

T.C.
İSTANBUL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI

YÜKSEK LİSANS TEZİ

VENEDİK KOMİSYONU’NUN LİBERAL
ANAYASACILIĞA KATKISI

Mehmet Gürkan ÇINAR
2501181348

TEZ DANIŞMANI
Prof. Dr. Abdurrahman EREN

İSTANBUL – 2022

ÖZ

VENEDİK KOMİSYONU'NUN LİBERAL ANAYASACILIĞA KATKISI

MEHMET GÜRKAN ÇINAR

Bu çalışmada Avrupa Konseyi'nin anayasal konulardaki danışma organı olan Avrupa Hukuk Yoluyla Demokrasi Komisyonu, bilinen adıyla Venedik Komisyonu'nun çalışmaları liberal anayasacılığa katkısı bağlamında değerlendirilmiştir. Venedik Komisyonu eski Doğu Bloku ülkelerinin anayasal düzenlerinin liberal anayasacılık doğrultusunda dönüştürülmesinde bir danışma organı olarak ortaya çıkmış fakat ilerleyen yıllarda çalışmaları ve etkisi küresel bir nitelik kazanmıştır. Bu bakımdan Venedik Komisyonu liberal anayasacılığın küresel düzeyde ortak standartlarını tespit etme işlevi görmektedir. Çalışmanın ilk bölümünde, liberal anayasacılık kavramı, liberal anayasacılığın esasları, tarihsel gelişimi ve uluslararası niteliği ele alınmıştır. Sonraki bölümde Venedik Komisyonu'nun ortaya çıktığı tarihsel bağlam, yapısı ve çalışma usulü ele incelenmiştir. Venedik Komisyonu'nun çalışma türleri ve bunların başta Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi olmak üzere hem hukuki hem de Avrupa Birliği ve Avrupa Konseyi gibi siyasi organlar üzerindeki etkisi değerlendirilmiştir. Son bölümde ise hukuk devleti, seçimler, referandumlar, siyasi partiler ve kuvvetler ayrılığı ile yargı bağımsızlığı üzerine Venedik Komisyonu'nun ulus ötesi çalışmalarında ve ülkeler hakkında hazırladığı görüşlerinde geliştirdiği standartlar incelenmiştir.

Anahtar Kelimeler: Liberal anayasacılık, ulus ötesi anayasacılık, Venedik Komisyonu, hukuk devleti, demokrasi, yargı bağımsızlığı

ABSTRACT

THE CONTRIBUTION OF THE VENICE COMMISSION TO LIBERAL CONSTITUTIONALISM

This study examines the work of the European Commission for Democracy through Law, commonly known as the Venice Commission, the Council of Europe's advisory body on constitutional matters, in the context of its contribution to liberal constitutionalism. Initially established as an advisory organ to assist in transforming the constitutional systems of former Eastern Bloc countries in line with the principles of liberal constitutionalism, the Venice Commission has expanded its scope and influence to acquire a global dimension. In this capacity, it plays a significant role in articulating common standards of liberal constitutionalism at the global level. The first section of the study outlines the concept of liberal constitutionalism, its core principles, historical evolution, and international character. The second section examines the historical background in which the Venice Commission emerged, as well as its institutional structure and working methods. It further evaluates the Commission's various activities and their legal and political impact particularly on the European Court of Human Rights, and more broadly on political bodies such as the European Union and the Council of Europe. The final section analyzes the standards developed by the Venice Commission through its transnational activities and the opinions it has issued on individual countries, focusing on the rule of law, elections, referendums, political parties, the separation of powers, and judicial independence.

Keywords: Liberal Constitutionalism, transnational constitutionalism, Venice Commission, rule of law, democracy, independence of judiciary

ÖNSÖZ

Demokrasi, hukuk devleti, kuvvetler ayrılığı gibi liberal anayasacılığın esaslarına ilişkin konularda Venedik Komisyonu'nun görüşleri anayasa teorisi, Avrupa Birliği ve Avrupa Konseyi gibi uluslararası kurumlar, yasa koyucu organlar ve ülke kamuoyları tarafından dikkate alınmaktadır. Hem bu kavramların tanımlanması hem de tek tek ülkelerdeki düzenlemelerin bu esaslara uygunluğunun değerlendirilmesinde Venedik Komisyonu'nun çalışmalarının bir referans noktası teşkil ettiği söylenebilir. Bununla birlikte Venedik Komisyonu ülkemizde konu bazı incelemeler dışında kapsamlı olarak anayasa hukuku alanında incelenmemiş, dünya çapında da doktrinde sınırlı bir ilgi görmüştür. Bu çalışmanın amacı da liberal anayasacılığın ulus ötesi standartlarının ortaya konmasında hali hazırda önemli bir işlev yerine getirmiş Venedik Komisyonu'nu genel yapısı itibarıyla ve bir dizi başlıkta geliştirdiği standartlarını incelemektir.

Venedik Komisyonu üzerine bir yüksek lisans çalışması yapma fikri doğrudan İstanbul Üniversitesi Anayasa Hukuku Anabilim Dalındaki çalışmalarımız kapsamında Komisyon rapor ve görüşlerini inceleme görevimin bir sonucu oldu. Hem bu bakımdan hem de tezin yazılması sürecindeki yardımı ve desteği ile Hocam Prof. Dr. Abdurrahman Eren'e teşekkürlerimi sunarım. Bu süreçteki destek ve anlayışları dolayısıyla Dr. Öğr. Üyesi Volkan Aslan'a, İÜHF Anayasa Hukuku Anabilim Dalındaki tüm kıymetli kürsü arkadaşlarıma ve tezin yazılma sürecinde yanımda olan tüm değerli dostlarıma teşekkürlerimi sunarım.

Son olarak, eğitim hayatım boyunca desteklerini hep yanımda hissettiğim annem Nurten Çınar, babam Şevki Çınar ve abim Volkan Çınar'a sonsuz teşekkürlerimi sunarım.

Mehmet Gürkan Çınar

Kadıköy, 2022

İÇİNDEKİLER

ÖZ	i
ABSTRACT	ii
ÖNSÖZ	iii
İÇİNDEKİLER	iv
KISALTMALAR LİSTESİ	viii
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

LİBERAL ANAYASACILIK VE ULUSLARASILAŞMASI

1. LİBERAL ANAYASACILIK KAVRAMI.....	5
1.1. Anayasanın Anlamı Üzerine	5
1.1.1. Ana Kuruluş Anlamında Anayasa.....	5
1.1.2. Siyasal Düzenin Temel Kuralları Anlamında Anayasa	6
1.1.3. Sınırlı Siyasi İktidar Anlamında Anayasa.....	10
1.1.4. Pozitif Hukuk Metni Anlamında Anayasa	12
1.1.5. Liberal Maddi İçerikli Anayasa	16
1.2. Liberal Anayasacılığın Esasları.....	20
1.2.1. Hukuk Devleti	20
1.2.2. Kuvvetler Ayrılığı	22
1.2.3. Temel Haklar.....	25
1.2.4. Temsili Demokrasi	26
2. LİBERAL ANAYASACILIĞIN ULUSLARARASILAŞMASI	28
2.1. Bir İdeoloji Olarak Liberalizm.....	28
2.2. Liberal Anayasacılığın Ortaya Çıkışı ve Yayılması.....	33
2.3. Liberal Anayasacılığın Küreselleşmesi.....	39

İKİNCİ BÖLÜM

VENEDİK KOMİSYONU'NUN ORTAYA ÇIKIŞI, ÇALIŞMA USULÜ, ÇALIŞMALARI VE ETKİSİ

1. Venedik Komisyonu'nun Ortaya Çıkışı ve Çalışma Usulü	43
1.1. Tarihsel Arka Plan: Avrupa Konseyi'nin Kuruluşundan Soğuk Savaşın Sona Ermesine.....	43
1.2. Venedik Komisyonu'nun Kuruluşu	47
1.2.1. Venedik Komisyonu'nun Kuruluş Statüsü.....	48
1.2.2. Venedik Komisyonu'nun Gözden Geçirilmiş Statüsü	50
1.3. Venedik Komisyonu'nun Çalışma Usulü.....	52
2. Venedik Komisyonu'nun Çalışmaları ve Başvuru Kaynakları	54
2.1. Venedik Komisyonu'nun Çalışmaları.....	54
2.1.1. Ülkeler Hakkında Hukuki Görüşler	56
2.1.2. Kılavuz İlkeler, İyi Uygulama Kodları ve Raporlar: Venedik Komisyonu'nun Ulus Ötesi Çalışmaları	60
2.1.3. Amicus Curiae Görüşler.....	63
2.1.4. Venedik Komisyonu'nun Anayasal Yargı Alanındaki Çalışmaları ...	66
2.2. Venedik Komisyonu'nun Çalışmalarında Başvurduğu Kaynaklar	68
3. Venedik Komisyonu'nun Çalışmalarının Etkisi	73
3.1. Hukuki Boyutuyla	74
3.1.1. AİHM Kararlarında Venedik Komisyonu'nun Etkisi	74
3.1.2. Ulusal Mahkemelerde Venedik Komisyonu'nun Etkisi	81
3.2. Siyasi Boyutuyla	84
3.2.1. Venedik Komisyonu'nun Avrupa Birliği ve Avrupa Konseyi Üzerindeki Etkisi.....	84
3.2.2. Komisyon'un Hukuki Görüşlerinin İlgili Ülkelere Etkisi.....	87

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM VENEDİK KOMİSYONU'NUN LİBERAL ANAYASACILIĞIN ULUSLARARASI STANDARTİZASYONUNA KATKISI

1. VENEDİK KOMİSYONU'NUN HUKUK DEVLETİ STANDARTLARI.....	89
1.1. Genel Olarak	89
1.2. Hukuk Devleti Raporu	91
1.3. Hukuk Devleti Kontrol Listesi	94
1.3.1. Kanunilik.....	96
1.3.2. Hukuki Belirlilik	98
1.3.3. Yetkinin Kötüye Kullanılmasının Önlenmesi.....	99
1.3.4. Hukuk Önünde Eşitlik Ve Ayrımcılık Yasağı	99
1.3.5. Adalete Erişim.....	100
2. VENEDİK KOMİSYONU'NUN SEÇİMLER, REFERANDUMLAR VE SİYASİ PARTİLER ÜZERİNE STANDARTLARI.....	101
2.1. Seçimler Üzerine Standartlar	104
2.1.1. Seçimlere İlişkin Genel İlkeler.....	104
2.1.2. Seçim Sistemleri.....	105
2.1.3. Seçim Uyuşmazlıklarının Çözümü	109
2.1.4. Seçim Kanunlarının İstikrarı	111
2.2. Referandumlara İlişkin Standartlar	113
2.3. Siyasi Partilere İlişkin Standartlar.....	117
2.3.1. Tanım Ve Genel İlkeler.....	117
2.3.2. Siyasi Partilerin Kuruluşu ve İç İşleyişi.....	118
2.3.3. Siyasi Partilerin Finansmanı	121
2.3.4. Siyasi Partilerin Kapatılması Ve Yasaklanması.....	125
3. VENEDİK KOMİSYONU'NUN KUVVETLER AYRILIĞI VE YARGI BAĞIMSIZLIĞI ÜZERİNE STANDARTLARI.....	127
3.1. Kuvvetler Ayrılığı Üzerine	127
3.2. Yargı Bağımsızlığına İlişkin Standartlar.....	130

3.2.1.	Hakim ve Mahkemelerin Bağımsızlığı	130
3.2.2.	Savcılık Makamının Bağımsızlığı.....	137
SONUÇ		141
KAYNAKÇA		146



KISALTMALAR LİSTESİ

AB	:Avrupa Birliği
A.e.	:Aynı yer/eser
ABD	Amerika Birleşik Devletleri
AGİT	:Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Teşkilatı
AİHM	:Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi
AK	:Avrupa Konseyi
AKPM	:Avrupa Konseyi Parlamenterler Meclisi
AYM	:Anayasa Mahkemesi
BM	:Birleşmiş Milletler
Bkz.	:Bakınız
C.	:Cilt
E.	:Editör
Ed.	:Esas Sayısı
EKİÖ	:Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü
Çev.	:Çeviren
BM	Birleşmiş Milletler
DTÖ	:Dünya Ticaret Örgütü
IMF	:International Monetary Fund
K.t.	:Karar tarihi
MFA	:Macro Financial Assistance
S.	:Sayı
s.	:Sayfa-sayfalar
SSCB	:Sosyalist Sovyet Cumhuriyetler Birliği
YSK	:Yüksek Seçim Kurulu

GİRİŞ

18. yüzyılda doğmuş olan liberal anayasacılık akımı ilk liberal anayasalardan bugüne farklı ülkelerde bir dizi ilke, kurum ve uygulama ortaya çıkarmıştır. Özellikle İkinci Dünya Savaşından sonra kurulan uluslararası kurumlar başta Avrupa’da olmak üzere liberal anayasacılığın etkili olduğu farklı ülkeleri bir dizi ortak değer etrafında bir araya getirmiştir. Doğu Bloku’nun dağılmasıyla liberal siyasal sistemlere yönelen ülkeler bu uluslararası kurumların bir parçası haline gelmeye başlamıştır. Avrupa Konseyi (AK) çerçevesinde insan haklarına ilişkin bir dizi sözleşme ve denetim mekanizması söz konusu olsa da eski Doğu Bloku ülkelerinin sadece temel haklara yönelik değil, hukuk devleti, kuvvetler ayrılığı, hükümet sistemleri, seçimler, siyasi partiler gibi konularda da bir dizi reform yapmaları gerekmiştir. Avrupa Hukuk Yoluyla Demokrasi Komisyonu, bilinen adıyla Venedik Komisyonu¹ da söz konusu ülkelerde öncelikle liberal anayasaların yapılması ve uygulamaya geçirilmesinde bağımsız uzmanlardan oluşan bir danışma organı olarak ortaya çıkmıştır. Bu danışma faaliyeti süreç içerisinde Komisyon’u Avrupa’daki liberal anayasal düzenlerdeki ortak standartları, bir başka deyişle Avrupa anayasal mirasını ortaya çıkaran bir kurum haline getirmiştir. Bununla birlikte Komisyon kuruluşundan beri sadece Avrupa kıtasıyla sınırlı kalmamış, başta gözlemci sonra üye statüsüyle başka kıtalardan üye devletler Komisyon’un bir parçası haline gelmiştir. Dolayısıyla çalışmalarının kapsamı ve referansları liberal anayasacılık bakımından küresel bir nitelik kazanmıştır.

Faaliyet alanı doğrudan anayasal konular olan ulus ötesi bir kurum olarak Komisyon’un, işlevi ve faaliyet alanı bakımından özgün bir kurum olduğu söylenebilir. Komisyon, insan hakları dışında da ülkelerin egemenliğini ilgilendiren

¹ Avrupa Hukuk Yoluyla Demokrasi Komisyonu’nu Avrupa Konseyi’nin resmi belgelerinde de yer yer sadece Venedik Komisyonu olarak anılmaktadır. Bu çalışmada Avrupa Hukuk Yoluyla Demokrasi Komisyon’undan başlıklarda Venedik Komisyonu olarak, metinde ise sadece Komisyon olarak bahsedilmektedir.

anayasal öneme sahip konularda belirli standartlar ortaya koyan ve bu konularda ülke mevzuatlarını değerlendiren görüşler hazırlayan tek kurum olma özelliğine sahiptir.

Ayrıca faaliyetinin hukuki, siyasi ve bilimsel yanı olması bakımından da Komisyon'un özgünlüğünden söz edilebilir. Bir danışma organı olarak, görüşlerinin bağlayıcılığı olmayıp çalışmaları yumuşak hukuk kapsamında ele alınsa da Komisyon başta Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (AİHM) olmak üzere hukuki organların yorumlarını etkilemektedir. Ülkeler hakkında hazırladığı görüşlerden önce ilgili ülke ziyaretleri, ülke otoriteleriyle ve sivil toplumla yaptığı görüşmelerde iknaya dayalı diyaloglar yürütmesi Komisyon'un çalışmalarının siyasi boyutu olduğunu ortaya koymaktadır. Ayrıca ilişkili olduğu uluslararası kurumların siyasi niteliği de Komisyon'un faaliyetinin siyasi boyutunun bir göstergesidir. Bununla birlikte, bilimsel uzmanlığa sahip bağımsız kişilerden oluşması ve statüsünde faaliyetinin teknik yönüne yapılan vurguyla Komisyon'un aynı zamanda bilimsel otoritesinden söz edilebilir. Gerçekten de Komisyon'un özellikle ulus ötesi çalışmaları Türk anayasa hukuku doktrini tarafından da dikkate alınmakta, liberal anayasacılığın ilkesel konularının açıklığa kavuşturulmasıyla uygulamada somutlanmasında ortaya koyduğu çalışmalara ve ülkemizdeki mevzuat hakkındaki değerlendirmelerine referans verilmektedir.² Aynı zamanda bir anayasa değişikliği veya anayasal konularda reform söz konusu olduğu zaman bağımsız bir otorite olarak Komisyon'un görüşlerinin diğer ülkelerde olduğu gibi ülkemizde de kamuoyunu etkilediği söylenebilir. Söz konusu reformların hukuk devleti, kuvvetler ayrılığı, demokrasi gibi ilkelere uygun veya aykırı olduğunu iddia eden taraflar bir referans olarak Komisyon'un değerlendirmelerine başvurmaktadır.³

² Söz konusu referanslar için şu örnekler verilebilir: İbrahim Özden Kaboğlu, **Anayasa Hukuku Dersleri (Genel Esaslar)**, 15. Basım, İstanbul, Legal Yayıncılık, 2020.; Ergun Özbudun, **Anayasalcılık ve Demokrasi**, 2.Baskı, İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2017.; Abdurrahman Eren, **Anayasa Hukuku Dersleri: Genel Esaslar – Türk Anayasa Hukuku**, 3. Baskı, Ankara, Seçkin, 2021.

³ Örnek olarak en son genel seçimlerde ilk üç sıradaki siyasi partilerden siyasetçilerin söz konusu açıklamaları dikkate alınabilir: "...AK Parti'nin gerçekleştirdiği siyasi reformlar, Avrupa Birliği çevreleri tarafından 'sessiz devrim' olarak nitelendirilmiştir. Hukuk reformları ise Venedik Komisyonu tarafından takdirle karşılanmıştır. Bu nedenle AK Parti, otokratik siyasetten yana olanlar karşısında 'en güçlü demokratik siyasi odak' olarak adlandırılmıştır.", **AKP'den The Economist'e Asıl Otokrat CHP**, 05.06.2011, (Çevrimiçi), <https://www.ntv.com.tr/turkiye/akpden-the-economiste-asil-otokrat-chp,X69TjbtvNkumC8HTAeV43w>, 30 Haziran 2022.; "...Rapor son derece önemlidir, halka da bunu anlatmak gerekiyor ... anayasa konusunda uzman olan ve dünyada bir otorite haline dönüşmüş olan

Komisyon'un bahsedilen özellikleri, çalışmalarını anayasa hukuku açısından ilgi çekici kılmaktadır. Özellikle liberal anayasacılık olarak adlandırdığımız çerçevede küresel standartlar ortaya koymuş olması ve bu ölçütlere göre yaptığı değerlendirmeler anayasa hukuku açısından da özgündür. Komisyon'un faaliyetlerinin, etkisinin ve anayasal konularda ortaya koyduğu standartların genel olarak incelenmesi ve değerlendirilmesi bu çalışmanın amacını teşkil etmektedir. Bu bağlamda, Komisyon'un faaliyetlerini liberal anayasacılık çerçevesinde incelediğimizden ilk olarak bu kavramın açığa çıkarılması gerekmiştir. Çalışmanın ilk bölümünde anayasaya verilen farklı anlamlar incelenerek anayasanın liberal ideolojik bir işlevle tanımlanmasının üzerinde durulmuştur. Liberal anayasacılığın tarihsel kökeni ve anayasalara yansıyan, Komisyon'un da üzerinde durduğu esasları ele alınmıştır. Komisyon'un da liberal anayasacılığın uluslararasılaşması bağlamında doğduğu değerlendirilerek liberal anayasacılığın uluslararası niteliği incelenmiştir.

Çalışmanın ikinci bölümünde öncelikle Komisyon'un kurulmasının tarihsel arka planı üzerinde durulmuştur. Komisyon'un statüsü ve çalışma esasları incelenmiş; genel olarak ülke mevzuatları hakkındaki hukuki görüşleri, ulus ötesi çalışmaları, AİHM ve anayasa mahkemelerine **amicus curiae** sıfatıyla sunduğu görüşler ve anayasa yargısı alanındaki faaliyetleri olmak üzere dört başlıkta faaliyetleri ve referans kaynakları ele alınmıştır. Komisyon'un çalışmalarının başta AİHM olmak üzere yargısal organlara ve siyasi kurumlara etkisi incelenmiştir.

Çalışmanın üçüncü bölümünde ise hukuk devleti, seçimler, referandumlar ve siyasi partiler olmak üzere demokratik işleyiş mekanizmaları ve kuvvetler ayrılığı ile yargı bağımsızlığı alanında Komisyon'un ortaya koyduğu standartlar ele alınmıştır. Bu bölümde Komisyon'un çalışmaları ilk bölümde liberal anayasacılığın esasları bağlamında değerlendirdiğimiz ilkelere paralel şekilde irdelenmiştir. Komisyon'un

Venedik Komisyonu'nun raporunda da Türkiye'deki anayasa değişikliğinin tek adam rejimine ve diktatoryaya Türkiye'yi götüreceğine ilişkin vurgular yapılıyor.” **Venedik Komisyonu Raporuna CHP Desteği**, 16.03.2017, Çevrimiçi), <https://www.milliyet.com.tr/siyaset/venedik-komisyonu-raporuna-chp-destegi-2414474>, (30 Haziran 2022.; “...yerel seçimlerden sonra kayyım atanan belediyeler ile ilgili Venedik Komisyonu'nun kayyım atanmasının "demokrasiye aykırı" olduğunu bildirmesinin ardından HDP, bir açıklama yaparak komisyonunun taleplerine katıldıklarını bildirdi.”, **HDP, Venedik Komisyonu'nun Ardından Kayyımların Geri Çekilmesini İstedi**, 20.06.2020, (Çevrimiçi), <https://artigercek.com/haberler/hdp-venedik-komisyonu-nun-ardindan-kayyimlarin-geri-cekilmesi-istedi>, 30 Haziran 2022.

temel haklara ilişkin çalışmaları söz konusu olsa da AK sistemi çerçevesinde AİHM'in oynadığı belirleyici rol göz önüne alınarak bu çalışmalar tezin kapsamı dışında bırakılmıştır.



BİRİNCİ BÖLÜM

LİBERAL ANAYASACILIK VE ULUSLARARASILAŞMASI

1. LİBERAL ANAYASACILIK KAVRAMI

1.1. Anayasanın Anlamı Üzerine

Bir kavram olarak anayasanın anlamı gerek hukuk gerekse diğer disiplinler tarafından tartışılmalıdır. Anayasanın anlamına ilişkin tartışma salt soyut bir tartışma olmamış, farklı hukuki yorumlara yol açmış yahut bu yorumları gerekçelendirmiştir. Örneğin Carl Schmitt'in anayasanın anlamına ilişkin iradeci görüşleriyle Hans Kelsen'in normativist yaklaşımı arasındaki karşıtlık farklı hukuki yorumlara zemin hazırlamıştır. Bir başka örnek olarak Sartori ve Loewenstein'in yaptığı anayasa sınıflandırmaları ele alınabilir. Sartori'nin anayasanın ne olduğuna ilişkin amaçsal yaklaşımı anayasa olarak adlandıran kimi metinlerin anayasa olmadığı, kimi ülkelerin anayasasız bir yönetime sahip olduğu sonucuna varmaktadır.

Bu çalışma kapsamında yukarıda bahsedilen anayasa teorisyenlerinin anayasanın anlamına ilişkin yaklaşımlarının kapsamlı bir incelemesi yapılmayacaktır. Esas olarak liberal anayasacılık kavramını açıklığa kavuşturmak amacıyla anayasaya verilen farklı anlamlar üzerinde durulacaktır. Anayasacılık, anayasalcılık, liberal anayasacılık, anayasal demokrasi gibi farklı tabirler kimi zaman birbiri yerine, kimi zaman farklı içeriklerle ele alınmakta ve bu durum çoğu zaman farklı yazarların anayasaya verdikleri anlamın birbirinden farklı olmasından kaynaklanmaktadır. Dolayısıyla öncelikle özgün bir bölümlendirmeye anayasa hukukçularının yaklaşımlarından tüketici olmayan bir şekilde faydalanarak anayasanın anlamı ele alınacaktır.

1.1.1. Ana Kuruluş Anlamında Anayasa

Türkçe'ye anayasa olarak çevrilen ve batı dillerinde "Constitution" olarak ifade edilen terimin en geniş anlamı ana kuruluştur. Kubalı'ya göre "Constitution" terimi geniş manasıyla ana kuruluş, dar manasıyla ise Anayasa demektir. Ana kuruluş kendiliğinden meydana gelen ve insan aklının müdahalesine tabi olmayan, bir milletin

sosyal, iktisadi ve siyasi bakımdan temel yapısını ifade eder.⁴ Bu bakış açısına göre ana kuruluş sadece devlete özgü değildir, aile, meslek teşekkülleri, belediye gibi her topluluğun bir ana kuruluşu ve düzeni vardır. Yine Kubalı'ya göre;

“En küçüğünden en büyüğüne kadar devamlı her insan topluluğunun bir Statüye, yani bir kuruluş düzenine ihtiyacı vardır. O topluluğun gayesi ve iradesi böyle bir statüye göre şekillenir ve gerçekleşir. Bu statüye “Constitution” denir.”⁵

Ana kuruluş anlamında anayasa her türlü örgütlenme biçiminde gözlemlenebilir. Bir vakfın ya da derneğin kurucu belgeleri de uluslararası örgütlerin kurucu anlaşmaları da ana kuruluş anlamında anayasa sayılabilir.⁶ Bu anlamından yola çıkarak “Birleşmiş Milletler Gıda ve Tarım Teşkilatı (FAO) Anayasası”⁷, Birleşmiş Milletler Eğitim, Bilim ve Kültür Teşkilatı (UNESCO) Anayasası”⁸ gibi belgelerde anayasa terimine yer verilmiştir.

Anayasanın bu en geniş anlamı sadece devletin değil her türlü sosyal kurumun düzeni ve işleyişine ilişkin kurallar anlamına gelmektedir. Carl Schmitt, anayasanın bu geniş tanımından ayırt edici bir kavram türetilmeyeceğinden anayasanın bu anlamını reddetmiş, anayasa teriminin halkın siyasi birliğinin yani devletin anayasası olarak sınırlandırıldığında doğru bir anlayışa ulaşılacağını belirtmiştir.⁹

1.1.2. Siyasal Düzenin Temel Kuralları Anlamında Anayasa

Anayasanın geniş anlamı olarak ele alınan bir diğer anlamı da bir toplumun siyasal örgütlenmesinin kuruluşuna ve işleyişine ilişkin kurallardır. Bu anlamıyla anayasa her sosyal topluluğa ilişkin değil sadece devlet işleyişiyle sınırlı esaslar olması sebebiyle yukarıda ele aldığımız anlamından daha dar bir anlamdadır. Aşağıda

⁴ Hüseyin Nail Kubalı, **Anayasa Hukuku Genel Esaslar ve Siyasi Rejimler**, İstanbul, Ersa Matbaacılık, 1965, s.135

⁵ A.e., s.5

⁶ Bertil Emrah Oder, **Avrupa Birliği'nde Anayasa ve Anayasacılık**, İstanbul, Anahtar Kitaplar Yayınevi, 2004, s.32.

⁷ Basic Texts Of The Food And Agriculture Organization Of The United Nations, (Çevrimiçi), <http://www.fao.org/3/mp046e/mp046e.pdf>, 10 Ekim 2021.

⁸ UNESCO Constitution, (Çevrimiçi), http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=15244&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html, 10 Ekim 2021.

⁹ Carl Schmitt, **Constitutional Theory**, Çev. Jeffrey Seitzer, Duke University Press, 2008, s. 59.

inceleyeceğimiz üzere bu anlamıyla anayasa farklı düşünürler tarafından farklı isimlendirmelerle ele alınmıştır.

Siyasal örgütlenmenin temel kuralları anlamında anayasa kavramına antik dönemde Aristoteles'in **politeia** kavramında rastlanır.¹⁰ Nitekim Aristoteles'in kavrama siyasi örgütlenmenin ana kuruluşu şeklinde anlamlar atfetmesi **politeia** sözcüğünün diğer dillere anayasa olarak çevrilmesine neden olmuştur. Aristoteles **politeia** kavramını iki anlamla kullanmaktadır. Dar anlamıyla iyi yönetim anlamına gelmek üzere, geniş anlamdaysa monarşi, aristokrasi, demokrasi gibi yönetim biçimlerine denk gelen bir anlamda kullanır.¹¹

Türk hukuk doktrinde de çeşitli yazarlar geniş anlamda anayasa ya da maddi anlamda anayasa derken anayasanın bu anlamına işaret etmişlerdir. Örneğin Cem Eroğul anayasa tanımlamasında geniş anlamda anayasanın “Devletin bulunduğu her yerde siyasi işlevin uymak zorunda olduğu bu kuruluş ve işleyiş kurallarının tümü”¹² olduğunu belirtmiştir. Kuralsız ve tamamen keyfi gözüken, tiranlık olarak adlandırılabilir bir devlet yönetiminde dahi en azından yönetime başkaldırmamanın bir kural olduğunu, dolayısıyla devletin olduğu her yerde geniş anlamıyla bir anayasa bulunduğunu vurgulamıştır.¹³

Anayasanın anlamına ilişkin doktrinde yaygın olarak yapılan ayırmalardan biri maddi ve şekli anlamda anayasa ayırımıdır. Bu anlamlandırmayı bu başlık altında ele almamızın nedeni yazarların maddi anlamda anayasa tanımlarında anayasanın devletin temel işleyişle ilgili kurallar olduğu tespitine yer vermeleridir. Maddi anlamda anayasa Erdoğan Teziç’e göre “...belirli bir devletin siyasi yapısı, iktidarın kullanılışı, yetkileri ve birey hürriyetleri ile ilgili kuralların bütünü”dür.¹⁴ . Bu tanımın birey hürriyetleriyle ilgili kısmı aşağıda ele alacağımız üzere anayasanın liberal ideolojik bir içerikle tanımlanmasına bağlı olduğundan bu kısım dışarıda

¹⁰ Antik dönemde **politeia** kavramının Aristoteles ve Isocrates gibi düşünürler tarafından devlet yönetimini ve yönetimin nasıl organize edildiği anlamında kullanıldığı ile ilgili olarak bkz: Schmitt, **a.g.e.**, s.60.

¹¹ Oder, **a.g.e.**, s.29.

¹² Cem Eroğul, **Anatüzeve Giriş, (“Anayasa Hukuku”na Giriş)**, Gözden Geçirilmiş 15. Bası, Ankara, İmaj Yayınevi, 2016, s. 16.

¹³ **A.e.**

¹⁴ Erdoğan Teziç, **Anayasa Hukuku**, 22. Bası, İstanbul, Beta, 2018, s.172.

bırakıldığında yazar anayasanın maddi anlamını siyasi düzenin esasına ilişkin kurallar anlamında ortaya koymaktadır. Kemal Gözler ise maddi anlamda anayasayı içerik itibarıyla devletin temel organlarının kuruluşuyla veya işleyişiyle ilgili hukuk kuralı olarak tanımlamaktadır.¹⁵ Kemal Gözler’in bu şekilde yaptığı maddi anayasa tanımı Erdoğan Teziç’in tanımından hem birey hürriyetlerine tanımda yer vermemesi sebebiyle hem de anayasayı hukuk kuralı olarak tanımlaması sebebiyle ayrılır. Bu anlamıyla Gözler’in maddi anayasa tanımı, devletin temel organlarının kuruluşu ve işleyişi ile ilgili her kuralı içine almayıp sadece bu konudaki hukuk kurallarını içerdiğinden çok daha dar bir maddi anayasa kavrayışını içerir.¹⁶ Bununla birlikte Gözler aynı zamanda anayasanın sadece şekli anlamda tanımlanabileceğini düşündüğünden İngiltere’de bir anayasa bulunmadığı tespitini¹⁷ yaparken Teziç’e göre İngiltere’de maddi bir anlamda anayasa vardır.¹⁸ İşsevenler de bu noktaya dikkat çekmiş ve yazılı bir anayasaya sahip olmayan topluluklarda maddi kriter dışında bu toplulukların anayasallıklarını işaret etmenin mümkün olmadığını, maddi kriterin ise sınırları belli olmayan bir içerikte olduğunu vurgulamıştır.¹⁹

Anayasanın bu başlık altında ele aldığımız şekilde en detaylı incelemesini Anayasa Teorisi başlıklı kitabında Carl Schmitt sunmuştur. Carl Schmitt anayasa kavramını mutlak, göreceli, pozitif ve ideal anlamları olmak üzere dört başlıkta ele alır. Yukarıda değinildiği üzere Schmitt’e göre anayasanın devletin anayasası olarak ele alınmadıkça ayırt edici bir anlamı yoktur. Mutlak anlamıyla anayasa siyasi birlik ve düzenin bütünsel koşuludur. Schmitt, Kelsen’in yaklaşımı olan anayasanın kapalı bir normlar sistemi olarak kavranmasını da anayasanın mutlak anlamı başlığı altında eleştirel bir tarzda inceler. Çünkü anayasanın kapalı bir normlar sistemi olarak adlandırılması da bir birlik ifade eder. Fakat bu birlik somut varoluşsal bir birlik değil bunun yerine düşünsel, ideal bir birliktir. İki yaklaşım tarzını da Schmitt’in anayasanın

¹⁵ Kemal Gözler, **Anayasa Hukukunun Genel Teorisi Cilt I**, 2.Baskı, Bursa, Ekin Basım, 2020, s. 118.

¹⁶ Kemal Gözler tutarlı bir şekli-pozitivist yaklaşımın takipçisi olduğundan kitabında “Anayasa Kavramının Tanımı” başlığından hemen sonra “Anayasa Hukuk Kurallarından Oluşur” altbaşlığıyla devam etmiş ve hukuk kuralının ne anlama geldiğine ilişkin bir tabloyu kitabına eklemiştir. Bkz. Gözler, **Anayasa Hukukunun Genel Teorisi Cilt I**, s. 116-117.

¹⁷ Gözler, **Anayasa Hukukunun Genel Teorisi Cilt I**, s. 124.

¹⁸ Teziç, **Anayasa Hukuku**, s. 173.

¹⁹ Osman Vahdet İşsevenler, **Kurucu İktidarın Eleştirisi: Anayasanın Maddi ve Fail Nedeni**, İstanbul, Pinhan, 2019, s.35.

mutlak anlamları başlığında incelemesinin nedeni gerçek ya da düşünsel de olsa bu yaklaşımlarda bir bütünün ifade edilmesidir, bu yaklaşımları mutlak kılan budur.²⁰ Mutlak anlamda anayasanın düşünsel-ideal anlamını başka bir başlıkta inceleyeceğimizden bu başlıkta Schmitt'in mutlak anayasa kavramsallaştırmasının varoluşsal anlamlarını ele alacağız.

Schmitt'e göre mutlak anayasaya ilişkin başlangıç olarak her siyasi birliğin verili olan somut varoluş biçimi olduğu söylenebilir. İlk olarak anayasa belirli bir devletin siyasi birliği ve toplumsal düzeninin somut, kollektif koşuludur. Bu anlamda anayasa devletin sahip olduğu ve faaliyetini ona göre şekillendirdiği bir şey değil, devletin kendisidir. Hali hazırda var olan bir koşul, düzen ve birliğin statüsüdür. Bu birlik ve düzen dağıldığında, yani bu anlamıyla anayasa ortadan kalktığında devlet de var olmayacaktır.²¹ Anayasanın ikinci mutlak varoluşsal anlamı özel tipte bir siyasi ve sosyal düzendir. Bir üstünlük ve tabiiyet ilişkisi olmadan toplumsal gerçeklikte herhangi bir düzen olamayacağından anayasa bu anlamıyla monarşi, aristokrasi, demokrasi gibi özel tipte bir siyasi ve sosyal düzendir; bu anlamıyla devlet biçimine denktir. Bu bakımdan devlet biçimi de hali hazırda varolan bir şey, bir durumdur. Normatif bir emir ya da bir hukuki ilkeden kaynaklı bir şey değildir.²² Anayasanın üçüncü mutlak varoluşsal anlamı ise siyasi birliğin dinamik ortaya çıkış ilkesidir. Bu üçüncü anlam diğer iki anlamdan farklı olarak bir statünün, durağan nitelikli bir şeyin ifadesi değildir. Devlet, yani siyasi birlik sürekli olarak farklı çıkar, görüş ve iştihaklerle biçimlenir. Yine bu varoluşsal anlamı anayasaya dinamik bir anlam katar, onun bir kural ve normlar bütünü olarak değil bir oluş hali olarak ele alır.²³

Schmitt'in anayasanın mutlak varoluşsal anlamına ilişkin sosyolojik yaklaşımı çağrıştıran bu açıklamalarında, Schmitt'in de kitabında yer yer atıf yaptığı, Ferdinand

²⁰ Schmitt, **a.g.e.**, s.59. Fakat Schmitt kendi zamanında anayasaya hakim yaklaşım tarzının özel bir yöntemle yapılmış bir dizi yasanın anayasa olarak adlandırılması olduğunu ve bu süreçte anayasa ve anayasa hukukunun özdeş olarak anlaşıldığını söyler. Her tekil anayasal hukuk anayasa olarak görülebilir ve bu anayasa kavramını göreceleştirir. Bu şekilde anayasa bir külliyet, düzen ve birlik anlamı içermez. Bunun yerine özel bir şekilde oluşturulmuş bazı tekil yasal düzenlemeler söz konusu olur. Schmitt'in görelî anlamda anayasa kavramsallaştırması için Bkz: Schmitt, **a.g.e.**, s. 68-74.

²¹ **A.e.**, s. 59-60.

²² **A.e.**, s.61.

²³ **A.e.**

Lasalle gibi Marksist yazarların etkisi görülür.²⁴ Lassalle, Schmitt'in anayasanın mutlak varoluşsal anlamının dinamik boyutuna benzer bir şekilde gerçek anayasayı ülkede süregiden iktidar ilişkisi olarak, hatta devlet organlarını aşarak toplumsal kesimlere uzanan güç ilişkileri olarak tarif ettiğinden Lassalle'in görüşleri doktrinde olgusal anayasa anlayışı şeklinde değerlendirilmiştir.²⁵

1.1.3. Sınırlı Siyasi İktidar Anlamında Anayasa

18.yüzyıldan itibaren anayasa, hem devlet iktidarının işlevlerinin ayrıştırılması ve bu işlevlerin farklı organlarca yerine getirilerek iktidarın sınırlandırılması hem de genel olarak devlet iktidarının bireylere karşı sınırlandırılması anlamında kullanılır olmuştur. Anayasanın liberal ideolojik diye adlandırdığımız bu şekliyle tanımlanmasını esas olarak bu bölümün 5. Başlığında ele alınacaktır. Fakat anayasa teorisi alanında çalışan yazarlar iktidarın sınırlandırılması fikrinin modern çağa özgün olmadığını, modern çağda ortaya çıkan iktidarın sınırlandırılması fikrinin orta çağda izleri bulunduğunu ileri sürmüşlerdir. Yahut sosyolojik teoriden faydalanmış yazarlar iktidarın sınırlandırılması fikrini toplumsal yapıyla ilişkili olarak ele almışlardır. Dolayısıyla liberal ideolojik bir içerik ve araçlarla iktidarın sınırlandırılması anlamında anayasayı daha sonra genişçe ele alacak olsak da bu bölümde iktidarın sınırlandırılması anlamında anayasanın diğer yönleri değerlendirilecektir.

İşsevenler'e göre anayasayı 18. Yüzyıldaki anayasacılık hareketlerinin sonucu ortaya çıkan anlamı dışında ele almamak anayasa düşüncesini liberalizmle özdeşleştirmek anlamına gelecektir.²⁶ Özellikle Roma deneyimine atıf yapan İşsevenler'e göre modern öncesi dünyada bulunmayan şey sınırlı iktidarı gerçekleştiren bir anayasa değil "...iktidar odakları arasındaki dengeyi ilan edecek ve bu durumun sürekliliğini yemin edecek yazılı bir anayasadır."²⁷ Yine yöneticilerin belirli görevleri yerine getirmek üzere seçildiği, bu görevlerin tarifiyle sınırlandırıldığı ve

²⁴ Martin Loughlin, **Kamu Hukukunun Temelleri**, Çev. Dilşad Çiğdem Sever, Kuvılcım Turanlı, Ankara, Dipnot Yayınları, 2017, s.185.

²⁵ Oder, **a.g.e.**, s.54.

²⁶ İşsevenler, **a.g.e.**, s. 46.

²⁷ **A.e.**, s. 52.

bu sınırları aştıkları zaman yerinden edilebilecekleri gibi anayasacılık fikrini önceleyen fikirler modern öncesi dönemde de söz konusudur.²⁸

Kubalı siyasi iktidarın sınırlandırılması fikrini plüralist doktrin dediği bakış açısıyla ifade eder.²⁹ Bu bakış açısına göre iktidarın sınırlandırılması hukuki ve fiili sınırlama olarak iki şekilde gerçekleşir. Hukuki sınırlama Kubalı'ya göre şekli veya subjektif hukuki sınırlama ile gerçek veya objektif hukuki sınırlama olarak iki şekilde gerçekleşebilir. Yazılı hukuk normlarından oluşan şekli veya subjektif hukuki sınırlama “başta Anayasa olmak üzere şekli bakımdan, tamamen iradesi mahsülü olan yazılı hukuk kaidelerinin temin ettiği sınırlamadır.” Bu bakımdan Kubalı yazılı anayasayı iktidarın sınırlandırılmasının tek yöntemi olarak ele almaz.³⁰ Kubalı'nın fiili sınırlama olarak ele aldığı siyasi iktidarı sınırlanması biçimi ise hukuk normlarının dışındaki hayat şartlarının etkisiyle siyasi iktidarın sınırlanmasıdır.³¹ Müstebit hükümetler bile halk kitlelerinin zulme ve baskıya tahammüllerinin bir sınırı bulunduğunu hesap ederek egemenliklerini frenlemişlerdir.³² Bu sınırlama biçiminin subjektif fiili boyutu devlet iktidarını kullananların taşıdıkları birtakım ahlaki duyguların, siyasi kanaatlerin fikri ehliyet ve yeteneklerinin sağladığı sınırlamadır.³³ Objektif fiili sınırlama ise toplumun içinde bulunduğu nesnel şartların meydana getirdiği, örneğin Türkiye’de evlenme yaşını 20’ye çıkaran bir kanunun mümkün olmaması gibi, sınırlamalardır. Kubalı bu anlamıyla sınırlı iktidar fikrinin yazılı ve liberal ideolojik içerikli bir anayasaya has olarak ele almamaktadır. Bu şekliyle fiili sınırlamanın, üstelik devletin kendini sınırlaması fikrinin zayıflıkları göz önünde tutulduğunda, modern çağa özgü olmadığı tespit edilebilir.

Yöneten yönetilen ilişkisinin varolduğu her toplumda yönetenleri denetleme sorununun yani bir anlamıyla iktidarı sınırlama sorununun gündeme geldiği,

²⁸ A.e., s. 52

²⁹ Kubalı, a.g.e., s 233.

³⁰ Kubalı, 1943’ten beri savunduğunu söylediği kanaatle hukuk ve hayatı birbirine bağlı realiteler olarak ele aldığını belirtir. Dolayısıyla iktidarın sınırlandırılmasını tanımlarken siyasi iktidarın sınırlandırılmasını sadece hukuk normlarıyla yapılması mümkün olan bir şey olarak ele almaz. Bkz: Kubalı, a.g.e., s. 238-239.

³¹ A.e., s. 239.

³² A.e.

³³ A.e.

anayasacılığın yönetenlere getirilecek sınırların bilimi olduğu ileri sürülmüştür.³⁴ Bu bağlamda anayasal kaygıların Roma hukuku ve uygulamasında da izlerini takip etmek mümkündür.³⁵ Modern anayasacılık döneminde ortaya çıkan kurum ve uygulamaların orta çağ Avrupası'nda kökleri olduğu ve anayasacılık düşünce ve pratiğinin bir süreklilik arz ettiği söylenebilir.³⁶ Ortaçağda eski anayasacılığın tabakaların, kendi kendini yöneten şehirlerin vilayetler ve bölgesel yetki alanlarının kadim özgürlüklerini içerdiği ileri sürülür. Orta çağda iktidarın fiilen sınırlı bir yapıya sahip olması şüphesiz modern devlet gibi şiddet tekeli elinde bulunduran bir tek bir kurumsal yapının ortada olmamasıyla ilişkilidir. Bununla birlikte iktidarı sınırlandıran bir diğer unsur iktidarın meşruluğunun kaynağıyla ilgilidir:

“Ortaçağda Batı Avrupa’da otorite düalist bir yapıya sahiptir; dünyevi otorite ve ruhani otorite bir arada yaşar. Ortaçağda geçerli olan sosyo-politik sistemin bu temel özelliği, iktidarın mutlak olmasını engelleyen en önemli unsurlardan biridir. Uygulamada sözü edilen bu iki güç birbirini dengelemiş, hatta sınırlamıştır. Dünyevi otorite ve ruhani otorite de kendi alanları içerisinde bir takım sınırlamalara tabi olması söz konusudur.”³⁷

Bununla birlikte özellikle iktidarın kullanımına ilişkin sınırlamaların modern öncesi dönemde de söz konusu olduğu ve bunlarda anayasal bir nitelik bulunduğu kabul edilse bile anayasa kavramının özellikle Fransız ve Amerikan devrimleriyle birlikte ampirik ve deskriptif bir anlamdan normatif ve kural koyucu bir anlama doğru daraldığı ve anayasa kavramına özgün modern anlamını verdiği söylenebilir.³⁸

1.1.4. Pozitif Hukuk Metni Anlamında Anayasa

Günümüzde anayasa kavramı hakim hukuk düşüncesi tarafından en yaygın şekilde pozitif bir hukuk metni olarak ele alınır. Liberal ideolojik içerikli anayasalar da İngiltere örneği dışında biçim olarak yazılı şekilde ortaya çıktıkları için liberal maddi içerikli anayasalar büyük oranda yazılı ve üstün bir hukuk normu olarak

³⁴ Mustafa Erdoğan, *Anayasal Demokrasi*, 13. Baskı, Ankara, Siyasal Kitabevi, 2017, s.8.

³⁵ A.e.

³⁶ A.e., s.9

³⁷ Levent Gönenç, “Ortaçağ Avrupasında Anayasalcılığın Düşünsel ve Kurumsal Temelleri”, **Prof. Dr. Ergun Özbudun’a Armağan: Cilt II Anayasa Hukuku**, Yetkin Yayınları, Ankara, 2008, s.286.

³⁸ Dieter Grimm, *Constitutionalism: Past, Present And Future*, New York, Oxford University Press, 2017, s. 317.

görünürler. Fakat anayasayı salt yazılı üstün bir hukuk normu olarak ele almak ona zorunlu olarak liberal maddi içeriğini temin etmez. Bu ayrımı yapabilmek için anayasaya bu tarzdaki yaklaşımları bu bölümde ele alacağız.

Cem Eroğul, yönetim organlarının kuruluş biçimi, yetkileri ve bu yetkilerin sınırlarını belirleyen yani devletin temel işleyiş kurallarının toplandığı belgeyi dar anlamda anayasa olarak tarif eder.³⁹

Anayasayı bir kanun olarak ele alan yaklaşım literatürde şekli-formel anlamda anayasa olarak adlandırılmıştır. Kubalı'ya göre formel anlamda anayasa “adi kanunlardan farklı şekil ve usullere uyularak yapılan ve Anayasa ismini alan kanundur.”⁴⁰ Teziç'e göre şekli anlamda anayasa “başkaca hukuki işlemlerden, örneğin kanunlardan daha farklı usullere uyularak yapılan ve değiştirilen metindir.”⁴¹ Gözler ise daha kapsamlı bir şekli anayasa tanımı verir. Gözler'e göre şekli anlamda anayasa “normlar hiyerarşisinde en üst sırayı işgal eden, kanunlardan farklı ve daha zor bir usulle konulup değiştirilebilen hukuk kurallarının bütünü olarak tanımlanmaktadır.”⁴² Gözler ayrıca kendisinin pozitivism olarak adlandırdığı bir hukuk anlayışına sahip olduğundan anayasanın tanımına ilişkin olarak şekli anayasa tanımının doğru tanım olduğunu açıkça belirtir.⁴³ Bunu ilk olarak anayasanın maddi tanımının objektif bir ölçüt içermemesiyle⁴⁴ ikinci olarak da maddi kriterin anayasal ampirik olgularla bağdaşmamasıyla gerekçelendirir:⁴⁵Devlete ilişkin temel kuralların çoğu kanunlarda düzenlenmiştir ve anayasalarda maddi nitelikte olmayan bir dizi kural bulunmaktadır. Dolayısıyla Gözler maddi anlamda anayasanın hukuki değerden yoksun olduğu sonucuna varır.

Gözler'in anayasa hakkındaki söz konusu fikirleri hukukun ne olduğuna ilişkin, pozitivist normativizm diye adlandırılan bir teorik gelenekten

³⁹ Eroğul, **a.g.e.**, s. 17.

⁴⁰ Kubalı, **a.g.e.**, s. 137.

⁴¹ Teziç, **a.g.e.**, s. 172

⁴² Gözler, **a.g.e.**, s.118

⁴³ Gözler, **a.g.e.**, s. 119.

⁴⁴ **A.e.**

⁴⁵ Gözler, **a.g.e.**, s. 120

kaynaklanmaktadır.⁴⁶ Bu geleneğin görüşlerini en berrak şekilde Hans Kelsen'in formüle ettiği, sistematik bir hale soktuğu⁴⁷ söylenebilir. Kelsen Saf Hukuk Kuramı adını verdiği teorik yaklaşımında anayasayı da, Gözler'in de şekli anayasa tanımında yer verdiği üzere, normlar hiyerarşisinin en tepesinde yer alan hukuk normu olarak tanımlar. Kelsen'e göre hukuk içeriğinden bağımsız olarak "...sadece belli bir şekilde ortaya çıktığı -belli bir kurala uygun olarak yaratıldığı, özel bir metot uyarınca çıkarıldığı veya koyulduğu- için geçerlidir."⁴⁸ Dolayısıyla her norm geçerliliğini kendisinin ortaya çıkışının usulünü düzenleyen bir üst normdan alır. Hukuk sistemi bu nedenle yan yana duran normlardan değil hiyerarşik olarak düzenlenmiş farklı katmanların bulunduğu bir düzendir.⁴⁹ Bu hiyerarşiyi en üst noktasına kadar takip ettiğimizde ise anayasaya yani pozitif hukukun en üst düzeyine ulaşırız.⁵⁰ Fakat bütün normlara geçerliliğini veren pozitif anayasanın neye dayandığı sorulacak olursa Kelsen temel norm adını verdiği varsayıma dayanır.⁵¹ Temel norm başka bir norma göre var olmadığından, hukuk süreci içinde ortaya çıkmadığından, pozitif bir hukuk normu olarak ele alınamaz. Saf bir hukuk bilimi yaratma amacıyla olan Kelsen temel normun kendisini araştırma alanı dışında bırakır. Temel norm hukuk biliminin kendisini kurabilmek için kabul edilmesi gereken bir varsayımdır⁵², diğer normların nesnel geçerlilik temeli olduğundan temel normun değişmesi de yeni bir devletin kurulduğuna işaret eder.⁵³ Hukuka bu şekilde yaklaşım da anayasayı pozitif hukukun, yani bilimsel açıdan objektif olarak ele alınabilecek tek hukukun, en üst normu olarak ele alır. Anayasa aracılığıyla da hukuk yaratan organ olan yasama organı hukuki

⁴⁶ Kemal Gözler'in pozitivist bilim anlayışını ve Kelsen'den faydalandığı görüşleri için bkz: Gözler, **a.g.e.**, s.169-176. Normativist pozitivizm nitelemesinin tanımı için bkz.: Oktay Uygun, **Hukuk Teorileri**, 2.Baskı, İstanbul, On İki Levha, 2020, s.128-137.

⁴⁷ Kelsen bütünüyle yeni bir teori ortaya attığını iddia etmemektedir: "Saf Kuram, kendinden önceki herşeyle çelişen tümüyle yeni bir şey değildir. Kuramı ondokuzuncu yüzyıldaki pozitivist hukuk biliminde meydana gelen yaklaşımlarda yaşanan bir gelişim olarak anlamak mümkündür." Bkz.: Hans Kelsen, **Saf Hukuk Kuramı**, Çev.:Ertuğrul Uzun, İstanbul, Nora, 2016, s. xx.

⁴⁸ Kelsen, **a.g.e.**, s. 68.

⁴⁹ Kelsen, **a.g.e.**, s. 79.

⁵⁰ **A.e.**

⁵¹ **A.e.**, s.71.

⁵² Temel normun niteliği üzerine Kelsen'in de fikirlerinin bir evrim geçirdiği söylenebilir. Kelsen'in temel normu öncelikle hukuk sisteminin dışındaki bir olgu olarak görmek eğiliminde olduğu, sonrasında zorunlu bir varsayım olarak ele aldığı, bu fikrinin de zorunlu olmayan bir varsayımdan temel normu hukuki bilincimizin zorunlu bir kategorisi olan bir kurgu olarak kabul etmeye doğru değiştiği söylenmektedir. Bkz: Uygun, **Hukuk Teorileri**, s.133.

⁵³ Oder, **a.g.e.**, s. 48. Kelsen, **a.g.e.**, s.72. Benzer şekilde Kelsenci teorinin mantıksal çıkarımının devleti anayasaya indirgemek olduğu yönünde bkz: Loughlin, **a.g.e.**, s.183.

geçerlilik kazanır ve geçerli hukuk normları yasama organının işlemleriyle bir zincir olarak meydana gelirler.

Kelsen'in projesinin esas olarak hukuku saf bir bilim olarak inşa etmek ve tam da bu gereklilik sebebiyle hukuku öncelikle diğer toplum bilimlerinden, politika, ahlak ve dolayısıyla ideolojiden bütünüyle arındırmaktır.⁵⁴ Bu bakış içerisinde anayasaya da bir ideolojik işlev yüklenmez. Anayasa, vaaz edilmiş, pozitif anlamda yürürlükte olan ve diğer hukuk normlarının geçerliliğini sağlayan bir metindir. Bu metindeki normların içeriği anayasayı liberal ideolojik içerikle tanımlayan yazarların görüşünün aksine normların anayasallık niteliklerine bir etkide bulunmaz. Örneğin temel hak ve hürriyetleri garanti altına almayan ya da devlet iktidarını kendi içinde ve bireylerin özgürlükleri lehine sınırlamayan bir metin de anayasa niteliğine sahiptir.⁵⁵

Kelsen'in anayasayı kapalı bir normlar sisteminin en üst normu, devleti de hukuk düzeni olarak ele alan bu yaklaşımına en kapsamlı eleştiri Schmitt tarafından yöneltilmiştir.⁵⁶ Schmitt'e göre "...anayasal birlik ve düzen normlardan kaynaklanmak yerine devletin siyasi varoluşundan doğar."⁵⁷ Schmitt, devletin temel norm olarak anayasaya dayanan bir hukuk düzeni olarak ele alındığında anayasanın egemenin kendisi olduğu fikrine varıldığını belirtir. Fakat sadece somut bir varoluşu olan şey egemen olabilir. Gerçek dünyada bulunmayan ve bu niteliği gereği irade sahibi olamayacak olan norm egemen olamaz.⁵⁸ Schmitt bu düşüncenin burjuva liberalizmi tarafından özellikle Fransa'da 1815- 1848 arasında savunulduğunu, bunun temelinde hem demokrasiye yani halk egemenliğine hem de monarkın egemenliğine karşı burjuva özgürlüğün ve özel mülkiyetin korunması fikri olduğunu tespit eder.⁵⁹

Schmitt'in temel eleştirisi, anayasanın ve devletin kapalı bir normlar sistemi olarak ele alınamayacak olmasıdır. Anayasanın geçerliliği bir anayasa yapma kapasitesine ve iradesine dayanmaktadır; normun aksine irade varoluşsal olarak

⁵⁴ Kelsen, **a.g.e.**, s. 18.

⁵⁵ Anayasanın ancak liberal ideolojik-politik içerikle tanımlanabileceğini düşünen yazarların görüşleri için bkz: 5.bölüm

⁵⁶ Ece Göztepe, "Bir Klasik Eser Olarak Carl Schmitt'in Anayasa Öğretisi", **İÜHFİM**, C.LXXIII, S.1, 2015, s. 165.

⁵⁷ Loughlin, **a.g.e.**, s. 183.

⁵⁸ Schmitt, **a.g.e.**, s. 63.

⁵⁹ **A.e.**

mevcut olandır. Normlarsa geçerliliklerini doğruluklarından almaktadırlar. Dolayısıyla Schmitt'e göre normatif bir bakış açısı tutarlı olarak takip edildiğinde sonuç Kelsen'in niyetinin tam aksine doğal hukukçu bir görüşe varmak olacaktır.⁶⁰

“Normatif birlik veya düzen ancak normatif olarak tutarlı olan sistematik doğru prensiplerden doğabilir ve dolayısıyla pozitif geçerliliklerine bakılmaksızın akıl veya adalet gereği olmalarından ötürü geçerli olabilirler.”⁶¹

Schmitt'in Kelsen'in görüşlerinde bulduğu temel çelişki şudur: Eğer anayasanın geçerliliği onun normatif doğruluğunda değil de pozitif niteliğinden ötürüyse saf bir norm olarak anayasa nasıl saf normların sistem veya düzenini kurabilir? Schmitt'in verdiği meşhur örnekle ifade edecek olursak Alman Cumhuriyeti'nin birliği Weimar Anayasası'nın 181. Maddesinin geçerliliğine değil Alman halkının varoluşsal olan siyasi varlığına bağlıdır.⁶² Dolayısıyla iradeci bir hukuk görüşüne sahip olan Schmitt anayasa hukukunun öncelikle bir anayasayı gerektirdiğini, pozitif anlamda anayasa olanın ise siyasi birliğin tür ve biçimine ilişkin bir siyasi karar olduğunu vurgular.⁶³

1.1.5. Liberal Maddi İçerikli Anayasa

Anayasa kavramı literatürde bir dizi yazar tarafından yukarıda ele aldığımız anlamlarından daha dar şekilde; belirli bir içerikle ve bu içeriğe uygun işleviyle tanımlanır. Anayasanın kavramının bizatihi bazı değerleri içerdiği ve ancak bu değerleri haiz şeylerin anayasa olarak kabul edilebileceği öngörülür. Bu bölümde anayasanın maddi liberal içeriğini onun zorunlu bir parçası olarak ele alan yazarların görüşleri ele alınacaktır.

Anayasanın ancak liberal bir içerikle tanımlanmasının mümkün olduğuna ilişkin en sistematik savunulardan birini Giovanni Sartori'nin ortaya koyduğu söylenebilir. Sartori'ye göre öncelikle 19. Yüzyılda anayasadan ne anlaşıldığı açıktır.⁶⁴ Anayasa ile

⁶⁰ A.e., s. 64.

⁶¹ A.e.

⁶² Schmitt, a.g.e., s. 65.

⁶³ A.e., s. 75-76.

⁶⁴ Giovanni Sartori, “Constitutionalism: A Preliminary Discussion”, *The American Political Science Review*, C.LVI, S.4, 1962, s. 853.

talep edilen şey bireyler için güvenceli bir özgürlük sistemi idi.⁶⁵ Her ne kadar İngiltere’de bir yazılı anayasa olmasa da, Sartori’ye göre bu İngiltere’de anayasa olmadığı anlamına gelmemektedir. Bu güvenceli özgürlük sistemi Magna Carta’dan beri bir dizi yazılı belgeye yansımıştır.⁶⁶ Sartori, hem Amerika’da hem de Kıta Avrupası’nda anayasa talebiyle arzulanın İngiltere’de ortaya çıkmış olan bu sistem olduğu, bu sistemi kuran dökümanın ancak bir araç olduğunu belirtir. Fakat doğru bir tanım için bu araca değil anayasanın amacına bakılmalıdır. Bu amaç güvencecilik olarak adlandırılabilir çünkü anayasa teriminden anlaşılan “keyfi iktidarı sınırlayan ve sınırlı bir hükümeti sağlayan bir temel yasa ya da temel bir dizi prensip ve bununla uyumlu kurumsal düzenlemelerdir.”⁶⁷ Örneğin 1776 yılında hazırlanan Pensilvanya Anayasası hükümetin işleyiş çerçevesinden ve bir haklar beyannamesinden oluşuyordu ve 18.yüzyıl beratları için bu ikisi birbirinden ayrı ele alınabilecek içerikler değildi. Kıta Avrupası hukukçuları ise rasyonalist perspektifleri gereği evrensel bir anayasa tanımı bulma kaygısıyla bir hükümet planı anlamında anayasayı yani evrensel unsuru güvenceci içerikten ayırdılar. Dolayısıyla Sartori’ye göre herhangi bir hükümet işleyişini anayasa sayan görüşü savunmaları bu hukukçuları her devletin bir anayasası olduğu fakat sadece bazı devletlerin anayasal olduğu sonucuna ulaştırdı.⁶⁸ Oysa anayasa teriminin 18.yüzyılda tekrar dolaşıma girmesi sadece nasıl işlediği belirlemiş olan bir siyasal düzen anlamına geldiği için değil bu kelime o dönemde siyasi özgürlük anlamına geldiği için gerçekleşti.⁶⁹ Sartori bu sebeple Aristoteles tarafından kullanılan **politeia** teriminin anayasa olarak çevrilmesini de yanlış bulur. Çünkü **politeia** Aristoteles için sadece bir devlet düzenini ifade ederken modern anlamda anayasa keyfi iktidarın sınırlanması için hukukla düzenlenmiş bir siyasi toplumu ifade eder. Sartori bu nedenle Karl Loewenstein tarafından yapılan “ontolojik” anayasa sınıflandırmalarına büyük oranda katılır.⁷⁰ Söz konusu sınıflandırma üç tip anayasadan bahsetmektedir: Normatif, nominal ve semantik anayasa. Kısaca normatif anayasa siyasi süreci kendisine göre işlediği bir normlar

⁶⁵ Sartori, **a.g.e.**, s. 854.

⁶⁶ Sartori bu nedenle İngiltere’de yazılı bir anayasanın olmayışından değil kodifiye edilmiş bir anayasanın olmayışından bahsetmek gerektiğini söyler. Bkz : Sartori, **a.g.e.**, s. 855.

⁶⁷ Sartori, **a.g.e.**, s. 855.

⁶⁸ **A.e.**, 856.

⁶⁹ **A.e.**, s. 860.

⁷⁰ **A.e.** s.861.

bütünüdür. Nominal anayasa ise hukuken geçerli bir varlığa sahip olup farklı nedenlerle siyasi sürecin kendisine göre işlemediği anayasadır. Semantik anayasa ise gücün temerküzünü engelleyecek sınırlar içermeyen sadece verili güç ilişkilerini şekle döken ve bu nedenle varlıkları siyasi süreci etkilemeyen anayasalardır.⁷¹ Sartori ise içerik olarak benzer fakat adlandırma itibariyle farklı bir üçlü ayrım yapar: Anayasalar güvenceci anayasalar, nominal anayasalar ve görünüşte anayasalar olarak üçe ayrılabilir. Nominal anayasalar dengelenmemiş, sınırlı olmayan güç ilişkilerinin bir dökümünden ibaret olup anayasacılığın amacıyla bağdaşmayan fakat dürüst nitelikteki raporlardır. Görünüşte ya da bir başka ifadeyle sahte anayasalar ise gerçek güç ilişkilerini gizleyen, anayasacılık amacını haiz gözükse de fakat ölü bir metinden ibaret olan anayasalardır.⁷² Ezcümle Sartori'ye göre anayasanın amacı olan güvencecilik söz konusu değilse genel olarak anayasadan da bahsetmek mümkün değildir.

Anayasa kavramına zorunlu olarak liberal bir içerik atfeden görüş Türk hukuk doktrinini de etkilemiştir. Mustafa Erdoğan'a göre pozitivist hukuk anlayışının etkisiyle anayasa hukukunun anayasanın hukuku olarak anlaşılması yanlıştır. Anayasal normun ayırt edici yönü devlet iktidarını sınırlayıcı ve birey özgürlüklerini güvence altına alıcı niteliğidir.⁷³ Erdoğan'a göre, liberal siyaset teorisinin bir çıktısı olan sınırlı devlet fikri hem devlet örgütünün bireysel özgürlüğe daha fazla alan bırakacak şekilde küçültülmesi hem de iktidarın bireysel özgürlüğe tehdit oluşturacak şekilde tek elde toplanmasının önlenmesi fikrini içerir.⁷⁴ Mehmet Turhan da anayasacılık fikrinin devlet iktidarı üzerinde iki sınırla ilişkili olduğunu belirtir. Devlet organları ve bunlar arasındaki ilişkilerin düzenlenmesi ve devletin belirli bir özel alana, bireylerin hak ve özgürlükleri alanına müdahale edemeyecek olmasıdır.⁷⁵ Turhan anayasanın en önemli işlevinin "...siyasi topluluğun üyesi olan kişiyi özerklik alanına yapılacak olan müdahalelere karşı korumak" olduğunu belirtir.⁷⁶ Ergun Özbudun da anayasacılığın amacının insan hayatının bazı alanlarının özerk ve

⁷¹ Karl Loewenstein, **Political Power And The Governmental Process**, 2. Baskı, Chicago, The University Of Chicago Press, 1965, s. 147-150.

⁷² Sartori, **a.g.e.**, s. 861.

⁷³ Erdoğan, **a.g.e.**, s. 3.

⁷⁴ **A.e.**, s. 6.

⁷⁵ Mehmet Turhan, **Anayasal Devlet**, İstanbul, Gündoğan Yayınları, 1997, s. 11.

⁷⁶ **A.e.**, s. 15.

dokunulmaz olması ve siyasetin hiçbir şekilde bu alana müdahale etmemesi yolundaki liberal inançla ilişkili olduğunu söyler.⁷⁷

Hukuku merkeze alan yaklaşımdaki anayasa hukukçuları da yaptıkları maddi anayasa tanımında liberal yaklaşıma çoğunlukla yer verirler. Örneğin Teziç yukarıda değindiğimiz üzere⁷⁸ birey hürriyetleri ile ilgili kurallara maddi anayasa tanımı içerisinde yer vermektedir. Kubalı da benzer şekilde maddi anayasa tanımına fertlerin hak ve hürriyetleriyle alakalı temel kaideleri dahil eder.⁷⁹

Anayasa kavramını ancak liberal değerler içeriği ile ele alan yazarların kavramın tarihi göz önüne alındığında haklarını teslim etmek gereklidir. Öncelikle Sartori'nin vurguladığı gibi anayasa kelimesi öncelikle Amerikan Anayasası ve Amerika'da onu yerel ölçekte önceleyen süreç ile gündeme gelmiştir. Kıta Avrupası'nda Fransız Devrimi'nin ardından anayasa hareketleri yayılmıştır. Hükümete ilişkin temel işleyiş ve kuruluş ilkelerinin toplanması, Wheare bu niteliğe sahip 1579 tarihli Felemenk Birleşik Eyaletler Birliği Yasası'nı örnek verir, 18. Yüzyıla kadar anayasa olarak adlandırılmamıştır.⁸⁰ 18. Yüzyıldaki burjuva devrimi süreçleriyle ise anayasa kavramı gündeme gelmiştir. Bu dönemde anayasa, Kubalı'nın da belirttiği gibi "...rasyonel bir devlet nizamını tesbit eden yazılı bir metin olarak aynı zamanda fertçi ve liberal bir dünya görüşünü de ifade ediyordu."⁸¹ Nitekim yazılı anayasaların dünya çapında yaygınlaştığı ilk dönemde anayasaların temel karakteristiği bireylerin başta özel mülkiyet olmak üzere temel haklarını güvence altına almak ve bununla da ilişkili olarak monarşiyi sınırlamaktır. Dolayısıyla liberal değerlerin damga vurduğu ve tüm dünyaya yayılan anayasa yapım hareketlerinin ilk dalgasında yapılan anayasalar da bir dizi yerel nitelik taşısalar da liberal içeriği haizdiler.⁸² Fakat 20.yüzyılda doğrudan liberal değerleri benimsemeyen rejimlerin kurulmasıyla liberal bir işlev ve içerikte olmayan anayasaların yapıldığı da bir vakıadır. Kendilerini anayasa olarak adlandıran bu metinlerin liberal anayasalardan ayırt eden nokta da benimsedikleri temel

⁷⁷ Ergun Özbudun, **Anayasalcılık ve Demokrasi**, 2.Baskı, İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları,2017, s. 5.

⁷⁸ Bkz.: yuk. s. 7.

⁷⁹ Kubalı, **a.g.e.**, s. 137.

⁸⁰ K.C. Wheare, **Modern Anayasalar**, Çev. Mehmet Turhan, Değişim Yayınları, 1984,s.3.

⁸¹ Kubalı, **a.g.e.**, s. 6.

