

**Anayasa Hukuku Araştırmaları Derneęinin**  
**Cumhurbaşkanının İstanbul Sözleşmesi'ne İlişkin Kararı Hakkındaki**  
**Mütalaası<sup>1</sup>**

**23 Haziran 2022**

20 Mart 2021 günü Resmi Gazete'de yayımlanan 3718 sayılı Cumhurbaşkanı Kararı'nda "Kadınlara Yönelik Şiddet ve Aile İçi Şiddetin Önlenmesi ve Bunlarla Mücadeleye İlişkin Avrupa Konseyi Sözleşmesi"nin ("İstanbul Sözleşmesi") Türkiye Cumhuriyeti bakımından "feshedilmesine" 9 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 3. maddesi gereğince karar verildiği belirtilmektedir.

Söz konusu kararda, anayasa hukukuna ilişkin teknik hukuki sorunlar yer almasının ötesinde, bu kararın insan hakları hukukuyla, Türkiye'nin de oluşumuna katkıda bulunduğu kadınların şiddete karşı korunması ve toplumsal cinsiyet eşitliğine ilişkin uluslararası ortak kabullerle bağdaşması mümkün değildir.

Bu karar hukuk alanında iki düzeyde kopuşa işaret etmektedir:

1. 2001 yılından bugüne değin özgürlüklerin, devlet ve üçüncü kişilerden gelebilecek ihlallere karşı korunmasını ve geliştirilmesini sağlayan anayasal birikimlerden kopuştur.
2. Türkiye'nin de kurucu üyelerinden olduğu Avrupa Konseyi'nin ve üyesi olduğu diğer uluslararası kuruluşların insan hakları belgelerinde ortaya konan ortak değerler sisteminden kopuştur.

Bu çerçevede Cumhurbaşkanı kararı;

**1- Kadınlara Yönelik Şiddet ve Aile İçi Şiddetin Önlenmesi ve Bunlarla Mücadeleye İlişkin Avrupa Konseyi Sözleşmesi'nden taraf olmaktan vazgeçilmesi ve bu çekilme iradesinin basında yer alan haberlere göre, ayrımcılık yasağını ihlal eden bir açıklamayla gerekçelendirilmesi, bir bütün olarak, insan haklarının korunması ve geliştirilmesi konusunda 1982 Anayasası hükümlerini, bugüne kadarki anayasal kazanımları ve bağlayıcı olan uluslararası hukuk kurallarını tartışmaya açmak anlamına gelmektedir.**

Cumhurbaşkanı kararı ile taraf olmaktan vazgeçilme iradesi gösterilen İstanbul Sözleşmesi, kadına karşı şiddeti bir insan hakları ihlali ve ayrımcılık olarak tanımlamaktadır. İlgili Sözleşme

---

<sup>1</sup> Bu metin, Anayasa Hukuku Araştırmaları Derneği tarafından hazırlanıp 23 Mart 2021 tarihinde internet sitesinde yayınlanan açıklamanın güncellenmiş halidir (<http://anayasader.org/category/basin/>).

fiziksel, cinsel, psikolojik veya ekonomik zarar ve acı verilmesi sonucunu doğuracak toplumsal cinsiyete dayalı tüm şiddet türlerine karşı taraf devletlere pozitif yükümlülükler yüklemektedir (Md.3). Bu Sözleşme'nin koruduğu kişiler cinsiyet, toplumsal cinsiyet, ırk, renk, dil, din, siyasi veya başka tür görüş, ulusal veya sosyal köken, bir ulusal azınlıkla bağlantılı olma, mülk, doğum, cinsel yönelim, toplumsal cinsiyet kimliği, sağlık durumu, engellilik, medeni hal, göçmen veya mülteci statüsüne bakılmaksızın öncelikle kadınlar ve ardından ev içi şiddetin tüm mağdurlarıdır (Md. 4).

Sözleşme'nin devletlere yüklediği yükümlülükler arasında; kadınlara karşı şiddeti ve ayrımcılığın her türünü kınama, şiddet olaylarını önleme, soruşturma ve cezalandırma yükümlülüğü dahil kapsamlı politikalar üretme ve bu politikaları hem kamusal hem özel alanda uygulama sorumluluğu bulunmaktadır (Md. 4, Md. 5).

