



TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ

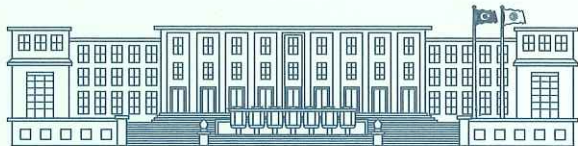
ARAŞTIRMA MERKEZİ

Anayasa Değişiklik Yöntemleri

Venedik Komisyonu Raporu

&

Ülke İncelemeleri



EGEMENLİK KAYITSIZ ŞARTSIZ MİLLETİNDİR

TBMM ARAşTIRMA MERKEZİ

Anayasa Değişiklik Yöntemleri Venedik Komisyonu Raporu ve Ülke İncelemeleri

TBMM ARAŞTIRMA MERKEZİ YAYINLARI

Yayın Koordinatörü:

Doç. Dr. Ahmet YILDIZ

Yayına Hazırlayanlar:

Ercan DURDULAR

Özcan ALTAY – Kasım ERDEM

Beyhan KAPTIKAÇTI – Hakan PALABIYIK

Hudai ŐENCAN – Nezahat YUCA

**Anayasa Değişiklik Yöntemleri
Venedik Komisyonu Raporu ve Ülke İncelemeleri**

ISBN: 978-975-8805-07-5

Sayfa Düzeni

Muhammet ÖZDEMİR

Baskı

TBMM Basımevi

Temmuz 2010 - ANKARA

**TBMM ARAŞTIRMA MERKEZİ MÜDÜRLÜĞÜ
HİB B Blok 2. Kat 6. Banko Bakanlıklar/ANKARA**

Tel: +90.312.420 66 66 • Faks: +90.312. 420 78 00

TBMM Araştırma Merkezi ürünlerinde yer alan
bilgiler kaynak gösterilerek kullanılabilir.
Araştırma Merkezi ürünleri kurum görüşünü
yansıtmaz.

TBMM Araştırma Merkezi Yönetmeliği,
Madde 8/5

Başkanlık Divanı Karar Tarihi: 02/03/2006

Karar No: 107

R.Gazete: 08/04/2006

Sayı: 26133

TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ
ARAŞTIRMA MERKEZİ

Anayasa Değişiklik Yöntemleri
Venedik Komisyonu Raporu
ve
Ülke İncelemeleri

Summary

The issue of constitutional amendments lies at the heart of political agenda in Turkey since the adoption of 1982 Constitution. A recent attempt to change some clauses of the Constitution triggered a hot debate about the role of parliament, executive organs and Constitutional Court, and also about the meanings of general standards and principles such as negotiation and consensus, the rule of law, judicial review, separation of powers, democracy etc.

Like all written constitutions Turkish Constitution includes special provisions which make the constitutional amendments more difficult than ordinary legislation. This book shows us the great variety of constitutional provisions that require either a qualified parliamentary majority, multiple decisions, special time delays or a combination of such factors. Sometimes ratification by popular referendum is required, and in federal systems sometimes ratification by the entities.

Hence, with this study, Research Center aims at providing comparative knowledge about constitutional provisions and practical experiences about constitution-making process around the world. This work includes a report of the Venice Commission which evaluates the relevant national constitutional provisions on constitutional amendment in the Council of Europe member states and a number of other States. There is also a table that gives the brief information about methods of constitutional amendments in 24 countries.

TGNA Research Center

Takdim

Ülke anayasalarının tamamına yakınında, anayasa değişikliği yöntemlerine ilişkin hükümler bulunmaktadır. Bu hükümlere bakıldığında, anayasa değişikliklerinin normal kanun yapım yöntemlerinden farklı ve zorlaştırıcı kurallara göre yapıldığı görülmektedir. Bugün itibariyle normal kanunlar için geçerli yöntemlerle değiştirilebilen esnek anayasa sayısı çok az iken katı anayasalar çoğunluğu oluşturmaktadırlar. Yöntem farklılıklarının yanı sıra, bazı anayasalarda, anayasada yer alan önemli hükümlerin değiştirilmesini süre ve konu yönünden yasaklayan hükümler bulunmaktadır. Anayasa değişikliğini zorlaştıran bu tür yöntemler, devlet teşkilatı ve temel hak ve özgürlükler gibi hayati konuları düzenleyen anayasaların toplumdaki/parlamentodaki basit çoğunluk tarafından kolayca değiştirilmesini engellemeye yönelik olup, gerek nitelikli çoğunluğun büyüklüğü gerekse sürece katılan aktör sayısı bakımından yoğun bir müzakereyi ve geniş bir uzlaşmayı zorunlu kılmaktadırlar.

Anayasaların katılık düzeyi, birkaç faktöre bağlıdır. Birinci faktör, anayasa değişikliği sürecine katılması gereken siyasi kurumların/aktörlerin sayısıdır. İkinci faktör, anayasa değişikliğinin kabulü/onayı için gerekli çoğunluğun büyüklüğüdür. Çoğu ülkede anayasa değişikliği için nitelikli ço-

ğunluk aranırken bazı ülkelerde basit çoğunluk yeterli olmaktadır. Üçüncü faktör, anayasa değişikliği sürecine halkın katılımıdır. Halkın katılımı referandumda olduğu gibi doğrudan olabileceği gibi, yeni bir parlamento seçmek suretiyle dolaylı da olabilir. Yasal düzenlemelere konu olmayan ve anayasa değişikliğini zorlaştıran bir takım başka faktörler de bulunmaktadır. Ülkedeki parti yapısı, koalisyon kültürü, ülkenin siyasi tarihi, siyasi gelenek, katılık düzeyini arttıran veya azaltan faktörlerdendir.

Çalışmada görüleceği üzere anayasa değişikliği yöntemlerini şu şekilde sıralayabiliriz:

a) Yalnızca parlamento kararı (basit veya nitelikli çoğunluk):

Anayasanın tek bir parlamento kararı ile değiştirildiği durumlarda genellikle parlamento içinde nitelikli çoğunluk aranmaktadır. Nitelikli çoğunluk aranmasında amaç, nihai kararın geniş bir uzlaşmanın ürünü olmasını sağlamaktır. Çok az ülkede anayasa değişikliği parlamentodaki basit çoğunluk kararı ile yapılmaktadır.

Anayasaların parlamentodaki nitelikli çoğunluk tarafından değiştirilebildiği yöntemlerde, seçimlerdeki basit halk çoğunluğunun, seçim sistemindeki kusurlardan dolayı, parlamentoda aşırı temsile/nitelikli çoğunluğa dönüştüğü durumların “nitelikli çoğunluğu” tartışmalı hale getireceği unutulmamalıdır.

b) Parlamento kararı + referandum (zorunlu veya ihtiyari):

Anayasa değişikliğinin parlamenter çoğunluğa (basit veya nitelikli) ilave olarak referanduma sunulduğu yöntem, katılık düzeyi daha yüksek bir yöntemdir. Parlamento kararına ek olarak başvuru referandum, “değişikliği zorlaştıran, anayasaları daha katı hale getiren ve bu sebeple çoğunlukçu-karşıtlığına hizmet eden” bir aygıt olarak öngörülmüşlerdir. Benzer

şekilde referandumun, hoşnutsuz azınlıklara, teklif edilen değişikliğe karşı bir kampanya yürütme fırsatı vermesinden ötürü çoğunluk karşıtı olduğu ileri sürülmektedir.

Parlamento tarafından kabul edilen anayasa değişikliklerinin referanduma sunulması, halk egemenliğinin göstergesi olarak sembolik önem taşır, anayasanın meşruluğunu arttırır ve siyasi partilerin veya anayasa yapıcılarının tercihleri üzerinde bir tür denetim işlevi görür. Anayasa değişikliğinin referanduma sunulması, anayasa yapıcıları makul ve ortak zemin arayışına iter.

Bazı ülkelerde (İspanya, Romanya, Polonya, Ukrayna, Japonya) parlamentolar tarafından kabul edilen değişikliğin referanduma sunulması zorunluyken, bazı ülkelerde (Estonya, Avusturya, İspanya, İtalya, Slovenya) parlamentolar tarafından kabul edilen değişikliğin referanduma sunulması için belirli sayıda parlamento üyesinin, seçmenin veya bölgesel meclislerin talepte bulunması gerekir.

Avusturya’da anayasanın bir bütün olarak yenilenmesi durumunda referanduma gidilmesi zorunlu iken kısmi anayasa değişiklikleri talep üzerine referanduma sunulur.

c) İki farklı parlamentonun karar vermesi (+referandum): Bu yöntem, anayasa değişikliklerinde bir erteleme/gecikmeye sebep olmakta ve böylece nihai kararın yeterli hazırlık aşamasından veya müzakere sürecinden sonra verilmesini sağlamaktadır. Ayrıca, nihai kararı verecek parlamentonun oluşturulması için yapılacak genel seçimlerde halk, yeni parlamentonun anayasa değişikliği yapacak olduğunun bilincinde olarak tercihini yapar ve dolaylı da olsa süreci etkileme imkanına sahip olur.

İskandinav ülkelerinin tamamında, Norveç hariç, anayasa değişiklikleri hakkında iki farklı parlamentonun kararı gerekmektedir. Danimarka, İsveç, Finlandiya ve İzlanda’da anayasa değişiklikleri için iki farklı parlamentonun (bir genel seçimden önce mevcut parlamento ve seçimden sonra oluşturulan yeni parlamento) onayı şarttır. Farklı olarak Danimarka’da iki farklı parlamento kararının yanı sıra anayasa değişikliği referandumu sunulmaktadır.

d) Parlamento Kararı + Eyalet Meclislerinin Onayı: Bazı federal ülkelerde (ABD, Meksika) parlamento kararına ilave olarak eyalet yasama meclislerinin onayı zorunlu tutulmuştur

e) Referandum: Bazı ülkelerde tüm anayasa değişiklikleri sadece referandum vasıtasıyla yapılabilmektedir (İsviçre). Birkaç ülkede ise (Estonya, Litvanya), anayasanın önemli bazı hükümleri sadece referandum vasıtasıyla değiştirilebilmektedir.

Çalışmada da görüleceği üzere ülke anayasalarında, anayasa değişikliklerini konu ve zaman yönünden sınırlandıran veya zorlaştıran hükümlere de yer verilmektedir. 1982 tarihli Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının “Değiştirilemeyecek Hükümler” başlıklı dördüncü maddesi anayasanın değiştirilemeyen ve değiştirilmesi teklif edilemeyen hükümlerini açıkça belirtmektedir. Buna göre, Devletin şekli (m.1), Cumhuriyetin nitelikleri (m.2), Devletin bütünlüğü, resmi dili, bayrağı, millî marşı ve başkenti (m.3) ile ilgili hükümler değiştirilememekte ve değiştirilmesi teklif edilememektedir. Çalışmada Türkçe çevirisine yer verilen Venedik Komisyonu’nun raporunda, Anayasanın değiştirilemeyen ve değiştirilmesi teklif edilemeyen ilk üç maddesinde yer alan kavram ve ilkelerin daha geniş yorumlandığı ve dolayısıyla Türk Anayasa Hukukunda “değiştirilemezlik” boyutla-

rının Avrupa anayasal geleneklerine oranla oldukça kapsamlı olduğu belirtilmektedir. Raporda, Türkiye’den, değiştirilemezliğin yargı denetimine tabi tutulduğu ve mahkemelerin değiştirilemez hükümleri katı biçimde yorumlayıp anayasa koyucu tarafından demokratik usullerle kabul edilmiş anayasa değişikliklerini geçersiz kılmak adına kullandığı ülke olarak bahsedilmektedir.

Siyasi ve hukuki açıdan eleştirilse de anayasanın bazı hükümlerinde değişiklik yapmayı engelleyen, başka bir ifadeyle değişikliğe konu edilemeyen hükümler içeren ülke anayasalarının sayısı az değildir. Anayasalarda yer alan ülkenin yönetim şekli, toprak bütünlüğü, egemenliğin kaynağı ve kullanımı, temel insan hak ve özgürlükleri, anayasa değişikliği ve resmi dil gibi bazı önemli konularla ilgili hükümlerin değiştirilmesini yasaklayan ülke anayasalarının yanı sıra bu tür konuları ilgilendiren anayasa değişikliklerinin daha farklı ve güçleştirici usul ve esaslara göre yapılmasını öngören anayasalara da rastlamak mümkündür. Anayasanın bazı hükümlerinin değiştirilmesinin yasaklanmasının temel gerekçesi, değişikliğin “konusu”dur.  lke anayasalarına bakıldığında değiştirilmesi yasaklanan veya zorlaştırılan hükümlerin temel anayasal esaslar, yönetim şekli veya temel hak ve özgürlükler gibi önemli konularla ilgili olduğu görülmektedir.

Çalışmamızın ilk kısmında yer alan Venedik Komisyonu’nun Anayasa Değişiklikleri Hakkındaki Raporu’nun sonuç bölümünde, anayasa değişikliği sürecinde parlamentoların esas rolü üstlenmeleri gerektiği belirtildikten sonra, iyi bir değişiklik sürecinin; çok katı olmayan nitelikli bir parlamento çoğunluğunu ve tartışma ve reaksiyonların görülmesini sağlayacak bir serinleme süresini içermesi gerektiği vurgulanmıştır. Raporda, anayasa değişikliklerinde öngörülen halkoylamasının yerleşmiş usullerle,

parlamento usullerini bertaraf eden bir araç haline dönüşmeden ve insan hakları ile demokratik ilkelere zarar vermeden yapılması ve değiştirilemez maddeler ve ilkelerin dar yorumlanması ve uygulanması gerektiği belirtilmektedir.

Bu çalışmanın ilk bölümünde kısaca Venedik Komisyonu olarak bilinen Avrupa Hukuk Yoluyla Demokrasi Komisyonu’nun 11-12 Aralık 2009 tarihli 81’inci Genel Kurul Oturumunda kabul ettiği Anayasa Değişiklikleri Hakkındaki Rapor’un Türkçe çevirisi yer almaktadır. Raporda, anayasa değişiklikleri ile ilgili ülke düzenlemeleri incelenmekte olup anayasal denetim dahil, anayasa değişikliği sürecinin tüm safhaları ile ilgili uygulamalara ve teorik tartışmalara detaylı bir şekilde yer verilmektedir. Raporda ayrıca Venedik Komisyonu’nun, anayasa değişikliği yöntemleri ile ilgili değerlendirmelerde referans teşkil edecek görüş ve önerileri yer almaktadır. İkinci bölümde ise, 24 ülkede anayasa değişikliği yöntemlerine ilişkin bilgiler tablo halinde sunulmaktadır.

1982 Anayasasının değiştirilmesi veya yeni bir anayasa yapılması konusunun siyasi gündemin sabitelerinden biri olduğu Türkiye’de, bu sürecin yönetimi, sürece katılacak aktörler, parlamentonun rolü ve değişikliklerin kapsamı açısından yoğun bir tartışma sürmektedir. Bu çalışma, bu tartışmaların sağlıklı bir şekilde yürütülmesine bilimsel bir katkı sunmayı amaçlamakta, özellikle yasa yapıcı kurum olarak parlamentonun ve parlamenterlerin yeterli bilgi desteğine ulaşmasını hedeflemektedir.

TBMM Araştırma Merkezi Müdürlüğü

İçindekiler

Takdim	vii
İçindekiler	xiii

I. KISIM

Anayasa Değişiklikleri Hakkında Venedik Komisyonu Raporu

I. Giriş	3
II. Başlangıç Müzakereleri	4
III. Ulusal Anayasaları Değiştiren Mevcut Anayasa Hükümlerine Genel Bakış	11
A. Anayasa Değişikliği Teşebbüsü	12
B. Parlamento Usul Kuralları	14
C. Referandum	18
D. Anayasa Değişiklikleri Hakkında Özel Sınırlamalar	20
E. Topyekûn Değişiklik ve Yeni Bir Anayasanın Kabulü	21
F. Anayasa Mahkemesinin Rolü	22
IV. Anayasa Değişikliği Konusunda Genel Gözlemler	22
V. Anayasal Taahhüdün Amacı	27
VI. Anayasal Bağlayıcılığın Mekanizmaları	31
VII. Katılık ve Esneklik Arasında Bir Dengeye Ulaşma	35
A. Anayasal İstikrar Arayışı	35
B. Şekli/Usulüne Uygun ve Maddi/Usulüne Uygun Olmayan Anayasa Değişikliği	37
1. Yargısal Yorum	37
2. Anayasal Gelenek ve Anlaşmalar	39
3. Anayasal Kültür	40
C. Ulusal Anayasanın Kaynağı ve Karakteristiği	41
1. Kaynaklar	41
2. Anayasaların Yaşı	42
3. Ayrıntı Seviyesi	42
4. Yargısallık	43

D. Anayasal Hükümlerin Farklı Kategorilerinde Değişiklik	44
1. <i>Devletin Yapısına İlişkin Hükümlerde Yapılacak Değişiklikler</i> ..	46
2. <i>Temel Haklara Yönelik Değişiklikler</i>	49
i. <i>Ulusal ve Avrupa Temel Hakları Arasındaki Etkileşim</i>	54
ii. <i>Temel Hakların Gelişiminde Yargının Rolü</i>	58
3. <i>“Egemenlik” ve Uluslar arası İşbirliğine İlişkin Hükümlerde</i> <i>Değişiklik Yapılması</i>	60
E. Parlamento ve Referandumlar	61
F. Anayasa Mahkemesinin Müdahillliği	66
G. Demokratik Gelişim İçindeki Ülkeler İçin Özgün Değiştirme Usulleri mi Benimsenmelidir?	67
H. Anayasa Değişiklik Sürecinin Şeffaflığı ve Demokratik Meşruluğu.....	68
VIII. Değiştirilemeyen Hüküm ve Esaslar	69
A. Değiştirilemezlik Hususunda Genel Yargılar	69
B. Değiştirilemezliğin Yargısal Denetimi	75
IX. Anayasa Değişiklikleri Üzerine Son Değerlendirmeler	79

II. KISIM

Bazı Ülkelerde Anayasa Değişikliğine İlişkin Düzenlemeler

I. Bazı Ülkelerde Anayasa Değişikliğine İlişkin Düzenlemeler	85
Dizin	99

Birinci Kısım

Anayasa Değişiklikleri Hakkında Venedik Komisyonu Raporu¹

¹ Bu kısım, Venedik Komisyonu’nun 11-12 Aralık 2009 tarihinde 81. Oturumunda kabul ettiği “**Anayasa Değişiklikleri Hakkında Rapor**”un (**Report on Constitutional Amendment, CDL-AD(2010)001**) çevirisidir. Venedik Komisyonu resmi web sayfası, <http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL-AD%282010%29001-e.asp>, (Erişim Tarihi: 13.07.2010).

I. Giriş

1. Venedik Komisyonu Parlamenter Meclisi (Parliamentary Assembly of the Council of Europe-PACE), “Avrupa’da İnsan Hakları ve Demokrasi” konulu Tavsiye Kararı’nda, Bakanlar Konseyi ve Avrupa Konseyi’nin mevcut hukuki belgelerini göz önünde bulundurarak demokratik kurumların işleyişlerindeki açıkların giderilmesine yönelik kılavuz ilkeler düzenlemesini öngörmüştür. İncelenmesi öngörülen konular arasında “mevcut anayasal düzenlemelerin demokrasiye uygun olup olmadığı” ve “anayasa değişikliğini sağlayan ulusal düzenlemelerin demokrasi ihlallerini önlemeye yönelik yeterli onay seviyesini gerektirip gerektirmediği” soruları yer almaktadır (§§ 17.19 ve 17.20).

2. Venedik Komisyonu’nun 2007 yılındaki oturumunda “Demokrasinin Geleceği için Forum” Komisyonu, bu konular üzerinde düşünmeye sevk etmiştir. Bu temelde Venedik Komisyonu’nun alt komisyonu olan Demokratik Kurumlar Komisyonu, ulusal anayasaların değiştirilmesi hakkındaki anayasal hükümleri konu alan bir çalışma yürütmeye karar vermiştir.

3. Bir ön adım olarak, Venedik Komisyonu üye devletlerin ve diğer bazı devlet anayasalarının, anayasa değişikliği ile ilgili hükümlerini derlemiştir. Elde edilen bilgiler, anayasa değişikliği hakkındaki anayasal hükümler üzerine ayrı bir belgede bulunmaktadır (CDL(2009)168add1).

Anayasaların tam metinleri için Venedik Komisyonu'nun CODICES veritabanına başvurulmalıdır.²

4. Ms Haller, Messrs Sejersted, Tuori and Velaers raportör olarak seçilmişlerdir. İşbu rapor, seçilen ülkelerde anayasa değişikliği prosedürleri ile bu sürecin başlamasındaki eşikleri tanımlayıp tartışmakta ve anayasa değişikliği konusunda mevcut veya taslak olarak sunulacak hükümler üzerindeki değerlendirmeler için temel teşkil edecek bazı fikirler sunarak sonuca bağlamaktadır. Daha önceki taslaklar hakkında başlangıç müzakereleri, Demokratik Kurumlar Alt Komisyonu'nda Ekim 2008, Haziran ve Ekim 2009'da gerçekleştirilmiştir. Rapor ise Komisyonun 81. Genel Kurul Oturumunda kabul edilmiştir. (Venedik, 11-12 Aralık 2009).

II. Başlangıç Müzakereleri

5. Anayasa değişikliği meselesi, anayasa teorisi ve pratiğinin merkezinde yer almaktadır. Anayasallık, devlet gücünün etkili şekilde kullanımı ve insan haklarının korunmasının istikrarlı ve öngörülebilir olması ve değiştirilmesinin kolay olmaması anlamına gelmektedir. Bu durum anayasal sistemin meşruiyeti açısından önem taşımaktadır. Aynı zamanda, oldukça köklü bir anayasa değişikliği dahi, bazen demokratik yönetimin geliştirilmesi veya siyasi, ekonomik ve sosyal dönüşümlere ayak uydurmak için gereklidir.

Bir toplumun yazılı anayasa ile şekillendiği ölçüde, bu belgenin değiştirilmesi prosedürü de kendi içinde çok önemli bir konu haline gelmektedir. Değiştirme yetkisi hukuki bir teknik özellik değil, ayrıntılarının temel siyasi süreçleri belirleyebildiği veya etkileyebildiği bir normlar dizisidir.

² CODICES-Venedik Komisyonu Anayasa İçtihat Hukuku veritabanı, <http://www.codices.coc.int>, (Erişim Tarihi: 30.05.2010).

6. Bütün yazılı anayasaların—sıradan kanunlardan farklı olarak—temel özelliği, kendilerini değiştirecek hükümleri içermeleridir. Hemen hemen tüm anayasaların değiştirilme süreci, diğer sıradan yasal düzenlemelerde olduğundan daha zordur ve genellikle nitelikli meclis çoğunluğu, çoklu karar, özel süreler (ertelemeler) veya bu unsurların bileşimlerini gerektirir. Anayasa değişikliğinin bazı hallerde referandumla, federal sistemlerde ise federe devletler tarafından onaylanmasına ihtiyaç vardır.

7. Yukarıda bahsedilen özellikler anayasal değişiklik mekanizmasının temel özellikleridir; bununla birlikte neredeyse mevcut yazılı anayasa sayısı kadar farklı düzenlenmiş ve karmaşık yapıda olan değişiklik mekanizması bulunmaktadır. Avrupa dâhilinde bile—anayasada değişiklik yapılmasının çok kolay olduğu devletlerden, uygulamada bunun neredeyse imkânsız olduğu ülkelere kadar—büyük bir çeşitlilik söz konusudur. Anayasa değişikliği konusunda Avrupa için ortak bir “en iyi model” bulunmadığı gibi daha az uygulaması olan bağlayıcı nitelikli hukuki şartlar da yoktur ve şimdiye dek ortak Avrupa standartları oluşturulması konusunda bir girişim de olmamıştır.

8. Anayasa değişikliği hakkında kural öngörülmesi ve uygulanması konusundaki temel sorun, katılık ve esneklik arasında uygun bir denge kurulmasıdır.

9. Bu noktada mevcut sorunlara iki potansiyel sorun kaynağı daha eklenebilir. Birincisi Venedik Komisyonu Parlamenter Meclisi (Parliamentary Assembly of the Council of Europe—PACE) tavsiye kararında “anayasayı değiştirme konusunda yürürlükteki ulusal mevzuat demokrasi ihlallerinden kaçınmak adına yeterli derecede yüksek bir onay düzeyini gerektirmekte midir” sorusuna verilecek cevaba yönelik olarak belirtilenlerdir. Bir başka deyişle, üye devletlerin anayasaları demokratik ilerleme için istikrarlı bir ortam yaratmaya yetecek kadar katı/sert midir?

10. Bu soru üye devletlerden herhangi birine yöneltilebilirken, en fazla önemi, nispeten yakın bir zamanda demokratik bir reform ger-

çekleştirmiş ve hâlâ yeni bir anayasa sistemi ve kültürü oluşturma sürecinde olan devletler açısından taşımaktadır.

11. İkincisi sorun ise anayasanın çok fazla katı ve sert olmasıdır. Bu durum hem yeni hem de eski demokrasilerde sakınca oluşturabilmektedir. Eski ve yerleşik demokrasilerde zaman içinde anayasalar, daha az demokratik olmaya başladıklarında, yapılması gerekli reformun önünde engel teşkil etmektedirler. Yeni demokrasiler açısından ise anayasalar bazen önceki, demokratik olmayan rejimlerin izlerini taşımakta veya bir geçiş döneminde kabul edilmeleri sebebiyle, o zamana göre makul sayılan fakat demokrasi geliştikçe artık öyle olmayan katı hükümler getirmektedirler.

12. Bu temelde, Venedik Komisyonu, iki potansiyel tuzağın varlığını savunmaktadır:

1. Anayasa değişikliği kuralları çok katıdır. Usule ve/veya esasa ilişkin kurallar çok sert olup bir açmaz oluşturmakta, yönetime dair uygun olmayan süreçler öngörmekte ve gerekli değişimin önüne geçmektedir. Bu, demokratik gelişim üzerindeki çok sıkı sınırlamalar ve reform isteyen çoğunluğun bu haktan mahrum edilmesi anlamına gelmektedir.
2. Anayasa değişikliği kuralları çok esnektir. Usule ve/veya esasa ilişkin kurallar çok zayıf olup istikrarsızlık, öngörülemezlik ve uyumsuzluk yaratmaya uygundur. Demokratik usuller, temel değerler ve azınlık menfaatleri yeterince korunmamaktadır. Anayasa reformu kendi içinde, süregiden bir siyasi tartışma konusu haline gelmekte ve siyasi aktörler mevcut yapı içerisinde yönetimle ilgili konular yerine bu konuyu tartışarak zaman geçirmektedir.

13. İşbu raporda her iki soruna da değinilecektir. İnceleme, Avrupa Konseyi'ne üye ve diğer devletlerin anayasalarındaki değişiklik hü-

kümlelerinin sistematik olarak derlenmesine dayanmaktadır. (bkz § 3). Söz konusu derlemeler Avrupa anayasa geleneğinin çeşitliliğini ve zenginliğini açıkça göz önüne sermektedir.

14. Venedik Komisyonu çeşitli zamanlarda anayasa değişikliği kuralları ve usullerini derinlemesine düşünme fırsatı bulmuştur. Fakat şimdiye dek ele alınanlar, daha genel standartlar ve ilkelerin tartışılmasına imkân vermeyen, belirli bir ülkedeki anayasa reformu üzerine belli düşünceler bağlamında bildirilen görüşlerdir. Komisyon, mevcut talep yoluyla bu sebeple ilk kez, konuyu genel olarak ve özü itibarıyla ele almaya davet edilmektedir.

15. Genel olarak söylemek gerekirse anayasayı değiştirmeye yönelik nitelikli usuller, anayasal ve siyasi istikrarın garanti altına alınmasına ek olarak, geniş bir mutabakatın sağlanması ile anayasal meşruiyetin ve bu yolla bir bütün olarak siyasi sistemin meşruiyetinin de temin edilmesini amaçlamaktadır.

16. Böyle bir çalışmanın yararı, bütünüyle yeni bir anayasa oluşturan veya mevcut anayasalarındaki anayasa değişikliği hükümlerini değiştiren devletler için çok daha belirgindir. Ayrıca bu yarar, yürürlükteki anayasa değişikliği hükümlerinin—söz konusu hükümleri değiştirmeye çalışmak veya en azından anayasa ile ilgili olarak karşılaşılan ve diğer yollarla çözülebilecek sorunların tespiti için—yeterince işleyip işlemediğinin değerlendirilmesinde de ortaya çıkmaktadır. Son olarak, anayasa reformu süreci içinde bulunan ve bu konuda esin kaynağı arayışındaki Avrupa dışındaki ülkeler de çalışmadan faydalanabileceklerdir.

17. Mevcut rapor en başta tanımlayıcı ve çözümleyici bir metin olup anayasa değişikliği konusunda yeni bir Avrupa “en iyi modeli” veya standardı düzenlemeye yönelik bir girişimde bulunmayacaktır. Bu, mümkün olmadığı gibi istenen bir durum da değildir. Bundan başka, raporda incelenen ülke anayasalarındaki mevcut anayasa değişikliği prosedürleri eleştirel şekilde değerlendirilmeyecektir. Amaç, anayasa değişikliği

konusunda bazı temel özellikler ile sorunların tanımlanması ve tahlilinin yanı sıra bazı normatif fikirlerin önerilmesidir.

18. Bu çalışmanın kapsamı, yazılı anayasalarda, önceden düzenlenmiş değişiklik yöntemlerinin izlenmesi yoluyla gerçekleştirilen şekli/usulüne uygun anayasa değişikliği ile sınırlıdır. Bir anayasanın temel içeriği diğer bir çok yolla—yargısal yorum yoluyla, yeni anayasa kurallarıyla, siyasi uyumlaşma ile kullanılamaz hale gelme veya kuraldışı (hukuki ve anayasal olmayan) araçlar—değiştirilebilir. Çalışma, adı geçen konuları derinlemesine incelemeyecek, şekli/usulüne uygun anayasa değişikliği ile anayasanın değiştirilmesinde başvuru olan diğer yöntemler arasındaki ilişkiyi bir dereceye kadar gösterecektir.

19. Komisyon, Avrupa Konseyi'ne üye devletlerde anayasa değişikliği yöntemlerinin zaman içinde fiilen ne şekilde işledikleri üzerine deneysel bir çalışma yürütmemiştir, fakat bu konuya ilişkin siyaset bilimi literatürü mevcuttur, atıflar söz konusu literatüre yapılacaktır.³ Yürütülen çalışmalar göstermiştir ki ele alınan bir anayasanın katılığı veya esnekliğinin anayasa değişikliğinin gerçek eşiğini, değişiklik usulünün fiili olarak kaç kez işletildiğini ve her değişikliğin (büyük veya küçük) önemini belirlemesi gerekmez.⁴ Siyasi, ekonomik ve diğer sosyal etkenler ile “anayasal kültür” de önemlidir.

³ Bkz. örneğin, A. Roberts, *Postkomünist Avrupa'da Anayasa Değişikliğinin Siyaseti*, Const. Polit. Econ (2009) 20:99-117, Rasch ve Congleton, *Değişiklik Prosedürleri ve Anayasal İstikrar*, Congleton ve Swedenborg (ed.), *Demokratik Anayasa Tasarımı ve Kamu Düzeni: Analiz ve Tasarım*, Cambridge 2006. Daha önce D.S. Lutz tarafından konuya ilişkin olarak deneysel çalışmalar yürütülmüştür. Örneğin *Anayasa Değişikliği Teorisine Doğru*, Sanford Levinson (ed.) “Kusursuzlaşmaya Cevap”, “Anayasa Değişikliği Teorisi ve Uygulaması” (Princeton Üniversitesi Yayınları 1995) ss. 237-274. Bu cilt, S. Holmes ve C.Sunstein, “Doğu Avrupa'da Anayasa Revizyonu” (ss. 275-306) dahil olmak üzere farklı yazarların konuya ilişkin makalelerini içermektedir. Siyaset teorisinde, anayasa değişikliği ayrıntılı olarak J.Elster tarafından Ulysses Unbound. Rasyonelitede Çalışmalar, Öntaahhütler ve Sınırlamalar, Cambridge Üniversitesi Yayınları, 2000.