⁸² Bkz.: aş. s. 37.

değerlerin farklı olması, anayasaya liberal geleneğin biçtiği anlamdan farklı bir anlam vermeleridir.⁸³

Bu bölümde ele alındığı üzere liberal değerleri taşıyan anayasaların özünün bireylerin temel hak ve hürriyetlerinin korunması olduğu, bunu sağlamak amacıyla devleti hukukla sınırlamak ve devlet erklerini birbirinden ayırmak fikirlerinin ortaya çıktığı görülmektedir. Bu değerlerin niçin ilkeler olduğu konusunda anayasaların kendisi bir açıklama yapmamakta ve bir ideolojik tercih olarak bu değerleri barındırmaktadır. Bu nedenle örneğin Abdurrahman Eren anayasaları ideolojik niteliğe sahip metinler olarak nitelemiştir.⁸⁴ Dolayısıyla liberal anayasacılığı kavramak için bu söz konusu ön kabulleri onları ortaya çıkaran tarihsel süreç bağlamında bir değerlendirme yapmak, yani anayasanın ideolojik boyutunu ele almak zorunludur.

1.2. Liberal Anayasacılığın Esasları

1.2.1. Hukuk Devleti

Hukuk devleti kavramı, liberal anayasacılığın aşağıda ele alacağımız unsurlarını da içeren bir siyasi ideal veya meta-hukuki bir öğreti olarak ele alınabilir.⁸⁵ En genel boyutuyla kavramı liberal anayasacılıktan ayırtırmak mümkün olmadığından Özbudun kavramın anayasal devletle anlamdaş sayılabileceğine işaret etmiş⁸⁶, Kaboğlu da hukuk devleti ve anayasayı paralel evrim süreci olarak incelemiştir.⁸⁷ Teziç de kuvvetler ayrılığı, hak ve hürriyetlerin yargı bağımsızlığı ile teminat altına alınması, hiçbir işlemin yargısal denetimden azade kalmamasını hukuk devletinin zemini olarak ele alır.⁸⁸ Hukuk devleti kavramını tarihsel materyalist bir yaklaşımla inceleyip geniş bir tanım yapan Özenç'e göre ise "Hukuk devleti modern

⁸³ Örneğin Teziç'e göre Marksist siyasi rejimlerde, anayasalar toplumda ulaşılan aşamayı saptayan belgeler niteliğindedir. Bkz.: Teziç, **a.g.e.**, s. 166.

⁸⁴ Abdurrahman Eren, **Anayasa Hukuku Dersleri: Genel Esaslar – Türk Anayasa Hukuku**, 3. Baskı, Ankara, Seçkin, 2021, s.50.

⁸⁵ Mustafa Erdoğan, **a.g.e.**, s. 117-118.

⁸⁶ Özbudun, **a.g.e.**, s.55.

⁸⁷ İbrahim Özden Kaboğlu, **Anayasa Hukuku Dersleri (Genel Esaslar)**, 15. Basım, İstanbul, Legal Yayıncılık, 2020, s. 15-17.

⁸⁸ Teziç, **a.g.e.**, s. 162.

siyasi iktidarın meşru örgütlenme biçimidir.”⁸⁹ Özenç, hukuk devletinin ne olduğu konusunda uygulamada siyasi mücadelelerin teorik düzeyde ise ideolojik mülahazaların belirleyici olduğunu tespit eder.⁹⁰

Liberal anayasacılığın tarihsel gelişiminde hukuk devleti kavramı İngiltere’de **rule of law**, Fransa’da **l’Etat de droit**, Almanya’da **rechtsstaat** olarak bu ülkelerdeki farklı uygulamalar doğrultusunda değişenlik arz etmiştir.⁹¹ İngiliz geleneğinde rule of law kavramını 19.yüzyılın ikinci yarısında Dicey’in geliştirdiği söylenebilir. Dicey, hukuk devletini keyfi iktidara karşı hukukun üstünlüğü, hukuk önünde eşitlik ve özel hukukun ilkelerinin mahkemeler ve parlamentonun işlemleriyle kraliyetin konumunu belirlemesi olarak ele almıştır.⁹² Fransa’da **l’Etat de droit** olarak ele alınan bu kavram yasama organı da dahil olmak üzere devletin bütün yetkilerinin hukuka nasıl tabi olabileceği sorunu üzerinde gelişmiştir. Carre de Malberg kavramı ele almış ve Jellinek’in görüşlerinden etkilenerek “...devletin kendini sınırlandırması kavramı vasıtasıyla kendisini kendi normlarıyla bağlayabileceğini iddia etmiştir.”⁹³ Fransa’da çok geç döneme kadar anayasa yargısının ortaya çıkmaması Fransız hukukçuların **l’etat de droit** kavramını uygulamadan çok teori alanında ele almalarına neden olmuştur.⁹⁴ Almanya’da **rechtstaat** kavramının bir bakıma monarşi yönetimiyle modern özgürlük taleplerinin uzlaştırılması çabası olarak doğduğu iddia edilmiştir.⁹⁵ Kavram Almanya’da 19.yüzyılın başlarında mutlak devlet ve polis devletinin zıddı olarak ele alınmıştır. Daha sonraları hukuki pozitivizmin etkisiyle kavram biçimsel bir ilke olarak ele alınmaya başlanmış⁹⁶, Kelsen’in saf hukuk kuramıyla hukuk devletinin normlar hiyerarşisiyle tanımlanması söz konusu olmuştur.⁹⁷

Özellikle 2. Dünya savaşıdan sonra hukuk devleti kavramının güçlendiği⁹⁸, Avrupa ülkelerinde Anayasa Mahkemeleri’nin kurulmasıyla ve anayasaların üstünlük

⁸⁹ Özenç, **a.g.e.**, s. 304.

⁹⁰ **A.e.**

⁹¹ Loughlin, **a.g.e.**, s. 267.

⁹² **A.e.**, s. 268.

⁹³ **A.e.**, s. 273.

⁹⁴ **A.e.**, s. 274.

⁹⁵ **A.e.**, s. 270.

⁹⁶ **A.e.**, s.272.

⁹⁷ Kaboğlu, **a.g.e.**, s. 16.

⁹⁸ Eren, **a.g.e.**, s.394.

ve bağlayıcılık değerinin teyit edilmesiyle pozitif hukuk bağlamında uygulamaya konulduğu söylenebilir.⁹⁹ 2. Dünya Savaşından sonra kurulan AK, demokrasi ve insan hakları ile birlikte hukuk devletini temel değerleri arasında benimsemiş, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin başında kavrama atfı yapılmıştır. Bu ortak siyasal hukuki idealin nasıl içeriklendirilmesi gerektiği Venedik Komisyon'u tarafından da ele alınmıştır. Venedik Komisyonu hukuk devletini kanunilik, hukuki kesinlik, keyfiliğin önlenmesi, bağımsız ve tarafsız mahkemelere ulaşma hakkı, insan haklarına saygı, ayrımcılık yasağı ve kanun önünde eşitlik unsurlarından oluştuğunu konu üzerinde raporunda tespit etmiş ve görüş oluştururken kullandığı bir hukuk devleti kontrol listesi hazırlamıştır.¹⁰⁰

1.2.2. Kuvvetler Ayrılığı

Liberal anayasacılığın doğuşundan günümüze kadar temel amentülerinden biri de kuvvetler ayrılığı fikri olmuştur. Liberal anayasacılığın gelişiminde kuvvetler ayrılığı teorisinin ismiyle yer aldığı ilk önemli metin olarak yaygın şekilde 1789 İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirgesi zikredilir.¹⁰¹ Bununla birlikte teorisinin hayata geçirilmesi İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirgesi'ni ve 1791 Fransız Anayasası'nı etkileyen¹⁰² ve önceleyen süreçte Amerika'daki anayasal gelişmeler olmuştur. ABD'nin kurulmasını önceleyen süreçte ileride ABD'yi oluşturacak devletlerin yayınladıkları hak bildirgelerinde ve bu bildirgeleri bir parçası haline getirdikleri anayasalarında kuvvetler ayrılığı hemen hemen birbirine benzer şekilde düzenlenmiştir.¹⁰³ ABD Anayasası, bugün anayasa hukukçularınca sert kuvvetler ayrılığı diye tarif edilen bir hükümet sistemi öngörmüş ve devletin işlevleri bakımından hem yasama, yürütme ve

⁹⁹ Kaboğlu, a.g.e., s. 17.

¹⁰⁰ Venedik Komisyonu'nun Hukuk Devleti üzerine çalışmalarının detaylı bir incelemesi için bkz.:aş. s.89-100.

¹⁰¹ Bildirgenin meşhur 16. Maddesi şu şekildedir: “Yasaya uymanın sağlanmadığı ve kuvvetler ayrımının bulunmadığı toplumda anayasa yoktur.”

¹⁰² Georg Jellinek, **İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirgesi Üzerine:Modern Anayasa Tarihine Bir Katkı**, Çev. Rezzan İtişgen Dülger, Muzaffer Dülger, İstanbul, Pinhan, 2017, s.49.

¹⁰³ Örnek olarak Virginia Anayasası'nın başlangıç metnini oluşturan Virginia Haklar Beyannamesi'nin 5. Başlığı örnek gösterilebilir. Bkz.: (Çevrimiçi), <https://law.lis.virginia.gov/constitutionexpand/article1/>, 21 Kasım 2021. Aynı şekilde New Hampshire ve Massachusetts beyannamelerinde de benzer maddelere rastlanır. Bkz: Georg Jellinek, a.g.e., s. 70.

yargı arasında hem de devlet teşkilatı içerisinde kuvvetlerin dikey olarak ayrımını¹⁰⁴ öngörmüştür. Bununla birlikte kuvvetler ayrılığı kendi ismiyle zikredilmese de tarihi temellerinin İngiltere’de bulunduğu söylenebilir.¹⁰⁵

Kuvvetler ayrılığı teorisi de hukuk devleti ideali gibi bir bakıma liberal anayasacılığın amacından ayrı düşünülemez; amacı, devlet iktidarını kendi içinde sınırlandırmak ve bu şekilde vatandaşların temel haklarının korunmasını sağlamaktır.¹⁰⁶ Kuvvetler ayrılığı fikrini antik düşünürlerin karma yönetim fikrine kadar götürmek mümkün olsa da, karma hükümet fikri monarşi, aristokrasi ve cumhuriyetin bazı unsurlarının birleştirilerek dengeli bir hükümet tesis edilmesi olarak görülebilir, modern teorisi Locke ve özellikle Montesquieu tarafından yapılmıştır.¹⁰⁷ Montesquieu, Kanunların Ruhu Hakkında adlı eserinde yasama, yürütme ve yargı kuvvetlerinin üç ayrı organa verilmesi gerektiğini ve hürriyetin ancak böyle sağlanabileceğini açıkça vurgulamıştır. İngiltere’de bir süre bulunmuş olan ve gözlemlediği dönemdeki İngiliz siyasi sisteminden etkilenmiş olan Montesquieu’nun buradaki sistemi yanlış analiz ettiği sıklıkla vurgulansa da¹⁰⁸, karma yönetim fikrinin daha ötesine geçerek kuvvetler ayrılığı fikrini teorize ettiği söylenebilir.¹⁰⁹ Nitekim Montesquieu’nun fikirleri¹¹⁰ A.B.D Anayasası’nı kaleme alan

¹⁰⁴ Kuvvetler ayrılığı devletin işlevleri bakımından ele alındığı gibi kimi yazarlar tarafından federalizm de kuvvetler ayrılığı düşüncesinin bir uygulaması olarak dikey kuvvetler ayrılığı şeklinde ele alınır. Bkz.:Erdoğan, **a.g.e.**, s. 224.

¹⁰⁵ Kemal Gözler İngiltere anayasa tarihinde kuvvetler ayrılığının nasıl geliştiğini, kralın sınırlanmasına ilişkin tarihi momentler üzerinden örneklendirerek açıklar. Bkz: Gözler, **a.g.e.**, s.605-606. Fakat Gözler, kuvvetler ayrılığı teorisine ilişkin değerlendirme bölümünde İngiltere’de temel hak ve hürriyetler güvence altında olsa da kuvvetler ayrılığının olmadığını belirtir. İngiliz Anayasa hukukçularının da İngiltere’de kuvvetlerin birliğinin bulunduğu, temel hakların korunması için özel bir koruma olmadığı ve bir yazılı anayasa olmadığı yönünde tespitleri vardır. Fakat Sartori’nin yerinde olarak belirttiği gibi bu özellikler bir diktatörlük için de hakeza geçerli olsa da İngiltere anayasa hukuki doktrininde asla bir diktatörlük olarak ele alınmaz. Sartori bu karmaşayı özellikle İngiliz anayasa hukuku kitaplarının bir yönüyle sadece İngiltere için yazıldığı ve dışardan bir değerlendirmeye anlaşılmadığı olgusuyla açıklar. Bkz: Sartori, **a.g.e.**, s. 853 - 857.

¹⁰⁶ Gözler, **a.g.e.**, s. 604.

¹⁰⁷ Özbudun, **a.g.e.**, s. 13.

¹⁰⁸ Oğuzhan Bekir Keskin, Anayasacılık Düşüncesi Açısından Anayasanın Tarihsel ve Kavramsal Bir Analizi, (Yayınlanmamış doktora tezi), Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2019, s. 149.

¹⁰⁹ Özbudun, **a.g.e.**, s. 14.

¹¹⁰ Aristokrat kökenli bir düşünür olan ve dönemin aristokratik kurumlarında görev almış Montesquieu’nun esasen İngiltere’ye kıyasla daha güçlü bir merkezi monarşinin hüküm sürdüğü Fransa’da mutlakiyetçiliğin despotizmini frenlemek için öneriler ortaya koyduğu, kralın aristokrasinin hakim olduğu ara kurumlar olmadan yönetmesinin despotik bir yönetime vardığı tespitiyle kuvvetler ayrılığını teorize ettiği ileri sürülür. Bkz: Wood, **a.g.e.**, s 201- 213. Fakat fikirlerinin başkaca siyasi ve toplumsal koşullar altındaki Amerika’daki etkisinin elbette farklı olduğu söylenebilir.

kurucu babalar üzerinde güçlü bir etki yapmıştır.¹¹¹ Kuvvetler ayrılığı teorisinin saf haliyle¹¹² uygulanması ABD’de veya günümüz liberal anayasalarında söz konusu olmamış ve ABD’deki uygulama bir frenler ve dengeler sistemi olarak anılmıştır.¹¹³

Kuvvetler ayrılığı teorisi liberal anayasacılığın temel ilkelerinden biri olmayı sürdürse de hem teorik açıdan eleştirilmiş hem de uygulamasının ancak devletin erklerinin bir ayrımı olarak değil fonksiyonlarının bir ayrımı olarak olması gerektiği üzerinde durulmuştur.¹¹⁴ Gerçekten de liberal anayasaların yürürlükte olduğu ülkelerde özellikle 19.yüzyıldan beri siyasal partilerin ortaya çıkmasıyla yasama ve yürütme arasında gerçek bir ayrımdan bahsetmek mümkün değildir. Hükümet sistemi nasıl olursa olsun hükümet ve parlamento arasında siyasal parti dolayısıyla bir özdeşlikten söz edilebilir.¹¹⁵ Hatta liberalizmin bir anlamıyla teorik bir eleştirisini yapan Schmitt’e göre 17. ve 18. yüzyılın liberal inançları çerçevesinde işlerlik kazanan temel siyasi kurum olan parlamento ile kuvvetler ayrılığı fikri 20.yüzyılda tamamen geçerliliğini yitirmiştir.¹¹⁶ Kuvvetler ayrılığının günümüzdeki durumuyla ilgili olarak başka bir eleştirel bakış da git gide güçlenen idari otoritelerin meşruluğu sorunu ve anayasal teoriyle bağdaşmazlığı üzerinedir.¹¹⁷ Teorinin uygulamada aldığı hal ve özellikle yasama yürütme ilişkisinin günümüzde aldığı şekil ne olursa olsun teorinin önemli bir parçasını oluşturan yargı bağımsızlığı hala liberal anayasaların en önemli unsuru olmayı korumaktadır. Venedik Komisyonu da kuvvetler ayrılığına önemli bir ilke olarak atıf yapsa da özellikle yargı bağımsızlığının nasıl tesis edilebileceğine ilişkin çalışmalar yapmıştır.¹¹⁸

¹¹¹ Wood, **a.g.e.**, s. 209.

¹¹² Teorinin saf halinin bir tanımı için bkz: M.J.C. Vile, **Constitutionalism and the Separation of Powers**, 2. Baskı, Indianapolis, Liberty Fund, 1998,s.14.

¹¹³ Özbudun, **a.g.e.**, s. 18.

¹¹⁴ Gözler, **a.g.e.**, s. 617.

¹¹⁵ **A.e.**

¹¹⁶ Carl Schmitt, **Parlamentar Demokrasinin Krizi**, Çev. A.Emre Zeybekoğlu, 4. Baskı, Ankara, Dost Kitabevi, 2017, s. 61-77.

¹¹⁷ Loughlin, **a.g.e.**, s. 373- 379.

¹¹⁸ Bkz.:aş. s.127-141.

1.2.3. Temel Haklar

Yukarıda da ele aldığımız gibi liberal anayasacılığın doğduğu dönemde genellikle yazılı anayasaları önceleyen bir dizi hak beyannamesi ortaya çıkmıştır. Nihayetinde yazılı bir anayasaya varmayan İngiliz anayasal sürecinde özellikle parlamentonun yetkilerini ve özgürlüklerini belirleyen 1628 Petition of Rights, 1689 Bill of Rights ve 1701 Act of Settlement gibi belgelerin yanı sıra elbette Magna Carta bir yana kişi hak ve özgürlüklerini güvence altına alan Habeas Corpus Act 1679 gibi belgeler ön plana çıkar.¹¹⁹ Fakat liberal anayasacılığın ortaya çıktığı diğer iki ülke olan ABD ve Fransa'da etkisi dünyaya yayılan hak bildirgeleri söz konusu olmuştur. Kronolojik olarak ilk örnek 1776 tarihli Virginia Haklar Beyannamesi'dir. Bu beyannamede kişi güvenliği ve özgürlüğü, basın özgürlüğü, din ve vicdan özgürlüğü, yaşam ve mülkiyet hakkı gibi temel haklara yer verildiği görülür.¹²⁰ İngiliz Tacından bağımsızlıklarını ilan eden Amerika'daki diğer koloniler de benzer hak bildirgeleri yayınlamıştır. Fransa'da yaşanan devrimin ardından kendini ulusal meclis ilan eden **tiers etat**'nın yayınladığı 1789 tarihli İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirisi ise bu hak bildirgelerinin en önemlilerindendir. Bu bildirge kendinden çok kısa süre önce yaşanmış Amerikan örneğinden esinlenmiş¹²¹, bireyin devlet karşısındaki haklarının doğal hukuk düşüncesini aşarak pozitif hukukun parçası olmasının önü açılmıştır.¹²² Jellinek'in tespit ettiği şekliyle bu bildirgenin etkisiyle 19.yüzyıl boyunca, yer yer farklı şekilde ifade edilmiş olsalarda benzer haklar kıta Avrupası devletlerinin anayasalarının neredeyse tümüne girmiştir.¹²³

İnsanların doğuştan vazgeçilmez temel haklara sahip olduğu fikri kabaca özetlendiği gibi liberal anayasacılığın bir parçasını oluşturmuştur. Fakat bilhassa 20.yüzyıldaki gelişmeler bu hakların ulus ötesi bir şekilde korunmasını gerekli kılmış

¹¹⁹ Akad, Dinçkol, Bulut, **a.g.e.**, s. 256-262.

¹²⁰ **A.e.** s. 263- 264.; Mehmet Semih Gemalmaz, **Devlet Birey Özgürlük**, İstanbul, Legal Yayıncılık, 2010, s. 141-143.

¹²¹ Bildirgenin kaynağı konusundaki tartışmada Jellinek, iddia edildiğinin aksine bildirgenin Rousseau'nun görüşlerinden etkilenmediğini hatta onun görüşlerine zıt bir devlet birey ilişkisi tasavvur ettiğini, esas olarak Amerikan Hak Beyannameleri'nin bildirgeye açıkça bir model oluşturduğunu belirtir. Bkz: Jellinek, **a.g.e.**, s. 37-50.

¹²² Jellinek, **a.g.e.**, s. 32.

¹²³ **A.e.**, s. 33.

ve 2. Dünya Savaşı sonrasında Birleşmiş Milletler çerçevesinde, Evrensel İnsan Hakları Bildirisi ortaya çıkmıştır.¹²⁴ Bu bir bakıma liberal anayasacılığın temel bir unsurunun evrenselleşmesi olarak görülebilir.¹²⁵ Bunun yanı sıra kurulan bölgesel örgütler çerçevesinde insan haklarına etkili bölgesel koruma yolları ortaya çıkmıştır. Bu kapsamda elbette AK çerçevesinde imzalanan Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi (AİHS) ve sözleşmenin koruma organı olan AİHM'nin günümüzde insan haklarının çerçevesinin belirlenmesi ve korunması konusunda ayırt edici bir rolü olduğu söylenebilir. Komisyonu'nun da faaliyetinin sonucu olarak ortaya çıkan referans belgelerinin bir bölümünü liberal anayasacılığın mirasının bu önemli dayanaklarından biriyle ilişkili olarak temel hakların korunması başlığında toplanabilir.

1.2.4. Temsili Demokrasi

Halkın yönetimi ya da çoğunluğun yönetimi olarak demokrasinin liberal anayasacılığın ortaya çıkışından günümüze onunla çatışmalı bir aradalığından söz edilebilir. Üstelik bu çatışmalı bir aradalığı sadece ele aldığımız ve liberal anayasacılığın ortaya çıkışı olarak değerlendirdiğimiz geç 18. Yüzyıl siyasal gelişmelerinde değil antik çağlarda dahi tespit etmek mümkündür. Örneğin Özenç, Antik Yunan'da hukukun üstünlüğü düşüncesinin demokrasi karşısına yerleştirilmiş olduğunun Platon ve Aristoteles'in düşüncelerinin takibini yaparak ortaya koyar.¹²⁶ Nihayetinde fakirlerin yönetimi olan demokrasi zenginlerin mallarına el konulması ihtimalini taşımaktadır.¹²⁷ Şüphesiz aynı gerilimi liberal anayasacılığın bir ürünü olarak doğduğu Fransız ve İngiliz devrimci süreçlerinde de görmek mümkündür. Örneğin 18. Yüzyılda İngiliz anayasal sürecinin ilk bölümünde kralı deviren Cromwell'in ordusunda yer alan radikal demokrat bir örnek olarak Leveller hareketinden söz edilebilir.¹²⁸ Yine Fransız Devrimi'nin başlangıcından 1793'e dek

¹²⁴ Akad, Dinçkol, Bulut, **a.g.e.**, s. 279.

¹²⁵ Elbette Birleşmiş Milletler ya da bölgesel insan hakları kurumları çerçevesinde ortaya çıkan insan hakları sözleşmelerinin taraflarının sadece liberal devletler olmadığı göz önünde tutulursa, liberal anayasacılık geleneğinin hak bildirgelerinin önemli bir unsuru olan ve teorik düzeyde örneğin Locke'da gördüğümüz şekliyle yaşam hakkıyla bir olarak ele alınan mülkiyet hakkının bu bildiri veya sözleşmelerin daha geride kalan bir unsuru olduğu görülür.

¹²⁶ Özenç, **a.g.e.**, s. 43-56.

¹²⁷ **A.e.**, s. 51.

¹²⁸ Wood, **a.g.e.**, s.258- 268.

radikalleştiğini¹²⁹, sürece gitgide toplumun alt tabakalarının damga vurmaya başladığı, bu süreçte ortaya çıkan baldırı çıplaklar hareketi emsal teşkil edebilir¹³⁰, söz haklarını arttırdıkları görülmektedir. Dolayısıyla bu hareketler hem liberal anayasacılığın temel hak olarak ele aldığı özel mülkiyetle bir çatışma haline girmektedir hem de aristokratik köklere sahip kuvvetler ayrılığı gibi teorilerden ziyade egemen bir meclis fikrine yönelmekteydi.¹³¹

Bu çatışmalı birlikteliğin anayasa teorisi kapsamında sıklıkla incelendiği söylenebilir. Özbudun, demokrasi ile anayasalcılık arasında bir çelişki mi yoksa ilişki mi olduğunu ele almış, çağdaş demokrasinin çoğunluğun istibdatını önleyecek anayasal mekanizmalarla sınırlandırılmış olduğunu ve aralarında birbirlerini tamamlayan bir ilişki olduğu sonucuna varmıştır.¹³² Konuyu daha derinlemesine inceleyen Schmitt'e göre 19. Yüzyıl içinde mutlakiyetçiliğe karşı liberalizmin ve demokrasinin bir ittifakından bahsedilebilir. Fakat mutlakiyetçi monarşilerin ortadan kalkmasıyla liberal bireycilik ile yöneten yönetilen özdeşliği fikrine dayanan demokrasinin kendi döneminde somutlaşan karşıtlığını, parlamenter demokrasinin krizi olarak yorumlamıştır.¹³³ Fakat yine Schmitt'in tespit ettiği gibi 19. yüzyıl demokrasinin zafer alayı olarak görülür¹³⁴, ki siyaset bilimi literatüründe öngörüsünün isabetiyle sıklıkla atıf yapılan Tocqueville de, henüz demokratik gelişmelerin arızı bir durum olup olmadığının belli olmadığı içinde yaşadığı dönemde demokrasinin yükselişinin önünde hiçbir şeyin duramayacağı, onun karşı konulmaz ve evrensel bir biçimde dünyaya hakim olacağını öngörür.¹³⁵ Özellikle Avrupa'da 1848 devrimleriyle genel oy hakkının kabul edilmesi, oy hakkının üzerindeki vergi, mülkiyet gibi sınırlamaların kaldırılması, 20. yüzyılda kadınların oy hakkının tanınması gibi gelişmelerle gerçekten de demokrasinin önündeki setleri aşarak ilerlediği

¹²⁹ Eroğul, **a.g.e.**, s. 75.

¹³⁰ Eric Hobsbawm, **Devrim Çağı: 1789-1848**, Çev. Bahadır Sina Şener, Ankara, Dost Yayınları, 2003, s. 73-74.

¹³¹ Örneğin Arendt, Fransız Devrimi'nin Amerikan Devrimi'ne kıyasla kendisinin özgürlüğün kurulamaması olarak tarif ettiği başarısızlığında tam da devrimin sosyal sorunu öne çıkarmasının ve nihayetinde cumhuriyetin, kurumların ya da anayasanın yerine halkın iradesinin kanunların dayanağı görülmesinin payı olduğu fikrindedir. Bkz.: Arendt, **a.g.e.**, s. 94-98.

¹³² Özbudun, **a.g.e.**, s.23-25.

¹³³ Schmitt, **Parlamenter Demokrasinin Krizi**, s. 35-36.

¹³⁴ **A.e.**, s. 37.

¹³⁵ Alexis de Tocqueville, **Amerika'da Demokrasi I**, 2.Baskı, Çev.Özcan Doğan, Ankara, Doğu Batı Yayınları, 2018, s. 32.

söylenir.¹³⁶ 20. Yüzyıla gelindiğinde demokrasinin artık tartışılmaz bir evrensel değer haline geldiği, demokrasiden ne anlaşılması gerektiğine ilişkin birbirine karşıt görüşler olsa da karşıt görüşlerin birbirlerine anti – demokratik olmakla suçladıkları ve demokrasinin çağdaş siyasi kurumların nihai amaçlarındaki temel bir anlaşma olduğu görülür.¹³⁷ Bununla birlikte demokrasi ve liberalizm arasındaki gerilimin hala devam ettiği, örneğin yaygın olarak yapılan popülizm tartışmalarının da demokrasinin liberal ve liberal olmayan yorumlarıyla ilişkili olduğu söylenebilir.¹³⁸

Demokrasi, tarihsel süreç içerisinde ortak evrensel bir değer haline gelse de onun hangi yöntemlerle hayata geçirileceği üzerinde evrensel bir mutabakata varıldığı söylenemez. Bununla birlikte liberal anayasacılığın mutabakatının millet egemenliği fikrine dayalı temsili demokrasi olduğu söylenebilir. Liberal anayasacılığın hakim olduğu ülkelerde kimi yarı doğrudan demokrasi araçlarına rastlansa da temsili demokrasi temsili vekalet anlayışına dayanır ve temsilci kendisini seçenleri değil milleti temsil eder.¹³⁹

Yukarıda belirtildiği gibi demokrasi, AK'nin insan hakları ve hukuk devleti ilkesiyle birlikte temel değeridir. Komisyon'nun faaliyetlerinin önemli bir kısmı da seçimler, referandumlar, siyasi partiler, parlamento ve parlamento çalışmalarına ilişkindir.

2. LİBERAL ANAYASACILIĞIN ULUSLARARASILAŞMASI

2.1. Bir İdeoloji Olarak Liberalizm

Liberalizmi bir ideoloji olarak ele almadan önce ideoloji kavramı üzerinde kabaca durmak gereklidir. Fakat 20. Yüzyılda çok farklı düşünsel gelenekler tarafından ele alınmış bu kavramın üzerinde durmak dahi tercih edilen kaynaklara bağlı olarak epeyce ideolojik olacaktır. Engels'in de belirttiği üzere ideoloji,

¹³⁶ Kaboğlu, a.g.e., s. 191.

¹³⁷ Democracy in a World of Tensions – A Symposium Prepared by UNESCO, ed. Richard McKeon, Chicago, 1951. S. 522'den aktaran: Giovanni Sartori, **Demokrasi Kuramı**, Çev. Deniz Baykal, Ankara, Siyasi İlimler Türk Derneği Yayınları, t.y., s. 5.

¹³⁸ Gianfranco Pasquino, "Populism And Democracy", **Twenty First Century Populism**, Ed.: Daniele Albertazzi, Duncan McDonnell, Londra, Palgrave Macmillan, 2008.

¹³⁹ Teziç, a.g.e., s. 280.

düşünürlerin kendisini etkileyen gerçek yönlendirici güçlerin ne olduğu bilinmeden üretilen düşüncelerdir¹⁴⁰ ya da bir başka açmaza işaret etmek gerekirse ideolojinin dışı yoktur¹⁴¹, genel olarak ideoloji her toplumda bulunan öncesiz ve sonrasız bir şeydir.¹⁴²

İdeoloji, çok genel ve kaba bir şekilde insanın kendini ve dünyayı ancak içinde bulunduğu tarihsel koşulların imkanları çerçevesinde değerlendirebilmesinden kaynaklı, kaçınılmaz olarak belirli ön kabullerle sınırlandırılmış dünya görüşü olarak anlamlandırılabilir.¹⁴³ Kavram ilk olarak olumlu anlamda Fransız Devrimi sonrasında düşüncelerin rasyonel bir yöntemle araştırılması anlamında kullanılmış, sonrasında Napeolon'un klisenin desteğine ihtiyaç duyduğu siyasi bir konjonktürde ideologları eleştirmesiyle olumsuz bir anlam kazanmıştır.¹⁴⁴ Kavram daha sonraki bir tarihte Marx tarafından da olumsuz bir anlamda, insanların maddi koşullarını baş aşağı şekilde düşünmesi, yanlış bilinç anlamında kullanılmıştır.¹⁴⁵ Marksist gelenek tarafından bu kavram zamanla başkaca yazarlar tarafından da ele alınmış ve Louis Althusser tarafından genel bir teorisinin yapılmasına girişilmiştir. Althusser'in ideoloji teorisini tüm detayıyla ele almak gereksiz olsa da Althusser'e göre ideoloji Marx'ın ilk dönem yazılarında kullandığı anlamda salt düşünsel düzlemdeki bir şey bir yanlış, yanılsamalı bilinç değildir. İdeoloji belirli kurumlarda somutlanan pratiklerden doğan, maddi varoluşa sahip bir şey olup insanların gerçek var oluş koşullarıyla kurdukları hayali ilişkidir.¹⁴⁶

Liberalizm üzerine ilk olarak onun bireyci bir ideoloji olduğu söylenebilir. Bireyi bağımsız ve eşsiz bir varlık olarak gören görüşler antik çağlara kadar uzansa da mutlakiyetçi yönetimlere karşı burjuvazinin dünya görüşünü ortaya çıkan düşünürler felsefi, siyasal ve ekonomik boyutuyla liberal düşünciyi inşa etmişlerdir.¹⁴⁷

¹⁴⁰ K.Marx, F. Engels, Selected Correspondence, Progress, Moskova, 1965, s.459'dan aktaran David Mclellan, **İdeoloji**, Çev.: Barış Yıldırım, 3. Baskı, İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2012, s.20.

¹⁴¹ Louis Althusser, **İdeoloji ve Devletin İdeolojik Aygıtları**, Çev. Alp Tümertekin, 4. Baskı, İstanbul, İthaki Yayınları, 2010, s. 104.

¹⁴² A.e., s. 81.

¹⁴³ Şerif Mardin, **İdeoloji**, İstanbul, İletişim Yayınları, 1992, s. 28.

¹⁴⁴ Mclellan, a.g.e., s. 6.

¹⁴⁵ A.e., s. 12.

¹⁴⁶ Althusser, a.g.e., s. 89.

¹⁴⁷ Oktay Uygun, **Devlet Teorisi**, İstanbul, On İki Levha, 2014, s.300.

Liberalizm terimi ilk olarak 19.yüzyılda siyasal bir çağrışımla kullanılmaya başlanmış fakat daha önceki üç yüzyılda geliştirilen fikirlere dayandırılmıştır.¹⁴⁸

Liberalizmi iktisat, siyaset, felsefe gibi bir alanda toplamak mümkün olmadığı gibi tek bir düşünüre atıf yaparak da anlamak mümkün değildir. Dahası liberalizm esasen aydınlanma düşünsel geleneğinin bir parçası olarak ele alındığında liberal anayasalara yansımış olan ön kabullerine gelene dek rönesans ve reform hareketlerinden beslenmiştir. Dolayısıyla karşımıza çıkan tabloyu ancak Avrupa’da yaşanan ve oradan dünyaya yayılan büyük tarihsel dönüşümle anlamak mümkündür. Bu dönüşümün kendisi öncelikle yaşamın nasıl üretildiğiyle ilgili olarak maddi bir dönüşümdür; bu dönüşüm sosyal ve siyasi krizlere neden olmuş ve bu krizler yeni fikirlerin ortaya çıkmasına ve bu dönüşümün farklı aşamalarının teorisi haline gelmelerine yol açmıştır. Liberal ideoloji ve bu ideolojinin anayasalara yansımaları arka planda işleyen maddi sürece değinmeden havada asılı kalacaktır. Bununla birlikte liberal düşünürlerin bilhassa anayasacılık alanında ortaya attığı kavramlar büyük oranda kendi icat ettikleri kavramlar değildir. Bu kavramlar özellikle antik Yunan ve Roma’nın siyasal tecrübesinde ortaya çıkmış kavramlardır. Fakat liberal anayasaların yapımına giden süreçte düşünürlerin kendi toplumlarının koşullarına uygun olarak bu kavramları yeniden kurguladıkları söylenebilir. Örneğin bu durumun meşhur örneği liberal anayasacılığın alamet-i farikası olan kuvvetler ayrılığı fikrinde görülebilir. Kuvvetler ayrılığı fikrinin esasen antik düşüncede karma yönetim olarak üzerinde tartışılan bir temadan mülhem olduğu söylenebilir.¹⁴⁹ Montesquieu İngiltere’deki siyasal sistemi inceleyerek¹⁵⁰ zaten aşına olduğu antik düşünürlerden beslenip Fransa’daki mutlakiyetçi yönetime karşı bir formül olarak bunu yeniden gündeme getirmiştir.¹⁵¹ Dolayısıyla liberal ideolojiyi ve onun anayasalara yansımış olan ilkeleri salt kavramsal analizlerinden yola çıkılarak anlaşılamaz. Bu fikirleri yeniden dolaşıma

¹⁴⁸ Andrew Heywood, **Siyasi İdeolojiler**, 8.Baskı, Çev. Ahmet Kemal Bayram, Özgür Tüfekçi, Hüsamettin İnaç, Şeyma Akın, Buğra Kalkan, Ankara, Adres Yayınları, 2014, s.41.

¹⁴⁹ Özbudun, **a.g.e.**, s.13-14. Ayrıca antik yaklaşımdan modern yaklaşıma geçişin bir incelemesi için bkz: M.J.C. Vile, **Constitutionalism and the Separation of Powers**, 2. Baskı, Indianapolis, Liberty Fund, 1998, s.38-43.

¹⁵⁰ Montesquieu’nun İngiltere’deki siyasal sistemi yanlış analiz ettiği sıkça tekrarlanır. Bkz: Alaeddin Şenel, **Siyasal Düşünceler Tarihi**, 6. Kısaltılmış Basım, Ankara, Bilim ve Sanat Yayınları, 1996, s. 355.

¹⁵¹ Ellen Meikins Wood, **Özgürlük ve Mülkiyet: Rönesans’tan Aydınlanmaya Batı Siyasi Düşüncesinin Toplumsal Tarihi**, Çev. Oya Köymen, İstanbul, Yordam Kitap, 2012, s. 206-113.

girmelerini sağlayan maddi süreçlerden bahsetmemek bu fikirlerin yeni tarihsel koşullarda yeni aktörler tarafından ne şekilde ve neden tekrar yorumlanıp içeriklendirildiğini yani belirli toplumsal sınıfların ideolojisi haline gelmelerini anlamaya engel olur. Dolayısıyla liberal siyasal ideolojinin ortaya çıkışını anlamak için kısaca onu ortaya çıkaran tarihsel gelişmelere değineceğiz.

Ortaçağın son dönemlerine damga vuran köylü ayaklanmaları, 1340’larda Batı Avrupa’da yaşanan veba salgını ve tarihçilerin tartıştığı bir dizi başka faktörün¹⁵² etkisiyle feodal üretim biçiminin çökmeye başladığı¹⁵³, toprak sahibi lordlar ve onlara bağlı olan serfler arasındaki ilişkinin bozulduğu ve kapitalizme geçiş sürecinin ilk olarak tarım alanında başladığı söylenebilir.¹⁵⁴ Feodal dönemde serfleri üzerinde doğrudan siyasal güçleriyle artık ürünü elde eden lordlar vardır, yani iktisadi ve siyasal alanların iç içeliği söz konusudur. Fakat bu ilişkinin çözülmesiyle bir anlamda üretim sürecinin piyasa mekanizmalarıyla düzenlenmesi ve siyasal iktidarın üretim sürecinden özerkleşmesi gerçekleşmiştir.¹⁵⁵ Feodal toplumsal düzenin zayıflaması, ortaçağ boyunca eşitler arasında birinci olarak ele alınan kralın güçlenmesine yol açmıştır. Farklı ülkelerde farklı seyirler izleyen bu sürecin sonunda Avrupa’da, İngiltere, Fransa ve İber Yarımadasındaki monarşiler buna örnek gösterilebilir¹⁵⁶, mutlak monarşiler ortaya çıkmıştır.¹⁵⁷ Mutlak monarşiler orta çağdaki siyasal düzene göre çok daha merkezi bir yönetim ortaya çıkarmıştır. Bu merkezileşme eğilimi bölgesel feodal iktidarları zayıflatarak ulus devlete giden süreci başlatmıştır.¹⁵⁸ Mutlak monarşiler bir yandan feodal üretim ilişkilerinin çökmesi sonucu önce kırdan tarımda sonra kentlerde ticari faaliyete dayanan yeni bir toplumsal sınıfın yani burjuvazinin desteğini almıştır.¹⁵⁹ Feodal üretim tarzının çöküşü bir yandan yeni bir üretim tarzına, insanın doğayla ilişkilenmesinin farklı bir biçiminin doğuşuna yani kapitalist üretim tarzına yol açarken yeni toplumsal sınıflar yaratmış ve siyasal düzen de farklı bir biçim

¹⁵² A.e., s. 25-26.

¹⁵³ Gemalmaz, **Devlet Birey Özgürlük**, s. 75.

¹⁵⁴ Berke Özenç, **Hukuk Devleti: Küreselleşme Çağındaki İşlevi**, 2. Baskı, İstanbul, İletişim Yayıncılık, 2016, s. 119.

¹⁵⁵ A.e. s. 150.

¹⁵⁶ Wood, **a.g.e.**, s. 25.

¹⁵⁷ A.e., s.120-123.; Server Tanilli, **Yüzyılların Gerçeği ve Mirası: 16-17. Yüzyıllar: III.Cilt Kapitalizm ve Dünya**, 2.Baskı, İstanbul, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, 2017, s.140-144.

¹⁵⁸ Şenel, **a.g.e.**, s. 283.

¹⁵⁹ A.e., s. 284.

almıştır. Orta çağdakinden farklı olan bu siyasal düzen ile bu yeni toplumsal sınıf yani burjuvazi bir süreç içinde birlikte gelişmişlerdir. Fakat bu siyasal düzende rüşeym halinde olan burjuvazi geliştikçe siyasal düzenin de başka şekilde tanzim edilmesi zorunluluğu ortaya çıkmıştır. Gelişkin örneklerini İngiltere ve Fransa’da gördüğümüz bu izlek her iki ülkede de benzer siyasi sonuçlara sebep olmuş ve parlamentolarda temsil edilen burjuvaziyle kralın siyasi çatışmaları yeni bir siyasal ve toplumsal düzen doğurmuştur. Liberal siyasi ideolojinin temelini atan düşünürler bu çatışma sürecinin farklı momentlerinde eserlerini vermiş ve yeni filizlenen bir toplumsal düzenin de teorik temellerini ortaya koymuşlardır.

Liberal siyasal teorisyenlerin görüşlerini tek tek incelemek elbette bu tezin kapsamını aşacaktır. Fakat liberal siyaset teorisyenlerinin kendi çağlarının toplumsal koşulları ile kuramları arasındaki ilişkiye kullandıkları ortak temalara işaret ederek değinmek tezin yöntemini netleştirmek açısından gereklidir. Hobbes, Locke ve Rousseau da toplum kurgusuna bir doğal durum tasviriyle başlayıp siyasal düzenin bu doğa durumundaki insanların aralarında yaptıkları sözleşme fikriyle ortaya çıktığını iddia etmiş ve siyasi meşruiyetin kaynağını geleneksel dini düşünceden çok farklı biçimde ele almışlardır.¹⁶⁰ Liberal anayasaların ilk örneklerini ortaya çıkaracak devrimlerden önce oluşmuş bu fikirler bir nevi eylem şablonları olarak kullanılmış ve ilahi meşruiyete dayalı yönetim fikrini radikal bir şekilde değiştirmiştir.¹⁶¹ Feodal toplumdan farklı olarak yükselen ticaret ve onunla birlikte gelişen burjuvazinin, tıpkı ticarete hakim olduğu üzere, toplumu bir sözleşme ağı olarak görme eğiliminde olduğu söylenebilir.¹⁶² Hobbes ve Bodin gibi mutlakiyetçi bir yönetimin teorisini yapan düşünürler bile yine bu dönemde özel mülkiyeti egemenin sınırı olarak ele

¹⁶⁰ Örneğin fikirleri İngiliz iç savaşından sonra şekillenmiş John Locke’un Two Treaties of Government adlı eserinin ilk kısmı olan ve daha az bilinen First Treatise, kraliyet mutlakiyetçiliğini kralın gücünün Adem’den geldiği ve patriyarkal gücü Tanrı’nın verdiğini savunan Robert Filmer’in Patriarcha isimli eserinin eleştirisiyken Second Treatise ise genel bir liberal toplum teorisi sunar. Bkz: Wood, **a.g.e.**, s.289.

¹⁶¹ Grimm, **a.g.e.**, 2017, s.7.

¹⁶² Eroğul, **a.g.e.**, s.23. Teziç de yazılı anayasacılığın teamüli anayasacılık aksine ticaret yoluyla gelişen burjuvaziden geldiğini vurgular. Bkz: Teziç, **a.g.e.**, s. 161.

almışlardır¹⁶³. İlerleyen dönemde ise örneğin Locke'da mülkiyet bir doğal hak olarak insan yaşamının ayrılmaz bir parçası olarak ele alınır.¹⁶⁴

Elbette liberal yahut burjuva siyaset teorisi doğduğundan bugüne toplumsal ve siyasal koşulların değişimiyle ortaya attığı kavramları yeniden içeriklendirmiş ve yeni kavramlar ortaya çıkarmıştır. Söz konusu ideolojinin siyasal alana yansıdığı ve bir anlamda ortaya çıkardığı en önemli fenomenlerden biri şüphesiz anayasa yapımı olmuştur.¹⁶⁵ Bu bağlamda en geniş anlamda liberal anayasacılık, feodal bir toplumsal düzenden burjuva-liberal bir toplumsal düzene geçişin göstergesi olmuş; feodal toplumda bireyin önceden belirlenmiş ve değiştirilemez toplumsal konumu yerine bireylerin doğuştan eşit kabul edilmesi ve özgür iradeleriyle dış müdahale olmaksızın tayin ettikleri görüş ve çıkarlarıyla refah ile adaletin sağlanacağı kabulü yerleşmiştir.¹⁶⁶

2.2. Liberal Anayasacılığın Ortaya Çıkışı ve Yayılması

Liberal anayasacılık hareketlerinin kronolojik olarak İngiltere, ABD ve Fransa'da ortaya çıktığı söylenebilir.¹⁶⁷ Monarşiye karşı parlamentonun mücadeleye giriştiği ve ilk olarak monarşinin ortadan kaldırılıp parlamentonun egemen olduğu ilk örnek İngiltere'dir. ABD'de ise bir çok hukukçu tarafından ilk yazılı anayasa olarak kabul edilen belge ortaya çıkmıştır. Fransa'da anayasa yapımına ve Yurttaş Hakları Bildirgesi'nin ortaya çıkmasına neden olan 1789 Devrimi ve sonraki devrim süreçleri bütün kıta Avrupası'nı etkilemiştir. Bu üç ülkenin siyasi tecrübesinin ortaya çıkardığı anayasal kavramların dünyanın kalanının yaşadığı anayasal süreçlerde belirleyici olduğu, bir bakıma bu tecrübelerin yarattığı kavram ve kurumların evrenselleştiği söylenebilir.

¹⁶³ Mehmet Akad, Bihterin Vural Dinçkol, Nihat Bulut, **Genel Kamu Hukuku**, 14.Basım, İstanbul, Der Yayınları, 2018, s.103, 111.

¹⁶⁴ John Locke, **Yönetim Üzerine İkinci İnceleme: Sivil Yönetimin Gerçek Kökeni Boyutu ve Amacı Üzerine Bir Deneme**, Çev. Fahri Bakırcı, 2. Basım, Ankara, Ebabil Yayınları, 2012, p. 81.

¹⁶⁵ Heywood, **a.g.e.**, s.55-56.

¹⁶⁶ Grimm, **a.g.e.**, s.234.

¹⁶⁷ Komisyon üyelerinden Sergio Bartole'de Venedik Komisyonu'nun bir üst kavram olarak kullandığı Avrupa anayasal mirası üzerinde dururken bu üç ülkenin tarihsel deneyimini dikkate alır. Bkz.:aş. s.68.

Esasen kapitalist üretim ilişkilerinin hakim hale gelmeye başladığı, burjuvazinin bir toplumsal sınıf olarak geliştiği başka bölgelerde kendilerini yazılı anayasalarda ortaya koymasalar da liberal anayasaların benimsediği değer ve pratiklerin bulunduğu siyasal düzenlerin ortaya çıktığından bahsedilebilir. Örneğin gelişkin bir ticari ağın merkezi olan Venedik gibi İtalyan kent devletleri ve Hollanda'da böyle bir sürecin yaşandığından bahsedilebilir.¹⁶⁸ Fakat bu tecrübelerin yukarıda bahsedilen ülkelerden farklı olarak, başkaca tarihsel sebeplerle siyasal düzenlerinin kavram ve kurumları diğer bölgelere yayılmamıştır.

İngiltere liberal anayasacılık olarak tarif edilebilecek gelişmelerin ilk olarak başladığı, Fransa ve ABD'deki liberal anayasacılık girişimlerinin etkilendiği ve dünyada siyasal kurumları en çok taklit edilmiş olan¹⁶⁹ ülkedir. Kubalı da aynı minvalde modern demokrasinin temeli olan temsil sistemi ile hürriyet rejiminin ilk İngiltere'de geliştiğini tespit eder.¹⁷⁰ 17. yüzyılda gitgide merkezileşen monarşi, geleneksel bir kurum olan Parlamentoyla bir güç çekişmesi yaşamış, söz konusu çekişme 1.Charles'ın parlamento üyelerini tutuklatmasına ve sonrasında kral ile parlamento arasında bir iç savaşa yol açmıştır. Kralın idamıyla sonuçlanan iç savaş cumhuriyetin ilanı ile sonuçlanmış ve kimi yorumlara göre anayasa sayılabilecek Instrument of Government belgesi parlamentonun onayıyla yürürlük kazanmıştır.¹⁷¹ Cumhuriyeti ilan eden ve kendi despotik yönetimini kuran Cromwell'in ölümü üzerine Monarşi geri gelmiş fakat söz konusu monarşi 1689 yılında "Şanlı Devrim" diye anılan olayla birlikte yıkılmıştır. 17.yüzyıl boyunca süren kral parlamento sürecinin sonucunda İngiltere'de parlamentonun egemenliği¹⁷² başlamıştır. 1689 Devriminden sonra İngiliz anayasal geleneğinin önemli bir parçası olan Bill of Rights isimli belge parlamento tarafından kabul edilmiş, parlamento onayı olmadan vergi koyulamayacağı, yasama dokunulmazlığı ve parlamentonun söz özgürlüğü gibi bir

¹⁶⁸ Gisbert H. Flanz, XIX Asır Avrupasında Anayasa Hareketleri, Çev. Necat Erder, Şerif Mardin, Aydın Sinanoğlu, Ankara, 1956, s. 15. Venedik Cumhuriyeti ve Hollanda Cumhuriyetleri'nin siyasi deneyiminin İngiliz siyasi düşüncesini etkilemesine ilişkin bkz.: Amy Heather Shields, **The Influence of Dutch and Venetian Political Thought on Seventeenth-Century English Republicanism**, Newcastle, Newcastle University, 2017, s.117-194.

¹⁶⁹ Eroğul, **a.g.e.**, s. 37.

¹⁷⁰ Kubalı, **a.g.e.**, s. 522.

¹⁷¹ Eroğul, **a.g.e.**, s. 43.

¹⁷² Bu kavramın detaylı bir şekilde ele alınışı için bkz: Ergun Özbudun, "İngiltere'de Parlamento Egemenliği Teorisi", **AÜHFD**, C.XXV, S.1, 1968.

dizi hak belgelenmiştir.¹⁷³ Aynı zamanda 1679'da kabul edilen Habeas Corpus Act'in de tekrar yürürlüğe girmesiyle kişi hak ve özgürlükleri güvence altına alınmıştır.

ABD'deki anayasal gelişim İngiltere ve Fransa örneklerinden farklı olarak parlamento ve kral arasındaki siyasal çekişmenin sonucu olmamıştır. Bununla birlikte ABD'yi kuran koloniler İngiliz kolonileri olup, İngiltere'de yaşanan anayasal gelişmenin kurum ve teorilerinden beslenmişlerdir.¹⁷⁴ İngiliz Tacına ait Amerika kıtası topraklarına gelenler İngiliz tacından aldıkları belgelerle kolonileri kurmuşlar fakat kendilerini nasıl yöneteceklerini kendileri belirlemiş, ortaya İngiliz Tacına bağlı bir dizi özerk cumhuriyet çıkmıştır.¹⁷⁵ Kolonilerin İngiliz yönetimine karşı ayaklanmaları, kolonileri bir araya getirmiş ve 1774'te Amerikan Kongresi ortaya çıkmıştır. Bu Kongre Amerikan Bağımsızlık Bildirgesi'ni kabul etmiş ve İngilizlerle 1783'e kadar süren savaşın ardından Amerikan Kolonileri İngiltere'den bağımsızlıklarını kazanmışlardır.¹⁷⁶ Amerikan Bağımsızlık Bildirgesi, İngiltere'de ortaya çıkan temel liberal siyasal değerlerin yansıdığı bir metindir. Ayrıca Amerikan bağımsızlık mücadelesinde önemli rol alıp ABD Anayasası'nın hazırlanmasında katkı sunmuş, sonradan kurucu babalar olarak anılan siyasi liderler Montesquieu ve John Locke'un siyasal teorilerinden etkilenmişlerdir.¹⁷⁷ İngiliz esaretinden kurtulan kolonilerin ortak bir yönetim kurmasını belgeleyen metin olarak ABD Anayasası 1787'de kabul edilmiştir.¹⁷⁸ Şüphesiz bu olay liberal anayasacılık tarihinde en önemli dönüm noktalarından biri olmuştur. Öncelikle yazılı liberal anayasanın ilk örneğini teşkil etmiştir. Aynı zamanda katı güçler ayrılığı, başkanlık hükümet sistemi, federal devlet örgütlenmesi gibi liberal anayasacılığın bütün dünyaya yayılacak kurumları ortaya çıkmıştır. İlerleyen süreçte ABD'de doğan anayasaya uygunluk denetimi özellikle İkinci Dünya Savaşından sonra dünyaya yayılan liberal anayasacılığın önemli kurumlarından biri haline gelmiştir.

¹⁷³ Eroğul, a.g.e., s.45. Server Tanilli, **Yüzyılların Gerçeği ve Mirası: 16-17. Yüzyıllar: III.Cilt Kapitalizm ve Dünya**, s.196-199.

¹⁷⁴ Eroğul, a.g.e., s. 53.

¹⁷⁵ A.e., s. 54.

¹⁷⁶ A.e.

¹⁷⁷ Hannah Arendt, **Devrim Üzerine**, Çev.Onur Eylül Kara, 2. Baskı, İstanbul, İletişim Yayıncılık, 2017, s. 198,226.

¹⁷⁸ Eroğul, a.g.e., s. 56.

Fransa'daki anayasal gelişmeler ise bu iki örnekten hem fikri düzeyde hem de pratik olarak etkilenmiştir. Her şeyden önce Fransa'daki anayasal gelişmeleri tetikleyecek 1789 Devrimi ABD anayasasının ilanından hemen sonra gerçekleşmiş, Amerikan Bağımsızlık Savaşına destek veren Fransız aydınları burada ortaya çıkan fikirleri kendi ülkelerine taşımışlardır. Fransa'nın tarihsel gelişiminde Monarşi, İngiltere'ye kıyasla daha güçlü olmuş ve işlev açısından İngiltere'deki Parlamento'ya benzer bir kurum olan **Etats Generaux** İngiltere Parlamentosuna kıyasla daha etkisiz olmuştur.¹⁷⁹ **Etats Generaux** ruhban, soylular ve avam olarak tüzel konumları bakımından birbirinden ayrılan üç kesimden oluşuyordu. Vergi toplamak amacıyla uzun bir aradan sonra bu meclisin toplantıya çağırılması Fransız Devrimi'ne giden süreci başlatmış ve avamlardan oluşan üçüncü sınıf kendini millet meclisi ilan etmiştir.¹⁸⁰ Millet meclisi ilk işlerinden biri olarak soyluların ayrıcalıklarını ortadan kaldırmış ve yasa karşısında eşitlik kabul edilmiştir.¹⁸¹ Şüphesiz liberal anayasacılık için dönüm noktalarından biri olarak bu meclis İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirgesi'ni kabul etmiş ve temel haklar ile siyasal düzene ilişkin liberal anayasacılık geleneğinin temel savlarını ortaya koymuştur. Bugüne dek anayasalarda korunan bir dizi temel hak ve aynı zamanda devletin siyasal örgütlenmesine ilişkin de ulusal egemenlik, kuvvetler ayrılığı, verginin ulus temsilcilerince onaylanması zorunluluğu gibi dünyaya yayılacak ilkeler bu belgede yer almıştır.¹⁸² 1791 yılında Fransa'da bu ülkedeki ilk yazılı anayasa yapılmış fakat devrim süreci burada noktalanmayıp 1792'de cumhuriyet ilan edilmiş ve monarşi ortadan kaldırılmıştır.¹⁸³ Fransa'da peşi sıra başka anayasalar yapılmış, monarşi geri gelmiş ve tekrar ortadan kaldırılmış; 19. Yüzyıl boyunca başka devrimler yaşanmıştır. Fakat bütün bu çalkantılı siyasal gelişmelerinden liberal anayasacılığın bir dizi temel fikri ortaya çıkmıştır. Ulusal egemenlik, kurucu iktidar kurulmuş iktidar ilişkisi, ilk İnsan Hakları Bildirgesi gibi yeni fikir ve olgular Fransa'daki devrimci sürecin bir sonucu olmuştur.

¹⁷⁹ A.e., s. 68.

¹⁸⁰ A.e., s.72.

¹⁸¹ A.e.

¹⁸² A.e., s.73.

¹⁸³ Bu dönem yaşanan gelişmelerin ayrıntılı bir anlatısı için bkz: Server Tanilli, **Yüzyılların Gerçeği ve Mirası 18. Yüzyıl : IV.Cilt Aydınlanma ve Devrim**, İstanbul, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, 2017, s. 405-418.

Liberal anayasacılığın yukarıda kısaca anlattığımız, İngiltere, ABD ve Fransa'daki ortaya çıkış hikayesinde hali hazırda gözlemlenebilecek bir uluslararası karakterinden bahsedilebilir. Her şeyden önce bir fikir akımı olarak liberal anayasacılık özellikle insan hakları bildirgelerinde billurlaşan evrensel mesajlar içermekte olup diğer coğrafyaları siyasi olarak etkilemiştir.

Bu fikri etkilenimler bir yana liberal anayasacılığın bir dizi siyasi gelişme sonucu dünyaya yayıldığı söylenebilir. Özellikle Fransız Devrimi'nin ve ardından 1848 devrim dalgasının ardında kıta Avrupası'nda bir çok yazılı anayasa ortaya çıkmıştır.¹⁸⁴ Kemal Gözler, Samuel Hunginton'ın demokratikleşme dalgası olarak incelediği süreçlere yaptığı atıfla anayasacılık dalgalarından bahsedebileceğini belirtir.¹⁸⁵ Birinci anayasacılık dalgası olarak 1787 ABD anayasasıyla başlayan, 1791 Fransa, 1809 İsveç, 1812 İspanyol, 1848 İsviçre, 1848 İtalyan, 1848-50 Prusya ve bir dizi başka anayasayı kapsayan 1925'e kadar süren süreç ele alınmıştır. İkinci anayasacılık dalgası olarak 1945-1958 arasında esas olarak ikinci dünya savaşındaki yenilgi sebebiyle siyasi rejimlerin çöktüğü ülkelerde yapılan anayasalar örnek gösterilmiştir. Üçüncü anayasacılık dalgası olarak da Güney Avrupa'da çöken askeri diktatörlüklerin ardından yapılan anayasalar ele alınmıştır. Ayrıca Gözler'e göre Doğu Avrupa'daki sosyalist rejimlerin yerine kurulan demokratik rejimlerin 1990'larda yaptığı anayasalar dördüncü anayasacılık dalgası olarak ele alınabilir.¹⁸⁶ John Elster de anayasa yapımının belirli dalgalar halinde yayıldığına vurgu yapmaktadır. Modern anayasacılığın 1780 -1791 arasında Amerikan eyaletlerinin yaptığı anayasalar, Fransa ve Polonya anayasalarıyla başladığını belirtir. İkinci dalga olarak kısa bir ömürleri

¹⁸⁴ Gisbert H. Flanz, 19.yüzyılda Avrupadaki anayasa hareketlerini incelerken bu dönemde yapılan anayasalara ilişkin önceki tasnifleri değerlendirdikten sonra kendisi dörtlü bir tasnif önermektedir: İhtilalci anayasalar, Bonapartist Sözde – Anayasalar, Lejitimist Şartlar ve Burjuva Anayasalar. Bu tasnifin gerekçesi bir yandan tarihsel koşullarken bir yandan da kuvvetler ayrılığının söz konusu anayasalarda düzenlenip düzenlenmediğidir. Örneğin yazarın Bonapartist Sözde – Anayasa olarak nitelediği anayasalar yürütme organının devletin diğer organları karşısında üstünlüğe sahip olduğu, kuvvetlerin birliğine imkan veren ve temel hakları garanti etmeyen anayasalardır. Bkz.: Flanz, **a.g.e.**, 19-22.; İsmiyle müsamma olarak Fransa 1799 Napoleon Bonapart Anayasası da bu anayasalara örnek gösterilmektedir, bu yönüyle örneğin kuvvetler ayrılığının temin edilmeye çalışıldığı 1791 Anayasasından farklı nitelikte, liberal anayasacılıkla bağdaşmayan bir niteliğe haiz olduğu söylenebilir. Fakat liberal anayasacılığın 2. Başlıkta ortaya koyduğumuz günümüz için geçerli olan ilkesel çerçeveye kıta Avrupasına ve dünyaya yayılmasının gelgitli bir süreç içerisinde gerçekleştiği söylenebilir.

¹⁸⁵ Gözler, s. 146.

¹⁸⁶ A.e., s. 147.

olsa da 1848 Devrimleri sonucunda kıta avrurasında yapılan anayasaların örnek gösterilebileceğini belirtir. Birinci ve ikinci dünya savaşıdan sonra yapılan anayasaların ayrı birer anayasa yapım dalgası olarak ele alınabileceğini öne sürer. İngiliz ve Fransız kolonilerinin özgürlüklerini kazanmasıyla 1940’lardan başlayan ve 1960’larda zirve yapan başka bir anayasa yapım dalgasının olduğundan ve yine Güney Avrupa’daki askeri diktatörlüklerin ardından yapılan anayasalarla Doğu Bloku’nun çöküşü ardından yapılan anayasaları birbirinden ayrı anayasa yapım dalgaları olarak ele alır.¹⁸⁷ Elster, anayasa yapımının karşıt örnekler göstermek mümkün olsa da esas olarak dalgalar halinde yayıldığını ve bunun ekonomik ya da siyasi krizlerle ilişkili olduğunun altını çizer.¹⁸⁸ Bir anayasa yapım dalgası olarak adlandırılabilir, örneğin 1787 ABD, 1791 Fransa ve Polonya anayasalarının tesadüfen zamansal olarak çakıştığı ileri sürülebilir. Fakat bir çok diğer anayasa yapım dalgasının benzer olayların benzer sonuçlar doğurması şeklinde ya da bir ülkede anayasa yapımını tetikleyen olayın başka ülkelerde de anayasa yapımını tetiklemesi şeklinde gerçekleştiği söylenebilir.¹⁸⁹

Anayasa yapım dalgaları ne şekilde ele alınırsa alınsın, bahsedilen yazarların anayasa yapım dalgasına dahil ettikleri anayasaların sadece kanunlardan daha zor bir usulle değiştirilebilen hukuk kurallarını içeren yazılı metinler olmadıkları aşikardır. Örneğin Kemal Gözler, 1791 Fransa anayasasını birinci anayasa yapımcılığı dalgası içerisinde değerlendirir fakat 1793 yahut 1799 Fransa anayasalarını bu dalga içerisinde değerlendirmez.¹⁹⁰ Yahut 1918 Sovyet Rusya Anayasası da bu dalgalar içerisinde ele alınmaz. Benzer bir şekilde Elster de anayasa yapım dalgalarında liberal anayasacılık içerisinde değerlendirebileceğimiz anayasaları ele alır.

Liberal anayasacılığın, özellikle ilk örneklerinde olduğu gibi bir coğrafyanın kendi iç dinamikleriyle ortaya çıkıp diğer coğrafyalara bir devrim dalgasıyla yayıldığı söylenebilir. Bununla beraber dünya savaşlarının sonunda yenik devletlerdeki siyasal mücadeleler ya da doğrudan galip devletlerin gözetimiyle liberal anayasaların

¹⁸⁷ Jon Elster, “Forces and Mechanisms in the Constitution-Making Process”, **Duke Law Journal**, C.XLV, S. 2, 1995, s. 368-369.

¹⁸⁸ **A.e.**, s. 370.

¹⁸⁹ **A.e.**, s. 371-372.

¹⁹⁰ Gözler, **a.g.e.**, s. 147.

yapıldığı bir çok örnekten de bahsedilebilir. İkinci Dünya Savaşı sonrasında yapılan 1947 İtalyan Anayasası, 1949 Alman Anayasası ve 1949 Japonya Anayasası galip devletler gözetiminde hazırlanmıştır.¹⁹¹ 1949 Japon Anayasası örneğinde, Japon hükümeti ABD'nin hazırlamış olduğu anayasa taslağına itiraz gösterse de ABD'nin doğrudan müdahalesiyle anayasa taslağı kabul edilmiştir.¹⁹² Dördüncü anayasa yapım dalgası olarak ele alınan ve Doğu Blok'undaki siyasi rejimlerin çözülmesi ardından gerçekleşen anayasa yapım dalgasında da dış ilişkilerin rolü belirgindir. 2. Bölümde inceleyeceğimiz üzere Komisyon da eski Doğu Bloku ülkelerinin hangi anayasa yapım süreçlerinde başka uluslararası kuruluşlarla birlikte sürece dahil olma ihtiyacından doğmuştur.

2.3. Liberal Anayasacılığın Küreselleşmesi

İkinci Dünya Savaşından sonra özellikle Avrupa ülkelerinin siyasi gücü ortak değerler ışığında çerçeveleyen ve yönlendiren bir küresel hukuk topluluğu için çabaladıkları bunun da uluslararası hukukun anayasallaşması olarak adlandırılan bir yeniden yapılandırmaya yol açtığı söylenmektedir.¹⁹³ Özellikle Doğu Bloku'nun çözülmesiyle ve küreselleşme olarak adlandırılan sürecin başlamasıyla liberal anayasacılığın temel değerlerine sahip bir uluslararası topluluğun geliştiğinden söz etmek mümkündür.

Küreselleşme genel olarak, bir olay veya metanın dünyanın her bölgesine yayılması, dünyanın bütünleşmiş bir coğrafya haline gelmesi ve bu yolla global bir toplum ve kültürün ortaya çıkması anlamına gelir.¹⁹⁴ Küreselleşme olgusundan ekonomik, siyasal ve kültürel boyutları olan bir süreç olarak bahsedilebilir. Küreselleşmenin ekonomik boyutu üretim ve finansallaşmanın uluslararasılaşmasıdır. Bu gelişmenin temel aktörü olarak ise uluslararası büyük sermaye sınıfının olduğu ve onun öznesi olduğu bir ekonomik programın olduğu söylenebilir. Dolayısıyla küreselleşme global bir ekonomik sınıfın projesi olarak, uluslararası ekonomik

¹⁹¹ Elster, **a.g.e.**, s. 369.

¹⁹² Taylan Barın, "Farklı Coğrafya ve Sistemlerde Anayasa Yargısının Doğuşu", **Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi**, S.10, 2017, s.178.

¹⁹³ Armin Von Bogdandy, "Constitutionalism In International Law: Comment On A Proposal From Germany", **Harvard International Law Journal**, C.XLVII. 47, S.1, 2006, s. 223.

¹⁹⁴ Akad, Dinçkol, Bulut, **a.g.e.**, s.199.

ilişkilerden uluslar üstü ekonomik ilişkiye geçiş olarak ele alındığında ulus devletin siyasi yapısını değiştirmeye yönelik etkilerinden bahsedilebilir.¹⁹⁵¹⁹⁶

Siyasi ve hukuki düzlemde ise küreselleşmenin etkisi, ulus devletin zayıflaması ve geleneksel egemenlik anlayışının değişmesi olarak ele alınır. Uluslararası sermayenin küreselleşmeyle birlikte ulusal üstü siyasi birliklere ihtiyacı artmış ve çıkarlarını uluslararası hukuk aracılığıyla koruma eğilimi ortaya çıkmıştır.¹⁹⁷ En gelişkin örneğinin Avrupa Birliği'nin (AB) olduğu, ekonomiden çevre sorunlarına kadar bir çok konuda bağlayıcı kararlar alan ulusüstü siyasi yapılar içerisinde ulus devletin eridiği söylenebilir. Ayrıca bu yukarıdan işleyen sürece paralel olarak ulus devletler içindeki bölgeselleşme eğilimi artmış ve ulus devletin içinde farklılaşan bölgeler devletin işleyişinde söz sahibi olmaya başlamıştır.¹⁹⁸

Küreselleşme süreciyle birlikte ulus devletin egemenlik anlayışının değişmesinin bir görünümü de insan haklarının ulus ötesi kurumlar aracılığıyla korunması olmuştur. İnsan haklarına ilişkin getirilen uluslararası standartlar ulus devletleri hem iç hukuklarını bu doğrultuda yeniden düzenlemeye zorlamış hem de ulusal üstü denetim mekanizmalarıyla insan haklarını devletlerin iç işlerini ilgilendiren bir konu olmanın ötesine taşımıştır.¹⁹⁹ Hukuksal bağlayıcılığı tartışmalı olsa da İnsan Hakları Evrensel Bildirisi insan haklarının ulus devlet çerçevesini aşan bir şekilde korunmasının ilk adımı olmuş ve bu konudaki diğer uluslararası ve bölgesel insan hakları belgesine kaynaklık etmiştir. Üstelik AB gibi ulusüstü siyasi yapıların oluşmaya başlaması sadece insan hakları alanının değil diğer bir çok alanda ortak uluslararası bir normatif düzen doğmakta olduğu görüşüne yol açmıştır.²⁰⁰ Dolayısıyla başta insan hakları olmak üzere anayasa hukukunu doğrudan ilgilendiren konuları da

¹⁹⁵ A.e., s. 200-203.