İlgili cumhurbaşkanı kararı, Türkiye Cumhuriyeti devletinin, kadınları ve ev içi şiddetin tüm mağdurlarını etkili biçimde korumak istemediğini, ağır insan hakları ihlali oluşturan şiddet fiillerini kınama, soruşturma ve cezalandırma yükümlülüğünü, üyesi olduğu Avrupa Konseyi'nin demokratik standartları uyarınca yerine getirmeyeceğini ortaya koyan bir irade beyanıdır.

Usulüne uygun olarak yürürlüğe konularak, iç hukukumuzun parçası haline gelmiş olan bu sözleşme, Türkiye kadın hareketinin mücadelesi sonucunda kabul edilmiş hukuki kazanımlardan bir tanesidir. Sözleşme, yürürlüğe girdiği tarihten bu yana, dinamik anayasa anlayışının yansıması olarak; Anayasa'da korunan hak ve hürriyetlerin ilerletilmesinde, Anayasa'nın yaşayan bir belge haline gelmesinde önemli katkıda bulunmuştur. Anayasa Mahkemesi kararlarında<sup>2</sup> doğrudan ya da dolaylı dönüştürücü etkisi olmuştur.

Anayasa'da korunan insan onuruna yaraşır yaşam hakkı, maddi ve manevi varlığı geliştirme hakkı, özel yaşam ve aile yaşamına saygı, yargılama süreçlerinin toplumsal cinsiyet eşitliğine duyarlı hale getirilmesi ve adil yargılanma hakkı, çocukların her türlü şiddet ve istismara karşı korunması ile eşitlik ilkesi ve ayrımcılık yasağının uluslararası insan hakları hukuku ilkelerine göre hayata geçirilmesi bakımından standart belirleyici bir belge olmuştur. Kadına karşı her türlü şiddetin önlenmesi bağlamında gördüğü işlev, aynı zamanda Anayasa'nın 5. maddesinde yer alan pozitif yükümlülüklerin, diğer bir deyişle devletin özgürleştirme yükümlülüğünün yerine getirilmesinde ve şiddetten arı bir şekilde yaşama hakkının sağlanmasında yardımcı olmuştur. Bu nedenle İstanbul Sözleşmesi'nden taraf olmaktan çıkmak istemek, aynı zamanda anayasal kazanımları ve nihayet anayasanın üstünlüğünü de yok saymak anlamına gelmektedir.

Cumhurbaşkanı'nın aldığı söz konusu karar, yalnızca yürütme yetkisini kullanmak kapsamında değerlendirilemeyecek sonuçlar yaratma potansiyeline sahiptir. Bu karar, hukuki olmaktan çok, anayasal hak ve özgürlükleri ve eşit vatandaşlığı hedef alan siyasi bir tutumu ifade etmektedir.

---

<sup>2</sup> Örn. Z.A Başvurusu (2015/6302); E.2015/68; E. 2019/2.

Çekilme kararının üstünden 24 saat geçmeden Cumhurbaşkanlığı İletişim Başkanlığı'nın İstanbul Sözleşmesi'nden çıkılmasına ilişkin yapmış olduğu basın açıklamasında gerekçe olarak “eşcinselliğin normalleştirilmesini” göstermesi, bizatihi İstanbul Sözleşmesi'nin de dahil olduğu uluslararası insan hakları belgelerinin (özellikle taraf olduğumuz Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve BM Medeni ve Siyasi Haklara Dair Sözleşme ile BM Kadına Karşı Her Türlü Ayrımcılığın Önlenmesine Dair Sözleşme-CEDAW) mücadele etmeyi amaçladığı nefret söyleminin bir örneğini oluşturmaktadır. CEDAW Komitesi'nin 35 No'lu Genel Yorumu (2017) uyarınca toplumsal cinsiyete dayalı şiddet ve ayrımcılığı önlemek, uygar her devletin saygı göstermesi gereken bir milletlerarası örf ve âdet kuralıdır. Belirtilen gerekçe insan hakları hukuku bakımından kabul edilir olmadığı gibi, şiddet mağdurlarına koruma sağlanmasına ilişkin devletin pozitif yükümlülüklerine son vermek için toplumsal önyargıların araçsallaştırılması da ayrı bir anayasa ve insan hakları hukuku ihlalini oluşturmaktadır.

