

Siyasi Partilerin Yasaklanması ile İlgili Venedik Kriterleri

Vedat Ahsen Coşar*

Liberal/Anayasal demokrasi halkın tercihine dayalı olmakla, farklı düşünce ve inançları kurucu unsur olarak kabullenmeyi, yani siyasi çoğulculuğu, mal ve hizmetler gibi fikirlerin de birbirleriyle serbestçe yarışmasını, her siyasi düşünce ve felsefenin kendisini özgürce ifade etmesini ve bir siyasi parti içinde örgütlenmesini, siyasi eşitliğe dayalı olarak gerçekleştirilen düzenli seçimleri gerektirir. Bütün bunlar, halkı yönetime ortak etmenin, diğer bir deyişle halkı yetkilendirmenin meşru yolları ve araçlarıdır.

Halkı yetkilendirmenin aracı olarak saydığımız unsurların arasında yer alan siyasi partiler, Anayasamızın 68/2.maddesinde de ifade ve işaret edildiği üzere demokratik siyasi yaşamın vazgeçilmez unsurlarındandır. Esasen, demokratik bir siyasi yaşam siyasi partiler olmaksızın düşünülemez.

Duverger'in yerinde bir tespitle vurguladığı üzere, "Klasik anayasa hukukunu bilen, fakat siyasi partilerin işlevini bilmeyen bir kişi, çağdaş siyasi rejimler hakkında yanlış bir görüş sahibidir: siyasi partilerin işlevini bilen ve fakat klasik anayasa hukukunu bilmeyen bir kişi ise, çağdaş siyasi rejimler hakkında eksik, ama doğru bir görüş sahibidir."

O nedenle hem siyasetçilerin ve hem de siyaset bilimciler ile biz hukukçuların klasik anayasa hukukunu iyi bilmemizin yanı sıra siyasi partilerin işlevi konusunda da sağlam ve güvenilir bilgi ve fikir sahibi olmamız gerekir.

Siyasi iktidarın, nispi ölçüde temsili nitelik taşıyan parlamentonun oluşmasına ve kısmen de olsa iktidarın mutlakiyetçi monarkın elinden alınmasına bağlı olarak temsili rejimin ve oy hakkının genişleme-

si ile birlikte 19. Yüzyılda önce ABD'de, ardından İngiltere'de ortaya çıkan, ancak uzunca bir süre hukukun düzenleme alanının dışında kalan siyasi partiler, geride bıraktıkları iki yüzyılı aşkın süre içinde yaşadıkları ve yaşattıklarıyla, hem demokrasinin yaşamasının ve gelişmesinin en etkili aracı ve hem de demokrasinin en tehlikeli düşmanı olmuşlardır.

Öyle olduğu için Fransız kamu hukukçusu G.Vedel, "Demokrasi, siyasi partiler olmaksızın yaşayamaz, ancak siyasi partiler yüzünden son bulabilir" demiştir.

Hitler'in Nasyonal Sosyalist Partisi ile Mussolini'nin Faşist Partisi'nin kendi ülkesi insanlarına ve dünyaya yaşattıkları, G.Vedel'in az yukarıda yer verdiğimiz tespitini doğrulayan en trajik örneklerdir.

AKP'nin kapatılması için açılan davanın hemen ardından başlayan ve halen de süren siyasi partilerin kapatılması konusundaki Anayasamızda yer alan düzenlemelerin değiştirilmesine ilişkin tartışmalarda, özellikle günümüz iktidarı ve destekçileri tarafından referans olarak alınan Venedik Kriterleri, ülkemizi ilgilendirmesi nedeniyle hem yurttaş ve hem de hukukçu olarak bizlerin de üzerinde durması gereken kriterlerdir. O nedenle bu yazının amacı ve konusu, siyasi partiler ve bunların işlevleri, tarihi, çeşitleri, özellikleri, hukuki nitelikleri üzerine değil, sadece siyasi partilerin kapatılmaları veya yasaklanmaları ve bununla ilgili Venedik Kriterleri üzerine olmakla, bu yazıda sadece bu konu üzerinde odaklanılacaktır.

Hemen işaret etmek gerekir ki, demokrasilerde asıl olan siyasi partilerin yargı eliyle kapatılması değil, aksine halkın desteğini yitirerek siyasi yaşamlarının sona ermesidir. En başta Türkiye pratiği olmak üzere dünyanın başkaca ülkelerindeki uygulamalar da gös-

* Avukat, Ankara Barosu Başkanı

termektedir ki, esas kalıcı ve sonuç verici olan siyasi partilerin yargı kararı ile değil, halkın oyuyla kapatılmalarıdır.