¹⁹⁶ Bununla birlikte bu olguyu ekonomik boyutuyla inceleyen her yazarın aynı fikirde olmadığı, küreselleşme olarak adlandırılan olgunun dünya çapında ulus devletlerden bağımsız bir sermaye sınıfı yaratmadığı ve ulusal ekonomik eşitsizlikleri derinleştirdiğini iddia eden görüşler de söz konusudur. Bkz: Giovanni Arrighi, "Global Capitalism And The Persistence Of The North And South Divide", *Science & Society*, C.LXV, S.4, Winter 2001-2002, s. 472-473.

¹⁹⁷ Oktay Uygun, "Ulusalüstü Siyasal Birlikler ve Küreselleşme", *Kamu Hukuku İncelemeleri: İnsan Hakları, Demokrasi, Hukuk Devleti, Egemenlik*, 2.Baskı, İstanbul, On İki Levha, 2013, s. 644.

¹⁹⁸ A.e., s. 656-657

¹⁹⁹ Nihat Bulut, *Feodaliteden Küreselleşmeye Ekonomik İktidar Siyasi İktidar İlişkisi*, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2013, s. 118-119.

²⁰⁰ Christine E.J. Schwobel, *Global Constitutionalism In International Legal Perspective*, Leiden, Martinus Nijhoff, 2011, s.89-94.

kapsayan bir küresel hukuk oluştuğu yorumları yapılmıştır.²⁰¹ Bu sürecin itici gücü olarak küresel pazarın genişlemesinin, hak temelli siyasi söylemin dünya çapında üstün gelmesinin ve her alanda ulus ötesi ağların doğması olduğu ileri sürülmüştür.²⁰²

Bu bağlamda ortaya çıkan bir kavram olarak küresel anayasacılık yahut aynı olguyu ifade etmek için kullanılan ulus ötesi anayasacılık²⁰³, uluslararası düzendeki temel demokratik ilkelere riayet eden, hukuk devleti, kuvvetler ayrılığı, temel hak ve özgürlükleri, demokrasi ve dayanışmayı kapsayan ilke, prensip ve kurumları kapsama hedefinde olan bir terimdir.²⁰⁴ Ulus ötesi anayasacılığın, ulus ötesi anayasa benzeri anlaşmalar, ulus ötesi yargısal diyalog ve anayasaların küresel ölçekte benzeşmesi olmak üzere üç temel görünümünden söz edilmektedir.²⁰⁵ Değinilen AB örneğinde olduğu gibi ulus devletin kimi egemenliğe ilişkin haklarını bu ulus ötesi kurumlara devretmesi ulus ötesi kurumların anlaşmalarında anayasa benzeri nitelikler olduğunu göstermektedir.²⁰⁶ Ayrıca doğrudan egemenliğe ilişkin olmasalar da DTÖ gibi kurumlar da ulus ötesi anlaşmalar yoluyla ulusal sınırların göreceleşmesine katkı sunmakta ve yer yer küresel ekonomik anayasa olarak adlandırılan ulus ötesi bir hukuki çerçeve yaratmaktadır.²⁰⁷ Ulus ötesi anayasacılığın bir diğer görünümü olarak da ortak liberal değerlerde buluşmuş yüksek mahkemelerin geliştirdikleri yargısal diyalog gündeme gelmektedir.²⁰⁸ 2. Bölümde ele alacağımız üzere Venedik Komisyonu’nu da mahkemeler arasında yargısal diyalogu güçlendirmek adına düzenlediği konferanslarda bir dizi girişimde bulunmaktadır. Yargısal diyalog ve

²⁰¹ Anne – Marie Slaughter, *A New World Order*, Princeton, Princeton University Press, 2004, s.65-100.

²⁰² Jiunn Rong Yeh, Wen Chen Chang, “Internalisation of Constitutional Law”, **The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law**, Ed.:Michel Rosenfeld, Andras Sajó, Oxford University Press, 2012, s. 1170-1172.

²⁰³ Kaboğlu, **a.g.e.**, s. 408.

²⁰⁴ Tanja Karakamisheva-Jovanovska, “The World of Global Constitutionalism”, **Venice Commission Thirty Year Quest For Democracy Through Law**, Ed.: Simona Granata-Menghini , Ziya Caga Tanyar, Juristförlaget i Lund, 2020, s. 374.

²⁰⁵ Jiunn Rong Yeh, Wen Chen Chang, “The Emergence of Transnational Constitutionalism:Its Features, Challenges and Solutions”, **Penn State International Law Review**, C.XXVII, S.1, 2008, s. 91. 89-124.

²⁰⁶ **A.e.**, s.92.; Grimm, **a.g.e.**, s.326.

²⁰⁷ Yeh, Chang, **a.g.e.**, s.93; Ayrıca küreselleşme ve ticari hukuk ile ilgili olarak bkz.: Özenç,**a.g.e.**, s.293-295.

²⁰⁸Yargısal diyalog olgusunun küreselleşme bağlamında bir değerlendirmesi için bkz.: Aslı Topukçu, *Anayasa Mahkemeleri Arası Etkileşim ve Yargısal Diyalog*, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2019, s.66-70.

referanslar ulusal yargının uluslararası mahkeme kararları ve normlara atıf yapması, ulusal yargının başka bir ulusal düzenleme ya da mahkeme kararına atıf yapması veya uluslararası mahkemelerin başka uluslararası mahkemelere atıf yapması şeklinde gerçekleşebilmektedir.²⁰⁹ Bu bir çok durumda özellikle yeni demokrasilerin anayasalarında uluslararası hukuk normlarının iç hukukun bir parçası olarak kabul edilmesinden kaynaklansa da kimi durumlarda anayasal yargının kendi yorumuyla gerçekleşmektedir.²¹⁰ Bu diyalog yoluyla liberal anayasal sistemlerdeki yüksek mahkemelerin gitgide daha yoğun bir biçimde birbirleriyle ilişki halinde olan ulus ötesi bir topluluğun parçası olarak görülmesi eğilimi doğmuştur. Son olarak ulusal anayasalar gitgide daha fazla oranda birbiriyle benzeştiğinden, özellikle Doğu Bloku'nun liberal anayasal sistemlere yönelmesiyle dünya nüfusunun önemli bir bölümünün benzer anayasalara sahip olduğu söylenebilir.²¹¹ Bu durum anayasal konularda en azından ortak bir dil kurmuş ve dahası ulus ötesi bir normatif konsensus sağlamıştır.

Bütün bu gelişmelerin ulus ötesi düzlemde boşlukta gerçekleşmediği ve bir dizi ulus ötesi kurumla ilişkili olarak gerçekleştiği söylenebilir. Komisyon da bu bağlamda ulus ötesi anayasacılığın tüm görünümleri ile ilişkili olan özgün bir kurumdur. Ülke anayasalarının gitgide daha benzeşen bir hal almasında²¹² anayasa yapım süreçlerinde ve anayasal reformlarda verdiği tavsiyelerle, aynı zamanda yüksek mahkemeler arasında yargısal diyalogun güçlenmesinde oynadığı rol ile liberal anayasacılığa ilişkin ulus ötesi standartları ortaya koymakta olduğu kadar doğrudan ulus ötesi bir anayasacılığın gelişebileceği zemini yaratmasıyla da önemli bir rol üstlenmektedir.

²⁰⁹ Yeh, Chang, **a.g.e.**, s.95.

²¹⁰ Örneğin Amerikan Yüksek Mahkemesi'nin diğer ülke anayasa mahkemelerinin geliştirdikleri çözümlerden faydalanmasına dair bir inceleme olarak bkz.: Mark Tushnet, "The Possibilities of Comparative Constitutional Law", **The Yale Law Journal**, C.CIIX, S.6, 1999, s.1225-1309.

²¹¹ Yeh, Chang, **a.g.e.**, s.97.

²¹² **A.e.**, s.123.

İKİNCİ BÖLÜM

VENEDİK KOMİSYONU'NUN ORTAYA ÇIKIŞI, ÇALIŞMA USULÜ, ÇALIŞMALARI VE ETKİSİ

1. VENEDİK KOMİSYONU'NUN ORTAYA ÇIKIŞI VE ÇALIŞMA USULÜ

1.1. Tarihsel Arka Plan: Avrupa Konseyi'nin Kuruluşundan Soğuk Savaşın Sona Ermesine

İkinci Dünya Savaşı'nın ardından dünyanın ideolojik, siyasi ve askeri olarak iki ana kampa bölündüğü söylenebilir. Bu bölünme, Avrupa coğrafyası içinde kendini Sovyetler Birliği'nin etkisi altında olan Doğu Bloku ülkeleri ve Batı Bloku içinde yer alanlar olmak üzere kendini göstermiştir. Avrupa'da Batı Bloku içinde yer alan ülkelerin ortak ideolojik çerçevesini belirleyen en temel kurum olarak Avrupa Konseyi ortaya çıkmıştır. AK'nin statüsü ve AIHS başta olmak üzere AK çerçevesinde imzalanan anlaşmalar da Avrupa'daki liberal bloğun hukuki ve siyasi olarak temel çerçevesini çizen metinlerdir.

AK'nin kurulmasına varan süreç Churchill'in 1946'da Zurich Üniversitesinde yaptığı konuşmayla başlamıştır. Bu konuşmada Churchill savaşın kıtaya geri dönebileceğini vurgulayarak bir çeşit Avrupa Birleşik Devletleri'nin kurulması gerektiğini belirtmiştir.²¹³ Churchill'in dile getirdiği bu fikir 1948'de toplanan Hague konferansında ele alınmış, kurulacak olan organizasyonun kurumsal yapısı ve ülkelerin egemenliklerine ne ölçüde müdahale edeceği tartışılmıştır.²¹⁴ Nihayetinde 5 Mayıs 1949'da Londra'da bir araya gelen Belçika, Danimarka, Fransa, İrlanda, İtalya, Lüksemburg, Hollanda, Norveç, İsveç ve Birleşik Krallık temsilcileri Londra

²¹³ Norman Weiss, "Origin And Further Development", **The Council of Europe Its Law And Policies**, Ed.:Stefanie Schmall, Marten Breuer, New York, Oxford University Press, 2017, s.6.

²¹⁴ Avrupa Konseyi'nin kuruluşuna giden sürecin detaylı bir anlatımı için Bkz: **A.e.** s.7-12

Anlaşması'nı, bir başka deyişle AK'nin Statüsü'nü imzalamışlardır.²¹⁵ Yunanistan ve İzlanda'nın katılımının ardından 13 Nisan 1950'de Türkiye de AK'ye katılmıştır.

AK Statüsü, giriş kısmında kurucularının “halkların ortak mirası olan ve tüm gerçek demokrasilerin temelindeki bireysel özgürlük, siyasal özgürlük ve hukuk düzeni ilkelerinin gerçek kaynağını oluşturan manevi ve ahlaki değerlere bağlılığına” vurgu yapmaktadır. Yine AK Statüsü'nün 1. Maddesinde halkların ortak mirası olan bu ülkü ve ilkeleri korumak ve gerçekleştirmek AK'nin amacı olarak tarif edilmiştir. Üyelik şartlarını düzenleyen madde AK'nin her üyesinin hukukun üstünlüğü ilkesiyle yargı yetkileri içindeki herkesin insan hakları ve temel özgürlüklerden yararlanması ilkesini kabul ettiğini vurgulamaktadır.²¹⁶ Bu ilkelerin AK Statüsünde tanınması uluslararası meşruiyeti egemen devlet kavramından ziyade bu ilkelere bağlama eğiliminin bir yansıması olarak görülebilir.²¹⁷ AK, statüsünde çizilen bu çerçeveye bir bakıma soğuk savaş döneminde Avrupa'da liberal demokrasinin ulus ötesi odağı haline gelmiştir.²¹⁸

AK Statüsünde ortak miras olarak ele alınan ilkeler bugün için evrensel gözükmese de soğuk savaşın karşıt bloğunda yer alan ülkeler için temel prensipler değildir. Söz konusu ülkelerde insan haklarının ulus ötesi korunması gibi bir yaklaşım olmadığı, liberal anayasal gelenekte anlaşıldığı şekliyle hukuk devleti ve bununla ilişkili olarak ele alınabilecek kuvvetler ayrılığı ilkelerinin benimsenmediği söylenebilir.²¹⁹

AK'nin kendisini üzerine inşa ettiği, hukukun üstünlüğü, insan haklarının korunması ve demokratik yönetim prensipleri AK çerçevesinde ilerleyen yıllarda kurulan bir çok mekanizmayla somutlaştırılmaya ve üye devletler için standartize edilmeye çalışılmıştır. Şüphesiz AK'nin bu konudaki en önemli adımlarından biri

²¹⁵ Üye devletler ve üyelik tarihleri için Bkz: <https://www.coe.int/en/web/portal/47-members-states> (Çevrimiçi), 20 Şubat 2022.

²¹⁶ Avrupa Konseyi Statüsü, m. 3.

²¹⁷ Benoit-Rohmer Florence, Klebes Heinrich, **Council of Europe Law: Towards A Pan European Legal Area**, Strasbourg, Council of Europe Publishing, 2005, s. 19.

²¹⁸ A.e., s. 20.

²¹⁹ Levent Gönenç, **Prospects for Constitutionalism in Post Communist Countries**, Hague, Martinus Nijhoff Publishers, 2002, s. 83-88.

AİHS'nin imzalanması ve mekanizmalarının kurulup işlevsel hale getirilmesi olmuştur.

1970'li yıllarda İspanya, Portekiz ve Yunanistan'daki askeri rejimlerin yerini demokratik rejimlere bırakmasıyla bu üç ülke de AK üyesi olmuştur.²²⁰ Bu ülkelerdeki askeri rejimlerin çöküşü ve her birinde yeni anayasaların yapılması üçüncü demokrasi dalgası olarak ele alınmıştır.²²¹ Soğuk savaşın sona ermesi ile liberal bir anayasal düzen kurmaya yönelen ülkelerin sayısı ise 1970'li yıllardan çok daha fazladır. İlk bölümde ele aldığımız üzere dördüncü liberal anayasacılık dalgası olarak ele alınan bu durum²²² 1985 yılında Gorbaçov'un Sovyetler Birliği Komünist Partisi Genel Sekreteri olmasıyla ve Sosyalist Sovyet Cumhuriyetler Birliği'nde (SSCB) reform politikalarının hız kazanmasıyla başlamıştır. Kurumların demokratikleşmesi ve şeffaflaşması anlamına gelen Glasnost ismiyle ve ekonomik sorunların çözülmesi için toplumsal yapıyı canlandırma yönünde ise Perestroyka adı altında bir dizi reforma girilmiştir. Reform niyetiyle başlayan bu adımlar SSCB'nin hem kendi içinde bir otorite boşluğu yaratmış hem de etkisi altında tuttuğu orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin SSCB etkisinden bağımsızlaşması sonucunu yaratmıştır. Varşova Paketi'nin Temmuz 1989'daki toplantısında SSCB, pakt üyesi ülkelerin egemenliğini kısıtlayan Brejnev Doktrini²²³ ortadan kaldırdığını ilan etmiş ve her ülkenin dışardan bir partinin müdahalesi olmadan kendi siyasal pozisyonunu belirleme hakkı olduğu belirtilmiştir.²²⁴ Aynı tarihte Gorbaçov, Strasbourg'daki AKPM'de yaptığı konuşmasında SSCB'nin de Avrupa'nın bir parçası olduğunu, batı ve Doğu Avrupa arasında kapsamlı bir iş birliğini desteklediğini dile getirmiştir.²²⁵ Nihayetinde 1989 yılından itibaren orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde siyasal rejimler değişmeye başlamış, 1991 yılında da SSCB resmi olarak dağılmıştır.²²⁶ 1990 yılında Avrupa

²²⁰ Yunanistan her ne kadar sözleşmeye 1950 yılında taraf olsa da 1967 yılında gerçekleşen askeri darbe sonrası AK üyeliğinden çekilmiştir. Ancak 1974'te askeri rejimin sona ermesinin ardından yeniden AK'ye katılmıştır. Bkz: Mehmet Semih Gemalmaz, **Ulusalüstü İnsan Hakları Hukuku Genel Teorisine Giriş**, 7.Baskı, İstanbul, Legal Yayıncılık, 2010,s.919.

²²¹ Gözler, **a.g.e.**, s. 147.

²²² Bkz.: yuk., s. 37.

²²³ Gönenç, **a.g.e.**, s.122.

²²⁴ Hans Hermann Hertle, "The Fall Of The Wall: The Unintended Self-Dissolution of East Germany's Ruling Regime", **Cold War International History Project Bulletin**, C.XII, S.13, 2001, s.133.

²²⁵ Weiss, **a.g.e.**, s. 18.

²²⁶ Bülent Yücel, Komünizm Sonrası Orta ve Doğu Avrupa Ülkelerinde Anayasacılık Hareketleri, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C.60. S.3, 2011, s. 645-649.

Güvenlik ve İşbirliği Teşkilatı'nın (AGİT) himayesinde SSCB ve Doğu Bloku ülkelerinin katıldığı Paris Zirvesi gerçekleşmiş ve bu zirvenin sonuç belgesinde demokrasi, insan hakları, hukuk devleti, ekonomik özgürlük, ülkeler arası dostça ilişkiler ve çevre sorumluluğu ortak değerler olarak toplantının sonucu oluşturulan Paris Şartı'nda yer almıştır.²²⁷ Doğu Bloku'nun bir parçasını oluşturan ülkeler eş zamanlı olarak ekonomik düzenlerini rekabete dayalı serbest pazar ekonomisine siyasal düzenlerini ise liberal demokrasiye doğru değiştirme arayışına girmişlerdir.²²⁸ Bu değişimin sonucu AK'nin doğuya doğru genişlemesi olmuş ve Doğu Avrupa ülkeleri 1990'dan itibaren AK üyesi olmaya başlamışlardır.²²⁹

Bir çok Doğu Avrupa ülkesi Doğu Bloku'nun dağılmasından sonra AK üyesi olmak için niyetlerini bildirmiş olsa da hali hazırdaki hukuki ve siyasi sistemleri AK standartlarından oldukça uzaktı.²³⁰ Bu durum, AK'nin yeni bir rol edinmesine yol açmış ve Doğu Avrupa ülkelerinde AK'nin temsil ettiği değerlerin hayata geçirilmesi için AK'yi yeni mekanizmalar yaratmaya itmiştir. AK 09.10.1993 tarihli Viyana Zirvesi sonucu olarak yayınladığı deklarasyonda “komünist baskıdan özgürleşmiş Avrupa demokrasilerini kapsayabilecek en üstün politik yapı olduğunu vurgulamış” ve denetim mekanizmalarını güçlendirecek kararlar almıştır.²³¹ Bu süreçten sonra AK, Doğu Avrupa ülkelerindeki geçiş sürecine destek sunmak ve bu ülkelerdeki siyasi ve hukuki yapının AK değerleriyle uyumlu şekilde işleyip işlemediğinin denetlenmesi gibi yeni bir rol edinmiştir.

Geçiş sürecinde olan Doğu Avrupa ülkelerinin önündeki en önemli sorun öncelikle liberal değerlerle uyumlu yeni anayasalar yapmak ve hukuk sistemlerini köklü bir reforma tabi tutmak olmuştur. Bu arka plan çerçevesinde, AK'nin bu ihtiyaca

²²⁷ Paris Şartı'nın metni için Bkz: <https://www.osce.org/files/f/documents/0/6/39516.pdf>, (Çevrimiçi), 26 Şubat 2022.

²²⁸ Yücel, **a.g.e.**, s.650.

²²⁹ Bu kapsamda Macaristan 1990'da, Polonya ve Çekoslovakya 1991'de, Bulgaristan 1992'de, Estonya, Litvanya, Romanya ve Slovenya 1993'te, Arnavutluk, Moldova, Makedonya Letonya, Ukrayna 1995'te, Hırvatistan ve Rusya 1996'da, Gürcistan 1999'da, Ermenistan ve Azerbaycan 2001'de, Bosna-Hersek 2002'de, Sırbistan 2003'te ve Karadağ 2007'de Avrupa Konseyi üyesi olmuştur. Bkz: Weiss, **a.g.e.**, s. 18.

²³⁰ Eckart Klein, “Membership and Observer Status”, **The Council of Europe Its Law And Policies**, s.85.

²³¹ Viyana Deklarasyonu metni için Bkz.: <https://rm.coe.int/0900001680536c83>, (Çevrimiçi), 26 Şubat 2022.

özülenmiş başka bir kurumu bulunmadığından geçiş sürecindeki ülkelere anayasal konularda yardım amacıyla Avrupa Hukuk Yoluyla Demokrasi Komisyonu'nun kurulması gündeme gelmiştir.²³²

1.2. Venedik Komisyonu'nun Kuruluşu

Avrupa'da demokrasi ve hukuk devleti anlayışını güçlendirecek, anayasa hukuku uzmanlarından oluşan bir yapı kurulması fikrini ilk ortaya atan dönemin İtalya Avrupa İlişkileri Bakanı Antonio La Pergola²³³ olmuştur.²³⁴ 31 Mart – 1 Nisan 1989 tarihleri arasında Venedik'de düzenlenen konferansta La Pergola Avrupa Hukuk Yoluyla Demokrasi Komisyonu'na ilişkin genel bir çerçeve sunmuştur.²³⁵ 19-20 Aralık 1990'da Venedik'te İtalya hükümetinin çağrısıyla tüm AK üyesi ülkeleri ile Bulgaristan, Çekoslovakya, Alman Demokratik Cumhuriyeti, Macaristan, Polonya, Yugoslavya ve SSCB'nin gözlemci statüsüyle katılımıyla ikinci bir konferans düzenlenmiştir.²³⁶ La Pergola, Berlin duvarının çöküşünün Avrupa için yarattığı tarihsel fırsatı vurgulayarak bir hukuk yoluyla demokrasi komisyonunun Avrupa'nın sadece bir ortak pazar olarak değil ortak kurucu değerlere sahip bir medeniyet olarak var olmasında oynayabileceği role işaret etmiştir.²³⁷

Nihayetinde Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi'nin 10.05.1990 tarihli, 90 (6) sayılı kararında duyurulan Avrupa Hukuk Yoluyla Demokrasi Komisyonu'nun

²³² Christoph Grabenwarter, "Constitutional Standard Setting And Strengthening Of New Democracies", **The Council of Europe Its Law And Policies**, s. 733.

²³³ Antonio La Pergola bu görevinin yanı sıra 1990'dan 2007'ye kadar Venedik Komisyonu başkanlığı, İtalya Anayasa Mahkemesi Başkanlığı ve Avrupa Birliği Adalet Divanı Yargıçlığı yapmıştır. Bkz.: **A.e.**

²³⁴ Jeffrey Jowell, "Venice Commission Disseminating Democracy Through Law", **Public Law**, C.IV, Winter 2001, s. 675.

²³⁵ Antonio La Pergola, "Speech By Antonio La Pergola At The First Venice Conference", **Liber Amicorum Antonio La Pergola**, Ed.:Pieter van Dijk, Simona Granata-Menghini, Lund, Juristförlaget i Lund, 2009, s.36-38.

²³⁶ Giorgio Malinverni, "The Contribution of European Comission For Democracy Through Law", **The Prevention of Human Rights Violations: Contribution on The Occasion Of Twentieth Anniversary of The Marangopoulos Foundation For Human Rights**, Ed.: Linos-Alexander Sicilianos, Hague, Kluwer Law International, 2001, s.123.; European Comission For Democracy Through Law Annual Activities for 1990, s.2. (Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-RA\(1990\)001-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-RA(1990)001-e) , 01 Mart 2022.

²³⁷ Antonio La Pergola, "Speech By Antonio La Pergola At The Second Venice Conference", **Liber Amicorum Antonio La Pergola**, s. 43.

Kurulmasına İlişkin Kısmi Anlaşma'yla Komisyon tesis edilmiş ve statüsü düzenlenmiştir.²³⁸ Kararda komisyonun iki yıllık bir geçiş süreci için kurulduğu belirtilse de 1992 Aralık tarihli Bakanlar Komite'si kararıyla Komisyon'un kısmi anlaşma çerçevesinde faaliyetlerini sürdürmesi kararlaştırılmıştır.²³⁹ AK çerçevesi içinde kısmi ve genişletilmiş kısmi anlaşmalar Konsey üyesi devletlerin tümünün taraf olmak zorunda olmadığı, talep eden devletlerin ortak bir faaliyet yürütmek üzere parçası olduğu özel tür anlaşmalardır.²⁴⁰ Bu tarz anlaşmaların sağladığı esneklik hem AK üyesi tüm devletlerin söz konusu faaliyete katılmalarını gerektirmiyor oluşundan hem de genişletilmiş kısmi anlaşma söz konusu olduğunda Konsey üyesi olmayan ülkelerin de anlaşmanın bir parçası haline gelebilmesinden kaynaklanır.²⁴¹

1.2.1. Venedik Komisyonu'nun Kuruluş Statüsü

Komisyon 1992 tarihli ilk statüsüne göre AK üye devletleri ile üye olmayan devletler arasında, özellikle Orta ve Doğu Avrupa ülkeleriyle, iş birliği sağlayacak bir danışma organı olarak kurulmuştur. Statünün 1. Maddesinde Komisyon'un kendine özel faaliyet alanının hukukun demokrasinin hizmetine sunduğu teminatlar olduğu ve bu bağlamda; ülkelerin hukuk sistemi bilgisi üzerine onları yakınlatacak şekilde çalışmak, ülkelerin hukuk kültürlerini anlamak, demokratik kurumların işleyişinden doğan sorunları incelemek ve bu kurumları güçlendirip geliştirme hedefi olduğu düzenlenmiştir. Komisyon'un öncelikli çalışma alanının demokratik kurumların etkililiğine ve onların güçlendirilmesiyle hukuk devleti ilkesine hizmet eden anayasal, yasal, idari ilke ve teknikler; özellikle vatandaşların kurumlara katılımıyla ilgili kamu

²³⁸Committe Of Ministers, Resolution (90) 6 On A Partial Agreement Establishing The European Commission For Democracy Through Law, (Çevrimiçi), <https://rm.coe.int/on-a-partial-agreement-establishing-the-european-commission-for-democr/1680535949>, 01 Mart 2022.

²³⁹ Bu durum 2002 yılındaki değiştirilmiş statüde belirtilmektedir.Bkz.: Revised Statute of European Democracy Through Law, (Çevrimiçi), https://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=01_01_Statute, 01 Mart 2022.

²⁴⁰ Florence, Heinrich ,a.g.e., s. 98. Ayrıca Bkz.: Council of Europe Glossary, Partial Agreement, (Çevrimiçi), <https://www.coe.int/en/web/conventions/glossary>, 02 Mart 2022.

²⁴¹ Council of Europe, Statutory Resolution No.(93)28 on Partial And Enlarged Agreements., (Çevrimiçi), <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000101680063761>, 02 Mart 2022.

hak ve hürriyetleri ile yerel ve bölgesel öz yönetimin demokrasinin gelişimine katkısı olduğu belirtilmiştir.²⁴²

Komisyon'u kuran kısmi anlaşmaya katılan kurucu ülkeler Avusturya, Belçika, Kıbrıs, Danimarka, Finlandiya, Fransa, Yunanistan, İrlanda, İtalya, Lüksemburg, Malta, Norveç, Portekiz, San Marino, İspanya, İsveç, İsviçre ve Türkiye'dir. İlk statü bir kısmi anlaşma yoluyla düzenlenmiş olmakla birlikte 3. Maddesinde kısmi anlaşmanın tarafı olan üye devletlerin temsilcileriyle sınırlı olan Bakanlar Komitesi'nin oybirliğiyle alacağı kararla AK üyesi olmayan ülkelerin de kısmi üye ya da gözlemci sıfatıyla Komisyon'un bir parçası olabileceği düzenlenmiştir. Bu kapsamda Komisyon'un kuruluş aşamasında Venedik'te düzenlenen konferansın katılımcısı olan Bulgaristan, Polonya, Romanya ve Yugoslavya Komisyon'da kısmi üye olarak yer almışlardır.²⁴³ Komisyon'un faaliyet raporlarından takip edilebildiği üzere Komisyon'un üye sayısı ilerleyen yıllarda hızlı bir şekilde artmıştır. Doğu ve orta Avrupa ülkeleri önce kısmi üye statüsünde sonrasında AK üyesi haline geldiklerinde ise üye statüsüyle Komisyon'un bir parçası haline gelmişlerdir.²⁴⁴

Komisyon'un ilk yıllarındaki faaliyeti, statüsünde belirtildiği üzere ağırlıklı olarak Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri ile sınırlı olmuş ve özellikle bu ülkelerde yeni anayasa yapımı yahut anayasa reformu süreçlerine ilişkin hukuki görüş oluşturmak olmuştur.²⁴⁵ Bu ülkelerdeki reform süreci çoğunlukla demokrasiye geçiş olarak adlandırılmış, öncelikli anayasal problem tek partili siyasal düzenden çoğulcu siyasi düzene geçiş temel sorunu oluşturmuştur. Bu durumu değiştiren anayasal reformlardan sonra ise hukuk devletine ilişkin kaygıların ön plana çıkmıştır.²⁴⁶ Bir yandan da Komisyon'un çalışmaların ve etkisinin Komisyon'a başka coğrafyalardan

²⁴² Statute of the European Commission for Democracy Through Law, m.1.

²⁴³ European Commission For Democracy Through Law Annual Activities For 1990, s.11. [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-RA\(1990\)001-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-RA(1990)001-e), (Çevrimiçi), 2 Mart 2022.

²⁴⁴ Komisyon'un 1990 ile 2020 arasında yıllık faaliyet raporları için Bkz: <https://www.venice.coe.int/WebForms/documents/default.aspx?match=CDL-RA&lang=EN>, (Çevrimiçi), 2 Mart 2022.

²⁴⁵ Sergio Bartole, **Internationalisation of Constitutional Law: A View From The Venice Commission**, Oxford, Hart Publishing, 2020, s.9.

²⁴⁶ A.e., s. 14.

olan ilgiyi arttırması, Komisyon'un kazandığı pratik deneyimle birlikte belirli standartlar oluşturmaya başlaması ve Orta ve Doğu Avrupa'daki geçiş sürecinin 2000'li yıllarında başlarında önemli ölçüde tamamlanması ile birlikte göz Komisyon statüsünde değişiklik ihtiyacı doğmuştur.

1.2.2. Venedik Komisyonu'nun Gözden Geçirilmiş Statüsü

2002 yılında Komisyon'un kurucu kısmi sözleşmesinin tarafı olan ülkelerin Bakanlar Komitesi temsilcileri tarafından Komisyon'un Statüsünde değişikliğe gidilmiştir. AK üyesi olmayan ülkelerden Komisyon'a yönelik ilgi göz önünde tutularak bu ülkelerin Komisyon çalışmalarına eşit temelde katılımını sağlamak amacıyla²⁴⁷ kısmi anlaşma bir genişletilmiş anlaşmaya çevrilmiştir. Bu kapsamdaki en önemli değişiklik Komisyon Statüsü'nün 2. Maddesinde yapılan değişikliktir. Buna göre, Komisyon üye devletlerinin Bakanlar Komitesi temsilcileri AK üyesi olmayan devletleri 2/3 çoğunluk kararıyla genişletilmiş anlaşmaya katılmaya davet edebilirler. Yine 2/3 çoğunlukla Bakanlar Komitesi temsilcilerinin Komisyon'u uluslararası bir kuruluş ya da organı Komisyon çalışmalarına davet etmek için yetkilendirebileceği eklenmiştir. Geçmişte Komisyon çalışmalarına kısmi üye ya da gözlemci statüsüyle katılan üye devletlerin Komisyon'a üye olarak katılmak istemedikleri takdirde bu statülerini koruyabilecekleri, gözlemci statüsündekilerin gündeme bağlı olarak Komisyon toplantılarına katılabilecekleri düzenlenmiştir. Ayrıca AB'nin Komisyon'un çalışmalarına katılma hakkına sahip olduğu, Bakanlar Komitesi'nin kabul ettiği modalitelere göre Komisyon'un üyesi olabileceği belirtilmiştir.²⁴⁸ 2022 itibariyle Komisyon'un 61 üyesi, 1 kısmi üyesi, 4 gözlemci üyesi ve 5 özel statülü üyesi bulunmaktadır.²⁴⁹

²⁴⁷ Resolution (2002) 3 Adopting the Revised Statute of the European Commission for Democracy Through Law Adopted by the Committee of Ministers on 21 February 2002 at the 784th meeting of the Ministers' Deputies, (Çevrimiçi), https://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=01_01_Statute, 03 Mart 2022.

²⁴⁸ Revised Statute of the European Commission for Democracy Through Law, m. 2.

²⁴⁹ Komisyon üyesi ülkeler; Arnavutluk, Cezayir, Andorra, Ermenistan, Avusturya, Azerbeycan, Belçika, Bosna Hersek, Brezilya, Bulgaristan, Kanada, Şili, Kosta Rika, Hırvatistan, Kıbrıs, Çek Cumhuriyeti, Danimarka, Estonya, Finlandiya, Fransa, Gürcistan, Almanya, Yunanistan, Macaristan, İzlanda, İrlanda, İsrail, İtalya, Kazakistan, Güney Kore, Kosova, Kırgızistan, Letonya, Lihtenştayn, Litvanya, Lüksemburg, Malta, Meksika, Moldova, Monako, Karadağ, Fas, Hollanda, Kuzey Makedonya, Norveç, Peru, Polonya, Portekiz, Romanya, Rusya, San Marino, Sırbistan, Slovakya,

Statünün ilk maddesinde yapılan değişiklikle, Orta ve Doğu Avrupa ülkelerine yapılan vurgu metinden çıkarılmış, Komisyon'un AK üyesi veya üyesi olmayan ülkeler ile uluslararası organizasyon ve organlarla iş birliği yapan bağımsız bir danışma organı olduğu vurgulanmıştır.²⁵⁰ Yine Komisyon'un çalışma alanını tarif eden ilk maddede ülkelerin hukuk kültürlerini anlamak ibaresi çıkarılmış, hukuk devleti ve demokrasiyi teşvik etmek ibaresi getirilmiştir. Hukuk devleti, insan hakları ve demokrasi temel değerlerinin yayılması bakış açısıyla Komisyon'un dünyanın başka bölgelerinde benzer organların kuruluşunu desteklediği ve bu organlarla ilişkiler geliştirip çalışma alanı içerisinde ortak faaliyetler yapacağı düzenlenmiştir.

Komisyon'un görevlerinin çerçevesi Statü'nün 2. Maddesinde çizilmiştir. Buna göre Komisyon, AK organlarının yetkilerine hâlel getirmeksizin kendi inisiyatifiyle araştırmalar yapabilir, uygun olduğunda çalışmalar hazırlayabilir ve kılavuz ilkeler, yasalar ve uluslararası anlaşmalar düzenleyebilir. Statü'ye göre, Komisyon'un herhangi bir önerisi yasal organları tarafından tartışılabilir ve kabul edilebilir. Statü tarafından Komisyon'un görevi olarak belirlenen bir diğer etkinlik ülkelerdeki yasal düzenlemeler hakkında görüş hazırlanmasıdır. Bakanlar Komitesi, Parlamenterler Meclisi, Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi, Genel Sekreter veya Komisyon çalışmalarına katılan bir devlet, uluslararası kuruluş ya da organ tarafından talep edilmesi halinde faaliyet alanını ilgilendiren konular hakkında Komisyon görüş hazırlar. Bir devletin başka bir devlete ilişkin bir görüş talep etmesi durumunda Komisyon ilgili devleti bilgilendirir ve devletler görüş hazırlanması hakkında anlaşmış değillerse konuyu Bakanlar Komitesine bildirir. Genişletilmiş anlaşmaya taraf olmayan devletler de Bakanlar Komitesi'ne talepte bulunarak Komisyon faaliyetlerinden yararlanabilirler.²⁵¹

Slovenya, İspanya, İsveç, İsviçre, Tunus, Türkiye, Ukrayna, Birleşik Krallık ve A.B.D.'dir. 2002'den önce Komisyon'a kısmi üye olarak dahil olan Belarus ile gözlemci olarak dahil olan Arjantin, Vatikan, Japonya ve Uruguay bu statülerini korumuşlardır. Avrupa Birliği, Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Teşkilatı Demokratik Kurumlar ve İnsan Hakları Ofisi ve Amerikan Devletleri Örgütü uluslararası kuruluşlar olarak özel statüyle, Güney Afrika ve Filistin de özel statülü devletler olarak Komisyon'un parçasıdır. Bkz: <https://www.venice.coe.int/WebForms/members/countries.aspx?lang=EN>, (Çevrimiçi), 20 Nisan 2022. Ayrıca Rusya'nın üyeliği Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi'nin 23.03.2022 tarihli kararıyla sona erdirilmiştir. Bkz: <https://www.venice.coe.int/webforms/events/?country=26>, (Çevrimiçi), 20 Nisan 2022.

²⁵⁰ Revised Statute of the European Commission for Democracy Through Law, m.1.

²⁵¹ Revised Statute of the European Commission for Democracy Through Law, m. 2.

1.3. Venedik Komisyonu'nun Çalışma Usulü

Venedik Komisyonu üye devletlerin seçtiği bağımsız uzmanlardan teşekkül eder. Genişletilmiş Anlaşmanın tarafı olan her devlet Komisyon'a bir asil bir yedek üye atama hakkına sahiptir. Kısmi üye ve gözlemci olan devletlerin atadığı üyelerin ise Komisyon toplantılarında oy kullanma hakkı yoktur. Ancak, Başkanın izniyle tartışılan konu üzerine yazılı veya sözlü olarak görüş bildirebilirler.²⁵² Statüye göre Komisyon'un asil ya da yedek üyeleri hukuk ya da siyaset biliminin geliştirilmesine katkılarıyla ya da demokratik kurumlardaki tecrübeleriyle itibar kazanmış uzmanlar olmalıdır. Komisyon üyeleri bireysel kapasiteleriyle hizmet verip herhangi bir talimat alamazlar. Üyeler Komisyon'da dört yıl boyunca görev yapar ve yeniden atanabilirler. Üyelerin görevi ancak istifa durumunda ya da Komisyon'un ilgili üyenin işlevlerini yerine getiremediği ya da yetkinliğini yitirdiğini tespit ederse sona erer.²⁵³ Bu konuya ilişkin kararı Komisyon, Büro'nun önerisiyle 2/3 çoğunlukla alır.²⁵⁴

Komisyon'un İşleyiş Kurallarında üyelerin Komisyon tarafından incelenen herhangi bir konuda bağımsız, tarafsız ve nesnel bir şekilde hareket edeceği düzenlenmiştir. Üyeler, kendilerine bir hükümet tarafından verilen bir görevden kaynaklanan, ücret karşılığı yapılıyor olsun veya olmasın, Komisyon tarafından incelenen bir konuyu tarafsız ve nesnel olarak değerlendirmelerini etkileyebilecek herhangi bir olası çıkar çatışmasını Komisyon Başkanına bildirmekle yükümlüdürler. Başkan, ilgili gündem maddesine girerken olası bir çıkar çatışması olduğunu düşünürse, üyenin oylamaya katılmayacağını Komisyon'a bildirir. İlgili üye tartışmaya katılma hakkına sahip olsa da Komisyon'a tartışılan konuya ilişkin ilgisini beyan etmek zorundadır.²⁵⁵ Üyelerin Komisyon tarafından kabul edilen kararlar ve metinler hakkında kamuoyuna yorum yaparken ihtiyatlı olmaları beklenir.²⁵⁶

²⁵² CDL-AD(2018)018 Rules of Procedure, Adopted By The Venice Commission At Its 116th Plenary Session (Venice, 19-20 October 2018), m. 2, f. 2, (Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2018\)018-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2018)018-e), 04 Mart 2022.

²⁵³ Revised Statute of the European Commission for Democracy Through Law, m. 2, f. 3.

²⁵⁴ Rules of Procedure, m. 1, f. 3.

²⁵⁵ Rules of Procedure, m. 3/a.

²⁵⁶ Rules of Procedure, m. 3, f. 5.

Komisyon başkanı ve yardımcıları Komisyon üyelerinin kullandığı oyların çoğunluğuyla iki yıllığına seçilirler, tekrar seçilmelerine bir engel yoktur.²⁵⁷ Komisyon, Başkan, üç başkan yardımcısı ve dört üyeden oluşan bir Büro seçer.²⁵⁸ Başkan Komisyon'un çalışmalarını yönetir, genel kurul oturumları dışında gerekli durumlarda Büro ile istişare ederek Komisyon adına kararlar alabilir ve Komisyon'u temsil eder. Başkan bulunmadığı ya da görevden ayrıldığı zaman yerini bir başkan yardımcısı alır.²⁵⁹

Komisyon'un görüş ve raporları kural olarak Başkan'ın atadığı bir veya birden fazla raportör tarafından hazırlanır. Özel konularla ilgili çalışma gruplarına Komisyon dışından danışman eklenebilir, diğer kuruluşların temsilcileri çalışma gruplarına davet edilebilir.²⁶⁰ Raportörler tarafından oluşturulan görüşler Genel Kurul oturumunda oylanır. Komisyon üyeleri kendilerini atayan veya vatandaşı oldukları devletle ilişkili görüşlerin oylanmasına katılamazlar.²⁶¹ Acil durumlarda Büro'nun yetkilendirilmesi ve raportörlerle istişare ile genel kurul oturumunda Komisyon'un değerlendirmesi olmadan bir acil görüş düzenlenip yayınlanabilir. Acil görüş yayınlanmasından önce Büro'ya ve alt komisyon başkan ve başkan yardımcılara sunulur. Acil görüşler gelecek oturumda Komisyon'a sunulur. Komisyon duruma bağlı olarak, acil görüşü not edebilir, benimseyebilir, acil görüşe dayanan bir görüş hazırlayabilir ya da değerlendirmeyi bir sonraki oturuma bırakabilir.²⁶²

Komisyon kural olarak yılda dört genel kurul toplantısı düzenler.²⁶³ Komisyon'un oturumları aksi kararlaştırılmadıkça kapalı gerçekleştirilir. İş birliği yapılan devletin ya da uluslararası kuruluşun temsilcileri uygun görüldüğünde oturumlara çağırılabilir. Komisyon genişletilmiş anlaşmanın tarafı bir devletteki duruma ilişkin görüşünü onaylamak üzere toplanmışsa ilgili devletin temsilcisi ve/veya o devletin ilgili kurumunun temsilcisi konunun tartışıldığı oturuma konuşma

²⁵⁷ Revised Statute of the European Commission for Democracy Through Law, m. 6, f. 1.

²⁵⁸ Revised Statute of the European Commission for Democracy Through Law, m. 4, f. 1.

²⁵⁹ Rules of Procedure, m. 6, f. 2.; Revised Statute of the European Commission for Democracy Through Law, m. 4, f. 2.

²⁶⁰ Rules of Procedure, m. 14.; Revised Statute of the European Commission for Democracy Through Law, m. 5.

²⁶¹ Rules of Procedure, m. 13.

²⁶² Rules of Procedure, m. 14/a.

²⁶³ Revised Statute of the European Commission for Democracy Through Law, m. 4, f. 3.

hakkıyla davet edilebilirler. Başkan temsilcilerin oylamadan önce oturumdan ayrılmalarını isteyebilir.²⁶⁴

Komisyon'un çalışma dilleri İngilizce ve Fransızcadır.²⁶⁵ Komisyon her yıl Bakanlar Komitesine o yıl içerisinde gerçekleştirdiği faaliyetleri ve gelecek faaliyetlerinin planını içeren bir yıllık rapor sunar.²⁶⁶

Komisyon çerçevesinde, görüşlerin ve diğer çalışmaların niteliğine ve tutarlılığına katkı sunan bir Bilimsel Konsey bulunur, her iki yılda bir Bilimsel Konsey'in bileşimi kararlaştırılır.²⁶⁷

Komisyon'un resmi adı Avrupa Hukuk Yoluyla Demokrasi Komisyonu olsa da yaygın olarak bilinen adının Venedik Komisyonu olmasının nedeni, Komisyon'un statüsünde belirtildiği üzere merkezinin Venedik'te bulunmasıdır. Venedik Bölgesi Komisyon'a ücretsiz bir merkez tayin etmiştir.²⁶⁸ Bakanlar Komitesi temsilcilerinin, AKPM'nin, Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi'nin yanısıra Venedik Bölgesi Konseyi'nin Komisyon toplantılarına katılma hakkı bulunmaktadır.

2. VENEDİK KOMİSYONU'NUN ÇALIŞMALARI VE BAŞVURU KAYNAKLARI

2.1. Venedik Komisyonu'nun Çalışmaları

Komisyonu'nun çalışmaları en genel şekilde ülkelere anayasal konularda danışmanlık vermek ve ortak anayasal standartlar geliştirmek olarak tarif edilebilir.²⁶⁹ Komisyon'un çalışmaları konu bazlı olarak ele alındığında söz konusu anayasal

²⁶⁴ Rules of Procedure, m. 11.

²⁶⁵ Revised Statute of the European Commission for Democracy Through Law, m. 4, f. 4.

²⁶⁶ Revised Statute of the European Commission for Democracy Through Law, m. 7.

²⁶⁷ Rules of Procedure, m. 17/a.

²⁶⁸ Revised Statute of the European Commission for Democracy Through Law, m. 6, f. 3.

²⁶⁹ Grabenwarter, **a.g.e.**, s. 732.; Lauri Bode- Kirchhoff, "Why The Road From Luxembourg To Strasbourg Leads Through Venice: Venice Commission As A Link Between the EU and the ECHR", **Human Rights In Europe: The Influences, Overlaps And Contradictions of the EU and the ECHR**, Ed.: Kanstantsin Dzehtsiarou, Theodore Konstadinides, Tobias Lock, Noreen O'Meara, New York, Routledge, 2014 s. 56.

konular demokratik kurumlar ve temel haklar; seçimler, referandumlar ve siyasi partiler; yargı ve özellikle anayasa yargısı başlıklarında toplanabilir. Biçim olarak ele alındığında ise Komisyon; kendisine incelenmesi için sunulan taslak halinde veya hali hazırda uygulamadaki kanunlar hakkında hukuki görüş, çalışma alanındaki konular hakkında klavuz ilkeler, raporlar, çalışmalar, iyi uygulama kodları ve amicus curiae görüşler ortaya çıkarmaktadır.²⁷⁰

Komisyon'un çalışmaları tavsiye niteliğindedir. AİHM ile birlikte AK'nin en etkili organı olarak ele alınsa da²⁷¹ tek tek ülkeler hakkında oluşturduğu görüşlerin ya da klavuz ilke ve iyi uygulama kodlarının hukuki bağlayıcılığı yoktur. Bu nedenle Komisyon'un ortaya koyduğu belgeler yumuşak hukuk olarak ele alınır.²⁷² Komisyon'un çalışmaları genel olarak ele alındığında hukuki, siyasi ve bilimsel niteliğe sahiptir. Komisyon yargısal veya siyasi bir organ olarak adlandırılmasa da her ikisinden öğeler içerir. Ülkeler için hukuki görüş hazırlanması söz konusu olduğunda incelediği hukuki metinleri ortak anayasal standartlara uygunluğu açısından değerlendirmesi tıpkı bir anayasa mahkemesinininki gibi hukuki nitelikte bir faaliyet olarak değerlendirilebilir. Fakat komisyon bir yandan da incelediği konu hakkında söz konusu ülkede mercileriyle siyasi bir bağlamda değerlendirebilecek şekilde görüşmeler ve müzakereler yapar.²⁷³ Komisyon'un ortak anayasal mirasın çerçevesini çizmeye yarayan ve sonrasında görüş oluştururken başvurduğu çalışmalarının ise karşılaştırmalı anayasa hukuku alanında bilimsel niteliği olduğu söylenebilir. Nitekim Komisyon'un ağırlıklı olarak anayasa hukuku uzmanları ve eski anayasa mahkemesi üyelerinden oluşması komisyonun bilimsel yaklaşımını güçlendirmektedir.²⁷⁴

²⁷⁰ Komisyon'un söz konusu çalışmaları için bkz.: https://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=01_activities&lang=EN, (Çevrimiçi), 5 Mart 2022.

²⁷¹ Bode-Kirchhoff, **a.g.e.**, s. 56.

²⁷² Yumuşak hukuk kavramı, icbari niteliği bulunmayan, hukuken bağlayıcı olmayan ya da sınırlı bir kapsamda bağlayıcılığı olan ancak yine de uyum ve etkililiği sağlamak için başka uyarıcıları olan normları içerir. Venedik Komisyonu'nun çalışmaları da bu kapsamda literatürde yumuşak hukuk olarak adlandırılmaktadır. Bkz: Wolfgang Hoffmann- Riem, "Venice Commission Of The Council Of Europe -Standards And Impact", **The European Journal Of International Law**, C.XXV, 2014, s.580.

²⁷³ Grabenwarter, **a.g.e.**, s. 745.

²⁷⁴ Esa Paasivirta, "Can External Programs Influence Internal Development of The Rule Of Law? Some Observations From The European Union Perspective", **University of Pittsburgh Law Review**, C.LXXII, 2010, s.224.

2.1.1. Ülkeler Hakkında Hukuki Görüşler

Komisyon çalışmalarının ağırlıklı kısmı incelenmesi için kendisine sunulan tasarı halindeki veya halihazırda yürürlükte olan çalışma alanı kapsamındaki mevzuat hakkında hukuki görüş biçiminde devletlere tavsiye vermektir.²⁷⁵ Komisyon'un hukuki görüş hazırlama süreci devletlerin, AK organlarının veya diğer uluslararası kuruluşların talebi üzerine başlayabilir. Devletler adına parlamentolar, hükümetler veya devlet başkanları Komisyon'dan hukuki görüş için talepte bulunabilir. AK adına ise Genel Sekreter, Bakanlar Komitesi, AKPM ve Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi üye devletleri izleme faaliyetleri çerçevesinde hukuki görüş talep edebilir. Çoğu durumda hukuki görüş hazırlanması talebi izleme faaliyeti çerçevesinde AK organlarından gelmektedir.²⁷⁶ Komisyon'un özel statülü üyeleri olan AB, Amerikan Devletleri Örgütü ve AGİT Demokratik Kurumlar ve İnsan Hakları Ofisi de Komisyon'dan görüş talep edebilir. Komisyon üyesi olmayan devletlerin de Bakanlar Komitesi'ne başvurarak Komisyon'dan hukuki görüş talep etmesi mümkündür.²⁷⁷²⁷⁸

Hukuki görüşün hazırlanması için Komisyon Sekreteryası, Komisyon'un Bilimsel Konsey Başkanı'nı bilgilendirerek bir veya birden fazla rapörtör atar. Rapörtörler veya Sekreteryası Bilimsel Konsey Başkanı'na dışarıdan bir uzman davet edilmesinin ya da ilgili ulusal hukukun karşılaştırmalı olarak ele alınmasının gerekip gerekmediği konusunda danışırlar. Rapörtör veya birden fazla rapörtör atandığında çalışma grubu dışardan uzmanlardan bu şekilde faydalanabilir. Komisyon üyeleri

²⁷⁵ Komisyon, devletlerin mevzuatı dışında uluslararası sözleşmeler için de görüş verebilir. Avrupa Birliği ve Bağımsız Devletler Topluluğu gibi uluslar arası kuruluşlara da hazırladıkları uluslararası nitelikteki sözleşmeler konusunda hukuki görüş vermiştir. Bkz: https://www.venice.coe.int/WebForms/documents/by_opinion.aspx?lang=EN, (Çevrimiçi), 06 Mart 2022.

²⁷⁶ Grabenwarter, **a.g.e.**, s.737.

²⁷⁷ Revised Statute of the European Commission for Democracy Through Law, Statute, m. 3, f. 3.

²⁷⁸ Boliviya, Mısır, Lübnan, Mozambik, Tacikistan ve Özbekistan Komisyon üyesi olmamakla birlikte Komisyon'dan hukuki görüş almış ülkelerdir. Komisyon üyesi olmayıp hakkında hukuki görüş yazılan bir diğer ülke Venezuela'dır. Fakat söz konusu görüş Venezuela'nın talebiyle değil bağlı bulunduğu Amerikan Devletler Örgütü'nün talebiyle hazırlanmış ve Venezuela makamları Komisyon'un kendileriyle irtibat kurma girişimine yanıt vermemişlerdir. Bkz: CDL-PI(2017)004- Venezuela – Preliminary Opinion On The Legal Issues Raised By Decree No. 2878 Of 23 May 2017 Of The President Of The Republic On Calling Elections To A National Constituent Assembly, 21 July 2017, s.3, (Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2017\)024-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2017)024-e), 06 Mart 2022.

seçilen raprtrler hakkında bilgilendirilir ve Komisyon'un her yesi söz konusu hukuki görüş için belirlenen çalışma grubuna katılmayı talep edebilir. Raprtrler Başkan ve Sekretery ile istişare ederek hukuk görüş yazılmadan önce ilgili ülkeye bir ziyaret planlayabilir. Raprtrn veya çalışma grubunun çalışmalarını Sekretery'ya sunmasının ardından taslak görüş ortaya çıkar ve taslak görüş Komisyon genel kurulundan önce Komisyon yelerine sunulur. Taslak halindeki görüşler kural olarak kamuya açık değildir. Hukuki görüşler genel kurula sunulup Komisyon yeleri tarafından onaylandıktan sonra kamuya açık hale gelir. Hukuki görüş, resmi olarak ulusal makamlar ile hukuki görüş için talepte bulunan kuruluşlara iletilir ve Komisyon'un internet sitesinde yayınlanır. Eğer gerekli olursa Başkan, Büro ile istişare ederek taslak halindeki görüşü Komisyon Genel Kurulunda onaylanmasından önce ilgili ulusal makamlara gönderilmesine izin verebilir. Bu durumda taslak görüş daha sonra onaylanmak üzere Genel Kurula sunulur.²⁷⁹

Komisyon'un hukuki görüşlerinde ele aldığı mevzuatı konuya ilişkin ortak anayasal mirasın standartlarına uyumluluğu açısından nesnel ve detaylı bir şekilde inceler fakat bununla sınırla kalmayıp ilgili mevzuatın ortak anayasal mirasa uyumluluğu açısından somut nerileri sunar.²⁸⁰ Bu açıdan Komisyon'un faaliyeti karşılaştırmalı anayasal mühendislik olarak adlandırılabilir.²⁸¹ Fakat bu anayasal mühendislik, bir ülkedeki anayasal konulardaki bir modelin başka bir ülkeye doğrudan nakledilmesi anlamına gelmez. Komisyon, her ülkedeki hukuki, siyasi ve sosyal bağlamı göz önünde bulundurarak herhangi bir anayasal meselede hazır yapım evrensel modeller önermekten kaçınır.²⁸² örnek vermek gerekirse, Komisyon hükümet sistemine ilişkin bir değişiklik söz konusu olduğunda başkanlık, yarı başkanlık ya da parlamenter modellerin hepsinin de ortak anayasal mirasın demokratik standartlarına uygun olabileceğini fakat örneğin başkanlık sistemi söz konusu

²⁷⁹ CDL-AD(2010)034 Guidelines Relating to The Working Methods Of The Venice Commission, 19 October 2010, s.4, (evrimii), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)034-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)034-e), 7 Mart 2022.

²⁸⁰ Grabenwarter, **a.g.e** s. 736.

²⁸¹ Gianni Buquicchio, Simona Granata Menghini, "The Venice Commission Twenty Years On Challenge Met But New Challenges Ahead", **Fundamental Rights and Principles Liber Amicorum Pieter van Dijk**, Ed.: Marjolein van Rosmalen, Ben Vermeulen , Fried van Hoof, Marten Oosting, Intersentia, 2013, s. 246.

²⁸² A.e.

olduğunda parlamentonun etki ve denetiminin asgari gerekliliklerinin yerine getirilmesini, parlamenter sistem söz konusu olduğunda kuvvetler ayrılığı ilkesinden doğan temel gereksinimlere uyulmasını göz önünde bulundurur.²⁸³²⁸⁴ Yargının organizasyonu, seçim sistemleri gibi konularda da ülkelere doğrudan modeller önermektense incelediği ülkenin seçtiği modelin ortak standartlarla uyumlu olup olmadığına veya incelediği mevzuatta hangi somut değişikliklerle uyumlu hale getirilebileceğine Komisyon tarafından odaklanılır. Dolayısıyla Komisyon'un hukuki görüş hazırlarken sadece önündeki hukuki metni dikkate almadığı, ilgili ülkedeki hukuki ve tarihsel bağlamı da değerlendirdiği görülür.²⁸⁵ Raportörlerin hukuki görüşün hazırlanmasından önce ilgili ülkeyi ziyaret etmesi, parlamento çoğunluğu, muhalefet, sivil toplum temsilcileri ve ombudsmanla görüşmesi bu bakımdan önemlidir. Bu şekilde raportörler, ilgili ülkedeki hukuki sistemi ve yasal değişikliğin bağlamını, amacını, taraf ve karşı görüşte olanların argümanlarını daha iyi değerlendirip reformu gerçekleştiren taraflarla güvene dayalı bir iletişim kurabilmektedirler.²⁸⁶

Komisyon'un hazırladığı hukuki görüşler faaliyetinin ilk yılları boyunca özellikle Doğu Avrupa ülkelerinde gerçekleştirilen anayasa değişiklikleri üzerine olmuştur.²⁸⁷ Komisyon'un hukuki görüşleri Anayasa değişikliklerinden sonra söz konusu ülkelerin Komisyon'un faaliyet alanına giren mevzuatının, özellikle seçim

²⁸³ A.e. 244.; Venice Commission, On the Possible Follow Up to Parliamentary Assembly Recommendations 1629 (2003) On "Future Democracy: Strengthening of Democratic Institutions", s.3, (Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2004\)015-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2004)015-e), 12 Mart 2022.

²⁸⁴ Bununla birlikte Komisyon'un hukuki görüşlerinde çoğunlukla rasyonelleştirilmiş parlamenter sisteme doğru bir yönelim olduğu ve başkanlık sistemine karşı şüpheli bir yaklaşımın olduğu iddia edilmektedir. Bkz.: Valentina Volpe, "Drafting- Counter Majoritarian Democracy: The Venice Commission's Constitutional Assistance", *Heidelberg Journal of International Law*, C. LXXVI, No:4, 2016, s.835.

²⁸⁵ Komisyon'un Türkiye'de gerçekleştirilen 2017 anayasa değişikliği ile ilgili hukuki yorumunda ülkenin köklü parlamenter geleneğine yaptığı vurgu bu şekilde değerlendirilebilir. Bkz.: CDL-AD(2017)005 Turkey - Opinion On The Amendments To The Constitution Adopted By The Grand National Assembly On 21 January 2017 And To Be Submitted To A National Referendum On 16 April 2017, Adopted By The Venice Commission At Its 110th Plenary Session (Venice, 10-11 March 2017), para. 60. (Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2017\)005-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2017)005-e), 12 Mart 2022.

²⁸⁶ Buquicchio, Menghini, "The Venice Commission Twenty Years On Challenge Met But New Challenges Ahead", s. 247.

²⁸⁷ Maartje De Visser, "A Critical Assessment Of The Role Of The Venice Commission In Processes Of Domestic Constitutional Reform", *American Journal of Comparative Law*, C.LXIII, N.4, 2015, s. 964..

kanunları, yargının organizasyonu, azınlık hakları konularında Avrupa standartlarına uygun hale getirilmesine dair değişiklikleri de kapsamıştır. Dolayısıyla Komisyon özellikle Doğu Avrupa ülkeleriyle, mevzuatlarını liberal demokratik değerlere dönüştürme sürecinde, sürekliliği olan bir ilişki kurmuştur.²⁸⁸ Fakat Komisyon ilerleyen yıllarda sadece yeni demokrasiler olarak adlandırılan ülkelere değil öteden beri AK'nin üyesi olan ülkelere de özellikle anayasa değişiklikleri söz konusu olduğunda bir dizi hukuki görüş vermiştir.²⁸⁹ Komisyon'un bağımsız uzmanlardan oluşması, anayasal konularda geniş bir karşılaştırmalı bilgi ve tecrübeye sahip olması ve özellikle Doğu Avrupa'daki geçiş sürecinde kazandığı prestij Avrupa dışındaki coğrafyalardaki devletlerin de Komisyon'a olan ilgisini arttırmıştır. Komisyon, Latin Amerika alt komisyonu çerçevesinde yürüttüğü diğer iş birliklerinin yanı sıra Bolivya ve Meksika'ya kendi talepleri doğrultusunda hukuki görüş vermiştir.²⁹⁰ Arap Baharı sürecinden sonra yeni siyasal rejimlerin kurulmasının gündeme geldiği Mısır ve Tunus da Komisyon'dan hukuki görüş istemişlerdir. 2014 Tunus Anayasası'nın hazırlanmasında Komisyon'un hukuki görüşü dikkate alınmıştır.²⁹¹

Komisyon'un bir ülkedeki mevzuat hakkında oluşturduğu hukuki görüş, Komisyon başka bir hukuki görüş oluştururken atıf yaptığı bir kaynak haline de gelebilmektedir. Her ne kadar Komisyon her hukuki görüşü kendi koşulları içerisinde, ilgili ülkenin hukuk kültürünü, sosyal ve siyasi durumunu göz önüne alarak genel standartlara uyumu yönünden oluştursa da benzer meseleler önüne geldiğinde daha önce hazırladığı hukuki görüşlerden faydalanıp bu görüşlere atıflar yapmaktadır. Hem yeni görüşler hazırlanırken atıf yapılmasıyla hem de kılavuz ilkeler hazırlarken hukuki

²⁸⁸ Jowell, **a.g.e.**, s. 677.

²⁸⁹ Belçika, Finlandiya, Fransa, İzlanda, İtalya, Lüksemburg, Malta, Hollanda, Norveç, İspanya, İsviçre, Birleşik Krallık da anayasal konularda Komisyon'un hukuki görüşlerinden faydalanmışlardır.

²⁹⁰ Komisyon'un Latin Amerika'daki çalışmalarına ilişkin Bkz.: (Çevrimiçi), https://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=03_Latin_America_overview&lang=EN, 13 Mart 2022.

²⁹¹ "Tunus örneğinde Komisyon, Tunus Ulusal Kurucu Meclisi ile iki yıllık yakın ve verimli iş birliğinin ardından Tunus Anayasası taslağı hakkında görüş bildirdi. 27 Ocak 2014 tarihinde kabul edilen Anayasa, çok sayıda Komisyon tavsiyesi içermektedir. Daha sonra, Tunus Anayasa Mahkemesi (2015), mutabakat sürecinin ekonomik ve mali yönleri (2015), örgüt ve siyasi partiler ve bunların finansmanı (2019), sürdürülebilir kalkınma ve gelecek nesillerin haklarına ilişkin bağımsız otorite (2019) gibi belirli organik yasalar hakkında da hukuki görüşler hazırlandı." Bkz: https://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=03_03_NCPActivities&lang=EN

görüşlerdeki birikime dayanmasıyla²⁹² hukuki görüşlerin Komisyon'un ortaya çıkardığı yumuşak hukukta önemli bir yer tuttuğu söylenebilir.

Komisyon'un ülkeler hakkındaki hukuki görüşlerinin yapısı bu konuda her zaman belirli bir formata bağlı kalmasa da benzerlik göstermektedir. Öncelikle çalışmaya ilişkin talebin kimden geldiğini ve inceleyeceği hukuki metnin ne olduğunu belirten bir giriş kısmıyla başlar. Sonrasında ilgili düzenlemenin arka planını yahut genel değerlendirmesini içeren bir kısım bulunur. Konuyla ilgili standartları içeren bir bölümün ardından ilgili metnin bu standartlar ışığında analizi yapılır. Sonuç kısmındaysa Komisyon, analiz sonucunda ulaştığı tavsiyelere yer verir.

2.1.2. Kılavuz İlkeler, İyi Uygulama Kodları ve Raporlar: Venedik Komisyonu'nun Ulus Ötesi Çalışmaları

Komisyon'un çalışmalarının ağırlıklı kısmı devletlere sunduğu hukuki görüşler olsa da Komisyon gitgide artan bir şekilde ulus ötesi anayasal sorunları ele alan çalışmalar yapmış ve gerek kendi inisiyatifi gerek gelen talepler doğrultusunda klavuz ilkeler, iyi uygulama kodları, raporlar ve çalışmalar yayınlamıştır.²⁹³ Bu genel nitelikteki çalışmaların bir bakıma Komisyon'a ortak anayasal mirasa ilişkin standartların bir çerçevesini çizme imkanı sağladığı söylenebilir.²⁹⁴ Bu çalışmaların Komisyon tarafından hazırlanması ülkeler hakkındaki hukuki görüşlerle aynı usule tabidir.²⁹⁵

Komisyon'un ulus ötesi çalışmaları, rapor, kılavuz ilke iyi uygulama kodu biçiminde olabilmektedir. Farklı bir formata sahip olan tek örnek olarak Hukuk Devleti Kontrol Listesi örneği söz konusudur.

²⁹² Venedik Komisyonu'nun Yargı Bağımsızlığı Üzerine Raporunu önceleyen hukuki görüşlerde raporda ortaya konan saptamalarını geliştirdiği yönünde Bkz.: Gianni Buquicchio, Schnutz Rudolf Dürr, "European Standarts For An Independent Judiciary In A Democratic State-Contribution of The Venice Commission", **Tanulmányok Sólyom László Tiszteletére**, C.LXX, s.106-108.

²⁹³ Jowell, **a.g.e.**, s. 680.; Rudolf Schnutz Dürr, "The Venice Commission", **International Encyclopaedia Of Law: Intergovernmental Organizations**, Vol.1, Ed. J.Wouters, Kluwer Law International, 2010 s.159-160.

²⁹⁴ Buquicchio, Dürr, "European Standarts For An Independent Judiciary In A Democratic State-Contribution of The Venice Commission", s.108.

²⁹⁵ Söz konusu işleyiş kuralları için bkz. s.14.

Komisyon'un hazırladığı raporlar çoğunlukla AK organlarının talebi üzerine özellikle AKPM'nin talebi üzerine hazırlanmaktadır. Bununla birlikte az sayıda da olsa Komisyon'un kendi inisiyatifiyle hazırladığı raporlar²⁹⁶ yahut Komisyon üyesi bir ülkenin talebiyle²⁹⁷ bir anayasal meseledeki Avrupa uygulaması ve yaklaşımının ortaya konulması söz konusu olmaktadır. AKPM dışında Amerikan Devletleri Örgütü'nün başvurması üzerine Komisyon'un bir rapor hazırlaması söz konusu olmuştur.²⁹⁸ Raporların içeriği incelendiğinde konuyla ilgili uluslararası ve bölgesel insan hakları sözleşmelerinin ele alındığı, sonrasında karşılaştırmalı olarak ülke hukuklarının incelendiği ve konuyla ilgili anayasa hukuku ve siyaset bilimi teorisinin dikkate alındığı görülür. Komisyon hazırladığı raporlarında kimi zaman karşılaştırmalı verilerinden yararlanacağı ülkelere bazı sorular göndermekte bu şekilde ilgili ülkenin hukukuna dair bilgi toplamaktadır.²⁹⁹ Komisyon çalışmanın kapsamına göre tüm Komisyon üyesi ülkelere bu soruları yöneltebildiği gibi Avrupa dışındaki Komisyon üyesi ülkelere de soru gönderebilmektedir. Kimi raporların

²⁹⁶ Örnek olarak Komisyon'un anayasa mahkemelerinde muhalefet şerhlerine ilişkin düzenlemeleri incelediği raporu ele alınabilir. Komisyon kendi inisiyatifi doğrultusunda raporu hazırlamıştır. Bkz: CDL-AD(2018)030rev, Report on Separate Opinions of Constitutional Courts, adopted by the Venice Commission at its 117th Plenary Session (Venice, 14-15 December 2018), para.1 (Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2018\)030rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2018)030rev-e), 14 Mart 2022.

²⁹⁷ Bu durumun bir örneği Komisyon'un suçluların parlamentodan çıkarılması üzerine raporunda söz konusu olmuştur. Arnavutluk'da yaşanan, muhalefetin parlamentoyu boykot ettiği siyasi krizde muhalefetle iktidar partisi vekilleri Komisyon'a bir dizi reformla ilgili iş birliği için başvurmuşlardır. Özellikle suç kaydı olan kişilerin kamu görevinde yer almasına ilişkin düzenlemelere dair reform söz konusu olduğunda doğrudan Arnavutluk'la başlayacak iş birliği süreci öncesi Komisyon bu konuda genel bir rapor hazırlamıştır. Bkz: CDL-AD(2015)036- Report On Exclusion Of Offenders From Parliament, Adopted By The Council Of Democratic Elections At Its 52nd Meeting (Venice, 22 October 2015) And By The Venice Commission At Its 104th Plenary Session (Venice, 23-24 October 2015), para. 1-4, (Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2015\)036-E](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2015)036-E), 15 Mart 2022.

²⁹⁸ Amerika kıtasındaki kimi ülkelerde başkanlık için getirilen anayasal dönem sınırlamalarının anayasa değişikliği yoluyla değil anayasa mahkemelerinin kararlarıyla değiştirilmesi neticesinde Amerikan Devletleri Örgütü Komisyon'a çeşitli sorular yönelterek yeniden seçilmeye ilişkin bir çalışma yapmasını talep etmiştir. Bu talep üzerine Komisyon başkanlık dönem sınırlamalarını, parlamentodaki dönem sınırlandırmalarını ve yerel düzeydeki dönem sınırlamalarını inceleyen üç rapor hazırlamıştır. Bkz: CDL-AD(2018)010- Report On Term Limits - Part I - Presidents, Adopted By The Venice Commission At Its 114th Plenary Session, Venice, 16-17 March 2018, para. 1-5, (Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2018\)010-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2018)010-e), 15 Mart 2022.

