

TÜRKİYE’DE SİYASİ REFORM SÜRECİ...

Türkiye
Ekonomi
Politikaları
Araştırma Vakfı

Zeynep Songülen
Utku Tuncay

17 Aralık 2004 tarihinde gerçekleşen Avrupa Birliği Devlet ve Hükümet Başkanları Zirvesi’nde, Avrupa Komisyonu’nun hazırladığı İlerleme Raporu’nda belirtilen Türkiye’nin Kopenhag Siyasi Kriterleri’ni “yeterli” ölçüde yerine getirdiği ibaresi üzerine, 3 Ekim 2005 tarihinde müzakerelerin açılması kararı alınmıştır. Türkiye’nin siyasi kriterlere “yeterli” ölçüde uyum sağlaması statik değil; dinamik bir sürece karşılık gelmektedir. Siyasi kriterler alanında yasal düzenlemelerdeki ve uygulamadaki eksikliklerin giderilmesi için reformların sürdürülmesi gerekmektedir. Bu çerçevede, Türkiye’de son dönemde meydana gelen gelişmeler sonucunda Avrupa Komisyonu Başkanı José Manuel Barosso ve Avrupa Komisyonu Genişlemeden Sorumlu Üyesi Olli Rehn’in Türkiye’de reform sürecinin yavaşladığına dair açıklamaları gündeme gelmiştir. 8 Kasım 2006 tarihinde Türkiye İlerleme Raporu’nun yayınlanması öncesinde yapılan bu açıklamalar, Türkiye’deki reform sürecine ilişkin tartışmaları gündeme getirmiştir.

Türkiye’de siyasi kriterler alanındaki reformların, İlerleme Raporu’nun açıklanması öncesinde Türkiye Büyük Millet Meclisi gündemine gelmesi dikkat çekici olmuştur. Türkiye’nin siyasi reform sürecindeki kararlılığının sorgulanmasına sebep olan bu durum Avrupa’da, Türkiye’deki reform sürecinin yavaşladığı yönünde yorumlara yol açmıştır.

Aşağıdaki tabloda, 2005 yılı Türkiye İlerleme Raporu’nda belirtilen yasal çerçevedeki eksiklikler ve uygulamadaki aksaklıklar bu noktalara ilişkin Türkiye’nin gerçekleştirmekte olduğu yasal düzenlemeler karşılaştırmalı olarak gösterilmektedir. Bu çerçevede, halen Türkiye Büyük Millet Meclisi’nde çalışmaları devam eden uyum yasalarının incelenmesi suretiyle reform sürecinin yavaşladığı yolundaki yorumlara açıklık getirilmesi amaçlanmıştır.

Avrupa Birliği’ne uyum sürecinde 2005 İlerleme Raporu’nda beklenen kamu yönetimi, ordu-sivil ilişkileri, yargı sistemi ve din özgürlüğü alanlarındaki ilerleme, bazı siyasi reformların gerçekleştirilmesi ile sağlanmıştır. Bu çerçevede Kamu Denetçiliği Kurumu (ombudsman) Kanunu Tasarısı ve Askeri Mahkemeler Kuruluşu ve Yargılama Usulü Kanununun Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı yasalaşmıştır. Türk Silahlı Kuvvetleri harcamalarının Türkiye Büyük Millet Meclisi adına Sayıştay tarafından denetlenmesi ile ilgili Sayıştay Kanun Teklifi Türkiye Büyük Millet Meclisi Plan ve Bütçe Komisyonu gündemine gelmiş; İdari Yargı Usulü Kanun Tasarısı 23 Mayıs 2005’te TBMM’ye sevk edilmiştir. İdari Usul Kanun Tasarısı ile ilgili olarak Başbakanlık komisyon çalışmaları devam etmektedir. Din özgürlüğü başlığı altında