⁴ Venedik Komisyonu, birçok durumda anayasanın metni ile siyasi gerçeklik arasındaki farka işaret etmiştir, örneğin Belarus (CDL-INF(96)8 § 74) ve Yugoslavya Federal Cumhuriyeti hakkındaki görüşleri (CDL-AD(2001)023 § 5).

20. Bununla birlikte, normal siyasi şartlar altında şekli/usulüne uygun değişiklik kurallarının nasıl yorumlanacağı ile anayasa değişikliğinin ne sıklıkla yapıldığı arasında önemli derecede bir uygunluk var olacaktır. Şekli/usulüne uygun değişiklik kuralları önem taşımaktadır.

21. Çalışmada, yürürlükteki anayasalarda yapılacak değişikliklere ve bir önceki anayasada düzenlenen prosedürün uygulanmasıyla yeni bir anayasanın kabulüne işaret edilmektedir. Bu, ancak anayasal istikrarın muhafaza edildiği durumlarda mümkündür. Buna karşın çalışma, bir anayasa fasılası veya bir ihtilalin ardından kurulacak yeni bir düzenle eski sistemin ikame edilerek tümüyle yeni anayasaların meydana getirilmesinden söz etmemektedir. Şekli bir noktadan bakıldığında fark, mevcut değişiklik usulünün uygulanıp uygulanmadığına bağlı olarak kolayca ayırt edilebilmektedir.⁵ Esasa ilişkin bir noktada durulduğunda ise fark daha az belirgindir. Birincisi, sınırlı sayıdaki anayasa değişiklikleri, tümüyle yeni bir anayasanın kabulüne dair bir teklif şeklinde sunulmuş olabilir.⁶ İkincisi, eski anayasalardaki değişiklik kurallarına uygun, anayasal istikrarın bir göstergesi olarak öne sürülen, aslında tümüyle yeni anayasalar olan, birçok yeni siyasi sistem örneği mevcuttur. Bu durum 1990’larda Orta ve Doğu Avrupa’daki yeni demokrasilerin hemen hepsinde gerçekleşen anayasa değişikliklerinde görülmektedir.

22. Böyle olmakla birlikte çalışma, anayasa değişikliğinin meşruluğu sorusu ile anayasal (kuraldışı ve “anayasal olmayan”ın karşıtı olarak) araçlarla yapılmadıkça, ilgilenmemektedir. Bazen kuraldışı anayasa değişikliği veya devrimci nitelikli eylemler bile demokratik olmayan ülkelerde demokratik bir yönetim getirilmesi veya demokratik ilerlemenin önündeki engellerin aşılması amacıyla meşru ve gerekli addedilmektedir. Aslında

⁵ Bazı anayasalar kısmi ve topyekûn anayasa değişikliği için farklı değişiklik usulleri öngörmektedirler, örneğin İspanya. Ancak, bu sistemlerde topyekûn bir değişiklik yapılmış olsa bile oluşturulan metin, temelinin eski düzenlemedeki değişiklik usulünden aldığı için “yeni” bir anayasa olmayacaktır.

⁶ Bu uygulandığında anayasa değişikliğinin gereklerinin etrafının dolanılarak yerine getirilmemesi amacıyla yapıldığında potansiyel bir sorun doğmaktadır, örneğin parlamentoda nitelikli çoğunluk şartı. Bkz. Bölüm VII.E.

anayasa değişikliğine dair anayasal olmayan değişiklik faaliyetleri zaman içinde geniş çaplı kabul ve meşruluk kazanmış olabilir⁷, tıpkı tam anlamıyla demokratik nitelikli olarak düzenlenen anayasaların zamanla köklü reformlara ihtiyaç duyabilecekleri gibi. Aynı şekilde, Venedik Komisyonu genel bir ilke olarak, büyük çaplı anayasa değişikliklerinin tercihen yazılı değişiklik usulleriyle yapılması gerektiğini vurgulamak istemektedir. Gerçekten, sıkı değişiklik kurallarının ana hedeflerinden birisi, anayasa değişikliğinin meşruluğunu temin etmektir.

23. Bu sebeple çalışma anayasaların kökenleri konusuyla, bu konu anayasa reformu ile yakından ilişkili olsa bile derinlemesine ilgilenmeyecektir. Bugünün Avrupa anayasaları neredeyse iki yüzyıl kadar eskidir, bu durum demokratik köken temelli karşılaştırmalı bir analizi zorlaştırmaktadır.⁸

24. Bu rapor özel olarak, yazılı olmayan anayasalar (Birleşik Krallık) konusuyla ilgilenmediği gibi, uluslararası anlaşmalar sonucunda meydana getirilen anayasaları da ele almamaktadır. Öte yandan, pek çok ülkede son yıllarda Avrupa bütünleşmesinin yanı sıra uluslararası mahkemeler ve Avrupa mahkemeleri ile kurumları tarafından geliştirilen temel kurallar ve ilkeler ulusal anayasa reformu bakımından sadece dolaylı bir

⁷ De Gaulle'ün 1958 tarihli Fransız Anayasası'nda yaptığı, Cumhurbaşkanının seçiminde genel oy hakkı getiren 1962 değişikliği buna örnek verilebilir. De Gaulle, Anayasanın değişikliğe ilişkin usul kurallarını göz ardı ederek, değişiklik teklifini referanduma götürmüştür. Bu durum siyasi toplum tarafından kabul edilmiş ve Anayasa Konseyi konuyu yargısal denetime tabi tutmaya kendini yetkili görmemiş ve değişikliği reddetmemiştir. Bu örneğin uygulanabilir olup olmadığı tartışılır bir durumdur.

⁸ Avrupa'da hâlâ yürürlükte olan en eski anayasalardan ikisi de 1814 tarihli Hollanda ve Norveç Anayasalarıdır (1787 tarihli ABD Anayasası'ndan sonra dünyada 2.sırada gelmektedirler). Bununla beraber Norveç Anayasası 200'den fazla kez değiştirilmiştir ve sadece 112 maddenin 1/3'ü tamamen özgün şekliyle kalmıştır. Hollanda Anayasası 24 kez değişikliğe uğramış; anayasa metni 1983'te dokunulmamış bir maddesi kalmayacak şekilde değiştirilmiştir. Daha önceki anayasaların unsurları ve izlerine yürürlükteki pek çok anayasada rastlanabilir, örneğin 1958 tarihli Fransız Anayasasının başlangıç kısmında 1789 Beyannamesine yapılan atıf. Bu konudaki en eski düzenleme İngiliz Magna Carta'nın (1215)– Magna Carta anayasal bir belge olarak addedilebilir—hâlâ yürürlükte olan birkaç hükmüdür. Avrupa'nın en yeni anayasası 2007 tarihli Karadağ Anayasasıdır.

esin kaynağı olmakla kalmamış, hatta doğrudan itici bir güç teşkil etmiştir. Anayasa değişiklikleri, geleneksel olarak (II. Dünya Savaşı'nın ardından birkaç istisna ile) ulusal ve ülke içi bir mesele olarak görülürken, bugün demokrasi standartları, hukukun üstünlüğü ilkesi ve insan hakları bağlamında bir Avrupa meselesi haline gelmiştir.

25. Rapor, uygun olduğu hallerde, Venedik Komisyonu'nun daha önceki görüşleri ve raporlarında yer verilen bulgular ve önerilerden yararlanacaktır.

III. Ulusal Anayasaları Değiştiren Mevcut Anayasa Hükümlerine Genel Bakış

26. Bu çalışmanın amaçları kapsamında Venedik Komisyonu, Avrupa Konseyi'ne üye olan ve diğer bazı devletlerin yazılı anayasalarındaki anayasa değişikliği usullerini incelemiştir (bkz, § 3). Genel görünüm, bu konuda birçok farklılığın bulunmasıdır. Bununla birlikte anayasa değişikliği için özel engeller oluşturan temel unsurlar büyük çoğunlukla aynıdır: nitelikli bir çoğunluk aranması, çoklu kararlar, süre (erteleme), referandumlar veya bu unsurların bir kombinasyonu. Bu unsurlar neredeyse devlet sayısı kadar değişiklik yöntemi oluşturacak şekilde çok farklı biçimde düzenlenmiş ve bir araya getirilmiştir.

27. Bu çalışmada farklı anayasalardaki kendine özgü usul kuralları ayrıntılı olarak ele alınmayacaktır. Aşağıdaki bölümlerde, çalışmada yer verilen ülkelerdeki mevcut değişiklik prosedürleri hakkında tanımlayıcı, genel bir görünüm sunulmaktadır. Söz konusu genel bakışta, anayasa hükümleri temel alınmıştır, fakat bu hükümlerin nasıl yorumlandığı veya uygulandığı hakkında kesin bir izlenim verilmesi gerekmemektedir. Bununla beraber, daha ayrıntılı incelemeler için yararlı bir arka plan sunulmaktadır.

28. Muhtelif anayasa değişikliği prosedürleri, değişiklik teşebbüsü (a), parlamento usul kuralları (b), parlamento dışındaki diğer aktörlerin müdahalesi (c), topyekûn bir değişiklik ve yeni bir anayasanın kabulü usulü (d) ve anayasa değişikliğine getirilen sınırlamalar bağlamında incelenmiştir. Yer yer tekrarlar ve ihmallerin olması kaçınılmazdır.

A. Anayasa Değişikliği Teşebbüsü

29. Anayasa değişikliği teklifi pek çok farklı şekilde—halk talebi şeklinde aşağıdan veya siyasi bir proje olarak yukarıdan, o anki koşulların tetiklemesiyle veya uzun vadeli bir süreç olarak planlanmış halde—yapılabilir. Fakat ne şekilde yapılırsa yapılsın, bu teşebbüs resmi, kurumsal bir usule dönüştürülmelidir ki bütün anayasalar anayasa değişikliği teşebbüsünde bulunma hakkını düzenleyen hükümler içermektedir. Bazı ülkelerde bu konudaki eşik düşükken, bazılarında yüksektir. Birçok ülkede değişiklik sürecini başlatmak için, bu süreçte yer alan değişik aktörlere yetki veren birbirine paralel iki veya üç yol bulunmaktadır.

30. İncelenen bütün anayasalarda parlamento değişiklik sürecini başlatma teşebbüsünde bulunmaya yetkilidir. Bazı anayasalar milletvekillerine bireysel olarak bu süreci başlatma teşebbüsünde bulunma yetkisi tanımakta iken⁹ diğerleri bu teşebbüsün üyelerin belli bir yüzdesi tutarındaki milletvekili tarafından desteklenmesi gerektiğini hüküm altına almaktadır. Genellikle bu şart, nitelikli bir azınlıktır—örneğin 1/6¹⁰, 1/5¹¹, 1/4¹², veya 1/3¹³. Fakat bazı anayasalar basit bir çoğunluk¹⁴, veya değişiklik

⁹ Belçika, Güney Kıbrıs, Fransa, İzlanda, Lüksemburg, Hollanda, Norveç, Portekiz ve İsviçre.

¹⁰ Yunanistan.

¹¹ Arnavutluk, Hırvatistan, Estonya, Polonya, Rusya (parlamentonun iki kanadından birinin üye tamsayısının 1/5'i).

¹² Örneğin Bulgaristan, Litvanya, Romanya, “Eski Yugoslav Makedonya Cumhuriyeti”.

¹³ Andora, Moldova, Sırbistan, Ukrayna ve Türkiye.

¹⁴ Ermenistan, Azerbaycan, Gürcistan, Kore.

sürecini başlatmak için 2/3 tutarında nitelikli bir çoğunluk¹⁵ öngörmektedirler. Diğer ülkelerde koşul, belli sayıdaki (yüzde değil) milletvekilinin süreci başlatmak istemesidir.¹⁶

31. Anayasa değişikliği teklifi, anayasanın önemli hükümlerine ilişkin olma halinde daha yüksek sayıda milletvekilinin teşebbüsünü gerektirebilmektedir. Böyle bir durumda, örneğin Ukrayna Anayasası, anayasanın genel ilkeleri, seçimler, referandum ve değişiklik prosedürüne ilişkin bir değişiklik teklifi için 2/3 çoğunluk öngörmektedir. İsviçre’de Federal Anayasada yapılacak topyekûn bir değişiklik için bunun halk, parlamentonun iki kanadından birisi veya Federal Parlamento tarafından teklif edilmesi gerekmektedir.

32. Bazı anayasalar değişiklik teşebbüsünde bulunma yetkisini Hükümete¹⁷, Devlet Başkanına¹⁸, ve Yerel idarelere¹⁹ tanımaktadır.

33. Münferit anayasalar bu yetkiyi oy kullanma hakkına sahip olan vatandaşlara²⁰ vermektedir.

34. Her ne kadar teşebbüste bulunma hakkı her zaman münhasıran ulusal siyasi aktörlere verilmekte ise de fiili teşebbüs bazen yurtdışından

¹⁵ Japonya, ABD (parlamentonun her iki kanadında).

¹⁶ Karadağ (tek meclisli 81 üyeli parlamentonun 25 üyesi) ve Slovenya (tek kamaralı 90 üyeli Ulusal Meclisin 20 üyesi).

¹⁷ Belçika, Hırvatistan, Güney Kıbrıs, Kazakistan, Lihtenştayn, Moldova, Karadağ, Hollanda, Sırbistan, Slovenya, “Eski Yugoslav Makedonya Cumhuriyeti”, Rusya ve İsviçre.

¹⁸ Örneğin Ermenistan, Azerbaycan, Bulgaristan, Hırvatistan, Güney Kıbrıs, Fransa (milletvekili talebi üzerine), Gürcistan, Kore, Kırgızistan, Monako, Karadağ, Romanya (Hükümetin teklifi üzerine), Rusya, Sırbistan, “Eski Yugoslav Makedonya Cumhuriyeti” ve Ukrayna. Kazakistan Anayasasına göre anayasa değişikliği sadece Devlet Başkanının alacağı bir karar ya da Parlamentonun veya Hükümetin tavsiyesi üzerine uygulanacak referandum yoluyla teklif edilebilir.

¹⁹ Lihtenştayn (en az dört Komün).

²⁰ Örneğin Gürcistan (en az 200.000 seçmen), Kırgızistan’da sadece belli hükümler açısından (300.000 seçmen), Letonya (seçmenlerin 1/10’undan fazlası), Lihtenştayn (1500 seçmen), Litvanya (300.000 seçmen), Moldova (200.000), Romanya (500.000, belli koşullar altında), Sırbistan (150.000 seçmen), Slovenya (30.000 seçmen), İsviçre (100.000 seçmen), “Eski Yugoslav Makedonya Cumhuriyeti” (150.000 seçmen).

gelmektedir.²¹ Son yıllarda Avrupa’da AB²² veya Avrupa Konseyi’ne üye olmak isteyen ülkelerin anayasalarında değişiklik yapmaları sıklıkla görülmektedir. Söz konusu ülkeler tarafından kabul edilen taahhütlerin yerine getirilip getirilmediğini izleme süreci çerçevesinde, Avrupa Konseyi Parlamenter Meclisi ve Bakanlar Komitesi çoğu kez ülkelerden üyelik sürecindeki taahhütlerle uyum sağlamak adına anayasal reform yapmayı üstlenmelerini talep etmektedir.²³

B. Parlamento Usul Kuralları

35. Pek çok ülkede parlamento, hem sıradan yasal düzenlemeler hem de anayasa açısından yasama faaliyeti yürütmektedir.²⁴ Anayasa hakkında yasama faaliyeti hemen hemen her zaman özel prosedürlere ve özel şartlara tabi kılınmaktadır. En genel görülen ortak özellikler anayasa değişikliği teşebbüsü ile ilk görüşme arasındaki “süre (erteleme)”, teklifin birden fazla kez görüşülmesi, oylamaya dair özel şartlar ve bazen seçim çağrısıdır.

36. Bazı anayasalar, anayasa değişikliği teşebbüsü ile teklifin parlamentoda ilk kez görüşülmesi arasında belli bir süre (erteleme) şartı ön-

²¹ Bazı durumlarda, uluslararası etki o kadar fazladır ki hem değişiklik süreci hem de anayasa reformunun esası üzerindeki kontrol uluslararası aktörlerin ellerindedir. (örneğin Bosna Hersek, Irak ve Sudan).

²² Avrupa Birliği

²³ Örneğin Ermenistan, Karadağ, Türkiye ve Ukrayna.

²⁴ Fakat az sayıdaki kimi ülkelerde, anayasa değişikliğini kabul etmek üzere özel bir organ seçilmek veya toplanmak durumundadır. Bulgaristan Anayasası yeni bir anayasanın kabulü veya belli bazı hükümlerin değiştirilmesi için özel bir organın – Büyük Millet Meclisi – seçilmesini öngörmektedir. Bu özel organın oluşturulması, parlamentonun feshine yol açar. Büyük Millet Meclisi kendi emrini yerine getirince, yani anayasa değişikliğini kabul edince, yeni parlamentonun oluşturulması için seçime gidilir. Rusya Anayasasına göre Anayasa Meclisi “ya Anayasanın değiştirilemezliğini onaylar ya da yeni bir anayasa taslağı hazırlar”.

görmektedir. Bu süre bir aydan²⁵ üç ilâ altı ay²⁶ ve altı ay ile on iki ay²⁷ arasında değişmektedir.

37. Çeşitli ülkelerde anayasa değişikliği tekliflerinin parlamentoda çoklu şekilde görüşülmesi gerekmektedir.²⁸ Bu durumda görüşmeler arasında geçmesi gereken süre (erteleme) üç²⁹ ile altı aydır³⁰; Norveç'te, anayasa değişikliği bir sonraki seçimden bir yıl önce parlamentoya sunulur; teklif hakkında karar verilmesi, seçimden sonra oluşacak yeni parlamentonun görevidir.

38. Mutabakatın derecesi ve önemli azınlık menfaatlerinin korunması genellikle oylamaya dair açık hükümler yoluyla sağlanmaktadır. Avrupa ülkelerinin hemen hemen hepsinde anayasa değişikliklerinin kabulü için parlamentoda nitelikli çoğunluk şartı aranmaktadır.³¹

39. Tek meclisli sistemlerde, gereken oy sayısı $3/5$ ³², $2/3$ ³³, ve $3/4$ ³⁴ arasında değişen oranlara karşılık gelen milletvekilinin olumlu oyudur.

²⁵ Örneğin Gürcistan, Polonya.

²⁶ Bulgaristan Anayasası, bir kanun teklifinin parlamentoya sunulmasından sonra bir aydan önce ve üç aydan sonra görüşülmeyeceğini hükme bağlamıştır. Daha sonra Bulgar Büyük Millet Meclisi'ne (parlamentonun üst kanadı) sunulacak kanun teklifleri, iki ayın dolmasından önce fakat Ulusal Meclis'e (parlamentonun alt kanadı) sunulmalarının üzerinden beş ay geçtikten sonra görüşülmeyebilir.

²⁷ Örneğin Moldova.

²⁸ Azerbaycan, Danimarka, İtalya, Litvanya, Hollanda, Karadağ ve Türkiye'de iki; Bulgaristan, Hırvatistan, Estonya, Finlandiya, Gürcistan, Yunanistan, İzlanda, Letonya, Sırbistan ve Eski Yugoslav Makedonya Cumhuriyeti'nde üç kez görüşme şartı vardır.

²⁹ Örneğin Estonya, İtalya, Litvanya.

³⁰ Azerbaycan (daha kesin olarak, sadece Anayasaya bazı ilavelerde bulunan kanunların kabul edilmiş sayılması için üç kez görüşülmesi gerekmektedir, bu kural Anayasa metninde değişiklik ön-gören teklifler için geçerli değildir).

³¹ Bununla birlikte Danimarka, İzlanda, İrlanda, İsrail, Malta ve İsveç gibi parlamentoda salt çoğunluğun yeterli görüldüğü ülkeler de mevcuttur. Bu durum genellikle referandum gibi (Danimarka, İrlanda) başka koşullarla tamamlanmaktadır. İzlanda ve İsveç'te koşul, değişikliğin seçimlerden sonra oluşacak yeni parlamentoda tekrar kabul edilmesidir, fakat her iki seferde değişiklik için düşük bir eşik teşkil eden salt çoğunlukla.

³² Estonya, Yunanistan, Slovakya ve Türkiye.

³³ Örneğin Arnavutluk, Andora, Avusturya (Ulusal Meclisin üye tamsayısının en az yarısının mevcut olması halinde), Hırvatistan, Finlandiya, Gürcistan, Macaristan, Kore, Letonya, Litvanya, Lüksemburg (parlamento üye tamsayısının $3/4$ 'ünün hazır bulunması gerekmektedir), Malta,

40. Çift meclisli sistemler normalde—fakat münhasıran değil—parlamentonun her iki kanadının ayrı ayrı onayını gerektirmektedir. Aran-
an oy sayısı oy kullananların çoğunluğu³⁵, her kanattaki üye tamsayısı-
nın salt çoğunluğu³⁶, 2/3'ü³⁷, son iki durumun bir kombinasyonu³⁸,
3/5'i³⁹, iki kanattan birinde 2/3⁴⁰ veya 3/5⁴¹ çoğunluğun sağlanmasıdır.
Rusya'da anayasa değişikliği, federal kanunların kabul edilmesindeki usu-
lün uygulanmasıyla gerçekleştirilir, kabul oyları Federasyon Konseyi'nin
(Rusya parlamentosunun alt kanadı) üye tamsayısının 3/4'ünden ve
Duma'nın (Rusya parlamentosunun üst kanadı) üye tamsayısının
2/3'ünden az olamaz.

41. Bir anayasa değişikliğinin kabulü için gereken çoğunluk bir gö-
rüşmeden diğerine, anayasanın bazı hükümleri arasında veya parlamen-
tonun bir kanadından diğeri arasında farklılık gösterebilir. Örneğin, İs-
panya Anayasası topyekûn bir anayasa değişikliği sunulması veya Anaya-

Moldova, Karadağ, Norveç, Portekiz, San Marino, Sırbistan, Ukrayna, "Eski Yugoslav Makedonya Cumhuriyeti". Finlandiya Anayasası kullanılan oyların 2/3'ü şartını getirmektedir. Hırvatistan'da parlamentonun değişiklik sürecinin devam ettirilip ettirilmeyeceğine üyelerinin salt çoğunluğuyla karar vermesi gerekmektedir. Ardından değişiklik taslağı kabul edilmek üzere sunulmadan önce üyelerin salt çoğunluğu görüşülür. Değişikliğin kabul edilmiş sayılması için 2/3'lük bir çoğunluk aranmaktadır.

³⁴ Örneğin Bulgaristan, Lihtenştayn, İsveç.

³⁵ İsviçre (parlamentonun her iki kanadında).

³⁶ İtalya.

³⁷ Belçika (parlamentonun her iki kanadını oluşturan milletvekillerinin 2/3'ünün hazır bulunması gerekir), Almanya, Japonya, Hollanda, Polonya, Romanya (parlamentonun her iki kanadı birlik-
te oy kullanabilir ve değişiklik Temsilciler Meclisi ve Senato'nun toplam üye sayısının 3/4'ü tara-
findan desteklendiğinde onaylanmış olmaktadır) ve Rusya.

³⁸ Polonya'da parlamentonun alt kanadındaki üyelerin en az yarısının 2/3'ü ve üst kanadındaki üye-
lerin en az yarısının salt çoğunluğunun sağlanması şartı bulunmaktadır. İspanya'da parlamento-
nun her iki kanadının 3/5'inin nitelikli çoğunluğu tarafından onaylanma şartı sağlanamadığında
değişiklik taslağı, parlamentonun üst kanadının mutlak çoğunluğu ve alt kanadının 2/3 çoğunlu-
ğu tarafından geçirilebilir.

³⁹ İspanya, Slovakya.

⁴⁰ Bosna Hersek Temsilciler Meclisinde, hazır bulunan ve oy kullanan üyelerin nitelikli çoğunluğu.
Kıbrıs, Yunan toplumu temsilcilerinin toplam sayısının 2/3'ü ve Türk toplumu temsilcilerinin
2/3'ünden oluşan bir çoğunluk. Slovenya Anayasası parlamentonun alt kanadını oluşturan Ulusal
Mecliste nitelikli bir çoğunlukla onay şartını öngörmektedir.

⁴¹ Çek Cumhuriyeti, Fransa (Cumhurbaşkanı teklifi Kongre olarak toplanan parlamentoya sundu-
ğunda) ve İspanya.

sanın başlangıç kısmında, insan hakları ve özgürlüklerle ilgili hükümlerde, İspanyollar ve yabancıları⁴² etkileyen kısmi bir değişiklik öngörülmesi halinde parlamentonun her iki kanadında milletvekillerinin 2/3'ünün olumlu oyunu şart koşmaktadır. “Eski Yugoslav Makedonya Cumhuriyeti” Anayasası, toplulukların haklarını ilgilendiren bir değişikliğin kabulü için, ülke nüfusunun çoğunluğundan gelen vekillerin değil, topluluk üyesi oldukları iddiasında bulunan vekillerin tamsayısının çoğunluğunu içeren 2/3'lük bir çoğunluk aramaktadır.

42. Bazı ülkelerde, anayasa—mevcut ve seçimden sonraki olmak üzere—iki farklı parlamentonun onayıyla müdahil seçim öngörmektedir.⁴³ Bu durumda olağan bir seçim süreci uygulanabilir veya bazı önemli hükümler dolayısıyla sadece değişiklik için bir seçim süreci yürütülebilir. Bu durumda, anayasa değişikliği taslağı sunulduğunda teklif hakkında tek bir oy kullanılmadan parlamento feshedilmektedir.⁴⁴

43. En az iki ülkede, belli koşullar yerine getirildiğinde⁴⁵ değişiklik, ivedi hallerde aynı yasama dönemi içinde yine de kabul edilebilmektedir.

44. Bazı anayasalar belli hükümlerin değiştirilmesi veya yeni bir anayasanın kabulü için özel bir organın oluşturulmasını öngörmektedir.⁴⁶

45. Ülkelerin büyük bir çoğunluğunda, Hükümet temsilcilerinin olağan usullere göre müzakerelerde yer almalarına rağmen, parlamento anayasa değişikliği sürecinde yürütme doğrudan bir rol oynamamaktadır. Bununla birlikte az sayıdaki bazı ülkelerde, Devlet Başkanına değişiklik taslağı üzerinde önerge verme yetkisi ile şekli/usulüne uygun anayasa de-

⁴² Diğer değişiklikler bakımından parlamentonun her iki kanadındaki üyelerin 3/5'inden oluşan bir çoğunluk gerekmektedir.

⁴³ Belçika, Danimarka, Estonya, Finlandiya, Yunanistan, İzlanda, Lüksemburg, Hollanda, Norveç, İspanya, İsveç.

⁴⁴ Lüksemburg.

⁴⁵ Finlandiya'da milletvekillerinin 5/6'sının “ivedi” olduğunu belirtmeleri halinde kabul edilebilir ve Estonya'da bir anayasa değişikliği teklifi parlamentonun 4/5 çoğunlukla “ivedi” olduğuna karar vermesi durumunda aynı yasama dönemi içinde kabul edilebilir.

⁴⁶ Bulgaristan ve Rusya.

ğişikliği sürecinde önemli bir rol verilmiştir.⁴⁷ Hollanda’da Hükümet genellikle yasama sürecinde birincil rol oynamaktadır; böylece genel olarak anayasa değişikliği teklifini Hükümet sunmaktadır.

C. Referandum

46. Birçok Avrupa ülkesinde anayasa değişikliği sürecinin tamamı parlamentoda gerçekleşmektedir. Bununla beraber bazı ülkelerde, zorunlu veya ihtiyari referandum koşulu bulunmaktadır.

47. Seçilen ülkelerdeki anayasaların incelenmesi sonucunda, anayasa değişikliği hakkındaki referandumların:

- parlamento tarafından yapılan her türlü değişiklik için zorunlu olarak⁴⁸;
- anayasanın değiştirilmeye karşı özel bir korumadan yararlanan belirli hükümlerinin pekiştirilmiş bir usul ile zorunlu olarak⁴⁹;
- “topyekûn bir değişiklik” veya yeni bir anayasanın kabulü için zorunlu olarak⁵⁰;
- parlamento tarafından talep edilmesi halinde⁵¹, halk teşebbüsü yoluyla⁵², yerel idareler yoluyla⁵³ veya Devlet Başkanının kararıyla⁵⁴ ihtiyari olarak gerçekleştiğini göstermektedir.

⁴⁷ Örneğin Ermenistan’da (değişiklik taslağının Cumhurbaşkanı’na gönderilmesinden sonraki 21 gün içinde) ve Türkiye’de (değişiklik taslağının onaylanmak üzere Cumhurbaşkanı’na gönderildiğinde).

⁴⁸ Örneğin Andora, Ermenistan, Azerbaycan, Danimarka, Fransa (bununla beraber Cumhurbaşkanı referanduma gidilmesine karar vermeyip değişiklik teklifini parlamentoda oylamaya sunabilir), İrlanda, Japonya, Kore, Romanya, İsviçre ve Türkiye (değişikliğin parlamentodaki toplam oyların 3/5’i veya 2/3’ünden az bir çoğunlukla kabul edilmesi halinde).

⁴⁹ Örneğin Estonya, İzlanda, Letonya, Litvanya, Malta, Moldova, Karadağ, Polonya, Sırbistan, İspanya ve Ukrayna.

⁵⁰ Avusturya, Rusya, İspanya ve Lihtenştayn.

⁵¹ Arnavutluk (üyelerinin 2/3’ü tarafından talep edilmesi halinde), Avusturya, Estonya, İtalya (parlamentonun bir kanadındaki üyelerin 1/5’inin talep etmesi durumunda), Lihtenştayn, Slovenya, İspanya (parlamentonun her iki kanadında 1/10 çoğunlukla talep edilmesi üzerine) ve İsveç (üyelerin 1/3 çoğunluğunun destek vermesi şartıyla 1/10 tutarındaki üyenin teklifiyle).

48. Çoğu zaman, parlamento tarafından anayasa değişikliği yapılması yönünde karar alınmasının ardından referandumun düzenlenmesi için öngörülmüş belirli bir zaman sınırı bulunmaktadır. Bu süre, parlamentonun referandumla gitme kararı almasından sonra üç ay⁵⁵, on beş⁵⁶, otuz⁵⁷, altmış⁵⁸, doksan⁵⁹ gün ile anayasa değişikliğinin parlamentodan geçmesinin ardından altı ay⁶⁰ veya on iki ay⁶¹ arasında değişmektedir.⁶²

49. Bazı anayasalar değişikliğin referandumda kabul edilmiş sayılması için gerekli oy çoğunluğunu belirtmekte⁶³ veya bu sayının özel bir kanunla⁶⁴ belirlenmesini öngörmektedirler. Aranan çoğunluk genellikle geçerli oyların⁶⁵ veya kullanılan toplam oyun yarısından fazlasıdır.⁶⁶ Ermenistan'da değişiklik taslağı oyların yarısından fazlasının ama her halükarda vatandaşların 1/4'ünün olumlu oy vermesi halinde kabul edilmiş sayılmaktadır. Karadağ Anayasası kullanılan oyların 3/5'inden fazla bir çoğunluğu şart koşturmaktadır. İsveç Hükümet Belgesi, teklifin referandumda oy kullananların çoğunluğunun olumsuz oy vermesi halinde ve olumsuz oyların sayısının geçerli oyların sayısının yarısını aşması halinde,

⁵² İtalya (değişikliğin, 2. oylamada parlamentonun her iki kanadında 2/3'den daha az bir çoğunlukla kabul edilmesi halinde, 500.000 seçmen tarafından), ve Lihtenştayn (en az 4 Komünün talep etmesi şartıyla).

