PARLAMENTO SEÇİMLERİNDE CİNSİYET KOTALARI*

GENDER QUOTAS IN PARLIAMENTARY ELECTIONS

Tijen DÜNDAR SEZER**

Özet: Kadınların dünya genelinde parlamentolarda temsil oranı 1995 yılına dek sadece yüzde on bire yükselebilmiştir. 1990'lardan itibaren, eşitlik ve demokrasi anlayışındaki değişimle birlikte, kadın temsil oranlarının artması için kotalar kabul edilmesi yaygınlaşmıştır.

Kotalar, her ne kadar itirazla karşılaşsa da pek çok ülkede Anayasa ve/veya yasalarla düzenlenmiştir; bazı ülkelerde ise siyasi partiler tarafından gönüllü olarak uygulanmaktadır. Uluslararası alanda gelişmelere bakıldığında ise CEDAW kapsamında, sözleşmeci devletlerin fiili/maddi eşitliğin sağlanması için geçici özel tedbir almaları söz konusudur. Bunun siyasal alanda yansıması ise cinsiyet kotalarının kabul edilmesidir. Avrupa Konseyi nezdinde de dengeli temsilin gerçekleşmesi için pozitif önlemler alınması ve özelde kotalar konması anlayışı benimsenmiştir.

Dengeli temsilin sağlanması için cinsiyet kotaları bir gerekliliktir. Bununla birlikte, sadece kota kabul edilmesi kadın temsilini istenilen düzeyde arttıramamaktadır. Temsil oranının artması için uygun seçim sisteminin benimsenmesi, yüksek kota oranı ve uygun liste türü öngörülmesi, kadınların listelerde seçilebilir yerlere konması, siyasi partilere yönelik yaptırım ve teşviklerin getirilmesi gereklidir.

Türkiye açısından kadınlara yönelik cinsiyet kotalarının dayanağı 1982 Anayasası'nda bulunmaktadır. Bu bağlamda cinsiyet kotalarına ilişkin yasal düzenleme yapılmalı ve bu düzenleme ile kotaların etkili olmasını sağlayacak hükümler getirilmelidir.

Anahtar Kelimeler: Kota, Cinsiyet Kotası, Pozitif Eylem, Pozitif Ayrımcılık, Geçici Özel Tedbir

Abstract: The representation of women in parliaments around the world had increased to only eleven percent until 1995. From the 1990s, along with the change in the understanding of equality and democracy, it became common to accept quotas to increase the representation of women.

---

* "Pozitif ayrımcılık biçimi olarak seçimlere ilişkin cinsiyet kotaları ve örnek uygulamalar" konulu ve 17-18.09.2020 tarihli "5. International Online Conference on Management and Social Sciences" Konferansında sunulan tebliğ geliştirilmiş ve bu makalenin çıkış noktasını oluşturmuştur.

** Dr. Öğretim Üyesi, Dokuz Eylül Üniversitesi, Hukuk Fakültesi Anayasa Hukuku Anabilim Dalı, tijen.sezer@deu.edu.tr, ORCHID: 0000-0002-1944-1186, Makalenin Gönderim Tarihi: 08.09.2021, Kabul Tarihi: 08.09.2021

Quotas, although contested, are regulated by the Constitution and/or laws in many countries; in some countries, it is implemented by the political parties' own will. Considering the developments in the international arena, within the scope of CEDAW, the contracting states take temporary special measures to ensure de facto/substantive equality. The reflection of this in the political arena is the acceptance of gender quotas. The understanding of taking positive measures and adopting quotas in particular for the realization of balanced representation has been accepted by the Council of Europe.

Gender quotas are a requirement to ensure balanced representation. However, just accepting a quota cannot increase the representation of women at the desired level. In order to increase the representation rate, it is necessary to adopt an appropriate electoral system, to envisage a high quota rate and suitable list type, to place women in eligible places in the lists, and to impose sanctions on political parties.

For Turkey, the basis of gender quotas for women is found in the 1982 Constitution. In this context, a legal regulation on gender quotas should be made and provisions should be made to ensure that the quotas are effective.

Keywords: Quota, Gender Quota, Positive Measure, Positive Discrimination, Temporary Special Measure

GİRİŞ

Dünya genelinde parlamentolarda kadın temsil oranlarının 1995'lere kadar önemli ölçüde artmaması karşısında, bu oranın yükseltilmesi için cinsiyet kotalarına başvurulmaya başlanmıştır. Son yirmi yedi yılda parlamentolarda kadın temsil oranının yaklaşık iki buçuk kat[1] artmasının en önemli sebeplerinden birisi, bu süreç içinde yüz otuz ülkede cinsiyet kotalarının uygulamaya konmasıdır. 1990'lı yıllardan itibaren uluslararası çabalarla başlayan, kotalar yoluyla kadın temsil oranının yüzde otuzlara çıkarılması hedefi, bugün daha yükseltilmiştir.

Bu çalışmanın önemi, kısa vadede kadın temsil oranının kotalar olmadan gerçekleşemeyeceği olgusundan hareket edilerek, cinsiyet kotalarına ilişkin temel meselelerin ortaya konmasıdır. Çalışmamızda

[1] 1995 yılında yüzde 11,3 olan oran, 2022 itibariyle 25,9'a çıkmıştır. http://archive.ipu.org/wmn-e/arc/world010197.htm, 01.01.2022; https://www.ipu.org/our-impact/gender-equality, 01.01.2022; Bu oranlar, iki meclisli parlamentolar göz önünde bulundurularak, ortalamayı vermektedir.

cinsiyet kotalarına ilişkin temel bilgiler, dayanaklar, tartışma alanları ve kotaların etkili kılınmasının yolları ortaya konmaktadır.

Cinsiyet kotaları, -kota uygulanan ülkeler için de geçerli olmak üzere- oldukça tartışmalı bir alandır. Eşitlik ve demokrasi ilkelerine ilişkin farklı anlayışlar kotaların meşru görülüp görülmemesi sonucunu ortaya çıkartmaktadır. Cinsiyet kotaları hukuki nitelik olarak dahi farklı hukuk sistemlerinde ve farklı yazarlarca farklı şekillerde nitelendirilmektedir. Çalışmamızda, bu yaklaşımların ayrıntılı olarak ortaya konulmasıyla kota tartışmalarına katkı sunulması amaçlanmaktadır.

Dünya üzerinde bazı ülkeler Anayasa ve/veya yasalarla cinsiyet kotaları koymakta; bazı ülkelerde siyasi partiler gönüllü olarak kota uygulamaktadır. Makalede, kotaların uluslararası hukuktaki dayanakları ortaya konmaktadır. Anayasal düzeyde ise açıkça kota öngören Anayasa örneklerinin yanı sıra, kadın erkek eşitliği konusunda önlem alma yükümlülüğü getiren Anayasal düzenleme örneklerine de yer verilmiştir. Bu bağlamda, kotalara ilişkin anayasal düzenlemesi bulunmayan ülkeler açısından yasa/siyasi partiler tarafından konulan kotalar eşitlik ve demokrasi ilkeleri açısından değerlendirilmiştir.

Çalışmanın en önemli amacı kadın temsil oranlarının arttırılmasına katkıda bulunabilmek ve dünyadaki düzenlemeler ve uygulamalardan yola çıkılarak ülkemiz için önerilerde bulunmaktır. Bu bağlamda özellikle kotalarla yüksek kadın temsil oranı sağlayabilen ülkelerin ortak özelliklerinden sonuçlar çıkarılmış; çalışmanın son bölümünde kotaların etkili olması ve temsil oranlarının artabilmesi için, kotalarla birlikte düzenlenmesi ve ele alınması gereken unsurlara yer verilmiştir. Cinsiyet kotalarının ancak yüksek oran, listelerde kadınlara verilen yer, seçim sistemi gibi unsurlarla birlikte ele alınması temsil oranını belli bir eşiğin üzerine taşıyabilir ve ancak kadınların belli bir eşiğin üzerinde temsil edilmesi, karar alma mekanizmasında fark yaratabilir.

Çalışmamızda kota ifadesi geçtiğinde, özel olarak parlamento seçimlerinde uygulanan cinsiyet kotaları kastedilmektedir.

Makalede parlamento seçimlerinde cinsiyet kotaları incelenmekle birlikte, çalışmanın başında kadınlar için genel olarak seçme ve seçilme hakkının garanti edilmesine ilişkin süreç değerlendirilmiş ve böylelikle kadın temsil oranlarının neden yıllar boyunca yükselmediğine ışık tutulmak istenmiştir.

I. Kadınların Seçme ve Seçilme Hakkına Genel Bir Bakış

Tarihte, demokratik unsurların önem taşıdığı ilk siyasal sistemler eski Yunan sitelerinde görülmüştür ve bazı sitelerde yetişkin yurttaşların yönetime doğrudan katılma hakkı elde etmesiyle doğrudan demokrasi anlayışı ortaya çıkmıştır.[2] Bununla birlikte, bu anlayış ve uygulamada kadınların yönetime katılması söz konusu olmamıştır.[3]

Temsil ile demokrasinin yan yana gelebileceği düşüncesi 17-18. yüzyıllara aittir ve aslen feodaliteye özgü bir kurum olan temsil,[4] zaman içinde modern demokrasilerin asli ögesi haline gelmiştir.[5] Temsil kurumu, iki bin yıllık aradan sonra; demokrasinin, temsili demokrasi[6] olarak yeni bir biçimde tarih sahnesine geri dönmesini sağlamıştır.[7] Temsili rejimler ilk olarak İngiltere ve Fransa'da, kralların danıştığı senyörler ve kilise büyüklerinden kurulu meclislere zamanla halktan seçilen kişilerin de temsilci sıfatı ile katılmasıyla ortaya çıkmıştır.[8] Temsil kurumunun gelişimi içinde, meclislerde her tabaka kendi temsilcilerini seçmiş; son tahlilde bu tabakalar lordlar ve avam olmak üzere ikiye inmiştir.[9] Tarihsel süreçte parlamentoların kurulmasının ardından,[10]

---

2 Oktay Uygun, Devlet Teorisi, İstanbul-2014, s. 71.

3 Doğrudan demokrasi anlayışında yurttaşlar doğrudan yönetime katıldığından temsil ve seçim söz konusu değildir. Antik Yunan'da kadınların, kölelerin ve yabancıların yönetime katılmaları söz konusu değildi.

4 Temsil kurumunun ilk izleri ise 11. yüzyıl ve sonrasında İngiltere ve Fransa'da ortaya çıkmıştır. Uygun, s. 370; Bülent Yücel, Temsili Demokratik Sistemde Yasama Erki ve Kural Koyma Faaliyetinin Belirleyicileri, Ankara-2018., s. 25.

5 Uygun, s. 366, 370: Demokrasinin Antik Çağda 4. yüzyılda sona erişi ile, Yeniçağda canlanışı arasında iki bin yıllık bir zaman dilimi bulunmaktadır.

6 Temsili demokrasi en temel anlamıyla yönetilenlerin yöneticilerini seçtiği bir rejim anlamını taşımaktadır.

7 Uygun, s. 371.

8 Fatmagül Kale Özçelik, Uluslararası İnsan Hakları Hukukunda Demokrasi Teorisi Bağlamında Serbest Seçim Hakkı ve Türkiye, Ankara-2019, s. 47; Uygun, s. 124.

9 Uygun, s. 370.

10 İngiltere'de 11. yy. dan itibaren meclisler süreklilik kazanmıştır. İngiltere'de 1066 yılında Norman istilasından sonra, Kralın danışma organı olan Witan dağıtılmamış ve feodal beylerin, asilzadelerin ve din adamlarının meydana getirdiği bir meclis haline getirilerek Magnum Concilium adını almıştır. Bu meclis için "parlamento" kavramı ilk kez 1230 yılında kullanılmış ve 1265 yılından sonra parlamentoya her kontluktan iki şövalye ve her şehirden iki temsilci gönderilmesi öngörülmüştür. 1295 yılında toplanan ve Model Parlamento adını alan Meclis, soylular, şövalyeler ve şehir temsilcilerinden ve yaklaşık 400 kişiden oluşuyordu. Fransa Uygulamasında da Curia Regis Meclislerine 1302 yılından itibaren imtiyazlı şehirlerden temsilciler çağrılmış ve senyörlerin de temsilci göndermesiyle siyasal temsilin kapsamı genişlemiştir. Daha sonra ise, ülke seçim bölgelerine ayrılarak, kralın bizzat çağrısı ile katılanların yanı sıra, temsilci sıfatıyla katılanların da sayısı artmıştır; Ayferi Göze, Siyasal Düşünceler ve Yönetimler, İstanbul- 2011, s. 572;

seçme hakkının[11] zaman içinde özellikle 19. yüzyılda yaygınlaşması, parlamentonun temsil yeteneğini arttırmıştır. Ancak bu süreç içinde hem seçenler hem de seçilenler erkektir. 18. yüzyılın sonunda başlayan anayasacılık hareketleriyle de sadece erkeklerin seçme ve seçilme hakları tanınmıştır.[12]

Bu bağlamda, kadınların, ne Antik Yunan'da doğrudan demokrasi içinde yönetime katılma hakları ne de 20. yüzyıla dek temsili demokrasilerde seçme ve seçilme hakları söz konusu olmuştur. Sınırlı oy uygulamasından genel oya[13] geçiş uzun ve sancılı bir sürecin ürünüdür.

Kadınların seçme-seçilme haklarının tanınmamasının sebeplerine bakıldığında, kadınların siyasal kapasiteleri olduğuna ve siyasal toplumla bütünleşmesine karşı çıkıldığını görmekteyiz. Geleneksel düşünce, kadının sosyal hayattaki yerini sadece aile içi alanla sınırlandırmıştır ve siyasetin erkeklere özgü bir alan olduğu kabul edilegelmiştir. Bu anlayış uyarınca kadınlar kamusal işleri anlamak için gerekli olan yeteneğe sahip değildir; kadınların görevi ev işlerini yapmak ve çocukların bakımını üstlenmektir.[14]

Kadınların seçme-seçilme haklarının kural olarak 20. yüzyılın başından itibaren tanınmaya başlanmış olması, hukuk alanında kadın erkek eşitsizliğini ortaya koyan bir turnusol testi gibidir. Kadınlar seçme ve seçilme haklarını elde etmek için pek çok ülkede çaba göstermiştir ve bu mücadeleyi kazanmaları kolay olmamıştır.

Kale Özçelik, s. 49; Yücel, s. 29-33; Parlamentoların kuruluşu hakkında bkz. Kemal Gözler, Anayasa Hukukunun Genel Teorisi, C.I, Bursa-2020, s. 825 vd; İngiltere'de 1689 yılında kabul edilen Bill of Rights ile parlamento seçimlerinin serbest olarak yapılacağı kabul edilmişti. Gözler, s. 831.

11 Çalışmamızın bu başlığında genel olarak kadınların seçme-seçilme hakları anlatıldığı için, oy hakkı kavramı değil seçme hakkı kavramı kullanılmıştır. Bilindiği gibi, oy hakkı ve seçme hakkı farklı anlamları ifade edebilmektedir. Oy hakkı, saf temsili demokrasilerde, sadece seçme hakkına karşılık gelmekte iken, yarı doğrudan demokrasilerde hem seçme hem de oylama hakkına karşılık gelmektedir. Oylama ise, bir metnin oy kullanılarak, kabul veya reddedilmesi anlamı taşımaktadır. Bkz. Gözler, s. 778.

12 Erkekler açısından da ilk Anayasalarda seçme seçilme hakkı; vergi verme ya da mülkiyete sahip olma şartına bağlıydı. Yine bazı ülkelerde, belirli bir ırktan olmak da oy hakkının şartları arasında yer almıştır ya da belli bir ırkın mensuplarının oy kullanması zorlaştırılarak genel oy ilkesi zedelenmiştir. Gözler, s. 787 vd.

13 Genel oy ilkesi, oy hakkının, cinsiyet, ırk, zenginlik, eğitim, yetenek vergi, mülk sahibi olma gibi sebeplerle sınırlandırılmaksızın, her vatandaşa oy hakkının tanınması anlamı taşımaktadır. Gözler, s. 782; Ekrem Ali Akartürk, Oy Hakkının Anayasal İlkeleri, İstanbul-2017, s. 52.

14 Akartürk, s. 9.

Kadınlara seçme hakkı ilk kez 1893 yılında Yeni Zelanda'da ve ardından 1902 tarihinde Avustralya'da tanınmıştır.[15] Avrupa'da ise, kadınlara seçme hakkını garanti eden ilk ülke -1906 yılında- Finlandiya olmuştur.[16] Avrupa'da dahi bazı ülkelerde kadınların seçme hakkı ancak 2. Dünya Savaşı'ndan sonra tanınmıştır. Fransa'da 1944, İtalya'da 1945, Belçika'da 1948, Yunanistan'da 1952, Portekiz'de 1968, Andorra'da 1970, Lihtenştayn'da 1984'te kadınlar seçme hakkını elde etmişlerdir. İsviçre'de kadınların seçme hakkı federal düzeyde 1971'de, bazı kantonlarda ise 1990'lı yıllarda garanti edilmiştir.[17]

Parlamento seçimlerinde kadınlara seçilme hakkı, seçme hakkından da sonra ilk kez 1902 yılında Avustralya'da tanınmıştır. Seçme hakkının kadınlara ilk verildiği ülke olan Yeni Zelanda'da seçilme hakkı, kadınlar için 1919 yılında garanti edilmiştir.[18] Avrupa'da seçilme hakkını kadınlar için tanıyan ilk ülke ise 1906 yılında Finlandiya olmuştur. Finlandiya dünyada ilk kadın milletvekili seçilen ülkedir ve 1907 yılında on dokuz kadın milletvekili seçilmiştir.[19] Finlandiya'nın ardından ilk kadın milletvekillerinin seçildiği ülkeler, ABD (Montana/1917), İrlanda, Danimarka, Hollanda, Birleşik Krallık (1918), Avusturya (1919), Estonya, Litvanya (1920)' dır. Kadınlara parlamento seçimleri için se-

---

15 20. yüzyılda kadınlara seçme hakkı tanıyan ilk ülkeler; Danimarka, İzlanda (1908), Norveç (1913), Estonya, Kanada (1917), Ermenistan, Azerbaycan, Avusturya, Polonya, Rusya, Letonya, İrlanda, Estonya, Gürcistan, Birleşik Krallık, Almanya, Macaristan (1918), Hollanda, Litvanya, Lüksemburg (1919), ABD (1920), İsveç (1921)'tir.
21. yüzyılda kadınlara seçme hakkı veren ülkelere bakıldığında bu ülkeler; Afganistan (2001), Umman Sultanlığı (2003), Kuveyt (2005), Birleşik Arap Emirlikleri (2006), Suudi Arabistan (yerel seçimler/2015)'tir. https://data.ipu.org/compare?field=country%3Afield_suffrage%3Afield_right_to_vote#map, 01.12.2021.

16 Finlandiya'yı takiben, Avrupa'da kadınlara seçme hakkı Norveç'te 1913, Danimarka'da 1908 ve 1915, Almanya'da ve İngiltere'de 1918 ve 1928, İsveç'te 1921 yılında tanınmıştır.
https://data.ipu.org/compare?field=country%3Afield_suffrage%3Afield_right_to_vote# map, 01.12.2021.

17 https://data.ipu.org/compare?field=country%3Afield_suffrage%3Afield_right_to_vote#map, 01.12.2021.

18 https://www.parliament.nz/en/get-involved/features/100-years-since-women-gained-the-right-to-stand-for-parliament/, 20.06.2021.

19 Akartürk, s. 9,10. Kadınlara ulusal Meclislerde seçilme hakkı veren ilk ülkeler Danimarka (1915), İzlanda (1915), Hollanda (1917), Ermenistan, Azerbaycan, Avusturya, Estonya, Almanya, Gürcistan, Rusya (1918) Birleşik Krallık (1918/1928), Beyaz Rusya, Kanada, Litvanya, Lüksemburg, Yeni Zelanda (1919), A.B.D, Arnavutluk, Çek Cumhuriyeti (1920), Belçika (1921)'dır.
https://data.ipu.org/compare?field=country%3Afield_stand_for_election%3Afield_right_to_vote#map, 20.06.2021.

çilme hakkının 21. yüzyılda verildiği ülkeler ise Bahreyn (2002), Katar (2003), Kuveyt (2005), Birleşik Arap Emirlikleri (2005)'dir.[20]

Türkiye'de parlamento seçimlerinde kadınlara seçme-seçilme hakkı 1934 yılında verilmiştir ki -yukarıda belirtildiği gibi- pek çok Avrupa ülkesinde dahi bu tarihte söz konusu haklar garanti edilmemişti.[21]

Kadınlara seçme ve seçilme hakkı tanınmasına ilişkin uluslararası belgelere baktığımızda, ilk olarak 1948 tarihli Birleşmiş Milletler (BM) İnsan Hakları Evrensel Bildirisi'nin[22] (İHEB) 21. maddesi karşımıza çıkmaktadır. İlgili madde uyarınca: "*Herkes doğrudan veya serbestçe seçilmiş temsilciler aracılığıyla ülkesinin yönetimine katılma hakkına sahiptir… Halkın iradesi hükümet iradesinin temelidir. Bu irade, gizli veya serbestliği sağlayacak benzeri bir yöntemle genel ve eşit oy verme yoluyla yapılacak ve belirli aralıklarla tekrarlanacak dürüst seçimlerle belirlenir*". Dünyada 1948 tarihinde pek çok ülkede kadınlara seçme ve seçilme hakkı tanınmamış iken Bildiri'nin genel oy ilkesine yer vermesi önemli bir gelişmedir.

Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'ne (AİHS) ek, 1952 tarihli ve 1954 tarihinde yürürlüğe giren, 1 no'lu Protokol'ün 3. maddesi ile parlamento seçimlerinde serbest seçimler garanti edilmektedir.[23] Genel oy hakkının 3. maddede yer alması, Sözleşme'nin yapım aşamasında olduğu gibi[24], Protokol'un yapım aşamasında da itirazla karşılaşmıştır.[25]

---

20 https://data.ipu.org/compare?field=country%3Afield_stand_for_election%3Afield_right_to_vote#map, 01.12.2021.

21 8 Şubat 1935'te yapılan ilk genel seçimlerde seçilen 399 vekilden on yedisi kadındı.

22 İHEB her ne kadar hukuki nitelik olarak bir bildiri olsa da bugün uluslararası teamül hukukundan sayılması gerektiği ve hukuksal bağlayıcılık kazandığı da savunulmaktadır. Bkz. Rona Aybay, Açıklamalı İnsan Hakları Evrensel Bildirisi, TBB Yay: 113, İHAUM Dizisi: 7, Ankara- 2006, s. 7.

23 Ek 1 no'lu protokol, md. 3: "Yüksek Sözleşmeci Taraflar, yasama organının seçilmesinde halkın kanaatlerinin özgürce açıklanmasını sağlayacak şartlar içinde makul aralıklarla gizli oyla serbest seçimler yapmayı taahhüt ederler."

24 AİHS'nin ilk taslağında Sözleşme metninin 3. maddesinde genel oya dayanan serbest seçimlerin yapılması öngörülmekteydi. Ancak özellikle genel oy ilkesi açısından başta Birleşik Krallık olmak üzere farklı devletler tarafından itiraz edilen hüküm, Sözleşme metninde yer almamıştır. Genel oy ilkesine itiraz edilmesinin sebebi, devletlerin ulusal hukuklarında bazı kategorilerdeki kişilere oy hakkını tanımamış olmalarıydı. Birleşik Krallık tarafından hükme itiraz edilmesinin en önemli sebebi ise, kolonilerin bu maddenin bazı koşullarını sağlayamayacak olmasıydı. Bkz. https://echr.coe.int/Documents/Speech_20200918_Grozev_Conference_70_years_Convention_ENG.pdf.; https://publications.parliament.uk/pa/jt201314/jtselect/jtdraftvoting/103/10306.htm, 01.12.2021.

25 https://echr.coe.int/Documents/Speech_20200918_Grozev_Conference_70_ye-

Böylelikle, İHEB'nin aksine, genel oy ilkesine Sözleşme ve Protokol'de yer verilmemiştir.[26] Protokol'ün 3. maddesinde, her ne kadar herkese ya da vatandaşlara seçme ve seçilme hakkı açıkça tanınmamış olsa da Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (AİHM), yasama meclisi seçimlerinde serbest seçimlere ilişkin düzenlemeyi, yasama organı seçimleri için seçme ve seçilme hakkı olarak yorumlamaktadır.[27] AİHM kararlarında, genel oy prensibi de açıkça Sözleşme kapsamında kabul edilmektedir.[28]

1952 tarihinde kabul edilen BM Kadınların Siyasal Haklarına İlişkin Sözleşme'nin 1. ve 2. maddeleri uyarınca, kadınlar hiçbir ayrım gözetilmeksizin erkeklerle eşit koşullar altında seçme ve seçilme haklarına sahiptirler. [29]

1966 tarihinde kabul edilen BM Kişisel ve Siyasal Haklar Sözleşmesi'nin[30] (KSHS) 25. maddesi uyarınca, "*Her vatandaş, genel, eşit ve gizli oyla belirli dönemlerde yapılan, seçmenlerin iradelerini özgürce ortaya koymalarını garanti eden gerçek seçimlerde oy kullanma ve seçilme hakkına sahiptir.*" Sözleşmenin kabul edildiği tarihte halen farklı ülkelerde[31] kadınların seçme ve seçilme hakkı ile genel oy ilkesinin henüz tanınmadığı düşünüldüğünde, her vatandaşa seçme-seçilme hakkı tanınması ile genel oy ilkesinin kabul edilmesinin önemi karşımıza çıkmaktadır.

1979 tarihinde kabul edilen BM Kadınlara Karşı Her Türlü Ayrımcılığın Engellenmesi Sözleşmesi (CEDAW),[32] dünyada ilk ilk kez seç-

---

ars_Convention_ENG.pdf. 01.12.2021.

26 Ek Protokol'de, yerel seçimlerde, devlet başkanı seçiminde ya da referandumda oy hakkı garanti edilmemektedir.

27 Olgun Akbulut, "AİHS ve MSHS'nin Seçim Hükümlerinin Karşılaştırmalı İncelemesi", içinde: Karagöz H.-Kejanlıoğlu A.M. (Ed.), Seçim, Demokrasi ve Seçim Sistemleri Sempozyumu, MEF Üniversitesi, 1-2 Mart 2018, İstanbul-2019, s. 91.

28 https://www.echr.coe.int/Documents/FS_Vote_ENG.pdf.; Ek protokol'un yapım aşamasındaki tartışmalar için bkz. Preparatory work on the Article 3 of Protocol No. 1 to the European Convention on Human Rights, https://www.echr.coe.int/LibraryDocs/Travaux/ECHRTravaux-P1-3-Cour(86)36-BIL1221606.pdf. 01.12.2021;

29 Sözleşme 1954 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Türkiye tarafından 1954 yılında imzalanmış ve 1960 yılında onaylanmıştır. Sözleşme'ye Temmuz-2021 itibariyle 123 devlet taraftır.

30 Sözleşme 1976 yılında yürürlüğe girmiştir; Türkiye tarafından 2000 yılında imzalanmış ve 2003 yılında onaylanmıştır. Sözleşme'ye Temmuz -2021 itibariyle 173 devlet taraftır.

31 https://data.ipu.org/compare?field=country%3Afield_suffrage%3Afield_right_to_vote#map, 01.12.2021.

32 Sözleşme, 1981 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Türkiye tarafından 1985 yılında

me ve seçilme hakkına ilişkin hem cinsiyet açısından nötr olmayan[33] hem de fiili eşitliğin sağlanmasını hedefleyen düzenleme getirmiştir. Sözleşme'nin 7. maddesi[34] ile devletlere, politika ve kamu hayatında kadınlara yönelik ayrımcılık yapılmaması yükümlülüğü ile oy kullanma ve seçilebilmek konusunda kadınlarla erkeklere eşit hak sağlama yükümlülüğü getirilmiştir.[35] Aşağıda yer verilecek olan geçici özel tedbirlere ilişkin 4. madde ile de fiili eşitliği sağlayacak kotaların hukuki temeli atılmıştır.

20. yüzyıl boyunca, farklı hukuki metinlerde, kadınlara seçme ve seçilme hakkı verilmekle birlikte[36], kadınların seçilme oranları son derece düşük kalmıştır. 1995 yılında kadınların parlamentolarda seçilme oranı halen yüzde on bir idi. Şunu söyleyebiliriz ki gerek Anayasalarda gerekse uluslararası sözleşmelerde yer alan cinsiyet açısından nötr kurallar kadınlarla erkeklerin eşit oranda temsil edilmesini sağlayama-

---

imzalanmış ve onaylanmıştır. Sözleşme'ye Temmuz-2021 itibariyle 189 devlet taraftır. CEDAW da BM KSHS gibi, BM temel insan hakları sözleşmeleri içinde yer almakta ve Sözleşme'nin bir denetim mekanizması bulunmaktadır.

33 CEDAW'ın kabul edilmesine kadar kural olarak uluslararası Sözleşmelerde kadınların dezevantajlı durumları göz önüne alınmamış, kadın ve erkeklere yönelik nötr (yansız) düzenlemeler yapılmıştır. CEDAW'ın bütününde kadının dezavantajlı durumu göz önüne alınmış; nötr (yansız) bir yaklaşım benimsenmemiştir. Cinsiyete nötr (yansız) düzenlemeler kadın erkek arasında fiili eşitliği sağlayamamaktadır. Cinsiyete nötr düzenlemelerin kadınların dezavantajlı durumunu değiştirememesi konusunda bkz. Helen Irwing, "More Than Rights", in: Williams S.H. (Ed.), Constituting Equality- Gender Equality and Comparative Constitutional Law, Cambridge-2009, s. 82.

