



Strazburg, 20 Haziran 2022

Görüş No. 1084/2022

AGİT/DKİHO Görüş-Nr: ELE-TUR/440/2022

CDL-AD(2022)016

AVRUPA HUKUK YOLUYLA DEMOKRASİ KOMİSYONU (VENEDİK KOMİSYONU)

AGİT DEMOKRATİK KURUMLAR VE İNSAN HAKLARI OFİSİ (AGİT/AGİT/DKİHO)

TÜRKİYE

SEÇİM MEVZUATINDA DEĞİŞİKLİK YAPILMASINA DAİR KANUN HAKKINDA 31 MART 2022 TARİH VE 7393 SAYILI KANUN'a ilişkin ORTAK GÖRÜŞ*

Sayın Veronika BÍLKOVÁ (Üye, Çek Cumhuriyeti)

Sayın Srdjan DARMANOVIĆ (Üye, Karadağ)

Sayın Katharina PABEL (Yedek Üye, Avusturya)

Sayın Elena KOVALYOVA (Uzman, AGİT/AGİT/DKİHO)

tarafından yapılan yorumlar temelinde

Demokratik Seçimler Konseyi tarafından 73. toplantısında (Venedik, 16 Haziran 2022)
onaylanmış ve Venedik Komisyonu tarafından kabul edilmiş ve 131. Genel Kurul
Toplantısında (Venedik, 17-18 Haziran 2022) onaylanmıştır.

-
- Gayri resmi tercüme İHOP tarafından gerçekleştirilmiştir.

İçindekiler

| | |
|--|----|
| I. Giriş | 3 |
| II. Ortak görüşün arka planı ve kapsamı | 3 |
| Arka plan | 3 |
| Kapsam..... | 4 |
| III. Yönetici özeti | 5 |
| IV. Analiz ve tavsiyeler | 6 |
| A. Evlat edinme prosedürü | 6 |
| B. Esasa dair konular | 7 |
| 1. Seçim barajı | 7 |
| 2. Koltuk tahsis yöntemi | 9 |
| 3. Siyasi partilerin seçimlere katılma koşulları | 10 |
| 4. Seçim kurullarının oluşumu | 12 |
| 5. Değişikliklerin getirdiği diğer değişiklikler | 13 |
| Görme engelli seçmenlerin katılımını kolaylaştıracak tedbirler | 13 |
| Seçmen kaydı..... | 14 |
| Seçim kampanyalarında görevin kötüye kullanılması..... | 15 |

I. Giriş

1. 1 Nisan 2022 tarihli mektupla, Parlamenterler Meclisi Avrupa Konseyi Üye Devletlerinin Yükümlülük ve Taahhütlerini Yerine Getirmesi Komitesi (İzleme Komitesi) Başkanı Sayın Piero Fassino, Avrupa Konseyi Hukuk Yoluyla Demokrasi Komisyonu'na (bundan böyle "Venedik Komisyonu" olarak anılacaktır), Milletvekili Seçimi Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun (5 Nisan 2022 tarihli ve 7393 sayılı Kanun, bkz. CDL-REF(2022)016-cor) hakkında Venedik Komisyonu'ndan görüş talebinde bulunmuştur. Yerleşik uygulamaya göre, görüş Venedik Komisyonu ve AGİT/DKİHO tarafından ortaklaşa hazırlanmıştır.
2. Bayan Veronika Bilkova, Bay Srdjan Darmanović ve Bayan Katharina Pabel bu görüşün raportörleri olarak görev yapmışlardır. Sayın Elena Kovalyova AGİT/DKİHO için uzman olarak görevlendirilmiştir.
3. 10-11 Mayıs 2022 tarihlerinde, Venedik Komisyonu adına Bayan Bilkova ve AGİT/DKİHO adına Bayan Kovalyova'dan oluşan ortak bir heyet, Demokratik Seçimler Konseyi Sekreteri Pierre Garrone ve AGİT/DKİHO Sekreteryasından Bayan Keara Castaldo eşliğinde Ankara'yı ziyaret etmiş ve Adalet Bakanlığı, Yüksek Seçim Kurulu, TBMM'de temsil edilen partiler, Barolar Birliği ve sivil toplum kuruluşları (STK'lar) ile görüşmelerde bulunmuştur. Bu ortak görüş, yukarıda bahsi geçen ziyaret sırasında elde edilen bilgileri dikkate almaktadır. Venedik Komisyonu ve AGİT/DKİHO, bu ziyaretin mükemmel organizasyonu için Türk makamlarına müteşekkirdir.
4. Bu görüş, seçim mevzuatının İngilizce çevirisine dayanılarak hazırlanmıştır. Çeviri, tüm noktalarda orijinal versiyonu tam olarak yansıtmayabilir.
5. Bu görüş, raportörlerin yorumları ve 10-11 Mayıs 2022 tarihlerinde yapılan toplantıların sonuçları temel alınarak hazırlanmıştır. Demokratik Seçimler Konseyi tarafından 73. toplantısında (Venedik, 16 Haziran 2022) onaylanmış ve Türkiye Adalet Bakanlığı İnsan Hakları Daire Başkanlığı Daire Başkan Yardımcısı Sayın Ömer Yılmaz ile yapılan görüş alışverişinin ardından Venedik Komisyonu tarafından 131. Genel Kurulunda (Venedik, 17-18 Haziran 2022) kabul edilmiştir.

II. Ortak görüşün arka planı ve kapsamı

Arka plan

6. Türkiye Cumhuriyeti Anayasası 1982 yılında kabul edilmiş ve o tarihten bu yana, sonuncusu 2017 yılında olmak üzere, birçok kez değişikliğe uğramıştır. Anayasa, 1987, 1995 ve 2001 yıllarında değiştirilen 67. Maddesinde vatandaşlara "seçme, seçilme, bağımsız olarak veya bir siyasi parti içinde siyasi faaliyette bulunma ve halkoylamasına katılma hakkı" tanımaktadır (paragraf 1). Aynı hükümde "seçimlerin ve halkoylamalarının serbest, eşit, gizli, doğrudan, genel oy, açık sayım ve döküm esaslarına göre yargı yönetim ve denetimi altında yapılacağı" (para. 2), "seçim kanunlarının adil temsil ve yönetimde istikrar ilkelerini bağdaştıracak biçimde düzenleneceği" (para. 6) ve "seçim kanunlarında yapılacak değişikliklerin, değişikliklerin yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bir yıl içinde yapılacak seçimlerde uygulanmayacağı" (para. 7) belirtilmektedir.
7. Türkiye'nin seçim mevzuatında yapılacak değişiklikler, 2017 yılında Türk Anayasası'nda yer alan parlamenter hükümet sisteminden cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçişin doğrudan bir sonucu olduğu için uzun zamandır beklenmekteydi. Bu değişiklikleri, yani seçim kurallarında yapılan değişiklikleri içeren 7393 sayılı Milletvekili Seçimi Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, 31 Mart 2022 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından kabul edilmiş ve bu yıl 6 Nisan'da Resmi Gazete'de yayımlanarak resmen yürürlüğe girmiştir. Kanun,

2839 sayılı Milletvekili Seçimi Kanunu, 298 sayılı Seçimlerin Genel Esasları ve Seçmen Kütükleri Hakkında Kanun ve 2820 sayılı Siyasi Partiler Kanunu'nun çeşitli hükümlerini değiştirmektedir.

Kapsam

8. Bu görüşün kapsamı, 6 Nisan 2022 tarihinde yürürlüğe giren 7393 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Milletvekili Seçimi Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun (bundan böyle 7393 sayılı Kanun olarak anılacaktır) ve bu kanunun yürürlüğe girmesiyle birlikte değiştirilen mevzuat hükümlerini içermektedir. Bu nedenle görüş, Türkiye'nin seçimle ilgili yasal çerçevesinin kapsamlı bir incelemesini teşkil etmemektedir.

9. Bu Ortak Görüş, değişikliklerin, örneğin Birleşmiş Milletler Medeni ve Siyasi Haklar Uluslararası Sözleşmesi (MSHUS), Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi (AİHS) ve ek protokolleri, Venedik Komisyonu tarafından hazırlanan Avrupa Konseyi Seçim Konularında İyi Uygulama Kuralları¹ ve ilgili AGİT insani boyut taahhütlerinde belirtildiği üzere, uluslararası standartlara, normlara ve uygulamalara uygunluğuna odaklanmaktadır. Uygun olduğu hallerde, Türkiye Anayasası da dahil olmak üzere diğer referans belge ve kaynakların yanı sıra Venedik Komisyonu, Avrupa Konseyi Parlamenterler Meclisi ve/veya AGİT/DKİHO tarafından yayınlanan önceki hukuki görüşler ve seçim gözlem raporlarında yer alan ilgili tavsiyelere de atıfta bulunulacaktır. Görüş ayrıca, değişikliklerin ulusal yasal çerçeve ve uygulama üzerindeki olası etkilerini belirlemeyi amaçlamaktadır.

10. 7393 sayılı Kanun, milletvekili seçimleri için adayların uygunluğu ve kayıtları, milletvekili görev dağılımları, seçim idaresi organlarının oluşturulması ile seçmen kaydı ve seçim kampanyalarında idari kaynakların kötüye kullanımı ile ilgili bazı hususlara ilişkin kuralları değiştirmektedir.