ise Vakıflar Kanun Tasarısı TBMM Genel Kurul gündeminde görüşülmektedir. Aşağıdaki tablonun incelenmesinden de anlaşılacağı üzere söz konusu alanlarda daha fazla ilerlemeye ve yeni yasaların çıkarılmasına ihtiyaç vardır. Yolsuzlukla mücadele ve uluslararası alanda insan haklarına uyumla ilgili siyasi reformların hayata geçirilmesinde önemli adımlar atılmıştır. Birleşmiş Milletler Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesinin Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair Kanun Tasarısı yasalaşmıştır. Siyasi Etik Komisyonu Kurulmasına Dair Kanun Tasarısı’nın kısa dönemde TBMM gündemine gelmesi öngörülmektedir. Bununla birlikte Devlet Bakanı Beşir Atalay’ın başkanlığında faaliyet gösteren Türkiye’de saydamlığın artırılması ve kamuda etkin yönetimin geliştirilmesi komisyonunu veya bu komisyonun sekreteryaya hizmetlerini yerine getiren Başbakanlık Teftiş Kurulu’nu ‘Türkiye’de iyi yönetim ve şeffaflığın artırılması ile yolsuzlukla mücadele eden kurumlar arasında koordinasyonun sağlanması’ ile görevlendirilmesine yönelik olarak Başbakanlık Genelgesi yayınlanmıştır. Uluslararası insan haklarına uyum konusunda İnsan Hakları ve Ana Hürriyetlerini Korumaya Dair Sözleşmenin Oluşturduğu Denetim Mekanizmasının Değiştirilmesine İlişkin 14 No’lu Protokolün Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair Kanun Tasarısı, Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartının Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair Kanun Tasarısı ve Avrupa Sosyal Şartına Değişiklik Getiren Protokolün Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair Kanun Tasarısı yasalaşmıştır.

Yolsuzluğun önlenmesi kapsamında Siyasetin Finansmanına Dair Kanun Tasarısı ve uluslararası insan haklarına uyum kapsamında Başbakanlık İnsan Hakları Başkanlığı’nın yeniden yapılandırılmasına ilişkin herhangi bir gelişme kaydedilmemiştir.

Medeni ve siyasi haklar, dernek kurma özgürlüğü, işkence ve kötü muamelenin önlenmesi ve azınlık hakları, kültürel haklar ve azınlıkların korunması başlıklarında geçen bir yıl içinde herhangi bir gelişme sağlanamamıştır. Bu durum göz önüne alındığında Türkiye’nin yıl sonuna kadar bu alanlarda Türkiye’nin adım atması beklenmektedir. Özellikle son dönemde gündeme gelen Türk Ceza Kanunu’nun 301. maddesi ile ilgili uygulamalara ilişkin olarak hakimlerin bu yasayı ifade özgürlüğünü kısıtlayıcı biçimde yorumladıkları yönünde endişeler bulunmaktadır. Sivil toplum kuruluşları Başbakan Recep Tayyip Erdoğan ile görüşerek yasaya ilişkin değişiklik beklentilerini dile getirmişlerdir. Bu çerçevede Ceza Kanunu’nun 301. maddesinin Avrupa standartlarına taşınması için gerekli düzenlemelerin gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Türkiye, Aralık 2006’daki AB Devlet ve Hükümet Başkanları Zirvesi’nden önce siyasi reformların tümünü gerçekleştiremeye bile Avrupa Birliği yolunda yükümlülüklerini yerine getirme iradesini 9. Uyum Paketi ile ortaya koymuş olacaktır.