²⁹⁹ Örnek olarak Komisyon'un referandumlara dair çalışmasını önceleyen şu belge gösterilebilir: CDL-AD(2005)034add2-Tables On Local And Regional Referendums Summarising The Replies To The Questionnaire On Referendums By The VC Adopted By The Council For Democratic Elections (Venice, 20 October 2005) And The Venice Commission (Venice, 21-21 October 2005), (Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2005\)034add2-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2005)034add2-e), 15 Mart 2022.

konuyla ilgili ülkelerin uygulamasını ortaya koyacak betimleyici karakteri daha baskınken, kimi raporların normatif bölümünün baskın olduğu söylenebilir.³⁰⁰

Komisyon şimdiye kadar beşi siyasi partiler, üçü temel haklar, ikisi seçim gözlemi biri seçim süreci, biri referandumlarla ilgili olmak üzere kılavuz ilke başlıklı oniki belge yayınlamıştır.³⁰¹ Kılavuz ilke formatındaki belgelerde Komisyon raporlardaki gibi karşılaştırmalı hukuk ve teoriye dair açıklamalara yer vermekle birlikte konuyla ilgili normatif bir çerçeve de sunmaktadır. Komisyon ele aldığı konuyla ilgili bir dizi kılavuz ilke ortaya koymadan önce konuyu ele alan bir rapor hazırlanmakta ve ilgili belgede söz konusu rapor açıklayıcı rapor olarak yer almaktadır.³⁰²

Komisyon'un bugüne kadar Seçim Konularında İyi Uygulama Kodu, Siyasi Partiler Alanında İyi Uygulama Kodu, Referandumlara Dair İyi Uygulama Kodu başlıklarında, AK'den gelen talepler üzerine üç iyi uygulama kodu yayınlamıştır. Biçim ve içerik olarak kılavuz ilkelerle aynı olan iyi uygulama kodu başlığındaki belgeler AK'nin talebi dolayısıyla bu ismi almış ve söz konusu belgeleri AK organları benimsediklerine ilişkin kararlar almışlardır. AK organlarının Komisyon'un metinlerini tavsiye etmesinin yanı sıra Komisyon'un ombudsmanlıkla ilgili olarak ortaya koyduğu kılavuz ilkeler Birleşmiş Milletler Genel Kurulu tarafından da onaylanmıştır.³⁰³

³⁰⁰ Örneğin Komisyon'un yargı bağımsızlığına ilişkin raporunun konuyla ilgili bir dizi ilke ortaya koyan, normatif içeriği daha genişken uluslararası sözleşmelerin onaylanması ve fesheilmesini incelediği raporunun betimleyici bir karaktere sahip olduğu söylenebilir.

³⁰¹ Komisyon'un websitesinden ilgili bilgilere ulaşılabilir: https://www.venice.coe.int/WebForms/documents/by_opinion.aspx?v=studies ,(Çevrimiçi), 16 Mart 2022.

³⁰² Örnek olarak Bkz: CDL-INF(2000)001- Guidelines On Prohibition And Dissolution Of Political Parties And Analogous Measures Adopted By The Venice Commission At Its 41st Plenary Session (Venice, 10 – 11 December 1999), (Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-INF\(2000\)001-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-INF(2000)001-e), 20 Mart 2022.

³⁰³ Resolution Adopted By The General Assembly on 16 December 2020, A/Res/75/186, (Çevrimiçi), <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N20/373/10/PDF/N2037310.pdf?OpenElement>, 21 Mart 2022.

2.1.3. Amicus Curiae Görüşler

Komisyon'un bir diğer faaliyeti talep edildiği takdirde anayasa mahkemelerine ve kendi başvurusu veya AİHM talebi üzerine AİHM'ye **amicus curiae** sıfatıyla görüş bildirmektir.

AİHS 36/2'ye göre mahkeme başkanının talebi üzerine adaletin gereği gibi yerine getirilmesi amacıyla üçüncü taraflar yazılı görüş sunmaya veya mahkemeye katılmaya davet edilebilir. Üçüncü taraf müdahalelerin AİHM'ye ilgili ülkenin yüksek mahkeme içtihatlarına veya hukuk sistemine dair objektif bilgi sunduğu ya da karşılaştırmalı hukuk verileri getirdiği zaman özellikle faydalı olduğu söylenebilir.³⁰⁴ Komisyon **amicus curiae** sıfatıyla AİHM'ye ilk görüşünü 2001 yılında vermiş ve bugüne kadar yedi görüş sunmuştur.³⁰⁵ Komisyon 4 davada AİHM'nin talebi üzerine üçüncü taraf olarak davaya katılmış ve AİHM'in önündeki dava ile ilgili yönelttiği hukuki sorulara yanıtlar hazırlamıştır. Parti Nationaliste Basque v. Fransa B. No.71251/01 başvurusunda siyasi partilerin yurtdışından finansal destek almasına ilişkin³⁰⁶, Rywin v. Polonya B. No.4070/07 başvurusunda meclis soruşturmalarına ilişkin³⁰⁷, Berlusconi v. İtalya başvurusunda seçilmişlerin görevden alınması sürecinde devletlerin sağlaması gereken asgari usuli yükümlülüklerle ilişkin³⁰⁸, Mugemangango v. Belçika başvurusunda seçim sonuçlarına itiraz durumunda devletin yerine getirmesi gereken usuli yükümlülükler ve seçim sonuçlarına itirazları inceleyen

³⁰⁴ Gianni Buquicchio, Simona Granata Menghini, "The Interaction Between The Venice Commission And The European Court Of Human Rights: Anticipation, Consolidation, Coordination of Human Rights Protection In Europe," **Intersecting Views On National and International Human Rights Protection: Liber Amicorum Guido Raimondi**, Ed.: Linos Alexandre Sicillianos, Iulia Antoanella Motoc, Robert Spano, Wolf Legal Publishers, 2019, s.42.

³⁰⁵ Amicus Curiae Briefs Prepared By The Venice Commission Upon Requests Of European Court Of Human Rights, (Çevrimiçi), https://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=04_ECHR_briefs, 22 Mart 2022.

³⁰⁶ CDL-AD(2006)014 Opinion On The Prohibition Of Financial Contributions To Political Parties From Foreign Sources (Amicus Curiae Opinion For The European Court Of Human Rights) (Venice, 17-18 March 2006), (Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2006\)014-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2006)014-e), 25 Mart 2022.

³⁰⁷ CDL-AD(2014)013 Amicus Curiae Brief In The Case Of Rywin V. Poland (Applications Nos 6091/06, 4047/07, 4070/07) Pending Before The European Court Of Human Rights (on Parliamentary Committees of inquiry) (Venice, 21-22 March 2014), (Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2014\)013-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2014)013-e), 25 Mart 2022.

³⁰⁸ CDL-AD(2017)025 Amicus Curiae Brief For The European Court Of Human Rights In The Case Of Berlusconi v. Italy (Venice, 6-7 October 2017), (Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2017\)025-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2017)025-e), 25 Mart 2022.

organın özelliklerine ilişkin olarak³⁰⁹ Komisyon'un görüşünü talep etmiştir. Görüldüğü üzere, AİHM'nin Komisyon'un uzmanlığına kendi isteğiyle başvurduğu durumlar Komisyon'un üzerine birçok kılavuz ilke ve iyi uygulama kodu çıkardığı seçim konularıyla ilgilidir. Komisyon verdiği görüşlerde AİHS'nin yorumlanmasının ya da başvurudaki olgulara değinmenin görevi kapsamına girmediğini, AİHM'nin kendisine yönelttiği soruların karşılaştırmalı anayasa hukuku meselelerine ilişkin olduğunu ve bu çerçevede görüş verdiğini vurgulamıştır.³¹⁰

Komisyon'un AİHM'ye verdiği diğer üç durumda ise Komisyon kendi talebiyle doğrultusunda **amicus curiae** sıfatıyla görüş bildirmiştir. Bjelic v. Sırbistan ve Karadağ başvurusunda Karadağ Cumhuriyeti ve/veya Sırbistan Cumhuriyeti'nin Sırbistan ve Karadağ Birleşik Cumhuriyeti'nde AİHS'nin yürürlüğe girdiği 3 Mart 2004 tarihinden Karadağ Cumhuriyeti'nin bağımsızlığını ilan ettiği 5 Haziran 2006 tarihine kadar işlenen insan hakları ihlallerinden sorumlu olup olmayacağı gündeme gelmiştir.³¹¹ Ruza Jelacic v. Bosna Hersek başvurusunda Dayton Barış Anlaşmasının öngördüğü İnsan Hakları Dairesi'nin uluslararası mı yoksa ulusal bir kurum mu olduğu Komisyon'a sorulmuş³¹², Sedjic ve Finci v. Bosna Hersek başvurusunda Komisyon ülkedeki seçim düzenlemeleriyle ilgili görüş bildirmiş ve düzenlemelerin AİHS ile uyumlu olmadığı yönünde görüş bildirmiştir.³¹³ Komisyon **amicus curiae** görüşlerinin yanı sıra bu ülkelerin liberal demokrasiye geçiş süreçlerinde hem anayasalarına hem de diğer mevzuatlarına ilişkin bir dizi hukuki görüş vermiştir.

³⁰⁹ CDL-AD(2019)021 Amicus Curiae Brief For The European Court Of Human Rights In The Case Of Mugemangango V. Belgium On Procedural Safeguards Which A State Must Ensure In Procedures Challenging The Result Of An Election Or The Distribution Of Seats (Venice, 11-12 October 2019), (Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2019\)021-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2019)021-e), 25 Mart 2022.

³¹⁰ CDL-AD(2017)025, para 1, (Çevrimiçi). Komisyon diğer görüşlerinde de görüşün kapsamı başlığında aynı ifadeleri kullanmıştır.

³¹¹ CDL-AD(2008)021 Amicus Curiae Brief In The Case Of Bijelić Against Montenegro And Serbia (Application N°11890/05) Pending Before The European Court Of Human Rights (Venice, 17-18 October 2008), (Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2008\)021-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2008)021-e), 25 Mart 2022.

³¹² CDL-AD(2005)020 Amicus Curiae Opinion (Proceedings before the European Court of Human Rights) On The Nature Of Proceedings Before The Human Rights Chamber And The Constitutional Court Of Bosnia And Herzegovina (Venice, 10-11 June 2005), (Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2005\)020-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2005)020-e), 25 Mart 2022.

³¹³ CDL-AD(2008)027 Amicus Curiae Brief In The Cases Of Sejdić And Finci V. Bosnia And Herzegovina (Applications No. 27996/06 And 34836/06) Pending Before The European Court Of Human Rights (Venice, 17-18 October 2008), (Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2008\)027-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2008)027-e), 25 Mart 2022.

AİHM'nin Komisyon'un üçüncü taraf olarak başvurulara müdahalesine izin vererek bu ülkelerle uzun yıllar boyunca yaptığı iş birliğinden doğan, söz konusu ülkelerin hukuki ve siyasi bağlamlarına ilişkin sahip olduğu tecrübeden faydalanmak istediği söylenilebilir.³¹⁴

Komisyon AİHM'nin yanı sıra Arnavutluk'a yedi, Ermenistan'a iki, Bosna Hersek'e dört, Gürcistan'a yedi, Kazakistan'a bir, Kırgızistan'a bir, Moldova'ya on iki, Karadağ'a bir, Makedonya'ya iki, Peru'ya bir ve Ukrayna'ya iki defa olmak üzere ülke anayasa mahkemelerinin kendi talepleri doğrultusunda **amicus curiae** sıfatıyla görüş vermiştir.³¹⁵ Görüleceği üzere Komisyon'a bu şekilde başvuran anayasa mahkemelerinin çoğu Komisyon'un anayasa yapımına da katkı sunduğu ülkelerin mahkemeleridir. Anayasa mahkemeleri Komisyon'dan **amicus curiae** olarak görüş istediklerinde önlerinde bulunan hukuki soruna ilişkin genellikle bir dizi soru formüle etmektedirler. Komisyon'a yöneltilen soru ağırlıklı olarak önlerindeki yasanın veya ele aldıkların sorunun genel olarak uluslararası ve ulusal insan hakları standartlarıyla uyumu, Avrupa standartları veya konuyla ilgili Avrupa mirasının prensipleriyle uyumu³¹⁶, ve özellikle AİHM içtihadıyla uyumu³¹⁷ konusunda Komisyon'un görüşüdür. Bazı durumlarda anayasa mahkemeleri konuyla ilgili en iyi uygulama örneklerini de talep etmiş ve Komisyon üyesi devletlerin karşılaştırmalı hukukundan faydalanmak üzere bilgi istemiştir.³¹⁸ Anayasa mahkemeleri kimi örneklerde de eldeki hukuki soruna dair kendi anayasalarına yorumuna ilişkin olarak Komisyon'un

³¹⁴ Buquicchio, Menghini , “The Interaction Between The Venice Commission And The European Court Of Human Rights: Anticipation, Consolidation, Coordination of Human Rights Protection In Europe”, s. 43.

³¹⁵ Komisyon'un internet sitesinde ülkeler hakkında görüşler kısmının incelenmesiyle bu bilgilere ulaşılabilir. Bkz: https://www.venice.coe.int/WebForms/documents/by_country.aspx (Çevrimiçi), 26 Mart 2022.

³¹⁶ CDL-AD(2016)024 Bosnia And Herzegovina - Amicus Curiae Brief For The Constitutional Court Of Bosnia And Herzegovina On The Mode Of Elections In The House Of Peoples Of The Parliament Of The Federation Of Bosnia And Herzegovina, Adopted By The Venice Commission At Its 108th Plenary Session (Venice, 14-15 October 2016), (Çevrimiçi) [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2016\)024-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2016)024-e), 27 Mart 2022.

³¹⁷ CDL-AD(2016)023 Albania - Amicus Curiae Brief for the Constitutional Court On The Restitution Of Property, Adopted By The Venice Commission At Its 108th Plenary Session (Venice, 14-15 October 2016), (Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2016\)023-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2016)023-e) , 27 Mart 2022.

³¹⁸ CDL-AD(2020)005 Armenia - Amicus Curiae Brief Relating To Article 300.1 Of The Criminal Code, Adopted By The Venice Commission On 18 June 2020 By A Written Procedure Replacing The 123rd Plenary Session, (Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2020\)005-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2020)005-e) ,27 Mart 2022.

görüşüne başvurmuşlardır.³¹⁹ **Amicus curiae** görüşlerin bir işlevi de anayasa mahkemelerinin kendi ülkelerinde eleştirilecek kararlar verdiklerinde üzerlerindeki baskıyı engelleyecek bir niteliğe sahip olmalarıdır.³²⁰ Ayrıca Komisyon'un AİHM içtihatlarını dikkate alarak ilgili sorunu yorumlayacak olması, söz konusu ülkeler aleyhine AİHM nezdinde bir hak ihlali tespitinden de önceden koruma sağlayabilmektedir.

2.1.4. Venedik Komisyonu'nun Anayasal Yargı Alanındaki Çalışmaları

Komisyon anayasa mahkemeleri ile iş birliğini yürütebilmek için Komisyon üyeleri ve anayasa mahkemelerinin görevlendirdiği kişilerden oluşan Anayasal Yargı Birleşik Konseyi'ni kurmuştur. Komisyon'un ortak, gözlemci ve özel statülü üyeleri aralarında bir fark olmaksızın Konsey'in bileşeni olup aynı zamanda AİHM, Amerikalılar Arası İnsan Hakları Mahkemesi ve Avrupa Adalet Divanı Konsey'in bir parçasıdır.³²¹

Komisyon'un Konsey çerçevesindeki faaliyetlerinin öncelikli amacı genel olarak anayasa mahkemeleri arasında yargısal diyalogu güçlendirmektir. Fakat Komisyon bunu doğrudan mahkemeler arası etkileşimin içeriğini etkileyerek yapmamaktadır. Anayasaların ortak olarak ihtiva ettiği ve anayasa mahkemeleri tarafından uygulamada somutlanan değerlerin çakışması bir yargısal diyaloga yol

³¹⁹ CDL-AD(2021)037 Albania- Amicus Curiae Brief On The Competence Of The Constitutional Court Regarding The Validity Of The Local Elections Held On 30 June 2019, Approved By The Council For Democratic Elections At Its 72nd Meeting (Hybrid, 14 October 2021) And Adopted By The Venice Commission At Its 128th Plenary Session (Hybrid (15-16 October 2021), (Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2021\)037-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2021)037-e), 27 Mart 2022; CDL-AD(2019)034 Republic Of Moldova - Amicus Curiae Brief For The Constitutional Court Of The Republic Of Moldova On The Amendments To The Law On The Prosecutor's Office, Adopted By The Venice Commission At Its 121st Plenary Session (Venice, 6-7 December 2019), s.5., (Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2019\)034-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2019)034-e), 27 Mart 2022.

³²⁰ Gianni Buquicchio, Schnitz Rudolf Dürr, "Constitutional Courts - The Living Heart Of The Separation Of Powers / The Role Of The Venice Commission In Promoting Constitutional Justice", **Human Rights In A Global World: Essays In Honour Of Luis Lopez Guerra**, Ed.: Guido Raimondi, Iulia Motoc, Pere Pastor Villanova, Carmen Morte Gomez, Oisterwijk, Wolf Legal Publishers, s. 519.

³²¹ Venice Commission : Cooperation With Constitutional Courts, s.7. , 2017, Council of Europe, (Çevrimiçi), https://www.venice.coe.int/files/Publications/JU_info_Brochure_eng.pdf, 01 Nisan 2022.

açmakta ve bu da Komisyon'un genel amaçlarıyla uyushmaktadır.³²² Konsey 1993 yılından beri bu amaca hizmet etmesi için anayasa mahkemelerinin verdikleri önemli kararları içeren Anayasal Yargı Kararları Bülteni'ni yayınlamaktadır.³²³ Yine anayasal yargı alanında ortak bir bilgi havuzu oluşturmak için anayasa mahkemeleri kararlarının bulunduğu bir veri tabanı oluşturmuştur.³²⁴ Bunun yanı sıra Konsey kuruluşundan beri farklı anayasa mahkemelerinin doğrudan diyalog geliştirebilmeleri ve deneyim paylaşabilmeleri için bir dizi konferans ve seminer düzenlemiştir. 1996 yılından beri Konsey bölgesel olarak veya dil bazlı olarak farklı coğrafyalardaki anayasa mahkemeleriyle ortak etkinlikler düzenlemiş ve ilişkiler geliştirmiştir.³²⁵ Bu konudaki girişimlerin en önemli sonucu Anayasal Yargı Üzerine Dünya Konferansı olmuştur. 2009 yılında Güney Afrika'da bir araya gelen doksan ülkenin anayasa mahkemesi temsilcileriyle oluşan Konferans, 2021 itibariyle beş kıtadan yüz on sekiz ülke anayasa mahkemelerini bir araya getirmekte ve düzenlediği kongrelerinde anayasa hukukuna ilişkin spesifik temaları ele almaktadır.³²⁶ Yargısal diyalogun küresel çapta gerçekleştirme çabasının bir ürünü olan Konferans'ın amacı demokrasi, insan haklarının korunması ve hukukun üstünlüğü için kilit bir önem taşıyan anayasal yargıyı teşvik etmek olarak Statüsünde tarif edilmiştir.³²⁷

Yargısal diyalogu teşvik çabasının yanı sıra Komisyon'un anayasa mahkemeleriyle geliştirdiği iş birliğinin bir boyutu da baskı altındaki anayasa mahkemelerine destek vermektir. Kimi ülkelerde anayasa mahkemelerinin verdiği kararlar meşru görülebilecek şekilde eleştirilmektedir. Fakat bununla sınırlı kalınmayıp mahkemelerin bütçesinin kısılması, yargıç atamalarının yapılmaması,

³²² Buquicchio, Dürr, "Constitutional Courts - The Living Heart Of The Separation Of Powers / The Role Of The Venice Commission In Promoting Constitutional Justice", s. 520.

³²³ <https://www.venice.coe.int/files/Bulletin/Bulletin2021-2-E.htm>, (Çevrimiçi), 01 Nisan 2022.

³²⁴ CODICES isimli veri tabanına internet sitesi üzerinden ulaşılabilir. Bkz.: www.codices.coe.int, (Çevrimiçi), 01 Nisan 2022.

³²⁵ Farklı coğrafya anayasa mahkemeleriyle Komisyon'un iş birliğinin gelişmesinin bir incelemesi için Bkz: Buquicchio, Dürr, "Constitutional Courts - The Living Heart Of The Separation Of Powers / The Role Of The Venice Commission In Promoting Constitutional Justice", Constitutional justice, s.523-530.

³²⁶ Anayasal Yargı Dünya Konferansı'na ilişkin genel bilgiler için Bkz: https://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=02_WCCJ, (Çevrimiçi), 01 Nisan 2022.

³²⁷ CDL-WCCJ-GA(2017)010-e Revised Statute Of The World Conference On Constitutional Justice, As Amended By The 2nd General Assembly, Vilnius, 12 September 2017, m. 1, (Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf=CDL-WCCJ-GA\(2017\)010-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf=CDL-WCCJ-GA(2017)010-e), 02 Nisan 2022.

mahkemenin çalışmasını engelleyecek yasaların çıkartılması gibi pratikler görülmüştür.³²⁸ Komisyon bu gibi durumlarda bunları kınayan açıklamalar yapmış ve talep gelmesi halinde anayasa mahkemelerini engelleme niyeti taşıyan yasalarla ilgili görüşler hazırlamıştır.³²⁹

2.2. Venedik Komisyonu’nun Çalışmalarında Başvurduğu Kaynaklar

Komisyon’un gerek hukuki görüş oluşturmak için incelediği ulusal mevzuatı değerlendirirken gerek ulus ötesi belgelerini oluştururken referans verdiği en genel ölçüt Avrupa anayasal mirası kavramıdır. Fakat Komisyon’un uzun yıllardır üyeliğini yapan anayasa hukukçusu Sergio Bartole’ye göre mihenk olarak kullanılan bu kavramın içeriği; “herhangi bir uluslararası dökümanda detaylı bir şekilde düzenlenmemiştir ve dolayısıyla batı Avrupa ülkelerinin anayasal deneyimleri ve insan hakları alanındaki uluslararası araçlar temelinde şerh edilmelidir.”³³⁰ Bu nedenle Avrupa anayasal mirasının içeriğini tanımlamak betimleyici olduğu kadar normatif yönü de olan bir faaliyettir.³³¹ Komisyon’un faaliyeti esnasında kendi kullandığı ölçütleri şekillendirmesi faaliyetinin yaratıcı bir boyutu olduğuna işaret eder.

Bir ölçüt yahut standart olarak Avrupa anayasal mirasının içeriğinin Komisyon tarafından iki şekilde doldurulduğu söylenebilir. Kavramın bir bileşeninin Avrupa ülkelerinin normatif deneyimi diğeri ise bu deneyimi hazırlayan ve geliştiren doktrin ve teoridir.³³² Bu normatif deneyim uluslararası insan hakları sözleşmelerini, AİHS başta olmak üzere Avrupa çerçevesindeki insan hakları sözleşmelerini ve AİHM’nin içtihatlarını, AK’nin karar ve tavsiyelerini ve aynı zamanda Avrupa ülkelerindeki anayasal düzenlemelerin karşılaştırmalı bir incelemesini kapsar. Kavramın teorik bileşeni ise birinci bölümde ele aldığımız bir dizi ülkenin tarihsel deneyimiyle ortaya

³²⁸ Venice Commission : Cooperation With Constitutional Courts, s. 20.

³²⁹ Venice Commission : Cooperation With Constitutional Courts , s.21.

³³⁰ Sergio Bartole, “International Constitutionalism And Conditionality The Experience Of Venice Commission”, *Rivista Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, C.4, 2014, s.5.

³³¹ Volpe, “Drafting- Counter Majoritarian Democracy:The Venice Commission’s Constitutional Assistance”, s. 814.

³³² Sergio Bartole, “Standarts of European Constitutional Heritage”, *Giornale di Storia Costituzionale*, C.XXX, S.2, 2015 s. 18.

çıkılmış olan liberal anayasacılık düşüncesidir. Bartole'ye göre “Komisyon’un muhakemesi Fransız Devriminden beri üretilmiş liberal ve demokratik anayasacılıktan faydalanır.”³³³ Tarihsel bir bakış açısından bir başlangıç olarak Avrupa anayasal mirası kavramına katkı sunan deneyimler anayasacılığın beşiği olarak kabul edilen Birleşik Krallık, Fransa ve ABD’nin tarihsel deneyimidir.³³⁴ Fakat liberal anayasacılık teorisi bununla sınırlı kalmayan bir dizi aşamadan geçmiştir. Birinci ve ikinci dünya savaşlarının ardından yaşanan gelişmeler, Güney Avrupa ülkelerindeki askeri rejimlerin çöküşü ve SSCB ile Yugoslavya’nın dağılmasıyla yaşanan süreçlerle adım adım gelişmiştir.³³⁵

Komisyon’un faydalandığı bu bakış açısının hangi tarihsel deneyimleri kapsaması gerektiğinin de üç yönüyle tartışma konusu olduğu söylenebilir: İlk olarak anayasacılığın geliştiği batı ülkelerinin hangi deneyimlerinin Avrupa anayasal mirasına bir katkı olarak ele alınabileceği, ikinci olarak Doğu Bloku’nun çökmesinin ardından AK ve AB üyesi haline gelmiş ülkelerin anayasacılık tecrübelerinin katkısı ve üçüncü olarak Komisyon’un faaliyetlerine Avrupa dışından olan ilgi göz önünde tutulduğunda Komisyon’un referanslarının coğrafi kapsamı tartışma konusu olmuştur.

Avrupa anayasal mirası, Avrupa’nın tarihsel deneyimi ışığında ele alındığında kendi içinde çelişkili bir dizi tecrübe barındırdığı söylenebilir: Monarşi ve cumhuriyetler, demokrasi ve diktatörlük deneyimleri, federalizm ve jakobenizm eğilimleri Avrupanın anayasal tarihinin bir parçasıdır.³³⁶ Bunun yanı sıra devlet şekilleri, hükümet sistemleri, anayasal yargı gibi kurumsal meselelerde de Avrupa’da bir çoğulluk söz konusudur. Fakat anayasal geçmişin bu karmaşıklığı içinden Avrupalıların bir siyasi karar neticesinde, farklı zamanlarda ve farklı deneyimlerden geçerek olsa da, anayasal pratik ve değerlerinin anayasal demokrasi doğrultusunda olmasını seçtikleri söylenebilir.³³⁷ Dolayısıyla Komisyon’un Avrupa anayasal

³³³ Bartole, **Internationalisation of Constitutional Law: A View From Venice Commission**, s. 61. Yazar aynı zamanda Belçika, İtalya ve Almanya’nın anayasacılığın ortak kavramlarına olan katkısının da gözden kaçırılmaması gerektiğini belirtir.

³³⁴ A.e., s. 60.

³³⁵ A.e., s. 61.

³³⁶ Dominique Rousseau, “The Concept of European Constitutional Heritage”, **Science And Technique Of Democracy**, C.XIX, 1997, s.9.

³³⁷ Yazar anayasal demokrasinin mirasının temelde serbest seçimlerin düzenlenmesi ve temel hakların anayasal düzeyde korunması olduğunu vurgulamaktadır. A.e., s. 10-11

mirasını mihenk olarak ele alması mirasın tüm deneyimini değil, anayasal demokrasi doğrultusunda gelişen tecrübe ve doktrini, bir başka deyişle liberal anayasacılık doğrultusundaki tecrübe ve doktrini ölçüt aldığını gösterir.

Sosyalist rejimlerin yıkılmasıyla AK'nin bir parçası haline gelen Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin bu rejimlerin kurulmasından önceki dönemlerde de anayasal deneyimleri söz konusudur. Bu deneyimlerin ortak bir Avrupa anayasal mirası kavramına katkısının ne ölçüde parçası sayılabileceği tartışma konusu olmuştur.³³⁸ Örneğin Magna Carta ile yakın tarihlerde Macaristan'da ortaya çıkmış, asillerin kralın yetkisini sınırlandırma işlevi gören Bulla Auera belgesinin ya da 1791 Polonya Anayasası'nın ortak Avrupa anayasal mirasındaki yeri nasıl değerlendirmelidir? Magna Carta çağdaş anayasal doktrin bakımından Avrupa anayasacılığının temel kaynaklarından biri olarak değerlendirilirken 1222 tarihli benzer nitelikte Bulla Auera dikkate alınmamaktadır. Benzer bir şekilde 1791 Polonya Anayasası Avrupa'da kuvvetler ayrılığı, bağımsız mahkemeler, dini konularda tolerans gibi liberal anayasacılıkla uyumlu değerleri taşıyan ilk yazılı anayasa olsa da³³⁹ çoğu zaman anayasal doktrin tarafından dikkate alınmamıştır. Bartole, bu noktada bu belgelerin ülkelerin hukuk kültürlerinin gelişiminde önemli bir rol oynadığını ancak anayasal prensiplere ve yasal kurumlara uzun süreli bir uyumun ve bunun sürekliliğinin dikkate değer bir anayasal geleneğin belirlenmesi için gerekli olduğunu vurgular.³⁴⁰ Örneğin Magna Carta da Bulla Auera gibi esasen belirli kişi ve zümrelerin ayrıcalıklarını koruma amacıyla bir belge olsa da uzun yıllar içinde değişikliklere uğramış ve Birleşik Krallık'da temel hakların korunmasının kademeli gelişimi için bir başlangıç noktası kabul edilmiştir. Oysa bu tarihsel süreklilik ve kademeli gelişimin Orta ve Doğu Avrupa anayasacılığı için gerçekleştiğini söylemek zordur. Bu deneyimlerin ulusal mirasların bir parçası olarak ele alınabileceği fakat ortak Avrupa anayasal mirasının bir parçası olmadığı söylenebilir.³⁴¹ Bununla birlikte Orta ve Doğu Avrupa

³³⁸ Bartole, *Internationalisation of Constitutional Law: A View From Venice Commission*, s.34-35.

³³⁹ Hanna Suchocka, *Constitutional Heritage and Form of Government*, CDL-PI(2016)017 Conference On Global Constitutional Discourse And Transnational Constitutional Activity, s.4, (Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-PI\(2016\)017-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-PI(2016)017-e) , 3 Nisan 2022.

³⁴⁰ Bartole, *Internationalisation of Constitutional Law: A View From Venice Commission*, s. 39.

³⁴¹ A.e., s.63.

lkelerinin kendi ulusal hukuk kültürlerinin sürekliliğe sahip bir parçası olan fakat Komisyon tarafından liberal anayasacılığın temel değerleriyle uyuşmadığı düşünülen kurumlar ve uygulamalar da Komisyon tarafından ortak anayasal mirasın bir parçası olarak ele alınmadığı gibi eleştirilmiştir.³⁴² rneğin Rusya ve Ukrayna’da hem arlık hem de Sovyet döneminde varolan **Prokuratura** kurumu buna örnek gösterilebilir. Söz konusu kurum, ceza soruşturmalarında yetkilerinin yanı sıra genel olarak kamu yönetiminin hukukiliğini denetlemekte ve hükümet yetkililerinin yasa dışı eylemlerini araştırmakla görevliydi. Aynı zamanda hem soruştırma hem kovuştırma aşamasında mahkeme kararlarını denetleme yetkisine sahip olan bu kurum savunma ve yargıçtan daha güçlüydü.³⁴³ Komisyon Rusya’ya verdiği hukuki görüşünde öncelikle savcılık kurumuna ilişkin Avrupa standartlarını ortaya koymuş ve **Prokuratura** yerine demokratik normlara uygun yeni yasal bir araç oluőturulmasını tavsiye etmiştir.³⁴⁴ Komisyon aynı kurumla ilgili olarak arlık ve Sovyet geçmiőine sahip Ukrayna için de benzer bir görüşler ileri srmőr.³⁴⁵ Komisyon’un her iki durumda da uluslararası prensiplerin önceliğinin ulusal mirasa üstün gelmesi gerektiğini vurgulamıştır.³⁴⁶ Benzer bir tartışma Macaristan’da yargıçların hukuki statő ve mahkemelerin organizasyonu ve yönetimi ile ilgili yasalara dair verilen hukuki görüşte de söz konusu olmuştur. İlgili yasalarda ülke­deki en yüksek yargısal otorite olan **Curia**’ya mahkemelerin hukuku uygulanmasına ilişkin denetim yetkisinin yanı sıra temyiz prosedürlerinin ötesinde hukukun uygulanmasını yeknesaklaőtırıcı kararlar alma yetkisi tanınmış ve bunun denetimi görevi verilmiştir.³⁴⁷ Macaristan yetkilileri bu makama hukuku yeknesaklaőtıracak yetkiler verilmesinin 19. yüzyıldan gelen kökleri

³⁴² A.e., s. 53.

³⁴³ CDL-AD (2005)014 Opinion On The Federal Law On The Prokuratura (Prosecutor’s Office) Of The Russian Federation Adopted By The Commission At İts 63rd Plenary Session (Venice, 10-11 June 2005), s.2-3, (evrimii) [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2005\)014-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2005)014-e), 8 Nisan 2022.

³⁴⁴ CDL-AD (2005)014, s. 76.

³⁴⁵ CDL-AD(2009)048 Opinion On The Draft Law Of Ukraine On The Office Of The Public Prosecutor Adopted By The Venice Commission At Its 79th Plenary Session (Venice, 12-13 June 2009) , para. 16-18, 28-29, (evrimii), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2009\)048-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2009)048-e), 10 Nisan 2022.

³⁴⁶ Bartole, **Internationalisation of Constitutional Law: A View From Venice Commission**, s. 53.

³⁴⁷ CDL-AD(2012)001 Opinion on Act CLXII of 2011 on the Legal Status and Remuneration of Judges And Act CLXI Of 2011 On The Organisation And Administration Of Courts Of Hungary, Adopted By The Venice Commission At Its 90th Plenary Session (Venice, 16-17 March 2012), para. 33-35, (evrimii), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD\(2012\)001-e.aspx](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2012)001-e.aspx), 10 Mart 2022.

olduğunu bildirerek uygulamayı savunmuşlarsa da Komisyon tarafından bu uygulamanın yargı bağımsızlığına aykırı olduğu tespiti yapılmıştır.³⁴⁸ Genel olarak, Komisyon'un gerek taraf ülkelerin anayasal tecrübelerinin anayasacılık doktrinindeki yerine gerekse kendi ulusal anayasal miraslarına eşit bir şekilde yaklaşmadığı söylenebilir. Bu durum Komisyon'un faydalandığı liberal anayasacılık doktrininin meşru bir sonucu olarak ele alınabilir.

Komisyon'un sadece Avrupa ülkeleriyle sınırlı olmayan faaliyeti Avrupa ortak anayasal mirası kavramını ve bunun Komisyon tarafından nasıl ele alındığını daha tartışmalı hale getirmiştir. 2002 yılındaki gözden geçirilmiş Statü, o zamana kadar kimi kıta dışı temaslar olsa da bir Avrupa organizasyonu olan Komisyon'a Avrupa coğrafyası dışındaki ülkelerin de tam üye olma imkanını vermiştir. Bu gelişmeyle birlikte Komisyon'un üye ve faaliyet alanı küresel bir nitelik kazanmıştır.³⁴⁹ Fakat Komisyon'un bu ülkeler hakkındaki hukuki görüşleri incelendiği zaman katı bir Avrupa merkezci yaklaşıma sahip olmadığı, BM nezdindeki sözleşmeleri, tavsiyeleri ve örneğin Latin Amerika'daki faaliyetlerinde Amerikalılararası İnsan Hakları Sözleşmesini uygulanabilir standartların kaynağı olarak dikkate aldığı görülür.³⁵⁰ Bununla birlikte Komisyon'un başka kıtalardaki faaliyetlerinde uygulanabilir standartların seçiminde Avrupa temelli yaklaşımı tümüyle bir kenara bıraktığı söylenemez. AK üyesi olmayıp Komisyon'un faaliyetlerine katılan ve görüş talep eden devletlerin zımnen de olsa AİHS ve diğer Avrupa kaynaklı standartları kabul ettikleri söylenebilir.³⁵¹ AK üyesi olmayan ülkeler için hazırlanan hukuki görüşlerin ilgili metinler başlığında da Komisyon sıklıkla kendi oluşturduğu kılavuz ilkelere, iyi uygulama kodu ve raporlara, AK karar ve tavsiyelerine yer vermiştir.³⁵²

³⁴⁸ CDL-AD(2012)001, para 69-74.

³⁴⁹ Kaarlo Tuori, "From A European To Universal Constitutional Heritage", **CDL-PI(2016)017 Conference On Global Constitutional Discourse And Transnational Constitutional Activity**, s. 2.

³⁵⁰ A.e., s.3.

³⁵¹ Hoffmann-Riem, **a.g.e.**, s. 582.

³⁵² Örnek olarak Bkz.:CDL-AD(2011)007 Opinion On The Draft Organic Law Of The Public Prosecutor's Office Of Bolivia Adopted By The Venice Commission At Its 86th Plenary Session (Venice, 25-26 March 2011), para. 5-6, (Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2011\)007-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2011)007-e), 10 Nisan 2022.; CDL-AD(2018)020 Kazakhstan - Opinion on the Administrative Procedure and Justice Code, Adopted At The 116th Plenary Session (Venice, 19 -20 October 2018), para.13-16, (Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2018\)020-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2018)020-e), 10 Nisan 2022. CDL-AD(2013)021 Opinion On The Electoral Legislation Of Mexico, Adopted By The Council For

Komisyon'un uygulanabilir standartların kaynağına ilişkin atıfları genelde ele aldığı konuyla ilgili genel prensiplere atıf yapmakla sınırlıdır.³⁵³ Komisyon'un hukuki görüş hazırlarken yaklaşımının esas odağı bu prensiplerin nasıl uygulamaya geçirildiğiyle ilgilidir. Dolayısıyla Komisyon verdiği tavsiyelerde genel prensiplerin hayata nasıl geçirileceğiyle ilgili ülkelerin farklı tecrübeler ve arka planlarını dikkate almakta ve esnek bir tutum göstermektedir.³⁵⁴ Komisyon'un amacının öncelikle tavsiyelerinin dikkate alınması olduğu göz önüne alındığında uygulamaya ilişkin esnek bir yaklaşıma sahip olmasının faydalı olduğu söylenebilir.

3. VENEDİK KOMİSYONU'NUN ÇALIŞMALARININ ETKİSİ

Komisyon'un ülkeler için hazırladığı hukuki görüşlerinin ve ulus ötesi kılavuz ilkeler, iyi uygulama kodları ve raporlarının bağlayıcı bir niteliğinin olmaması göz önüne alındığında Komisyon'un çalışmasının ne gibi bir etki yarattığının ele alınması gerekmektedir. Komisyon çalışmalarının etkisi öncelikle hukuki ve siyasi etki olarak iki şekilde ele alınabilir. Bu bölümde Komisyon'un çalışmalarına AIHM ve ulusal AYM'ler tarafından yapılan referanslar hukuki etki olarak değerlendirilecektir. Komisyon'un siyasi etkisinin ise iki boyutu olduğu söylenebilir. Kimi durumlarda devletlerin anayasal ve yasal reformlar yaparken Komisyon'un bu süreçte devletlerin talebi üzerine dahil olması söz konusudur. Kimi durumlarda ise Komisyon AK'nin izleme sürecinin bir parçası olarak Konsey ve organlarının talebi üzerine görüşler oluşturmaktadır. Bu görüşler hem AK hem de AB tarafından dikkate alınmakta ve ülkelerin üyelik kriterlerini ne ölçüde karşıladığıyla ilişkili olarak bu kuruluşların yaklaşımlarını etkilemektedir. Bir diğer ifadeyle Komisyon'un görüşleri koşulsallık stratejisinin bir bileşeni olarak siyasi bir etki göstermektedir. Ayrıca Komisyon değerlendirmeleri ülkelerin demokratik standartlara uygunluğu konusunda fikir verdiğinden farklı uluslararası kuruluşların ülkeler hakkındaki yaklaşımlarını etkilemektedir.

Democratic Elections At Its 45th Meeting (Venice, 13 June 2013) And By The Venice Commission At Its 95th Plenary Session (Venice, 14-15 June 2013), (Çevrimiçi), para. 7, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2013\)021-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2013)021-e), 10 Nisan 2022.

³⁵³ Hoffmann-Riem, *a.g.e.*, s. 581.

³⁵⁴ Jowell, *a.g.e.*, s. 682.

3.1. Hukuki Boyutuyla

3.1.1. AİHM Kararlarında Venedik Komisyonu’nun Etkisi

AİHM ilk defa 2001 yılında olmak üzere, Komisyon’un çalışmalarına 153 Daire kararında, 37 Büyük Daire kararında referans vermiştir.³⁵⁵ Komisyon’un görüşleri hukuken bağlayıcı olmadığından AİHM doğrudan bir hukuk kaynağı olarak Komisyon’a referans vermemekle birlikte Komisyon’un çalışmalarını hem bir bilgi kaynağı hem de normatif ve ampirik bir kılavuz olarak, kararlarının kabul edilebilirliğini güçlendiren bir kaynak olarak kullanmaktadır.³⁵⁶

AİHM Komisyon’un iyi uygulama kodları, kılavuz ilkeler gibi ulus ötesi çalışmalarına atıflar yaptığı gibi ülke görüşlerine de atıflar yapmaktadır. Bunun yanı sıra Komisyon’un **amicus curiae** görüşlerinden de faydalanmıştır. AİHM’nin Komisyon görüşlerine atıfları yararlanma şekline göre üç şekilde ele alınabilir.³⁵⁷ Kimi durumlarda AİHM Komisyon’un ulus ötesi çalışmalarını belirli bir konuda genel standartları ortaya koyma niteliğiyle atıf yapmaktadır. Ülkeler hakkındaki hukuki görüşlere ise ağırlıklı olarak söz konusu ülkedeki anayasal ve hukuki durumu ortaya koymak bakımından referans verilmektedir. Bazı örneklerde ise AİHM Komisyon görüşlerinden kavramsal ayrımlar yapmak amacıyla açıklayıcı metinler olarak faydalanmıştır.

Komisyon’un ulus ötesi çalışmalarından en çok faydalandığı konu özellikle seçim hukukuna ve siyasi partilere ilişkin kılavuz ilke ve raporlardır.³⁵⁸ Bu alanlarda bağlayıcı hukuk normlarından doğan az sayıda standart olması AİHM’nin Komisyon’un çalışmalarından faydalanmasını gerekli kıldığı söylenebilir.³⁵⁹

³⁵⁵ Bu bilgi AİHM internet sitesinde 1 Nisan 2022’de yapılan bir aramaya dayalıdır.

³⁵⁶ Hoffman-Riem, **a.g.e.**, s. 585.

³⁵⁷ Pieter Van Dijk, Ben Vermeulen, “European Court of Human Rights And Venice Commission”, **Venice Commission Thirty Year Quest For Democracy Through Law**, s.699.

³⁵⁸ Söz konusu referanslar için şu kararlar örnek gösterilebilir: Seçim Konularında İyi Uygulama Kodu, Oran v. Türkiye B.No.: 28881/07, K.t.: 15.04.2014, para.10,11,60.; Ülke Dışında Oy Kullanma Üzerine Rapor, Shindler v. UK, B.No.: 19840/09, K.t.:07.05.2013, para.68-72,97,114.; Siyasi Partilerin Düzenlenmesine İlişkin Kılavuz, Özgürlük ve Dayanışma Partisi v. Türkiye, B.No.: 7819/03, K.t.:10.05.2012, para 19, 41.

³⁵⁹ Buquicchio, Granata-Menghini , “The Interaction Between The Venice Commission And The European Court Of Human Rights: Anticipation, Consolidation, Coordination of Human Rights Protection In Europe”, s. 47.

Diğerlerinin yanı sıra yargı bağımsızlığı³⁶⁰, toplanma özgürlüğü³⁶¹, din ve inanç özgürlüğü³⁶² konularında da AİHM Komisyon çalışmalarına kararlarında referans vermiştir. AİHM içtihatlarında ulus ötesi Komisyon çalışmaları genelde “İlgili Uluslararası Doküman/Materyal”, “İlgili İç Hukuk ve Uluslararası Hukuk ve Uygulama”, “İlgili Avrupa Konseyi Materyali” başlıklarında yer alır. Bir dizi kararda AİHM sadece bu başlıklarda Komisyon çalışmalarına referans vermekle yetinirken bir dizi kararında da mahkemenin değerlendirmesi kısmında da Komisyon çalışmalarını dikkate almıştır. AİHM bu bağlamda Komisyon gibi diğer AK organlarıyla kurduğu ilişkiyi şu şekilde değerlendirmektedir:

“Sözleşme'nin evrimsel yorumu, Mahkeme'nin, diğer Avrupa Konseyi organlarından doğan normlara atıfta bulunarak, bu organların Sözleşme'ye Taraf Devletleri temsil etme işlevi olmamasına rağmen, denetim organları veya uzman organlar olsalar da, gerekçelerini desteklemesine de yol açmıştır. Mahkeme, Sözleşme ile güvence altına alınan hak ve özgürlüklerin tam kapsamını yorumlamak için (...) Avrupa Hukuk Yoluyla Demokrasi Komisyonu'nun (Venedik Komisyonu) çalışmalarından yararlanmıştır.”³⁶³

AİHM'nin bazı durumlarda ise doğrudan temel hak ve özgürlüklerin kapsamını yorumlamak için değil fakat Komisyon'un ele aldığı konulardaki düzenlemeler için yaptığı kavramsal ayrımlardan faydalanır. Örneğin Yabloko v. Rusya kararında, mahkemenin Komisyon'un Siyasi Partilerde Aday Belirlenmesi Usulü Üzerine Rapor'da siyasi parti otonomisi ilkesiyle parti iç demokrasisi ilkesi arasında, ilkinin siyasi serbest piyasa modeline ve diğerinin eşitlikçi demokratik modele dayanması arasında yaptığı ayrımı dikkate aldığı ve görülür.³⁶⁴ Fakat Komisyon'a göre her iki model de parti üyelerine şeffaflık ve hesap verebilirliği sağladığı ölçüde adayların belirlenmesi için demokratik standartlara uygun

³⁶⁰ Ramos Nunes De Carvalho E Sa v. Portekiz B. Noları: 55391/13, 57728/13 ve 74041/13, K.t.:06.11.2018, para. 43-47,75.

³⁶¹ Dinçer v. Türkiye B.No.: 17843/11 K.t.: 16.01.2018, para. 13,14,36.

³⁶² E.S. v. Avusturya, B.No.: 38450/12, K.t.: 25.10.2018, para. 28,

³⁶³ Mursic v. Hırvatistan, B.No.: 7334/13, K.t.:20.10.2016, para. 19. Ayrıca benzer bir değerlendirme için bkz.: Demir ve Baykara v. Türkiye B.No: 34503/97, K.t.:12.11.2008, para.74-75.

³⁶⁴ Yabloko Rusya Birleşik Demokratik Partisi ve Diğerleri v. Rusya, B.No.:18860/07, K.t.:08.11.2016, para. 74-88.

olabilmektedir. Dolayısıyla AİHM de takdir marjı doktrini kullanırken Komisyon'un sunduğu bilgilere ve yaklaşıma dayanabilmektedir.³⁶⁵

AİHM'nin Komisyon'un ülkelere hakkındaki hukuki görüşlerinden bir ülkedeki anayasal ve yasal durumun genel bir değerlendirmesi için bir bilgi kaynağı olarak faydalanabilmektedir.³⁶⁶ Örnek olarak Sejdic ve Finci v. Bosna Hersek³⁶⁷ başvurusunda AİHM ilgili hukuk kısmında ülkedeki anayasal duruma ilişkin bir bilgi kaynağı olarak Komisyon'un "Bosna Hersekteki Anayasal Durum ve Yüksek Temsilcinin Yetkileri" başlıklı görüşünden, Apostol v. Gürcistan³⁶⁸ başvurusunda Gürcistan Anayasa Mahkemesi'nin yetkileri konusunda "Gürcistanda Yargı Reformuna İlişkin Anayasa Değişikliği Taslağı" görüşünden bir bilgi kaynağı olarak faydalanmıştır. Fakat AİHM'nin Komisyon çalışmalarından önündeki başvurunun değerlendirmesini doğrudan etkileyecek şekilde yararlandığı durumlar da söz konusudur. Bu durum genellikle Komisyon'un, AİHM'nin önündeki başvuruda AİHS koruması altında olan bir hakka müdahalenin yasal dayanağını oluşturan kanunların Avrupa standartlarına uygunluğunu incelediği hukuki görüşleri olması durumunda söz konusu olur. Yukarıda ele aldığımız üzere Komisyon'un hukuki görüş oluştururken ölçüt olarak aldığı Avrupa anayasal mirasının en önemli hukuki kaynağı AİHM içtihatlarıdır. Dolayısıyla Komisyon'un değerlendirdiği hukuk metninin uygulanmasından doğacak müdahalelerin hukukilik ve ölçülülüğe ilişkin AİHM standartlarına uyup uymayacağına dair tespitler yaptığı söylenebilir.³⁶⁹ AİHM hak ihlali iddiasıyla tekil olayları değerlendirirken Komisyon'un genel çerçevede bir analiz yapması değerlendirmelerinde bir nitelik farkına yol açsa da AİHM'nin bir dizi önemli kararında başvuruyu ilgili olarak doğrudan Komisyon'a referans verdiği ve Komisyon'un görüşlerini takip ettiği izlenebilir. Örneğin, Baka v. Macaristan kararında Macaristan'da 2011'de yapılan anayasal ve yasal reformlar sonrası Yüksek

³⁶⁵ Dijk, Vermeulen, "European Court of Human Rights And Venice Commission", s. 700.

³⁶⁶ Buquicchio, Granata-Menghini, "The Interaction Between The Venice Commission And The European Court Of Human Rights: Anticipation, Consolidation, Coordination of Human Rights Protection In Europe", s. 47.

³⁶⁷ Sejdic ve Finci v. Bosna Hersek, B. Noları: 27996/06 ve 34836/06, K.t.:22/12/2009, para 21. Aynı kararda AİHM, Komisyon'un amicus curiae görüşünden de faydalanmıştır.

³⁶⁸ Apostol v. Gürcistan, B.No.:40765/02, K.t.:28.02.2008, para. 30-32.

³⁶⁹ Buquicchio, Granata-Menghini, "The Interaction Between The Venice Commission And The European Court Of Human Rights: Anticipation, Consolidation, Coordination of Human Rights Protection In Europe", s. 48.

Mahkeme'nin ismi Curia olarak değiştirilmiş, mahkemenin başkanı hariç bütün üyelerinin görevde kalacağı öngörülmüş fakat Yüksek Mahkeme'nin başkanlığı için önceki yasal düzenlemelerde öngörülme ve mevcut başkanın karşılamadığı yeni kriterler öngörülmüştür. Bu şekilde görevi sona eren ve herhangi bir yasal yola başvuramayan Yüksek Mahkeme başkanı başka hak ihlali iddialarının yanı sıra mahkemeye erişim hakkının ihlali iddiasıyla 6. Madde kapsamında AİHM'ye başvurmuştur. AİHM kararında mahkemeye erişim hakkına ilişkin muhakemeye girişmeden önce Macaristan'daki kapsamlı reformlara ilişkin olarak sürecin takip edilebilmesi açısından Komisyon raporlarına referans vermiştir.³⁷⁰ Ayrıca Komisyon'un mahkeme başkanlarının yetkilerinin sonlandırılması sorununu ele aldığı Gürcistan ve Ermenistan'daki yasal değişikliklere dair görüşlerine de yer vermiştir.³⁷¹ Fakat AİHM bu genel bilgilerle sınırlı kalmayıp, başkanın görevinin sona ermesine yol açan kanunu Komisyon'un tespitiyle paralel şekilde belirli kişiye yönelik bir kanun olarak ele almıştır.³⁷² AİHM, Mahkemeye erişim hakkının mutlak bir hak olmadığını vurgulasa da hukukun üstünlüğüne aykırı olacak şekilde belirli bir kişiye yönelik çıkan bir kanunun söz konusu olmasının, Komisyon'un yorumuna³⁷³ referans vererek, hakkın ihlaline yol açacağına hükmetmiştir. AİHM'nin benzer bir şekilde Komisyon'un söz konusu ülkedeki yasaya ilişkin değerlendirmesini açıkça benimsediği bir başka örnek olarak Volkov v. Ukrayna başvurusu örnek gösterilebilir. Söz konusu başvuruda AİHM, Komisyon'un Temyiz Hakkının Suistimalinin Önlenmesine İlişkin Ukrayna'nın Bazı Yasama Tasarruflarında Değişiklik Yapan Kanun'la ilgili Ortak Görüşü'ndeki değerlendirmelerini muhakemesinin bir parçası olarak kullanmış ve Komisyon görüşüne referansla adil yargılanma hakkı kapsamında başvuruçunun davasını karara bağlayan organların bağımsız ve tarafsızlık niteliğini

³⁷⁰ Baka v. Macaristan, B.No.: 20261/12, K.t.:23.06.2016, para. 57-60.

³⁷¹ Baka v. Macaristan, para. 82-83.

³⁷² Baka v. Macaristan, para 117.

³⁷³ Venedik Komisyonu, Macaristan'daki ilgili düzenlemeyle dair yukarıda değinilen CDL-AD(2012)001 kodlu görüşünde şu tespiti yapmıştır : "Curia Başkanı olarak seçilmek için gerekli niteliklere ilişkin Temel Kanun hükmünün, Başkanlığa aday olacak olan ve Kúria'nın selefi olan mahkemenin başkanlığını yürütmüş olan belirli bir kişiden kurtulmaya yönelik bir girişim olarak anlaşılması mümkün olduğundan, kanunun Yüksek Mahkeme'nin eski Başkanına uygulanan bir tür müeyyide işlevi görmesi muhtemeldir. Durum böyle olmasa dahi, durumun böyle olabileceği izleniminin oluşması caydırıcı etki yaratma ve dolayısıyla yargı bağımsızlığını tehdit etme riskini barındırmaktadır."

haiz olmadığı ve dolayısıyla adil yargılanma hakkının ihlal edildiğine hükmetmiştir.³⁷⁴ Benzer şekilde Türkiye aleyhine başvurularda da AİHM Komisyon'un Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu Kanun Tasarısı hakkındaki görüşlerini dikkate alarak adil yargılanma hakkı kapsamında mahkemeye erişim hakkının ihlal edildiği sonucuna varmıştır.³⁷⁵

AİHM, Komisyon'un bir yasa tasarısına ilişkin değerlendirmelerinden AİHS'ye uygunluk bakımından faydalanmanın yanı sıra AİHS'nin 18. Maddesinin ihlali³⁷⁶ gibi kritik kararlarında bir dolaylı delil kaynağı olarak yararlanmıştır. AİHM, bir dönem boyunca 18. Maddenin ihlalinin gerçekleştiğinin kabul edilmesi için yadsınamaz doğrudan deliller ararken zamanla bu içtihadını değiştirmiş ve bağlamsal olgulara yer veren uluslararası örgüt raporları gibi kaynakları da dikkate almaya başlamıştır.³⁷⁷ Örneğin AİHM'in Türkiye'nin Sözleşme'nin 18. Maddesini ihlal ettiğine hükmettiği Demirtaş v. Türkiye kararında ilgili uluslararası materyal kısmında Komisyon'un, Türk Ceza Kanunu'nun 216, 299, 301 ve 314. Maddelerine İlişkin Görüş, Anayasa'nın 83. Maddesinin İkinci Fıkrasının Askıya Alınmasına İlişkin

³⁷⁴ Volkov v. Ukrayna, B.No.:21722/11, K.t.:09.01.2013, para. 112 : "...Yönetimin siyasi organlarının Adalet Yüksek Kurulu'nun oluşumu üzerindeki etkilerinin azaltılmasının önemi ve yargı bağımsızlığının zorunlu düzeyinin sağlanması gerekliliği dikkate alındığında, yargıçların disiplin organına atanma yöntemleri de yargısal özerklikle doğrudan ilgilidir. Venedik Komisyonu tarafından not edildiği üzere, prosedür değişikliği sorunu çözmemiştir; çünkü atamanın kendisi, yargı örgütlerince değil, hala aynı makamlar tarafından yapılmaktadır"

Para. 114: "Mahkeme, yargıçlar üzerinde caydırıcı etkileri olabileceği ve potansiyel tehdit olarak adlandırabileceği için, Başsavcının resen üye olarak Adalet Yüksek Kurulu'na katılımının ortaya ek sorunlar çıkaracağı yolundaki Venedik Komisyonu'nun görüşüne atıfta bulunur. Özellikle, Başsavcı savcılık sistemi hiyerarşisinin en tepesine yerleşmiştir ve bütün savcılarını denetlemektedir. İşlevsel rolleri bakımından yargıçlar, yargıçların karar vermesi gereken birçok davaya katılabilir. Başsavcının atanma, disiplin ve yargıçların görevden alınması ile ilgili bir organdaki varlığı, yargıçların bu davalarda tarafsız davranmayacağı veya Başsavcının kararları onaylanmayan yargıçlara karşı tarafsız hareket etmeyeceği riskini doğurur (bakınız yukarıda 79. paragrafta belirtilen Venedik Komisyonu Görüşü'nün 30. paragrafı)."

³⁷⁵ Bilgen v. Türkiye, B.No:1571/07, K.t.: 09.06.2021, para. 96. Eminağaoğlu v. Türkiye B.No:76521/12, K.t.:09.03.2021,1 para. 45-46

³⁷⁶ AİHS'in Haklara Getirilecek Kısıtlamaların Sınırlanması başlıklı 18. Maddesi şu şekildedir: "Anılan hak ve özgürlüklere bu Sözleşme hükümleri ile izin verilen kısıtlamalar öngörüldükleri amaç dışında uygulanamaz." Yetki saptırması doktrininin bir uzantısı olarak ele alınan bu maddenin ihlali, Sözleşmeye taraf devletin gizli bir amaç güderek bir temel hak ve özgürlüğü kısıtladığının tespit edildiği durumlarda söz konusu olmaktadır. 18. Maddenin ihlali bir anlamda taraf devletin çoğulcu demokratik siyasal sistemi tahrip ettiği anlamına geldiğinden AİHM az sayıda örnekte maddenin ihlal edildiğini kabul etmiş ve ihlalin ispatına ilişkin olarak sıkı şartlar öngörmüştür. Bkz: Arslan Öncü, Gülay, "Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin Yetki Saptırması Yasağı (md. 18) Bağlamında İspat Yükü ve İspat Standardı Meselesi", *Anayasa Hukuku Dergisi*, C.X, Sayı No.: 19, 2021, s. 129-139.

³⁷⁷ Öncü, a.g.e., s.127,131.

Görüşü, Türkiye Büyük Millet Meclisi Tarafından 21 Ocak 2017 Tarihinde Kabul Edilen 16 Nisan 2017 Tarihinde Referanduma Sunulacak Olan Anayasa Değişikliği Teklifi Hakkında Görüşü, Sulh Ceza Hakimliklerinin Görev, Yetki ve İşleyişleri Hakkında Görüşü AİHM tarafından dikkate alınmıştır.³⁷⁸ Davaya üçüncü taraf olarak katılmış olan Avrupa Konseyi İnsan Hakları Komiseri de değerlendirmesinde Komisyon'un görüşlerine atıfta bulunmuştur.³⁷⁹ 18. Maddenin ihlalinin incelenirken ise diğer kaynakların yanı sıra Komisyon'un anayasa değişikliği hakkındaki görüşünü dikkate alarak "objektif bir gözlemcinin, başvuranın tutuklanmasının ve tutukluluk halinin uzatılmasının siyasi saikle gerçekleştirildiğinden şüphelenmesinin anlaşılabilir bir durum olduğunu"³⁸⁰ kanaatine varmıştır. Daha belirgin olarak aynı Komisyon görüşünden HSK'nın yapısına ilişkin yapılan tespitleri kararında aktararak 18. Madde ihlaline varmak için söz konusu görüşten belirgin bir dayanak olarak faydalanmıştır.³⁸¹ Ayrıca AİHM'in aynı kararda başvurucunun ifade özgürlüğünün ihlal edildiği sonucuna varırken de Baka v. Macaristan kararına benzer şekilde Komisyon'un Anayasa'nın 83. Maddesinin değiştirilmesine ilişkin görüşlerini takip etmiş, söz konusu değişiklikleri **ad homines** değişiklikler olarak, anayasa değişikliği usulünün kötüye kullanılması olarak nitelemiştir.³⁸² Kararın bütünü göz önüne alındığında AİHM'in hem hak ihlali tespitlerinde hem de ülkedeki anayasal ve yasal sürecin değerlendirilmesinde Komisyon'un belirgin etkisi aşıkardır.

³⁷⁸ Demirtaş v. Türkiye, B.No: 14305/16, K.t.:22/12/2020, para. 160-163.

³⁷⁹ Demirtaş v. Türkiye, para. 237.

³⁸⁰ Demirtaş v. Türkiye, para. 424.

³⁸¹ Demirtaş v. Türkiye, para 434: "Ayrıca, Venedik Komisyonunun, Türkiye'de yargı sisteminin bağımsızlığına ve özellikle Hakimler ve Savcılar Kuruluna ("HSK") ilişkin tespitleri de Mahkemenin Sözleşme'nin 18.maddesi kapsamındaki incelemesiyle ilgilidir. Venedik Komisyonu, anayasa değişikliklerine ilişkin olarak 110. genel oturumda kabul edilen 875/2017 sayılı görüşünde (bkz. yukarıda 162. paragraf), yeni anayasal sistemde, Cumhurbaşkanının HSK'nın 13 üyesinden 6 tanesini atama yetkisine sahip olacağını, kalan 7 üyenin iste TBMM tarafından atanacağını belirtmiştir. Venedik Komisyonu bu bağlamda, değişiklik taslağında, anayasa reformu yürürlüğe girdikten sonra 30 gün içinde HSK'da seçim yapılacağını öngörüldüğünü kaydetmiştir. Venedik Komisyonu, HSK'nın yeni oluşum önerisinin "son derece sorunlu" olduğu görüşünü ifade etmiştir. Venedik Komisyonu, yeni anayasal sistemde, Cumhurbaşkanının tarafsız bir güç olmayacağını, daha ziyade siyasi bir gruba mensup olacağını belirtmiştir. Ayrıca, Cumhurbaşkanının partisinin -eş zamanlı seçim sistemi kapsamında pratikte güvence altına alınan- Mecliste çoğunluğa sahip olma olasılığı dikkate alındığında, Venedik Komisyonu, HSK'nın oluşumunun yargının bağımsızlığına ciddi derecede zarar vereceğini, zira HSK'nın, atama, terfi ve tayin işlemlerini, disiplin tedbirlerini ve hakim ve savcılarının görevden alınmalarını denetleyen, yargının ana özerk organı olduğunu belirtmiştir..."

³⁸² Demirtaş v. Türkiye, para. 269.

Gerek Baka v. Macaristan, gerek Demirtaş v. Türkiye başvurularında görüldüğü üzere AİHM'nin özellikle kilit önemde olarak görülen, kayda değer siyasi ve hukuki etkileri olan başvurularda hem kararlarının meşruiyetini arttırmak hem de akıl yürütmesinde faydalanacağı bir kaynak olarak Komisyon çalışmalarını özellikle göz etmektedir. Fakat AİHM'nin her durumda böyle hareket ettiği ve Komisyon çalışmalarını mutlaka dikkate aldığı da söylenemez.³⁸³ Örneğin Komisyon, Rusya'daki toplanma özgürlüğüne ilişkin kanun hakkında bir hukuki görüş hazırlamış ve söz konusu görüşte ilgili kanunun fiiliyatta bir izin prosedürü öngördüğünü ve bunun da AİHS'ye aykırı olacağı değerlendirmesini yapmıştır.³⁸⁴ Fakat AİHM toplanma özgürlüğüyle ilgili olarak Rusya aleyhine önüne gelen başvurularda müdahalenin dayanağı olan kanun hakkındaki Komisyon görüşüne atıf yapmadığı gibi kanuni düzenlemeyi maddi anlamda tartışma konusu yapmamıştır.³⁸⁵

AİHM, **amicus curiae** olarak Komisyon'dan görüş istediğinde ağırlıklı olarak Komisyon'un karşılaştırmalı hukuka ilişkin uzmanlığından ve esasa ilişkin değerlendirmesinde Komisyon'un görüşünü dikkate aldığı görülür. Örneğin seçim uyuşmazlıklarıyla ilgili olan Mugemangango v. Belçika ile Parti Nationaliste Basque v. Fransa kararlarında AİHM'nin Komisyon'un kılavuzlarına atıflar yaptığı fakat eldeki başvuru kılavuzlarda doğrudan ele alınmayan konuları gündeme getirdiğinde Komisyon'un görüşünü istediği ve esasa ilişkin değerlendirmesinde bu görüşlere dayandığı görülmektedir.³⁸⁶

Kimi yazarlar AİHM ve Komisyon arasında bir çapraz dölleme ilişkisi olduğunu bir karşılıklı besleme olduğunu belirtirse de Komisyon'un her durumda AİHM kararlarını dikkate alması gerekirken AİHM'in her durumda Komisyon çalışmalarını dikkate almamasını gözeterek aralarındaki eşit olmayan ilişkiye de dikkat çekilmiştir.³⁸⁷ Fakat her durumda AİHM'in Komisyon'un hem hukuki

³⁸³ Hoffmann-Riem, **a.g.e.**, s. 587-588

³⁸⁴ CDL-AD(2012)007 Opinion On The Federal Law No. 54-FZ Of 19 June 2004 On Assemblies, Meetings, Demonstrations, Marches And Picketing Of The Russian Federation Adopted By The Venice Commission at its 90th Plenary Session (Venice, 16-17 March 2012), para. 21, (Çevrimiçi) [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2012\)007-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2012)007-e), 15 Nisan 2022.

³⁸⁵ Berladir ve Diğerleri v. Rusya, B.No: 34202/06, K.t.:10.07.2012.

³⁸⁶ Mugemangango v. Belçika, B.No: 310/15, K.t.:10.07.2020, para.106-107. Parti nationaliste basque – Organisation régionale d'Ipparalde v. Fransa, B.No: 71251/01, K.t.:07.09.2007, para. 47-48.

³⁸⁷ Dijk, Merveulen, "The European Court of Human Rights And The Venice Commission", s. 695.

görüşlerinde incelemelerindeki analizlerinden hem de söz konusu kanunların temel hak ve özgürlüklerin kullanılmasını nasıl etkileyeceğine dair bağımsız ve objektif görüşlerinden faydalandığı söylenebilir.³⁸⁸ Ayrıca AİHM ile Komisyon arasındaki bir diğer ilişki olarak da iki kurumun üye yapısındaki benzerlik görülebilir. AİHS tarafı devletlerden AİHM yargıcı olarak seçilen kimi üyeler görevlerinin sona ermesinden sonra Komisyon’da yer almışken kimi Komisyon üyeleri de sonradan AİHM’de yargıç olmuştur.³⁸⁹ Bu etkenin de iki kurumun birbirinin bilgi birikimine hakim olmasını kolaylaştırdığı söylenebilir.

3.1.2. Ulusal Mahkemelerde Venedik Komisyonu’nun Etkisi

AİHM’nin yararlandığı biçime benzer bir şekilde ulusal anayasa mahkemeler de Komisyon’un çalışmalarına atıflar yapmaktadır.³⁹⁰ Bu çalışma kapsamında ise Komisyon çalışmalarından Türk AYM’sinin ne şekilde faydalandığı detaylı olarak incelenmiştir.

Türk Anayasa Mahkemesi biri karşı oy gerekçesinde olmak üzere iki norm denetimi, yine biri karşı oy gerekçesinde olmak üzere sekiz bireysel başvuru kararında Komisyon belgelerine atıf yapmıştır.³⁹¹ AYM kararlarında Komisyon’un, Yargı Sisteminin Bağımsızlığı üzerine Rapor’u³⁹², Referandumlar Üzerine İyi Uygulama

³⁸⁸ Buquicchio, Granata-Menghini, “The Interaction Between The Venice Commission And The European Court Of Human Rights: Anticipation, Consolidation, Coordination of Human Rights Protection In Europe”, s. 50.

³⁸⁹ Bode-Kirchhoff, **a.g.e.**, s. 58.

³⁹⁰ Örneğin Birleşik Krallık’da insan haklarıyla ilgili davalarda Komisyon çalışmalarının etkisinin bir incelemesi için bkz.: “The Impact Of The Venice Commission On The UK And International Courts”, **Venice Commission Thirty Year Quest For Democracy Through Law**, s.177-182.; Rus ve İrlanda Yüksek Mahkemeleri’nin verdiği referanslara değinen bir çalışma için bkz.: Riem, **a.g.e.**, s. 588.

³⁹¹ Bu bilgi Anayasa Mahkemesi’nin internet sitesinde yapılan 1 Nisan 2022 tarihinde yapılan bir aramaya dayalıdır.

³⁹² AYM, E.2014/56, K.2015/22, K.t.:05/03/2015, s. 14.

Kodu³⁹³, Siyasi Parti Düzenlemeleri Üzerine Kılavuz İlkeler³⁹⁴, Seçim İşlerinde İyi Uygulama Kodu³⁹⁵, Parti Finansmanına İlişkin Kılavuz İlkeler³⁹⁶ gibi ulus ötesi çalışmalarından faydalanmıştır. Bu referansların mahkemenin değerlendirmesinde yer alan kısımlarında AYM'nin kendi gerekçelerini güçlendirecek bir başvuru kaynağı olarak Komisyon çalışmalarından faydalandığı ve bu bağlamda Komisyon çalışmalarının AYM'nin muhakemesine yön veren bir niteliğe değil destekleyici bir nitelikte olduğu söylenilebilir.