⁵³ İtalya (değişiklik, parlamentonun her iki kanadında 2/3'den az bir çoğunlukla kabul edildiğinde 5 Bölge Konseyi tarafından) ve Lihtenştayn (en az 4 Komün talep ettiğinde).

⁵⁴ Türkiye.

⁵⁵ Estonya

⁵⁶ İspanya.

⁵⁷ Örneğin Kore ve Romanya.

⁵⁸ Örneğin, Arnavutluk, Polonya ve Sırbistan.

⁵⁹ İtalya.

⁶⁰ Danimarka, Malta.

⁶¹ İsviçre.

⁶² Referandum takvimlerine bağlı olarak Moldova Anayasa Mahkemesi, aşamaların zaman sınırlarının aşırı fazla olması ve bu yüzden bireylerin anayasal haklarını kullanamadıkları gerekçesiyle referandumların düzenlenmesiyle ilgili bir yasal düzenlemeyi anayasaya aykırı bulmuştur. (Moldova Anayasa Mahkemesinin 7.12.2000 tarihli kararı).

⁶³ Avusturya, Danimarka, İrlanda, İtalya, Japonya, Kazakistan, Kore, Letonya, Lihtenştayn, Litvanya, Malta, Karadağ, Polonya, Rusya Federasyonu, Sırbistan, Slovenya, İsviçre ve Türkiye.

⁶⁴ Arnavutluk, Kırgızistan.

⁶⁵ İtalya, Lihtenştayn, Malta, Türkiye.

⁶⁶ Ermenistan, Avusturya, İrlanda, İtalya, Japonya, Kazakistan, Kore, Letonya, Lihtenştayn, Polonya, Sırbistan, Slovenya, İsviçre (değişiklik, oy kullananların ve Kantonların çoğunluğu tarafından onaylanmalıdır) ve Türkiye.

onaylanmak üzere parlamentoya sunulmasından önce reddedilmiş kabul etmektedir.

50. Az sayıdaki anayasa, referandumda oy kullanılması için asgari bir seçmen sayısı öngörmektedir. Bu koşul uygun durumdaki seçmenlerin yarısı olabilir.⁶⁷ Danimarka Anayasası, ancak % 40 tutarında seçmenin oy kullanması durumunda kullanılan oyların çoğunluğu şartını getirmektedir. Litvanya Anayasası, Anayasanın 1. maddesinde “Litvanya bağımsız, demokratik bir cumhuriyettir” değişiklik öngörülmesi halinde, seçmenlerin 3/4’ünden fazlasının oy kullanmasını ve bu oylardan çoğunluğun lehe olmasını hükmetmektedir.

D. Anayasa Değişiklikleri Hakkında Özel Sınırlamalar

51. Birçok ülkede anayasa değişikliği hakkındaki genel koşullar katı niteliklidir. Pek çok anayasada bu duruma ek olarak, değişikliği daha da zor hale getiren özel sınırlamalar öngörülmüştür. Bu sınırlamalar devamlı ve geçici olmak üzere iki çeşittir.

52. Bazı anayasalar sınırlı sayıdaki hükümlerin veya ilkelerin değiştirilemez olduğunu açıkça düzenlemektedir.⁶⁸ Bunlar genellikle toprak bütünlüğü, temel haklar, devlet şekli veya federalizm gibi konulardır.

53. Diğer anayasalar, özel prosedürlerle bazı anayasa hükümlerinin değiştirilmesini diğerlerinden daha zor kılarak anayasa hükümlerini türle-re ayırıp bunların arasında farklılıklar yaratmaktadır.⁶⁹ Söz konusu prose-

⁶⁷ Kazakistan, Kore, Letonya, Rusya Federasyonu ve Slovenya.

⁶⁸ Azerbaycan, Belçika, Çek Cumhuriyeti, Kıbrıs, Almanya, Fransa, İtalya, Lüksemburg, Moldova, Romanya, Rusya Federasyonu, Türkiye ve Ukrayna. Portekiz Anayasası anayasa değişikliği ile değiştirilmesi mümkün olmayan temel ilkeler içermektedir. “Değiştirilemezlik” konusu aşağıda VIII. Bölümde ele alınacaktır.

⁶⁹ Arnavutluk, Avusturya, Belçika, Bulgaristan, Kanada, Çek Cumhuriyeti, Estonya, Yunanistan, İsrail, Kazakistan, Letonya, Litvanya, Moldova, Karadağ, Polonya, Rusya Federasyonu, Sırbis-

dürler, parlamentoda daha yüksek bir nitelikli çoğunluk, referandum şartı, parlamentonun feshedilmesi, değişikliğin kabulü için özel bir organın (meclisin) toplanmasını şart koşabilmektedir. Özel prosedürlerin katılığına bağlı olarak bu durum, bazı hallerde anayasa hükümlerinin değiştirilmesini neredeyse imkânsız hale getirebilmektedir.

54. En genel geçici sınırlamalar savaş, sıkıyönetim veya olağandışı önlemlerin alınması gibi olağanüstü durumlarda görülmektedir.⁷⁰

55. Geçici sınırlamanın farklı bir çeşidi anayasanın değiştirilemediği⁷¹ ve temel olarak söz konusu anayasaların çok sık değiştirilmesinin önüne geçilmesini amaçlayan özel bir zaman dilimini içermektedir. Bazı anayasalar, reddedilen anayasa değişikliği tekliflerinin aynı yasama dönemi içinde⁷² veya belli bir süre boyunca tekrar sunulamayacağını da özel olarak hüküm altına almaktadır. Bu süre iki ilâ beş ay⁷³ ve bir yıl⁷⁴ arasında değişmektedir.

E. Topyekûn Değişiklik ve Yeni Bir Anayasanın Kabulü

56. Birçok anayasada değişiklik prosedürü, değişikliğin sadece tek bir hükme, daha büyük bir kısmına veya tamamına yönelik olup olmadı-

tan, Güney Afrika, İspanya, İsviçre (sadece uluslararası hukukun uygulanması zorunlu kuralları açısından), Ukrayna ve “Eski Yugoslav Makedonya Cumhuriyeti”.

⁷⁰ Örneğin Arnavutluk, Belçika, Estonya, Fransa, Gürcistan, Litvanya, Lüksemburg (monarşik yönetim, Büyük Dük/Grand Duke’c sağlanan anayasal imtiyazları, statüsünü ve veraset sırasını içeren kurallara uygun olarak), Moldova, Karadağ, Portekiz, Romanya, Sırbistan, İspanya, Ukrayna.

⁷¹ Yunanistan ve Portekiz’de anayasa, son anayasa değişikliğinin üzerinden beş yıl geçmedikçe değiştirilemez. Ancak Portekiz’de parlamento, 4/5 çoğunlukla anayasa değişikliğinin daha erken yapılmasını sağlayabilir.

⁷² Ukrayna (aynı konuya ilişkin bir değişiklik ve I. Bölümde yer alan Genel İlkeler, III. Bölümde yer alan seçimler ve referandum veya XIII. Bölümdeki değişiklik prosedürünü konu alan değişiklikler).

⁷³ Bulgaristan. Ancak aynı teklif, Milli Mecliste 2/3’ten çok 3/4’ten fazla bir çoğunluk sağlandıysa tekrar sunulabilmektedir.

⁷⁴ Örneğin Arnavutluk (3 yıl, değişiklik referandumda reddedilmişse), Estonya, Kırgızistan, Litvanya, Karadağ, Sırbistan ve Ukrayna.

ğına bağlı olmaksızın aynıdır. Bununla birlikte bazı anayasalarda anayasanın tamamının değiştirilmesi⁷⁵ veya yeni bir anayasanın kabulü⁷⁶ için özel, pekiştirilmiş bir usule ihtiyaç olduğu açıkça ifade edilmiştir. Yeni bir anayasanın kabulüne ilişkin olarak vurgulamak gerekir ki bu durumda anayasal istikrarda bir kesinti oluşturulması kastedilmektedir.

F. Anayasa Mahkemesinin Rolü

57. Az sayıdaki ülkede Anayasa Mahkemesine anayasa değişikliği sürecinde şekli bir rol verilmiştir.⁷⁷ Örneğin Moldova’da anayasa değişikliği teklifi ancak Anayasa Mahkemesi’nde görevli en az dört yargıcın desteği alındığında parlamento’ya sunulabilmektedir.⁷⁸ Ukrayna’da, Anayasa Mahkemesinin, sunulan anayasa değişikliğinin mevcut anayasanın ilgili maddelerine uygunluğu hakkında görüş bildirmesi, anayasa değişikliği teklifinin parlamentoda görüşülmesinin önkoşuludur.

58. Anayasa Mahkemesinin değişiklik sürecine dâhil olması bazı koşullara tabi olabilmektedir.⁷⁹

IV. Anayasa Değişikliği Konusunda Genel Gözlemler

59. Anayasa değişikliği ile ilgili hükümler genel olarak kendi içinde, demokrasi ve hukukun üstünlüğüne devredilmiş olan ve Venedik Komis-

⁷⁵ Örneğin Avusturya, İspanya, İsviçre (halk, yeni bir anayasanın kabulünü isterse parlamentonun her iki kanadı feshedilir).

⁷⁶ Örneğin Bulgaristan, Karadağ, Slovakya, İspanya ve Rusya.

⁷⁷ Örneğin, Azerbaycan, Kırgızistan, Moldova, Türkiye ve Ukrayna.

⁷⁸ Anayasa Mahkemesi altı yargıçtan oluşmaktadır.

⁷⁹ Örneğin, Azerbaycan’da Anayasa Mahkemesi, anayasa metnine dair değişikliğin parlamento veya Devlet Başkanı tarafından önerilmesi halinde, değişiklik teklifine dair görüşlerini oylamadan önce bildirmelidir. Türkiye’de Anayasa Mahkemesi sürece, sadece Cumhurbaşkanı veya parlamentonun 1/5’i tutarındaki milletvekili tarafından talep edildiği takdirde dâhil olmaktadır. Mahkeme, anayasa değişikliğinin esasını değil, şekli kurallara uygunluğunu incelemektedir.

yonunun sıklıkla görüş bildirdiği zengin Avrupa anayasal mirasını göz önüne sermektedir.

60. Anayasal katılık ve esneklik arasında, bir taraftan anayasal meşruiyete gereken özeni göstererek uygun bir denge kurmanın zorluğu bütün demokratik devletlerde görülen ortak bir sorundur. Çoğu ülkede bu durum, anayasa değişikliğini diğer sıradan yasal düzenlemelere nazaran—imkânsız hale getirmese de—zorlaştıran hükümlerle aşılmıştır.

61. Söz konusu ortak uygulama içinde, yine de ayrıntılara ilişkin pek çok farklılık—neredeyse devlet sayısı kadar anayasa değişikliği yöntemi—bulunmaktadır.

62. Az sayıdaki birkaç ülke diğerlerinden belirgin şekilde katı veya esnek kurallara sahip olmaları sebebiyle ayrılmaktadır, bu istisnalar dışında Avrupa devletlerinin çoğunluğu ortada bir yerdedirler. Bu konuda bir “en iyi model” bulunamadığına göre en azından genel olarak uygulanan—parlamentoda belli bir nitelikli çoğunluk gerektiren (sıklıkla 2/3)—ve ek olarak bazı engeller de ihtiva eden —çoklu karar [süre (erteleme) ile birlikte] ya da süreçte yer alan diğer aktörlerin de ilave kararlarını gerektiren (çoklu aktörler), yaygın olarak referanduma gidilmesi yoluyla onaylanan bir model bulunmaktadır.

63. Anayasa değişikliği ile ilgili düzenlemeler arasındaki farklılıklar büyük çapta 18. yüzyılın sonları veya 19. yüzyılın başlarına kadar giden Avrupa yazılı anayasa sistemleri kadar eskiye dayanmaktadır. İlk Anayasacı teori tercih edilen tek bir değişiklik yöntemini kabul etmemiş—ve her ulus, bazen birbirlerinden etkilenecek de olsa ama her zaman için ülkedeki siyasi koşullar ve uzlaşmaların etkisiyle kendi yöntemini şekillendirmiştir. Söz konusu değişiklik yöntemleri, yeni anayasaların eskilerinin yerini aldığı 20. yüzyıl boyunca başvurulup uygulanan yöntemler olmaları dolayısıyla, sıklıkla bugün yürürlükteki anayasalardan daha eskidir.

64. Eğer anayasa değişikliğinde ortak bir Kıta Avrupası uygulaması belirlenirse bu, görece Amerikan Anayasası'nın V. Maddesine kıyasen daha esnek olan, dengeli bir yaklaşım olacaktır. Bu durum Alman ve Fransız modelinde görülebilir. Almanya'da yerine getirilmesi gereken şart, herhangi başka bir koşulun veya sürenin (erteleme) söz konusu olmadığı ve bazı hükümlerin değiştirilemez nitelikte olmaları ve değişikliğin yargı denetimine tabi olması dışında, parlamentonun her iki kanadında (Bundestag ve Bundesrat) 2/3 çoğunluğun sağlanmasıdır. Fransa'da ise iki yöntem bulunmaktadır—parlamentonun her iki kanadında salt çoğunlukla alınacak bir karar ve ardından salt çoğunluğun aranacağı bir referanduma gidilmesi veya parlamentonun 3/5'inin talebi üzerine Cumhurbaşkanı'nın teklifi, bu yöntemde referandum süreci bulunmaktadır. Devletin şekli Cumhuriyettir ve bu değiştirilemez. Fakat bu durum, yargı denetimine tabi değildir. Karakter özellikleri oldukça farklı olsa da, hem Alman hem de Fransız değişiklik usulleri, siyasi mutabakata olanak tanıyan uygun fırsatlar sağlamaları dolayısıyla esnektir.

65. Siyasi, tarihi ve kültürel olarak birbirine yakın Avrupa devletlerinin dahi farklı anayasa gelenekleri ve değişiklik usulleri olabilmektedir. Bu durum, anayasa değişikliğine ilişkin çok farklı değişiklik prosedürleri—1975 İsveç Anayasasında görece olarak daha kolay olanlar, 1953 Danimarka Anayasasında görece daha zor olanlar ve ortada bir yerde duran 1814 Norveç Anayasası hükümleri gibi—ve esasa ilişkin önemli hükümlere sahip, birbirine komşu üç İskandinav ülkesi olan Danimarka, Norveç ve İsveç'te görülebilir. Söz konusu üç devletin aksi takdirde oldukça benzer siyasi sistemlere sahip olacak olmaları, şekli anayasal farklılıkların öneminin gereğinden fazla abartılmasına karşı bir hatırlatma niteliğindedir.

66. 1990'larda Orta ve Doğu Avrupa'da anayasa yazım süreci boyunca, ileride yapılacak anayasa değişikliklerinin eşiğinin ne olması gerektiği konusunda çok sayıda tartışma meydana gelmiştir. Baskın görüş genç demokrasilerin, yeni demokratik düzeni korumak ve yürütme erkini sı-

nırlamak adına, anayasa değişikliğine dair sert hükümlere sahip katı anayasaya sahip olmaları gerektiği yönündedir. Buna karşın diğerleri, demokrasiye doğru bu büyük geçişin, gerçekleşmekte olan esaslı değişikliklere uyum sağlanması için anayasa değişikliğinin nispeten daha kolay olması gibi belli yönleri itibariyle daha esnek bir anayasal sisteme sahip olmayı gerektirdiğini savunmuşlardır.

67. Sonuç, genç demokrasilerin çoğunluğunun, genellikle 2/3 parlamento çoğunluğu ve belli bir süre (erteleme) gerektiren fakat başkaca daha katı bir engelin bulunmadığı orta yollu bir çözümü seçtikleri, farklı anayasa değişikliği kurallarının ortaya çıkması olmuştur. Bununla birlikte anayasa değişikliği sürecinin ortalamaya göre daha zor olduğu (Bulgaristan, Romanya ve Rusya) ve görece daha kolay olduğu ülkeler (Çek Cumhuriyeti, Estonya ve Slovenya) bulunmaktadır.

68. 1990’larda Orta ve Doğu Avrupa’daki anayasal süreçlerin önemli bir unsuru, daha önceki anayasalarda düzenlenmiş olan şekli/usulüne uygun anayasa değişikliği yöntemlerinin uygulanması suretiyle tamamen yeni anayasa rejimlerinin kurulmuş olmasıdır.⁸⁰ Bu usul Venedik Komisyonu tarafından barışçıl bir reformun aracı olması, ayrıca hukukun üstünlüğü ilkesini güçlendirmesi sebebiyle desteklenmiştir. Genel olarak Komisyon—yeni sistemin kararlılık, hukukilik ve meşruluğunu güçlendirecek olan—yeni anayasaların bile bir önceki anayasada yazılı olan değişiklik usulüne göre kabul edilmelerini öngören “anayasal istikrar” ilkesini vurgulamaktadır. Anayasada düzenlenmeyen referandum yolu, anayasada yer alan değişiklik prosedürünün boşluklarından yararlanmak amacıyla başvuru bir yöntem olmamalıdır.

69. Belirtildiği gibi, anayasa değişikliğine dair şekil kurallarının katılığı/esnekliği ve ne sıklıkla uygulandıkları arasında belli bir uygunluk

⁸⁰ Aynı durum, örneğin İspanya’nın 1970’lerin ortalarında anayasal demokrasiye barışçıl bir şekilde, hukukiliğin hiçbir şekilde kesintiye uğramadığı, kendisi de daha sonra birçok kez esaslı şekilde değiştirilen 1978 Anayasası ile sona eren geçişinde uygulanmıştır.

vardır. Bununla beraber, diğer bir dizi etkenin de önemli olduğu söylenebilir.

70. Bu durum, Orta ve Doğu Avrupa’da yeni anayasaların kabulü ardından yapılan değişikliklere uygulanmıştır. 17 post-komünist ülkedeki anayasa değişikliklerini konu alan yakın tarihli bir çalışmada, siyasi ve sosyal şartların, yapılacak değişiklik sayısında, değişikliğe dair şekli kuralardan daha önemli olduğu ortaya konulmuştur. Demokratik gelişme ve Avrupa bütünleşmesi, anayasa değişikliklerinin arkasındaki en güçlü itici kuvvet olmuş, anayasa değişikliğinde sert düzenlemelere sahip ülkelerde bile değişikliklere yol açmıştır. Çalışmada ayrıca, Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde yeni anayasaların kabulünden bu yana, Batı Avrupa ülkelerine göre daha az değişiklik yapılmış olduğu ifade edilmektedir.⁸¹

71. Orta ve Doğu Avrupa’da son yıllarda gerçekleşen anayasa değişiklikleri bakımından, Venedik Komisyonu, ilgili devletlerin büyük çapta yürütme erkinin zayıflatıldığını (ve parlamentonun güçlendirildiğini), insan haklarının iyileştirildiğini ve Avrupa kurumları ve uluslararası kurumlarla bütünleşmenin desteklendiğini gözlemlemiştir. Bu, birçok ülkede bir yandan ülke içinde liberal anayasal bir demokrasinin sağlanması ve geliştirilmesi için geniş bir siyasi mutabakat sağlaması, diğer yandan uluslararası arenada ve Avrupa’da tavsiye ve esinlenme (Venedik Komisyonu’nun çalışmaları dâhil olmak üzere) geleneğine yol açması bakımından çok olumlu bir eğilimdir. Bununla birlikte, Venedik Komisyonu, bazıları başarılı olmuş, demokratik gelişmeye zararlı olacak şekilde Devlet Başkanının yetkilerinin güçlendirilmesi girişimlerinin meydana geldiği, daha olumsuz anayasa reformu süreçlerinin de yaşandığını bildirmektedir.⁸²

⁸¹ Ancak hem Doğu hem de Batı Avrupa’da, Makedonya Anayasası’nın 1991’den bu yana 31 değişikliğe uğramışken Danimarka Anayasası’nın 1953’ten beri hiç değiştirilmemiş olmasının da gösterdiği gibi, bu genel eğilimden sapmalar bulunmaktadır.

⁸² Çeşitli durumlarda bu, Venedik Komisyonu’nun eleştirdiği şekilde, referandumda doğrudan seçmenlere başvurulması yoluyla ortaya çıkarılmıştır. Bkz. Bölüm VII.E.

V. Anayasal Taahhüdün Amacı

72. Anayasa değişikliklerine ilişkin mekanizmaların anlaşılabilmesi için, öncelikle anayasaların diğer düzenlemelere göre daha katı olmalarının göz önünde bulundurulması gerekmektedir. Bu konu şu soru ile ele alınabilir: Neden demokratik bir toplum, demokratik usullere uygun olmasına rağmen, ihtiyaç halinde çoğunluk tarafından değiştirilemeyen anayasal hükümler düzenlemelidir?

73. Bazı teorisyenlere göre, bu soru “anayasacılık” düşüncesinin özünde bulunmaktadır. Önemli bir görüşe göre anayasalar, “siyasi bir kurum tarafından yapılan ve kendisini yanlış kararlar almaya yönlendiren eğilim karşısında koruyan taslaklardır” (Elster).

74. Benzer şekilde, “anayasalar, insanların makul davrandıkları dönemlerde yapıp kendilerini bağladıkları, böylece çılgınlık dönemlerinde öldürücü darbelerle yok olmalarını engelledikleri zincirler” olarak (Stockton), ve “anayasalar, ayık Peter’in, sarhoş Peter’e yönelik olarak düzenlediği bir bağ” (Hayek) olarak tanımlanmıştır. Ulysses’e ait olan ve oldukça yoğun bir şekilde kullanılan metafora göre Ulysses, Siren şarkılarından etkilenmemek için tayfasından kendisini bu dönemlerde direğe bağlamasını istemektedir.⁸³ Aynı şekilde, toplum da kendini katı anayasalar ile “direğe bağlayarak”, kısa dönemli siyasi çalkantılarda yıkılmamaya çalışmaktadır.

75. Diğer bir bakış açısına göre anayasa, sıradan politikaların üstünde olmalıdır. Anayasa, siyasi faaliyet için bir “çerçeve olmalı, siyaset için bir araç olmamalıdır” (Elster). Anayasa değişikliği yavaş ve adım adım gerçekleştirilmeli ve günlük politika için belirlenen prosedür dışındaki farklı bir prosedür ile gerçekleştirilmelidir.

⁸³ Pek çok anayasa gözlemcisi tarafından kullanılan Ulysses metaforu özellikle siyasi teorisyen J. Elster tarafından iki kitapta kullanıldı: *Ulysses and the Sirens*, Cambridge Üniversitesi Yayınları, 1984 ve *Ulysses Unbound*, Rasyonelitede Çalışmalar, Ön taahhütler ve Sınırlamalar, Cambridge Üniversitesi Yayınları, 2000.

76. Siyasi bir sistemin, neden anayasal taahhüt altına girmesi gerektiğine ilişkin önemli nedenler aşağıdaki gibi sıralanabilir:

- Siyasi ve ekonomik istikrar ve öngörülebilirlik
- demokratik usullerin korunması
- siyasi muhalefetin korunması
- bireylerin ve azınlıkların haklarını ve çıkarlarını korumak
- bazı kurumların bağımsızlıklarını korumak
- anayasal düzenin meşruiyetini arttırmak

77. Yukarıda ifade edilen nedenler, birbirini destekleyen ve iç içe geçen nedenlerdir. Siyasi istikrar, demokratik sistemlerde kendi başına bir hedef iken aynı zamanda uzun dönemli plan yapmayı ve karar almayı da kolaylaştırmaktadır. Öngörülebilir siyasi sistem, yatırımlara ve gelişmeye uygun ortam yaratarak ekonomiye de yardımcı olmaktadır. Ekonomik refah, hukukun üstünlüğü, mahkemeler ve merkez bankası bağımsızlığı gibi anayasal teminatlardan da olumlu etkilenmektedir. Anayasal düzenin meşruiyeti, diğer unsurların gerçekleştirilmesine bağlı olacaktır.

78. Bir demokraside anayasal bağlılığın en önemli işlevi, demokrasiye yönelik hareketlerde demokrasinin kendisini korumaktır. Demokratik seçime ve temsile ilişkin kurallar ile anayasa, şimdiki ve gelecekteki demokratik çoğunluğu korumaya çalışmaktadır. Bu durum özellikle, yasama ile yürütme arasındaki ilişkileri düzenleyen kurallar bakımından geçerlidir. Birçok anayasal düzenleme aynı zamanda, muhalefete de temsil ve ifade hakkı vererek, muhalefete seçimlerde iktidarı ele geçirme imkânı da tanımaktadır.

79. Ayrıca anayasalar, bireylerin ve azınlıkların haklarını ve çıkarlarını koruyan düzenlemeler de içermektedir. Yaklaşık olarak tüm demokratik anayasalar, yargı denetiminde olan ve çoğunluğun ihlaline karşı korunan temel hakları içermektedir.

80. Yukarıda verilen liste, bir toplumun kendini “bir direğe bağlaması” gerektiğine ve günü birlik değiştirilemeyen kurallarla bağlı hale gelmesine ilişkin geçerli nedenlerin bulunduğunu göstermektedir.

81. Aynı zamanda, katı anayasaların ortaya çıkmasına tepki gösteren görüşler de bulunmaktadır. Bu görüşlerden ilki, anayasal bağlılığın her zaman mümkün olmadığı tarihi ve ampirik (deneysel) bir gözlem olmasından hareketle, siyasi reform talepleri yeterince güçlü olması durumunda, mevcut anayasa hükümlerine rağmen değişikliklerin yapılacağını savunur. Bu görüşe göre topluma çok daha pahalıya mal olacak ihtilal yollarından ziyade anayasaların şekli/usulüne uygun değişiklik prosedürlerine göre değiştirilmesi daha çok tercih edilmelidir.⁸⁴

82. İkinci görüş,-alternatifin ihtilal veya diğer anayasa dışı değişiklik yollarının olmadığı durumlarda-, şekli/usulüne uygun anayasa değişikliklerinin uygulanmasının tercih edildiği birçok durumun bulunduğunu belirtmektedir. Bu durumları ortaya çıkaran nedenler aşağıda belirtilmiştir;

- geleneksel anlamda demokrasi (çoğunluk kuralı)
- karar alma prosedürünün geliştirilmesi
- toplumdaki dönüşüme (siyasi, ekonomik, kültürel) uyum
- uluslararası işbirliğine uyum
- karar almada esneklik ve verimlilik
- temel hakları sağlama, düzenleme ve teyit etme

83. Yukarıdaki nedenler dolayısıyladır ki anayasalar, değiştirilmelelerini düzenleyen kurallar içermektedir. Bu nedenler, anayasa koyucuların, sonsuza kadar süren ve toplumun gelişmesine ve dönüşümüne hizmet eden metinler hazırlamalarının mümkün olmadığını göstermektedir.

⁸⁴ Tocqueville’e göre, “Hükümet biçimlerinin ilelebet yaşatılmasına çalışmaktansa, metodolojik değiştirilme yöntemleri üzerine eğilmek çok daha kolay bir çaba olacaktır”.

84. Anayasaların değiştirilemez olmadıklarına ilişkin geniş bir uzlaşma bulunmasına rağmen, esnekliklerine ilişkin geniş bir tartışma alanı bulunmaktadır. Bu, Holmes ve Sunstein’in pozitif ve negatif anayasacılık ayrımında belirttikleri gibi, bir anayasanın ne olduğu ve ne olması gerektiği sorusu ile bağlantılı bir durumdur:

“Anayasa sadece zorbalığı önlemeye yarayan bir araç değildir. Anayasanın bazı farklı fonksiyonları da bulunmaktadır. Örneğin anayasalar, sadece gücü sınırlayıp zorbalığı önlemezler; egemenliği inşa edip, anarşiyi de önlerler. Dahası liberal anayasalar, bir takım siyasi sorunları çözmek için oluşturulurlar ki bunlar: istibdat, rüşvet, anarşi, tartışma ortamının bulunmaması, istikrarsızlık ve politikacıların yanlış kararlarıdır. Anayasalar çok fonksiyoneldir. Teorisyenler bu yüzden, eskiye oranla pozitif anayasacılığa daha büyük bir önem vermelidir. Görev, yönetme yeteneğine sahip olmakla birlikte, sınırlı bir yönetim oluşturmaktır.”⁸⁵

85. Anayasacılıkta olumsuz bir görüş anayasa değişikliklerine karşı isteksizlik gösterirken, olumlu bir yaklaşım, demokratik bir yönetimin sağlanması ve meşruiyetin kurulması açısından anayasa değişikliklerini gerekli hatta arzu edilir kabul edecektir.

86. Bir anayasanın meşruiyetinin, günümüz seçmenlerine onu değiştirme imkânının tanınması ile mümkün olacağı ifade edilebilir. Holmes ve Sunstein, liberal bir sistemde siyasi meşruiyetin, anayasa değişikliklerinin mümkün kılınmasına bağlı olduğunu belirtmektedir. Liberal bir anayasanın da meşruiyeti, değiştirilmesine yönelik olarak sağlanan imkâna bağlıdır. Bu anayasa, kabul edilir ya da kabul edilmeyi hak eder çünkü değiştirilebilmektedir.

87. Ulysses metaforu, anayasacılığın önemli bir ögesini yakalamakla birlikte, anayasal bağlayıcılığın, sadece “oto-bağlayıcılık” olduğuna ilişkin değerlendirmesi dolayısıyla tamamen doğru değildir. Dahası, başkalarının bağlayıcılığı söz konusudur. Anayasalar, bazen kendi çıkarlarını

⁸⁵ Cf. Holmes ve Sunstein, cit., note 2, ss. 302-3.

gelecekteki kuşaklara karşı korumak üzere siyasi rejimler tarafından yapılmaktadır. Durum böyle olmasa bile, belli bir olgunluğa ulaşan tüm anayasalar, günümüz kuşaklarının taahhüdünü değil, önceki kuşakların taahhüdünü yansıtmaktadır. Eleştirmenler, değişikliklere yönelik olarak söz konusu kısıtlamaların, toplumu “mezardan yönetilme” durumu ile baş başa bıraktığına yönelik değerlendirmeler yapmaktadır.

88. Komisyon, anayasaların hem görece katı hem de değiştirilebilir olmaları gerektiğine yönelik iyi nedenlerin bulunduğunu ifade etmektedir. Önemli olan bu iki durum arasında bir denge sağlayarak, istikrarı ve öngörülebilirliği göz ardı etmeden gerekli olan reformları geçirebilmektir.⁸⁶ Denge sağlamaya yönelik düzenleme, ilgili mekanizmaların anlaşılmasına bağlı olarak başarılı olacaktır.

VI. Anayasal Bağlayıcılığın Mekanizmaları

89. Anayasa değişikliklerine yönelik çeşitli yasal mekanizmaların birer engel olarak kullanılabileceği, çeşitli ulusal değişiklik hükümlerinden anlaşılmaktadır.

Bu hükümler farklı şekilde sınıflandırılabilir. Elster⁸⁷ tarafından yapılan liste, “anayasa değişiklikleri bakımından temel güçlük oluşturan” konuları içermektedir:

- Değiştirilemeyen hükümler
- Nitelikli çoğunluk ile kabul
- Daha yüksek karar yeter sayısı aranması
- Süre (erteleme)
- Federal sistemlerde eyalet onayları
- Referandum ile onay (federal sistemlerde eyalet referandumları)

⁸⁶ A.g.e., s. 279, ve ayrıca s. 301 bulunan “yaramazların dışarı atılmasına yönelik fırsata” dayanan demokratik meşruiyet.