Bununla birlikte, bulunduğu ülkenin başta Anayasası olmak üzere pozitif hukukunun tanıdığı ve koşullarını düzenlediği ilkeler çerçevesinde kurulan bir siyasi partinin, o ülkenin başta anayasası olmak üzere yasalarına aykırı biçimde faaliyet göstermesi, bu bağlamda demokratik siyasi rejimi ortadan kaldırmak amacını gütmesi ve bu amacı gerçekleştirmek için özellikle şiddet kullanmak yolunu seçmesi durumunda kapatılması da hukuk adına, demokrasi adına, hukuk devleti ve hukukun üstünlüğü ilkeleri adına bir gerekliliktir. Zira demokratik rejimin sürdürülmesini tehlikeye sokacak eylemlerde bulunmak, partinin program ve projelerinin uygulamaya konulması konusunda demokratik olmayan araçlara başvurmak, şiddet kullanmak veya bunu desteklemek en başta hukukun ve demokrasinin asla kabul edemeyeceği ve izin vermeyeceği bir yol ve yöntemdir.

Siyasi partilerin kapatılmaları ile ilgili olarak Avrupa ülkelerinde yer alan düzenlemelere baktığımızda, bu konuda ortak bir düzenlemenin olmadığını, bu bağlamda kimi Avrupa ülkelerinde siyasi partilerin kapatılması konusunda yasal bir düzenlemenin bulunmadığını, kimi Avrupa ülkelerinde ise içerikleri ve ölçütleri birbirlerinden biraz farklı olmakla birlikte siyasi partilerin kapatılmalarına olanak sağlayan düzenlemelerin olduğunu, ancak siyasi partilerin yasaklanmaması ve kapatılmaması konusunda ortak bir anlayışın ve demokratik bir mirasın da bulunduğunu görüyoruz.

Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin uygulaması bağlamında konuya yaklaşıldığında, mahkemenin siyasi partilerin kapatılması veya yasaklanması için birbirinden ayrı ve bağımsız olarak iki temel koşulun gerçekleşmiş olmasını öngördüğünü: bunlardan birincisinin partinin programında yer alan siyasal program ve projenin gerçekleştirilmesinde demokratik araçların kullanılmaması ve hukukun belirlediği çizginin ve sürecin dışına çıkılması, yani şiddet kullanılması veya şiddet kullanımının teşvik edilmesi; ikincisinin ise partinin programında yer verdiği ve önerdiği siyasal program ve projenin içerik ve kapsam olarak demokrasinin temel ve evrensel ilkelerine

aykırı olması olduğunu görüyoruz.

Buna göre bir siyasi partinin, şiddete başvurmaması ve/veya şiddet kullanılmasını desteklememesi ve fakat demokrasiyle bağdaşmayan bir eyleminin, bir toplum ve devlet projesinin olması ya da böyle bir eylemi veya projeyi desteklemesi durumunda kapatılması veya faaliyetten yasaklanması hukuken ve siyaseten doğrudur.

Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin ETA terör örgütüyle organik bağının ve bu örgütü teşvik eden eylemlerinin mevcudiyeti nedeniyle İspanya Yargıtay'ı tarafından kapatılmasına karar verilen ve yaptığı anayasa şikayeti de İspanya Anayasa Mahkemesi tarafından ret edilen "Batasuna Partisi"nin yaptığı itiraz üzerine çok yakın tarihte verdiği karar ile Türkiye Anayasa Mahkemesi'nin Refah Partisi'nin kapatılması yönünde verdiği karara yönelik itiraz üzerine verdiği ret kararı, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin siyasi partilerin kapatılması veya faaliyetlerinin yasaklanması konusunda esas aldığı az yukarıda sunulan ilkelerini, bu bağlamda demokratik rejim ile bağdaşmayan veya demokratik rejimin sürdürülmesini tehlikeye sokacak olan eylemlerde bulunan, program ve projelerinin gerçekleştirilmesinde demokratik olmayan araçlara başvuran, bu amaçla şiddet kullanılmasından yana olan veya bunu teşvik eden siyasi partilerin kapatılması yönündeki uygulamasını istikrarla ve kararlılıkla sürdürdüğünü göstermektedir.

Diğer taraftan, Avrupa Konseyi'nin anayasal konularda danışmanlığını yapmak ve özellikle Sovyetler Birliği'nin dağılmasından sonraki süreçte demokrasiye geçiş için anayasa yapmak gereksinimi duyan eski Sosyalist Blok ülkelerine bu hususta hukuki ve siyasi yardımda bulunmak üzere oluşturulan "Avrupa Hukuk Yoluyla Demokrasi Komisyonu"nun, daha kısa adıyla "Venedik Komisyonu"nun siyasi partilerin yasaklanması veya kapatılması hususunda esas aldığı ve uyguladığı ilkeler, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin bu hususta temel aldığı ve uyguladığı az yukarıda sunulan ilkelere benzemekle birlikte, kimi önemli farklılıkları da içermektedir.