34 "Taraf Devletler, ülkenin politika ve kamu hayatında, kadınlara karşı ayrımı önlemek için tüm önlemleri alacaklar ve özellikle kadınlara erkeklerle eşit şartlarla aşağıdaki hakları sağlayacaklardır: a) Bütün seçimlerde ve halk oylamalarında oy kullanmak ve halk tarafından seçilen organlara seçilebilmek; b) Hükümet politikasının hazırlanmasına ve uygulanmasına katılmak, kamu görevinde bulunabilmek ve hükümetin her kademesinde kamu görevleri ifa etmek; c) Ülkenin kamu ve politik hayatı ile ilgili hükümet dışı kuruluşlara ve derneklere katılmak."

35 Ayrıntılı bilgi için bkz. Sarah Wittkopp, "Article 7" in: Freeman M.-Chinkin C.-Rudolf B., The UN Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women, Oxford- 2012, s. 198 vd; Sadece genel ve yerel seçimlerde seçme hakkı değil referandumda oy kullanma hakkı da Sözleşme kapsamında korunmaktadır.

36 1969 tarihinde kabul edilen Amerikan İnsan Hakları Sözleşmesi'nin 23. maddesinde her vatandaşa seçme ve seçilme hakkı tanınmıştır. (Sözleşme 1978 tarihinde yürürlüğe girmiştir. 1981) tarihinde kabul edilen Afrika İnsan ve Halkların Hakları Şartı'nda 13. madde ile her vatandaşın doğrudan ya da temsilcileri aracılığıyla ülkesinin yönetimine katılma hakkı güvence altına alınmıştır. 18. madde uyarınca devletlere kadınlara yönelik her türlü ayrımcılığın ortadan kaldırılması yükümlülüğü getirilmiştir. (Sözleşme 1986 tarihinde yürürlüğe girmiştir.)

mıştır. Bir diğer deyişle, hukuk kuralları ile şekli eşitlik büyük ölçüde sağlanmış olmasına rağmen fiili *eşitliğin ve toplumsal cinsiyet eşitliğinin sağlanamamış olması* nedeniyle kadın temsil oranları erkeklerin çok gerisinde kalmıştır. Kadınların seçilme oranlarının düşük kalmasının bir diğer önemli sebebi de seçilme hakkının kapsamının dar yorumlanmış olmasıdır.[37] Seçilme hakkı, kadınların aday gösterilme ve seçilme için demokratik olanaklara sahip olmalarını ve süreç içinde ayrımcılığa uğramamalarını içerecek şekilde yorumlanmadığında,[38] kadınların temsil oranının artması tesadüflere kalmaktadır.

Kadınların temsil oranlarının düşük kalmasına neden olan negatif etmenlerin ve toplumsal cinsiyet rollerinin kısa bir zaman aralığında değişemeyeceğinden hareketle, temsil oranlarının arttırılması için kotalar şeklinde tedbirler alınması gerekliliği ortaya çıkmıştır. Bunun sebebi, kotalara yer verilmez ise on yıllar boyunca kadınların temsil oranının erkeklere nazaran çok düşük kalacak olmasıdır. Dünya Ekonomik Forumu'nun 2021 tarihli Global Cinsiyet Farkı Raporu'na göre, mevcut veriler uyarınca global cinsiyet farkının dünya üzerinde kapanması 135,6 yıl alacaktır. Cinsiyetler arasında politika alanındaki eşitliğin sağlanması ise 145,5 yılda gerçekleşebilecektir.[39]

Bu bağlamda, öncelikle, kadınların temsil oranlarının artması için etkili bir araç olarak görülen cinsiyet kotalarının tanımı, türleri ve uygulanma biçimleri ortaya konacaktır.

II. Cinsiyet Kotası Kavramı

Parlamento seçimlerine ilişkin cinsiyet kotaları, kadınların (ya da nötr olarak bir cinsiyetin)[40] aday listelerinde/seçim çevrelerindeki adaylıkların toplamında[41] ne oranda yer alacağına ya da parlamento-

---

37 Kadınların seçilme oranlarının düşük olmasına ilişkin diğer bazı nedenler; kadınların eğitim seviyesinin erkeklere oranla daha düşük kalmış olması, maddi yetersizlik, kadınların ikinci planda kalması gerekliliğine ilişkin toplumsal cinsiyet rolleri, erkek egemen siyaset alanında engellerle karşılaşma olarak sayılabilir.

38 Wittkopp, s. 202.

39 Ekonomik alanda farkın kapanması için 267,6 yıl geçmesi gerekeceği tahmin edilmektedir. Pandemi koşulları kadın erkek eşitliğinin sağlanmasına ilişkin beklentileri geçen yıllara göre daha da uzatmıştır. https://www.weforum.org/reports/global-gender-gap-report-2021/digest, 09.12.2021.

40 Cinsiyet açısından nötr kotalar (gender neutral quotas) için bkz. Dahlerup Drude-Freidenvall Lenita, "Gender Quotas in Politics-A Constitutional Challenge" in: Williams S.H. (Ed.), Constituting Equality- Gender Equality and Comparative Constitutional Law, Cambridge-2009, (Gender Quotas), s. 33 vd.

41 Kota tanımı yapılırken yazarlar genellikle listeler ya da sandalyeler için bir oran

daki sandalyelerin hangi oranda kadınlara (ya da bir cinsiyete) tahsis edileceğine ilişkin sayısal hedeflerdir.[42] Bu hedef yüzde yirmi, otuz, kırk gibi herhangi bir oran olabilir. Rezerve edilen sandalyeler söz konusu olduğunda, oran yerine sayı da belirlenebilir.

Bir diğer tanım uyarınca seçimlere yönelik cinsiyet kotaları, parlamento seçimlerine ilişkin olarak kadınlar ya da belirli bir cinsiyet için adaylık, aday adaylığı[43] veya temsilci düzeyinde gereken minimum oranı ya da sayıyı belirleyen hukuki düzenleme ile getirilen (yasal) veya siyasi partilerin iradeleriyle (gönüllü olarak/voluntary) ortaya konan önlemlerdir.[44]

Belirtmek gerekir ki belirli bir oranda cinsiyet kotası konulmasının yanı sıra bazı ülkeler temsilde tam eşitliğin sağlanmasına/pariteye yönelik düzenlemeler yapmıştır.[45] Doktrinde, paritenin yüzde elli oranlı kota uygulaması olduğu belirtildiği gibi;[46] bu uygulamanın kotadan farklı kendine özgü bir önlem olduğu da ortaya konmaktadır.[47] Kanaatimizce parite ya da temsil için yüzde elli oranın belirlenmesi de kota kapsamında yer almaktadır.

---

konulmasında bahsederler. Oysaki liste, kural olarak, nispi temsil sistemi içinde söz konusu olur. Listeli çoğunluk sistemi, adaletsiz sonuçlar doğurduğu için, istisnai olarak uygulanmakla birlikte, bu sistemde de liste söz konusu olur. Tek isimli tek turlu çoğunluk sisteminde ise, liste söz konusu olmayacağından, seçim çevrelerinin bazılarının kadınlara ayrılması söz konusu olur. Bu bağlamda, sadece listeler üzerinden yapılan kota tanımları eksik kalmaktadır. Sadece listeler ve sandalyeler üzerinden yapılan kota tanımı için bkz. Dahlerup Drude-Hilal Zeina-Kalandadze Nana-Kandawasvika Nhundu Rumbidzai, Atlas of Electoral Gender Quotas, International IDEA, Stockholm-2013, s. 16.

42 Dahlerup/Hilal/Kalandadze/Kandawasvika/Nhundu, s. 16.

43 Aday adaylığına ilişkin kotalar genellikle siyasi partiler tarafından konulur ve çoğunluk sistemlerinde söz konusu olurlar. Drude Dahlerup, "Electoral Gender Quotas: Between Equality of Opportunity and Equality of Result", *Journal of Representative Democracy,* Y. 2007, V. 43, N. 2, (Electoral), s. 82. Çünkü, tek adayın gösterildiği dar bölge çoğunluk sistemleri içinde, bir seçim çevresi içinde adaylara ilişkin kota konulması mümkün değildir.

44 Dahlerup, Electoral, s. 78, 79.

45 Eric Millard, "Constituting Women, The French Ways" in: Baines B.-Rubio Marin R. (Ed.), The Gender of Constitutional Jurisrudence, Cambridge-2004, s. 134; Rodriguez Ruiz Blanca-Rubio Marin Ruth, "The Gender of Representation: On Democracy, Equality and Parity", *International Journal of Constitutional Law,* V. 6, N. 2, Y. 2008, s. 287 vd, 313, 314.

46 Rainbow Murray, Parties, Gender Quotas and Candidate Selection in France, Great Britain- 2010, s. 1.

47 Fransa'da parite, kotalara alternatif bir sistem olarak önerilmiştir. Bkz. Rodriguez Ruiz/Rubio Marin, s. 287, 292; Millard, s. 134; Noelle Lenoir, "The Representation of Women in Politics: From Quotas to Parity in Elections", *International Comparative Law Review,* V. 50, I. 2, Y. 2001, s. 217 vd.

III. Cinsiyet Kotası Türleri ve Uygulamaları

1. Kota Türleri

Kotalar öncelikle Anayasalarda düzenlenen kotalar, kanunların öngördüğü kotalar ve siyasi partilerin gönüllü olarak uyguladığı kotalar olarak tasnif edilebilir.[48] İlk iki kota biçimi hukuki düzenleme ile getirilen (yasal)[49] kotalar olarak adlandırılmaktadır.[50]

Bu bağlamda iki temel kota türü bulunmaktadır:[51] Hukuki düzenleme ile getirilen kotalar ve siyasi parti kotaları.

a) Hukuki Düzenleme ile Getirilen (Yasal) Kotalar

Hukuki düzenleme ile getirilen kotalar[52] siyasi partiler açısından bağlayıcıdır ve kotaya ilişkin kurallara uyulmadığında devletin yaptırım uygulayabilmesini mümkün kılmaktadır.[53] Bu kota türünün iki alt çeşidi bulunmaktadır.

i) Hukuki Düzenleme ile Getirilen Aday Kotaları

Hukuki düzenleme ile getirilen aday kotaları[54] söz konusu oldu-

---

48 Dahlerup/Freidenvall, Gender Quotas, s. 32; Drude Dahlerup, "Quotas are Changing the History of Women" in: Ballington J. (Ed.), The Implementation of Quotas: African Experiences, Quota Report Series, IDEA, Sweden-2004, (Quotas), s. 18.

49 Bu kota türü için İngilizce'de "legal (legislated) quotas" ifadesi kullanılmaktadır. Bkz. Freidenvall Lenita-Dahlerup Drude, Electoral Gender Quota Systems and Their Implementation in Europe, European Parliament, Dirocterate General For Internal Policies, Brussels-2013, (Quota Systems), s.12; Dahlerup/Freidenvall, Gender Quotas, s. 33.

50 Dahlerup/Freidenvall, Gender Quotas, s. 33.

51 Freidenvall/Dahlerup, Quota Systems, s. 6. Bu bağlamda kotalar üçlü tasnife de tabi tutulmaktadır. Söz konusu tasnif şu şekilde yapılmaktadır: Hukuki düzenleme ile öngörülen aday kotaları, rezerve edilen sandalyeler ve siyasi parti kotaları. Bkz. Dahlerup/Hilal/Kalandadze/Kandawasvika Nhundu, s. 16.

52 Bu kota türü için İngilizce'de "legal (legislated) quotas" ifadesi kullanılmaktadır. Bkz. Freidenvall/Dahlerup, Quota Systems, s.12; Dahlerup/Freidenvall, Gender Quotas, s. 33.

53 Dahlerup/Hilal/Kalandadze/Kandawasvika Nhundu, s. 23, 24.

54 Bu kota türü için İngilizce'de "legal (legislated) candidate quotas" ifadesi kullanılmaktadır. Bkz. Freidenvall /Dahlerup, Quota Systems, s.12; https://www.idea.int/data-tools/data/gender-quotas/legislative-overview, 01.12.2021; Dahlerup/Hilal/ Kalandadze/Kandawasvika Nhundu, s. 23. Aday listelerine ilişkin kota için bkz. Zafer Gören, "Kota Düzenlemelerinin Anayasaya Uygunluğu", *Anayasa Yargısı*, Y. 1999, C.16, s. 383.

ğunda, Anayasa ve/veya yasayla,[55] aday listelerinde ya da seçim çevrelerindeki adaylıkların toplamında belirli bir oranda kadın (ya da bir cinsiyetten) aday olması öngörülür.[56]

Bu kota çeşidinde Anayasa ve/veya yasa ile[57] kotaya ilişkin düzenleme yapılması söz konusudur.[58] Bu bağlamda, açık anayasal düzenlemeye paralel olarak yasa çıkaran ülkeler olduğu gibi, anayasal düzenleme olmadan kotalara ilişkin yasaları bulunan ülkeler de bulunmaktadır.[59] Hukuki düzenleme ile getirilen aday kotaları kapsamında açık anayasal düzenlemesi bulunup da henüz yasa çıkartmamış tek ülke Kazakistan'dır.[60]

Anayasa ve/veya yasa ile parlamento içindeki en az bir Meclis için aday kotası öngören ülke sayısı altmış ikidir.[61] Hukuki düzenleme ile getirilen aday kotalarının kabul edilmesinde Latin Amerika ülkeleri öncü olmuştur. Kotalara ilişkin ilk düzenleme yapan ülke Arjantin'dir. Arjantin'de 1990 öncesi yaklaşık yüzde altı olan kadın temsil oranı, 1991 de yasal kotaların benimsenmesinin ardından 1995'te yüzde yirmi beşe, 2005'te yüzde otuza, 2007'de yüzde kırka, 2022'de yüzde kırk dörde çıkmıştır.[62] Bu kota çeşidine yer veren ülkelerin dünya genelindeki kadın temsilci oranı yüzde 28,7'dir.[63]

---

55 Freidenvall/Dahlerup, Quota Systems, s. 8, 12.

56 Dahlerup/Hilal/Kalandadze/Kandawasvika Nhundu, s. 23; Freidenvall/Dahlerup, Quota Systems, s. 13.

57 Dahlerup/Freidenvall, Gender Quotas, s. 29, 31; Freidenvall/Dahlerup, Quota Systems, s. 8, 12.

58 Freidenvall/Dahlerup, Quota Systems, s. 12; Dahlerup/Hilal/Kalandadze/Kandawasvika Nhundu, s. 23.

59 Örneğin; Arjantin, Ekvator Cumhuriyeti, Meksika, Nikaragua, Sırbistan, Güney Sudan, Tunus ve Fransa'da hem anayasal hem de yasal düzenleme bulunmakta; Arnavutluk, Ermenistan, Belçika, Bolivya, Bosna Hersek, Brezilya, Burkino Faso, Costa Rika, Endonezya, İrlanda, Karadağ, Moldova, Panama, Polonya, Uruguay, Venezuela, İspanya'da ise sadece yasal düzenleme bulunmaktadır.

60 https://www.idea.int/data-tools/data/gender-quotas/country-view/167/35, 04.01.2022

61 https://www.idea.int/data-tools/data/gender-quotas/legislative-overview, 03.01.2022.

62 Dahlerup/Freidenvall, Gender Quotas, s. 40. Arjantin'de kotalara ilişkin yapılan yasal düzenlemenin ardından, yasanın Anayasaya uygunluğu konusunda tartışmalar yaşanmış ve son tahlilde 1994 yılında Anayasa değişikliği yapılmıştır. Arjantin'de hem parti listelerinde kadınların yüzde otuz oranında seçilmelerini sağlamak amacıyla kotaya yer vermeleri öngörülmekte hem de bu şartı sağlamayan siyasi partilerin listelerinin onaylanmamasına ilişkin yaptırım bulunmaktadır.

63 https://www.idea.int/data-tools/data/gender-quotas/legislative-overview, 03.01.2022.

ii) (Hukuki Düzenleme ile Getirilen) Rezerve Edilmiş Sandalyeler

Bu kota türü[64] söz konusu olduğunda, Anayasa ve/veya yasa ile parlamentodaki belli bir sandalye sayısı ya da oranı kadınlar (ya da az temsil edilen cinsiyet için) için ayrılır.[65] Bu kota çeşidi yoluyla -hukuki düzenleme ile getirilen aday kotalarından veya siyasi partilerin gönüllü olarak uyguladıkları kotalardan farklı olarak- öngörülen kota oranında kadın temsilci seçilmesi sağlanır. Çünkü aday oranı değil, seçilecek milletvekili oranı/sayısı kota ile belirlenir.[66]

Rezerve edilmiş sandalye öngören ülkelerin bir kısmında açık anayasal düzenleme doğrultusunda çıkarılan yasal düzenleme bulunmakta bazılarında ise sadece yasa ile kota öngörülmektedir.[67] Bazı ülkelerde ise rezerve sandalyeler Anayasada düzenlenmekte ve ayrı bir yasal düzenleme bulunmamaktadır.[68]

Rezerve edilmiş sandalyeler, en az tercih edilen kota türüdür. Daha çok Afrika, Güney Doğu Asya ve Arap ülkelerinde görülmektedir.[69] Parlamento içindeki en az bir Meclis için sandalye rezerve edilmesini öngören ülke sayısı yirmi altıdır. Bu ülkelerin toplamının kadın temsilci oranı yüzde 26,7'dir.[70] Rezerve edilmiş sandalye yöntemini uygulayan Ruanda dünyada kadın temsilinin en yüksek olduğu ülkedir. Ruanda'da kadınların temsili, öngörülen rezerve edilmiş sandalye sayısını oldukça aşmıştır.[71]

---

64 Bu kota türü için İngilizcede "legal (legislated) reserved seats" ifadesi kullanılmaktadır. Bu kota türü kural olarak hukuki düzenleme bulunmadan uygulanamaz. Bu yüzden "sadece rezerve edilmiş sandalyeler" olarak da ifade edilmektedir. Bkz. Freidenvall/Dahlerup, Quota Systems, s.12; https://www.idea.int/data-tools/data/gender-quotas/legislative-overview, 01.12.2021; Dahlerup/Hilal/Kalandadze/Kandawasvika Nhundu, s. 19.

65 Gören, Pozitif, s. 14; Dahlerup/ Hilal/Kalandadze/Kandawasvika Nhundu, s. 16.

66 Dahlerup/Freidenvall L., Gender Quotas, s. 49.

67 Örneğin, Uganda, Irak, Brundi'de hem anayasal hem yasal düzenleme yer almakta, Guyana, Ürdün, Sudan ve Çin'de ise sadece yasal düzenleme bulunmaktadır. https://www.idea.int/data-tools/data/gender-quotas/reserved-overview, 01.01.2022.

68 Bu ülkeler: Bangledeş, Mısır, Esvatini, Haiti, Kenya, Pakistan, Zimbabve'dir. https://www.idea.int/data-tools/data/gender-quotas/reserved-overview, 01.01.2022.

69 Dahlerup/Hilal/Kalandadze/Kandawasvika Nhundu, s. 25.

70 https://www.idea.int/data-tools/data/gender-quotas/reserved-overview, 23.012.2021.

71 Ruanda'da kadınlara ayrılan sandalye oranı yüzde otuzdur. Kadın parlamenter oranı ise, Millet Meclisinde yüzde altmış bir, Senatoda yüzde otuz dörttür.

b) Siyasi Parti Kotaları (Siyasi Partilerin Gönüllü Olarak Uyguladıkları Kotalar)

Bu kotalar, siyasi partilerin kendi iradeleriyle/gönüllü olarak uygulanır ve çoğu kez siyasi partilerin kendi iç düzenlemelerinde bulunmaktadır. Bir ülkede söz konusu kota çeşidinin bulunması için, en az bir siyasi partinin gönüllü/iradi olarak kota uygulaması gereklidir.[72]

Genel olarak siyasi parti kotaları, hukuki düzenleme ile getirilen kotaların bulunmadığı ülkelerde görülmekle birlikte (örneğin, İsveç), Anayasa ve/veya yasa ile kota getiren ülkeler ile siyasi partilerin gönüllü olarak kota koydukları ülkeler bazen kesişebilmektedir. Bunun nedeni hukuki düzenlemeyi aşan kota oranlarının bazı siyasi partiler tarafından benimsenebilmesi ya da bir Meclis için öngörülen düzenleme ile getirilen kotanın siyasi partiler tarafından daha geniş uygulanabilmesidir. Örneğin, Brezilya'da yasa ile öngörülen siyasi parti kotası bulunmakla birlikte, yasal kota oranını çok aşıp kendi iradesi ile yüzde elli oranında kota öngören bir siyasal parti (İşçi Partisi) bulunmaktadır. Altmış bir ülkede en az bir parti kendi iradesi ile cinsiyet kotası öngörmüştür.[73]

Ruanda'da kadın temsil oranının son derece yüksek olmasının en önemli nedeni 1994 yılında yaşanan soykırım sonrasında kadın nüfusunun oranının yüzde 60-70'lere çıkmış olmasıdır. Soykırımın ardından, kadınlar kendi inisiyatifleri ile siyasete katılmamıştır; öncelikle, Devlet Başkanının çağrısı ile kadınların siyasete katılımı teşvik edilmiştir. Kotalar, Ruanda'da 2003 yılında Anayasal düzeyde kabul edilmiştir. Anayasal düzeyde öngörülen yüzde otuz kotanın yanı sıra, siyasal partilerin kadın adayları listelerde seçilebilir yerlere koyması da kadın temsil oranını arttırmaktadır. Ayrıca kadın sivil toplum örgütleri, kadınları siyaset alanında desteklemektedir. Kadınların siyasete katılım oranının artmasıyla birlikte, kadınlar lehine pek çok yasa çıkarılmıştır ancak kadınların toplumsal cinsiyet rollerinin çok fazla değişmediğini söylemek mümkündür. https://www.npr.org/sections/goatsandsoda/2016/07/29/487360094/invisibilia-no-one-thought-this-all-womans-debate-team-could-crush-it, 21.06.202; Claire Devlin-Robert Elgie, "The Effect of Increased Women's Representation in Parliament: The Case of Ruanda", *Parliamentary Affairs*, V. 61, N. 2, Y. 2008, pp. 237-254; Julie Ballington (Ed.), The Implementation of Quotas: African Experiences, Quota Report Series, IDEA, Stockholm-2004, s. 79.

72 Dahlerup/Hilal/Kalandadze/Kandawasvika Nhundu, s. 16.

73 https://www.idea.int/data-tools/data/gender-quotas/voluntary-overview, 08.09.2021; İsveç'te bazı siyasal partiler kendi iradeleriyle kota koymaktadır. İsveç henüz 1970'lerin sonunda yaklaşık yüzde yirmi beş oranda kadın temsilini sağlamıştı ve kadın temsil oranı açısından en önde gelen ülkeydi. Bu kadar yüksek oranda temsilin sağlanmasıyla, 1980'lerin başından itibaren kadın parlamenterler, kendi partileri içinde kota ve fermuar usulü için mücadele etmişlerdir ve bazı partiler iradi olarak kotaları benimsemiştir. Bununla birlikte İsveç'te siyasi partilerin aday listelerinde her ikinci yerin kadınlara verilmesi şeklinde ilkeye uyması (fermuar usulü) kamuoyu tarafından kota olarak dahi görülmemektedir. Belirt-

Siyasi partilerin gönüllü olarak koydukları kotalar kural olarak aday listelerine ilişkin olabilir (örneğin, İsveç, Norveç) ya da tek isimli çoğunluk sistemi uygulanıyor ise kadın aday havuzundan kota dahilinde belirli çevrelerden kadın aday gösterilmesi şeklinde karşımıza çıkabilir. (Örneğin, İngiltere). Söz konusu kota türü ile sandalye rezerve edilmez; rezerve sandalye usulü ancak Anayasa ve/veya yasa ile öngörülmektedir. Bununla birlikte, istisnai olarak, Fas'ta -Yüksek Mahkemenin kotalara ilişkin önerilen düzenlemeyi reddetmesinin ardından- 2011 tarihli rezerve sandalyelere ilişkin yasal düzenlemeden önce, siyasi partiler kendi aralarında anlaşarak, özel bir ulusal liste yoluyla 30 sandalyeyi kadınlara ayırmıştı.[74]

Anayasa ve/veya yasa ile öngörülen kotalarla ülkedeki tüm siyasi partiler için bağlayıcı kurallar getirilmesi ve tüm partilere yönelik yaptırımların uygulanması mümkün iken, siyasi partilerin iç düzenlemeleri ile konan kotalar sadece ilgili parti organları için bağlayıcıdır.[75] Bu kota türü söz konusu olduğunda, ülke düzeyinde siyasi partileri bağlayan kurallar ve yaptırımlar bulunmamaktadır.[76]

Siyasi partilerin gönüllü olarak uyguladıkları kotaların etkili olması için kota öngören siyasi partinin kendi koyduğu kurala uyma konusunda disiplin göstermesi, kurumsallaşma sağlaması ve kadınların/az temsil edilen cinsiyetin seçilebilmesi için ek kurallar getirmesi gereklidir.[77] (kadınların desteklenmesi, eğitilmeleri, yüksek kota oranı, listede yer alma sıralarına ilişkin kurallar gibi).

Siyasi parti kotaları ağırlıklı olarak Avrupa'da görülmektedir. Kota denilince öncelikle akla gelen İskandinav ülkelerinde gönüllü olarak konulan kotaların ilk örnekleri görülmüştür ve bu ülkelerde kadın

---

mek gerekir ki bu sistem radikal bir kota sistemidir ve genellikle yüzde elli ya da yüzde elliye yakın cinsiyet dengesinin sağlanmasına yol açar. Dahlerup, Quotas, s. 18. Drude Dahlerup, "Comparative Studies of Electoral Gender Quotas", paper presented at International IDEA Workshop, Lima, Peru, 23-24. 04. 2003, (Comparative), s. 13, https://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.493.5085&rep=rep1&type=pdf. 05.01.2022.

74 Dahlerup/Freidenvall, Gender Quotas, s. 34.

75 Dahlerup /Freidenvall, Gender Quotas, s. 32.

76 Stina Larserud-Rita Taphorn, Designing for Equality, Best Fit, Medium Fit and Non Favourable Combinations of Electoral Systems and Gender Quotas, Sweden-2007, s. 8.

77 Dahlerup/ Hilal/Kalandadze/Kandawasvika Nhundu, s. 29.

temsil oranı kotalarla daha yukarılara taşınmıştır.[78] Günümüzde ayrıca, Namibya, Güney Afrika, Yeni Zelanda ve Mozambik'te siyasi partilerin koydukları kotalarla çok yüksek temsil oranları yakalanmıştır.[79]

Siyasi parti kotası uygulamasına örnek ülke olan İsveç'te uzun yıllar en yüksek kadın temsil oranları görülmüştür. Bugün İsveç; Ruanda ve diğer on ülkenin ardından en yüksek temsil oranı on ikinci olan ülkedir.[80] Günümüzde Kuzey Avrupa ülkelerinin kadın temsil ortalaması yüzde kırk dörttür ve bu oran dünya genelindeki en yüksek bölgesel orandır. Bu yüksek oranın sağlanmasında, siyasi parti kotalarının yanı sıra toplumsal cinsiyet eşitliğinin sağlanmış olması gibi başka dinamikler de etkili olmuştur.[81]

Türkiye'de siyasi parti kotaları bulunmaktadır; bazı siyasi partiler iç düzenlemelerinde cinsiyet kotası öngörmektedir.[82] Ülkemizde parlamentoda kadın temsil oranı yüzde 17,3'tür ve bu oran dünya ortalamasının çok altındadır. Türkiye dünyada kadın temsil oranı sıralamasında yüz otuz ikinci sıradadır.[83]

---

78 Dahlerup, Quotas, s. 45; Örnek ülkeler: İsveç, Norveç ve İzlanda'dır.

79 Anayasal ve/veya yasal kotaya yer vermeyen bu ülkeler, siyasi partilerin koydukları kotalarla yakaladıkları yüksek temsil oranlarıyla ilginç örnek oluşturmaktadır. Namibya'da 2013 tarihinde iktidar partisi (SWAPO) kota uygulamaya başlamıştır. Kota oranı yüzde ellidir. 2022 itibariyle Namibya yüzde kırk altı kadın temsil oranıyla dünyada on yedinci sıradadır. Güney Afrika'da ise ANC Partisi yüzde elli oranında kota uygulamaktadır ve Güney Afrika'da kadın temsil oranı yüzde kırk altıdır. Yeni Zelanda'da iki siyasi parti kadın kotası uygulamaktadır ve ülke genelinde yüzde kırk dokuz kadın temsil oranı bulunmaktadır. Mozambik'te bir siyasi parti kota uygulamaktadır ve ülke genelinde kadın temsil oranı yüzde kırk ikidir. https://data.ipu.org/women-ranking?month=1&year=2022, 01.01.2022.

80 https://data.ipu.org/women-ranking?month=1&year=2022, 01.01.2022.

81 Kadınların eğitim düzeyinin yüksekliği ve iş yaşamına geniş katılımları gibi.

82 Cumhuriyet Halk Partisi Tüzüğünün 61/a maddesinde yüzde otuz üç oranında cinsiyet kotası bulunmaktadır. Madde uyarınca "Partinin katıldığı milletvekili genel seçimlerinde merkez yoklaması yoluyla belirlenecek adayların saptanmasında Parti Meclisi seçiminde, il, ilçe, belde yönetim organlarının seçiminde, il genel meclisi ve belediye meclisi üyelikleri için adayların saptanmasında, kongre ve kurultay delegesi seçimlerinde en az yüzde otuz üç (33) cinsiyet kotası uygulanır."
HDP, aday gösterme sürecinde yüzde elli kota uygulamaktadır. Parti tüzüğü madde 3/e uyarınca "Tüm karar alma mekanizmalarında kadınlar lehine en az eşit temsili esas alır ve uygular."
İYİ Parti Tüzüğünün 13. maddesinde yüzde yirmi beş kadın kotası öngörülmektedir.
Demokrasi ve Atılım Partisi (DEVA) Tüzüğü'nün 77. maddesinde milletvekili seçimleri için yüzde otuz beş kadın kotası öngörülmektedir.

