

- Araştırma Makalesi -

“VENEDİK KOMİSYONU: KURULUŞU, İŞLEYİŞİ VE ETKİLERİ ÜZERİNE ANAYASAL BİR DEĞERLENDİRME” (THE VENICE COMMISSION: A CONSTITUTIONAL ASSESSMENT OF ITS ESTABLISHMENT, FUNCTIONING AND IMPACT)

Fatma Duygu Bozkurt**

ÖZ

Anayasal dönüşüm, yalnızca yeni bir anayasanın kabul edilmesine değil, insan haklarını ve hukukun üstünlüğünü esas alan anayasal düzenin fiilen hayata geçirilmesine bağlıdır. Bu bağlamda hem yeni hem de yerleşik demokrasilerde gözlemlenen yapısal zorluklar ve demokratik gerileme temayülleri, anayasal konulara ilişkin bir rehber kurum ihtiyacını derinleştirmiştir. Bu makale, Venedik Komisyonu’nun anayasa hukuku alanındaki rolünü ve işlevini incelemek amacıyla yazılmıştır. Bu bağlamda öncelikle Komisyon’un kuruluşuna zemin hazırlayan tarihi ve hukuki zemin açıklanmış, misyonu ele alınmıştır. Akabinde Komisyon’un kurumsal yapısı, çalışma usulü ve metodolojik yaklaşımı incelenmiştir. Son bölüm ise Komisyon’un normatif rehberlik gücünün değerlendirilmesine hasredilmiştir. Çalışma Venedik Komisyonu’nun meşruiyetinin, etkinliğinin ve uluslararası anayasal standartların oluşumundaki rolünün analiziyle sonlanmıştır.

^H Hakem denetiminden geçmiştir.

* Bu makale 08.11.2025 tarihinde Yayınevimize ulaşmış olup, 12.12.2025 tarihinde birinci hakem; 21.12.2025 tarihinde ikinci hakem onayından geçmiştir.

** Dr. Öğr. Üyesi, Pamukkale Üniversitesi Hukuk Fakültesi Anayasa Hukuku Anabilim Dalı, fdugub@pau.edu.tr, ORCID ID: 0000-0001-5289-5262.

Hakem Değerlendirmesi: Dış bağımsız.

Çıkar Çatışması: Yazar tarafından çıkar çatışması bildirilmemiştir.

Finansal Destek: Yazar bu çalışma için finansal destek almadığını beyan etmiştir.

Bu makaleye atıf için; Bozkurt, Fatma Duygu, “Venedik Komisyonu: Kuruluşu, İşleyişi ve Etkileri Üzerine Anayasal Bir Değerlendirme”, Anayasa Hukuku Dergisi, Cilt No.: 14, Sayı No.: 28, 2025, s. 405-434.

Anahtar Kelimeler: Avrupa Hukuk Yoluyla Demokrasi Komisyonu, Venedik Komisyonu, Avrupa Anayasal Mirası, Uluslararası Anayasacılık, Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku

ABSTRACT

Constitutional transformation depends not only on the adoption of a new constitution, but also on the effective implementation of a constitutional order based on human rights and the rule of law. In this context, the structural challenges and tendencies toward democratic backsliding observed in both new and established democracies have deepened the need for a guiding institution on constitutional matters. This article aims to examine the role and function of the Venice Commission in the field of constitutional law. In this context, the historical and legal background that paved the way for the establishment of the Commission is first explained, and its mission is discussed. Subsequently, the institutional structure, working procedures, and methodological approach of the Commission are examined. The final section is devoted to assessing the Commission's normative guidance power. The study concludes with an analysis of the Venice Commission's legitimacy, effectiveness, and role in the formation of international constitutional standards.

Keywords: *The European Commission for Democracy through Law, Venice Commission, European Constitutional Heritage, International Constitutionalism, Comparative Constitutional Law*

GİRİŞ

1990'da Berlin Duvarı'nın yıkılmasından hemen sonra, post-komünist devletlerin demokratik ve hukukun üstünlüğüne dayalı siyasi sistem arayışları, kırılğan ülkelere gerekli yasal ve anayasal desteği sağlayabilecek bağımsız bir hukukçular topluluğu oluşturma fikrinin esin kaynağı olmuştur.¹ Yeni siyasi düzenin hukuki çerçevesini belirleyecek

¹ Jonida Mehmetaj, "The Venice Commission and its impact on the justice System", International Conference on Research in Social Sciences and Humanities, (2019): 2, accessed 27 January 2025, https://www.venice.coe.int/files/articles/Mehmetaj_Jonida_ALB_2019_paper.pdf.