⁸⁷ Cf. J. Elster, 2000, s. 101.

90. Bazı anayasalar, bu mekanizmalardan sadece birini kullanırken, diğerleri de iki ya da üç mekanizmanın bir araya gelmesiyle oluşan daha karmaşık yöntemleri kullanmaktadır. Genel olarak, kullanılan mekanizma sayısı arttıkça, anayasaların değiştirilmesi de o oranda zorlaşmaktadır.

91. Yukarıda verilen altı mekanizmanın her biri, farklı derecedeki katılıklarda düzenlenebilir. Anayasanın değiştirilemeyen hükümleri, anayasanın büyük bir bölümünü kapsayabileceği gibi, küçük bir parçasını da oluşturabilir. Nitelikli çoğunluk, 2/3 oranında değişebilen bir oranda Avrupa'da en yaygın olarak kullanılan yöntemdir. Süreler de değişiklik göstermektedir. İki görüşme arasında kısa süreli bir aralık olabildiği gibi, ikinci oylamanın ancak yeni genel seçimlerden sonra yapıldığı durumlar da söz konusu olmaktadır. Federal sistemlerdeki kurumların onayı oybirliğini gerektirebileceği gibi, mutlak bir çoğunluk da gerektirebilir. Anayasa değişikliklerine yönelik yapılan referandumlarda seçmenlerin belli bir yüzdesinin olumlu oy vermesi koşulu da aranabilir.

92. Nitelikli çoğunluk ve süre (erteleme), Avrupa anayasalarında en fazla kullanılan mekanizmalardır. Farklı şekillerde düzenlenmiş olsa da birçok anayasa, bu iki mekanizmayı anayasa değişikliklerinde kullanmaktadır. Bu mekanizmalar, birçok anayasal sistemde yeterli olarak görülmektedir. Bunlar değişiklikleri, parlamenter sistem içinde tutmaktadır. Birkaç ülkede, bunlara ek olarak referandum da (zorunlu ya da ihtiyari şekilde) başvurulmuş bir mekanizma olmaktadır.

93. Yukarıda ifade edilen mekanizmalar, anayasal sistemi daha güçlü hale getirerek, ekonomik ve siyasi istikrarı arttırmaktadır. Bunun dışında, farklı fonksiyonlara da sahiptirler.

94. Nitelikli çoğunluğun iki temel amacı ve etkisi bulunmaktadır. İlkine göre nitelikli çoğunluk, geniş bir siyasi uzlaşma sağlayarak, anayasa değişikliklerinin daha meşru ve kalıcı olmasını sağlamaktadır. İkincisi ise, muhalefetin ve azınlıkların haklarını ve çıkarlarını korumaktır. Bu meka-

nizma, belli bir sayıdaki azınlığa, anayasa değişikliklerini veto etme hakkı vermektedir.

95. Anayasa değişikliklerinde (görüşmeler ve çoklu kararlar arasında) belli bir süre (erteleme) şartı getirilmesinin amacı, tekrar düşünme imkânı sağlamak ve siyasi açıdan daha sağduyulu davranma imkânı elde etmektir.⁸⁸ Görüşmeler arasındaki süre, hem karar verme sürecini daha sağlıklı kılmakta hem de kamuoyuna tartışma imkânı vermektedir. İkinci kararın, genel seçimlerden sonraya bırakıldığı sistemlerde seçmen, değişiklikleri değerlendirmeye davet edilmektedir.⁸⁹

96. Nitelikli çoğunluk başta olmak üzere, mekanizmalar açısından söz konusu olan katılık, dış faktörlere bağlıdır. Parlamentonun 2/3 çoğunluğunun katı ya da esnek oluşu seçim sistemine bağlıdır. Nisbi temsile dayalı seçim sistemleri, birçok partinin parlamentoya girmesini sağlayarak, nitelikli çoğunluğa ulaşmayı zor hale getirebilmektedir. Tek seçim bölgesinden oluşan seçim sistemlerinde ise, iktidar partisi parlamentoda büyük bir çoğunluk elde etmekte ve nitelikli çoğunluğa rahatça ulaşmaktadır.⁹⁰ Bu tür sistemlerde, bu çoğunluk katı bir mekanizma olmamaktadır.

97. İki kanatlı parlamentolarda, genel olarak, anayasa değişikliklerinin normal ya da nitelikli çoğunluk ile her iki kanattan da geçmesi esası bulunmaktadır. Her iki kanat da seçimle oluşturuluyor ise, normal çoğunluk da siyasi bir uzlaşmayı yansıtmalıdır.⁹¹ Her iki kanatta da nitelikli çoğunluğun aranması halinde bu, tek yapılı bir parlamentodakine göre daha katı bir uygulama olacaktır. (Almanya'da olduğu gibi). Hollan-

⁸⁸ Bkz: Venedik Komisyonu'nun Macaristan Cumhuriyeti Anayasasına İlişkin Görüşü (CDL-INF (1996)002), par. 17.

⁸⁹ Böyle bir sistem İsveç'te bulunmaktadır. Araya seçimlerin girdiği iki karar ile değişiklikler yapılmaktadır. İlk oylamada salt çoğunluk aranırken ikinci oylamada 5/6'lık bir çoğunluk aranmaktadır.

⁹⁰ Demokratik sistemin yeni olduğu durumlarda da parlamentolar parçalı bir görünüm göstermektedir. Siyasi ortama bağlı olarak bu durum, nitelikli çoğunluğa ulaşmayı kolaylaştırabileceği gibi zorlaştırabilir de.

⁹¹ Bkz. Venedik Komisyonu'nun Romanya Anayasası Değişiklik Taslağına İlişkin Görüşü (CDL-AD (2002) 012), par. 7.

da'da, parlamentonun her iki kanadı, seçimlerin öncesinde ve sonrasında anayasa değişikliklerini kabul etmelidir. İlk olarak salt çoğunluk, ikinci olarak da 2/3'lük çoğunluk ile bu gerçekleştirilmelidir. İrlanda'da, parlamentonun her iki kanadında salt çoğunluk ile kabul edilen değişiklikler, salt çoğunluğun arandığı referanduma taşınmaktadır.

98. Geleneksel bir düşünceye göre, istikrarlı bir anayasa değişikliğinin gerçekleştirilmesi bakımından, nitelikli çoğunluk tek önemli mekanizmadır. Son zamanlarda yapılan çalışmalar, anayasal bir sistemin katılığının ya da esnekliğinin değerlendirilmesinde diğer bazı mekanizmaların daha önemli olduğunu göstermiştir. İlk olarak, ulusal anayasal gelenek, mevcut siyasi yapı ve değişim taleplerinin arkasındaki güç, anayasal sistemin bağlı olduğu durumlardır. İkincisi, nitelikli çoğunluğun sağlanması o kadar da zor olmamaktadır. Çünkü parlamentoda anayasal konular hakkında geniş bir uzlaş ortamı bulunabileceği gibi, iktidar partisi de geniş bir destek elde edebilecek durumda olabilmektedir.

99. Rasch ve Congleton tarafından gerçekleştirilen bir çalışma, anayasa değişikliğine ilişkin prosedürün katılığının ya da esnekliğinin belirlenmesinde, karar sayısı ile karar alanların iki önemli unsur olduğunu göstermektedir.⁹² Göstergeleri, nitelikli çoğunluğun katılığı ile kabul edilen değişiklik sayısı arasında çok az bir uyumun bulunduğunu ortaya çıkarmaktadır. Seçmenlerin katıldığı çoklu kararlar, öne çıkan faktör olmaktadır. İki parlamento kararı arasındaki bir seçim ya da parlamento kararının referanduma sunulması hallerinde bu durum söz konusu olmaktadır. Bu gibi hallerde söz konusu olan anayasal sistemler en katı sistemler olmaktadır.

100. Bazı ülkelerde, ilk anayasa değişikliğini kabul eden parlamento, yeni seçilen parlamento tarafından feshedilmektedir. Anayasanın de-

⁹² Cf. Rasch ve Congleton, cit., note 2; Rasch tarafından genişletilmiş hali, "Anayasal İstikrarın Sonuçları: Veto Noktaları, Nitelikli Çoğunluklar ve Gündem – Değişiklik Prosedürlerinde Kural Koyma", çalışma 2008.

ğiştirilmesi için parlamentonun olağanüstü feshinin gerektiği ileri sürülmekte ise bu ihtiyaç, siyasi partiler tarafından değerlendirilecektir.

101. Referandumda oyların salt çoğunluğunun sağlanmasının tek başına yeterli olmadığı, aynı zamanda belli bir yüzdedeki seçmenin rızasının da arandığı hallerde sonuç, katılım oranına bağlı hale gelmektedir ki bu durum birçok ülkede, anayasa değişikliklerini neredeyse imkânsız hale getirmektedir. Danimarka’da, değişiklikler lehine oy veren seçmenlerin çoğunluğu, seçmen sayısının %40’ına tekabül etmelidir. Danimarka gibi küçük ve siyasi açıdan olgun bir demokraside bile bu yüksek katılım oranı, anayasal reformlar bakımından büyük bir engel oluşturmaktadır.

102. Farklı değişiklik mekanizmalarının etkileri, anayasa hükümlerinin kendisine de bağlı olarak karışık olup diğer bazı faktörlere de dayanmaktadır. Kâğıt üzerinde çok zormuş gibi görünen mekanizmalar, uygulamada oldukça kolay olabilir. Bunun aksine kolaymış gibi görünen mekanizmalar ise—referandumda olduğu gibi—kısıtlayıcı etkilere sahip olabilmektedir.

103. Komisyon, anayasa değişikliğine ilişkin hükümlere başvurulduğunda, bunların etkilerine ve fonksiyonlarına yönelik bir farkındalığa duyulan ihtiyacı dile getirmeyi istemektedir.⁹³ Bu doğru bir şekilde yapılmadığı takdirde, beklenenden farklı bir anayasa değişikliği söz konusu olabilecektir.

VII. Katılık ve Esneklik Arasında Bir Dengeye Ulaşma

A. Anayasal İstikrar Arayışı

104. Bu çalışma şimdiye kadar, anayasal bağlılığın nedenlerini, çok katı kurallara karşı olan görüşleri ve değişiklik prosedürüne yönelik ola-

⁹³ Bkz. CDL-AD(2007)004, Sırbistan Anayasası Hakkında Görüş, par. 99.

rak kullanılan yasal mekanizmaları incelemiştir. Bu durum, anayasal meşruiyet ihtiyacını da karşılayan ve temel bir mücadele alanı olan anayasal katılım ve esneklik arasında bir denge oluşturma konusunu gündeme getirmektedir. İlke olarak bu denge, hem gerekli reformların yapılmasını sağlayacak hem de anayasal öngörülebilirliği ve korumayı sağlayacaktır.

105. İyi bir anayasal dengenin bulunup bulunmadığı konusu, ilgili durum temelinde değerlendirilebilecek bir şeydir. Eski ve oturmuş demokrasilerde bile bu dengenin tam olarak kurulduğu kesin değildir. Söz konusu demokrasiler, esnek yorumlar ile katı kuralları yumuşatmaya çalışarak ya da esnek değişiklik kuralları öngörerek, dengesizlikleri giderecek mekanizmalar düzenleyerek bu dengeyi sağlamaya çalışmaktadır. Bu dengenin kurulmasının başarısızlığa uğraması halinde er ya da geç radikal anayasa değişiklik talepleri ortaya çıkacaktır.

106. Anayasaların değiştirilmesi prosedürü ile ilgili olarak, Venedik Komisyonu çeşitli defalar, katı prosedürler ve anayasal reformların zorluğu konularında kaygılarını dile getirmiştir.⁹⁴ Diğer durumlarda, Komisyon, çok sık yapılan anayasa değişikliklerinin, anayasal ve siyasal istikrarı olumsuz etkilediği şeklindeki muhalefetle karşılaşmıştır.⁹⁵ Komisyon, ülkedeki her siyasi değişimde veya yeni bir parlamento çoğunluğunun oluşumunda, anayasanın değiştirilemeyeceğini belirtmiştir.⁹⁶

107. Anayasa değişiklikleri için en iyi modeli oluşturmak hem mümkün hem de arzu edilir değildir. Katılık ve esneklik arasındaki denge siyasi ve sosyal yapıya, anayasal kültüre, anayasanın yaşına ve ayrıntılarına

⁹⁴ Bkz. CDL-AD(2007)004, Sırbistan Anayasası Hakkında Görüş, s.15, 100 ve 104, CDL-INF(2001)023, Federal Yugoslavya Cumhuriyeti'nin Anayasal Durumu ile ilgili Rapor, s. 19, CDL-AD(2005)025, Ermenistan Cumhuriyetindeki Anayasal Reform ile ilgili Görüş. Burada Venedik Komisyonu, anayasal referandumun kabulü için gerekli çoğunluk oranının 1/3'ten 1/4'e geçilmesini memnuniyetle karşılamıştır.

⁹⁵ Bkz. CDL-INF(2001)015, Hırvatistan Anayasasında Yapılan Değişikliklere İlişkin Görüş; CDL-AD(2007)047, Karadağ Anayasası ile İlgili Görüş, s. 126, CDL-AD(2008)015, Ukrayna Anayasası Taslağı ile İlgili Görüş, s. 105.

⁹⁶ Bkz. CDL-INF(2001)003, Venedik Komisyonu ile Moldova Cumhuriyeti Arasında Anayasal Reform Konusundaki İşbirliğine İlişkin Rapor, s. 26.

ve diğer bazı faktörlere bağlı olarak ülkeden ülkeye farklı olabilir. Ayrıca bu denge, durağan olmayıp ekonomik, siyasi ve sosyal dönüşümlere bağlı olarak değişiklik gösterebilir.

108. Bununla birlikte, bir anayasal sistemi değerlendirmek adına, bir değişiklik prosedürünün ne kadar katı olduğunu değerlendirmede kullanılabilen bazı faktörler belirlenebilir. Bu faktörlerden bazıları, sunulan anayasa değişiklik tekliflerinin meşru olup olmadığının değerlendirilmesinde kullanılabilir.

B. Şekli/Usulüne Uygun ve Maddi/Usulüne Uygun Olmayan Anayasa Değişikliği

109. Şekli/usulüne uygun değişiklik, anayasaları değiştirmenin tek yolu değildir. Yargısal yorum ve yazılı olmayan siyasi anlaşmalar; anayasaları değiştirmede kullanılan meşru iki yoldur.

1. Yargısal Yorum

110. Birçok anayasal sistemden anlaşılmaktadır ki yargısal yorum ile, anayasa metni değiştirilmeden de değişiklikler yapılabilir. ABD Anayasa Mahkemesinin, 27 şekli/usulüne uygun değişikliğin ötesinde, 1787 Anayasasının içeriğinde gerçekleştirdiği değişiklikler bu konuda verilebilecek klasik örnektir. Buna benzer bir örnek Avrupa mahkemeleri bakımından söz konusu olmamakla birlikte, dinamik yorumları ile anayasalarını geliştiren mahkemeler Avrupa’da da bulunmaktadır. Bu durum özellikle Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri olmak üzere “Anayasa Mahkemesine” sahip olan ülkelerde söz konusu olmaktadır.

111. Mahkemelerin, anayasaları geliştirme konusunda ne derece yetkili oldukları konusu; ulusal doktrin, gelenek ve içerik bakımından farklılık göstermektedir. Bu, anayasa değişikliği prosedürünün katılığı ile etkileşim halinde olan bir konudur. Bir anayasayı değiştirmek ne kadar

zorsa, değişiklik talepleri de bir o kadar diğer yasal yollardan gerçekleşecektir ki mahkemeler de bu talepleri takip edecektir. Söz konusu durum, resmi değişiklik ihtiyacını azaltacaktır. Diğer yandan, değişiklik prosedürünün çok daha esnek olduğu sistemlerde, dinamik yargısal yoruma duyulan ihtiyaç da daha az olacaktır.

112. Venedik Komisyonu, Avrupa’da yaygın olan “Anayasa Mahkemesi” sistemini memnuniyetle karşılamakta ve onaylamaktadır. Bu sistem, anayasal yargısal yoruma elverişli bir sistemdir. Söz konusu mahkemeler, ulusal anayasal sistemleri meşru olarak geliştirmektedirler. Bununla birlikte Venedik Komisyonu, geniş anayasa değişiklikleri konusunda, yargısal yaklaşımdan ziyade demokratik siyasal prosedürlerin uygulanmasını tercih etmektedir.

113. Finlandiya Parlamentosu’nda Anayasa Komisyonu gibi yargısal olmayan birimler de, anayasa değişikliklerinde rol alabilmektedir.

114. Yargısal yorumla yapılan anayasa değişiklikleri, mahkemelerde diğer hükümlere oranla daha fazla ileri sürülen temel haklara ilişkin olmaktadır. Temel haklarla ilgili hükümler açık uçlu bir şekilde düzenlenerek, sürekli olarak devam eden bir yorum ihtiyacı ile karşılaşmaktadır. Avrupa Konseyi üyesi ülkeler için, anayasalarında düzenlenen temel haklar, AİHS’de⁹⁷ belirtilen haklar tarafından desteklenmektedir ki bu haklar AİHM⁹⁸ tarafından geliştirilmektedir. AİHM, ulusal anayasa hükümlerini yorumlamaz; ancak, AİHS’deki hükümlere ilişkin yorumları—Belçika’da olduğu gibi—ulusal anayasalarda düzenlenen hakların yorumunu da etkilemektedir. Böylece AİHM’in içtihadı, ortak bir Avrupa anayasa geleneğinin oluşturulmasında önemli bir rol oynamaktadır.⁹⁹

⁹⁷ Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi.

⁹⁸ Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi.

⁹⁹ Avrupa Birliği üyesi ülkeler bakımından Avrupa Toplulukları Adalet Divanı içtihadı, ulusal anayasa hukuklarını doğrudan ya da dolaylı olarak etkilemektedir.

2. Anayasal Gelenek ve Anlaşmalar

115. Anayasa değişikliklerinin diğer bir meşru yolu ise, yasama ve yürütme organları arasında oluşan siyasi geleneklerdir. Birçok sistemde, bu geleneklerin statüsü, “anlaşma” hatta “anayasal anlaşma” olarak kabul edilmektedir. Bu durum özellikle İngiltere için söz konusu iken, yazılı anayasalara sahip diğer ülkeler açısından da geçerlidir. Anayasal bir “anlaşma”, yazılı değildir ancak yine de mahkemeler tarafından tanınabilmektedir. Bu tür “anlaşmalar”, mahkemeler tarafından oluşturulmaz, ancak siyasi aktörlerin anlayışlarını yansıtmaktadırlar.

116. Ulusal bir sistemin, “anlaşmayı” anayasal sisteminin bir parçası olarak kabul edip etmediği, bunları tanımlamakta kullanılan kriterlere, görece güçlerine ve önemlerine bağlı olarak değişmektedir. Birçok ülkede, özellikle eski ve katı anayasalara sahip olanlarda bu anlaşmalar, önemli bir rol oynamaktadır. “Anlaşmalar” ayrıca, yazılı hükümleri desteklemekte veya yazılı olduklarından çok daha farklı bir şekilde yorumlanmalarını sağlamaktadır. Bazı durumlarda, anayasaya ters düşen bu “anlaşmalar”, anayasanın bir kenara bırakılmasına neden olmakta iken bazı durumlarda ise kimi anayasa hükümlerine başvurmayı engellemektedir. “Anayasal anlaşma” kavramının tanınması, yargısal yorum için, resmi olarak anayasayı değiştirme ihtiyacını etkileyecektir. “Anayasal anlaşma”nın rolü, anayasanın kurumsal hükümleri bakımından, tamamlayıcı olmasından dolayı önemlidir.

117. Komisyon, bazı Avrupa ülkelerinde “anlaşmayı”, anayasal düzenin önemli bir parçası olarak kabul etmektedir. Komisyon yine de anayasa değişikliklerinin belirtilen prosedürlere göre yapılmasını tercih etmektedir. Bağlayıcı “anlaşmaların” söz konusu olması halinde ise bunlar resmi olarak kodifiye edilmelidir.

3. Anayasal Kültür

118. Yargısal yoruma ve siyasal anlaşmaya ek olarak şekli/usulüne uygun değişiklik yöntemi, “anayasal kültür” gibi belirsiz bir kavrama da dayanmaktadır. Bu kavram ile ifade edilen; anayasal yoruma yönelik olan ulusal kurallar, değişikliklerin ne derece meşru olacağını düzenleyen ve yazılı olmayan diğer kurallar, anayasal metnin sembolik değeri, siyasiler, yargıçlar ve profesörler gibi anayasal aktörlerin dinamizmidir.

119. Bazı ülkelerde, şekli/usulüne uygun değişiklik prosedürü çok katı olmamasına rağmen, değişiklikleri kısıtlayan bir “anayasal muhafaza-kârlık” bulunmaktadır. Elster’in belirttiği gibi “uzun bir anayasal geleneğe sahip bazı ülkelerde, yazılı olmayan güçlü anlaşmalar, politikacıları anayasalar ile uğraşmaktan vazgeçirmektedir.” Bunun tersine diğer bazı ülkelerde ise anayasa değişiklikleri, diğer normal değişikliklerden farklı algılanmayabilmektedir. Bu ülkeler daha çok kurucuların hala siyasi olarak aktif olduğu yeni anayasal sistemlere sahip olan ülkelerdir. Ancak İsveç gibi anayasa değişikliklerinin esnek ve uygulanabilir olduğu eski sistemlerde de bu durum söz konusu olabilmektedir.

120. Anayasal kültür, ulusal anlamda gelişmekte ve ülkeden ülkeye çeşitlilik göstermektedir. Bu durum, Avrupa anayasa mirasının önemli bir ögesi olup, uyumlulaştırılması hem mümkün hem de arzulanır değildir. Bu, anayasa değişikliğine ilişkin sistemlerin, diğer faktörlerin de göz önünde bulundurularak tek tek değerlendirilmesi gerekliliğini ortaya çıkarmaktadır.

121. Yargısal yorum, “anayasal anlaşma” ve anayasal kültür, resmi değişiklik hükümlerini açıkça etkilemektedir. Bu faktörler, değişiklik sistemindeki dengesizliklerin giderilmesine de yardımcı olabilmektedir. Değişikliklere ilişkin kuralların oldukça esnek olduğu sistemlerde, bu durum tutucu bir anlaşma ile, değişikliklere ilişkin hükümlerin katı olduğu sis-

temlerde ise reformların önündeki engellerin kaldırılmasını sağlayan yargısal yorum yoluyla ya da yazılı olmayan anlaşmalar ile dengelenebilmektedir.

C. Ulusal Anayasanın Kaynağı ve Karakteristiği

122. Anayasal katılık ve esneklik, büyük ölçüde anayasa metninin yapısına ve içeriğine bağlıdır. Örneğin kaynak, demokratik meşruiyet, şekil, yaş, uzunluk, yazım şekli, ayrıntıların derecesi göz önünde bulundurulması gereken faktörlerdir. Burada Avrupa anayasaları arasında büyük farklılıklar bulunmaktadır.

1. Kaynaklar

123. Anayasal bir sistemde, değişiklik taleplerini, ulusal anayasanın kaynağına değinmeden açıklamak mümkün değildir. Burada demokratik yollarla meydana getirilen anayasalar ile bunun tersi bir şekilde oluşturulan anayasalar arasında bir ayrım yapmak gerekmektedir. Anayasal bağlılık, meşru bir oto-bağlanmanın mı yoksa demokratik çoğunluk dışında söz konusu olan diğer bazı faktörlerin sonucu mudur? Açıkçası anayasalar her ikisinin de sonucu olabilmektedir, ancak değişiklik taleplerinin meşruiyeti açısından ve katılık ile esneklik arasında bir dengenin sağlanması bakımından bu ayrım önemlidir.

124. Ele alınan ülkelerle ilgili görüşlerinde Komisyon, anayasa değişikliklerinin kabulüne yönelik prosedürlerde, yeni anayasaların yürürlükte olan anayasa hükümlerine riayet etmeleri gerektiğini belirtmiştir.¹⁰⁰ Bu durum, daha önce demokratik olmayan yollardan kabul edilen anayasaların tümünün değiştirilmesi anlamına gelmemektedir. Bu anayasalar, zamanla demokratik ihtiyaçlar için yeterli olduklarını gösterebilecekleri gibi, demokratik yollardan yapılan anayasalar da radikal değişiklikleri gerektirebilir. Komisyon, bu tür anayasaların çok katı olmaması ve ihtiyaç

¹⁰⁰ Örneğin bkz: CDL-INF(2001)003, cit. not 96.

duyulduğunda değiştirilmelerinin mümkün kılınması gerektiğini belirtmektedir.

2. Anayasaların Yaşı

125. Avrupa'nın anayasal belgeleri, yaş konusunda 1814 tarihli Norveç ve Hollanda Anayasalarından başlayıp 2007 tarihli Karadağ Anayasasına kadar geniş bir yelpazede bulunmaktadır. Birçok anayasa 1945 sonrasına ait olmakla birlikte, bunların çoğu daha eski tarihli (19.yy) hükümler de içermektedir. Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin anayasaları yeni olarak kabul edilmekte birlikte çoğu, önceki anayasaların devamı olarak görülmektedir.

126. Anayasal bir belgenin yaşı, anayasa değişikliğini çeşitli yollar-
dan etkileyebilmektedir. Bir yandan, bir anayasa ne kadar eski ise, siyasi ve sosyal dönüşümlerin sağlanması bakımından o kadar esnek değişiklik prosedürü içermesi gerektiği iddia edilebilir. Diğer yandan ise, bir anayasa metni eskidikçe, önemli bir sembolik değer kazanmakta ve değiştirilmesinin güç olduğu bir anayasal kültür oluşturmaktadır. Böyle bir durumun söz konusu olması halinde, anayasal sistemin geliştirilmesi, yargısal yorum ve siyasi anlaşma ile sağlanabilmektedir.

127. Komisyon, eski tarihli olmanın, ulusal bir anayasa aleyhine ileri sürülemeyeceğini ifade etmektedir. Aksine, zamanla gelişen anayasal istikrar, demokratik bir yönetim için yararlı olabileceği gibi, eski bir anayasal metnin sembolik değeri olumlu ve önemli bir fonksiyon da gerçekleştirebilmektedir. Bununla birlikte eski anayasa metinleri, siyasi faaliyetler açısından bir çerçeve oluşturmak istiyorlarsa, esnekliğe de ihtiyaç duyacaklardır.

3. Ayrıntı Seviyesi

128. Bir sistemdeki değişiklik ihtiyacı, anayasa metninin uzunluğuna ve ayrıntılarına da bağlıdır. Burada da çeşitlilik söz konusudur. Bir-

çok Avrupa anayasası 100 ile 200 arasında maddeye sahiptir.¹⁰¹ Ancak bunlar uzunluk ve ayrıntı konusunda farklılaşmaktadır. Çok uzun ve ayrıntılı olan metinler, sıradan yasalara daha çok benzemekte ve sık sık değiştirilmeye eğilim göstermektedir.¹⁰² Bazı Avrupa anayasaları, anayasal hükümlerle ilgili olarak iki kategoriye ayrılmaktadır. Bir tanesinde temel hakları içeren ve değiştirilmesi zor olan anayasalar bulunurken, diğerinde yönetime ilişkin ayrıntılı maddelerin yer aldığı ve değiştirilmesinin daha kolay olduğu anayasal bulunmaktadır. Bazı devletlerde, parlamenter prosedüre ilişkin hükümler, anayasanın esnek bölümlerinde yer alırken, diğerlerinde bu hükümler anayasada yer almamaktadır.

4. Yargısalılık

129. Eskiden, Avrupa geleneğindeki anayasalar, (ABD'dekinden farklı olarak) mahkemelerde diğer kanunlar ve idari kararların iptali için ileri sürülemediğinden, "katı/sert kanun" olarak kabul edilmemekteydi. Anayasal hükümler, siyasi alanda önemli olmakla birlikte, yargısal değildi ve güçleri siyasi kabullerinden gelmekteydi. Hollanda'da, parlamentonun kabul ettiği kanunlar bugün bile mahkemelerin yetki alanı dışında olup, anayasallıkları mahkemelerin denetimi dışındadır. Bu örnek istisnaidir. Günümüzde, Avrupa'nın anayasal geleneği önemli ölçüde sertleşmekte ve anayasalar doğrudan uygulama, olağan mahkemeler ve/veya (çoğu ülkede olduğu gibi) Anayasa Mahkemelerinin yargı denetimi ve yorumunun konusu haline gelmektedir. Bu durum değişiklik ihtiyacını etkilemektedir. Genel olarak, bir anayasanın hukuki olarak ne derece işlenir ise o kadar esnek olması gerekmektedir.¹⁰³ Aynı zamanda bir anayasa, mahkeme önüne ne kadar çok ileri sürülüyorsa, o kadar çok yargısal yorumla de-ği-

¹⁰¹ A. Roberts Merkezi ve Doğu Avrupa ülkelerinden 17'si ile ilgili yaptığı çalışmada ortalama madde sayısının 143 olduğunu bulmuştur.(cit. note2)

¹⁰² 1975 tarihli İsveç anayasası dört anayasal metnin birleşiminden oluşan uzun bir metindir ve değiştirilmesi ile ilgili esnek kurallar içermektedir.

¹⁰³ Sembolik bir anayasa metninin değiştirilip değiştirilmediği daha az önemlidir.

şiklik imkânı—o kadar az şekli/usulüne uygun değişiklik ihtiyacı söz konusu olmaktadır.

D. Anayasal Hükümlerin Farklı Kategorilerinde Değişiklik

130. Anayasa değişiklikleri analiz edilirken, anayasaların çoğunda bulunan çeşitli kategorideki düzenlemeler arasında bir ayırım yapılmalıdır. Bunların en önemli iki tanesi:

- Kurumsal hükümler—“devlet mekanizması”—seçim sistemi, temel devlet organlarının yetki ve usulleri, kuvvetler ayrılığı ve dengesi, yasa yapma süreci, bütçe, denetim, mahkemelerin düzeni, vb.
- Haklar bildirisi—bireyleri koruyan ve devlet ile birey arasındaki temel ilişkiyi düzenleyen insan hakları kataloğu.

131. Anayasaların çoğunda bazı hükümler bu iki kategoriye de girmemektedir. Örneğin; ulusal egemenlik, uluslararası kuruluşlara yetki devri, ulusal semboller, dil vb. Federal sistemlerde kurumsal hükümler aynı zamanda yerel hükümetlerle merkezi hükümetin yetkileri arasındaki ayırımı ve diğer federal konuları kapsamaktadır.

132. Anayasal hükümlerin farklı kategorileri, farklı sorunlara ve yorumlama, uygulama ve muhtemel değişikliklere ilişkin olarak farklı yaklaşımlara yol açmaktadır. Değişiklik prosedürü ve gereken şartlar her zaman olmamakla birlikte genellikle bütün kategoriler için aynı iken, hukuki ve siyasi bağlam oldukça farklıdır.

133. Haklar bildirisi, az veya çok aynı temel içeriği haiz, nispeten (ve gittikçe artan bir düzeyde) evrensel olmakla birlikte, devlet mekanizmasına yönelik düzenlemeler farklılık göstermektedir. Yasama, yürütme ve yargı arasında güçler ayrılığı ve dengesini sağlayan temel anayasal de-

mokrazi modeli bulunmaktadır—fakat bunun dışında anayasa sayısı çokluğunda farklılıklar mevcuttur. Bu sebeple—karşılaştırmalı anayasa hukuku tarafından tavsiye edilen farklı ulusal çözümlerden az veya çok ilham alarak—sistemin kusursuzlaştırılması yönünde sürekli çaba sarf edilmesi yönünde bir eğilim bulunmaktadır.

