



HRW.org



## Türkiye'de Baroların Yeniden Düzenlenmesi: Sorular ve Cevaplar

*Haziran 2020'de, [Türkiye](#) hükümeti Avukatlık Kanunu'nu değiştirecek yeni bir yasa teklifinde bulundu. Yasa teklifi, Türkiye'nin büyük şehirlerinden avukatların Türkiye Barolar Birliği'nde temsil edilmesini büyük ölçüde azaltmakta ve beş binin üzerinde avukatın bulunduğu illerde en az 2.000 avuktan oluşan herhangi bir grubun kendi barosunu kurabilmesini öngörmektedir. Hükümet, daha fazla baro oluşturulmasının “daha demokratik ve çoğulcu” bir sistem anlamına geleceğini savunsa da baroların çoğunluğu, birçok avukat ve aktivist gerçek maksadın ve etkinin hükümeti insan hakları ve hukukun üstünlüğüne yönelik ihlaller dolayısıyla eleştiren büyük şehirlerdeki mevcut baroları güçsüzleştirmek olduğunu savunuyor. Aşağıda, hükümetin Türkiye'de hukuk mesleğine yönelik son müdahalesinin neden kaygı verici olduğunu açıklayan yedi soru ve cevap yer almaktadır:*

### **Türkiye'nin mevcut barolarının işlevleri nelerdir?**

Türkiye'de her avukat çalıştığı ildeki tek baroya kayıt yaptırmakla yükümlüdür ve toplamda 80 baro bulunmaktadır. Anayasa'nın 135. maddesine göre Türkiye'de barolar, hukukun üstünlüğünü ve insan haklarını koruyan, hukuk mesleğinin çıkarlarını ve bütünlüğünü temsil eden ve savunan kamu tüzel kişiliği niteliğine sahiptirler. İllerdeki barolar yargı sisteminde kilit bir role sahiptirler. Bu role ciddi bir suçtan şüpheli olan herhangi bir kimsenin gözaltına alınmasından sonra hukuki temsil hakkından derhal faydalanabilmesi için adli yardım hizmetlerinin sunulması da dahildir. Barolar, stajlarını tamamladıktan sonra avukatlara ruhsat düzenlemekten ve avukatların mesleğin etik standartlarına uymasını sağlamaktan sorumludur.

İl baroları, genel insan hakları sorunlarının yanı sıra kadın hakları, çocuk hakları ve mülteci hakları gibi daha ayrılmış tematik konular üzerinde çalışmak üzere baroya bağlı çeşitli komisyonlar ve merkezler kurmuşlardır. Bazı illerdeki baroların komisyon ve kurullarından üyeler sıklıkla insan hakları izleme faaliyetinde bulunmakta ve bulgularına ilişkin açıklamalar yapmaktadırlar. Türkiye'nin insan hakları ve hukukun üstünlüğüne ilişkin krizi derinleşirken, en aktif olan il barolarının insan hakları izleme işlevini yerine getirmesi, her zamankinden daha büyük öneme sahiptir. Temmuz 2016 darbe girişimi sonrasında, barolar, özellikle yetkililerin tamamen göz ardı ettiği işkence ve zorla kaybetme iddiaları da dahil olmak üzere insan hakları ihlallerini belgeleme ve raporlama konusunda aktif rol oynadılar.

İl barolarının hukuk mesleğini ulusal seviyede temsil eden çatı kuruluş olan Ankara merkezli Türkiye Barolar Birliği ile de bağları bulunmaktadır. Her baro, kendisini temsil eden delegeleri Barolar Birliği'ne gönderir. Delegeler, ulusal düzeyde komisyonlarda görev yaparlar ve delegelerin oy hakları bulunmaktadır. Her ne kadar il barolarının *kamu tüzel kişilikleri* Türkiye Barolar Birliğinden bağımsız olarak tanınsa da Barolar Birliği'nin önemli mali kaynakları kontrol etmesi, il barolarına dağıtması ve adli yardım hizmetlerini karşılaması nedeniyle Birlik kilit bir konuma sahiptir.