anayasal reformların hazırlanmasına ihtiyaç duyan fakat bunun için gerekli birikim ve deneyimden yoksun olan devletlere rehberlik edecek bir kurum arayışı, Avrupa Konseyi bünyesinde şekillenmiş ve 1990 yılında “Avrupa Hukuk Yoluyla Demokrasi Komisyonu” kurulmuştur. Yaygın adıyla Venedik Komisyonu, kuruluşunun ilk yıllarında devletlere özellikle geçiş dönemlerinde “anayasal ilkyardım” sağlayarak, anayasa mühendisliği yoluyla ihtiyaçlarına uygun anayasalar ve kanunlar hazırlamalarına katkı sunmuştur. Ancak bu süreç 1993'te Kopenhag kriterlerinin belirlenmesiyle değişime uğramıştır. Aday ülkelerin reformlarının izlenmesi sürecinde Venedik Komisyonu’nun görüş ve raporlarına sıkça atıf yapılması, Komisyon’u anayasal danışmanlığın ötesine geçerek reform süreçlerinin değerlendirilmesine de katkı sunan bir yapıya dönüştürmüştür. Zamanla, Avrupa Birliği üyesi ülkelerde görülen demokratik gerileme örnekleri, yerleşik demokrasilerin de izlenmesi gereğini ortaya koymuş, bu durum Venedik Komisyonu’nun görev alanını genişleterek onu anayasal demokrasinin korunması ve güçlendirilmesi yönünde daha kapsayıcı bir yapıya büründürmüştür. Bu kapsamda Komisyon, üye devletlere Avrupa standartlarına uygun bir anayasal çerçeve oluşturma konusunda tavsiyelerde bulunmakta ve tematik alanlarda raporlar hazırlamakta, bu da Komisyon’u anayasa hukuku alanında ulusötesi bir norm koyucu haline getirmektedir.

Mevcut akademik literatürde Venedik Komisyonu çoğunlukla devletler için verilen görüşler üzerinden yahut hazırladığı tematik raporlar ekseninde incelenmiştir. Oysa bu makale, Komisyon’u yalnızca bağımsız ve kurumsal bir anayasal aktör olarak ele almakta ve anayasa hukukuna yaptığı normatif katkıyı incelemeyi amaçlamaktadır. Bu doğrultuda çalışmanın odağını, Komisyon’un kurumsal kimliği, işlevi ve metodolojik yaklaşımı oluşturmaktadır. Üç ana bölüm olarak tasarlanan makalenin birinci bölümünde, Komisyon’un kuruluşu ve misyonu ortaya konmuş, doğuşuna zemin hazırlayan siyasi, tarihi ve normatif koşullar irdelenmiştir. İkinci bölüm, Komisyon’un kurumsal yapısına ve çalışma usulüne hasredilmiş, Komisyon’un işleyişi ve katkısı açıklanmıştır. Üçüncü bölümde ise, Komisyon’un anayasa hukuku alanındaki etkileri, yansımaları, demokratik gerileme karşısındaki rolü eleştirel bir perspektifle değerlendirilmiştir. Çalışma boyunca Venedik Komisyonu’nun anayasa hukuku alanındaki rolünü ve etkisini incelemek amacıyla doktrinel analiz ve karşılaştırmalı hukuk yöntemleri kullanılmıştır. Bu metodolojik çerçeve, Venedik Komisyonu’nun anayasal danışmanlık fonksiyonunu

analitik ve bütüncül değerlendirmeyi mümkün kılmıştır. Makale konuya ilişkin tespit, öneri ve değerlendirmeler yapmak suretiyle sonlanmıştır.

I. Venedik Komisyonu’nun Kuruluşu ve Misyonu

Doğu ve Orta Avrupa’da 1989’dan itibaren komünist rejimlerin çöküşüyle başlayan tek parti yönetimlerinden demokrasiye geçiş sürecinin en önemli unsurlarından birisi, kuşkusuz yeni siyasal yapının hukuki çerçevesini belirlemek üzere yeni anayasaların yapılmasıdır. Nitekim, köklü bir rejim değişikliği ile otoriter tek parti yönetiminden anayasal demokrasiye geçiş sürecinde olan Arnavutluk, Bulgaristan, Çekoslovakya, Macaristan, Polonya, Romanya gibi Doğu Avrupa ülkelerindeki anayasa değişikliklerini de bu temelde ele almak mümkündür. Bu dönemde anayasa yapıcılarının karşılaştığı en büyük güçlük tam bir boşluk içinde çalışmaları olmuştur zira açık temel kurallar yoktur ve hemen her şey tartışma ve iknaya bağlıdır.² Oysa demokrasiye geçiş sürecindeki ülkelerin tecrübeleri göstermektedir ki, tek başına yeni bir anayasanın yürürlüğe konulması veya mevcut anayasanın değiştirilmesi, anayasal dönüşümün gerçekleşmesini sağlayamamaktadır. İnsan haklarının korunması ve anayasanın üstünlüğüne dayalı çok partili demokratik sistemin kurulması anlamına gelen anayasal dönüşümün gerçekleşebilmesi ancak bu prensipleri içeren bir anayasa değişikliğinin uygulamaya geçirilmesiyle mümkündür.³ Bu süreçte, anayasa hukuku alanında faaliyet gösterecek ve ilgili devlette devam eden siyasi tartışmadan bağımsız olarak, siyasi değil hukuki değerlendirmeler yapacak bir kuruma ihtiyaç duyulmuştur. Anayasal konulara ilişkin bu danışma organı ihtiyacı, Hukuk Yoluyla Demokrasi için bir Avrupa Komisyonu kurulmasını öngören 90/6 sayılı kararın kabul edilmesine yol açmıştır. Böylece Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi, 10 Mayıs 1990’da kısmi bir anlaşmanın kabul edilmesiyle “Avrupa Hukuk Yoluyla Demokrasi Komisyonu’nun doğuşunu resmen