134. Kurumsal ve haklara ilişkin hükümler aynı zamanda, mad-di/usulüne uygun olmayan değişikliğin kendine özgü mekanizmalarına göre farklılık göstermektedir. Kurumsal hükümler “anayasal anlaşmalar”la tamamlanırken, haklara dair olanlar mahkemeler ve anayasal incelemeye dâhil olan diğer organlar tarafından yeniden yorumlanmakta ve belirlenmektedir.

135. Kurumsal hükümler, yoruma ve yasal gelişime açık olan haklara yönelik hükümlere göre, genellikle daha açık ve daha az esnekler. Siyasi denge ve öngörülebilirliğin sağlanması açısından, özel bir resmi usul veya yetki öngören kurumsal hükümler, kesin/belirgin olmalıdır—ve genellikle öyledir. Aynı durum—içeriği, ne önemli ise ona göre belirlenen—temel haklar için geçerli değildir. Bu sebeple anayasa değişikliklerine yönelik lehe ve aleyhe olan tartışmalar bu iki kategori arasında farklılık göstermektedir.

136. Devlet mekanizmasına yönelik değişiklik hükümlerinde, uluslararası temel demokrasi kuralları gözetilmek kaydıyla her ülke dilediği düzenlemeyi yapmakta serbesttir. Farklılıklar çok sayıdadır ve uygulanabilirlik adına evrensel olarak kabul edilmiş bir “en iyi model” mevcut değildir. En azından teorik olarak bir devlet sisteminin daha fazla kusursuzlaştırılması mümkün olduğundan, yerleşik demokrasilerde bile, küçük veya büyük, reform yapılmasına yönelik az veya çok devamlılıkta teklif akışı olacaktır. Birbirlerine karşı tartışılacak ana etkenler, bir taraftan siyasi istikrar ve öngörülebilirlik ihtiyacı iken diğer tarafta etkililik, demokrasi ve diğer kazanımlara ilişkin olarak, değişimin öngörülen faydalarıdır. Haklara yönelik hükümlerle karşılaştırıldığında, mahkeme önü-

ne nadiren getirilen bu hükümlerde yargısal yorum yoluyla değişiklik yapılması daha zordur.¹⁰⁴ Siyasi norm ve usullerin zaman içinde, yazılı anayasaların metinlerini tamamlama ve tanzim etme yoluyla gelişmeleri sebebiyle “anayasal anlaşma” kullanılarak değişiklik meydana getirmek daha çok başvurulmuş bir yöntemdir.

137. Ulusal anayasalarda insan haklarına yönelik hükümlerde meydana getirilecek değişikliklerde durum farklıdır. İlk olarak, bu düzenlemeler yasal yoruma açık olacak şekilde genel ve soyut olarak düzenlenmektedir. İkincisi, sürekli olarak mahkeme önüne götürüldüklerinden, içtihat yoluyla geliştirilmektedirler. Son olarak ulusal anayasa teklifleri, uluslararası hukuk tarafından tamamlanmaktadır (bu meydana, insan hakları konusundaki Birleşmiş Milletler anlaşmaları, Avrupa’da AİHM ve Temel Haklara İlişkin Avrupa Birliği Şartı-Lizbon Anlaşması ile güçlendirilmiştir). Uluslararası hukukun sunduğu koruma—özellikle AİHM’e doğrudan başvuru yapılabilen Avrupa ülkelerine ilişkin olarak—ulusal katalogu bütünlemektedir.

138. Aşağıdaki bölümlerde devlet teşkilatı, insan hakları ve ulusal egemenliğe yönelik değişikliklere ilişkin daha özel hususlar ele alınacaktır:

1. Devlet Yapısına İlişkin Hükümlerde Yapılacak Değişiklikler

139. Bütün anayasalarda devletin temel yapısı düzenlenmekte ise de, ayrıntıların derecesi çok farklılaşmaktadır. Bazı anayasalar, devlet organlarının usulleri ve yetkilerini çok ayrıntılı olarak düzenlerken, diğerleri devletin temel ilkelerini belirleyip gerisini sıradan yasal düzenlemelere

¹⁰⁴ Bununla birlikte bazı ülkelerde Anayasa Mahkemelerinin, devlet kurumlarının teşkilatlanması ve görevlerine yönelik karar alma gücü vardır ve bu yolla anayasaların kurumsal düzenlemelerine katkıda bulunmaktadır.

(veya bazı sistemlerde “organik kanunlara”) ya da kurumların içtüzüklerine (parlamento, hükümet, mahkemeler) bırakmıştır.

140. Anayasa değişikliği ihtiyacı genel olarak bu duruma karşılık gelmektedir. Kurumsal hükümler ne kadar ayrıntılı olursa, periyodik hat- ta sürekli bir reforma duyulan ihtiyaç daha fazla olacaktır. Bir diğer önemli faktör, hükümlerin uygulanırılıklarının, siyasi alandaki kaymalara ne kadar uyum sağlayacağını belirleyen esneklik derecesidir. Üçüncü fak- tör ise anayasa kültürünün ne kadar şekilci olduğu ve temel siyasi aktörle- rin normatif algılamaları ve fiili davranışlarına dayanan kurumsal prose- dürlerin “anlaşma” yoluyla gelişimini ne dereceye kadar meşru olarak de- ğerlendirdiğidir.

141. Devlet şekline yönelik birçok anayasa kuralı az ya da çok, doğru- dan veya dolaylı olarak muhalefetin haklarını ve çıkarlarını korumaya hizmet edecektir. Bu durum, hem genellikle anayasalarda saygın bir yere konulan seçim kurallarında hem de muhalefete ve bireysel olarak millet- vekillerine süreçte yer alma, parlamento çoğunluğu ve Hükümetin karar- larını ve işlemlerini tartışma, denetleme ve eleştirme hakkını tanıyan tem- mel parlamento usullerinde kendini göstermektedir. Bu tür kurallara yö- nelik anayasa değişikliklerinin, siyasi azınlıkların çıkarlarının güçsüzleştir- rilmemesi adına özel bir ilgiye konu edilmesi gerekmektedir.

142. Devlet mekanizması üzerindeki en önemli anayasa değişikliği teklifleri, yasama ve yürütme erki arasındaki güç dengesini biri veya diğ- eri lehine değiştirebilecek olan tekliflerdir. Bunlar da özel bir dikkat ve değerlendirmeye tabi tutulmalıdır. Genel olarak, parlamentoyu güçlendi- ren değişikliklerin amacı genellikle sistemin daha demokratik hale geti- rilmesi olsa da, yürütmeyi güçlendiren değişiklikler yürütmeyi daha etkin

ve etkili kılması niyetiyle yapılmaktadır. Fakat daha az meşru olan bazı saklı veya kişisel motivasyonlar da söz konusu olabilmektedir.¹⁰⁵

143. Yeni anayasaların 1990'lı yılların ortalarında ilk olarak Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde kabul edilmesi sebebiyle, daha sonra çeşitli ülkelerde ulusal parlamentoları güçlendiren nitelikte anayasa değişiklikleri yapılmıştır. Bu bağlamda Komisyon, başkanlık sistemi ile parlamenter sistemin hangisinin tercih edileceğinin, her ülkenin kendisinin özgürce yapacağı siyasi bir seçim olduğunu düşünmektedir. Bununla beraber seçilen sistem, mümkün olduğu kadar açık olmalı, gereksiz karışıklığa ve siyasi çekişmelere yer bırakmamalıdır. Parlamenter sistemlerde kuvvetler ayrılığı ilkesinden kaynaklanan temel gereklilikler gözetilmelidir. Başkanlık sisteminin seçilmesi halinde, sırasıyla, parlamento etkisinin asgari koşulları ve parlamento denetimi yerine getirilmelidir.¹⁰⁶

144. Başkanlık seçiminin yapıldığı hemen hemen tüm ülkelerde bir kişinin kaç dönem üst üste başkan seçilebileceği konusunda anayasalarda bir sınır getirilmektedir. Söz konusu ülkelerde zaman zaman görevdeki Başkanın, görevine bir dönem daha devam etmek veya ilgili sınırlamanın tamamen kaldırılması amacıyla anayasa değişikliği teklif etmesi yönünde bir eğilim görülebilir. Venedik Komisyonu 2004 yılında Beyaz Rusya ve 2009 yılında Azerbaycan'da¹⁰⁷ bu kurala yönelik yapılan değişiklikler mercek altına almış ve nihai olarak şu sonuca varmıştır. “Bir

¹⁰⁵ Bkz. CDL-AD(2009)024 Ukrayna Devlet Başkanı Tarafından Sunulan, Anayasa Değişikliği Kanun Teklifi Üzerine Görüş; CDL-INF(2001)003 Anayasa Reformu Konusunda Venedik Komisyonu ve Moldova Cumhuriyeti İşbirliği; CDL-INF(1996)002, Macaristan Cumhuriyeti Anayasasının Düzenleme Kavramı Üzerine Görüş

¹⁰⁶ Bkz. CDL-AD(2003)019 Ukrayna Anayasasında değişiklik öngören 3 adet taslak; CDL-AD(2005)016 Ermenistan Cumhuriyeti'ndeki anayasal reformlar üzerine İkinci Geçici Görüş, §§ 6-8; 6-8; CDL-AD(2002)033 Kırgızistan Anayasası Değişiklik Taslağı Üzerine görüş, §§ 45-47.

¹⁰⁷ Cf CDL-AD(2004)029 Beyaz Rusya, ve CDL-AD(2009)010 Azerbaycan

Başkana sınırsız olarak yeniden seçilebilme hakkı tanınması, demokrasi anlamında geriye atılmış bir adımdır".¹⁰⁸

145. Yüksek devlet organlarının güçlendirilmesi veya muhafazası adına getirilecek anayasa değişikliklerinde motivasyon, kişisel güç kazanımı veya görevdekilerin çıkarları değil, devlet mekanizmasının iyileştirilmesi olmalıdır. Bu konuda başvurulacak güvenilir ilkelerden birisi (yürürlüğe girmeleri halinde) söz konusu değişikliklerin mevcut görevliler için değil, gelecekte bu göreve getirilecek kişiler için geçerli olacağını belirtmektedir. Kore Anayasası, bu tür sınırlamaların uygulandığı anayasa sistemlerinin bir örneğini teşkil etmektedir.¹⁰⁹ Venedik Komisyonu bunun, anayasa değişikliklerinin demokratik etkilerinin ölçülmesi adına genel bir standart olabileceği görüşündedir.

2. Temel Haklara Yönelik Değişiklikler

146. Temel haklara ilişkin anayasa hükümlerinde değişikliğe gidilmesi için gerekli hukuki ve siyasi koşullar, kurumsal düzenlemeler için gerekli olanlardan çeşitli bakımlardan farklılık göstermektedir. İlk olarak, insan haklarının normatif temeli ve içeriği farklıdır. İkinci nokta, uluslararası hukuk ve Avrupa hukuku ile olan ilişkideki farklılıktır. Üçüncü olarak mahkemeler, kurumsal düzenlemelere göre, temel hakların gelişiminde çok daha fazla rol oynamaktadır.

147. Bazı ülkelerde anayasada yer alan tüm düzenlemeler değişikliğe açıkken diğerlerinde bazı haklar temel olarak kabul edilir ve anayasalarda bu maddelerin özünde değişikliğe gidilemeyeceği hükme bağlan-

¹⁰⁸ CfCDL-AD(2009)010 § 13. Aynı zamanda bkz. Venedik Komisyonu'nun "anayasadaki bir başkanın birbirini izleyen görev süreleri üzerine açık sınırlamaların özellikle demokratik yapılarının ve kültürel varsayımların henüz sağlamlaşmadığı ülkelerde önemli olduğunu belirttiği § 16. Bölüm. Komisyon, bu kararında "Anayasanın 101/V. maddesindeki mevcut sınırlamanın kaldırılmasının, Azerbaycan demokrasisinin güçlendirilmesi yolundaki önemli bir geriye gidiş" olduğu düşüncesindedir.

¹⁰⁹ Bkz. Kore Anayasasının 128/2. maddesi, "Devlet Başkanının görev süresinin uzatılmasını veya Başkanın tekrar seçilmesini konu alan anayasa değişikliklerinin, değişiklik teklif edildiği zaman görevde olan Devlet Başkanı için geçerli olmayacağı" hükmünü getirmektedir.

mıştır (örneğin Almanya'daki insanlık onuru hakkı, Güney Afrika'da onur ve eşitlik ilkesi).

148. Bununla beraber genel olarak temel haklar, sürekli olarak müzakere edilmeli ve geliştirilmelidir. Bu ihtiyaç dâhilinde zaman zaman öne sürülen bir sav, insan haklarının kodifikasyonunun bir dereceye kadar, geçmişteki olumsuz tecrübeleri gösterdiğini, insanlığın yaşadığı acıları açıkça ortaya koyarak kolektif bir öğrenme sürecine yol açtığını ileri sürmektedir. Bu görüş ışığında insan haklarının, geçmişteki adaletsizliği ve korkuyu yansıttığı ve alınan derslerin pozitif insan hakları hukukuna kodifikasyonunun, “yeni bir adaletsizlik ve korkuların açıkça ortaya konulması ihtiyacı doğduğunda veya geçmişteki kötü tecrübelerin daha önce ortaya çıkmamış yönleri keşfedildiğinde, bunları da içine alacak şekilde tamamlanabilir ve genişletilebilir nitelikte” olması gerekmektedir.¹¹⁰ İnsanlık tarihi göz önüne serildikçe, bu durumun insan haklarındaki karşılığı da devamlı bir öğrenme süreci olmalıdır.

149. Herhangi bir siyasi veya anayasal toplumun bireyleri için, temel insan hakları konusundaki süregiden bir tartışma, aynı zamanda bu hakların hâlihazırda zaten mevcut olmadıklarını veya kolay elde edilemediklerini de ortaya koymaktadır. Temel haklara yönelik tartışmaların kendi içinde “insanların kendilerini ve birbirlerini, bu hakların özgüvenli sahipleri olarak görmeleri ve ancak bu hakların kullanıldığı müddetçe insan hakları toplumunun eşit birer üyesi olacaklarının anlaşılmasında” önemli bir rolü bulunmaktadır.¹¹¹ Temel hakların içeriği ve etkileri konusundaki süregiden bir demokratik tartışmanın aynı zamanda, bu hakların anayasa veya uluslararası belgelerde yer almalarına hiçbir engel teşkil etmeyeceği vurgulanmalıdır. Bu bağlamda anayasalarında temel haklara ilişkin ayrıntılı düzenlemelere yer vermeyen ülkelerde, temel hakların düzenlenmesi ve yorumlanma-

¹¹⁰ K. Günther, “Was kann „Universalität der Menschenrechte“ heute noch bedeuten?”, Evelyn Schulz/Wolfgang Sonne, Kontinuität und Wandel. Geschichtsbilder in verschiedenen Fächern und Kulturen, Zürih 1999, ss.177-178.

¹¹¹ A.g.k, s. 194.

sının bir dereceye kadar sıradan kanunlara bırakılmış olduğu akılda tutulmalıdır. Bu sebeple söz konusu tartışmalar anayasa değişikliğinden çok, sıradan kanunlarda değişiklik yapılmasına yol açmaktadır. Anayasa veya uluslararası anlaşma hükümleri sürekli olarak yeniden tanımlanma ve yorumlanma ihtiyacı göstermektedirler ve bu noktada esas karar merci Anayasa Mahkemesi veya bu anlamda anayasa denetimi yapan başka bir kurum olsa dahi, demokratik tartışmalar önemli bir rol oynamaktadır.

150. Bugün anayasaların birçoğu, anayasa metninin içinde dağılmış olarak veya özel bir bölümde bir “haklar bildirisi” teşkil edecek şekilde temel haklarla ilgili önemli sayıda düzenleme içermektedir. Bu düzenlemeler birey ve devlet arasındaki temel ilişkileri düzenleyip hukuksal belirlilik ve öngörülebilirliği sağlamakta ve genel çoğunluk karşısında azınlıkların haklarını korumaktadır. Söz konusu düzenlemeler ayrıca bireyi diğer özel ve tüzel kişiler karşısında da korumaktadır.

151. Bazı anayasalar temel haklara ilişkin düzenlemelere uzun süredir sahiptir. Örneğin, mahkeme önüne getirilemeseler de 1787 tarihli ABD Anayasası ve 1789 tarihli Fransız İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirisi (ABD Anayasası için yargı yolu açılmıştır fakat Fransız İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirisi için yakın bir tarihe kadar böyle bir şey söz konusu değildi). Ulusal anayasalarda haklara ilişkin ayrıntılı kataloglara yer verilmesi, Avrupa’da 1945 yılından sonra giderek artan ölçüde yaygınlaşan, görece yeni bir gelenektir.

152. Son on yıllık dönemlerde, Avrupa ulusal Anayasalarında, hem yeni anayasaların kabulü hem de yürürlükteki anayasaların değiştirilmesi sürecinde insan hakları boyutunda çok önemli gelişmeler olduğu görülmektedir.¹¹²

¹¹² Hemen hemen bütün Orta ve Doğu Avrupa ülkelerindeki yeni anayasaların hepsi, temel haklara yönelik derinlemesine düzenlemelere yer vermektedir. Batı Avrupa ülkelerinde de aynı durum söz konusudur. Örneğin, “Temel Haklar”ın anayasanın 1. bölümünü teşkil ettiği 1949 tarihli Alman Anayasası (Madde 1 – 19) ve Hollanda Anayasası (Madde 1 – 23), 2. bölümünde düzenlendiği Belçika Anayasası (Madde 8 – 32). 2000 yılında kabul edilen yakın tarihli Finlandiya

153. Bu konuyla ilgili olarak sık sık gündeme getirilen bir husus, insan haklarına ilişkin anayasal düzenlemelerin bu konudaki uluslararası anlaşmalardaki düzenlemelerle aynı veya benzer şekilde formüle edilip edilmeyeceğidir. Venedik Komisyonu konuyla ilgili görüşünü daha önce, kullanılan dilin uyumunun “mahkemelerin ve idari kurumların, uluslararası düzenleyici kurumların uygulanabilir içtihat hukuku ve görüşlerine ilişkin olarak yönelimlerini” artıracak şekilde açıklamıştır.

154. Bir karşı iddia olarak unutulmamalıdır ki, bir insan hakları sözleşmesinde kullanılmış olan dilin, herhangi bir ülkenin hukuk sistemi-ne veya o ülkede yerleşik hukuk kültürüne uygun olarak tercüme edilmesi gerekli değildir.

155. İnsan hakları konusundaki sözleşmeler, neredeyse birbirlerinden farksız şekilde, insan haklarına ilişkin asgari seviyede standartlar belirleme eğilimi içindedir. Devletlerin, söz konusu uluslararası asgari standartları ihlal etmemek kaydıyla, anayasalarında daha ayrıntılı haklara yer vermelerine izin verilmekte hatta teşvik edilmektedir. Devletlere ayrıca, kendilerine tanınmış olan takdir hakkı sınırları içinde, birbirinden farklı ve yarışan haklar arasında, kendi hukuk geleneği ve kültürüne uyumlu şekilde denge kurmaları yetkisi de verilmiştir. Temel hakların korunmasında tali bir sistem olma eğilimi içindeki uluslararası sözleşmeler, hakların korunmasında başvurulacak birincil yol olarak değerlendirilmemelidir.

156. Venedik Komisyonu, daha önce bu konulara eğilmiş ve “sınırlı sayıda anayasal hakların tanındığı otoriter bir rejimin ardından kurulan ve hızlı bir şekilde tutarlı bir haklar katalogu oluşturma ihtiyacı içinde

Anayasasının 1. bölümünde “Temel Hükümler”, bir önceki anayasaya göre temel hakların korunması bağlamında büyük bir gelişme teşkil eden ve 17 ayrı haktan oluşan bir listeye yer verilen 2. bölümünde ise “Temel Hak ve Özgürlükler” yer almaktadır. Bu konuda verilebilecek bir başka örnek, 2009 yılında Norveç Parlamentosu tarafından, temel haklara ilişkin olarak, metin içinde dağınık şekilde, sadece belirli sayıda düzenlemeye sahip 1814 Anayasası içinde bir haklar bildirgesi oluşturmak üzere kurulan komisyondur.

olan bir devlet bakımından uyumlaştırılmış yaklaşımın özellikle faydalı olacağı” yönündeki görüşünü belirtmiştir. Ancak anayasal gelişmenin devamlılığına vurgu yapılan ve büyük çapta uluslararası yükümlülüklerden önce kabul edilmiş olan bir haklar katalogu ile göreceli olarak daha uzun bir demokrasi geleneğine sahip ülkelerde, uyumlulaştırılmış yaklaşım daha az caziptir ve daha az uygulanabilir olabilir.

157. Genel olarak bu durum tek yönlü bir süreçtir—yeni bir hakkın kabulü ve mevcut hakların kapsamının veya koruma alanının genişletilmesi. Bu süreç halen açık şekilde devam etmektedir. Fakat gelecekte bazı anayasal hakların uyumlulaştırılması, sınırlandırılması veya hukuki açıdan başvurulmasının sınırlandırılmasının söz konusu olabileceğine yönelik işaretler görülmektedir. Çünkü bu hakların yarışan diğer haklara karşı dengelenmeleri gerekmektedir veya bazı durumlarda kapsamı aşırı geniş olarak değerlendirilmekte ve bu sebeple parlamento ve Hükümetin meşru demokratik güçlerini gereksiz yere sınırladığı görülmektedir.

158. Temel haklara yönelik anayasa değişiklikleri, bireylere tanınan koruma alanının genişletilmesi (bu durum normalde tartışma yaratmamaktadır)¹¹³ veya tartışmalara yol açar nitelikte daraltılmasına hizmet edebilir.¹¹⁴

159. Talep edilen toplumdaki gelişmelerin göz önünde bulundurulması sonucuna varacak şekilde anayasada değişiklik yapma gerekliliği temel olarak iki (siyasi unsurlar hesaba katılmaksızın) faktöre bağlıdır: anayasada yer alan düzenlemenin ayrıntı düzeyi ve yerel mahkemelerin

¹¹³ 1993 yılında Almanya Anayasasının 16a maddesinde yapılan ve maddenin eski halindeki çok geniş ifadenin daraltılmasını amaçlayan ayrıntılı hükümler getiren değişiklik örnek teşkil etmektedir.

¹¹⁴ 29 Kasım 2009 yılında İsviçreli seçmenlerin %57’si camilerde minareyi yasaklayan teklife evet oyu vermiştir. Değişiklik teklifi, İsviçre Anayasasına minare inşasının yasak olduğunu ifade eden bir satır eklenmesini öngörmektedir. İsviçre’deki en büyük parti olan Halk Partisi’nin teklifi üzerine referanduma gidilmiştir.

konuya bakış açısı. Örneğin, anayasa hükümleri çok geniş ve genel ifadelerle düzenlenmişse, yerel mahkemeler tarafından fazlasıyla geniş yorumlandıkları takdirde söz konusu hükümlerde anayasa değişikliği yoluyla gerekli sınırlandırmalara gidilmesi gerekli hale gelebilir. Çok ayrıntılı olarak düzenlenmiş anayasa hükümleri (mesela duruşma öncesinde gözaltı süresi zaman sınırı) ise kaçınılmaz şekilde koruma düzeyinin hem artırılması hem de azaltılmasına yönelik olarak değişikliğe gidilmesine yol açabilir.

i. Ulusal ve Avrupa Temel Hakları Arasındaki Etkileşim

160. Ulusal anayasalarda yer alan kurumsal düzenlemeler ile temel haklara yönelik düzenlemelerde değişikliğe gidilmesi arasındaki en büyük fark, temel haklara yönelik düzenlemelerin bireylere ulusal kurumlara karşı ulusal mahkemeler önünde ileri sürülebilecek, ulusal düzeyde uygulanabilir haklar tanıyan uluslararası hukuk kuralları ve Avrupa hukuku ile tamamlanmış olmasıdır.

161. İnsan hakları pozitif hukukunun uluslararasılaşması, 1945 yılından sonra başlayan yeni bir kavramdır. Fakat son yıllarda bu konuda hızla artan bir yönelim vardır. Birleşmiş Milletler ve diğer uluslararası düzenlemlerde, insan hakları alanında temel sözleşmelere büyük önem ve erişim sağlanmış, bu sözleşmelere ek olarak bir çok spesifik konuda sözleşme imzalanmıştır—işkence, ayrımcılık, çocuk hakları, cinsiyet eşitliği, ulusal azınlıklar, işçi hakları vb.

162. Gelişmeler Avrupa düzeyinde daha köklü olmuştur. 1950 tarihli AİHS'nin kapsamı ve erişimi, son yıllarda kısmen Sözleşmeye eklenen protokollerle, kısmen Strasburg'daki AİHM'nin dinamik yorumları ile önemli derecede artmıştır. Bu kuralların coğrafi kapsamının genişlemesi, Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin demokratikleşmesinin ardından

gerçekleşmiştir. Bugün bütün Avrupa ülkelerinde, ulusal anayasalardaki hükümlerin yanı sıra AİHS'nin detaylı hükümleri de ulusal mahkemeler önüne götürülebilmektedir.¹¹⁵

163. Pozitif ve doğrudan uygulanabilir Avrupa temel haklarının ortaya çıkışının ve artan öneminin—çoğunlukla ulusal hukuka göre üstün olduğu iddia edilmektedir—ulusal anayasalarda yer alan temel haklara yönelik düzenlemelerin oynadıkları rol ve işlevler üzerinde doğal olarak etkileri olmaktadır. Temel haklar hukuksal olarak iki aşamada korunmaktadır. Yasal içerik büyük ölçüde aynıdır.¹¹⁶ Uluslararası sözleşmelerde yer alan temel haklar listesi, özellikle sadece sivil ve siyasi haklar değil, sosyal ve ekonomik haklar da içeren 1990 sonrası kabul edilen anayasalarda olmak üzere, ulusal anayasalarda sıklıkla tekrar edilmektedir. Söz konusu anayasalar bu hakları (ülkelerin genişletebilecekleri, sadece asgari bir koşul olarak yer veren) uluslararası sözleşmelere göre daha ayrıntılı olarak düzenlemektedir.

164. Temel hakların ulusal düzeydeki koruma düzeyi özellikle, anayasal haklar bildirisinin, (mevcut olması halinde) Anayasa Mahkemesince ve yerel mahkemeler tarafından ilgili uluslararası mahkemenin—özellikle AİHM—içtihatlarına atıfta bulunmak yoluyla dâhil edilerek derinlemesine yorumlanması ile yüksek olabilir. Bu durumda, uluslararası mekanizmalar ulusal sistemi yetki ikamesi yoluyla tamamlamaktadır. Avrupa'da AİHS kapsamında bireysel uygulama hakkı, bireyler için benzersiz bir teminat getirmiştir.

165. Bununla birlikte bazı ülkelerde hakların ulusal düzeyde korunması uluslararası düzeye göre daha düşük olmaktadır. Bu halde,

¹¹⁵ Beyaz Rusya bu konuda istisna teşkil etmektedir.

¹¹⁶ Bu durum, Avrupa ve ulusal temel haklar hukukunun bir bütün olarak veya iki (veya daha fazla) ayrı hukuk sistemi olarak görülüp görülmemesine göre farklılık göstermektedir. Bazı ülkelerde bu ikisi, ulusal mahkemelerin önce birisi sonra diğerini yorumlayıp uygulaması anlamında, ayrı tutulmaktadır. Diğer ülkelerde ise, uluslararası veya Avrupa kurallarının ulusal anayasa hükümlerinin yorumlanmasına doğrudan etki edeceği ve bu iki sistemin az veya çok karışmış olacağı, ulusal doktrin tarafından kabul edilmektedir.

AIHM'e başvuru olasılığı, bireyler bakımından ikame bir olanaktan çok, kendilerine tanınmış insan hakları korunmasının gerekli bir unsurunu temsil etmektedir. Bu durum, ulusal hukuk içinde sağlanan korumanın daha etkili olması sebebiyle ilke olarak tercih edilir olmasına rağmen, geçerli olabilir.

166. Temel ulusal hakların uluslararası düzeyde insan hakları tarafından tamamlanması, ulusal anayasal haklar bildirisinde, bireyin korunmasının azalmasına yol açacak şekilde, yapılacak değişikliklerin sorun teşkil eder nitelikte ve uygulanamaz olarak görüldüğü anlamına gelmektedir.¹¹⁷ Her durumda, bir ülkede bunun yapılması gerekiyorsa, AIHS veya diğer bağlayıcı ve uygulanabilir sözleşmelerin aynı hakları ve koruma düzeyini sağlaması şartıyla, hukuki etkisi azaltılacaktır.¹¹⁸ AIHS hükümlerinin uygulanmaması yoluna gitmeme seçeneği hali hazırda mevcuttur, fakat bir çok ülke için bu teorik bir durumdur, hiçbir ülkenin bugün ius cogens¹¹⁹ seçeneğine dâhil olarak görülen temel hakların dışında tutulmaması esastır.

167. Temel hakların anayasal düzeyde korunmasının azaltılması olasılığı, ilgili anayasa hükümlerinin ne derece ayrıntılı olarak düzenlendiğine de bağlıdır. Birçok post-komünist anayasa, insan hakları alanındaki uluslararası sözleşme hükümlerinde olduğu gibi genel ifadelerle değil, bunun yerine bazen aşırı olacak kadar, çok ayrıntılı şekilde düzenlenmiştir. Bu hallerde, anayasa tarafından getirilen koruma seviyesindeki olası bir azalmanın, uluslararası hukuk veya Avrupa hukuku ile çelişmesi gerekmemektedir. Benzer durumlarda Venedik Komisyonu, anayasa tarafından temin edilen temel haklara dair koruma düzeyini düşüren anayasa

¹¹⁷ Diğer şekilde gelişme – korumanın artırılıp haklar katalogunun genişletilmesi – bu derece sorunlu olmamaktadır ve son yıllarda yaygınlaşmıştır (İtalya Anayasasının 111. maddesi 1999 yılında, bireylere makul bir süre zarfında adil yargılanma hakkı tanınması yönünde değiştirilmiştir).

¹¹⁸ Bkz. İnsan hakları sözleşmelerinin bu bağlamda göz önünde tutulması gerektiğini hatırlatan, Gürcistan Anayasasında Yapılması Öngörülen Değişikliklere İlişkin Teklif Hakkında Ortak Görüş, CDL-AD(2005)003, § 112.

¹¹⁹ Uluslararası hukukta kabul edilen şerh koyma yasağı ilkesi.

değişikliklerini sınırlayan veya yasaklayan anayasa düzenlemelerinin olası dondurucu etkilerine karşı daha önceden uyarıda bulunmuştur.¹²⁰

168. İnsan haklarının korunmasındaki uluslararası boyut, temel haklara ilişkin ulusal anayasa düzenlemelerinde getirilecek değişikliklerin pratik etkisini azaltırken, söz konusu değişiklikler bazı nedenlerden dolayı hâlâ yüksek öneme sahiptir. Öncelikle, daha önce de bahsedildiği gibi, ulusal anayasalarda yer alan birçok kural (özellikle sosyal ve ekonomik haklar alanında) bireye daha iyi bir koruma sağlayarak, uluslararası kurallar veya Avrupa kurallarından daha ileri bir seviyeye ulaşabilir. İkinci olarak birçok ülkede ulusal anayasa düzenlemeleri, uluslararası kurallardan, daha fazla uygulanabilirlik ve daha yüksek oranda kabul edilirlilik sağlama sebebiyle, daha baskın bir konumda olabilir. Üçüncü olarak temel hakların sadece Avrupa hukuku çerçevesinde değil, ulusal anayasalar kapsamında da korunuyor olmasının sembolik bir değeri olabilir.

