

“VENEDİK KRİTERLERİ” DEMOKRASİ AÇISINDAN NE ANLAMA GELİYOR?

KÖKSAL ŞAHİN*
ADNAN DOĞRUYOL*

“Demokrasi siyasi partiler olmaksızın yaşayamaz, fakat siyasi partiler yüzünden ölebilir de...”

Georges Vedel

Siyasi partilere kapatma cezası verilip verilemeyeceği veya bunların uymaları gereken birtakım sınırlamaların olup olmayacağı demokrasi teorisinin tartışmalı ve tartışmalı olduğu kadar da nazik konuları arasındadır. Konunun önemi esas olarak siyasi partilerin demokratik hayatın vazgeçilmez unsuru olmalarından kaynaklanır. Gerçekten de demokrasilerde, bir siyasal program çerçevesinde iktidara ulaşma amacıyla teşkilatlanarak halkın siyasi ve idari görevlere gelmesine aracı olabilen tek organizasyon siyasi partilerdir. Siyasi parti olgusuna ait tüm bu özellikler hem demokrasinin işlemlerini sağlayan hem de demokrasinin temel ilke ve unsurlarının serbestçe işlemesiyle var olabilecek hususlardır. Dolayısıyla siyasi partilere getirilecek her türlü sınırlama çok rahatlıkla bir demokrasi tartışmasının da başlangıcı olabilir.

Siyasi partilere getirilecek her türlü sınırlama çok rahatlıkla bir demokrasi tartışmasının da başlangıcı olabilir.

* Sakarya Üniversitesi, İİBF Öğretim Üyesi.

* Sakarya Üniversitesi, İİBF Öğretim Üyesi.

Bilhassa demokrasinin temel ilkeleri olan; özgürlük ve eşitlik, temel niteliklerinden çoğulculuk, temel hak ve özgürlüklerden düşünce, ifade ve örgütlenme özgürlükleri siyasi parti işlevleri ile yakın ilişki içerisinde. Demokrasi tarihine bakıldığında bahsedilen ilke ve özgürlüklerin korunmaya muhtaç kabul edildiği, dolayısıyla bırakın bu alanlarda bir sınırlama yapmayı aksine siyasi iktidarın bu alanlara müdahale gücünü azaltıcı hamlelerin her zaman öncelikli olduğu görülecektir.

Gerek demokrasi kuramlarındaki farklı yaklaşımlara gerekse demokratik ülkelerdeki uygulamalara bakıldığında siyasi partilerin kapatılması hususunda ortak bir yaklaşımın olmadığı söylenebilir. Söz gelimi neoliberal ön kabullere dayanan katılımcı veya radikal demokrasi yaklaşımlarında, partilere getirilebilecek yasakların hele

Gerek demokrasi kuramlarındaki farklı yaklaşımlara gerekse demokratik ülkelerdeki uygulamalara bakıldığında siyasi partilerin kapatılması hususunda ortak bir yaklaşımın olmadığı söylenebilir.

hele de kapatma uygulamasının demokrasi-lerde olmaması gerektiği şeklindeki yorumlarla sıklıkla karşılaşmak mümkündür. Bu teoriler daha az sınırlamalara ve kapatmadan farklı (kişisel ceza verilmesi gibi) uygulamalara sıcak bakarken; militan (mücadeleci) demokrasi perspektifi, parti kapatmanın veya anayasa ve yasalar yoluyla birtakım sınırlamalar getirmenin demokrasi içerisinde bulunması gereken uygulamalar olduğu görüşündedir.

Bu teorik farklılıkların uygulamaya da yansıdığı görülmektedir. Günümüzde demokrasiyle yönetilen ülkelerde siyasi partilerin uyacağı hususlar ve kapatma cezası noktasında farklı rejimler söz konusudur. Hatta giderek ortak bir müktesebatın geliştiği Avrupa'da dahi bir mevzuat çeşitliliğinden bahsedilebilir.