11. Ankara ziyareti sırasında edinilen bilgilere göre, 7393 sayılı Kanun'un bazı hükümlerini uygulayacak ve daha ayrıntılı hale getirecek bir idari kanun ("genelge") kabul edilecektir. Böyle bir kanun, dile getirilen bazı endişeleri giderebilir ve bu görüşte ifade edilen bazı belirsizlikleri ortadan kaldıracaktır. Yüksek Seçim Kurulu tarafından 298 sayılı Kanun'un 14(5) maddesi uyarınca 13 Nisan 2022 tarihinde bir Genelge yayımlanmıştır. Genelge, il ve ilçe seçim kurullarında görev alacak hâkimlerin belirlenmesi, il seçim kurulu ve ilçe seçim kurulu başkan ve üyelerinin tespiti ile kurulların oluşumundan sonra boşalması halinde uygulanacak usullere ilişkin ayrıntıları düzenlemektedir.

12. Venedik Komisyonu ve AGİT/DKİHO, 2017 Anayasa değişikliklerine ilişkin Görüşü,² 2018 yılında kabul edilen Seçim Mevzuatında Yapılan Değişiklikler ve İlgili "Uyum Yasaları" Hakkında Venedik Komisyonu ve AGİT/DKİHO Ortak Görüşü³ ve 2020 yılında kabul edilen Seçilmiş Adayların ve Belediye Başkanlarının Değiştirilmesine İlişkin Görüşü⁴ gibi çeşitli örneklerde Türk seçim mevzuatını zaten incelemişlerdir. Bu görüş, Avrupa Konseyi Parlamenterler Meclisi'nin ve

¹ Venedik Komisyonu, CDL-AD(2002)023rev2-cor, Seçim Konularında İyi Uygulama Kuralları: Kılavuz İlkeler ve Açıklayıcı Rapor

² Venedik Komisyonu, CDL-AD(2017)005, Türkiye - Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından 21 Ocak 2017 tarihinde kabul edilen ve 16 Nisan 2017 tarihinde halkoyuna sunulacak olan Anayasa değişikliklerine ilişkin görüş.

³ Venedik Komisyonu ve ODIHR, CDL-AD(2018)031, Türkiye - Mart ve Nisan 2018'de kabul edilen seçim mevzuatı değişiklikleri ve ilgili "uyum yasaları" hakkında Ortak Görüş.

⁴ Venedik Komisyonu, CDL-AD(2020)011, Türkiye - Seçilmiş Adayların ve Belediye Başkanlarının Değiştirilmesi Hakkında Görüş

AGİT/DKİHO'nin seçim gözlem misyonlarının değişikliklerde ele alınmayan konulara ilişkin tavsiyelerinin uygulanmasıyla da ilgilenmeyecektir.⁵

III. Yönetici özeti

13. Venedik Komisyonu ve AGİT/DKİHO, özellikle 2018 yılında parlamenter hükümet biçiminden cumhurbaşkanlığı hükümet biçimine geçilmesinden bu yana, Türkiye'nin seçim mevzuatında bazı değişikliklere ihtiyaç duyduğunu kabul etmektedir. Türkiye'de 31 Mart 2022 tarihinde kabul edilen ve 6 Nisan 2022 tarihinden bu yana yürürlükte olan değişikliklerin bir kısmı bu ihtiyaca cevap vermektedir. Ancak Venedik Komisyonu ve AGİT/DKİHO, bu değişikliklerin muhalefetin katılımının sınırlı olması ve sivil toplumun süreçten dışlanması nedeniyle tam anlamıyla kapsayıcı olmayan bir süreçte birkaç hafta içinde kabul edildiğine dikkat çekmektedir. Değişikliklerin çoğu, kanunun yürürlüğe girmesinden bir yıl sonrasına kadar yürürlüğe girmeyecektir; Temmuz 2022'de yürürlüğe girecek olan seçim idaresi organlarının oluşumuna ilişkin değişikliklerin daha erken yürürlüğe girmesi için bir istisna getirilmiştir.

14. Venedik Komisyonu ve AGİT/DKİHO bazı olumlu adımları memnuniyetle karşılamaktadır: seçim barajının %10'dan %7'ye düşürülmesi ve görme engellilerin seçimlere katılımını kolaylaştıran yeni bir düzenleme. Bu iki değişiklik de daha önceki görüşlerde ve AGİT/DKİHO seçim gözlem raporlarında yer alan tavsiyelerle örtüşmektedir. Ancak seçim barajı, düşürülmesine rağmen Avrupa'daki en yüksek barajlardan biri olmaya devam etmektedir.

15. Venedik Komisyonu ve AGİT/DKİHO aşağıdaki temel tavsiyelerde bulunmaktadır:

A. Yasanın, siyasi partilerin seçimlere katılma koşullarında, değişikliklerin kabulü ile bir sonraki seçim arasındaki sürede fiilen karşılanması mümkün olmayan ve bu nedenle bazı partileri potansiyel olarak seçime katılamaz hale getirecek değişiklikler getirmediğinin açıklığa kavuşturulması;

B. Kıdeme dayalı otomatik atama sistemini kura sistemi ile değiştiren ilçe ve il seçim kurullarının oluşturulma sistemindeki değişikliklerin yeniden değerlendirilmesi, çünkü yeni sistemin yeni uygunluk kriterlerini karşılayan hakimlere baskı yapılmasına karşı güvenceleri bulunmamaktadır;

C. Daha önce Başbakan'a atıfta bulunulan 298 sayılı Kanun'un 65, 66 veya 155. maddelerinde Cumhurbaşkanı'na atıfta bulunulması.

D. Yüzde 7'lik seçim barajıyla, adil temsil ve hükümetin istikrarı ilkeleri arasındaki dengenin, cumhurbaşkanlığı hükümet şeklinin getirilmesiyle birlikte doğru şekilde sağlanıp sağlanmadığının yeniden değerlendirilmesi.

16. Türk makamlarının ayrıca, bir seçim ittifakının parçası olsalar dahi küçük siyasi partilerin aleyhine olan d'Hondt yöntemini kullanmaya devam ederek, iki aşamalı dağılım yerine tek aşamalı dağılım gibi sandalye dağılım modelinin uygulanmasındaki değişikliği de yeniden gözden geçirmeleri tavsiye edilir.

17. Ek tavsiyeler bu Ortak Görüş metni boyunca yer almaktadır.

18. Venedik Komisyonu ve AGİT/DKİHO, bu konuda daha fazla yardım için Türk makamlarının ve Parlamenter Asamble'nin emrindedir.

⁵ Bkz. örneğin erken cumhurbaşkanlığı ve milletvekili seçimlerine ilişkin 2018 ODIHR SGM Nihai Raporu ve Avrupa Konseyi Parlamenterler Meclisi'nin Türkiye'deki erken parlamento ve cumhurbaşkanlığı seçimlerine ilişkin Gözlem Raporu (24 Haziran 2018).

IV. Analiz ve tavsiyeler

19. 7393 sayılı Milletvekili Seçimi Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, Türkiye'nin seçim mevzuatına çeşitli değişiklikler getirmektedir. Başlıca değişiklikler, seçim barajının %10'dan %7'ye düşürülmesi, sandalye dağılımı yönteminin uygulanmasındaki değişiklik, siyasi partilerin seçimlere katılma koşullarındaki değişiklikler ve oy verme işleminin idaresini denetleyen il ve ilçe düzeyindeki seçim kurullarının yapısındaki değişikliklerden oluşmaktadır. Bu görüşte öncelikle kanunun kabul edilme usulü ve ardından çeşitli hükümleri ele alınacaktır.

A. Mevzuatın kabul edilme prosedürü

20. Venedik Komisyonu, seçim mevzuatında yapılacak her türlü başarılı değişikliğin en azından aşağıdaki üç temel unsur üzerine inşa edilmesi gerektiği görüşünü sürekli olarak dile getirmiştir:

1) uluslararası yükümlülükleri ve standartları karşılayan ve önceki tavsiyeleri ele alan açık ve kapsamlı mevzuat; 2) ilgili tüm paydaşlarla yapılan kapsamlı kamuoyu istişarelerinin ardından mevzuatın geniş bir mutabakatla kabul edilmesi; ve 3) bu mevzuatın iyi niyetle tam olarak uygulanması için siyasi taahhüt, yeterli usuli ve adli güvenceler ve bu konudaki herhangi bir başarısızlık iddiasının zamanında değerlendirilmesini sağlayacak araçlar. İlgili paydaşlar arasında muhalefet, sivil toplum, akademisyenler ve uzmanlar yer almaktadır. Açık ve şeffaf bir istişare süreci ve bu tür değişikliklerin hazırlanması, kabul edilen mevzuata ve genel olarak Devlet kurumlarına olan güveni ve inancı artırır. Bu tür istişarelerin tavsiye ve sonuçları, Parlamento tarafından mevzuat hazırlanırken anlamlı bir şekilde ele alınmalıdır.⁶

21. Seçim kurallarının değiştirilmesi süreci yeterince kapsayıcı ve şeffaf değilse, yani ilgili tüm paydaşlar uygun şekilde sürece dahil edilmemişse, yeni seçim kurallarının seçim sistemini iyileştirmekten ziyade görevdeki kişileri kayırmaya yönelik olarak görülme riski vardır.

22. Kapsayıcı bir süreç, her ikisi de 7393 sayılı kanunla değiştirilen seçim sistemi ve seçim komisyonları üyeliği⁷ gibi seçim hukukunun temel unsurları söz konusu olduğunda özellikle önemlidir. Seçim yasalarındaki değişikliklerin, Parlamento'da ve kamuoyunda kapsayıcı bir şekilde tartışılması için yeterli fırsat bırakılmadan hızlı bir şekilde kabul edilmesi, bu tavsiyelere ve AGİT taahhütlerine aykırı olacaktır.