169. Bütün bunlara ek olarak, demokratik söylemin çerçevesi ve temel hakların gelişiminin, ulusal düzeyde açık farkla en üst düzeyde olduğu söylenebilir. Uluslararası ya da Avrupa seviyesindeki aktörler dolaylı ve sınırlı bir meşruiyete sahiptir.¹²¹

170. Bu bağlamda, temel haklara yönelik ulusal düzeyde gerçekleştirilecek anayasa değişikliklerine ilişkin demokratik tartışmalar, Avrupa veya uluslararası düzeye yönelik olarak iki fonksiyona hizmet edebilir. İlk olarak bu durum, vatandaşlar arasında ilgi uyandırarak Avrupa insan hakları hukuku alanındaki bilinçlenmeyi ve bu hukukun meşruiyetini artırabilir. İkinci olarak ulusal hukuk ve Avrupa hukuku arasındaki ilişki, tek yönlü bir süreç olmamalı, temel haklar konusunda getirilecek ulusal anayasalardaki değişiklikler, gelecekte AİHS hükümlerinin ve diğer uluslara-

¹²⁰ Bkz. CDL-AD(2003)003, paragraf 112.

¹²¹ Böyle olmasına rağmen, doğrudan olmayan demokrasinin temel bir unsuru, Avrupa düzeyinde Avrupa Konseyi içinde Avrupa Konseyi Parlamenter Meclisi (PACE) ve AB içinde Avrupa Parlamentosu tarafından getirilmiştir.

rası sözleşmelerin yorumlanması ve gelişimini de etkileyecek nitelikte, bir etkileşim yoluyla gelişmelidir.

ii. Temel Hakların Gelişiminde Yargının Rolü

171. İnsan haklarına ilişkin olarak anayasalarda getirilen düzenlemelerin gelişiminde mahkemelerin rolü, kurumsal düzenlemelerde çok daha fazladır. Diğer bir ifadeyle bu, yargı denetiminin gelişim ve esneklik sağlamada önemli bir rol oynadığı ulusal anayasa sistemlerinin bir parçasıdır. Anayasa koyucunun aksine mahkemeler, temel hakların pratikte nasıl uygulanacaklarını değerlendirmekte ve gerektiğinde uyarlamalar yapmaktadır. (Bkz. Yukarıda § 117).

172. Aslında, birçok Avrupa ülkesinde ulusal mahkemeler, temel haklara yönelik hükümlerin yorumlanması ve uygulanması yoluyla anayasal gelişmeye son derece büyük katkıda bulunmaktadır. Bu durum, özellikle Anayasa Mahkemesi mevcut olan ülkeler açısından böyle olup AİHM'in, AİHS'in hükümlerinin asıl içeriklerinin çok ötesinde olacak şekilde kapsamını genişleterek, yorumlaması suretiyle Avrupa düzeyinde de geçerlidir. AB hukukunda öngörülen temel haklara ilişkin olmak üzere Lüksemburg'daki Avrupa Toplulukları Adalet Divanı da aynı işlevi yerine getirmektedir.

173. Hem Avrupa hem de ulusal düzeyde yargısal etkinliğin normatif meşruiyeti, hakkında farklı görüşlerin ileri sürüldüğü kapsamlı ve geniş bir konu olup bu raporun çalışma alanı dışında kalmaktadır. Konuyla ilgili olarak, meşruiyetin sadece ulusal anayasal reforma olan ihtiyacı ve olasılıkları etkilemekte olduğu belirtilmekle yetinilecektir.

174. Komisyon, temel haklara yönelik anayasal reform konusunda verilmiş bir "hakkın" pozitif anayasa hukukunun bir hükmüne dönüştürülmesi ile (pozitifleştirme) söz konusu hükmün yorumlanması ve uygu-

lanması arasında önemli bir fark bulunduğu dikkat çekmektedir.¹²² Atılacak ilk adım olarak demokratik kuralların ortaya konulması ve sonrasında ise mahkemelerin uygulamasından söz edilmektedir. İlk aşamada ilke olarak demokratik usullerin izlenmesi gerekmektedirken ikincisi mahkemelere ait bir yetkidir. Bununla birlikte mahkemeler tarafından gerçekleştirilen anayasal denetimin ardından, geniş halk müzakereleri de gerçekleştirilmelidir.

175. Temel anayasal hakların içtihat yolu ile geliştirildiği hallerde, bu durum tartışma konusu yapılabilir ve mahkeme tarafından oluşturulan kuralların değiştirilmesi veya uyarlanması amacıyla anayasa değişikliği talebi ortaya çıkmaktadır. Bu pratikte çok sık karşılaşılan bir durum olmakla birlikte karşılaşıldığı zaman sorunlu bir duruma yol açabilir. Fakat genellikle anayasa koyucunun, mahkemeler tarafından meydana getirilen kuralları şekli/usulüne uygun anayasa değişikliği düzenlemeleri yoluyla değiştirmesi olasılığı, değişikliklerin kendilerinden daha üst seviyedeki anayasa hükümleriyle (değiştirilemez hükümler veya ilkeler) çelişmedikleri müddetçe meşrudur ve aynı zamanda temel hakların meşruiyetinin güçlendirilmesine de katkıda bulunmaktadır.

176. Avrupa düzeyinde ise AİHM'in içtihat hukukunda, AİHS hükümlerinin yeni sözleşme değişiklikleri yoluyla yorumlayarak gerçekleştireceği bir uyarlama, olası bir seçenek olarak görünmemektedir. Bu sebeple bu yargı sistemi, ulusal seviyede demokratik anayasa değişikliği ihtimali tarafından sağlanan ekstra demokratik meşruiyetin temininde bir dereceye kadar yetersiz kalmaktadır. Bu sebeple, bir yandan Strasburg'daki mahkemenin dinamik ve militan yorumlar yapmasının sınırlandırılması gerektiği savunulurken diğer bir görüş ise üye devletlerin pratikte sözleşme hükümlerini değiştirmeleri imkânsız olduğundan, Mahkemenin dinamik yorum yoluyla esneklik sağlamanın çok daha fazla önem taşıdığını savunmaktadır.

¹²² Yeni haklar ortaya koymak ve eski hakların yorum yöntemi ile kapsamını genişletmek arasındaki ayrım, her zaman olmamakla birlikte açıktır.

Ulusal Anayasalarda Temel Haklara Yönelik Değişikliklerle İlgili Sonuç

177. Yukarıda bahsedilen konular temelinde Venedik Komisyonu, temel haklara ilişkin anayasal düzenlemelerin ilke olarak, kapsamlarının genişletilmesi, onaylanmaları hatta bazı durumlarda erişimleri ve içeriklerinin değiştirilmesi amacıyla tartışmaya ve değişikliğe açık olmaları gerektiğini düşünmektedir. Fakat bu durum, temel hakların çoğunluğun talep ve hevesleri karşısında azınlıkların çıkarlarını korumadaki işlevlerini güçsüzleştirmemek adına, dikkatli bir yol izlenerek ve sıkı koşullara riayet edilerek gerçekleştirilmelidir. Bundan başka, ulusal anayasalardaki söz konusu değişiklik süreçlerinde uluslararası hukuki yükümlülüklerin yanı sıra ulusal ve uluslararası mahkemelerin insan haklarının geliştirilmesi ve muhafazasında oynadıkları meşru rol de göz ardı edilmemelidir.

3. “Egemenlik” ve Uluslararası İşbirliğine İlişkin Hükümlerde Değişiklik Yapılması

178. Anayasa hükümleri arasında küçük fakat önemli bir kategori de uluslararası işbirliği ve Avrupa bütünleşmesinde yer alınmasına yönelik düzenlemelerdir. Bir yandan, “egemenlik” veya ulus devletin “bölünmezliği”ne yönelik anayasa hükümleri uluslararası yaptırımları sınırlandırmak amacıyla düzenlenebilirken diğer yandan, uluslararası veya Avrupa kurumlarına yetki verilmesine açıkça izin veren ve bu anlamda bir işbirliğine ilişkin prosedürleri belirleyen hükümler de mevcuttur. Son yıllarda birçok ülke, özellikle AB veya NATO¹²³ üyeliği ya da Roma Statüsünün onaylanması amacıyla anayasalarındaki bu hükümlerde değişikliğe gitmişlerdir.

179. Uluslararası işbirliği ve Avrupa bütünleşmesi, demokrasi, hukukun üstünlüğü ilkesi ve insan haklarının gelişiminin bir aracı olmayı temsil etmektedir. Bu bağlamda Venedik Komisyonu, “egemenlik” gibi

¹²³ North Atlantic Treaty Organization/Kuzey Atlantik Anlaşması Örgütü.

kavramların dinamik ve karmaşık bir yapıya sahip olduğunu, farklı yargı sistemlerinde farklı anlamlara geldiğini ve zaman içinde hem uluslararası alanda hem de ulusal düzeyde gelişmekte olduğunu düşünmektedir. Aynı durum, uluslararası kurumlara ulusal yetki devri kavramı için de geçerlidir. Komisyon, ulusal anayasa hukukunda bu kavramların dinamik bir yapıya sahip olduğunun göz önünde bulundurulması ve yorumlanırken veya uygulanırken buna uygun davranılması gerektiğini düşünmektedir.¹²⁴ Ayrıca, dinamik yorumun mümkün olmadığı hadde kadar, ulusal anayasa sistemlerinin Avrupa ve uluslararası işbirliğinin işlerliği için gerekli değişikliklerin yapılmasına uygun derecede esnek olması gerekmektedir.

E. Parlamento ve Referandumlar

180. Neredeyse bütün Avrupa devletlerinde anayasa değişikliği için gerekli temel arena parlamentolardır. Bazılarında ise anayasa değişikliği sürecine dâhil olan tek kurum parlamentodur.

181. Yürütme, anayasa değişikliği prosedürüne bir kaç yoldan katılabilir. İlk olarak, yürütme anayasa değişikliği teşebbüsünde bulunma hakkını genellikle parlamento ile paylaşır. İkinci olarak, farklı değişiklik prosedürleri arasında karar verme yetkisine sahip olabilir (Fransa) ya da anayasa değişikliğinin, yürürlüğe girmesinden önce Devlet Başkanının onaylaması gerekebilir.¹²⁵

182. Bazı sistemlerde anayasa değişikliklerinin parlamentodan geçmesi, parlamento genel seçimlerinden önce ve sonra gerçekleşecek

¹²⁴ Bkz. örneğin; CDL(2008)096, Roma Sözleşmesi'nin onaylanmasında oluşan anayasal sorunlar. Ayrıca bkz. Alman Federal Anayasa Mahkemesinin Lizbon Antlaşması ile ilgili olarak verdiği 28 Haziran 2009 tarihli kararında, Alman Anayasasındaki “egemenlik” kavramı ile ilgili tartışmaları. Mahkeme egemenlik ilkesinin, Almanya'nın bir uluslararası ve Avrupa hukuk sistemi ile bütünleşmesi amacına uygun olduğunu şiddetle savunmaktadır. Aynı zamanda Mahkeme, ulusal anayasa düzeni ihlal edilmeksizin ne dereceye kadar bütünleşme içine dahil olunacağına yönelik sınırlamalar getirmektedir.

¹²⁵ Anayasalarında hâlâ Kraliyet ailesinin onayının arandığı eski monarşilerde, bu durum şekli koşulların başında gelmektedir ve Kral az veya çok anayasal olarak yükümlüdür.

çoklu karar alınması koşuluna bağlıdır. (bkz. III. Bölüm).¹²⁶ Bir diğer ifadeyle, iki farklı parlamentonun her ikisi de değişikliği kabul etmelidir—bazı ülkelerde her iki aşamada da salt çoğunluk, bazı ülkelerde ise aşamaların birinde veya her ikisinde nitelikli çoğunluk aranmaktadır. Müdâhil seçim süreci, seçmenlerin değişiklik tekliflerine ilişkin görüşlerini bildirmeye çağırılmaları anlamına gelmektedir. Fakat bunun, seçim kampanyasının ne dereceye kadar önemli bir konusu olduğu çok fazla değişkenlik gösterebilmektedir.

183. Venedik Komisyonu, modern demokrasi idealine paralel olarak, ulusal parlamentoların anayasa değişikliği için en uygun arenalar olduğu görüşündedir.¹²⁷

184. Daha önce görüldüğü üzere, anayasa değişikliklerinin meşruiyetini güçlendirmek adına halkın referandum yoluyla sürece dâhil olması düşünülebilir. (bkz. Bölüm III.C). Bu bağlamda, Venedik Komisyonu anayasal reform açısından değişiklik prosedürünün bir parçası olarak referandum yapılıp yapılmamasını eşit derecede meşru görmektedir.¹²⁸

185. Referandum yoluna, ulusal anayasa sistemleri ile bir bütün olarak uyumlu olması şartıyla başvurulması gerekmektedir. Anayasa değişikliklerinin referanduma sunulmasında temel kural, anayasalarda bu duruma açıkça izin verilmesidir.¹²⁹ Bazı ülkelerde bu durum, anayasa değişikliği prosedürünün yerleşik ve önemli bir iç unsurudur. Fakat anaya-

¹²⁶ Bir çok ülkede olağan parlamento seçimlerinin tarihi bellidir. Bu durum, anayasa değişikliklerinin kabulünün bu tarihten sonraya bırakılacağı anlamına gelmektedir—yasama dönemi içinde değişiklik teklifinin ne zaman verildiğine bağlı olarak farklı süre (erteleme) koşullarına yol açabilir. Bu durumun alternatifi, anayasa değişikliği prosedürünün hızlandırılması amacıyla parlamentonun feshedilmesidir. Anayasa değişikliğinin geçmesi için parlamentonun feshedilmesinin gerekli olduğu hallerde, yeni bir seçime gitme çağrısını yapmaya kimin yetkili olduğuna (parlamentonun kendisi, yürütme veya her ikisi) bağlı olarak bir başka (potansiyel olarak büyük) değişiklik engeli ortaya çıkaracaktır.

¹²⁷ Örneğin, CDL-INF(1996)002, § 17 cit.; CDL-INF(2000)013 Slovenya Anayasası'nda Parlamento Seçimlerine İlişkin Getirilen Değişikliğe İlişkin Görüş ; CDL-INF(2001)003, § 25.

¹²⁸ Cf.CDL-INF(2001)003, § 24.

¹²⁹ Bkz. Anayasal Referandumların İlkeleri (CDL-INF(2001)010) Bölüm II.B.3.

sal sistemlerinde referanduma yer verilmeyen ülkelerde, parlamento meşru anayasa koyucudur ve bu şekilde değerlendirilmelidir. Bu gibi konularda temsili demokrasi de doğrudan demokrasi kadar meşruiyete sahiptir ve genellikle derinlemesine müzakere ve değerlendirme yapılması açısından daha uygun bir usuldür.

186. Ulusal bir gelenek olarak referanduma gidilmesinin, bir anayasasının demokratik meşruiyetine katkısı olabilir. Komisyonun görüşüne göre bu, belli durumlarda, siyasi aktörlerin “oyunun kurallarını değiştirmeleri” riskini de azaltabilir.¹³⁰ Referandumlar ayrıca insan haklarının anayasal düzeyde korunmasının demokratik meşruiyetine de katkıda bulunabilmektedir.

187. Anayasa değişikliklerinin referanduma sunulması aynı zamanda, anayasaları oldukça sert hale getirmekte; ulusal düzeyde doğrudan demokrasinin genişlemesi ise siyasi açıdan istikrarın bozulması riskini ortaya çıkarmaktadır.¹³¹

188. Referandumların uygulanmasında oldukça dikkatli davranılmalı ve dış etkenlere açık olunmamalıdır. Aynı zamanda, öğrenme süreçlerinin başlatılması ve geliştirilmesi imkânları örneğin anayasal meşruiyetin temininde referandumların rolü hakkında farkındalığın artırılması yoluyla açık bırakılmalıdır.

189. Venedik Komisyonu aynı zamanda referandumların, yürütme tarafından parlamento değişiklik usullerinin dolanılması maksadıyla kullanılmaması gerektiğinin altını çizmektedir.¹³² Bu konudaki tehlike ve

¹³⁰ Cf. CDL(1996)020 Ukrayna Anayasa Taslağı Üzerine Görüş (Sonuçlar).

¹³¹ Bkz. CDL-AD(2009)024 § 136; CDL-AD(2004)044, Ermenistan Anayasasında Yapılan Değişiklik Üzerine Geçici Görüş, §§ 69-70.

¹³² Bkz. Beyaz Rusya Anayasasında Yapılan Değişiklikler ve Getirilen Ekler Üzerine Görüş, §§ 42-44; CDL-AD (2008)015, Ukrayna Anayasa Taslağı Üzerine Görüş, §§ 106-107; CDL-AD(2009)007, Anayasa Değişikliklerinin İptali İçin Referanduma Gidilmesinin Kabulü Üzerine Arnautluk Anayasa Mahkemesine Fahri Müşavir Olarak Verilen Brifing, §§ 8, 15-16; CDL-INF(2001)023, Yugoslavya Federal Cumhuriyeti'nin Anayasal Durumu Üzerine Geçici Rapor, §§ 16-17 (bağımsızlık bildirisi bağlamında).

potansiyel eğilim, birçok ülke parlamentosunda anayasa değişikliği nitelikli çoğunluğu gerektirirken, referandumlarda genellikle basit çoğunluğun yeterli olmasıdır. Bu sebeple parlamentoda nitelikli çoğunluğa erişemeyen hükümetler konuyu doğrudan referanduma taşıyabilmektedir.¹³³ Komisyon, demokratik bir sistemde güçler ayrılığı ilkesinin uygulanmasının yararlı olduğunu ve yasamanın, her zaman yürütme organının yasama faaliyetlerini denetleyebilme ve yürütmenin bu anlamda haiz olduğu yetkinin sınırlarına karar verme hakkına sahip olması gerektiğini vurgulamaktadır.¹³⁴

190. Venedik Komisyonu ayrıca son on beş yılda Orta ve Doğu Avrupa ve Orta Asya ülkelerinde—özellikle Beyaz Rusya, Ukrayna, Kırgızistan, Azerbaycan ve Moldova—anayasa değişikliği konusunda, asıl amacın Devlet Başkanının yetkilerinin arttırılarak yasamanın durumunun güçsüzleştirilmesi olduğu referandumların gerçekleştirildiğini belirtmektedir. Tüm bu örneklerde Komisyon, halkın oyuna sunulan referandum metnine ve devamında usule yönelik eleştiriler getirmiştir.¹³⁵ Ayrıca Komisyon Lihtenştayn Anayasası değişikliklerine yönelik yapılan referanduma da eleştirel bir tavır sergilemiştir.¹³⁶

191. Yukarıdaki durumlar, özellikle yeni demokrasilerde anayasa değişiklikleri üzerine yapılan referandumların, otoriter eğilimlerin meşruiyete dönüşmesi amacıyla kullanılması sebebiyle güçlü bir risk oluştur-

¹³³ Bkz. Beyaz Rusya Anayasasında yapılan değişiklikler, (CDL-INF(1996)008), §§ 42-44; Ukrayna Anayasasında yapılan değişiklikler, (CDL-AD(2008)015)

¹³⁴ Cf.CDL-INF(2001)003, §§24-25.

¹³⁵ Beyaz Rusya'da Cumhurbaşkanı Lukashenka tarafından 1996'da referanduma sunulan anayasa değişikliği teklifi (CDL-INF(96)8) ve 2004 (CDL-AD(2004)029), hiçbir zaman uygulanmayan 14 Nisan 2000 tarihli Ukrayna Anayasası Referandumu (CDL-INF(2000)011), 21 Ekim 2007 tarihli referandumla onaylanan Kırgızistan Cumhuriyeti Anayasasının yeni hali (CDL-AD(2007)045) ve 18 Mart 2009 tarihli referandumla onaylanan Azerbaycan Anayasa Değişikliği (CDL-AD(2009)010). Moldova Cumhurbaşkanı Lucinschi'nin çağrısı üzerine Haziran 1999'da yapılan, Cumhurbaşkanının yetkilerinin artırılmasını öngören ve hiçbir zaman uygulamaya koyulmayan danışma nitelikli referandum (Moldova Cumhuriyeti Anayasa Değişikliği Üzerine Geçici Rapor – CDL(99)88).

¹³⁶ Bkz CDL-AD(2002)32, Lihtenştayn Anayasasında Yapılan Değişiklikler Üzerine Görüş.

duğunu göstermiştir. Sonuç olarak, önceden parlamentonun izni alınmaksızın gerçekleştirilen referandumlar yoluyla anayasa değişikliğine gidilmesine izin veren anayasa değişikliği usulleri, uygulamada en azından yeni demokrasiler açısından sorunlara yol açmaktadır.

192. Bu bağlamda referandumlarla ilgili kurallar yeterince açık ve kesin olmalıdır.¹³⁷ Bundan başka, eğer referandum yoluna başvurulacak ise referandumların uygun olarak icra edilmesi, açıklık ve şeffaflığın sağlanması ile seçmene açık ve kesin alternatifler sunulması son derece önem arz etmektedir.

193. Hemen hemen bütün anayasalarda referandumlar için basit çoğunluk aranmaktadır.¹³⁸ Ayrıca bazı ülkelerde seçmenlerin belli bir oranının katılımı ya da belli bir oranının lehte oy kullanması gibi çeşitli ek koşullar getirilmiştir.¹³⁹ İlk alternatif tartışmalı bir kriterdir. Çünkü reform karşıtları, sadece evde oturarak referandumun sonucunu etkileyebilmektedirler. İkinci alternatif ise seçmenlerin seçimlere katılmaları konusunda geleneksel bir yaklaşımı yok ise anayasa değişikliklerini pratikte çok zorlaştırabilir. Bu durum, parlamentoda değişikliklerin geçmesi için alternatif bir yol bulunmadığı takdirde sorunlara yol açabilmektedir.

¹³⁷ Bkz. CDL-AD(2007)047, Karadağ Anayasası Üzerine Görüş, § 127; CDL-AD(2003)002, Çeçenistan Cumhuriyeti Taslak Anayasası Üzerine Görüş, § 36; CDL-INF(2001)26 Azerbaycan Taslak Anayasası Üzerine “Milli Meclis Tarafından Bakanlar Kuruluna Verilecek Güvenoyu Teminatları” Hakkında Görüş §§ 5 ve 18; CDL-AD(2009)010, Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasası Değişiklik Taslağı Üzerine Görüş § 7. Yerleşik demokrasilerde de normal anayasa değişikliği usulü yerine referandum prosedürünün uygulanmasının kabulü hakkında tartışmalar ortaya çıkmıştır. Örneğin Fransa’da 1962 yılında De Gaulle’in Anayasasının 89. maddesindeki değişiklik usulüyle değil, 11. maddesi temelinde gidilen bir referandum yoluyla Cumhurbaşkanının doğrudan seçilmesi uygulamasını getirmesi.

¹³⁸ Karadağ Anayasasında yer alan bir iki istisnai durum haricinde, anayasa değişiklikleri için seçmenlerin 3/5’inin oyu gereklidir.

¹³⁹ İsviçre’de anayasa değişikliklerine yönelik referumlarda basit çoğunluk aranmakla birlikte Kantonların çoğunluğu da aranmaktadır. 1848 yılından itibaren Anayasa 172 kere değiştirilmiştir. Bu durum yılda birden fazla değişiklik yapıldığı anlamına gelmektedir. Toplamda 379 referandum yapılmış olup bunların 207 tanesi reddedilmiştir. Reddedilenlerin sadece 8 tanesi (%2) çoğunluk tarafından kabul edilip Kantonlar tarafından reddedilmiştir. Bu sebeple aranan Kanton çoğunluğunun pratikteki önemi öngörülenden daha azdır.

F. Anayasa Mahkemesinin Mecburi Müdahillliği

194. Nadiren görülmekle birlikte, bazı yeni demokrasilerde, Anayasa Mahkemesinin, anayasa değişikliklerinin “parlamentolarca kabulünden önce” zorunlu ve düzenli denetimini öngören uygulamalar bulunmaktadır.¹⁴⁰ Böyle bir zorunluluk Azerbaycan, Kırgızistan Cumhuriyeti, Moldova ve Ukrayna’da bulunmaktadır.¹⁴¹ Ukrayna’da, Anayasa Mahkemesinin öngörülen anayasa değişikliklerini Anayasaya uygun bulma işlevi vardır. Diğer ülkelerde mahkemenin görevleri açık şekilde belirlenmemiştir.

195. Venedik Komisyonu’nun incelemelerinde, anayasa değişiklik tekliflerinin zorunlu ön denetimine (a priori) ilişkin farklı tecrübelerin bulunduğu görülmüştür. Bir taraftan, Anayasa Mahkemelerinin söz konusu denetimine ilişkin bazı uygulamaların, takibinde parlamento görüşmeleri ve kamuoyuna olumlu katkıları gözlemlenirken, diğer bazı örneklerde ise söz konusu ön denetimin anayasa değişiklik sürecini aşırı güçleştirdiği görülmüştür.¹⁴² Bu durumu özellikle Mahkemenin denetiminden sonra anayasa değişiklik teklifinde yapılacak en ufak değişikliklerin dahi tekrardan mahkeme önüne getirilmesi halinde görmek mümkündür. Ayrıca, bu tür bir yargısal ön denetimin, öngörülecek değişikliklerin demokratik bir biçimde tartışılma şansı bulmadan tekliften çıkarılması riskini taşıdığından, parlamento üzerinde katı bir sınırlama getirdiği tartışılabilir.

196. Venedik Komisyonu ayrıca, bu tür bir denetimin beklenmeyen sonuçlara da yol açtığını gözlemlene şansı bulmuştur. Bu durum,

¹⁴⁰ Anayasa Mahkemesince anayasa değişiklik tekliflerine karşı uygulanacak bu tür bir ön denetimin, anayasa değişikliklerinin prosedüre uygun olup olmadığına ilişkin sonradan denetimle (şekil denetimi) karıştırılmaması gerekir. Bazı anayasal sistemlerde Anayasa Mahkemesi kabul edilmiş anayasa değişikliklerini değiştiremez maddeler üzerinden esas denetimine tabi tutabilir. Aşağıda Bkz. Bölüm VII.

¹⁴¹ Bkz. Azerbaycan Anayasası md.153, Kırgızistan Cumhuriyeti Anayasası md. 98, Moldova Anayasası md. 141/2 ve Ukrayna Anayasası md. 159.

¹⁴² Ukrayna’da anayasa değişiklik sürecine ilişkin görüşler (CDL-AD(2004)030) sayılı Komisyon çalışması) içerisinde yer alan mahkeme kararları ile karşılaştırınız.

2000 yılında Moldova’da anayasal reform tartışmaları sırasında Devlet Başkanı ve parlamento arasında yaşanan ciddi fikir ayrılıkları sırasında gözlemlenmiştir. Venedik Komisyonu’nun müdahalesi ile ortak bir Parlamento—Başkanlık Komisyonu kurulmuş ve bir uzlaşma metni oluşturulmuştur.¹⁴³ Ancak, uzlaşma metninin tekrar, kısmen Anayasa Mahkemesi önüne getirilmesi sebebiyle Parlamentonun mahkemenin daha önce “akladığı” bir metni kabul etmesi sonucu doğmuş ve akabinde Devlet Başkanının iradesi hilafına kabul edilen metin birçok siyasi istikrarsızlığı da beraberinde getirmiştir.

G. Demokratik Gelişim İçindeki Ülkeler İçin Özgün Değiştirme Usulleri mi Benimsenmelidir?

197. Holmes ve Sunstein demokrasiye geçiş halindeki Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde yerleşmiş anayasal demokrasilere nazaran daha esnek bir “anayasallık” sürecine ihtiyaç duyulduğunu değerlendirmişlerdir (bkz. § 70).¹⁴⁴

198. Bu görüşçe diğer bazı sebepler yanında, Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde, kendi ihtiyaç ve nitelikleri çerçevesinde oluşan anayasal gelenekleri geliştirmek adına yeterli zaman verilmeden yapılan hızlı değişim kaynaklık etmiştir. Hatta öngörülen dönüşümler, yapılması yıllar alacak anayasal düzenlemelere ihtiyaç duyabilir. Söz konusu dönüşümler, demokratik değiştirme usulleri yoluyla, yargısal veya enformel tartışmalar veya yorumlardan ziyade siyasi düzlemde yapılmalıdır. Holmes ve Sunstein tezatlıklar içermekle birlikte, daha uygun koşullarda, anayasa ve alelaide yasalar arasında keskin bir ayrımın tercih edilebileceğini belirtmişlerdir.

¹⁴³ Bkz. CDL-INF(2001)3 sayılı Anayasa Değişiklikleri Üzerinde Moldova ile Komisyon İşbirliği Metni.

¹⁴⁴ Bkz. S. Holmes ve C. Sunstein, adı geçen 2. not, ss. 275-306.

199. 1990'lı yıllarda yeni demokrasiler, oldukça katı ve görece esnek modelleri içine alan anayasayı değiştirme usullerini ortada bir yerde dengelenen çoğunluklarla kabul etmişlerdir. Değişiklik sayısı itibariyle ortalamanın Batı Avrupa'nın altında olduğu görülmektedir. Yapılan değişikliklerin ise genelde siyasi, sosyal alanlar ile Avrupa bütünleşmesine dönük olduğu görülmektedir. (bkz. § 75).

200. Komisyon yeni ve eski demokrasilerde farklı modelleri benimserken dikkatli olunması gerektiği görüşündedir. Öncelikle, her demokrasi bir ölçüde “yenidir” ve yapılandıkları dönemde radikal değişikliklere ihtiyaç duymuştur. Bir anayasal rejimde değişikliklerin ilk geçtiği zamanda yapılması güçtür. Bu durumda yeni demokrasilerde bir süre geçerli olacak değişiklik formülünün bulunması amaçlanmalıdır. İkincisi, yeni demokrasiler sadece esnekliğe değil, aynı zamanda yerleşmiş demokrasilere oranla daha fazla anayasal istikrar ve sertliğe ihtiyaç duymaktadırlar. Üçüncüsü, eski ve yerleşmiş demokrasiler dahi demokratik ve verimli yönetimi sağlama adına esaslı anayasal reformlara ihtiyaç duyabilmektedirler.

201. Komisyona göre, anayasa değişiklik usulü, temel siyasi ve sosyal değişiklikleri getirebilecek ölçüde esnek, anayasal meşruluk gereksinimini gözetecek ölçüde katı olmalıdır.

H. Anayasa Değişiklik Sürecinin Şeffaflığı ve Demokratik Meşruluğu

202. Anayasa değiştirme usulleri net ve basit tasarlanmalı ve açık, şeffaf ve demokratik biçimde uygulanmalıdır. Bu husus, en az getirilecek düzenlemelerin detayları ve gereksinimleri kadar önemlidir.

203. Birçok ülkede anayasa değişikliklerini teklif etmek ve süreci başlatma teşebbüsünde bulunma yetkisi çeşitli kurumlara verilmiştir. (hem hükümete hem parlamentoya gibi) Bu durum süreci karıştıracak

şekilde önerilerin aynı anda yer almasına (yarışmasına) yol açabilir. Venedik Komisyonu'nun çeşitli hallerde gözlemlediği üzere, benzer durumlarda tüm siyasi aktörleri ve sivil toplumu içine alacak kurumsal ve dengeli değiştirme usullerine sahip olmak özellikle önem kazanmaktadır.¹⁴⁵

204. Bu bağlamda, kamuoyuna ve kurumlara tartışma olanağı tanıyan ve doğru işleyen bir anayasa değişikliği süreci, anayasanın meşruiyetine, anayasaya aidiyet duygusuna ve demokratik anayasal geleneklerin bütünleşmesine zaman içerisinde büyük katkıda bulunmaktadır. Buna karşın, anayasa değişikliği dahilindeki kural ve usullerin yorumu açık ve tartışılır olması veya demokratik süreçten bağımsız acele ile uygulanmaları siyasi istikrara ve daha da önemlisi anayasanın bizzatıhi meşruiyetine zarar vermektedir.