² Yavuz Atar, “Demokrasiye Geçiş Sürecindeki Ülkelerde Anayasal Değişme (Constitutional Change) ve Anayasal Dönüşüm (Constitutional Transformation)”, Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi 7, sy. 1-2, (1999): 197, 199; Christoph Grabenwater, “Constitutional Standard Setting And Strengthening Of New Democracies”, in The Council of Europe Its Law And Policies, ed.:Stefanie Schmall, Marten Breuer, (New York: Oxford University Press, 2017), 733.

³ Atar, “Demokrasiye Geçiş”, 220.

onaylamıştır. Genel kurul toplantılarının konumu nedeniyle genellikle Venedik Komisyonu olarak anılsa da “demokrasi” ve “hukuk” olmak üzere iki unsurun birleşimini oluşturan bu resmi ismin, Komisyon’un özünü ve misyonunu belirlemede kilit rol oynadığına şüphe yoktur.⁴

Sürdürülebilir demokrasinin ancak sağlam bir anayasal çerçeve üzerine inşa edilebileceği mottosuyla kurulan Venedik Komisyonu, ülkelerle anayasal konularda iş birliği yapan, anayasa hukuku alanında bağımsız uzmanlardan oluşan bir danışma organıdır. İç tüzüğünün 1. maddesi uyarınca Komisyon’un işlevi; demokrasiyi ve hukukun üstünlüğünü korumak, katılımcı devletlerin hukuk sistemlerinin anlaşılmasını - özellikle bu sistemleri daha da yakınlaştırmak amacıyla- güçlendirmek, hukukun üstünlüğünü ve demokrasiyi teşvik etmek ve demokratik kurumların işleyişinin ortaya çıkardığı sorunları çözmektir.⁵

Avrupa Konseyi halihazırda, insan haklarını ve hukukun üstünlüğünü en belirgin şekilde Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (AİHM) aracılığıyla desteklemektedir. Bununla beraber bilindiği üzere Strazburg Mahkemesi diğer yargı organları gibi, ihlal gerçekleşikten sonra görev almaktadır. İhlali önlemeye bir başka ifadeyle devletlerin işlem ve eylemlerini önceden şekillendirmeye hizmet edecek bir kurum arayışı, Venedik Komisyonu’nun kuruluşunun başlangıç noktasıdır. Böylece Venedik Komisyonu Avrupa Konseyi’ne insan hakları ve demokrasi ile ilgili sorunların kaynağını teşkil eden anayasa ve kanun reformlarına katkı vererek sorunu baştan önleme fırsatı sunmaktadır.⁶ Bir başka ifadeyle Komisyon çoğulcu demokrasiye, hukukun üstünlüğüne ve insan haklarına saygıya ulaşmak için ulusların anayasal ve yasal altyapılar kurmalarına

⁴ Hanna Suchocka, “Opinion On The Venice Commission On The Place Of The Constitutional Judiciary In A Democratic State”, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 1, (2016): 6.; Hukuk ve demokrasi ilişkisi için bkz. Selman Karakul, “Hukuk Yoluyla Demokrasi mi, Demokrasi yoluyla Hukuk mu? Hukuk ve Demokrasi İlişkisi Üzerine Değerlendirmeler”, *İstanbul Medipol Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 2, 1, (2015).

⁵ “Revised Statute of the European Commission for Democracy through Law”, Venice Commission, accessed 9 August 2022, https://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=01_01_Statute.

⁶ Paul P. Craig, “Transnational Constitution-Making: The Contribution of the Venice Commission on Law and Democracy”, *UCI Journal of International, Transnational and Comparative Law* 1, (2017): 19.

yardımcı olmaktadır.⁷ Devletlerin kurumsal örgütlenmesi söz konusu olduğunda, AIHM içtihadının katkısının zayıflığı da göz önüne alındığında, Komisyon'un işlevi ilerici bir eğilimin kurucu unsuru olarak telakki edilebilir.⁸ Böylece, devletlere özellikle geçiş dönemlerinde “anayasal ilkyardım” sağlayarak, anayasa mühendisliği yoluyla ihtiyaçlarına uygun anayasalar ve kanunlar hazırlamayı amaçlayan Komisyon, bir yandan insan hakları ihlallerinin önlenmesine katkıda bulunmakta, diğer yandan da ortak bir anayasanın konsolide olmasına ve yaygınlaşmasına hizmet etmektedir.⁹

