

# Bireysel Başvurulara İlişkin Kararların Etkileri

*Dr. Gianni Buquicchio*  
*Venedik Komisyonu Başkanı*

*Sayın Anayasa Mahkemesi Başkanı,*

*Sayın Başkanlar ve Üyeler,*

*Değerli Hanımefendiler, Beyefendiler,*

*Dostlar,*

Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Mahkemesinin kuruluşunun 54. yıldönümü gibi olumlu bir etkinliği kutlamak üzere - özellikle de geçen ay bu şehri sarsmış olan menfur olaylardan sonra- bugün Ankara'da olmaktan büyük memnuniyet duymaktayım!

Mahkemeniz, Türk Anayasasının ve anayasanın temel taşları olan demokrasinin, insan haklarının korunmasının ve hukukun egemenliğinin bir savunucusu olarak iyi bir itibar kazanmıştır.

Venedik Komisyonu olarak biz ülkeniz ile faal olarak çalışmakta olup Ceza Kanunu'nun belirli hükümlerine ilişkin son görüşümüzün ardından şu aralar Türkiye için İnternet kanunları ve sokağa çıkma yasaklarına ilişkin olarak görüş hazırlıyoruz.

Ne var ki bugün, bireysel başvurularda anayasa mahkemelerince verilen kararların infazını ve bu kararların etkilerini müzakere etmek üzere burada toplanmış bulunuyoruz.

Malumunuz olduğu üzere insan haklarının ulusal düzeyde korunmaya başlanması gerekir ve bu, anayasa mahkemelerinin rolünün devreye girdiği noktadır.

Devletler genellikle kendi anayasaları yoluyla insan haklarının korunmasını temin ederler. Anayasada güvence altına alınan hakları koruyan

anayasa mahkemesi anayasanın güvencesi olarak bilindiği için görevini etkili şekilde yerine getirebilmelidir.

Bu mahkemelerin oynadığı bu önemli rol, iki yıl önce Twitter ve YouTube yasaklarına ilişkin davalarda ve aynı zamanda gözaltında tutulmaya ilişkin yeni meselelerde Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Mahkemesince etkili şekilde gösterildi.

2010 yılında bireysel başvuru sistemini getirerek- ki bu benim ve Venedik Komisyonunun büyük memnuniyetle karşıladığı önemli bir başarıdır- Türkiye kendi anayasasında yer alan temel hakların korunmasını daha da güçlendirdi.

Bu şekilde Türkiye, bireysel başvurunun getirilmesine ilişkin olarak Venedik Komisyonunun Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Mahkemesine sunduğu 2004 ve 2011 yıllarına dair görüşlerdeki önerilere uydu.

2011 yılına dair görüşte Türkiye'ye bireysel başvurunun getirilmesi memnuniyetle karşılandı ve Anayasa Mahkemesinin yetki alanının anayasal meselelerle sınırlı olması sebebiyle Anayasa Mahkemesinin, bazılarının korktuğu gibi bir "süper temyiz mahkemesine" dönüşmeyeceği sonucuna varıldı.

Sayın Başkan,

Venedik Komisyonunun "Anayasa Yargısına Bireysel Erişime İlişkin Çalışması"nda (2010), erişimi ancak umumi mahkemeler, kamu denetçisi ya da Parlamento üyeleri *aracılığıyla* mümkün kılan *dolaylı bireysel erişimden* bir kurumun aracılığı olmaksızın bireylerin bir kanuna ya da bir norma ilişkin anayasaya aykırılık iddialarını doğrudan ifade etmelerini sağlayan *doğrudan bireysel erişime* kadar çeşitli erişim biçimleri incelendi.

*Actio popularis* (toplumun yararı gözetilerek üçüncü şahıs tarafından açılmış dava), normatif anayasa şikâyeti ya da en önemlisi tam anlamıyla uygulanan bireysel başvuru gibi çeşitli usuller vardır.

Bugün müzakere edeceğimiz konu, tam anlamıyla uygulanan bireysel başvuru ve bunun etkileridir.