Şöyle ki anılan komisyonun 1999 tarihli "Yol Gösterici İlkeleri"ne göre, "siyasi partilerin yasaklanması veya kapatılması, ancak, demokratik anayasal düzeni

devirmek, böylece anayasa ile güvence altına alınan hakları ve özgürlükleri ortadan kaldırmak için bir siyasi araç olarak şiddet kullanılmasını savunan veya şiddet kullanan partiler bakımından haklı görülebilir. Bir partinin Anayasa'yı barışçı yoldan değiştirmeyi savunması, tek başına o siyasi partinin yasaklanması veya kapatılması için yeterli değildir.”

Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin siyasi partilerin kapatılması veya yasaklanması konusunda esas aldığı ilkeler ile Venedik Komisyonu'nun bu konuda esas aldığı ilkelerin karşılaştırmalı olarak yapılacak değerlendirmesinde ortaya çıkan en önemli fark; Komisyonun şiddet tehdidini kullanılmasını veya teşvikini siyasi partilerin kapatılmasında tek meşru ölçüt olarak kabul etmesine karşın, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin şiddet tehdidinin, teşvikinin veya kullanılmasının dışında demokratik rejim ile bağdaşmayan veya demokratik rejimin sürdürülmesini tehlikeye sokacak olan eylemlerde bulunmayı, program ve projelerinin gerçekleştirilmesinde demokratik olmayan araçlara başvurmayı da kapatma ve yasaklama nedeni olarak kabul etmesidir.

Bu incelememizin konusunu oluşturan Venedik Komisyonu'nun 13-14 Mart 2009 tarihinde Venedik'te yaptığı 78.Genel Kurul Toplantısı sonrasında hazırladığı 489/2008 sayılı “Türkiye’de Siyasi Partilerin Yasaklanmasına İlişkin Anayasal ve Yasal Hükümlere Dair Görüşü”nde de komisyonun, az yukarıda çerçevesi çizilen 1999 tarihli “Yol Gösterici İlkeler”inden ayrılmadığı, bu bağlamda şiddet tehdidini, kullanımını veya teşvikini siyasi partilerin kapatılmasında ve yasaklanmasında tek meşru ölçü olarak aldığı görülmektedir.

Venedik Komisyonu, ülkemizdeki yasal düzenlemeyi ve uygulamayı değerlendirdiği bu görüşünde; Türkiye’deki siyasi parti kapatma kurallarının, gerek maddi, gerekse usulü açıdan değiştirilerek Avrupa standartları ile uyumlu hale getirilmesi gerektiğini belirtmektedir. Bunun, Anayasa'nın bu konudaki düzenlemelerinde yapılacak kısmî veya geniş kapsamlı bir anayasa reformu ile sağlanabileceğine vurgu yapan Komisyon, daha doğru olanın Avrupa Parlamento Asamble'sinin 2008 yılındaki 1622 sayılı kararına uygun olarak geniş kapsamlı bir anayasa reformu ile yapılması olduğunu ifade etmektedir. Türkiye ile

diğer Avrupa ülkelerindeki siyasi partilerin yasaklanmasıyla ilgili düzenlemelerin karşılaştırmalı bir değerlendirmesini ve eleştirisini yapan komisyon hazırladığı raporunda özetle şu tespitlere yer vermektedir:

- Sistemlerinde siyasi partilerin yasaklanması yönünde düzenleme bulunan Avrupa ülkelerinde kapatma veya yasaklama hususunda bir veya birkaç nedene yer verilmesine karşın, Türkiye Anayasa'nın 68'inci maddesinde düzenlenen yasaklar, diğer Avrupa ülkelerinden çok daha fazla sayıda maddi kriteri içermektedir. Bu kriterler ayrıca son derece alçak bir usulü eşikle birleştirilmiş durumdadır. Bu durumuyla anılan maddede öngörülen kriterler, ister şiddet tehdidi yoluyla, isterse barışçıl ve demokratik araçlarla olsun programlarında ve siyasi projelerinde anayasal model değişikliklerini savunan hemen her parti için kapatma davasını ve kararını gündeme getirebilir. Oysaki Avrupa uygulamasında demokratik yollarla Anayasa'yı değiştirmek suç değildir. Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin kararlarında esas aldığı ilkelere göre: siyasi partilerin, kullandıkları araçların ve güttükleri amaçların hukuki ve demokratik olması, önerilen değişikliğin kendisinin temel demokratik ilkelere uygun bulunması koşuluyla kendi ülkelerinin hukuki ve anayasal yapısında değişiklik yapmaları mümkündür. Bir siyasi partinin Anayasayı barışçıl yoldan değiştirmeyi programlaması ve savunması, kendi başına, o siyasi partinin yasaklanması veya kapatılması için yeterli bir neden olarak kabul edilemez. Dolayısıyla demokratik yollara ve araçlara uygun biçimde anayasa değişikliği yapacak olan bir siyasi partinin, salt anayasayı değiştiriyor veya değiştirmek istiyor gerekçesiyle kapatılması hukuki ve demokratik değildir.
- Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin emsal kararlarında başvurduğu ölçülülük ilkesi gereğince bir siyasi partinin kapatılması ve liderlerinin siyasi faaliyetlerden yasaklanması gibi olağanüstü önlemler, bu önlemlere ancak çok vahim durumlarda başvurulduğu takdirde meşru kabul edilebilir. O nedenle üye devletler bu konuda sadece sıkı bir Avrupa denetimi ile el ele giden sınırlı bir takdir yetkisine sahiptirler. Avrupa İnsan Hakla-

