



Strazburg, 16 Nisan 2020

CDL-PI(2020)003
Yalnızca İngilizce hazırlanmıştır

AVRUPA HUKUK YOLUYLA DEMOKRASİ KOMİSYONU
(VENEDİK KOMİSYONU)

OLAĞANÜSTÜ HÂLE DAİR VENEDİK KOMİSYONU GÖRÜŞ VE RAPORLARI DERLEMESİ

İÇİNDEKİLER

1. GİRİŞ.....	2
I. TEMEL ÖLÇÜTLER	3
II. Olağanüstü hal ilanı: tanım ve asli gereksinimler	4
III. İnsan hakları yükümlülüklerinin askıya alınması.....	10
IV. Olağanüstü hale dair anayasal güvence.....	11
V. Olağanüstü hal ilanı yetkisi.....	12
VI. Olağanüstü hal ilanının ve uzatılmasının denetimi	13
a. Parlamento denetimi	13
b. Yargı değerlendirmesi.....	17
VII. Olağanüstü halin süresi	19
VIII. Olağanüstü tedbirlerin süresi	20
IX. Acil durum tedbirlerinin kapsamı.....	21
a. Gereklilik ve oranlılık ilkeleri.....	21

CDL-PI(2020)003	
b. Kalıcı etkiler	22
c. Belirli meseleler	22
d. Yorumlama.....	23
e. Anayasa değişikliği	23
f. Yerel özerk yönetimler bakımından yetkiler	23
g. Askeri mahkemeleri yetkililer ve silahlı kuvvetler	24
X. Olağanüstü halde seçimler.....	25
a. Genel	25
b. Anayasa referandumları.....	26
c. Askeri veya acil durumlarda olağanüstü başkanlık seçimleri	26
d. Seçimlerin ertelenmesi.....	27
e. Seçim yasasında değişiklik	29
XI. Parlatentonun feshi.....	29
XII. Siyasi partilerin etkinlikleri.....	30
XII. Referans belgeler	31

1. GİRİŞ

Bu belge, Venedik Komisyonunun olağanüstü yetkilere ve olağanüstü hâle durumlarına dair kabul ettiği raporlardan/araştırmalardan ve ülkelere özel ilgili anayasal düzenlemeler ve/veya (taslak) olağanüstü hâl yasalarına dair görüşlerden kısmi alıntılarının derlemesidir.

Derlemenin amacı, yargıya dair anayasa veya yasa oluşturuculara, araştırmacılara ve bu konularla ilgili yasalar hakkında yorum ve görüş hazırlaması beklenen Venedik Komisyonu üyelerine başvuru kaynağı sağlamaktır. Taslak derlemede yer alan unsurlara atıfta bulunurken, lütfen orijinal belgeye referans verin ancak derlemeye referans vermeyin.

Derleme Venedik Komisyonunun bu alandaki meselelere genel yaklaşımını yansıtacak biçimde, tematik olarak düzenlenmiştir. Ancak bu, Venedik Komisyonu üyelerinin, geçerli sebepleri olduğu sürece, yeni bakış açıları eklemesine veya önceki yaklaşımlardan ayrı düşmesine engel teşkil etmemelidir. Bu derleme yalnızca bir başvuru kaynağı olarak görülmelidir.

Okuyucu aynı zamanda burada alıntılanan görüşlerin münferit ülkelerle ilgili olduğunu ve oraya özgü duruma dayalı olduğunu göz önünde bulundurmalıdır. Bu alıntılar her zaman diğer ülkelere uygulanır olmayabilir. Ancak bu, ilgili önerilerin hiçbir zaman başka sistemler için geçerli olmayacağı anlamına gelememektedir.

Bu derlemede alıntılanan Venedik Komisyonu raporları ve araştırmaları, Komisyona üye ve gözlemci olan tüm devletler için genel standartları dile getirmeye çalışmaktadır. Dolayısıyla,

bu raporlarda veya çalışmalarda sunulan önerilerin uygulama alanı daha geneldir. Yine de, ulusal/yerel durumların kendilerine özgülü önemli bir etmendir ve göz ardı edilmemelidir.

Derlemede her alıntı için verilen atıf, alıntının görüş veya rapor/araştırmadaki tam yerini (paragraf numarası, daha eski görüşler için sayfa numarası) belirtmekte ve okuyucunun alıntının yapıldığı görüş veya rapor/çalışmada yerini bulmasına olanak sağlamaktadır. Metni kısa tutmak adına, alıntı metinlerdeki alıntılar ve dipnotların çoğu alıntılanmamış, ilgili paragrafın yalnızca en gerekli kısmı alıntılanmıştır.

Bu derleme tek seferlik bir belge değildir ve Venedik Komisyonunun kabul edeceği yeni görüşlerden alıntılarla düzenli olarak güncellenecektir. Venedik Komisyonu Sekreteryası, bu taslak derlemenin iyileştirilmesi ile ilgili yorumlarınızı iletmenizden memnuniyet duyar (venice@coe.int).

I. TEMEL ÖLÇÜTLER

Kanunilik ilkesi -

6. Olağanüstü durumlarda istisnalar

Olağanüstü durumlarda uygulanan istisnaların yasal dayanağı var mıdır?

- i. Olağanüstü durumlarda (savaş veya ulusun hayatını tehlikeye atan diğer kamusal olağanüstü durumlarda) uygulanacak özel ulusal düzenlemeler mevcut mu? Ulusal yasalar dahilinde, böylesine durumlarda insan haklarına istisnalar getirilmesi mümkün mü? İstisnaların uygulanmasını tetikleyici koşullar ve kıstaslar nelerdir?
- ii. Ulusal yasalar olağanüstü durumlarda bile belli haklara istisnalar getirilmesini yasaklıyor mu? İstisnalar orantılı mı, yani süre, biçim ve kapsam olarak yalnızca durumun gereklilikleriyle sınırlı mı? Yürütmenin, olağanüstü koşullarda normal güçler ayrılığına istisnalar getirme imkanı da süre, biçim ve kapsam olarak sınırlı mı?
- iv. Olağanüstü durumda olunduğunu belirlemek için uygulanan prosedür nedir? Olağanüstü bir durumun varlığı ve süresi, ve buna göre getirilecek istisnaların kapsamı parlamento kontrolüne ve yargı gözetimine tabi mi?

[...] 51. Devletin ve demokratik kurumlarının, resmi görevlilerinin ve nüfusunun güvenliği, korunmayı hak eden yaşamsal öneme sahip kamusal ve özel çıkarlar olup, bunların korunması bazı insan haklarına geçici istisnalar getirilmesine ve olağanüstü güçler ayrılığı dağılımının uygulanmasına sebebiyet verebilir. Ancak olağanüstü yetkiler iktidarda kalmak isteyen otoriter hükümetler tarafından istismar edilmiş, muhalefeti susturmak ve insan haklarına genel kısıtlamalar getirmek için kullanılmıştır. Dolayısıyla, bu güçlerin uygulanma süresi, biçimi ve kapsamına katı sınırlar çizilmesi vazgeçilemezdir. Devletin güvenliği ve kamunun korunması yalnızca hukukun üstünlüğüne tam saygılı bir demokraside etkili biçimde sağlanabilir. Bu da, istismar edilmesini engellemek adına, ilan edilen olağanüstü durumların varlığı ve süresinin parlamento kontrolüne ve yargı gözetimine tabi olmasını gerektirir.

52. Kişisel ve Siyasal Haklar Uluslararası Sözleşmesinin, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin ve Amerikan İnsan Hakları Sözleşmesinin ilgili hükümleri benzerlik göstermektedir. Bu belgeler, yalnızca son derece olağanüstü şartlarda (garanti altındaki haklara getirilen basit kısıtlamalardan farklı olarak) istisnalara olanak sağlamaktadır. "Mutlak haklar olarak anılan:

CDL-PI(2020)003

yaşama hakkına, işkence ve insanlık dışı veya aşağılayıcı muamele veya cezalandırmanın ve köleliğin yasaklanmasına ve suçta ve cezada kanunilik ilkesine” ve diğer haklara istisnalar getirilmesi mümkün değildir. II.A.6.i maddesinde bu sözleşmelerin gereklilikleri özetlenmiştir.

[Hukukun Üstünlüğü Kontrol Listesi , [CDL-AD\(2016\)007](#)]

Kamusal olağanüstü durumlara dair belli yasal standartları belirlemek için aşağıdakiler göz önünde bulundurulmalıdır:

- a. Olağanüstü hâl ilan edilmesine yol açabilecek olağanüstü durumlar anayasada açıkça tanımlanmış ve sınırlandırılmış olmalıdır. Diğer bir deyişle, gerçek ve çok yakında gerçekleşecek bir tehlikenin varlığı açıkça belirlenmelidir. Yukarıdaki koşul üç temel insan hakları sözleşmesinde (Avrupa İHS, KSHUS ve Amerikan İHS) “olağanüstü tehdit” olarak adlandırılmıştır. Olağanüstü tehdit ilkesine göre, olağanüstü durumlarda insan haklarına istisnalar getirilmesi yalnızca “savaş veya ulusun yaşamını tehdit eden kamusal olağanüstü durum” koşullarında meşru olabilir.
- b. Fiili olağanüstü hâlden kaçınılmalı, ve olağanüstü hâl yönetimi resmi olarak ilan edilmelidir. Üç temel insan hakları sözleşmesinde buna karşılık gelen koşul bildirme gereksinimi olup, buna göre diğer devlet tarafları istisna getirilen hükümler ve bunun nedenleri konusunda bilgilendirilmelidir.
- c. Anayasa hangi hakların askıya alınacağı ve hangi hakların istisnaya tabi olamayacağı ve her koşulda gözetilmesi gerektiğini açıkça belirlemelidir. Üç temel insan hakları sözleşmesinde (Avrupa İHS, KSHUS ve Amerikan İHS) istisnaya tabi olamayacak dört hak belirlenmiştir. Bunlar: yaşama hakkı, işkenceden ve diğer insanlık dışı veya aşağılayıcı muamele veya cezalandırmaya maruz bırakılmama hakkı, köle veya kul olarak tutulmama hakkı ve ceza yasalarının geriye dönük işletilmemesi ilkesi. İnsan haklarının “indirgenemez özünü” teşkil eden bu dört istisnasız hak anayasada açıkça dile getirilmeli ve güvence altına alınmalıdır. Keyfi alıkoymalara karşı asgari güvencelerin ve adil yargılama hakkını koruyan diğer güvencelerin bulunması da önemli olup, bunun yanı sıra olağanüstü hâl yetkililerinin eylem ve uygulamalarına karşı mahkeme yoluna gidilmesine izin verilmelidir. Yukarıda anılan hak ve güvenceler ayırım yapılmaksızın herkes için geçerli olmalıdır.
- d. Olağanüstü tedbirler ve temel hak ve özgürlüklere getirilen istisnalar tehlikeyle orantılı olmalıdır. Diğer bir deyişle, istisnalar, kısıtlamalar ve askıya almalar yalnızca savaş veya ulusun yaşamını tehdit eden kamusal bir olağanüstü durumda kabul edilebilir olup, bu tedbirler olağanüstü durumla orantılı olmalıdır. Oranılık ilkesi aynı zamana Amerikan İnsan Hakları Sözleşmesinde “geçicilik ilkesi” olarak adlandırılan, olağanüstü tedbirlerin olağanüstü durumdan daha uzun süre yürürlükte kalamayacağı ve getirdikleri kısıtlamaların yalnızca olağanüstü durumdan etkilenen coğrafi bölgelerle sınırlı kalması gereksinimi de içerir. Diğer yandan, olağanüstü hâllerde alınan tedbirlerin pek çoğu insan hakları standartlarına herhangi bir istisna getirilmesini içermez. Bu durum, özellikle de düşük seviyedeki olağanüstü durum tedbirleri için geçerlidir. Böylesine tedbirler sıklıkla yalnızca kişilerin davranışlarının veya mülk kullanımının düzenlenmesini veya yürütmenin normal şartlar altında yasama eylemleri gerektiren tedbirler alabilmesini içerir.
- e. Olağanüstü hâllerde dahi hukukun üstünlüğü ilkesi geçerli kalmalıdır. Diğer bir deyişle, hiç kimse önceden yasayla belirlenmemiş bir mahkemede yargılanmamalıdır.

[CDL-STD\(1995\)012](#), Acil Durum Yetkileri

II.

Olağanüstü hâl ilanı: tanım ve asli gereksinimler

Kamusal olağanüstü durumlar hem normal insan hakları standartlarına istisnaları hem de devletin çeşitleri organları arasındaki işlev ve yetki dağılımında değişiklikleri içerir. Temel insan haklarına istisnalar özellikle önemli bir problem teşkil etmektedir; çünkü en ağır insan hakları ihlallerinin olağanüstü hâllerde yaşandığı tecrübeyle sabittir. Yine de, çağımızın temel uluslararası insan hakları mekanizmaları olağanüstü durumlar için istisna hükümleri içermektedir. Avrupa İnsan Hakları ve Temel Özgürlüklerin Korunması Sözleşmesi (AİHS, 15. madde) “savaş veya ulusun yaşamını tehdit eden başka bir olağanüstü kamusal durumda” istisnalara izin vermektedir. Kişisel ve Siyasal Haklar Uluslararası Sözleşmesi (KSHUS, 4. madde) “ulusun yaşamını tehdit eden kamusal bir olağanüstü durumdan”, Amerikan İnsan Hakları Sözleşmesi (AİHS, 27. madde) “taraf devletin bağımsızlığını veya güvenliğini tehdit eden savaş, kamusal tehdit veya olağanüstü kamusal durumdan” bahsetmektedir.

Pek çok anayasada olağanüstü durumlar için hükümler yer almaktadır. Az sayıda ülkede bu isimle anılan ‘olağanüstü hâl’ uygulaması bulunmasa da, savaş, savaş tehlikesi veya diğer olağanüstü durumlarda uygulanacak hükümler geçerlidir. [...]

Az sayıda ülkede [...]Yalnızca bir çeşit olağanüstü hâl var. [...]Ülkelerin çoğundaysa, durumun ağırlığı ölçüsünde farklı olağanüstü durumlarla başa çıkabilmek için uygulanacak farklı olağanüstü hâl uygulamaları mevcuttur. [...]

[CDL-STD\(1995\)012](#), Acil Durum Yetkileri

244. [...]Olağanüstü hâl ülkeye temel bir tehdit oluşturan olağanüstü bir durum karşılığında ilan edilerek meydana gelir. Olağanüstü durumlara örnek olarak doğal afetler, toplumsal kargaşa, bulaşıcı hastalık veya ekonomik kriz gösterilebilir. Olağanüstü hâl ilanı ile devlerin bazı normal işlevleri askıya alınabilir veya devlet kurumlarına olağanüstü durum hazırlık tedbirlerini devreye sokarak yurttaş haklarının ve insan haklarının kısıtlanması veya askıya alınması talimatı verilebilir. Bazı durumlarda sıkıyönetim ilan edilerek silahlı kuvvetlere daha geniş eylem yetkileri tanınabilir. Olağanüstü hâl ilanı ile savunma bakanlığı özel yetkiler kazanarak bu yetkiler sayesinde pek çok parlamento prosedürünü atlayabilir. Bu nedenle yasalarda ulusal otoritelerin olağanüstü yetkileri istismar etmesini engelleyecek mekanizmalar yer almalıdır. Bu temel ilke Avrupa Konseyi Parlamenterler Meclisi 1713(2005) sayılı Tavsiye Kararında “herhangi bir alanda alının olağanüstü tedbirler parlamento gözetiminde olmalı ve temel anayasal hakların kullanımını ciddi bir biçimde engellememelidir” denilerek bir kez daha ifade edilmiştir.

245. Her ülkenin olağanüstü hâle yol açacak durumlar, izlenecek prosedürler, olağanüstü yetkilerin sınırları ve askıya alınabilecek haklar konusunda kendi tanımları bulunmaktadır. Yine de, faydalı rehberlik sağlayabilecek uluslararası normaler meydana getirilmiştir.

[CDL-AD\(2008\)004](#), Venedik Komisyonun 74. Genel Oturumunda kabul ettiği Silahlı Kuvvetlerin Demokratik Denetimi Raporu (Venedik, 14-15 Mart 2008)

36. Lawless davasında Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi “ulusun yaşamını tehdit eden olağanüstü kamusal durumu” aşağıdaki gibi tanımlamıştır: “tüm nüfusu etkileyen ve devleti oluşturan topluluğun örgütlü hayatına tehdit oluşturan olağanüstü bir durum veya ani bir kriz”. Mahkeme daha sonra Brannigan ve McBride davasında “anlık ve acil ihtiyaçlarla doğrudan ve sürekli temas hâlinde olmalarından ötürü, ulusal otoriteler hem olağanüstü bir durumun varlığı hem de olağanüstü durumun bertaraf edilmesi için gerekli istisnaların doğası ve kapsamı konusunda karar alamada, ilkesel olarak uluslararası mahkeme yargıcından daha elverişli bir konumdadır. Dolayısıyla, bu meselede ulusal otoritelere geniş bir takdir payı bırakılmalıdır. Ancak Sözleşme Taraflarının sınırsız takdir yetkisi bulunmamaktadır. Devletlerin ‘yalnızca

CDL-PI(2020)003

durumun gerektirdiği kapsamın' ötesine geçip geçmediğine karar verme yetkisi, diğer ilgili kararlarla birlikte, Mahkemenin yetkileri dahilindedir. Dolayısıyla iç takdir payına Avrupa seviyesinde gözetim eşlik etmektedir.”