23. Seçim mevzuatına ilişkin değişiklik tasarıları AKP (Adalet ve Kalkınma Partisi) ve MHP (Milliyetçi Hareket Partisi) tarafından TBMM'ye sunulmuş ve birkaç hafta sonra 31 Mart 2022 tarihinde, üç günlük bir meclis görüşmesinin ardından, değişikliklerin 13. Maddesi uyarınca 6 Nisan 2022 tarihinde yürürlüğe girmek üzere kabul edilmiştir.⁸ Ankara'da yapılan görüşmelerde Türk makamları bu hızı, 7393 sayılı Kanun'un Türk hukuk düzenine getirdiği değişikliklerin nispeten sınırlı sayıda olması ve taslağın Meclis'e sunulmasından önce olası değişikliklere ilişkin gayri resmi görüşmelerin bir yıldan fazla bir süredir devam ediyor olmasıyla açıkladı. Ancak muhalefet ve sivil toplum temsilcileri, bu tür olası değişikliklerin içeriği hakkında kapsamlı bilgi yokluğunda, tartışmaya katılımlarının anlamlı veya verimli olmadığını düşünmüş ve Venedik Komisyonu ve AGİT/DKİHO'yu, taslağın hazırlanmasında veya taslağın TBMM'ye sunulmasından sonra hiçbir kamu istişaresi yapılmadığı konusunda bilgilendirmiştir.

24. Meclis genel kurulundaki tartışmaların kısalığı ve muhalefet partilerinin temsilcilerinin tasarıya ilişkin önerilerinin çoğunun dikkate alınmadığına dair açıklamaları, Kanunun siyasi bir uzlaşmayı temsil etmediğini göstermektedir. Muhataplar ayrıca, seçim sürecinin güvenilirliğini ve

⁶ Bkz. 1990 AGİT Kopenhag Belgesi'nin 5.8. Paragrafı, katılımcı devletlere "mevzuatın kamuya açık bir prosedür sonunda kabul edilmesini" sağlamayı taahhüt etmektedir; Venedik Komisyonu, CDL-AD(2016)007, Hukukun Üstünlüğü Kontrol Listesi, II.A.5.iii-iv

⁷ Venedik Komisyonu, CDL-AD(2002)023rev2-cor, Seçim Konularında İyi Uygulama Kuralları, II.2.b, ve CDL-AD(2005)043, Seçim Kanununun İstikrarına İlişkin Yorumlayıcı Deklarasyon.

⁸ 6 Nisan 2022 tarihli ve 31801 sayılı Resmi Gazete.

yasal çerçevenin istikrarını zedeleyebilecek şekilde, usuli güvenceler olmaksızın her seçim döneminden önce seçim mevzuatında değişiklik yapıldığına dikkat çekmişlerdir.⁹

25. Venedik Komisyonu ve AGİT/DKİHO'e ayrıca, Cumhuriyet Halk Partisi (CHP) üyelerinin Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Mahkemesine bir şikâyetle buldukları ve Mahkemeden 7393 sayılı Kanunun bazı hükümlerinin (5, 6, 11 ve 12. maddeler) Anayasaya uygunluğunu değerlendirmesini talep ettikleri bilgisi verilmiştir. Mayıs 2022 ortasına kadar Mahkeme tarafından bu konuda herhangi bir karar alınmamıştır.

26. Anayasa'nın 67(7) maddesi ışığında, değişiklikler 6 Nisan 2023 tarihinden önce yapılan seçimleri etkilemeyecektir. Ancak 18 Haziran 2023 tarihinde yapılması planlanan bir sonraki genel (cumhurbaşkanlığı ve parlamento) seçimlerinde tamamen geçerli olacaktır. Seçim mevzuatının seçimlere bir yıl kala revize edilmesi, Venedik Komisyonu'nun Seçim Konularında İyi Uygulama Kuralları'nda yer alan "seçim hukukunun temel unsurları, özellikle de seçim sistemi, seçim komisyonlarının üyeliği ve seçim bölgesi sınırlarının çizilmesi, seçimlere bir yıldan az bir süre kala değişikliğe açık olmamalı veya anayasada ya da olağan kanundan daha üst bir düzeyde yazılmalıdır" tavsiyesiyle uyumludur.¹⁰

B. Esasa dair konular

1. Seçim barajı

27. Değişikliklerin getirdiği olumlu bir değişiklik, 2839 sayılı Kanunun 33. maddesinde öngörülen ve bir siyasi partinin Parlamentaoya girebilmesi için ulusal düzeyde gerekli olan seçim barajının %10'dan %7'ye düşürülmesidir (7393 sayılı Kanunun 1. maddesi). Bu baraj bağımsız adaylar için geçerli değildir. Türkiye son seçimlerden önce Avrupa Konseyi ve AGİT içindeki en yüksek seçim barajına sahipti (%10) ve %7 ile en yüksek barajlardan birini korumaya devam etmektedir.¹¹

28. Türkiye'deki seçim sisteminin temelini oluşturan iki ana ilke adil temsil ve yönetimde istikrar ilkeleridir.¹² Bilgi Notunda¹³ bu ilkelerin "aynı anda ve oranda yerine getirilmesinin son derece zor olduğu ve (...) amaç bakımından farklı olduğu" belirtilmektedir (para. 4). Bu durum bazı durumlarda doğru olsa da, Devletler her zaman iki ilke arasında makul bir denge kurmaya çalışmalı ve birini diğerinin aleyhine orantısız bir şekilde desteklememelidir.

29. Venedik Komisyonu ve AGİT/DKİHO, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin içtihadında Devletlerin bu konuda geniş bir takdir marjına sahip olduğunu kabul ettiğini hatırlatır. Türk seçim

⁹ Seçim Konularında İyi Uygulama Kuralları Açıklayıcı Raporu'nun (CDL-AD(2002)023rev2- cor) 63.

Paragrafında "Yasanın istikrarı, seçim sürecinin güvenilirliği için hayati önem taşır ve bu da demokrasinin pekiştirilmesi için hayati önem taşır[...] Her şeyden önce, seçmenler, doğru veya yanlış, seçim yasaının sadece güçlülerin elinde bir araç olduğu ve kendi oylarının seçim sonuçlarını belirlemede çok az ağırlığı olduğu sonucuna varabilirler." ifadesi yer almaktadır.

¹⁰ Venedik Komisyonu, CDL-AD(2002)023rev2-cor, Seçim Konularında İyi Uygulama Kuralları, II.2.b, ve CDL-AD(2005)043, Seçim Kanununun İstikrarına İlişkin Yorumlayıcı Deklarasyon. Ayrıca bkz. para. 2016 ODIHR ve Venedik Komisyonu Seçim Süreçlerinde İdari Kaynakların Kötüye Kullanımının Önlenmesi ve Bunlara Müdahale Edilmesine İlişkin Ortak Kılavuz İlkeler (CDL-AD(2016)004), 1.1.2. "Hukukun istikrarı, seçim süreçlerinin güvenilirliği için çok önemli bir unsurdur. Bu nedenle, seçim hukukunun siyasi manipülasyona karşı korunması için istikrarının sağlanması önemlidir".

¹¹ 11 Barajlarla ilgili ulusal mevzuata ilişkin bilgiler Venedik Komisyonu ve Meksika Tribunal electoral del poder judicial de la Federación tarafından yönetilen VOTA veri tabanında bulunabilir. Bkz. Venedik Komisyonu, CDL-AD(2008)037, Partilerin Parlamentaoya Erişimini Engelleyen Seçim Sistemlerinin Barajları ve Diğer Özellikleri Hakkında Karşılaştırmalı Rapor; Partilerin Parlamentaoya Erişimini Engelleyen Seçim Sistemlerinin Barajları ve Diğer Özellikleri Hakkında Rapor (II), CDL-AD(2010)007.

¹² Anayasa'nın 67. Maddesi.

¹³ Türkiye yetkilileri tarafından Venedik Komisyonu ve ODIHR'ye sağlanan 7393 sayılı Kanun ile seçim kanunlarında yapılan değişikliklere ilişkin Bilgi Notu.

sisteminin öngördüğü %10'luk seçim barajı, AİHM tarafından Yumak ve Sadak (2007)¹⁴ davasındaki kararında değerlendirilmiş ve AİHS'nin 1 No.lu Protokolünün 3. maddesine uygun bulunmuştur. AİHM, "genel olarak %10'luk seçim barajının aşırı görüldüğünü"¹⁵ ve düşürülmesi gerektiğini belirtmiştir. Mahkeme'ye göre, "ancak mevcut davada Mahkeme, söz konusu seçimlerin özel siyasi bağlamı ışığında değerlendirildiğinde ve uygulamadaki etkilerini sınırlayan düzeltici tedbirler ve diğer güvencelerle desteklendiğinde, barajın 1 No.lu Protokol'ün 3. maddesi ile güvence altına alınan hakları (...) özünde zedeleyici bir etkiye sahip olduğuna ikna olmamıştır."¹⁶

30. Venedik Komisyonu ve AGİT/DKİHO, 2018 tarihli ortak görüşlerinde "seçim barajlarına ilişkin bir Avrupa standardı bulunmadığını" ve "seçim barajlarının, Parlamentodaki görüşlerin adil temsili ile Parlamentodaki etkinlik ve istikrarlı hükümetler kurma kapasitesini dengelemek için bir mekanizma olarak kullanıldığını" hatırlatmıştır. Bu dengenin nasıl kurulduğu ve barajların bu amaçla nasıl kullanıldığı ülkeler ve seçim sistemleri arasında farklılık göstermektedir.¹⁷ Bununla birlikte, seçim barajının değerlendirilmesinin bir orantılılık testine tabi olduğunu ve bu testin bir ülkenin siyasi tarihi ve bağlamının yanı sıra seçim sisteminin diğer özelliklerini de dikkate alması gerektiğini vurgulamışlardır.¹⁸

31. Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 67(5). maddesine göre, "(...) Seçim kanunları, temsilde adalet ve yönetimde istikrar ilkelerini bağdaştıracak biçimde düzenlenir". Türkiye'de uygulanan alışılmadık derecede yüksek baraj, istikrarlı hükümetler oluşturma ve bölgesel veya yerel çıkarların Parlamentoya hâkim olmasını önleyerek Devletin üniter yapısını koruma ihtiyaçları ile gerekçelendirilmiştir. İlk gerekçelere ilişkin olarak, parlamenter hükümet sistemi uygulandığı sürece, baraj 1 No.lu Protokol'ün 3. Maddesi uyarınca meşru bir amaç teşkil etmekte ve belirlenmesi AİHS standardı uyarınca Devletin takdir marjı içinde yer almaktadır.¹⁹ Başkanlık sistemine geçişle birlikte bu argümanın gücü azalmıştır, çünkü hükümetin kurulması artık Parlamentodaki çoğunluğa bağlı değildir, her ne kadar yasaların oylanması için tutarlı bir çoğunluğun varlığı uygun görünse de. İkinci gerekçeye (Devletin üniter yapısı) gelince, ulusal azınlıkların Parlamentoda temsilini dışlamak için kullanılmadığı sürece kabul edilebilir, bu da orantılılık ilkesine aykırı olacaktır.²⁰

32. 2839 sayılı Kanun'da 2018 yılında yapılan değişiklikler, siyasi partilerin aynı baraja tabi olacak şekilde seçim ittifakları kurabilmelerine imkân tanıdığından, yüksek seçim barajının etkilerini hafifleterek uluslararası tavsiyeleri kısmen karşılamıştır. Bu düzenleme, hükümet yanlısı Cumhuriyet İttifakı ve muhalefetteki Millet İttifakı olmak üzere iki ana ittifakın yer aldığı 2018 seçimlerinde gerçekten de kullanılmıştır. Seçimlere üç partinin tek başına katılması ve bunlardan sadece birinin, Halkların Demokratik Partisi'nin (HDP) barajı aşması, sistemin, seçimlere herhangi

¹⁴ AİHM, Yumak ve Sadak v. Türkiye, Başvuru No. 10226/03, Karar (Büyük Daire), 8 Temmuz 2008.

¹⁵ AİHM, Yumak ve Sadak v. Türkiye, Başvuru No. 10226/03, Karar (Büyük Daire), 8 Temmuz 2008, para. 147.

¹⁶ A.g.e..

¹⁷ Venedik Komisyonu ve ODIHR, CDL-AD(2018)031, Türkiye - Mart ve Nisan 2018'de kabul edilen seçim mevzuatı değişiklikleri ve ilgili "uyum yasaları" hakkında Ortak Görüş, para. 32.

¹⁸ Venedik Komisyonu ve ODIHR, CDL-AD(2018)031, Türkiye - Mart ve Nisan 2018'de kabul edilen seçim mevzuatı değişiklikleri ve ilgili "uyum yasaları" hakkında Ortak Görüş, paragraf 34ff. Ayrıca bkz. 2004, 2007 ve 2008 ODIHR seçim gözlem misyonu raporları ve Avrupa Konseyi Parlamenterler Meclisi'nin Türkiye'nin yükümlülüklerini ve taahhütlerini yerine getirmesine ilişkin 1380 (2004) sayılı kararı.

¹⁹ AİHM'nin Yumak & Sadak v. Türkiye [GC] davası kararının 110-113. paragraflarına bakınız (yukarıda alıntılanmıştır).

²⁰ Erken cumhurbaşkanlığı ve milletvekili seçimlerine ilişkin 2018 ODIHR SGM Nihai Raporu'nda "barajın ulusal bazda uygulanmasının [...] coğrafi olarak yoğunlaşmış etnik topluluklar da dahil olmak üzere bölgesel temsili engelleyebileceği" belirtilmektedir. Partilerin Parlamentoya girmesini engelleyen barajlar ve seçim sistemlerinin diğer özellikleri hakkındaki Venedik Komisyonu Raporu (II) (CDL-AD(2010)007) 19. paragrafta şöyle demektedir: "Ulusal barajların en fazla, gerçek bir ulusal azınlık sorununun olmadığı veya bununla başa çıkmak için özel önlemlerin alındığı ülkelerde kabul edilebilir olduğu söylenebilir, ancak bunlar dikkatli kullanılmalı ve hatta gerekli olduğu durumlarda yerel barajlarla değiştirilmelidir."

bir büyük partiyle ittifak halinde girmeyen tekil siyasi partilerin gerekli barajı aşmasını zorlaştırdığını desteklemektedir.

33. Seçim barajları ile ilgili olarak, "ulusal hükümlerin çok çeşitli olmasının, çok genel standartlar dışında Avrupa standartlarının geliştirilmesini son derece zorlaştırdığı"²¹ ve bu nedenle Venedik Komisyonu ve AGİT/DKİHO'nin belirli bir azami baraj önermediği doğrudur.²² Bununla birlikte, Avrupa Konseyi üye devletlerindeki ve AGİT katılımcı devletlerindeki uygulamalarla karşılaştırıldığında, baraj bireysel partiler için son derece yüksek kalmaktadır.²³ Seçimlerde nispi sistemi kullanan Avrupa ülkelerinin çoğunda ya hiç yasal baraj yoktur (örneğin Finlandiya, İrlanda, Portekiz veya İsviçre) ya da baraj en fazla %5 olarak belirlenmiştir (örneğin Çek Cumhuriyeti, Almanya, Polonya veya Romanya). Koltukların seçim bölgesi düzeyinde tahsis edildiği ve seçim bölgelerinin büyük çoğunluğunun ondan az sandalyeye sahip olduğu Türkiye'de, doğal barajın önemli bir etkiye sahip olduğu ve küçük partilerin yüzde 7'lik ulusal barajı geçmeler bile destek düzeyleriyle orantılı bir parlamenter temsil elde etmelerini zorlaştırdığı da eklenmelidir.

34. Venedik Komisyonu ve AGİT/DKİHO, 2018 tarihli görüşlerinde "Parlamento seçimi için mevcut seçim barajının yeniden gözden geçirilmesini" tavsiye etmiştir.²⁴ 7393 sayılı Kanun'un 1. Maddesi ile seçim barajının %10'dan %7'ye düşürülmesi doğru yönde atılmış bir adımdır ve memnuniyetle karşılanmalıdır. Venedik Komisyonu ve AGİT/DKİHO, Türk makamlarını, kapsamlı bir kamuoyu tartışmasının ardından, barajın daha da düşürülmesi olasılığını değerlendirmeye teşvik etmektedir.

2. Sandalye tahsis yöntemi

35. 7393 sayılı Kanun, d'Hondt sandalye tahsis yönteminin seçim ittifaklarına uygulanmasını değiştirmektedir. Değişikliklerin kabul edilmesinden önce, iki aşamalı bir tahsis sistemi kullanılmaktaydı. İlk olarak, seçim çevrelerindeki sandalyeler d'Hondt yöntemi kullanılarak barajı aşan ittifaklar, ittifak dışında seçime giren ve barajı aşan partiler ve bağımsız adaylar arasında paylaştırılıyordu. İkinci olarak, ilk adımda bir ittifaka tahsis edilen sandalyeleri dağıtmak için ittifak üyeleri arasında başka bir tahsisat yapılmıştır.

36. 7393 sayılı Kanun bu sistemi değiştirerek, iki aşamalı dağıtımın yerine, sandalyelerin herhangi bir seçim ittifakının parçası olup olmadıklarına bakılmaksızın tüm partiler ve yine d'Hondt yöntemi kullanılarak bağımsız adaylar arasında dağıtıldığı tek aşamalı bir dağıtım getirmiştir. Avrupa Parlamentosu Brifinginde haklı olarak belirtildiği üzere, "d'Hondt yöntemi" nispi temsil sistemlerinde yaygın olarak kullanılan matematiksel bir formüldür, ancak koltuk tahsisi için diğer sistemlerden daha az orantılı sonuçlara yol açmaktadır (...). Dahası, daha az oy alanların aleyhine en çok oy alan seçim listelerinin avantajını artırma eğilimindedir".²⁵ Seçim ittifaklarının artık d'Hondt yönteminin uygulanması için tek bir özne olarak değerlendirilmemesiyle, ittifaklar

²¹ Venedik Komisyonu, CDL(2010)030, "Avrupa Konseyi Üye Devletlerinde Parlamentoların Temsil Edilebilirliğini Etkileyen Seçim Sistemlerinin Barajları ve Diğer Özellikleri" hakkında 1898(2010) sayılı AKPM Tavsiye Kararı - Bakanlar Komitesi'nin Cevabına İlişkin Görüşler, para. 7.

²² Avrupa Konseyi Parlamenterler Meclisi'nin 1547 (2007) sayılı Kararı'na göre "Köklü demokrasilerde, parlamento seçimlerinde %3'ten daha yüksek bir baraj olmamalıdır. Böylece azami sayıda görüşün ifade edilmesi mümkün olmalıdır. Çok sayıda insan grubunun temsil edilme hakkından mahrum bırakılması demokratik bir sistem için zararlıdır. Köklü demokrasilerde, toplumdaki görüşlerin adil temsili ile Parlamento ve hükümetteki etkinlik arasında bir denge bulunmalıdır" (para. 57).