Kimi Avrupa ülkelerinde (İngiltere, Belçika, İskandinav ülkeleri gibi) partilerin kapatılmasına yönelik hüküm bulunmama ile beraber hemen hemen tamamında şekil ve nitelikleri farklı olmakla beraber konuyla ilgili yaptırımlara rastlanmaktadır. Söz gelimi Almanya, İspanya, Hollanda, Fransa, Belçika, Rusya, Polonya ve Portekiz biçimsel anlamda bir mücadeleci demokrasi görünümündedir. Genel bir ifadeyle Avrupa'da; parti kapatma, partilerin kurulmasını yasaklama, mali desteği azaltma veya kesme, sicilden silerek seçimlere girmeyi engellemeye kadar geniş bir yaptırım yelpazesinden bahsetmek mümkündür. Bu noktada ülkemizdeki uygulamanın da militan yani kendini koruyan demokrasi perspektifinde olduğu belirtilmelidir. Anayasa'mızın 68 ve 69. maddelerine ve 2820 sayılı Siyasi Partiler Kanunu'na göre birtakım yasaklar söz konusudur ve kapatılma yolu açıktır.

Avrupa Birliğinin (AB), ekonomik ve siyasi bütünleşme çabalarının bir yansıması olarak bu konuda da farklılıkları azaltarak ortak bir hukuk ve demokrasi anlayışı geliştirme doğrultusunda çabalar sergilediği görülmektedir. Bu doğrultuda Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (AİHM) içtihatları, Avrupa Konseyi Parlamenterler Asamblesi ve Bakanlar Komitesi Kararları ve Venedik Komisyonu Kriterleri hedeflenen Avrupa standartları için bir zemin olarak kullanılmaktadır. Bunların arasında Venedik Komisyonunca 1999 yılında kabul edilen “Venedik Kriterleri”nin siyasi partilerin kapatılması tartışmalarına yeni bir boyut kazandırdığı söylenebilir. Çünkü bu kriterler AB bölgesinde bu alandaki standartlaşma sürecini hızlandırmış, Avrupa anayasa hukukunu oluşturma misyonunu üstlenmiş olan AİHM içtihatlarının önemli bir kaynağı hâline gelmiştir. İşte bu çalışmanın asıl problemi de *Venedik Kriterleri* olarak bilinen bu esasların neyi ifade ettiği ve nasıl bir demokrasi mantığını işaret ettiğini ortaya koyabilmektir. Ayrıca bu çalışmanın Venedik Kriterleri ile AİHM içtihatları arasında zaman zaman ortaya çıktığı gözlenen yorum farklılıklarına yönelik bir analiz fırsatı olduğu da düşünülmektedir.

AB, uluslararası alanda önemli bir siyasi aktördür. Diğer uluslararası örgütlerden farklı olarak ekonomik ve siyasi birlik olma, ortak bir idari ve hukuki alan oluşturma uğraşı içerisindedir. Ülkemiz de 2005 Ekim ayından bu yana AB ile tam üyelik müzakerelerini sürdürmektedir. Türkiye’de sadece çok partili dönemde 26 siyasal parti kapatılmış ve parti kapatma konusu Türk siyasi hayatının önemli bir gündemi olmayı sürdürmüştür. Son yıllarda Anayasa Mahkemesinde görülen parti kapatma davalarında Venedik Kriterlerine ve AİHM kararlarına atıflar yapıldığı da göz önüne alındığında bu konuda AB bağlamındaki güncel gelişmelere yönelik analizlerin ülkemiz açısından da büyük önem arz ettiği açıktır.

Türkiye’de sadece çok partili dönemde 26 siyasal parti kapatılmış ve parti kapatma konusu Türk siyasi hayatının önemli bir gündemi olmayı sürdürmüştür.

Venedik Kriterleri

Venedik Kriterleri aslında Avrupa Konseyine bağlı Venedik Komisyonu tarafından geliştirilen bir rapordur. 1990’da kurulan ve diğer adı “*Avrupa Hukuk Yoluyla Demokrasi Komisyonu*” olan bu Komisyon 1949 yılından bu yana Avrupa’da demokrasi, insan hakları, çoğulculuk ve hukuk devleti gibi konularda çalışmalar yapan “Avrupa Konseyi”² nin (Kalabalık 2008:

420, 421) anayasal konulardaki danışma organı olarak ifade edilebilir. Komisyon günümüzde özellikle anayasa hukuku alanında bir düşünce (think thank) merkezi rolünü elde etmiş gözükmektedir (Hakyemez 2008).