Umumi mahkemeler önündeki diğer hukuk yolları tüketilir tüketilmez bir birey, kendi temel haklarını ihlal eden bir kamu gücü eylemine ya da işlemine karşı şikâyette bulunabilir. Bu tür yargılama usullerinde anayasa mahkemesi kendi önündeki davanın meşruluğunu yeniden sorgulamaz.

Böyle tam anlamıyla uygulanan anayasa şikâyetinin işlevi bireyin anayasa ile güvence altına alınan haklarını korumaktır. Tam olarak uygulanan anayasa şikâyeti, bireysel olarak anayasa yargısına yönelik en kapsamlı erişimdir ve böylelikle Venedik Komisyonunca bireysel hakların korunmasının en iyi yöntemi olarak görülmektedir.

Türkiye’de makul şekilde tercih edilen mekanizma, bireysel başvuruyu Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin de ele aldığı anayasal haklarla sınırlayan mekanizmadır. Bu, Anayasa Mahkemesinin Türk hukuk sistemi kapsamındaki bir vatandaş ve bireyi korumasını sağlamaktadır.

Elbette böylesine kapsamlı bir erişim, Anayasa Mahkemesinin fazla iş yükü almasına neden olabilir ve sonuç olarak usule ilişkin mekanizmalar Mahkemenin bu ağır iş (dava) yükünü etkili biçimde ele almasını sağlamak zorundadır.

Bir filtraj sistemi getirdiniz ve sonuçlar bu mekanizmanın iyi işlediğini göstermektedir.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Mahkemesi, Avrupa’daki diğer anayasa mahkemelerine çalışma ziyaretlerinde bulunarak bireysel başvuruya kendini hazırlamak ve ayrıca konu ile ilgili bilgisini geliştirmek üzere elinden geleni yaptı.

Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi ile verimli ilişkileri oldu ve olmaya da devam etmektedir. Anayasa Mahkemesinden pek çok hukukçu ve raportör, çalışma ziyaretlerinde bulunup Strazburg Mahkemesinde biraz vakit geçirdi hatta tecrübe kazanmak amacıyla kısa süreli dönemler için Mahkeme Kalemlerinde çalıştı ve biz şimdi bunun verdiği iyi sonuçları görebiliyoruz.

İlaveten Anayasa Mahkemesi; izlenecek yöntemi ve Türkiye’de insan haklarının korunmasında ne yönde ek bir adım ortaya koyduğunu açıklamak için tüm Türkiye’de umumi mahkemelerle akademik çevrelerle sivil toplum örgütleriyle ve diğer ilgililerle seminerler düzenledi.

Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi 2013 yılında *Hasan Uzun karşı Türkiye* davasındaki kararında Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Mahkemesi, önündeki bireysel başvuru usulünün insan haklarının ve temel özgürlüklerin korunmasına yönelik uygun bir mekanizma sağladığını tespit etti.

Bu yöntem, artık bir başvuru Avrupa İnsan Hakları Mahkemesine yapılamadan tüketilmesi gereken bir hukuk yolu olarak görülmektedir.

Avrupa İnsan Hakları Mahkemesinin istatistiklerinden şu açıkça görülmektedir ki tam olarak uygulanan bireysel başvuru usulünü getirmiş olan ülkeler, getirmemiş olan ülkelere kıyasla Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi önüne daha az sayıda dava getirme eğilimindedirler.

2010 yılında Türkiye'ye getirilen bireysel başvuru usulü 2012 yılının Eylül ayında uygulanmaya başlanmış ve bireysel başvuru usulünün Strazburg'da Türkiye'ye ilişkin dava sayısının azalması yönünde bir etkisi olmuştur.

O zamana dek Türkiye, yaklaşık 18.000 dava ile Strazburg Mahkemesi önünde en yüksek başvuru sayısı bulunan ülkeler arasındaydı. Derdest başvuru sayısı şimdi 8.500'e düştü!

Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Mahkemesinin iş (dava) yükü, bu hukuk yolunun bir sonucu olarak gerçekten de arttı fakat bu yığılma için çok iyi hazırlanmıştınız ve bu durumu çok iyi şekilde ele aldınız. Türkiye'ye dair davaların- çoğunlukla- Türkiye'de sonuçlanması önemlidir.

Bireysel başvuru usulünün ülkenizde mevcut olduğu şekilde sürdürülmesi böylelikle son derece önemlidir.

Elbette Venedik Komisyonunca çıkarılan hukukun üstünlüğüne ilişkin listede özellikle vurgulandığı üzere Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Mahkemesi kararları, herhangi bir mahkemenin kararları gibi bir hukuk devletinde uygulanmalı ve gereğince infaz edilmelidir.

Bu, idari, yasama ve yargı erklerinin yani tüm devlet kurumlarının Mahkeme kararlarına riayet etmek ve bu kararları uygulamak zorunda oldukları anlamına gelmektedir.

Sayın Başkan,

Avrupa'da birkaç ülkede Anayasa Mahkemelerine devletin diğer erklerince yersiz baskının yapıldığına giderek daha da çok tanık olmaktadır.

Bu, ya Anayasa Mahkemelerinin yargı yetkilerini sorgulayarak ya da yetkilerini sınırlayan veya oluşumlarını denetlemeye yönelik yeni kanun tasarıları hazırlayarak yapılmaktadır. Bu durum anayasanın sınırlarını test eder ve hatta bazen bu sınırları ihlal eder.

Venedik Komisyonu, bu tür bir uygulamayı şiddetle kınamaktadır. Bu, hukukun üstünlüğüne dayanan ve kuvvetler ayrılığı prensibi ile yönetilen demokratik devlet modeline aykırı düşmektedir.

Venedik Komisyonunun yeni kabul ettiği bir görüşte, Polonya Anayasa Mahkemesi Kanunu ile ilgili değişikliklerin bu Mahkemeyi felce uğratacağı, demokrasiyi ve hukukun üstünlüğünü tehlikeye atacak derecede etkinliğini azaltacağı sonucuna varıldı.

Bu durum, bu mahkemelerin varlığının nasıl tehdit edilebileceğinin talihsiz bir göstergesidir.

Maalesef anayasa mahkemelerinin tehlikede olduğu tek ülke Polonya değildir. Bu yılın mart ayında Venedik Komisyonu anayasa mahkemelerini yersiz müdahaleye karşı destekleyen bir bildiri kabul etti.

Bu bağlamda, resmî sıfatı ile hareket eden kamu gücünün, bir kamu görevi verilmemiş bir bireyin yararlandığı ifade özgürlüğünden yararlanmadığını hatırlamak önemlidir.

Bu, ne var ki devlet kurumlarının bir anayasa mahkemesi kararını açıkça kabul etmemelerine engel olunduğu anlamına gelmez. Fakat şu anlama gelir ki bu devlet kurumları, kabul etsinler veya etmesinler, kararın yine de uygulanacağını açık ve net olarak ifade etmek zorundadırlar.

Diğer devlet kurumları bir Anayasa Mahkemesine açıkça saldırıda bulduklarında bu kurumun bağımsızlığının ve tarafsızlığının risk altında olduğunu hatırlamalıyız. Anayasa yargısı, anayasal demokrasiye ilişkin kuvvetler ayrılığının önemli bir unsurudur.

Avrupa Konseyinin üye devletleri, Konseyin temel ilkeleri ile yani demokrasi, insan haklarının korunması ve hukukun üstünlüğü ilkeleri ile bağlıdır.

Anayasa Mahkemelerine yönelik tehditler, Avrupa Konseyinin temel ilkelerinin açıkça ihlal edildiğini gösterir.

Venedik Komisyonu ve Dünya Anayasa Yargısı Konferansı ihtiyatlıdır ve anayasa mahkemeleri ne zaman diğer devlet erklerince yersiz şekilde saldırıya uğrarsa anayasa mahkemelerini desteklemeye hazırdır.