### **Türkiye hükümetinin birden fazla baro kurulması önerisinin anlamı nedir ve bu hükümetin iddia ettiği gibi "daha demokratik ve çoğulcu" bir sistem getirecek mi?**

Türkiye'nin Avukatlık Kanunu'nu değiştirecek yasa teklifi en ağır etkilerini en büyük üç baro olan İstanbul, Ankara ve İzmir barolarında gösterecektir. Beş binin üzerinde avukat bulunan illerde iki binden fazla avukatın kendi barolarını kurmasına izin veren yasa, İstanbul, Ankara ve İzmir gibi büyük şehirlerde çeşitli baroların kurulmasına yol açabilir. Bu değişiklikler, temsilcilerinin büyük çoğunluğunun itirazlarına rağmen hukuk mesleğini etkileyecek ve Ekim 2020'deki baro seçimlerinden üç ay önce Meclis'ten aceleyle geçirilecektir.

Hükümet, daha fazla baro oluşturulmasının "daha demokratik ve çoğulcu" bir sistem anlamına geleceğini öne sürse de pratikte gerçek etkinin, insan hakları ve hukukun üstünlüğüne ilişkin ihlaller konusunda hükümeti eleştiren mevcut büyük baroların güçsüzleştirilmesi olması muhtemeldir.

Günümüz Türkiye'sinde, rakip barolara izin verilmesinin muhtemel sonucu, hukuk mesleğinin siyasi kanatlara bölünmeye teşvik edilmesi olacaktır. Bu açıdan bakıldığında, düzenlemenin gerekçesi o kadar da zararsız değildir ve hükümet insan haklarını ve hukukun üstünlüğünü korumak konusunda hukuk mesleğinin sahip olduğu rolü zayıflatmayı hedeflediğini düşündürmektedir.

### **Yeni yasa başka ne getiriyor?**

Önerilen yeni yasa, il barolarının Türkiye Barolar Birliği'ne gönderebileceği delege sayısını da değiştirecek. Birlik'teki delegeler Türkiye Barolar Birliği başkanını seçer ve birliğin ulusal ve uluslararası düzeydeki farklı görev ve işlevlerine dahil olurlar. Bu teklif, Aralık 2020'de gerçekleşecek Barolar Birliği seçimlerinde, en büyük baroların Birlik içindeki etkilerini önemli ölçüde azaltacak ve yine en çok en büyük baroları etkileyecektir. Şu anda Birlik içinde il barolarının orantılı temsilinin sağlanması için en çok sayıda avukatı temsil eden İstanbul, Ankara ve İzmir barolarının daha fazla delege göndermelerine izin veriliyor. Halihazırda bu barolardan görevlendirilen 3 delegeye ek olarak baronun her 300 üyesi için bir delege daha görevlendiriliyor. Yeni yasaya göre tüm baroların Birliğe dört delege göndermesine ve buna ek olarak her 5.000 üye için bir delege daha göndermelerine izin verilecek. Sonuç olarak, en küçük baroların mevcut güçleri önemli ölçüde artacak ve bir arada Birlik'in faaliyetleri üzerinde daha büyük etkilere sahip olacaklar.

Örneğin, 100'den az üyesi olan Türkiye'nin kuzeydoğusundaki Ardahan Barosu Birliğe 3 delege gönderirken, 4 delege gönderebilmeye başlayacak, ancak 9.500 üyesi olan batıdaki İzmir Barosu mevcut halde 35 delege gönderirken, artık yalnız 5 delege gönderebilecek. Bu nedenle Ardahan'dan bir delege 25'ten az avukatı temsil ederken, İzmir'den bir delege yaklaşık 1.900 avukatı temsil edecektir. Çok az üyesi olan barolara orantısız bir güç veren ve binlerce üyesi olan baroların etkisini ciddi şekilde azaltan bu yönde köklü bir dengesizlik, hükümetin iddiasına rağmen daha demokratik ya da çoğulcu değildir.