205. Bu doğrultuda Komisyon, tüm siyasi unsurların ve sivil toplumun dâhil olduğu açık, usulüne uygun ve zamanında yapılmış müdahalelerin, zaman ve emek gerektirse de, anayasa değişikliğinde mutabakat ve başarının sağlanmasına önemli katkılar sağladığı görüşündedir.

VIII. Değiştirilemeyen Hüküm ve Esaslar

A. Değiştirilemezlik Hususunda Genel Yargılar

206. Anayasal bağlayıcılığın en katı ve koruyucu aracı, anayasanın veya belirli kısımlarının değiştirilemez kılınmasıdır.

207. Önemli yasal düzenlemelerin “ebedi” olarak nitelenmesi ve değişikliklere açık olmaması geçmişte yaygınken, günümüzde hiçbir anayasa tamamı itibarıyla değiştirilemez nitelikte değildir. Daha ziyade ana-

¹⁴⁵ Bu konuda, Komisyonun 2004 tarih ve (CDL-AD(2004)030) sayılı Ukrayna ve (CDL-AD(2004)044) sayılı Ermenistan'da mevcut uygulamalara ilişkin görüşlerine bakılabilir.

yasa değişikliklerinde katı usullerin benimsenmesi anayasacılığın önemli parçalarından birini teşkil etmektedir. (bkz. Bölüm V).

208. Bununla birlikte bazı anayasaların belirli bölüm, hüküm veya esasları değiştirilemez olarak nitelenmektedir. Bu durum bazı sistemlerde anayasacılığın köklü unsurları arasındadır.¹⁴⁶ Ancak bu durum hiçbir şekilde kural değildir. Çok sayıda Avrupa ülkesinde değiştirilemezliğe ilişkin hüküm bulunmamakta, birçoğunda ise değiştirilemezlik, anayasanın az sayıda hükmüne veya uygulamada herhangi bir sınırlamaya mahal vermeyen genel prensiplere indirgenmiştir. Ayrıca, bu anayasal sistemlerin sadece birkaçında değiştirilemezliğin hukuki yaptırımlarının olduğu, diğerlerinde ise söz konusu hükümlerin anayasa koyucu üzerinde hukuki sınırlamalar getirmek yerine siyasi nitelik taşıdığı görülmektedir.

209. Değiştirilemezliğe ilişkin hükümlerin incelenmesinde hüküm ve esaslar arasında ayırma gitmek gerekir. Az sayıda ülke anayasasında, üzerinde anayasa değişikliğinin teklif edilemeyeceği, değiştirilemez hükümler bulunmaktadır. Daha yaygın bir uygulama ise belirli esasların değiştirilememesini öngörmektedir. Bu, temel prensiplerin korunmasıyla değişikliklerin belli bir ölçüde yapılabilmesini sağlama açısından daha esnek bir yaklaşımdır.

210. Bazı anayasa hükümlerinin değiştirilmesinin mümkün olmadığı ülkelere örnek olarak Türkiye verilebilir. Türkiye Cumhuriyeti Anayasasına göre, devlet şeklinin Cumhuriyet olduğunu düzenleyen 1. maddesi, Cumhuriyetin niteliklerini düzenleyen 2. maddesi ve 3. madde hü-

¹⁴⁶ 1787 tarihli ABD Anayasasının V. Maddesi, (çok katı usuller dahilinde) anayasada “hiçbir eylet, rızası dışında, Senato’da oy kullanma hakkından mahrum bırakılamaz” maddesi dışında tüm değişikliklere izin vermektedir. 1814 tarihli Norveç Anayasasının 112. maddesi de “anayasa değişiklikleri, hiçbir şekilde, anayasanın ruhunu değiştirmeyen belirli hükümlerin düzenlenmesi haricinde, anayasada yer alan ilkelerle çatışamaz” hükmü çerçevesinde değişikliklere izin vermektedir. Bu hüküm, anayasa değişikliklerinin esastan denetiminin bir anlamda kurucusu sayılabilir ve hiçbir değişiklik hükmünün bertaraf edilmesini sağlamasa da 19. yüzyıl içerisinde belli bir noktaya kadar işlev görmüştür. Söz konusu hüküm geçtiğimiz yüzyıl içerisinde kısıtlayıcı bir rol oynamamış, Norveç Anayasasında önemli değişikliklere gidilmiştir.

kümleri, anayasanın 4. maddesi uyarınca değiştirilemez ve değiştirilmesi teklif dahi edilemez.¹⁴⁷ Benzer örnekler diğer bazı anayasalarda da mevcuttur.¹⁴⁸

211. Değiştirilemezlik çerçevesinde korunan bazı temel ilkeler; devletin temel demokratik (veya cumhuriyetçi) şekli, federal yapı ve belirli temel hak ve özgürlükler olarak sayılabilir. Örneğin Fransa Anayasasının 89. maddesinin son fıkrası, “Devletin şekli olan Cumhuriyet hiçbir değişikliğe tabi olamaz” demektedir. Bu hüküm, hükümet biçimlerinin değiştirilemez olduğuna değil, sadece devletin yönetim şekli olan cumhuriyetin temel değerlerini değiştirecek ağırlıkta değişikliklerin yapılamayacağı anlamına gelmektedir. Benzer hükümler başka ülkelerde de görülmektedir. İtalya Anayasasının 139. maddesinde, “Yönetim biçimi olarak cumhuriyet anayasa değişikliğine konu edilemez” denilmektedir. Çek Cumhuriyeti Anayasası’nın 9. maddesinin 2. fıkrasında ise, “Hukuk devleti ilkesi ile gözetilen demokratik devletin gereksinimlerine ilişkin değişikliklere müsaade edilmez” hükmüne yer verilmiştir.

212. Almanya Anayasasının 79. maddesinin 3. fıkrasında; “Federasyonun federe devletlere ayrılmasını ve yasama sürecine esasen dahil olmalarını içeren hükümler ile 1. ve 20. maddelerinde düzenlenen hükümlere ilişkin anayasa (temel yasa) değişiklikleri kabul edilemez” denilmiştir. Bu hüküm, anayasal yollarla başa gelip mevcut düzeni ortadan kaldıran totaliter Nazi rejimine karşı bir reaksiyon olarak yürürlüğe konmuştur. Almanya Anayasasının (Temel Yasasının) 1. maddesi, “İnsan onuru ihlal edilemez” hükmünü, 20. maddesi ise demokratik ve sosyal federal devlet ilkesi ile hukuk devleti ilkesini içermektedir. Bu hükümler federatif yapının, federe devlet sayısının azaltılması, federal hükümet ile bunlar arasındaki güç dağılımının düzeltilmesi gibi örneklerle değiştirilmesine engel teşkil etmemektedir. Anayasa değişiklikleri sadece 1. ve 20.

¹⁴⁷ Bu hükümlerin tarihçesi ve uygulanmalarına ilişkin Bkz. E. Özbudun, **Türkiye’de Anayasa Değişikliklerinin Yargısal Denetimi**; Avrupa Kamu Hukuku 2009.

¹⁴⁸ Yunanistan Anayasası md. 110/1, Romanya Anayasası. md. 148/1-2, Azerbaycan Anayasası md. 158.

maddede düzenlenen ilkelerce kısıtlanmıştır. Bu durum anayasa koyucuya düzenleme alanı bırakmaktadır. (Federal Anayasa Mahkemesinin yarılmasına tabi olmasına karşın)

213. Portekiz Anayasasının 288. maddesi anayasa değişikliklerinin sınırını 14 ayrı başlıkta liste halinde çizmiştir. Örneğin, ulusal bağımsızlık ve devletin birliği, vatandaşların hak, özgürlük ve teminatları, Azores ve Madeira Takımadalarının siyasi ve idari özerkliği gibi unsurları düzenleyen hükümler bu çerçevededir. Liste uzun ve detaylıdır, ancak bu hükümlerin hukuki birer sınırlama olarak görülmesi tartışmalıdır ve şu ana dek teklif olunan bir anayasa değişikliğinin kaldırılması söz konusu olmamıştır.¹⁴⁹

214. Ukrayna Anayasasının 157. maddesinin 1. fıkrası ise, “Ukrayna Anayasasında, vatandaşların hak ve özgürlüklerinin sınırlandıran veya ortadan kaldıran ya da Ukrayna’nın bağımsızlığı veya toprak bütünlüğünün ihlali sonucunu ortaya çıkaran değişiklikler yapılamaz” düzenlemesine yer vermiştir. Benzer hükümler Orta ve Doğu Avrupa’daki bazı yeni anayasalarda da yer almaktadır.

215. Değiştirilemezlik ilkesince korunan temel değerler içerisinde demokratik devlet, federal yapı, egemenlik, toprak bütünlüğü ve temel hak ve özgürlükler yer alır.

216. Bazı anayasalarda mutlak değiştirilemez hükümler yerine özel olarak korunan bazı hükümlerin değiştirilmesini güçleştiren ve uygulamada söz konusu değişikliğin neredeyse imkânsız olduğu bazı usuller getirmektedir.¹⁵⁰

¹⁴⁹ 1976 tarihli Portekiz Anayasası’nda günümüze dek 7 defa (1982, 1989, 1992, 2001, 2004 ve 2005) değişiklik yapılmış ve bu değişikliklerin hiçbirisi değiştirilemez hükümlerin ele alındığı 288. madde ile bertaraf edilmemiştir.

¹⁵⁰ Örneğin Karadağ Anayasası’nın 157. maddesi “9 belirli maddeye ilişkin değişikliklerin referandumda seçmenlerin 3/5’inin olumlu oyunu gerektirmektedir” hükmünü getirir. Bu tür bir değişikliğin geçip geçmeyeceği siyasi kültüre ve değişmesi öngörülen maddenin ağırlığına bağlı ola-

217. Komisyon, ele alınan ulusal sistemlerde değiştirilemez hükümlere yer verilip verilmemesine ilişkin genel görüşlere sahip değildir. Bir açıdan, bu durumun anayasal sistemlerde zaruri olmadığı ve söz konusu değiştirilemez hükümler olmadan da birçok anayasal sistemin sorunsuz işlediği görülmektedir. Öte yandan, değiştirilemez hükümler yer aldıkları sistemlerde meşru tarihi gerekçelerle açıklanmakta ve ait oldukları anayasal sistemin önemli bir parçası sayılmaktadır.

218. Bununla beraber Komisyon, değiştirilemezliğin karmaşık ve çekişmeli bir anayasal araç olduğu ve sadece demokratik düzenin temel unsurlarına ilişkin olarak, dikkatle uygulanması gerektiğini düşünmektedir. Anayasal bir demokraside esasen en temel ilkeler ve hükümet biçimleri (devlet şekilleri) dahi değişikliklere açık olmalıdır. Hatta anayasa değişiklik usullerine ilişkin katı kurallar olduğu müddetçe nitelikli çoğunlukla kabul edilme mümkün olur ve suistimallerin önlenmesi sağlanır.

219. Tarih içinde de değiştirilemezliğin mutlak anlamda uygulama bulması mümkün olmamıştır. Koşulların değişmesi, siyasi baskının güçlü olması ile “değiştirilemez” denilen kuralların da değiştiği görülmüştür. Benzer durumlarda anayasal değiştirilemezliğin uzayıp giden tartışmalara yol açma ve bu surette gerekli reformların yapılması aşamasında baskıyı ve topluma ödetilen bedeli arttırma bakımından olumsuz etkileri olabilir.

220. Venedik Komisyonu bu itibarla değiştirilemez hükümlerin yorumlanması ve uygulanmasına mesafeli ve özenli yaklaşmaktadır.

221. Yukarıdaki anlayış ışığında, değiştirilemez hükümlerce korunan ilke ve kavramların belli ölçüde esnek (dinamik) yorumlara açık olması gerekir. Egemenlik, demokrasi, cumhuriyetçilik, federalizm veya

caktır. Bu hüküm neredeyse değiştirilemezlik anlamına gelebilecek nitelikte önemli bir engeldir. Danimarka Anayasasının 88. maddesi referandumda seçmenlerin %40'ının oyunu şart koşmaktadır. Bu daha yumuşak bir hükümdür, ancak 1953'ten beri ülkede hiçbir anayasa değişikliğinin yapılmaması sürecinde etkili olmuştur. 2009 yılında 88. maddedeki usul ilk defa kraliyetle ilgili bir yasal düzenlemede kullanılmıştır. Diğer örnekler için bkz. Bulgaristan Anayasası. md. 158 ve Avusturya Anayasası md. 44/3.

temel haklar gibi kavramlar yıllar içerisinde ulusal ve uluslararası alanda sürekli değişim gösteren ve gelecekte de aynı şekilde seyredecek olan kavramlardır. Örneğin “demokrasi” ve “demokratik ilkeler” kavramlarının 21. yüzyıldaki algısı ile 19 ve 20. yüzyıllardaki algısı aynı değildir. Aynı şekilde egemenlik ve toprak bütünlüğü gibi kavramlar da gerek uluslararası alanda ve birçok Avrupa ülkesinde yıllar öncesine göre farklı anlamlar taşımaktadır.

222. Değiştirilemezlikle ilgili anayasa hükümlerinin değiştirilip değiştirilemeyecekleri ise ulusal anayasa hukukuna bağlıdır. Az sayıdaki birkaç madde kendilerini açıkça değiştirilemez maddeler arasında göstermektedir, fakat birçok ülkede bu durum bir yorum (ve olası tartışma) konusu haline gelmektedir. Komisyon söz konusu hükümleri düzenlemenin anayasa koyucunun inisiyatifinde olması gerektiği görüşündedir.

223. Değiştirilemezliğe ilişkin hüküm bulunmuyorsa, buradan genellikle anayasanın bütün bölümlerinin değiştirilebileceği sonucu çıkarılabilir.¹⁵¹ Bazı ulusal sistemlerde, temel ilkeleri değiştirmenin “anayasal olmayacağından” hareketle, korunmaya alındığı görülmektedir. Bu konu ulusal anayasaların yorumuna bağlı olarak değişmektedir ve anayasa koyucunun dahi ihlal edemeyeceği derecede önemli ilkelerin varlığına rağmen, konuya ilişkin olarak başvurulabilecek genel bir çözüm bulunmamaktadır. Özellikle kriz anlarında veya anayasa koyucunun demokratik meşruluğunun tartışılır olduğu ülkelerde hangi ilkelere değiştirilemezlik tanınması gerektiği konusu çekişmeli, hatta bir dereceye kadar öznel bir konudur. Öte yandan, kabul edilemez anayasa değişiklikleri açıkça tartışılmalı ve esasen (bağlayıcı uluslararası hukuk ve Avrupa standartları da göz önüne alınarak) eleştirilmelidir.

224. Önemli sayıdaki anayasada, anayasa değişikliklerini savaş, olağanüstü hal ve benzeri hallerde sınırlandıran hükümler yer almaktadır.

¹⁵¹ İrlanda Anayasası bu konuda kesin bir hüküm içermektedir; 46. maddeye göre, “Bu anayasanın her maddesi değiştirme, ekleme veya yürürlükten kaldırma şeklinde değiştirilebilir.”

(bkz, Bölüm III, § 52-53). Bu hallerde anayasa değişikliklerine sınırlama getirilse de, söz konusu durumlar doğaları gereği geçicidir ve buradaki mantık mutlak değiştirilemezlikten oldukça farklıdır. Bu doğrultuda, Komisyon bu olağandışı durumların ne zaman doğacağını tercihen anayasa koyucu tarafından belirlenmesini arzu etmektedir. Bu tür düzenlemeler, hükümetin olağanüstü hal ilanı yoluyla meşru şekilde ortaya konmuş değişiklik önerilerini engellemesine yol açması yönünden, sorun teşkil edebilir. Örneğin “savaş” kavramı dar yorumlanmalı, uluslararası askeri uyuşmazlıklara ulusal düzeyde katılma gibi durumlar bu kavram içerisinde değerlendirilmemelidir.

B. Değiştirilemezliğin Yargısal Denetimi

225. Değiştirilemezliğe ilişkin olarak bir husus, bu nitelikteki hükümlerin anayasalarda yer alıp almamasıdır. Bir diğeri ise söz konusu hükümlerin, değiştirilemezliğin özel veya genel mahkemelerin yargısal denetimine (esastan) tabi olması bakımından, hukuken uygulanabilir olup olmadığıdır.

226. Bu noktada herhangi bir kendiliğinden bağlantı veya mantıksal ilişki bulunmamaktadır. Değiştirilemezlik hiçbir yargısal denetime tabi olmasa da bu kurallar, kısıtlayıcı etkisi olabilecek siyasi ve pratik beyanlar olarak işlev görebilirler. Bir başka ifade ile değiştirilemez hükümler sıklıkla bağlayıcılığı olan kanun (hard law) değildir. Bu kurallara riayet edilmesi, sorunların çözümünde şekli usullere başvurulmayan diğer birçok siyasi meselede olduğu gibi, uygulamaya bırakılmıştır.

227. Avrupa anayasal geleneklerinde esas model, anayasaların değiştirilemez hükümler içermemesi, içerenlerin ise bu hükümlerin yargıla-

nabilirliğine olanak tanımaması şeklinde belirlemiştir. Ancak, değiştirilemezliğin yargısal denetim kapsamında olduğu ülkeler de mevcuttur.¹⁵²

228. Değiştirilemez hükümler ve ilkeler ihtiva eden anayasalarda dahi bu husustaki yargısal denetimden veya uygulanma şartlarından bahsedilmemiştir. Bu konu, daha sonra ulusal anayasal sistem içerisinde yorumlanır ve çözümlenir. Bu durum bazı ülkelerde henüz denenmemiştir ve hukuki sonuçları açık değildir. Bazı ülkelerde yargısal denetim, mahkemelerin anayasa koyucunun iradesinin önüne geçeceği savıyla öngörülmemiştir. Diğer ülkelerde, anayasa değişikliklerinin yargısal denetimi teoride mümkün olup uygulamada hiç tecrübe edilmemiştir.¹⁵³

229. Fransa, Anayasa Konseyi'nin veya diğer mahkemelerin görevleri arasında, anayasa değişikliklerinin yargısal denetimini göstermemiş ve düzenlenmemiştir. Bu durum, ilk kez Anayasa Konseyi'nin kendisi tarafından 1962 yılında “kanunların anayasaya uygunluğu denetiminin anayasa değişikliklerini kapsamadığı ve değişikliklerin mahkemenin yetki alanına girmediği” şeklinde ifade edilmiştir. Aynı husus daha sonra birçok kararda tekrarlanmıştır. Aynı doğrultuda Konsey, anayasa koyucunun iradesinin egemen olduğu ve dolayısıyla anayasa değişikliklerinin yargısal denetime açık olmadığını savunmuştur.

¹⁵² Karşılaştırmalı bir çalışma için bkz. Kemal Gözler, **Anayasa Değişikliklerinin Yargısal Denetimi**, Ekin, 2008. Bu konuda örnek verilebilecek ülkeler; Avusturya, Bulgaristan, Almanya ve Portekiz'dir.

¹⁵³ ABD Anayasası'na göre anayasa değişiklikleri üzerinde şekil denetimi mümkündür. Ancak 1787'de anayasanın oluşturulmasından itibaren yapılan 27 değişikliğe ilişkin herhangi bir esas denetimine gidilmemiştir. Bu yönde dava açılmasının sınırlı olması değiştirilemez hükümleri ele alan V. maddenin sınırlı olması ile ilişkilendirilebilir. Norveç'te 112. maddede belirtilen “anayasa değişikliklerinin anayasada belirtilen ilkelere aykırı olmamasına” ilişkin kayıt esasen genel mahkemelerin (Anayasa Mahkemesi bulunmamaktadır) yargısal denetimine tabidir. Bununla birlikte, yaklaşık iki yüz yıldır Norveç Anayasası iki yüzün üzerinde değişiklik ve iki temel değişim geçirmesine rağmen söz konusu anayasa maddesi vasıtasıyla değişikliklerin iptal edildiğine rastlanmamıştır. Uygulamada Norveç Yüksek Mahkemesi'nin parlamento tarafından usulüne 2/3 çoğunluk ile kabul edilen bir anayasa değişikliğini iptal etme yetkisi, anayasanın temel prensiplerine aykırı olması itibarıyla mümkün görünmemektedir.

230. Avrupa ülkeleri içerisinde Almanya, anayasa değişikliklerinin esas bakımından denetiminin yapılması konusunda en bilinen örnektir. Alman Anayasasının 79. maddesinin 3. fıkrasına göre anayasa değişikliklerinin federal bölümlemeyi, eyaletlerin yasama yetkilerini ve 1. ve 20. maddelerde yer alan hükümlerini kapsamayacağı düzenlenmiştir. Bu hükümler üzerindeki değişiklikler aynı zamanda Federal Anayasa Mahkemesi (die Bundesverfassungsgericht)'nin de yargılamasına tabidir ve konuya ilişkin davalar daha önce görülmüştür. Yargı denetimi sıklıkla katı olmuştur. Bununla birlikte, daha önce iki davada aksi görüşte olan üyelerin varlığına rağmen henüz 79/3 maddesine bağlı olarak iptal edilen bir anayasa değişikliği olmamıştır. Ne var ki Avusturya ve Bulgaristan gibi diğer ülkelerde benzer değişikliklerin geçersiz sayıldığı örnekler vardır.

231. Anayasa değişikliklerini değerlendirirken, yargısal denetime yer veren ülkelerde dahi anayasa koyucuya belirgin bir takdir alanı tanındığı görülmektedir. Almanya'da 1970 yılında Federal Anayasa Mahkemesi, dava konusu özel hayatın gizliliğine ilişkin bir düzenlemeye dair kararında, Anayasanın 79/3 maddesinin açıkça 1. ve 20. maddeleri değişiklik kapsamından çıkarmış olmasına rağmen bu maddeleri uygulamaya ilişkin düzenlenmelerin yasa koyucu tarafından (modifiye edilmesinin) anayasaya uygun olmak koşuluyla getirilebileceğini vurgulamıştır.

232. Lizbon Antlaşması'nın Anayasaya uygunluğuna ilişkin son kararında Anayasanın 23, 45 ve 93. maddelerinde yapılan değişiklikleri denetlemiş ve 79/3. maddeye uygun bulmuştur. Ancak, Mahkeme, 79/3. maddedeki “ebedilik şartının” içeriği ve Almanya'nın AB'ye entegrasyonunda çizdiği sınırlara ayrıntılı olarak yer vermiştir.

233. Anayasa değişikliklerinin yargısal denetimine yer veren diğer bir ülke ise Türkiye'dir. Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 4. maddesine göre Anayasanın 1, 2 ve 3. maddeleri değiştirilemez. Bu maddelerde yer alan hükümler devletin üniter ve laik konumuna dair ilkeleri içeren kapsamlı hükümlerdir. Bu ilke ve kavramlar ayrıca daha geniş yorumlanmak-

ta ve dolayısıyla Türk Anayasa Hukukunda “değiştirilemezliğin” boyutları Avrupa anayasal geleneklerine oranla oldukça kapsamlı olmaktadır. Buna ek olarak, anayasa değişikliklerinin Anayasanın 148. maddesinde sadece şekil bakımından denetleneceği düzenlenmesine rağmen değiştirilemezliğin de yargısal denetime tabi tutulduğu görülmektedir. Hatta 148. madde mahkemenin yargı yetkisini, teklif ve oylama çoğunluğuna uyulup uyulmadığı ve ivedilikle görüşme şartının (iki kere görüşme ve görüşmeler arasında en az 48 saatin olması) sağlanıp sağlanmadığına ilişkin biçimsel kriterlere indirgenmiştir. Bununla birlikte Anayasa Mahkemesi 2008 yılındaki bir kararında, üniversitelerde başörtü giyilebilmesine olanak sağlayan bir anayasa değişikliğini esastan incelemiş ve anayasanın değiştirilemez hükümleri arasında sayılan 2. maddedeki devletin laik konumunu ihlal ettiğine hükmederek iptal etmiştir. Bu durum büyük politik ve hukuki tartışmalara yol açmıştır.

234. Komisyon Türkiye örneğinin, mahkemelerin değiştirilemez hükümleri katı biçimde yorumlayıp demokratik usullerle anayasa koyucu tarafından kabul edilmiş anayasa değişikliklerini geçersiz kılmak adına kullanmasının yol açabileceği potansiyel sorunları göstermekte olduğu görüşündedir. Komisyon ayrıca anayasa değişikliklerinin yargısal denetiminin kanunların anayasaya uygunluğunun denetimi ile karıştırılmamasının altını çizmektedir. Bunlar, hem teori hem de pratikte farklı kavramlardır. İlk olarak, bazı ülkelerde anayasa koyucunun anayasanın sahibi olduğu ve aynı anayasada düzenlenmiş organlar tarafından denetlenemeyeceği düşüncesine bağlı kalınmaktadır. İkincisi, neredeyse bütün ülkelerde anayasa değişiklik usulleri alelade kanunların değiştirilmesi usulünden daha katıdır ve demokratik çoğunluk, süre (erteleme), bazı durumlarda yeni bir seçim veya yukarıda bahsi geçen referandumlar yoluyla değişikliklere gidilmektedir. Yerine getirilmesi öngörülen bu şartlar, doğal olarak suistimallere karşı kuvvetli birer teminat teşkil etmektedir. Bu usuller neticesinde kabul edilen anayasal düzenlemeler demokratik meşruiyete sahiptir ve bir mahke-

menin bu düzenlemeleri iptal etmekten şiddetle kaçınması gerekmektedir.

235. Komisyon, bu paralelde, anayasa değişikliklerin esastan denetiminin sadece denetimin açık ve kurumsal doktrinler izlenerek yapıldığı ülkelerde ve bu ülkelerde dahi anayasa koyucuya yeterli takdir alanı bırakacak biçimde özenle uygulanması gereken, sorunlu bir alanı ifade etmekte olduğu görüşündedir.

236. Ayrıca, Avrupa anayasalarında yer alan anayasa değişiklikleri ile ilgili usullere uyulduğu müddetçe kötüye kullanımların bertaraf edilmesi için yeterli teminatların sağlanacağı görüşündedir.

237. Şimdiye kadar ifade edilenler, değiştirilemez maddeler temelinde anayasa değişikliklerinin esastan denetimine ilişkindir. Diğer önemli husus ise anayasa değişikliklerinin şekil yönünden, anayasalarda belirlenen esaslara göre değiştirilmesini gözetmek ve denetlemektir. Bu hususta Venedik Komisyonu demokratik şekilde işleyen ve anayasa değişikliklerinin usulünce yapılmasını gözetten tüm denetim sistemlerine mutlak destek vermektedir. Bu doğrultuda anayasal gereksinimlere aykırı olarak çıkartılan değişikliklerin mahkemelerde yargılanması mümkün olacaktır.

IX. Anayasa Değişiklikleri Üzerine Son Değerlendirmeler

238. Venedik Komisyonu'na göre anayasa değişikliklerinde sıradan yasalara göre katı usullere sahip olmak anayasallığın önemli parçalarından biridir. Bu nokta, siyasi istikrar, meşruiyet, karar alma kalite ve verimliliğinin artmasına ve azınlık hak ve menfaatlerinin korunmasına katkıda bulunmaktadır.

239. Anayasaların hem göreceli olarak katı ve hem de değiştirilebilecek ölçüde esnek olmaları gerektiğinin haklı nedenleri vardır. Bu husus-

taki sorun söz konusu gerekliliklerin, anayasal istikrara, önceliğe ve korunmaya zarar verilmeksizin anayasa reformlarının gerçekleştirilmesine izin verecek şekilde, dengelenmesidir. Nihai denge sadece, her anayasal sistemin kendi içinde, sistemin karakteristik özelliklerine dayalı olarak bulunabilir. Ancak bu dengeleme eylemi, konuya ilişkin mekanizma ve ilkelere genel yaklaşıma bağlı olarak daha az veya daha çok başarılı olabilir.

240. Komisyon bu tip değerlendirme ve tartışmalar için en ideal yer olan parlamentoların anayasa değişiklik sürecinde esas rolü üstlenmeleri gerektiği görüşündedir.

241. İyi bir değişiklik sürecinin;

- a) çok katı olmayan nitelikli bir parlamento çoğunluğu ve
- b) tartışma ve reaksiyonların görülmesini sağlayacak bir serinleme süresi içermesi gerekir.

242. Anayasa değişikliklerinde halkoyuna gidilmesi anayasalarında bu şartı taşıyan siyasi sistemlerle sınırlı olmalı ve halkoylaması, yerleşmiş usullerle, parlamento usullerini bertaraf eden bir araç haline dönüşmeden ve insan hakları ile demokratik ilkelere zarar vermeden yapılmalıdır.

243. Anayasa değişiklikleri yapılırken bu değişikliklerin muhtemel etkileri dikkatle değerlendirilmelidir. Bunun için anayasal ve siyasi bakımdan yeterli bilgi sahibi olmanın yanı sıra genel ve karşılaştırmalı analizler gereklidir.

244. Anayasa değişiklik usulleri, tartışma ve sorunlara mahal vermemek için, olabildiğince açık ve anlaşılır olmalıdır.

245. Anayasal reform süreci, serbest ve açık genel müzakereler ile kamuoyunda ilgili konuların düşünülmesi ve sonuca etki ettirilmesi için yeterli zamanı gerektiren bir süreçtir.

246. Anayasa değişikliği, anayasada düzenlenen demokratik usuller izlenerek, şekli/usulüne uygun biçimde yapılmalıdır. Yazılı olmayan (resmi düzeyde kabul edilmemiş, yazılı olmayan) esaslı değişiklikler terchen yazılı değişikliklerin ardından gerçekleştirilmelidir.

247. Anti-demokratik rejimlerce kabul edilen anayasalar, demokratik tartışmalara, değerlendirmelere ve daha esnek değiştirme usullerine açık olmalıdır.

248. Anayasa değişiklikleri ve tartışmaları sadece hükümet üzerinde değil, temel haklar veya anayasanın diğer bölümleri açısından da mümkün olmalıdır.

249. Yürütmeyi kuvvetlendiren anayasa değişiklikleri özel denetim tabi olmalı ve görev sürelerinin uzamasına yönelik değişiklikler yalnız ilerde görev alacaklar açısından uygulanabilir olmalıdır.

250. Değiştirilemez maddeler ve ilkeler dar yorumlanmalı ve uygulanmalıdır.

251. Anayasalarda anayasa değişikliklerinin yargısal denetimi öngörölmüşse, bu hükümler özenle ele alınıp anayasa koyucuya yeterli takdir hakkı tanınmak suretiyle getirilmelidir.

İkinci Kısım

Bazı Ülke Anayasalarında Anayasa Değişikliğine İlişkin Düzenlemeler

X. Bazı Ülke Anayasalarında Anayasa Değişikliğine İlişkin Düzenlemeler¹

Ülke	Öneri	Görüşme/Karar	Referandum/Onay	Diğer (Süreler, Sınırlamalar, Acil Yöntem)
ABD (Any.m.5)	-Temsilciler Meclisi veya Senato üyelerinin 2/3'ü, - Eyalet meclislerinin 2/3'ü (Anayasal Kongre yöntemi)	- Anayasa değişikliklerinde iki yöntem söz konusudur: 1. Anayasa değişikliği önerisinin, her iki meclis tarafından 2/3 çoğunlukla kabul edilmesi gerekir. 2. Anayasal Kongre: Eyalet meclislerinin 2/3'ünün isteği üzerine toplanan Anayasal Kongre vasıtasıyla değişiklik yapılır.	-Her iki yöntemde de anayasa değişikliklerinin eyalet meclislerinin ¾'ü tarafından onay lanması zorunludur.	-

Ülke	Öneri	Görüşme/Karar	Referandum/Onay	Diğer (Süreler, Sınırlamalar, Acil Yöntem)
Almanya (Any.m.79)	-	Anayasa değişiklikleri, Bundestag üyelerinin 2/3'ü ve Bundesrat'da kullanılan oyların 2/3'ü ile kabul edilir.	-	-Federasyonun eyaletlere (Länder) bölünmesi, eyaletlerin yasama sürecine katılımı ve Anayasanın 1 ve 20'nci maddeleri ile ilgili değişiklik yapılamaz.