²³ Sadece Lihtenştayn'da %8.. Barajlarla ilgili ulusal mevzuata ilişkin bilgiler Venedik Komisyonu ve Meksika Tribunal electoral del poder judicial de la Federación tarafından yönetilen VOTA veri tabanında bulunabilir. Bkz. zaten Venedik Komisyonu, CDL-AD(2008)037, Partilerin Parlamento'ya Erişimini Engellenen Seçim Sistemlerinin Barajları ve Diğer Özellikleri Hakkında Karşılaştırmalı Rapor, Partilerin Parlamento'ya Erişimini Engellenen Seçim Sistemlerinin Barajları ve Diğer Özellikleri Hakkında Rapor (II), CDL-AD(2010)007.

²⁴ Venedik Komisyonu ve ODIHR, CDL-AD(2018)031, Türkiye - Seçim Kanununda Yapılan Değişikliklere İlişkin Ortak Görüş Mart ve Nisan 2018'de kabul edilen mevzuat ve ilgili "uyum yasaları", para. 36.

²⁵ Silvia Kotanidis, d'Hondt yöntemini anlamak - Parlamento koltuklarının ve liderlik pozisyonlarının tahsisi, Avrupa Parlamentosu Brifingi, Haziran 2019.

artık en çok oy alan listelere verilen avantajdan yararlanamayacak veya ittifakın diğer ortakları tarafından yapılan tahsiste kaybedilen oylardan bu ittifaklara ait partiler kazançlı çıkmayacaktır. Her ne kadar tüm sandalye tahsisi yöntemleri belirli sayıda oyun boşa gitmesine neden olsa da, tek aşamalı tahsis yönteminin kullanılması, yüksek seçim barajıyla birleştiğinde, bir seçim ittifakına mensup daha küçük partilerin açık bir şekilde aleyhine işleyerek bu ittifakın oluşturulmasının etkisini sınırlama riski taşımaktadır.

37. Venedik Komisyonu ve AGİT/DKİHO, seçim hukukunda belirli bir sandalye tahsis yönteminin uygulanmasına ilişkin ortak bir standardın mevcut olmadığını yinelemektedir. Bu nedenle, Devletler seçimde kullanılan oyların Parlamento'da sandalyeye dönüştürülme yöntemini belirlemede serbesttir. Bununla birlikte, sandalye dağılımı yönteminin seçiminin ve bu yöntemin uygulanma şeklinin tarafsız olmadığını ve sandalye dağılımı üzerinde doğrudan bir etkiye sahip olduğunu hatırlatırlar. Bu seçim siyasi etkiden yoksun değildir. Venedik Komisyonu ve AGİT/DKİHO, seçim hukukunun temel ilkelerinden biri olan fırsat eşitliği ilkesi çerçevesinde, Türk makamlarını, değiştirilen tahsis yönteminin uygulanmasının özellikle küçük partiler üzerindeki etkilerini gözlemleme teşvik etmektedir.

3. Siyasi partilerin seçimlere katılma koşulları

38. Türk seçim mevzuatı bugüne kadar siyasi partilerin seçime katılabilmeleri için iki koşul belirlemiştir: a) seçim gününden en az altı ay önce illerin en az yarısında (41) teşkilatını kurmuş ve parti kongrelerini yapmış olmak; veya b) Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde grubu bulunmak, yani en az 20 milletvekiline sahip olmak.²⁶ Yapılan değişiklikler (7393 sayılı Kanun'un 3. ve 4. maddeleri) ikinci seçeneği ortadan kaldırmış ve tüm siyasi partileri tek bir koşula, birinci koşula tabi kılmıştır. Bu koşul, "seçime katılma hakkı bulunan partinin, ilçe, il ve büyük kongrelerini bu Kanunda öngörülen ve parti tüzüğünde belirtilen süreler içinde üst üste iki defa yapmamış olması halinde (...) seçime katılma hakkını kaybeder" şeklinde değiştirilerek daha da katı hale getirilmiştir. Kongrelerin sıklığı parti tüzüğü ile belirlenir.

39. Venedik Komisyonu ve AGİT/DKİHO, Parlamento'ya girmek ve vatandaşları için önemli konularda karar vermek isteyen siyasi partilerin örgütsel yeteneklerini geliştirmeleri ve yetkililerini ve Devletlerin müstakbel liderlerini demokratik olarak seçebildiklerini göstermeleri gerektiğini düşünmektedir. Bununla birlikte, siyasi partiler ülkenin Anayasasına sadık kaldıkları, demokratik toplum kurallarına bağlı kaldıkları ve çoğulcu ve rekabetçi bir sistemin ilkeleri çerçevesinde faaliyet gösterdikleri sürece Devletin parti içi yaşama ne ölçüde müdahale edebileceği tartışmalıdır.²⁷

40. Bilgi Notu bu değişikliği, orijinal modelin kullanılmasının yol açtığı iddia edilen ve "demokrasilerde halkı temsil eden milletvekillerinin araçsallaştırıldığı" (para. 38) "geçmişteki siyasi etik dışı sonuçlar" (para. 9) ile açıklamaktadır. Ankara'daki toplantılar sırasında, Türk yetkililer ve iktidar partilerinin (AKP ve MHP) temsilcileri, Venedik Komisyonu ve AGİT/DKİHO'nin dikkatini, CHP'yi temsil eden bazı milletvekillerinin, görünüşe göre kendilerine danışılmadan, 2820 sayılı Kanun'da öngörülen ikinci koşulu yerine getirmelerini ve seçimlere katılabilmelerini mümkün kılmak için başka bir partiye, İYİ Parti'ye transfer edildiği bir vakaya çekmişlerdir. Bu husus diğer muhataplarla yapılan görüşmelerde de teyit edilmiştir. Venedik Komisyonu ve AGİT/DKİHO bu olayı talihsiz bulmaktadır. Ayrıca, Bilgi Notunda ifade edilen "ülkenin geleceği hakkında karar vermeye talip olan siyasi partilerin" "örgütlenmelerini, özellikle de parti içinde karar alma mercilerinin seçimini tam olarak inşa etmiş olmalarının" beklenebileceği görüşünü paylaşmaktadırlar (para. 39).

41. Aynı zamanda, Venedik Komisyonu ve AGİT/DKİHO, tek koşulun daha büyük ve köklü siyasi partilerin lehine olduğunu, buna karşılık daha küçük ve yeni partilerin kendilerini kurmalarını ve Parlamento'ya girmelerini zorlaştırdığını belirtmektedir.

²⁶ 26 Bkz. değişikliklerden önceki haliyle Anayasa'nın 95. Maddesi ve 2820 sayılı Kanun'un 36. Maddesi.

²⁷ ODIHR ve Venedik Komisyonu, CDL-AD(2020)032, Siyasi Parti Düzenlemelerine İlişkin Kılavuz İlkeler - 2. baskı, İlke 9 ve paragraf 151ff.

42. Revize edilen yasa, bir partinin revize edilen mevzuatın yürürlüğe girmesinden bir yıl sonra yapılacak bir sonraki parlamento seçimlerine katılabilmesi için ulusal, il ve ilçe düzeyinde iki parti kongresinin gerçekleştirilmiş olmasını şart koşmaktadır. Bu aşırı bir yükürdür.²⁸ Hükmün yeni kurulan partilerin seçimlere katılımı üzerindeki zararlı etkisi, AİHM içtihadında geliştirildiği üzere, AİHS'nin 11. maddesi ve AİHS'ye Ek 1 No'lu Protokol'ün 3. maddesindeki sınırlama kriterlerine uymak için demokratik bir toplumda gereklilik şartını karşıladığı şeklinde değerlendirilemez.²⁹ Bu nedenle, hüküm, uluslararası standartlara ve önceki AGİT/DKİHO tavsiyelerine aykırı olarak, örgütlenme özgürlüğü ve siyasi hayata katılım açısından ayrımcı bir etki yaratıyor gibi görünmektedir.³⁰

43. Bir partinin küçük bir kolunun kongresini yapamaması, onu ülke çapındaki seçimlere katılma hakkından mahrum bırakabileceğinden, özellikle de Anayasa'nın 80. Maddesi uyarınca milletvekillerinin "kendi seçim bölgelerini veya seçmenlerini değil, bir bütün olarak milleti temsil etmeleri" şartıyla, bu koşul orantısız bir şekilde kısıtlayıcı görünmektedir.

44. Venedik Komisyonu ve AGİT/DKİHO, seçimlere katılma koşullarındaki değişikliğin, şu anda HDP partisinde örgütlenmiş olan muhalefetin bir kısmı üzerinde yaratabileceği etki nedeniyle endişelerini ifade etmektedir. 7 Haziran 2021 tarihinde, Türk Başsavcılığı, diğerlerinin yanı sıra Avrupa Birliği tarafından terör örgütü olarak kabul edilen Kürt İşçi Partisi (PKK) ile işbirliği yaptığı ve destek verdiği iddiası ve Türkiye'nin bütünlüğüne yönelik faaliyetleri nedeniyle HDP'nin kapatılması talebiyle Anayasa Mahkemesi'ne başvuruda bulunmuştur.³¹ 21 Haziran 2021 tarihinde Anayasa Mahkemesi başvuruyu kabul etmiştir ve önümüzdeki aylarda kararını vermesi beklenmektedir.³² Kararın HDP'nin kapatılmasıyla sonuçlanması halinde, üyelerinin ve destekçilerinin 2820 sayılı Kanun'da öngörülen tek koşulu karşılayabilecek yeni bir siyasi parti kurmaları ve önümüzdeki 2023 seçimlerine katılmaları neredeyse imkansız hale gelecektir.³³

45. Ancak Türk makamları Venedik Komisyonu ve AGİT/DKİHO'e, değiştirilen kanunun siyasi partilere kanunun yürürlüğe girmesi ile bir sonraki seçimler arasında iki (büyük) kongre yapma zorunluluğu getirmediğini, sadece oy verme gününden en az 6 ay önce bir kongre yapma zorunluluğu getirdiğini bildirmiştir. Bu yorum memnuniyetle karşılanacaktır ancak en açık yorum olmaktan uzaktır. Bir sonraki seçimlerden önce sadece bir kongre yapılması gerekliliği kanunda açıkça yer almalıdır.