AYM'nin Komisyon'un ulus ötesi çalışmalarının yanı sıra Türkiye'deki mevzuatla ilgili hazırladığı hukuki görüşlerinden de faydalandığı görülür. Bu kapsamda AYM'nin verdiği iki pilot kararda Komisyon'un hukuki görüşlerine atıf yapması dikkat çekicidir. Pilot karar usulü, AYM'nin bir çok başvuruda karşısına çıkan bir temel hakkın ihlalinin yapısal bir sorundan kaynaklandığını tespit ettiğinde bu başvurular hakkında ayrı ayrı ihlal yoluna gitmektense yapısal sorunun giderilmesi için ilgili mercilere belli bir süre tanıyıp çözüm önerisi sunduğu bir usuldür.³⁹⁷ AYM, Hamit Yakut başvurusunda, “başvuruda başvuruçunun terör örgütüne üye olmamakla birlikte örgüt adına suç işleme suçundan mahkûmiyetinin kanunilik ölçütünü karşılamadığı gerekçesiyle toplantı ve gösteri yürüyüşü düzenleme hakkını ihlal ettiği görüşüne ulaşmış”³⁹⁸ ve “ihlalin bizzat kanun hükmünün lafzına dayalı yapısal bir sorundan ve derece mahkemelerinin kanuna ilişkin geniş yorumundan kaynaklandığı”³⁹⁹ sonucuna varmıştır. Söz konusu kararda uluslararası belgeler bölümünde Komisyon'un Türk Ceza Kanunu'nun 216, 299, 301 ve 314. Maddelerine İlişkin Görüş'üne yer verilmiş ve Komisyon'un ifade ve toplantı özgürlüklerinin

³⁹³ AYM, E.2010/49, K.2010/87, K.t.:07/07/2010, Söz konusu kararda Osman Alifeyyaz Paksüt karşı oy gerekçesinde Komisyon çalışmasına gönderme yapmıştır: “Anayasa değişiklikleri bağlamında gözetilebilecek Avrupa standartları bakımından da aynı sonuca varmak mümkündür. Venedik Komisyonunun CDL-AD(2007)008 sayılı belgesinde belirtilen ana kural, birbiriyle ilgisi olmayan konulardaki değişikliklerin ayrı ayrı oylanmasıdır.”

³⁹⁴ AYM Metin Bayyar ve Halkın Kurtuluşu Partisi Başvurusu, B.No.: 2014/15220, K.t. : 4.6.2015, para. 48-50.

³⁹⁵ AYM, Atilla Sertel Başvurusu, B.No: 2015/6723, K.t.: 14.7.2015, Osman Alifeyyaz Paksüt Karşı Oy gerekçesi, para. 25.

³⁹⁶ AYM, Büyük Birlik Partisi ve Saadet Partisi Başvurusu, B.No: 2014/8843, K.t.: 10.12.2015, para. 48.

³⁹⁷ AYM, Hamit Yakut Başvurusu, B.No: 2014/6548, K.t.: 10.6.2021, para. 125-129.

³⁹⁸ AYM, Hamit Yakut Başvurusu, para.130.

³⁹⁹ AYM, Hamit Yakut Başvurusu, para.131.

kullanımı sonucunda kişilerin terör örgütü üyesi olmasa dahi bu suçtan cezalandırılacaklarına ilişkin düzenlemenin kaldırılması şeklindeki tavsiyesine atıfta bulunulmuştur.⁴⁰⁰ AYM esasa ilişkin değerlendirmesinde Komisyon görüşüne tekrar referans vermese de ilgili düzenlemeyi kanunilik ölçütü bakımından sorunlu görmesinde Komisyon'un benzer şekilde görüşünü dikkate almıştır. Yine AYM'nin bir diğer pilot kararı olan Keskin Kalem Yayıncılık ve Ticaret A.Ş. ve Diğerleri Başvurusunda, temel hak ve özgürlüğe müdahalenin dayanağı olan 5651 Sayılı Kanun'un 9. Maddesinin ihlalin doğrudan kaynağı olduğu tespit edilmiştir.⁴⁰¹ Kararda, Söz konusu kanun hakkındaki Komisyon görüşüne uluslararası hukuk başlığında yer verilmiştir.⁴⁰² Kararda yer alan, AYM'nin kanundan kaynaklanan yapısal sorunun giderilmesine yönelik tavsiyeleri incelendiğinde doğrudan bir atıf olmasa da AYM'nin Komisyon ile paralel tavsiyeler oluşturduğu görülür. Örneğin AYM, Komisyon'un tavsiye ettiği üzere kişilik hakkı ihlali iddiasıyla bir içeriğe erişim engellenmesine itiraz edilmesi durumunda çelişmeli yargılama hakkı tanıyan bir yargısal mekanizma kurulması gerekliliği üzerinde durmuştur.⁴⁰³

AYM'nin Komisyon'un hukuki görüşlerine yaptığı atıflar incelendiğinde kanunilikle ilgili tartışmalarda bu görüşleri dikkate alması AİHM'nin Komisyon görüşlerinden faydalanmasına benzerdir. Bu bakımdan AYM için de Komisyon görüşleri temel hak ve özgürlüklerin ihlaline yol açabilecek yasal değişiklikler için bir ön uyarı niteliğinde olabilmektedir. Fakat nihayetinde bir ulusal makam olarak AYM'nin Komisyon görüşlerinden faydalanırken AİHM'ye göre daha temkinli davrandığı ve esasa ilişkin değerlendirmesinde doğrudan atıf yapmaktan kaçındığı tespit edilebilir. Bununla birlikte tıpkı AİHM'nin yaklaşımı gibi, AYM de ihlal iddiasıyla ilgili olan kanun hakkında bir Komisyon görüşü olsa dahi bunu dikkate almayabilmektedir.

AYM'nin yanı sıra YSK'nın da kararlarında Komisyon'a atıf yaptığı görülmektedir. YSK, güvenlik nedeniyle sandık yerlerinin seçim bölgesi dışında

⁴⁰⁰ AYM, Hamit Yakut Başvurusu, para. 51.

⁴⁰¹ AYM, Keskin Kalem Yayıncılık ve Ticaret A.Ş. ve Diğerleri Başvurusu, B.No: 2018/14884, K.t: 27.10.2021, para. 133.

⁴⁰² AYM, Keskin Kalem Yayıncılık ve Ticaret A.Ş. ve Diğerleri Başvurusu, para. 71.

⁴⁰³ AYM, Keskin Kalem Yayıncılık ve Ticaret A.Ş. ve Diğerleri Başvurusu, para. 137.

çıkartılmasına yönelik ilçe seçim kurulu taleplerini Seçim Konularında İyi Uygulama Kodu'nun "seçmenlere seçim sandığının bulunduğu bir merkezde oy kullanma imkanı her zaman sağlanmalıdır" şeklindeki 3.2. maddesine atıf yaparak reddetmiştir.⁴⁰⁴Fakat sandık yerlerine ilişkin uyuşmazlık haricinde YSK'nın ele aldığı bir çok seçim hukuku uyuşmazlığında Komisyon kararlarından faydalanması mümkünken bunu tercih etmediği görülebilir.

3.2. Siyasi Boyutuyla

3.2.1. Venedik Komisyonu'nun Avrupa Birliği ve Avrupa Konseyi Üzerindeki Etkisi

AK ve AB'nin genişlemesi, bu organizasyonlara katılmak isteyen ülkelerin insan hakları ve demokrasi standartlarına uymaya teşvik için kullandığı koşulsallık stratejisiyle ilerlemiştir.⁴⁰⁵ Doğu Bloku'nun çökmesinin ardından önce AK üyeliği ve ardından AB üyesi olmak isteyen ülkeler için bu kurumların değerlerine uyumun değerlendirilmesi, üyelik sonrasında takip edilmesi ve anayasal düzenlerinin bu yönde reforma tabi tutulması gerekmiştir.⁴⁰⁶ Komisyon'un ülkelerdeki yasal değişiklikler hakkında hazırladığı hukuki görüşlerin hem AK organları hem de AB organları üzerinde etkili olması, ülkelerin üyelikleri ile ilgili kararlarda bu görüşlere referans verilmesi Komisyon çalışmalarının en önemli siyasi etkilerinden biri olarak değerlendirilebilir. Koşulsallık stratejisinin bir parçası olarak, AK ve AB'nin üyelik kriterlerine uyumun değerlendirilmesi amacıyla da Komisyon'un görüşleri dikkate alınmaktadır.

⁴⁰⁴ YSK, K.No:1831, K.t:03/10/2015, s.5. YSK aynı gerekçeyi matbu şekilde diğer kararlarında kullanmış ve sonuç kısmında sandık yerlerinin bir başka seçim bölgesine taşınmasını anayasa, ilgili kanunlar, AİHS, AİHM içtihatları ve "Venedik Komisyonu kararlarına" uygun görmeyerek reddetmiştir.

⁴⁰⁵ Frank Schimmelfennig, Stefan Engert, Heiko Knobel, "Costs, Commitment And Compliance: The Impact Of EU Democratic Conditionality On Latvia, Slovakia and Turkey", , **Journal of Common Market Studies**, C.XLI, S.3, 2003, s. 495.

⁴⁰⁶ Sergio Bartole, **Internationalisation of Constitutional Law A View From Venice Commission**, s.22-23.

AKPM farklı konulardaki bir çok tavsiye kararında Komisyon çalışmalarına atıfta bulunmuştur.⁴⁰⁷ Özellikle AKPM bünyesindeki Üye Devletler Tarafından Yükümlülüklerin ve Taahhütlerin Yerine Getirilmesi Komitesi, izleme prosedüründe olan ülkeler hakkında hazırladıkları raporlarda Komisyon çalışmalarından sıklıkla faydalanmaktadır. Söz konusu raporlar daha sonra AKPM’de oylanmakta ve bir karar halini almaktadır. Dolayısıyla AK çerçevesinde bir ülkenin demokrasi, insan hakları ve hukuk devleti konularındaki durumu değerlendirilirken Komisyon’un görüşlerini ilgili ülkenin dikkate alıp almaması ve Komisyon’un yaptığı genel tespitler belirleyici bir etki yapmaktadır. Örneğin, İzleme Komitesi’nin Türkiye ile ilgili yürüttüğü izleme faaliyeti çerçevesinde hazırladığı ve AKPM’de oylanarak bir karar halini alan “Türkiye’de Siyasi Muhalefet ve Sivil Muhalefete Yönelik Yeni Baskılar: Avrupa Konseyi Standartlarının Korunması İçin Acil İhtiyaç” başlıklı raporunda Komisyon’un hazırladığı dört ayrı hukuki görüşe atıf yapılmış ve Komisyon’un tavsiyelerini dikkate alınması gerektiği belirtilmiştir.⁴⁰⁸

Ülkeler için alınan kararların yanı sıra AK, Komisyon’dan en çok ulus ötesi çalışma talep eden kuruluştur. Komisyon’un genellikle AK talebiyle hazırladığı iyi uygulama kodu, kılavuz ilkeler gibi ulus ötesi çalışmaları AKPM tarafından kabul edilip bir karar ya da üye ülkeler için bir tavsiye haline gelmektedir.⁴⁰⁹

AK’nin diğer insan hakları izleme mekanizmaları da sıklıkla Komisyon çalışmalarına atıf yapmaktadır. Örneğin Avrupa Konseyi İnsan Hakları Komiseri ülke ziyaretlerine ilişkin raporlarında Komisyon’un hukuki görüşlerini dikkate almaktadır.⁴¹⁰ Aynı zamanda üçüncü taraf olarak müdahil olduğu AIHM

⁴⁰⁷ Komisyon’un bu atıflara ilişkin yaptığı bir derleme için bkz.: References Within The Council Of Europe https://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=02_references&lang=EN, (Çevrimiçi), 17 Nisan 2022.

⁴⁰⁸ Parliamentary Assembly, Resolution 2347, 23.10.2020, New Crackdown On Political Opposition And Civil Dissent in Turkey: Urgent Need To Safeguard Council of Europe Standards, (Çevrimiçi), <https://pace.coe.int/en/files/28818>, 18 Nisan 2022. İzleme Komitesi’nin takip ettiği ülkeler için hazırladığı raporlarda Komisyon çalışmalarına atıflar görmek mümkündür.

⁴⁰⁹ Parliamentary Assembly, Recommendation 1595, 30.01.2003, Code of Good Practices In Electoral Matters, (Çevrimiçi), <https://pace.coe.int/en/files/17084#trace-3>, 18 Nisan 2022.; Resolution 2187, Venice Commission’s Rule Of Law Checklist, 11.10.2017, (Çevrimiçi), <https://pace.coe.int/en/files/24213>, 18 Nisan 2022.

⁴¹⁰ Avrupa Konseyi İnsan Hakları Komiseri Nils Muiznieks’in Polonya Ziyareti Raporu, 15.06.2016, para. 41,43, (Çevrimiçi), <https://rm.coe.int/16806db712>, 20 Nisan 2022.; Avrupa Konseyi İnsan Hakları Komiseri Dunja Mijatovic’in Türkiye Ziyareti Raporu, 19.02.2020, para.11-16, 35-36, 72-75,

yargılamalarında Avrupa Konseyi İnsan Hakları Komiseri'nin Komisyon'un çalışmalarından bir bilgi kaynağı olarak faydalandığı ve AIHM'e sunduğu beyanlarda Komisyon'a atıf yaptığı görülür.⁴¹¹Yine Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi'nin Komisyon'la sıkı ilişkileri olduğu söylenebilir. Verdiği tavsiye kararlarında sıklıkla Komisyon'un seçim hukuk alanındaki çalışmalarına atıflar yapmaktadır. Ayrıca Komisyon'un Türkiye'deki seçilmiş belediye başkanlarının görevinden alınması üzerine olan hukuki görüşü Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi'nin isteği üzerine hazırlanmıştır.⁴¹²

AK'nin yanı sıra AB organlarının da Komisyon'un görüşlerinden faydalandığı görülmektedir. AB'ye aday üye olan bir devletle ilgili olarak Komisyon'un hazırladığı bir görüşün neredeyse istisnasız olarak katılım müzakerelerini etkilediği ve AB raporlarında görüşlere yer verildiği tespit edilebilir.⁴¹³ Örnek olarak, AB Konseyi'nin, Kuzey Makedonya ve Arnavutluk'un katılım müzakerelerini başlatmaya karar verdiği genişleme, istikrar ve ortaklık süreçleriyle ilgili aldığı karar ele alınabilir. Kararda Arnavutluk'un siyasi partilerin ve seçim kampanyalarının finansmanının şeffaflığını, yargı reformunu anayasa mahkemesi ve yüksek mahkemenin işleyişini kapsayacak şekilde devamının sağlanmasını Komisyon'un ilgili görüşlerinden faydalanarak yerine getirmesi gerektiği belirtilmiştir.⁴¹⁴Yine Türkiye ile ilgili olarak hem ilerleme raporlarında Komisyon çalışmalarına atıflar yapıldığı⁴¹⁵ hem de Komisyon görüşlerinin yayınlanmasının ardından AB ilgili organlarının açıklamalar yaptığı

(Çevrimiçi), <https://rm.coe.int/avrupa-konseyi-insan-haklari-komiseri-dunja-mijatovic-1-5-temmuz-2019-16809c5187>, 20 Nisan 2022.

⁴¹¹ Third Party Intervention By The Council Of Europe Commissioner For Human Rights, B.No.: 30778/15, Khadija ISMAYILOVA v. Azerbaijan, 16.10.2016, para. 17,20, (Çevrimiçi), <https://rm.coe.int/16806dac11>, 22 Nisan 2022.

⁴¹² CDL-AD(2020)011 Turkey – Opinion On The Replacement Of Elected Candidates And Mayors - Approved By The Council For Democratic Elections At Its 68th Meeting (Online, 15 June 2020) And Adopted By The Venice Commission On 18 June 2020 By A Written Procedure Replacing The 123rd Plenary Session, para. 1, (Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2020\)011-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2020)011-e), 20 Nisan 2022.

⁴¹³ Simona Granata-Menghini, Martin Kujier, “Advisory or De Facto Binding? Follow Up To Venice Commission’s Opinions: Between Reality And Perception”, **Venice Commission Thirty Year Quest For Democracy Through Law**, s.283.

⁴¹⁴ Council of the European Union, Enlargement And Stabilisation And Association Process - The Republic Of North Macedonia And The Republic of Albania, 25.03.2020, s.4. (Çevrimiçi), <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7002-2020-INIT/en/pdf>, 22 Nisan 2022.

⁴¹⁵ European Commission, Commission Staff Working Document Turkey 2018 Report, <https://www.ab.gov.tr/siteimages/kapbtblolar/20180417-turkey-report.pdf>, (Çevrimiçi), 22 Nisan 2022.

görülmektedir.⁴¹⁶ Komisyon görüşleri ülkelerin AB'ye üye olma sürecini etkilediği gibi, üye olduktan sonra da üyeliğin devamı konusunda da etkide bulunmaktadır. Kimi durumlarda AB organları bir ülkedeki hukuk devleti ilkesine aykırılıklar AB hukukunun ihlalini teşkil ediyorsa ilgili ülkeyi adaylıktan çıkarmaya kadar gidebilecek olan ihlal prosedürünü başlatabilmektedir. Bu bağlamda ilgili ülkenin Komisyon'un görüşlerindeki tavsiyelerini yerine getirip getirmemesi ihlal sürecinin başlaması için bir kriter olarak ele alınabilmektedir.⁴¹⁷ Örneğin Macaristan'ın üyeliğine ilişkin çıkan ihlal tartışmasında Komisyon'un görüşlerinin dikkate alındığı, Macaristan hükümetinin bu etki dolayısıyla Komisyon'la diyalogu sürdürdüğü ve görüşlerini dikkate aldığı görülebilir.⁴¹⁸

Komisyon'un çalışmalarının AB ve AK'nin kararlarında yaptığı etkinin Komisyon'un görüşlerinin ülkeler üzerindeki bağlayıcılığını arttırdığı, hukuken olmasa da pratik olarak bağlayıcılık kazandırdığı söylenebilir.⁴¹⁹

3.2.2. Komisyon'un Hukuki Görüşlerinin İlgili Ükelere Etkisi

Komisyon'un ülkeler hakkında hazırladığı hukuki görüşlerdeki tavsiyelerin ülkeler tarafından ne ölçüde hayata geçirildiğine ilişkin sistematik bir inceleme yapılamamış olsa da⁴²⁰, Komisyon'un görüşlerinin her zaman ilgili ülke otoriteleri tarafından en azından değerlendirildiği, sivil toplum, medya, muhalefet ve eldeki yasal reformun tarafları bakımından özellikle AB üyeliğine ilişkin bir süreç söz konusu olduğu zaman dikkat çektiği söylenebilir.⁴²¹ Söz konusu tavsiyelerin hayata geçirilip geçirilmediğine ilişkin incelemenin zorluğu bir ölçüde Komisyon'un farklı nitelikteki tavsiyelerinden kaynaklanmaktadır. Az sayıdaki örnekte Komisyon bir hükmün yasa metninden çıkarılması gibi doğrudan tavsiyeler vermekten ziyade çoğu durumda

⁴¹⁶ Joint Statement By High Representative/Vice-President Federica Mogherini And Commissioner Johannes Hahn On The Venice Commission's Opinion On The Amendments To The Constitution Of Turkey And Recent Events, (Çevrimiçi), <https://www.eeas.europa.eu/node/22571> , 25 Nisan 2022.

⁴¹⁷ Granata-Menghini, Kujier, "Advisory or De Facto Binding? Follow Up To Venice Commission's Opinions: Between Reality And Perception", s. 284.

⁴¹⁸ Hoffmann-Riem, *a.g.e.*, s.593-595.

⁴¹⁹ Granata-Menghini, Kujier, "Advisory or De Facto Binding? Follow Up To Venice Commission's Opinions: Between Reality And Perception", s.282.

⁴²⁰ Hoffmann-Riem, *a.g.e.*, s. 588.

⁴²¹ Granata-Menghini, Kujier, "Advisory or De Facto Binding? Follow Up To Venice Commission's Opinions: Between Reality And Perception", s. 285.

Komisyon kimi hükümlere ilişkin genel problemleri işaret etmekte ve birden fazla kabul edilebilir mümkün çözüm olması halinde Komisyon herhangi bir seçeneği dışlamamaktadır.⁴²²

Komisyon'un tavsiyelerinin ne derece hayata geçirildiği hukuki görüş talebinin kimden ve hangi aşamada geldiğiyle ilgili olabilmektedir. İlgili yasal düzenleme henüz taslak aşamasındaysa bazı durumlarda Komisyon öncelikle bir ara görüş oluşturmakta, taslak yasalaştığındaysa eğer konuyla ilgili iş birliği devam ediyorsa bir son görüş oluşturmaktadır.⁴²³ Hukuki görüşün henüz taslak halindeki bir yasal düzenleme hakkında olması halinde görüşün çok daha etkili olduğu söylenebilir. Yürürlükteki yasa veya anayasalar üzerine görüşlerin ise ne kapsamda bir reform gerektiğine dair gerek ülke içinde gerek AB'ye üyeliği gibi durumlarda uluslararası bir ölçekte bir tartışma başlatma amacındadır.⁴²⁴ Bir yasa veya yasa taslağıyla ilgili olarak hukuki görüş hazırlanması talebi ülkelerin kendisinden çeşitli sebeplerle gelebilmektedir. Ülkeler, karşılıklarına çıkan yeni veya karmaşık bir hukuki durumla ilgili olarak Komisyon'un teknik desteği ve karşılaştırmalı hukuk tecrübesinden faydalanmak için Komisyon'a başvurabilmektedirler.⁴²⁵ Kimi durumlarda ise siyasi nedenler belirleyici olmakta, örneğin bir reform ile ilgili muhalefet ile diyalog kanalları kapalıysa Komisyon'un müdahalesi etkili olabilmektedir.⁴²⁶ Bir başka neden ise hem ülke içinde hem ülke dışında ilgili yasal değişikliğin uluslararası standartlara uyumunun Komisyon'un iş birliği sayesinde onaylanması ve bu sayede destek toplaması olabilir.⁴²⁷ Genel olarak ülkelerin kendi talebi üzerine Komisyon'un

⁴²² A.e.

⁴²³ Bkz: CDL-AD (2016)005, Interim Opinion The Amendments To The Federal Constitutional Law On The Constitutional Court Of The Russian Federation. Bu ara görüş sonra şu son görüş yazılmıştır: CDL-AD (2016)016, Final Opinion On The Amendments To The Federal Constitutional Law On The Constitutional Court. CDL-AD(2015)045- Interim Opinion on the Draft Constitutional Amendments on the Judiciary of Albania, adopted by the Venice Commission at its 105th Plenary Session (Venice, 18-19 December 2015). Bu ara görüşün ardından şu son görüş verilmiştir: CDL-AD(2016)009 Final Opinion on the revised draft constitutional amendments on the Judiciary (15 January 2016) of Albania, adopted by the Venice Commission at its 106th Plenary Session (Venice, 11-12 March 2016).

⁴²⁴ Granata-Menghini, Kujier, "Advisory or De Facto Binding? Follow Up To Venice Commission's Opinions: Between Reality And Perception", s.287

⁴²⁵ A.e.

⁴²⁶ A.e., 288.

⁴²⁷ A.e.

tavsiyelerine başvurulduğu durumlarda tavsiyelerin dikkate alındığı söylenebilir.⁴²⁸ AK ya da başkaca uluslararası kurumların organları tarafından bir hukuki görüş istendiğinde ise ülkelerin tavsiyeyi dikkate almasının daha zor olduğu tespit edilebilir.⁴²⁹ Fakat ülke dışından gelen taleple başlayan süreçlerde yukarıdaki bölümde ele alındığı gibi AK ve AB gibi kurumların ilgili tavsiyelere uyulması yönünde elinde bir dizi zorlayıcı siyasi imkan bulunmaktadır.⁴³⁰ Ayrıca bu kuruluşların yanında Komisyon görüşlerinin IMF, Dünya Bankası ve AB'nin finansal destek kurumu olan MFA tarafından da göz önüne alınmasının da ülkeleri hukuki görüşleri dikkate almaya zorladığı söylenebilir.⁴³¹

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

VENEDİK KOMİSYONU'NUN LİBERAL ANAYASACILIĞIN ULUSLARARASI STANDARTİZASYONUNA KATKISI

1. VENEDİK KOMİSYONU'NUN HUKUK DEVLETİ STANDARTLARI

1.1. Genel Olarak

Liberal anayasacılığın ilkelerinden biri olarak hukuk devleti kavramı, birinci bölümde değinildiği üzere özellikle 2. Dünya savaşından sonra uluslararası ölçekte temel bir değer olarak benimsenmiş, AK'nin ve AB'nin temel değerlerinden biri olarak kabul edilmiştir. Fakat kavramın anlamı, liberal anayasacılığın etkili olduğu ülkelerde farklı yorumlanmış ve uygulamaya farklı şekillerde yansımıştır. Komisyon'un Avrupa'nın ortak anayasal mirasını betimleme fonksiyonu, hukuk devleti kavramının ayrı ulusal hukuk geleneklerinde ortak olan öz anlamını tespit etme

⁴²⁸ A.e.

⁴²⁹ A.e.

⁴³⁰ A.e., s. 289.

⁴³¹ A.e., s. 294. Örneğin 2017'de Ukrayna'nın Komisyon'un tavsiyesi üzerine yolsuzlukla mücadele için yaptığı yasal reformlar IMF tarafından dikkate alınmıştır bkz.: (Çevrimiçi), <https://www.imf.org/en/News/Articles/2017/12/08/pr17474-statement-by-the-imf-managing-director-on-ukraine> , 26 Nisan 2022.

gereğini ortaya çıkarmıştır. Komisyon'un bu doğrultuda, 2011 tarihli Hukuk Devleti Üzerine Rapor ve 2016 tarihli Hukuk Devleti Kontrol Listesi olmak üzere iki ulus ötesi çalışması söz konusudur.

Komisyon'un hukuk devleti kavramının çerçevesini belirlemesinin bu genel ihtiyaç yanı sıra AK ve AB içinde doğan siyasi krizlerle ilişkili olduğu da söylenebilir. Özellikle 2010'ların başından beri AB içinde hukuk devleti krizi veya hukuk devletinde gerileme olarak adlandırılan, özellikle Macaristan ve Polonya'daki siyasi gelişmelerle ilişkilendirilen tartışma nedeniyle AK'nin talebi doğrultusunda Komisyon'un hukuk devleti konusunda bir çerçeve oluşturması gerekmiştir. Doğru Avrupa ülkeleri AK'ye katılma süreçlerinde hukuk devleti gibi değerlerini egemen bir devlet olarak kendileri benimsemişler, hem üyelik sürecinde hem de sonrasında bu değerlerin hayata geçirilmesinin takip edilmesine onay vermişler ve bu değerleri yabancı bir etki ve dayatma olarak ele almamışlardır.⁴³² Fakat özellikle 2010'dan itibaren bu konudaki tutumun değişmeye başladığı, özellikle Macaristan'daki anayasa reformu sürecinde yargı alanındaki hukuk devleti standartlarının sorgulandığı ve ulusal anayasal kimliğe vurgunun arttığı söylenebilir.⁴³³

Hukuk devletinde gerileme, seçilmiş kamu yetkililerinin, liberal demokratik devleti dağıtmak ve egemen partinin uzun vadeli yönetimini sağlamlaştırmak amacıyla, iktidar üzerindeki iç kontrolleri sistematik olarak zayıflatmayı, ortadan kaldırmayı veya ele geçirmeyi amaçlayan hükümet planlarını bilinçli olarak uyguladığı süreç olarak tanımlanmıştır.⁴³⁴ Hukuk devletinde gerileme veya hukuk devleti krizi olarak adlandırılan durum özellikle yargıya ilişkin anayasal ve yasal düzenlemelerde görünür olsa da medya ve sivil topluma ilişkin farklı AK ülkelerinde benzer şekilde gerçekleşen kısıtlayıcı yasal düzenlemeler de aynı sürecin bir parçası

⁴³² Hanna Suchocka, "Are Venice Commission's Standarts on the Rule of Law Is Still Valid?", **Venice Commission Thirty Year Quest For Democracy Through Law**, Ed.: Simona Granata-Menghini , Ziya Caga Tanyar, Juristförlaget i Lund, 2020, s. 644.

⁴³³ A.e., s.645. Macaristan ve Polonya'daki gelişmelerin kısa bir değerlendirmesi için bkz: Richard Clayton, "The Venice Commission and The Rule of Law Crisis", **Public Law**, S.3, Temmuz 2019, s.456-459.

⁴³⁴ Laurent Pech, Kim Lane Scheppelle, "Illiberalism Within: Rule of Law Backsliding in the EU", **Cambridge Yearbook of European Legal Studies**, C.XIX, Aralık 2017, s.8.

olarak ele alınmaktadır.⁴³⁵ Komisyon'un ülkeler hakkındaki görüşlerinden de takip edilebilen bu süreçte; kimi AK ülkelerinde kazanan her şeyi alır olarak tarif edilebilecek bir eğilimin olduğu, meşru olarak seçim kazanmış siyasi partilerin eleştirel sesleri baskıladığı, demokrasi üzerindeki hukuk devletine dayanan kurumsal denge ve denetimi zayıflattıkları ve anayasal yargı ile AİHM'e karşıt bir tutum takındıkları görülebilir.⁴³⁶ AK üyesi ülkeler tıpkı iyi uygulamaları birbiriyle paylaştığı gibi kötü uygulamaları da kopyalayabilmektedirler. AB organları da bu gelişmeleri hukuk devletine ilişkin bir kriz olarak değerlendirmişlerdir. Avrupa Komisyon'u ilgili ülkelerin AB'nin değerlerini ciddi bir şekilde ihlal etmesinden kaynaklı üyeliklerini askıya alacak olan AB Anlaşması'nın 7. Maddesindeki süreci gündeme getirmeden önce "Hukuk Devleti Çerçevesi" adında yeni bir enstrüman geliştirmiş ve ilk olarak Polonya'ya ilişkin olarak bu enstrüman kullanılmıştır.⁴³⁷

Bu arka plan dahilinde hem AK hem de AB için hukuk devleti kavramına ilişkin objektif kriterlerin sistematik olarak ortaya konması ve hukuki anlamının somutlaştırılması gereği doğmuştur. Özellikle AB içinde üyelikten askıya alınmaya kadar gidebilecek sürecin hukuk devleti kavramı etrafında şekillenmesi AB açısından da bu kavramı sağlam bir şekilde temellendirme ihtiyacı yaratmıştır.⁴³⁸

1.2. Hukuk Devleti Raporu

Komisyon, 2011 yılında AKPM'nin Hukuk Devleti İlkesi hakkındaki kararına binaen Hukuk Devleti Raporu'nu hazırlamıştır. Söz konusu kararda bu kavramın Avrupa ülkelerinin bağlı olduğu ortak bir değer olduğu vurgulanırken AK içinde terimin anlamı üzerine farklı yaklaşımlar olduğu, özellikle Doğu Avrupa'daki yeni demokrasilerde hukuk devletinin yazılı hukukun üstünlüğüne indirgendiği belirtilmiştir.⁴³⁹ Bu ülkelerdeki totaliter devlet geleneğinin teori ve pratikte hala

⁴³⁵ Martin Kujier, "Rule Of Law In Crisis – Some Observations From The Perspective of Venice Commission", *Osteuropa Recht*, C.LXIV, S.4, Ocak 2018, s.532-544.

⁴³⁶ A.e. s. 531.

⁴³⁷ Pech, Scheppelle, a.g.e. s.10-12

⁴³⁸ Bogdan Iancu, "Quod Licet Jovi Non Licet Bovi?: The Venice Commission as Norm Entrepreneur", *Hague Journal On The Rule Of Law*, C.XI, S.1, 2019, s. 197.

⁴³⁹ Parliamentary Assembly, Resolution 1594 (2007), The Principle of Rule Of Law, para. 4, (Çevrimiçi), <https://pace.coe.int/en/files/17613/html>, 15 Mayıs 2022.

varlığını sürdürmesi ve hukuk devleti ilkesinin şekilci bir yoruma tabi tutulmasının hukuk devletinin maddi içeriğine aykırı olduğu değerlendirilmiştir.⁴⁴⁰

Komisyon, raporun amacını uluslararası kuruluşlara, uluslararası ve ulusal mahkemelere bu temel değerin yorumlanmasında ve uygulanmasında yardımcı olabilecek ,pratik uygulamaya uygun bir yapıda bir tanım bulmak olduğunu belirtir.⁴⁴¹ Raporun başlangıcında ,terminoloji benzer olsa da, **rule of law** kavramının her zaman **rechtsstaat**, **estado de direito**, **etat de droit** veya **preminence du droit** ya da kelimenin Rusça karşılığı olarak görülebilecek **verkhovenstvo zakona** veya **pravovoe gosudarstvo** terimlerinin eşanlamlısı olmayabileceği vurgulanmıştır. Rapor bu terimlerden **rule of law**, **rechtsstaat** ve **etat de droit** kavramlarını bağdaştırmayı amaçladığını belirtir.⁴⁴² Yukarıda ele aldığımız gibi liberal anayasacılık anlayışının tarihsel gelişimi ve ona paralel olarak gelişen doktrinin belli ülkelerin deneyimlerini esas alması etkisi burada da görülmektedir. Komisyon her ne kadar ortak anayasal mirası çerçevesinde tanımlar üretse de bunu liberal bir perspektiften yapmakta ve Doğu Avrupadaki uygulama ve doktrinin liberal bir dünya görüşü çerçevesinde gelişmemesi bu deneyimleri dışarda bırakmasına neden olmaktadır. Dolayısıyla Komisyon, **rule of law**, **rechtsstaat** ve **etat de droit** terimlerinin tarihsel arka planı üzerinde durur.⁴⁴³

Rapor, pozitif hukukta hukuk devleti kavramının uluslararası düzlemde AK Statüsü'nün başlangıcında ve AİHS'nin başlangıç kısmında yer verildiğini tespit eder. Bununla birlikte bu metinlerde kavramın içeriğine dair bir netlik bulunmamaktadır.⁴⁴⁴ AİHM ise hukuk devleti kavramını sözleşmenin tüm maddelerine içkin olarak ele alır. Bununla birlikte AİHM, şekli bir yaklaşımla da olsa, hukuk devleti kavramını dar anlamda kanunilik ilkesinden başlayarak yargılama süreci ve hukuki kesinliğin yanı sıra yargı, kuvvetler ayrılığı ve kanun önünde eşitliğin çeşitli

⁴⁴⁰ Parliamentary Assembly, Resolution 1594 (2007), The Principle of Rule Of Law, para. 4.

⁴⁴¹ CDL-AD(2011)003rev-e, Report On The Rule of Law - Adopted by the Venice Commission at its 86th Plenary Session (Venice, 25-26 March 2011), para. 3, (Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2011\)003rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2011)003rev-e), 15 Mayıs 2022.

⁴⁴² Report On The Rule of Law, para. 5.

⁴⁴³ Report On The Rule of Law, para. 7-16.

⁴⁴⁴ Report On The Rule of Law, para. 16-22.

boyutlarını geliştirecek şekilde bir çok meseleye uygulamaktadır.⁴⁴⁵ Komisyon raporda kavramın BM, AB, AGİT, EKİÖ gibi uluslararası kuruluşların metinlerinde hangi içerikle ele alındığını ve Avrupa çerçevesinde ulusal hukuktaki kullanılışlarını ele alır.

Hukuk devleti kavramının içeriklendirilmesindeki farklılıklar kamu hukukunda temel bir ilke olarak yararından şüphe edilmesine yol açsa da demokratik bir toplumun temel bileşeni olarak kabul edilmesi ve bir çok ulusal ve uluslararası hukuk metninde yer alması Komisyon’a göre bu kavramın anlaşılması ve tanımlanmasını gerektirir.⁴⁴⁶ Raporda İngiliz yargıç Lord Bingham tarafından önerilen hukuk devleti tanımının mevcut en yetkin akademik tanım olabileceği vurgulanmıştır:

“Devlet içindeki tüm kişi ve makamlar, ister kamu ister özel olsun, kamuya açık olarak yapılmış, (genel olarak) gelecekte yürürlüğe girecek ve mahkemelerde kamuya açık olarak uygulanacak kanunlara bağlı ve bu kanunlardan yararlanma hakkına sahip olmalıdır.”

Komisyon doktrindeki tanımlar ile farklı hukuk ve devlet sistemlerinin incelenmesinden hukuk devletinin sadece şekli değil maddi anlamda da zorunlu unsurlarına dair bir konsensüs olduğu sonucuna varır. Rapora göre bu unsurlar şeffaf, hesap verebilir ve demokratik bir yasa yapım sürecini içeren kanunilik, hukuki belirlilik, keyfilik yasağı, idari eylemlerin yargısal denetimini de içeren bağımsız ve tarafsız mahkemeler önünde adalete erişim, insan haklarına saygı, ayrımcılık yasağı ile kanun önünde eşitlik unsurlarıdır.⁴⁴⁷

Komisyon daha sonra Hukuk Devleti Kontrol Listesi halini alacak olan belgenin bir ilk taslağını söz konusu raporun sonunda yer vermiştir. Burada yukarıda sayılan unsurlar alt unsurlara ayrılarak raporun içeriğinin daha işlevsel hale getirilmek istenildiği, bir devletin hukuk devleti niteliğini belirlemek için parametreler oluşturulmaya çalışıldığı söylenilebilir. Örneğin, hukuki kesinlik unsuru mahkeme içtihatlarının tutarlı olup olmadığı, yazılı olmayan kanun varsa bunun ulaşılabilir olup

⁴⁴⁵ Report On The Rule of Law, para. 23.

⁴⁴⁶ Report On The Rule of Law, para. 34.

⁴⁴⁷ Report On The Rule of Law, para. 41.

olmadığı gibi sorularla somutlanmaya çalışılmıştır.⁴⁴⁸ Bu taslak genişletilip revize edilerek 2016 yılında Hukuk Devleti Kontrol Listesi'ne dönüştürülmüştür.

1.3. Hukuk Devleti Kontrol Listesi

Hukuk Devleti Kontrol Listesi, Komisyon tarafından 2016'da oluşturulmuş ve aynı zamanda AKPM ve AK Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi tarafından da kabul edilmiştir.

Komisyon, Kontrol Listesi'nin amaç ve kapsam bölümünde, 2011 yılında çıkardığı Hukuk Devleti Raporu'na atıf yapar ve hukuk devletini sadece şekli değil maddi içeriğini göz önüne alan bir yaklaşımla değerlendirdiğini belirtir. Kamu görevlilerinin faaliyetlerinin hukuk tarafından yetkilendirilmiş olmasıyla sınırlı bir hukuk devleti anlayışı Komisyon tarafından riskli bulunmaktadır.⁴⁴⁹ Bu noktada Komisyon'un hukuk devletine belli bir teorik yaklaşımı tercih ettiği söylenebilir.

Hukuk devletine dair güncel yaklaşımlar şekli ve maddi olmak üzere iki başlıkta toplanmaktadır. Şekli hukuk devleti anlayışının ilk unsuru hükümet eyleminin bir aracı olarak hukuk ve hukukla yönetmek mefhumudur. İkinci olarak, genel, açık ve belirlilik özellikleri taşıyan kanunilik de şekli hukuk devletinin bir parçası olarak ele alınır. Bununla birlikte şekli hukuk devletinin bir parçası olarak kimi düşünürler tarafından demokrasi de görülmektedir. Çünkü tıpkı kanunilik gibi demokrasi de hukukun içeriğine dair herhangi bir şey söylemez, sadece hukukun içeriğinin nasıl belirleneceğine dair bir prosedür ön görür.⁴⁵⁰ Bununla birlikte maddi hukuk devlet anlayışında temel haklar, adalet erişim ve hatta maddi eşitlik gibi sosyal refahı ilgilendiren unsurlarda kavramın içinde yer almaktadır.⁴⁵¹ Komisyon bu bağlamda kendini salt şekli bir yaklaşımdan ayırmakta, şekli unsurları içeren fakat maddi boyutu da dikkate alan bir yaklaşım geliştirmektedir. Aynı zamanda Komisyon hukuk devletine elverişli ortamdan söz etmekte ve hukuk devletinin siyasi, sosyal ve kültürel

⁴⁴⁸ Report On The Rule of Law, s.15.

⁴⁴⁹ CDL-AD(2016)007-e, Rule of Law Checklist, adopted by the Venice Commission at its 106th Plenary Session (Venice, 11-12 March 2016), para. 3, (Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2016\)007-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2016)007-e), 16 Mayıs 2022.

⁴⁵⁰ Brian Z. Tamanaha, *On The Rule Of Law:History, Theory, Politics*, Cambridge University Press, New York, 2004. s. 91-99.

⁴⁵¹ A.e., s. 102-112.

ortamın ayrılmaz bir parçası haline geldiğinde gelişme imkanı bulacağını vurgular.⁴⁵² Bir AK organı olarak Komisyon, hukuk devleti kavramının AK'nin diğer iki temel değeri olan insan hakları ve demokrasiyle etkileşim içinde ele almaktadır:

“Hukuk devleti sadece insan hakları ile değil Avrupa Konseyi'nin üç temel değerinden biri olan demokrasi ile de bağlantılıdır. Demokrasi toplumdaki bireylerin karar verme sürecine dahil olması ile ilgilidir; insan hakları, bireylerin özgürlüklerine yapılacak keyfi ve usulsüz müdahalelere karşı korumayı ve insan onurunu güvence altına almayı amaçlar; hukuk devleti kamu güçlerinin eylemlerinin sınırlandırılmasına ve bağımsız bir şekilde denetlenmesine odaklanır. Hukuk devleti, kurduğu kamu gücünün yönetimlerinin hesap verilebilirliği ve azınlıkları keyfi çoğunluk kurallarına karşı koruyacak insan hakları güvenceleri ile demokrasiyi geliştirir.”⁴⁵³

Hukuk Devleti Kontrol Listesi'nin, biçim olarak da Komisyon çalışmalarında özgün bir yeri söz konusudur. Komisyon'un ortaya çıkardığı ulus ötesi çalışmalardan kontrol listesi başlığını taşıyan tek belgedir. Komisyon, Hukuk Devleti Kontrol Listesi'nin amacının ülkelerdeki hukuk devleti durumunun objektif, kapsamlı, şeffaf ve eşit olarak çeşitli aktörler tarafından değerlendirilmesini sağlayacak bir araç geliştirmek olduğunu belirtmiştir.⁴⁵⁴ Bu aktörler hukuki reformlara yönelik devlet otoriteleri, sivil toplum veya başta AK ile AB olmak üzere uluslararası kurumlar olabilir.⁴⁵⁵ Komisyon'un oldukça teorik olan hukuk devleti gibi bir kavramı uygulamada ölçülebilir bir hale getirmek istediği, özellikle iş birliği içinde olduğu uluslararası örgütlerin güncel ihtiyacı çerçevesinde işlevselleştirmeye çalıştığı söylenebilir. Böylece AK ve AB'nin temel değerlerinden biri olan hukuk devletine ilişkin üye devletlerdeki durum tartışma söz konusu olduğunda, tartışmanın siyasi boyutunu dışarda bırakmaya elverişli, teknik ve hukuki bir araç ortaya konmuştur. Fakat Komisyon'un hukuk devleti gibi anayasacılığın çok tartışılan ve karmaşık bir meta kavramını özünde bürokratik bir rehbera dönüştürmesi de eleştiri konusu olmuştur.⁴⁵⁶

Komisyon, ülkelerin hukuk devletine ilişkin durumunun değerlendirilmesinde Hukuk Devleti Kontrol Listesi'nde ortaya koyduğu kriterlerin kümülatif bir şekilde

⁴⁵² Rule of Law Checklist, para. 43.

⁴⁵³ Rule of Law Checklist, para. 33.

⁴⁵⁴ Rule of Law Checklist, para. 24.

⁴⁵⁵ Rule of Law Checklist, para. 27.

⁴⁵⁶ Iancu, “Quod Licet Jovi Non Licet Bovi?: The Venice Commission as Norm Entrepreneur”, s.198.

gerçekleşmesinin beklenmemesi gerektiğini de vurgular.⁴⁵⁷ Bir değerlendirme söz konusu olduğunda önemli olan hangi unsurların hangi derecede ve kombinasyonda karşılanmadığını ele alabilmek ve açık kıstaslarla sürecin takip edilebilmesidir. Bu bakımdan demokrasilerin gelişmiş olduğu ülkelerde bile hukuk devletinin gerçekleştirilmesi süreklilik arz eden bir görevdir. Ayrıca Komisyon Hukuk Devleti Kontrol Listesi'nin sınırlı veya nihai olmadığını, başka konuları kapsayacak şekilde gelişip daha detaylı bir hal alabileceğini de vurgulamıştır.⁴⁵⁸

Hukuk Devleti Kontrol Listesi, hukuk devletinin unsurlarını rapordan farklı olarak aşağıda ele alacağımız beş başlıkta ve her başlığı alt unsurlara ayırıştırarak incelemiştir. Ayrıca her alt başlık söz konusu unsurun ilgili ülkede nasıl gerçekleştirildiğini ortaya koyacak sorular içerir. Belge bu içeriği dolayısıyla kontrol listesi olarak adlandırılmıştır. Belgenin kontrol listesi kısmından sonra seçili standartlar başlığında hukuk devletine ilişkin Komisyon'un tespit ettiği beş ana başlıkta uluslararası örgütlerin bağlayıcı ve bağlayıcı olmayan hukuk normlarına yer verilmiştir.⁴⁵⁹ Komisyon AK'nin bir parçası olarak Kontrol Listesi'nin özellikle AİHM ve AB Adalet Divanı içtihatları çerçevesinde şekillendiğini fakat seçili standartların hem BM hem diğer bölgesel örgütlerin metinlerine dayanmasıyla evrensel bir nitelikte olduğunu belirtir.⁴⁶⁰

1.3.1. Kanunilik

Kanunilik ilkesi, genel olarak hukuk devleti kavramına içkin, onun ayrılmaz bir parçası olarak kabul edilmektedir.⁴⁶¹ Hukuk Devleti Kontrol Listesi'nde kanunilik ilkesi ulusal bir hukuk sisteminde uygulanışını somutlayacak, hukukun üstünlüğü, kanuna uygunluk, uluslararası ve iç hukuk arasındaki ilişki, yürütmenin kanun yapma yetkisi, kanun yapma yöntemleri, olağanüstü hallerde istisnalar, kanunu uygulama

⁴⁵⁷ Rule of Law Checklist, para.29.

⁴⁵⁸ Rule of Law Checklist, para. 30.

⁴⁵⁹ Rule of Law Checklist, s.34-44.

⁴⁶⁰ Rule of Law Checklist, para. 31.

⁴⁶¹ Adriaan Bedner, "An Elementary Approach To The Rule Of Law", **Hague Journal On The Rule Of Law**, C.II, S.1, 2010, s.58.; Tamahana, **a.g.e.**, s.119.

görevi ve kamu hizmeti veren özel kişiler olmak üzere sekiz alt başlıkta ele almış ve bu konulardaki durumu değerlendirmeye yönelik sorular geliştirmiştir.

Hukukun üstünlüğü ve kamu makamlarının yetkilerinin dayanak ve sınırlarının kanunla belirlenmesini içeren kanuna uygunluk başlığı genel olarak kanuniliğin tartışılmaz unsurları olduğu söylenebilir. Komisyon uluslararası ve iç hukuk arasındaki ilişkiyi kanunilik başlığı altında ele almış ve iç hukukun uluslararası mahkemelerin bağlayıcı kararlarını içerecek şekilde insan hakları hukukuyla uyumunun güvence altına alınıp alınmadığı ve iç hukukta bu konuda açık kuralların olup olmadığının değerlendirilmesi gereken kriterler olarak ele almıştır.⁴⁶²

Kanuniliğe dair Komisyon'un vurgu yaptığı bir diğer meselenin yürütmenin kanun yapma yetkisine ilişkin olup modern anayasacılığın yürütmenin sınırsız gücüne karşı ortaya çıktığı yasamanın üstünlüğünü sağlamasıdır.⁴⁶³ Dolayısıyla Komisyon, yürütmenin yasama gücünü kullanmasının anayasada ne ölçüde düzenlendiğinin yahut yürütmeye yasama gücü kanunla tanındığında amaç, içerik ve kapsamın yasada tanımlanıp tanımlanmamasını kanunilik unsuru altında formüle etmiştir.⁴⁶⁴ Yürütmenin yasama karşısında güçlenmesinin Avrupa'daki hukuk devleti gerilemesinin en önemli unsuru olarak görülmesinin Komisyon'un kanunilik başlığı altında bu kritere işaret etmesine söylenebilir. Ayrıca kanun yapma sürecinin "şeffaf, hesap verebilir, kapsayıcı ve demokratik"⁴⁶⁵ olup olmadığı da kanunilik unsuru altında değerlendirilmektedir. Görüldüğü gibi Komisyon kanunilik ilkesini de sadece şekli olarak ele almamış, bir dizi maddi unsuru dahil ederek kanunilik ilkesini tarif etmiştir.

Komisyon'un kanunilik çerçevesinde dikkate aldığı bir diğer mesele, olağanüstü hallerdeki istisnaların kanun tarafından öngörülüp görülmeyeceğidir. Komisyon olağanüstü hal yetkilerinin otoriter hükümetler tarafından muhalefete baskı amacıyla kullanılabileceğini ve bu nedenle bu yetkilerin süre, olay ve kapsam bakımından sıkı bir şekilde sınırlandırılması gerektiğini belirtir.⁴⁶⁶ Özellikle COVID-19 pandemisi sırasında bir çok hükümetin olağanüstü hal ilan etmesiyle Komisyon bu

⁴⁶² Rule of Law Checklist, II, A, 3, s.12.

⁴⁶³ Rule of Law Checklist, para. 49.

⁴⁶⁴ Rule of Law Checklist, II, A, 4, s.12.

⁴⁶⁵ Rule of Law Checklist II, A, 5, s.13.

⁴⁶⁶ Rule of Law Checklist, para.51.

konuda bir rapor yayınlamış; zorunluluk, ölçülülük, geçicilik, etkili parlamenter ve yargısal denetim, olağanüstü hali düzenleyen mevzuatın öngörülebilirliği, devlet kurumları arasında sadık bir iş birliğinin olağanüstü hal yönetimine hakim olması gereken ilkeler olduğunu ve her durumda hukuk devleti ilkesinin temelini korunması gerektiğini vurgulamıştır.⁴⁶⁷ Komisyon ayrıca üye devletlerdeki olağanüstü hal durumunun takibi için bir gözlem çalışmasına başlamış ve ülkelerde olağanüstü hal yetkilerinin kullanımı, yasama ve yargının denetim mekanizmaları ile seçim deneyimleri için bir bilgi havuzu oluşturmuştur.⁴⁶⁸

1.3.2. Hukuki Belirlilik

Hukuk devletinin bir unsuru olarak hukuki belirliliği Komisyon, kanunların erişilebilirliği, mahkeme kararlarının erişilebilirliği, kanunların öngörülebilirliği, hukukun istikrarlı ve tutarlı olması, meşru beklenti, geriye yürümezlik, kanunsuz suç olmaz ile kanunsuz ceza olmaz ilkeleri ve kesin hüküm olmak üzere 8 kıstasta ele almıştır.

Komisyon'un kanunların öngörülebilirliğine ilişkin standardı doğrudan AİHM'in Sunday Times v. Birleşik Krallık kararına atıfla tarif etmektedir. Buna göre, öngörülebilirlik sadece kanunların önceden bilinmesini değil hukuka tabi olanların davranışlarını hukuka uygun şekilde gerçekleştirmesine imkan tanıyacak bir kesinlik ve açıklıkta olmalıdır.⁴⁶⁹ Hukukun istikrarlı ve tutarlı olmasıysa kanunların değiştirilmelerinde ön uyarı ve bilgilendirme metotları kullanılıp kullanılmaması ile kanunların tutarlı bir şekilde uygulanıp uygulanmadığını ifade etmektedir.⁴⁷⁰ Komisyon, Avrupa Adalet Divanı'nın ve AİHM'in özellikle mülkiyet hakkının ihlaliyle ilgili olarak kullandığı meşru beklenti doktrinini de hukuki belirlilik ilkesinin

⁴⁶⁷ CDL-AD(2020)014-e Report - Respect For Democracy, Human Rights And The Rule Of Law During States Of Emergency: Reflections - Taken Note Of By The Venice Commission On 19 June 2020 By A Written Procedure Replacing the 123rd Plenary Session, para. 8-16, (Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2020\)014-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2020)014-e) , 5 Mayıs 2022.

⁴⁶⁸ Komisyon'un bilgi havuzundaki verileri için bkz: https://www.venice.coe.int/files/EmergencyPowersObservatory/By_topic-E.htm, (Çevrimiçi), 5 Mayıs 2022.

⁴⁶⁹ Rule of Law Checklist para. 58; Sunday Times v. B.No:6538/74, K.t.: 26.04.1979, para. 49.

⁴⁷⁰ Rule of Law Checklist, II, B, 4, s.16.

bir parçası kabul etmekte ve bu kapsamda iyi niyet içerisinde hukuka uygun bir şekilde hareket edenlerin, meşru beklentilerinin korunması gerektiğini benimsemektedir.⁴⁷¹

1.3.3. Yetkinin Kötüye Kullanılmasının Önlenmesi

Yetkinin kötüye kullanılmasının önlenmesi her şeyden önce hukuk sisteminde keyfiliğe karşı yasal güvencelerin bulunması anlamına gelmektedir. Dolayısıyla bu yasal güvenceler yetkililerin takdir yetkisini sınırlamak ve bu yetkiyi kanunla düzenlemek olmak üzere iki temel amacı hedeflemektedir.⁴⁷²

Komisyon, yetkinin kötüye kullanımının önlenmesini engelleyecek yasal güvencenin hangi kaynakta düzenlendiğini, idari işlemlerde idareye tanınan takdir yetkisinin kullanımı ile ilgili hukuki sınırlamalar olup olmadığını, takdir yetkisinin yargısal denetime tabi olup olmadığını, kamu makamlarının özellikle bireylerin hayatını etkileyecek kararları verirken yeteri gerekçeyi sağlayıp sağlamadıklarını ve gerekçe gösterilmemesinin bir dava sebebi olup olmadığını birer ölçüt olarak formüle etmiştir.⁴⁷³ Komisyon, AB Temel Haklar Şartı'na atıf yaparak gerekçelendirme yükümlülüğünü idari işlemler açısından da uygulanabilir olması gerektiğini belirtir.⁴⁷⁴ Yetkinin kötüye kullanımının önlenmesi için ombudsmana ya da başkaca bir çekişmesiz yargılama makamına erişimin sağlanmasını da Komisyon olumlu değerlendirmektedir.⁴⁷⁵

1.3.4. Hukuk Önünde Eşitlik Ve Ayrımcılık Yasağı

Hukuk devleti kavramının ayrılmaz bir parçası olan hukuk önünde eşitlik ilkesi, hukukun ırk, cinsiyet, renk, dil, din, siyasi düşünce, doğum, siyasi güç ve buna bağlı kriterler nedeniyle ayrımcılığın yasaklanmasını ve ayrımcılık yapılmamasının güvence altına alınmasını ifade eder. Bununla birlikte orantılı ve gerekli olduğu ölçüde

⁴⁷¹ Rule of Law Checklist, II, B, 5, s. 16.

⁴⁷² Qerimi Qerim, "Operationalizing and Measuring Rule of Law in an Internationalized Transitional Context: The Virtue of Venice Commission's Rule of Law Checklist", **Law and Development Review**, C.XIII, S. 1, 2020, s. 23.

⁴⁷³ Rule of Law Checklist, II, C, s. 17.

⁴⁷⁴ Rule of Law Checklist, II, C, s.17,52.

⁴⁷⁵ Rule of Law Checklist, para. 67.

pozitif ayrımcılık hukuk önünde eşitlik ilkesinin kabul edilebilir istisnalarını teşkil eder.⁴⁷⁶

Komisyon'un hukuk önünde eşitliği sadece şekli bir şekilde değil maddi içeriğiyle de değerlendirdiği söylenebilir. Yapısal eşitsizliklere karşı ulusal azınlıkları da içeren belli grupların yararına olan pozitif tedbirlerin sağlanıp sağlanmadığını Komisyon bir ölçüt olarak kabul eder.⁴⁷⁷ Komisyon'a göre hukuk devletinde kişilerin belirli bir gruba ait olma temelinde yaşadığı dezavantajlar için giderim sağlanmalı ve ayrıca bu kişilerin yaşamın her alanına katılmaları için özel tedbirler öngörülmesi ayrımcılık yasağı temelinde engellenmemelidir.⁴⁷⁸ Ayrıca kanunların ayrımcı ve eşit olmayan bir şekilde uygulanmasına karşı etkili bir başvuru yolu olup olmasını hukuk önünde eşitliğin bir unsuru kabul edilmiştir.⁴⁷⁹

1.3.5. Adalet Erişim

Komisyon, hukuk devletinin bir unsuru olarak adalet erişimi, yargının bağımsız ve tarafsızlığı, adil yargılanma ve anayasal yargıya ilişkin kıstaslar olmak üzere üç başlıkta ele almıştır.

Hukuk Devleti Kontrol Listesinde, adil yargılanma kapsamında mahkemelere erişim, masumiyet karinesi, yargı kararlarının etkinliği ele alınmış ve Komisyon bu konudaki standartlarını esas olarak AİHM içtihatlarında adil yargılanmaya dair geliştirilen çerçeveye dayandırmıştır.⁴⁸⁰ Komisyon, genel olarak özellikle yasama ve diğer devlet eylemlerinin anayasaya uygunluğunun etkili bir şekilde denetim altına alınmasını sağlayacak anayasa mahkemesi veya benzeri nitelikte bir organın kurulmasını tavsiye etmektedir. Anayasallık denetimi için dava açma yetkisinin sadece yasama ve yürütme organlarına bırakılmaması, mahkemeler önünde öne sürülen anayasaya aykırılık itirazı ve bireysel başvuru gibi yöntemlerin düzenlenmesini de denetimin kapsamının geniş olması için Komisyon tarafından

⁴⁷⁶Qerim, a.g.e., s.24.

⁴⁷⁷ Rule of Law Checklist, II, D, 3, s. 18.

⁴⁷⁸ Rule of Law Checklist, para. 72.

⁴⁷⁹ Rule of Law Checklist, II, D, 4, s.18.

⁴⁸⁰ Rule of Law Checklist, s.23-25.

önerilmektedir.⁴⁸¹ Anayasal yargıya ilişkin hukuk devleti kapsamında Komisyon'un dikkat çektiği konulardan biri de anayasal yargının kararlarının yasama ve yürütme tarafından dikkate alınıp alınmamasıdır. Yasamanın ve yürütmenin norm ihdas ederken anayasal yargının kararlarını dikkate alıp almadığı, iptal kararlarından sonra ortaya çıkacak boşlukları makul bir süre içinde doldurup doldurmadıkları hukuk devleti ilkesi için anayasal yargı konusunda birer kriter olarak kabul edilmiştir.⁴⁸²

Komisyon, yargının bağımsızlığı ve tarafsızlığına dair kriterlere adalet erişim konusunda ağırlıklı yer vermiştir. Komisyon, kuvvetler ayrılığını hukuk devletine içkin olarak ele almış, kuvvetler ayrılığının en önemli ayağını oluşturan yargının bağımsızlığına ilişkin kriterlerde özellikle kendi raporlarına atıflar yapmıştır.⁴⁸³

2. VENEDİK KOMİSYONU'NUN SEÇİMLER, REFERANDUMLAR VE SİYASİ PARTİLER ÜZERİNE STANDARTLARI

Komisyon'un kuruluşundan beri en aktif olduğu konulardan biri seçimler olmuş, bu alandaki standartları ortaya koymak, ülkelerin seçim yasalarına ilişkin değerlendirmeler ve tavsiyelerde bulunmak Komisyon'un çalışmalarının önemli bir parçasını oluşturmuştur. Komisyon şimdiye kadar 150'den fazla seçim yasası üzerine görüş hazırlamış⁴⁸⁴ ve seçimler, referandumlar, siyasi partiler üzerine çok sayıda kılavuz ilke, iyi uygulama kodu ve rapor yayınlamıştır. Komisyon seçimlere ilişkin çalışmalarında bir dizi başka uluslararası organizasyonla iş birliği yapmaktadır. Seçimler konusunda yayınladığı belgelerin büyük çoğunluğu AGİT Demokratik Kurumlar ve İnsan Hakları Ofisi ile ortak şekilde hazırlanmıştır. Bunun yanı sıra Komisyon, seçim gözleminden sorumlu olan AKPM ve AK Yerel ve Bölgesel

⁴⁸¹ Rule of Law Checklist, par.109.

⁴⁸² Rule of Law Checklist, II, E, 3, s. 25.

⁴⁸³ Kuvvetler ayrılığı ve yargı bağımsızlığına ilişkin Komisyon'un görüşleri bu bölümün 3. başlığında incelenmiştir. Bkz.:aş. s.124-140.

⁴⁸⁴ Venedik Komisyonu'nun resmi web sitesinde 2021 yılı itibarıyla paylaşılan bilgiye dayanmaktadır. https://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=01_Elections_and_Referendums&lang=EN (Çevrimiçi), 6 Mayıs 2022.

Yönetimler Kongresi ile birlikte seçim konularında iş birliği sağlamak ve bu alandaki uluslararası değerleri yaymak amacıyla Demokratik Seçimler Konseyi'ni kurmuştur.⁴⁸⁵ Komisyon'un seçimler alanındaki çalışmaları genel kurula sunulmadan önce incelenmesi için Demokratik Seçimler Konseyi'nde değerlendirilmektedir.

Bir anlamıyla Avrupa anayasal mirası kavramının bir parçası olarak, Avrupa ülkelerinin anayasal geleneğinin seçimler konusunda paylaştığı ilkeler ve hukuki standartlardan oluşan Avrupa seçim mirası kavramı Komisyon'un çalışmalarında en genel referans noktasını oluşturur.⁴⁸⁶ Komisyon'un 2002 yılında çıkardığı, seçimlere ilişkin uluslararası anlaşmalarda güvence altında alınan ve AK üye devletlerin çoğunda ortak olduğu gözlemlenebilen ilkeler ve uygulamaların tek bir dökümünde derlendiği Seçimlere Dair İyi Uygulama Kodu bu alandaki başlıca çalışmasıdır. Komisyon'un, bu belgede yeni standartlar ortaya koymadığı, hali hazırdaki ortak standartları derlediği ve paradoksal bir şekilde belgeye prestij ve otoritesini verenin bu durum olduğu söylenebilir.⁴⁸⁷ Seçimlere Dair İyi Uygulama Kodu, AKPM'nin talebi üzerine hazırlanmış ve sonrasında AKPM tarafından onaylanmıştır.⁴⁸⁸ 2004 yılında, AK Bakanlar Komitesi de yayınladığı deklarasyonda bu alanda AK'nin temel bir referans belgesi olarak Avrupa seçim mirasının ilkelerini yansıtan kodun önemini tanımıştır. Bakanlar Komitesi, Avrupa ülkelerinde demokratik seçimlerin hukuki çerçevesinde mümkün gelişmeler için bir temel olarak Seçimler İçin İyi Uygulama Kodu'nu onaylamış, seçim yasalarının oluşturulmasında ve uygulanmasında hükümetlere, parlamentolara ve diğer ilgili otoritelere Kod'un dikkate alınması çağrısında bulunmuştur.⁴⁸⁹ Komisyon tarafından ülkelerdeki seçim yasalarına ilişkin

⁴⁸⁵ Demokratik Seçimler Konseyi'ne dair genel bir bilgilendirme için Bkz.: https://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=02_CED&lang=EN, (Çevrimiçi), 6 Mayıs 2022.

⁴⁸⁶ Valentina Volpe, "Guaranteeing Electoral Democratic Standards: The Venice Commission And "The Code Of Good Practices in Electoral Matters", **Global Administrative Law: The Casebook**, Ed. Sabino Cassese, Bruno Carotti, Lorenzo Casini, Eleonora Cavalieri, Euan MacDonald, Institute for Research on Public Administration (IRPA) - Institute for International Law and Justice (IILJ), Rome - New York, 2012, s.58.; Cristina Fasone, Giovanni Piccirilli, "Towards a Ius Commune on Elections in Europe? The Role of the Code of Good Practice in Electoral Matters in "Harmonizing" Electoral Rights", **Election Law Journal**, C.XVI, S.2, 2017, s.3.

⁴⁸⁷ Fasone, Piccirilli, **a.g.e.**, s.4.

⁴⁸⁸ Parliamentary Assembly, Recommendation 1595 (2003), (Çevrimiçi) <https://pace.coe.int/en/files/17084/html>, 7 Mayıs 2022.

⁴⁸⁹ Committee of Ministers, 114th Session, Declaration by the Committee of Ministers on the Code of Good Practice in Electoral Matters, 13.05.2004, (Çevrimiçi), https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?objectid=09000016805dd126, 7 Mayıs 2022.

reformlar değerlendirirken Kod başlıca başvuru kaynağı olarak ele alınmıştır. AİHM'in de 2007 yılından itibaren içtihatlarında Kod'a atıflarda bulunduğu ve bir yardımcı kaynak olarak ele yararlandığı görülebilir.⁴⁹⁰ Komisyon, benzer şekilde AKPM'nin talebi üzerine 2007 yılında Referandumlara İlişkin İyi Uygulama Kod'unu⁴⁹¹ düzenlemiş ve belge AKPM ve AK Bakanlar Komitesi tarafından kabul edilmiştir.⁴⁹² Siyasi partiler alanında ise Komisyon'un ortaya çıkardığı başlıca belge AKPM'nin talebi üzerine hazırlanan ve AKPM tarafından kabul edilen⁴⁹³ Siyasi Partilere Dair İyi Uygulama Kodu'dur.

AK organları tarafından onaylanan bu üç belge bu alanlarda Komisyon'un ortaya koyduğu, hem Komisyon hem de diğer AK organları tarafından başvurulmuş başlıca belgeler olsa da Komisyon seçimler, referandumlar ve siyasi partilere ilişkin genel nitelikte ve konu bazlı bir dizi kılavuz ilke ve rapor hazırlamıştır.⁴⁹⁴ Üstelik bu alanlara ilişkin ülkelerin yasal düzenlemeleri hakkında hukuki görüş hazırlarken de yeni yaklaşımlar geliştirmiştir. Bu bölümde Komisyon'un çalışmaları bu alanlarda belirlediği temel ilkeler ve konu bazlı meseleler üzerinde tüketici olmayan bir şekilde incelenecektir.

⁴⁹⁰ Fasone, Piccirilli, **a.g.e.**, s. 5-6.

⁴⁹¹ Referandumlara Dair İyi Uygulama Kodu'nun ilk hali 2007 yılında yayınlanmış fakat Komisyon tarafında 2020'de belgede bir dizi revizyon yapılmıştır. Komisyon, 2017 yılında bir dizi üye ülkede referandumlara başvurulma süreci ve referandumların içeriğine ilişkin endişeler tespit etmiştir. Referandumların kimi durumlarda aranan nitelikli çoğunluk gibi anayasal güvenceleri aşmak için kullanıldığı ve gücün merkezileştirilmesi ile parlamentonun demokratik kontrolünü zayıflatmak amacıyla referandumlara başvurulması Komisyon'u revizyon sürecini başlatmaya sevk etmiştir. Bkz.: CDL-AD(2020)031-e, Revised Guidelines On The Holding Of Referendums - Approved by the Council of Democratic Elections At Its 69th Online Meeting (7 October 2020) and Adopted by the Venice Commission At Its 124th Online Plenary Session (8-9 October 2020), para. 5, (Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2020\)031-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2020)031-e), 8 Mayıs 2022.

⁴⁹² Committee of Ministers, Declaration by the Committee of Ministers on the Code of Good Practice on Referendums, 27.11.2008, (Çevrimiçi), <https://pace.coe.int/en/files/12096#trace-4>, 8 Mayıs 2022.

⁴⁹³ Parliamentary Assembly, Resolution 1736, 21.05.2010, (Çevrimiçi), <https://pace.coe.int/en/files/17866/html>, 8 Mayıs 2022.

⁴⁹⁴ Komisyon'un seçimler, siyasi partiler ve referandumlar üzerine çok sayıdaki ulus ötesi çalışmalarına internet sitesi üzerinden erişilebilmektedir. Bkz.: (Çevrimiçi), https://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=01_main_reference_documents#elections, 9 Mayıs 2022.