83 https://data.ipu.org/women-ranking?month=1&year=2022, 01.01.2022

2. Farklı Kota Uygulamaları

Kota uygulaması bulunan ülkelerin önemli bir bölümünde, *kadınlar için* belli bir oran/sayı öngörülmektedir. Bazı ülkelerde ise *cinsiyet açısından nötr*[84] *kotalar* konulmaktadır. (Örneğin, belli bir cinsiyetin adaylarının listelerde belli bir orandan fazla yer alamaması gibi). Latin Amerika ülkelerinde genellikle cinsiyet açısından nötr düzenlemeler bulunmaktadır. Bu düzenlemeler özellikle ayrımcılık yapıldığı iddiası ile kotalara karşı çıkanların argümanlarına karşı bir strateji olarak da görülebilir.[85]

Kotalar kadınların ya da bir cinsiyetin belirli bir oranda temsil edilmesini öngörmektedir. Bu oran yüzde elliye kadar çıkmaktadır ki yüzde elli söz konusu olduğunda *parite*/eşit temsil/parite kotalar söz konusu olur.[86] Pariteyi savunanlar, kota öngörülmesinin, fermuar sistemi kabul edilmediği sürece, kadınların seçilme oranlarını istenildiği kadar arttırmayacağını belirtirler. Kota olsa bile, her zaman kadınların listenin altına konma ihtimali olacaktır.[87] Parite öngörülmesi yapısı gereği cinsiyet açısından nötr bir düzenlemedir.[88] Paritenin ilk uygulandığı ülke Fransa'dır.[89]

Kota düzenlemelerinde oran öngörülmesinin yanı sıra, bu düzenlemeler ile kadınlara listede nerede yer verileceğinin belirlenip belirlenmemesi de önem taşımaktadır. Örneğin yüzde otuz kota öngörülen bir sistemde, liste sıralamasına ilişkin kural konulmadığında, kadınla-

---

84 Cinsiyet açısından nötr (gender neutral quotas) için bkz. Cinsiyet açısından nötr kotalar (gender neutral quotas) için bkz. Dahlerup/Freidenvall, Gender Quotas, s. 33 vd; Thin Thin Aung-Susan H. Williams, "Women in the Constitutional Drafting Process in Burma" in: Williams S.H. (Ed.), Constituting Equality-Gender Equality and Comparative Constitutional Law, Cambridge-2009, s. 286.

85 Dahlerup, Quotas, s. 14.

86 1995 yılında Pekin Deklarasyonu ve Eylem Planı'nda kadınların temsili için yüzde otuz oran hedef olarak belirlenmişti. Ancak zaman içinde bu hedef bazı ülkelerde yüzde elliye çıkartılmıştır. Bu trend 2000'lerin başlarında başlıca Fransa, Belçika, Portekiz gibi ülkelerde ortaya çıkmış; Bolivya, Kosta Rica ve Ekvator bu ülkeleri takip etmiştir. Afrika ülkelerinde de kampanyalar yürütülmüş, ardından Afrika'da Senegal'de, Arap ülkelerinde ise Tunus'ta parite yasalaşmıştır. Women in Parliament: 20 Years in Review, Inter-Parliamentary Union, Genova-2015, (Women in Parliament: 20 Years), s. 13.

87 Lenoir, s. 241. Pariteyi savunanlara göre, oran öngören kotalar kadınların bağımlılığını sürdürecektir ve ancak temsilde tam eşitliğin sağlanması ile kadınlar parlamentoda fark yaratabilirler. Rodriguez Ruiz/Rubio Marin, s. 313, 314.

88 Dahlerup, Comparative, s. 12.

89 Millard, s. 134.

rın liste sonuna atılarak seçilememeleri gerçekleşebilir.[90] Bu bağlamda, *çift kota* söz konusu olduğunda, yasal düzenleme ya da parti içi kural, kadınların siyasi parti listesinde hem belli bir oranda bulunmasını hem de yerini belirlemektedir. (Örneğin, Arjantin, Meksika, Bolivya, Kosta Rika, Namibya, Belçika).[91] Bunun yanı sıra bazı ülkelerde kotalar yaptırım veya teşvik ile desteklenmekte; bazılarında yaptırım ve teşvik unsuru bulunmamaktadır.

Kotaların uygulanması sürecinde adaylık sürecindeki kotalar ve sonuçlara dayalı kotalar ayrımı da yapılabilir:[92] Adaylık sürecindeki kotalarda, listelerde ya da seçim çevrelerinde kadınlar belli oranda yer alırken, sonuçlara dayalı kotalarda, kadınlara belli bir sayı ya da oranda sandalye ayrılmaktadır.

Bu bağlamda, adaylık sürecindeki kotalar söz konusu olduğunda, nispi temsil sistemi içinde siyasi partiler seçim çevreleri için listeler oluşturur. Bu sistemde liste içindeki belli oran kadınlara (ya da az temsil edilen cinsiyete) ayrılır. Tek isimli çoğunluk sistemi içinde ise siyasi partilerin liste oluşturması söz konusu değildir ve bu seçim sistemi içinde kota uygulaması, seçim çevrelerinin belli bir oranında kadın aday gösterilmesi şeklinde karşımıza çıkar.[93] Listeli çoğunluk sistemi ise adaletsiz sonuçlar doğurduğu için, çok istisnai olarak uygulanan bir sistemdir. Kota uygulaması olduğunda, listenin belli bir oranı kadınlara ya da az temsil edilen cinsiyete ayrılır.[94]

Sonuçlara dayalı kota uygulayan ülkelerin bazılarında kadınların listeleri ayrıdır.[95] (Örneğin; Ruanda, Uganda, Fas). Bazılarında belirli bölgelerden yalnızca kadın aday çıkarılır. (Örneğin, yerel seçimler için

---

90 Larserud/Taphorn, s. 8.

91 Dahlerup, Quotas, s. 19; https://www.idea.int/data-tools/data/gender-quotas/quotas.

92 Larserud/Taphorn, s. 8, 9.

93 Fransa'da Millet Meclisi seçimlerinde tek isimli çoğunluk sistemi uygulanmakta ve en fazla yüzde iki sapma ile seçim çevrelerinden eşit sayıda kadın ve erkek aday gösterilmesi öngörülmektedir.
https://www.idea.int/data-tools/data/gender-quotas/country-view/86/35

94 Ör. Fransa'da Senato seçimlerinde en fazla iki aday çıkan seçim çevrelerinde iki turlu olarak uygulanır. Yasa uyarınca, liste içinde her iki cinsiyetten adaya yer verilmesi söz konusudur.
https://www.idea.int/data-tools/data/gender-quotas/country-view/86/35, 04.08.2021.

95 Dahlerup/Hilal/Kalandadze/Kandawasvika Nhundu, s. 26.

Hindistan). Bir diğer sonuçlara dayalı kota biçimi ise "kaybedenler içinde en iyisi sistemi"dir (best loser system).[96] Bu sistemde kadınlar için ayrılan sandalye kotasının doldurulmasını sağlamak üzere, erkek adaylardan az oy bile alsa kadın adaylar arasında en fazla oy alan kadınlar seçilmiş sayıl*ır*.[97] Bir diğer deyişle, seçim çevrelerinde en çok oy almış olup seçilemeyen belli sayıda kadına sandalye tahsis edilir. (Örneğin, Ürdün). Bazı ülkelerde ise seçimlerden sonra siyasi partilere kotaların doldurulması hakkı verilir. (Örneğin; Tanzanya, Zimbabve, Pakistan). Sözü edilen son yöntemde seçime katılmamış kadınların temsilci olması söz konusu olur ki seçimden gelen meşruiyet söz konusu olmadığı için, bu uygulama ideal bir yöntem olarak değerlendirilmemektedir.[98]

IV. Kotaların Aleyhine ve Lehine Görüşler

Kotalar aleyhine ileri sürülen temel görüşler birkaç ana başlık altında toplanabilir:

En belirgin görüş, kotaların eşitlik ilkesini ihlal etmesi ve erkeklere karşı adaletsizlik yaratmasıdır.[99] Kotalara karşı çıkanlar şekli eşitlik anlayışı uyarınca, kanunların genel olması gerektiğini ve her iki cinsiyetin -farklılıkları göz önüne alınmadan- eşit muamele görmesini savunmaktadır. Şekli eşitlik anlayışında özel önlemler yoluyla dezavantajlı kişilerin desteklenmesi söz konusu değildir. Cinsiyet kotalarına karşı çıkanlar, kota konulması için herhangi bir haklı neden de görmemektedir.[100]

Bu bağlamda, kotaların, daha nitelikli erkekler yerine, niteliği daha düşük kadınların seçilmesine yol açtığı belirtilmektedir. Burada nitelikten kastedilen, daha seçilebilir olma özelliklerinin gösterilmesi ya

---

96 Larserud/Taphorn, s. 22.
97 Larserud/ Taphorn, s. 9.
98 Dahlerup/ Hilal/Kalandadze/Kandawasvika Nhundu, s. 26.
99 SusanWilliams, Equality, "Representation and Challenge to Hierarchy: Justifying Elictoral Quotas for Women" in: Williams S.H. (Ed.), Constituting Equality - Gender Equality and Comparative Constitutional Law, Cambridge-2009, s. 55; https://www.idea.int/data-tools/data/gender-quotas/quotas
100 Şekli ve madde eşitlik anlayışları için bkz. Tijen Dündar Sezer, "Kadın Erkek Eşitliğine İlişkin Yaklaşımlar ve Türk Anayasa Mahkemesi", *İzmir Barosu Dergisi*, Y. 2009, S. 3, s. 133 vd; Williams, s. 58.

da partinin amaçlarını gerçekleştirmek için daha etkili olunmasıdır.[101] Kotaların adaylık için rekabeti engellediği de ileri sürülmektedir.[102]

Bu eleştirilerin yanı sıra, kimin seçileceğine oy verenlerin karar vermesi gerektiği için, kotaların demokratik olmadığı ve liberal demokrasinin ilkelerine aykırı olduğu belirtilmektedir. Ayrıca, kotaların parti organizasyonunda önemli ihtilaflara yol açtığı vurgulanmaktadır.[103]

Kotalar aleyhine bir başka görüş uyarınca, kadın temsilci seçilmesi otomatik olarak kadınların çıkarlarını gerçekleştirme sonucunu doğurmamaktadır. Kadınlar, içinde farklılıklar barındıran bir gruptur ve bir kadının salt kadın olduğu için diğer kadınların çıkarlarını savunması söz konusu değildir. Bu görüşe paralel olan bir diğer eleştiri ise kotaların, -düzeltici tedbirler olmakla birlikte- dönüştürücü niteliğinin bulunmaması ve sadece parlamentodaki sayıları değiştirme kabiliyetine sahip olmasıdır.[104]

Cinsiyet kotası eleştirilerine karşı ve kotalar lehine şu görüşler ileri sürülmektedir:

Maddi eşitlik anlayışı içinde dezavantajların ortadan kaldırılması amacıyla, farklılıklar dikkate alınmaktadır. Bu anlayış çerçevesinde fiili eşitliğin/sonuçların eşitliğinin sağlanması için özel önlemler alınabilir. Bu bağlamda kotalar eşitliğin istisnası değil, eşitliği sağlamanın bir aracıdır. Kotalar, adil yarışmayı engelleyen yapısal bariyerdir ve kadınlara yönelik ayrımcılık için bir tazminat niteliği taşır.[105] Her ne kadar liberal düşünce içinde kadınlar için kota konulması erkeklere karşı bir adaletsizlik olarak görülse de gerçek şudur ki siyasete katılım konusunda fırsatlar kadınlar ve erkekler için eşit değildir. Temsilci seçilebilmek için söz konusu olan yarışta şartlar da aynı değildir.[106] Kotalar, söz konusu adaletsizlikleri gidermek için bir yöntemdir.[107]

---

101 Williams, s. 55.
102 Williams, s. 55, 56.
103 https://www.idea.int/data-tools/data/gender-quotas/quotas, 23.07.2021.
104 Williams, s. 55, 56.
105 Drude Dahlerup, Comparative, s. 13; Dahlerup, Electoral, s. 73.
106 Dahlerup, Electoral, s. 75.
107 Erkeklerin avantajlarının azaltılması adaletsiz değildir çünkü bu avantajların bizzat kendisi adaletsizdir. Williams, s. 59.

Kadınlar yeterli niteliklere sahip olmadıkları için değil, hâkim toplumsal cinsiyet normları ile kalıp yargılardan dolayı daha az temsilci olabilmektedir;[108] ayrıca, yapılan çalışmalar kota yoluyla seçilen kadınların niteliklerinin erkeklerden düşük olmadığını göstermektedir.[109] Kotalar her halükârda adaylık ve seçilme için rekabeti ortadan kaldıran önlemler değildir. Çünkü, -rezerve edilen sandalyeler dışında- kotalar, belli bir oran öngörse de kadınların söz konusu oranda temsil edilmesini garanti etmemektedir. Bu yüzden listenin ön sıralarında yer alabilmek rekabet ve yarışmayı beraberinde getirir.[110] Hatta kotalar yoluyla rekabet fazlalaştığı için erkek adayların niteliklerinin arttığı gözlenmiştir.[111]

Kotalar, kimin seçileceğini belirleyen seçmenlerin haklarını ihlal etmez çünkü adayları belirleyen seçmenler değil siyasi partilerdir. Kotalar, siyasi partilerde bazı ihtilaflara sebep olsa da geçicidir.[112] Toplumun yarısını oluşturan kadınların deneyim ve anlayışlarının yönetimden dışlanması, demokrasi açısından da eksiklik oluşturacaktır. Kadınlar nüfusun yarısını oluşturdukları için temsilciliklerin yarısına sahip olma hakları bulunmaktadır.[113]

Kadınlar kendi içlerinde farklı çıkarları savunup farklı deneyimlere sahip olabilirler ancak yine de kadınların erkeklerden farklı ortak özellikleri, çıkarları ve deneyimleri vardır.[114] Kotalar sayesinde kadınların daha fazla temsil edilmesiyle birlikte, siyasetin yapısı değişerek, kadınlara özgü nitelikler daha belirgin hale gelecektir.[115] Kadın milletvekillerinin kadınların menfaatlerine yönelik etkili olarak çalışabilmesi için çeşitli engeller bulunduğu bilinmekle birlikte, yine de kadın

---

108 Dahlerup/Hilal/Kalandadze/Kandawasvika Nhundu, s. 20.
109 Women in Parliament: 20 Years, s. 12,13
110 Kadınlar için en garantili yöntem olan fermuar sisteminde dahi, liste başında yer almak için bir mücadele gereklidir. Listede belirli yerlerin garanti edilmesi durumunda da aynı cinsiyetten kişilerle rekabet sürmektedir. Kotaların, politikada her daim erkekler arası rekabet durumunu sona erdiren yapısı sebebiyle, adaylık için rekabetin daha fazlalaştığı belirtilmektedir. Dahlerup, Electoral, s. 88.
111 Women in Parliament: 20 Years, s. 12,13
112 https://www.idea.int/data-tools/data/gender-quotas/quotas, 20.07.2021.
113 Dahlerup, Electoral, s. 73; Dahlerup, Comparative, s. 14.
114 Williams, s. 61.
115 Williams, s. 59. Siyasetin mevcut yapısı içinde siyasetçi deyince akla çatışmacı, kavgayı ön plana alan erkek kişi gelmektedir. Bu kişilerin daha etkili siyaset yaptığı anlayışı yaygındır.

milletvekillerinin erkeklere göre kadınlar lehine yasa çıkartılması konusunda daha aktif olduğu belirtilmektedir.[116] Parlamentolarda kadın temsil oranında yüzde otuz eşik aşıldığında, kadın parlamenterlerin kadınlar lehine politika gütme etkililikleri de artmaktadır.[117]

V. Cinsiyet Kotalarının Hukuki Niteliği (Pozitif Ayrımcılık/ Olumlu Eylem/Pozitif Eylem/Geçici Özel Tedbir Biçimi Olarak Kotalar)

1. Genel Olarak

Kotaların aleyhine ve lehine yer verdiğimiz görüşler içinde, aleyhe getirilen en önemli sav, kotaların şekli eşitliğe aykırı olması idi. Maddi eşitlik anlayışı içinde ise, kadınlar gibi dezavantajlı durumda olan kişiler için fiili eşitliğin sağlanması amacıyla ayrıcalık yaratan bazı tedbirler alınabilir. Maddi eşitlik bağlamında, eşitliği sağlamak için alınan önlemler/tedbirler farklı kavramlarla adlandırılır. Türk hukuk doktrininde önlemler/tedbirler kapsamında kullanılan en yaygın kavramlardan bir tanesi "*pozitif ayrımcılık*" tır. Kotalar da dezavantajlı grup olan kadınlar için fiili eşitliliği sağlamayı amaçlayan önlem niteliğindedir ve hukuki nitelik olarak pozitif ayrımcılık kategorisinde değerlendirilmektedir.[118]

Bu çerçevede kotalar farklı yazarlarca, değişik hukuk sistemlerinde ve hukuki metinlerde "*pozitif ayrımcılık*" (positive discrimination) kavramı dışında, "*pozitif eylem*" (positive action), "*olumlu eylem*" (affirmative action) ya da "*geçici özel tedbir*" (temporary special measure)[119]

---

116 Williams, s. 65.

117 Dahlerup/Hilal/Kalandadze/Kandawasvika Nhundu, s. 17.

118 Tanör Bülent-Necmi Yüzbaşıoğlu 1982 Anayasası'na Göre Türk Anayasa Hukuku, s. 112; Şeref İba, "Eşitlik ve Pozitif Ayrımcılık Kavramları Yönünden Dokuzuncu Anayasa Değişikliği", *Amme İdaresi Dergisi,* Y. 2006, C.39, S.1, s. 1 vd; Bihterin Dinçkol, "Kadın Erkek Eşitliği için Pozitif Ayrımcılık", *İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi,* Y. 4, S.8, 2005/2, s. 103; Zeynep Oya Usal, "Uluslararası İnsan Hakları Hukuku Merceğinden Kadının siyasal Hayata Katılımı ve Bazı Kota Uygulamaları" içinde: Durudoğan H.-Gökşen F.- Oder B.E.-Yükseker D. (Ed.) Türkiye'de Toplumsal Cinsiyet Çalışmaları, İstanbul-2010, s. 173; Ayşe Güneş Ayata-Özlem Gölgelioğlu, "Fırsat Eşitliği mi Sonuçta Eşitlik mi?" 2000'li Yıllarda Kadın Kotası Tartışmaları, içinde: Durudoğan H.-Gökşen F.- Oder B.E.-Yükseker D. (Ed.) Türkiye'de Toplumsal Cinsiyet Çalışmaları, İstanbul-2010, s.149, 156.

119 CEDAW metninde "temporary special measure" olarak geçen kavram Türkçeye "geçici özel önlem" ya da "geçici özel tedbir" olarak çevrilebilir. Genel olarak kul-

olarak da nitelendirilmektedir.[120] Söz konusu kavramlar zaman zaman birbirinin yerine geçecek şekilde ve eşanlamlı olarak kullanılmakla birlikte; kavramlar arasında, yüklenilen anlamlar açısından, farklılıklar bulunmaktadır.[121]

Kotalar hukuki nitelik olarak sayılan dört kavramla da nitelendirildiği için, çalışmamızın bu bölümünde ilgili kavramların açıklanmasını ve farklılıklarının ortaya konmasını gerekli görmekteyiz.
Aşağıda kotaların hukuki niteliğine ilişkin her bir kavram ana hatlarıyla ele alınmaktadır:

2. Pozitif Ayrımcılık Biçimi Olarak Kotalar

Pozitif ayrımcılık; ters ayrımcılık (reverse discrimination) olarak da adlandırılmaktadır,[122] ayrıcalıklı uygulamanın otomatik ve koşulsuz biçimidir.[123] Pozitif ayrımcılık, fiili eşitliğin sağlanması için ve bu eşitlik sağlanıncaya kadar dezavantajlı gruplar aleyhine katı ve mutlak ayrıcalıklar getirmek anlamı taşımaktır. Kadınlar söz konusu olduğu, pozitif ayrımcılık, kadın ve erkek arasında fiili/gerçek eşitliğin sağlanması amacıyla mutlak ayrıcalıklar getirilmesi anlamına gelir.

Siyaset alanında uygulanan cinsiyet kotaları katı ve mutlak ayrıcalıklar getirdiği için, pozitif ayrımcılık olarak kabul edilir.[124] Çeşitli hukuk sistemlerinde ve doktrinde pozitif ayrımcılık tartışmalı bir kav-

---

landığımız "önlem" kavramı ile karışmaması için, "geçici özel tedbir" ifadesini tercih ettik.

120 Williams, s.58; Goran Selanec-Linda Senden, Positive Action Measures to Ensure Full Equality in Practice Between Men and Women, including Company Boards, European Commission, 2012, (Positive), s. 5.

121 Sözü edilen kavramlar benzer içerik taşımakla birlikte, ait oldukları hukuksal ve toplumsal temellerden kaynaklanır.

Marc De Vos, Beyond Formal Equality, Positive Action Under Directives 2000/43/EC and 2000/78/EC, European Commission, Belgium- 2007, s. 12.

122 De Vos, s. 12.

123 Lisa Waddington- Mark Bell, "Exploring The Boundries of Positive Action Under EU Law: A Search For Conceptual Clarity", *Common Market Law Review,* Y. 2011, N. 48, (Exploring), s. 1508.

124 Pippa Norris, "Breaking Barriers: Positive Discrimination Policies for Women", in: Klaussen J.- Maier C.S. (Ed.) , Has Libaralism Failed, New York-2001, s. 89 vd., Anne Levade, Positive Discrimination and the Principle of Equality in French Law, Pouvoirs, Y. 2004, V.111, N. 4, s. 67; Ebru Karaman, Eşitlik İlkesi Çerçevesinde Siyasi Partilerde Kadın Kotası, İstanbul-2016, s. 118; Pozitif ayrımcılık için ayrıca bkz. İba, s. 1 vd.; Şafak Evran Topuzkanamış, "1982 Anayasasında ve Türk Anayasa Mahkemesi Kararlarında Kadın", *İzmir Barosu Dergisi*, Y. 2019, S. 69, s. 52.

ramdır; her hukuk sisteminde kabul edilmemektedir.[125] Bu çerçevede, diğer pozitif ayrımcılık biçimleri gibi kotalar da tartışmaları beraberinde getirmiş, yargısal kararlara konu olmuştur; ancak günümüzde parlamento seçimlerinde cinsiyet kotaları büyük ölçüde üzerinde uzlaşılan bir kavram niteliği almıştır.

Avrupa Konseyi (AK) Parlamenterler Meclisi, 2010 tarihli "Seçim Sistemleri Yoluyla Kadın Temsilinin Arttırılması" başlıklı Tavsiyesi ile[126] Bakanlar Komitesi'nden, kadın temsilinin arttırılması için, *pozitif ayrımcılık önlemleri* alma konusunda devletleri teşvik etmesini istemektedir. Ayrıca, söz konusu Tavsiye çerçevesinde Bakanlar Komitesinden, içinde *pozitif ayrımcılık önlemlerine* de yer verilen, kadın erkek eşitliğine ilişkin AİHS'ye ek bir protokol için çalışma yapılması istenmiştir.

3. Olumlu Eylem Biçimi Olarak Kotalar

Olumlu eylem kavramı, ağırlıklı olarak Amerika Birleşik Devletleri'nde (ve Kanada'da) kullanılmaktadır. Ancak bazı BM belgelerinde ve Avrupa'da da bu kavrama yer verilmektedir. Olumlu eylem, kotalar gibi ayrıcalıklı uygulamanın güçlü biçimlerini de içermek üzere farklı önlemleri içeren bir anlayıştır.[127] Geleneksel sosyal politikalardan farkı, meşruluğunu düzeltici adalet anlayışından almakta oluşudur. Kavram, daha önce ya da mevcut durumdaki uygulamalar sonucunda daha az temsil edilen gruplar lehine, bu grup üyelerinin oranlarını arttırmak amacıyla alınan önlemler olarak da tanımlanabilir.[128]

---

125 Pozitif ayrımcılık, tartışmalı bir kavramdır ve özellikle terimin içinde ayrımcılık ibaresinin yer almasından dolayı eleştirilere tabi olmaktadır. Bu yüzden CEDAW Komitesi gibi bazı yazarlar da kavramı kullanmaktan çekinmektedir. Siyaset bilimci Carol Lee Bacchi'e göre kotalar için pozitif ayrımcılık denmesi bir ayrımcılık yapıldığı intibakı vermektedir ve çok eleştirilen bu kavramın kullanılmasının olumsuz sonuçları bulunmaktadır. Bkz. Freidenvall/Dahlerup, Quota Systems, s. 20.

126 Rec 1899 (2010).

127 Waddington/Bell, Exploring, s. 1507; International Perspectives on Positive Action Measures, A Comparative Analysis in the European Union, Canada, the United States and South Africa, European Commission, Luksembourg-2009, (International Perspectives), s.25; Siyaset alanında kotanın bir olumlu eylem biçimi olarak tanımlanması konusunda bkz. Dahlerup, Electoral, s. 78.

128 Daniel Sabbagh, "Affirmative Action" in: Michel R.-Sajo A. (Ed.), The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law, Oxford-2012, s. 1124

Bu bağlamda "*olumlu eylem*", kota biçimindeki pozitif ayrımcılık önlemlerini de içeren ve daha geniş nitelikte bir kavramdır.[129] ABD'de olumlu eylem önlemlerin anayasallığı son derece tartışmalı iken, Kanada'da olumlu eylemin Anayasal dayanağı bulunmaktadır.[130]

4. Pozitif Eylem[131] Biçimi Olarak Kotalar

Ağırlıklı olarak Avrupa Hukuku'nda kullanılan pozitif eylem kavramı[132] (cinsiyet alanında) ele alındığında, kavramın içeriğinin net olmadığı belirtilmekte ve kavramın tanımına ilişkin farklı görüşler bulunmaktadır. Avrupa Hukuku'nda kavrama ilişkin olarak temelde üç farklı yaklaşımın olduğunu ve üç farklı tanım yapıldığını tespit ettik: Birinci tanım, pozitif eylemi en geniş biçimde ele alır. Bu görüş uyarın-

---

129 Pozitif ayrımcılık ve olumlu eylem arasındaki fark ve kotaların pozitif ayrımcılık olarak değil olumlu eylem olarak değerlendirilmesi gereği konusunda bkz. Freidenvall/Dahlerup, Quota Systems, s. 20; Sabbagh, s. 1125, 1126: Olumlu eyleme ilişkin önlemler hukuk sistemleri içinde amaçlanan yararlar, yönelinen gruplar, kaynak alınan hukuk normları, gerekçeler, programların biçimine göre farklılaşmakla birlikte, temel olarak bu önlemler üç biçimde karşımıza çıkmaktadır. 1. Dolaylı olumlu eylem: Açıkça nötr olan ancak dezavantajlı grupların yararı için öngörülen önlemler. 2. Destek programı (outreach): Destek programı, işe alma ya da terfi havuzuna daha çeşitli adayları koyacak önlemleri kapsamaktadır. Burada grup üyeliği sınırlı biçimde göz önüne alınmaktadır. Seçileceklere ilişkin havuz geniş tutulmakta ama seçilme aşamasında ayrıcalık tanınmamaktadır. 3. Pozitif ayrımcılık: Bir kişinin atanması, göreve gelmesi vs. dezavantajlı grup üyesi olması sebebiyle gerçekleşmektedir. Pozitif ayrımcılık ile olumlu eylem kavramları arasındaki nüans farkları için ayrıca bkz. Frances Livingstone Raday, Equality For Women: in Landau E.C., The Status of Women at the Dawn of the Twenty-First Century, France-2001, s. 16; Beatrice Vizkelety, "The Canadian Perspective", in Landau E.C., The Status of Women at the Dawn of the Twenty-First Century, France-2001, s. 156,162; Maria Böhmer, "Affirmative Action in Germany- Laws, Effects and Perspective" : in Landau E.C., The Status of Women at the Dawn of the Twenty-First Century, France-2001, s. 59 vd; International Perspectives, s. 24, 25; 46.

130 De Vos, s. 64; bkz. Kanada Anayasası'nın bir bölümünü oluşturan Kanada Temel Haklar ve Özgürlükler Şartı, bölüm 15(2); Kanada Yüksek Mahkemesi düzeltici kotaları ve dezavantajlı gruplara yönelik pozitif ayrımcılık tedbirlerini Anayasaya aykırı bulmamıştır. De Vos, s. 66

131 Kavram, Türkçe'ye "pozitif önlem" olarak da çevrilmektedir. Ancak, bu kavram birebir çeviri olmadığı gibi, genel olarak "önlem", "pozitif önlem" (positive measure) ya da "pozitif eylem önlemleri" (positive action measures) ifadeleri ile karışabilecektir.