Venedik Komisyonu 1990 yılında 18 Avrupa ülkesinin taraf olduğu bir anlaşmayla kurulmuştur. Bununla beraber Venedik Komisyonu'nun kurulduğu zaman ve bugün geldiği nokta göz önünde bulundurulduğunda, özellikle son yıllarda Venedik Komisyonu'nun rolünün güçlendiği ve görüşlerinin etkinliğinin arttığı gözlenmektedir. Bunun başat sebebi olarak Komisyon'un coğrafi genişlemesini söylemek mümkündür. Özellikle 90'lı yıllarda, Orta ve Doğu Avrupa'da yaşanan anayasa furyası, Venedik Komisyonu'nun anayasal konularda tecrübesini artırmıştır. Bu da diğer ulusların ihtiyaç hasıl olduğunda Komisyon'un görüşünü alma veya en azından onun çalışmalarıyla ilişkilendirilme eğilimine ivme kazandırmıştır.¹⁰ Bunun üzerine 2002 yılında tüzük “genişletilmiş bir anlaşma”ya dönüştürülmüş ve Komisyon Avrupa Konseyi üyesi olmayan devletlerin katılımına açılmıştır. 2002 değişikliğinin yarattığı katılım dalgası sonucunda, Venedik Komisyonu bugün 61 üye devletten oluşmaktadır. Halihazırda üye ülkelerin toplam nüfusu 3 milyardan fazladır.¹¹ Venedik Komisyonu'nun bu şekilde coğrafi eylem yelpazesini

⁷ Giorgio Malinverni, “The Contribution of the European Commission for Democracy through Law (Venice Commission)”, in *The Prevention of Human Rights Violations*, ed. Linos-Alexander Sicilianos, (Athens: Ant. N. Sakkoulas Publishers, 2001), 123.

⁸ Sergio Bartole, *The Internationalisation of Constitutional Law. A View from the Venice Commission*, (London: Hart Publishing, 2020), 58.

⁹ Seher Kırbaz Caniklioğlu, “Venedik Komisyonu”, *Ankara Barosu Dergisi* 3, (2017): 345.

¹⁰ Maartje De Visser, “A Critical Assessment of the Role Of the Venice Commission in Processes of Domestic Constitutional Reform”, *American Journal of Comparative Law* 63, 4, (2015): 969-970.

¹¹ Bu ülkeler şunlardır: Arnavutluk, Andorra, Ermenistan, Avusturya, Azerbaycan, Belçika, Bosna Hersek, Bulgaristan, Hırvatistan, Kıbrıs, Çekya, Danimarka, Estonya, Finlandiya, Fransa, Gürcistan, Almanya, Yunanistan, Macaristan, İzlanda, İrlanda, İtalya, Letonya, Lihtenştayn, Litvanya, Lüksemburg, Malta, Moldova, Monako, Ka-

genişletmesinin bazı önemli sonuçları olmuştur. Bunlardan en önemli, Komisyon'un peyderpey bir Pan-Avrupa kurumu olmaktan çıkmasıdır.¹² Bu husus, Komisyon'un anayasal yardım işlevine yeni bir boyut kazandırmıştır. Şöyle ki, Komisyon Doğu Avrupa anayasal geçişlerinden öğretilen dersleri yeni demokratik dönüşüm senaryolarına (Tunus gibi) adapte ederek Avrupa anayasal müktesebatına bir küresel uygulanabilirlik alanı kazandırmaya başlamıştır.¹³ Örneğin Arap Baharı sonrasında, Komisyon ile Fas ve Tunus arasında kurulan olumlu diyalogun bölgedeki diğer ölkelerden Mısır, Ürdün ve Libya ile iletişim yolu açması, nitekim Güney Amerika'da Brezilya, Meksika, Şili ve Peru ile ve Orta Asya'da Kırgızistan, Tacikistan, Türkmenistan ve Özbekistan'ın Komisyon'a katılımı Avrupalı olmayan ölkelerin katılımını teşvik ederek artırmış ve böylece Komisyon'un anayasal konularda ulusötesi bir danışma organına dönüşmesine zemin hazırlamıştır.¹⁴