Sayın Başkan,

Değerli Hanımefendiler, Beyefendiler,

Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Mahkemesinin kuruluşunun 54. yıldönümü vesilesiyle tebrik ederek sözlerime son vermek isterim ve Mahkemenizin katetmiş olduğu başarılı yolda devam etmeniz konusunda Sayın Başkan sizi ve bu Mahkemenin tüm mensuplarını desteklerim.

Beni dinlediğiniz için teşekkür ederim.

# The Effects of Judgments Concerning Individual Applications

*Dr. Gianni Buquicchio*  
*President of the Venice Commission*

*President of the Constitutional Court,*

*Honourable Presidents and Judges,*

*Ladies and Gentlemen,*

*Friends,*

I am very pleased to be in Ankara today – notably after the heinous events that have shaken this city last month – to celebrate a positive event, the 54<sup>th</sup> anniversary of the Constitutional Court of the Republic of Turkey!

Your Court has built up a high reputation as a defender of the Turkish Constitution and the values of democracy, the protection of human rights and the rule of law which are the cornerstones of the Constitution.

The Venice Commission is actively working with your country and following our recent opinion on certain provisions of the penal code – we are now preparing opinions on Internet laws and on curfews for Turkey.

Today, however, we are gathered here to discuss the execution of judgments of constitutional courts in individual cases and their effects.

As you are well aware, human rights protection needs to begin at the national level – and this is where the role of constitutional courts comes in.

States, for the most part, secure the protection of human rights through their constitutions. Since the constitutional court is known as the guarantor of the constitution, protecting constitutionally guaranteed rights, this Court must be able to carry out its task effectively.

The significant role played by these courts was effectively demonstrated by the Constitutional Court of Turkey in its cases regarding the Twitter and YouTube bans two years ago as well as the recent questions regarding remand in custody.

By introducing the individual complaints procedure in 2010 – an important achievement for the Constitutional Court of Turkey that I and the Venice Commission very much welcomed – Turkey has further strengthened the protection of fundamental human rights contained in its Constitution.

In doing so, Turkey has followed the Venice Commission's recommendations in the 2004 and 2011 Opinions on the introduction of an individual complaint to the Constitutional Court of Turkey.

The 2011 opinion welcomed the introduction of the individual complaint in Turkey and came to the conclusion that it would not turn the Constitutional Court into what some feared would be a "super supreme court", since the scope of the Constitutional Court's jurisdiction was limited to constitutional issues.

Mr President,

The Venice Commission's Study on Individual Access to Constitutional Justice of 2010, examined various forms of this type of access, starting with *indirect individual access* – which enables access but only *via* the ordinary courts, the Ombudsman or members of Parliament – to *direct individual access*, which enables individuals to challenge the constitutionality of an act or a norm directly without the intermediary of a body or institution.

And there are various forms, for instance, through the *actio popularis*, through the normative constitutional complaint, or – most importantly – by way of a full individual complaint.

It is the full individual complaint and its effects which we are going to discuss today.

Once other remedies before the general courts have been exhausted, an individual may file a complaint against any act by a public authority that breaches his or her fundamental rights. In such proceedings, the constitutional court will not re-examine the legality of the case before it, but will instead focus only on the constitutional aspects.



The function of such a full constitutional complaint is to protect the individual's constitutionally guaranteed rights. The full constitutional complaint is the most comprehensive individual access to constitutional justice there is and is therefore considered by the Venice Commission to be the best means of protecting individual rights.

In Turkey, the mechanism wisely chosen is one that restricts the individual complaint to the constitutional rights also covered by the European Convention on Human Rights. This enables the Constitutional Court to protect any citizen and any individual under Turkish jurisdiction.

Of course, such wide access can bring about an overburdening of the constitutional court and, as a consequence, the procedural mechanisms have to enable the Court to deal with this heavy case-load effectively.

You have introduced a case-filtering system and the results show that this mechanism works well.

The Constitutional Court of Turkey had done its utmost to prepare itself for the individual complaint through study visits to other constitutional courts in Europe and beyond to broaden its knowledge on the issue.