**2- Kadınlara Yönelik Şiddet ve Aile İçi Şiddetin Önlenmesi ve Bunlarla Mücadeleye İlişkin Avrupa Konseyi Sözleşmesi'nden taraf olunmaktan vazgeçilmesi ve bu çekilme iradesinin ayrımcılık yasağını ihlal eden bir açıklamayla gerekçelendirilmesi, bir bütün olarak, insan haklarının korunması ve geliştirilmesine yönelik siyasal irade yokluğunu gözler önüne sermekte, bu konudaki ulusal ve uluslararası yükümlülükleri yerine getirmemek ve denetimden kaçmak anlamına gelmektedir.**

2 Mart 2021 tarihinde Cumhurbaşkanı tarafından açıklanan Yeni Bir İnsan Hakları Eylem Planı'nda “Aile İçi Şiddet ve Kadına Karşı Şiddetle Mücadelenin Etkinliğinin Arttırılması”nın özel bir hedef olarak belirtilmesinin üzerinden henüz 20 gün dahi geçmeden Cumhurbaşkanı tarafından İstanbul Sözleşmesi'nden çekilme kararı verilmiş olması insan hakları konusunda siyasal iradenin tutarsız ve çelişkili yaklaşımını ortaya çıkarmaktadır<sup>3</sup>. Gerek çekilme kararı, gerekse buna ilişkin açıklama ile ortaya çıkan durum, ayrımcı ve siyasi bir gerekçeye dayanarak kadının şiddete karşı korunmasını güçlendiren sözleşmeden vazgeçilmesidir. Toplumsal cinsiyet eşitliği ile bağdaşmayan bir bakışın, kadınların karşı karşıya olduğu toplumsal sorunlara çözüm üretebileceğini iddia etmesi, konuyla ilgili başka bir çelişkili durumu ve kadına yönelik şiddetin önlenmesine ilişkin iradedeki tutarsızlığı ortaya çıkarmaktadır. Hatırlatmak gerekir ki, aynı zamanda bir ayrımcılık biçimi olan şiddet pratiklerinin, bu şekilde ayrımcı bir zihniyetle, iddia edildiği gibi sıfır toleransla çözülmesi mümkün değildir.

9 Mart 2021 tarihinde 1280 sayılı kararla “Kadına Yönelik Şiddetin Sebeplerinin Tüm Yönleriyle Araştırılarak Alınması Gereken Tedbirlerin Belirlenmesi Amacıyla” Meclis Araştırması Komisyonu kurulmuştur. Kadına yönelik şiddet konusunda daha önceki

---

<sup>3</sup> Cumhurbaşkanına bağlı olan İçişleri Bakanlığı'nın 4 Kasım 2020 tarihindeki aile içi ve kadına yönelik şiddetle mücadelenin kararlılıkla devam ettiğine ilişkin açıklaması, yürütme organı içindeki bir diğer çelişkili durumu göstermektedir. Bir yandan İçişleri Bakanlığı aracılığıyla aile içi ve kadına yönelik şiddetle mücadele devam ettirildiği belirtilirken, diğer yandan bu konudaki mücadeleyi destekleyen İstanbul Sözleşmesi'nin Cumhurbaşkanı'nca çekilme işleminin gerçekleştirilmesini anlamak mümkün değildir.

dönemlerde de Meclis araştırma komisyonlarının kurulmuş olması yasama organının bu konudaki siyasal denetim yetkisini canlı tuttuğunu göstermektedir<sup>4</sup>. Kadınlara Yönelik Şiddet ve Aile İçi Şiddetin Önlenmesi ve Bunlarla Mücadeleye İlişkin Sözleşme'nin 70. maddesine göre TBMM'nin Sözleşme'nin uygulanmasının izlenmesinde bütünleyici bir rolü bulunmaktadır. Bu çerçevede çekilme kararı, yasama organının şiddetin önlenmesine yönelik tedbirleri denetim iradesi ve yetkisiyle bağdaşmamaktadır. Bu karar aynı zamanda TBMM'nin görevini yerine getirmesinin engellenmesi anlamına gelmektedir.