II. Venedik Komisyonu'nun Kurumsal Yapısı, Çalışma Usulü ve İşlevi

Venedik Komisyonu, Avrupa Konseyi ile yapılan kısmi anlaşma sonucunda oluşturulmuş bir kurum olmakla beraber Komisyon Konsey'in bir organı değildir. Bu nedenle Konsey bireysel üyelerinin bağımsızlığına dayanan Komisyon'a bağlayıcı nitelikte direktifler verememektedir.¹⁵ Venedik Komisyonu üyeliği Venedik Komisyonu İç tüzüğünün 2. maddesi ile düzenlenmiştir. İlgili hüküm Komisyon'un “*demokratik kurumlardaki deneyimleri veya hukuk ve siyaset biliminin geliştirilmesine katkılarıyla itibar kazanmış bağımsız uzmanlardan*” oluşmasını şart

radağ, Hollanda, Kuzey Makedonya, Norveç, Polonya, Portekiz, Romanya, San Marino, Sırbistan, Slovakya, Slovenya, İspanya, İsveç, İsviçre, Türkiye, Ukrayna, Birleşik Krallık, Cezayir, Brezilya, Kanada, Şili, Kosta Rika, İsrail, Kazakistan, Kore Cumhuriyeti, Kosova, Kırgızistan, Fas, Meksika, Peru, Tunus ve ABD, “Members of the Venice Commission”, Venice Commission, accessed 08 August 2022, https://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=01_Presentation.

¹² De Visser, “A Critical Assessment”, 970.

¹³ Valentina Volpe, “Drafting Counter-Majoritarian Democracy The Venice Commission's Constitutional Assistance”, Heidelberg Journal for International Law 76, 4, (2016): 816.

¹⁴ De Visser, “A Critical Assessment”, 970.

¹⁵ Suchocka, “Opinion On The”, 7.

koşmaktadır.¹⁶ Komisyon'un bireysel üyeleri, üye ülkeler tarafından bir asıl ve bir yedek üye olmak üzere dört yıllığına atanır. Komisyon üyeleri kendi devletleri tarafından aday gösterilmelerine rağmen, yetkileri, bilgileri ve kanaatleri dahilinde hareket eden bağımsız bir uzman statüsüne sahiptirler. Bu nedenle devletlerinden herhangi bir direktif veya talimat almazlar. Çoğunlukla anayasa hukuku veya uluslararası hukukta kıdemli akademisyenler, yüksek mahkeme yargıçları veya ulusal parlamento üyeleri arasından seçilen üyelerin görüş oluşturmadaki özerklikleri geniştir. Bununla beraber üyeler, ülkeleri için hazırlanan görüşlere ve görüş oylamalarına katılamamaktadırlar. Böylece üyelerin bireysel değil kolektif bir anayasal sorumluluk anlayışıyla hareket etmesi beklenmektedir. Ayrıca her bir üyenin bir oy hakkı bulunmaktadır.¹⁷

Bununla beraber Venedik Komisyonu, günlük faaliyetlerinde bir dizi organ tarafından desteklenmektedir. Bu organlar, usul kurallarında ve Venedik Komisyonu'nun oluşumunu düzenleyen tüzüğün 4/4. maddesinde belirtilmiştir. Venedik Komisyonu'nun yönetim organı olan Büro, (iki yıllığına seçilen) başkan, üç başkan yardımcısı, dört üye ve sekreteryadan oluşmaktadır. Başkan, Komisyon'un işlerini yönetme, onun adına kararlar alma ve Komisyon'u dış ilişkilerde temsil etme yetkisine sahiptir. Komisyon'un karar organı ise Genel Kurul'dur ve kararlar çoğunluk esasına göre alınmaktadır.¹⁸ Venedik Komisyonu İç tüzüğünün 4/3 maddesi uyarınca genel kurul toplantıları yılda dört kez (Mart, Haziran, Ekim, Aralık) İtalya'nın Venedik kentinde yapılmaktadır. Komisyon'un daimi sekreterliği Strazburg'daki Avrupa Konseyi Genel Merkezi'nde bulunmaktadır. Venedik Komisyonu'nun amacını gerçekleştirmek üzere, Komisyon bünyesinde çeşitli konseyler ve alt komisyonlar kurulmuştur. Uzmanlık alanlarına göre Komisyon'a doğrudan katkı sunan üç konseyden biri, 2002 yılında kurulan Demokratik Seçimler Konseyi'dir. Venedik Komisyonu'nun seçim alanında destek ve işbirliği sağlamaktan sorumlu organı olan Konsey, demokratik seçim süreçlerine ilişkin uluslararası standartların oluşturulması, geliştirilmesi ve bu standartlara uy-

¹⁶ "Revised Statute of the European Commission for Democracy through Law".

¹⁷ "Criteria For The Appointment of Rapporteurs", Venice Commission, CDL-WM (2018)001, accessed 08 August 2021, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-WM\(2018\)001-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-WM(2018)001-e).