[CDL-AD\(2016\)037](#), Türkiye - Venedik Komisyonun 109. Genel Oturumunda kabul ettiği 15 Temmuz 2016 Başarısız Darbe Girişiminden Sonra Yürürlüğe Giren 667-676 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamelere dair Görüş, 9-10 Aralık 2016

“27. Eski Avrupa İnsan Hakları Komisyonu bir durumun olağanüstü hâl olarak kabul edilebilmesi için gereken nitelikleri aşağıdaki biçimde tanımlamıştır:

- Tehlike fiili veya çok yakın zamanda gerçekleşecek olmalıdır;
- Tehlikenin etkileri tüm ulusu ilgilendirmelidir;
- Örgütlü toplum yaşamı tehdit altında olmalıdır;
- Kriz veya tehlike olağanüstü olmalı, yani güvenliğin, sağliğin ve asayişin korunması için normal tedbirlerin veya Avrupa İnsan Hakları Komisyonunun izin verdiği kısıtlamaların tamamen yetersiz olması gerekmektedir. 1961 yılında AIHM durumu “örgütlü toplum hayatına tehdit olması” gerektiğini vurgulamıştır.

28. Kişisel ve Siyasal Haklar Uluslararası Sözleşmesinin 4. maddesinde benzer ilkeler yer almaktadır. BM İnsan Hakları ve İstisnai Durumlar Özel Raportörü devletlerin aşağıdaki ilkelere saygı göstermeleri gerektiğini belirtmiştir:

- Geçicilik, yani olağanüstü hâl ilanının istisnailiği; krizin topluluk için gerçek, fiili veya en azından gerçekleşmesi çok yakın tehlike teşkil etmesini gerektiren tehdidin istisnailiği;
- İlan etme; yani olağanüstü hâlin kamuya duyurulması gerekliliği; iletişim, yani diğer devletleri ve ilgili sözleşmelerin gözetim kuruluşlarını alınan tedbirlerin içeriğine dair bilgilendirme yükümlülüğü; krize karşı alınan tedbirlerin krizin ciddiyetiyle orantılı olmasını gerektiren oranlılık;
- Kanunilik: olağanüstü hâlde insan haklarına ve temel özgürlüklere getirilen kısıtlamalar ulusal ve uluslararası hukuk araçlarıncı getirilen sınırlar dahilinde kalmalıdır; dahası olağanüstü hâl hukukun üstünlüğünün geçici olarak askıya alınması anlamına gelmediği gibi bu ilkelere daima sağdık kalması gereken iktidar sahiplerinin hukuku ihlal eden davranışlarda bulunmasına izin vermez;
- Olağanüstü durumlarda bile istisnaya tabi olmayan temel hakların ihlal edilemezliği/dokunulmazlığı. Bu haklar: yaşama hakkı, işkencenin yasaklanması, köleliğin yasaklanması, yasaların geriye doğru uygulanamazlığı ve diğer yargı güvenceleri, kişinin yasal kişiliğinin tanınması hakkı ve düşünce, vicdan ve inanç özgürlüğüdür.

29. Venedik Komisyonu özellikle de acil durumlarda istisnalar için kıstaslarını tanımladığı “Hukukun Üstünlüğü Kontrol Listesine” atıfta bulunur [...] [CDL-AD\(2016\)006](#), Venedik Komisyonun 106. Genel Oturumunda kabul ettiği Fransa “Ulusun Korunması” Taslak Anayasal Kanununa dair Görüş (Venedik, 11-12 Mart 2016).

[CDL-AD\(2006\)015](#), İnsan Haklarının Acil Durumlarda Korunmasına Dair Görüş, 10. bent

18. Olağanüstü hâli tanımlayan taslak yasanın 1. maddesinde (1) aşağıdaki ifadeye yer verilmiştir:

Olağanüstü hâl Ermenistan Cumhuriyetinin tümünde veya belli bölgelerinde geçerli olmak üzere Ermenistan Cumhuriyeti Anayasasına binaen ilan edilen ve kamu yönetimi ve yerel yönetim kuruluşlarının, (yasal biçimine bakılmaksızın) tüzel kişilerin ve görevlilerinin etkinliklerini düzenleyen özel bir hukuk rejimidir.

19. Venedik Komisyonunun görüşü, bu tanımın daha fazla açıklığa ihtiyaç duyduğu yönündedir. “Kamu yönetiminin etkinlikleri” ifadesi muğlaktır. Taslağın 7. maddesinin ikinci bendinden, bu kavramın yasaları ve yargı eylemlerini kapsamadığı anlaşılmaktadır. Sonradan ifade edilen bu kısıtlama yalnızca kabul edilmiş yasalar ve alınmış yargı kararları için mi, yoksa gelecekteki yasama ve yargı etkinlikleri için de mi geçerlidir? “(Türleri veya yasal biçimlerine bakılmaksızın) tüzel kişilerin” ifadesi de yeterince açık değildir.

[CDL-AD\(2011\)049](#), Venedik Komisyonunun 89. Genel Oturumunda kabul ettiği Ermenistan’da olağanüstü hâl hukuk rejimine ilişkin taslak yasaya dair görüş (Venedik, 16-17 Aralık 2011)

58. Venedik Komisyonu olağanüstü durumların öngörülmesi ve muğlaklığa yer vermeyecek biçimde tarif edilmesinin zor olduğunu kabul etmektedir, dolayısıyla olağanüstü durum tanımında bir ölçüde muğlaklık kaçınılmaz görülmektedir. Yine de anayasanın olağanüstü hâl ilanı için getirdiği önkoşullar AİHS ve KSHUS belgelerinde yer alan tanımlar göz önünde bulundurularak yorumlanmalıdır. Madde 36-1’deki tanım Avrupa standartları gerektiği gibi gözetilerek yorumlanabilir. Yine de kullanılan metin iyileştirilerek hem “kamu düzeninin ciddi ihlallerinden kaynaklanan gerçekleşmesi çok yakın tehdit” ve “kamusal felaket teşkil eden olaylar” ifadelerinin “ulusun yaşamını tehdit etme potansiyeli taşıması gerektiği” açıkça belirtilebilir.

[CDL-AD\(2016\)006](#), Venedik Komisyonunun 106. Genel Oturumunda kabul ettiği Fransa “Ulusun Korunması” Taslak Anayasal Kanununa dair görüş (Venedik, 11-12 Mart 2016).

73. Yalnızca Cumhurbaşkanı olağanüstü hâl ilanına, ve “olağanüstü hâlin gerekli kıldığı konularda” kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisine sahiptir (119. madde). Mevcut Türkiye Cumhuriyeti Anayasası üç tür olağanüstü hâl ilanına olanak tanımaktadır: Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulunun ilan edeceği olağanüstü hâl (119. madde), yine Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulunun Şiddet olaylarının yaygınlaşması ve kamu düzeninin ciddi şekilde bozulması sebepleriyle ilan edeceği olağanüstü hâl (120. madde) ve yine Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulunun ilan edeceği sıkıyönetim (112. madde). Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında yer alan bu olağanüstü hâl düzenlemeleri olağanüstü hâle ilişkin ortak Avrupa standartlarıyla uyumludur. Olağanüstü hâl türleri arasında ayırım yapılması pek çok ülkede uygulanan yaygın bir ve olumlu bir çözümdür: farklı olağanüstü hâllerde farklı araçların kullanılması gerekmektedir.

74. Taslak değişiklikler farklı olağanüstü hâl türleri arasındaki ayrımı kaldırmakta, 120. 121. ve 122. maddeleri kaldırmakta ve Cumhurbaşkanının “savaş, savaşı gerektirecek bir durumun baş göstermesi, seferberlik, ayaklanma, vatan veya Cumhuriyete karşı kuvvetli ve eylemli bir kalkışma, ülkenin ve milletin bölünmezliğini içten veya dıştan tehlikeye düşüren şiddet hareketlerinin yaygınlaşması, anayasal düzeni veya temel hak ve hürriyetleri ortadan kaldırmaya yönelik yaygın şiddet hareketlerinin ortaya çıkması, şiddet olayları nedeniyle kamu düzeninin ciddi şekilde bozulması, tabii afet veya tehlikeli salgın hastalık ya da ağır ekonomik bunalımın ortaya çıkması hâllerinde” olağanüstü hâl ilan etmesine olanak tanımaktadır (Madde 119 – değişik).

[CDL-AD\(2017\)005](#), Türkiye - Venedik Komisyonunun 110. Genel Oturumunda kabul ettiği TBMM’nin 21 Ocak 2017’de Kabul Ettiği ve 16 Nisan 2017 tarihinde Ulusal Referandumda Oylanacak Anayasa Değişikliklerine dair görüş (Venedik, 10-11 Mart 2017)

34. (...)İnsan haklarına ve özgürlüklere istisnalar yalnızca “ulusun yaşamını tehdit eden” savaş durumu veya diğer bir kamusal olağanüstü durumun “resmi ilanını” takiben gerçekleşebilir (bkz. anayasa taslağının 121. ve 122. Maddeleri). Bunlar “yalnızca koşulların gerektirdiği ölçüde” uygulanabilir (“gereken sınırlar dahilinde” ifadesi yeterince açık değildir).

35. Bu düzenleme Anayasanın savaş veya olağanüstü durumdan etkilenmeyen maddelerini de açıkça belirtmelidir.

CDL-PI(2020)003

[CDL-AD\(2007\)017](#), Venedik Komisyonunun 71. Genel Oturumunda kabul ettiği Karadağ Taslak Anayasasına dair Ara Görüş (Venedik, 1-2 Haziran 2007)

68.(...) Venedik Komisyonunun görüşü (...)istisnası mümkün olmayan hakların varlığının ve olağanüstü yetkilere dair her yasanın bunları güvence altına almasının gerektiğinin en baştan belirtilmesi yönündedir. Anayasa aynı zamanda olağanüstü hâl ilanının istisnaya tabi tutulacak hakların bir listesini içermesini de gerektirmelidir.

69. Venedik Komisyonunun görüşü Madde, 36-1'de, sivil yetkililerin gerçekleşmesi çok yakın tehlikeye karşı veya olaylarla başa çıkabilmek adına alacağı (idari asayiş) tedbirlerinin "durumun gerektirdiği ölçüyü aşmamak koşuluyla" alınmasını gerektiğinin belirtilmesinin önemli olduğu yönündedir.

[CDL-AD\(2016\)006](#), Venedik Komisyonunun 106. Genel Oturumunda kabul ettiği Fransa "Ulusun Korunması" Taslak Anayasal Kanununa dair Görüş (Venedik, 11-12 Mart 2016).

95. 200. ve 201. maddeler olağanüstü hâl ve savaş durumunu tanımlamaktadır. Savaş durumuna dair düzenlemeler şüpheye yer vermeyecek biçimde açıktır. Bir ülkenin topraklarında savaş durumu, kural olarak, savaşın bir sonucu olarak, yani uluslararası düzeyde var olan bir durumun sonucu olarak ilan edilebilir. Olağanüstü hâle dair durum farklılıklar içermektedir. Genel anayasa hukukunda farklı olağanüstü hâl türleri yer alır. Olağanüstü hâl, veya daha iyi bir ifadeyle olağanüstü tedbirler farklı durumlarda uygulanabilir: 1. Devlete yönelik dış kaynaklı tehditler, topraklarına karşı silahlı saldırganlık eylemleri durumunda; 2. Uluslararası bir anlaşmadan kaynaklanan saldırganlığa karşı ortak savunma yükümlülüğü söz konusu olduğunda; 3. Devletin anayasal düzenine, vatandaşlarının veya kamu düzeninin güvenliğine karşı tehditler durumunda; 4. Doğal afet koşulları meydana getiren doğal olaylar veya teknoloji kazası durumlarında.

96. 200. madde olağanüstü hâlin "devletin veya vatandaşlarının hayatı kamusal bir tehlike tarafından tehdit altına girdiğinde" ilan edileceğini düzenlemektedir. Bu yukarıda aktarılan durumlar arasında üçüncü duruma yakın düşer. Ancak olağanüstü hâlin ilan edilebileceği koşullar çok genel bir biçimde tarif edilmiştir. Bu duruma başka ülkelerin anayasalarında da rastlandığı belirtilmelidir. Yine de md.200.1'in sonuna "olağan anayasal tedbirlerin yetersiz kalması durumunda" şeklinde niteleyici bir ifadenin konulması tercih edilebilirdi.

97. Bu madde [202] olağanüstü hâl ve savaş durumlarında insan hakları ve azınlık haklarına istisnaları düzenlemektedir. Temel haklara getirilecek istisnalar konusunda savaş durumu ve olağanüstü hâl arasındaki ayrımı muhafaza etmek tercih edilebilirdi. Bu iki durumdaki koşullar farklı olduğundan, istisnaların kapsamı da önceki anayasa taslağında olduğu gibi ayrıştırılmalıdır. "gerek görülen ölçüde izin verilir" genel ifadesi çok muğlaktır. AİHS'nin 15. Maddesindeki "durumun kesinlikle gerektirdiği ölçüde" gibi daha net bir ifade kullanılmalıdır.

98. Ayrıca bu maddenin 4. bölümünde yer alan askıya alınamaz haklar listesinde bazı boşluklar bulunmaktadır. Madde 202.2 uyarınca kiliseler ve dini topluluklara dair 44. maddenin de dahil edilmesi gerekirdi. Ayrıca, örneğin 33. ve 65. maddelerin listede neden içerilmediğine dair şüpheler dile getirilebilir.

[CDL-AD\(2007\)004](#), Venedik Komisyonunun 70. Genel Oturumunda kabul ettiği Sırbistan Anayasasına dair Görüş (Venedik, 16-17 Mart 2007)

33. Acil durumlarda sınırlandırılacak hakların listesi fazla uzundur. Taslağın hiçbir bölümünde olağanüstü hâl veya sıkı yönetim ilan etmek için oluşması gereken koşullara yer verilmemiştir.

[CDL-AD\(2009\)024](#), Venedik Komisyonunun 79. Genel Oturumunda kabul ettiği Ukrayna Cumhurbaşkanı tarafından sunulan Anayasayı değiştirmeye yönelik Taslak Ukrayna Yasasına dair Görüş (Venedik, 12-13 Haziran 2009)

21. Olağanüstü hâl ilan edilmesinin insan haklarının askıya alınmasını içerdiği ölçüde (...), olağanüstü hâlin ilan edildiği durumun, AİHS'nin 15. maddesi ve KSHUS'nin 4. maddesi (...) uyarınca "ulusun varlığını tehdit eden kamusal acil durum" koşulunun gerektirdiği kısıtları da karşılaması gerektiği vurgulanmalıdır.

[CDL-AD\(2011\)049](#), Venedik Komisyonunun 89. Genel Oturumunda kabul ettiği Ermenistan'da olağanüstü hâl hukuk rejimine ilişkin taslak yasaya dair görüş (Venedik, 16-17 Aralık 2011)

41. Taslak yasanın 10(2) maddesi "bu yasanın olağanüstü hâl durumunda getirdiği tedbirler ve geçici kısıtlamalar Ermenistan Cumhuriyetinin acil durumlarda yükümlülüklerin askıya alınmasına dair uluslararası taahhütlerine uygun olacaktır" ifadesi yer almaktadır. Bu da memnuniyetle karşılanacak bir hükümdür. Ancak AİHS'nin 15. maddesi ve KSHUS'nin 4. maddesinde geçen hak ve özgürlüklerin açıkça anılarak, bunların hiçbir koşulda askıya alınmayacağı ifade edilmesi önerilir.

[CDL-AD\(2011\)049](#), Venedik Komisyonunun 89. Genel Oturumunda kabul ettiği Ermenistan'da olağanüstü hâl hukuk rejimine ilişkin taslak yasaya dair görüş (Venedik, 16-17 Aralık 2011)

44. Acil durum yönetimi kavramı, belli siyasi, askeri ve ekonomik acil durumlarda, anayasal yönetimin sınırlamalar sisteminin yürütmeye daha fazla yetki tanımak adına kısıtlanması gerektiği varsayımına dayalıdır. Ancak, kamusal acil durumlarda bile temel ilke olan hukukun üstünlüğü korunmalıdır. Acil durum tedbirleri ve temel hakların askıya alınması, kısıtlanması ve geçici olarak kaldırılması yalnızca ulusun varlığını tehdit eden bir kamusal acil durumda kabul edilebilir olup, bu tedbirler acil duruma oranlı olmalı ve yalnızca acil durumun geçerli olduğu süre boyunca yürürlükte kalmalıdır. Hukukun üstünlüğü aynı zamanda devlet kurumlarının yasal çerçeve dahilinde hareket etmelerini ve eylemlerinin bağımsız mahkemelerce değerlendirilebilir olması anlamına gelmektedir. Bireylerin yasal güvenliği güvence altına alınmalıdır.

[CDL-AD\(2011\)049](#), Venedik Komisyonunun 89. Genel Oturumunda kabul ettiği Ermenistan'da olağanüstü hâl hukuk rejimine ilişkin taslak yasaya dair görüş (Venedik, 16-17 Aralık 2011)

34. Hukukun üstünlüğü hepsi en üst düzey önem taşıyan ve bütünlüklü olarak muhafaza edilmesi gereken çok sayıda unsurdan oluşur. Bu unsurlar kanunilik ilkesi, kuvvetler ayrılığı, yetkiler ayrımı, insan hakları, güç kullanımının devletler tekelinde olması, adaletin kamuya açık ve bağımsız işlemesi, mahremiyetin korunması, oy kullanma hakkı, siyasi güve erişme özgürlüğü, kamusal karar almaya demokratik katılım ve gözetim, devletin şeffaflığı, ifade ve örgütlenme ve toplanma özgürlüğü, topla, siyasi karar almada çoğunluk esasının yanı sıra azınlık haklarıdır. ...

