamaya başlamış olmasından dolayı bu kararı almak zorunda kaldıklarını açıklamıştır.

⁹⁸ Yayın tarihi itibarıyla bu başvurularla ilgili yanıt verilmemiştir.

⁹⁹ Ayrıca, Cumhuriyet Kadınları Derneği, sonuçların geçersiz ilan edilmesi talebiyle YSK'ya başvuruda bulunmuştur. YSK, sivil toplum örgütlerinin, seçim idare organlarının kararları karşısında hukuki yola başvurma hakkına sahip olmadığı gerekçesiyle başvuruyu değerlendirmeyi reddetmiştir.

¹⁰⁰ Referandumu takip eden günlerde, ülkede AGİT/DKİHB SRGH tarafından gözlemlenen ve medyada yer bulan küçük ölçekli sivil protestolar düzenlenmiştir ve buna referandum günün arifesinde YSK tesislerinde yapılan protesto dahildir.

¹⁰¹ Muhalefet şerhi koyan üye, YSK'nın mühürsüz oy pusulalarını kanuna aykırı bir şekilde geçerli kabul etme kararı vererek yetkisinin dışında çıktığını ifade etmiştir. Bu üye, sonuçların bütünlüğünü sağlamak için mühürsüz oy pusulalarının geçersiz olmasına ilişkin kanun hükmüne uygun davranılması gerektiğini söylemiştir. Ayrıca, mühürsüz oy pusulası sayısı bilinmediğinden ve kamuoyu 2,5 milyon oy pusulasının bu durumdan etkilenmiş olabileceğini düşündüğünden sonuçların kabulüne dair endişelerini dile getirmiştir.

Anayasa Mahkemesi geçmişte YSK kararlarının yargı denetimine tabi olmadığına karar vermiş olsa da iki parti, sonuçlar için Anayasa Mahkemesine başvuruda bulunmuş ve bir tanesi en yüksek idari mahkeme olan Danıştay'dan ihtiyati tedbir talep etmiş, ancak talebi kabul edilmemiştir. İki ana muhalefet partisi meseleyi Avrupa İnsan Hakları Mahkemesine götürme niyetinde olduklarını ifade etmişlerdir.¹⁰² Yüksek kademedeki yetkililer, sonuçlara resmi yollardan itiraz edilmesi konusunda muhalefet partilerine yönelik kamuoyu nezdinde caydırıcı ifadeler kullanmış ve AİHM dahil mahkemeleri bu davaları görmemeleri yönünde uyarmıştır.¹⁰³

XIV. TAVSİYELER

Metinde yer verilmiş olan bu tavsiyeler, Türkiye'de referandumların ve seçimlerin daha iyi yürütülmesi ve AGİT taahhütleri ve diğer uluslararası yükümlülükler ve demokratik süreç standartlarıyla uyumlu hale getirilmesi için sunulmaktadır. Bu tavsiyeler, AGİT/DKİHB tarafından geçmişte yapılan, özellikle Haziran ve Kasım 2015'te düzenlenen genel seçimlerin sonuç raporunda yer alan ve değerlendirilmeyi bekleyen tavsiyelerle birlikte okunmalıdır. AGİT/DKİHB, Türkiye'deki yetkililerin referandumları ve seçim sürecini daha da iyi hale getirmesinde ve bu raporda ve önceki raporlarda yer alan tavsiyeleri değerlendirmesinde yardım etmeye hazırdır.¹⁰⁴

A. ÖNCELİKLİ TAVSİYELER

1. Anayasa ve mevzuat çerçevesi gözden geçirilmeli, temel hak ve özgürlüklere kapsamlı güvenceler getirecek şekilde değiştirilmeli ve sadece istisnai nitelikte ve meşru amaç ve gereklilikle orantılı kısıtlamalara müsaade edilmelidir. Olağanüstü hal mevzuatı, hak ve özgürlüklerin sadece olağanüstü halin zorunlu kıldığı durumlarda sınırlandırılmasını temin etmelidir.
2. Anayasa değişikliklerini hazırlama ve kabul etme süreci, meclis usullerine tamamen uygun olmalı ve kapsayıcı ve şeffaf bir sürece dayanmalıdır. Önerilen değişiklikler, Türkiye'nin demokrasi, insan hakları ve hukukun üstünlüğü konularındaki uluslararası taahhütleri ile tamamen uyumlu olmalıdır.
3. Referandumlarda, sivil toplum dahil olmak üzere tüm paydaşların sürece her yönüyle serbest ve eşit şekilde katılmasını sağlama imkanı verilmesi düşünülmelidir.
4. Gerçekten demokratik referandumlar düzenlenmesine imkan tanıyacak bir yasal çerçeve oluşturmak için yetkililerin anayasada ve ilgili mevzuatta değişiklik yapmayı düşünmesi gerekir. Mevzuatta yapılacak değişiklikler, referandum sürecine tüm paydaşların tam manasıyla katılımına ve destekçilere ve muhaliflere eşit fırsatlar ve koşullar tanınmasına dair güvenceler içermelidir. Ayrıca, çerçevenin daha net çizilmesi için, YSK düzenleme yetkisini mevzuatla tutarlı bir şekilde tam olarak kullanabilir.
5. Yetkililer, sürecin bütünlüğünü ve kamuoyunun sürece duyduğu güveni sağlamlaştırmak için Devleti ve partileri açıkça birbirinden ayrı tutacak ve Cumhurbaşkanı dahil olmak üzere kamu