²⁸ ODIHR daha önce de benzer önkoşulları aşırı kısıtlayıcı oldukları gerekçesiyle eleştirmiştir: Bkz. 2018 ODIHR Letonya Seçim Değerlendirme Misyonu Nihai Raporu.

²⁹ Bkz. inter alia AİHM, Gorzelik ve Diğerleri v. Polonya, başvuru no. 44158/98, 17 Aralık 2004, para. 95. 2020 ODIHR ve Venedik Komisyonu Siyasi Partilerin Düzenlenmesine İlişkin Ortak Kılavuz İlkeleri'nin (2. baskı, CDL-AD(2020)032) 56. Paragrafı "Devlet makamları siyasi partilere eşit muamele etmeli ve bu nedenle siyasi partilerin kurulması, tescili ve faaliyetleri konusunda tarafsız kalmalıdır. Yetkili makamlar, bazı siyasi partilere ayrıcalık tanıma ve diğerlerini dezavantajlı duruma düşürme amacı taşıdığı düşünülebilecek her türlü tedbirden kaçınmalıdır. [...] Tüm siyasi partilere, yetkililer tarafından ayrımcılık veya eşit olmayan muamele yapılmaksızın seçimlere katılma fırsatı verilmelidir." Ayrıca bkz. Siyasi Partilerin Düzenlenmesine İlişkin Ortak Kılavuz İlkeler'in 50-52. paragrafları.

³⁰ 1990 AGİT Kopenhag Belgesi'nin 7.6. Paragrafı "Katılımcı Devletler, bireylerin ve grupların tam bir özgürlük içinde kendi siyasi partilerini veya diğer siyasi örgütlerini kurma hakkına saygı gösterecek ve bu tür siyasi partilere ve örgütlere, kanun önünde ve yetkililer tarafından eşit muamele temelinde birbirleriyle rekabet edebilmeleri için gerekli yasal güvenceleri sağlayacaktır." demektedir. Ayrıca bkz. 1966 tarihli Medeni ve Siyasi Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşme'nin (MSHUS) 22. ve 25. Maddeleri ile Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin 1. Protokolünün 3. Maddesi. Ayrıca bkz. 2018 ODIHR SGM'nin erken cumhurbaşkanlığı ve parlamento seçimlerine ilişkin Nihai Raporu.

³¹ Daren Butler, Ece Toksabay, Top Turkish prosecutor files case to close pro-Kurdish HDP, Reuters, 17 Mart 2021.

³² Türkiye'nin yüksek mahkemesi HDP'nin yasaklanmasını isteyen iddianameyi kabul etti, ANews, 21 Haziran 2021.

³³ Ayrıca bkz. dünya genelinde 46 kuruluşun HDP kapatma davasına ilişkin çağrı, MedyaNews, 1 Nisan 2022.

46. Bu nedenle Venedik Komisyonu ve AGİT/DKİHO, yasanın, siyasi partilerin seçimlere katılma koşullarında, değişikliklerin kabulü ile bir sonraki seçim arasındaki sürede fiilen karşılanması mümkün olmayan ve dolayısıyla bazı partileri potansiyel olarak seçime katılamaz hale getirecek değişiklikler getirmediğinin açıkça belirtilmesini tavsiye etmektedir.

4. Seçim kurullarının oluşumu

47. 7393 sayılı Kanun, 5. ve 6. maddeleri aracılığıyla, 298 sayılı Kanun'da yer alan ve oy verme işleminin idaresini denetleyen il ve ilçe seçim kurullarının oluşturulmasına ilişkin kuralları değiştirmiştir. Anayasa'nın "seçimlerin (...) yargının yönetim ve denetimi altında yapılacağını" (paragraf 2) öngören 67. Maddesi uyarınca, kurullarda her zaman hakimler yer almıştır. Değişikliklerden önce, ildeki en kıdemli üç hâkim otomatik olarak il kurullarının üyesi olarak atanırken, bir ilçedeki en kıdemli hakim otomatik olarak ilgili ilçe düzeyindeki kurulun başkanı olarak atanmaktaydı.

48. Değişiklikler bu kıdem sistemini, kurulların hâkim üyelerinin uygun hakimler arasından "kura çekilerek" belirleneceği bir kura sistemi ile değiştirmiştir. Uygun adaylar havuzunda "il merkezinde görev yapan, kınama veya daha ağır bir disiplin cezası almamış ve birinci sınıfa ayrılmış ve birinci sınıfa ayrılma niteliklerini kaybetmemiş hakimler" yer almaktadır (7393 sayılı Kanun'un 5. Maddesi ile değiştirilen 298 sayılı Kanun'un 15(1) Maddesi). Kuralar, o yerin Cumhuriyet başsavcısı ile Hakimler ve Savcılar Kurulu (HSK) tarafından seçilen iki hâkimden oluşan Adli Yargı Adalet Komisyonları tarafından çekilir. Seçim usulü, Yüksek Seçim Kurulu'nun 14 Nisan 2022 tarihli kararı ile daha ayrıntılı olarak düzenlenmiştir.

49. Seçim her iki yılda bir ocak ayının son haftasında yapılmalıdır. Ancak 7393 sayılı Kanun'un 12. maddesi ile 298 sayılı Kanun'a geçici 24. madde eklenmiş ve "il seçim kurulu başkan ve üyeleri ile ilçe seçim kurulu başkanları bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihten itibaren üç ay içinde yeniden belirlenir (...)" hükmü getirilmiştir.

50. Ankara'da yapılan tartışmalar sırasında, muhalefet partilerinin ve sivil toplum kuruluşlarının temsilcileri, 5, 6 ve 12. maddelerin getirdiği değişiklikleri, değişikliklerin en sorunlu kısmı olarak değerlendirmişlerdir. CHP tarafından Anayasa Mahkemesine sunulan şikâyet tam da bu hükümlerle ilgilidir.

51. Bilgi Notu, "değişikliklerden önce, en kıdemli hâkimin il ve ilçe seçim kurulu başkanlığı görevini yürütürken sağlık sorunları veya yaşının ilerlemesi gibi bazı sorunlar yaşayabildiğini" belirtmektedir (para. 52). Değişiklik için aynı gerekçe Ankara'daki toplantılar sırasında Türk yetkililer tarafından da belirtilmiştir. Yetkililerin, atama sistemindeki değişikliğin kıdemli hakimlerin sağlık sorunları nedeniyle görevden ayrılma oranının yüksek olması nedeniyle gerekli olduğu yönündeki açıklaması, AGİT/DKİHO'nin Türkiye'ye yaptığı önceki seçim gözlem misyonlarının bulguları tarafından doğrulanmamıştır ve bir dizi AGİT/DKİHO ve Venedik Komisyonu muhatabı bunun kanıtlarla desteklenmediğini belirtmiştir. Ayrıca, değişikliklerden önce bile, sağlık veya diğer nedenlerle görevlerini yerine getiremeyen hâkimlerin il seçim kurullarında görev almamaları mümkündür.³⁴ Yüksek Seçim Kurulu (YSK) tarafından 14 Nisan 2022 tarihinde yayınlanan Genelge'nin I(h) paragrafına göre, hâkimler sağlık durumlarına dayalı mazeretlerini YSK'ya sunabilir ve kurullarda görevlendirilmemeyi talep edebilirler. YSK bu mazeretleri kabul edebilir veya reddedebilir. Genelge'de bu prosedüre ilişkin daha fazla ayrıntı verilmemiştir. Görünüşe göre, görevlerini yerine getiremeyecek durumda olanların gönüllü olarak Kurul dışında bırakılması, yasal çerçevede resmi değişiklikler yapılmasını gerektirmeden Bilgi Notunda açıklanan sorunu çözecektir.

52. Daha önceki Venedik Komisyonu değerlendirmelerinde de altı çizildiği üzere, hakimlerin bağımsızlığını sağlamak için yargı atama sistemindeki sınırlı güvencelerin yanı sıra 2016'daki darbe girişiminin ardından hakimlerin büyük ölçekte görevden alınması ve 2018'de AGİT/DKİHO

³⁴ 298 sayılı Kanun'un 15(2) maddesi.

seçim gözlem misyonu tarafından tespit edilen sandık kurulları için kamu görevlilerinin seçilmesine yönelik kura usullerinin uygulanmasındaki eksiklikler ışığında, yeni kurulan sistem, önceki yapısına kıyasla seçim idaresinin bütünlüğünü iyileştirecek gibi görünmemektedir. Sistemin öngörülebilirliği azalmış ve potansiyel olarak atamayı siyasi baskı ve manipülasyona daha açık hale getirmiştir.³⁵

53. 7393 sayılı Kanun'un 7. Maddesi, 298 sayılı Kanun'un sandık kurulu üyeliği ile ilgili 23. Maddesini değiştirmektedir. Değişiklikler, "sandık kuruluna üye verme hakkına sahip bir partinin, başka bir partiye mensup bir üyeyi rızası olmaksızın sandık kurulu üyesi olarak aday gösteremeyeceğini" öngören bir fıkra eklemektedir (7393 sayılı Kanun Madde 7). Ankara ziyareti sırasında, Venedik Komisyonu ve AGİT/DKİHO, belirli bir partinin üyelerinin rızaları ve hatta bilgileri olmaksızın farklı bir siyasi parti tarafından farklı bir yerdeki sandık kuruluna aday gösterildikleri ve bunun da kendi yerlerinde oy kullanma haklarını kullanmalarını engellediği vakalar hakkında bilgilendirilmiştir.