[CDL-AD\(2006\)015](#), İnsan Haklarının Acil Durumlarda Korunmasına Dair Görüş

117. Ancak "ulusun varlığını tehdit eden kamusal acil durum" (bkz. KSHUS 4. madde) teşkil eden bir durumda II. Bölümde güvence altına alınan hak ve özgürlüklere kısıtlamalar getirilmesi olasılığına ve bu kısıtlamalar için gereken koşullara atıfta bulunulmamıştır.

[CDL-AD\(2013\)032](#), Venedik Komisyonunun 96. Genel Oturumunda kabul ettiği Tunus Cumhuriyetinin Nihai Taslak Anayasasına dair Görüş (Venedik, 11-12 Ekim 2013)

95. Bu [53.] madde temel hak ve özgürlüklerden herkesin etkin olarak faydalanması bakımından kilit önem taşımaktadır. Maddenin hükümlerinde hangi hak ve özgürlüklerin kısıtlanabilir olduğu daha açık biçimde ifade edilmeli ve kısıtlanmaz haklar listelenmelidir. Kısıtlamalara dair hükümler, acil durumlarda izin verilebilecek askıya almalar ve olağanüstü hâlin temel hak ve özgürlüklerden faydalanmaya yönelik yasal etkileri konusunda AİHS'indeki hükümlerle uyumlu hâle getirilmelidir.

[CDL-AD\(2014\)010](#), Venedik Komisyonunun 98. Genel Oturumunda kabul ettiği Romanya Anayasasının Gözden Geçirilmesine İlişkin Taslak Yasaya dair Görüş, (Venedik, 21-22 Mart 2014)

CDL-PI(2020)003

III. İnsan hakları yükümlülüklerinin askıya alınması

30. Uluslararası anlaşmalardan kaynaklanan insan hakları yükümlülüklerinin askıya alınması Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin (AİHS) 15. maddesi ve Kişisel ve Siyasi Haklar Uluslararası Sözleşmesinin (KSHUS) 4. maddesince düzenlenmiş olup, her iki madde de çok yakın ifadeler kullanmakta ve askıya almaya yalnızca ulusun varlığını tehdit eden kamusal acil durumlarda izin vermektedir. [...]

[CDL-AD\(2016\)037](#), Türkiye - Venedik Komisyonunun 109. Genel Oturumunda kabul ettiği 15 Temmuz 2016 Başarısız Darbe Girişiminden Sonra Yürürlüğe Giren 667-676 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamelere dair Görüş, 9-10 Aralık 2016

33. Askıya alma mekanizması Türk makamlarının uluslararası anlaşmalar temelli insan hakları organlarından doğan yükümlülüklerinin kapsamını geçici olarak azaltmasına olanak sağlamaktadır. Ancak AİHS ve KSHUS kapsamında aksıya alma yetkisi aşağıdaki koşullara bağlanmıştır:

- Askıya alma hakkına yalnızca acil durumlarda (savaş zamanı veya ulusun varlığını tehdit eden diğer kamusal acil durumlarda) başvurulabilir;
- Bu askıya alma hakkını kullanmak isteyen devlet, ilan ve bildiri gereksinimleri gibi bazı usul koşullarına (bkz. AİHS'nin 15. maddesinin 3. bendi ve KSHUS'nin 4. maddesinin 3. bendi) ve kendi ulusal yasalarına uymak zorundadır;
- Devletin başvuracağı yükümlüklerini askıya alan tedbirler, hem kapsam hem de süre bakımından "yalnızca durum koşullarının kesinlikle gerektirdiği ölçüde" olmalıdır ve bu tedbirlerin gerekliliği ve orantıllığı Avrupa İnsan Hakları Mahkemesinin (AİHM) denetimi ve İnsan Hakları Komitesinin (İHK) izlemesine tabidir;
- Bazı haklar hiçbir biçimde askıya alınamaz;
- Askıya alma ayrımcı veya devletin uluslararası hukuktan kaynaklanan diğer yükümlülükleriyle tutarsız olamaz;
- En temel amaç insan haklarının tamamıyla gözetildiği olağan hâle geri dönülmesi olmalıdır.

[CDL-AD\(2016\)037](#), Türkiye - Venedik Komisyonunun 109. Genel Oturumunda kabul ettiği 15 Temmuz 2016 Başarısız Darbe Girişiminden Sonra Yürürlüğe Giren 667-676 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamelere dair Görüş, 9-10 Aralık 2016

67. Venedik Komisyonu daha önceki görüşlerinde uluslararası hukuka göre devletlerin kamusal bir acil durumun mevcut olup olmadığı ve askıya almaların gerekli olup olmadığına dair bir takdir payı olduğunu belirtmiştir. Ulsun varlığını tehdit eden bir kamusal acil durumun geçerli olup olmadığını ve ne zaman geçerli olduğunu, geçerliyse onunla mücadele amacıyla olağanüstü hâl ilan edilmesinin gerekip gerekmediğini değerlendirmek, durumun ciddiyetini ve tüm ilgili etmenleri hesaba katmak kaydıyla, ulusal makamların yetkisindedir. Benzer biçimde, acil durumun aşılması için gereken askıya almaların biçimi ve kapsamı konusunda karar vermek de ulusal makamların yetkisindedir. Ancak, devletlerin bu konuda geniş bir takdir payı bulunmakla birlikte, yetkileri sınırsız değildir ve Avrupa İnsan Hakları Mahkemesinin bu yetkiler üzerinde kısıtlı denetimi vardır.

[CDL-AD\(2016\)010](#), Türkiye – Venedik Komisyonunun 107. Genel Oturumunda kabul ettiği Sokağa Çıkma Yasalarına İlişkin Yasal Çerçeveye dair Görüş (Venedik, 10-11 Haziran 2016)

29. (...) Devletin ve halkın güvenliğini tehdit edenlerle mücadele etmenin en iyi yolu ilkin ve her zaman yürütme makamlarına daha fazla yeti tanımak ve kişisel hak ve sınırlamak değil, amacı tam da bireyleri yetkililerin insan haklarına ve özgürlüklerle getirebileceği keyfi ve orantısız sınırlamalardan korumak olan demokrasiyi ve hukukun üstünlüğünü güçlendirmektir.

[CDL-AD\(2006\)015](#), İnsan Haklarının Acil Durumlarda Korunmasına Dair Görüş

11. Acil bir durum oluştuğunda ve Sözleşmeye Taraf Devlet askıya alma yetkisini kullanmak istediğinde, işbu devletin AİHS'nin 15. maddesi uyarınca resmi askıya alma bildiriminde bulunarak askıya almaya söz konusu olan hakları ve bölgeyi belirtmesi zorunludur... 15. madde işbu devletin Avrupa Konseyi Genel Sekreterini aldığı tedbirler ve bunların nedenleri hakkında tam ve devamlı olarak bilgilendirmesini gerektirir...

[CDL-AD\(2006\)015](#), İnsan Haklarının Acil Durumlarda Korunmasına Dair Görüş

39. Nitelikli haklar ve temel özgürlükler AİHS'nin 15. maddesi ve KSHUS'nin 4. Maddesinin 1. bendi kapsamı dışında zımni kısıtlamalara söz konusu olamaz. ...

[CDL-AD\(2006\)015](#), İnsan Haklarının Acil Durumlarda Korunmasına Dair Görüş

Askıya alma [KSHUS madde 4(1)] yalnızca “durum koşullarının kesinlikle gerektirdiği” kadar sürebilir ve kapsama sahip olabilir. Askıya almaların gerekliliği ve orantınlılığı ulusal ve uluslararası gözetime tabi olmalıdır. ... [CDL-AD\(2006\)015](#), İnsan Haklarının Acil Durumlarda Korunmasına Dair Görüş

IV. Olağanüstü hâle dair anayasal güvence

Olağanüstü hâl ilanına neden olabilecek acil durumların anayasada açıkça tanımlanması ve sınırlandırılması ve her durumda olağanüstü hâlin ilanı ve uzatılması (ve sona erdirilmesine) dair bir parlamenter izleme mekanizması olması önerilebilir. Hemen her anayasada parlamenter kontrol mekanizmasına dair hükümler yer almakta olup, bazı anayasalarda yasama denetimi için özel usuller de bulunmaktadır.

[CDL-STD\(1995\)012](#), Acil Durum Yetkileri

35. Ulusal güvenliğin ve kamu güvenliğinin korunması bazı insan haklarının tam olarak kullanılmasına sınırlamalar getirilmesini ve hatta bazı insan hakları yükümlülüklerinin askıya alınmasını meşru kılabilir. Ancak insan haklarının ve özgürlüklerinin sınırlandırılması ve askıya alınması yasayla düzenlenmeli ve mümkünse anayasada bir temele dayandırılmalıdır. Bu demokrasi ve hukukun üstünlüğünün devamı için yaşamsal bir güvence oluşturur. Yasa hangi durumlarda sınırlandırmaların meşru olacağını belirtmeli ve mümkünse askıya alma tedbirlerinin meşru olarak alınabileceği acil durumları tanımlamalıdır...

[CDL-AD\(2006\)015](#), İnsan Haklarının Acil Durumlarda Korunmasına Dair Görüş

51. Venedik Komisyonu olağanüstü hâlin hem insan haklarına dair olağan kuralların askıya alınmasını, hem de çeşitli devlet organlarına verilen sorumluluk ve yetkilerin dağıtımında değişiklikleri içerdiğini belirtir. Temel insan haklarının askıya alınması meselesi özellikle önemli olup, en ağır insan hakları ihlallerinin olağanüstü hâl bağlamlarında gerçekleşme eğiliminde olduğu tecrübeyle sabittir. [Avrupa Konseyi] Parlamenter Meclisi “Güvenlik ihtiyacı sıklıkla hükümetleri istisnai tedbirler almaya yönlendirmektedir. Bunlar gerçekten istisnai olmalıdır, çünkü hiçbir devletin, en aşırı durumda dahi, hukukun üstünlüğü ilkesini göz ardı etme hakkı yoktur. Her halükarda, istisnai tedbirlerin yanlış kullanımını engelleyecek yasal güvenceler olmalıdır” demiştir.

52. Pek çok anayasada olağanüstü hâli özel olarak düzenleyen hükümler bulunurken, diğer anayasalar için bu geçerli değildir. Bu durum özellikle Avusturya, Belçika, İtalya, Danimarka, Lüksemburg, Norveç, İsveç ve İsviçre anayasaları için geçerlidir. Bazı yasal rejimlerde yazılı olmayan anayasal acil durum yasaları geleneği vardır. Ancak Venedik Komisyonu, anayasaların genelde temel hak ve özgürlükleri güvence altına alın hükümler içermesinden hareket ederek, acil durum yönetimi hükümlerinin açık anayasal kurallar olarak ifade edilmesi gerektiği görüşünü daha önce belirtmiştir. Dolayısıyla Fransa'nın olağanüstü hâli anayasallaştırmak yönündeki girişimi memnuniyetle karşılanmalıdır.

CDL-PI(2020)003

[CDL-AD\(2016\)006](#), Venedik Komisyonun 106. Genel Oturumunda kabul ettiği Fransa “Ulusun Korunması” Taslak Anayasal Kanununa dair Görüş (Venedik, 11-12 Mart 2016).

54. Venedik Komisyonu olağanüstü hâlin anayasallaştırılmasının, gerçekten ulusun varlığını koruma amacı taşımadan olağanüstü hâl ilan edilmesi veya uzatılması ve olağanüstü hâl ile ilgisi olmayan veya olağanüstü hâl durumuyla meşru gösterilemeyecek kolluk tedbirleri alma biçiminde gerçekleştirilecek, olası kötüye kullanıma karşı güvencelerin güçlendirilmesi amacını taşıması gerektiğini vurgular. Olağanüstü hâle dair hükümler, diğer anayasal hükümlerle, özellikle de temel hak ve özgürlükler, uyum içinde sistemli olarak yorumlanmalıdır. Anayasallaştırma hiçbir zaman, aksi takdirde korunan özgürlükleri, olağanüstü hâl ilanını takiben dahil, çok ciddi biçimde askıya alma yetkisi kazanacak yasa yapıcıların, daha da önemlisi iktidardaki çoğunluğun yararına bir “açık çekle” sonuçlanmalıdır. Bu nedenle, bu riskin bertaraf edilmesi için anayasada yalnızca olağanüstü hâl dahil olmak üzere istisnai rejimlerin ilanı (ve uzatılması) olasılığı değil, aynı zamanda bu tür rejimlerin usul, esas ve süre sınırları da yer almalıdır.

Olağanüstü hâlin anayasallaştırılması, gerçekten ulusun varlığını koruma amacı taşımadan olağanüstü hâl ilan edilmesi veya uzatılması ve olağanüstü hâl ile ilgisi olmayan veya olağanüstü hâl durumuyla meşru gösterilemeyecek kolluk tedbirleri alma biçiminde gerçekleştirilecek, olası kötüye kullanıma karşı güvencelerin güçlendirilmesi amacını taşımaktadır. Anayasallaştırma hiçbir zaman, aksi takdirde korunan özgürlükleri, olağanüstü hâl ilanını takiben dahil, çok ciddi biçimde askıya alma yetkisi kazanacak yasa yapıcıların yararına bir “açık çekle” sonuçlanmalıdır. Bu nedenle, bu riskin bertaraf edilmesi için anayasada yalnızca olağanüstü hâl dahil olmak üzere istisnai rejimlerin ilanı (ve uzatılması) olasılığı değil, aynı zamanda bu tür rejimlerin usul, esas ve süre sınırları da yer almalıdır.

[CDL-AD\(2016\)006](#), Venedik Komisyonun 106. Genel Oturumunda kabul ettiği Fransa “Ulusun Korunması” Taslak Anayasal Kanununa dair Görüş (Venedik, 11-12 Mart 2016).

35. Ulusal güvenliğin ve kamu güvenliğinin korunması bazı insan haklarının tam olarak kullanılmasına sınırlamalar getirilmesini ve hatta bazı insan hakları yükümlülüklerinin askıya alınmasını meşru kılabilir. Ancak insan haklarının ve özgürlüklerinin sınırlandırılması ve askıya alınması yasayla düzenlenmeli ve mümkünse anayasada bir temele dayandırılmalıdır. Bu demokrasi ve hukukun üstünlüğünün devamı için yaşamsal bir güvence oluşturur. Yasa hangi durumlarda sınırlandırmaların meşru olacağını belirtmeli ve mümkünse askıya alma tedbirlerinin meşru olarak alınabileceği acil durumları tanımlamalıdır...

[CDL-AD\(2006\)015](#), İnsan Haklarının Acil Durumlarda Korunmasına Dair Görüş

38. Önerilen değişiklikler gerçekleştiği hâlde anayasa olağanüstü hâl veya savaş durumu ve sıkı yönetim getirilmesine dair hükümler içerecektir (...).Bu hükümler Cogorku Keneş'in [Kırgızistan Parlamentosunun] bu duruşunu yeterince yansıtır görünmektedir. Ancak olağanüstü hâl veya savaş durumu ilanının veya sıkı yönetim getirilmesinin yasal etkileri kapsamlı biçimde düzenlenmemiştir.

[CDL-AD\(2002\)033](#), Venedik Komisyonun 53. Genel Oturumunda kabul ettiği Kırgız Cumhuriyetinin Taslak Anayasasına dair Görüş (Venedik, 13-14 Aralık 2002)

V. Olağanüstü hâl ilanı yetkisi

248. Danimarka gibi bazı devletlerin anayasasında olağanüstü hâle dair hiçbir düzenleme yer almamaktadır. Ancak çoğu devletin anayasasında olağanüstü hâl ilanı ve askıya almaların uygulanmasını düzenleyen yasal mekanizmalar bulunmaktadır. Olağanüstü hâl ilanı yetkisi konusunda, en yaygın üç yaklaşım aşağıda verilmiştir: [...]

249. Yürütme parlamento dahil olmaksızın olağanüstü hâl ilan eder. [...]

250. Yürütme olağanüstü hâl ilan eder, ancak olağanüstü tedbirler uygulamadan önce parlamentonun onayı gerekir [...]

251. Parlamento kendisi olağanüstü hâl ilan eder [...]

[CDL-AD\(2008\)004](#), Venedik Komisyonun 74. Genel Oturumunda kabul ettiği Silahlı Kuvvetlerin Demokratik Denetimi Raporu (Venedik, 14-15 Mart 2008)

Acil durum yönetimi devlet organları arasındaki kuvvet dağılımında ve bu organların yetkilerinde değişiklikler içerir veya içermez. Bazı örneklerde (mesela İspanya ve Portekiz), anayasal organların normal işleyişi acil durum yönetiminden etkilenmez. [...] Normalde, olağanüstü hâl ilanı yürütmeye ek yetkilerin aktarılmasını içerir.

[CDL-STD\(1995\)012](#), Acil Durum Yetkileri

VI. Olağanüstü hâl ilanının ve uzatılmasının denetimi

13. Gerçek acil durumlarda bile hukukun üstünlüğü korunmalıdır. ... “bağlama için kısıtlamalar dahilinde bireylerin ilgili yasalara uyumun sağlanması için başvurabileceği” bir yurtiçi gözetim mekanizması işleyişini sürdürmelidir.

[CDL-AD\(2006\)015](#), İnsan Haklarının Acil Durumlarda Korunmasına Dair Görüş

12. [KSHUS madde 4(1) içeriğinin] askıya alınması yalnızca “durum koşullarının kesinlikle gerektirdiği” kadar sürebilir ve kapsama sahip olabilir. Askıya almaların gerekliliği ve orantılılığı ulusal ve uluslararası gözetime tabi olmalıdır. ...”