¹⁰² Başvurular, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesinin şart koştuğu gibi yurt içinde başvurulacak tüm kanuni yolların tüketilmesi için usulen yapılmıştır. Bu raporun yayınlandığı tarih itibarı ile Anayasa Mahkemesi henüz konuyla ilgili kararını açıklamamıştır.

¹⁰³ Bkz. [Başbakanın](#) ve [Adalet Bakanının](#) açıklamaları

¹⁰⁴ [AGİT 1990 İstanbul Belgesinin](#) 24. Paragrafına göre, katılımcı devletler 'DKİHB'nin seçim değerlendirme ve tavsiyelerini vakit kaybetmeksizin takip etmeyi' taahhüt ederler.

görevlilerinin kampanya amacıyla mevkilerinin kendilerine sağladığı avantajdan faydalanmasını engelleyecek tedbirler almalıdırlar. Sivil toplumun ve mesleki örgütlerinin referandum teklifleriyle ilgili halkı eğitme faaliyetleri yürütmelerine izin verilmelidir.

6. Yetkililer, gazetecileri sadece yazdıklarına dayanarak kovuşturmak için terörle mücadele mevzuatını uygulamaktan kaçınmalıdırlar. Kovuşturma yapıldığında suçlamalar desteklenmeli ve tutuklu yargılanma istisnai bir uygulama olmalı ve süre açısından sınırlandırılmalıdır.
7. Referandum günü usulleri, özellikle de saymayla ilgili olan usuller referandum günü değiştirilmemelidir. Referandum günü usullerinin uygulanmasına ilişkin olası ihlallerin tümü ayrıntılı şekilde soruşturulmalıdır.

B. DİĞER TAVSİYELER

Yasal Çerçeve

8. Bir seçmenin iradesini ifade etmesini daha da kolaylaştırmak için, anayasada yapılması önerilen ve birbiriyle doğrudan bağlantılı olmayan değişiklikler, birbirinden ayrı şekilde yanıtlanabilen ayrı sorular halinde sorulabilir.
9. Yetkililer referanumlara ve seçimlere ilişkin yasal çerçeveyi değiştirmek için olağanüstü hal kanun hükmünde kararnamelerini kullanmaktan kaçınmalıdırlar ve Anayasa Mahkemesi de kararnamelerin olağanüstü halin gerekliliklerinin ötesine geçip geçmediğini değerlendirmek için yargı yetkisini kullanmalıdır. Uluslararası iyi uygulamalara paralel olarak, mevzuattaki değişikliklerin kabul edilmesinden sonra bir yıl süre ile yürürlüğe girmemesi tedbirine de uyulmalıdır.

Referandum İdaresi

10. Kamuoyunun referandum idaresine duyduğu güveni arttırmak için Yüksek Seçim Kurulunun şikayetler ve itirazlar hakkındaki kararları dahil tüm kararlarının hemen yayınlanması, kurul toplantılarının gözlemciler ve medyaya açık yapılması ve toplantı gündemlerinin önceden yayınlanması dahil olmak üzere şeffaflığı artırıcı tedbirler almayı düşünmelidir.
11. Referandum idaresinde, teklif edilen değişiklikleri destekleyenlerin ve bu değişikliklere karşı olanların dengeli bir şekilde temsil edilmesini sağlayan ve siyasi partiden olmayan paydaşların da aday göstermesine imkan tanıyan bir sistemin oluşturulması düşünülebilir.