¹⁸ Rules of Procedure, Venice Commission, CDL-AD(2018)018, accessed 08 August 2021, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2018\)018-e#topOfPage](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2018)018-e#topOfPage).

gunluğun değerlendirilmesi maksadıyla kurulmuştur. Seçim gözlemciliği, seçim yasalarının değerlendirilmesi ve reform önerileri sunma, konseyin başat görevlerindendir. Böylece Venedik Komisyonu, çalışmalarıyla demokratik seçimlerin temel ilkelerini belirleyerek Avrupa seçim mirası kavramını geliştirmiştir.¹⁹ Diğer konsey Bilimsel Konsey’dir. Bu yapı, bir yandan Komisyon tarafından hazırlanan rapor ve görüşlerin akademik standartlara uygunluğunu değerlendirmekte diğer yandan da anayasal konularda akademik araştırmalar yapmakta ve yayınlar hazırlamaktadır. Komisyon’un anayasa yargısı alanındaki faaliyetleri, genel olarak Anayasa Yargısı Ortak Konseyi tarafından yürütölmektedir. Anayasa mahkemeleri, eş değer yetkiye sahip yüksek mahkemeler ve anayasa yargısıyla ilgili kurumlarla iletişimi ve işbirliğini sağlamakla görevli olan Konsey, anayasa yargısına dair gelişmeleri takip etmek ve bilgi/içtihat paylaşımı yapmak suretiyle anayasa yargısına katkı sunmaktadır. Konseylerin yanı sıra, Komisyon’un her faaliyeti için uzmanlaşmış bir alt komite de Komisyon bünyesinde görev yapmaktadır. Farklı ölkelerden temsilciler tarafından yönetilen on üç alt komite anayasa hukuku, anayasa yargısı, seçim hukuku, yargı bağımsızlığı ve insan hakları gibi konularda faaliyet göstermektedir.²⁰ İç Tüzüğün 6. maddesi uyarınca Komisyon, katılımcı devletlerin katkıda bulunduğu bir bütçeden finanse edilmektedir.

Venedik Komisyonu, “danışmanlık” ve “ortak bir anayasal mirasın oluşabilmesi için standart geliştirmek” olmak üzere iki ana faaliyet gerçekleştirmektedir.²¹ Bunlar bir başka deyişle Avrupa standartlarına uygun bir yasal ve kurumsal çerçeve oluşturmak için üye devletlere anayasal tavsiye vermek ve tematik konularda rapor hazırlamaktır.²² Komisyon, yürüttüğü bu çalışmaların neticesinde ‘opinion’ (görüş) ve ‘report’ (rapor) şeklinde adlandırılan belgeler ortaya koymaktadır. Komisyon’un misyonu doğrultusunda faaliyetlerini başlıca dört temel alanda yoğunlaştırdığını söylemek mümkündür. Bunlardan ilki kuruluş ivmesi doğrultusunda (taslak) anayasalar ve anayasa reformlarıyla ilgili görüş bildirmek-

¹⁹ “The Council for Democratic Elections”, Venice Commission, accessed 14 March 2024, <https://www.coe.int/en/web/venice-commission/council-for-democratic-elections>.

²⁰ “Positions at the Venice Commission”, accessed 08 August 2022, https://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=01_01_Offices&lang=EN.

²¹ Grabenwarter, “Constitutional Standard”, 732.

²² Mehmetaj, “The Venice Commission”, 3.

tir. Bu anlamda Komisyon'un, kendilerine ait anayasal sorunlarla ilgili olarak ülkelere yardım sağlayan bir anayasal "yardım masası" olarak hareket ettiğini söylemek mümkündür.²³ Anayasa reformu, anayasaların ve anayasa değişikliklerinin hazırlanması, bu kapsamda siyasi kurumların işleyişi ve ana devlet organları arasındaki güç dengesi Venedik Komisyonu'nun çalışmalarının merkezinde yer almaktadır. Yine temel haklara ilişkin görüşler de Komisyon'un iş yükünün önemli bir bölümünü oluşturmaktadır. Venedik Komisyonu'nun faaliyet gösterdiği ikinci alan, referandumlar ve siyasi partiler de dahil olmak üzere seçimlere ilişkindir. Seçim süreçlerine ve demokratik standartları belirlemeye ilişkin çalışmalar Venedik Komisyonu üyelerinden oluşan Demokratik Seçimler Konseyi bünyesinde yürütülmektedir. Venedik Komisyonu'nun üçüncü faaliyet alanı, yürürlükteki ulusal anayasal hükümlerin doğru yorumlanması hususunda anayasa mahkemeleri ve ombudsmanlarla işbirliği yapmaktır. Son olarak ise Komisyon bu faaliyet alanlarına dair, görüşler, çalışmalar, seminerler ve konferanslar düzenlemek suretiyle katkı sunmaktadır.²⁴ Muhtevası bu şekilde açıklanan katkıların, zamansal gelişim çizgisi dikkate alındığında ise üç aşamalı bir süreçte ortaya çıktığı görülmektedir. İlk olarak demokrasiye geçiş sürecinde, akabinde üyelik öncesi koşul sürecinde ve nihayet demokratik gerilemeye karşı verilen mücadele sürecinde. Bu aşamalar aynı zamanda Komisyon'un anayasa hukuku alanındaki etki alanının farklı boyutlarını da gözler önüne sermektedir. Venedik Komisyonu'nun ilk çalışma aşaması, demokrasiye geçiş sürecindeki ülkelere destek ve rehberlik sağlayarak demokrasinin yerleşmesine aracılık etmek şeklinde tezahür etmiştir. Ancak bu süreç 1993'te Kopenhag kriterlerinin belirlenmesiyle birlikte değişime uğramıştır.²⁵ Bilindiği üzere Kopenhag kriterleri, bir ülkenin Avrupa Birliği'ne (AB) üye olabilmesi için yerine getirmesi gereken siyasi, ekonomik ve hukuki şartları tanımlıyordu ve aday ülkelerin bu şartlara uygunluğunun denetlenmesi ihtiyacı nüksetmişti. AB ilerleme raporlarında çoğu kez Venedik Komisyonu'nun anayasa reformu görüşlerine ve tematik raporlarına atıf yapılmıştır. Böylece Komisyon, sadece anayasal reformlara rehberlik eden