[CDL-AD\(2006\)015](#), İnsan Haklarının Acil Durumlarda Korunmasına Dair Görüş

22. Olağanüstü hâl ile ilgili olarak, Venedik Komisyonu, olağanüstü yetkilerin ulusal makamlar tarafından kötüye kullanılması engellemek adına anayasanın ve diğer yasaların mekanizmaları – özellikle de yürütme üzerinde parlamento ve yargı denetimi- içermesi gerektiğini hatırlatır. Bu temel ilke Avrupa Konseyi Parlamenterler Meclisinin 1713(2005) sayılı tavsiye kararında, “herhangi bir alanda olağanüstü tedbirler parlamentoların denetiminde olmalı ve temel anayasal hakların kullanımına ciddi engel teşkil etmemelidir” denilerek tekrarlanmıştır.

[CDL-AD\(2011\)049](#), Venedik Komisyonunun 89. Genel Oturumunda kabul ettiği Ermenistan’da olağanüstü hâl hukuk rejimine ilişkin taslak yasaya dair görüş (Venedik, 16-17 Aralık 2011)

a. Parlamento denetimi

Çoğu ülkede acil durum yönetimi ilan etme yetkisi yasama ve yürütme organları arasında paylaştırılmıştır. Normalde, yürütme acil durum yönetimi ilanını önerir ve yasama onaylar. [...] Bazı anayasalarda acil durum yönetimi ilanı için nitelikli çoğunluk gereksinimi yer almaktadır. [...]

Acil durum yönetimi yetkililerinin hareket ve eylemleri üzerinde yasama denetimi ve böylesine denetim için özel usuller hukukun üstünlüğünün ve demokrasinin gerçekleşmesi için önemlidir. Çoğu demokratik anayasada, yürütmenin parlamento onayına istinaden acil durum yönetimi ilan etme hakkı vardır. Kimin, nasıl ve ne zaman acil durum yönetimine son vereceği sorularının yanıtları da artan güce sahip yürütmeye bırakılamaz. Bu parlamentonun işlevi olmalıdır. Bunun anlamı acil durum boyunca parlamenter hayatın devam etmesidir. Bu nedenle bazı anayasalar yasamanın acil durum yetkileri kapsamında feshedilemeyeceğini açıkça belirtmektedir.

[CDL-STD\(1995\)012](#), Acil Durum Yetkileri

CDL-PI(2020)003

252. Parlamentonun ve yargının kötüye kullanımlardan kaçınılması adına hükümet üzerinde denetimi olması son derece önemlidir. Başvurulabilecek ilk denetim mekanizması parlamentonun yürütmenin olağanüstü hâl ilan etme kararını onaylaması gereksinimidir. Kural olarak, hükümetler hem olağanüstü hâl ilan etme kararları hem de durumla ilgili alınacak tedbirlere dair etraflı temellendirme sunmalıdır. Çoğu parlamentonun aynı zamanda olağanüstü hâli belli aralıklarda gözden geçirme ve gerek görüldüğünde kaldırma yetkisi vardır. Dahası, parlamentonun sonradan genel hesap sorma yetkileri, yani acil durum yetkilerinin icrasına dair araştırma ve incelemeler düzenleme hakkı hükümetin davranışlarını değerlendirmek bakımından son derece önemlidir.

[CDL-AD\(2008\)004](#), Venedik Komisyonun 74. Genel Oturumunda kabul ettiği Silahlı Kuvvetlerin Demokratik Denetimi Raporu (Venedik, 14-15 Mart 2008)

62. Yetkililerin acil duruma ilişkin eylemlerinin parlamento tarafından değerlendirilmesi ve bu değerlendirme için özel usuller hukukun üstünlüğü ve demokrasi için önemli güvenceler teşkil eder. Çoğu demokratik anayasa olağanüstü hâl ilan etme hakkını yürütmeye verir ancak bunu parlamento onayına tabi kılar. Kimin, nasıl ve ne zaman acil durum yönetimine son vereceği sorularının yanıtları da artan güce sahip yürütmeye bırakılmaz. Bu soruları yanıtlamak parlamentonun görevidir, bu da olağanüstü hâl süresince parlamenter hayatın devam etmesini gerekli kılar. Bu nedenle bazı anayasalar parlamentonun acil durum yetkileri kapsamında feshedilemeyeceğini açıkça belirtmektedir.

[CDL-AD\(2016\)006](#), Venedik Komisyonun 106. Genel Oturumunda kabul ettiği Fransa "Ulusun Korunması" Taslak Anayasal Kanununa dair Görüş (Venedik, 11-12 Mart 2016).

23. (...) yasa tasarısında (...) Cumhurbaşkanı'nın olağanüstü hâl ilan etmeden önce Millet Meclisi Başkanı ve Başbakan'a danışacağı ve ilandan sonra Millet Meclisinin derhâl özel oturum için toplanacağı yinelenmektedir. İngilizce çeviride geçen "in consultation with" ifadesi tamamıyla açık değildir; "fikir birliği" anlamına gelebileceği gibi "danıştıktan sonra" anlamına da gelebilmektedir. Eğer aynı muğlaklık orijinal metinde de bulunuyorsa, metinde daha açık ifadeler kullanılması önerilir, çünkü buradaki kelime seçimi söz konusu ilanın demokratik temelleri açısından büyük önem taşımaktadır. [...]

27. Venedik Komisyonu yürütmenin olağanüstü hâl ilan etme kararının parlamento denetiminde olmasının başvurulabilecek ilk denetim mekanizması olduğunu hatırlatır. Kural olarak, hükümetler hem olağanüstü hâl ilan etme kararları hem de durumla ilgili alınacak tedbirlere dair etraflı temellendirme sunmalıdır. Çoğu parlamentonun aynı zamanda olağanüstü hâli belli aralıklarda gözden geçirme ve gerek görüldüğünde kaldırma yetkisi vardır. Dahası, parlamentonun sonradan genel hesap sorma yetkileri, yani acil durum yetkilerinin icrasına dair araştırma ve incelemeler düzenleme hakkı hükümetin davranışlarını değerlendirmek bakımından son derece önemlidir.

[CDL-AD\(2011\)049](#), Venedik Komisyonunun 89. Genel Oturumunda kabul ettiği Ermenistan'da olağanüstü hâl hukuk rejimine ilişkin taslak yasaya dair görüş (Venedik, 16-17 Aralık 2011)

28. (...) yasa tasarısında Millet Meclise olağanüstü hâli sonlandırma yetkisi verilmiştir. Millet Meclisi aynı zamanda olağanüstü hâlde gerçekleştirilen münferit eylemleri de iptal edebilir. Bu acil durum yetkilerinin parlamento denetimi altında olması bakımından memnuniyet vericidir. Yasa tasarısında (... Anayasa'da olduğu gibi) olağanüstü hâl ilan edilirse Millet Meclisin derhâl olağanüstü gündemle toplanmasını öngörüldüğü için, olağanüstü hâl ilan eden veya sürdürülmesine karar veren cumhurbaşkanlığı kararnamesinin derhâl Millet Meclisine sunulmasını ve meclisin kararnamenin tümünün veya münferit hükümlerinin yürürlükte kalacağı konusunda karar vermesini içeren bir hüküm eklenmelidir.

[CDL-AD\(2011\)049](#), Venedik Komisyonunun 89. Genel Oturumunda kabul ettiği Ermenistan'da olağanüstü hâl hukuk rejimine ilişkin taslak yasaya dair görüş (Venedik, 16-17 Aralık 2011)

121. Pek çok anayasada yürütmenin acil durumlarda yasama yapması olağanına yer verilmiştir. Parlamentonun bu sürece olağanüstü hâl kararı ilanının onaylanması ve/veya acil durum kararnamelerinin veya acil durum süresine getirilen herhangi bir uzatmanın sonradan incelenmesi sayesinde katılması gerekir. Muhalefetin bu meselelere katılımı, olağanüstü hâlin ilan edildiğinde belirlenen süre geçtikten sonra uzatılması kararı için nitelikli çoğunluk aranarak sağlanabilir ([CDL-AD\(2016\)006](#), 63. bent). Aynı zamanda yürütmenin acil durumlardaki yasama yetkilerini yalnızca belirli meselelerle sınırlı olacak biçimde kısıtlamak yürütmenin yasama işlevlerinin muhalefet haklarını bastırmak için kullanılmasını engellemek bakımından yararlı olacaktır. Venedik Komisyonu olağanüstü hâl süresince parlamenter hayatın devam etmesi gerektiğini ve parlamentonun acil durum yetkileri kullanımını süresince feshedilmemesi gerektiğini daha önce vurgulamıştır ([CDL-AD\(2016\)006](#), 62. bent). Acil durum şartlarında anayasa değişikliğine gidilmemesi önerilir ([CDL-AD\(2017\)005](#), 29. bent). Bu sınırlamalar yürütmenin acil durumu muhalefet haklarını kısıtlamak için bir bahane olarak kullanılmasını engeller.

[CDL-AD\(2019\)015](#), Demokrasilerde Parlamento Çoğunluğu ve Muhalefeti arasındaki İlişki Parametreleri: Kontrol Listesi

93. 103. maddenin 2. bendinde “toplam parlamenter sayısının en az beşte üçünün oyuyla” kabul edilebilecek yasalar listelenmektedir. Sıkı yönetim ve olağanüstü hâl durumlarındaki yasal rejime dair yasalar da, özellikle de genel düzenlemeler içereceklerse, bu listeye dahil edilmelidir [...].

[CDL-AD\(2015\)037](#), Venedik Komisyonun 104. Genel Oturumunda benimsediği Ermenistan Cumhuriyeti'nin Anayasa Değişiklikleri Tasarısı (1.-7. ve 10. Bölümler) Hakkında İlk Görüş (Venedik, 23-24 Ekim 2015)

81. Komisyon uygulamada [sokağa çıkma yasağıyla ilgili] bu denli önemli bir kararın valilerce tek taraflı olarak alınmayacağını tamamiyle farkındadır. Yetkililerin de onayladığı üzere valiler (devletin illerdeki temsilcileri olarak) genellikle İçişleri Bakanlığı ve diğer devlet kurumlarıyla (özellikle de emniyet müdürlüğüyle) istişare ettikten sonra bu gibi kararları alacaktır. İstisnalarla şüphesiz sokağa çıkma yasağı tedbirlerinin gerekliliği, (coğrafi bölge ve süre olarak) kapsamı ve uygulanmaları için gerekli tedbirler ele alınacaktır. Yetkililer bunu, istisnai tedbirler söz konusu olduğunda önemi tartışılmaz yetki ikamesi ve ölçülülük ilkelerinin uygulaması olarak görmektedir. Ancak Komisyonun görüşüne göre, bu istisnalar yalıtılmış olup, yasanın öngördüğü genel uygulama koşullarının yerine geçemez veya parlamentonun, özellikle de yürütmenin planladığı tedbirler hakkında bunlar onaylanmadan parlamenter tartışma gerçekleşmesine olanak tanıyan istisnai tedbirler üzerindeki parlamento denetimiyle eşdeğerde değildir.

[CDL-AD\(2016\)010](#) Türkiye – Venedik Komisyonunun 107. Genel Oturumunda kabul ettiği Sokağa Çıkma Yasaklarına İlişkin Yasal Çerçeveye dair Görüş (Venedik, 10-11 Haziran 2016)

53. (...) Türkiye Cumhuriyeti Anayasası sıkıyönetim ve olağanüstü hâl durumlarında kanun hükmündeki kararnameleri TBMM'nin sonradan denetimine açmaktadır. Bu tür denetim etkili olmalıdır: kanun hükmünde kararnamelerin yürürlüğe girmesi ve parlamento tarafından incelenmeleri arasında uzun süre geçmesi, arada geçen süre boyunca bu tedbirlerin tek taraflı ve parlamento denetimi olmadan uygulanması anlamına gelir. Dahası, işbu vakada olağanüstü hâl kanun hükmünde kararnamelerinin zamanında denetime açık olmaması, incelenen süre boyunca kanun hükmünde kararnamelerin yargı incelemesine girmiş olmaması ve Anayasa Mahkemesi'nin kanun hükmünde kararnameleri yalnızca yasa yoluyla onaylandıktan sonra mücerret olarak inceleyebilmesi yüzünden daha büyük sorun teşkil etmektedir (...)

[CDL-AD\(2016\)037](#) Türkiye - Venedik Komisyonun 109. Genel Oturumunda kabul ettiği 15 Temmuz 2016 Başarısız Darbe Girişiminden Sonra Yürürlüğe Giren 667-676 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamelere dair Görüş, 9-10 Aralık 2016.

CDL-PI(2020)003

191. (...) olağanüstü hâl ilanından sonra ortaya çıkan anayasal durum Venedik Komisyonu için bir endişe kaynağıdır. Olağanüstü hâl ilanında hükümetin acil durum yetkilerinin kapsamı tanımlanmamıştır. Benzer biçimde, parlamento ilanı onarken hükümetin yetkilerini hiçbir biçimde sınırlandırmamıştır. Her ne kadar anayasada acil durularda bile ihlal edilmemesi gereken genel ilkeler yer alsa da, parlamento hükümete genel talimatlar vermediği ve Ekim ayına kadar münferit kanun hükmünde kararnameler üzerindeki denetim işlevlerini gerçekleştirmediği için, bu süre boyunca hükümet ülkeyi kendi iyi niyeti dışında hiçbir denetim ve denge unsuru olmadan sınırsız yönetme gücüne sahip olmuştur. Bu durum, özellikle de hükümet tarafından alınan geri döndürülmesi neredeyse imkansız tedbirler düşünüldüğünde, demokratik yasal düzene tehlike arz etmektedir.

[CDL-AD\(2016\)037](#) Türkiye - Venedik Komisyonun 109. Genel Oturumunda kabul ettiği 15 Temmuz 2016 Başarısız Darbe Girişiminden Sonra Yürürlüğe Giren 667-676 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamelere dair Görüş, 9-10 Aralık 2016

72. Madde 118/5 bazı soruları net biçimde yanıtlamamaktadır. Senatonun kararnameleri onaylamaması durumunda ne olacağı açık değildir. Silahlı kuvvetlerin kullanımı diğer hiçbir anayasal organın onayı olmadan da mümkündür. Bu bağlamda Venedik Komisyonunun bir önceki yorumu hatırlanmalıdır: “Cumhurbaşkanının savaş veya acil durumlardaki rolünün baskın olarak tanımlanmasına bir itiraz yoktur. Ancak 6. satırdaki rol dağılımı yeterince açık değildir. Verkhovna Rada'nın [Ukrayna parlamentosunun] sıkı yönetim veya olağanüstü hâl ilan eden kararnameleri onaması gerekmektedir. Ancak Verkhovna Rada'nın onamayı reddetmesi durumunda neler olacağı açıklanmamıştır. Cumhurbaşkanı yalnızca “ilk tepki” hakkı tanınması ve böylesine bir kararnamenin Verkhovna Rada tarafından onanmadığında geçerliliğini kaybedeceğinin açıklanması tavsiye edilir. İlgili maddede geçen ifadelerle göre askeri saldırı durumunda silahlı kuvvetlerin kullanımı için Verkhovna Rada'nın onayı gerekmemektedir. Parlamento bu alanda a onama hakkı tanınması önerilir.”

73. Ne 118. maddede, ne de Senatoya cumhurbaşkanının ilanını onama yetkisi veren 7. maddede sıkı yönetimin veya olağanüstü hâlin ilan edileceği durumlara dair herhangi hüküm yer almaktadır. Madde 68(2) ise sıkı yönetim veya olağanüstü hâl durumlarında sayılan temel hakların kısıtlanması olanağını getirmektedir.

Dolayısıyla, metinde duruma dair hükümlerin geçmesi tavsiye edilir.

[CDL-AD\(2009\)024](#), Venedik Komisyonun 79. Genel Oturumunda kabul ettiği Ukrayna Cumhurbaşkanı tarafından sunulan Anayasayı değiştirmeye yönelik Taslak Ukrayna Yasasına dair Görüş (Venedik, 12-13 Haziran 2009)

30. Savaş veya acil durumlarda cumhurbaşkanının derhâl tepki hakkı korunmuştur.

Tüm bu durumlarda, cumhurbaşkanının kararnamelerini onamak veya iptal etme hakkına sahip olan “Cogorku Keneş'e [Kırgızistan parlamentosu] hızlı bildirimde bulunulması” koşulu getirilmiştir (74. madde).

31. Tüm bu değişiklikler, cumhurbaşkanının 2007 Anayasasında sahip olduğu aşırı yetkileri sınırladıkları için son derece olumludur. Şu anda cumhurbaşkanına tanınan yetkilerin kapsamı, özellikle de acil durumlarda derhâl tepki verme yetkisi göz önünde bulundurulduğunda, yine de ülkede istikrarın sağlanması için yeterlidir.

[...] 46. Cogorku Keneş'in yetkileri hakkındaki bölümde yapılan değişiklikler cumhurbaşkanının yetkilerine yapılan değişikliklerle uyumludur ve yeni kurulan sistemin parlamenter bir sistem olduğunu açıkça göstermektedir. [...].Yukarıda da ifade edildiği üzere, Cogorku Keneş'in acil durumlarda ve savaş durumunda cumhurbaşkanı kararnamelerini iptal etme hakkı da var.