Türkiye'nin Anayasa Mahkemesi birçok kez meslek kuruluşlarında odaların orantısız temsilinin demokrasi ve insan haklarını ihlal ettiğine karar vermiştir. Anayasa Mahkemesi'ne göre, seçme, seçilme ve siyasi aktivitelerde bulunma haklarına ilişkin olan Anayasanın 67. maddesi meslek kuruluşlarının seçimlerine de uygulanır. Anayasanın 67. maddesine göre seçim yasaları temsilde adalet ve yönetimde istikrar ilkelerini karşılar şekilde düzenlenmelidir. Anayasa Mahkemesi, bu maddeye dayanarak [meslek kuruluşlarında adil temsil ilkesini sağlamayan seçim sistemlerinin](#) hukukun üstünlüğü ve demokrasiyi ihlal edeceğine karar vermiştir. Hükümetin, baroların düzenlenmesine ilişkin teklifinde bu yerleşik içtihadı görmezden gelmek istediği görülmektedir. Hükümet, en küçük baroların insan hakları izleme faaliyeti yürütmek, yasa ve politikaların insan hakları kurallarına uygunluğu hakkında analiz yapmak konusundaki kapasitelerinin az olduğunu farkındadır. Bu baroların, Birlik düzeyindeki etkilerini büyük ölçüde artıracak bir müdahale, büyük baroların insan hakları çalışmalarını ortadan kaldırmanın bir aracı gibi gözükmemektedir.

### **Türkiye Hükümeti mevcut baroları nasıl görüyor?**

Türkiye'de insan hakları ihlallerinin belgelenmesinde ve hukukun üstünlüğü ile adil yargılanma haklarının aşınmasına ilişkin açıklamalarda giderek daha önemli bir role sahip olan barolar, mevcut hükümet için ciddi bir rahatsızlık olmuştur. Cumhurbaşkanı Erdoğan, geçtiğimiz yıl boyunca barolardan duyduğu hoşnutsuzluğu dile getirmiştir.

Eylül 2019'da 80 barodan 52'si Cumhurbaşkanlığı sarayında gerçekleşen adli yıl açılış törenini, Cumhurbaşkanı'nın törene ev sahipliği yapmasının ve törene başkanlık etmesinin yargının tarafsızlığını ve bağımsızlığını tehlikeye attığı gerekçesiyle boykot etti. Boykot açıklaması ile barolar, yürütmenin yargıya derin müdahalesinin kapsamı hakkındaki endişelerini ifade ettiler. Bu endişe Avrupa Konseyi, BM organları ve AB tarafından da defalarca dile getirilmişti. Törende, boykota bir yanıt olarak görülebilecek şekilde, Cumhurbaşkanı Erdoğan, [barolarla ilgili kuralları](#) değiştirmeyi planladıklarını dile getirdi.

Diğer hükümet yetkilileri de baroları hedef aldı. Haziran 2018'de İçişleri Bakanı iki defa delil göstermeden Diyarbakır Barosu'nu terörizmi desteklemekle suçladı. Bu suçlamalar baro yönetimi hakkında ceza soruşturmaları açılmasına sebebiyet verdi. Ankara Barosu'nun Ankara Emniyet Müdürlüğü'ndeki işkenceyi raporlamasından sonra, Temmuz 2019'da İçişleri Bakan Yardımcısı, Baroyu Türkiye'nin 2016 darbe girişimini yönetmekle suçladığı [Gülen hareketi ile bağlantılı olmakla suçladı](#). Ayrıca Mayıs 2020'de, Cumhurbaşkanı Erdoğan, Ankara Barosu'nun

Diyanet İşleri Başkanı'nın yaptığı homofobik bir konuşmayı kınamasını, [barolara ilişkin yasada değişiklik yapılması için başka bir gerekçe](#) haline getirdi. Savcılıklar, Cumhurbaşkanı'nın baroları hedef alan konuşmasının ardından Ankara ve Diyarbakır Baroları hakkında ceza soruşturmaları başlattı. [Bir medya kaynağının](#) aktarımına göre Cumhurbaşkanı parti içi tartışmalarda " Çoklu baro kurulsun ki herkesin gerçek yüzü ortaya çıksın. CHP görünümlü PKK barosu olacağına, PKK görünümlü PKK barosu olduğu belli olsun" dedi.