²³ De Visser, "A Critical Assessment", 967.

²⁴ Craig, "Transnational Constitution-Making", 6-9.

²⁵ Giorgio Repetto, "The Venice Commission and the Construction of European Constitutional Law, Brief Remarks on a Recent Book by Sergio Bartole", *The Italian Review of International and Comparative Law* 1, 2, (2022): 466.

değil, ayrıca bu sürecin izlenmesine ve değerlendirmesine katkı sunan bir yapıya dönüşmüştür.²⁶ Ancak zamanla halihazırda AB üyesi olan ülkelerde yaşanan ve demokratik gerileme olarak nitelenebilecek gelişmeler, bu ülkelerin de denetlenmesi ihtiyacını ortaya çıkarmış ve böylece Komisyon'un yetkileri demokrasinin korunmasına katkı sunmak gibi daha geniş bir yetkiye evrilmiştir. Böylece Komisyon hem eski hem de yeni demokrasilerde anayasal standartların korunmasını hedefleyen bir yapıya bürünmüştür.²⁷ Bu vaziyet de, Venedik Komisyonu'nun sözü geçen faaliyetlerini gerçekleştirmesi için spesifik kriterler geliştirmesine zemin hazırlamıştır.²⁸

Belirtildiği üzere Venedik Komisyonu'nun iki ana görevinden biri çeşitli konularda raporlar hazırlamaktır. Venedik Komisyonu'nun kendi inisiyatifıyla rapor hazırlama yetkisini düzenleyen İç Tüzük m. 3/1'e göre, "*Komisyon kendi inisiyatifıyla araştırma yapabilir ve uygun olduğunda, çalışmalar hazırlayabilir ve kılavuz ilkeler, yasalar ve uluslararası anlaşmalar hazırlayabilir*". Kılavuz ilkelerin veya iyi uygulama kurallarının yer aldığı bu tür derlemeler, hem rehberliğe ihtiyaç duyan ülkelerin hem de belirli bir ülke hakkında görüş hazırlarken Venedik Komisyonu üyelerinin işini kolaylaştırmaktadır. Zira bu raporlar, farklı ülke ve bağlamlarda yaşanan anayasal sorunları karşılaştırmalı olarak ele alarak ülkeler arasında muamelede tutarlılık ve sistematik bir bütünlük sağlamaktadır. Bu raporlar tematik olarak yapılandırılmakta ve düzenli olarak güncellenmektedir.²⁹ Şu halde, söz konusu raporları, ayrıntılı ve kodifiye hükümler içeren bir yasa külliyatı yerine teori ile uygulama arasında köprü kuran bir anayasacılık doktrini ya da ilke ve standartlar bütünü olarak değerlendirmek yerinde olacaktır.³⁰

Komisyon'un diğer ana görevi devletlerce incelemesi için iletilen taslak mevzuata veya halihazırda yürürlükteki mevzuata dair hukuki görüş hazırlamaktır.³¹ Komisyon bahsi geçen görüş bildirme işlevini kendi

²⁶ Suchocka, "Opinion On The", 8-9; Repetto, "The Venice Commission", 466.

²⁷ Thomas Markert, "The Venice Commission of the Council of Europe: From Advisory Body to Actor in the Defense of the Rule of Law and Democracy (1990-2022)", Human Rights Law Journal 42, 10-12, (2022): 368; Repetto, "The Venice Commission", 465-466.

²⁸ Bartole, The Internationalisation of, 120

²⁹ Craig, "Transnational Constitution-Making", 64.

³⁰ Bartole, The Internationalisation of, 54.