It also had and continues to have fruitful relations with the European Court of Human Rights. Many legal officers and rapporteurs from the Constitutional Court carried out study visits and spent some time at the Strasbourg Court and even worked at the registry for short periods of time to acquire experience – and we can now see the good results this brought about.

In addition, seminars were organised by the Constitutional Court across Turkey with ordinary courts, academics, NGOs and other stakeholders to explain the procedure and how it offers an additional step in the protection of human rights in Turkey.

The European Court of Human Rights found, in its Decision in the case of *Hasan Uzun v. Turkey* in 2013, that the individual complaints procedure before the Constitutional Court of Turkey afforded an appropriate mechanism for the protection of human rights and fundamental freedoms.

This procedure is now considered a remedy to be exhausted before an application can be made to the European Court of Human Rights.

It is clear from the European Court of Human Rights' statistics that countries which have introduced a full individual complaints procedure tend to have a lower number of cases before the European Court of Human Rights than those that have not.

The individual complaints procedure – introduced in Turkey in 2010, became applicable in September 2012 – and had the effect of decreasing the number of Turkish cases in Strasbourg.

Turkey, until then, was among the countries with the highest number of applications before the Strasbourg Court with around 18 000 cases. These are now down to 8 500 pending applications!

The caseload of the Constitutional Court of Turkey has indeed increased as a result of this remedy, but you were well prepared for this onslaught and have managed this situation well. It is essential for Turkish cases to be settled – for the most part – in Turkey.

It is therefore of the utmost importance that the individual access procedure be maintained in its current form in your country.

Of course, as the Venice Commission's Checklist on the Rule of Law greatly stresses, the judgments of the Constitutional Court of Turkey, like the decisions of any court, must be implemented and properly executed in a State governed by the Rule of Law.

This means that the Court's judgments must be respected and executed by all State bodies, the executive, the legislative and the judicial powers.

Mr President,

We are increasingly witnessing situations in several countries in Europe, in which undue pressure is placed on constitutional courts by other branches of government.

This is done either by questioning their jurisdiction or by drafting new laws that limit their powers or aim to control their composition. This tests the limits of the constitution and sometimes even breaches them.

The Venice Commission strongly condemns this type of practice. It runs counter to the model of a democratic state based on the rule of law and governed by the principle of the separation of powers.

An opinion adopted by the Venice Commission recently concluded

that amendments to the Law on the Constitutional Tribunal of Poland would paralyse this Tribunal and reduce its effectiveness to such an extent that it would endanger democracy and the rule of law.

This is an unfortunate demonstration of how these Courts' existence can be threatened.

Unfortunately, Poland is not the only country where constitutional courts are in danger. In March of this year, the Venice Commission adopted a declaration supporting Constitutional Courts against undue interference.

In this context, it is important to remember that a public authority – in its official capacity – does not enjoy the same freedom of speech as that enjoyed by an individual not entrusted with such a public function.

This does not mean – however – that state bodies are prohibited from publicly disagreeing with a judgment of the constitutional court. But, it does mean that when they do so, they must make it clear that the judgment will still be implemented, regardless of whether or not they agree with it.

We have to remember that when other state bodies publicly attack a constitutional court, this institution's independence and neutrality is put at risk. Constitutional justice is a key component of the checks and balances of a constitutional democracy.

The Member States of the Council of Europe are bound by the Council's fundamental principles: that of democracy, the protection of human rights and the rule of law.

Threats to the Constitutional Courts are a clear violation of the Council of Europe's fundamental principles.

The Venice Commission and the World Conference on Constitutional Justice remain vigilant and we are ready to support Constitutional Courts where and whenever they are unduly attacked by other State powers.

Mr President,

Ladies and Gentlemen,

I would like to end by congratulating the Constitutional Court of Turkey on its 54<sup>th</sup> birthday and I encourage you, Mr President, and all the members of this Court to continue on the successful path your Court has taken.

Thank you for your attention.