54. Bu tür vakalar kesinlikle talihsizdir. Bir kişinin aday gösterilmesinin ancak o kişinin bilgisi ve rızası dahilinde gerçekleşmesi gerektiği açıktır. Aynı zamanda, rızanın ifade edilme yöntemleri de belirtilmelidir. Ne yazık ki, Türkiye Barolar Birliği'nin Venedik Komisyonu ve AGİT/DKİHO'ye sunduğu değişikliklere ilişkin görüş ve değerlendirmelerinde de belirttiği gibi, "bu rızanın nasıl kanıtlanacağı ve listeler oluşturulurken ayrı bir beyan belgesinin gerekip gerekmeyeceği yeterince açık bir şekilde düzenlenmemiştir".³⁶ Böyle bir düzenleme, 7393 sayılı Kanun'un uygulanması için kabul edilecek yürütme kanununda yer almalıdır. Türk makamları, Venedik Komisyonu ve AGİT/DKİHO'ye durumun böyle olabileceğini bildirmiştir.

55. Ankara'da görüşülen muhatapların çoğu, 1950'den beri uygulanan önceki sistemin tatmin edici olduğunu ve hiçbir zaman eleştiriye yol açmadığını düşünürken, potansiyel olarak taraflı olduğunu düşündükleri yeni sistem konusunda çok çekingen davranmışlardır. Bilgi Notu, 7393 sayılı Kanun'un 12. maddesinde öngörüldüğü üzere, seçim kurullarının oluşumunda acil bir değişikliğe gidilmesinin nedenlerine ışık tutmamaktadır. Ankara'dan edinilen bilgiye göre, söz konusu kurulların üyeleri bu yılın ocak ayı sonunda seçilmiştir ve normal şartlarda 2024 Ocak ayı sonuna kadar görevde kalacaklardır. Venedik Komisyonu ve AGİT/DKİHO'ye, CHP tarafından Anayasa Mahkemesi'ne yapılan başvuruda, bu değişikliğin Anayasa'nın seçim hukukunun istikrarına ilişkin 67(6). Maddesine uygunluğunun tartışıldığı bilgisi verilmiştir.

5. Değişikliklerin getirdiği diğer değişiklikler

Görme engelli seçmenlerin katılımını kolaylaştıracak tedbirler

56. 7393 sayılı Kanunun 4. Maddesi, görme engelli seçmenlerin seçimlere katılmasını kolaylaştırmayı amaçlamaktadır. Geçmişte bu kişiler oy pusulasını anlayabilmek ve oylarını kullanabilmek için yakınlarına veya başka kişilere güvenmek zorundaydılar. Yapılan değişikliklerle Yüksek Seçim Kurulu'nun görevleri genişletilerek, seçmenlere form, belge ve listelerin basılı

³⁵ 35 Bkz. Venedik Komisyonu, CDL-AD(2017)005, TBMM tarafından 21 Ocak 2017 tarihinde kabul edilen ve 16 Nisan 2017 tarihinde Ulusal Referanduma sunulacak olan Anayasa değişikliklerine ilişkin Görüş: değişiklikler yargının yürütme ve yasama karşısında bağımsızlığını sağlamaya elverişli değildir, "Avrupa standartlarına aykırıdır ve yargının Cumhurbaşkanı karşısındaki bağımsızlığını kısıtlamaktadır" (paragraf 111 ve 113). Ayrıca bkz. Venedik Komisyonu, CDL-AD(2010)042, Venedik Komisyonu'nun Türkiye Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu Kanun Tasarısı hakkındaki Ara Görüşü, anayasa reformu sonucunda "yargının geniş gözetim ve denetim yetkilerinin" gevşetilmediğinin altını çizmiştir (para. 25). Kura yoluyla sandık kurullarının oluşturulmasındaki başarısızlıkla ilgili olarak bkz. 2018 ODIHR SGM Nihai Raporu, s. 9. 2021 GRECO 4. Değerlendirme Turu İkinci Ara Raporu, Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu da dâhil olmak üzere yargı bağımsızlığının sağlanmasına yönelik devam eden ihtiyacın altını çizmiştir (GrecoRC4(2020)18, para. 38, 46, 54). Avrupa Konseyi İnsan Hakları Komiseri Dunja Mijatovic'in 2019 yılında Türkiye'ye yaptığı ziyaretin ardından hazırladığı 2019 Raporu, Strazburg, 19 Şubat 2020 (CommDH(2020)1).

³⁶ Türkiye Barolar Birliği'nin "Milletvekili Seçimi Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun" ile İlgili Bazı Değişiklikler Hakkındaki Görüş ve Değerlendirmeleri, Ankara, 10 Mayıs 2022, s. 15.

hallerine ek olarak "görme engelli seçmenlerin kullanımına uygun oy pusulası şablonları" sağlama görevi de eklenmiştir. Bu değişiklik kesinlikle memnuniyetle karşılanmalıdır ve daha önceki Venedik Komisyonu ve AGİT/DKİHO tavsiyeleri ile uyumludur.³⁷ Her türden engellinin seçim süreçlerine erişimini kolaylaştırmak için, etkin ve özerk katılımlarını sağlamak amacıyla ek tedbirler alınması düşünülmelidir.³⁸

Seçmen kaydı

57. 7393 sayılı Kanun'un 8 ila 10. maddeleri, 298 sayılı Kanun'un seçmen kaydıyla ilgili 33, 36 ve 40. maddelerini değiştirmektedir.

58. Venedik Komisyonu, Seçim Konularında İyi Uygulama Kuralları'nda, seçmen kütüklerinin işleyişini yönetmesi gereken bazı ilkeler belirlemiştir.³⁹ Bu ilkeler arasında, diğerlerinin yanı sıra, söz konusu kütüklerin sürekliliği ve yılda en az bir kez olmak üzere düzenli olarak güncellenmesi yer almaktadır. Ayrıca, "adli kontrole tabi idari bir prosedür veya kütükte ismi bulunmayan seçmenlerin isimlerinin eklenmesini sağlayan adli bir prosedür olmalıdır".⁴⁰Bu seçim standartları doğrultusunda, benzer bir prosedür, kütükteki yanlış ve hatalı kayıtların düzeltilmesini mümkün kılmalıdır.⁴¹

59. Her üç hüküm de seçmen kütüklerindeki yanlışlıklar veya seçmen kütüklerine ilişkin şüpheler nedeniyle seçme hakkını kullanamayan seçmen sayısının sınırlı kalmasını sağlamayı amaçlamaktadır. Ankara ziyareti sırasında Venedik Komisyonu ve AGİT/DKİHO'e, önceki seçimlerde bu tür seçmenlerin sayısının 500.000'den fazla olduğu bilgisi verilmiştir. Bu durumu düzeltmeyi amaçlayan tedbirler memnuniyetle karşılanmalıdır. Ancak bu tür tedbirler, bir yandan seçmen kütüklerinin istikrarına duyulan ilgi ile diğer yandan seçmenlerin çeşitli nedenlerle her zamanki ikamet yerlerinden başka bir bölgede oy kullanmak isteyebileceklerini kabul etme ihtiyacı arasında makul bir denge kuralmalıdır.

60. Madde 33'e eklenen yeni fıkraya göre, "mahalli idareler seçimlerinde (...) seçimin başlangıç tarihinden üç ay önce oluşturulan seçmen kütüklerinin güncelleştirme işlemleri yerleşim yeri adresine göre yapılır" (7393 sayılı Kanun Madde 8). Yetkililer, böyle bir hükmün, seçimlerden önceki son aylarda bazı yerlerde seçim sonuçlarının çarpıtılmasına katkıda bulunabilecek araçsal adres değişikliklerini önleyeceğini açıklamıştır.⁴² Bu durum, uygulamada eski ikamet yerlerinden çok uzağa taşınmış bazı seçmenlerin haklarını ellerinden alabilecek olsa bile, uluslararası standartlara aykırı olmayacaktır.⁴³ Bununla birlikte, kütüklerin güncellenmesi ve yerel seçim

³⁷ 37 Bkz. 2018 ODIHR Türkiye seçim gözlemi nihai raporu; bkz. daha genel olarak, Venedik Komisyonu'nun Engellilerin Seçimlere Katılımına İlişkin Seçim Konularında İyi Uygulama Kurallarına İlişkin Gözden Geçirilmiş Yorumlayıcı Bildirisi, CDL-AD(2011)045, II.1.3. Ayrıca bakınız Venedik Komisyonu, CDL-AD(2020)026, Karadağ - Parlamento Üyeleri ve Meclis Üyeleri Seçimi Kanun Tasarısı Hakkında Acil Ortak Görüş, para. 71.

³⁸ 7393 sayılı Kanun ile getirilen oy pusulaları için Braille şablonunun yanı sıra, Genel Esaslar Hakkında Kanun, engelliler için yardımcı ve mobil oy kullanmanın yanı sıra oy verme merkezlerinde bazı tercihli muamele önlemleri öngörmektedir (Bkz. Madde 14, 90 ve 93). Uluslararası standartlarla ilgili olarak, 2006 tarihli BM Engelli Hakları Sözleşmesi'nin, uygun şekilde tasarlanmış "fiziksel çevre, ulaşım, bilgi ve iletişim teknolojileri ve sistemleri dahil olmak üzere bilgi ve iletişim ve hem kentsel hem de kırsal alanlarda halka açık veya sağlanan diğer tesisler ve hizmetler" yoluyla siyasi ve kamusal hayata eşit, tam ve bağımsız katılım gerektiren 9. ve 12. maddelerine bakınız. Ayrıca bkz. 1996 tarihli Avrupa Konseyi Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı'nın (ETS No.163) 15. Maddesi, Bakanlar Komitesi'nin Evrensel Tasarım yoluyla tam katılımın sağlanmasına ilişkin üye devletlere yönelik CM/Rec(2009)8 sayılı Tavsiye Kararı ve Venedik Komisyonu'nun engelli bireylerin seçimlere katılımına ilişkin seçim konularında iyi uygulama koduna yönelik Gözden Geçirilmiş yorumlayıcı beyanı (CDL-AD(2011)045).