İstanbul Sözleşmesi'yle kadınlara yönelik şiddetle ve ev içi şiddetle mücadele konusunda Sözleşme'nin uygulanmasını izleyecek uzmanlar grubu (GREVIO) oluşturulmuştur. Bu uzmanların hazırladıkları ulusal raporların ilgili devletlerin yasama organlarına sunulması gerekmektedir. GREVIO, Türkiye hakkındaki raporunu 2018 yılının Ekim ayında yayınlamıştır. GREVIO'nun Türkiye raporunda aciliyeti konusunda vurgu yapılan hususlar arasında iç hukukta şiddete karşı etkili bir tutum gösterilmesi ve mağdurların şiddete yönelik verilen kurumsal cevaba güveninin sağlanması yer almaktadır. Raporda, şiddet biçimleri olan zorla evlendirme, ısrarlı takip gibi hususların kanuni düzenlemelerle önlenmesi, 15-18 yaş kız çocuklarına yönelik şiddete etkili çözüm bulunması salık verilmektedir.

Yürütme organınca bu raporun ivedi şekilde TBMM'ye sunulması gerekirken, Sözleşme'den çekilme kararı verilmesi hem ulusal parlamenter denetimden, hem de uluslararası hukuk denetiminden kaçmaya çalışmak anlamına gelmektedir. Çekilme kararıyla bu yükümlülükler ve bu yükümlülüklerden doğan sorumluluk yok sayılmaktadır. Ancak böyle bir sorumluluktan kaçılması mümkün değildir. Bunu sağlamaya yönelik alınan ilgili karar, yürütme organının yetkisini anayasaya ve kanunlara uygun olarak yerine getirmemesinden kaynaklanan sorumluluğunu gündeme getirebilecek niteliktedir.

### **3- Kadınlara Yönelik Şiddet ve Aile İçi Şiddetin Önlenmesi ve Bunlarla Mücadeleye İlişkin Avrupa Konseyi Sözleşmesi'nden çekilmeye ilişkin cumhurbaşkanı kararı usul yönünden anayasal temelden yoksundur.**

Sözleşme'den çekilme hususunda izlenen yol usulî açıdan da anayasaya aykırılıklar içermektedir. 6251 sayılı kanun ile onaylanması uygun bulunarak 2012/2816 sayı ve 10.02.2012 tarihli Bakanlar Kurulu kararının 8 Mart 2012 tarihli Resmi Gazetede yayınlanmasıyla yürürlüğe girmiş, temel hak ve özgürlüklere ilişkin kanun hükmünde bir milletlerarası andlaşma olan "Kadınlara Yönelik Şiddet ve Aile İçi Şiddetin Önlenmesi ve

---

<sup>4</sup> Diğer dönemlerde kurulan araştırma komisyonları: 24. Yasama döneminin 5. yasama yılında 25 Kasım 2014 tarihinde 1077 sayılı kararla Kadına Yönelik Şiddetin Sebeplerinin Araştırılarak alınması Gereken Önlemlerin Belirlenmesi; 22. Dönemin 3. yasama yılında 18 Mayıs 2005 tarihinde 849 sayılı kararla Töre ve Namus Cinayetleri ile Kadınlara ve Çocuklara Yönelik Şiddetin Sebeplerinin Araştırılarak Alınması Gereken Önlemlerin Belirlenmesi; 20. yasama döneminin 3. yasama yılında 10 Mart 1998 tarihinde 535 sayılı kararla Kadının Statüsünün Araştırılarak Kadınlara Karşı Her Türlü Ayrımcılığın Önlenmesi Sözleşmesinin Yaşama Geçirilmesi İçin Alınması Gereken Tedbirleri Tespit Etmek Amacıyla Meclis Araştırması Komisyonu kurulmuştur.