¹ Anayasa değişikliğine ilişkin bilgiler, ülke anayasalarından derlenmiştir. Ülke anayasaları (İngilizce) için bkz. http://www.ccln.net/index.php?option=com_content&task=view&id=29&Itemid=52, (Erişim Tarihi:17.05.2010).

Ülke	Öneri	Görüşme/Karar	Referandum/Onay	Diğer (Süreler, Sınırlamalar, Acil Yöntem)
Avusturya (Any.m.44,35)	-	Anayasa değişikliği öngören kanun önerisi, Ulusal Konsey (birinci meclis) tarafından, üyelerinin en az yarısının hazır bulunması ve kullanılan oyların en az 2/3'ünün onayı ile kabul edilir. - Eyaletlerin yasama ve yürütme yetkilerini sınırlandıran anayasa değişikliklerinin kabul edilmesi için, Federal Konsey'de üyelerinin yarısının hazır bulunması ve kullanılan oyların 2/3'ünün onayı gerekir. -Anayasanın 34 ve 35'inci maddelerinde yapılacak değişikliklerin, Senato'da, normal prosedürden farklı olarak, en az dört eyaletin temsilcilerinin çoğunluğu tarafından kabul edilmesi gerekir.²	- Anayasayı tamamen değiştiren önerilerin, Cumhurbaşkanı tarafından onaylanmadan önce, referanduma sunulması zorunludur. -Kısmi anayasa değişikliklerinin referanduma sunulması için, Ulusal Konsey veya Ulusal Meclis üyelerinin en az 1/3'ünün talepte bulunması gerekir. -Referandumda geçerli oyların mutlak çoğunluğu gereklidir.	-

² Avusturya Anayasasının 34 ve 25'inci maddeleri Senato ve Senato seçimleri ile ilgili hükümler içermektedir.

Ülke	Öneri	Görüşme/Karar	Referandum/Onay	Diğer (Süreler, Sınırlamalar, Acil Yöntem)
Belçika (Any.m.195,196)	-Anayasa'da değişiklik yapılması gerektiğine karar verme yetkisi, federal parlamentoya aittir.	-Federal parlamentonun anayasada değişiklik yapılması gerektiğine karar vermesi üzerine, her iki meclis derhal feshedilir. -Seçimlerden sonra oluşturulacak meclisler, anayasa değişiklikleri hakkında karar verir. - Anayasa değişiklikleri hakkında görüşme yapılması için, her iki mecliste de üyelerin en az 2/3'ünün hazır bulunması gerekir. -Anayasa değişikliklerinin kabulü için, her iki mecliste de oy kullananların 2/3'ünün desteği gerekmektedir.	-	- Savaş döneminde veya meclislerin ülke topraklarında serbestçe toplanmasının mümkün olmadığı durumlarda anayasa değişikliği yapılamaz . - Kral'ın soyundan gelen kimsenin olmaması veya kralın küçük veya yönetemez durumda olması nedeniyle Birleşik Meclislerin (<i>United Chambers</i>) vekaleten yönettiği durumlarda (<i>regency</i>), Kralın anayasal yetkileri ile anayasasının 85-88, 91-95, 106 ve 197'nci maddelerinde değişiklik yapılamaz .

Ülke	Öneri	Görüşme/Karar	Referandum/Onay	Diğer (Süreler, Sınırlamalar, Acil Yöntem)
Çek Cumhuriyeti (Any.m.9,39)	-	Anayasa değişiklikleri için, Temsilciler Meclisi ve Senato üyelerinin 3/5'inin onayı gerekmektedir.	-	-Demokratik hukuk devletin temel unsurları/ gereklilikleri değiştirilemez .

Ülke	Öneri	Görüşme/Karar	Referandum/Onay	Diğer (Süreler, Sınırlamalar, Acil Yöntem)
Danimarka (Any.m.88)	-	-Parlamente'nin anayasa değişikliği öngören bir kanun önerisini kabul etmesi üzerine, hükümet, anayasa değişikliği sürecini devam ettirmek niyetindeyse, yeni bir genel seçim yapılması çağrısında bulunur. - Değişiklik önerisinin kabulü için, genel seçimlerden sonra oluşacak yeni parlamento'nun öneriyi, önceki parlamento'nun kabul ettiği şekilde onaylaması gerekir.	- Değişiklik önerisi, parlamento'nun kabulünden sonraki altı ay içinde referanduma sunulur. - Referandumda halkın çoğunluğunun oylamaya katılması ve seçmenlerin en az %40'ının değişikliğe onay vermesi gerekir. - Anayasa değişiklikleri kral tarafından onaylandıktan sonra yürürlüğe girer.	-

Ülke	Öneri	Görüşme/Karar	Referandum/Onay	Diğer (Süreler, Sınırlamalar, Acil Yöntem)
Estonya (Any.m.161-168)	-Parlamento üyelerinin en az 1/5'i, -Cumhurbaşkanı	- Anayasa değişikliği, a) referandum, b) birbirini izleyen iki meclis kararı ve c) acil durumlarda tek meclis tarafından kabul edilecek bir kanun ile yapılabilir. -Değişiklik önerisi üzerine üç görüşme yapılır. Değişikliğin hangi yöntemle yapılacağına üçüncü görüşmede karar verilir. ³ -Anayasa değişikliğini birbirini izleyen iki meclis kararı ile yapmak için önerinin üyelerin çoğunluğu tarafından desteklenmesi gerekir. Değişiklik için sonraki mecliste 3/5 çoğunluk gereklidir.	- Anayasadaki "Genel Hükümler" başlıklı 8'inci bölüm ile "Anayasa Değişiklikleri" başlıklı 15'inci bölümün değiştirilmesi sadece referandum vasıtasıyla olur. -Anayasa değişikliği önerilerinin referanduma sunulması için üyelerin 3/5 'inin talebi gereklidir. Referandum en erken, meclisin bu yöndeki kararından 3 ay sonra yapılabilir.	- Sıkıyönetim ve olağanüstü durumlarda anayasa değişikliği yapılamaz . - Acil yöntem: Üyelerinin 4/5'inin öneriyi "acil" olarak değerlendirmesi üzerine, öneri, aynı meclis tarafından oylanır ve üyelerin 2/3'ünün desteği ile kabul edilir. -Referandumda ve mecliste reddedilen değişiklik önerileri bir yıl içinde tekrar önerilemez .

³ Anayasa değişikliği hakkında yapılan ilk ve ikinci görüşme arasında **üç**, ikinci ve üçüncü görüşme arasında en az **bir** ay geçmelidir.

Ülke	Öneri	Görüşme/Karar	Referandum/Onay	Diğer (Süreler, Sınırlamalar, Acil Yöntem)
Finlandiya (Any.m.73)	-	Değişiklik önerileri, diğer kanunlar gibi iki defa görüşülür. İkinci görüşmede basit çoğunlukla kabul edilen öneri, gelecek genel seçimlerden sonra oluşturulacak yeni parlamento tarafından, maddi değişiklikler yapılmadan, tek görüşmede oylanır. Önerinin kabul edilmesi için kullanılan oyların 2/3 'ünün onayı gereklidir.	-	-Anayasa değişikliği, kullanılan oyların en az 5/6 'si tarafından " acil " olarak nitelenirse, öneri, yine aynı parlamento tarafından görüşülüp 2/3 çoğunlukla kabul edilebilir.

Ülke	Öneri	Görüşme/Karar	Referandum/Onay	Diğer (Süreler, Sınırlamalar, Acil Yöntem)
Fransa (Any.m.89)	-Başbakanın önerisi üzerine Cumhurbaşkanı, -Parlamento üyeleri,	-Anayasa değişikliğinin her iki meclis tarafından aynen kabul edilmesi gereklidir. -Hükümet tarafından yapılan anayasa değişikliği önerisi, Cumhurbaşkanı tarafından Kongre şeklinde toplanan parlamentoya sunulmuşsa, değişiklik sadece kullanılan oyların 3/5 çoğunluğuyla kabul edilir.	-Anayasa değişikliklerinin referanduma sunulması zorunludur . -Kongre tarafından 3/5 çoğunlukla kabul edilen değişiklik referanduma sunulmaz.	-Ülkenin toprak bütünlüğünün tehlikede olduğu durumlarda anayasa değişikliği yapılamaz . -Cumhuriyetçi idare şekli değişikliğe konu edilemez .

Ülke	Öneri	Görüşme/Karar	Referandum/Onay	Diğer (Süreler, Sınırlamalar, Acil Yöntem)
Hollanda (Any.m.137,138)	-	-Anayasa değişikliği önerisinin görüşüleceğine dair parlamento kararı üzerine, parlamentonun alt kanadı feshedilir . -Parlamentonun alt kanadı yeniden oluşturulduktan sonra, her iki meclis öneriyi görüşür. Önerinin kabul edilmesi için, her iki mecliste de kullanılan oyların en az 2/3 'ünün kabul oyu gereklidir. ⁴	- Anayasa değişiklikleri Kralın onayı na tabidir.	

Ülke	Öneri	Görüşme/Karar	Referandum/Onay	Diğer (Süreler, Sınırlamalar, Acil Yöntem)
İspanya (Any. m.166-169)	-Senato ⁵ -Hükümet, -Temsilciler Meclisi ⁶	- Anayasada değişiklik öngören kanun önerilerinin kabulü için, her iki mecliste 3/5 çoğunluk gerekir. ⁷ - Anayasanın tümünün değiştirilmesi veya anayasada belirtilen önemli hükümlerin değiştirilmesi önerilmişse, reformun temel ilkesinin her iki meclisin 2/3 çoğunluğu tarafından onaylanması üzerine, parlamento derhal feshedilir . Yeni anayasa önerisi, seçim sonrası oluşturulacak her iki meclis üyelerinin 2/3 'ünün onayı ile kabul edilir.	- Anayasanın tümü üzerinde yapılan değişikliğin referanduma sunulması zorunludur . - Kısmi anayasa değişikliklerinin her iki meclis tarafından kabul edilmesinde sonra, meclislerden birinin üyelerinin en az 1/10 'unun talebi üzerine değişiklik referanduma sunulur.	- Savaş, olağanüstü hal ve sıkıyönetim durumunda anayasa değişikliği yapılamaz .

⁴ Hollanda parlamentosunu oluşturan her iki mecliste kararlar, üyelerinin en az yarısının hazır bulunması durumunda alınır (Any.m.67/1).

⁵ Senato İçtüzüğüne göre, Anayasa değişikliği önerisi, aynı parlamento grubuna mensup olmayan en az 50 senatör tarafından yapılabilir (m.152).

⁶ Temsilciler Meclisi İçtüzüğüne göre, en az iki parlamento grubu veya üyelerin 1/10'u anayasa değişikliği önerisinde bulunabilir (m.146).

⁷ İki meclis arasında uzlaşma olmazsa, her iki meclisten eşit sayıdaki üyenin oluşturduğu Birleşik Komisyon, Temsilciler Meclisi ve Senato'da onaylanmak üzere bir metin hazırlar. Söz konusu metin bahsedilen prosedürle onaylanmazsa, Senato üyelerinin çoğunluğu ve TM üyelerinin 2/3'ünün onayı ile değişiklik kabul edilmiş olur (Any.m.167/2).

Ülke	Öneri	Görüşme/Karar	Referandum/Onay	Diğer (Süreler, Sınırlamalar, Acil Yöntem)
İsveç (Hükümet Talimatnamesi, 8. Bölüm, 15. madde)	-	-Anayasa değişiklikleri için iki farklı parlamento kararı gerekmektedir. -Anayasa değişikliği önerisini kabul eden parlamento, öneriyi genel seçimlerden sonra parlamento oluşturuluncaya kadar askıya alır. - Yeni parlamento, öneriyi aynen kabul ederse, değişiklik yapılmış olur.	-Yapılacak genel seçimlerden sonra yeni parlamento oluşturuluncaya kadar askıda kalan anayasa değişikliği, parlamento üyelerinin 1/10'unun önerisi ve 1/3'ünün bu öneriyi kabul etmesi üzerine referanduma sunulur. - Referandum genel seçimlerle birlikte yapılır. Referandumda seçmene sadece öneriyi kabul edip etmedikleri sorulur. Referanduma katılanların çoğunluğu öneriye karşı oy kullanmışsa, öneri reddedilmiş olur. Diğer durumlarda öneri, son kararı vermesi için parlamentoya geri gelir.	- Anayasa değişikliği önerisinin parlamentoya sunulması ile genel seçimler arasında en az 9 ay olmalıdır. Bu süre Anayasa Komisyonu üyelerinin 5/6 sının kararı ile kısaltılabilir.

Ülke	Öneri	Görüşme/Karar	Referandum/Onay	Diğer (Süreler, Sınırlamalar, Acil Yöntem)
İsviçre (Any.m.142, 192-195)	- Anayasanın tümünün değiştirilmesi önerisi halk, meclislerden biri veya Parlamento (Federal Meclis) tarafından yapılır. - Kısmi anayasa değişikliği, halk ⁸ ve Parlamento tarafından önerilebilir.	- Anayasanın tamamen değiştirilmesine yönelik halk girişimi önerilerinin halkoyuna sunulması zorunludur. - Halk girişimi ile başlatılan kısmi anayasa değişikliği önerileri, parlamento tarafından görüşülmek zorundadır. Parlamento, önerinin kabul veya reddedilmesini önerebilir veya alternatif öneri geliştirebilir. Değişiklik önerisi halkın ve kantonların onayına sunulur.	- Tüm anayasa değişiklikleri halkoyuna sunulur. - Tüm anayasa değişiklikleri, halk ve Kantonlar tarafından onay landıktan sonra yürürlüğe girer. - Anayasa önerilerinin, halkın çoğunluğu ve kantonların çoğunluğu tarafından kabul edilmesi gerekir. - Anayasanın tümünün değiştirilmesi önerisi halk tarafından kabul edilmişse, her iki meclis seçimleri yenilenir .	-Tümüyle yeni bir anayasanın veya kısmi bir anayasa değişikliğinin, milletlerarası hukukun uyulması zorunlu kurallarını ihlal etmemesi gerekir.

⁸ Anayasanın tamamen veya kısmen değiştirilmesine yönelik halk girişimi önerisi, girişimin resmi olarak yayımından sonraki 18 ay içinde 100.000 seçmen tarafından yapılabilir. Bu durumda anayasa değişikliği önerisi **referandum**a sunulur (Any.m138-139).

Ülke	Öneri	Görüşme/Karar	Referandum/Onay	Diğer (Süreler, Sınırlamalar, Acil Yöntem)
İtalya (Any. m.138,139)	-	- Anayasa değişiklikleri üzerinde iki görüşme yapılır ve ikinci görüşmenin sonunda oylanır. -Anayasa değişikliklerinin her iki meclisin üyelerinin mutlak çoğunluğu tarafından kabul edilmesi gerekir.	- Anayasa değişiklikleri, meclislerden birinin 1/10'u, 500.000 seçmen ve beş Bölgesel Meclis'in talebi üzerine referanduma sunulur. Referandumda geçerli oyların çoğunluğu aranır. - Anayasa değişikliği önerisi, her iki meclis tarafından ikinci görüşme sonunda 2/3 çoğunlukla kabul edilmişse, referanduma sunulamaz .	Anayasa değişiklikleri ile ilgili birinci ve ikinci görüşme arasında en az üç ay olmalıdır. - Cumhuriyet şekli anayasa değişikliğine konu edilemez .

Ülke	Öneri	Görüşme/Karar	Referandum/Onay	Diğer (Süreler, Sınırlamalar, Acil Yöntem)
Japonya (Any.m.96)	- Parlamento (Diet)	- Anayasa değişikliği önerileri, her iki meclis üyelerinin en az 2/3'ü tarafından kabul edilmelidir.	-Parlamento tarafından kabul edilen değişiklik önerileri, referanduma sunulur ve kullanılan oyların çoğunluğunun desteği ile kabul edilmiş olur.	-

Ülke	Öneri	Görüşme/Karar	Referandum/Onay	Diğer (Süreler, Sınırlamalar, Acil Yöntem)
Litvanya (Any.m. 147,148)	- Parlamento üyelerinin en az ¼'ü, - En az 300.000 seçmen,	- Anayasa değişiklikleri, parlamentoda iki defa görüşülür ve oylanır. - Anayasa değişikliğinin kabul edilmesi için, her iki oylamada da üye sayısının 2/3 çoğunluğunun onayı gerekmektedir.	- Anayasanın birinci madde-sindeki "Litvanya Devleti, bağımsız demokratik bir cumhuriyettir" hükmü sadece referandum ile değiştirilir. Bu durumda değişiklik için seçmenlerin ¾'ünün oyu gereklidir. - Anayasanın birinci bölümü (Litvanya Devleti) ve 14'üncü bölümü (Anayasa ği) sadece referandumla değiştirilir.	-Sıkıyönetim ve olağanüstü durumlarda anayasa değişikliği yapılamaz . - Parlamentodaki iki oylama arasında en az üç ay süre olmalıdır.

Ülke	Öneri	Görüşme/Karar	Referandum/Onay	Diğer (Süreler, Sınırlamalar, Acil Yöntem)
Norveç (Any.m.112)	- Anayasa değişikliği önerisi, dört yıllık yasama döneminin ilk üç yılında verilebilir.	- Değişiklik önerisi, gelecek genel seçimlerden sonra oluşturulacak yeni parlamento tarafından ilk üç yasama yılı içinde görüşülür ve oylanır. -Anayasa değişikliği için parlamentoda 2/3 çoğunluk desteği gerekir.		-Anayasa değişiklikleri, anayasal ilkelere aykırı olamaz ve sadece anayasanın ruhunu değiştirmeyen hükümler değişikliğe konu olabilir. - Özetle , öneri ve görüşme/kabul iki farklı parlamento tarafından yapılmaktadır.

Ülke	Öneri	Görüşme/Karar	Referandum/Onay	Diğer (Süreler, Sınırlamalar, Acil Yöntem)
Polonya (Any.m.125)	-Temsilciler Meclisi üye tamsayısının 1/5'i, -Senato, -Cumhurbaşkanı,	-Anayasa değişikliği önerilerinin önce birinci mecliste (Sejm), sonrada 60 gün içinde Senatoda aynen kabul edilmesi gerekmektedir. - Anayasa değişikliğinin birinci mecliste kabul edilmesi için, (Sejm), üye tamsayısının en az yarısının hazır bulunması ve oy kullananların 2/3 'ünün çoğunluğunun onayı, Senatoda ise, üye tamsayısının en az yarısının hazır bulunması ve kullanılan oyların mutlak çoğunluğunun onayı gerekmektedir.	- Anayasanın 1, 2 ve 12'nci kısımlarında ⁹ değişiklik öngören kanun önerilerinin, Senatoda kabul edilmelerinden sonraki 45 gün içinde, referandum sunulması zorunludur. Öneri, referandumda kullanılan oyların çoğunluğunun desteği ile kabul edilmiş sayılır.	-Değişiklik önerisi hakkında ilk görüşme, önerinin birinci meclise sunulmasında 30 gün sonra yapılabilir. - Anayasanın 1, 2 ve 12'nci kısımlarında yapılacak değişiklikler, Sejm'de ancak ilk görüşmeden 60 gün geçtikten sonra oylanabilir.

Ülke	Öneri	Görüşme/Karar	Referandum/Onay	Diğer (Süreler, Sınırlamalar, Acil Yöntem)
Portekiz (Any.m. 284-289)	-Parlamento üyeleri anayasa değişikliği önerisinde bulunabilirler.	- Anayasa değişikliğinin kabul edilmesi, meclis üye tamsayısının üçte iki çoğunluğunun kararı ile olur.	-	- Olağanüstü hal ve sıkıyönetim durumunda anayasa değişikliği yapılamaz . - Meclisin, Anayasanın 288'inci maddesinde belirtilen konularda değişiklik yapma yetkisi sınırlandırılmıştır . ¹⁰ - Anayasa, anayasada değişiklik yapan en son kanunun yayınlanmasından beş yıl sonra değiştirilebilir. Ancak , meclis üye sayısının 4/5 çoğunluğu, dilediği tarihte olağanüstü anayasa değişikliği yapma yetkisi kullanabilir.

⁹ Polonya Anayasasının 29 maddeden oluşan birinci kısmı Temel Esaslar, ikinci kısım temel insan ve vatandaş hak, özgürlük ve yükümlülükleri ile ilgili iken yedinci kısım anayasa değişikliği usul ve esasları ilgili hükümler içermektedir.

¹⁰ Bu konulardan bazıları şunlardır: Ulusal bağımsızlık ve devletin tekliği, cumhuriyetçi yönetim şekli, kilise ve devlet ayrımı, vatandaşların hak, özgürlük ve güvenceleri, işçi hakları, işçi komiteleri ve sendikalar, mahkemelerin bağımsızlığı, yerel yönetimlerin özerkliği, çoğulcu ifade ve siyasi örgütlenme, demokratik muhalefet etme hakkı, egemenlik gücünü kullanan kuvvetlerin ayrılığı ve karşılıklı bağımlılığı, Azores ve Medeira takımadalarının siyasi ve idari özerkliği...

Ülke	Öneri	Görüşme/Karar	Referandum/Onay	Diğer (Süreler, Sınırlamalar, Acil Yöntem)
Romanya (Any.m.150-152)	-Hükümetin önerisi üzerine Cumhurbaşkanı, - En az ¼ Temsilciler Meclisi veya Senato üyesi, -500.000 seçmen, ¹¹	-Değişikliğin kabul edilmesi, Temsilciler Meclisi ve Senato üyelerinin en az 2/3'ünün onayı ile olur. -İki meclis arasında anlaşma sağlanamazsa, birleşik oturumda, 3/4 çoğunlukla karar verilir.	- Anayasa değişikliklerinin referanduma sunulması zorunlu -dur.	-Olağanüstü hal, sıkı yönetim ve savaş durumunda anayasa değişikliği yapılamaz. -Anayasanın devletin milli, bağımsız, üniter ve bölünmez niteliği ile ilgili hükümleri ile cumhuriyet şekli, bölgesel bütünlüğü, yargı bağımsızlığı, siyasi çoğulculuk ve resmi dili ile ilgili hükümleri değiştirilemez . -Kişilerin hak ve özgürlüklerinin kısıtlanması ile sonuçlanacak değişiklik yapılamaz .

Ülke	Öneri	Görüşme/Karar	Referandum/Onay	Diğer (Süreler, Sınırlamalar, Acil Yöntem)
Türkiye (Any. m.175)	-Meclis üye tamsayısının en az üçte biri ,	Teklifler genel kurulda iki defa görüşülür. - Anayasa değişikliklerinin kabulü için üye tamsayısının 3/5 'inin onayı gerekir.	- Cumhurbaşkanı, anayasa değişikliklerine ilişkin kanunları TBMM'ye geri gönderebilir. Meclis, geri gönderilen kanunu, üye anayasasının 2/3 çoğunluğu ile aynen kabul ederse, Cumhurbaşkanı, değişikliği onaylayabilir veya halkoymasına sunabilir . - Anayasa değişikliği teklifi, meclis üye tamsayısının 3/5'ü ile 2/3'sinden az bir oyla kabul edilmiş ise, Cumhurbaşkanı Anayasa değişikliklerini, TBMM'ne geri gönderebilir. Geri göndermiyorsa halkoymasına sunmak zorundadır . -Halkoymasında, kullanılan geçerli oyların yarısından çoğunun kabul oyu olması gerekir.	- Anayasanın 1,2 ve 3'üncü maddeleri değiştirilemez .

¹¹ Anayasa değişikliği talep eden seçmenlerin ülkedeki illerin (county) en az yarısına mensup olmaları ve her ilden en az 20.000 imza toplanması gerekmektedir.

Ülke	Öneri	Görüşme/Karar	Referandum/Onay	Diğer (Süreler, Sınırlamalar, Acil Yöntem)
Ukrayna (Any.m.154-159)	Cumhurbaşkanı, -Parlamento üye tamsayısının en az 1/3 üyesi - Anayasanın 1, 3 ve 8'inci lümlerinde ¹² yer alan hükümlerin değiştirilmesine ilişkin öneriler, Cumhurbaşkanı ve parlamento üye tamsayısının 2/3 'ü tarafından yapılabilir.	-Anayasa değişikliği önerileri, istisnalar dışında, parlamento üye tamsayısının en az 2/3 'ünün onayı ile kabul edilmiş olur.	- “Genel İlkeler” başlıklı birinci bölüm, “Seçimler, Referandum” başlıklı üçüncü bölüm ve “Anayasa Değişiklikleri” başlıklı sekizinci bölümde yer alan maddelerin değiştirilmesine ilişkin önerilerin parlamentoda kabul edildikten sonra, referanduma sunulması gereklidir.	- Temel hak ve özgürlüklerinin kaldırılması veya kısıtlanmasını öngören, ülkenin bağımsızlığına ve bölünmezliğine yönelik anayasa değişikliği yapılamaz . - Sıkıyönetim ve olağanüstü hal durumlarında anayasa değiştirilemez .

Ülke	Öneri	Görüşme/Karar	Referandum/Onay	Diğer (Süreler, Sınırlamalar, Acil Yöntem)
Yunanistan (Any. m.110)	- Anayasa değişikliğine ihtiyaç olduğu hususundaki karar, 50 üyenin önerisi üzerine üye tamsayısının 3/5 çoğunluğuyla verilir. Bu kararla aynı zamanda değişikliğin detayları da kararlaştırılır.	- Seçimden sonra oluşturulacak yeni parlamento, değişiklik önerilerini üyelerinin mutlak çoğunluğu ile kabul edebilir. - Eğer , anayasa değişikliği ihtiyacına ilişkin parlamento kararı (önceki sütunda bahsedilen), mutlak çoğunluktan fazla fakat 3/5'ten çoğunluktan az oyla kabul edilmişse, anayasa değişikliğinin kabul edilmesi için sonraki parlamentoda, üye tamsayısının 3/5 çoğunluğu gereklidir.	-	-Anayasa, en son yapılan anayasa değişikliğinin üzerinden 5 yıl geçmeden değiştirilemez . - Devletin, başında “Devlet Başkanı” sıfatıyla Cumhurbaşkanının bulunduğu Parlamenter Cumhuriyet olma vasfı ve Anayasanın 2/1, 4/1, 4, 7, 5/1 ve 3, 13/1 ve 26'ncı maddeleri değiştirilemez .

¹² Birinci bölüm “Genel Hükümler”, İkinci Bölüm “Seçimler ve Referandum”, 13'üncü bölüm “Anayasa Değişikliği” ile ilgilidir.

DİZİN**A**

ABD, 10, 13, 37, 43, 51, 70, 76, 85
 AİHM, 38, 46, 54, 55, 56, 58, 59
 AİHS, 38, 54, 55, 56, 57, 58, 59
 Almanya, 16, 20, 24, 33, 50, 53, 61, 71, 76, 77, 85
 Anayasa Mahkemesi, 19, 22, 37, 38, 51, 55, 58, 61, 63, 66, 67, 72, 76, 77, 78
 Anayasal anlaşma, 39
 Anayasal istikrar, 8, 34, 35
 Anayasal kültür, 40
 Anayasallık, 4
 Arnavutluk, 12, 15, 18, 19, 20, 21, 63
 Avrupa, 3, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 14, 15, 18, 23, 24, 25, 26, 32, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 46, 48, 49, 51, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 64, 67, 68, 70, 71, 72, 74, 75, 77, 78, 79
 Avrupa Birliği, 14, 38, 46
 Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi, 38
 Avrupa Konseyi, 3, 6, 8, 11, 14, 38, 57
 Avrupa Konseyi Parlamenter Meclisi, 14, 57
 Avrupa Toplulukları Adalet Divanı, 38, 58
 Azerbaycan, 12, 13, 15, 18, 20, 22, 48, 49, 64, 65, 66, 71
 Azerbeycan, 48

B

Belçika, 12, 13, 16, 17, 20, 21, 38, 51, 87
 Beyaz Rusya, 48, 55, 63, 64
 Birleşmiş Milletler, 46, 54
 Bulgaristan,, 12, 13, 15, 16, 20, 22, 25, 76

Ç

Çek Cumhuriyeti, 16, 20, 25, 71, 87
 Çift meclisli sistem, 16

D

Danimarka, 15, 17, 18, 19, 20, 24, 26, 35, 73, 88

Değiştirilemezlik, 20, 69, 71, 72, 75

E

Ermenistan, 12, 13, 14, 18, 19, 36, 48, 63, 69
 Esneklik, 35
 Estonya, 12, 15, 17, 18, 19, 20, 21, 25, 89

F

Federal sistem, 31, 32, 44
 Finlandiya, 15, 17, 38, 51, 90
 Fransa, 12, 13, 16, 18, 20, 21, 24, 61, 65, 71, 76, 90

G

Güney Afrika, 21, 50

H

Hırvatistan, 12, 13, 15, 36
 Hollanda, 10, 12, 13, 15, 16, 17, 18, 34, 42, 43, 51, 91

İ

İspanya, 9, 16, 17, 18, 19, 21, 22, 25, 91
 İsveç, 15, 16, 17, 18, 19, 24, 33, 40, 43, 92
 İsviçre, 12, 13, 16, 18, 19, 21, 22, 53, 65, 93
 İtalya, 15, 16, 18, 19, 20, 56, 71, 94

K

Karadağ, 10, 13, 14, 15, 16, 18, 19, 20, 21, 22, 36, 42, 65, 72
 Katılık, 35, 36
 Kıbrıs, 12, 13, 16, 20
 Kırgızistan, 13, 19, 21, 22, 48, 64, 66
 Kore, 12, 13, 15, 18, 19, 20, 49

L

Litvanya, 12, 13, 15, 18, 19, 20, 21, 94
Lizbon Anlaşması, 46

M

Makedonya, 12, 13, 15, 16, 17, 21, 26
Moldova, 12, 13, 15, 16, 18, 19, 20, 21,
22, 36, 48, 64, 66, 67
Müdahil seçim, 62

N

NATO, 60
Nitelikli çoğunluk, 31, 32, 33
Norveç, 10, 12, 15, 16, 17, 24, 42, 52, 70,
76, 95

P

Parlamentar sistem, 48
Portekiz, 12, 16, 20, 21, 72, 76, 96

R

Rasch ve Congleton, 8, 34
Referandum, 18, 19, 31, 62, 85, 86, 87,
88, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97,
98
Roma Statüsü, 60

Romanya, 12, 13, 16, 18, 19, 20, 21, 25,
33, 71, 97

Rusya, 12, 13, 14, 16, 17, 18, 19, 20, 22,
25, 48, 55, 63, 64

S

Slovakya, 15, 16, 22
Slovenya, 13, 16, 18, 19, 20, 25, 62

T

Tek meclisli sistem, 15
Türkiye, 12, 14, 15, 18, 19, 20, 22, 70, 71,
77, 78, 97

U

Ukrayna, 12, 13, 14, 16, 18, 20, 21, 22,
36, 48, 63, 64, 66, 69, 72, 98

V

Venedik Komisyonu, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 10,
11, 23, 25, 26, 33, 36, 38, 48, 49, 52,
56, 60, 62, 63, 64, 66, 69, 73, 79

Y

Yargısal Denetim, 71, 75, 76
Yargısal yorum, 37, 38, 40
Yargısalılık, 43