	2005 İLERLEME RAPORU	9. UYUM PAKETİ ve DİĞER KANUNLAR
DEMOKRASİ VE HUKUKUN ÜSTÜNLÜĞÜ		
1. Kamu Yönetimi	Kamu Yönetimi’nde verimliliğin artırılması ve yolsuzlukların tespit edilmesinde kilit rol oynayacak olan tam bağımsız ve işlevsel bir ombudsman (kamu denetçisi) müessesesi halen kurulamamıştır.	Kamu Denetçiliği Kurumu (OMBUDSMAN) Kanunu Tasarısı <u>Statü</u> : Yasalaştı
2. Ordu-Sivil İlişkileri	- Türk silahlı kuvvetlerinin görev ve sorumluluklarını tanımlayan ve Türk Silahlı Kuvvetlerine fazlasıyla geniş yetkiler tanıyan Türk Silahlı Kuvvetleri İç Hizmet Kanunu değiştirilmemiştir. - Milli Güvenlik Kurulu Kanunu’nun ulusal güvenliği tanımlayan 2(a) maddesi; Türk Silahlı Kuvvetlerine hemen her politika alanını kapsayacak geniş bir hareket alanı tanımaktadır. - Silahlı Kuvvetler, halen, Türk siyasetinde son derece önemli bir etkiye sahip bulunmakta. Milli Güvenlik Kurulu’nun asker üyeleri ve eski silahlı kuvvetler mensuplarının düzenli olarak iç ve dış politika konularında açıklamalar yapmaktadır. - Milli güvenlik stratejilerinin belirlenmesi ve uygulanmasında sivil otoritelerin asker üzerindeki denetleme işlevinin AB üye devletlerinin uygulamaları ile uyumlaştırılması yolunda adımlar atılmalıdır. - Güvenlik ve savunma konularında meselelerinde şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkelerinden sağlanmasına yönelik adımlar atılmalıdır. - Ordunun bir ölçüde özerkliğinin korunmasına imkân veren bazı yasal ve kurumsal düzenlemeler halen mevcuttur. Kurumsal çerçeve ile ilgili olarak, ordunun içinde sivil kurumlara karşı sorumlu olmayan yasal ve idari yapıların olması ve sivillerin, belirli suçlar ile ilgili olarak askeri mahkemelerde yargılanabiliyor olması kaygı vericidir.	- Sayıştay Kanun Teklifi (TSK harcamalarının TBMM adına Sayıştay tarafından denetlenmesi) <u>Statü</u>: Plan ve Bütçe Komisyonu Gündeminde - Askeri Mahkemeler Kuruluşu ve Yargılama Usulü Kanununun Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı <u>Statü</u>: Yasalaştı
3. Yargı Sistemi	- Yeni TCK’nin bazı maddelerinin ifade özgürlüğünü kısıtlayıcı şekilde yorumlanabilecek olması kaygı vericidir. - Terörle ilgili suçlardan hüküm giymiş avukatların benzer suçlardan ötürü suçlanan kişileri savunma hakkı kısıtlanmaktadır. - Anayasa uyarınca, hâkim ve savcılar idari görevleri bakımından Adalet Bakanlığı’na bağlıdır. Atanma, terfi, denetimleri –özlük işlemleri- ve geniş anlamda, tüm yargıç ve savcılarının kariyerleri, Adalet Bakanı’nın	- İdari Usul Kanun Tasarısı <u>Statü</u>: Başbakanlık komisyon çalışmaları devam etmekte - İdari Yargı Usulü Kanun Tasarısı <u>Statü</u>: 23.05.2005’te Meclise sevk edildi

	başkanlığını yaptığı ve Adalet Bakanlığı Müsteşarının da üye olduğu Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu tarafından belirlenmektedir. Yüksek Kurul tarafından taşra teşkilatlarına tayin edilme olasılıkları yargıç ve savcılarının tavır ve kararlarını etkileyebilmektedir. - Hâkim ve Savcılar Yüksek Kurulu’nun kendisine ait bir bütçesi ve sekreteryası bulunmamaktadır. - Tüm hakim ve savcılarının çalışmalarını denetlemekle görevli Adalet müfettişleri HSYK’ya değil, Adalet Bakanlığı’na bağlıdır. Kurul, kendi idari görevleri bakımından da tamamen Adalet Bakanlığı’nın personel dairesine ve teftiş kuruluna bağlıdır.	
4. Yolsuzlukla Mücadele	- Türkiye’de siyasi partilerin finansmanı ve mali denetimi ile ilgili belirgin bir yasa bulunmamaktadır. - Kamu görevlilerinin mal beyanında bulunma zorunluluğu olmasına karşın bu beyanların doğruluğunun etkin denetlenmesi ve kapsamlarının genişletilmesi gerekmektedir. - Yasama dokunulmazlıklarının genişliği, Türk kamu hayatında yolsuzluğun azaltılması karşısında önemli bir sorundur. - Yolsuzlukla mücadele için devlet, kamu kesimi ve sivil toplum arasında diyalog güçlendirilmelidir. Yolsuzluğa karşı kamu bilinci yaratılmalıdır.	- BM Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesinin Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair Kanun Tasarısı <u>Statü:</u> Yasalaştı - Siyasetin Finansmanına Dair Kanun Tasarısı - Siyasi Etik Komisyonu Kurulmasına Dair Kanun Tasarısı <u>Statü:</u> TBMM gündemine kısa vadede gelmesi öngörülüyor - Devlet Bakanı Beşir Atalay’ın başkanlığında faaliyet gösteren Türkiye’de saydamlığın artırılması ve kamuda etkin yönetimin geliştirilmesi komisyonunu veya bu komisyonun sekreteryaya hizmetlerini yerine getiren Başbakanlık Teftiş Kurulu’nu ‘Türkiye’de iyi yönetim ve şeffaflığın artırılması ile yolsuzlukla mücadele eden kurumlar arasında koordinasyonun sağlanması’ ile görevlendirilmesi <u>Statü:</u> Başbakanlık Genelgesi yayınlanmıştır
İNSAN HAKLARI VE AZINLIKLARIN KORUNMASI		
1. Uluslararası İnsan Haklarına Uyum	- Ulusal Azınlıkların Korunmasına İlişkin Çerçeve Sözleşme halen imzalanmamıştır. - İnsan Haklarının kuvvetlendirilmesi ve uygulanması alanında kurumsal çerçevede gerekli reformlar yapılmamıştır. Her ne kadar Reform İzleme Grubu, İnsan Hakları Araştırma Komitesi, İnsan Hakları Başkanlığı gibi kurumlar önemli ilerlemeler kaydetse de, acilen bu kurumlar	- İnsan Hakları ve Ana Hürriyetlerini Korumaya Dair Sözleşmenin Oluşturduğu Denetim Mekanizmasının Değiştirilmesine İlişkin 14 Nolu Protokolün Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair Kanun Tasarısı <u>Statü:</u> Yasalaştı