Bunlarla Mücadeleye İlişkin Sözleşme”den çekilme işlemi, TBMM’nin çıkardığı bir kanun yerine usulde ve yetkide paralellik ilkesi gözetilmeksizin, yürütmenin tek taraflı bir işlemi olan Cumhurbaşkanı kararı ile gerçekleşmiştir.

Anayasa’da düzenlenen milletlerarası andlaşmalar rejimi, yasama organı ile yürütmenin (eskiden Bakanlar Kurulu, şimdi ise yalnızca cumhurbaşkanı) arasında paylaşılan iç içe geçmiş bir yetkidir. Özellikle bir sözleşmenin yürürlüğe girmesinin TBMM’nin onaylamasının uygun bulunmasını bir kanunla kabul etmesine bağlı olduğu hallerde bu evleviyetle geçerlidir. Cumhurbaşkanının tek taraflı çekilme iradesi, TBMM’nin andlaşmaya taraf olma iradesini ortadan kaldırmakta, yok saymaktadır. “Kadınlara Yönelik Şiddet ve Aile İçi Şiddetin Önlenmesi ve Bunlarla Mücadeleye İlişkin Sözleşme”nin TBMM’ye yüklediği esasa ilişkin yükümlülükler saklı kalmak kaydıyla, bu tek taraflı yürütme işlemi Anayasanın öngördüğü uluslararası andlaşmalara ilişkin usulî düzenlemeleri açıkça ihlal etmektedir.

Anayasa’nın 90. maddesi uyarınca, hakkında anayasaya aykırılık iddiası ile Anayasa Mahkemesi’ne dahi başvurulamayan kanun hükmünde bir işlemin, Cumhurbaşkanı kararı ile kaldırılması bir hukuk garabetidir. Bu işleme dayanak olarak gösterilen 9 Numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nin 3. maddesi ise anayasaya aykırı bir düzenlemedir. Anayasa’nın Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine ilişkin 104. maddesinin 17. fıkrası Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile sadece yürütme alanına ilişkin bir düzenleme yapılabileceğini öngörmekte ve kararnamelerle temel hak ve özgürlüklere ilişkin bir düzenleme yapılmasını yasaklamaktadır. Buna karşın ilgili kararname, temel hak ve özgürlüklere ilişkin münhasıran kanunla düzenlenmesi gereken bir konuyu içeren milletlerarası andlaşmaların dahi Türkiye Cumhuriyeti açısından sona erdirilmesi hususunu Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlemiş ve bu kararname “Kadınlara Yönelik Şiddet ve Aile İçi Şiddetin Önlenmesi ve Bunlarla Mücadeleye İlişkin Sözleşme”den Türkiye Cumhuriyeti devletinin çekilmesine dayanak oluşturmuştur. Dolayısıyla 3718 sayılı Karar ve onun dayanağı olarak gösterilen 9 Numaralı Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin 3. maddesi usulî açıdan da Anayasa’nın 90. ve 104. maddelerine aykırılık oluşturmaktadır.

Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu’nun yürütmeyi durdurma talebinin reddine ilişkin vermiş olduğu kararda belirtilen “milletlerarası andlaşmaların kanun hükmünde olduğu yönündeki düzenleme, usulüne göre yürürlüğe konulan milletlerarası andlaşmaları sadece **“işlevsel anlamda”** yasa gücüne kavuşturmakta, bunun dışında milletlerarası andlaşmaları **“organik anlamda”** yasama işlemi haline getirmemektedir” görüşü, Türk hukukunda mevcut olmayan bir “işlevsel anlamda kanun” kavramı yaratmaktadır. Türk hukukunda Anayasa Mahkemesi kararları da esas alınarak sadece **“organik” ve “maddi” anlamda kanun** ayrımı yapılmaktadır. Milletlerarası andlaşmaların anayasaya göre kanun hükmünde olmasının anlamı ise, “organik” anlamda TBMM tarafından yapılmamış olmasına karşın, andlaşmaların Türk hukukunda “maddi” anlamda kanun normu etkisi yaratmasını, diğer iç hukuk normlarını bazı hallerde “zımnen ilga” etmesini, bazı hallerde ise sadece uygulama önceliğine sahip olmasını

ifade etmektedir. Dolayısıyla Türk hukukunda mevcut olmayan “işlevsel anlamda” kanun kavramıyla mevcut hukuki itirazların yanıtlanmasının hukuken bir geçerliliği yoktur.