132 Bu kavram çeşitli BM belgelerinde de geçmektedir. Avrupa Birliği kapsamında, pozitif eylem öncelikle iş dünyasında kadınların konumunun iyileştirilmesi için ortaya konmuş bir kavramdır. Goran Selanec-Linda Senden, Gender Quotas and Other Positive Action Measures to Ensure Full Equality in Practice between Men and Women, European Network of Legal Experts in the Field of Gender Equality, European Commissıon-2011, (Gender), s.19.

ca, pozitif eylem kavramı ayrımcılığın negatif anlamda yasaklanmasının ötesine giden her önlemi içermektedir. İkinci görüş, pozitif eylemi daha dar biçimde tanımlayan görüştür ve bu bağlamda sadece dezavantajlı grup üyeleri için ayrıcalıklı/tercihe dayalı muameleyi içeren önlemler pozitif eylem kapsamında değerlendirilir. Üçüncü görüş ise, ikinci görüş gibi pozitif eylemi sadece ayrıcalıklı/tercihe dayalı muameleyi içeren önlemler olarak tanımlar ancak kadınların hamilelik, doğum yapma gibi biyolojik farklılıklarından kaynaklanan önlemleri pozitif eylemlerden ayırır.[133]

Kotalar pozitif eylem kavramı içinde özel bir türe karşılık gelmektedir.[134]

Avrupa Hukuku'nda pozitif eylem, pozitif ayrımcılıktan geniş bir kavramdır; ayrıca her pozitif ayrımcılık önlemi meşru olarak kabul edilmez.[135] Pozitif eylemler ağırlıklı olarak makul görülmekle birlikte, pozitif ayrımcılık ve kota türleri tartışmalı bir alandır. Pozitif ayrımcılık önlemleri, katı ve mutlak ayrıcalıklardır. AB hukukunda, kotalar da dahil olmak üzere otomatik ayrıcalıklı önlemler (yani pozitif ayrımcılık) belirli durumlarda ve istisnai olarak pozitif eylem kapsamında kabul görmektedir. Pozitif eylem, pozitif ayrımcılık biçimi aldığında, yasama ve yargı organı büyük bir dikkatle inceleme yapar.[136] Geçmişten gelen mevcut dezavantajlar derinse ve giderilmesi çok zor ise, söz konusu güçlü önlemlere başvurulabilecektir.[137]

Avrupa'da iş yaşamındaki kotalar çoğunlukla meşru kabul edilmezken; siyaset alanındaki kotalar, katı kota[138] kategorisine girmesine

133 Selanec/Senden, Positive, s. 4; International Perspectives, s. 25.
134 Selanec/Senden, Positive, s. 5.
135 Avrupa Birliği Hukuku açısından hangi pozitif eylemlerin meşru olduğuna yani erkekler açısından ayrımcılık yaratmayacağına yönelik kriterler Adalet Divanı kararlarıyla belirlenir. Adalet Divanı da iş yaşamında pozitif eylemlere ilişkin bazı kriterler getirmiştir. Bu alan dışında getirilen sınırlar olmadığı için, AB üyesi devletler iş yaşamı dışında serbestçe pozitif eylem önlemleri alabilirler ve CEDAW md. 4'ten kaynaklanan geçici özel tedbir alma yükümlülüklerini yerine getirebilirler. Lisa Waddington-Mark Bell, "Temporary Special Measures Under the Women's Convention and Positive Action Measures Under EU Law: Mutually Compatible or Irreconciable?" in: Westendorp I. (Ed.), The Women's Convention Turned 30, Achievements, Setbacks and Prospects, Cambridge- 2012, (Temporary), s. 95, 96.
136 Waddington/Bell, Exploring, s. 1510.
137 Waddington/Bell, Exploring, s. 1511.
138 Katı kota, esasen düşük düzeyde temsil edilen cinsiyet için belirli sayıda yer tahsis

ve mutlak ayrıcalık getirmesine rağmen, kabul görmektedir.[139] Siyasi katılım alanı, Avrupa ülkelerinin kotalar dahil olmak üzere pozitif eylemlere en çok başvurdukları alan olarak karşımıza çıkmaktadır.[140] Bu bağlamda parlamento seçimlerinde uygulanan kotaların, günümüz itibariyle Avrupa Hukuku'nda kabul gördüğünü söylemek mümkündür.

Avrupa Konseyi (AK) Bakanlar Komitesi'nin 2003 tarihli "Siyasete ve Kamuda Karar Verme Mekanizmalarına Kadınların ve Erkeklerin Dengeli Katılımı" konulu Tavsiyesi'nde[141] kadın ve erkeklerin dengeli temsili için *pozitif eylem* önlemlerini içerecek şekilde anayasal ve yasal değişiklikler yapılması üye devletlere önerilmişti. AK Bakanlar Komitesi'nin 2009 tarihli "Toplumsal Cinsiyet Eşitliğini Gerçekleştirmek" konulu Bildirisi uyarınca, temsil alanında dengeli katılımın sağlanması için *pozitif eylem önlemleri* veya özel önlemler[142] alınmalıdır.

Hukuk Yoluyla Demokrasi için Avrupa Komisyonunun (Venedik Komisyonu) Cinsiyet Eşitliğine İlişkin Görüş ve Raporları uyarınca,[143] kadınların adaylığının teşvik edilmesi ve siyasi partilerin aday listelerine ilişkin oran öngören kotaların getirilmesi, *pozitif eylem* olarak değerlendirilmektedir. Bu görüş ve raporlarda, devletlere kadın erkek eşitliğinin sağlanması için *pozitif eylem*de bulunmaları ve özel olarak siyaset alanında kotaların konulması tavsiye edilmektedir.

1995 yılında BM 4. Dünya Kadın Konferansı'nın sonunda kabul edilen Pekin Deklarasyonu ve Eylem Planı'nda[144] da kadınların temsil

---

edilmesini içerir. Bundan dolayı, kesin ayrıcalıklar içermektedir. Katı kota, yalnızca belirli bir cinsiyete mensup olmanın mutlaka yeterli olduğu anlamına gelmemektedir (gelebilir de). Katı kotalar yoluyla, genellikle cinsiyeti içinde en nitelikli olanlara ya da en azından belirli bir iş için minimum şartları gerçekleştirenlere yer tahsis edilir. Esnek kota ve yumuşak kota için bkz. Selanec/Senden, Positive, s. 5.

139 International Perspectives, s. 25.

140 Selanec/Senden, Positive, s. 15.

141 13.03.2003, Rec (2003)3.

142 Kavramların İngilizce karşılıkları, "positive action measures" ve "special measures"dır

143 Bkz. Compilation of Venice Commission Opinions and Reports, par. 135.

144 Kotaların kabul edilmesi konusunda mihenk taşlarından birisi Pekin Deklarasyonu ve Eylem Planı'dır. Pekin Deklarasyonu ve Eylem Planı'nda kadın ve erkeklerin karar alma süreçlerine eşit katılımlarını sağlama hedefine ulaşmaktan bahsedilmiş ve kadınların politik yaşama faal katılımı ve karar almanın bütün düzeylerine kadın bakış açısının yerleştirilmesi gerçekleşmedikçe; eşitlik, kalkınma ve barış hedeflerine ulaşılamayacağı belirtilmiştir.par.181.Bu bağlamda, Hükümetler tara-

oranlarının arttırılması için devletlerin *pozitif eylemlerde* bulunabileceği kabul edilmişti.[145]

5. Geçici Özel Tedbir Biçimi Olarak Kotalar

CEDAW,[146] 4. maddesi ile *geçici özel tedbir* kavramına yer vermektedir.[147] 4. madde, fiili eşitliğin sağlanmasını öngörmesi itibariyle, CEDAW'ın getirdiği en önemli hükümlerden birisidir.[148] CEDAW Komitesinin 2004 tarihli ve 25 no'lu Genel Tavsiye'siyle, 4. maddenin birinci fıkrasında yer alan geçici özel tedbir kavramının anlamı ve içeriği belirlenmiştir. Komite, daha önce, geçici özel tedbirlere ilişkin 1988 tarihli 5 no'lu Genel Tavsiyesi ile, bu tedbirleri pozitif eylem, tercihli muamele (preferential treatment) ve kota sistemlerini içerecek bir anlamda yorumlamıştı.[149]

Komite, 25 no'lu Genel Tavsiye'de, geçici özel tedbirleri, fiili ya da maddi eşitliği sağlamanın bir aracı olarak görmekte ve bu tedbirleri ayrımcılık yasağının ya da eşitliğin bir istisnası olarak nitelememektedir. 25 no'lu Genel Tavsiye'nin notlar bölümünde, pozitif ayrımcı-

---

fından, hükümet organları ve komitelerinde, kamu yönetim birimlerinde ve yasama organlarında cinsler arası dengeyi oluşturmada kararlılık göstermek; kadın ve erkeklerin eşit temsil edilmelerini sağlamak gayesiyle belirli hedefler saptamak ve kadınların sayısını önemli ölçüde artıracak önlemleri uygulamak, gerekirse bütün hükümet ve kamu yönetim pozisyonlarında pozitif eylem (positive action) uygulamak; siyasi partileri, seçim ve atama yoluyla belirlenen kamu görevlerinde kadınları erkeklerle aynı oranda ve aynı düzeyde entegre etmeye teşvik etmenin dahil olduğu önlemler almak hedefleri belirlenmiştir.par.190.

145 Pekin Deklarasyonu ve Eylem Planı'nda, pozitif eylem (positive action) ibaresi kullanılmaktadır. Par.190.

146 Anayasalar ve 2. Dünya Savaşını takiben uluslararası sözleşmeler, kadınlara ilişkin nötr düzenlemeler getirmekte iken, 1979 tarihli CEDAW ile bu bakış açısı kırılmıştır ve Sözleşme kadınların insan hakları alanında bir devrim yaratmıştır.

147 4. madde uyarınca, "Erkekler ile kadınlar arasındaki eşitliği fiilen gerçekleştirmeyi hızlandırmak için Taraf Devletlerin aldıkları geçici özel tedbirler, bu Sözleşmede tanımlanan bir ayrımcılık şeklinde görülemez; ancak bunlar hiçbir şekilde eşitlikçi olmayan veya farklı türden standartların sürdürülmesi sonucunu doğuramaz; fırsat ve muamele eşitliğini sağlama amacı gerçekleştiğinde bu tedbirlerin uygulanmasına son verilir."

148 Frances Raday, "Article 4", in: Freeman M.A-Chinkin C.-Rudolf B. (Ed.) The UN Convention On the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women, A Commentary, New York-2012, s. 125.

149 Komite, taraf devletlerin kadınların eğitim, ekonomi, siyaset ve iş gücü piyasasıyla bütünleşmelerini sağlamak üzere pozitif eylem, tercihli muamele ya da kota sistemi gibi geçici özel tedbirlerden daha çok yararlanmasını tavsiye etmektedir. 5 sayılı Genel Tavsiye, (1988), par. 2.

lığın eleştirilen bir kavram olduğu vurgulanmış ve geçici özel tedbirin ayrımcılık olmadığının altı çizilmiştir. Bununla birlikte doktrinde -spesifik olarak- pozitif ayrımcılık önlemleri olduğu belirtilen kota sistemlerinin,[150] geçici özel tedbirler olduğu da Tavsiye'de açık olarak belirtilmektedir.[151] Tavsiye uyarınca, kota gibi (pozitif ayrımcılık niteliğindeki) önlemlerin yanı sıra, destek programları, sosyal yardım programları, kaynakların dağılımı ya da yeniden dağılımı, hukuki bilincin sağlanması gibi (pozitif ayrımcılık niteliğinde olmayan) ve fiili eşitliğin sağlanmasına hizmet eden önlemler de *geçici özel tedbirdir*.[152]

6. Değerlendirme

Kadınlar özelinde, pozitif ayrımcılık, pozitif eylem, olumlu eylem ya da geçici özel tedbir şeklindeki her bir önlem türünün amacı geçmişten gelen ya da mevcut dezavantajları ortadan kaldırmaktır ve tümü bu amacın gerçekleşmesine yönelik belirli tedbirleri içerir.[153] Her

---

150 Bkz. Norris, s. 89 vd.

151 Par. 22; Ayrıca bkz. Serdar Narin, "Kadınlara Karşı Her Türlü Ayrımcılığın Önlenmesi Sözleşmesi Çerçevesinde Kadına Karşı Ayrımcılık Yasağının Normatif Gelişimi", Zafer Gören Armağanı, Yetkin Yay.- 2017, s. 558.

152 Belirtmek gerekir ki, 25 no'lu Genel Tavsiye uyarınca doğum yapmak gibi biyolojik farklılıklarından kaynaklanan sebeplerle kadınlara farklı davranılması (tedbir alınması ya da düzenleme yapılması vs.) ya da eşitliğin sağlanmasına hizmet etmeyen ve kadınları dezavantajlı kılan tedbirler geçici özel tedbir niteliği taşımaz. Bu bağlamda, 4. maddenin 2. fıkrasında anneliğin korunması için alınacak geçici tedbirler alınabileceği ayrıca düzenlenmiştir ve Genel Tavsiyede, birinci fıkrada öngörülen geçici özel tedbirlerle, ikinci fıkrada yer alan geçici tedbirlerin açık biçimde birbirinden farklı oldukları belirtilmektedir. 1. fıkranın amacı erkeklerle fiilen ve gerçek anlamda eşit hale gelebilmeleri için kadının konumundaki iyileşmeyi hızlandırmak, kadınlara karşı ayrımcılığın geçmişteki ve güncel biçimlerinin ve bunların sonuçlarının düzeltilmesini sağlayacak yapısal, toplumsal ve kültürel değişimleri gerçekleştirmek ve kadınların maruz kaldıkları olumsuzlukların telafisine yönelmektir. Bu fıkrada öngörülen tedbirler geçici nitelik taşır. Fiili eşitlik sağlandığında tedbir sona edecektir.
Geçici özel tedbirler, özel kişilerden, baskın toplumsal cinsiyet ideolojisinden, sosyal kültürel yapı ya da kurumlardan kaynaklanan ayrımcılığın ortadan kaldırılmasına ilişkin tedbirlerdir. Par.15-17. Bu bağlamda, maddi ya da fiili eşitliği sağlamak için alınan geçici özel tedbirlerle, kadınların durumlarını iyileştiren sosyal politikalar arasında da fark bulunmaktadır. Kadınların lehine olarak benimsenen her tedbir, geçici özel tedbir değildir. Par.19. Tavsiye uyarınca, "geçici özel tedbir" ifadesinde yer alan "özel" ifadesi, önlemin alınmasındaki amaca (fiili eşitliğin sağlanması) işaret etmektedir. Bir diğer deyişle bu amacı gerçekleştirmeye yönelik olmayan eylemler, 4. madde anlamında tedbir niteliği taşımayacaktır.

153 Bu spesifik amaç itibariyle, sözü edilen önlemler, pozitif yükümlülük kavramından farklıdır. Pozitif yükümlülük, devletin temel haklar alanında negatif yükümlülüğü olan dokunmamanın karşıtıdır. Bkz. Jean François Akandji-Kombe, Positi-

biri, şekli eşitlik anlayışına meydan okudukları için, tartışmaları da beraberinde getirir.

Kotalar geniş anlamda, farklı hukuk sistemlerinde pozitif eylem, olumlu eylem ya da geçici özel tedbir olarak da nitelendirilmekle birlikte, daha dar veya spesifik anlamda bir pozitif ayrımcılık biçimidir. Bununla birlikte, kotaların hukuki niteliğine ilişkin belirleme, kotalara getirilen eleştiriler açısından önem taşımaktadır.

CEDAW Komitesi'nin 25 no'lu Genel Tavsiyesi'nde özellikle "*pozitif eylem*" teriminin muğlak olduğu, "*pozitif ayrımcılığın*" ise tartışmalı bir kavram olduğu belirtilmektedir.[154] Bu bağlamda özellikle ayrımcılık ifadesini içermesinden ve eleştirilmesinden ötürü pozitif ayrımcılık kavramının kullanılması konusunda başka platformlarda da çekingenlik gösterilmektedir.[155]

CEDAW'da öngörülen *geçici özel tedbir* kavramı ile Komite'nin 25 no'lu Genel Tavsiyesinde yer alan yorumu birlikte değerlendirildiğinde, geçici özel tedbir ifadesinin, pozitif eylem, olumlu eylem ve pozitif ayrımcılık kavramlarına getirilen eleştirilere bir set çektiğini söyleyebiliriz. Çünkü pozitif eylem veya olumlu eylem kavramı içinde değerlendirilen bazı önlemler ile pozitif ayrımcılık önlemlerinin ayrımcılık yasağının istisnası ve bir ayrıcalık olduğu -ki bu çerçevede kotalar da ayrıcalık olarak değerlendirilmektedir- doktrinde belirlenmiş iken; Komite, (kotalar dahil olmak üzere) *geçici özel tedbirlerin,* ayrımcılık yasağının istisnası olmadığını ama fiili eşitliği sağlamanın bir aracı olduğunu tespit etmiştir.[156] Geçici özel tedbir kavramında yer alan "geçici" ifadesi ise, eşitlik sağlandığında tedbirin artık uygulanmayacağını özellikle vurguladığı için önem taşımaktadır.

Kotalar, her halükârda ulusal ve uluslararası hukukta tartışma yaratmaktadır. Çalışmamızın bir sonraki bölümünde, kotalara dayanak

---

ve Obligations under the European Convention on Human Rights, Human Rights Handbooks, no. 7, Belgium- 2007, s. 5 vd.

154 Par.17 ve dipnot 4.

155 Bkz. Compilation of Venice Commission Opinions and Reports Concerning Gender Equality, European Commission For Democracy Through Law (Venice Commission Opinions and Reports), CDL-PI (2021)002, Strasbourg, s. 13; Pozitif ayrımcılık kavramına yönelik eleştirilerden ötürü, bazı metinlerde ve çalışmalarda, kotalar sözü edilen diğer kavramlarla nitelendirilmektedir.

156 Par.14.

oluşturması açısından uluslararası sözleşmeleri ve Anayasalarda yer alan kotalara ilişkin düzenlemeleri inceleyeceğiz. Bunu takiben, Anayasalarında kotalara ilişkin hüküm bulunmayan ülkelerde yer alan kota düzenlemelerini eşitlik ve demokrasi ilkeleri açısından değerlendireceğiz.

VI. İnsan Hakları Sözleşmeleri ve Anayasalarda Kotalar

1. İnsan Hakları Sözleşmeleri

a) Birleşmiş Milletler Sözleşmeleri

i) CEDAW (CEDAW 4. ve 7. Maddelerinin Birlikte Değerlendirilmesi)

Sözleşme'nin 7. maddesi[157] oy kullanmak/seçilebilmek konusunda, devletlere kadınlarla erkeklere eşit hak sağlama yükümlülüğü getirmektedir. CEDAW, diğer uluslararası sözleşmelerden farklı olarak kadınlara sadece seçme seçilme hakkını garanti etmemekte, ayrıca bu alanda erkeklerle eşitliğin sağlanmasını hedeflemektedir. 7. madde ile -yukarıda yer verilen- geçici özel tedbirlere ilişkin 4. madde[158] birlikte değerlendirildiğinde; devletlerin kadınlara yönelik olarak, bütün seçimlerde/referandumda oy kullanmak ve kamusal olarak seçim yapılan bütün organlara seçilebilmek için geçici özel tedbirler alabilme yetkisi vardır. Siyaset alanındaki kotalar da bu bağlamda değerlendirilen önlemlerdir.

---

157 7. madde: "Taraf Devletler, ülkenin politika ve kamu hayatında, kadınlara karşı ayrımı önlemek için tüm önlemleri alacaklar ve özellikle kadınlara erkeklerle eşit şartlarla aşağıdaki hakları sağlayacaklardır:
a) Bütün seçimlerde ve halk oylamalarında oy kullanmak ve halk tarafından seçilen organlara seçilebilmek; b) Hükümet politikasının hazırlanmasına ve uygulanmasına katılmak, kamu görevinde bulunabilmek ve hükümetin her kademesinde kamu görevleri ifa etmek;
c) Ülkenin kamu ve politik hayatı ile ilgili hükümet dışı kuruluşlara ve derneklere katılmak."

158 4. madde: "Erkekler ile kadınlar arasındaki eşitliği fiilen gerçekleştirmeyi hızlandırmak için Taraf Devletlerin aldıkları geçici özel tedbirler, bu Sözleşmede tanımlanan bir ayrımcılık şeklinde görülemez; ancak bunlar hiçbir şekilde eşitlikçi olmayan veya farklı türden standartların sürdürülmesi sonucunu doğuramaz; fırsat ve muamele eşitliğini sağlama amacı gerçekleştiğinde bu tedbirlerin uygulanmasına son verilir."

Sözleşmenin ortaya koyduğu eşitlik anlayışı hem şekli ve maddi hem de dönüştürücü eşitlik anlayışına karşılık gelmektedir.[159] Şekli eşitlik anlayışı 7. maddenin gereklerini yerine getirmekte yetersiz kalmaktadır ve 7. maddenin gerçekleşmesi maddi eşitliği (ve maddi eşitliği gerçekleştirmenin aracı olan geçici özel tedbirleri/kotaları) zorunlu kılmaktadır. Bu çerçevede, kadınların daha az temsil edilmesinin giderilmesi için devletlerin teşvik edici, cesaretlendirici ve koşullar sağlayıcı önlemler alması gereklidir.[160] Öyle ki CEDAW Komitesinin 25 no'lu Genel Tavsiyesi uyarınca, Sözleşmeci devletler fiili eşitliğin sağlanması için Sözleşme'de yer alan haklarla bağlantılı olarak geçici özel tedbirler almak *zorundadır*.[161] Bu bağlamda Tavsiye'de, taraf devletlerin Anayasalarında ya da yasalarında geçici özel tedbirlere yer vermeleri gerektiği ifade edilmektedir.[162] Yukarıda belirtildiği gibi, Tavsiye'de kotaların 4. madde anlamında geçici özel tedbir olduğu da açıkça vurgulanmıştır.[163] CEDAW'a taraf devlet sayısının 189 olduğu düşünüldüğünde, artık maddi eşitlik anlayışı ve cinsiyet kotaları konusunda dünya çapında genel bir kabulün bulunduğunu söylemek yanlış olmayacaktır.

25 no'lu Genel Tavsiye'de geçici özel tedbirlerin, kişilerin vasıfları ve liyakatiyle ilgili tartışmaları da beraberinde getireceği vurgulanmıştır. Örneğin kotalar söz konusu olduğunda erkeklerden daha vasıfsız olan kadınlar tercih edilebilecektir. Ancak bu tedbirlerin fiili eşitlik sağlanıncaya kadar geçici olarak uygulanacağına ve vasfa ilişkin meselelerin normatif ve kültürel toplumsal cinsiyet önyargıları göz önüne alınarak tekrar gözden geçirilmesi gerektiğine işaret edilmiştir.[164]

CEDAW Komitesinin, Sözleşme'nin 7. maddesine ilişkin, "Politika ve Kamu Hayatı" konulu 1997 tarihli 23 no'lu Genel Tavsiyesi'nde, "*söz konusu alanlarda, engellerin biçimsel olarak ortadan kaldırılmasının ve kadınlarla erkeklerin yaşadıkları toplumun kamu hayatına eşit katılımını teşvik etmek üzere geçici özel tedbirlerin uygulamaya konmasının, siyaset*

159 25 no'lu Genel Tavsiye par.7-10; Wittkopp, s. 198; Dönüştürücü eşitlik konusunda bkz. Tijen Dündar Sezer, İnsan Hakları Hukuku Açısından Kadınlara Yönelik Şiddet, Ankara- 2019, s. 27.
160 Wittkopp, s. 209, 210.
161 Par. 24; Waddington/Visser, s. 95, 96; Raday, s. 125.
162 Par. 31.
163 Par. 26.
164 Par. 23.

alanında gerçek bir eşitliğin ön koşulları olduğu" belirtilmektedir. Keza 23 no'lu Genel Tavsiye uyarınca "*Taraf Devletler, kadınların, Sözleşmenin 7 ve 8. maddelerinde bahsi geçen tüm alanlarda eşit temsil edilmelerini güvence altına almak için geçici özel tedbirler belirlemeli ve bu tedbirleri yürürlüğe koymalıdır*".[165]

CEDAW Komitesi, devletlerin raporlarına ilişkin sonuç gözlemlerinde de devletlere diğer önlemlerin yanı sıra kotalar koymalarını tavsiye etmektedir ve siyaset alanında kotaların konulmamasını eleştirmektedir.[166] Komite, kadınların açık ara az temsil edilmelerini Sözleşme'nin 7. maddesinin ihlali olarak değerlendirmektedir.[167]

ii) BM Kişisel ve Siyasal Haklar Sözleşmesi

BM Kişisel ve Siyasal Haklar Sözleşmesi'nin 3. maddesi Sözleşme'de yer alan haklardan her iki cinsiyetin eşit olarak yararlanacağını, 26. maddesi ise kanun önünde eşitlik ilkesi ile ayrımcılık yasağını düzenlemektedir. İnsan Hakları Komitesi'ne göre, dezavantajlı grup lehine pozitif eylemde bulunmak 26. madde uyarınca, sadece izin verilen bir durum değildir; bazı durumlarda gereklidir. Komiteye göre, eşitlik ilkesi, Sözleşme ile yasaklanan ayrımcılığın devamına neden olan sebeplerin ortadan kaldırılması için, bazı durumlarda devletlerin olumlu eylemde bulunmalarını gerektirir.[168] Komite karar ve yorumlarında; *pozitif eylem, pozitif önlem, olumlu eylem* kavramlarına yer verilmektedir. Komite, örneğin, Belçika Yüksek Adalet Konseyi'ne yapılan atamalarda cinsiyet kotası öngörülmesini kamu görevine giriş hakkına yönelik oransız bir müdahale olarak görmemiş ve Sözleşme'ye uygun bulmuştur.[169]

b) Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi

Pozitif eylem önlemleri, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nde öngörülmemektedir. Bununla birlikte, Sözleşme'nin 14. maddesinin (ay-

---

165 Par. 43.

166 Wittkopp, s. 214, 215. Kotalar dışında kadınların temsilini arttıracak önlemler, finansal destek olmak, kadın adayları eğitmek, onların iletişim becerilerini arttırmak, kadınların daha çok seçilebileceği seçim prosedürleri benimsemek, eşit katılıma dayalı kampanyalar geliştirmek, sayısal amaç ve zaman tablosu belirlemek vd. olarak sayılabilir.

167 Wittkopp, s. 215.

168 Dahlerup, Electoral, s. 54.

169 Dahlerup, Electoral, s. 55; Jacobs v. Belgium. Communication No. 943/2000.

rımcılık yasağı) uygulamasında, objektif ve makul bir gerekçe bulunduğunda aynılara farklı muamelede bulunulması Sözleşme'nin ihlali olarak değerlendirilmemektedir. Bu bağlamda, fiili eşitsizliklerin giderilmesi için bazı gruplara farklı davranılması Sözleşme'nin ihlali olarak görülmediği gibi, bazı koşullarda eşitsizliğin giderilmemesi de 14. madde ihlali olarak değerlendirilebilmiştir.[170] Mahkemeye göre, belirli durumlarda sözleşmeci devletlerin ayrımcılığı önlemek, engellemek ve cezalandırmak konusunda pozitif yükümlülüğü bulunmaktadır. Devletlerin yerine getirmesi gereken bu yükümlülüklerin bir kısmı, fiili eşitsizliklerin düzeltilmesi için alınabilecek ya da alınması zorunlu olan pozitif eylem, olumlu eylem ya da pozitif ayrımcılık önlemlerine karşılık gelmektedir.[171] Bu bakış açısı pozitif eylemlerin (pozitif ayrımcılık dahil olmak üzere) meşru kabul edilebilmesini beraberinde getirmiştir.

Seçimlerde cinsiyet kotaları özelinde, AİHM'nin 2019 yılında verdiği karar, kotaların tolere edilmekten öte, gereklilik olarak görülmesi yolunda önemli bir adım olmuştur. Sözü edilen Metna Zevnik ve Diğerleri/Slovenya kararı[172] cinsiyet kotalarına ilişkin mevzuata uymayan siyasi partilere yaptırım uygulanmasına ilişkindir. Slovenya'da, siyasi partilerin aday listelerinde bir cinsiyete en az yüzde otuz beş oranında yer verilmesine ilişkin yasal düzenleme bulunmaktadır. Söz konusu kurala uymayan siyasi partilerin listeleri reddedilmekte ve eksikliğin/hatanın giderilmesi için herhangi bir hak ya da süre verilmemektedir. Bu çerçevede, cinsiyet kotası kuralına uyulmaması sebebiyle iki siyasi partinin bazı seçim çevrelerinde listeleri reddedilmiştir. Söz konusu partiler (koalisyon partileri) ve listelerde isimleri yer alan üç aday AİHM'ye başvuru yapmışlardır. (Başvuruculardan ikisinin adı reddedilen listelerde bulunmaktaydı). Başvuru gerekçesi; kotalara ilişkin kural konusunda herhangi bir düzeltme imkânı verilmeden listelerin reddedilmesinin (müdahalenin meşru amacı olduğu kabul edilse dahi) güdülen amaç için oransız bir müdahale olduğu ve Sözleşme'ye ek 1 no'lu Protokol'ün 3. maddesinde yer alan hakkı (serbest seçim

170 Andrle/Çek Cumhuriyeti, Başvuru No. 6268/08, 17.2.201; Lindsay/ Birleşik Krallık, Başvuru No. 11089/84, 1986. Bkz. Guide on Article 14 of the European Convention on Human Rights and on Article 1 of Protocol No. 12 to the Convention, Council of Europe-2021, (Guide on Article 14), s. 13.