Ülkemiz dâhil 56 üyesi bulunan Venedik Komisyonu, 2002 yılından itibaren Avrupa dışından ülkeleri de üye olarak kabul eden bir uluslararası kuruluştur. Bugün Brezilya, Şili, Peru, Meksika, G. Kore, Kırgızistan, Azerbaycan, Ermenistan, Gürcistan, İsrail Cezayir ve Tunus gibi Avrupa dışından ülkeler de bu teşkilatın üyeleri arasındadır (Venice Commission, 2010). Her ülke bir asil üye ile komisyonda temsil edilmekte, ülke temsilcileri daha çok anayasa hukuku ve siyaset bilimi gibi alanlarda uzmanlaşmış akademisyen, hâkim, avukat ve politikacılar olmaktadır.

Ülkemiz dâhil 56 üyesi bulunan Venedik Komisyonu, 2002 yılından itibaren Avrupa dışından ülkeleri de üye olarak kabul eden bir uluslararası kuruluştur.

Komisyonun bünyesinde yer aldığı Avrupa Konseyi, bugün itibarıyla AB kapsamında demokrasi ve insan hakları özelinde çalışmalarını yoğunlaştıran bir kurumdur. Aslında Avrupa Konseyinin yarım asrı aşkın bir zamandır süregelen demokrasi ve insan hakları gibi konulardaki çalışmaları zamanla Avrupa Topluluğu (AT)-AB çizgisinde oluşan müktesebatın da önemli bir kaynağı hâline gelmiştir. Bu durumun en tipik ve en önemli örneği olarak Konseyce geliştirilen 1950 tarihli "Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi" gösterilebilir. Bu Sözleşme ve Sözleşme'nin takipçisi olarak kurulan "Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi" (AİHM) AB'de temel hakların korunması noktasında merkezi bir rol üstlenmiştir. Yine 1949 tarihli "Avrupa Konseyi Sözleşmesi"nin genel ilkeleri de günümüzde Avrupa

Birliği vatandaşlık haklarının belirlenmesinde yararlanılan önemli bir belge niteliğindedir. Son olarak yine Konseye bağlı Venedik Komisyonunun çalışmaları AB'nin siyasi ve hukuki kurumsallaşmasında önemli bir kaynak olma noktasındadır.

Venedik Komisyonunun çalışma usulleri ve işleyişinden bahsetmek gerekirse; ilk önce Komisyonun etkin bir genel sekreterlik mekanizmasıyla çalışmakta olduğu belirtilebilir. Genel Sekreter Komisyonda görev yapmakta olan uzmanlar arasından Avrupa Konseyince atanmaktadır. Komisyonun bir ülke ya da konu hakkında rapor veya çalışma hazırlayabilmesi için; Avrupa Konseyinin siyasi organlarından (Parlamentar Asamble, Bakanlar Komitesi ve Genel Sekreterlik) ya da üye ülkelerden birinin Venedik Komisyonu Genel Sekreterliğinden talepte bulunması gerekmektedir. Başka

bir ifadeyle “Venedik Komisyonu” kendiliğinden bir rapor veya çalışma hazırlayamamaktadır.

Komisyonun son yıllarda yankı uyandıran başlıca çalışması olarak “*Siyasi Partilerin Kapatılması ve Yasaklanmasında Yol Gösterici İlkeler*”³ olarak 1999 yılında kabul edilen ve 10 Ocak 2000’de kamuoyuna açıklanan kriterler gösterilebilir. “*Venedik Kriterleri*” diye adlandırılan 7 kriter AİHM’nin karar ve içtihatlarında kullanılmasına paralel olarak gündeme yerleşmiştir. Yaklaşık on yıllık bir zaman dilimi sonucunda “Venedik Komisyonu” kriterlerinin siyasi partilerin demokrasilerdeki yeri hususunda Avrupa’daki ideal ölçütleri gösteren bir referans metni hâline geldiği söylenebilir (Hak-yemez 2008).