Seçmen Kütükleri

12. Askeri öğrencilere ve silah altında bulunan er ve erbaşlara oy kullanma hakları geri verilmeli ve oy kullanma haklarına getirilen diğer genel kısıtlamalar yeniden değerlendirilmelidir. Zihinsel engelli kişilerin, oy kullanırken kendi tercih ettikleri kişiden yardım etmesini talep etme hakkı da dahil olmak üzere, eksiksiz oy hakkı kullanabilmesi için seçim mevzuatı Engelli Kişilerin Haklarına Dair Sözleşmenin hedefleriyle uyumlu hale getirilmelidir. Mahkumların oy kullanma hakkından mahrum edilmesi, işlenen suçla orantılı olmalıdır.

Kampanya

13. Adil bir kampanya organı düzenlenmesi için, idari kaynakların ve resmi mevkilerin kullanılmasına ilişkin yasağın referandumdan önceki dönem boyunca geçerli olması dahil olmak üzere daha katı kampanya yasakları getirilmesi düşünülebilir
14. Devlet, seçmenlerin bilinçli bir seçim yapabilmesini sağlamak ve uluslararası iyi uygulamalarla uyumlu olmak için, önerilen değişiklikler ve bu değişikliklerin gelecekteki etkileri hakkında referandum gününden önce tarafsız veya dengeli bilgi vermeyi düşünebilir.
15. Yetkililer kampanya gözetimini etkin bir şekilde gerçekleştirmeli ve kampanya faaliyetlerine müdahale edilmesi, tehdit ve gözdağı verme ve idari kaynakların kötüye kullanımı dahil olmak üzere kampanyayla ilgili tüm suçları kapsamlı şekilde soruşturmalıdırlar. Kampanya yönetmeliklerine harfiyen uyulmalı ve failer ilgili cezai ve idari suçlardan dolayı kovuşturulmalıdır.

Kampanya Finansmanı

16. Uluslararası iyi uygulamalar ve AGİT/DKİHB'nin ve GRECO'nun daha önce vermiş olduğu tavsiyeler doğrultusunda, yetkililer kampanya gelirlerinin ve giderlerinin düzenli aralıklarla, zamanında ve şeffaf bir şekilde rapor edilmesini ve raporların zamanında yayınlanmasını istemeyi düşünebilirler. Ayrıca, kampanya harcamalarına sınır koyarak ve kampanyayla ilgili işlemler için özel banka hesapları açılmasını şart koşarak gözetimin daha etkili hale getirilmesi de düşünülebilir.

Medya

17. Konuşma ve basın özgürlüğü ilkesinin tam manasıyla korunması ve devlet yetkililerine hakaret, iftira ve aşağılamanın yasallaştırılması için yasal çerçeve, AGİT taahhütleri ve uluslararası yükümlülükler ile uyumlu hale getirilecek şekilde değiştirilmelidir.
18. Yetkililer, eşit fırsat ilkesiyle uyumlu şekilde, referandumu destekleyenlerin ve aleyhte olanların kamu ve özel yayın kuruluşlarına eşit bir şekilde ulaşması ve haklarında tarafsız şekilde yayın yapılması konusunda güvence vermeyi düşünebilirler.
19. Hem kamu hem de özel yayın kuruluşlarının kampanyayı tarafsız bir şekilde yayınlamasına dair şartlar tam manasıyla uygulanmalıdır. Uygun bir kuruma, kampanyanın medya tarafından nasıl yayımlandığını denetleme ve yaptırım uygulama konusunda kanuni bir yetki verilmelidir.

Yurttaş Gözlemciler ve Uluslararası Gözlemciler

20. Mevzuat, AGİT taahhütleri ve uluslararası iyi uygulamalarla uyumlu bir biçimde değiştirilmeli ve uluslararası gözlemcilerin ve partiyle bağlantısı bulunmayan vatandaşların gözlem yapmasına açıkça imkan verilmelidir.

Şikayet ve İtirazlar

21. Referandumla ilgili uyuşmazlıklarda etkili bir kanun yolu sunulabilmesi için yasal çerçevede değişiklik yapılmalı ve YSK kararlarının bağımsız bir yargı organı tarafından denetlenmesi hakkı getirmelidir.

Referandum Günü

22. Seçmenlerin sindirmeden uzak ve misilleme korkusu olmaksızın oy vermesini sağlamak için, oy verme yerlerindeki ve civarındaki polisler, kamu düzenini ve güvenliğini sağlamak için gereken kadar olmalıdır.
23. Sonuçlara erişimi kolaylaştırmak ve sürece duyulan güveni arttırmak için YSK, tasnif sırasında sandık kurullarının elde ettiği ilk verileri kamuoyuna açıklamayı düşünebilir. Şeffaflığı arttırmak için, sonuç tutanakları, geçersiz oy sayısı dahil olmak üzere, daha ayrıntılı bilgiler içerebilir.