[CDL-AD\(2010\)015](#), Venedik Komisyonun 53. Genel Oturumunda kabul ettiği Kırgız Cumhuriyetinin Taslak Anayasasına dair Görüş (21 Mayıs 2010 sürümü) (Venedik, 13-14 Aralık 2002)

116. Cumhurbaşkanı aynı zamanda “ulusun kurumlarını, güvenliğini bağımsızlığını tehdit eden ve kamu makamlarının görevlerini yerine getirmesini engelleyen gerçekleşmesi çok yakın tehlikelerde” istisnai tedbirlere başvurma hakkına sahiptir (79. madde). Bu hükmün yazılmasında Fransa Anayasasının 16. maddesinin etkili olduğu söylenebilir. Yine de bu istisnai yetkilerin metinde siyasi olarak Meclisin eylemleri ve yasal olarak Anayasa Mahkemesinin müdahalesiyle iyi sınırlandırıldığı görülmektedir. Bu hüküm memnuniyet vericidir.

[CDL-AD\(2013\)032](#), Venedik Komisyonun 96. Genel Oturumunda kabul ettiği Tunus Cumhuriyetinin Nihai Taslak Anayasasına dair Görüş (Venedik, 11-12 Ekim 2013)

114. 119. maddede sıkı yönetim ilan edilmesi ve silahlı kuvvetlerin kullanılmasının temelleri ve usulleri belirlenmiştir. Usul detaylı olarak tarif edilmiş olup, hükümet veya başbakanın gerekli acil kararları almasını sağlamakta ve bu tedbirlerin sonradan parlamentonun onayına sunulmasını şart koşturmaktadır. Ancak Millet Meclisinin sıkı yönetim veya olağanüstü hâl koşullarında alınan tedbirler üzerinde sonradan denetimini öngörmemektedir. Bu eksiklik giderilmektedir.

[...] 116. Olağanüstü hâle dair 120. madde de bir önceki maddeyle aynı eksikliği barındırmaktadır. 2. bentte: “Olağanüstü hâl ilan edilmesi durumunda, yasa gereği Millet Meclisi derhâl özel gündemle toplanacaktır. Millet Meclisi çoğunluk oyuyla olağanüstü hâli sonlandırabilir veya tedbirlerin uygulanmasını iptal edebilir” denilmektedir. Her ne kadar Millet Meclisine danışılması memnuniyet verici olsa da, meclisin olağanüstü hâl süresince alınan tedbirleri daha geç bir tarihte de denetleme yetkisi olmalıdır.

[CDL-AD\(2015\)037](#), Venedik Komisyonun 104. Genel Oturumunda benimsediği Ermenistan Cumhuriyeti'nin Anayasa Değişiklikleri Tasarısı (1.-7. ve 10. Bölümler) Hakkında İlk Görüş (Venedik, 23-24 Ekim 2015))

b. Yargı değerlendirmesi

Acil durum yönetimi kavramı, belli siyasi, askeri ve ekonomik acil durumlarda, anayasal yönetimin sınırlamalar sisteminin yürütmeye (sıkı yönetim koşullarında askeri yetkiler de dahil olmak üzere) daha fazla yetki tanımak adına kısıtlanması gerektiği varsayımına dayalıdır. Ancak acil durum idaresi hukukun üstünlüğüne dayalı idarenin kanuniliği ilkesine bağlı bir yasal rejimdir. Hukukun üstünlüğü aynı zamanda devlet kurumlarının yasal çerçeve dahilinde hareket ettiği ve eylemlerinin bağımsız mahkemelerce değerlendirilebilir olduğu bir sistemi ifade etmektedir. Başka bir deyişle, bireylerin yasal güvenliği güvence altına alınmalıdır.

[CDL-STD\(1995\)012](#), Acil Durum Yetkileri

Ulusal mahkemeler kısıtlama ve askıya alma tedbirlerini yasallıkları ve temellendirilmeleri ve AİHS'nin ilgili hükümlerine uyumları bakımından değerlendirmede tam yetkili olmalıdır.

[CDL-AD\(2006\)015](#), İnsan Haklarının Acil Durumlarda Korunmasına Dair Görüş, 36. bent

253. Parlamento'dan sonra, yargı sistemi acil durumlarda yürütmenin yetkilerinin denetimi konusunda çok önemli bir rol oynar, olağanüstü hâl ilanının yasallığını karara bağlar ve münferit acil tedbirlerin yasallığını denetler. Dahası, yargı sisteminin adil yargılanma hakkını sağlamaya devam etmesi gerekmektedir. Aynı zamanda hükümet yetkililerince insan haklarının ihlal edilmesi durumunda bireylere etkili yargı yolu sağlamalıdır. Askıya alınmayacak hakların ihlalinin engellenmesi için, acil tedbirlerin yasallığına dair meseleleri yargıya taşıma hakkı yargı bağımsızlığıyla güvence altına alınmalıdır.

[CDL-AD\(2008\)004](#), Venedik Komisyonun 74. Genel Oturumunda kabul ettiği Silahlı Kuvvetlerin Demokratik Denetimi Raporu (Venedik, 14-15 Mart 2008)

185. (...) Venedik Komisyonu” parlamenter demokrasilerde yürütmenin genelde parti liderleri ve partilerde ileri gelenlerinden meydana gelmesi nedeniyle [...] yasama denetiminin yürütme gücünün kötüye kullanılmasını engellemekte yeterince etkili olmayabilir” Dolayısıyla, hukukun

CDL-PI(2020)003

üstünlüğünü temel alan bir devlette, yasama denetimi uygun ve etkili yargı denetimiyle desteklenmelidir” görüşüne katılmaktadır.

[CDL-AD\(2016\)037](#), Türkiye - Venedik Komisyonun 109. Genel Oturumunda kabul ettiği 15 Temmuz 2016 Başarısız Darbe Girişiminden Sonra Yürürlüğe Giren 667-676 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamelere dair Görüş, 9-10 Aralık 2016

Sokağa çıkma yasağı kurallarını ihlal eden kişilerin alıkonulması usullerini düzenleyen 13. Maddede “gerçek kişiler alıkonulma kararına daha yüksek mahkemelerde veya yargı usulüyle temyize götürebilirler” ifadesi yer almaktadır. Özellikle de alıkonulmadan mahkemeye çıkarılma hakkının söz konusu olduğu durumlarda, ama daha genel olarak da, mahkemeye erişim hakkı güvence altına alınmıştır.

(...) anlamına gelecek genel bir hükmün içerilmesi önerilmektedir. Bu bağlamda, Venedik Komisyonu “Parlamento’dan sonra, yargı sistemi acil durumlarda yürütmenin yetkilerinin denetimi konusunda çok önemli bir rol oynar, olağanüstü hâl ilanının yasallığını karara bağlar ve münferit acil tedbirlerin yasallığını denetler. Dahası, yargı sistemi adil yargılanma hakkını temin etmeye devam etmelidir. Yargı sistemi aynı zamanda hakları devlet yetkililerince ihlal edilen bireylere etkili yargıya başvurma hakkı sağlamalıdır. Askıya alınmayacak hakların ihlalinin engellenmesi için, acil tedbirlerin yasallığına dair meseleleri yargıya taşıma hakkı yargı bağımsızlığıyla güvence altına alınmalıdır” ifadesini hatırlatmak ister.

[CDL-AD\(2011\)049](#), Ermenistan olağanüstü hâl yasal rejimi hakkında Venedik Komisyonun 89. Genel Oturumunda (Venedik, 16-17 Aralık 2011) belirlediği görüş, 41. bent 41.

Bu bilgiler ışığında, sokağa çıkma yasakları getiren bir kararnamenin kanunilik bakımından denetlenmesinin mümkün olup olmadığı açık değildir. Komisyon olağanüstü hâl durumunda yetkililerce kararlaştırılan askıya alma tedbir ve kararlarının yargı denetiminde olmasının birincil önemine dair Fransa “Ulusun Korunması” taslak Anayasa Maddesi hakkındaki görüşüne atıfta bulunur. Türk yetkililerin olağanüstü hâlde yetkililer tarafından alınacak her türlü tedbirin kanuniliğinin, gereklilik ve oranlılık da dahil olmak üzere, etkili denetimini sağlayan uygun bir sistem kurması önerilir.

[CDL-AD\(2016\)010](#), Türkiye – Venedik Komisyonunun 107. Genel Oturumunda kabul ettiği Sokağa Çıkma Yasaklarına İlişkin Yasal Çerçeveye dair Görüş (Venedik, 10-11 Haziran 2016), 49. bent

BM Özel Raportörü, İnsan Hakları ve Olağanüstü Hâl konulu raporunda (1997), (oranlılık ilkesi konusunda) aşağıdaki önerilerde bulunmuştur (vurgular eklenmiştir): “Olağanüstü hâl bazı askıya alınabilir insan haklarının kullanılmasını etkilediğinde, söz konusu hakların kullanımı üzerindeki olumsuz etkileri azaltmak veya tadil etmek amacıyla gerektiği ölçüde idari veya yargı tedbirleri alınacaktır.

Diğer yargı sistemlerinden örnekler belli usul haklarının zımnen askıya alınmaz haklar olarak görülebildiğini göstermektedir. Amerikan İnsan Hakları Sözleşmesi “işbu hakların korunması için esas olan yargı güvencelerinin” sınırlandırılmasını açıkça yasaklamaktadır (AİHS, 27. madde, 2. bent). Amerikalılar Arası İnsan Hakları Mahkemesi 106 sayılı “Acil Durumlarda Mahkemeye Çıkarılma Hakkı” konulu tavsiye kararında alıkonulmanın yasallığının oluşturulması bakımından yargıya başvurma hakkının devletlerce askıya alınamayacağını (AİHS, 7. madde, 6. bent) ve yargı koruması hakkının askıya alınamayacağını (AİHS, 25. madde, 1. bent) belirtmiştir.

[CDL-AD\(2016\)037](#), Türkiye - Venedik Komisyonun 109. Genel Oturumunda kabul ettiği 15 Temmuz 2016 Başarısız Darbe Girişiminden Sonra Yürürlüğe Giren 667-676 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamelere dair Görüş, 9-10 Aralık 2016, 159. ve 160. bentler.

Venedik Komisyonu Fransız idari yargıcının, özellikle de ara tedbirler (référés) sayesinde olağanüstü tedbirler üzerinde uyguladığı denetimin etkili bir düzeltme unsuru olduğundan

şüphe etmemektedir. Ancak Madde 36-1'e sivil yetkililer tarafından yalnızca kesinlikle gerekli olan tedbirlerin alınabileceği ifadesinin eklenmesinin ek bir güvence olacağı kanısındadır.

[CDL-AD\(2016\)006](#), Venedik Komisyonun 106. Genel Oturumunda kabul ettiği Fransa "Ulusun Korunması" Taslak Anayasal Kanununa dair Görüş (Venedik, 11-12 Mart 2016), 74. bent.

86. Dahası, 23. Bölüme göre temel hak ve özgürlüklere istisnalar yeni bir yasayla yalnızca Finlandiya'nın uluslararası yükümlülükleriyle uyumlu olarak, silahlı bir saldırı durumunda veya silahlı bir saldırıyla karşılaştırılabilir kadar ciddi olduğu yasayla sabit bir acil durumda getirilebilir. Bu hüküm aynı zamanda insan hakları alanındaki anlaşmaların ulusal (olağan) yasalardan önce geldiğini zımnen kabul eder görünmektedir.

87. Sonuç olarak Fin yargı yetkilileri temel hak ve özgürlükler alanında uluslararası yükümlülüklerle uygunluk amacıyla da yasa denetimi gerçekleştirebilirler.

[CDL-AD\(2008\)010](#), Venedik Komisyonunun 74. Genel Oturumunda kabul ettiği Finlandiya Anayasasına dair Görüş (Venedik, 14-15 Mart 2008)

115. Cumhurbaşkanına sıkı yönetim altında kabul edilen yasaları Anayasa Mahkemesine götürme ödevinin açıkça verilmesi faydalı olacaktır.

[...] 118. Son olarak, Cumhurbaşkanına olağanüstü hâl altında kabul edilen yasaları Anayasa Mahkemesine götürme ödevinin açıkça verilmesi faydalı olacaktır.

[CDL-AD\(2015\)037](#), Venedik Komisyonun 104. Genel Oturumunda benimsediği Ermenistan Cumhuriyeti'nin Anayasa Değişiklikleri Tasarısı (1.-7. ve 10. Bölümler) Hakkında İlk Görüş (Venedik, 23-24 Ekim 2015)

VII. Olağanüstü hâlin süresi

Pek çok anayasada acil durum yönetimi için bir süre sınırı getirilmektedir. [...]Bu süreler genelde uzatılabilir.

[CDL-STD\(1995\)012](#), Acil Durum Yetkileri

Olağanüstü hâl tanımı gereği istisnai ve geçici bir durumdur. Dolayısıyla koşullu olmalıdır. Olağanüstü hâl yönetiminin süre sınırı olmalıdır. Acil durumun kendisinden daha uzun sürmemeli ve kalıcı hâle gelmemelidir.

Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi gibi, Venedik Komisyonu da olağanüstü hâlin yalnızca "acil durum tedbirlerinin gerekliliğinin devamlı değerlendirilmesini içeren [...] süregiden bir sorgulama süreci" temelinde uzatılabileceğini vurgular." Parlamento olağanüstü hâlin sürdürülüp sürdürülmeyeceğine, bunu gerektirebilecek olguları tamamıyla değerlendirerek karar vermelidir. Venedik Komisyonu Fransa'nın olağanüstü hâli uzatan ikinci yasası hakkında bağlayıcı kararında Danıştay'ın "olağanüstü hâl geçici olmalıdır. [...] İstisnai yetkiler, hukukun üstünlüğüyle yönetilen bir devletle süre ve yer açısından sınırlı kalması zorunlu etkilere sahiptir. [...]Olağanüstü hâl bir 'kriz durumu' olup, doğası gereği geçicidir. Dolayısıyla sınırsızca uzatılamaz. [...]Eğer, şimdi olduğu gibi, olağanüstü hâle yol açan 'gerçekleşmesi çok yakın tehlike' kalıcı bir tehdide dayanıyorsa, bunu kalıcı yönetmelerle bertaraf etmeliyiz. Dolayısıyla hükümet olağanüstü hâli sonlandırma hazırlıklarına başlamalıdır." Dolayısıyla Venedik Komisyonu, her ne kadar olağanüstü hâlin süresinin sınırlanmasına dair belirli bir hüküm bulunmasa da, bu ilkenin Danıştay'ın içtihadında yer aldığı görüşündedir. Dahası, Venedik Komisyonu olağanüstü hâlin ikinci kez uzatılmasının ardından parlamentonun ilgili kararı nitelikli çoğunlukla alabilmesi düzenlemesinin mümkün olup olmadığının ele alınmasını önerir.

CDL-PI(2020)003

[CDL-AD\(2016\)006](#), Venedik Komisyonun 106. Genel Oturumunda kabul ettiği Fransa “Ulusun Korunması” Taslak Anayasal Kanununa dair Görüş (Venedik, 11-12 Mart 2016), 65. ve 67. Bentler.

[...]Venedik Komisyonu olağanüstü hâlin esas amacının demokratik yasal düzenin yeniden tesisi olduğunu hatırlatır. Olağanüstü hâl rejimi gereksizce uzatılmamalıdır; eğer hükümet olağanüstü yetkilerini çok uzun süre kullanırsa kaçınılmaz olarak demokratik meşruiyetini yitirecektir. Dahası, acil durum süresince, askıya alınmaz haklar sınırlandırılmaz ve diğer haklar üzerindeki herhangi bir sınırlandırmanın söz konusu acil durum tarafından kesinlikle gerektirildiği kanıtlanmalıdır.

[CDL-AD\(2016\)037](#), Venedik Komisyonun 109. Genel Oturumunda kabul ettiği 15 Temmuz 2016 Başarısız Darbe Girişiminden Sonra Yürürlüğe Giren 667-676 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamelere dair Görüş, 9-10 Aralık 2016, 229. bent.

133. Madde (Olağanüstü hâl ilanı)

Bu maddenin son bendine göre, olağanüstü hâl durumu, meydana gelmesine neden olan şartlar ortadan kalkana kadar sürecektir. Bu şartların devam edip etmediğine hangi organın hangi usulle karar verileceği sorusu yanıtlanmamıştır.

[CDL-AD\(2007\)047](#), Venedik Komisyonunun 71. Genel Oturumunda kabul ettiği Karadağ Taslak Anayasasına dair Ara Görüş (Venedik, 1-2 Haziran 2007) 102. bent.

Yasa tasarısının 14. maddesi olağanüstü hâlde tedbirler alan yetkililerin olağanüstü hâlin kalkmasından sonra söz konusu tedbirleri derhâl iptal etmesi gerektiğine hükmetmekte haklıdır. Hükümde “gereken eylemlerin” vakit geçirmeden yerine getirilmesi gerektiği ifade edilmelidir.

[CDL-AD\(2011\)049](#), Venedik Komisyonunun 89. Genel Oturumunda kabul ettiği Ermenistan’da olağanüstü hâl hukuk rejimine ilişkin taslak yasaya dair görüş (Venedik, 16-17 Aralık 2011), 42. bent

Venedik Komisyonunun genel görüşünde, olağanüstü hâlin uzatılması her zaman kamu güvenliğinin sağlanması ve hukukun üstünlüğünün yeniden tesis edilmesinin en iyi yolu değildir. Diğer bazı ülkelerde yaşanan tecrübeler, olağanüstü rejim ne kadar uzun sürerse, devletin başta olağanüstü yetkilerin kullanımını haklı gösterebilecek objektif kriterlerden uzaklaşma ihtimalinin o kadar yüksek olduğunu göstermektedir. Bu durum ne kadar uzun sürerse, durumu istisnai olarak ele alarak olağan yasal araçlarla idare edilemeyeceğini savunma ihtimali o kadar düşmektedir. İnsan Hakları Komitesi, KSHUS’ne dayanarak askıya almaların geçici olması gerektiğini vurgulamış ve uzun süren acil durumları eleştirmiştir (örnek olarak bkz. Komitenin İsrail (1998) ve Mısır’a (2002) dair nihai gözlemleri).