### **Barolar yeni yasa teklifini nasıl karşıladı?**

Kendileri üzerindeki doğrudan etkilerine rağmen yasa teklifi konusunda barolara danışılmadı. Tüm barolar teklife güçlü şekilde muhalefet etti ve yasa teklifinin avukatları bölmek, onların rol ve işlevini zayıflatmak için bir girişim olduğunu savundular. 80 barodan yetmiş sekizi [yasa teklifine karşı çıkan ortak bildiriye imza attı](#). Baro başkanları, yönetim kurulu üyeleri ve birçok avukat çeşitli illerden Ankara'ya doğru yapılan yürüyüşe katıldı. Yürüyüş, polis tarafından şiddetle dağıtıldı. Yetkililer, Ankara'da halka açık toplantı çabalarını yasaklamayı denediler, ancak barolar yasa teklifine karşı çıkmak konusunda kararlılığını devam ettirdi.

### **Hukuk mesleğinin bağımsızlığına ilişkin uluslararası standartlar ne diyor?**

Güçlü ve bağımsız bir hukuk mesleği, bağımsız bir yargıyla birlikte hukukun üstünlüğünü koruyan ve insan haklarının etkili şekilde korunmasını sağlayan adil bir yargı sisteminin temelini oluşturur. Bu bağımsızlığın korunup korunmadığına ilişkin her değerlendirme, uluslararası hukuk üzerinde etkili olan avukatların rolüne ilişkin [uluslararası standartlar ve ilkeler](#) ışığında yapılmalıdır. Bu uluslararası standartlar ve ilkeler, insan hakları ihlallerine ilişkin olarak adil yargılanma hakkı, özgürlük hakkı ve etkili başvuru hakkı da dahil olmak üzere uluslararası insan hakları hukukundan kaynaklanan ödevlerle de yakından ilişkilidir. Hukuk mesleğinin yönetildiği çerçeve ve kurumlar farklı ulusal sistemler arasında meşru şekilde farklılık gösterse de, uluslararası standartlar bazı asgari ilkeler belirlemiştir.

İlk olarak, avukatların bağımsız ve kendi kendini yöneten meslek örgütleri kurma ve bu örgütleri sürdürme hakkına, örgütlenme özgürlüğünün bir kullanımı olması nedeniyle (BM Avukatların Rolüne İlişkin Temel İlkeler, İlke 23'de tanınan) ve aynı zamanda mesleğin bağımsız yönetimi için zorunlu olması nedeniyle saygı duyulmalıdır. BM Temel İlkeleri, İlke 24'e göre avukatlar kendi menfaatlerini temsil etme, süreklilik taşıyan mesleki eğitim ve öğretimlerini geliştirmek ve meslek onurunu korumak için bağımsız meslek örgütleri kurma ve bunlara katılma hakkına sahiptir. BM Temel İlkeleri kurumsal ve uygulamaya dönük bağımsızlık güvenceleri de sağlamaktadır. Meslek örgütlerinin yönetim organları, üyeleri tarafından seçilir ve bu organlar hükümet ya da diğer aktörlerin dış müdahalesine maruz kalmadan görevlerini yapar (İlke 24). Benzer bir görüş Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesinin *avukatlık mesleğinin bağımsız icrasına ilişkin R (2000) 21 sayılı Tavsiyesinde* de benimsenmektedir. İlke V.1'de, "barolar veya diğer avukatlık meslek örgütleri, yetkililerden ve halktan bağımsız şekilde kendi kendini yöneten yapılar olmalıdır" ifadesi yer almaktadır. Uluslararası Barolar Birliği'nin hukuk mesleğinin bağımsızlığına ilişkin standartları (1990) her yargı çevresinde "konseyi ya da yönetim organı,