EK I: KESİN SONUÇLAR¹⁰⁵

Toplam kayıtlı seçmen sayısı	58.291.898
Kullanılan toplam oy sayısı	49.798.855
Toplam geçerli oy sayısı	48.936.604
Toplam geçersiz oy sayısı	862.251
Katılma oranı (yüzde)	85,43

Oy	Yurtiçi	Yurtdışı	Gümrük kapısı	Toplam	Yüzde
EVET	24.325.633	778.833	52.997	25.157.463	51,41
HAYIR	23.203.316	530.988	44.837	23.779.141	48,59
Total	47.528.949	1.309.821	97.834	48.936.604	100

¹⁰⁵ 27 Nisan 2017 günü YSK web sitesinde yayınlandığı haliyle.

EK II: ULUSLARARASI REFERANDUM GÖZLEM HEYETİNDE YER ALAN GÖZLEMCİLERİN LİSTESİ

KISA DÖNEM GÖZLEMCİLER

Avrupa Konseyi Parlamenterler Meclisi Heyeti

Cezar	Preda	Romanya	Heyet Başkanı
Alev	Korun	Avusturya	Parlamenter
Vusal	Huseynov	Azerbaycan	Parlamenter
Nikolaj	Villumsen	Danimarka	Parlamenter
Jaak	Madison	Estonya	Parlamenter
Anne	Kalmari	Finlandiya	Parlamenter
Nicole	Duranton	Fransa	Parlamenter
Josette	Durrieu	Fransa	Parlamenter
Andrej	Hunko	Almanya	Parlamenter
Mechthild	Rawert	Almanya	Parlamenter
Andrea	Rigoni	İtalya	Parlamenter
Florian	Kronbichler	İtalya	Parlamenter
Predrag	Sekulić	Karadağ	Parlamenter
Arkadiusz	Mularczyk	Polonya	Parlamenter
Duarte	Marques	Portekiz	Parlamenter
Pierre-Alain	Fridez	İsviçre	Parlamenter
Nigel	Evans	Birleşik Krallık	Parlamenter
Marianne	Mikko	Estonya	Eş raportör
Stefan	Schennach	Avusturya	Eş raportör
Ingebjørg	Godskesen	Norveç	Eş raportör
Anne	Godfrey	Birleşik Krallık	Sekreteryaya
Nathalie	Bargellini	Fransa	Sekreteryaya
Bogdan	Torcătoriu	Romanya	Sekreteryaya

UZUN DÖNEM GÖZLEM HEYETİ

AGİT/DKİHB SRGH ANA EKİBİ

Tana	De Zulueta	İtalya	Heyet Başkanı
Meaghan	Fitzgerald	Amerika Birleşik Devletleri	
Stefan	Szwed	Polonya	
Ivan	Tsikota	Kanada	
Marla	Morry	Kanada	
Alain	Chabod	Fransa	
Carlo	Pappalardo-Fischer	İtalya	
Kyle	Bowers	Amerika Birleşik Devletleri	
Roman	Railean	Romanya	
Tomasz	Janczy	Polonya	
Iwona	Tulin	Polonya	
John Wayne	Pilgrim	Kanada	

AGİT/DKİHB UZUN DÖNEM GÖZLEMCİLER

Clemens	Droessler	Avusturya
Peder	Larsen	Kanada
Tereza	Lewis	Çek Cumhuriyeti
Roman	Stanek	Çek Cumhuriyeti
Karin	Bergquist	Danimarka
Paavo	Pitkaenen	Finlandiya
Olivia	de Guerry	Fransa
Khalil	Zerargui	Fransa
Ingo	Buettner	Almanya
Hans	Kaboth	Almanya
Julia	Ruppel	Almanya
Suhail	Ahmad	İrlanda
Ricardas	Ramoska	Litvanya
Gandolgor	Sainkhuu	Moğolistan
Hans	Haddal	Norveç
Silje	Hagerup	Norveç
Robert	Hall	İsveç
Lars	Lagergren	İsveç
Nicolas	Heyum	İsveç
Hans-Jurg	Pfaff	İsviçre
Martin	Minder	İsviçre
Alexander	Anderson	Birleşik Krallık
Roger	Bryant	Birleşik Krallık
Francis	McGinley	Birleşik Krallık

AGİT/DKİHB HAKKINDA

Demokratik Kurumlar ve İnsan Hakları Bürosu (AGİT/DKİHB) "insan haklarına ve temel özgürlüklere mutlak saygıyı, hukukun üstünlüğüne bağlılığı teminat altına almak, demokrasinin ilkelerine destek vermek ve(...) demokratik kurumların kurulması, güçlendirilmesi ve korunmasının yanı sıra hoşgörünün toplumda yaygınlaşmasına destek vermek" konularında üye Devletlere yardımcı olan temel AGİT kurumudur. (1992 tarihli Helsinki Zirvesi Belgesi) Büroya, aynı zamanda, AGİT'in insani boyutu olarak atıfta bulunmaktadır.