“*Siyasi Partilerin Kapatılması ve Yasaklanmasında Yol Gösterici İlkeler*” olarak yayımlanan rapor yakından okunduğunda; siyasi parti yasaklarının ve özellikle de kapatma cezasının bir demokraside istisnai durum olarak ele alınması gerekliliğinin ana temayı oluşturduğu söylenebilir. Yani Komisyon, parti kapatmayı demokrasiyle bağdaştırmakta ama bu tedbirin son çare ve istisnai bir uygulama olarak kullanılması üzerinde durmaktadır (Uygun 2010).

Bu genel analizin ışığında rapordaki maddelere geçildiğinde ise; ilk iki maddenin siyasi partilerin demokrasilerdeki konumunu/önemini vurgulayan genel ifadeleri içerdiği, belli bir ölçüt veya kriterden bahsetmediği görülmektedir. Bu bağlamda birinci maddede her bireyin dilediği siyasi partiye girme hakkından ve bu hakka hiçbir şekilde kamu otoritesince müdahale edilemeyeceğinden, ikinci maddede ise; normal ve olağanüstü durumlarda partilerin ve bireylerin siyasi serbestlik hakkının korunmasından bahsedilmektedir (Venice Commission 1999).

Üçüncü maddeden itibaren ise açık ve somut bir şekilde siyasi partilerin kapatılmasına yönelik kriterler söz konusudur. Üçüncü maddede siyasi partilerin kapatılması ya da yasaklarla karşılaşması hususu; ancak demokratik anayasal düzeni yıkmak, anayasa ile garanti altına alınan temel hak ve özgürlükleri yürürlükten kaldırmak için “şiddet”i politik araç olarak kullanma ya da savunmayla ilişkilendirilmektedir (Venice Commission 1999). Bu noktada AİHM’nin Komisyondan farklı olarak şiddeti savunmayı, şiddete dayalı tehdit ve imalarda bulunmayı da bu kapsamda değerlendirdiğini belirtmekte yarar vardır (Turhan 1999). Nitekim İspanya’da kapatılan “Batasuna Partisi”⁴ nin başvurusu üzerine AİHM yeni bir içtihat yaratmış; siyasilerin terör örgütünün şiddet eylemleri karşısında sessiz kalmalarını da şiddete açıkça destek vermek olarak değerlendirmiştir. İspanya Yüksek Mahkemesinin partiyi kapatma gerekçeleri arasında; Batasuna Partisinin ETA’yı eylemleri nedeniyle kınamaması ve terör örgütü olarak görmemesi de bulunmaktadır. AİHM bu yoruma ka-

tılarak “Venedik Kriterleri”nin ötesine geçmiş, şiddeti kınamamayı da bir şiddet olarak kabul etmiştir.

Üçüncü maddenin devamında; bir partinin barışçıl yollardan görüşlerini gündeme getirmesinin, anayasa değişiklikleri önermesinin yasaklanma veya kapatılma noktasında tek başına gerekçe olarak gösterilemeyeceği yönünde bir hüküm yer almaktadır (Venice Commission 1999). Dikkat edilirse bu hüküm herhangi bir sınırlandırmayı içermemektedir. Yani demokrasiye veya ülke bütünlüğüne yönelik değişiklik önermeleri sunmak veya bunlardan bahsetmek -şiddet olmadığı sürece- normal bir siyasi faaliyet kabul edilmektedir. Bu kriterin; AİHM tarafından şu ana kadar vazgeçilmez bir ölçüt olarak değerlendirilmediğinden de bahsetmekte yarar vardır. Metnin dördüncü maddesinde ise bir siyasi partinin, üyelerinin bireysel davranışlarından dolayı sorumlu tutulamayacağı belirtilmektedir. Buna göre, ancak bireyin suç kapsamındaki eylemleri (şiddet ölçütü dâhilinde) partinin yetkili organlarının desteğine sahipse veya bu davranış partinin programı ile ilişkilendirilebiliyorsa partiye yönelik yaptırımlar meşru olabilir (Venice Commission 1999). Beşinci maddede parti kapatılması önleminin en son çare olması vurgulanmakta, altıncı madde ilk olarak kapatma dışında başka önlemlerle tehlikenin geçirilmesinin düşünülmesini (ölçülülük ilkesi) dile getirmekte, yedinci ve son madde ise kapatma kararının açık ve adil bir yargılama süreci sonunda verilmesini öngörmektedir.