171 Guide on Article 14, s. 14.

172 Metna Zevnik ve Diğerleri/Slovenya, Başvuru No. 54893/18, 12.11.2019.

hakkı) ihlal etmesidir. AİHM öncelikle serbest seçim hakkına ilişkin müdahalenin meşru amacının bulunup bulunmadığına ilişkin değerlendirme yapmıştır. Mahkeme'ye göre, günümüzde cinsiyetlerin eşitliğinin teşvik edilmesi AK'ye üye devletlerin en önemli hedeflerinden birisidir ve AK kurumları siyasette cinsiyet dengesinin bulunmamasını demokratik meşruluğa bir tehdit ve cinsiyet eşitliğinin ihlali olarak kabul etmektedir. Sonuç olarak Mahkeme, müdahalenin meşru bir amaç güttüğünü kabul etmektedir. Bu amaç, siyasi karar alma sürecine kadınların ve erkeklerin katılımının daha dengeli olmasının sağlanarak, demokratik meşruluğun güçlendirilmesidir.[173] Müdahalenin oranlı olup olmadığı değerlendirmesinde Mahkeme, öncelikle AK kurumlarının ilgili dokümanları uyarınca, cinsiyet kotaları ve bunlara ilişkin sert yaptırımlar için üye devletlere yalnızca izin verilmediğini ayrıca devletlerin bu konuda teşvik edildiklerini hatırlatmıştır. Seçim sisteminin organize edilmesi ve yürütülmesinde devletlere verilen geniş takdir marjı dikkate alındığında, aday listelerinin reddedilmesi oransız bulunmamış ve başvuru açıkça temelsiz bulunarak reddedilmiştir.

AİHM, siyasi partilere bir düzeltme imkânı dahi tanınmadan kota kuralına uyulmadığı için listenin reddedilmesini oranlı bir müdahale görmüş ve kotaları demokratik meşruluğun aracı olarak gören AK dokümanlarına gönderme yapmıştır. Bu durum, AİHM'nin de kotaları bir gereklilik olarak değerlendirdiğini göstermektedir.

2. Anayasalarda Kotalara İlişkin Düzenlemeler ve Devletlerin Eşitliği Sağlayıcı Önlem Alma Yükümlülükleri

Yukarıda kota türlerini ortaya koyarken bazı ülkelerde açıkça Anayasa ve/veya yasa ile kota öngörüldüğünü[174] bazı ülkelerde ise siyasi partilerin gönüllü olarak kota koyduklarını belirtmiştik.

---

173 Par. 34.

174 Demokrasi ve Seçimlere İlişkin Yardım Uluslararası Enstitüsü'nün (IDEA) cinsiyet kotaları veri tabanı uyarınca, kotalara yer veren ülkeler tek tek incelendiğinde -hukuki düzenleme ile getirilen aday kotaları ve rezerve edilen sandalye sistemini benimseyen ülkeler arasında- otuz bir ülkenin Anayasasında kotalara ilişkin düzenleme bulunduğu görülmektedir. Bu bağlamda veri tabanında hukuki düzenleme ile getirilen aday kotası benimseyen ülke kategorisinde 13 ülkenin, rezerve edilmiş sandalye kotası benimseyen 18 ülkenin Anayasal düzenlemesi yer almaktadır. Söz konusu 31 ülke kotalara ilişkin açık anayasal düzenleme yapan ülkelerdir. Bu veri tabanında yer alan Anayasasında hüküm olan ve aday kotası

Dünyada kota uygulanan ülkelere bakıldığında, bazılarının Anayasalarında kotalara ilişkin açık düzenleme bulunmakta bazılarının Anayasalarında ise devlet organlarına yönelik kadın erkek eşitliğini sağlamak üzere önlem (pozitif önlem)[175] alma yükümlülükleri öngörülmektedir. Bu bağlamda Anayasasında kotalara ilişkin açık hüküm ya da herhangi bir önlem alma yükümlülüğü bulunmayan ancak kotalara ilişkin yasal düzenlemeleri/siyasi partilerin iç düzenlemeleri olan ülkeler de bulunmaktadır. Anayasalarda açık kota düzenlemesi

öngören ülkeler: Cezayir, Arjantin, Dominik Cumhuriyeti, Ekvator Cumhuriyeti, Fransa, Yunanistan, İtalya, Kazakistan, Meksika, Nikaragua, Sırbistan, Güney Sudan ve Tunus; yine bu veri tabanında yer alan Anayasasında hüküm olan ve rezerve sandalye öngören ülkeler: Afganistan, Bangladeş, Burundi, Mısır, Eritre, Esvatini, Haiti, Irak, Kenya, Nepal, Pakistan, Ruanda, Samoa, Suudi Arabistan, Somali, Tanzanya, Uganda ve Zimbabve'dir. https://www.idea.int/data-tools/data/gender-quotas, 12.01.2022.

Bununla birlikte, kotalara ilişkin Anayasa hükümlerini daha ayrıntılı olarak incelediğimizde bu veri tabanında tespit edilen Anayasalara ilişkin eksiklik ve hata olduğunu tespit ettik ve kotalara ilişkin açık anayasal düzenleme yapan ülkeler ile kadın erkek eşitliği konusunda önlem alma yükümlülüğü getiren Anayasaları bu konu başlığı altında kendimiz tasnif ettik.

(Örneğin, Eritre ve Suudi Arabistan Anayasasında kotalara ilişkin Anayasa hükmü bulunmamaktadır. Somali ve Yunanistan Anayasasında ise devletin eşitlik ya da temsil konusunda genel önlem alma yükümlülüğü vardır. Bunun yanı sıra IDEA veri tabanında bulunanların dışında -aşağıda yer verilen- başka ülkelerde de eşit temsil sağlanmasına yönelik hüküm bulunmaktadır.

175 Burada kullandığımız "önlem" ifadesinin, measure/positive measure şeklinde İngilizce karşılığı bulunmaktadır. "Önlem" kavramı, maddi eşitliği sağlamaya yönelik tüm tedbirleri içermek üzere kullanılmaktadır. Bu bağlamda önlem (pozitif önlem) ifadesinin kapsamına maddi eşitliği sağlamaya yönelik tüm tedbirler girmektedir. İlgili kavramlar için bkz. Constitution Assesment For Women's Equality, IDEA, Stockholm-2016, s. 22.

Anayasa yapım süreçleri içinde eşitlik; öncelikle kanun önünde eşitlik ve ayrımcılık yasağı olarak şekli eşitlik anlayışı içinde formüle edilmiştir. Bu nötr (kadınları özel olarak dikkate almayan) formülasyonların kadın erkek arasında fiili eşitliği sağlayamaması karşısında, bazı Anayasalarda kadın ve erkek eşitliğine ilişkin açık düzenlemelere yer verilmiş; ayrıca bu eşitliğin sağlanabilmesi için devletlere önlem alma yükümlülüğü getirilmiştir.

Örneğin: 1949 tarihli F. Alman Anayasası md. 3, "kadın ve erkekler eşit haklara sahiptir" hükmünü içermekle, öncü bir Anayasadır. Her ne kadar bu hükmün vizyonu gerçek eşitliğin sağlanması konusunda devlete yükümlülük getirse de, hüküm yaklaşık 40 yıl boyunca şekli eşitliğin sağlanması ya da ayrımcılık yasağı şeklinde yorumlanmıştır. Ayrımcılık yasağı ise gerçek eşitliğe ulaşabilmek için gerekli ama yeterli olmayan bir araçtır. Alman Anayasası'nda 1994 yılında yapılan değişiklikle, açıkça, kadın erkek eşitliğinin sağlanmasını teşvik ve var olan dezavantajları kaldırma konusunda devlete yükümlülük getirilmiştir. Marion Eckertz Höfer, "Direct and Indirect Discrimination in Germany" in Landau E.C., The Status of Women at the Dawn of the Twenty-First Century, France-2001, s. 47-50.

bulunması ya da eşitliği sağlamaya yönelik önlem alma yükümlülüğünün öngörülmesi, kotalara ilişkin yasal düzenlemeler konusunda Anayasaya aykırılık tartışmalarının önünü kesmek açısından önem taşımaktadır.

Birleşmiş Milletler tarafından yapılan bir çalışmada, dünya Anayasalarının doksan dokuzunda kadın erkek eşitliği alanında (genel olarak ya da spesifik bir alanda) devletin önlem alması yükümlülüğü bulunduğu ortaya konmaktadır.[176] Anayasalarda yer alan önlem alma yükümlülüğü devletlere maddi/fiili eşitliği sağlama konusunda yükümlülük getirir. Devlet tarafından alınması gereken önlemler, farklı biçimlerde formüle edilir ve bu önlemler pozitif ayrımcılık/pozitif eylem/olumlu eylem/geçici özel tedbirler şeklinde maddi eşitliği sağlamaya yönelik tedbirleri de içermektedir;[177] özel olarak kotalara ilişkin düzenlemeler de bu önlemler içinde değerlendirilir. Genel olarak önlem alma yükümlülüğüne yer veren ülkelerin hepsinde kota uygulaması bulunmamaktadır; ancak önlem alma yükümlülüğüne ilişkin düzenlemeler kotaların Anayasaya uygun bulunması açısından önem taşımaktadır.

Çalışmamızın bu bölümünde kadın erkek eşitliği konusunda önlem alınmasını öngören ya da açıkça kota konmasını düzenleyen Anayasalar tarafımızca tasnif edilmiş ve ardından 1982 Anayasası, kotalara dayanak olması bağlamında değerlendirilmiştir.

Söz konusu Anayasaların bazılarında, sadece genel olarak eşitliğin sağlanması konusunda "önlem" alınması gereği düzenlenirken, bazılarında ise "kadınların politika alanında teşvik edilmesi yükümlülüğü", "temsil oranının arttırılması ödevi", "açıkça kota konması veya eşit temsilin sağlanması yükümlülüğü" gibi daha özel düzenlemeler yapılmıştır.

Bu bağlamda, ilgili Anayasaları dört grup içinde sınıflandırabiliriz:[178]

Bu Anayasaların birinci grubunda, sadece kadın erkek eşitliğine ilişkin önlem alınmasına ilişkin genel hüküm bulunmaktadır. Bu gruptaki ülke Anayasalarının ilgili maddelerinin çoğunluğunun dili,

176 https://constitutions.unwomen.org/en/dashboard, 12.01.2022.
177 Constitution Assesment For Women's Equality, IDEA, Stockholm-2016, s. 22.
178 Bu sınıflandırma ve tespitler tarafımızca ülke Anayasaları incelenerek yapılmıştır.

önlemin pozitif ayrımcılık yapılmasını içerecek ve dolayısıyla kotalara temel oluşturacak şekilde yorumlanmasına uygundur. (Türkiye Cumhuriyeti An. md. 10, F. Almanya An. md. 3, Avusturya An. md. 7, Angola An. md. 21, Yunanistan An. md. 116, Karadağ An. md. 8, Lüksemburg An. md. 11, İsveç An. Bölüm 2, md. 13, Yeni Zelanda Bill of Rights Act, md. 19, Papua Yeni Gine An. md. 55, Solomon Adaları An. md.15, Vanuatu Cumhuriyeti An. md. 5, Antigua ve Barbuda An. md. 14, Belize An. md.16, Burkino Faso An. md. 101, Kanada An. md. 15, 35, Gana An. md. 35, Grenada An. md. 13, Saint Kitts ve Nevis An. md. 15, Saint Lucia An. md. 13, Saint Vincent ve Grenadinler An. md. 13, Senegal An. md. 7, Sri Lanka An. md. 12). Söz konusu grupta yer alan bazı Anayasaların yazılışı ise, önlemin, pozitif ayrımcılık uygulamasını (ve kotaları) içerek şekilde yorumlanması açısından tartışma yaratabilir. (Finlandiya An. md. 6, Malta An. md. 14, İsviçre An. md. 8, Ukrayna An. md. 24, Fiji An. md. 26, Küba An. md. 44, Malavi An. md. 13, Kırgızistan An. md. 16, Vietnam An. md. 26).

İkinci grupta yer alan Anayasalarda politika alanında kadınların teşvik edileceği açıkça düzenlenmektedir. (Etiyopya An. md. 35, Madagaskar An. md. 6, Mauritius Cumhuriyeti An. md. 16, Namibya An. md. 23, Uganda An. md. 32, Portekiz An. md. 109, Slovenya An. md. 43, Arjantin An. md. 37, Kolombiya An. md. 40, Dominik Cumhuriyeti An. md. 13, Paraguay An. md. 48, Nepal An. md. 18, Suriye An. md. 23, Doğu Timor An. md. 17).

Üçüncü grupta yer alan Anayasalarda daha özel olarak, kadınların temsil oranının arttırılması öngörülmektedir. Bu grupta yer alan ülke Anayasalarında, genel olarak kadınların siyasette temsil oranının ya da parlamentodaki temsil oranının arttırılması hükme bağlanmıştır.[179] Genel olarak kadınların temsil oranlarının arttırılması konusunda düzenleme bulunan Anayasalar şunlardır: Kongo An. md. 8, Namibya An. md. 23, Ekvator Ginesi An. md. 13, Ethopya An. md. 35, Madagaskar An. md. 6, Somali An. md. 3, 11, Slovenya An. md. 43, Nepal An. md. 18 ve Doğu Timor Anayasası'dır (md. 63). Özel olarak parlamentodaki kadın temsilinin arttırılmasını açıkça öngören ama herhangi bir

[179] Bu ülkelerin bazılarının Anayasasında pozitif önleme ilişkin genel hüküm de bulunmaktadır.

kota koymayan Anayasalar: Cezayir An. md. 31, Mısır An.[180] md.11, Kolombiya An. md. 40, Dominik Cumhuriyeti Anayasası'dır (An. md. 39).

Kanaatimizce, ikinci ve üçüncü grupta yer alan ülkeler açısından yukarıda sayılan Anayasa hükümleri maddi eşitliğin sağlanmasına dolayısıyla kota konabilmesine temel oluşturmaktadır.[181]

Dördüncü grupta yer alan ülke Anayasalarında kotaların *açık* dayanağı bulunmaktadır.[182]

Bu Anayasalar incelendiğinde;

Kota oranı verilmeden sadece kota konulmasını öngören Anayasalar: Tayvan An. md. 64, Peru An. md. 191, Guyana An. md. 160 ve Orta Afrika Anayasası'dır (md. 80).[183]

Bu grupta yer alan Anayasaların bir kısmında ise kota oranı/sayısı açıkça belirtilmektedir. Verilen oranların/sayıların bazıları parlamentodaki sandalyelere ilişkindir, bazıları ise siyasi partilerin oluşturacakları listeler içindir. Bu Anayasalar: Afganistan[184] An. md. 83, 84, (Eyaletlerden en az iki kadın seçilecek şekilde, 68/249 sandalye-Halk Meclisi için), Bangladeş An. md. 65 (50/350 sandalye), Belçika An. md. 67 (1/3 sandalye-Senato için), Burundi An. md. 168,185, (%50 liste-Halk meclisi için; %30 sandalye-Senato için), Haiti An. md. 17 (%30-tüm kamusal görevler için), Esvatini An. md. 86, 94, 95 (%30 sandalye-Halk Meclisi için; Senato için ise en az 13 sandalye), Irak An. md. 49 (%25-Temsilciler Meclisi için), Kenya An. md. 27, 81, 90, 98 (47 sandalye Ulusal Meclis için; 16 sandalye Senato için), Nepal An. md. 84 (1/3), Tanzanya An. md. 66 (%30 sandalye), Ruanda An. md. 9, 76, 82 (%30

180 Mısır Anayasası'nın 180. maddesi yerel meclisler için dörtte bir oranında kadın kotası öngörmektedir.

181 Ayrıca bkz. Constitution Assesment For Women's Equality, s. 69, 73.

182 Bu ülke Anayasalarının bazılarında da pozitif önlem öngören genel hükümler bulunmaktadır.

183 Mauritius Cumhuriyeti'nde yerel seçimler için kota öngörülmüştür.

184 Ağustos 2021 itibariyle Afganistan Anayasası esas alınmıştır. Taliban yönetimiyle birlikte, Afgan Anayasası'nın ve Afganistan'da kota yoluyla kadınlar, Meclis-te yüzde yirmi yedi oranında (dünyadaki kadın temsil oranının üzerinde) temsil edilebilmişti. Ağustos ayında Taliban'ın yönetime gelmesinin ardından, altmış dokuz kadın milletvekilinin altmışının çeşitli ülkelerde yaşadığı, dokuzunun ise saklandığı belirtilmektedir. https://www.bbc.com/turkce/haberler-dunya-59609362, 10.12.2021.

sandalye), Samoa An. md. 44 (%10 sandalye), Güney Sudan An. md. 16 (%25), Uganda An. md. 78 (her bölgeden bir sandalye), Pakistan An. md. 51 (%17 sandalye-Ulusal Meclis için), Nikaragua An. md.131(%50 aday listesi) ve Zimbabve Anayasası md. 17'dir (%50 aday listeleri için/Senato).[185]

Dördüncü grupta yer alıp, seçimlerde kadınlara eşit fırsat tanınması ya da eşit temsilin sağlanması konusunda yükümlülük öngören Anayasalar ise: Meksika An. md. 41, Bolivya An. md. 11, 278, Arjantin An. md. 37, Fransa An. md. 1 ve 4, İtalya An. md. 51, Belçika An. md. 11, Portekiz An. md. 109, Sırbistan An. md. 100, Kosova An. md. 71, Moritanya An. md. 3, Fas An. md. 30, Tunus An. md. 46, Nijer An. md. 10, 22, Ekvator Cumhuriyeti Anayasası'dır (An. md. 13).

Kural olarak yukarıda sözü edilen her gruptaki Anayasaların kadınların temsil oranının arttırılması, kota oranı veya eşit temsilin öngörülmesine ilişkin formülasyonları birbirinden farklıdır. Anayasalardaki ilgili maddelerin düzenlenişine bakıldığında, devlete yükümlülük yüklendiği (örneğin, Tunus An. md. 46, Kenya An. md. 27), siyasi partilere yükümlülük getirildiği (örneğin, Meksika An. md. 41) ya da kadınlara hak verildiği görülmektedir (örneğin, Esvatini An. md. 86). Oranların emredici biçimde öngörüldüğü Anayasalar da bulunmaktadır (örneğin, Tanzanya An. md.66; Nikaragua An. md. 131; Ruanda An. md. 76, 82).

Türkiye'de 2004 yılında 1982 Anayasası'nın 10. maddesinde yapılan değişiklikle kadın ve erkeklerin eşit haklara sahip olduğu ve bu eşitliğinin sağlanması için devletin yükümlü olduğu belirtilerek açıkça *önlem* alma yükümlülüğü getirilmiştir.[186] Bu düzenlemenin ardından

---

185 Hindistan Anayasasında yerel seçimler için kadınlara en az %33 oranında kota konulması öngörülmektedir.
(An. md.24). Suudi Arabistan'da ise, bir kraliyet emri ile Kralın Danışma Meclisinde kadınlara yüzde yirmi oranında kota ayrılmakla birlikte, bu ülkede genel seçim yapılmamaktadır.

186 Madde 10 – Herkes, dil, ırk, renk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din, mezhep ve benzeri sebeplerle ayırım gözetilmeksizin kanun önünde eşittir.
(Ek fıkra: 7/5/2004-5170/1 md.) Kadınlar ve erkekler eşit haklara sahiptir. Devlet, bu eşitliğin yaşama geçmesini sağlamakla yükümlüdür. (Ek cümle: 7/5/2010-5982/1 md.) Bu maksatla alınacak tedbirler eşitlik ilkesine aykırı olarak yorumlanamaz.
(Ek fıkra: 7/5/2010-5982/1 md.) Çocuklar, yaşlılar, özürlüler, harp ve vazife şehitlerinin dul ve yetimleri ile malul ve gaziler için alınacak tedbirler eşitlik ilkesine

2010 Anayasa değişikliğiyle, *"bu maksatla alınacak tedbirlerin eşitlik ilkesine aykırı olarak yorumlanamayacağı" açıkça belirtilerek,* alınacak *önlemlerin* (tedbirlerin) pozitif ayrımcılık yapılmasını içerip içermediğine dair tartışmalar kanaatimizce sona erdirilmiştir.[187] Sonuç olarak Anayasamızda pozitif ayrımcılığın Anayasal temeli bulunduğundan,[188] her ne kadar kotalara ilişkin açık anayasal düzenleme bulunmasa da, kotalara ilişkin yapılacak yasal düzenlemeler Anayasaya aykırı görülemeyecektir.[189] Bununla birlikte, ülkemizde de kotalara ilişkin açık anayasal düzenleme yapılması, kotaların bir an önce yaşama geçirilebilmesi için önem taşımaktadır. Anayasal düzenleme yapılması ideal olmakla birlikte, ülkemizde kotalara ilişkin yasal düzenleme yapılması, Anayasa'ya aykırı olmak bir yana, Anayasa'nın 10. maddesinde yer alan eşitliğin yaşama geçirilmesi yükümlülüğünün bir gereğidir.

VII. Anayasasında Kota Düzenlemesi Olmayan Ülkeler Açısından Yasa/Siyasi Partiler Tarafından Öngörülen Kotaların Eşitlik ve Demokrasi İlkeleri Açısından Değerlendirilmesi

Cinsiyet kotaları Anayasalarda açıkça düzenlendiği sürece kotalara ilişkin yasaların/düzenlemelerin Anayasaya uygunluğu tartışmalı olmamaktadır. Ancak açık anayasal dayanak bulunmayan ya da Anayasadaki önlem alma yükümlülüğünün pozitif ayrımcılık yapılmasını içerecek şekilde formüle edilmediği durumlarda, kota öngören yasaların/siyasi parti kotalarının Anayasal ilkelere uygunluğu tartışma konusu olmaktadır.

Cinsiyet kotaları, paradoksal bir şekilde bir yandan eşitlik ile demokrasinin bazı unsurlarına aykırı görülürken, diğer yandan bu ilkeler ile temellendirilmekte ve meşruiyet kazanmaktadır. Bu durum eşitlik ilkesine ilişkin farklı yorumlardan ve demokrasiye ilişkin yakla-

---

aykırı sayılmaz.

187 Bkz. yukarıdaki dipnotta yer alan Anayasa md. 10.

188 Gören, Pozitif, s. 6.

189 Bertil Emrah Oder, "Anayasa'da Kadın Sorunsalı: Norm, İçtihat ve Hukuk Politikası", içinde: Durudoğan H.-Gökşen F.-Oder B.E- Yükseker D. (ed.), Türkiye'de Toplumsal Cinsiyet Çalışmaları, Eşitsizlikler Mücadeleler Kazanımlar, Koç Ün. Yay., İstanbul-2010, s. 229; Gören, Pozitif, s. 16; Türkiye'de kotalara ilişkin herhangi bir yasal düzenleme bulunmamakla birlikte, HDP, CHP, İYİ Parti ve DEVA partilerinin tüzük ve uygulamalarında cinsiyet kotalarına yer verdiği görülmektedir.

şımdaki yenilikten kaynaklanmaktadır. Kotalar ayrıca, seçme seçilme hakkını ya da siyasi parti özgürlüğünü ihlal ettiği gerekçesi ile de eleştirilmektedir. Ancak, insan hakları hukuku dinamik olduğu için, bir yandan seçilme hakkının kapsamı daha geniş olarak yorumlanmakta diğer yandan temel hakların sınırlandırılmasının meşru bulunmasına ilişkin de farklı anlayışlar bulunmaktadır.

1. Yargı Organlarınca Yapılan Değerlendirme Açısından Üç Örnek: Fransa, İtalya ve İspanya

a) Fransa

Fransa'da, eşit temsilin (paritenin) gerçekleşmesine ilişkin 1999 tarihli Anayasa değişikliği yapılmadan önce, Anayasa Konseyi kota veya listelerde eşit yer alma öngören kanun hükümlerini iki ayrı kararıyla Anayasaya aykırı görmüştü. Konseyin ilk kararı, yerel seçimlerde zorunlu kota getirilmesini öngören kanuna ilişkindi. Söz konusu kanun hükmü, seçim listelerinde bir cinsiyetin yüzde yetmiş beşten fazla oranda aday gösterilmesini yasaklamaktaydı.[190] Anayasa Konseyi 1982 tarihli kararıyla,[191] ilgili Kanunu, Anayasa'nın 3. maddesi ve 1789 İnsan ve Vatandaş Hakları Bildirisi'nin 6. maddesinde yer alan milli egemenlik, oy hakkının ilkeleri (özellikle genel oy prensibi) ve kamusal makamlara seçilme konusunda kişiler arasında ayrım yapılamayacağı prensipleri açısından değerlendirmiştir.[192] Anayasa Konseyine göre, Anayasa'nın 3. ve Bildiri'nin 6. maddesi birlikte değerlendirildiğinde; vatandaşlık, seçme hakkı ve aday olma hakkı herkese aynı şartlar altında (vatandaşlık, yaş, ehliyetsizlik, mahkumiyet gibi istisnalar dışında) tanınmaktadır. Anayasa Konseyine göre, söz konusu anayasal ilkeler oy hakkına ya da aday olma hakkına sahip kişilerin kategorilere bölünmesine izin vermemektedir; seçmenlere sunulan listelerin oluş-

190 Millard, s. 135.

191 Constitutional Council, Decision no. 82-146; 18.11.1982.

192 Anayasa md. 3 milli egemenlik prensibini ve oy hakkının ilkelerini garanti etmektedir. Bildiri'nin 6. maddesi uyarınca "Yasa, genel iradenin ifadesidir. Tüm yurttaşların gerek bireysel olarak gerekse temsilcileri aracılığı ile yasanın oluşturulmasına katılma hakları vardır. Yasa herkesi aynı şekilde korumalı veya cezalandırmalıdır. Yasa önünde eşit olan tüm yurttaşlar, kapasitelerine göre ve erdemleri ile yetenekleri dışında hiçbir ayrım gözetmeksizin her türlü kamu görevi, rütbe ve makamlarına eşit olarak kabul edilirler."; Millard, s. 135, 136; Rodriguez Ruiz/Rubio Marin, s. 291.

turulmasında adaylar arasında cinsiyete dayalı ayrım yapılması sözü edilen anayasal ilkelere aykırıdır.[193]

Anayasa Konseyi'nin kararı kota aleyhine verilmiş olsa da Fransa'da kadın hareketi herhangi bir kota oranını dahi yeterli görmemekte ve temsilde eşitliği (parity) hedeflemekteydi. Pariteyi savunanlar, Anayasa Konseyi'nin kotayı Anayasaya aykırı gördüğünü, bununla birlikte paritenin kotalardan farklı olarak gerçek *eşitliği* hedeflediğini belirtmekteydi. Eşitlik, pariteye göre soyut bir kavramdı ve kotalar gerçek eşitliği sağlamaktan uzaktı. Bu bağlamda pariteye ilişkin etkili bir kamuoyu oluşturuldu. Politikacıların da desteğiyle halkın yarısından fazlasının pariteye desteği sağlandı.[194]

Bu gelişmeleri takiben 1999 yılında, Korsika Meclisi seçimlerine ilişkin listelerde kadın ve erkeklerin eşit yer almasını yani pariteyi öngören bir başka yasal düzenleme yapılmıştır. Ancak bu yasa da Anayasa Konseyi tarafından 1982 yılında verilen karardaki aynı gerekçelerle Anayasaya aykırı görülmüştür.[195] 1999 tarihli Anayasa Konseyi kararı, paritenin vatandaşları iki bileşene bölmediği, Fransız milletinin birliğine/bütünlüğüne herhangi bir saldırı olmadığı savıyla eleştirilmiştir.[196]

Sonuç olarak, Fransız Anayasası'nda 1999 yılında değişiklik yapılmıştır. Birinci maddede yapılan Anayasa değişikliği uyarınca, maddeye 2. fıkra eklenmiştir. Buna göre: "*Kanunlar, kadın ve erkeklerin, mesleki ve sosyal sorumluluk pozisyonlarına olduğu gibi, seçimle gelinen görevlere de eşit erişimini teşvik eder*". 1. maddeye paralel olarak 4. maddeye de şu hüküm eklenmiştir: "*Siyasi partiler, birinci maddenin 2. fıkrasında belirtilen ilkenin kanunda öngörüldüğü şekilde uygulanmasına katkıda bulunur*".

---

193 Par. 7.

194 Millard, s. 135- 137.

195 Constitutional Council, Decision no. 98-407; 14.01.1999; Zeynep Oya Usal, "Uluslararası İnsan Hakları Hukuku Merceğinden Kadının Siyasal Hayata Katılımı ve Bazı Kota Uygulamaları" içinde: Durudoğan H.-Gökşen F.- Oder; B.E. Yükseker D. (Ed.) Türkiye'de Toplumsal Cinsiyet Çalışmaları, İstanbul-2020, ss. 159; Anayasa Konseyi'nin kararına yönelik eleştriler için bkz. Lenoir, s. 236. Anayasa Konseyi, 1982 tarihli kararındaki gerekçeler ışığında, vatandaşlığın, (yaş, kısıtlılık, vatandaşlık gibi sebepler dışında) oy hakkını ve aday olma hakkını herkese aynı koşullarda tanıdığını; seçmenler ile adaylar arasında cinsiyet sebebiyle bir ayrım yapılamayacağını belirtmiştir." https://www.conseil-constitutionnel.fr/en/decision/1999/98407DC.htm.