herhangi bir kurum ya da kişinin müdahalesi olmaksızın tüm üyeleri tarafından seçilen, bağımsız ve kendi kendini yöneten yasal avukat örgütleri" kurulmasını öngörmektedir (paragraf 17). Baronun kurumsal ve uygulamaya dönük olarak dış müdahalelerden bağımsızlığı yalnız uluslararası standartların bir gereği değil, aynı zamanda Yargıçlar ve Avukatların Bağımsızlığı Özel Raportörünün 2018 raporunda da belirttiği gibi "baroların kurulmasının temelindeki maksattır".

Bu bağımsız olma gerekliliğinin barolara sorumluluklar yüklediği gibi yürütme ve yasama erklerine de bu bağımsızlığa saygı duyma, müdahaleden kaçınma, uygun yasal ve kurumsal güvenceler tesis edip bunlara uyma yükümlülükleri getirdiğine dikkat etmek önemlidir. Baroların yönetim şekli ne biçimde olursa olsun, bağımsız olmalı ve avukatların yargı sistemi aracılığıyla insan haklarını koruma işlevlerini yerine getirebilecekleri bir çerçeve sağlamalıdır. Uygulamada bu, Yargıçlar ve Avukatların Bağımsızlığı Özel Raportörünün kabul ettiği gibi, baronun yasal dayanağının mesleğin anlamlı katılımı ile geliştirilmesini gerektirir.

Yasal bir reform süreci başlatıldığında, uluslararası standartları da göz önüne alarak, reformun gerçekten iyi niyetle düzenlenip düzenlenmediğini, hukuk mesleğinin bağımsız ve etkin yönetimini desteklemeye ve güçlendirmeye yönelik olup olmadığını, mevcut baroların teklifin geliştirilme sürecine dahil olup olmadıklarını, teklifin hukuken yahut uygulamada hukuk mesleğinin bağımsız yönetimini zayıflatma ihtimali olup olmadığını, teklifin bireysel avukatların bağımsız hukuk desteği sağlama, insan haklarını koruma gibi hayati görevlerini yerine getirme kapasiteleri üzerinde ne gibi sonuçları olacağını saptamamız gerekir.

### **Teklif edilen bu yeni değişikliğin olası olumsuz etkileri nelerdir?**

İlk olarak, değişikliklerin uygulamadaki etkisi, hükümetin amacının en büyük baroların Barolar Birliği içinde çok az sayıda delege ile temsilini sağlayarak Aralık 2020'te gerçekleşecek olan Barolar Birliği başkanlığı seçimini etkilemeyi kolaylaştırmak olduğunu göstermektedir. İstanbul, Ankara ve İzmir Baroları ülkedeki toplam avukatların yüzde 55'ini temsil etmektedir. Buna rağmen, değişiklik sonrasında bu barolar, Birlik içindeki delegelerin yalnız yüzde 7'si ile temsil edilecektir. Aralık'taki Birlik seçimi, hükümetin taslak yasayı Temmuz'da Meclisten geçirme çabasını açıklayabilir. Hükümet kendine yakın birinin Birlik başkanı seçilmesini istemektedir ve büyük baroların eksik temsil edilmesi bunu başarmanın bir yolu olabilir. Baroların önemli mali kaynakları Birlik tarafından dağıtıldığından, Birliğin kontrolünü sağlamak, hükümetin tüm il barolarını kontrol edebilmesi anlamına gelecektir. Aralık seçimlerinden önce, Ekim ayındaki il baroları seçimleri, hükümetin yasanın derhal kabul edilmesini sağlama amacının bir diğer nedeni gibi görünmektedir.