2.1. Seçimler Üzerine Standartlar

2.1.1. Seçimlere İlişkin Genel İlkeler

En genel olarak Komisyon Avrupa seçim mirasının genel, eşit, serbest, gizli ve doğrudan oy ilkelerine dayandığını ve bunlara ek olarak seçimlerin düzenli aralıklarla tekrarlanmasını gerektirdiğini tespit etmiştir.⁴⁹⁵

Komisyon, dar bir şekilde ulusal seçmene dayanmayan kapsayıcı bir demokratik katılımdan yana olsa da genel oy hakkına yönelik yaş, ikamet ve uyrukla ilgili kısıtlamalar uygulanabileceğini öngörmüştür. Fakat yabancıların oy hakkına yönelik olarak belli bir süre ikametten sonra yerel seçimlerde oy kullanma hakkının tanınmasını tavsiye etmektedir. Aday olma ve oy kullanma haklarının tercihen aynı yaşta elde edilmesi ve bu yaşın, devlet başkanlığı veya senato üyeliği gibi belirli görevler haricinde 25'i geçmemesi önerilmektedir.⁴⁹⁶

Eşit oy ilkesiyle ilgili olarak da sandalyelerin seçim bölgeleri arasında en azından parlamentonun alt kanadı ve yerel seçimler için nüfus, seçmen sayısı ya da oy kullanan kişilerin sayısı gibi kriterler esas alınarak dengeli bir şekilde dağıtılması gerektiği, yoğun bir ulusal azınlığın veya seyrek nüfuslu bir idari yönetimin korunması gibi özel durumlar hariç yüzde 15'i aşan bir sapma olmaması gerektiği belirtilmektedir.⁴⁹⁷

Serbest oy ilkesi Komisyon tarafından bir yandan seçmenlerin seçim öncesi özgürce görüş oluşturma hakkını diğer yandan bu görüşün seçim sürecinde ortaya konabilmesi olarak birbiriyle bağlantılı iki başlıkta incelenmiştir. İlki ile ilgili olarak Komisyon; basın, afiş, gösteri yapma hakkı ve adayların finansmanı konusunda devlete tarafsızlık görevi yüklemektedir. Ayrıca devlet makamlarının seçmenin özgürce görüş oluşturmaları için aday listelerinin seçmen tarafından ulusal azınlıkların kendi dillerinde temin edilecek şekilde bilmelerini sağlamak gibi pozitif

⁴⁹⁵CDL-AD(2002)023rev-2cor Code of Good Practices in Electoral Matters Guidelines And Explanatory Report, Adopted By The Venice Commission At Its 52nd Session (Venice, 18-19 October 2002), I, (Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)023rev2-cor-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023rev2-cor-e), 10 Mayıs 2022.

⁴⁹⁶ Code of Good Practice in Electoral Matters, I, 1.1.

⁴⁹⁷ Code of Good Practice in Electoral Matters, I, 2.2.

yükümlülükleri de bulunmaktadır.⁴⁹⁸ Seçim süreciyle ilgili olarak, oy prosedürünün kolay olması, seçmenlerin bir seçim sandığında oy kullanabilmesinin sağlanması, seçim sandıklarının oylama ve sayım esnasında birden fazla partinin temsilcisinin ve gözlemciyi içermesine ve oy sayımının medyaya açık olmasına izin verilmesi gerekmektedir.⁴⁹⁹ Komisyon, posta yoluyla ve elektronik ortamda oy kullanmaya ancak tehlikesiz ve güvenilir olduğunda izin verilmesi gerektiğini, posta yoluyla oy kullanma hakkının hastanede ve hapis hanedeki kişiler veya hareket etme kabiliyeti azalmış olanlarla yurtdışında yaşayanlara hasredilebileceğini belirtmektedir.⁵⁰⁰

Gizli oy ilkesi ise hem bir hak hem bir ödev olarak tarif edilmiştir ve ihlalinin yaptırımı tabi tutulması gerektiği belirtilmiştir. Komisyon'a göre ayrıca ulusal parlamentolarının en az bir kanadının, bölgesel yasama meclislerinin ve yerel konseylerin doğrudan oy ilkesiyle seçilmesi gerekmektedir.⁵⁰¹

Komisyon ayrıca bu genel ilkelerin uygulanabilmesi için temel haklara saygı, seçim hukukunun istikrarı ve seçimlerin tarafsız bir organ tarafından organize edilmesini içeren usuli garantileri zorunlu görmektedir.

2.1.2. Seçim Sistemleri

Komisyon, yukarıda ele aldığımız prensipleri karşıladığı sürece seçim sisteminin devletlerin siyasi bir tercihi olduğu ve çoğunluk sistemi, nispi temsil sistemi veya bunların bir bileşimi şeklinde olan sistemlerin demokratik standartlarla uyumlu olabileceği görüşündedir.⁵⁰² Seçim sistemleri her ülkenin kendi hukuki ve siyasi geleneği içerisinde, parti sistemi ve bölgesel yapısı göz önünde tutularak değerlendirilebilir. Bir ülkede iyi sonuçlar veren bir seçim sisteminin bir başka ülkede

⁴⁹⁸ Code of Good Practice in Electoral Matters, I, 3.1.

⁴⁹⁹ Code of Good Practice in Electoral Matters, I, 3.2.

⁵⁰⁰ Code of Good Practice in Electoral Matters I, 3.2.

⁵⁰¹ Code of Good Practice in Electoral Matters I, 5.

⁵⁰² Code of Good Practice in Electoral Matters II, 4. Ayrıca Komisyon seçim sistemlerine dair bir tercihinin olmadığını bir dizi seçim kanunu değerlendirirken belirtmiştir. Bkz.: CDL-AD(2013)021, para. 17.; CDL-AD(2012)012 Joint Opinion on the Act on the Elections of Members of Parliament of Hungary adopted by the Council for Democratic Elections at its 41st meeting (Venice, 14 June 2012) and the Venice Commission at its 91st Plenary Session (Venice, 15-16 June 2012), para. 21, (Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2012\)012-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2012)012-e), 11 Mayıs 2022.

de aynı sonuçları vereceğini varsaymak ve düzenlemelerin bir ülkeden diğerine doğrudan aktarılması Komisyon’a göre hatalı bir yaklaşımdır.⁵⁰³ Dolayısıyla Komisyon’un seçim sistemi üzerine bir reform yapıldığında reformun etkisini tüm bu bağlam içerisinde değerlendirdiği söylenebilir.⁵⁰⁴ Fakat hangi seçim sistemi üzerinde bir karar verilirse verilsin, Komisyon bu kararın parlamentolarda tüm siyasi güçlerin katılımıyla açık ve geniş bir tartışmayla verilmesi gerektiği kanaatindedir. Seçim sistemine dair bir değişikliğin seçmenlerin, siyasi partilerin ve sivil toplumun seçim sürecine güvenini kırarak şekilde gerçekleştirilmemesi, halkın seçilen sistem ve onun uygulanışına güvenmesi gerekmektedir.⁵⁰⁵

Komisyon farklı seçim sistemlerini uygulanabilir bulsa da seçim sistemleri içerisinde kimi ülkelerdeki kendine özgü düzenlemeleri seçimlere ilişkin genel prensiplere aykırı bulmuştur. Örneğin Kazakistan parlamentosunu 120 üye ile sınırlayan ve tek partinin 65’ten fazla sandalye kazanmasını engelleyen düzenlemeyi oyların eşitliğine aykırı olduğu belirtilmiş, böyle bir düzenlemenin ancak çok partili sisteme geçiş süreci içerisinde geçici bir nitelikte olduğu sürece kabul edilebilir olduğu değerlendirilmiştir.⁵⁰⁶ Bir başka örnek olarak da Sırbistan’da uygulanan seçim

⁵⁰³ CDL-AD(2006)018 - Report on Electoral Law and Electoral Administration in Europe - Synthesis Study On Recurrent Challenges And Problematic Issues Adopted by the Council for Democratic Elections at its 17th Meeting (Venice, 8-9 June 2006) and the Venice Commission at its 67th Plenary Session (Venice, 9-10 June 2006), para. 177-178, (Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD\(2006\)018.aspx](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2006)018.aspx), 11 Mayıs 2022; CDL-AD(2017)012 Republic of Moldova – Joint Opinion On The Draft Laws On Amending And Completing Certain Legislative Acts (Electoral System For The Election Of The Parliament) Adopted by the Venice Commission at its 111th Plenary Session (Venice, 16-17 June 2017), para. 25, 26, (Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2017\)012-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2017)012-e), 11 Mayıs 2022.

⁵⁰⁴ Komisyon herhangi bir seçim sistemini kategorik olarak bir diğerinden üstün tutmasa da ülkelerin somut koşullarını göz önünde alığında belirli seçim sistemlerinin getirilmesine yönelik reformlara eleştirel yaklaşabilmektedir. Örneğin Komisyon, Moldova’daki mevcut siyasi bağlamı dikkate alarak çoğunlukçu bir seçim sisteminin yaratabileceği, özellikle yerel iş adamlarının siyasal sistem üzerinde aşırı dereceye etkiye yol açacakları yönündeki eleştirileri dikkate almış ve getirilmek istenen seçim sistemine eleştirel yaklaşmıştır. Bkz.: CDL-AD(2017)012, para. 32,33.

⁵⁰⁵ CDL-AD(2011)037 - Joint Opinion On The Draft Law On Election Of People’s Deputies Of Ukraine, Adopted By The Venice Commission At Its 88th Plenary Session (Venice, 14-15 October 2011) para.22, (Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD\(2011\)037-e.aspx](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2011)037-e.aspx), 11 Mayıs 2022.; CDL-AD(2016)019 Armenia – Joint Opinion On The Draft Electoral Code As Of 18 April 2016 Endorsed By The Venice Commission At Its 107th Plenary Session (Venice, 10-11 June 2016), para. 27, (Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2016\)019-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2016)019-e), 11 Mayıs 2022.

⁵⁰⁶ CDL-AD(2014)019 Joint Opinion On The Draft Election Law Of The Kyrgyz Republic On The Draft Election Law Of The Kyrgyz Republic Adopted By The Venice Commission At Its 99th Plenary Session (Venice, 13-14 June 2014), para. 15, (Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2014\)019-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2014)019-e), 11 Mayıs 2022.

sistemindeki düzenlemelere yönelik eleştiri ele alınabilir. Komisyon, Sırbistan’da uygulanan nispi temsil sisteminde, listede yer alan adaylardan hangilerinin milletvekilliğine hak kazanacağını belirleme yetkisini seçimlerden sonra siyasi partilere tanıyan düzenlemenin değiştirilmesini tavsiye etmiştir. Seçmenlerin bir siyasi partiye verdikleri destek sonucunda adaylardan hangilerinin sandalye kazanacağını bilememeleri ve sistemin adaylar karşısında siyasi partileri ölçüsüz bir şekilde güçlü bir konuma getirmesi Komisyon tarafından eleştirilmiştir.⁵⁰⁷

. Komisyon’un seçim sistemlerine ilişkin çalışmalarında kadınların temsili ve ulusal azınlıklarının temsiline özel bir yer tuttuğu söylenebilir. Seçimlere Dair İyi Uygulama Kodu, seçim mevzuatında cinsiyet kotası düzenlenmesini anayasal dayanakları olduğu sürece eşit oy ilkesine aykırı olarak değerlendirilemeyeceğini belirtmiştir.⁵⁰⁸ Genel olarak, kadınların parlamentolarda temsili için nispi temsil sistemlerinin çoğunluk sistemlerine nazaran daha avantajlı olduğu söylenebilir.⁵⁰⁹ Komisyon, kadınlar için mecliste sandalye ayrılması gibi düzenlemeleri Avrupa’da uygulanabilir ve meşru görülmediğini tespit ederken, siyasi partilerin aday listeleri için kota belirlemesini ve listeler için sıralamaya ilişkin kurallar da içeren kapalı liste nispi temsil sisteminin kadınların siyasette temsili için daha uygun olduğu görüşündedir.⁵¹⁰ Komisyon ülkelerin seçim mevzuatına ilişkin hukuki görüşlerinde, az sayıda kadının siyasete katılımının demokratik sürecin tam anlamıyla işlemlerini zayıflattığından hareketle siyasi parti aday listelerine kadın kotası getirilmesi gibi düzenlemeleri olumlu bulmakta⁵¹¹ ve kadınların siyasette temsiline düşük olduğu ülkelerde siyasi parti listeleri için cinsiyet kotası konmasını tavsiye etmektedir.⁵¹²

⁵⁰⁷ CDL-AD(2006)013 - Joint Recommendations on the Laws on Parliamentary, Presidential and Local Elections, and Electoral Administration in the Republic of Serbia By The Venice Commission And OSCE/ODIHR Adopted By The Venice Commission At Its 66th Plenary Session (Venice, 17-18 March 2006), para. 43, (Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2006\)013-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2006)013-e), 12 Mayıs 2022.

⁵⁰⁸ Code of Good Practice in Electoral Matters, I, 2.5.

⁵⁰⁹ CDL-AD(2009)029 - Report on the Impact of Electoral Systems on Women's Representation in Politics Adopted By The Council For Democratic Elections At Its 28th Meeting (Venice, 14 March 2009) And The Venice Commission At Its 79th Plenary Session (Venice, 12-13 June 2009), para .43-45, (Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD\(2009\)029.aspx](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2009)029.aspx), 12 Mayıs 2022.

⁵¹⁰ CDL-AD(2009)029, para.120-121.

⁵¹¹ CDL-AD(2013)021, para.54.

⁵¹² CDL-AD(2013)016 - Joint Opinion On The Draft Amendments To The Laws On Election Of People's Deputies And On The Central Election Commission And On The Draft Law On Repeat

Aday listelerine ilişkin bir kadın kotası düzenlemesi kadınların siyasette temsili açısından her zaman sonuç vermediği söylenebilir. Komisyon, kadın kotasının etkili olabilmesi için en az yüzde 30 oranında, tercihen yüzde 40 veya 50 oranında olması gerektiğini tespit etmiştir.⁵¹³ İlgili mevzuatta, kadın kotasının varlığının yanı sıra kadın adayların partilerin aday listelerinde sıralamasına ilişkin bir düzenleme içermesi de beklenmektedir. Komisyon sadece aday listeleri için kadın kotası öngörmüş ve sıralamaya ilişkin bir hüküm içermeyen düzenlemeleri işlevsizliği nedeniyle eleştirmiş, düzenlemeyi işlevsel kılmak adına örneğin her 5 adaydan birinin farklı cinsiyetten olması gibi değişiklikler tavsiye etmiştir.⁵¹⁴

Komisyon'un genel olarak seçim sistemlerinin tasarımı ulusal azınlıkların seçilmiş organlarda temsil edilebilmesini sağlayan düzenlemelere olumlu yaklaştığı, temsil imkanını azaltan veya ortadan kaldıran şekilde bir seçim sisteminin tercih edilmesini ise eleştirdiği söylenebilir. Komisyon farklı çalışmalarında sıklıkla ulusal azınlıkları temsil eden partilere izin verilmesi gerektiğini ve ulusal azınlıkların temsilini mümkün kılan özel kuralların eşit oy ilkesiyle ilkesel olarak karşıtlık oluşturmadığı düzenlenmiştir.⁵¹⁵

Nispi temsil sistemlerinin çoğunlukçu sistemlere göre azınlıkların temsilinde daha uygun olduğu düşünülse de Komisyon bunun göreceli olduğunu, bir ülkedeki

Elections Of Ukraine Adopted By The Council For Democratic Elections At Its 45th Meeting (Venice, 13 June 2013) And By The Venice Commission At Its 95th Plenary Session (Venice, 14-15 June 2013), para. 17, (Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2013\)016-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2013)016-e), 12 Mayıs 2022.; CDL-AD(2011)043 – Joint Opinion On The Draft Election Code Of Georgia Adopted By The Council For Democratic Elections At Its 39th Meeting (Venice, 15 December 2011) And By The Venice Commission At Its 89th Plenary Session (Venice, 16-17 December 2011), para. 35, (Çevrimiçi) [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2011\)043-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2011)043-e), 13 Mayıs 2022.

⁵¹³ CDL-AD(2009)029, para.117.

⁵¹⁴ CDL-AD(2011)011 - Joint opinion on the draft law on amendments to the law on election of councillors and members of Parliament of Montenegro Endorsed By The Council For Democratic Elections At Its 37th Meeting (Venice, 16 June 2011) And By The Venice Commission At Its 87th Plenary Session (Venice, 17-18 June 2011), para.21, (Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2011\)011-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2011)011-e), 13 Mayıs 2022.; , CDL-AD(2009)005 - Joint Opinion on the Electoral Code of the Republic of Albania By The Venice Commission And The OSCE/ODIHR Adopted By The Venice Commission At Its 78th Plenary Session (Venice, 13-14 March 2009), para 20-21, (Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2009\)005-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2009)005-e), 13 Mayıs 2022.

⁵¹⁵ Code of Good Practices in Electoral Matters, I, 1.2.4. Benzer şekilde Bkz: CDL-INF(2000)004 - Electoral Law And National Minorities, Strasbourg, 25 January 2000, s.14, (Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-INF\(2000\)004-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-INF(2000)004-e), 13 Mayıs 2022.

hukuki ve pratik durumun belirleyici olduğunu tespit etmiştir. Örneğin ulusal azınlığın belirli bir coğrafyada yoğun olarak yaşadığı Moldova’da ülkeyi tek bir seçim bölgesi olarak ele alan bir nispi temsil sisteminin, birden fazla seçim bölgesi içeren çoğunlukçu bir seçim sistemine nazaran ulusal azınlığa çok daha az temsil imkanı vereceği göz önünde tutularak seçim reformunun bu hususu dikkate alması gerektiği vurgulanmıştır.⁵¹⁶ Komisyon seçim bölgelerinin belirlenmesinde ulusal azınlıklara ilişkin durumun dikkate alınması gerektiği, coğrafi olarak yoğunlaşmış bir azınlığın her seçim çevresindeki seçmenlerin azınlığını oluşturacak şekilde seçim bölgesinin belirlenmesini ayrımcılık yasağının ihlali anlamına geleceği kanaatindedir.⁵¹⁷

2.1.3. Seçim Uyuşmazlıklarının Çözümü

Komisyon, seçim sandığından ulusal düzeye dek işleyen, sürekli nitelikte, en az bir yargıç ve siyasi parti temsilcilerini barındıran, bağımsız ve tarafsız bir seçim kurulu kurulmasını zaruri bir usuli güvence olarak ele almaktadır.⁵¹⁸ İdari makamların siyasi makamlardan bağımsızlığına ilişkin uzun süreli bir geleneğin olduğu ülkelerde seçimlerin idari makamlar tarafından düzenlenmesi kabul edilebilir görülürken çoğulcu seçim yapma deneyimine çok az sahip olan ülkelerde hükümetin idareye baskı yapma riski yüksek olarak değerlendirildiğinden tarafsız ve bağımsız seçim kurullarının gerekli olduğu Komisyon tarafından vurgulanmaktadır.⁵¹⁹ Seçimlere ilişkin etkili bir itiraz yolunun tanınmış olması da gereklidir. Komisyon’a göre seçim konularında itiraz makamı bir seçim kurulu ya da mahkeme olmalıdır.⁵²⁰ Parlamenteoya itirazda bulunulması siyasi sonuçlar yaratma riski taşıdığından bu konuda uzun bir geleneğe sahip olan yerlerde kabul edilebilir görülsede her durumda parlamentodan çıkacak kararın da mahkemeye taşınabilmesi gerekmektedir.⁵²¹

⁵¹⁶ CDL-AD(2017)012, para. 48,51.

⁵¹⁷ CDL-AD(2017)034 - Report on Constituency Delineation and Seat Allocation Adopted by the Council for Democratic Elections at its 60th meeting (Venice, 7 December 2017) and by the Venice Commission at its 113th Plenary Session (Venice, 8-9 December 2017), para. 14, (Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2017\)034-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2017)034-e), 15 Mayıs 2022. Raporda söz konusu uygulama etnik **gerrymandering** olarak tarif edilmektedir.

⁵¹⁸ Code of Good Practices in Electoral Matters, I, 3.3.1.

⁵¹⁹ Code of Good Practices in Electoral Matters, Explanatory Report, para. 69-71.

⁵²⁰ Code of Good Practices in Electoral Matters, I, 3.3.

⁵²¹ Code of Good Practices in Electoral Matters, Explanatory Report, para. 94. Komisyon ulusal seçimlerdeki uyuşmazlıklarda son kararı yeni seçilmiş parlamentonun verdiği Norveç’in seçim

Seçim uyuşmazlıklarıyla ilgili Komisyon'un dikkat çektiği bir diğer durum da mevzuatta itiraz makamının net olarak belirlenmesi, itiraz edenlerin veya yetkili makamların itiraz merciine ilişkin bir tercih hakkının bulunmaması gerektiği ve olası yetki ihtilaflarının ortaya çıkmasının engellenmesidir.⁵²² Komisyon incelediği seçim yasalarında, itiraz eden tarafın birden fazla seçim komisyonuna itiraz imkanının olması⁵²³, mahkemeye veya seçim komisyonuna itiraz hakkı tanınması⁵²⁴ gibi düzenlemeleri eleştirmiş ve konuyla ilgili düzenlemelerin yeknesak ve tutarlı⁵²⁵ bir itiraz usulü öngörmesi gerektiğini belirtmiştir.

Seçimlere Dair İyi Uygulama Kodu'nun seçim uyuşmazlıklarına ilişkin öngördüğü bir diğer ilke tüm aday ve seçim bölgesinde kayıtlı tüm seçmenlere itiraz hakkının tanınmasıdır. Semenlerden gelecek itirazlara yönelik makul bir azami sayı aranabilir.⁵²⁶ rneğin Komisyon Ermenistan'ın seçim mevzuatını değerlendirdiği bir görüşünde parlamento seçimlerine dair uyuşmazlıkların anayasa mahkemesi önüne taşınması hakkını seçmenlere ve adaylara değil, sadece partilere ve parti ittifaklarına tanınmasını eleştirmiştir.⁵²⁷ İtiraz hakkını olabildiğince geniş tanımlayan yasal düzenlemeleri ise uluslararası standartlarla uyumlu bulmakta ve olumlu

mevzuatını değerlendirirken konuyla ilgili uluslararası standartların bir yargısal organa itiraz hakkını gerektirdiğini belirtmiştir. Bkz.: CDL AD(2010)046 Joint Opinion On The Electoral Legislation Of Norway Adopted By The Council For Democratic Elections At İts 35th Meeting (Venice, 16 December 2010) And By The Venice Commission At İts 85th Plenary Session (Venice, 17-18 December 2010), Para.44-45, (evrimii), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2010\)046-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2010)046-e), 15 Mayıs 2022.

⁵²² Code of Good Practices in Electoral Matters, I, 3.3 c.; Code of Good Practices in Electoral Matters, Explanatory Report, para. 97.

⁵²³ CDL-AD(2009)001 Joint Opinion On The Election Code Of Georgia As Revised Up To July 2008 By The Venice Commission And The OSCE/ODIHR Adopted By The Council For Democratic Elections At İts 26th Meeting (Venice, 18 October 2008) And By The Venice Commission At İts 77th Plenary Session (Venice, 12-13 December 2008), Para 120, (evrimii), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2009\)001-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2009)001-e), 15 Mayıs 2022.

⁵²⁴ CDL-AD(2010)047 Opinion on the draft election code of the Verkhovna Rada of Ukraine Adopted By The Council For Democratic Elections At İts 35th Meeting (Venice, 16 December 2010) And By The Venice Commission At İts 85th Plenary Session (Venice, 17-18 December 2010), para 15, (evrimii), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2010\)047-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2010)047-e), 15 Mayıs 2022.

⁵²⁵ CDL-AD(2011)025 Joint Opinion On The Draft Law On Presidential And Parliamentary Elections, The Draft Law On Elections To Local Governments And The Draft Law On The Formation Of Election Commissions Of The Kyrgyz Republic Adopted By The Venice Commission At İts 87th Plenary Session (Venice, 17-18 June 2011), para.111, (evrimii), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2011\)025-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2011)025-e), 16 Mayıs 2022.

⁵²⁶ Code of Good Practices in Electoral Matters, I, 3.3, f.

⁵²⁷ CDL-AD(2016)019, para.110.

karşılamaktadır.⁵²⁸ İtiraz hakkını değerlendiren merciinin bir bölgede veya ülke genelinde seçim sonucunu etkileyecek aykırılıklar tespit etmesi halinde seçimleri seçimleri geçersiz kılma yetkisine sahip olması gereklidir.⁵²⁹ Komisyon, seçim uyuşmazlıklarında seçim sürecini geciktirmemek veya seçimlerden sonra kararın etkisiz kalmasını engellemek için seçimlerden önceki itiraz ve karar sürelerinin ilk derece itiraz mercilerinde 3 ila 5 gün arasında olması gerektiği görüşündedir.⁵³⁰

Komisyon'a göre ayrıca seçim sürecinde idari kaynakların kötüye kullanımı bir seçim uyuşmazlığı olarak düzenlenmeli, bunun engellenmesi için olası kötü kullanıma ilişkin şikayetlerin bir yargı organına veya yetkili bir kolluk kuvvetine taşınmasına olanak veren ve yaptırım öngören bir yasal çerçeve oluşturulması gerekmektedir.⁵³¹

2.1.4. Seçim Kanunlarının İstikrarı

Seçimlere Dair İyi Uygulama Kodu seçim kanunlarının istikrarına ilişkin iki temel prensip ortaya koymaktadır.⁵³² İlk olarak teknik konular ve detaylara ilişkin kurallar dışında seçim hukuku en azından kanun seviyesinde düzenlenmelidir. İkincisi özellikle seçim sistemi, seçim kurulları üyelikleri, seçim bölgesi sınırları olmak üzere

⁵²⁸ CDL-AD(2020)027 Urgent Joint Opinion on Draft Law No.263 Amending the Electoral Code, the Contravention Code and the Code of Audiovisual Media Services of the Republic of Moldova Approved By The Venice Commission At Its 124th Plenary Session (online, 8-9 October 2020), para 55, (Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2020\)027-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2020)027-e), 16 Mayıs 2022.

⁵²⁹ Code of Good Practices in Electoral Matters, I, 3.3, e.

⁵³⁰ Code of Good Practices in Electoral Matters, I, 3.3, g. Ayrıca Komisyon'a göre seçim sonuçlarına yönelik itirazların da özellikle siyasi iklimin gergin olduğu ülkelerde olabildiğince hızlı çözüme kavuşturulması gerekmektedir. Fakat seçim sonuçlarıyla ilgili yüksek mahkeme kararlarının daha uzun süre alması makul karşılanabilir. Bkz.: Code of Good Practices in Electoral Matters, Explanatory Report, para. 95.

⁵³¹ CDL-AD(2016)004 Joint Guidelines For Preventing And Responding To The Misuse Of Administrative Resources During Electoral Processes Adopted By The Council For Democratic Elections At Its 54th Meeting, Venice, 10 March 2016 And By The Venice Commission At Its 106th Plenary Session, Venice, 11-12 March 2016, B.1.,C.2.; (Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2016\)004-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2016)004-e), 16 Mayıs 2022.; CDL-AD(2018)031-e, Turkey - Joint Opinion Of The Venice Commission And ODIHR On Amendments To The Electoral Legislation And Related "Harmonisation Laws" Adopted In March And April 2018, para. 12, (Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2018\)031-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2018)031-e), 16 Mayıs 2022.

⁵³² Code of Good Practices in Electoral Matters, II, 2, a,b.

seçim hukukunun temel unsurları seçimlere bir yıldan az bir süre kala değiştirilmemeli yahut anayasa ya da normal kanunlardan daha üst bir seviyede düzenlenmelidir.

Komisyon ülkeler için hazırladığı bir çok görüşte bu ilkeyi vurgulamış ve aksi yöndeki pratikleri eleştirmiştir. Seçim kanunlarına ilişkin çok az değişiklik yapılmasının yerleşik demokrasilerin bir göstergesi olduğu, örneğin batı Avrupa’da son yıllarda sadece İtalya’da seçim düzenlemelerine ilişkin temel bir değişiklik yapıldığı söylenebilir.⁵³³ Seçim kanunlarının seçimlere az bir zaman kala değiştirilmesi çoğu kez kapsayıcı olmayan bir yasama süreciyle gerçekleştirildiğinden sıklıkla siyasi olarak yanlı görünmekte ve seçim sürecine güveni azaltmaktadır.⁵³⁴ Bununla birlikte, Komisyon, süreye ilişkin prensibin bir ülkenin seçim hukukunu konuyla ilgili uluslararası standartlarla uyumlu hale getirmek için gerçekleştirdiğı değişiklikler için geçerli olmadığı görüşündedir.⁵³⁵ Komisyon’un seçim hukukunun temel unsuru olarak belirlediğı seçim sistemi konusunda hangi değişikliklerin temel olarak nitelendirilebileceklerinin tartışmalı olduğu söylenebilir. Örneğin Komisyon, Arnavutluk’ta dereceli oylama sistemi getiren, baraj uygulamasını bölgesel düzeyde partiler için yüzde 3, koalisyonlar için yüzde 5’ten ulusal düzeyde yüzde 1’e getiren değişiklikleri olası sonuçlarını dikkate alarak temel değişiklikler olarak addetmemiştir.⁵³⁶ Fakat Komisyon Türkiye’de 2018 yılında yapılan değişikliklerle seçim ittifakları öngörülerek baraj uygulamasının etkilerini düşüren düzenlemeyi etkileri bakımından temel nitelikte bir değişiklik olarak ele almış, barajın etkilerini

⁵³³ CDL-INF(2001)016 – Switzerland – Opinion on the Electoral Law of the Canton of Ticino Adopted By The Venice Commission At Its 47th Plenary Meeting (Venice, 6-7 July 2001), s. 10, (Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-INF\(2001\)016-E.aspx](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-INF(2001)016-E.aspx), 16 Mayıs 2022.

⁵³⁴ CDL-AD(2020)023 –Report On Electoral Law And Electoral Administration In Europe - Synthesis Study On Recurrent Challenges And Problematic Issues - Taken Note Of By The Council Of Democratic Elections At Its 69th Online Meeting (7 October 2020) And The Venice Commission At Its 124th Online Plenary Session (8-9 October 2020), para. 20, (Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2020\)023-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2020)023-e), 16 Mayıs 2022.

⁵³⁵ CDL-AD(2005)043, Interpretative Declaration on the Stability of the Electoral Law adopted by the Council for Democratic Elections at its 15th meeting (Venice, 15 December 2005) and the Venice Commission At Its 65th Plenary Session (Venice, 16-17 December 2005), II, (Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2005\)043-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2005)043-e), 16 Mayıs 2022.

⁵³⁶ CDL-AD(2020)036 – Albania – Joint Opinion of the Venice Commission and the OSCE/ODIHR On The Amendments To The Constitution Of 30 July 2020 And To The Electoral Code Of 5 October 2020 Approved By The Council For Democratic Elections At Its 70th Meeting (Online, 10 December 2020) And Adopted By The Venice Commission At Its 125th Plenary Session (Online, 11-12 December 2020), para. 23-25, (Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2020\)036-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2020)036-e), 16 Mayıs 2022.

düşürmesi bakımından önceki tavsiyeleriyle uyumlu görse de bu durumu süreye ilişkin prensibin bir istisnası olarak kabul edip etmediği konusunda net bir ifade kullanmaktan kaçınmıştır.⁵³⁷ İlgili değişikliklerde Komisyon'un tartışmasız olarak seçim sistemine ilişkin temel bir unsur olarak gördüğü seçim kurullarının yapısına dair düzenlemeler de yer aldığından Komisyon süreye ilişkin prensiple uyumsuz olarak yapılan değişikliği eleştirmiştir.

2.2. Referandumlara İlişkin Standartlar

Komisyon tarafından Seçimlere Dair İyi Uygulama Kodunda olduğu gibi Avrupa seçim mirasının ilkeleri olarak referandumlara ilişkin de genel, eşit, serbest ve gizli oy ilkeleri benimsenmiştir.⁵³⁸ Yine benzer şekilde bu ilkelerin uygulanabilmesi için hukuk devleti, temel haklara saygı, referanduma ilişkin düzenlemenin istikrarı ve seçimlerde olduğu gibi referandumun da bağımsız bir organ tarafından düzenlenmesi, etkili bir itiraz yolu öngörülmesi ve finansmana ilişkin koşullar öngörülmüştür.⁵³⁹

Referandum düzenlenmesine ilişkin standartlar bir yana, Komisyon'un bir doğrudan demokrasi aracı olarak referandumların kullanımına her durumda olumlu yaklaştığı söylenemez. Anayasa değişiklikleri söz konusu olduğunda Komisyon parlamentoların en uygun organ olduğu, halkın doğrudan katılımının anayasa değişikliklerinin meşruluğunu güçlendireceği kabul edilebilse de bu iki yöntemin eşit derecede meşru uygulamalar olarak ele almak gerektiği görüşündedir.⁵⁴⁰ Örneğin her anayasa değişikliği için referandum öngören anayasal düzenlemelerin anayasayı çok katı yapacağına ve doğrudan demokrasinin ulusal düzeyde genişlemesinin siyasi istikrar için riskler taşıdığına dikkat çekilmiştir.⁵⁴¹ Ayrıca Komisyon'a göre

⁵³⁷ CDL-AD(2018)031, para.24.

⁵³⁸ CDL-AD(2020)031, Revised Guidelines On The Holding Of Referendums, , I.

⁵³⁹ CDL-AD(2020)031, Revised Guidelines On The Holding Of Referendums, , II.

⁵⁴⁰ CDL-AD(2010)001, Report on Constitutional Amendment Adopted By The Venice Commission At Its 81st Plenary Session (Venice, 11-12 December 2009), para.184, (Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=cdl-ad\(2010\)001-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=cdl-ad(2010)001-e), 17 Mayıs 2022.

⁵⁴¹ CDL-AD(2013)010, Opinion on the Draft New Constitution of Iceland Adopted by the Venice Commission at its 94th Plenary Session (Venice, 8-9 March 2013), para. 174, (Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2013\)010-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2013)010-e), 17 Mayıs 2022.; CDL-AD(2010)001, para.187.

referandumlar kimi durumlarda temsili organların gücünü zayıflatma riski taşımakta ve istismara yol açabilmektedir. Yürütme organları parlamentoların işlemlerine karşı çıktıkları zaman doğrudan halka başvurmayı tercih edebilmekte ve böylece kendi meşruluklarını parlamentonun aleyhine arttırabilmektedirler.⁵⁴²

Komisyon, hukuk devleti ilkesiyle ilişkili olarak referandum kullanımının hukuki sistemin bütünüyle özellikle usuli kurallarla uyumlu olması gerektiği, eğer referandum kullanımını öngören anayasal veya yasal bir düzenleme yoksa referanduma başvurulamayacağını belirtir.⁵⁴³ Komisyon’a göre “Halk egemenliği prensibi, halkın ancak hukuka uygun çerçevede kararlar alabilmesine izin verir.”⁵⁴⁴ Komisyon’un benzer bakış açısı ülkeler hakkındaki görüşlerinde de bulunabilir: “Demokrasi yalnızca halk iradesinin basit bir yansımasına indirgenemez. Avrupa Konseyi ilkelerine saygı duyan bir devlette kararlar hukuka uygun olarak alınmalıdır.”⁵⁴⁵ Slovenya ile ilgili bir görüşünde de Komisyon referandumun halk iradesinin bir yansıması olup olmadığı tartışmasına değinmiş, referandumun halk egemenliğinin bir tezahürü olduğu ve referandumla alınan kararlara demokratik bir toplumda karşı çıkılamayacağı fikrinin günümüzde savunulabilir olmadığını dile getirmiştir.⁵⁴⁶ Benzer bir tartışma Kırım Otonom Cumhuriyeti’nin Ukrayna’dan ayrılıp Rusya’ya katılmak için bir referandum düzenlemesi söz konusu olduğunda da gündeme gelmiş ve konuyla ilgili görüşünde Komisyon her ne kadar Ukrayna Anayasası’nın referandumları halkın iradesinin ifadesi olarak kabul ettiğini belirtse de

⁵⁴² CDL-AD(2005)028, Opinion On Parliamentary Assembly Recommendation 1704 (2005) On Referendums : Towards Good Practices In Europe Adopted By The Council For Democratic Elections At Its 14th Meeting (Venice, 20 October 2005) And The Venice Commission At Its 64th Plenary Session (Venice, 21-22 October 2005), para 16, (Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2005\)028-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2005)028-e), 17 Mayıs 2022.

⁵⁴³ CDL-AD(2020)031, Revised Guidelines On The Holding Of Referendums, , II, 1.

⁵⁴⁴ CDL-AD(2007)008rev, Code of Good Practice on Referendums adopted by the Council for Democratic Elections at its 19th meeting (Venice, 16 December 2006) and the Venice Commission at its 70th plenary session (Venice, 16-17 March 2007), Explanatory Memorandum, para 26, (Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2007\)008rev-cor-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2007)008rev-cor-e), 17 Mayıs 2022.

⁵⁴⁵ CDL-INF(2001)023, Interim Report on the Constitutional Situation of the Federal Republic of Yugoslavia Adopted By The Venice Commission At Its 48th Plenary Meeting (Venice, 19-20 October 2001), para. 17, (Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-INF\(2001\)023-e.aspx](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-INF(2001)023-e.aspx), 18 Mayıs 2022.

⁵⁴⁶ CDL-INF(2000)013, Opinion On The Constitutional Amendments Concerning Legislative Elections In The Republic Of Slovenia, s. 3-4, (Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-INF\(2000\)013-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-INF(2000)013-e), 18 Mayıs 2022.

Anayasa'nın ülkenin bir bölümünün ayrılma talebini bölgesel bir referanduma konu olmasına izin vermediği için referandumun anayasal olmadığı sonucuna ulaşmıştır.⁵⁴⁷

Komisyon referandumda halkın kabul ya da reddine sunulan sorunun biçim birliği, içerik birliği ve hiyerarşik düzey birliği taşıması gerektiğini belirtir.⁵⁴⁸ Biçim birliğinden, referanduma sunulan sorunun özel olarak ifade edilmiş bir değişiklik taslağı ile genel ifadeli bir teklif ya da ilke meselesini bir araya getirmemesi kastedilir. İçerik birliği ise, seçmenin serbest oy hakkının garanti altına alınması için referanduma sunulan sorunun çeşitli bölümleri arasında içsel bir bağlantı olmasını ifade eder. Seçmen, bir yasanın ya da anayasanın tümünden değişmesi gibi durumlar dışında, aralarında içsel bir bağlantı olmayan hükümleri tümünden kabul etmek ya da reddetmek durumunda bırakılmamalıdır. Hiyerarşik düzey birliği ise referanduma sunulan sorunun aynı anda farklı hiyerarşik seviyelerdeki düzenlemelere uygulanmaması gerekliliğidir. Komisyon'un ülkelere dair hukuki görüşleri ele alındığında genelde içerik birliğine ilişkin problemlere işaret ettiği tespit edilebilir. Örneğin 2004'te Belarus'ta düzenlenen referandumda halka yöneltilen soru şu şekilde formüle edilmiştir:

“Belarus Cumhuriyeti'nin ilk Cumhurbaşkanı Alexander Grigoryevich Lukashenko'nun cumhurbaşkanlığı seçimlerine Belarus Cumhuriyeti Cumhurbaşkanı adayı olarak katılmasına izin veriyor musunuz ve Belarus Cumhuriyeti Anayasası'nın 81. Maddesinin 1. Kısımının “Başkan, Belarus Cumhuriyeti halkı tarafından genel, özgür, eşit, doğrudan ve gizli oyla beş yıllık bir süre için doğrudan seçilecektir.” şeklinde olmasını kabul ediyor musunuz?”

Komisyon, söz konusu referandumu değerlendirdiği görüşünde, biri bireysel bir durumla ilgili biri ise bir anayasa değişikliği içeren iki ayrı durumun tek bir soruda formüle edilmesini içerik birliği prensibine aykırı bulmuştur.⁵⁴⁹ Seçmenler bu iki ayrı

⁵⁴⁷ CDL-AD(2014)002, Opinion On “Whether The Decision Taken By The Supreme Council Of The Autonomous Republic Of Crimea In Ukraine To Organise A Referendum On Becoming A Constituent Territory Of The Russian Federation Or Restoring Crimea's 1992 Constitution Is Compatible With Constitutional Principles Adopted By The Venice Commission At Its 98th Plenary Session (Venice, 21-22 March 2014)”, para. 8,10, (Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2014\)002-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2014)002-e), 18 Mayıs 2022.

⁵⁴⁸ CDL-AD(2020)031, Revised Guidelines On The Holding Of Referendums, , III, 2.

⁵⁴⁹ CDL-AD(2004)029, Opinion on the Referendum of 17 October 2004 in Belarus adopted by the Venice Commission at its 60th Plenary Session (Venice, 8-9 October 2004), para.5, (Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2004\)029-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2004)029-e), 18 Mayıs 2022. Komisyon'un benzer bir değerlendirmesi için bkz.: CDL-INF(2000)011, Constitutional referendum in

soruya tek bir cevap vermek durumunda bırakılmış ve ayrıca bir prensip sorusuyla bireysel bir meselenin bir araya gelmesi seçmenlerin prensip konuda tarafsız değerlendirme yapmasını engellemiştir.⁵⁵⁰

Referandumlara ilişkin yeter sayıları konusunda Komisyon bir katılım yeter oranı ve özel bir kabul oranı öngörülmemesi gerektiğini tavsiye etmektedir.⁵⁵¹ Komisyon'a göre katılım yeter oranı görmek referanduma sunulan soruya muhalif olanları hayır yanıtını kullanmaktansa referanduma katılmamaya itmekte ve bu da genel olarak demokrasi için zararlı sonuçlar doğurmaktadır.⁵⁵² Referanduma sunulan sorunun onayı için özel bir çoğunluk öngörülmesi ise çoğunluğun olduğu ve fakat özel çoğunluğun yakalanamadığı durumlarda çoğunluktaki siyasi taraf için ilginç bir durum yaratacak ve çoğunluk yeterli bir sebep olmadan zaferden mahrum kaldığını hissedecektir. Dolayısıyla bu durumda demokratik açıdan Komisyon'a göre tahrif edici sonuçlar yaratabilir.⁵⁵³ Bununla birlikte Komisyon temel anayasal öneme sahip konularda hem katılım hem de özel çoğunluk aranmasının makul olduğunu, bölge ve federe devletlerde özellikle anayasa değişimi durumunda da kabul edilebilir bulunduğunu belirtmiştir.⁵⁵⁴

Komisyon'a göre, referandum düzenlenmesine ilişkin kararlar oy verme arasında asgari dört hafta süre bulunması gerektir.⁵⁵⁵ Eğer referandumun konusu kendisiyle ilgili seçim yapılan kurumu ilgilendiriyorsa seçim ve referandum aynı gün yapılmamalıdır.⁵⁵⁶

Ukraine – Opinion adopted by the Commission at its 42nd Plenary Session, para 30-31, (Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-INF\(2000\)011-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-INF(2000)011-e), 18 Mayıs 2022.

⁵⁵⁰ CDL-AD(2004)029, para.5.

⁵⁵¹ CDL-AD(2020)031, Revised Guidelines On The Holding Of Referendums, , III, 7, a.

⁵⁵² Code of Good Practice on Referendums, Explanatory Memorandum, Para 51.

⁵⁵³ Code of Good Practice on Referendums, Explanatory Memorandum, Para 52.

⁵⁵⁴ Referandumlara Dair İyi Uygulama Kodu'nun ilk halinde bu istisnalara yer verilmemişken 2020 tarihli Referandum Düzenlenmesine İlişkin Gözden Geçirilmiş İlkeler Belgesinde bu istisnalara yer verilmiştir. Bkz: CDL-AD(2020)031, Revised Guidelines On The Holding Of Referendums, , III, 7, b,c.

⁵⁵⁵ CDL-AD(2020)031, Revised Guidelines On The Holding Of Referendums, , III, 9, a.

⁵⁵⁶ CDL-AD(2020)031, Revised Guidelines On The Holding Of Referendums, , III, 9, b.

2.3. Siyasi Partilere İlişkin Standartlar

2.3.1. Tanım Ve Genel İlkeler

Özgün bir teşekkül olarak siyasi partilerin demokrasinin işleyişindeki merkezi önemi, çoğulcu bir siyasi toplum için temel nitelikleri ve halkın iradesinin oluşumundaki temel rolleri Komisyon çalışmalarında sıklıkla ele alınmıştır.⁵⁵⁷ Komisyon’a göre siyasi parti şu şekilde tanımlanabilir:

“Amacı bir ülkenin kamusal yaşamının yönetimine katılmayı ve onu etkilemeyi amaçlayarak diğer yolların yanı sıra seçimlerde aday göstermek yoluyla halkın siyasi iradesini ifade etmek olan bireylerin özgür birliğidir.”⁵⁵⁸

Komisyon Siyasi Partiler için hukuk devleti, demokrasi, ayrımcılık yasağı, şeffaflık ile açıklık ve siyasi çoğulculuk olmak üzere altı temel ilke belirlemiştir. Hukuk devleti ilkesi gereği, siyasi partiler sivil ve siyasi hakların icrasında Birleşmiş Milletler Medeni ve Siyasi Haklar Sözleşmesi ve AİHS’de dile getirilen kurallara uymalı ve anayasa ile yasalara saygı göstermelidir. Fakat bu ilke siyasi partilerin yasaları ve anayasayı barışçıl yollardan değiştirmelerine engel teşkil edecek şekilde değerlendirilemez.⁵⁵⁹ Siyasi partileri demokrasinin içsel bir parçası olarak ele alan Komisyon, Avrupa’da az sayıda ülkede partilerin iç işleyişini detaylı olarak düzenlese de bir çok ülkede parti iç işleyişlerinin demokratik olması gerektiği yönündeki düzenlemeler olduğunu tespit etmiştir ve bunun paylaşılması gereken olumlu bir uygulama olduğu görüşündedir.⁵⁶⁰ Siyasi partilere üyelik konusunda Komisyon,

⁵⁵⁷ CDL-PI(2021)016rev, Compilation of Venice Commission Opinions And Reports Concerning Political Parties, III, s.6, (Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2021\)016rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2021)016rev-e), 20 Mayıs 2022.

⁵⁵⁸ CDL-AD(2020)032 Joint Guidelines Of The Venice Commission And OSCE/ODIHR On Political Party Regulation, Adopted By The Venice Commission At Its 125th Plenary Online Session (11-12 December 2020), para. 64, (Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2020\)032-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2020)032-e), 20 Mayıs 2022. Komisyon’un Siyasi Partilere Dair İyi Uygulama Kodunda yer alan siyasi parti tanımı ise şu şekildedir: “Bir siyasi parti, ulusal, bölgesel ve yerel olmak üzere herhangi bir düzeyde siyasi güç kullanmak ve siyasi kurumlarda temsil edilmek için seçimlerde aday göstermek amacını taşıyan bir birliktir.” CDL-AD(2009)002, Code of Good Practices in the Field of Political Parties Adopted by the Venice Commission At Its 77th Plenary Session (Venice, 12-13 December 2008), para.10, (Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2009\)002-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2009)002-e), 20 Mayıs 2022.

⁵⁵⁹ Code of Good Practices in the Field of Political Parties, para.16.

⁵⁶⁰ Code of Good Practices in the Field of Political Parties, para.17.

sadece ilgili yasal düzenlemelerin değil parti tüzüklerinin de ırk, renk, dil, cinsiyet, din, ulusal, etnik veya sosyal köken, mülk veya ikamet gibi kısıtlamalar getirmesinin yasaklanması gerektiğini belirtir.⁵⁶¹ Siyasi partilerin, temel inanç ve değerlerini sahiplenmeyen kişileri üye olarak kabul etmeme hakkı olmakla birlikte örgütlenme özgürlüğü belli kısıtlamalara tabi olduğundan üyelikle ilgili olarak kişilere uygulanacak kriterler makul ve objektif bir nedene dayanmalıdır.⁵⁶² Çoğunluk tarafından tarihsel dışlama ve baskıya maruz kalan kesimlerin ayrımcılıkla mücadele etmesin hizmet eden siyasi partiler söz konusu olduğunda ise kısıtlayıcı üyelik kriterlerinin kullanımı haklı gösterilebilir.⁵⁶³ Ayrıca ayrımcılık yasağının bu konudaki bir görünümü de devletin siyasi partilere programları veya üyeleri dolayısıyla ayırım yapmamasıdır. Fakat objektif temeller olduğunda, örneğin partilere mali yaptırımlar konusunda, partilerin büyüklüğünün göz önüne alınması meşru sayılabilir.⁵⁶⁴ Komisyon’a göre şeffaflık ve açıklık ilkesi ile s iyi yönetim ilkeleriyle tutarlı olmak için partiler programatik ve ideolojik belgelerine, tartışmalarına, karar alma prosedürlerine ve parti hesaplarına erişim sağlamalıdır.⁵⁶⁵ AİHM içtihatları ve AGİT taahhütlerinde yer verildiği üzere, siyasi çoğulculuk bireylere siyasi partiler arasında gerçek bir tercih yapma hakkının sağlanması için elzemdir. Dolayısıyla Komisyon’a göre siyasi partileri düzenleyen mevzuat, azınlıklar da dahil olmak üzere tüm grup ve kişilerin kamusal yaşama katılımını sağlamak, muhalif bakış açıların ifadesini mümkün kılmak ve iktidarın demokratik geçişini mümkün kılmak için gerekli olan olan siyasi çoğulculuğu teşvik etmelidir.⁵⁶⁶

2.3.2. Siyasi Partilerin Kuruluşu ve İç İşleyişi

Siyasi partilere ilişkin Avrupa ülkelerinin mevzuatlarının birbirinden farklılık göstermekte, kimi ülkelerde siyasi partilere ilişkin özel bir mevzuat bulunmazken kimilerinde siyasi partiler için özel kanunlar bulunmakta, siyasi partinin kurulabilmesi ve tüzel kişiliğine bağlı haklardan yararlanılabilmesi için tescil gerekliliği

⁵⁶¹ Code of Good Practices in the Field of Political Parties, Explanatory Report, para.107.

⁵⁶² CDL-AD(2020)032,para. 59.

⁵⁶³ CDL-AD(2020)032, para. 59

⁵⁶⁴ CDL-AD(2020)032, para 55.

⁵⁶⁵ Code of Good Practices in the Field of Political Parties, para.19.

⁵⁶⁶ CDL-AD(2020)032, para. 46-47.

bulunmaktadır.⁵⁶⁷ Komisyon, AİHM içtihatlarına referansla partilerin tüzel kişilik kazanabilmesi, seçimlere katılabilmesi ve kamu finansmanından faydalanması için tescil edilmelerinin ve bunun gerekliliklerini doğrudan örgütlenme özgürlüğünün ihlali anlamına gelmediğini vurgular.⁵⁶⁸ Partilerin kaydı için öngörülen maddi ve usuli koşullar demokratik toplumda gereklilik ve ölçülülük prensiplerine uygun olmalıdır.⁵⁶⁹

Komisyon, Moldova'nın siyasi partilerle ilgili düzenlemelerini incelerken, siyasi partilerin tescil kararını bir bakanlığın vermesi yerine ombudsman ya da mahkeme gibi yürütme erkinden bağımsız bir makamın vermesinin daha doğru olabileceğini ileri sürmüştür.⁵⁷⁰ Yine Malta üzerine bir görüşünde seçim komisyonunun amaçlarını saldırgan veya müstehcen bulduğu, amblemini bu kriterlere uygun görmediği partilerin tescil edilmeyeceğine ilişkin düzenlemeyi de AİHM içtihatlarına aykırı olarak değerlendirmiştir.⁵⁷¹ Tescil için aranan asgari üye sayısı gibi gereklilikler de Komisyon tarafından eleştirilmiştir. Örneğin Bulgaristan'ın ilgili mevzuatına dair görüşünde bir siyasi partinin tescili için bir şirket ya da derneğin kurulmasından daha yüksek sayıda asgari üye öngörülmemesi gerektiğini belirtmiştir.⁵⁷² Azerbaycan'daki siyasi partiler düzenlemesini ele alırken ise sekiz milyon nüfusu olan ülkede eski düzenlemeye göre siyasi partiler için aranan asgari bin üye koşulunun makul olabileceğini fakat bunun beş bine yükseltilmesinin orantısız

⁵⁶⁷ CDL-AD(2020)032, , para. 66, 68, 74, 106. (Çevrimiçi), , 22 Mayıs 2022.

⁵⁶⁸ CDL-AD(2020)032, para.85.

⁵⁶⁹ CDL-AD(2004)007rev Guidelines On Legislation On Political Parties: Some Specific Issues, Adopted By The Venice Commission At Its 58th Plenary Meeting (Venice, 12-13 March 2013), s.3., (Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2004\)007rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2004)007rev-e), 22 Mayıs 2022.

⁵⁷⁰ CDL-AD(2002)028 Opinion on the draft law on political parties and Socio-Political organisations of the Republic of Moldova, endorsed by the Venice Commission at its 52nd Plenary Session (Venice, 18-19 October 2002, para.31, (Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD\(2002\)028-e.aspx](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2002)028-e.aspx), 22 Mayıs 2022.

⁵⁷¹ CDL-AD(2014)035 Joint Opinion On The Draft Act To Regulate The Formation, The Inner Structures, Functioning And Financing Of Political Parties And Their Participation In Elections Of Malta, Adopted By The Venice Commission At Its 100th Plenary Session (Rome, 10-11 October 2014), para. 19, (Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD\(2002\)028-e.aspx](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2002)028-e.aspx), 22 Mayıs 2022.

⁵⁷² CDL-AD(2008)034 Opinion on the Draft Amendments to the Law on Political Parties of Bulgaria, adopted by the Venice Commission at its 77th Plenary Session (Venice, 12-13 December 2008), Para 16, (Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2008\)034-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2008)034-e), 23 Mayıs 2022.

olacağını belirtmiştir.⁵⁷³ Partilerin bütün ülke çapında faaliyet göstermesini öngören siyasi parti düzenlemelerini de Komisyon bu konudaki Avrupa standartlarıyla uyumlu olmadığı görüşündedir. Örneğin Ukrayna’da siyasi partilerin tek bir bölgede veya yerel olarak değil bütün ülke çapında faaliyet göstermesini öngören kanuni düzenlemeyi Komisyon eleştirmiş, Avrupa’da belirli bir bölgede ya da yerel topluluğun yaşadığı sınırlarda faaliyet gösteren partiler olduğu ve bunların o ülkedeki demokratik yaşamda önemli rol oynadıklarını belirtmiştir.⁵⁷⁴ Siyasi partilerin tescili için makul bir harç öngörülmesini Komisyon kabul edilebilir bir gereklilik olarak değerlendirmekte fakat siyasi partilerin tescilini engelleyecek ölçüde bir harç öngörülmesinin dolaylı ayrımcılık olabileceğini vurgulamaktadır.⁵⁷⁵ Siyasi partiler tescil edildikten sonra ise hukuki statülerini korumaları için asgari düzeyde gereklilik öngörülmesi, bu gereklilikler seçimlere katılma veya finansal yardım gibi devletten sağlanan faydaların gereklerinden ayrı şekilde ele alınmalıdır.⁵⁷⁶

Siyasi Partilere Dair İyi Uygulama Kodu, partilerin organizasyonuna dair temsil edilebilirlik, sorumluluk ile hesap verebilirlik ve şeffaflık ilkelerin ihlalleri yasal bir yaptırıma tabi tutulmasa da demokratik bir organizasyon için gerekli olduğunu belirtir.⁵⁷⁷ Bir çok Avrupa ülkesinde siyasi partilerin tescili için zorunlu tutulan tüzükleri karar almaya ilişkin hususları açıkça düzenlemelidir.⁵⁷⁸ Parti liderleri ve her seviyedeki seçimlerde gösterilecek olan adayların seçimle belirlenmesini de Komisyon tavsiye etmektedir.⁵⁷⁹ Partilerin cinsiyet bakımından eşit muameleyi sağlaması için kota uygulamaları getirmesi de Komisyon tarafından bir iyi uygulama örneği olarak değerlendirilmiştir.⁵⁸⁰

⁵⁷³ CDL-AD(2011)046 Opinion On The Draft Law On Amendments To The Law On Political Parties Of The Republic Of Azerbaijan, Adopted By The Venice Commission At Its 89th Plenary Session (Venice, 16-17 December 2011), para. 18, (Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2008\)034-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2008)034-e), 23 Mayıs 2022.

⁵⁷⁴ CDL-AD(2002)017 Opinion On The Ukrainian Legislation On Political Parties, Adopted By The Venice Commission At Its 51st Plenary Session (Venice, 5-6 July 2002), para.9-10, (Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2002\)017-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2002)017-e), 23 Mayıs 2022.

⁵⁷⁵ CDL-AD(2020)032, para. 89.

⁵⁷⁶ CDL-AD(2020)032, para. 99.

⁵⁷⁷ Code of Good Practices in the Field of Political Parties, para. 28.

⁵⁷⁸ Code of Good Practices in the Field of Political Parties, para. 34.

⁵⁷⁹ Code of Good Practices in the Field of Political Parties, para. 35-36.

⁵⁸⁰ Code of Good Practices in the Field of Political Parties, para. 38.

2.3.3. Siyasi Partilerin Finansmanı

Komisyon siyasi partilerin finansmanına ilişkin çalışmalarında şeffaflık ve fırsat eşitliği ilkelerine özel bir vurgu yapmaktadır. Siyasi partilerin özel finansmanına yolsuzluk ve siyasi nüfusun satın alınması ihtimalini en aza indirmek için makul sınırlamalar getirilmesini kabul edilebilir bulmaktadır.⁵⁸¹

Kamu finansmanı öngörülmesi durumunda parlamentoda temsil edilen her partiye kamu finansmanı sağlanması Komisyon tarafından bir ilke olarak benimsenmiştir. Objektif bir kriter belirlenmesi durumunda farklı siyasi güçlerin fırsat eşitliğini sağlamak için kamu finansmanının daha geniş kesimlere sağlanması da mümkündür.⁵⁸² Siyasi Partilerin kamu kaynaklarından finanse edilmesi partilerin hesaplarının Sayıştay gibi kamu organları tarafından denetime tabi tutulması şartıyla olmalıdır.⁵⁸³ Komisyon siyasi partilere kamu finansmanı sağlayan yasal düzenleme yapılıp yapılmamasını her ülkenin kendi takdirinde görse de olumlu karşıladığı ve desteklediği söylenebilir.⁵⁸⁴ Her ne kadar kamunun siyasi partilere sağladığı kaynağın anlamlı bir seviyede olması beklense de devlet desteğine aşırı bağımlılık yaratabilecek ölçüde finansman sağlanmasını da Komisyon eleştirmiş, öngörülen yardımın makul bir seviyede olması gerektiğini vurgulamıştır.⁵⁸⁵ Kamu finansmanını sağlamak için evrensel bir ölçüt olmasa da bu konuda yüksek baraj öngören düzenlemelerin siyasi çoğulculuğa ve küçük siyasi partilere zarar vermesi ihtimaline Komisyon dikkat çekmiştir.⁵⁸⁶

⁵⁸¹ CDL-PI(2021)016rev, VII, s.35.

⁵⁸² CDL-INF(2001)008 Guidelines on Financing of Political Parties adopted by the Venice Commission at its 46th Plenary Meeting (Venice, 9-10 March 2001) para. 2,3, (Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-INF\(2001\)008-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-INF(2001)008-e), 23 Mayıs 2022.

⁵⁸³ Guidelines on Financing of Political Parties, Para 5.

⁵⁸⁴ CDL-AD(2014)035, para. 58-59. Ayrıca Ukrayna örneğinde de Komisyon kamu finansmanı öngören düzenlemeyi siyasi partilerin varlıklı kişilere olan bağımlılığını azaltması nedeniyle olumlu karşılamıştır. CDL-AD(2015)025 Joint Opinion On The Draft Amendments To Some Legislative Acts Concerning Prevention And Fight Against Political Corruption Of Ukraine, Adopted By The Venice Commission At Its 104th Plenary Session (Venice, 23-24 October 2015), para. 22, (Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2015\)025-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2015)025-e), 24 Mayıs 2022.

⁵⁸⁵ CDL-AD(2014)034 Joint Opinion On Draft Amendments To The Law On The Financing Of Political Activities Of Serbia, Adopted By The Venice Commission At Its 100th Plenary Session (Rome, 10-11 October 2014), para.29, (Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2014\)034-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2014)034-e), 24 Mayıs 2022.

⁵⁸⁶ CDL-AD(2021)003 Ukraine - Joint Opinion Of The OSCE/ODIHR And The Venice Commission

Siyasi partilerin özel finansmanına ise Komisyon’a göre üç temel sınırlama getirilebilir. Bu sınırlamalar; her bir mali yardım için azami bir miktar, endüstriyel veya ticari nitelikteki işletmeler ile dini kuruluşlardan mali yardıma ilişkin yasak ve seçimlerde aday olmak isteyen parti üyelerinin katkılarının seçim konularında uzmanlaşmış kamu organları tarafından önceden kontrol edilmesi şeklinde olabilir.⁵⁸⁷ Şirketlerin siyasi partilere bağışlarının tümüyle yasaklanması Fransa, Polonya ve Bulgaristan gibi ülkelerde uygulanmakta ve Komisyon bunu meşru bir tercih olarak görmektedir.⁵⁸⁸ Mali destek doğrudan bağışlanan maddi yardımlar olabileceği gibi her türlü kredi ilişkisini de Komisyon mali yardım çerçevesinde değerlendirilmesi gerektiği görüşündedir.⁵⁸⁹ Bu sınırlamalara ek olarak, Komisyon, Moldova ile ilgili görüşünde kamu şirketlerinin ya da kamu kurumlarında ihale alan tüzel kişilerin siyasi partilere ya da adaylara özel bir süre için her türlü mali yardımda bulunmasının yasaklanmasını da tavsiye etmiştir.⁵⁹⁰ Özel finansmana getirilen sınırlamaların çok yüksek seviyede belirlenmesi ise siyasi etkinin satın alınması konusunda işlevsiz görüleceği için Komisyon tarafından eleştirilmiştir. Örneğin Sırbistan’da bireylere 40 ortalama aylık, şirketlere ise 400 ortalama aylık kadar siyasi partilere bağış yapabilme imkanı tanıyan düzenlemenin öngördüğü yüksek sınırların aşağı çekilmesi tavsiye edilmiştir.⁵⁹¹ Ayrıca siyasi partilerin meşru gelir kaynağı olan üyelik aidatları kimi durumlarda bağışa yönelik yasal düzenlemelerin etrafından dolanmak için kullanılabilir. Komisyon üyelik aidatlarının haksız şekilde üyeliği kısıtlayıcı oranda düzenlenmemesi gerektiğini, yasal düzenlemelerde bağışlara yönelik sınırlama

On The Draft Law On Political Parties, Adopted By The Venice Commission At Its 126th Plenary Session (Online, 19 -20 March 2021), para. 105, (Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2021\)003-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2021)003-e), 24 Mayıs 2022.

⁵⁸⁷ Guidelines on Financing of Political Parties, para. 6.

⁵⁸⁸ CDL-AD(2011)044rev Joint Opinion On The Draft Law On Amendments And Additions To The Organic Law Of Georgia On Political Unions Of Citizens, Adopted By The Venice Commission At Its 89th Plenary Session (Venice, 16-17 December 2011), para. 13, (Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD\(2011\)044rev-e.aspx](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2011)044rev-e.aspx), 24 Mayıs 2022. Fakat Komisyon aynı yerde bu yasağın şirket desteğinin bireyler üzerinden partilere aktarılması gibi başka yollarla aşılmasının mümkün olduğunun altını çizmektedir.

⁵⁸⁹ CDL-AD(2015)025, para. 31.

⁵⁹⁰ CDL-AD(2017)027 Republic Of Moldova - Joint Opinion On The Legal Framework Governing The Funding Of Political Parties And Electoral Campaigns, Adopted By The Council For Democratic Elections At Its 60th Meeting (Venice, 7 December 2017) And By The Venice Commission At Its 113th Plenary Session (Venice, 8-9 December 2017), para. 58. (Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2017\)027-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2017)027-e), 24 Mayıs 2022.

⁵⁹¹ CDL-AD(2014)034, para. 28.

öngörüldüğünde aynı şekilde üyelik aidatlarına dair de sınırlama öngörülmesi gerektiği görüşündedir.⁵⁹²

Seçim kampanyalarının giderlerine yönelik olarak, farklı siyasi güçlerin fırsat eşitliğinin sağlanması için Komisyon bir üst limit belirlenmesi gerektiği görüşündedir.⁵⁹³ Adaylar ve siyasi partiler arasında hakkaniyet sağlama amacı olan bu sınırlama, örgütlenme ve ifade özgürlüğü gibi diğer meşru gerekliliklerle dengelenmeli, seçmen sayısı gibi kriterlerle ölçülü bir şekilde belirlenmelidir.⁵⁹⁴ Ayrıca seçim kampanyası hesapları seçimlerin idaresinden sorumlu organa sunulmalı ve seçim harcamalarının şeffaflığı kampanya hesaplarının yayınlanmasıyla sağlanmalıdır.⁵⁹⁵ Bu konuda Komisyon, devletlerin siyasi partilere ve bağımsız adaylara kampanya döneminde her türlü yardımı kayıt altında alma, yetkili mercilere uygun bir zamanda sunma ve bu kayıtları kamuya açmayı sağlayacak düzenlemeler yapması gerektiği görüşündedir.⁵⁹⁶ Seçim kampanyalarında özel bağışların belirli bir miktarla sınırlanması gerekli görülürken, bir adayın veya adayın partisinin kendi kampanyasını finanse etmesine ilişkin herhangi bir sınır getirilmemesi de az sayıda varlıklı kişinin sınırsız harcama yaparak kamu gücüne ulaşmasının yolunu açtığından Komisyon tarafından eleştirilmiştir.⁵⁹⁷

Siyasi Partilerin Finansmanına Dair Kılavuz İlkeler’de Komisyon siyasi partilerin finansmanında bir usulsüzlük olması durumunda kamu finansmanından mahrum bırakma gibi orantılı yaptırımların, seçim kampanyalarında usulsüzlük durumunda da benzer mali yaptırımların ya da seçimlerin iptalinin öngörülmesi gerektiğini ve bu kararların anayasal düzeyde veya başka şekilde kanunla öngörülen seçim hakimi tarafından verilmesi gerektiğini belirtir.⁵⁹⁸ Seçim kampanyalarının ve diğer parti faaliyetlerinin finansmanı dahil olmak üzere parti ve adayların

⁵⁹² Guidelines on Political Party Regulation, para. 207.; CDL-AD(2014)034, para. 25.

⁵⁹³ Guidelines on Financing of Political Parties, Para. 8. Ayrıca Komisyon seçim mevzuatını değerlendirdiği bir çok ülkeye bu düzenlemeyi tavsiye etmiştir. Bkz: CDL-AD(2014)035, para. 23, CDL-AD(2014)034, para. 37.

⁵⁹⁴ CDL-AD(2020)032, para. 248-249.

⁵⁹⁵ Guidelines on Financing of Political Parties, Para. 11,12.

⁵⁹⁶ Guidelines on Political Party Regulation, Para. 258-260. Komisyon ayrıca finansmana ilişkin yetkili mercilere ve kamuya sunulacak olan raporların nasıl düzenlenmesi gerektiğine ilişkin bir dizi kriter belirlemiştir. Bkz: Para. 260-263.

⁵⁹⁷ CDL-AD(2015)025, para. 35.

⁵⁹⁸ Guidelines on Financing of Political Parties, Para. 13-15.

düzenlemelere uyumsuz davranması durumunda, mali yaptırımlar ya da geçici bir süre için seçimlerde aday gösterememe veya aday olamama gibi yaptırımlar Komisyon’a göre meşru kabul edilebilir. Fakat bir siyasi partinin bu nedenle yasaklanması meşru bir yaptırım olarak görülemez.⁵⁹⁹ Bununla birlikte, örneğin mali denetime ilişkin raporların zamanında sunulmaması gibi bir ihlale 10.000 Euro eza öngörülmesi bir caydırıcılık taşımadığı için Komisyon’a göre etkili bir yaptırım değildir.⁶⁰⁰

Komisyon’a göre yabancı devletlerden veya işletmelerden siyasi partilere mali yardım yasaklanmalı fakat bu yasak yurtdışında yaşayan vatandaşları kapsamamalıdır.⁶⁰¹ Bununla birlikte bir ülkedeki siyasi partiye başka bir ülkedeki siyasi parti tarafından mali destek sunulmasının yasaklanmasının demokratik bir toplumun gerekliliği olup olmadığı Parti Nationaliste Basque v. Fransa B. No.71251/01 başvurusunda gündeme gelmiş ve AİHM Komisyon’un **amicus curiae** görüşüne başvurmuştur. Komisyon AK ülkelerinin siyasi partilerin finansmanına ilişkin mevzuatında İsviçre gibi hiçbir düzenleme öngörmeme, Fransa’daki gibi her türlü yabancı desteği yasaklama, İspanya ve Almanya’da olduğu gibi AB ülkelerinden gelen katkıları yabancıların mali destek yasağının dışında tutulması gibi çok farklı düzenlemeler olduğunu belirtmiştir.⁶⁰² Bu konudaki yasakların genelde soğuk savaş döneminden kaldığı ve AB’nin kurulmasıyla durumun farklı değerlendirilebileceği⁶⁰³ fakat bir siyasi partinin yabancı bir siyasi partiye mali desteğinin her olayın somut koşullarına göre AİHS madde 11’in ihlali olup olmayacağının incelenmesi gerektiğini belirtmiştir. Komisyon şu ölçütlere göre dış kaynaklardan finansmanın demokratik bir toplumun gerekliliği olup olmadığının belirlenebileceği fikrindedir: Ülkenin anayasası veya yasalarına uygun olmayan amaçlar için mali desteğin kullanılması, siyasi rekabetin hakkaniyet ve bütünlüğünün zayıflatılması veya seçim süreci ile

⁵⁹⁹ CDL-AD(2020)032, para. 272-275.

⁶⁰⁰ CDL-AD(2018)016 Kosovo Opinion on the “draft law on amending and supplementing the Law no. 03/L-174 on the Financing of Political Entities (Amended And Supplemented By The Law No. 04/L-058 And The Law No. 04/L-122) And The Law No. 003/L-073 On General Elections (Amended And Supplemented By The Law No. 03/L-256)”, Adopted By The Venice Commission At Its 115th Plenary Session (Venice, 22-23 June 2018), para. 34, (Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2018\)016-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2018)016-e), 24 Mayıs 2022.

⁶⁰¹ Guidelines on Financing of Political Parties, para. 6.

⁶⁰² CDL-AD(2006)014 para 7.