[CDL-AD\(2016\)037](#), Türkiye - Venedik Komisyonun 109. Genel Oturumunda kabul ettiği 15 Temmuz 2016 Başarısız Darbe Girişiminden Sonra Yürürlüğe Giren 667-676 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamelere dair Görüş, 9-10 Aralık 2016, 41. bent.

VIII. Olağanüstü tedbirlerin süresi

Yapısal (genel) tedbirlere gelince, kanun hükmünde kararnamelerin hükümleri olağanüstü hâlin sona ermesiyle birlikte yürürlüğünü yitirmelidir. Böylesine kararnamelerle yasalara kalıcı değişiklikler yapılmamalı, bu olağan yasamaya bırakılmalıdır. Bu özellikle de etkili tadil yollarının varlığı için önemlidir: tadil yollarının sunulmasına dair usullerin belli kısımları değiştirilebilir, ancak etkili tadil yolları tamamen ortadan kaldırılamaz. Hükümetin kendi eylemlerini yargı denetiminden muaf tutması veya bu denetimi etkisi kılacak biçimde usul değişiklikleri yapmasına izin verilmemelidir. Aynı şekilde, hükümetin böylesine kurallar koyarak diğer bağımsız devlet kurumlarının konumunu güçsüzleştirilmesi, yapısını, işleyiş ilkelerini vb. değiştirmesi mümkün olmamalıdır.

[CDL-AD\(2016\)037](#), Türkiye - Venedik Komisyonunun 109. Genel Oturumunda kabul ettiği 15 Temmuz 2016 Başarısız Darbe Girişiminden Sonra Yürürlüğe Giren 667-676 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamelere dair Görüş, 9-10 Aralık 2016, 80. bent.

Böylesine bir tedbirin kısıtlı ve geçici olmasını “süre” kıstasına gelindiğinde, uygulamada farklı uzunluklarda (birkaç saatten, en aşırı örneklerde haftalarca süren devamlı sokağa çıkma yasaklarına kadar) sokağa çıkma yasakları olduğu ve İl İdaresi Kanununda da bu konuda bir düzenleme olmadığı gözlemlenmiştir. Dahası, vali kararlarında sokağa çıkma yasaklarının süresi belirtilmemiştir.

[CDL-AD\(2016\)010](#), Türkiye – Venedik Komisyonunun 107. Genel Oturumunda kabul ettiği Sokağa Çıkma Yasaklarına İlişkin Yasal Çerçeveye dair Görüş (Venedik, 10-11 Haziran 2016), 79. bent.

76. Yine de mevcut anayasa göre düzeltilmiş 119. maddenin açıkça TBMM tarafından üç ay içerisinde “görüşülmeyen ve sonuca bağlanmayan” cumhurbaşkanlığı olağanüstü hâl kararlarının kendiliğinden ortadan kalkacağı ifadesini içermesi memnuniyet vericidir. [...] 83. Olağanüstü hâlde cumhurbaşkanı kanun hükmünde kararname yayımlayabilir (119. madde tasarı). Bu kararname Madde 104(17)’de öngörülen kısıtlamalara tabi olamayıp, insan hakları da dahil herhangi bir konuyla ilgili olabilir. Ancak 15. Maddeyle korunan güvenceler burada da geçerlidir. Kanun hükmünde kararname onay için yayımlandıkları gün TBMM’ne sunulmalıdır. Meclis kararname üç ay içerisinde görüşüp karara bağlamalıdır. Bu gerçekleşmezse, kararname kendiliğinden ortadan kalkacaktır. Bu hüküm, olağanüstü hâl kapsamı dışında yayımlanan cumhurbaşkanlığı kararnamelerine dair hükümden daha açıktır.

[CDL-AD\(2017\)005](#), Türkiye - Venedik Komisyonunun 110. Genel Oturumunda kabul ettiği TBMM’nin 21 Ocak 2017’de Kabul Ettiği ve 16 Nisan 2017 tarihinde Ulusal Referandumda Oylanacak Anayasa Değişikliklerine dair Görüş (Venedik, 10-11 Mart 2017)

IX. Acil durum tedbirlerinin kapsamı

Olağanüstü hâl/askıya alma ilan edilmesinin başlıca etkisi hükümetin olağan şartlarda kabul edilebilir olmayan belirli tedbirler alabilmesidir. Avrupa insan hakları sistemi kapsamında, bu rejim hükümetin acil durumla nasıl başa çıkılabileceği konusundaki takdir payını önemli ölçüde artırmaktadır (...).

[CDL-AD\(2016\)037](#), Türkiye - Venedik Komisyonunun 109. Genel Oturumunda kabul ettiği 15 Temmuz 2016 Başarısız Darbe Girişiminden Sonra Yürürlüğe Giren 667-676 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamelere dair Görüş, 9-10 Aralık 2016, 59. bent.

a. Gereklilik ve oranlılık ilkeleri

Acil durum tedbirlerinin gerekliliği ve orantılılığının analizi ve hukukun üstünlüğüne uyumunun analizi dinamik bir yaklaşım gerektirir. AİHM 15. maddenin 3. bendinin acil durum tedbirlerine duyulan ihtiyacın sürekli gözden geçirilmesi ve 15. maddenin yorumunun ileriye dönük uyarlamaya yer bırakması gerektiğini saptamıştır. Aynı münferit tedbirlerin orantılılığı ve gerekliliği için de geçerlidir – büyük bir kamusal krizin hemen sonrasında meşru olan bir tedbir aylar sonra gerekli olmayabilir.

[CDL-AD\(2016\)037](#), Türkiye - Venedik Komisyonunun 109. Genel Oturumunda kabul ettiği 15 Temmuz 2016 Başarısız Darbe Girişiminden Sonra Yürürlüğe Giren 667-676 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamelere dair Görüş, 9-10 Aralık 2016, 62. bent.

Venedik Komisyonu aynı zamanda oranlılık ilkesinin önemine işaret eder. Bu gereklilik hem sokağa çıkma yasağı kararlarına ve uygulamalarına hem de, sokağa çıkma yasağı sırasında okul veya işyerlerinin kapatılması, kamu hizmetlerinin sınırlandırılması veya kamusal

CDL-PI(2020)003

etkinliklerin yasaklanması veya bu bağlamda yetkililer tarafından gerçekleştirilen emniyet operasyonları gibi diğer hak ve özgürlükleri sınırlama ihtimali olan ilgili diğer tedbirlere uygulanmalıdır. Sokağa çıkma yasağı gibi bu diğer tedbirlerde de tehdide ve gerçekleşme olasılığına orantılı olmalı, tehdidin kendisinden daha uzun sürmemeli ve yalnızca tehdit altındaki bölgelerde geçerli olmalıdır. Oranlılık ilkesinin önemi (...) Anayasasınca da teyit edilmiştir.

[CDL-AD\(2016\)010](#), Türkiye – Venedik Komisyonunun 107. Genel Oturumunda kabul ettiği Sokağa Çıkma Yasaklarına İlişkin Yasal Çerçeveye dair Görüş (Venedik, 10-11 Haziran 2016), 81. bent.

b. Kalıcı etkiler

Herhangi bir acil durum rejiminin en önemli niteliği geçici olmasıdır. Bu durum Uluslararası Hukuk Derneğince 1984 yılında kabul edilen Olağanüstü Hâllerde İnsan Hakları Standartlarına İlişkin Paris Asgari Standartları Bölüm A, s. 3 (a)'da vurgulanmaktadır. Bu nitelik yukarıda aktarıldığı üzere, BM İnsan Hakları ve İstisnai Hâllerle İlgili Özel Raportörü tarafından da vurgulanmıştır. Venedik Komisyonu bunu Fransa'nın "Ulusun Korunması" hakkındaki Anayasal Kanun Taslağına dair görüşünde teyit etmiştir. KSHUS'nin 4. maddesine dair 29 sayılı genel görüşte de Sözleşme hükümlerini askıya alan tedbirlerin "istisnai ve geçici nitelikte olması gerektiği" belirtilmiştir.

Zor olan soru, olağanüstü hâl rejimi kapsamında alınan münferit tedbirlerin ne derecede *kalıcı etkisi* olabileceğidir (başka bir ifadeyle, etkilerinin olağanüstü hâl dönemi dışına çıkıp çıkamayacağıdır). Burada, münferit tedbirlerle yapısal (genel) hükümler arasında bir ayırım yapılması gerekir. Münferit tedbirler, tehdidin geri dönüşü olmayacak bir eylemle bertaraf edilebileceği zamanlarda geri alınamaz olabilir. Bununla birlikte olağanüstü hâl rejimi esnasında hükümet, mümkün olan en geniş kapsamda ve tehdidin başka türlü bertaraf edilemeyeceği zamanlarda, geçici münferit tedbirler, yani sınırlı süreli olan veya daha sonra iptal edilebilecek veya değiştirilebilecek tedbirler almayı denemelidir çünkü bir olağanüstü hâlin nihai amacı, devletin olağan hâle geri dönebilmesidir.

[CDL-AD\(2016\)037](#), Türkiye - Venedik Komisyonunun 109. Genel Oturumunda kabul ettiği 15 Temmuz 2016 Başarısız Darbe Girişiminden Sonra Yürürlüğe Giren 667-676 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamelere dair Görüş, 9-10 Aralık 2016, 78. ve 79. bentler.

Venedik Komisyonu daha önceki görüşlerinde, ilgili uluslararası norma ve ilkelere atıfta bulunarak, herhangi bir olağanüstü rejimin en önemli niteliğinin geçiciliği olduğunu vurgulamıştır. Büyük bir kamusal krizin hemen sonrasında meşru olabilecek tedbirler, birkaç ay geçtikten sonra gerekli görülmez. Dahası, ulusal mevzuatta yapılacak kalıcı değişiklikler olağan demokratik süreç çerçevesinde, kabul edilmeden önce parlamentoda dikkate hazırlanan ve görüşülen olağan yasalar aracılığıyla kabul edilmelidir.

[CDL-AD\(2017\)021](#), Türkiye – Venedik Komisyonunun 112. Genel Oturumunda kabul ettiği 1 Eylül 2016 tarihli 674 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Yerel Demokrasinin İşleyişini İlgilendiren Hükümlerine dair Görüş (Venedik, 6-7 Ekim 2017), 58. bent

c. Belirli meseleler

121. [...] Acil durumlarda yürütmenin yasama yetkilerini özel meselelerle sınırlı tutarak, yürütmenin yasama işlevlerini muhalefet haklarını baskılamak için kullanamamasını sağlamak yerinde olabilir. [...] Bu kısıtlamalar yürütmenin acil bir durumu muhalefetin haklarını kısıtlama gerekçesi olarak kullanmasını engeller.

[CDL-AD\(2019\)015](#), Demokrasilerde Parlamento Çoğunluğu ve Muhalefeti arasındaki İlişki Parametreleri: Kontrol Listesi

d. Yorumlama

Dahası, sokağa çıkma yasağı sistemi doğası gereği temel haklara kısıtlamalar getiren istisnai bir tedbir olduğu için, düzenleyici metinler hem esas, hem de yetki ve kapsam bakımından dar yorumlanmalıdır.

[CDL-AD\(2016\)010](#), Türkiye – Venedik Komisyonunun 107. Genel Oturumunda kabul ettiği Sokağa Çıkma Yasaklarına İlişkin Yasal Çerçeveye dair Görüş (Venedik, 10-11 Haziran 2016), 73. bent.

e. Anayasa değişikliği

Çok sayıda anayasada savaş, acil ve benzer durumlarda anayasa değişikliğine sınırlar getiren hükümler bulunur (bkz. yukarıda III. Bölüm, 52.-53. Bentler). Bu her ne kadar anayasa değişikliğine kısıtlamalar getirse de, doğası gereği *geçicidir* ve gerekçesi esas olarak değişmezlikten çok farklıdır. Bu bakımdan, Komisyon, böylesine istisnai bir durumun varlığı konusunda anayasal yasa koyucunun kendisinin karar vermesinin tercih edilebilir olduğunu vurgular. Böylesine bir düzenlemenin yürütme erkine meşru biçimde önerilen anayasal değişiklikleri olağanüstü hâl ilan ederek engelleme ihtimali tanınması sorunlu olabilir. Dolayısıyla, örneğin “savaş” kavramı dar anlamda alınmalı, ve uluslararası askeri çatışmalara ulusal katılımı içermemelidir.

[CDL-AD\(2010\)001](#), Anayasa Değişikliğine İlişkin Rapor, 224. bent

29. Uluslararası hukukta savaş, sıkı yönetim veya savunma amaçlı sıkı yönetim, olağanüstü tedbirler gibi acil durumlarda anayasal değişiklikler yapılmasını engelleyen resmi bir kural yoktur. Ancak böylesine bir yasak pek çok ülkenin (Arnavutluk, Estonya, Gürcistan, Karadağ, İspanya, Litvanya, Moldova, Polonya, Portekiz, Romanya, Sırbistan, Ukrayna) anayasasında yer almaktadır. Örneğin, Polonya Anayasasının 228. maddesinin 6. bendinde açıkça: “istisnai tedbirlerin geçerli olduğu dönem boyunca şunlarda değişiklik yapılamaz: Anayasa, Sejm’e [alt meclise], Senatoya ve yerel yönetim yapılarına seçimleri düzenleyen yasalar (...)”. Litvanya Anayasasının 147(2) maddesi de “Olağanüstü hâl veya sıkı yönetim sırasında Anayasa değişiklikleri yapılamaz” ve Ukrayna Anayasasının 157. maddesi de “Sıkı yönetim veya olağanüstü hâl şartları altında Ukrayna Anayasası’na değişiklik yapılamaz” ifadelerini içermektedir. Türkiye Cumhuriyeti Anayasası’nda böyle bir hüküm bulunmamaktadır.

30. Bu yasak, özellikle de anayasa ve seçim sistemi olmak üzere, siyasi sisteminin temellerini korumaya verilen önemi yansıtmaktadır. Temelinde olağanüstü hâlin parlamentonun (özellikle de muhalefetin rolünü ilgilendiren) olağan işleyişine ve sıklıkla olduğu üzere, kitlesel medyanın ve toplanma özgürlüğü gibi siyasi özgürlüklerin kullanımına kısıtlamalar getirebileceği kaygısı yatmaktadır. Sayılan bu şartlar altında, anayasal değişiklik için gerekli demokratik süreç tamamıyla garanti altına alınamayabilir.

[CDL-AD\(2017\)005](#), Türkiye - Venedik Komisyonunun 110. Genel Oturumunda kabul ettiği TBMM’nin 21 Ocak 2017’de Kabul Ettiği ve 16 Nisan 2017 tarihinde Ulusal Referandumda Oylanacak Anayasa Değişikliklerine dair Görüş (Venedik, 10-11 Mart 2017)

121. [...] Olağanüstü hâl şartları altında anayasaya değişiklik yapılmaması önerilir ([CDL-AD\(2017\)005](#), para. 29). Bu kısıtlamalar yürütmenin acil bir durumu muhalefetin haklarını kısıtlama gerekçesi olarak kullanmasını engeller.

[CDL-AD\(2019\)015](#), Demokrasilerde Parlamento Çoğunluğu ve Muhalefeti arasındaki İlişki Parametreleri: Kontrol Listesi

f. Yerel özerk yönetimler bakımından yetkiler

CDL-PI(2020)003

Bazı federe devletlerde, olağanüstü hâl yönetimi ilan edilmesi yetkilerin eyalet ve yerel yönetimlerden merkezi hükümete geçmesine neden olabilir.

[CDL-STD\(1995\)012](#), Acil Durum Yetkileri

7. maddenin 2. Bendi olağanüstü hâlde cumhurbaşkanına “yasa ve yargı kararları haricinde eyalet ve yerel özerk hükümet kuruluşlarının yasal eylemlerini askıya alma” yetkisi tanımaktadır. Cumhurbaşkanının yetkileri çok genel olarak tanımlanmıştır. Ayrıca, bu yetkiler de cumhurbaşkanlığı kararnamele aracılığıyla kullanılmalıdır. “Yasalar ve yargı kararlarına” dair istisnanın kapsamı ve etkileri yeterince açık değildir: taslak 7. Maddenin 1. bendinde sıralanan tedbirlerin ve taslak 9. maddede sıralanan yetkilerin pek çoğu yasadan geçici bir sapma, yani ilgili yasanın kısmen askıya alınması anlamına gelmektedir. Bu meselenin yeniden ele alınması veya açıklığa kavuşturulması önerilir.

[CDL-AD\(2011\)049](#), Venedik Komisyonunun 89. Genel Oturumunda kabul ettiği Ermenistan’da olağanüstü hâl hukuk rejimine ilişkin taslak yasaya dair görüş (Venedik, 16-17 Aralık 2011), 34. bent

Venedik Komisyonun görüşüne göre, valiliklerin artan denetimi, devlet temsilcilerinin belediyeler, onların seçilmiş yetkilileri, personeli ve kaynakları üzerinde geniş erimli ve ihtiyari devlet yetkisi oluşması anlamına gelmektedir. Dahası, her ne kadar bu yetki yalnızca terörizmle ilgili olduğundan şüphelenilen eylemler için getirilmiş olsa da, olağanüstü hâl durumlarının temel niteliği olan istisnai durumlarla sınırlı değildir. Dolayısıyla, kararnameyle Belediyeler Kanununa yapılan değişiklik, kongre tarafından da belirtildiği üzere, olağanüstü hâl şartlarının gerektirdiklerini aşan ve Türkiye’nin yerel kanun idaresinin bir tür “yeniden merkezleştirilmesine” yol açan daha genel bir yönelimin yansıması olarak görülebilir. Bu olağanüstü hâlde dair hem uluslararası hem de yasal kurallar açısından hem de Türkiye’nin Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı kapsamında yerel yönetim özerkliğine dair taahhütleri bakımından sorunludur.