Bununla birlikte insan haklarına ilişkin anayasal kazanımların, Anayasa'nın yasama organına tanıdığı düzenleme yetkisinin çerçevesini oluşturduğunu; bu kazanımları ortadan kaldıran, hak ve özgürlükleri güvencesiz hale getiren bir kanun düzenlemesinin de anayasaya aykırı olacağının altını çizmek gerekmektedir. Yasama yetkisi de bu bağlamda sınırsız değildir.

### **Sonuç olarak:**

Anayasa Hukuku Araştırmaları Derneği üyeleri olarak, yukarıda belirtilen hususlar çerçevesinde 3718 sayılı kararın bir an önce kaldırılmasının, insan hakları alanındaki ve kadına yönelik şiddetle mücadeledeki devamlılığı sağlayacak, anayasa ve insan hakları hukukunun üstünlüğüne uygun bir çözüm olacağını belirtiriz.

Bundan sonra, Sözleşme'nin ve onu somutlaştıran 6284 sayılı Kanununun koruması altında olan öznelerle yönelik tüm şiddet eylemleri ile 3718 sayılı karar arasındaki nedensellik bağı kurulmuş sayılmalıdır. Bu da şüphesiz şiddetin önlenmesine ilişkin Anayasa'nın özellikle 5. maddesinden doğan devletin pozitif yükümlülüklerinin ihlal edildiğinin haklı gerekçesini oluşturacaktır.

**Şiddeti ve ayrımcılığı körüklemek ve toplumsal kutuplaşmadan siyasal meşruiyet kazanmaya çalışmak, demokratik bir hukuk devletinde kabul görmeyecek bir tutumdur. Anayasa Hukuku Araştırmaları Derneği olarak, toplumsal cinsiyet eşitliğine inanıyor ve şiddet ve ayrımcılığın anayasal eşit vatandaşlık ilkesinin önündeki en büyük engel olduğunu düşünüyoruz. Anayasal özgürlükleri ihlal eden bu kararın ve bundan sonraki sürecin her zaman takipçisi olacağımızı saygılarımızla kamuoyuna bildiririz.**

**(Unvan ve soyadı sırasına göre)**

Prof. Dr. Selda Çağlar

Prof. Dr. Ece Göztepe

Prof. Dr. Sibel İnceoğlu

Prof. Dr. Bertil Emrah Oder

Prof. Dr. Şule Özsoy Boyunsuz

Prof. Dr. Sultan Uzeltürk

Prof. Dr. Sevtap Yokuş

Doç. Dr. Özen Ülgen Adadağ

Doç. Dr. Nihan Yancı

Doç. Dr. Didem Yılmaz  
Dr. Öğr. Üyesi Gözde Atasayan  
Dr. Öğr. Üyesi İrem Berksoy  
Dr. Öğr. Üyesi Özge Çelebi  
Dr. Öğr. Üyesi Evra Çetin  
Dr. Öğr. Üyesi Pınar Dikmen  
Dr. Öğr. Üyesi Tijen Dünder Sezer  
Dr. Öğr. Üyesi Bezar Eylem Ekinci  
Dr. Öğr. Üyesi Zülfiye Yılmaz  
Dr. Neval Oğan Balkız  
Av. Arzu Becerik  
Av. Nurhan Demirhan  
Arş. Gör. Göksu Işık

**Kaynak:** [http://anayasader.org/anayasa-hukuku-arastirmalari-derneeginin-cumhurbaskaninin-istanbul-sozlesmesine-iliskin-karari-hakkindaki-mutalaasi/#\\_ftnref1](http://anayasader.org/anayasa-hukuku-arastirmalari-derneeginin-cumhurbaskaninin-istanbul-sozlesmesine-iliskin-karari-hakkindaki-mutalaasi/#_ftnref1)