⁶⁰³ CDL-AD(2006)014, para. 32.

ulusal toprak bütünlüğüne tehdit oluşturulması, duyarlı demokratik gelişmeyi zayıflatması.⁶⁰⁴

2.3.4. Siyasi Partilerin Kapatılması Ve Yasaklanması

Çoğulcu bir demokrasinin işleyişinde siyasi partilerin temel rolünü göz önüne alarak Komisyon'un çalışmalarında siyasi partilerin kapatılması ve yasaklanmasına dair üç temel ilkenin altını çizdiği söylenebilir: Parti kapatma veya yasaklamanın istisnai olması, bu tedbirin meşru amacın gerçekleşmesi için ölçülülüğü, adil ve açık bir yargılama gibi usuli yükümlülüklerin yerine getirilmesi.⁶⁰⁵

Komisyon'un siyasi partilerin kapatılması ve yasaklanmasına ilişkin olarak öncelikle 1998 tarihinde Avrupa'daki yasal düzenlemeler ile uygulamanın karşılaştırmalı incelemesini içeren bir rapor yayınlamış ve 1999 yılında da bu konudaki kılavuz ilkeleri içeren çalışmasını ortaya koymuştur.⁶⁰⁶ Bununla birlikte AKPM'nin talebi üzerine 2009 yılında Türkiye'deki parti kapatmalara dair hazırladığı görüşünde de konunun üzerinde Türkiye'deki mevzuat ve uygulamayla sınırlı

⁶⁰⁴ CDL-AD(2006)014 ,para. 33.

⁶⁰⁵ CDL-PI(2021)016rev, IX, s.60.

⁶⁰⁶ Komisyon kılavuz ilkelerde siyasi partilerin kapatılması ve yasaklanmasına ilişkin yedi ilke belirlemiştir: "1. Devletler, herkesin siyasi partilerde özgürce örgütlenme hakkına sahip olduğunu tanımalıdır. Bu hak, kamu otoritelerinin hiçbir müdahalesi olmaksızın ve ülke sınırlarından bağımsız olarak siyasi görüşe sahip olma ile bilgi alma ve verme özgürlüğünü içerir. 2. Siyasi Partilerin faaliyetleri dolayısıyla yukarıda belirtilen temel insan haklarının kullanımına yönelik bir sınırlama, olağan hallerde olduğu gibi olağanüstü hallerde de İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi ve uluslararası sözleşmelerde yer alan hükümlere uygun olmalıdır. 3.Siyasi partilerin yasaklanması ve kapatılması, ancak siyasi partilerin şiddet kullanımını savunarak ya da demokratik anayasal düzeni yıkmak için siyasi bir araç olarak şiddet kullanarak anayasa tarafından güvence altına alınan hak ve özgürlükleri zedelediklerinde meşru görülebilir. Bir partinin anayasayı barışçıl yollardan değiştirilmesini savunması olgusu tek başına söz konusu partinin kapatılması veya yasaklanması için yeterli olmamalıdır. 4. Bir siyasi parti, parti içerisinde ya da parti faaliyetlerinde partinin yetkili makamlarınca yetkilendirilmeyen üyelerinin bireysel davranışları sebebiyle bir bütün olarak sorumlu tutulamaz. 5.Siyasi partilerin yasaklanması ve kapatılması bir son çare olarak azami kısıtlama ile kullanılmalıdır. Yetkili yargı organından partinin kapatılması veya yasaklanmasını istemeden önce hükümetler veya diğer devlet organları, ülkenin durumunu göz önünde tutarak partinin özgür demokratik siyasi düzen veya bireylerin haklarına gerçekten bir tehlike oluşturup oluşturmadığını, daha hafif tedbirlerin söz konusu tehlikeyi önleyip önleyemeyeceğini değerlendirmelidir. 6. Siyasi partilerin doğrudan yasaklanması veya kapatılmasıyla ilgili hukuki tedbirler anayasaya aykırılığın yargısal tespiti sonucu olmalı ve ölçülülük ilkesine tabi istisnai bir tedbir olmalıdır. Bu tür bir önlem yalnızca bireysel üyelerinin değil partinin kendisinin de anayasaya aykırı araçları kullanarak ya da kullanmaya hazırlanarak siyasi hedefler peşinde olduğuna dair yeterli kanıtı dayanmalıdır. 7. Bir siyasi partinin yasaklanması veya kapatılması açıklık ve adil yargılanma gibi yargılama sürecine ilişkin tüm güvencelerin sağlanması koşuluyla, anayasa mahkemesi veya uygun bir başka yargı organı tarafından kararlaştırılabilir." Bkz.: CDL-INF(2000)001, II, s.4-5.

olmayacak şekilde durmuş ve karşılaştırmalı verilerini, konuyla ilgili düzenlemeler Avrupa ülkelerinde arada geçen 10 yılda bir değişiklik göstermese de⁶⁰⁷, yeniden gözden geçirerek görüşte kullanmıştır.

Komisyon siyasi partilerin kapatılması konusunda öncelikle asgari standart olarak AİHM'nin içtihatlarında ortaya koyduğu çerçeveye atıf yapmaktadır.⁶⁰⁸ Fakat Komisyon AİHM'nin sunduğu çerçevenin konuyla ilgili olarak ancak asgari standartları yansıttığını, konunun en iyi nasıl düzenlenebileceğinin kapsamadığını ve kendi ortaya koyduğu çerçevenin nispeten en iyi model yaklaşımını yansıttığını belirtir.⁶⁰⁹ Komisyon yaklaşımını ortaya çıkarmak için öncelikle raporunda Avrupa ülkelerinde siyasi partilerin yasaklanması rejiminin nasıl düzenlendiğini ele almıştır. Fakat Komisyon Avrupa genelinde ortak bir modelden bahsedilemeyeceği, ulusal anayasal ve yasal düzenlemeler arasında büyük bir çeşitlilik söz konusu olduğu, bazı ülkelerde ayrıntılı hükümler bulunurken kimi ülkelerde herhangi bir kural olmadığı sonucuna varmıştır.⁶¹⁰ Mevzuattaki bu çeşitliliğe rağmen uygulamayı dikkate alan Komisyon, yine de ortak bir Avrupa yaklaşımı olduğunu ve parti kapatılmasına ilişkin ayrıntılı düzenlemeler olan ülkelerde dahi pratikte bu kuralların uygulanmadığını belirtir.⁶¹¹ Dolayısıyla Komisyon kendi yaklaşımının AİHM'nin asgari standartlarından daha ileride olduğu görüşündedir. Özellikle yukarıda değinilen parti kapatma ve yasaklamaya ilişkin kılavuz ilkelerinin 3. Maddesinin Komisyon için esas kriter olduğu söylenebilir. Bu maddenin özünün de şiddet tehditi veya şiddet kullanımının siyasi partilerin kapatılmasının yegane meşru kriteri olmasıdır.⁶¹² Dolayısıyla kriter, bir partinin demokrasiye uygun olmayan görüşlere sahip olması

⁶⁰⁷ CDL-AD(2009)006-e Opinion On The Constitutional And Legal Provisions Relevant To The Prohibition Of Political Parties In Turkey Adopted By The Venice Commission At Its 78th Plenary Session (Venice, 13-14 March 2009), para. 15, (Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2009\)006-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2009)006-e), 25 Mayıs 2022. Komisyon'un Türkiye üzerine olan bu hukuki görüşünde önceki verilerini tekrar gözden geçirmesi ve konuyla ilgili AİHM standartlarını ve uygulamaları yeniden ele alıp kapsamlı bir değerlendirme yapması nedeniyle bu çalışmada söz konusu hukuki görüşten özellikle faydalanılmıştır.

⁶⁰⁸ Komisyon Türkiye'deki duruma ilişkin raporunda AİHM içtihatlarından çıkan ilkeleri özetlemiştir, bkz.: CDL-AD(2009)006-e, para. 45. AİHM'in içtihadının bir diğer değerlendirmesi için ayrıca bkz: Eren, **Anayasa Hukuku Dersleri: Genel Esaslar – Türk Anayasa Hukuku**, s.1147-1149.

⁶⁰⁹ CDL-AD(2009)006-e, para. 40-41.

⁶¹⁰ CDL-AD(2009)006-e, para. 62.

⁶¹¹ CDL-AD(2009)006-e, para. 62.

⁶¹² CDL-AD(2009)006-e, para. 58.

değil kullandığı araçların demokrasiye aykırı olması, şiddet içermesi veya şiddet tehdidinde bulunmasıdır. Bu nedenle Komisyon kendi standardını AİHM'nin içtihatlarında formüle ettiğinden daha katı olduğunu, aynı zamanda kimi Avrupa ülkelerindeki parti kapatma hükümlerinin lafzından da katı olduğunu fakat on yıllardır Avrupa'daki uygulamayı yansıttığını ileri sürmektedir.⁶¹³

Komisyon konuyla ilgili ulus ötesi çalışmalarında yer vermese de Türkiye üzerinde olan hukuki görüşünde parti kapatılmasının usuli boyutunda dava açma yetkisinin kime verildiğinin önemine değinmiştir. Bir siyasi partiye karşı açılacak kapatma davasının ülkedeki siyasi hayat üzerine ciddi bir tesiri olacağından Komisyon'a göre "kapatılma sürecinin başlatılması belli yasal kriterlerin oluşmasının otomatik bir hukuki sonucu olmamalıdır."⁶¹⁴ Nitekim bir çok ülkede kapatma davası açılması tümüyle siyasi bir karar olup parlamentolar bu yetkiye sahiptir ya da saf bir hukuki yaklaşımı engellemek için başka siyasi filtreler öngörülmüştür.⁶¹⁵ Dolayısıyla Komisyon Türkiye'de siyasi partilere karşı kapatma davası açılmasının hiçbir demokratik kontrol ve denge olmadan cumhuriyet başsavcısına verilmesini eleştirmiş ve demokratik bir şekilde seçilmiş bir çoğunluk partisi hakkında kapatma davası açmanın usul açısından mümkün olabileceği hiçbir Avrupa devleti olmadığını vurgulamıştır.⁶¹⁶

3. VENEDİK KOMİSYONU'NUN KUVVETLER AYRILIĞI VE YARGI BAĞIMSIZLIĞI ÜZERİNE STANDARTLARI

3.1. Kuvvetler Ayrılığı Üzerine

Yukarıda liberal anayasacılığın tarihsel ve teorik gelişiminde temel ilkelerinden biri olarak ele aldığımız kuvvetler ayrılığı doktrini faaliyetinin başlangıcından beri özellikle Doğu Avrupa'da kuvvetler ayrılığı ilkesine yer vermeyen anayasal sistemlerin reform sürecine katkı sunmuş olan Komisyon'un temel

⁶¹³ CDL-AD(2009)006-e, para. 59-60.

⁶¹⁴ CDL-AD(2009)006-e ,para. 33.

⁶¹⁵ CDL-AD(2009)006, para.34.

⁶¹⁶ CDL-AD(2009)006, para. 35.

ölçütlerinden biri olmuştur.⁶¹⁷ Bununla birlikte Komisyon, bu ilkeyi doğrudan ele alan ve tanımlamaya girişen bir ulus ötesi çalışma yayınlamamış ve bu konudaki yaklaşımı ülkeler üzerine yazdığı hukuki görüşler çerçevesinde belirginleşmiştir. Bir yandan da Komisyon'un kuvvetler ayrılığını hukuk devleti ilkesiyle içsel olarak bağlantılı şekilde ele aldığı söylenebilir.⁶¹⁸ Komisyon bu bölümde ele alınacağı üzere yargı erkinin diğer erklerden bağımsızlığının nasıl sağlanacağı üzerinde ayrıntılı çalışmalar yapmışsa da yasama ve yürütme ilişkilerine dair ayrıntılı bir ulus ötesi çalışma yapmamış, bu konuyu daha çok ülkeler üzerine hukuki görüşlerinde her ülkenin kendi bağlamı çerçevesinde değerlendirmiştir.

Bir ülkenin yasama ve yürütme ilişkilerinin farklı şekillerde düzenlendiği başkanlık, yarı başkanlık ve parlamenter hükümet sistemlerinden birini seçmesine dair Komisyon kategorik bir değerlendirme yapmamakta, her üç sistemin de demokratik standartlarla uyumlu halde olabileceğinin altını çizmektedir.⁶¹⁹ Fakat hangi sistem tercih edilirse edilsin, yetkilerin gereksiz bir karmaşaya ve siyasi çekişmeye yol açmayacak şekilde düzenlenmesinin ve özellikle başkanlık sistemi söz konusu olduğunda parlamentonun asgari etkisi ve denetiminin sağlanması gerekliliği vurgulanmaktadır.⁶²⁰

Komisyon'un kuvvetler ayrılığına dair farklı ülkelerdeki değerlendirmelerinde özellikle sorunlu bulunduğu konulardan biri yürütmeye tanınan olağanüstü hal yetkilerinin kullanımınıdır. Örneğin Romanya'da her yıl yüzden fazla olağanüstü hal kararnamesi kullanılması Komisyon tarafından demokrasiyi ve hukuk devletini tehlikeye atan bir pratik olarak ele alınmış, Romanya hukukundaki olağanüstülük

⁶¹⁷ Bartole, *Internationalisation of Constitutional Law: A View From The Venice Commission*, s. 13.

⁶¹⁸ Rule of Law Checklist, Para. 39,49.

⁶¹⁹ CDL-AD(2017)026 - Ukraine - Opinion On The Amendments To The Rules Of Procedure Of The Verkhovna Rada Of Ukraine Adopted By The Venice Commission At Its 112th Plenary Session (Venice, 6-7 October 2017), para.18, (Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2017\)026-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2017)026-e), 26 Mayıs 2022. Bu vurguyla birlikte Komisyon, başkanın güçlerini azaltan ve parlamentonun yetkilerini arttıran anayasal reformları sıklıkla olumlu karşıladığını, derin siyasi çekişmelerin olduğu, ikiden fazla partinin iktidar için rekabet ettiği ve köklü bir siyasi ödün verme geleneğinin olmadığı ülkelerde başkanlık sisteminin hukuk literatürü tarafından demokrasiye daha az hizmet ettiğinin ortaya konduğunu belirtir. Bkz: CDL-AD(2017)005, para. 60.

⁶²⁰ CDL-AD(2010)001, para.143. Bu çalışmasında da Komisyon, Doğu Avrupa'da yasama organlarını yürütmeye karşı güçlendiren anayasa değişiklikleri trendini olumlu karşıladığını belirtir. Bkz: para:71.

kavramının çok geniş yorumlandığı ve hükümetin yasama fonksiyonunu rutin bir şekilde üstlenmesi eleştirilmiştir.⁶²¹ Romanya Anayasası'nın yorumlanma şekliyle, bir olağanüstü hal ilanı gerekmemesi, parlamentonun sonradan denetiminin zorunlu tutulmaması ve kararnameye acil durumla sınırlı olmayan bir geçerlilik süresi tanınması gibi uygulamaları Komisyon kuvvetler ayrılığı ilkesine tümüyle aykırı bulmuştur.⁶²² Benzer bir şekilde Komisyon, Türkiye'de 15 Temmuz 2016 darbe girişimi sonrası çıkarılan kararnameleri incelediği görüşünde; olağanüstü hal ilanına müteakip hükümetin 2 ay boyunca TBMM ve AYM'nin denetimi olmadan yasama yetkisini kullanmasını, geçici bir olağanüstü halin dışına çıkan ve normalde yasama sürecinden geçmesi gereken yapısal değişiklikler yapılmasını eleştirmiştir.⁶²³ Söz konusu rapor yayınlandığı tarihte AYM'nin olağanüstü hal kanun hükmünde kararnamelerini inceleyip incelemeyeceği henüz belirsiz olduğunun altı çizilmiş, Komisyon'un görüşünün. AYM'nin bu yetkiye sahip olması gerektiği yönünde olduğu belirtilmiştir.⁶²⁴ Komisyon'un bu tespitlerinin genel olarak kuvvetler ayrılığı prensibinin korunmasına yönelik bir vurgu olduğu söylenebilir. Yine benzer şekilde Türkiye'de 674 Sayılı Olağanüstü Hal Kanun Hükmünde kararnamesiyle belediye başkanlıklarına İçişleri Bakanlığı tarafından kayyım atanmasının yolunu açan ve yerel demokrasiyi etkileyen düzenlemelerin olağanüstü hal ile sınırlı olmayan kalıcı değişiklikler yaratmasını sorunlu bulmuş ve düzenlemelerin gözden geçirilmesini tavsiye etmiştir.⁶²⁵

⁶²¹ CDL-AD(2019)014 - Romania – Opinion on Emergency Ordinances GEO No. 7 and GEO No. 12 amending the Laws of Justice adopted by the Venice Commission at its 119th Plenary Session (Venice, 21-22 June 2019), para. 18, (Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2019\)014-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2019)014-e), 27 Mayıs 2022.

⁶²² CDL-AD(2019)014, para. 20-21.

⁶²³ CDL-AD(2016)037-e Opinion On Emergency Decree Laws N°S667-676 Adopted Following The Failed Coup Of 15 July 2016, Adopted By The Venice Commission At Its 109th Plenary Session, 9-10 December 2016, para. 227, (Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2016\)037-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2016)037-e), 28 Mayıs 2022.

⁶²⁴ CDL-AD(2016)037, para. 228.

⁶²⁵ CDL-AD(2017)021 Turkey - Opinion On The Provisions Of The Emergency Decree-Law N° 674 Of 1 September 2016 Which Concern The Exercise Of Local Democracy, Adopted By The Venice Commission At Its 112th Plenary Session (Venice, 6-7 October 2017), para.29,100, (Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2017\)021-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2017)021-e), 28 Mayıs 2022.

3.2. Yargı Bağımsızlığına İlişkin Standartlar

Yargı bağımsızlığının kuvvetler ayrılığı ve hukuk devleti gibi liberal anayasacılığın temel ilkeleriyle ayrılmaz bir ilişkisi olduğu göz önüne alındığında Komisyon'un hem ulus ötesi standartları ortaya koyan hem de ülkelerin yargı reformlarını değerlendiren çalışmalarının kayda değer bir kısmının bu konuya dair olması şaşırtıcı değildir. Komisyon'un yargı sisteminin bağımsızlığı üzerine 2010 yılında yayınladığı başlıca referans kabul edilen çalışmasının ilk bölümü hakimleri ikincisi savcılık kurumunu ele alır. Komisyon bu raporlarda AK'nin bir danışma organı olan Avrupa Hakimleri Danışma Konseyi'nin görüşlerinden faydalanmıştır.⁶²⁶

Yargı bağımsızlığı konusundaki düzenlemelere ilişkin detaylı tavsiyelerden önce genel olarak Komisyon yargı bağımsızlığını sağlayan temel ilkelerin Anayasa veya ona denk bir düzeyde düzenlenmesi gerektiğini savunmaktadır.⁶²⁷

3.2.1. Hakim ve Mahkemelerin Bağımsızlığı

Yargı bağımsızlığının sağlanmasında hakimlerin mesleki kariyerlerine ilişkin kararların, özellikle atanma ve terfi işlemlerinin Komisyon'un öncelikle dikkat çektiği konu olduğu söylenebilir. Komisyon'a göre; "hâkimlerin atanmalarına ve mesleki kariyerlerine ilişkin tüm kararların hukuk çerçevesinde objektif kriterler uygulanarak liyakat esasına göre verilmesi ilkesi tartışılmazdır."⁶²⁸ Komisyon'un tespit ettiği üzere, kimi ülkelerde bu objektif kriter bir sınav yoluyla yerine getirilirken kimi ülkelerde belirli bir deneyime sahip hukukçular arasından atama yapılması usulü izlenmektedir.⁶²⁹ Komisyon her iki yöntemin de sorunlar yaratabileceğini belirtmiş fakat objektif kriter konusunda özel bir tavsiyede bulunmamıştır. Bu bağlamda

⁶²⁶ CDL-AD(2010)004 Report on the Independence of The Judicial System Part I: The Independence Of Judges Adopted By The Venice Commission At Its 82nd Plenary Session (Venice, 12-13 March 2010), para.15, (Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2010\)004-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2010)004-e), 1 Haziran 2022.

⁶²⁷ CDL-AD(2010)004, para.22

⁶²⁸ CDL-AD(2010)004 para.27.

⁶²⁹ CDL-AD(2007)028- Judicial Appointments - Report adopted by the Venice Commission at its 70th Plenary Session (Venice, 16-17 March 2007), para. 36, (Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD\(2007\)028.aspx](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2007)028.aspx), 02 Haziran 2022.

Komisyon incelediği ülke mevzuatlarında; iyi bir sağlık kaydı, baro sınavı, cezai işlem kaydı bulunmaması⁶³⁰, asgari 30 yaş sınırı⁶³¹ gibi kriterleri makul bulmuştur.

Komisyon, yargı bağımsızlığını garanti altına almanın en uygun yolunun hakimlerin atanma ve kariyerlerine ilişkin karar alacak bağımsız bir yargı konseyi kurulması olduğu görüşünde olup ülkelere böyle bir konsey kurmalarını tavsiye etmektedir.⁶³² Hakimlerin sembolik olarak başkanlar tarafından atandığı durumlara Komisyon prensip olarak karşı çıkmamakta, fakat bu durumlarda başkanın yetkisinin sembolik olmasını ve yargı konseyinden gelen kararı resmileştirmesiyle yetkisinin sınırlandırılmasını makul bulmaktadır.⁶³³ Özellikle birinci dereceden hakimlerin atanmasına ilişkin olarak Komisyon, parlamento ve devlet başkanı gibi siyasi kurumların dahlini problemli görmekte, devlet başkanının yetkisinin ancak belirtildiği gibi sembolik sınırlarda kaldığı ölçüde kabul edilebilir bulmaktadır.⁶³⁴ Komisyon'un bu konudaki vurgusu, Hukuk Devleti Kontrol Listesi'nde belirtildiği gibi "hakimlerin terfi ve atamalarının kişisel veya siyasi değerlendirmelere dayanmaması ve sistemin bunun böyle olmasının sağlanması için sürekli olarak izlenmesi"⁶³⁵ gerekliliği tespitinden kaynaklanmaktadır. Komisyon, yargı konseyinin üyelerinin çoğunluğu olmasa bile önemli bir bölümünün yargıç olduğu çoğulcu bir yapıda olması gerektiğini ve bu yargıçların meslektaşları tarafından atanması ya da seçilmesi gerektiği fikrindedir.⁶³⁶

Komisyon görev süresiyle ilgili olarak birinci derece hakimlerin emekli olana kadar kalıcı olarak atanmasını tavsiye etmekte ve göreve atanmış hakimler için

⁶³⁰ CDL-AD(2014)008, Opinion on the draft Law on the High Judicial and Prosecutorial Council of Bosnia and Herzegovina, para. 73, (Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2014\)008-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2014)008-e), 02 Haziran 2022.

⁶³¹ CDL-AD(2013)014, Opinion On The Draft Law On The Amendments To The Constitution, Strengthening The Independence Of Judges And On The Changes To The Constitution Proposed By The Constitutional Assembly Of Ukraine Adopted By The Venice Commission At Its 95th Plenary Session (Venice, 14-15 June 2013), para.26, (Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2013\)014-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2013)014-e), 02 Haziran 2022.

⁶³² CDL-AD(2010)004, para.32.

⁶³³ CDL-AD(2013)034,para.16.; CDL-AD(2015)045, Interim Opinion On The Draft Constitutional Amendments On The Judiciary Of Albania Adopted By The Venice Commission At Its 105th Plenary Session (Venice, 18-19 December 2015), para. 45, (Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2015\)045-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2015)045-e), 03 Haziran 2022.

⁶³⁴ CDL-AD(2007)028, para 13-17.

⁶³⁵ Rule of Law Checklist, Para 79.

⁶³⁶ CDL-AD(2010)004, para.32.

deneme süresi öngörülmesini yargı bağımsızlığı açısından sorunlu bulmaktadır.⁶³⁷ Komisyon hakimlerin terfileri için temel alınacak değerlendirme kriterleri için ortak bir Avrupa standardı ortaya koymamış olsa da ülkeler için görüşlerinde bu konuda çeşitli tespitler yapmıştır.⁶³⁸ Hakimler için bireysel değerlendirme sistemi Avrupa’da genel bir standart olmayıp Danimarka, İngiltere, Finlandiya, Hollanda ve bir çok ülke genel performans değerlendirmesi kullandığı söylenebilir.⁶³⁹ Komisyon’un bu konuda değerlendirme ne şekilde yapılırsa yapılsın yürütme değil yargı tarafından yapılmasını⁶⁴⁰ ve performans değerlendirmesiyle disiplin süreçlerinin ayrı tutulması gereken farklı ilkelere dayalı süreçler olduğunu vurgulamakta⁶⁴¹, bu bağlamda düşük performans değerlendirmelerinin disiplin soruşturması sürecini başlatması gibi düzenlemelere karşı çıkmaktadır.⁶⁴² Komisyon kriterler konusunda ise öncelikli olarak niteliksel kriterlerin dikkate alınmasının gerektiği, niceliksel kriterlere ağırlık verilmemesi gerektiği, kimi niceliksel kriterlerin ise sorun yaratabileceğini vurgular. Üst mahkemelerin kararları bozması veya beraat sayılarının kıstas alınması⁶⁴³ veya doğrudan hakim in baktığı dava sayısının değerlendirmeye esas alınması⁶⁴⁴ gibi düzenlemeleri Komisyon eleştirmiştir.

⁶³⁷ CDL-AD(2010)004, para.38. Aynı yönde bir tespit için bkz.: Rule of Law Checklist, Para 76.

⁶³⁸ CDL-PI(2019)008 Compliance Of Venice Commission Opinions And Reports Concerning Courts And Judges, s.27-31, (Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2019\)008-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2019)008-e), 04 Haziran 2022.

⁶³⁹ CDL-AD(2009)023 Opinion On The Draft Criteria And Standards For The Election Of Judges And Court Presidents Of Serbia Adopted By The Venice Commission At Its 79th Plenary Session (Venice, 12-13 June 2009), para. 10-11, (Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2009\)023-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2009)023-e), 04 Haziran 2022.

⁶⁴⁰ CDL(2005)066 Opinion On Draft Constitutional Amendments Concerning The Reform Of The Judicial System In “The Former Yugoslav Republic Of Macedonia”, para. 30, (Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL\(2005\)066-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL(2005)066-e), 04 Haziran 2022.

⁶⁴¹ CDL-AD(2018)032, Opinion on the Concept Paper on the reform of the High Judicial Council of Kazakhstan adopted by the Venice Commission at its 117th Plenary Session (Venice, 14-15 December 2018), para. 77, (Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2018\)032-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2018)032-e), 04 Haziran 2022.

⁶⁴² CDL-AD(2014)007, Joint Opinion On The Draft Law Amending And Supplementing The Judicial Code (Evaluation System For Judges) Of Armenia, para. 28, (Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2014\)007-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2014)007-e), 04 Haziran 2022.

⁶⁴³ CDL-AD(2011)012, Joint Opinion On The Constitutional Law On The Judicial System And Status Of Judges Of Kazakhstan By The Venice Commission And OSCE/ODIHR Adopted By The Venice Commission At Its 87th Plenary Session (Venice, 17-18 June 2011), para. 55, (Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2011\)012-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2011)012-e), 05 Haziran 2022.

⁶⁴⁴ CDL-AD(2014)007, para. 37.

Hakimlerin bağımsızlığıyla ilgili olarak Komisyon, ülke anayasalarında yer alan hakimlerin azledilemezliği kuralını desteklemekte ve hakimlerin istekleri dışında bir yere atanmalarının ancak istisnai durumlarda söz konusu olabileceğini belirtmektedir.⁶⁴⁵ İstek dışı atamalara yol açan disiplin süreçleri yargı konseyleri ya da disiplin mahkemeleri tarafından yürütülmeli ve disiplin makamlarının kararlarına karşı mahkemeye başvuru hakkı sağlanmalıdır.⁶⁴⁶ Hakimlerin bağımsızlığına etki etmemesi açısından, yasada emeklilik yaşı açıkça belirtilmeli ve bu konuda bir organa takdir hakkı tanınmamalıdır.⁶⁴⁷ Komisyon özellikle görevdeki hakimleri etkileyecek şekilde emeklilik yaşının değiştirilmesini hem hakimlerin kişisel hakları hem de yargı bağımsızlığını etkilemesi açısından şiddetle eleştirmektedir.⁶⁴⁸

Komisyon, bir çok ülkenin hakimlere dair disiplin kurallarını içeren mevzuatına dair görüş hazırlamış ve genel olarak disiplin hükümlerinin geniş tanımlardan kaçınmasına, hukuki belirliliği tartışmaya konu olabilecek hükümleri içermemesine vurgu yapmıştır.⁶⁴⁹ Dolayısıyla hakimlerin disiplin sorumluluğunu doğuran davranışlar belirlilik içermeli, örneğin etik olmayan davranış gibi bir tabir kullanıldığında kanun etiğe aykırı davranışların en yaygın olanlarının bir listesini içermelidir.⁶⁵⁰ Etik kodu gibi araçların hakimlerin disiplin sorumluluğunun belirlenmesinde hukukun anlaşılması için yardımcı bir kaynak olarak kullanılması mümkün olsa da disiplin sorumluluğunun belirlenmesinde biricik kaynak olarak ele

⁶⁴⁵ CDL-AD(2010)004, para.43. Ayrıca Hukuk Devleti Kontrol Listesi'nde de hakimlerin istekleri dışında bir yere atanmasına sadece bir disiplin yaptırımının sonucu olması ya da kurumsal yeniden organizasyon hali olarak iki istisna öngörülmüştür. Bkz.: Rule of Law Checklist, Para. 80.

⁶⁴⁶ CDL-AD(2010)004, para. 43.

⁶⁴⁷ CDL-AD(2013)034, para. 52.

⁶⁴⁸ CDL-AD(2018)028, Opinion On Constitutional Arrangements And Separation Of Powers And The Independence Of The Judiciary And Law Enforcement Of Malta Adopted By The Venice Commission At Its 117th Plenary Session (Venice, 14-15 December 2018), para. 42, (Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2018\)028-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2018)028-e), 05 Haziran 2022. Polonya'daki yasal değişikliklerle yüksek mahkeme hakimlerine ilişkin emeklilik yaşının değiştirilmesi ve yüksek mahkeme başkanının bu şekilde görevine son verilecek olması Komisyon tarafından özellikle eleştirilmiştir. Bkz: CDL-AD(2017)031, Opinion On The Draft Act Amending The Act On The National Council Of The Judiciary; On The Draft Act Amending The Act On The Supreme Court, Proposed By The President Of Poland, And On The Act On The Organisation Of Ordinary Courts Adopted By The Commission At Its 113th Plenary Session (Venice, 8-9 December 2017), para. 130, (Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2017\)031-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2017)031-e), 05 Haziran 2022.

⁶⁴⁹ CDL-PI(2019)008, s.35-38.

⁶⁵⁰ CDL-AD(2017)018, Opinion On The Judicial System Act Of Bulgaria Adopted By The Venice Commission At Its 112th Plenary Session (Venice, 6-7 October 2017), para. 108, (Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2017\)018-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2017)018-e), 05 Haziran 2022.

alınmaları Komisyon'a göre hatalıdır.⁶⁵¹ Disiplin işlemleri ancak ağır ve mazur görülemez mesleki ihlaller olduğunda söz konusu olmalı fakat asla hukukun yorumundaki farklılıkları veya yargısal hataları kapsamamalıdır.⁶⁵² Bu bağlamda Komisyon özellikle yargıçların yerleşik içtihatlarla aykırı olarak yaptığı hukuki yorumların disiplin işlemi konusu olmalarına karşı çıkmaktadır. Alt mahkeme hakimlerinin genel olarak yerleşik içtihadı takip etmeleri gerekse de ağır ihmal, yargılama sırasında bir tarafa zarar vermek gibi kötü niyetli durumlar haricinde alt mahkemelerin farklı hukuki yorum yapması disiplin yaptırımlarıyla engellenmemelidir.⁶⁵³ Komisyon disiplin yaptırımlarının içeriğiyle ilgili olarak sıklıkla yaptırımların orantılı olmasına dikkat çekmiş⁶⁵⁴, bunun sağlanması için ülke mevzuatlarında farklı türde yaptırımlar öngörülmesini tavsiye etmiş, örneğin maaş kesintisiyle görevden uzaklaştırma arasında geçici olarak görevden uzaklaştırma, hakimin başkaca yargısal görevlere kaydırılması gibi yaptırımlar öngörülebileceğini tavsiye etmiştir.⁶⁵⁵ Disiplin soruşturmalarını başlatmaya yetkili makam da Komisyon'a göre bir yargı konseyi olmalıdır. Hakimin davranışından zarar görenlerin şikayet hakkı öngörülse de disiplin işlemlerini başlatma yetkisi yargı konseyinde olmalıdır. Adalet bakanına bu süreci başlatma yetkisinin tanınmasını Komisyon kuvvetler ayrılığı ilkesi açısından sorunlu bulmaktadır.⁶⁵⁶ Bakana böyle bir yetki

⁶⁵¹ CDL-AD(2016)013, Opinion on the Draft Code of Judicial Ethic of the Republic of Kazakhstan adopted by the Venice Commission at its 107th Plenary Session (Venice, 10-11 June 2016), para. 24 – 27, (Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2016\)013-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2016)013-e), 05 Haziran 2022.

⁶⁵² CDL-AD(2011)012, para. 60.

⁶⁵³ CDL-AD(2014)006, Joint Opinion Of The Venice Commission On The Draft Law On Disciplinary Liability Of Judges Of The Republic Of Moldova, para. 22, (Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2014\)006-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2014)006-e), 06 Haziran 2022. Benzer bir değerlendirme için bkz: CDL-AD(2015)042, Opinion on the Laws on the Disciplinary Liability and Evaluation of Judges of "The Former Yugoslav Republic of Macedonia", Para. 46-48, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2015\)042-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2015)042-e), 06 Haziran 2022.

⁶⁵⁴ CDL-AD(2011)004, Opinion On The Draft Law On Judges And Prosecutors Of Turkey Adopted By The Venice Commission At Its 86th Plenary Session (Venice, 25-26 March 2011), para. 63, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2011\)004-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2011)004-e), 06 Haziran 2022.

⁶⁵⁵ CDL-AD(2014)006, para. 37-38. Komisyon aynı görüşte hakimlerin maaşlarında kesintiye gidilmesinin performansla ilgili değil kasıtlı suistimallerle ilgili öngörülmesi gerektiğini ve görevden alma yaptırımının ancak da en ciddi durumlarda ya da tekrar eden hallerde öngörülmesi gerektiğini belirtmiştir. Bkz.: CDL-AD(2014)006, para 41-42.

⁶⁵⁶ CDL-AD(2014)038, Opinion on the draft laws on courts and on rights and duties of judges and on the Judicial Council of Montenegro adopted by the Venice Commission at its 101st Plenary Session (Venice, 12-13 December 2014), para.68, (Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2014\)038-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2014)038-e), 06 Haziran 2022.

tanındığı durumda da bakanın gözlemci olarak dahi disiplin sürecinde yer almaması gerekir.⁶⁵⁷ Komisyon ayrıca hakimler hakkında disiplin süreci yürütüldüğünde usuli güvenceler sağlanması yönünde çeşitli ülkelere tavsiyelerde bulunmuştur.⁶⁵⁸

Komisyon, hakimlere disiplin kurullarının kararlarına karşı bir mahkemeye itiraz hakkı tanınması gerektiği üzerinde ısrarla durmaktadır.⁶⁵⁹ Sadece disiplin yaptırımlarıyla ilgili olarak değil, hakimlerin statüsü veya faaliyetleri üzerinde olumsuz etkisi olan terfi reddi, yer değiştirme, sınıf tahsisi gibi işlemlere karşı da hukuk devleti ilkesi gereğince hakimlerin bir mahkemeye itiraz hakkı olması gerekir.⁶⁶⁰

Hakimlerin özlük haklarıyla ilgili olarak Komisyon, görevlerinin saygınlığına ve kapsamına uygun olarak kanunla belirli bir ücret düzeyinin garanti altına alınması gerektiği, takdiri nitelikteki ikramiye ve mali yardım gibi uygulamaların kaldırılması gerektiği görüşündedir.⁶⁶¹

Yargı bağımsızlığının sağlanmasında Komisyon'a göre yargıçların da kendilerini bağımsız ve tarafsızlıklarının sorgulanabileceği bir konuma sokmama sorumluluğu bulunmakta olup bu durum yargı görevinin diğer işlerle ve özellikle siyasi faaliyetle bağdaşmazlığına ilişkin ulusal mevzuatları meşru kılar.⁶⁶² Ayrıca hakimlerin dış etkilerden korunabilmesi için Komisyon'a göre hakimlere işlevsel bağışıklık tanınmalıdır.⁶⁶³ Hakimlere tanınan bu muafiyetin kaldırılmasında ise siyasi organlara takdir hakkı verilmemeli ve ancak bağımsız bir yargısal otorite tarafından bu karar alınabilmelidir.⁶⁶⁴

⁶⁵⁷ CDL-AD(2015)045, para. 62.

⁶⁵⁸ CDL-PI(2019)008, s.48-52.

⁶⁵⁹ CDL-AD(2007)028, para 25.; CDL-AD(2010)004, para.43.

⁶⁶⁰ CDL-AD(2011)004, para. 76. Benzer yönde bkz: CDL-AD(2014)008, para. 92

⁶⁶¹ CDL-AD(2011)004, para.51.

⁶⁶² CDL-AD(2011)004, para. 62.

⁶⁶³ Komisyon, işlevsel bağışıklıktan rüşvet almak gibi kasıtlı suçlar hariç olmak üzere hakimlerin görevlerini yerine getirirken gerçekleştirdikleri fiilleri için soruşturmalardan muafiyeti kastetmektedir. Bkz: CDL-AD(2011)004, Para. 61.

⁶⁶⁴ CDL-AD(2015)037, First Opinion on the Draft Amendments to the Constitution (Chapters 1 to 7 and 10) of the Republic of Armenia endorsed by the Venice Commission at its 104th Plenary Session (Venice, 23-24 October 2015), para. 154, (Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2015\)037-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2015)037-e), 6 Haziran 2022. Benzer yönde bir değerlendirme için Bkz: CDL-AD(2015)007, Joint opinion by the Venice Commission on the Law on the Judiciary and the Status of Judges and amendments to the Law on the High Council of

Yargı bağımsızlığına ilişkin Komisyon'un ele aldığı bir diğer mesele de yargının kendi içinde bağımsızlığıdır. Bu bakımdan yargının kendi içindeki hiyerarşik örgütlenmesi, “hakimlerin karar verirken mahkeme başkanlarına ya da üst yargı mercilerine bağımlı olmaları”⁶⁶⁵ yargının kendi içinde bağımsızlığı ilkesinin bir ihlalini teşkil eder. Dolayısıyla Komisyon, hakimlerin yargısal karar verme faaliyetlerinde tabiiyet ilişkisinde olmamaları gerektiğinin altını çizer.⁶⁶⁶ Komisyon, bir çok hukuki görüşünde bu meseleyi ele almış ve hukuki belirlilik ilkesinin bir gereği olarak hukukun yeknesak uygulanması ile hakimlerin bağımsızlığı arasında bir denge kurmaya çalışmıştır. Komisyon'un bu dengeyi kurmaya çalışırken özellikle vurguladığı husus yüksek mahkemeler ya da başkaca üst organlar tarafından hakimlerin denetlenmemesi, bunu sağlayacak ve içtihat birliğini kuracak özel mekanizmaların kurulmaması gerektiğidir.⁶⁶⁷ Komisyon, elbette hakimlerin üst mahkeme içtihatlarını görmezden gelmemeleri gerektiğini fakat bunun temyiz usulüyle çözülmesi gereken bir mesele olduğunu vurgulamaktadır. Bu bakımdan Komisyon yüksek mahkemelerin alt mahkemelere bağlayıcı nitelikte açıklama ve direktif göndermesi gibi yöntemleri eleştirmekte ve hukukun uygulanmasında tutarlılığın yüksek mahkemelerin istikrarlı içtihatlarıyla sağlanması gerektiğini bir Avrupa standardı⁶⁶⁸ olarak görmektedir.⁶⁶⁹

Justice of Ukraine adopted by the Venice Commission at its 102nd Plenary Session (Venice, 20-21 March 2015), para. 58-59, (Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2015\)007-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2015)007-e), 06 Haziran 2022.

⁶⁶⁵ CDL-AD(2011)004, para.68.

⁶⁶⁶ CDL-AD(2011)004, para.72.

⁶⁶⁷ CDL-AD(2014)030- Joint Opinion Of The Venice Commission, On The Draft Laws Amending The Administrative, Civil And Criminal Codes Of Georgia, Adopted By The Venice Commission At Its 100th Plenary Session (Rome, 10-11 October 2014) para. 34, (Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2014\)030-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2014)030-e), 6 Haziran 2022. Benzer bir vurgu için bkz: CDL-AD(2012)020- Opinion On The Cardinal Acts On The Judiciary That Were Amended Following The Adoption Of Opinion CDL-AD(2012)001 On Hungary, Adopted By The Venice Commission At Its 92nd Plenary Session (Venice, 12-13 October 2012), para. 52, (Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2012\)020-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2012)020-e), 6 Haziran 2022.

⁶⁶⁸ Komisyon bu durumun kıta Avrupası hukuk sistemi için geçerli olduğunu, kıta Avrupası hukukunun, alt derece hakimlerinin üst derece hakimlerin önceki kararlarına uymak zorunda olduğu **common law** sisteminden bu bakımdan farklılaştığını göz önüne almaktadır. Bkz: CDL-AD(2011)004,para. 71.

⁶⁶⁹ CDL-AD(2018)011, Serbia - Opinion on the draft amendments to the constitutional provisions on the judiciary, adopted by the Venice Commission at its 115th Plenary Session (Venice, 22-23 June 2018), para. 34-35, (Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2018\)011-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2018)011-e), 06 Haziran 2022.

Yargı bağımsızlığının bir gereği olarak, davaların hakimlere dağıtımı da önceden kanunla ya da kanuna dayanan düzenlemelerle belirlenmiş olan objektif ve şeffaf bir kritere göre yapılmalı ve istisnai durumlar için gerekçeler ortaya konulmalıdır.⁶⁷⁰ Komisyon'un bu konuda katı bir tutumu vardır. Örneğin iş yükü gibi gerekçelerle mahkeme başkanlarına ya da yargı konseyi benzeri kurumlara bir mahkemeden diğerine dosya transfer etme yetkisi veren düzenlemeleri eleştirmiştir.⁶⁷¹ Komisyon'a göre davaların tevzii; alfabetik sıraya göre dağıtım yapılması, bilgisayar tarafından dağıtımın yapılacağı bir sistemin oluşturulması gibi yöntemlerle sağlanmalıdır. Fakat iş yükü ve ihtisas gibi durumlar bunun istisnası için geçerli sebepler olabilir de her şekilde kriterin önceden kanunla belirlenmiş olması gereklidir.⁶⁷²

Yargının bütçesine ilişkin meseleler de Komisyon tarafından yargı bağımsızlığıyla ilişkili olarak değerlendirilmiştir:

“Mahkemelere ödenek tahsisine ilişkin kararlar, yargı bağımsızlığı ilkesine en üst düzeyde saygı gösterilerek alınmalı ve yargı, önerilen bütçeyle ilgili görüşlerini muhtemelen yargı konseyi aracılığıyla parlamentoya ifade etme fırsatına sahip olmalıdır.”⁶⁷³

3.2.2. Savcılık Makamının Bağımsızlığı

Savcılık makamının başlıca işlev gösterdiği ceza adaleti sisteminin, Avrupa ve dünyada ciddi çeşitlilik gösterdiği söylenebilir. Savcılığın yürütmenin bir parçasını oluşturup adalet bakanlığına bağlı olduğu Almanya, Danimarka, Hollanda, Avusturya gibi örnekler varken diğer erklerden tamamen bağımsız olduğu ülkeler de söz konusu olup bunlar çoğunluğu oluşturmaktadır.⁶⁷⁴ Komisyon, hem AK ülkelerinde hem de teamül hukukunun etkili olduğu ülkelerde savcılık kurumunun bağımsızlaşmasına

⁶⁷⁰ CDL-AD(2011)004, para.81.

⁶⁷¹ CDL-AD(2012)001, para 91.

⁶⁷² CDL-AD(2011)004, Para.80.

⁶⁷³ CDL-AD(2011)004, Para.55.

⁶⁷⁴ CDL-AD(2010)040, Report On The Independence Of The Judicial System Part II: The Prosecution Service Adopted By The Venice Commission - At Its 85th Plenary Session (Venice, 17-18 December 2010), para. 26, (Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD\(2010\)040.aspx](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2010)040.aspx), 7 Haziran 2022.

yönelik bir eğilim tespit etse de⁶⁷⁵ savcılığın bağımsızlığının hakimlerinki gibi anlaşılamayacağını, doğası gereği mahkemelerinki gibi koşulsuz olmadığını ve başsavcı dışındaki savcıların faaliyetleri için bir hiyerarşik kontrol söz konusu olabileceğini vurgulamaktadır.⁶⁷⁶ Savcılar için dahili ve harici bağımsızlık hakimlerinkinden pek çok noktada ayrılmaktadır. Savcılık makamının harici bağımsızlığının esas unsuru münferit davalarda yürütmeden talimat almamasındadır.⁶⁷⁷ Fakat bir hiyerarşik bağlılık sisteminde olan başsavcı dışındaki savcılar üstlerinden gelen direktif yönerge ve talimatlara uymakla yükümlüdür. Fakat burada da savcıların dahili bağımsızlığı “mevzuatın zorunlu kıldığı faaliyetlerini yürütürken üstlerinden önceden onay almak ve eylemlerinin doğrulanmasını beklemek zorunda olmadıkları bir sistem”⁶⁷⁸ olarak görülebilir. Komisyon, kamu savcılığının hükümetten ayrı olarak organize edilmediği sistemleri de Avrupa standartlarıyla uyumlu bulsa da hukuki görüşlerinde savcılık kurumunun bağımsızlığını sağlayacak tedbirler olması gerektiğinin, özellikle münferit dosyalara hükümet müdahalesinin engellenmesi gerektiğini belirtmiştir.⁶⁷⁹ Hukuk Devleti Kontrol Listesi’nde de Komisyon savcılarını atayan otorite ya da savcılık makamının işleyişi konusunda ortak bir standart olmadığına değinmiş⁶⁸⁰ fakat savcılarının katı hiyerarşik talimatlara hiçbir takdir yetkileri olmadan tabi tutulmamaları ve hukuka aykırı talimatlara karşı itiraz edebilecek durumda olmaları gerektiğini belirtmiştir.⁶⁸¹

Savcılarının bağımsızlığı konusunda Komisyon’un başsavcılarının ve savcılarının atanması, görev süreleri ve hesap verebilirlikleri üzerinde özel olarak durduğu söylenebilir. Avrupa’da Başsavcılarının atanmasında parlamento veya başkanın yetkili

⁶⁷⁵ CDL-AD(2010)040, para. 26-27.

⁶⁷⁶ CDL-AD(2010)040, para. 28.

⁶⁷⁷ Belli türdeki suçların daha hızlı kovuşturulmasının istenmesi bir politikanın parçası olarak kabul görebilir. Bkz.: CDL-AD(2010)040, para. 30.

⁶⁷⁸ CDL-AD(2010)040, para. 31.

⁶⁷⁹ CDL-AD(2017)028 Poland - Opinion On The Act On The Public Prosecutor's Office As Amended, Adopted By The Venice Commission At Its 113th Plenary Session (Venice, 8-9 December 2017), para. 28, (Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2017\)028-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2017)028-e), 08 Haziran 2022. ; CDL-AD(2004)038, Opinion On The Draft Law Amending The Law Of Ukraine On The Office of the Public Prosecutor, para. 26, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2004\)038-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2004)038-e), (Çevrimiçi), 07 Haziran 2022.

⁶⁸⁰ Rule of Law Checklist, Para. 91.

⁶⁸¹ Rule of Law Checklist, Para. 92.

olduğu farklı modeller söz konusudur. Komisyon bu farklı modelleri kabul edilebilir bulmakla birlikte adayların mesleki niteliklerine ilişkin sivil toplum temsilcileri ve hukuk camiasından ilgili kişilerden tavsiye alınmasını önermektedir.⁶⁸² Parlamento tarafından atanma durumunda nitelikli çoğunluk öngörülmesi Komisyon'a göre konsensus sağlanması adına etkili bir mekanizma olarak değerlendirilebilir.⁶⁸³ Başsavcı sürekli olarak ya da görece uzun bir zaman için atanmalı, görev süresi parlamentonun görev süresiyle çakışmamalı, siyasi atmosfere göre davranma riski yaratacağı için tekrar atama söz konusu olmamalıdır.⁶⁸⁴ Başsavcının görev süresi dolmadan azledilmesinin koşulları ise kanun tarafından açıkça belirtilmeli, görevden alınma sürecinde adil yargılanma ilkesine uyulmalıdır.⁶⁸⁵

Diğer devlet yetkileri gibi savcılık makamı da kamuya hesap verebilir olmalıdır. Yürütme veya savcılık konseyinin denetimi olduğu sistemlerde bu dolaylı olarak sağlanırken bir çok sistemde savcılık makamının parlamentonun denetiminde olması söz konusudur.⁶⁸⁶ Komisyon bu noktada parlamentonun denetiminin soruşturma politikası belirlemekle sınırlı kalması gerektiği, münferit olaylarda soruşturma yapılması veya yapılmamasıyla ilgili bir hesap verilebilirlik ilişkisi olmaması gerektiğini belirtmektedir.⁶⁸⁷ Ayrıca Komisyon, kimi ülkelerde parlamentonun güvensizlik oyuyla başsavcıyı görevden alması gibi düzenlemeleri eleştirmiş, bu düzenlemeyi kaldıran reformları olumlu karşılamıştır.⁶⁸⁸

Başsavcı dışındaki savcıların atanması konusunda Komisyon, bilirkişi bilgisinin faydalı olacağı dolayısıyla savcılar kurulu gibi bağımsız bir organ tarafından yapılmasının ideal olacağı görüşündedir.⁶⁸⁹ Aksi durumlar savcıların tekrar atanmak için hukuka göre değil de kendilerini atayan makamı hoşnut etmek için karar verme

⁶⁸² CDL-AD(2010)040, para. 35.

⁶⁸³ CDL-AD(2010)040, para. 36.

⁶⁸⁴ CDL-AD(2010)040, para. 37.

⁶⁸⁵ CDL-AD(2010)040, para. 39-40.

⁶⁸⁶ CDL-AD(2010)040, para. 41-42.

⁶⁸⁷ CDL-AD(2010)040, para. 42-43.

⁶⁸⁸ CDL-AD(2017)028, para. 37. ; CDL-AD(2015)026, Opinion On The Amendments To The Constitution Of Ukraine Regarding The Judiciary As Proposed By The Working Group Of The Constitutional Commission In July 2015 Endorsed By The Venice Commission At Its 104th Plenary Session (Venice, 23-24 October 2015), para. 12, (Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2015\)026-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2015)026-e), 08 Haziran 2022.

⁶⁸⁹ CDL-AD(2010)040, para. 48.

riski doğurduğundan savcılar emekliliğe kadar atanmış olmalıdır.⁶⁹⁰ Başsavcının parlamento tarafından atanması belli koşullarda Komisyon tarafından kabul edilebilir bulunsa da savcıların atanmasında parlamentonun söz sahibi olması Avrupa standartlarına tamamen aykırı bulunmuştur.⁶⁹¹ Ayrıca savcı atamalarında tüm yetkinin başsavcıda olması, başsavcının savcı konseyinin atamalara ilişkin görüşünü hiçbir neden açıklamadan reddedip dilediği atamayı yapabilme yetkisinin verilmesi de Komisyon'a göre doğru bir model değildir.⁶⁹² Komisyon, savcıların için de hakimlerde olduğu gibi yasa tarafından objektif atama kriterlerinin belirlenmesini gerekli görmektedir.⁶⁹³ Savcılar üzerinde etki kurma yollarından biri savcılarının rızası dışında görev yeri değişikliği yapılması olabilir. Savcılarını münferit dosyalarda etkilemek veya üzerlerinde bir baskı aracı olarak görev yeri değişikliğinin kullanılmasının riskine karşı savcılar konseyi ya da benzer bir bağımsız üst makama itiraz hakkı söz konusu olmalıdır.⁶⁹⁴ Komisyon Türkiye'nin ilgili mevzuatını değerlendirirken de savcılarının görev yeri değişiklikleri ve merkeze alınmaları gibi uygulamalar karşısında mahkemeye başvurma haklarının olması gerektiğini vurgulamıştır.⁶⁹⁵

Komisyon'a göre hakimlerde olduğu gibi savcılarda genel bir dokunulmazlığa sahip olmamalı fakat savcılara işlevsel dokunulmazlık tanınmalıdır. Ayrıca savcılar tarafsızlıklarıyla çelişecek kamusal faaliyetlerde bulunmamalı, başkaca devlet organlarında görev almamalıdır.⁶⁹⁶

⁶⁹⁰ CDL-AD(2010)040, para. 50.

⁶⁹¹ CDL-AD(2007)047, Opinion on the Constitution of Montenegro adopted by the Venice Commission at its 73rd Plenary Session (Venice, 14-15 December 2007), para. 12,108-109, (Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2007\)047-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2007)047-e), 08 Haziran 2022. Ayrıca bkz.: CDL-AD(2014)008, para. 80.

⁶⁹² CDL-AD(2012)008, Opinion on Act CLXIII of 2011 on the Prosecution Service and Act CLXIV of 2011 on the Status of the Prosecutor General, Prosecutors and other Prosecution Employees and the Prosecution Career of Hungary adopted by the Venice Commission at its 91st Plenary Session (Venice, 15-16 June 2012), para. 46-51, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2012\)008-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2012)008-e), 08 Haziran 2022. Ayrıca bkz.: CDL-AD(2017)028, para. 84.

⁶⁹³ CDL-PI(2022)023, Compilation of Venice Commission Opinions And Reports Concerning Prosecutors, s.52-55, (Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2022\)023-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2022)023-e), 09 Haziran 2022.

⁶⁹⁴ CDL-AD(2010)040, para. 60.

⁶⁹⁵ CDL-AD(2011)004, para. 48-49.

⁶⁹⁶ CDL-AD(2010)040, para. 61-62.

Savcılarının disiplin sorumluluğuna ilişkin olarak Komisyon temelde hakimler hakkındaki standartlarının geçerli olduğunu vurgular.⁶⁹⁷Hakimlerde olduğu gibi, savcılar için de yolsuzluk tehlikesini azaltmak için yapılan işin önemine uyumlu şekilde bir ücretlendirme esas olmalıdır.⁶⁹⁸

SONUÇ

Çalışma kapsamında Komisyon'un faaliyeti en genel olarak liberal anayasacılığın ulus ötesi standartlarını ortaya koymak olarak tarif edilmiş; bu kapsamda liberal anayasacılık ve uluslararasılaşması, Komisyon'un yapısı, faaliyetleri ile etkisi ve son olarak üç tema etrafında ortaya koyduğu standartlar ele alınmıştır. Bununla birlikte bu kısımda Komisyon'un liberal anayasacılığa ne ölçüde katkı sunabildiği başarabildikleri, sorunlar ve geleceği bağlamında değerlendirilecektir.

Öncelikle, Komisyon'un yukarıda hukuk devleti, seçimler, referandumlar ile siyasi partiler ve yargı bağımsızlığı başlıklarında incelediğimiz çalışmalarında hali hazırda bir dizi standart geliştirdiği; bu konudaki anayasal ve yasal düzenlemelerde takip edilmesi gereken ilkeleri ve tavsiye ettiği uygulamaları ortaya koyduğu söylenebilir. Söz konusu standartları ulus ötesi bir düzeyde ortaya koyan bir kurum olarak çalışmalarının başlı başına bir katkı teşkil ettiği söylenebilir. Komisyon, özellikle raporlarında karşılaştırmalı anayasa hukuku alanında geniş bir düzeyde bir bilgi birikimi ortaya çıkarmış, farklı ülkelerin anayasa mahkemeleri arasında yargısal diyalogu güçlendirecek adımlar atmış ve küresel çapta bir anayasa hukuku birikiminin ortaya çıkmasına katkı sunmuştur. Fakat elbette Komisyon ele alınan başlıklarda bilimsel – teknik bir otorite olmaktan öte bir etkiye sahiptir. Öncelikle bir AB ile ilişkili bir AK kurumu olarak ortaya koyduğu standartların siyasi bir etkisi de bulunmaktadır. Hem Avrupa ülkelerinin bu kurumların bir parçası olmasında hem de

⁶⁹⁷ CDL-AD(2021)015, Bosnia And Herzegovina: Opinion On The Draft Law On Amendments To The Law On The High Judicial And Prosecutorial Council (HJPC) Adopted By The Venice Commission At Its 126th Plenary Session (Online, 19-20 March 2021), para. 55, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2021\)015-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2021)015-e), 10 Haziran 2022.

⁶⁹⁸ CDL-AD(2010)040, para. 69. Rule of Law Checklist, Para. 94.

bir parçası olarak kalmalarında Komisyon'un standartlarına uygunluğu bir kriter haline gelebilmektedir. Aynı zamanda ülke kamuoylarında Komisyon'un hem ulus ötesi çalışmalarındaki standartlar hem de ilgili ülkeye dair görüşleri takip edilmekte ve anayasal konulardaki düzenlemeler için bir referans noktası oluşturmaktadır. Bu anlamıyla ne türde düzenlemelerin liberal anayasal düzendeki bir ülke için meşru olup olmadığında Komisyon ulus üstü bir başvuru kaynağı teşkil etmiştir. Söz konusu siyasi etki Komisyon'un liberal anayasacılığa katkısının sadece teorik düzeyde olmayışının, pratik sonuçları olduğunun bir göstergesidir. Komisyon'un AİHM ve ulusal anayasa mahkemeleri nezdinde **amicus curiae** sıfatıyla sunduğu görüşler ve bu kurumların hukukun yorumlanmasında Komisyon çalışmalarını bir başvuru kaynağı olarak ele almaları da Komisyon'un katkısının bir görünümü olarak ele alınabilir.

Her ne kadar bir AK kurumu olsa da Komisyon'un çalışmaları Avrupa ile sınırlı kalmamış ve küresel bir niteliğe kavuşmuştur. Komisyon'un kuruluşundaki işlevine bağlı olarak Doğu Avrupa ülkeleriyle başlamış olan bu süreç, Kuzey Afrika, Orta Asya ve Latin Amerika'ya uzanmıştır. Bu bakımdan da liberal anayasacılığa özgün bir katkı yaptığından söz edilebilir. Yeni bir anayasa yapımı gündeme geldiğinde, özellikle anayasa yapımı sürecindeki ülkeler liberal anayasal düzenlere sahip diğer ülkelerle ilişkilerini güçlendirmek istediklerinde Komisyon'un tavsiyelerini talep ettikleri görülmektedir. Yeni anayasaların yapımından sonra da çalışmada değinilen Tunus örneğinde olduğu gibi Komisyon'un ülkelerle ilişkisi anayasal konularla ilgili diğer reformlar söz konusu olduğunda da devam etmekte, sürekliliği olan bir ilişki meydana gelmektedir. Komisyon son olarak, birçok maddesi halihazırda değiştirilmiş olsa da, askeri darbe sonrası 1980 yılında yapılmış anayasanın yerine yeni bir anayasa yapımının gündemde olduğu Şili'ye, yeni anayasa yapım sürecine ve yeni anayasanın içeriğine ilişkin bazı başlıklarda Şili senatosunun talebi üzerine görüş hazırlamıştır.⁶⁹⁹ AK'nin uzun yıllardır üyesi olan ülkelerin de yeni anayasa yapmaları gündeme geldiğinde, İzlanda örneğinde olduğu gibi, Komisyon ile iş birliği yaptıkları görülmektedir. Dolayısıyla doğrudan egemenlikle ilişkili kararlar

⁶⁹⁹ CDL-AD(2022)004 Chile - Opinion On The Drafting And Adoption Of A New Constitution, Adopted By The Venice Commission At Its 130th Plenary Session (Venice and online, 18-19 March 2022), (Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2022\)004-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2022)004-e), 01 Temmuz 2022.

olarak görülen gerek anayasa yapımı gerek anayasal konularda önemli reformlar söz konusu olduğunda Komisyon'un tavsiyeleri küresel olarak göz ardı edilmediği sonucuna ulaşılabilir. Komisyon'un tavsiyelerinin ne derece dikkate alındığı farklı örneklerde ve konularda değişiklik gösterse de Komisyon'un görüşünün gerek ulus ötesi kurumlar gerek liberal anayasacılığı benimsemiş diğer devletler tarafından dikkate alınmakta ve uluslararası topluluğun bakış açısını şekillendirmektedir.

Komisyon'un yukarıda değinilen bu başarıları ile birlikte Komisyon çalışmalarında iki başlıkta toplayabileceğimiz problemler tespit edilebilir. Öncelikle Komisyon'un faaliyetinin teknik ve siyasi boyutu zaman zaman karşı karşıya gelebilmektedir. Komisyon kuruluşundan bu yana faaliyetinin teknik boyutunu öne çıkarmıştır. Özellikle Doğu Avrupa'nın liberal anayasal sisteme geçiş sürecinde Komisyon'un başarısı, meşruluğunu görüşlerinin hukuki değerinden alan teknik bir kurum olarak kendisini sunmasına bağlanmıştır.⁷⁰⁰ Fakat anayasal konuların çoğunlukla devletlerin egemenliğine ilişkin alanlarla ilgili olduğu, dolayısıyla bu konudaki kararların çoğu zaman siyasi tercihler anlamına geldiği göz önüne alındığında Komisyon'un anayasal yardımının salt teknik bir araçtan ibaret olduğunu söylemek güçtür. Nihayetinde özü itibarıyla siyasi kararlar olan anayasal konularda salt teknik bir yaklaşıma sahip olmanın imkansız olduğu, o veya bu teknik gerekçeyle yapılan tercihin bir dizi siyasi değerlendirme ve çıkarla ilişkilendirilebileceği söylenebilir. Örneğin Komisyon'un bir dizi görüşünden yola çıkılarak karşı – çoğunlukçu bir Avrupa anayasacılığından yana bir siyasi tercihi olduğu, 2. Dünya savaşına yol açan siyasi rejimlerin tekrar doğmaması için özellikle halk egemenliğe fikrine karşı demokratik meşruiyeti tartışmalı denge ve denetim mekanizmalarını öne çıkaran bir siyasi eğilimi olduğu vurgulanmıştır.⁷⁰¹ Bizim bu çalışmada Komisyon'un faaliyetini ele alışıma göre ise Komisyon'un bu eğilimini birinci bölümde değindiğimiz üzere bağlı olduğu liberal anayasacılığın demokrasi anlayışına içkin bir durum olarak değerlendirmek makuldür.⁷⁰² Komisyon'un hukuki sorunlara dair

⁷⁰⁰ Volpe, "Drafting- Counter Majoritarian Democracy:The Venice Commission's Constitutional Assistance", s.819.

⁷⁰¹ A.e., s.822.

⁷⁰² Yuk. S.34-36.

değerlendirmelerinde genel anlamda bir hukuk teorisi benimsediği söylenemese de⁷⁰³ liberal anayasacılığın teorik birikimini göz önüne alarak çalışmalar ortaya koyduğu söylenebilir ki bu yaklaşım da çoğu zaman belirli siyasi çıktılar üretmektedir. Bununla birlikte Komisyon çalışmalarında olabildiğince esnek bir tutumu olup, bir çok konuda evrensel modellerden önermekten kaçınmaktadır. Ülkeler hakkındaki görüşlerinde ise düzenlemeleri hukuki boyutuyla incelediği, doğrudan siyasi tespitler yapmaktan kaçınıp siyaseten tarafsız kalmaya çalıştığı görülebilir. Komisyon'un faaliyetine içkin olan siyasi ve teknik yönlerin bir çelişki yaratmasının önüne tamamen geçmek mümkün olmasa da otuz yıllık faaliyeti boyunca Komisyon'un kazandığı küresel prestij bunu başarılı bir şekilde dengelediğinin bir göstergesi sayılabilir.

Komisyon'un çalışmalarına dair bir diğer sorun alanı ise yer yer yeni demokrasiler ve eski demokrasiler arasında yaptığı ayrımın bir çifte standart yaratıp yaratmadığı tartışmasıdır.⁷⁰⁴ Komisyon kimi ulus ötesi çalışmalarında böyle bir ayrımın yapılmasını gerekli görmediğini açıkça belirtse de kimi ulus ötesi çalışmalarında ve ülke görüşlerinde böyle bir ayrıma başvurmaktadır.⁷⁰⁵ Örneğin anayasa değişikliklerine ilişkin raporunda eski ve yeni demokrasiler arasında anayasa değişikliğine ilişkin kurallar bakımından ayrım yapmayı desteklemezken⁷⁰⁶, seçimlerin yönetimi⁷⁰⁷ ya da parlamentolarda muhalefetin korunmasıyla ilgili raporunda⁷⁰⁸ açıktan böyle bir ayrım yapmaktadır. Komisyon bu durumu ülkelerin sahip olduğu farklı hukuk gelenekleriyle, çalışmalarında toplumsal ve siyasi bağlamı dikkate almasıyla ve eski demokrasi olarak adlandırdığı ülkelerdeki teamüllerle meşrulaştırmaktadır. Komisyon'un bu çifte standartlı yaklaşımının esasa ilişkin konulara ya da sert hukukla sınırı çizilmiş meselelere yansımadağı söylenebilir. Ayrıca

⁷⁰³ Sergio Bartole, "Jurisprudence Of The Venice Commission", **Venice Commission Thirty Year Quest For Democracy Through Law**, s.83.

⁷⁰⁴ Buquicchio, Menghini, "The Venice Commission Twenty Years On Challenge Met But New Challenges Ahead", s. 245

⁷⁰⁵ A.e.

⁷⁰⁶ CDL-AD(2010)001 Report On Constitutional Amendment Adopted By The Venice Commission At Its 81st Plenary Session (Venice, 11-12 December 2009), para. 200, (Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2010\)001-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2010)001-e), 02 Temmuz 2022.

⁷⁰⁷ Yuk.s.89

⁷⁰⁸ CDL-AD(2010)025 Report On The Role Of The Opposition In A Democratic Parliament, Adopted By The Venice Commission, At Its 84th Plenary Session (Venice 15-16 October 2010), para. 165, (Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)025-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)025-e), 02 Temmuz 2022.

eski demokrasi olarak adlandırılan ülkelerdeki kimi düzenlemeler konuyla ilgili liberal anayasacılığın en iyi uygulamasını teşkil etmese de söz konusu ülkede önemli bir siyasi sorun yaratmadığı ölçüde bu düzenlemelerin Komisyon tarafından kabul edilebilir bulunması fakat yaratabileceği potansiyel sorunlar nedeniyle yeni demokrasilere önerilmemesi anlaşılabilir. Bu bakımdan Komisyon'un karşılaştırmalı anayasacılık yaklaşımının bir ülkedeki anayasal düzenlemeleri doğrudan diğer bir ülkeye nakletme şeklinde olmadığı akılda tutulmalıdır.

Komisyon'un faaliyeti bu çalışmada ele alındığı üzere liberal anayasacılığın uluslararasılaşmasında önemli bir dönüm noktası olan Doğu Bloku'nun çöküşüyle başlamış, ilerleyen yıllarda etkisini arttırarak devam etmiş ve liberal anayasacılığa dair bir dizi ortak standart ortaya koymasını sağlamıştır. Fakat bütün bu süreçte yine çalışmada ele aldığımız üzere Komisyon'un faaliyetinin AB ve AK gibi siyasi kurumlara olan etkisi, hatta IMF ve Dünya Bankası gibi finansal kurumların dahi Komisyon'un görüşlerini dikkate alması önemli bir paya sahiptir. Dolayısıyla Komisyon'un faaliyetinin ve liberal anayasacılığın ulus ötesi düzeyde ortak standartlarının gelişmesinin geleceği bu kurumların siyasi varlığıyla ve etkisiyle yakından ilişkilidir. Bu bakış açısından bir değerlendirme yapıldığında; son yıllarda AK'nin kurulmasında en önemli paya sahip olan Birleşik Krallık'ın AB'den ayrılması, AİHM kararlarının bağlayıcılığına ilişkin iç hukuktaki düzenlemelerin tartışmaya açılması⁷⁰⁹, çalışmada ele alındığı üzere Komisyon çalışmalarının seyrini de etkileyen Polonya ve Macaristan'ın AB ve AK ile ilişkileri ve genel olarak ülkelerin ulusal çıkarlarını ön plana alan bir eğilimde olmaları bu kurumların gelecekteki etkisine ilişkin bir tartışmayı beraberinde getirmektedir. Ayrıca elbette bu çalışmanın yapıldığı sırada başlayan Rusya ve Ukrayna arasındaki savaş da AB ve AK için bir dönüm noktası teşkil etmiştir. Dolayısıyla dünyada Komisyon'un kurulduğu dönemden çok farklı bir siyasal atmosfer olduğu ve Komisyon'un bu döneme kadar liberal anayasacılığa yaptığı katkı açık olsa da içinde bulunduğumuz dönemin Komisyon'un faaliyetinin gerekleri itibariyle daha zor siyasi koşullar yarattığı aşıkardır.

⁷⁰⁹ “İngiltere Hükümeti, Gerekli Gördüğünde AİHM Kararlarını Uygulamamak İçin İnsan Hakları Yasası'nı Değiştirmek İstiyor” , 22.06.2022, <https://www.bbc.com/turkce/haberler-dunya-61890246>, (Çevrimiçi), 5 Temmuz 2022.

KAYNAKÇA

Akad, Mehmet, Bihterin Vural Dinçkol, **Genel Kamu Hukuku**, 14.Basım, Nihat Bulut: İstanbul, Der Yayınları, 2018.