196 Lenoir, s. 242.

Anayasa değişikliğinin ardından, bu değişikliği yaşama geçirecek yasal düzenleme yapılmıştır.[197] 2000 tarihli "Seçimle Gelinen Görevlere Kadınlar ve Erkeklerin Eşit Erişimi Kanunu" uyarınca siyasi partilerin seçim listelerinde ya da adaylıklarda iki cinsiyete eşit oranda yer vermesi öngörülmüştür.[198] Nispi temsil sisteminin uygulandığı seçimler açısından listelerde her iki cinsiyet yüzde elli oranında yer alacaktır. Senato ve Avrupa Meclisi seçimleri için listelerde fermuar yöntemi uygulanacaktır (birbirini izleme/alternation). Bu kurala uymayan siyasi partiler için, listenin kabul edilmemesi yaptırımı uygulanacaktır. Millet Meclisi seçimlerinde ise, seçim sistemi olarak tek isimli çoğunluk usulü uygulandığından (ve bu sistemde liste söz konusu olamayacağından) toplamda her iki cinsiyetten eşit aday gösterilmesi öngörülmüştür. Bu şartı sağlamayan siyasi partiler açısından devlet yardımının kesilmesi yaptırımı getirilmiştir.[199]

İlgili Kanun'un öngördüğü yaptırımların da Anayasaya aykırı olduğu ileri sürülmüş ancak bu kez Anayasa Konseyine yapılan başvuru, Kanun'un Anayasaya uygun bulunması sebebiyle reddedilmiştir.[200] Anayasa Konseyi, paritenin, Fransız Cumhuriyetini topluluklar birliğine dönüştürmeyeceğini kabul etmiştir. Konseye göre, "*Paritenin amacı, kadınlar ve erkeklerin seçimle gelen pozisyonlara eşit erişiminin sağlanması ilkesini tam olarak etkili kılmaktır.*"

b) İtalya

İtalya örneğine bakıldığında 1993 yılında, "*yerel seçimlerde belirli bir cinsiyetin yüzde yirmi beş veya otuz üçün altında ve Kongre seçimlerinde ise yüzde yirmi beşin altında listelerde yer alamayacağına*" ilişkin düzenleme yapılmış ve ilgili hükümlerin Anayasaya aykırılığı ileri sürülmüştür (nitekim, bu tarihte kotalara ilişkin Anayasal düzenleme henüz yapılmamıştı). Anayasa Mahkemesi kanun hükümlerini 1995 yılında iptal

197 Rodriguez Ruiz/Rubio Marin, s. 291, 292.

198 Fransa'da Senato seçimlerinde nispi temsil sistemi uygulanmakta (iki milletvekili çıkan bölgelerde iki turlu çoğunluk sistemi uygulanmaktadır) iken Ulusal Meclis seçiminde tek isimli iki turlu çoğunluk sistemi uygulanmaktadır. Parite her iki meclis seçimi için de öngörülmektedir. Bkz. https://www.idea.int/data-tools/data/gender-quotas/country-view/86/35, 23.06.2021.

199 Millard s. 140, 147.

200 Constitutional Council, Decision no. 2000-429DC; 30.05.2000.

etmiştir.[201] Anayasa Mahkemesi'nin iptal gerekçesinde Anayasa'nın 3. maddesinde yer alan "kanun önünde eşitlik" ve "ayrımcılık yasağı" ile 51. maddede yer alan "*kamu görevine/seçimle gelinen görevlere her iki cinsin eşit biçimde girmeye hakkı olduğuna*" dair hükümlere dayanılmıştır. Karara göre, "*cinsiyet, herkese* eşit *olarak tanınmış olan aday olma hakkının yerine getirilmesi için bir şart haline getirilemez*".[202] Anayasa Mahkemesi, siyasi partilerin kendi iradeleriyle kabul edecekleri kotaların ise Anayasaya aykırı olmayacaklarını belirlemiştir.[203]

Anayasa Mahkemesi'nin kararının ardından, 2001 ve 2003 yıllarında, kotalara ilişkin Anayasal düzenleme yapılmıştır.[204] Öncelikle yukarıda sözü edilen 51. maddeye ek bir fıkra getirilmiştir. Buna göre: "*Bu amaçlarla, Devlet, kadınlarla erkekler arasında eşit fırsatların yaratılması için özel önlemler alacaktır*". Ayrıca 117. maddeye şu hüküm eklenmiştir: "*Bölgesel kanunlar sosyal kültürel ve ekonomik yaşamda kadın ve erkeklerin tam eşitliğine ilişkin engelleri kaldırır ve kadınlar ve erkekler için seçimle gelinen görevlere erişimde eşitliği sağlar*". Bu gelişmenin ardından, (ve hatta Anayasa değişikliğinin kabul edilip, yürürlüğe girmesinden önce) Anayasa Mahkemesi'nin de içtihadı değişmiş ve bölgesel Meclis seçimlerinde her iki cinsiyetten eşit aday gösterilmesine ilişkin yapılan bir düzenleme Anayasaya uygun bulunmuştur.[205] Bu kararda Anayasa değişikliğinin ötesinde Mahkemenin bakış açısında da değişiklik olduğu görülmektedir. Mahkeme'ye göre, "*İlgili kanun cinsiyetlere yönelik eşit olmayan düzenleme getirmemektedir; düzenleme nötrdür.*" Mahkeme, listelerin düzenlenişi siyasi partilere bağlı olduğundan, erkeklerin listelerin dışında kalmalarının onların aday olma haklarını ihlal etmediğine karar vermiştir. Anayasa Mahkemesi kararı uyarınca ilgili düzenleme, milletin temsili ilkesini[206] de zedelememektedir çünkü her

---

201 Rodriguez Ruiz/Rubio Marin, s. 294; Lenoir, s. 237.

202 Rodriguez Ruiz/Rubio Marin, s. 295; Lenoir, s. 238.

203 Mathias Möschel, "Gender Quotas in French and Italian Public Law: A Tale of Two Overlapping and Then Diverging Trajectories", *German Law Journal*, Y. 2018, V. 19, N. 6, s. 1493.

204 Möschel, s. 1494.

205 Decision no 49/2003; Möschel, s.1494.

206 Milletin temsili ilkesi (unitary nature of the representation), milletvekillerinin bir bütün olarak milleti temsil etmeleri anlamını taşımaktadır. Ayrıca, temsilci de tek tek milletvekilleri değil, millet meclisidir. Milletvekilleri, kendilerini seçenlerin veya seçildikleri çevrenin vekili değildirler; manevi ve soyut bir varlık olan ulusu temsil etmektedirler. Böylelikle milletvekillerinin temsil yetkisi ve statüsü, kendi-

iki cinsiyetten seçmenlerle aynı cinsiyetten seçilen adaylar arasında herhangi bir yasal ilişki kurulmamaktadır; düzenleme siyasi parti özgürlüğünü etkilemektedir ki kanunun bu yönü de yapılan Anayasa değişikliğine dayanmaktadır.[207]

c) İspanya

İspanya'da 2007 tarihli Kanun yerel, bölgesel ve genel seçimlerde, siyasi parti listelerinde her bir cinsiyete en az yüzde kırk oranında yer verilmesini öngörmüştür. Anayasada pozitif ayrımcılık ya da kotalara ilişkin özel bir düzenleme bulunmamasına rağmen düzenleme Anayasa Mahkemesi tarafından Anayasaya aykırı görülmemiştir.[208]

İspanyol Anayasası'nın 9/2 maddesinde genel olarak bireyler ve gruplar arasında eşitliğin gerçek ve etkili bir şekilde sağlanması ve tüm vatandaşların siyasi ekonomik kültürel ve politik hayata katılımının kolaylaştırılması görevi devlete verilmektedir. Bu noktada tartışmalı olan nokta, kadınların politik hayata katılımının sağlanması için hangi önlemlerin alınmasının meşru olacağıdır. Siyasi partilerin kadınları aday göstermesine yönelik teşvik edici hükümlerin 9. madde kapsamında Anayasaya uygunluğu tartışmalı olmamakla birlikte, zorunlu kotalar da 9. madde bağlamında alınması gereken tedbirler içinde değerlendirilebilecek midir? İspanyol Anayasa Mahkemesi bu soruya olumlu yanıt vermiştir.[209] İspanya'da ayrıca, bölgesel düzeyde temsilde parite öngören bölgesel düzenlemeler de bulunmaktadır.[210]

2. Cinsiyet Kotaları ve Eşitlik İlkesi

Anayasa ile açıkça kotaya ya da pozitif ayrımcılığa yer verilmesi, kota öngören kanunlar açısından Anayasaya aykırılık sorunu yaşanmamasını sağlayacaktır. Kotalara ilişkin açık düzenleme ya da önlem alma yükümlülüğü öngörmeyen (ve CEDAW'ı Anayasa düzeyinde/

---

lerini seçen seçmenlerden bağımsızlaşmakta ve emredici vekalet ilişkisi yasaklanmaktadır. Tevfik Gülsoy, Milletin Temsili, *Kamu Hukuku Arşivi,* Y. 2006, C. 9, S. 2, s. 85.

207 Bkz. Rodriguez Ruiz/Rubio Marin, s. 295, 296.

208 Constitutional Court (STC) 12/2008, 29.01.2008; Rodriguez Ruiz/ Rubio Marin, s. 297, 316.

209 Constitutional Court (STC) 12/2008, 29.01.2008.

210 Rodriguez Ruiz/Rubio Marin, s. 296.

üzerinde kabul etmeyen)[211] ülkeler açısından ise -yukarıda Fransa ve İtalya örneklerinde görüldüğü üzere- kotaların kanunla öngörülmesi veya siyasi partilerce benimsenmesi, tartışmalı olabilecektir. Bunun en önemli nedeni, pozitif ayrımcılık biçimi olan kotaların şekli eşitlik ilkesine ya da ayrımcılık yasağına aykırı görülebilecek olmasıdır. Kadınlara yönelik genel olarak önlemler (pozitif önlemler) alınabileceğini (pozitif eylem ya da olumlu eylem gibi) düzenleyen ülkeler açısından dahi sert ve katı bir önlem biçimi olan kotaların eşitlik ilkesine uygunluğu tartışılabilecektir.

Bu noktada eşitlik ilkesine ne anlam verildiği ve eşitlik ilkesinin nasıl yorumlandığı Anayasaya uygunluk problemine ilişkin yanıtı belirleyecektir. Eşitliği şekli eşitlik olarak yorumlayan yargısal organlar açısından, kotalarla aynılara/benzerlere, farklı kural getirildiğinden, kotaya ilişkin düzenleme eşitlik ilkesine aykırı görülecektir[212]; çünkü şekli eşitlik anlayışında herkese yönelik genel düzenlemeler yapılır ve geçmişten kaynaklanan dezavantajlar göz önüne alınmaz.

Eşitlik ilkesini maddi eşitlik[213] şeklinde yorumlayan yargısal organlar açısından ise, kotalarla her ne kadar farklı muamele öngörülüyor olsa da düzenleme haklı neden bulunarak meşru görülebilecektir. Maddi eşitlik anlayışı çerçevesinde dezavantaj testini uygulayan mahkemeler tarafından ise, kotaların meşru bulunması son derece doğal olacaktır. Çünkü kotalar, kadınlara yönelik dezavantajları or-

---

211 Uluslararası Sözleşmelerin Anayasa düzeyinde uygulandığı ülkeler Ör. Brezilya (Anayasa md. 5(3)), Kenya (Anayasa md. 2(5, 6)), Kırgızistan (Anayasa md. 6(3)). Bkz. Constitution Assesment For Women's Equality, s. 182.

212 Aynılara/benzerlere aynı uygulama ya da davranma anlamına gelen şekli eşitlik (formal equality) anlayışı içinde; kadın ve erkek aynı kabul edildiğinde, aynı düzenlemelere ve uygulamalara tabi olacaklardır. Bu bağlamda şekli eşitlik anlayışı çerçevesinde 20. yüzyılda kadınlarla erkekler arasında eşitlik sağlanmıştır. Ancak bu durum sonuçlarda eşitlik sağlanmasını gerçekleştirememiştir. Rolanda Oostland, "The Principle of Equality" in: Westendorp I. (Ed.), The Women's Convention Turned 30, Achievements, Setbacs and Prospects, Cambridge- 2012, s. 69. Şekli ve maddi eşitlik için ayrıca bkz. Waddington/Visser, s. 97

213 Maddi eşitlik (substantive equality) anlayışı, sonuçların eşitliğine odaklanmaktadır. Bu eşitlik anlayışında kadın ve erkeklerin farklı durumları dikkate alınmaktadır; sonuçların eşitliğinin sağlanması için bu anlayış içinde farklı muameleye izin verilir. Oostland, s. 69, 70. Maddi eşitlik, ayrımcı uygulamalara etkili bir şekilde son vermeyi ve kadınların dezavantajlı durumlarını kaldırmayı hedefler; geçmişten gelen ya da mevcut bulunan ayrımcılığı düzeltmek ya da tazmin etmek için programlar gerektirir. Waddington/Visser, s. 97; Dündar Sezer, Kadın Erkek Eşitliği, s. 137 vd.

tadan kaldırarak aslında fiili/gerçek eşitliği sağlamaktadır. Kadınlar ve erkeklerin eşit olduğunun belirlendiği Anayasalar açısından ise, bu formülasyonun fiili eşitliği amaçladığı ve kotaların Anayasaya uygun olduğu savunulabilecektir.[214]

Kanaatimizce, eşitlik ister "eşit haklar", "ayrımcılık yasağı" [215] isterse "kadın ve erkekler eşit haklara sahiptir" şeklinde formüle edilmiş olsun, maddi eşitlik anlayışı uyarınca yorumlandığında; parlamento seçimlerinde kota şeklinde önlemlerin alınması meşru ve Anayasaya uygun kabul edilmek durumundadır.[216] Gerek pozitif eylem, olumlu eylem, geçici özel önlem gerekse pozitif ayrımcılık maddi eşitlik anlayışına dayanır. Cinsiyet kotaları, hukuki nitelik olarak hangi üst başlık altında değerlendirilirse değerlendirilsin, dezavantajları ortadan kaldırma amacı güden ve fiili eşitliği/sonuçların eşitliğini hedefleyen maddi eşitlik anlayışı çerçevesinde meşru görülecektir.

3. Cinsiyet Kotaları ve Demokrasi

Kotaların maddi eşitlik anlayışı dışında başlıca temellendirilmesi demokrasi prensibine dayanmaktadır. Kadınlarla erkeklerin eşit temsil edilmesi, genel oy ilkesinin kabulüyle başlayan liberal devletten demokratik devlete geçişi sağlayacaktır.[217] Bu bağlamda eşit temsilin sağlanmasının demokratik devletin gerçek yorumu için esas olduğu belirtilmektedir.[218] Bununla birlikte, -yukarıdaki örneklerde görüldüğü gibi- özellikle anayasal düzeyde kotaların açık dayanağının bulunmadığı ülkeler açısından kota düzenlemelerinin demokrasinin bazı unsurlarına aykırı olabileceği ve belirli temel hakları ihlal ettiği de ileri sürülebilir. Bu tartışma özellikle oy hakkı, oy hakkının ilkeleri, milli egemenlik, siyasi parti özgürlüğü, seçilme hakkı[219] bağlamında karşımıza çıkmaktadır.

---

214 "Kadınlar ve erkekler eşit haklara sahiptir" formülasyonunun zaten gerçek eşitliği amaçladığı ve gerçek eşitliğin sağlanması için önlemler alınmasını içerdiği doktrinde savunulmaktadır. bkz. Gören, Pozitif, s. 21, Eckertz Höfer, s. 47.

215 "Ayrımcılık yasağı"nın garanti edildiği Anayasalar açısından cinsiyet kotalarının bu ilkeyi ihlal etmemesi hakkında bkz. Zafer Gören, "Kota Düzenlemelerinin Anayasaya Uygunluğu", *Anayasa Yargısı*, Y. 1999, C.16, (Kota), s. 394.

216 Gören, Kota s. 394.

217 Rodriguez Ruiz/Rubio Marin, s. 289; AK Bakanlar Komitesi de tavsiyelerinde temsilde kadın erkek dengesinin sağlanmasının demokrasiyi güçlendirdiğini vurgulamaktadır. Bkz. Rec (2003) 3.

218 Rodriguez Ruiz/Rubio Marin, s. 297.

219 Gören, Kota, s. 384 vd.

Fransız Anayasa Konseyi 1982 yılında, kotalara ilişkin kanun hükmünü, milli egemenlik, oy hakkının ilkeleri[220] ve kamusal makamlara seçilme konusunda ayrım gözetilmemesine ilişkin hükümler açısından değerlendirmiş ve söz konusu ilkeleri birlikte değerlendirerek kotalara ilişkin düzenlemeyi Anayasaya aykırı görmüştü.[221] Ancak Anayasa Konseyinin kararındaki gerekçelerin aksine, kotalar ya da kadınların eşit temsilinin öngörülmesi, kadınların spesifik amaçları olan bir grup olarak temsil edilmesinin bir aracı olmadığı gibi sosyal bir grup temelinde kolektif oy verilmesi anlamını da taşımamaktadır. Bunun yanı sıra, kotalar ya da parite, kadınların kadınlara[222] erkeklerin erkeklere oy vereceği anlamını taşımaz ve kadın parlamenterlerin bütün milleti temsil edeceği gerçeğini değiştirmez. Tam aksine kotalar, milli egemenlik ilkesini ve temsili demokrasiyi gerçekleştirmek için, toplumun yarısını oluşturan kadınların aday olma hakkını reddetmekten kaçınmak ve kadınların temsilci olarak görülmek yerine sadece temsil edilme statüsünde kalmasını önlemekle ilgilidir. Kotalar veya eşit temsil, milli egemenlik ve oy hakkının ilkeleriyle çatışmadan, demokratik sistemin meşruluğunu zenginleştirir.[223] Bu bağlamda kotalar seçmenlerin oy hakkına haksız bir müdahale oluşturmamakta, bilakis seçmenlere, kadınlara ve erkeklere oy verme imkanı sağlayarak, onların seçme olanaklarını genişletmektedir.[224] Seçilme hakkı bağlamında ise; bu hak aday gösterilme hakkını ve seçilebilmek için demokratik olanaklara sahip olmayı da içerecek şekilde yorumlanmalıdır.[225] AK Bakanlar Komitesi, -tavsiyeleri ve deklarasyonlarında- kadınlar ve erkeklerin siyasi/kamusal karar mekanizmalarında dengeli temsil edilmesini, demokratik toplumun daha iyi işlemesi için gerekli bir koşul ve insan haklarından yararlanma meselesi olarak değerlendirmektedir. Bu

220 Bu bağlamda, bireysel oy, oy hakkının kişilere belirli bir grubun üyesi olmak sebebiyle değil, sadece birey olma sebebiyle veriliyor olmasıdır.
221 Rodriguez Ruiz/Rubio Marin, s. 291, 301.
222 Kadınlar, kadın olmak sıfatıyla tek bir çıkar grubu değildir; kadınların farklı ideolojileri vardır.
223 Rodriguez Ruiz/Rubio Marin, s. 301, 302; Venedik Komisyonu, seçimlerde uygulanan cinsiyet kotalarının, anayasal dayanağı olması durumunda, genel oy ilkesini ihlal etmediğini belirlemiştir. Bkz. Venedik Komisyonunun Bakanlar Komitesinin Görüşlerine İlişkin Yorumları, CDL (2020) 031. https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2020)031-e, 01.11.2021
224 Ayrıntılı bilgi için bkz. Gören, Pozitif, s. 18 vd.
225 Wittkopp, s. 202.

dengenin sağlanması için "devletlerin *pozitif eylem önlemleri*"[226] alması gerekliliği de tavsiyelerde vurgulanmaktadır. [227]

Anayasalarda kotalar öngörülmediğinde, yasa ile getirilen kotaların siyasi parti özgürlüğüne aykırı olacağı da ileri sürülebilecektir. Çünkü siyasi parti özgürlüğü kapsamında, partiler kendi iç düzenlemelerini özerk bir şekilde yaparlar. Ancak kotalara ilişkin anayasal düzenleme bulunmasa dahi, demokrasi ve eşitlik ilkeleri her cinsiyetin belli bir oranda temsil edilmesini gerektirmektedir.[228] Bu durumda, kota getiren yasalarla, siyasi parti özgürlüğüne müdahale edildiği ileri sürüldüğünde, (ulusal hukuk sisteminin öngördüğü anayasal sınırlama rejimine paralel olarak) demokrasi, eşitlik, başkalarının haklarının korunması gibi ilkelerin iddia edilen müdahalenin meşru amacını oluşturacağı ileri sürülebilir.[229] Siyasi parti özgürlüğünün, (özellikle bu özgürlüğe ilişkin özel sınırlama nedeni getirmeyen Anayasalar açısından) eşitlik[230] ve demokrasi gibi diğer Anayasal kurallarla sınırlanmasından yola çıkmak da bir başka çözüm yolu olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu bağlamda, siyasi partilerin faaliyetlerini düzenlemelerine ilişkin özgürlük ile Anayasalarda yer alan demokrasi, eşitlik ilkeleri arasında bir çatışma bulunduğunu ve siyasi parti özgürlüğünün etkilerini optimal düzeyde koruyacak bir sınırlamaya uğradığını söyleyebiliriz.[231] Söz konusu sınırlamalar demokratik toplum düzeni-

---

226 "positive action measures"

227 Rec (2003)3; Declaration (12.05.2009)

228 Rodriguez Ruiz/Rubio Marin, s. 289

229 Müdahalenin meşruluğu değerlendirilmesinde, meşru amaç güden müdahalenin demokratik toplum düzeninin gereklerine uygun ve ölçülü olduğu değerlendirmesi yapılabilir. Ayrıca bkz. Gören, Kota, s. 386.

230 Gören, Kota, s. 387, 388.

231 Bir diğer deyişle pratik uyumlaştırma ilkesi gereğince bu özgürlüğe müdahale edilebileceğini söyleyebiliriz. Pratik uyuşum/uyum, bir anayasal sınır ortaya çıktığında uygulanabilecek bir ilkedir. Temel haklar diğer anayasal normlarla çatıştıkları oranda, pratik uyuşum ilkesi vasıtasıyla bir sınırlamayla karşı karşıya kalmaktadırlar. Bu ilkeye göre, çatışan haklar ya da normlardan her birine nominal etki sağlayacak bir çözüm bulunması gereklidir. Bkz. Fazıl Sağlam, Temel Hakların Sınırlanması ve Özü, Ankara-1982, s. 39; Bertil Emrah Oder, Anayasa Yargısında Yorum Yöntemleri, Hukuksal Yöntembilime Dayalı Karşılaştırmalı Bir Çalışma, İstanbul-2010, s. 64; Sibel İnceoğlu , "Hak ve Özgürlükleri Sınırlama ve Güvence Rejimi", içinde: İnceoğlu S. (Ed.), İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi ve Anayasa, Anayasa Mahkemesine Bireysel Başvuru Kapsamında Bir İnceleme, 3. B., İstanbul-2013, s. 24; Metin Özdemir, "Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında 1982 Anayasası'nda Sınırlama Kaydı İçermeyen Temel Hak ve Özgürlüklerin Sınırlandırılması", *Anayasa Hukuku Dergisi,* Y. 2014, C. 3, S. 5, s. 430 vd.

nin gerekleri ve oranlılık kriterleri açısından kanaatimizce Anayasaya uygunluk koşulunu sağlayacaktır. Erkeklerin aday gösterilme ya da seçilme hakları açısından da aynı gerekçeleri ileri sürmemiz mümkündür. Nitekim AİHM'nin yukarıda yer verdiğimiz kararında, "*siyasi karar alma sürecine kadınların ve erkeklerin katılımının daha dengeli olmasının sağlanarak, demokratik meşruluğun güçlendirilmesi*", kotalara ilişkin yaptırım getiren düzenlemenin yani yapılan müdahalenin, meşru amacı olarak kabul edilmiş ve müdahale orantılı bulunmuştu.[232]

Kotalar söz konusu olduğunda diğer dezavantajlı gruplar için de Pandora'nın kutusunun açılabileceği ileri sürülmekle birlikte cinsiyet kotalarına ilişkin şu husus vurgulanmaktadır: Cinsiyet herhangi bir farklılık faktörü değildir; doğal, kesin, evrensel bir farklılıktır. Kadınlar bir grup ya da azınlık değildir. Kadınlar toplumun yarısını oluşturur. Vatandaş sadece soyut bir kavram değil, cinsiyeti olan bir bireydir. Dolayısıyla cinsiyetlerin eşit temsili, insanlığın iki cinsiyetten oluşmasının politik bir ifadesidir ve bu nedenle demokratik meşruluğun sağlanması için temsili organlarda eşit temsilin sağlanması gerekir.[233]

Son tahlilde, eşitlik ilkesinin maddi eşitlik anlamında ve demokrasinin kadınlarla erkeklerin dengeli bir şekilde temsil edilmesini içerecek şekilde yorumlanması, cinsiyet kotası öngören düzenlemelerin Anayasa aykırı olmadığı sonucuna varılmasını sağlayacaktır.[234]

---

232 Metna Zevnik ve Diğerleri/Slovenya, Başvuru No. 54893/18, 12.11.2019, p. 34. Belirtmek gerekir ki 1 no'lu protokolün 3. maddesinde, serbest seçim hakkına müdahaleyi meşru kılacak amaçlar sıralanmamaktadır. Bununla birlikte, AİHM, bu hakka ilişkin zımni (inherent) sınırlamalar bulunduğunu kabul etmekte ve Sözleşmeci devlet tarafından müdahalenin amacı olarak gösterilen sebebi meşru olarak kabul edebilmektedir.

233 Rodriguez Ruiz/Rubio Marin, s. 301, 302; Fransa'da pariteye ilişkin düzenlemelere karşı çıkan Robert Badinter şu savı ileri sürmüştür: "Bizler vatandaşız ve vatandaştan başka herhangi bir şey değiliz. Bu Cumhuriyetimizin temel prensibidir. Cumhuriyet hiçbir zaman grupların ya da farklı bileşenlerin yan yana gelmiş mozaiği olmamıştır; sadece hiçbir ayrım yapmadan bireyleri, insanları ve vatandaşları tanımıştır, başka bir şeyi değil". Rodriguez Ruiz/Rubio Marin, s. 301.

234 Türk Anayasa Mahkemesinin, Yargıtay Cumhuriyet Savcılığının Anavatan Partisi için ihtar istemi sonucunda verdiği kararında dolaylı olarak kotalara ilişkin değerlendirme yapılmıştır. Yargıtay Cumhuriyet Başsavcılığı, Parti Tüzüğünde yer alan "Merkez Karar ve Yönetim Kurulunun 10 asıl ve 5 yedek üyesinin Büyük Kongrede yeni Genel Başkan tarafından gösterilen 20 aday arasından seçilir" şeklinde düzenlemenin Anayasa ve Siyasi Partiler Kanununa aykırı olduğunu ihtar isteminin gerekçesinde belirtmektedir. (An. md. 69, SPY md. 16, 93). Davalı parti, tüzüğün anılan hükmünün, normal parti-içi süreçlerde uzman kişilerin ve özellik-

VIII. Kotaların Uygulamaya Geçişi ve Etkili Olmasının Yolları

1. Kotaların Uygulamaya Geçişi

Kota türlerine paralel olarak bazı ülkelerde hukuki düzenleme ile getirilen kotalar bazı ülkelerde ise bir ya da birden fazla siyasi partinin gönüllü olarak uyguladığı siyasi parti kotaları söz konusudur. Anayasal düzenleme ve/veya yasalarla en az bir meclis için parlamento seçimlerinde kota öngören ülke sayısı (aday kotaları ve rezerve edilen sandalyeler) seksen sekizdir. Siyasi partilerin kota uygulamalarıyla birlikte kota uygulayan ülke sayısı yüz otuza çıkmaktadır.[235]

2022 verileri itibariyle dünyada en yüksek kadın temsil oranına sahip yirmi iki ülkeden on dokuzunda kota uygulanması bulunmaktadır.[236] Bu on dokuz ülke sırasıyla; Ruanda, Nikaragua, Meksika, Birleşik Arap Emirlikleri, Yeni Zelanda, İzlanda, Güney Afrika, Andora, Bolivya, İsveç, Kosta Rika, Norveç, Arjantin, Namibya, İspanya, Senegal, İsviçre, Mozambik, Belçika'dır.

Sözü edilen on dokuz ülkeden on tanesinde kotalar Anayasa ve/veya yasayla öngörülmektedir.[237] Bu on ülkeden Ruanda'da ve Birle-

---

le kadınların, parti merkez ve karar yönetim organında daha büyük ölçüde temsilini amaçladığını, Merkez Karar ve Yönetim Kurulunda görev yapan beş kadın üyenin tümünün Tüzüğün bu hükmü uyarınca seçildiğini belirtmektedir. Türk Anayasa Mahkemesi'ne göre "Ekonomik ve sosyal nedenlerle siyasî hayata aktif olarak katılamayan belirli sınıf ya da meslekten olanların seçilmesini sağlamak amacıyla Genel Başkan'ın isteği doğrultusunda Büyük Kongre'ce seçilmek üzere sınırlı sayıda aday gösterilmesi eşitlik ve demokrasi ilkelerine aykırılık oluşturmaz. Anavatan Partisi Tüzüğü'nün ihtar istemine konu olan kuralı Anayasa'nın 69. maddesinin birinci fıkrası ile 2820 sayılı Siyasi Partiler Kanunu'na aykırılık oluşturmadığından istemin reddine karar verilmesi gerekir." E. 2002/3 (siyasi parti-ihtar), K. 2003/1, KT. 22.01.2003.

235 https://www.idea.int/data-tools/data/gender-quotas/database, 01.02. 2022.

236 2022 (Ocak) verileriyle en yüksek kadın temsil oranının bulunduğu 22 ülke sırasıyla şunlardır (Ülkelere ilişkin verilen birinci oran alt meclis, ikinci oran ise üst meclise ilişkindir)): Ruanda (%61.3- 34.6), Küba (%53.4), Nikaragua (%50.6), Meksika (%50.0- 49.2), Birleşik Arap Emirlikleri (%50.0), Yeni Zelanda (%49.2), İzlanda (%47.6), Grenada (%46.7- 15.4), Güney Afrika (%46.1-37.0), Andorra (%46.4), Bolivya (%46.2-55.6), İsveç (%46.1), Kosta Rika (%45.6), Finlandiya (%45.5), Norveç (%45.0), Arjantin (%44.8- 43.1), Namibya (%44.2- 14.3), İspanya (%43.0- 39.3.), Senegal (%42.7), İsviçre (%42.5-28.3), Mozambik (%42.4.), Belçika (%42.0- 48.3). Bkz. https://data.ipu.org/women-ranking?month=6&year=2021., 31. 01. 2022. En yüksek kadın temsil oranına sahip yirmi iki ülke arasında kota uygulamayan üç ülke: Finlandiya, Küba ve Grenada'dır.