[CDL-AD\(2017\)021](#), Türkiye – Venedik Komisyonunun 112. Genel Oturumunda kabul ettiği 1 Eylül 2016 tarihli 674 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Yerel Demokrasinin İşleyişini İlgilendiren Hükümlerine dair Görüş (Venedik, 6-7 Ekim 2017), 92. bent

g. Askeri mahkemeleri yetkililer ve silahlı kuvvetler

116. Sivil yetkililerin hukuk ve düzeni artık sağlayamadığı durumlarda silahlı kuvvetler onlara destek verebilir. Ordunun kolluk uygulamalarına yardımcı olması özellikle tartışmalı bir konu olup, silahlı kuvvetlerin ne ölçüde destek sağlayabileceği Avrupa Konseyine üye devletler içinde büyük değişiklik göstermektedir. Bu alandaki olası ordu görevlendirmesinin kapsamı genellikle askeri polis kuvvetlerinin mevcudiyetine bağlıdır. Böylesine ara kuvvetlerin mevcut olduğu devletlerde, silahlı kuvvetlerin rolü genelde daha kısıtlıdır. Çoğu devlette silahlı kuvvetlerin kamu düzenini korumada kullanımı sıkı yasalara tabidir ve pek çok örnekte askeri birliklerin konuşlandırılması ancak resmi bir “olağanüstü hâl ilanından” sonra gerçekleşebilir. [...]

125. Afet yardım çalışmaları konusunda, bazı anayasalar ordunun kullanımını açıkça düzenlemektedir. Danimarka gibi diğer devletlerde, her ne kadar yurtiçi kriz durumlarında ordunun rolünü açıkça sınırlandıran anayasal düzenlemeler olmasa da, savunma bakanı “yurtiçi insanı yardım” sağlama konusunda silahlı kuvvetlere talimat vermekle yetkilendirilmiştir. Diğer hukuk sistemlerinde silahlı kuvvetlerin doğal afetlerin etkilerin azaltılmasında, çevreye olağanüstü tehditler karşısında veya arama ve kurtarma çalışmalarında yer alması ilgili yasalar aracılığıyla düzenlenmiştir. Birleşik Krallık’ta silahlı kuvvetler tüm diğer vatandaşların sahip olduğu yetki ve yükümlülüklerle sahip olup, sivil hükümet afetlere karşı yardım isteğinde destek sunmak zorundadır. Hükümet ayrıca Acil Durum Yetkileri Yasası (ve daha yeni olan Beklenmedik Toplum Durumları Yasası, bkz. yukarıda) kapsamında olağanüstü hâl ilan edebilir. Son olarak, bazı devletlerde ordu içinde

bulunan özel birimler bu tür yardım görevlerinde yer alabilmektedir. Buna örnek olarak, Acil Durum Askeri Birimine sahip İspanya gösterilebilir.

126. Silahlı kuvvetler aynı zamanda biyolojik afet durumlarında, yani patojenik mikro-organizma ve toksin salgını veya salınımı durumunda kamu yetkililerine yardım etmeye çağırılabilir. Biyolojik tehditler diğer devletlerin veya devlet-dışı aktörlerin, büyük olasılıkla da doğal olayların sonucu ortaya çıkabilmektedir. Çoğu devletin biyolojik risklerin yönetiminde çeşitli öznelerin ne zaman ve nasıl dahil olacağı konusunda açık bir yasal çerçeveye sahip olup, bu düzenlemeler genelde sivil-asker işbirliğini düzenleyen hükümlere sahiptir. [...]

132. Parlamentolar genelde güvenlik kuvvetlerini ve yetkilerini tanımlayan ve düzenleyen yasalar sayesinde ve buna karşılık gelen bütçe dağılımları aracılığıyla önceden planlı denetim sağlarlar. Parlamentonun güvenlik için ulusal yasal çerçeve oluşturulmasına katılımı parlamentonun, yürütmenin gelecekteki politikalarına ve etkinliklerine yönelik önetkin rolünü temsil eder. Önceden planlı denetim, örnek olarak, yurtdışına asker gönderilmesi veya ordunun polis ve diğer iç güvenlik kuvvetlerinin sayılarının yetersiz kaldığı olağanüstü veya sıkıyönetim durumlarında müdahale etmesine önceden yetki verilmesini içerebilir. Önceden planlı kontrol öncelikle yürütmenin alanıdır. Yürütme silahlı kuvvetlerin (ordu komutasının bu amaçla yetkilendirildiği) günlük yönetiminden ve silahlı kuvvetler için politika ve stratejilerden sorumludur. [...]

[CDL-AD\(2008\)004](#), Venedik Komisyonun 74. Genel Oturumunda kabul ettiği Silahlı Kuvvetlerin Demokratik Denetimi Raporu (Venedik, 14-15 Mart 2008)

Bazı örneklerde (Rusya), askeri mahkemelerin kurulması anayasa tarafından yasaklanmıştır. Diğer ülkelerde askeri mahkemeler, özellikle de savaş zamanlarında kurulabilmektedir. [...]

Bazı ülkelerde (Portekiz, Yunanistan ve Türkiye) sıkı yönetim belli kolluk yetkilerinin askeri yetkililere devredilmesini içermektedir. Diğer ülkelerde (Almanya, Finlandiya, Rusya, Macaristan, Letonya ve Malta) bu mümkün değildir. [...]

[CDL-STD\(1995\)012](#), Acil Durum Yetkileri

X. Olağanüstü hâlde seçimler

a. Genel

31. Uluslararası hukukta devletlerin olağanüstü durumlarda seçim veya referandum yapmasını engelleyen resmi bir hüküm bulunmamaktadır. Yine de pek çok anayasa, (Hırvatistan, İtalya, Almanya, Yunanistan, Polonya, Litvanya, Slovenya, İspanya, Macaristan ve Hırvatistan) olağanüstü durumlarda örneğin parlamento dönemi uzatılarak tarihi belli yaklaşan seçimlerin ertelenmesini veya seçimlerin ertelenmesi için bir fırsat oluşturulmasını öngörür. Benzer biçimde, olağanüstü hâllerde parlamentonun feshi yasak olabilir (Almanya, İspanya, Portekiz, Polonya, Macaristan, Rusya). Türkiye'de savaş sebebiyle seçimler geriye bırakılabilir (Anayasa 78. madde).

32. Bu kurallar, olağanüstü hâl durumlarında devletin özgür ve adil seçimlere dair anayasal ve Venedik Komisyonunun Referandumlarda İyi Uygulamalar Kılavuzu da dahil olmak üzere uluslararası standartları sağlamayabileceği kaygısını yansıtmaktadır. Bu standartlara göre referandumların genel, eşit, hür ve gizli oy kullanma ilkesine dayalı olması gerekmektedir. Referandumlarda sorulan soru veya soruların açık biçimde ifade edilmesi gerekir. Referandumun bağımsız bir kurum tarafından düzenlenmesi gerekir. Yetkililer nesnel bilgiler sağlamalı ve sonucu tek yanlı kampanyalar yürüterek etkilememelidir. Kamu medya kanalları,

CDL-PI(2020)003

özellikle de haber sunumlarında, tarafsız davranmalıdır. Temel insan haklarına, özellikle de ifade, toplanma özgürlükleri ve güvenlik hakkına, tam saygı gösterilmelidir.

33. Venedik Komisyonu daha önce “Demokratik seçimlerin yapılmasının ve dolayısıyla demokrasinin kendisinin varlığının insan haklarına, özellikle de ifade ve basın özgürlüğü, siyasi partilerin kurulması da dahil olmak üzere siyasi amaçlar için toplanma ve örgütlenme özgürlüğüne saygı gösterilmeden mümkün olmadığını” vurgulamıştır. Bu özgürlüklere saygı gösterilmesi özellikle de seçim kampanyaları sırasında hayati önem taşımaktadır. Bu temel haklara getirilecek kısıtlamalar Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesiyle uyumlu olmalı ve daha genel olarak yasalara dayanmaları, kamu yararını hedeflemeleri ve oranlılık ilkesine saygı göstermeleridir.”

34. Venedik Komisyonunun görüşünde, “olağan” hukukun üstünlüğü süreçlerine kısıtlamalar getirildiğinde demokratik süreçlerin baskı altına girebileceği tehlikesi açıktır. Aynı zamanda temel seçim ilkelerinin, özellikle de fırsat eşitliği ilkesinin olağanüstü hâl durumlarında zayıf kalması riski de vardır. Kişilerin toplumsal ve siyasi haklarının askıya alınmasının seçim sonuçlarının demokratik olmaması riskini yaratacağı ise kendiliğinden açıktır.

35. Komisyon Gürcistan anayasasında olağanüstü hâl veya sıkı yönetim süresince ve olağanüstü hâlin sona ermesini takiben 60 gün boyunca hiçbir seçimin gerçekleşmeyeceğini öngören bir hükmü “seçimlerin barışçıl bir siyasi iklimi, tüm özgürlüklerin ve insan haklarının tam kullanımını ve kamu düzenin ve güvenliğinin tam sağlanması koşulunu gerektirmesi” gerekçesiyle olumlu karşılamıştır.

[CDL-AD\(2017\)005](#), Türkiye - Venedik Komisyonunun 110. Genel Oturumunda kabul ettiği TBMM'nin 21 Ocak 2017'de Kabul Ettiği ve 16 Nisan 2017 tarihinde Ulusal Referandumda Oylanacak Anayasa Değişikliklerine dair Görüş (Venedik, 10-11 Mart 2017)

[...] Bu -çok açık olmayan – değişiklik parlamentoya olağanüstü hâl veya sıkıyönetim durumunda bile seçim yapılmasına karar verme olanağı sağlayacaktır. Hür ve adil seçimler için gereken koşulların olağanüstü hâl veya sıkıyönetim şartlarında sağlanması düşük bir ihtimal olarak görünmektedir.

[CDL-AD\(2004\)008](#), Venedik Komisyonunun 58. Genel Oturumunda Gürcistan Anayasasına Taslak Değişikliklere dair Görüş (Venedik, 12-13 Mart 2004), 9. ve 10. bentler

b. Anayasa referandumları

36. Bu analiz en as eşit ölçüde hem önerilen anayasa referandumları, ve özellikle de siyasi sistemde değişiklik yaratacak anayasa referandumları için geçerli olsa da, mevcut anayasal sisteminin tamamıyla çöküşünün olağanüstü durum şartlarında dahi bir anayasa referandumu gerektireceği kabul edilmelidir. Kalıcı anayasa değişikliğinin olağanüstü hâlde gerçekleşip gerçekleşmemesi sorusu koşulların demokratik iradenin üstün gelmesine elverişli olup olmamasıyla ilgilidir. Aşağıdaki bentler be öncüllerden hareket etmektedir.

[...] 42. Demokratik standartlara uygun iki olasılık vardır: eğer olağanüstü hâlde anayasa referandumunun mutlaka gerçekleşmesi gerekiyorsa, siyasi özgürlüklere getirilen kısıtlamalar kaldırılmalı, kısıtlamaların feshedilemediği durumlarda anayasa referandumu olağanüstü hâlin veya en azından ilgili kısıtlamaların yürürlükten kalktığı ileri bir tarihe ertelenmelidir.

[CDL-AD\(2017\)005](#), Türkiye - Venedik Komisyonunun 110. Genel Oturumunda kabul ettiği TBMM'nin 21 Ocak 2017'de Kabul Ettiği ve 16 Nisan 2017 tarihinde Ulusal Referandumda Oylanacak Anayasa Değişikliklerine dair Görüş (Venedik, 10-11 Mart 2017)

c. Askeri veya acil durumlarda olağanüstü başkanlık seçimleri

Taslak düzenlemelerin 72. maddesiyle Seçim Yasasının 91. maddesine askeri veya acil durumlarda olağanüstü cumhurbaşkanlığı seçimleri yapılmasını engelleyen bir bent eklenmektedir. Olağanüstü cumhurbaşkanlığı seçimleri askeri veya acil durumun sona ermesini takiben 40. günde yapılacaktır. Her ne kadar askeri ve acil durumlar bağlamında seçim yapılmaması uygun görülse de, anayasal yoldan olağanüstü seçimlerin yapılmasını engellemek için böyle durumların ortaya çıkarılması veya istismar edilmesi tehlikesi mevcuttur.

[CDL-AD\(2006\)026](#), Ermenistan Cumhuriyeti'nin Seçim Yasasına Taslak Değişikliklere dair Ortak Görüş, 51. bent

34. Olağanüstü hâl veya sıkıyönetim durumunda olağanüstü cumhurbaşkanlığı seçimlerinin yapılması yasak olup, seçimler acil veya askeri durumun sona ermesini takiben 40. günde gerçekleşecektir (Seçim Yasası 91. madde, değişikliklerin 80. maddesiyle değiştirilmiş). Önceki Ortak Görüş'ün 51. bendi, olağanüstü seçimlerin gerçekleşmesini engellemek için bu hükmü tetikleyecek durumun oluşturulması veya istismar edilmesi tehlikesine dikkat çekmiştir. Dahası, seçimlerin yapılması için geçmesi gereken 40 günlük sürenin buna göre belirleneceği düşünüldüğünde, acil veya askeri durumun tam olarak ne zaman son bulacağı açık değildir.

[CDL-AD\(2007\)013](#) Venedik Komisyonunun 70. Genel Oturumunda kabul ettiği Venedik Komisyonu ve AGİT/DKİHO tarafından Ermenistan Cumhuriyeti'nin Seçim Yasasına Taslak Değişikliklere dair Ortak Görüş (Venedik, 16-17 Mart 2007)

d. Seçimlerin ertelenmesi

D. Acil durum yetkileri

51. Anayasal düzeninin korunması meşru bir hedeftir ve savaş veya doğal afet gibi istisnai durumlarda seçimlerin ertelenmesini haklı kılabilir. Bir ülke ciddi bir krizden etkilendiği zaman, seçimler siyasi çatışmaları derinleştirebilir ve krize öncesinde bir çözüm bulunması gerekebilir. Son derece istisnai durumlarda seçimlerin ertelenmesi gerilimin düşürülmesi ve seçmenlere iradelerini güvenli ve düzenli bir ortamda ifade etme şansı tanınması için yetkililerin ödevi hâline gelebilir.

54. 11199 sayılı kararnamenin açıklamasının bu türe belirli bir tehlikeye atıfta bulunmamasına rağmen "iç çatışma riskinin" yanı sıra "ulusal güvenliğe de tehdit oluşturabilecek kamu düzeninin istikrarına" tehlikeye de atıfta bulunması sebebiyle Venedik Komisyonu ... acil durumlar sorununu hukuki temelde ele alabilir. Böyle bir tehlikenin gerçekten var olduğu kabul edilirse, soru ulusal anayasaya göre söz konusu kararı almaya kimin hakkı olduğudur.

55. Anayasanın 86(1) maddesine göre cumhurbaşkanı "haklın bütünlüğünü temsil etmektedir." İstisnai durumlar sıklıkla özel tedbirler gerektirir, ve ilk görevi halkın bütünlüğünü temsil etmek olan cumhurbaşkanının, devletin olağan işleyişine katkı sağlamak için anayasal yetkilendirmesi vardır. Bu yetki kesinlikle devlet erklerine ve siyasi partilere diyalog çağrısında bulunmayı içerir ve cumhurbaşkanı siyasi aktörlerin diyalogda bulunması için defalarca çağrı yapmıştır. Bu başlangıç noktasından hareketle, cumhurbaşkanının, bu örnekte seçimleri ertelemesine anayasal ve yasal dayanak temin eden olağanüstü hâle dair belirli yetkilerinin olup olmadığı incelenmelidir.

56. Cumhurbaşkanının gerekçesi anayasanın 170. maddesine atıfta bulunmasa da, bu hükmün 10 Haziran Kararnamesinin dayanağını oluşturup oluşturmayacağını incelemek önemlidir.

57. Arnavutluk Anayasasının 170(1) maddesine göre: "İstisnai tedbirler savaş durumu, olağanüstü hâl veya doğal afetlerde bunlar süresince alınabilir." "

58. Bunu takiben 170(2) maddede "istisnai tedbirler gerektiren durumlar süresince kamu kurumlarının eylem kurallarının yanı sıra insan hak ve özgürlüklerine getirilecek sınırlamaların

CDL-PI(2020)003

kapsamı yasada tanımlanır” denmiştir. Bunun anlamı acil durumlarda bile, istisnai tedbirlerin yasaya dayalı olması gerektiğidir.

59. Arnavutluk Anayasasının 170(6) maddesine göre “İstisnai tedbirlerin uygulanması süresi boyunca yerel yönetim kurumlarına seçim yapılamaz, referandum düzenlenemez ve yeni bir cumhurbaşkanı seçilemez. Yerel yönetim kurumları için seçimler yalnızca istisnai tedbirlerin uygulanmadığı bölgelerde gerçekleştirilebilir.” Bunun anlamı seçimlerin olağanüstü hâlde düzenlenmemesi gerektiğidir.