İkincil olarak, büyük şehirlerde birden fazla baro oluşturulmasının hukuki yardım hizmetlerinin herkese adil ve evrensel bir temelde sağlanmasının temel işlevi ile birlikte nasıl çalışacağı açık değildir.

Üçüncüsü, Uluslararası Hukukçular Komisyonu (ICJ) ve İnsan Hakları İzleme Örgütü (HRW) de dahil olmak üzere çok sayıda uluslararası kurum ve insan hakları grubu tarafından raporlandığı gibi, bugün Türk yargısı bağımsızlıktan temel anlamda yoksundur. Avrupa Konseyi İnsan Hakları Komiseri Dunja Mijatovic, [Türkiye'ye ilişkin son raporunda](#) yeni değişikliğin, ülkedeki hukukun üstünlüğü krizinden bağımsız yorumlanamayacağına dikkat çekmiş, "[bu yönelimin yargı sisteminin bağımsız görünümünü daha çok zedeleyeceğini dile getirmiştir](#)". Değişiklikler kabul edilirse, gerçek ve muhtemel tehlike, bağımsızlığı ve tarafsızlığı ciddi şekilde sorgulanan yargı makamlarının, siyasi olarak bölünmüş barolara olan üyelikleri nedeniyle avukatların siyasi görüşlerini belirleyebilmesi ve bunun uygunsuz bir şekilde yargı kararlarını etkilemesidir. Bu, yargının zaten zayıflamış olan tarafsızlığına daha fazla zarar verecektir. Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin Şahiner/Türkiye'de (başvuru no.29279/95, para. 44-45) gözlemlediği gibi, yargı sisteminin demokratik bir toplumda halkın güvenini sağlaması için, bağımsızlık ve tarafsızlığa ilişkin görünüm de önemlidir. Demokratik bir toplumda mahkemelerin kamuya ve ceza yargılamaları söz konusu olduğunda öncelikle sanıklara güven sağlaması esastır. Avukatlar yargı sisteminin önemli bir unsuru olduğundan, Barolar siyasi olarak bölündüğünde, yargı sisteminin bağımsızlığına ilişkin halkın güveninin korunup korunamayacağı şüphelidir.

Dördüncü olarak, baroların hükümet tarafından eşit muamele görmemesi tehlikesi vardır. Kendilerini hükümet yanlısı olarak tanımlayan barolara kayıtlı avukatlar, hükümet tarafından çeşitli şekillerde kayırılabilirler. Örneğin, bu avukatlar, [Avrupa Konseyi İnsan Hakları Komiserinin en son raporunda belirttiği gibi](#) hükümetin büyük oranda kontrolü altında bulunan mesleğe alım sisteminde hâkim ve savcı olmak için başvurduklarında bir avantajdan yararlanabilirler ve bu ayrıcalıklı durum avukatları mesleki kariyerlerine fayda sağlamak için baro değiştirmeye teşvik edebilir.

Son olarak, kritik baroların insan hakları çalışmalarının büyük ölçüde azalması muhtemeldir. Kritik bir baro bir insan hakları ihlalini ortaya koyduğunda veya hükümetin insan hakları politikalarını eleştirdiğinde, başka bir baronun karşı bir açıklamayla eleştirinin değerini zayıflatması ve konuyu siyasallaştırması muhtemel olacaktır.

Özetle, şehirlerde rakip baroların oluşturulması, avukatlara hangi meslek örgütüne katılacakları konusunda daha fazla seçenek sunar görünse de hükümetin planlama ile ilgili kendi ifadeleri, zamanlaması ve teklifin ortaya çıkarılış biçimi hukuk mesleğinin standartlarını geliştirmek veya güçlendirmek için meşru çabalarla ilgili olmayan bir siyasi amacın mevcut olduğunu göstermektedir. Önerilen yasa, baroları siyasi olarak bölecek, Türk Barolar Birliği'nde baroların ulusal düzeyde orantılı temsilini sona erdirecek ve yargı sisteminin bağımsız ve tarafsız görünümüne zarar verecektir.