Sonuç

“Venedik Kriterleri”nin ele alındığı bu çalışma sonucunda ulaşılan temel tespit AB’de siyasi partilerin kapatılmasını kabul eden ve kendini savunan bir demokrasi⁵ eğiliminin (militan) kurumsallaştığıdır. Bu süreçte klasik militan demokrasi yaklaşımından farklı olarak siyasi partilerin kapatılmaması veya yasaklanmaması yönünde güçlü bir demokratik kaygı hissedilmekte, parti kapatma istisnai bir uygulama olarak görülmektedir. AB’nin böyle bir yaklaşımla demokrasiye mücadeleci bir karakter kazandırmaya çalıştığı söylenebilir. Bu arada Venedik Komisyonunun bu konuya ilişkin yayımladığı diğer raporlarda (söz gelimi 2009 Türkiye Raporu) parti kapatmanın Avrupa’da pek görülmemesi ve istisnai tedbir olarak ele alınması geleneğinden bahsederek militan demokrasi yaklaşımının Avrupa’ya ait olmadığını devamlı vurgulamaya çalışması ilginç bir ayrıntı olarak belirtilmelidir.

“Venedik Kriterleri”nde parti kapatma noktasındaki temel kıstas şiddete başvurmadır. Ancak şiddetin yorumlanmasında ise Venedik Kriterleri ile AİHM içtihatları arasında bir farklılık söz konusudur. Şöyle ki AİHM; şiddeti teşvik ve şiddete dayalı tehdit noktasında sessiz kalmayı da parti

kapatma gerekçelerine ekleyerek açık olarak parti kapatma çerçevesini genişletirken Venedik Kriterleri şiddet uygulama ölçütünü esnetmekten kaçınan yapısıyla parti kapatma alanını daraltmaktadır. “Venedik Kriterleri”nden hareketle, -bu Kriterlerce hür ve demokratik düzene tehdit olma şiddetle alakalandırıldığı için- demokrasiye karşı olmak, ırkçılık, yabancı düşmanlığı ya da hoşgörüsüzlüğün şiddete dönüşmediği sürece meşru olacağı gibi yorumlara ulaşmak mümkündür. Bu durum “Venedik Kriterleri”nin AİHS’ye göre siyasal partilere ve birtakım temel hak ve özgürlüklere daha fazla koruma sağlayan bir belge oluşu şeklinde de değerlendirilebilir. AİHM ise; şiddet ölçütüne ek olarak; demokrasi⁶ ve ülke bütünlüğü ölçütlerine daha sıcak bakarak uygulamayı daha da militanlaştırmaktadır. Bu noktada aldığı kararlarda her ülkenin kendine özgü şartlarına da atıfta bulunan AİHM’nin daha yasakçı ama daha gerçekçi bir duruş sergilediği ileri sürülebilir.

Son söz olarak “Venedik Kriterleri” ile oluşturulmaya çalışılan yaklaşımı, sadece şiddet ile sınırlandırılmaya çalışan bir mücadeleci demokrasi yaklaşımı olarak ifade etmenin mümkün olduğu söylenebilir. Ayrıca bu yaklaşımın muğlaklık ve ideallik (realiteyi yakalayamamak) noktasındaki eleştirilere de her zaman için açık olduğu belirtilmelidir. ■

Kaynaklar

HAKYEMEZ, Yusuf Şevki (2008), “Venedik Komisyonu Kriterleri: parti Kapatmada Evrensel İlkeler Neler?”, <http://www.euractiv.com.tr/ab-ve-turkiye/article/venedik-komisyonu-kriterleri-parti-kapatmada-evrensel-ilkeler-neler>, 24.12.2009.

KALABALIK, Halil. (2009), **İnsan Hakları Hukuku**, Seçkin Yayınevi, Ankara.

KÜÇÜK, Adnan. (2005), “Siyasi Partilerin Yasaklanması Meselesi ve Türkiye’de Siyasi Partilere İlişkin Yasaklamalar Rejimi”, **Türkiye’de Siyasal Hayat**, 1.Cilt, s. 431-493.