rı Mahkemesi'nin bu hususta sağladığı koruma, asgarî bir korumadır. Bununla birlikte Avrupa Konseyi üyesi devletlerin neredeyse tamamı kendi ülkelerindeki siyasi partilere, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin sağladığı korumadan çok daha yüksek düzeyde koruma sağlamaktadırlar. Aynı şekilde Parlamenter Asamble'nin (PACE) ve Venedik Komisyonu'nun bu konuda geliştirdiği kriterler de, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin esas aldığı ve uyguladığı standartlardan daha yüksek standartları içermesinin yanı sıra üye devletlerdeki genel veya en iyi uygulamayı tercih eder durumdadır.

- Avrupa'da siyasi partileri kapatmaya veya yasaklamaya ilişkin kuralları olan devletler, bu tür davaları yetkili mahkemeye taşımak için özel usuller tesis etmiştir. Bu bağlamda Almanya'da Federal Parlamento, Federal Konsey veya Federal Hükümet bu hususta yetkili kılınmış, Federal Savcıya bu yetki verilmemiştir. İspanya'da bu yetki İspanyol Parlamentosu Cortes'in iki meclisinden birisinin talebiyle harekete geçen devlet savcısı kanalıyla hükümete verilmemiş, aynı zamanda tek başına hareket eden Maliye Bakanlığı'na (Savcı) verilmiştir. Diğer başka ülkelerde de bu tür davalara sadece yasal/hukuksal yönden yaklaşılmasını engellemek için geliştirilen ve uygulanan siyasal filtreler vardır. Bu nitelikte filtreler oluşturulmasının nedeni, siyasi partilerin kapatılmasının sadece yasal ve hukuki sonuçlarının olmasının yanı sıra ve aynı zamanda siyasi sonuçlarının da olmasıdır. Oysaki Türkiye'de siyasi partilerin yasaklanması konusunda dava açma yetkisi münhasıran Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı'na verilmiştir. Bu yönüyle Türkiye Avrupa'da tek istisnai örneği oluşturmaktadır. Oysaki, bir siyasi partinin kapatılmasına ilişkin sürecin başlatılması, belli hukuki kriterlerin yerine gelmiş olmasının kendiliğinden hukuki sonucu olmamalıdır. O nedenle Türkiye uygulamasında hiçbir siyasi ve demokratik filtre, fren ve denge mevcut değildir. Türkiye'de siyasi partilerin kapatılmasına karar verme yetkisinin Anayasa Mahkemesi'ne verilmiş olması her ne kadar isabetli ise de, bu mahkemenin oluşum biçimi Türkiye toplumundaki çeşitli eğilimleri yeterince yansıtmamaktadır.

- Türkiye'de siyasi parti kapatmaya ilişkin yürürlükteki kuralların temel sorunu, gerek süreci başlatma usulleri, gerekse partileri yasaklama veya kapatma konusundaki genel eşğin son derece alçak oluşudur. Bu durum, Avrupa'da mevcut olan ortak demokratik standartlardan oldukça farklıdır. Bu son derece düşük eşik nedeniyledir ki, istisnai olması gereken bir önlem, pratikte olağan bir önlem olarak işlemektedir. Bu ise, bir yandan siyasetin demokratik biçimde işlemesi gereken alanı daraltmakta, diğer yandan anayasa yargısının siyasal sorunlar üzerindeki yargılama yetkisinin alanını genişletmektedir.
- Yine Türkiye Anayasası'nın ilk üç maddesinin anayasanın kendisiye korunma altına alınması, barışçıl ve demokratik yöntemlerle bile olsa, Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluşunda kabul edilen ilkeleri sorgulayan siyasal programların ortaya çıkmasını engellenmektedir. Siyaset yapma alanının daraltılmasına ve aşınmasına neden olan bu durum, anayasal demokrasi alanındaki temel Avrupa gelenekleriyle bağdaşmayacak niteliktedir.