	kurumsal olarak güçlendirilmeli ve kapasiteleri arttırılmalıdır. İnsan Hakları Derneği ve Mazlum-Der gibi sivil toplum örgütleri bu kurumlarda temsil edilmelidir. - AB müktesebatının istihdamda ayrımcılığı önlemeye yönelik gerekli uyum yapılmamıştır. - Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin ayrımcılık yasağını düzenleyen 14'üncü maddesinin kapsamını genişleten 12 No.lu Ek Protokol'ün sonuçlandırılmamıştır.	- Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartının Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna dair Kanun Tasarısı <u>Statü</u>: Yasalaştı - Avrupa Sosyal Şartına Değişiklik Getiren Protokolün Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair Kanun Tasarısı <u>Statü</u>: Yasalaştı - Başbakanlık İnsan Hakları Başkanlığı yeniden yapılandırılması
2. Medeni ve Siyasi Haklar	- Yeni TCK'nın 301. maddesinde ifade edilen 'Türklüğü, Cumhuriyeti, Devletin kurum ve organlarını aşağılama' düşünce özgürlüğü kapsamında değildir. - 'Soruşturmanın gizliliğinin ihlali' ile ilgili Basın Yasası'nın 285. maddesinin ihlali 4-4,5 yıl hapis cezasının öngörmektedir. - 'Halkı düşmanlığa tahrik'e yönelten Basın Yasası'nın 216. maddesinin ihlali 1-4 yıl hapis cezası öngörmektedir. - Basın Yasası'nın 277. maddesinde değinilen 'Yargı Yapıcılarına Müdahale Edilmesi' halinde 2-4 yıl hapis cezası öngörülmektedir. - Türkçeden başka dil ve lehçelerde radyo ve televizyon yayını yapılmasında katı zaman sınırları getirilmiştir. - Yerel yayın kuruluşları tarafından Türkçeden başka dil ve lehçelerde radyo ve televizyon yayını yapma talebiyle RTÜK'e yapılan 11 adet başvuru cevapsız bırakılmıştır (zımni ret).	
3. Dernek Kurma Özgürlüğü	- Mart 2005'te, Dernekler Yasası'nın uygulama usullerini detaylandıran düzenleme ile ismi, hedefleri Türk Anayasası'na aykırı olan derneklere sınırlamalar getirilmiştir. Özellikle, anayasa ve kanunlarla açıkça yasaklanan amaçları veya konusu suç teşkil eden fiilleri gerçekleştirmek amacıyla veya belirli bir kültürel veya dini bir kimliği geliştirmek amacıyla dernek kurulamamaktadır. - Derneklerin yurtdışından ayni, nakdi yardım almasına getirilen kısıtlamalar mevcuttur.	
4. İşkence ve Kötü Muamelenin Önlenmesi	- Yeni ceza muhakemeleri ve ceza infaz kanunları uyarınca kişilerin gözaltı mekânlarından veya kaldıkları hapisaneden başka bir yere belirli bir süre için transfer edilebilmesi	
5. Din Özgürlüğü	- Dini cemaatlerle ilgili olarak, özellikle, tüzel kişilik edineme, eğitim ve din adamı yetiştirme ve	- Vakıflar Kanun Tasarısı <u>Statü</u>: Genel Kurul Gündeminde