Merkezi Varşova'da (Polonya) bulunan AGİT/DKİHB 1990 yılında gerçekleştirilen Paris Zirvesi sırasında Özgür Seçimler için Büro olarak kurulmuş ve Mayıs 1991 tarihinde faaliyetlerine başlamıştır. Bir yıl sonra, insan hakları ve demokratikleşme konularını kapsayacak genişlikte bir yetkilendirmeyi yansıtmak amacıyla büronun adı değiştirilmiştir. Bugün bünyesinde 130'dan fazla çalışan bulunmaktadır.

AGİT/DKİHB **seçim gözlemi** alanında Avrupa'da en başta gelen kuruluştur. Her yıl, AGİT bölgesinde gerçekleşen seçimlerin AGİT taahhütlerine, seçimlerin demokratik olması için gereken diğer uluslararası yükümlülüklerle ve ulusal mevzuata uygun şekilde yapılıp yapılmadığını değerlendirmek üzere binlerce gözlemcinin görevlendirilmesini koordine eder ve düzenler. Kendine özgü metodolojisi seçim sürecinin tümüyle ilgili derinlemesine bir kavrayış sağlar. Yardımcı nitelikli projeler aracılığıyla, AGİT/DKİHB üye Devletlere seçim sistemlerini iyileştirmeleri ile ilgili yardım eder.

Büro'nun **demokratikleştirme** faaliyetleri şunları kapsamaktadır: Hukukun üstünlüğü, mevzuat desteği, demokratik idare, göç ve dolaşım özgürlüğü ve cinsiyet eşitliği. AGİT/DKİHB demokratik yapıları geliştirme çabası ile, her yıl, birtakım hedeflenmiş yardım programlarını hayata geçirir.

AGİT/DKİHB aynı zamanda, üye Devletlere AGİT'in insani boyutu ile ilgili taahhütleri ile uyumlu olarak, **insan hakları ve temel özgürlükleri** koruma ve teşvik etme hakkındaki yükümlülüklerini yerine getirme konusunda yardımcı olur. Buna, çeşitli ortaklarla beraber çalışarak, terörizme karşı mücadelede insan hakları, insan ticaretine maruz kalmış kişilerin insan haklarının geliştirilmesi, insan hakları eğitim ve öğretimi, insan hakları izleme ve raporlama, kadınların insan hakları ve güvenliği gibi tematik alanlarda uzmanlık sağlayarak, kapasite oluşturma ve işbirliğini teşvik etme yoluyla ulaşılır.

AGİT/DKİHB, **hoşgörü ve ayrımcılık yapmama** alanlarında, nefret suçlarına ve ırkçılıkla ilgili olaylara, yabancı düşmanlığına, Yahudi düşmanlığına ve hoşgörüsüzlüğün diğer biçimlerine karşı verilen tepkiyi güçlendirme konusunda üye Devletlere destek sağlamaktadır. AGİT/DKİHB'nin hoşgörü ve ayrımcılık yapmama ile ilgili faaliyetleri şu alanlara odaklanmıştır: mevzuat; yasalara itaat eğitimi; nefret nedenli suçlara ve olaylara verilen tepkilerin izlenmesi, raporlanması ve takip edilmesi ve bunların yanı sıra, hoşgörü, saygı ve karşılıklı anlayışı destekleyen eğitsel faaliyetler.

AGİT/DKİHB, **Roman ve Sinti toplulukları** konusundaki politikaları hakkında üye Devletlere tavsiyelerde bulunur. Roman ve Sinti toplulukları arasında kapasite oluşturma ve ağ kurma konularını destekler ve Roman ve Sinti temsilcilerinin politika oluşturan organlara katılımını teşvik eder

Tüm DKİHB faaliyetleri AGİT'e üye Devletler, AGİT kurumları ve alan çalışması gruplarının yanı sıra diğer uluslararası örgütler ile de yakın koordinasyon ve işbirliği içinde yürütülmektedir.

Daha fazla bilgi için DKİHB'in internet sayfasına başvurabilirsiniz: (www.osce.org/odihb)