237 Ruanda, Nikaragua, Meksika, Birleşik Arap Emirlikleri, Bolivya, Kosta Rika, Arjantin, İspanya, Senegal, Belçika.

şik Arap Emirlikleri'nde rezerve edilmiş sandalye usulü; Nikaragua, Meksika, Bolivya, Kosta Rika, Arjantin, İspanya, Senegal ve Belçika'da hukuki düzenleme ile getirilen aday kotaları bulunmaktadır. Diğer dokuz ülkede ise siyasi partilerin kendi iradeleriyle koydukları siyasi parti kotaları bulunmaktadır.[238] Anayasa ve/veya yasa ile öngörülen kotalar tüm siyasi partilere yönelik bağlayıcı kurallar getirmesi sebebiyle daha etkili sonuçlar doğurmaktadır. Bununla birlikte siyasi parti kotası uygulayan dokuz ülkenin kadın temsil oranlarının bu kadar yüksek olmasının sebebi, siyasi partilerin kendilerinin yüksek oran görmeleri ve kural olarak söz konusu ülkelerde toplumsal cinsiyet eşitliğinin büyük ölçüde yaygınlaşmış olmasıdır.[239]

Son yirmi beş yılda kadın temsilinin en fazla arttığı Amerika kıtası ülkelerinde söz konusu artış kotalarla sağlanmıştır. Bu kıtada, on altı ülkede hukuki düzenleme ile getirilen kotalar uygulamakta olup, ayrıca aday sıralamalarına ilişkin kurallar ile kurallara uymayan siyasi partilere yönelik yaptırımlar getirilmiştir. Böylelikle Amerika kıtasında 2019 yılında ilk kez kıta bazında temsil oranı %30'u aşmıştır. 2022 yılı itibariyle oran %33,5'tir.[240] Avrupa'da ise bu oran %31,1'dir. Avrupa ülkeleri, Amerika kıtası ülkeleri ile birlikte kotalara ilk yer veren ülkelerdir.[241] Dünyada en yüksek kadın temsil oranının görüldüğü Ruanda'da kota uygulaması ile birlikte, 1995'te %4,3 olan kadın temsil oranı, 2018 seçimlerinde %61'e çıkmıştır.[242] Başka sahra altı Afrika ülkelerinde de kotalar sayesinde %40'ın üzerinde kadın temsil oranları gerçekleşmiştir. (Ör. Güney Afrika, Senegal, Namibya ve Mozambik.) Orta Doğu ve Kuzey Afrika ülkelerine bakıldığında, bu ülkelerin çoğunda kadınlara seçme ve seçilme hakkı son derece geç

238 Sözü edilen dokuz ülke sırasıyla: Yeni Zelanda, İzlanda, Güney Afrika, Andora, İsveç, Norveç, Namibya, İsviçre ve Mozambik'tir.

239 Burada dikkat çeken husus, siyasi partilerin iradeleriyle kota uygulanan bu ülkelerde siyasi partilerin yüzde elli gibi yüksek kota oranları öngörmüş olmalarıdır. Söz konusu partilerin liste sıralamasına ilişkin kurallar getirdikleri de görülmektedir. Ör. İsveç ve Namibya'daki partiler. https://www.idea.int/data-tools/data/gender-quotas/voluntary-overview, 01.02. 2022.

240 Women in Parliament: 25 Years s. 5, 6; 2021 yılı itibariyle bölgesel bazda Meclislerde temsilci oranları için bkz. https://data.ipu.org/women-averages?month=6&year=2021&op=Show+averages&form_build_id=form-bYFrw4E6SRBGWLvUrSIcgw3oNE80uU5JaOeJ9MKH4hY&form_id=ipu__women_averages_filter_form 31.01.2022.

241 Women in Parliament: 25 Years, s. 16.

242 Women in Parliament: 25 Years, s. 8.

verilmiş olmakla birlikte, son yıllarda kotaların konulmasıyla temsil oranında artış sağlanmıştır; 2022'de oran %16,9'a çıkmıştır. Pasifik ülkelerinde oran %20,9'dur ve halen kadın temsilci olmayan Pasifik ülke parlamentoları bulunmaktadır. Son yıllarda kadın temsil oranının artmasının da en önemli sebebi bazı Pasifik ülkelerinin kotaları benimsemeleridir. Asya'da kadın temsil oranı %20,7'dir ve Asya en düşük temsil oranı artışı görülen kıtadır. Nedeni ise, kotalara büyük ölçüde yer verilmemesidir.[243]

Dünyada, herhangi bir kota türü uygulayan yüz otuz ülkenin kadın temsil oranı ortalaması yüzde yirmi yedidir (27.4).[244] Kotaların uygulanmasıyla birlikte oranın beklenildiği kadar yüksek olmamasının (örneğin, yüzde otuzu aşamasının) önemli nedenleri bulunmaktadır. Öncelikle kota uygulayan yüz otuz ülkenin önemli bir bölümünde hukuki düzenleme ile getirilen kotalar değil siyasi partilerin uyguladıkları kotalar söz konusudur. Bir ülkede sadece bir veya birkaç partinin kota uygulaması dahi ülkeyi siyasi parti kotası bulunan ülke kategorisine sokmaktadır.[245] Örneğin, Türkiye'de birkaç parti cinsiyet kotası uyguladığı için, Türkiye de kota uygulayan ülkeler içindedir. Bunun dışındaki en önemli neden, düşük bir kota oranı öngören ülkelerin de kota uygulayan ülkeler kategorisinde bulunmasıdır. Örnek olsun, Solomon Adaları kota uygulayan ülkeler içinde bulunmakla birlikte, öngörülen yasal aday kotası sadece yüzde ondur; bu da kadın temsil oranını ancak yüzde sekize çıkarabilmiştir. Ayrıca, kota konulması, otomatik olarak temsil oranlarını öngörülen kota düzeyinde arttırmamaktadır. Anayasa ve/veya yasalarla kotalar öngörülse dahi aşağıda belirtilen ve kotaları etkili kılan düzenlemeler yapılmadıkça, temsil oranlarının hızla yükselmesi mümkün olmamaktadır.

---

243 Women in Parliament: 25 Years, s. 13.

244 https://www.idea.int/data-tools/data/gender-quotas/country-overview, 01. 01. 2022.

245 Bununla birlikte, dünyada en yüksek kadın temsiline sahip yirmi iki ülke arasından dokuz tanesinde siyasi parti kotası uygulanmaktadır. Burada dikkat çeken husus, siyasi partilerin iradeleriyle kota uygulanan bu ülkelerde siyasi partilerin yüzde elli gibi yüksek kota oranları öngörmüş olmalarıdır. Söz konusu partilerin liste sıralamasına ilişkin kurallar getirdikleri de görülmektedir. Ör. İsveç ve Namibya'daki partiler. https://www.idea.int/data-tools/data/gender-quotas/voluntary-overview, 01.02. 2022. Siyasi parti kotası uygulayan ülkeler ağırlıklı olarak Avrupa ülkeleridir ve bu ülkeler toplumsal cinsiyet eşitliği konusunda önde olan ülkelerdir.

2. Kotaların Etkili Olmasının Yolları

Cinsiyet kotaları, dengeli veya eşit temsilin sağlanması için gereklidir. Ancak cinsiyet kotaları[246], başlı başına öngörülen oranda kadın temsilini sağlayamaz. Cinsiyet kotaları kadın temsil oranını kural olarak arttırmakla birlikte, oranın etkili bir şekilde artması için başka unsurların da bir arada düşünülmesi ve planlanması gerekmektedir.[247]

Kotaların etkili olması için, öncelikle yüksek bir kota oranı öngörülmelidir. Bunun yanı sıra, uygulanan seçim sisteminin kadınların temsilini arttırmaya uygun bir sistem olması gereklidir. Kadınların listelerde seçilebilecek yerlerde aday gösterilmesi, liste türü ve kota uygulamayan partilere yönelik yaptırım ile uygulayanlara yönelik teşvikler de kadınların temsil oranını etkileyen faktörlerdir.

Bu bağlamda, kotaların etkili olmasında başlıca aşağıdaki unsurlar önem taşımaktadır:

a) Yüksek Kota Oranı /Sandalye Sayısı

Kadınların temsil oranlarının artması için, cinsiyet kotalarının yüksek bir oran ya da sandalye sayısı öngörmeleri gerekmektedir. 1990'lardan itibaren öncelikli hedef kadınların yüzde otuz oranında temsil edilmesini sağlamak olmuş ve farklı ülkelerde farklı oranlarda cinsiyet kotaları kabul edilmiştir. Bunun yanı sıra, 21. yüzyılın başından itibaren bazı ülkelerde[248] eşit temsil hedefi ile birlikte yüzde elli öngören kotaların benimsenmesi de söz konusu olmuştur. (Ör. Fransa, Bolivya, Kosta Rika, Ekvator, Kenya, Nikaragua)

1995 tarihli BM Pekin Deklarasyonu ve Eylem Planı'nda kadınların temsil edilme oranlarının en az yüzde otuz olması hedefi öngörülmüştü.[249] AK Bakanlar Komitesi'nin 2003 tarihli "Siyasete ve Kamuda Karar Verme Mekanizmalarına Kadınların ve Erkekleri Dengeli

---

246 Sadece rezerve edilmiş sandalyeler söz konusu olduğunda, öngörülen oran ya da sayı kadar kadın temsilci çıkarılır.

247 Örneğin, Haiti Anayasasında siyasi partiler için yüzde otuz oranında kota konulması öngörülmüş olmasına rağmen, kotaları etkili kılacak yasal düzenleme yapılmamıştır ve Haiti parlamentosunda kadın temsilci bulunmamaktadır. https://www.idea.int/data-tools/data/gender-quotas/country-view/125/35, 31.01.2022.

248 Women in Parliament: 20 Years, s. 1-13.

249 Par. 182.

Katılımı" konulu Tavsiyesi'nde söz konusu alanlarda kadınların çok düşük düzeyde temsil edildiğinden hareketle, devletlere önerilerde bulunulmuştur. Bakanlar Komitesi, dengeli katılımı kolaylaştırmak üzere mümkün olan anayasal ve yasal değişikliklerin yapılmasını önermektedir ve dengeli dağılımdan kastedilenin bir cinsiyetin en az yüzde kırk temsil edilmesi anlamına geldiğini açıkça belirtmiştir.[250] AK Parlamenterler Meclisi'nin 2010 tarihli Tavsiyesi[251] uyarınca da kadınların temsil edilme oranı en az yüzde kırk olarak öngörülmüştür. Venedik Komisyonu kota oranı olarak en az yüzde otuzun benimsenmesi gerektiğini ancak yüzde kırk veya ellinin tercih edilir olduğunu belirtmiştir.[252] CEDAW Komitesi de kotalar için asgari eşiğin yüzde otuz olması gerektiğini ancak tam eşitliği sağlamanın aşamalı olarak gerçekleştirilecek bir görev olduğunu tespit etmiştir.[253] Bu bağlamda kadınların temsili konusundaki asgari eşiğin aşılması derhal yerine getirilmesi gereken bir yükümlülük iken, temsil alanında tam eşitliğin sağlanması aşamalı olarak gerçekleştirilecek bir görevdir.[254]

2022 yılı itibariyle, en yüksek kadın temsil oranına sahip yirmi iki ülke arasında hukuki düzenleme ile getirilen aday kotası uygulayan ya da siyasi partilerin iradeleriyle kota uygulayan tüm ülkelere bakıldığında yüksek kota oranları öngörüldüğünü tespit ettik. Bu ülkelerin çoğunda yasalarla yüzde elli (eşit temsil) ya da yüzde kırk oranında kota kabul edilmiştir. Aynı oranlar siyasi partilerin koydukları kotalar için de geçerlidir. Hukuki düzenleme ile getirilen aday kotası uygulayan ülkeler arasında, Bolivya, Kosta Rika, Nikaragua, Senegal ve Arjantin'de eşit temsil, Meksika ve İspanya'da yüzde kırk oranında kota öngörülmüştür. Siyasi partilerin kota uyguladıkları İsveç, Norveç, Andora, İzlanda, Güney Afrika, Mozambik, Yeni Zelanda ve Namibya'da ise partiler yüzde kırk veya elli gibi yüksek kota oranları uygulamaktadır.[255] Birleşik Arap Emirlikleri'nde ise sandalyelerin yüzde ellisi kadınlara rezerve edilmiştir.

---

250 Rec (2003)3.
251 27.06.202, Rec 1899(2010).
252 Venice Commission Opinions and Reports, p. 121, s. 27
253 Wittkopp, s. 215, 216; örneğin bkz. CO The Netherlands CEDAW/CNLD/CO/4 (2007) p. 17; CO Honduras CEDAW/HON/CO/6(2007) p. 19; CO Belize CEDAW/C /BLZ/CO/3(2007) p. 17.
254 Wittkopp, s. 216.
255 Genel olarak istatiksel bilgi için bkz. https://www.idea.int/data-tools/data/gender-quotas, 10.08.2021.

Türkiye açısından da yapılacak yasal düzenleme ile, uluslararası belgelere paralel olarak, siyasi partiler için uyulması zorunlu olan -en az yüzde otuz olmak üzere- yüksek bir kota oranı öngörülmelidir.

b) Uygun Seçim Sistemi

Kotaların etkili sonuç vermesi ile seçim sistemleri arasında doğrudan bağlantı bulunmaktadır. Kadın temsil oranlarının artması için nispi temsil sistemi çoğunluk sisteminden daha elverişlidir.[256] Bunun temel sebebi, nispi temsil sisteminin listeli seçimi zorunlu kılmasıdır. Nispi temsil sistemi içinde de bölge genişledikçe, kadınların aday gösterilme olasılıkları artmaktadır. Dolayısıyla seçim çevresi ne kadar büyürse kadınlar daha çok aday gösterilecektir. Eğer parti de büyük bir parti ise daha fazla kadın aday gösterilen liste içinde, kadın adaylar seçilebilecektir. Ancak seçim bölgesi ne kadar büyük olursa olsun eğer siyasi parti küçük ise, ancak kadınların listenin başına/başlarına konması onların seçilmesini sağlayacaktır.[257]

Çoğunluk sistemi ise tek isimli ya da listeli olarak karşımıza çıkabilir. Tek isimli çoğunluk sisteminin uygulanması durumunda her seçim çevresinden bir tane aday gösterileceği için, bu sistemde kadınların aday gösterilmesi konusunda isteksizlik olacaktır. Bu sistem içindeki kota uygulamasında, ülke genelindeki seçim çevrelerinin belli bir oranında kadın aday gösterilmesi zorunluluğu ortaya çıkacaktır. İngiltere'de tek isimli tek turlu çoğunluk sistemi uygulanmakta ve İngiliz İşçi Partisi kendi isteğiyle, belirli bölgelerde kadın aday göstererek kadınların seçilmesini sağlamaktadır.[258] Fransa'da Millet Meclisi seçiminde tek isimli iki turlu çoğunluk sistemi uygulanmakta ve kanun, siyasi partilerin seçim çevrelerinde kadın ve erkek eşit aday göstermeleri şartını aramaktadır (yüzde iki sapma olabilecektir).[259]

---

256 Bu olgu Venedik Komisyonu görüş ve raporlarında da vurgulanmaktadır. s. 30 vd. Venedik Komisyonunun kadınların daha fazla seçilebileceği seçim sistemi önerileri için bkz. Venice Commission Opinions and Reports, s. 33 vd; Wittkopp, s. 203.

257 Larserud/Taphorn, s. 11; Siyasi partinin büyük olması bir seçim çevresinden fazla milletvekili çıkaran parti anlamını taşımaktadır.

258 Dahlerup/Hilal/Kalandadze/ Kandawasvika Nhundu, s. 29.

259 Bu şarta uyulmaması durumunda devlet yardımının belirli oranda kesilmesi cezası öngörülmüştür. Dahlerup/Freidenvall, Gender Quotas, s. 44; Yasal düzenlemenin ardından ilk genel seçimlerde (2002) Fransa'da Millet Meclisi seçimlerinde

AK Parlamenterler Meclisi'nin 2010 tarihli Tavsiyesi ile [260] Parlamenterler Meclisi, siyaset alanında kadınların temsil oranlarının arttırılması için, Bakanlar Komitesinden üye devletlerin belirli önlemleri almak konusunda teşvik edilmesini istemiştir ki bu önlemlerden birisi de seçim sistemi reformudur.[261]

Nispi temsil sistemi uygulayan ülkelerin yaklaşık beşte dördünde cinsiyet kotaları uygulanmakta iken, çoğunluk sistemini uygulayan ülkelerin yaklaşık üçte birinde kotalar uygulanmaktadır.[262]

Türkiye'de uygulanan nispi temsil sistemi, kota uygulaması için çoğunluk sisteminden daha uygundur. Ancak seçim çevreleri ne kadar büyük olursa, kadınların seçilme şanslarının daha fazla olacağı unutulmamalıdır. Belirtmek gerekir ki daraltılmış bölgeler her daim kadınların aleyhine işlemektedir.

c) Aday Gösterme Süreci /Kadınların Listelerdeki Yeri

Kadınların temsil oranlarının arttırılması, seçmenlerin oylarından ziyade, kadınların siyasi partiler tarafından aday gösterilmesi ile ilgilidir.[263]

Tüm seçim sistemleri içinde kadınların aday gösterilirken listelerde hangi sırada ve nerede yer aldığı önem taşımaktadır. Bu bağlamda liste içinde dikey olarak kadınların hangi sırada/sıralamada yer aldığı önem taşıdığı gibi yatay düzeyde seçim çevreleri içinden hangilerinde aday gösterildikleri de belirleyici olmaktadır.[264]

---

kadın parlamenter oranı sadece 10.9'dan 12.2'ye çıkmıştır. Bunun sebebi kadın adayların, ilgili siyasi partinin seçilemeyeceği bölgelerden aday gösterilmesi ya da siyasi partilerin eşit sayıda erkek ve kadın aday göstermektense devlet yardımından yoksun kalmayı tercih etmeleridir.
Fransa'da yasal düzenlemenin ardından nispi temsil sisteminin uygulandığı yerel seçimlerde ise, kadın temsil oranı yüzde 25,7'den yüzde 47,5'e çıkmıştır. Bu seçimlerde kota kuralına uyulmamasının yaptırımı listelerin reddidir.

260 "Siyasette Kadın Temsilinin Seçim Sistemleri Yoluyla arttırılması" konulu Tavsiye. 27.06.202, Rec 1899(2010).

261 Nispi temsil sistemi öngören ülkelerde ideal olarak en az yüzde kırk oranında zorunlu kotanın ve listelerde fermuar sistemi gibi bir sıralama sisteminin, etkili yaptırımların ve geniş bölgelerde bloke listenin kabul edilmesi önerilmektedir.

262 Dahlerup/Freidenvall, Gender Quotas, s. 40.

263 Dahlerup D., Quotas, s. 17.

264 Dahlerup/Hilal/Kalandadze/Kandawasvika Nhundu, s. 29.

Nispi temsil sistemi içinde listeler oluşturulurken kadınların listelerde seçilebilir yerlerde yer alması sağlanmalı, alt sıralarda kalması engellenmelidir. Bu konuda farklı ülkelerde farklı yöntemler uygulanmaktadır. Uygulanan yöntemlerin en etkilisi listede bir kadın bir erkek şeklinde sıralamanın yapıldığı fermuar sistemidir.

Fermuar sistemini yasal düzenleme yoluyla benimseyen ülkeler; (İki meclisli sistem içinde bir Meclis için ya da yerel seçimler için söz konusu olabilir) Bolivya, Kosta Rica, Ekvator, Fransa, Kenya, Kore Cumhuriyeti, Lesotho, Libya, Nikaragua, Senegal, Tunus ve Zimbabve'dir. İsveç'te ise siyasal partilerin kendi inisiyatifleriyle fermuar sistemine yer verdikleri görülmektedir.[265]

Bu bağlamda bazı ülkeler ise, kadınların alt sıralara atılmasını engellemek için "sırayla üç adaydan birisi kadın olur" gibi sıralama kuralları koymaktadır (Örneğin; Arjantin, Endonezya, Sırbistan, Timor-Leste, Arnavutluk). Kadınların dengeli temsil edilmesini sağlamak için bir diğer yol, listenin başındaki ilk iki adayın aynı cinsiyetten olmaması şeklinde karşımıza çıkmaktadır[266] (Örneğin, Belçika). Meksika'da ise beş aday içinden ikişer adayın farklı cinsiyetlerden olması öngörülmektedir.[267] Tüm bu yollarla, hem aday listelerinde belli bir oranda kadın olması öngörülmekte hem de kadınların alt sıralara konması engellenmektedir.

Fermuar sisteminin benimsendiği en katı kota sisteminde dahi, listenin başına erkekler konduğunda küçük partiler hiç kadın milletvekili çıkaramayabilir; ayrıca tüm partiler listelerin başına erkekleri koyduğunda erkek milletvekili oranı her durumda kadınlardan fazla olacaktır.[268] Örneğin Tunus'ta hem nispi temsil sistemi içinde listelere ilişkin yüzde elli kota, hem de fermuar sistemi kabul edilmesine rağmen, 2011 seçimlerinde kadınlar yüzde 26 oranında temsilci çıkarabilmiştir. Bunun sebebi ise listelerin başına yüzde 93 oranında erkeklerin konması ve seçim çevrelerinin yeterince geniş olmamasıdır.[269] Nite-

265 https://www.idea.int/data-tools/data/gender-quotas/country-view/220/35, 20.07.2021.
266 Dahlerup/Hilal/Kalandadze/Kandawasvika Nhundu, s. 30.
267 https://www.idea.int/data-tools/data/gender-quotas/country-view/220/35, 20.07.2021.
268 Dahlerup/Freidenvall, Gender Quotas, s. 37.
269 Dahlerup/Hilal/Kalandadze/Kandawasvika Nhundu, s. 22.

kim, daraltılmış bölgelerde pek çok partinin, sadece listenin başındaki adayı seçilmiştir ki, bu kişiler erkektir.

Tek isimli çoğunluk sistemi içinde kadın aday sayısı kadar, kadınların hangi seçim çevrelerinden aday gösterildiği de önemlidir. Bir siyasi parti yüzde elli oranında kadın aday gösterse dahi, onları seçilmeyecek bölgelerden aday göstererek, ağırlıklı olarak erkek adayların kazanmasını sağlayabilir.

2022 yılı itibariyle, en yüksek kadın temsil oranına sahip yirmi iki arasında, hukuki düzenleme ile getirilen aday kotası uygulayan ülkeleri birlikte değerlendirdiğimizde, bu ülkelerde listelerdeki sıralamaya ilişkin kural bulunduğu ve çoğunlukla fermuar sisteminin benimsendiği görülmektedir.[270]

Kadınlara sandalye rezerve edilmesi söz konusu olduğunda rezerve edilen sandalyelerin doldurulması için siyasi partilerin kadın aday göstermiş olmaları gereklidir. Bu sistem içinde en iyi sonuç veren usulün ise yeterli kadın aday gösterilen geniş bölgelerde –tartışmaları beraberinde getirse de- "kaybedenler içinde en iyisi sistemi" (the best loser system) olduğu belirtilmektedir.[271]

AK Parlamenterler Meclisi'nin 2010 tarihli Tavsiyesi[272] ve Venedik Komisyonu'nun görüşlerinde de kota sistemleri içinde listelerde kadın adayların sırasının önemine vurgu yapılmaktadır.[273]

Türkiye için yapılacak bir yasal düzenlemede yüksek bir kota oranının yanı sıra kadınların listen Constitution Assesment For Women's Equality, IDEA, Stockholm-2016, s. 22. in sonlarına atılmasını engelleyen kural getirilmelidir. Bu noktada, belirlenecek kota oranına paralel olarak, "fermuar sistemi" ya da "üç adaydan birisi kadın olur" şeklinde sıralama yapılması önerilebilir.

---

270 Sözü edilen yasal aday kotası uygulayan ve listelerde sıralamaya ilişkin kural getiren ülkeler: Meksika, Nikaragua, Bolivya, Kosta Rika, İspanya, Senegal, Arjantin ve Belçika'dır. Bu ülkeler arasında fermuar sistemini kabul eden ülkeler: Nikaragua, Bolivya, Kosta Rika, Senegal https://www.idea.int/data-tools/data/gender-quotas/country-view/220/35, 20. 01. 2022. Constitution Assesment For Women's Equality, IDEA, Stockholm-2016, s. 22.

271 Kaybedenler içinde en iyisi sistemi ya da en üstün kaybeden sistemi şu anlama gelmektedir: Seçim sonrası kazananların belirlenmesinin ardından, eğer kadınlara ayrılan kota dolmamış ise, kota dolana kadar, listede yer alıp seçilememiş olan ve en fazla oy alan kadın aday/adaylar seçilmiş sayılır. Larserud/Taphorn, s. 12 vd., 22.

272 27.06.202, Rec 1899 (2010).

273 Venice Commission Opinions and Reports, par. 28.

d) Liste Türü

Aday listelerinin bloke ya da tercihli liste olması ise, ülkedeki kadınlara yönelik bakış açısına göre kadınların temsil oranına etki etmektedir.[274] Bloke liste söz konusu olduğunda, seçmenler siyasi parti listesi içinde, sıralamaya ilişkin bir değişiklik yapamamaktadır. Tercihli liste söz konusu olduğunda ise, listenin altındaki adayların, yeterli tercih olduğunda listenin üstüne taşınması mümkündür. Kadınların temsilci seçilme şanslarının erkeklere göre düşük olduğu ülkelerde, tercihli liste usulü kadınların seçilme şanslarını azaltabilecek bir etkendir. Ancak, özellikle kota bulunmayan ülkeler açısından tercihli listenin, kadınları alttan yukarı çıkarabileceği de bir gerçekliktir.[275] Örneğin Polonya'da yasal cinsiyet kotalarının uygulanmasından önceki dönemde, tercihli listeler, listelerin altındaki kadınların üste taşınarak seçilmelerini sağlayabilmişti.[276]

e) Yaptırımlar ve Denetim

Toplumsal cinsiyet kotalarının etkili şekilde sonuç vermesi için bağlayıcı kurallar ile yaptırımlar getirilmesi gereklidir. Bu bağlamda hangi yaptırımların etkili olduğu ve kurala uyulmadığında öngörülen yaptırımı hangi kurumun uygulayacağı önem taşımaktadır.

Dünyada uygulanan başlıca yaptırımlara bakıldığında, aday listelerinin reddedilmesi ya da mali yaptırımlar söz konusu olmaktadır. Anayasa ve/veya yasayla aday kotası koyan ülkelerin içinde yüzde elli yedisi listelerin reddedilmesi yaptırımı, yüzde on üçü ise mali yaptırım öngörmektedir.[277]

Hemen belirtelim ki, kota kuralına uymayan partiler için aday listelerinin reddedilmesi, en etkili yaptırım türüdür. Örneğin, Kosta Rika, Slovenya, Polonya, Belçika, Makedonya, Polonya, İspanya, Senegal, Arjantin, Fransa,[278] Bolivya, Meksika'da bu yaptırım uygulan-

---

274 Larserud/Taphorn, s. 10 vd; Dahlerup/Freidenvall, Gender Quotas, s. 36; Rodriguez Ruiz/Rubio Marin, s. 13.

275 Larserud/Taphorn, s. 11; Ayrıntılı değerlendirme için bkz. Venice Commission Opinions and Reports, s. 35.

276 Dahler Dahlerup/Hilal/ Kalandadze/Kandawasvika Nhundu, s. 23.

277 Dahlerup/Hilal/Kalandadze/Kandawasvika Nhundu, s. 24.

278 Fransa'da Senato üyelerinin seçiminde, büyük yerleşim birimlerinin yerel Konsey seçimlerinde, Bölgesel Konsey ve Korsika Meclisi seçimleriyle Avrupa Parlamen-

maktadır. Bu ülkeler içinde, Meksika, Kosta Rika, Bolivya, İspanya, Senegal, Arjantin ve Belçika dünyada en yüksek kadın temsil oranına sahip yirmi iki ülke içindedir. Bu yaptırımın uygulandığı ülkelerde genellikle, kota kuralına uymayan siyasi partiye süre verilerek listedeki eksikliğin giderilmesi talep edilir.

Mali yaptırım ise, kota kuralına uymayan siyasi partilerin para cezası ödemesi ya da belli bir oranda devlet yardımından mahrum bırakılmasıdır. Örneğin, Belçika'da, kotaya ilişkin kurala uyulmaması oranında para cezası öngörülmektedir.[279] İtalya, Hırvatistan, Portekiz, Fransa'da[280] mali yaptırımlar uygulanmaktadır.[281]

2022 yılı itibariyle, en yüksek kadın temsil oranına sahip yirmi iki ülke arasında, hukuki düzenleme ile getirilen aday kotası uygulayan ülkelerde kural olarak kota kurallarına uymayan siyasi partilere yaptırım uygulanmaktadır.[282]

Yaptırımları denetleyen ya da uygulamayı takip eden kurumların oluşturulması ve bu kurumlara gerekli yetkilerin verilmesi de kotaların etkinliği açısından önem taşımaktadır.[283]

Venedik Komisyonunun rapor ve görüşlerinde kotalara uyulmaması halinde yaptırımın önemine ve yaptırımlara uyulup uyulmadığını denetleyen ulusal kurumların oluşturulması gereğine yer verilmektedir.[284] CEDAW Komitesi de kotaların emredici ve etkili nitelikte olmasını, kotalara uyulmaması durumunda yaptırım uygulanmasını önermektedir.[285]

Türkiye açısından kotalara ilişkin yapılacak yasal düzenlemeyle kurallara uymayan siyasi partilere yönelik olarak, seçimden önce lis-

---

tosu seçimlerinde yüzde elli kota sisteminin yanı sıra fermuar sistemi ile kurala uymayan siyasi partilerin listelerinin reddedilmesi yaptırımı öngörülmektedir. Dahlerup/Freidenvall, Gender Quotas, s. 43.