	mülkiyet hakkı edinme konularında kısıtlamalar bulunmaktadır. - Sünni olmayan; Alevi Müslüman topluluğu; ibadethanelerinin tanınması, ilgili devlet kurumlarında temsil ve zorunlu dini eğitim konularında zorluklarla karşılaşmaktadır. - TBMM’ye iletilen Vakıflar Kanunu Tasarısı üzerinde çalışmalara devam edilmektedir. Böyle bir kanun, gayrimüslim toplulukların durumlarında muhtemel iyileştirmeler yapacak olsa da Avrupa standartları ve normları seviyesinde değildir. Oysaki dini çoğulculuğu sağlamak için son derece kapsamlı ve bütün dini toplulukları gözetten bir hukuki yapı gerekmektedir. - Vakıflar Genel Müdürlüğü halen cemaat vakıflarını hukuken feshedebilir, mallarına el koyabilir ve varlık ve muhasebe kayıtlarına el koyabilir. - Bir grup cemaat vakıfları, Katolik ve Protestan toplulukları dahil olmak üzere, halen vakıf kurma yetkisi elde edememiştir. Dolayısıyla, tüzel kişilik elde etme, mülk edinme ve kullanma haklarından mahrumdurlar. - 1971 yılından bu yana kapalı bulunan Heybeliada Ruhban Okulu’nun yeniden açılması için gerekli adımlar atılmamıştır. - Azınlık cemaatlerinin din adamı yetiştirmesi konusundaki yasak devam etmektedir. Gayrimüslim dini topluluklar, bu nedenle varlıklarını şu andaki kuşaktan sonra sürdürme konusunda muhtemelen güçlüklerle karşılaşacaklardır. - 1971’den bu yana kapalı olan Rum Ortodoks Ruhban Okulu (Heybeliada) hâlâ açılmamıştır. - Vatandaşlık şartı, Türk olmayan din adamlarının Süryani veya Keldani kiliseleri gibi belirli kiliselerde çalışma imkânlarını kısıtlamaktadır. - Ekümenik Patrik dinsel unvanının aleni olarak kullanılması hâlâ yasaktır ve bazı dini azınlık kiliselerinin başkanlarının seçilmesi, hâlâ sıkı şartlara bağlıdır. - Türk olmayan Hristiyan din adamları, vize, ikamet ve çalışma izinlerinin alınması ve yenilenmesi konusunda güçlüklerle karşılaşmaktadır.	
--	---	--

	- Sünni olmayan Müslüman azınlıkların statüsünde hiç bir değişiklik olmamıştır. Aleviler, resmen dini bir topluluk olarak tanınmamaktadır. Aleviler, okullardaki zorunlu dini eğitim, Sünni olmayan kimlikleri tanımamaktadır. Aleviler, Diyanet İşleri Başkanlığı’nda resmi olarak temsil edilmemektedir. İbadethane açma noktasında sıkıntı yaşamaktadırlar çünkü ‘cem evleri’ ibadethane olarak kabul edilmemektedir. - İlahiyat fakültelerinden mezun olanların ve din adamlarının, azınlıklara ait mevcut okullarda din dersi vermeleri engellenmektedir.	
6. Azınlık Hakları, Kültürel Haklar ve Azınlıkların Korunması	- Türkiye, Avrupa Konseyi ‘Ulusal Azınlıkların Korunması Çerçeve Sözleşmesi’ni ve ‘Avrupa Bölgesel ve Azınlık Dilleri Şartı’nı imzalamamıştır. Türkiye, kamu makamlarının ayrımcılık yapmasının genel olarak yasaklanmasına ilişkin ‘Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi’nin 12. sayılı Protokolünü de onaylamamıştır. - Kürtçe dahil olmak üzere, Türkçe dışındaki dillerde radyo ve televizyon yayınları yapılmaya devam etmektedir fakat son derece ciddi kısıtlamalar bulunmaktadır. - Yerlerinden edilmiş kişilerin köylerine geri dönüşlerinde, Doğu ve Güneydoğu Anadolu’nun göreceli olarak ekonomik açıdan geri kalmış olması nedeniyle güçlükler yaşanmaktadır. Bu kişilerin köylerine dönüşlerini engelleyen en önemli nedenler; hükümet tarafından desteklenen köy korucuları sistemi, kara mayınları sorunu, temel altyapının bulunmaması ve sermaye ve iş imkânlarının yetersiz olmasıdır. Olağanüstü hal uygulandığı dönemde Güneydoğudaki çalışma koşullarının riskli olması gerekçesiyle Türkiye’nin Batısına gönderilmiş olan kamu görevlilerinin, henüz geri dönme imkânı bulamadıkları bildirilmektedir. İl valilerine verilen takdire dayalı yetkiler de köye dönüşlere ilişkin yasal ve idari hükümlerin uygulanmasında önemli bir rol oynamaktadır.	