Althusser, Louis:

İdeoloji ve Devletin İdeolojik Aygıtları, Çev. Alp Tümertekin, 4. Baskı, İstanbul, İthaki, 2010

Arendt, Hannah:

Devrim Üzerine, Çev.Onur Eylül Kara, 2. Baskı, İstanbul, İletişim Yayıncılık, 2017

Arslan Öncü, Gülay:

“Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi’nin Yetki Saptırması Yasağı (md. 18) Bağlamında İspat Yüğü ve İspat Standardı Meselesi”, **Anayasa Hukuku Dergisi**, C.X, Sayı No.: 19, 2021, s. 93-166.

Arrighi, Giovanni:

“Global Capitalism And The Persistence Of The North And South Divide”, **Science & Society**, C.LXV, S.4, Winter 2001-2002, s.469 – 475.

Barın, Taylan:

“Farklı Coğrafya ve Sistemlerde Anayasa Yargısının Doğuşu”,

Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi, S.10,
2017, s. 157 – 187.

Bartole, Sergio:

Internationalisation of Constitutional Law: A View From The Venice Commission, Oxford, Hart Publishing, 2020.

Bartole, Sergio:

“Standarts of European Constitutional Heritage”, **Giornale di Storia Costituzionale**, C.XXX, S.2, 2015, s. 17-20.

Bartole, Sergio:

“International Constitutionalism And Conditionality The Experience Of Venice Commission”, **Rivista Associazione Italiana dei Costituzionalisti**, C.4, 2014, s.1-9.

Bartole, Sergio:

“Jurisprudence Of The Venice Commission”, **Venice Commission Thirty Year Quest For Democracy Through Law**, Ed.: Simona Granata-Menghini , Ziya Caga Tanyar, Juristförlaget i Lund, 2020, s.82-87.

Bedner, Adrian:

“An Elemantary Approach To The Rule Of Law”, **Hague Journal On The Rule Of Law**, C.II, S.1, 2010, s.48-74.

Bulut, Nihat:

**Feodaliteden Küreselleşmeye
Ekonomik İktidar Siyasi İktidar
İlişkisi**, Ankara, Seçkin Yayıncılık,
2013, s. 118-119.

Bode- Kirchhoff, Lauri:

“Why The Road From Luxembourg To
Strasbourg Leads Through Venice:
Venice Commission As A Link Between
the EU and the ECHR”, **Human Rights
In Europe: The Influences, Overlaps
And Contradictions of the EU and the
ECHR**, Ed.: Kanstantsin Dzehtsiarou,
Theodore Konstadinides, Tobias Lock,
Noreen O'Meara, New York, Routledge,
2014, s. 55-73.

Bogdandy, Armin Von:

“Constitutionalism In International Law:
Comment On A Proposal From
Germany”, **Harvard International Law
Journal**, C.XLVII. 47, S.1, 2006, s.223-
242

Buquicchio, Gianni, Simona Granata-
Menghini:

“The Venice Commission Twenty Years
On Challenge Met But New Challenges
Ahead”, **Fundamental Rights and
Principles Liber Amicorum Pieter van
Dijk**, Ed.: Marjolein van Roosmalen,

Ben Vermeulen , Fried van Hoof, Marten Oosting, Intersentia, 2013, s.239-255.

Buquicchio, Gianni, Simona Granata-Menghini: “The Interaction Between The Venice Commission And The European Court Of Human Rights: Anticipation, Consolidation, Coordination of Human Rights Protection In Europe,” **Intersecting Views On National and International Human Rights Protection: Liber Amicorum Guido Raimondi**, Ed.: Linos Alexandre Sicillianos, Iulia Antoanella Motoc, Robert Spano, Wolf Legal Publishers, s.35-50.

Buquicchio, Gianni, Schnutz Rudolf Dürr: “European Standarts For An Independent Judiciary In A Democratic State-Contribution of The Venice Commission”, **Tanulmányok Sólyom László Tiszteletére**, C.LXX, s.105-117.

Buquicchio, Gianni, Schnutz Rudolf Dürr: “Constitutional Courts - The Living Heart Of The Separation Of Powers / The Role Of The Venice Commission In Promoting Constitutional Justice”, **Human Rights In A Global World: Essays In Honour Of Luis Lopez Guerra**, Ed.: Guido Raimondi, Iulia Motoc, Pere Pastor Villanova, Carmen

Morte Gomez, Oisterwijk, Wolf Legal Publishers, s. 515-544.

Clayton, Richard:

“The Venice Commission and The Rule of Law Crisis”, **Public Law**, S.3, 2019, s. 450-460.

Dijk, Pieter Van, Ben Vermeulen:

“European Court of Human Rights And Venice Commission”, **Venice Commission Thirty Year Quest For Democracy Through Law**, Ed.: Simona Granata-Menghini, Ziya Caga Tanyar, Juristförlaget i Lund, 2020, s.687-703.

Dürr, Rudolf Schnutz:

“The Venice Commission”, **International Encyclopaedia Of Law: Intergovernmental Organizations**, Vol.1, Ed. J.Wouters, Kluwer Law International, 2010, s.151-163.

Elster, Jon:

“Forces and Mechanisms in the Constitution-Making Process”, **Duke Law Journal**, C.XLV, S. 2, 1995, s. 364–96.

Erdoğan, Mustafa:

Anayasal Demokrasi, 13. Baskı, Ankara, Siyasal Kitabevi, 2017.

Eren, Abdurrahman:

Anayasa Hukuku Dersleri: Genel Esaslar – Türk Anayasa Hukuku, 3. Baskı, Ankara, Seçkin, 2021.

Eroğul, Cem:

Anatüzeeye Giriş, (“Anayasa Hukuku”na Giriş), Gözden Geçirilmiş 15. Baskı, Ankara, İmaj Yayınevi, 2016

Fasone, Cristina, Giovanni Piccirilli:

“Towards a Ius Commune on Elections in Europe? The Role of the Code of Good Practice in Electoral Matters in “Harmonizing” Electoral Rights”, **Election Law Journal**, C.XVI, S.2, 2017, s. 247-254.

Flanz, Gisbert H.:

XIX Asır Avrupasında Anayasa Hareketleri, Çev. Necat Erder, Şerif Mardin, Aydın Sinanoğlu, Ankara, 1956.

Florence, Benoit-Rohmer, Klebes Heinrich:

Council of Europe Law: Towards A Pan European Legal Area, Strasbourg, Council of Europe Publishing, 2005.

Gemalmaz, Mehmet Semih:

Devlet Birey Özgürlük, İstanbul, Legal Yayıncılık, 2010.

Gemalmaz, Mehmet Semih:

Ulusalüstü İnsan Hakları Hukuku Genel Teorisine Giriş, 7.Baskı, İstanbul, Legal Yayıncılık, 2010.

Grabenwater, Christoph:

“Constitutional Standard Setting And Strengthening Of New Democracies”, **The Council of Europe Its Law And Policies**, Ed.:Stefanie Schmall, Marten Breuer, New York, Oxford University Press, 2017, s.732-749.

Granata-Menghini,Simona,Martin Kujier:

“Advisory or De Facto Binding? Follow Up To Venice Commission’s Opinions: Between Reality And Perception”, **Venice Commission Thirty Year Quest For Democracy Through Law**, Ed.: Simona Granata-Menghini, Ziya Caga Tanyar, Juristförlaget i Lund, 2020, s.281-299.

Grimm, Dieter.:

Constitutionalism: Past, Present And Future, New York, Oxford University Press, 2017.

Gönenç, Levent:

“Ortaçağ Avrupasında Anayasalcılığın Düşünsel ve Kurumsal Temelleri”, **Prof. Dr. Ergun Özbudun’a Armağan: Cilt II Anayasa Hukuku**, Yetkin Yayınları, Ankara, 2008, s.267-291

Gönenç, Levent:

Prospects for Constitutionalism in Post Communist Countries, Hague, Martinus Nijhoff Publishers, 2002.

- Gözler, Kemal: **Anayasa Hukukunun Genel Teorisi** Cilt I, 2.Baskı, Bursa, Ekin Basım, 2020.
- Göztepe, Ece: “Bir Klasik Eser Olarak Carl Schmitt’in Anayasa Öğretisi”, **İÜHFM**, C.LXXIII, S.1, 2015, s. 165, s. 129-180.
- Hertle, Hans Hermann: “The Fall Of The Wall: The Unintended Self-Dissolution of East Germany’s Ruling Regime”, **Cold War International History Project Bulletin**, C.XII, S.13, 2001, s.131-164.
- Heywood, Andrew: **Siyasi İdeolojiler**, 8.Baskı, Çev. Ahmet Kemal Bayram, Özgür Tüfekçi, Hüsamettin İnaç, Şeyma Akın, Buğra Kalkan, Ankara, Adres Yayınları, 2014.
- Hobsbawm, Eric: **Devrim Çağı: 1789-1848**, Çev. Bahadır Sina Şener, Ankara, Dost Yayınları, 2003.
- Hoffmann-Riem, Wolfgang: Venice Commission Of The Council Of Europe -Standarts And Impact”, **The European Journal Of International Law**, C.XXV, 2014, s. 579-597.
- Iancu, Bogdan: “Quod Licet Jovi Non Licet Bovi?: The Venice Commission as Norm Entrepreneur”, **Hague Journal On The**
-

Rule Of Law, C.XI, S.1, 2019, s.189-221.

İşsevenler, O. Vahdet:

Kurucu İktidarın Eleştirisi: Anayasanın Maddi ve Fail Nedeni, İstanbul, Pinhan, 2019.

Jellinek, Georg:

İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirgesi Üzerine:Modern Anayasa Tarihine Bir Katkı, Çev. Rezzan İtişgen Dülger, Muzaffer Dülger, İstanbul, Pinhan, 2017.

Jowell, Jeffrey:

“Venice Commission Disseminating Democracy Through Law”, **Public Law**, C.IV, Winter 2001, s. 675-683.

Kaboğlu, İbrahim Özden:

Anayasa Hukuku Dersleri (Genel Esaslar), 15. Basım, İstanbul, Legal Yayıncılık, 2020.

Karakamisheva-Jovanovska, Tanja:

The World of Global Constitutionalism”, **Venice Commission Thirty Year Quest For Democracy Through Law**, Ed.: Simona Granata-Menghini, Ziya Caga Tanyar, Juristförlaget i Lund, 2020 s. 373- 393.

Kelsen, Hans:

Saf Hukuk Kuramı, Çev.:Ertuğrul Uzun, İstanbul, Nora, 2016.

Keskin, Oğuzhan Bekir:

Anayasacılık Düşüncesi Açısından Anayasanın Tarihsel ve Kavramsal Bir Analizi, (Yayınlanmamış doktora tezi), Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2019.

Klein, Eckart:

Membership and Observer Status”, **The Council of Europe Its Law And Policies**, Ed.:Stefanie Schmall, Marten Breuer, New York, Oxford University Press, 2017, s.93-107.

Kubalı, Hüseyin Nail:

Anayasa Hukuku Genel Esaslar ve Siyasi Rejimler, İstanbul, Ersan Matbaacılık, 1965.

Kujier, Martin:

“Rule Of Law In Crisis – Some Observations From The Perspective of Venice Commission”, **Osteuropa Recht**, C.LXIV, S.4, 2018,s.530-551.

La Pergola, Antonio:

“Speech By Antonio La Pergola At The First Venice Conference”, **Liber Amicorum Antonio La Pergola**, Ed.:Pieter van Dijk, Simona Granata-Menghini, Lund, Juristförlaget i Lund, 2009, s.36-38.

La Pergola, Antonio:

“Speech By Antonio La Pergola At The Second Venice Conference”, **Liber**

Amicorum Antonio La Pergola,
Ed.:Pieter van Dijk, Simona Granata-
Menghini, Lund, Juristförlaget i Lund,
2009, s.38-43.

Locke, John:

Yönetim Üzerine İkinci İnceleme:
Sivil Yönetimin Gerçek Kökeni
Boyutu ve Amacı Üzerine Bir Deneme,
Çev. Fahri Bakırcı, 2. Basım, Ankara,
Ebabil Yayınları,2012.

Loewenstein, Karl:

Political Power And The
Governmental Process, 2. Baskı,
Chicago, The University Of Chicago
Press, 1965, s. 147-150.

Loughlin, Martin:

Kamu Hukukunun Temelleri, Çev.
Dilşad Çiğdem Sever, Kıvılcım Turanlı,
Ankara, Dipnot Yayınları, 2017.

Maliverni, Giorgio:

“The Contribution of European
Comission For Democracy Through
Law” , **The Prevention of Human**
Rights Violations: Contribution on
The Occasion Of Twentieth
Anniversary of The Marangopoulos
Foundation For Human Rights, Ed.:
Linus-Alexander Sicilianos, Hague,
Kluwer Law, 2001, s.123-137.

Mardin, Şerif:

İdeoloji, İstanbul, İletişim Yayınları, 1992

McLellan, David :

İdeoloji, Çev.: Barış Yıldırım, 3. Baskı, İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2012.

Oder, Bertil Emrah:

Avrupa Birliği'nde Anayasa ve Anayasacılık, İstanbul, Anahtar Kitaplar Yayınevi, 2004.

Özbudun, Ertuğrul:

Anayasalcılık ve Demokrasi, 2. Baskı, İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2017.

Özbudun, Ertuğrul:

“İngiltere’de Parlamento Egemenliği Teorisi”, **AÜHFD**, C.XXV, S.1, 1968.

Özenç, Berke:

Hukuk Devleti: Küreselleşme Çağındaki İşlevi, 2. Baskı, İstanbul, İletişim Yayıncılık, 2016

Paasivirta, Esa:

“Can External Programs Influence Internal Development of The Rule Of Law? Some Observations From The European Union Perspective”, **University of Pittsburgh Law Review**, C.LXXII, 2010, s.217-227.

Pasquino, Gianfranco:

“Populism And Democracy”, **Twenty First Century Populism**, Ed.: Daniele

Albertazzi, Duncan McDonnell, Londra,
Palgrave Macmillan, 2008,s.15-29

Pech, Laurent, Kim Lane Scheppelle: “Illiberalism Within: Rule of Law Backsliding in the EU”, **Cambridge Yearbook of European Legal Studies**, C.XIX, Aralık 2017, s.3-47.

Qerim, Qerimi: “Operationalizing and Measuring Rule of Law in an Internationalized Transitional Context: The Virtue of Venice Commission’s Rule of Law Checklist”, **Law and Development Review**, C.XIII, S. 1, 2020, s.59-94.

Rousseau, Dominique: “The Concept of European Constitutional Heritage”, **Science And Technique Of Democracy**, C.XIX, 1997, s.7-21.

Sartori Giovanni: “Constitutionalism: A Preliminary Discussion”, **The American Political Science Review**, C.LVI, S.4, 1962, s. 853- 864.

Sartori Giovanni: **Demokrasi Kuramı**, Çev. Deniz Baykal, Ankara, Siyasi İlimler Türk Derneği Yayınları, t.y.

Schimmelfennig, Frank, Stefan Engert, Heiko Knobel: “Costs, Commitment And Compliance: The Impact Of EU Democratic

Conditionality On Latvia, Slovakia and Turkey”, , **Journal of Common Market Studies**, C.XLI, S.3, 2003, s. 495-518.

Schmitt, Carl:

Constitutional Theory, Çev. Jeffrey Seitzer, Duke University Press, 2008.

Schmitt, Carl:

Parlamente Demokrasinin Krizi, Çev. A.Emre Zeybekoğlu, 4. Baskı, Ankara, Dost Kitabevi, 2017

Schwobel, Christine E.J.:

Global Constitutionalism In International Legal Perspective, Leiden, Martinus Nijhoff, 2011.

Shields, Amy Heather:

The Influence of Dutch and Venetian Political Thought on Seventeenth-Century English Republicanism, Newcastle, Newcastle University, 2017.

Slaughter, Anne – Marie:

A New World Order, Princeton, Princeton University Press, 2004.

Suchocka, Hanna

“Are Venice Commission’s Standarts on the Rule of Law Is Still Valid?”, **Venice Commission Thirty Year Quest For Democracy Through Law**, Ed.: Simona

Granata-Menghini , Ziya Caga Tanyar,
Juristförlaget i Lund, 2020, s.641-653.

Şenel, Alaeddin:

Siyasal Düşünceler Tarihi, 6.
Kısaltılmış Basım, Ankara, Bilim ve
Sanat Yayınları, 1996.

Tamanaha., Brian Z.:

**On The Rule Of Law:History, Theory,
Politics,** Cambridge University Press,
New York, 2004.

Tanilli, Server:

**Yüzyılların Gerçeği ve Mirası: 16-17.
Yüzyıllar: III.Cilt Kapitalizm ve
Dünya,** 2.Baskı, İstanbul, Türkiye İş
Bankası Kültür Yayınları, 2017.

Tanilli, Server:

**Yüzyılların Gerçeği ve Mirası 18.
Yüzyıl : IV.Cilt Aydınlanma ve
Devrim,** İstanbul, Türkiye İş Bankası
Kültür Yayınları, 2017.

Teziç, Erdoğan:

Anayasa Hukuku, 22. Bası, İstanbul,
Beta, 2018.

Tocqueville, Alexis de:

Amerika'da Demokrasi I, 2.Baskı,
Çev. Özcan Doğan, Ankara, Doğu Batı
Yayınları, 2018.

Topukçu, Aslı:

Anayasa Mahkemeleri Arası Etkileşim
ve Yargısal Diyalog, (Yayınlanmamış

- Doktora Tezi), İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2019.
- Turhan, Mehmet: **Anayasal Devlet**, İstanbul, Gündoğan Yayınları, 1997.
- Tushnet, Mark: The Possibilities of Comparative Constitutional Law”, **The Yale Law Journal**, C.CIIX, S.6, 1999, s.1225-1309.
- Uygun, Oktay: **Devlet Teorisi**, İstanbul, On İki Levha, 2014.
- Uygun, Oktay: **Hukuk Teorileri**, 2.Baskı, İstanbul, On İki Levha, 2020.
- Uygun, Oktay: “Ulusalüstü Siyasal Birlikler ve Küreselleşme”, **Kamu Hukuku İncelemeleri: İnsan Hakları, Demokrasi, Hukuk Devleti, Egemenlik**, 2.Baskı, İstanbul, On İki Levha, 2013, s. 639-665.
- Vile, M.J.C.: **Constitutionalism and the Separation of Powers**, 2. Baskı, Indianapolis, Liberty Fund, 1998.
- Visser, De Maartje: “A Critical Assesment Of The Role Of The Venice Commission In Processes Of Domestic Constitutional Reform”,
-

American Journal of Comparative Law, C.LXIII, S.4, 2015, s. 963,1008.

Volpe, Valentina.:

“Guaranteeing Electoral Democratic Standards: The Venice Commission And “The Code Of Good Practices in Electoral Matters”, **Global Administrative Law: The Casebook**, Ed. Sabino Cassese, Bruno Carotti, Lorenzo Casini, Eleonora Cavalieri, Euan MacDonald, Rome - New York, Institute for Research on Public Administration (IRPA) - Institute for International Law and Justice (IILJ), 2012, s.57-67.

Volpe, Valentina.:

“Drafting- Counter Majoritarian Democracy:The Venice Commission’s Constitutional Assistance”, **Heidelberg Journal of International Law**, C.LXXVI, No:4, 2016, s.811-843.

Weiss, Norman.:

“Origin And Further Development”, **The Council of Europe Its Law And Policies**, Ed.:Stefanie Schmall, Marten Breuer, New York, Oxford University Press, 2017, s. 3-22.

Wheare, K.C.:

K.C. Wheare, **Modern Anayasalar**, Çev. Mehmet Turhan, Değişim Yayınları, 1984.

Wood, Ellen Meikins:

Özgürlük ve Mülkiyet: Rönesans'tan Aydınlanmaya Batı Siyasi Düşüncesinin Toplumsal Tarihi, Çev. Oya Köymen, İstanbul, Yordam Kitap, 2012..

Yücel, Bülent:

Komünizm Sonrası Orta ve Doğu Avrupa Ülkelerinde Anayasacılık Hareketleri, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C.60. S.3, 2011, s. 645-649.

Yeh, Jiunn Rong, Wen Chen Chang:

“The Emergence of Transnational Constitutionalism:Its Features, Challenges and Solutions”, **Penn State International Law Review**, C.XXVII, S.1, 2008, s.89-124.

Yeh, Jiunn Rong, Wen Chen Chang:

“Internalisation of Constitutional Law”, **The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law**, Ed.:Michel Rosenfeld, Andras Sajó, Oxford University Press, 2012.

Venedik Komisyonu Belgeleri

CDL-INF(2000)001- Guidelines On Prohibition And Dissolution Of Political Parties And Analogous Measures Adopted By The Venice Commission At Its 41st Plenary

Session (Venice, 10 – 11 December 1999), (Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-INF\(2000\)001-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-INF(2000)001-e), 20 Mart 2022.

CDL-INF(2000)004 - Electoral Law And National Minorities, Strasbourg, 25 January 2000, (Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-INF\(2000\)004-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-INF(2000)004-e), 13 Mayıs 2022.

CDL-INF(2000)011, Constitutional referendum in Ukraine – Opinion adopted by the Commission at its 42nd Plenary Session, para 30-31, (Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-INF\(2000\)011-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-INF(2000)011-e), 18 Mayıs 2022

CDL-INF(2000)013, Opinion On The Constitutional Amendments Concerning Legislative Elections In The Republic Of Slovenia, (Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-INF\(2000\)013-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-INF(2000)013-e), 18 Mayıs 2022.

CDL-INF(2001)008 Guidelines on Financing of Political Parties adopted by the Venice Commission at its 46th Plenary Meeting (Venice, 9-10 March 2001), (Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-INF\(2001\)008-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-INF(2001)008-e), 23 Mayıs 2022.

CDL-INF(2001)016 – Switzerland – Opinion on the Electoral Law of the Canton of Ticino Adopted By The Venice Commission At Its 47th Plenary Meeting (Venice, 6-7 July 2001), (Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-INF\(2001\)016-E.aspx](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-INF(2001)016-E.aspx), 16 Mayıs 2022.

CDL-INF(2001)023, Interim Report on the Constitutional Situation of the Federal Republic of Yugoslavia Adopted By The Venice Commission At Its 48th Plenary Meeting (Venice, 19-20 October 2001), (Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-INF\(2001\)023-e.aspx](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-INF(2001)023-e.aspx), 18 Mayıs 2022.

CDL-AD(2002)023rev-2cor Code of Good Practices in Electoral Matters Guidelines And Explanatory Report, Adopted By The Venice Commission At Its 52nd Session

(Venice, 18-19 October 2002), (Çevrimiçi),
[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)023rev2-cor-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023rev2-cor-e), 10 Mayıs 2022.

CDL-AD(2002)017 Opinion On The Ukrainian Legislation On Political Parties, Adopted By The Venice Commission At Its 51st Plenary Session (Venice, 5-6 July 2002), (Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2002\)017-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2002)017-e), 23 Mayıs 2022.

CDL-AD(2002)028 Opinion on the draft law on political parties and Socio-Political organisations of the Republic of Moldova, endorsed by the Venice Commission at its 52nd Plenary Session (Venice, 18-19 October 2002, (Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD\(2002\)028-e.aspx](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2002)028-e.aspx), 22 Mayıs 2022

CDL-AD(2004)007rev Guidelines On Legislation On Political Parties: Some Specific Issues, Adopted By The Venice Commission At Its 58th Plenary Meeting (Venice, 12-13 March 2013), (Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2004\)007rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2004)007rev-e), 22 Mayıs 2022.

CDL-AD(2004)029, Opinion on the Referendum of 17 October 2004 in Belarus adopted by the Venice Commission at its 60th Plenary Session (Venice, 8-9 October 2004) (Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2004\)029-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2004)029-e), 18 Mayıs 2022.

CDL-AD(2004)038, Opinion On The Draft Law Amending The Law Of Ukraine On The Office of the Public Prosecutor,, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2004\)038-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2004)038-e), (Çevrimiçi), 07 Haziran 2022.

CDL-AD(2005)034add2-Tables On Local And Regional Referendums Summarising The Replies To The Questionnaire On Referendums By The VC Adopted By The Council For Democratic Elections (Venice, 20 October 2005) And The Venice Commission (Venice, 21-21 October 2005), (Çevrimiçi),

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2005\)034add2-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2005)034add2-e),
15 Mart 2022.

CDL-AD (2005)014 Opinion On The Federal Law On The Prokuratura (Prosecutor's Office) Of The Russian Federation Adopted By The Commission At Its 63rd Plenary Session (Venice, 10-11 June 2005), s.2-3, (Çevrimiçi) [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2005\)014-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2005)014-e), 8 Nisan 2022.

CDL-AD(2005)020 Amicus Curiae Opinion (Proceedings before the European Court of Human Rights) On The Nature Of Proceedings Before The Human Rights Chamber And The Constitutional Court Of Bosnia And Herzegovina (Venice, 10-11 June 2005), (Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2005\)020-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2005)020-e) ,25 Mart 2022.

CDL-AD(2005)028, Opinion On Parliamentary Assembly Recommendation 1704 (2005) On Referendums : Towards Good Practices In Europe Adopted By The Council For Democratic Elections At Its 14th Meeting (Venice, 20 October 2005) And The Venice Commission At Its 64th Plenary Session (Venice, 21-22 October 2005), para 16, (Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2005\)028-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2005)028-e), 17 Mayıs 2022.

CDL-AD(2005)043, Interpretative Declaration on the Stability of the Electoral Law adopted by the Council for Democratic Elections at its 15th meeting (Venice, 15 December 2005) and the Venice Commission At Its 65th Plenary Session (Venice, 16-17 December 2005), II, (Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2005\)043-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2005)043-e), 16 Mayıs 2022.

CDL(2005)066 Opinion On Draft Constitutional Amendments Concerning The Reform Of The Judicial System In “The Former Yugoslav Republic Of Macedonia”, (Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL\(2005\)066-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL(2005)066-e), 04 Haziran 2022.

CDL-AD(2006)013 - Joint Recommendations on the Laws on Parliamentary, Presidential and Local Elections, and Electoral Administration in the Republic of Serbia By The Venice Commission And OSCE/ODIHR Adopted By The Venice Commission At Its 66th Plenary Session (Venice, 17-18 March 2006), (Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2006\)013-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2006)013-e), 12 Mayıs 2022.

CDL-AD(2006)014 Opinion On The Prohibition Of Financial Contributions To Political Parties From Foreign Sources (Amicus Curiae Opinion For The European Court Of Human Rights) (Venice, 17-18 March 2006), (Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2006\)014-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2006)014-e), 25 Mart 2022.

CDL-AD(2006)018 - Report on Electoral Law and Electoral Administration in Europe - Synthesis Study On Recurrent Challenges And Problematic Issues Adopted by the Council for Democratic Elections at its 17th Meeting (Venice, 8-9 June 2006) and the Venice Commission at its 67th Plenary Session (Venice, 9-10 June 2006), (Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD\(2006\)018.aspx](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2006)018.aspx), 11 Mayıs 2022.

CDL-AD(2006)025 Report On The Participation Of Political Parties In Elections Adopted By The Council For Democratic Elections At Its 16th Meeting (Venice, 16 March 2006) And The Venice Commission At Its 67th Plenary Session (Venice, 9-10 June 2006), (Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2006\)025-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2006)025-e), 23 Mayıs 2022.

CDL-AD(2007)008rev, Code of Good Practice on Referendums adopted by the Council for Democratic Elections at its 19th meeting (Venice, 16 December 2006) and the Venice Commission at its 70th plenary session (Venice, 16-17 March 2007), (Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2007\)008rev-cor-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2007)008rev-cor-e), 17 Mayıs 2022.

CDL-AD(2007)028- Judicial Appointments - Report adopted by the Venice Commission at its 70th Plenary Session (Venice, 16-17 March 2007), (Çevrimiçi),

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD\(2007\)028.aspx](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2007)028.aspx), 02
Haziran 2022.

CDL-AD(2007)047, Opinion on the Constitution of Montenegro adopted by the Venice Commission at its 73rd Plenary Session (Venice, 14-15 December 2007), (Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2007\)047-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2007)047-e), 08 Haziran 2022.

CDL-AD(2008)021 Amicus Curiae Brief İn The Case Of Bijelić Against Montenegro And Serbia (Application N°11890/05) Pending Before The European Court Of Human Rights (Venice, 17-18 October 2008), (Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2008\)021-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2008)021-e), 25
Mart 2022.

CDL-AD(2008)027 Amicus Curiae Brief İn The Cases Of Sejdić And Finci V. Bosnia And Herzegovina (Applications No. 27996/06 And 34836/06) Pending Before The European Court Of Human Rights (Venice, 17-18 October 2008), (Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2008\)027-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2008)027-e) , 25
Mart 2022.

CDL-AD(2009)001 Joint Opinion On The Election Code Of Georgia As Revised Up To July 2008 By The Venice Commission And The OSCE/ODIHR Adopted By The Council For Democratic Elections At Its 26th Meeting (Venice, 18 October 2008) And By The Venice Commission At Its 77th Plenary Session (Venice, 12-13 December 2008), Para 120, (Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2009\)001-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2009)001-e), 15
Mayıs 2022.

CDL-AD(2009)002, Code of Good Practices in the Field of Political Parties Adopted by the Venice Commission At Its 77th Plenary Session (Venice, 12-13 December 2008),(Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2009\)002-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2009)002-e), 20 Mayıs 2022.

CDL-AD(2009)005 - Joint Opinion on the Electoral Code of the Republic of Albania By The Venice Commission And The OSCE/ODIHR Adopted By The Venice Commission At Its 78th Plenary Session (Venice, 13-14 March 2009), para 20-21, (Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2009\)005-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2009)005-e), 13 Mayıs 2022.

CDL-AD(2009)006- Opinion On The Constitutional And Legal Provisions Relevant To The Prohibition Of Political Parties In Turkey Adopted By The Venice Commission At Its 78th Plenary Session (Venice, 13-14 March 2009), (Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2009\)006-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2009)006-e), 25 Mayıs 2022.

CDL-AD(2009)023 Opinion On The Draft Criteria And Standards For The Election Of Judges And Court Presidents Of Serbia Adopted By The Venice Commission At Its 79th Plenary Session (Venice, 12-13 June 2009), (Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2009\)023-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2009)023-e), 04 Haziran 2022.

CDL-AD(2009)029 - Report on the Impact of Electoral Systems on Women's Representation in Politics Adopted By The Council For Democratic Elections At Its 28th Meeting (Venice, 14 March 2009) And The Venice Commission At Its 79th Plenary Session (Venice, 12-13 June 2009), para .43-45, (Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD\(2009\)029.aspx](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2009)029.aspx), 12 Mayıs 2022.

CDL-AD(2009)048 Opinion On The Draft Law Of Ukraine On The Office Of The Public Prosecutor Adopted By The Venice Commission At Its 79th Plenary Session (Venice, 12-13 June 2009), (Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2009\)048-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2009)048-e), 10 Nisan 2022.

CDL-AD(2010)001, Report on Constitutional Amendment Adopted By The Venice Commission At Its 81st Plenary Session (Venice, 11-12 December 2009), (Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=cdl-ad\(2010\)001-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=cdl-ad(2010)001-e), 17 Mayıs 2022.

CDL-AD(2010)004 Report on the Independence of The Judicial System Part I: The Independence Of Judges Adopted By The Venice Commission At Its 82nd Plenary Session (Venice, 12-13 March 2010),(Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2010\)004-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2010)004-e), 1 Haziran 2022.

CDL-AD(2010)025 Report On The Role Of The Opposition In A Democratic Parliament, Adopted By The Venice Commission, At Its 84th Plenary Session (Venice 15-16 October 2010), (Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)025-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)025-e), 02 Temmuz 2022

CDL-AD(2010)034 Guidelines Relating to The Working Methods Of The Venice Commission, 19 October 2010, (Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)034-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)034-e), 7 Mart 2022.

CDL-AD(2010)040, Report On The Independence Of The Judicial System Part II: The Prosecution Service Adopted By The Venice Commission - At Its 85th Plenary Session (Venice, 17-18 December 2010), (Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD\(2010\)040.aspx](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2010)040.aspx), 7 Haziran 2022.

CDL AD(2010)046 Joint Opinion On The Electoral Legislation Of Norway Adopted By The Council For Democratic Elections At Its 35th Meeting (Venice, 16 December 2010) And By The Venice Commission At Its 85th Plenary Session (Venice, 17-18 December 2010), (Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2010\)046-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2010)046-e), 15 Mayıs 2022.

CDL-AD(2010)047 Opinion on the draft election code of the Verkhovna Rada of Ukraine Adopted By The Council For Democratic Elections At Its 35th Meeting (Venice, 16 December 2010) And By The Venice Commission At Its 85th Plenary Session (Venice, 17-18 December 2010), (Çevrimiçi),

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2010\)047-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2010)047-e), 15 Mayıs 2022.

CDL-AD(2011)003rev, Report On The Rule of Law - Adopted by the Venice Commission at its 86th Plenary Session (Venice, 25-26 March 2011),(Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2011\)003rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2011)003rev-e), 15 Mayıs 2022.

CDL-AD(2011)004, Opinion On The Draft Law On Judges And Prosecutors Of Turkey Adopted By The Venice Commission At Its 86th Plenary Session (Venice, 25-26 March 2011), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2011\)004-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2011)004-e), 06 Haziran 2022.

CDL-AD(2011)007 Opinion On The Draft Organic Law Of The Public Prosecutor's Office Of Bolivia Adopted By The Venice Commission At Its 86th Plenary Session (Venice, 25-26 March 2011), (Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2011\)007-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2011)007-e), 10 Nisan 2022.

CDL-AD(2011)011 - Joint opinion on the draft law on amendments to the law on election of councillors and members of Parliament of Montenegro Endorsed By The Council For Democratic Elections At Its 37th Meeting (Venice, 16 June 2011) And By The Venice Commission At Its 87th Plenary Session (Venice, 17-18 June 2011), (Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2011\)011-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2011)011-e), 13 Mayıs 2022.

CDL-AD(2011)012, Joint Opinion On The Constitutional Law On The Judicial System And Status Of Judges Of Kazakhstan By The Venice Commission And OSCE/ODIHR Adopted By The Venice Commission At Its 87th Plenary Session (Venice, 17-18 June 2011), (Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2011\)012-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2011)012-e), 05 Haziran 2022.

CDL-AD(2011)025 Joint Opinion On The Draft Law On Presidential And Parliamentary Elections, The Draft Law On Elections To Local Governments And The

Draft Law On The Formation Of Election Commissions Of The Kyrgyz Republic Adopted By The Venice Commission At Its 87th Plenary Session (Venice, 17-18 June 2011), (Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2011\)025-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2011)025-e), 16 Mayıs 2022.

CDL-AD(2011)037 - Joint Opinion On The Draft Law On Election Of People's Deputies Of Ukraine, Adopted By The Venice Commission At Its 88th Plenary Session (Venice, 14-15 October 2011), (Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD\(2011\)037-e.aspx](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2011)037-e.aspx), 11 Mayıs 2022.

CDL-AD(2011)043 – Joint Opinion On The Draft Election Code Of Georgia Adopted By The Council For Democratic Elections At Its 39th Meeting (Venice, 15 December 2011) And By The Venice Commission At Its 89th Plenary Session (Venice, 16-17 December 2011), (Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2011\)043-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2011)043-e), 13 Mayıs 2022.

CDL-AD(2011)044rev Joint Opinion On The Draft Law On Amendments And Additions To The Organic Law Of Georgia On Political Unions Of Citizens, Adopted By The Venice Commission At Its 89th Plenary Session (Venice, 16-17 December 2011), (Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD\(2011\)044rev-e.aspx](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2011)044rev-e.aspx), 24 Mayıs 2022.

CDL-AD(2011)046 Opinion On The Draft Law On Amendments To The Law On Political Parties Of The Republic Of Azerbaijan, Adopted By The Venice Commission At Its 89th Plenary Session (Venice, 16-17 December 2011), (Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2008\)034-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2008)034-e), 23 Mayıs 2022.

CDL-AD(2012)001 Opinion on Act CLXII of 2011 on the Legal Status and Remuneration of Judges And Act CLXI Of 2011 On The Organisation And Administration Of Courts Of Hungary, Adopted By The Venice Commission At Its 90th Plenary Session (Venice, 16-17 March 2012), (Çevrimiçi),

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD\(2012\)001-e.aspx](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2012)001-e.aspx), 10
Mart 2022.

CDL-AD(2012)007 Opinion On The Federal Law No. 54-FZ Of 19 June 2004 On
Assemblies, Meetings, Demonstrations, Marches And Picketing Of The Russian
Federation Adopted By The Venice Commission at its 90th Plenary Session (Venice,
16-17 March 2012), (Çevrimiçi)
[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2012\)007-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2012)007-e), 15
Nisan 2022.

CDL-AD(2012)008, Opinion on Act CLXIII of 2011 on the Prosecution Service and
Act CLXIV of 2011 on the Status of the Prosecutor General, Prosecutors and other
Prosecution Employees and the Prosecution Career of Hungary adopted by the Venice
Commission at its 91st Plenary Session (Venice, 15-16 June 2012),
[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2012\)008-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2012)008-e), 08
Haziran 2022.

CDL-AD(2012)012 Joint Opinion on the Act on the Elections of Members of
Parliament of Hungary adopted by the Council for Democratic Elections at its 41st
meeting (Venice, 14 June 2012) and the Venice Commission at its 91st Plenary
Session (Venice, 15-16 June 2012), (Çevrimiçi),
[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2012\)012-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2012)012-e), 11
Mayıs 2022.

CDL-AD(2012)020- Opinion On The Cardinal Acts On The Judiciary That Were
Amended Following The Adoption Of Opinion CDL-AD(2012)001 On Hungary,
Adopted By The Venice Commission At Its 92nd Plenary Session (Venice, 12-13
October 2012), (Çevrimiçi),
[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2012\)020-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2012)020-e), 6
Haziran 2022.

CDL-AD(2013)010, Opinion on the Draft New Constitution of Iceland Adopted by
the Venice Commission at its 94th Plenary Session (Venice, 8-9 March 2013),
(Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2013\)010-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2013)010-e), 17 Mayıs 2022.

CDL-AD(2013)014, Opinion On The Draft Law On The Amendments To The Constitution, Strengthening The Independence Of Judges And On The Changes To The Constitution Proposed By The Constitutional Assembly Of Ukraine Adopted By The Venice Commission At Its 95th Plenary Session (Venice, 14-15 June 2013), (Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2013\)014-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2013)014-e), 02 Haziran 2022.

CDL-AD(2013)016 - Joint Opinion On The Draft Amendments To The Laws On Election Of People's Deputies And On The Central Election Commission And On The Draft Law On Repeat Elections Of Ukraine Adopted By The Council For Democratic Elections At Its 45th Meeting (Venice, 13 June 2013) And By The Venice Commission At Its 95th Plenary Session (Venice, 14-15 June 2013), (Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2013\)016-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2013)016-e), 12 Mayıs 2022

CDL-AD(2013)021 Opinion On The Electoral Legislation Of Mexico, Adopted By The Council For Democratic Elections At Its 45th Meeting (Venice, 13 June 2013) And By The Venice Commission At Its 95th Plenary Session (Venice, 14-15 June 2013), (Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2013\)021-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2013)021-e), 10 Nisan 2022.

CDL-AD(2014)002, Opinion On “Whether The Decision Taken By The Supreme Council Of The Autonomous Republic Of Crimea In Ukraine To Organise A Referendum On Becoming A Constituent Territory Of The Russian Federation Or Restoring Crimea’s 1992 Constitution Is Compatible With Constitutional Principles Adopted By The Venice Commission At Its 98th Plenary Session (Venice, 21-22 March 2014)”, (Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2014\)002-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2014)002-e), 18 Mayıs 2022.

CDL-AD(2014)006, Joint Opinion Of The Venice Commission On The Draft Law On Disciplinary Liability Of Judges Of The Republic Of Moldova, (Çevrimiçi),

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2014\)006-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2014)006-e), 06
Haziran 2022.

CDL-AD(2014)013 Amicus Curiae Brief İn The Case Of Rywin V. Poland (Applications Nos 6091/06, 4047/07, 4070/07) Pending Before The European Court Of Human Rights (on Parliamentary Committees of inquiry) (Venice, 21-22 March 2014), (Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2014\)013-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2014)013-e), 25 Mart 2022.

CDL-AD(2014)019 Joint Opinion On The Draft Election Law Of The Kyrgyz Republic On The Draft Election Law Of The Kyrgyz Republic Adopted By The Venice Commission At Its 99th Plenary Session (Venice, 13-14 June 2014), (Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2014\)019-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2014)019-e), 11 Mayıs 2022.

CDL-AD(2014)007, Joint Opinion On The Draft Law Amending And Supplementing The Judicial Code (Evaluation System For Judges) Of Armenia, (Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2014\)007-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2014)007-e), 04
Haziran 2022.

CDL-AD(2014)008, Opinion on the draft Law on the High Judicial and Prosecutorial Council of Bosnia and Herzegovina, (Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2014\)008-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2014)008-e), 02
Haziran 2022.

CDL-AD(2014)030- Joint Opinion Of The Venice Commission, On The Draft Laws Amending The Administrative, Civil And Criminal Codes Of Georgia, Adopted By The Venice Commission At Its 100th Plenary Session (Rome, 10-11 October 2014), (Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2014\)030-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2014)030-e) 6 Haziran 2022.

CDL-AD(2014)034 Joint Opinion On Draft Amendments To The Law On The Financing Of Political Activities Of Serbia, Adopted By The Venice Commission At Its 100th Plenary Session (Rome, 10-11 October 2014),(Çevrimiçi),

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2014\)034-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2014)034-e), 24
Mayıs 2022.

CDL-AD(2014)035 Joint Opinion On The Draft Act To Regulate The Formation, The Inner Structures, Functioning And Financing Of Political Parties And Their Participation In Elections Of Malta, Adopted By The Venice Commission At Its 100th Plenary Session (Rome, 10-11 October 2014), (Çevrimiçi),
[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD\(2002\)028-e.aspx](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2002)028-e.aspx), 22
Mayıs 2022.

CDL-AD(2014)038, Opinion on the draft laws on courts and on rights and duties of judges and on the Judicial Council of Montenegro adopted by the Venice Commission at its 101st Plenary Session (Venice, 12-13 December 2014), (Çevrimiçi),
[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2014\)038-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2014)038-e), 06
Haziran 2022.

CDL-AD(2015)007, Joint opinion by the Venice Commission on the Law on the Judiciary and the Status of Judges and amendments to the Law on the High Council of Justice of Ukraine adopted by the Venice Commission at its 102nd Plenary Session (Venice, 20-21 March 2015), (Çevrimiçi),
[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2015\)007-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2015)007-e), 06
Haziran 2022

CDL-AD(2015)025 Joint Opinion On The Draft Amendments To Some Legislative Acts Concerning Prevention And Fight Against Political Corruption Of Ukraine, Adopted By The Venice Commission At Its 104th Plenary Session (Venice, 23-24 October 2015), (Çevrimiçi),
[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2015\)025-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2015)025-e), 24
Mayıs 2022.

CDL-AD(2015)026, Opinion On The Amendments To The Constitution Of Ukraine Regarding The Judiciary As Proposed By The Working Group Of The Constitutional Commission In July 2015 Endorsed By The Venice Commission At Its 104th Plenary Session (Venice, 23-24 October 2015), (Çevrimiçi),

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2015\)026-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2015)026-e), 08
Haziran 2022.

CDL-AD(2015)036- Report On Exclusion Of Offenders From Parliament, Adopted By The Council Of Democratic Elections At Its 52nd Meeting (Venice, 22 October 2015) And By The Venice Commission At Its 104th Plenary Session (Venice, 23-24 October 2015), (Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2015\)036-E](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2015)036-E), 15
Mart 2022.

CDL-AD(2015)037, First Opinion on the Draft Amendments to the Constitution (Chapters 1 to 7 and 10) of the Republic of Armenia endorsed by the Venice Commission at its 104th Plenary Session (Venice, 23-24 October 2015), (Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2015\)037-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2015)037-e), 6
Haziran 2022

CDL-AD(2015)042, Opinion on the Laws on the Disciplinary Liability and Evaluation of Judges of "The Former Yugoslav Republic of Macedonia" [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2015\)042-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2015)042-e), 06
Haziran 2022

CDL-AD(2015)045, Interim Opinion On The Draft Constitutional Amendments On The Judiciary Of Albania Adopted By The Venice Commission At Its 105th Plenary Session (Venice, 18-19 December 2015), (Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2015\)045-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2015)045-e), 03
Haziran 2022.

CDL-AD(2016)004 Joint Guidelines For Preventing And Responding To The Misuse Of Administrative Resources During Electoral Processes Adopted By The Council For Democratic Elections At Its 54th Meeting, Venice, 10 March 2016 And By The Venice Commission At Its 106th Plenary Session, Venice, 11-12 March 2016, B.1.,C.2.; (Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2016\)004-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2016)004-e), 16 Mayıs 2022.

CDL-AD(2016)007-e, Rule of Law Checklist, adopted by the Venice Commission at its 106th Plenary Session (Venice, 11-12 March 2016), (Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2016\)007-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2016)007-e), 16 Mayıs 2022.

CDL-AD(2016)013, Opinion on the Draft Code of Judicial Ethic of the Republic of Kazakhstan adopted by the Venice Commission at its 107th Plenary Session (Venice, 10-11 June 2016), (Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2016\)013-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2016)013-e), 05 Haziran 2022.

CDL-AD(2016)019 Armenia – Joint Opinion On The Draft Electoral Code As Of 18 April 2016 Endorsed By The Venice Commission At Its 107th Plenary Session (Venice, 10-11 June 2016), (Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2016\)019-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2016)019-e), 11 Mayıs 2022.

CDL-AD(2016)023 Albania - Amicus Curiae Brief for the Constitutional Court On The Restitution Of Property, Adopted By The Venice Commission At Its 108th Plenary Session (Venice, 14-15 October 2016), (Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2016\)023-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2016)023-e), 27 Mart 2022.

CDL-AD(2016)024 Bosnia And Herzegovina - Amicus Curiae Brief For The Constitutional Court Of Bosnia And Herzegovina On The Mode Of Elections İn The House Of Peoples Of The Parliament Of The Federation Of Bosnia And Herzegovina, Adopted By The Venice Commission At Its 108th Plenary Session (Venice, 14-15 October 2016), (Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2016\)024-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2016)024-e), 27 Mart 2022.

CDL-AD(2016)037- Opinion On Emergency Decree Laws N°S667-676 Adopted Following The Failed Coup Of 15 July 2016, Adopted By The Venice Commission At Its 109th Plenary Session, 9-10 December 2016, (Çevrimiçi),

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2016\)037-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2016)037-e), 28 Mayıs 2022.

CDL-AD(2017)005 Turkey - Opinion On The Amendments To The Constitution Adopted By The Grand National Assembly On 21 January 2017 And To Be Submitted To A National Referendum On 16 April 2017, Adopted By The Venice Commission At Its 110th Plenary Session (Venice, 10-11 March 2017), (Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2017\)005-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2017)005-e), 12 Mart 2022.

CDL-AD(2017)012 Republic of Moldova – Joint Opinion On The Draft Laws On Amending And Completing Certain Legislative Acts (Electoral System For The Election Of The Parliament) Adopted by the Council for Democratic Elections at its 59th meeting (Venice, 15 June 2017) and by the Venice Commission at its 111th Plenary Session (Venice, 16-17 June 2017), (Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2017\)012-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2017)012-e), 11 Mayıs 2022.

CDL-AD(2017)018, Opinion On The Judicial System Act Of Bulgaria Adopted By The Venice Commission At Its 112th Plenary Session (Venice, 6-7 October 2017), (Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2017\)018-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2017)018-e), 05 Haziran 2022.

CDL-AD(2017)021 Turkey - Opinion On The Provisions Of The Emergency Decree-Law N° 674 Of 1 September 2016 Which Concern The Exercise Of Local Democracy, Adopted By The Venice Commission At Its 112th Plenary Session (Venice, 6-7 October 2017), (Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2017\)021-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2017)021-e), 28 Mayıs 2022.

CDL-AD(2017)025 Amicus Curiae Brief For The European Court Of Human Rights In The Case Of Berlusconi v. Italy (Venice, 6-7 October 2017), (Çevrimiçi),

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2017\)025-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2017)025-e), 25
Mart 2022.

CDL-AD(2017)026 - Ukraine - Opinion On The Amendments To The Rules Of Procedure Of The Verkhovna Rada Of Ukraine Adopted By The Venice Commission At Its 112th Plenary Session (Venice, 6-7 October 2017), (Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2017\)026-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2017)026-e), 26
Mayıs 2022.

CDL-AD(2017)027 Republic Of Moldova - Joint Opinion On The Legal Framework Governing The Funding Of Political Parties And Electoral Campaigns, Adopted By The Council For Democratic Elections At Its 60th Meeting (Venice, 7 December 2017) And By The Venice Commission At Its 113th Plenary Session (Venice, 8-9 December 2017), (Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2017\)027-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2017)027-e), 24
Mayıs 2022.

CDL-AD(2017)028 Poland - Opinion On The Act On The Public Prosecutor's Office As Amended, Adopted By The Venice Commission At Its 113th Plenary Session (Venice, 8-9 December 2017), (Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2017\)028-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2017)028-e), 08
Haziran 2022

CDL-AD(2017)031, Opinion On The Draft Act Amending The Act On The National Council Of The Judiciary; On The Draft Act Amending The Act On The Supreme Court, Proposed By The President Of Poland, And On The Act On The Organisation Of Ordinary Courts Adopted By The Commission At Its 113th Plenary Session (Venice, 8-9 December 2017), (Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2017\)031-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2017)031-e), 05
Haziran 2022.

CDL-AD(2017)034 - Report on Constituency Delineation and Seat Allocation Adopted by the Council for Democratic Elections at its 60th meeting (Venice, 7 December 2017) and by the Venice Commission at its 113th Plenary Session (Venice, 8-9 December 2017), (Çevrimiçi),

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2017\)034-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2017)034-e), 15
Mayıs 2022.

CDL-AD(2018)010- Report On Term Limits - Part I - Presidents, Adopted By The
Venice Commission At Its 114th Plenary Session, Venice, 16-17 March 2018,
(Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2018\)010-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2018)010-e), 15 Mart 2022.

CDL-AD(2018)011, Serbia - Opinion on the draft amendments to the constitutional
provisions on the judiciary, adopted by the Venice Commission at its 115th Plenary
Session (Venice, 22-23 June 2018), (Çevrimiçi),
[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2018\)011-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2018)011-e), 06
Haziran 2022.

CDL-AD(2018)016 Kosovo Opinion On The “Draft Law On Amending And
Supplementing The Law No. 03/L-174 On The Financing Of Political Entities
(Amended And Supplemented By The Law No. 04/L-058 And The Law No. 04/L-
122) And The Law No. 003/L-073 On General Elections (Amended And
Supplemented By The Law No. 03/L-256)”, Adopted By The Venice Commission At
Its 115th Plenary Session (Venice, 22-23 June 2018), (Çevrimiçi),
[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2018\)016-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2018)016-e), 24
Mayıs 2022.

CDL-AD(2018)018 Rules of Procedure, Adopted By The Venice Commission At Its
116th Plenary Session (Venice, 19-20 October 2018), (Çevrimiçi),
[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2018\)018-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2018)018-e), 04
Mart 2022.

CDL-AD(2018)020 Kazakhstan - Opinion on the Administrative Procedure and
Justice Code, Adopted At The 116th Plenary Session (Venice, 19 -20 October 2018),
(Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2018\)020-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2018)020-e), 10 Nisan 2022.

CDL-AD(2018)028, Opinion On Constitutional Arrangements And Separation Of
Powers And The Independence Of The Judiciary And Law Enforcement Of Malta

Adopted By The Venice Commission At Its 117th Plenary Session (Venice, 14-15 December 2018), (Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2018\)028-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2018)028-e), 05 Haziran 2022.

CDL-AD(2018)030rev, Report on Separate Opinions of Constitutional Courts, adopted by the Venice Commission at its 117th Plenary Session (Venice, 14-15 December 2018), (Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2018\)030rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2018)030rev-e), 14 Mart 2022.

CDL-AD(2018)031-e, Turkey - Joint Opinion Of The Venice Commission And ODIHR On Amendments To The Electoral Legislation And Related "Harmonisation Laws" Adopted In March And April 2018, (Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2018\)031-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2018)031-e), 16 Mayıs 2022.

CDL-AD(2018)032, Opinion on the Concept Paper on the reform of the High Judicial Council of Kazakhstan adopted by the Venice Commission at its 117th Plenary Session (Venice, 14-15 December 2018), (Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2018\)032-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2018)032-e), 04 Haziran 2022.

CDL-AD(2019)014 - Romania – Opinion on Emergency Ordinances GEO No. 7 and GEO No. 12 amending the Laws of Justice adopted by the Venice Commission at its 119th Plenary Session (Venice, 21-22 June 2019), (Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2019\)014-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2019)014-e), 27 Mayıs 2022.

CDL-AD(2019)021 Amicus Curiae Brief For The European Court Of Human Rights In The Case Of Mugemangango V. Belgium On Procedural Safeguards Which A State Must Ensure In Procedures Challenging The Result Of An Election Or The Distribution Of Seats (Venice, 11-12 October 2019), (Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2019\)021-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2019)021-e), 25 Mart 2022.

CDL-AD(2019)034 Republic Of Moldova - Amicus Curiae Brief For The Constitutional Court Of The Republic Of Moldova On The Amendments To The Law On The Prosecutor's Office, Adopted By The Venice Commission At Its 121st Plenary Session (Venice, 6-7 December 2019), (Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2019\)034-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2019)034-e) , 27 Mart 2022.

CDL-AD(2020)005 Armenia - Amicus Curiae Brief Relating To Article 300.1 Of The Criminal Code, Adopted By The Venice Commission On 18 June 2020 By A Written Procedure Replacing The 123rd Plenary Session, (Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2020\)005-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2020)005-e) , 27 Mart 2022.

CDL-AD(2020)011 Turkey – Opinion On The Replacement Of Elected Candidates And Mayors - Approved By The Council For Democratic Elections At Its 68th Meeting (Online, 15 June 2020) And Adopted By The Venice Commission On 18 June 2020 By A Written Procedure Replacing The 123rd Plenary Session, (Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2020\)011-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2020)011-e) , 20 Nisan 2022.

CDL-AD(2020)014-e Report - Respect For Democracy, Human Rights And The Rule Of Law During States Of Emergency: Reflections - Taken Note Of By The Venice Commission On 19 June 2020 By A Written Procedure Replacing the 123rd Plenary Session, (Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2020\)014-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2020)014-e) , 5 Mayıs 2022.

CDL-AD(2020)023 –Report On Electoral Law And Electoral Administration İn Europe - Synthesis Study On Recurrent Challenges And Problematic Issues - Taken Note Of By The Council Of Democratic Elections At Its 69th Online Meeting (7 October 2020) And The Venice Commission At Its 124th Online Plenary Session (8-9 October 2020), (Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2020\)023-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2020)023-e) , 16 Mayıs 2022.

CDL-AD(2020)027 Urgent Joint Opinion on Draft Law No.263 Amending the Electoral Code, the Contravention Code and the Code of Audiovisual Media Services of the Republic of Moldova Approved By The Venice Commission At Its 124th Plenary Session (online, 8-9 October 2020), para 55, (Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2020\)027-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2020)027-e), 16 Mayıs 2022

CDL-AD(2020)031-e, Revised Guidelines On The Holding Of Referendums - Approved by the Council of Democratic Elections At Its 69th Online Meeting (7 October 2020) and Adopted by the Venice Commission At Its 124th Online Plenary Session (8-9 October 2020), (Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2020\)031-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2020)031-e), 8 Mayıs 2022.

CDL-AD(2020)032 Joint Guidelines Of The Venice Commission And OSCE/ODIHR On Political Party Regulation, Adopted By The Venice Commission At Its 125th Plenary Online Session (11-12 December 2020), (Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2020\)032-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2020)032-e), 20 Mayıs 2022.

CDL-AD(2020)036 – Albania – Joint Opinion of the Venice Commission and the OSCE/ODIHR On The Amendments To The Constitution Of 30 July 2020 And To The Electoral Code Of 5 October 2020 Approved By The Council For Democratic Elections At Its 70th Meeting (Online, 10 December 2020) And Adopted By The Venice Commission At Its 125th Plenary Session (Online, 11-12 December 2020), (Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2020\)036-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2020)036-e), 16 Mayıs 2022.

CDL-AD(2021)003 Ukraine - Joint Opinion Of The OSCE/ODIHR And The Venice Commission On The Draft Law On Political Parties, Adopted By The Venice Commission At Its 126th Plenary Session (Online, 19 -20 March 2021), (Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2021\)003-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2021)003-e), 24 Mayıs 2022.

CDL-AD(2021)015, Bosnia And Herzegovina: Opinion On The Draft Law On Amendments To The Law On The High Judicial And Prosecutorial Council (HJPC) Adopted By The Venice Commission At Its 126th Plenary Session (Online, 19-20 March 2021), , [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2021\)015-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2021)015-e), 10 Haziran 2022.

CDL-AD(2021)037 Albania- Amicus Curiae Brief On The Competence Of The Constitutional Court Regarding The Validity Of The Local Elections Held On 30 June 2019, Approved By The Council For Democratic Elections At It 72nd Meeting (Hybrid, 14 October 2021) And Adopted By The Venice Commission At Its 128th Plenary Session (Hybrid (15-16 October 2021), (Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2021\)037-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2021)037-e), 27 Mart 2022.

CDL-AD(2022)004 Chile - Opinion On The Drafting And Adoption Of A New Constitution, Adopted By The Venice Commission At Its 130th Plenary Session (Venice and online, 18-19 March 2022), (Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2022\)004-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2022)004-e), 01 Temmuz 2022.

CDL-PI(2017)004- Venezuela – Preliminary Opinion On The Legal Issues Raised By Decree No. 2878 Of 23 May 2017 Of The President Of The Republic On Calling Elections To A National Constituent Assembly, 21 July 2017, s.3, (Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2017\)024-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2017)024-e), 06 Mart 2022.

CDL-PI(2019)008 Compilation Of Venice Commission Opinions And Reports Concerning Courts And Judges, (Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2019\)008-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2019)008-e), 04 Haziran 2022.

CDL-PI(2021)016rev, Compilation of Venice Commission Opinions And Reports Concerning Political Parties, (Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2021\)016rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2021)016rev-e), 20 Mayıs 2022.

CDL-PI(2022)023, Compilation of Venice Commission Opinions And Reports Concerning Prosecutors, (Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2022\)023-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2022)023-e), 09 Haziran 2022.

CDL-WCCJ-GA(2017)010- Revised Statute Of The World Conference On Constitutional Justice, As Amended By The 2nd General Assembly, Vilnius, 12 September 2017, (Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf=CDL-WCCJ-GA\(2017\)010-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf=CDL-WCCJ-GA(2017)010-e) , 02 Nisan 2022.

Hanna Suchocka, Constitutional Heritage and Form of Government, **CDL-PI(2016)017 Conference On Global Constitutional Discourse And Transnational Constitutional Activity**, (Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-PI\(2016\)017-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-PI(2016)017-e) , 3 Nisan 2022.

Kaarlo Tuori, “From A European To Universal Constitutional Heritage”, **CDL-PI(2016)017 Conference On Global Constitutional Discourse And Transnational Constitutional Activity**, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-PI\(2016\)017-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-PI(2016)017-e)

Anayasal Yargı Dünya Konferansı’na ilişkin genel bilgiler için Bkz: https://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=02_WCCJ , (Çevrimiçi), 01 Nisan 2022.

Komisyon’un Latin Amerika’daki çalışmalarına ilişkin, (Çevrimiçi), https://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=03_Latin_America_overview&lang=EN, 13 Mart 2022.

Venice Commission, On the Possible Follow Up to Parliamentary Assembly Recommendations 1629 (2003) On “Future Democracy: Strengthening of Democratic Institutions”, (Çevrimiçi), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2004\)015-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2004)015-e), 12 Mart 2022.

Venice Commission:Cooperation With Constitutional Courts, 2017, Council of Europe,(Çevrimiçi),https://www.venice.coe.int/files/Publications/JU_info_Brochure_eng.pdf, 02 Nisan 2022.

Revised Statute of European Democracy Through Law, (Çevrimiçi),
https://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=01_01_Statute, 01 Mart 2022.

European Comission For Democracy Through Law Annual Activities for 1990, (Çevrimiçi),
[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-RA\(1990\)001-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-RA(1990)001-e) , 01 Mart 2022.

https://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=01_Elections_and_Referendums&lang=EN, (Çevrimiçi), 6 Mayıs 2022.

https://www.venice.coe.int/files/EmergencyPowersObservatory/By_topic-E.htm, (Çevrimiçi) 5 Mayıs 2022.

<https://www.venice.coe.int/webforms/events/?country=26>, (Çevrimiçi), 20 Nisan 2022.

AİHM Kararları

Parti nationaliste basque – Organisation régionale d’Iparralde v. Fransa, B.No: 71251/01, K.t.:07.09.2007

Apostol v. Gürcistan, B.No.:40765/02, K.t.:28.02.2008

Demir ve Baykara v. Türkiye B.No: 34503/97, K.t.:12.11.2008.

Sejdic ve Finci v. Bosna Hersek, B. Noları: 27996/06 ve 34836/06, K.t.:22/12/2009.

Özgürlük ve Dayanışma Partisi v. Türkiye, B.No.: 7819/03, K.t.:10.05.2012.

Berladir ve Diğerleri v. Rusya, B.No: 34202/06, K.t.:10.07.2012

Volkov v. Ukrayna, B.No.:21722/11, K.t.:09.01.2013

Shindler v. UK, B.No.: 19840/09, K.t.:07.05.2013.

Oran v. Türkiye B.No.: 28881/07, K.t.: 15.04.2014.

Baka v. Macaristan, B.No.: 20261/12, K.t.:23.06.2016.

Yabloko Rusya Birleşik Demokratik Partisi ve Diğerleri v. Rusya, B.No.:18860/07, K.t.:08.11.2016

Mursic v. Hırvatistan, B.No.: 7334/13, K.t.:20.10.2016.

Diñer v. Türkiye B.No.: 17843/11 K.t.: 16.01.2018

E.S. v. Avusturya, B.No.: 38450/12, K.t.: 25.10.2018

Ramos Nunes De Carvalho E Sa v. Portekiz B. Noları: 55391/13, 57728/13 ve 74041/13, K.t.:06.11.2018.

Mugemangango v. Belçika, B.No: 310/15, K.t.:10.07.2020

Demirtaş v. Türkiye, B.No: 14305/16, K.t.:22/12/2020.

Eminağaoğlu v. Türkiye B.No:76521/12 , K.t.:09.03.2021.

Bilgen v. Türkiye, B.No:1571/07, K.t.: 09.06.2021.

AYM ve YSK Kararları

AYM, E.2010/49, K.2010/87, K.t.:07/07/2010.

AYM, E.2014/56, K.2015/22, K.t.:05/03/2015.

AYM, Metin Bayyar ve Halkın Kurtuluşu Partisi Başvurusu, B.No.: 2014/15220, K.t.:4.6.2015.

AYM, Atilla Sertel Başvurusu, B.No: 2015/6723, K.t.: 14.7.2015.

AYM, Büyük Birlik Partisi ve Saadet Partisi Başvurusu, B.No: 2014/8843, K.t.: 10.12.2015.

AYM, Hamit Yakut Başvurusu, B.No: 2014/6548, K.t.: 10.6.2021.

AYM, Keskin Kalem Yayıncılık ve Ticaret A.Ş. ve Diğerleri Başvurusu, B.No: 2018/14884, K.t: 27.10.2021

YSK, K.No:1831, K.t.:03/10/2015

Avrupa Birliği ve Avrupa Konseyi Belgeleri

Avrupa Konseyi İnsan Hakları Komiseri Nils Muiznieks'in Polonya Ziyareti Raporu,15.06.2016, para. 41,43, (Çevrimiçi), <https://rm.coe.int/16806db712>, 20 Nisan 2022.

Avrupa Konseyi İnsan Hakları Komiseri Dunja Mijatovic'in Türkiye Ziyareti Raporu, 19.02.2020, para.11-16, 35-36, 72-75, (Çevrimiçi), <https://rm.coe.int/avrupa-konseyi-insan-haklari-komiseri-dunja-mijatovic-1-5-temmuz-2019-/16809c5187>, 20 Nisan 2022.

Committe Of Ministers, Resolution (90) 6 On A Partial Agreement Establishing The European Commission For Democracy Through Law, <https://rm.coe.int/on-a-partial-agreement-establishing-the-european-commission-for-democr/1680535949>, (Çevrimiçi), 01 Mart 2022.

Committee of Ministers, 114th Session, Declaration by the Committee of Ministers on the Code of Good Practice in Electoral Matters, 13.05.2004, (Çevrimiçi), https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?objectid=09000016805dd126, 7 Mayıs 2022.

Committee of Ministers, Declaration by the Committee of Ministers on the Code of Good Practice on Referendums, 27.11.2008, (Çevrimiçi), <https://pace.coe.int/en/files/12096#trace-4>, 8 Mayıs 2022.

Council of Europe Glossary, Partial Agreement, <https://www.coe.int/en/web/conventions/glossary>, (Çevrimiçi), 02 Mart 2022.

Council of the European Union, Enlargement And Stabilisation And Association Process - The Republic Of North Macedonia And The Republic of Albania, 25.03.2020, s.4. (Çevrimiçi), <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7002-2020-INIT/en/pdf> , 22 Nisan 2022.

European Commission, Commission Staff Working Document Turkey 2018 Report, <https://www.ab.gov.tr/siteimages/kapbtblolar/20180417-turkey-report.pdf> ,(Çevrimiçi), 22 Nisan 2022

Joint Statement By High Representative/Vice-President Federica Mogherini And Commissioner Johannes Hahn On The Venice Commission's Opinion On The Amendments To The Constitution Of Turkey And Recent Events, (Çevrimiçi), <https://www.eeas.europa.eu/node/22571> , 25 Nisan 2022.

Statutory Resolution No.(93)28 on Partial And Enlarged Agreements,<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680063761>, (Çevrimiçi), 02 Mart 2022.

Parliamentary Assembly, Recommendation 1595, 30.01.2003, Code of Good Practices In Electoral Matters, (Çevrimiçi), <https://pace.coe.int/en/files/17084#trace-3> , 18 Nisan 2022.

Parliamentary Assembly, Resolution 1594 (2007), The Principle of Rule Of Law,para. 4, (Çevrimiçi), <https://pace.coe.int/en/files/17613/html>, 15 Mayıs 2022.

Parliamentary Assembly, Resolution 2187, Venice Commission's Rule Of Law Checklist, 11.10.2017, (Çevrimiçi), <https://pace.coe.int/en/files/24213> , 18 Nisan 2022.

Parliamentary Assembly, Resolution 2347, 23.10.2020, New Crackdown On Political Opposition And Civil Dissent in Turkey: Urgent Need To Safeguard Council of Europe Standards, (Çevrimiçi), <https://pace.coe.int/en/files/28818>, 18 Nisan 2022.

Parliamentary Assembly, Resolution 1736, 21.05.2010, (Çevrimiçi), <https://pace.coe.int/en/files/17866/html>, 8 Mayıs 2022.

Third Party Intervention By The Council Of Europe Commissioner For Human Rights, B.No.: 30778/15, Khadija ISMAYILOVA v. Azerbaijan, 16.10.2016, para. 17,20, (Çevrimiçi), <https://rm.coe.int/16806dac11> , 22 Nisan 2022

Viyana Deklarasyonu, <https://rm.coe.int/09000001680536c83>, (Çevrimiçi), 26 Şubat 2022.

Çevrimiçi Diğer Kaynaklar

Basic Texts Of The Food And Agriculture Organization Of The United Nations, (Çevrimiçi), <http://www.fao.org/3/mp046e/mp046e.pdf>, 10 Ekim 2021.

Demokratik Seçimler Konseyi'ne dair genel bir bilgilendirme https://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=02_CED&lang=EN, (Çevrimiçi), 6 Mayıs 2022.

Paris Şartı Bkz: <https://www.osce.org/files/f/documents/0/6/39516.pdf>, (Çevrimiçi), 26 Şubat 2022.

References Within The Council Of Europe https://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=02_references&lang=EN, (Çevrimiçi), 17 Nisan 2022.

Resolution Adopted By The General Assembly on 16 December 2020, A/Res/75/186, (Çevrimiçi), <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N20/373/10/PDF/N2037310.pdf?OpenElement>, 21 Mart 2022.

UNESCO Constitution, (Çevrimiçi), http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=15244&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html , 10 Ekim 2021.

Virginia Haklar Beyannamesi, (Çevrimiçi), <https://law.lis.virginia.gov/constitutionexpand/article1/> , 21 Kasım 2021.

<https://www.imf.org/en/News/Articles/2017/12/08/pr17474-statement-by-the-imf-managing-director-on-ukraine> , 26 Nisan 2022.

www.codices.coe.int, (Çevrimiçi), 01 Nisan 2022.

<https://www.ntv.com.tr/turkiye/akpden-the-economiste-asil-otokrat-chp,X69TjbtvNkumC8HTAeV43w>, (Çevrimiçi), 30 Haziran 2022.

<https://www.milliyet.com.tr/siyaset/venedik-komisyonu-raporuna-chp-destegi-2414474>, (Çevrimiçi), 30 Haziran 2022.

<https://artigercek.com/haberler/hdp-venedik-komisyonu-nun-ardindan-kayyimlari-geri-cekilmesi-istedi>, (Çevrimiçi), 30 Haziran 2022.

<https://www.bbc.com/turkce/haberler-dunya-61890246>, (Çevrimiçi), 5 Temmuz 2022.