62. [...] 170. maddenin öngördüğü acil durum yetkileri cumhurbaşkanının seçimleri erteleme için yeterli hukuki dayanak sağlamamaktadır. Cumhurbaşkanı yalnızca anayasanın 170. maddesi uyarınca kendisine eyleme geçme yetkisi veren seviyenin altındaki bir kriz durumuna atıfta bulunmaktadır. Ancak anayasada, seçimlerin gerçekleştirilmemesi açıkça olağanüstü hâl durumuyla bağlantılıdır. Dolayısıyla “daha düşük seviye” bir kriz buna yetkisi olmayan bir kamu makamınca seçimlerin iptal edilmesini veya ertelenmesini haklı çıkaramaz.

[CDL-AD\(2019\)019](#), Arnavutluk - Venedik Komisyonunun 120. Genel Oturumunda kabul ettiği Cumhurbaşkanının seçim tarihlerini saptama yetkisine dair Görüş (Venedik, 11-12 Ekim 2019)

Seçim tarihlerinin belirlenmesine dair karşılaştırmalı genel bakış

10. Bazı devletlerde parlamentonun olağanüstü hâl durumunda seçim tarihlerini değiştirme yetkisi vardır (Çek Cumhuriyeti, Slovenya).

11. Bazı ülkelerde seçimler ertelenmiş ve bunun için belirli bir yasal dayanak bulunmaktadır:

- Sel, yangın veya diğer doğa afet durumunda (Kanada, 2002’de Kosta Rika’da bazı belediye seçimleri, 1958’de İzlanda, Slovenya)¹

12. Sıklıkla seçimlerin ertelenmesi için belirli hükümler bulunmamaktadır. Çek Cumhuriyetinin Güvenliğine dair 110/1998 sayılı Anayasal Kanun bu anlamda bir istisna olup, aşağıdaki koşullar gerçekleştiğinde seçimlerin ertelenmesine olanak tanımaktadır: “Eğer olağanüstü hâl sırasında, devlete tehdit koşulları oluştuğunda veya savaş durumunda Çek Cumhuriyeti’ndeki koşullar olağan seçim takviminde öngörülen zaman sınırları dahilinde seçimlerin gerçekleştirilmesine olanak vermiyorsa, yasa yoluyla ve altı ayı geçmemek koşuluyla zaman sınırlaması uzatılabilir.”

13. Benzer biçimde, Kore Cumhuriyeti’nin Kamu Görevlisi Seçimi Yasasının 196. Maddesine göre cumhurbaşkanı (cumhurbaşkanlığı veya ulusal meclis için yapılacak) seçimleri ve yetkili bölgesel seçim komisyonu başkanı (yerel seçimleri) doğal afet, yer sarsıntısı ve diğer kaçınılmaz durumlarda erteleyebilir.

15. Norveç şu anda 2002 tarihli Seçim Yasasını gözden geçirmekte olup, amaçlarından biri seçim sürecini sekteye uğratan doğal afetler, terörist saldırılar ve diğer olağanüstü olaylar (salgınlar, siber-saldırı veya enerji arzında kesinti yüzünden iletişimde yaşanabilecek büyük çaplı aksaklıklar) durumunda bir acil durum maddesi eklemektir. Her ne kadar az sayıda ülkenin seçim yasasında benzer acil durum maddeleri yer alsa da, siber-saldırı veya seçimlerde çok büyük çaplı dezenformasyon kampanyaları düzenlenmesi riski karşısında böyle bir maddenin eklenmesi yerinde olabilir.

Özetle: Venedik Komisyonu üyelerinden pek azı anayasalarında veya mevzuatlarında acil durumlarda seçimlerin ertelenmesi olanağına yer vermekte, az sayıda başka üye ise yalnızca doğal afetler ve diğer olağanüstü olaylar söz konusu olduğunda buna olanak tanımaktadır. Karşılaştırmalı bir araştırma bu tarz ertelemelerin zaman zaman gerçekleştiği sonucuna varmıştır.

¹ Parlamento olağanüstü halde seçimleri erteleyebilir.

[CDL-AD\(2019\)019](#), Arnavutluk - Venedik Komisyonunun 120. Genel Oturumunda kabul ettiği Cumhurbaşkanının seçim tarihlerini saptama yetkisine dair Görüş (Venedik, 11-12 Ekim 2019)

e. Seçim yasasında değişiklik

28. Değişikliklerin zamanlamasına dair endişeleri artırır biçimde, Mart ve Nisan ayında yapılan değişikliklerin hızlıca ve muhalefet partileri ve sivil toplum da dahil olmak üzere ilgili paydaşlarla istişare edilmeden gerçekleştirilmiş olması sorun teşkil etmektedir. Venedik Komisyonu ve AGİT Demokratik Kurumlar ve İnsan Hakları Bürosu (DKİHB) çok sayıda görüşlerinde seçim yasasında büyük değişiklikler gibi toplum için büyük önem taşıyan yasal çerçevelerin kabul edilmesinde kapsamlı ve içerici kamuya açık istişarenin önemini vurgulamışlardır. Dahası, mevcut örnekte değişiklikler olağanüstü hâlde yapılmış, demokratik tartışma ve görüş çeşitliliğinin hür ifadesi kısıtlanmıştır. Her ne kadar bazı değişiklikler teknik olsa da, diğerlerinin (etkin ve edilgen) oy kullanma hakkı, seçim sonuçları ve seçimlerin yönetilmesi üzerinde önemli sonuçları olabilir. Daha önce de DKİHB ve Venedik Komisyonu tarafından vurgulandığı üzere, değişikliklerin önemi ve 2017 anayasa değişikliğinin mevcut seçim sistemi üzerindeki etkileri (bkz. aşağıda 3. ve 4. madde) göz önünde bulundurulduğunda, bunların içerici ve detaylı bir kamusal istişare sürecinden sonra gerçekleşmesi hayati önem taşımaktadır. 2018 değişikliklerinde olduğu gibi seçim yasasının temel unsurlarında yapılan hızlı ve içerici olmayan değişiklikler Türk seçim sisteminin meşruiyetini tartışmalı hâle getirmektedir.

[CDL-AD\(2018\)031](#), Türkiye – Demokratik Seçimler Konseyi'nin 64. Toplantısında (Venedik, 13 Kasım 2018) Venedik Komisyonunun 117. Genel Oturumunda kabul ettiği Venedik Komisyonu ve DKİHO'nin 2018 Mart ve Nisan aylarında seçim mevzuatına yapılan değişiklikler ve "uyum yasalarına" dair Görüş (Venedik, 14-15 Aralık 2018)

XI. Parlatentonun feshi

Bazı ülkelerde yasama meclislerinin dönemi acil durum süresince uzatılmaktadır: İtalya (savaş durumunda), Almanya (savunma durumunda), Türkiye (savaş durumunda), Polonya, Litvanya (savaş durumunda), Slovenya, Macaristan ve Kanada (eğer temsilcilerin üçte birinden fazlası itiraz etmezse). Pek çok ülkede (Almanya, İspanya, Portekiz, Yunanistan, Polonya, Macaristan, Rusya ve Hırvatistan) parlatentonun olağanüstü hâlde feshi yasaktır.

[CDL-STD\(1995\)012](#), Acil Durum Yetkileri

121. Venedik Komisyonu parlatenter hayatın olağanüstü hâl süresince devam etmesi gerektiğini vurgulamış ve parlatentonun acil durum yetkilerinin kullanımı sırasında feshedilmemesi gerektiğini belirtmiştir ([CDL-AD\(2016\)006](#), para. 62). [...] Bu kısıtlamalar yürütmenin acil bir durumu muhalefetin haklarını kısıtlama gerekçesi olarak kullanmasını engeller.

[CDL-AD\(2019\)015](#), Demokrasilerde Parlatento Çoğunluğu ve Muhalefeti arasındaki İlişki Parametreleri: Kontrol Listesi

14. Pek çok devlette parlatento yasama organının olağan dönem süresini doldurmasından önce feshedilebilir. Yalnızca birkaç devlette dönem bitmeden feshedilme ve herhangi bir istisnai seçim mümkün değildir. Pek çok devletin anayasası savaş durumu (veya sıkıyönetimde) veya olağanüstü hâlde parlatentonun feshedilmesini açıkça yasaklar.

[CDL-AD\(2007\)037](#), Demokratik Seçimler Konseyinin 22. Toplantısında (Venedik 18 Ekim 2007) ve Venedik Komisyonunun 72. Genel Oturumunda kabul ettiği seçim gününün saptanmasına dair rapor (Venedik, 19-20 Ekim 2007)

CDL-PI(2020)003

42. Sözleşme olağanüstü hâl veya sıkıyönetim gibi aşırı durumlarda seçimlerin ertelenmesi de dahil olmak üzere seçim hak ve özgürlüklerine kısıtlamalar getirilmesi olasılığını öngörmüştür (6. madde 5. bent). Olağanüstü durumlarda haksız erteleme ve oturumlara ara verilmesine karşı güvence hükümleri bulunmalıdır.

[CDL-AD\(2007\)007](#), Venedik Komisyonun 70. Genel Oturumunda kabul ettiği Bağımsız Devletler Topluluğu Üye Devletlerinde Demokratik Seçimlere, Seçim Hak ve Özgürlüklerine İlişkin Sözleşmeye dair Görüş (Venedik, 16-17 Mart 2007)

[CDL-AD\(2004\)010](#), Venedik Komisyonun 58. Genel Oturumunda kabul ettiği Seçim Standartları, Seçim Hakları ve Özgürlüklerine ilişkin ACEEEO Sözleşmesine dair Görüş (Venedik, 12-13 Mart 2004) 37. bent

(...) Bu yeni bölüm feshedilmiş parlamentonun olağanüstü hâl veya sıkıyönetim ilan edilirse tekrar göreve başlamasına olanak sağlamaktadır. Yeni bir parlamentonun zaten seçilmiş olduğu durumlarda, yeni parlamentonun ilk oturum tarihine dair düzenlemeye gidilmesi yerinde olacaktır.

[CDL-AD\(2004\)008](#), Venedik Komisyonun 58. Genel Oturumunda Gürcistan Anayasasına Taslak Değişikliklere dair Görüş (Venedik, 12-13 Mart 2004), 9. ve 10. bentler

XII. Siyasi partilerin etkinlikleri

2. Yukarıda anılan temel insan haklarının siyasi partilerin etkinlikleri aracılığıyla kullanılmasına dair olağan zamanlarda veya kamusal acil durumlarda getirilen herhangi bir kısıtlama İnsan Haklarının Korunmasına Dair Avrupa Sözleşmesinin ve diğer uluslararası anlaşmaların ilgili hükümlerine uygun olmalıdır.

[...] 7. Hiçbir devlet uluslararası yükümlülüklerini göz ardı ederek yalnızca kendi mevzuatına göre kısıtlamalar getiremez. Bu kural hem olağan zamanlarda hem de kamusal acil durumlarda geçerlidir. Bu yaklaşım Avrupa İnsan Hakları Mahkemesinin uygulamalarıyla teyit edilmiştir.

[...] 16. Böylesine bir değerlendirmede ülkedeki genel durumun önemli olduğu açıktır. Aynı zamanda, önceki bentlerde de belirtildiği üzere gelişen Avrupa demokratik uygulamalarının standartları da göz önünde bulundurulmalıdır. Olağanüstü hâl durumunda dahi, devletin uluslararası yükümlülükleri gözetilmeli ve olağanüstü nitelik taşıyan herhangi bir tedbir Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin 15. maddesi uyarınca açıkça tanımlanmış geçici yürürlüğe sahip olmalıdır.

[CDL-INF\(2000\)001](#), Venedik Komisyonunun 41. Genel Oturumunda kabul ettiği siyasi partilerin yasaklanması ve kapatılmasına ve benzer tedbirlere dair rehber ilkeler (Venedik, 10 – 11 Aralık 1999)

Madde 7(1.13) "Ermenistan Cumhuriyeti'nin Anayasa Mahkemesine dair 80. Maddesi uyarınca olağanüstü hâl ilanına dayanak oluşturmuş olan koşulların bertaraf edilmesini engelleyen siyasi partilerin etkinliklerinin engellenmesini veya sonlandırılmasını" öngörmektedir. Bu hüküm sorunludur. "Siyasi partilerin yasaklanmasına veya kapatılmasına son derece uzun erimli bir tedbir olarak mümkün en yüksek itidalle yaklaşılması gerektiği" ve "siyasi partilerin yasaklanması veya zorla kapatılması yalnızca demokratik anayasal düzeni ortadan kaldırma amacıyla, dolayısıyla anayasa tarafından güvence altına alınan hak ve hürriyetleri tehlikeye atan biçimde, şiddet kullanımını savunan veya şiddet kullanan siyasi partiler için geçerli olabileceği" baştan belirtilmelidir. Ermenistan hukukunda siyasi partilerin genel olarak kapatılması anayasanın 28. maddesi uyarınca mümkünken, söz konusu yasada bu olanağa atıfta bulunulması olağanüstü hâlin siyasi partilerin etkinliklerinin sonlandırılması için ek ve belirli dayanak sunduğunu belirtir görünmektedir. Bu durum, nihai değil geçici tedbirler öngören olağanüstü hâlin istisnai ve geçici doğasıyla uyumsuzluk oluşturmaktadır.

[CDL-AD\(2011\)049](#), Venedik Komisyonunun 89. Genel Oturumunda kabul ettiği Ermenistan'da olağanüstü hâl hukuk rejimine ilişkin taslak yasaya dair görüş (Venedik, 16-17 Aralık 2011), 30. bent

XII. Referans belgeler

Genel raporlar

- Acil Durum Yetkileri (1995) - [CDL-STD\(1995\)012](#)
 - Silahlı Kuvvetlerin Demokratik Denetimi Raporu - [CDL-AD\(2008\)004](#)
 - İnsan Haklarının Acil Durumlarda Korunmasına Dair Görüş - [CDL-AD\(2006\)015](#)
- Bağımsız Devletler Topluluğu Üye Devletlerinde Demokratik Seçimlere, Seçim Hak ve Özgürlüklerine İlişkin Sözleşmeye dair Görüş - [CDLAD\(2007\)007](#)
 - Seçim gününün saptanmasına dair rapor - [CDL-AD\(2007\)037](#)
 - Seçim gününün saptanmasına dair rapor - [CDL-AD\(2010\)001](#)
 - Hukukun Üstünlüğü Kontrol Listesi - [CDL-AD\(2016\)007](#)
 - Demokrasilerde Parlamento Çoğunluğu ve Muhalefeti arasındaki İlişki Parametreleri: Kontrol Listesi, - [CDL-AD\(2019\)015](#)

Ülkelere özgü görüşler

- Ermenistan – Ermenistan'da olağanüstü hâl hukuk rejimine ilişkin taslak yasaya dair görüş - [CDL-AD\(2011\)049](#)
- Ermenistan – Ermenistan Cumhuriyeti'nin Anayasa Değişiklikleri Tasarısı (1.-7. ve 10. Bölümler) Hakkında İlk Görüş - [CDL-AD\(2015\)037](#)
- Ermenistan – Venedik Komisyonu ve AGİT/DKİHO tarafından Ermenistan Cumhuriyeti'nin Seçim Yasasına Taslak Değişikliklere dair Ortak Görüş - [CDL-AD\(2006\)026](#)
- Finlandiya – Finlandiya Anayasasına dair Görüş - [CDL-AD\(2008\)010](#)
- Fransa – Fransa “Ulusun Korunması” Taslak Anayasal Kanununa dair Görüş - [CDLAD\(2016\)006](#)
- Gürcistan – Gürcistan Anayasasına Taslak Değişikliklere dair Görüş - [CDL-AD\(2004\)008](#)
- Kırgızistan – Kırgızistan Anayasasına Taslak Değişikliklere dair Görüş - [CDLAD\(2002\)033](#)
- Kırgızistan – Kırgız Cumhuriyeti'nin Taslak Anayasasına dair Görüş (21 Mayıs 2010 sürümü) - [CDL-AD\(2010\)015](#)
- Karadağ – Karadağ Taslak Anayasasına dair Ara Görüş - [CDL-AD\(2007\)017](#)
- Karadağ – Karadağ Anayasasına dair Ara Görüş - [CDL-AD\(2007\)047](#)
- Romanya – Romanya Anayasasının Gözden Geçirilmesine İlişkin Taslak Yasaya dair Görüş - [CDLAD\(2014\)010](#)
- Sırbistan – Sırbistan Anayasasına dair Görüş - [CDL-AD\(2007\)004](#)
- Tunus – Tunus Cumhuriyeti'nin Nihai Taslak Anayasasına dair Görüş - [CDL-AD\(2013\)032](#)
- Türkiye – Sokağa Çıkma Yasaklarına İlişkin Yasal Çerçeveye dair Görüş - [CDL-AD\(2016\)010](#)
- Türkiye – 15 Temmuz 2016 Başarısız Darbe Girişiminden Sonra Yürürlüğe Giren 667-676 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamelere dair Görüş - [CDL-AD\(2016\)037](#)
- Türkiye – TBMM'nin 21 Ocak 2017'de Kabul Ettiği ve 16 Nisan 2017 tarihinde Ulusal Referandumda Oylanacak Anayasa Değişikliklerine dair Görüş - [CDL-AD\(2017\)005](#)
- Türkiye 1 Eylül 2016 tarihli 674 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Yerel Demokrasinin İşleyişini İlgilendiren Hükümlerine dair Görüş - [CDL-AD\(2017\)021](#)
- Ukrayna – Ukrayna Cumhurbaşkanı tarafından sunulan Anayasayı değiştirmeye yönelik Taslak Ukrayna Yasasına dair Görüş - [CDL-AD\(2009\)024](#)

Etkiniz AB Programı tarafından İngilizce'den Türkçe'ye çevrilen bu belge resmî çeviri niteliği taşımamaktadır. Bu belge Avrupa Birliği'nin görüşlerini yansıttığı şeklinde yorumlanamaz.