³⁹ Venedik Komisyonu, CDL-AD(2002)023rev2-cor, Seçim Konularında İyi Uygulama Kodu, I.1.2.

⁴⁰ A.g.e., I.1.2.iv.

⁴¹ A.g.e., I.1.2.v.

⁴² Bilgi notu, para. 66.

⁴³ Venedik Komisyonu, CDL-AD(2002)023rev2-cor, Seçim Konularında İyi Uygulama Kuralları, I.1.1.c.iii-iv.

yönetim organlarına özetlerin sunulması ile ilgili olarak bu sürenin kesin zamanlaması açıklığa kavuşturulmalıdır.⁴⁴

61. Seçmenler, 298 sayılı Kanun'un değişik 36(1) maddesi uyarınca "kütüklerin düzenlenmesi sebebiyle hiçbir şekilde seçme hakkından yoksun bırakılamaz. Adresleri kapatıldığı için adres kayıt sisteminde adresleri görünmeyenler, Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü'nün adres kayıt sisteminde mevcut olan en son geçerli adres kayıt bilgileri kapsamında seçmen kütüğüne kaydedilirler" (7393 sayılı Kanun Madde 9). Bu, idari eksiklikler nedeniyle hak mahrumiyetine karşı tamamlayıcı bir güvencedir ve memnuniyetle karşılanmaktadır. Ancak, Temel Hükümler Hakkında Kanun'un 34. Maddesi, bir seçmenin kayıt bilgilerinde eksiklik olması durumunda, bilgiler düzeltilmedikçe seçmenin sandık kurulu seçmen listesine dahil edilmeyeceği ve oy kullanmasına izin verilmeyeceği kuralını korumaktadır. Mevzuat açıkça "eksikliklerin tamamlanmasını" öngörürken, değişiklikler, kayıt hatalarının adres dışındaki verilerle ilgili olduğu durumlarda seçmenlerin dışarıda bırakılmasını önleyecek bir mekanizma sağlamıyor gibi görünmektedir. Yasanın, seçmen kayıt sürecindeki teknik eksiklikler nedeniyle hak mahrumiyetlerini önleyecek öngörülebilir ve kapsamlı bir mekanizma sağlaması faydalı olacaktır.

62. 298 sayılı Kanun'un 40. Maddesi 298 sayılı Kanun'un 40. maddesi, "bir seçmenin, muhtarlık bölgesi askı süresi içinde bir seçim çevresinden diğerine yaptığı adres değişikliği talebine ilişkin olarak, itiraz üzerine veya adres değişikliği talebinin şüpheli bir girişim olduğu kanaatine varan ilçe seçim kurulu başkanı tarafından resen yapılacak inceleme ve araştırma sonucunda, adres değişikliği talebinin kabul edilmemesi halinde, seçmenin kaydının dondurulmayacağı ve önceki kayıtlı adresinde devam edeceği" şeklinde değiştirilmiştir (7393 sayılı Kanun Madde 10). 7393).

63. Böylece, ilçe seçim kurulu başkanları, kayıt değiştirme talebinin "şüpheli" olduğunu düşündükleri takdirde, kamu denetimi süresi boyunca kayıt adresinin bir seçim bölgesinden diğerine değiştirilmesi talebini reddetme hakkına sahip olurlar. Böyle bir sonuca başkan tarafından re'sen veya bir şikayet üzerine varılabilir. Kanun, bu tür başvurulara hangi kriterlerin uygulanacağını ve "şüpheli başvuru" nun neleri kapsayabileceğini detaylandırmamaktadır; bu da keyfi veya tutarsız kararlara yol açabilir.⁴⁵ Türk makamları, adres değişikliği talebinin kabulünde uzun süredir uygulanan prosedürün, talep sahibinin adres değişikliğine ilişkin belgeyi ve elektrik faturası gibi yeni adreste ikamet ettiğini gösteren diğer ilgili belgeleri ibraz etmesi halinde bu tür taleplerin kabul edilmesi yönünde olduğu bilgisini vermiştir. Ancak Venedik Komisyonu ve AGİT/DKİHO, kanunun daha kesin hale getirilmesi için değiştirilmesini veya ikincil mevzuatta bu tür bir kuralın öngörülmesini tavsiye etmektedir. Reddedilen bir adres değişikliği talebi, daha önce olduğu gibi seçmenin kaydını dondurmuyacak, ancak seçmenler önceki seçim bölgelerinde kayıtlı olmaya devam edeceklerdir ki bu olumlu bir özelliktir.

Seçim kampanyalarında görevin kötüye kullanılması

64. Son değişiklik, 7393 sayılı Kanun'un 11. Maddesi ile 298 sayılı Kanun'un 65, 66 ve 155. Maddelerinden Başbakan'a yapılan atıfların çıkarılmasından ibarettir. Bu hükümler, bakanların ve kamu görevlilerinin seçim kampanyalarına katılımına kısıtlamalar getirmekte ve bu kısıtlamalara uymayanlar için yaptırımlar öngörmektedir. Başbakan'a yapılan atıfların kaldırılması, Başbakanlık makamının kaldırılmasını da içeren 2017 anayasa değişikliği ile parlamenter hükümet biçiminden cumhurbaşkanlığı hükümet biçimine geçişi yansıtmaktadır. Hükümet artık doğrudan Cumhurbaşkanı tarafından yönetilmektedir ve bu kişi daha önce Başbakanın üstlendiği görevi bir şekilde üstlenmiştir ve bir siyasi partide liderlik pozisyonunu koruyabilir. Bu nedenle, 298 sayılı

⁴⁴ Bkz. 7393 sayılı Kanun'un 8. Maddesi ve Temel Hükümler Hakkında Kanun'un 43. Maddesi; "seçimin başlangıç tarihi" ifadesinin kullanılması seçim kampanyasının başlangıcı veya seçim günü olarak yorumlanabilir. Yerel seçimlere ilişkin Kanunun 8. Maddesindeki düzenleme, iki ayrı son tarih tanımlayarak net bir tanım sunmaktadır.

⁴⁵ Revize edilen yasal çerçeve, seçmen kaydı konusunda Yüksek Seçim Kurulu'na geniş düzenleyici ve idari yetkiler vermektedir (Genel Esaslar Hakkında Kanun Madde 32 ve 33(2)).

Kanunun 65, 66 ve 155. maddelerinde Başbakana yapılan atıflar, Cumhurbaşkanına yapılan atıflarla değiştirilmemiştir.

65. Bilgi Notu, Cumhurbaşkanı'nın halihazırda bu hükümlerin öngördüğü kısıtlamalara tabi olduğunu öne sürmektedir, zira söz konusu kısıtlamaların 6271 sayılı Cumhurbaşkanı Seçimi Kanunu'nun 13. maddesinden kaynaklandığı iddia edilmektedir. Bu hüküm "propaganda döneminde, Başbakan, bakanlar ve milletvekilleri ile ilgili yasaklara ilişkin hükümler de dahil olmak üzere propagandaya ilişkin diğer hususlarda 298 sayılı Kanun hükümlerinin kıyasen uygulanacağını" öngörmektedir (para. 4). Ancak 13. Madde, Cumhurbaşkanı'na herhangi bir kısıtlama getirmek yerine, sadece bakanlara getirilen kısıtlamaların Cumhurbaşkanlığı seçimlerinde de geçerli olduğunu belirtiyor gibi görünmektedir.

66. 298 sayılı Kanun'un 65, 66 ve 155. maddelerinin ardında yatan mantık, tüm siyasi partilerin ve adayların eşit fırsatlardan yararlanabilmesini ve kamu kaynaklarının (resmi araçlar, resmi ziyafetler; karşılama ve protokol toplantıları vb. Cumhurbaşkanı parti sisteminin dışında değil, aksine bir parçası olduğundan,⁴⁶ çıkar çatışmalarını ve idari kaynakların kötüye kullanımını önlemek için diğer üst düzey kamu görevlileri ile aynı şekilde kısıtlamalara tabi olmaması için hiçbir neden yoktur.⁴⁷ Bu nedenle Venedik Komisyonu ve AGİT/DKİHO, 298 sayılı Kanun'un 65, 66 ve 155. maddelerinde Cumhurbaşkanı'na açıkça atıfta bulunulmasını tavsiye etmektedir.

⁴⁶ 46 2017 anayasa değişikliklerinin bir sonucu olarak, Cumhurbaşkanı bir siyasi partide liderlik pozisyonunu koruyabilir.

⁴⁷ Bkz. örneğin, Venedik Komisyonu ve ODIHR, CDL-AD(2016)004, Seçim Süreçlerinde İdari Kaynakların Kötüye Kullanımının Önlenmesi ve Bunlara Müdahale Edilmesine İlişkin Ortak Kılavuz İlkeler, diğer hususların yanı sıra, seçimlere ilişkin yasal çerçevelerin adaylara fırsat eşitliği, seçim kampanyalarında kamu hizmetlerinin tarafsızlığı ve olası çıkar çatışmalarına karşı güvenceler sağlaması gerektiğini öngörmektedir.