279 Dahlerup/Hilal/Kalandadze/Kandawasvika Nhundu, s. 33.

280 Fransa'da Millet Meclisi seçimlerinde yüzde elli kuralına uymayan siyasi partilere mali yaptırım getirilmektedir.

281 Selanec/Senden, Gender, s. 19.

282 Bolivya, İspanya, Belçika, Kosta Rika ve Arjantin'de listelerin reddi; Meksika ve Senegal'de maddi yaptırım uygulanmaktadır.

283 Larserud/Taphorn, s. 17; örneğin, Mısır, Guyana, Fas, Nepal, Ruanda, Güney Afrika, Zimbabve'de cinsiyet eşitliği komisyonları bulunmaktadır.

284 Venice Commission Opinions and Reports, s. 23.

285 Wittkopp, s. 215.

telerin reddedilmesi ya da devlet yardımından yoksun bırakma gibi yaptırımlar benimsenmelidir.

f) Teşvik

Siyasi partilerin kotalara teşvik edilmesi, belli oranda kadın aday gösteren partilerin devlet yardımının arttırılması ya da partilere finansal teşvikler sağlanması şeklinde söz konusu olabilir. Kolombiya, Hırvatistan, Meksika, Ruanda, Kosta Rika, Arjantin[286] vb. ülkelerde partilerin teşvik edilmesine ilişkin düzenleme bulunmaktadır.

Türkiye'de kota öngören yasal düzenleme ile, kota kuralına uyan siyasi partilerin maddi olarak desteklenmesi, partilerin teşvik edilmesini sağlayacaktır.

g) Diğer Faktörler

Cinsiyet kotalarıyla birlikte kadın temsilinin artmasına başka faktörler de etki etmektedir. Siyasi partilerin kadınları aday olmak için teşvik etmesi, bu konuda kadınlara eğitim ve destek verilmesi önem taşımaktadır. Siyasi partilerin daha fazla kadın aday göstermeleri ve seçmen tercihlerinin kadınların lehine olması için ise medyanın tutumunun ve yapılacak çeşitli kampanyaların etkisi bulunmaktadır.

Adayların parti merkezi tarafından mı yoksa yerel organlar ya da kurullar tarafından mı belirleneceği de kadın temsil oranını etkileyen faktörlerdir. Bu bağlamda, hangi sürecin kadınların lehine işleyeceği siyasi partinin yapısına göre değişkenlik gösterecektir.[287]

SONUÇ

Kadınların parlamentolarda temsil oranı 1990'lı yıllara dek çok yavaş yükselmiş, kotaların yaygınlık kazanmaya başladığı 1990'ların ortasından itibaren ise oran artışı ivme kazanmıştır. Kadın ve erkeklerin eşit temsilinin on yıllar boyunca gerçekleşemeyeceğine yönelik gerçeklikten[288] yola çıkıldığında, cinsiyet kotaları kadın temsil oranlarının artması için en etkili araç olarak görülmektedir.

---

286 https://www.idea.int/data-tools/data/gender-quotas, 22.07. 2021.
287 Larserud/Taphorn, s. 17
288 https://www.weforum.org/reports/global-gender-gap-report-2021/digest 09.12.2021.

Dengeli ya da eşit temsilin sağlanması için cinsiyet kotaları bir gereklilik olmakla birlikte, kotalar siyaset ve hukuk alanındaki en tartışmalı alanlardan birisini oluşturmaktadır. Çalışmamızda kotaların tanımı, türleri, hukuki niteliği, uluslararası sözleşmeler ve anayasalardaki temelleri, kotalara ilişkin yasaların/siyasi parti düzenlemelerinin anayasal ilkelere uygunluğu ve kotaların etkili kılınmasını sağlayacak unsurlar ortaya konularak, kotaların yaygınlaşmasına ve etkili kılınmasına katkı sağlanması hedeflenmiştir.

Günümüzde kotalar İsveç'ten Kırgızistan'a, Mısır'dan Arjantin'e, Tanzanya'dan Peru'ya, Zimbabve'den San Marino'ya, Endonezya'dan Irak'a kadar birbirinden çok farklı özellikleri bulunan (gelişmiş/az gelişmiş, zengin/fakir, demokratik olan veya olmayan) yüz otuz ülkede uygulanmaktadır. Kota uygulayan ülkelerin seksen sekiz tanesinde hukuki düzenleme ile getirilen (Anayasa ve/veya yasa ile öngörülen) kotalar bulunmaktadır. Söz konusu ülkelerin çoğunluğunda kotalar aday listelerine ilişkindir; bir kısmında ise kadınlara ya da az temsil edilen cinsiyete parlamentoda sandalye ayrılması söz konusudur. Bunların dışında yer alıp kota uygulayan ülkelerde ise siyasi parti kotaları söz konusudur.[289] Kotalarla kadınların ya da bir cinsiyetin belirli bir oranda temsil edilmesi öngörülmekte ve kadın temsili için asgari eşiğin yüzde otuz olması kabul edilmektedir. Günümüzde yüzde otuz hedefi bazı uluslararası belgelerde ve çeşitli ülkelerin düzenlemeleri ile siyasi partilerin uygulamalarında yükseltilmiştir; bu çerçevede eşit temsili amaçlayan yüzde elli oranında kotalar da tatbik edilmektedir.

Kotaların lehine ve aleyhine ileri sürülen pek çok görüş olmakla birlikte hem kotaların eleştirilmesi hem de temellendirilmesi başlıca eşitlik ve demokrasi prensipleri üzerinden yürütülmektedir.

Kotaların hukuki nitelendirilmesi konusunda genel yaklaşım, sert ve katı ayrıcalıklar olan kotaların bir pozitif ayrımcılık biçimi olduğudur. Pozitif ayrımcılık kavramı, adından da anlaşıldığı üzere dezavantajlı olan gruplar için fiili eşitliğin sağlanması amacıyla ayrıcalık getirilmesine işaret etmektedir. Çalışmamızda kotaların pozitif ayrımcılık olduğu kabul edilmekle birlikte, farklı hukuki metinlerde ve farklı ya-

289 Metin içinde belirtilmiş olmakla birlikte tekrar vurgulamak gerekirse altmış iki ülkede yasal aday kotaları ve yirmi altı ülkede rezerve edilmiş sandalyelere ilişkin düzenleme mevcuttur.

zarlar tarafından kotaların olumlu eylem, pozitif eylem ve geçici özel tedbir olarak da nitelendirildiğini ortaya koyduk. Söz konusu kavramların tercih edilmesinin hukuk sistemlerinin farlılığından kaynaklanan nedenleri bulunduğu gibi, kotaların meşru kılınması amacına yönelik gerekçeleri de bulunmaktadır. CEDAW metninde yer alan geçici özel tedbir kavramını yorumlayan CEDAW Komitesi, "pozitif eylem", "olumlu eylem" kavramlarının muğlak olması ve "pozitif ayrımcılık" kavramının tartışmalı olması nedeniyle "geçici özel tedbir" kavramının kullanıldığını belirtmekte ve kotaların "geçici özel tedbir" olduğunu açıkça vurgulamaktadır. Kotalar, hukuki nitelik olarak farklı yazarlarca ve farklı hukuki metinlerde farklı kavramlarla nitelendirilse de, sözü edilen kavramların hepsi maddi eşitliği sağlamanın birer aracı olarak kadınlar lehine önlemler alınmasını öngörür.

Kotaların uluslararası insan hakları sözleşmeleri ve belgelerinde dayanağı bulunmaktadır. CEDAW Komitesinin 25 no'lu Genel Tavsiyesi uyarınca, CEDAW'da düzenlenen geçici özel tedbirlerin, maddi/fiili eşitliğin sağlanması için, uygulanması zorunludur. Komitenin sonuç gözlemleri uyarınca, temsil alanında kadın erkek dengesizliği açıkça Sözleşme'nin ihlaline neden olmaktadır. AİHM'de kotalara ilişkin yasalara uymayan siyasi partilerin listelerinin düzeltme imkânı dahi tanınmadan reddedilmesini Sözleşme'ye aykırı bulmamıştır. AİHM, "*siyasi karar alma sürecine kadınların ve erkeklerin katılımının daha dengeli olmasının sağlanarak, demokratik meşruluğun güçlendirilmesini*", kotalara ilişkin yaptırım getiren düzenlemenin yani yapılan müdahalenin, meşru amacı olarak kabul etmiştir. Avrupa Konseyi düzeyinde kabul edilen bazı belgelerde de dengeli temsilin gerçekleşmesi için kotalara yer verilmesi anlayışı kabul edilmiştir.

Çalışmamızda kotalara açıkça yer veren Anayasaların yanı sıra kadın erkek eşitliğine ilişkin önlem alma yükümlülüğü getiren Anayasalara da yer verdik ve söz konusu Anayasaları tasnif ettik. Kotalara açıkça yer veren Anayasaların bulunduğu ülkeler açısından çıkarılan yasaların Anayasaya uygunluğu tartışma konusu olmamaktadır. Söz konusu Anayasaların dışında bazı ülkelerde kadın erkek eşitliğinin sağlanması için devletlere önlem alma yükümlülükleri getirilmiştir ve bunların önemli bir bölümü -1982 Anayasası gibi- pozitif ayrımcılık tedbirlerini içerecek şekilde kaleme alınmıştır. Bazı Anayasalar ise daha spesifik olarak kadınların politik alanda teşvik edileceğini ya da kadınların temsil oranlarının arttırılması yükümlülüğünü düzenlen-

mektedir. Kanaatimizce bu düzenlemeler de maddi eşitliği amaçlamaları itibariyle pozitif ayrımcılık önlemlerine ve kota düzenlemelerine temel oluşturmaktadır.

Bu konu ile bağlantılı olarak çalışmada, Anayasasında kotalara ya da maddi eşitliği sağlayacak önlem alma yükümlülüğüne ilişkin düzenleme bulunmayan ülkeler açısından, kotalara ilişkin yasaların/siyasi parti düzemelerinin eşitlik ve demokrasi gibi anayasal ilkelere uygunluğu tartışılmıştır. Eşitlik ilkesinin farklı yorumlanış biçimleri bulunmaktadır; Eşitlik ilkesi maddi eşitlik anlayışı doğrultusunda yorumlandığında, kadınların dezavantajlarını göz önüne alan ve fiili eşitliği amaçlayan önlemler -ayrıcalık sağlasa bile-, meşru kabul edilir. Bu bağlamda, eşitlik ilkesi Anayasada nasıl formüle edilirse edilsin ("eşit haklar" ayrımcılık yasağı" ya da "kadın ve erkeklerin eşit haklara sahip olması" şeklinde), kotalar geçmişten kaynaklanan adaletsizlikleri gidermenin bir yolu olarak değerlendirilir. Söz konusu önlemler eşitlik ilkesini ihlal etmemekte, aksine gerçek eşitliği sağlamayı amaçlamaktadır. Demokrasi ise günümüzde -uluslararası alandaki gelişmeler ışığında- kadın ve erkeğin dengeli bir şekilde temsil edilmesini içerecek şekilde tanımlanmaktadır. Bu anlamda kotalar, demokrasi ilkesine aykırı olmak bir yana demokrasiyi tam manasıyla gerçekleştirmenin aracıdır.

Dünyada cinsiyet kotası uygulayan yüz otuz ülkenin kadın temsil oranına bakıldığında, yüzde yirmi yedi (27.4) oranı ilk bakışta hayal kırıklığı yaratabilir. Ancak kota uygulayan ülkeler ve söz konusu oran bir bütün olarak değerlendirildiğinde, kadın temsil oranının artmasına yönelik çözüm yolları da karşımıza çıkmaktadır. Şöyle ki, kota uygulayan ülkelerin toplamına, sadece bir veya birkaç partinin siyasi parti kotası uyguladığı ülkeler ile çok düşük kota oranı kabul edenler de girmektedir. Bu olguların yanı sıra, kota düzenlemeleriyle sadece oran ya da sandalye sayısının öngörülmesi, başka unsurlarla desteklenmediği sürece, kadın temsil oranlarını önemli ölçüde arttırmamaktadır.

Bu bağlamda kotaların etkili olmasını sağlayacak ilk önemli unsur kotaların yüksek bir temsil oranı/sandalye sayısı öngörme zorunluluğudur. 1990'larda yüzde otuz oranında kota konulması makul görülürken, günümüzde yüzde kırk veya eşit temsil(parite) öngören kotalar yaygınlaşmaktadır. Kadınların dikey düzeyde listede hangi sırada ve yatay düzeyde hangi seçim çevrelerinde aday gösterildikleri de seçilip seçilmemelerini doğrudan etkilemektedir. Kotaların etkili olma-

sının seçim sistemleri ile doğrudan ilişkisi bulunmaktadır; bu bağlamda nispi temsil sistemi çoğunluk sistemine nazaran daha avantajlıdır. Ayrıca, kotalara ilişkin düzenlemelerin etkili denetim/yaptırım mekanizmaları ve teşvik edici faktörler içermesi temsil oranının artmasında etkili olacaktır. Son tahlilde, kadın kotalarının etkili olması için sözü edilen tüm faktörlerin, -ülkelerin kendine özgü özellikleri gözetilerek- bütüncül şekilde ele alınması gereklidir. Dünya genelinde kadın temsilinin en yüksek olduğu ve kota uygulayan ülkelere bakıldığında, genellikle kotaların Anayasal ve/veya yasal düzeyde öngörüldüğü, yüksek sandalye sayısına/ (siyasi parti kotası uygulansa dahi) yüksek kota oranına yer verildiği, nispi temsil sistemi uygulandığı, geniş seçim çevrelerinin bulunduğu, aday listelerinde sıralamaya ilişkin kuralların olduğu ve yaptırım/teşvik kabul edildiği dikkat çekmektedir.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 10. maddesi uyarınca, devlet kadın erkek eşitliğinin yaşama geçmesini sağlamakla yükümlüdür. Anayasamızda, bu maksatla alınacak tedbirlerin eşitlik ilkesine aykırı olarak yorumlanamayacağı da düzenlenmiştir. Bu bağlamda, parlamento seçimlerinde kadın erkek eşitliğini sağlamaya yönelik cinsiyet kotası öngören yasal düzenleme yapılmalıdır. Keza, CEDAW Komitesi de Türkiye'ye ilişkin Sonuç Gözlemlerinde, kadınların siyasi yaşam ve kamu yaşamında temsilini arttırmak için kotalar gibi geçici özel tedbirlerin mevcut olmayışı konusundaki endişesini belirtmiş ve kotaların uygulanması için yasal ve bağlayıcı hükümlerin olmamasına dikkat çekmiştir.[290] Kanaatimizce dünyadaki gelişmelere paralel olarak kotalara ilişkin açık Anayasal düzenleme de yapılmalıdır. Anayasa ve/veya yasa ile yapılacak kotalara ilişkin düzenlemede kadın temsil oranını arttırmaya yönelik yüksek bir orana, kadınların liste sıralamasında yer almasına ilişkin kurala ve siyasi partilere yönelik yaptırım / teşviklere yer verilmelidir.

Belirtmemiz gerekir ki bir toplumda toplumsal cinsiyet eşitliği sağlanmadığı sürece, kotaların kalkması ile temsil oranları tekrar düşecektir. Bu bağlamda, kotalar, toplumsal cinsiyet eşitliğinin sağlanmasına da hizmet eden geçici tedbirlerdir. Kadınların parlamentoda en az yüzde otuz olmak üzere belli bir eşiğin üzerinde temsil edilmeleri, onların karar alma mekanizmasında değişiklik yaratmalarını sağlayacaktır.

290 CEDAW Komitesi, Sonuç Gözlemleri: Türkiye, 16.08.2010, CEDAW/TUR/CO/6, par. 28.

Kaynakça

Kitaplar

Akandji Kombe Jean François, Positive Obligations under the European Convention on Human Rights, Human Rights Handbooks, No. 7, Belgium- 2007.

Akartürk Ekrem Ali, Oy Hakkının Anayasal İlkeleri, İstanbul-2017.

Aybay Rona, Açıklamalı İnsan Hakları Evrensel Bildirisi, TBB Yay: 113, Ankara- 2006.

Ballington Julie (Ed.), The Implementation of Quotas: African Experiences, Quota Report Series, IDEA, Sweden-2004.

Dahlerup Drude-Hilal Zeina-Kalandadze Nana -Kandawasvika Nhundu Rumbidzai, Atlas of Electoral Gender Quotas, International IDEA, Stockholm-2013.

De Vos Marc, Beyond Formal Equality, Positive Action Under Directives 2000/43/EC and 2000/78/EC, European Commission, Belgium- 2007.

Dündar Sezer Tijen, İnsan Hakları Hukuku Açısından Kadınlara Yönelik Şiddet, Ankara- 2019.

Freidenvall Lenita-Dahlerup Drude, Electoral Gender Quota Systems and Their Implementation in Europe, European Parliament, Dirocterate General For Internal Policies, Brussels-2013, (Quota Systems).

Göze Ayferi, Siyasal Düşünceler ve Yönetimler, İstanbul- 2011.

Gözler Kemal, Anayasa Hukukunun Genel Teorisi, C.I, Bursa-2020.

Kale Özçelik Fatmagül, Uluslararası İnsan Hakları Hukukunda Demokrasi Teorisi Bağlamında Serbest Seçim Hakkı ve Türkiye, Ankara-2019.

Karaman Ebru, Eşitlik İlkesi Çerçevesinde Siyasi Partilerde Kadın Kotası, İstanbul-2016.

Larserud Stina-Taphorn Rita, Designing for Equality, Best Fit, Medium Fit and Non Favourable Combinations of Electoral Systems and Gender Quotas, Sweden-2007.

Murray Rainbow, Parties, Gender Quotas and Candidate Selection in France, Great Britain- 2010.

Oder Bertil Emrah, Anayasa Yargısında Yorum Yöntemleri, (Yorum Yöntemleri) Hukuksal Yöntembilime Dayalı Karşılaştırmalı Bir Çalışma, İstanbul-2010.

Sağlam Fazıl, Temel Hakların Sınırlanması ve Özü, (Temel Haklar), Ankara-1982.

Selanec Goran-Senden Linda, Gender Quotas and Other Positive Action Measures to Ensure Full Equality in Practice between Men and Women, European Network of Legal Experts in the Field of Gender Equality, European Commissıon-2011, (Gender).

Selanec Goran-Senden Linda, Positive Action Measures to Ensure Full Equality in Practice Between Men and Women, including Company Boards, European Commission, 2012, (Positive).

Tanör Bülent-Yüzbaşıoğlu Necmi, 1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku, İstanbul-2009.

Uygun Oktay, Devlet Teorisi, İstanbul-2014.

Yücel Bülent, Temsili Demokratik Sistemde Yasama Erki ve Kural Koyma Faaliyetinin Beyirleyicileri, Ankara- 2018.

Makaleler/Kitap İçi Bölümler

Akbulut Olgun, "AİHS ve MSHS'nin Seçim Hükümlerinin Karşılaştırmalı İncelemesi", içinde: Karagöz H.-Kejanlıoğlu A.M. (Ed.), Seçim, Demokrasi ve Seçim Sistemleri Sempozyumu, MEF Üniversitesi, 1-2 Mart 2018, İstanbul- 2019, ss. 89-99.

Böhmer Maria, "Affirmative Action in Germany- Laws, Effects and Perspective": in Landau E.C., The Status of Women at the Dawn of the Twenty-First Century, France-2001, ss. 59-73.

Dahlerup Drude, "Comparative Studies of Electoral Gender Quotas", paper presented at International IDEA Workshop, Lima, Peru, 23-24. 04. 2003, (Comparative).

https://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.493.5085&rep=rep1&type=pdf

Dahlerup Drude, "Quotas are Changing the History of Women" in: Ballington J. (Ed.), The Implementation of Quotas: African Experiences, Quota Report Series, IDEA, Sweden-2004, (Quotas), ss. 14-22.

Dahlerup Drude-Freidenvall Lenita, "Gender Quotas in Politics-A Constitutional Challenge" in: Williams S.H. (Ed.), Constituting Equality- Gender Equality and Comparative Constitutional Law, Cambridge-2009, (Gender Quotas), ss. 29-52.

Dahlerup Drude, "Electoral Gender Quotas: Between Equality of Opportunity and Equality of Result", *Journal of Representative Democracy,* Y. 2007, V. 43, N. 2, ss. 73- 92, (Electoral).

Devlin Claire -Elgie Robert, "The Effect of Increased Women's Representation in Parliament: The Case of Ruanda", *Parliamentary Affairs*, V. 61, N. 2, Y. 2008, ss. 237-254.

Dinçkol Bihterin, "Kadın Erkek Eşitliği için Pozitif Ayrımcılık", *İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Y. 4, S.8, 2005/2, ss. 101-118.

Dündar Sezer Tijen, "Kadın Erkek Eşitliğine İlişkin Yaklaşımlar ve Türk Anayasa Mahkemesi", İzmir *Barosu Dergisi*, Y. 2009, S. 3, ss. 120-192. (Kadın Erkek Eşitliği)

Evran Topuzkanamış Şafak, "1982 Anayasasında ve Türk Anayasa Mahkemesi Kararlarında Kadın", *İzmir Barosu Dergisi*, Y. 2019, S. 69, ss. 47-79.

Eckertz-Höfer Marion, "Direct and Indirect Discrimination in Germany" in Landau E.C., The Status of Women at the Dawn of the Twenty-First Century, France-2001, ss. 47-59.

Gören Zafer, "Pozitif Önlemler", *İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Hukuk Sayısı, Güz 2010/2, Y. 9, S. 18, ss.1-26, (Pozitif).

Gören Zafer, "Kota Düzenlemelerinin Anayasaya Uygunluğu", *Anayasa Yargısı*, Y. 1999, C.16, ss. 381- 413, (Kota).

Gülsoy Tevfik, Milletin Temsili, Kamu Hukuku Arşivi, Y. 2006, C. 9, S. 2, ss. 71-86.

Güneş Ayata, Ayşe- Gölgelioğlu Özlem, "Fırsat Eşitliği mi Sonuçta Eşitlik mi?" 2000'li Yıllarda Kadın Kotası Tartışmaları, içinde: Durudoğan H.-Gökşen F.- Oder B.E.- Yükseker D. (Ed.) Türkiye'de Toplumsal Cinsiyet Çalışmaları, İstanbul-2010, ss. 137-159.

Irving Helen, "More Than Rights", in: Williams S.H. (Ed.), Constituting Equality- Gender Equality and Comparative Constitutional Law, Cambridge-2009, ss. 75-92.

İba Şeref, "Eşitlik ve Pozitif Ayrımcılık Kavramları Yönünden Dokuzuncu Anayasa Değişikliğ", *Amme İdaresi Dergisi,* Y. 2006, C.39, S.1, ss. 1-15.

İnceoğlu Sibel, "Hak ve Özgürlükleri Sınırlama ve Güvence Rejimi", içinde: İnceoğlu S. (Ed.), İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi ve Anayasa, Anayasa Mahkemesine Bireysel Başvuru Kapsamında Bir İnceleme, 3. B., İstanbul-2013 ss. 23-52

Lenoir Noelle, "The Representation of Women in Politics: From Quotas to Parity in Elections", *International Comparative Law Review, V*. 50, I. 2, Y. 2001, ss. 217- 245.

Levade Anne, "Positive Discrimination and the Principle of Equality in French Law", Pouvoirs, Y. 2004, V.111, N.4, Translated from the French by Cadenza Academic Translations), ss. 55-71.

Livingstone Raday Frances, Equality For Women: in Landau E.C., The Status of Women at the Dawn of the Twenty-First Century, France-2001, ss. 13-21.

Millard Eric, "Constituting Women, The French Ways" in: Baines B.- Rubio Marin R. (Ed.), The Gender of Constitutional Jurisrudence, Cambridge-2004, ss. 122-148.

Möschel Mathias, "Gender Quotas in French and Italian Public Law: A Tale of Two Overlapping and Then Diverging Trajectories", *German Law Journal,* Y. 2018, V.19, N. 6, ss. 1489-1518.

Narin Serdar, "Kadınlara Karşı Her Türlü Ayrımcılığın Önlenmesi SözleşmesiÇerçevesinde Kadına Karşı Ayrımcılık Yasağının Normatif Gelişimi", Zafer Gören Armağanı, Yetkin Yay.- 2017, ss. 545-577.

Norris Pippa, "Breaking Barriers: Positive Discrimination Policies for Women", in: Klaussen J.- Maier C.S. (Ed.), Has Libaralism Failed, New York-2001, ss. 89-110.

Oder Bertil Emrah, "Anayasa'da Kadın Sorunsalı: Norm, İçtihat ve Hukuk Politikası", içinde: Durudoğan H.-Gökşen F.-Oder B.E- Yükseker D. (ed.), Türkiye'de Toplumsal Cinsiyet Çalışmaları, Eşitsizlikler Mücadeleler Kazanımlar, Koç Ün. Yay., İstanbul-2010, ss. 207-239.

Oostland Rolanda, "The Principle of Equality" in: Westendorp I. (Ed.), The Women's Convention Turned 30, Achievements, Setbacs and Prospects, Cambridge- 2012, ss. 122-141

Özdemir Metin, "Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında 1982 Anayasası'nda Sınırlama Kaydı İçermeyen Temel Hak ve Özgürlüklerin Sınırlandırılması", *Anayasa Hukuku Dergisi,* Y. 2014, C. 3, S. 5, ss. 413-443.

Raday Frances., "Article 4", in: Freeman M.A-Chinkin C.-Rudolf B. (Ed.) The UN Convention On the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women, A Commentary, New York-2012, ss. 123-139.

Rodriguez Ruiz Blanca- Rubio Marin Ruth, "The Gender of Representation: On Democracy, Equality and Parity", *International Journal of Constitutional Law*, V. 6, N. 2, Y. 2008, ss. 287-316.

Sabbagh Daniel, "Affirmative Action" in: Michel R.-Sajo A. (Ed.), The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law, Oxford-2012, ss. 1122-1141.

İba Şeref, "Eşitlik ve Pozitif Ayrımcılık Kavramları Yönünden Dokuzuncu Anayasa Değişikliği", *Amme İdaresi Dergisi,* Mart 2006, C. 39, S.1, ss.1- 15

Aung Thin Thin-Williams Susan H., "Women in the Constitutional Drafting Process in Burma" in: Williams S.H. (Ed.), Constituting Equality- Gender Equality and Comparative Constitutional Law, *Cambridge-2009, ss. 273-289.*

Usal Zeynep Oya, "Uluslararası İnsan Hakları Hukuku Merceğinden Kadının siyasal Hayata Katılımı ve Bazı Kota Uygulamaları" içinde: Durudoğan H.-Gökşen F.-Oder B.E.-Yükseker D. (Ed.) Türkiye'de Toplumsal Cinsiyet Çalışmaları, İstanbul-2010, ss. 159-177.

Waddington Lisa-Visser Laura, "Temporary Special Measures Under the Women's Convention and Positive Action Measures Under EU Law: Mutually Compatible or Irreconciable?" in:

Waddington Lisa-Bell Mark, "Exploring The Boundries of Positive Action Under EU Law: A Search For Conceptual Clarity", *Common Market Law Review,* Y. 2011, N. 48, ss. 1503-1526, (Exploring).

Westendorp I. (Ed.), The Women's Convention Turned 30, Achievements, Setbacks and Prospects, Cambridge- 2012, ss. 95-107 (Temporary).

Williams Susan H., "Equality, Representation and Challenge to Hierarchy: Justifying Elictoral Quotas for Women" in: Williams S.H. (Ed.), Constituting Equality- Gender Equality and Comparative Constitutional Law, Cambridge-2009, ss. 53-75.

Wittkopp Sarah, "Article 7" in: Freeman M.-Chinkin C.-Rudolf B., The UN Convention on the

Elimination of All Forms of Discrimination Against Womer, Oxford- 2012, ss. 197-231

Vizkelety Beatrice, "The Canadian Perspective", in Landau E.C., The Status of Women at the Dawn of the Twenty-First Century, France-2001, ss. 155-171.

Diğer Kaynaklar

Compilation of Venice Commission Opinions and reports Concerning Gender Equality, European Commission For Democracy Through Law (Venice Commission Opinions and Reports), CDL-PI (2021)002, Strasbourg-2021.

Constitution Assesment For Women's Equality, IDEA, Stockholm-2016.

Guide on Article 14 of the European Convention on Human Rights and on Article 1 of Protocol No. 12 to the Convention, Council of Europe-2021, (Guide on Article 14).

International Perspectives on Positive Action Measures, A Comparative Analysis in the European Union, Canada, the United States and South Africa, European Commission, Luksembourg-2009, (International Perspectives).

Women in Parliament: 20 Years in Review, Inter-Parliamentary Union, Genova- 2015, (Women in Parliament: 20 Years)

Women in Parliament: 25 Years in Review, Inter-Parliamentary Union, Genova- 2020, Women in Parliament: 25 Years).