ÖZBUDUN, Ergun (25.03. 2009), “Venedik Komisyonu ve Siyasi Partilerin Kapatılması”, <http://www.tumgazeteler.com/?a=4863564>, 02.02.2010.

TURHAN, Mehmet (1999), “Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve Siyasi Parti Kapatma Davaları”, Liberal Düşünce.

UYGUN, Oktay (2010), “Mücadeleci Demokrasi ve Siyasal Partilerin Kapatılması”, http://old.boell-tr.org/news_item.aspx?id=57, 03.02.2010.

VENİCE COMMISSION (1999), “Guidelines on Prohibition and Dissolution of Political Parties and Analogous Measures (Draft)”, [http://www.venice.coe.int/docs/1999/CDL-PP\(1999\)006rev-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/1999/CDL-PP(1999)006rev-e.asp), 03.01.2010.

VENİCE COMMISSION, (2010), “Member States”, http://www.venice.coe.int/site/dynamics/N_Members_ef.asp?L=E&MenuL=E

¹ Sakarya Üniversitesi, İİBF Öğretim Üyeleri.

² Ülkemizin 8 Ağustos 1949 yılından beri üyesi olduğu Avrupa Konseyinin 47 üyesi bulunmaktadır.

³ Metnin orijinal ismi; “Guidelines on Prohibition and Dissolution of Political Parties and Analogous Measures”, şeklindedir.

⁴ İspanya Anayasa Mahkemesi 2003 yılında ETA'nın siyasi kanadı olarak görülen bu partiyi kapatmış ve mülklerine el koymuştur. "Batasuna Partisi" AİHM'ye başvurmuş, ancak oy birliği ile dava reddedilmiş ve AİHM bu olayda örgütlenme ve ifade özgürlüğünün ihlal edilmediğine karar vermiştir.

⁵ "Militan" ya da "kendini savunan demokrasi" yaklaşımı Avrupa'da iki dünya savaşı arası dönemde kurulan totaliter deneyimlerden hareketle gelişmiş bir demokrasi anlayışıdır. Buna göre demokrasi dışı siyasi yaklaşımlarla mücadele edilmeli, onlar için ifade ve örgütlenme özgürlükleri kısıtlanmalıdır. Bu yeni anlayışa faşist partilerin yeniden kurulmasını yasaklayan 1947 İtalyan ve asıl 1949 Alman Anayasa'sının öncülük ettiği söylenebilir. 1949 Alman Anayasa'sında; özgürlükçü demokrasi düzeninin korunması ve Federal Alman Cumhuriyeti'nin varlığını korumak için siyasal partilerin kapatılması dâhil hukuki mekanizmalar yer almaktadır. Bu yetkilerden hareketle 1952'de sosyalist neonazi "Reich" ve 1956'da "Alman Komünist Partisi" kapatılmıştır. Bu arada militan demokrasi doğrultusundaki fikirlerin daha önceleri (1930'ların sonunda) Nazi karşıtı düşünürlerce dile getirildiği de belirtilmelidir. Bunlardan biri olan Karl Löwenstein Almanya ve diğer bazı Avrupa ülkelerinde demokrasiyi yıkmak isteyen totaliter siyasal hareketlere karşı demokratik rejimlerin savunma mekanizmalarının zayıflığından ve tedbir alınması gerekliliğinden daha o yıllarda bahsetmiştir (Uygun, 2010).

⁶ AİHS'nin 11. maddesinin 2. hükmü demokratik bir toplumda gerekli tedbir niteliğindeki yasaklara izin vermektedir. AİHM'de "demokratik toplum düzeninin gereklerini" parti kapatma hususunda bir ölçüt olarak kullanmaktadır (Küçük, 2005: 435, 456). Yine AİHM siyasi partilerce önerilen anayasa değişikliklerinin de demokratik ilkelerle uyumlu olmasını gerekli görmektedir. Bu arada Venedik Komisyonunun da AİHS'nin siyasi partilere sağladığı korumayı yetersiz (asgari düzeyde) gördüğü belirtilmelidir (Özbudun, 2009).