³¹ De Visser, "A Critical Assessment", 967.

inisiyatifiyle değil belirli bir devletin veya bir Avrupa organının talebi üzerine icra etmektedir. Venedik Komisyonu'nun görev alanına giren bir konuda görüş talebinde bulunabilecek kurumlar/devletler ise İç tüzüğün 3. maddesinde sayılmıştır. Buna göre; Bakanlar Komitesi, Parlamenter Meclis, Genel Sekreter, Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi, taraf devlet (parlamentosu, hükümeti, devlet başkanı, yüksek mahkemeleri) ve bazı uluslararası kuruluşlar (AB, BM, AGİT) Komisyon'dan görüş talep etmeye yetkili mercilerdir. İlaveten Komisyon'a üye olmayan devletlerin de Bakanlar Komitesi'ne başvurmak suretiyle Komisyon'dan görüş talep etmesi mümkündür. Bununla beraber görüşlerin çoğunun bir taraf devletin Venedik Komisyonu'na yaptığı talep başvurusuyla tetiklendiğini söylemek mümkündür.³² Bununla beraber, görüş talebinin bir devlet tarafından başka bir devlet için istendiği durumlarda, devletlerin egemenliğine hanel getirmemek için Komisyon, görüşü ancak iki devlet arasında bir anlaşma olması halinde hazırlamaktadır. Zira Venedik Komisyonu, paydaşların rızası ve talebi olmadan, kendi inisiyatifiyle herhangi bir çalışma veya görüş başlatamamakta, ancak yetkili makamlarca iletilen resmi talepler doğrultusunda görüş beyan etmektedir.³³

Komisyon'un görüş hazırlama yöntemi "Çalışma Yöntemleri Rehberi" ve zaman içinde gelişen uygulamalarla belirlenmektedir. Çalışma Yöntemleri Rehberi, Komisyon'un üç ayda bir yapılan genel kurullarından birinde görüşlerin oylanmasını ve resmi olarak kabul edilmesini düzenleyen hükümler içermektedir. Buna göre, süreç öncelikle görüş talep edilen mevzuata dair talepte bulunulması ile başlar. Akabinde sekreterlik tarafından desteklenen, konu ile ilgili uzmanlıkları doğrultusunda 4-6 komisyon üyesinden oluşan bir çalışma grubu kurulur. İlgili mevzuatın uluslararası standartlara uyumluluğu üzerine taslak görüş hazırlanır. Gerekli görüldüğü takdirde ilgili ülke yetkililerle görüşmek üzere ziyaret edilir. Bununla beraber, devletin Komisyon'un topraklarına girmesine izin vermediği durumlarda ziyaret gerçekleşmez. Saha ziyareti bu noktada, ilgili paydaşlar arasında tartışma ve diyaloga dayalı bir ilişki kurulması ve raportörlere yerinde gözlem yapma fırsatı vermesi bakımından

³² Craig, "Transnational Constitution-Making", 10-11; Grabenwarter, "Constitutional Standard", 737.

³³ Devletler arasında anlaşma sağlanamaması halinde yetkili makam Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi'dir. Mehmetaj, "The Venice Commission", 5.

önemlidir.³⁴ Saha ziyaretinden sonra nihai görüş taslağı hazırlanır. Nihai taslak görüş genel kurul toplantısı öncesi Komisyon'un tüm üyelerine sunulur, genel kurul toplantısında görüşülür ve düzenlenerek son haline getirilir. Bu aşamada gerekli görüldüğünde rapora konu olan devlete söz hakkı verilir. Oluşan nihai görüş, görüş talep eden organa iletilir ve son olarak da Komisyon'un web sitesinde yayımlanır.³⁵

III. Venedik Komisyonu'na İlişkin Değerlendirmeler

Komisyon'a dair tartışmalar ve hakkında yapılan değerlendirmeler ağırlıklı olarak kurumun yapısal özellikleri, işleyiş biçimi ve etki potansiyeli üzerinde yoğunlaşmaktadır. İlk olarak, Venedik Komisyonu'nun İç tüzüğü göz önüne alındığında, Komisyon'un bağımsız doğası ve esnek çalışma yöntemleri ile karakterize edildiğini görmek mümkündür.³⁶ Daha ayrıntılı olarak bakıldığında Komisyon'un tüzüğü uyarınca fark edilen ilk husus, zorunlu prosedürlerin bir başka deyişle usul kurallarına ilişkin standartların azlığı olmaktadır. Zira Komisyon kesin ve ayrıntılı usul kurallarına sahip değildir. Bu prosedürel esneklik kimi tarafından Venedik Komisyonu'nun çalışma yönteminin zayıf yanlarından biri olarak görülmüş ve sağlam bir normatif temelin, Komisyon'un görüşlerinin kalitesini ve tutarlılığını artıracak ve meşruiyetini güçlendireceği dile getirilmiştir.³⁷ Kimine göre ise Komisyon'un gücü, ulusal kimliklerin korunması ile ortak anayasal normların inşasını uzlaştırmada yatmak-

³⁴ Gianni Buquicchio, Simona Granata Menghini, "The Venice Commission Twenty Years On Challenge Met But New Challenges Ahead", in *Fundamental Rights and Principles Liber Amicorum Pieter van Dijk*, ed.: Marjolein van Roosmalen, Ben Vermeulen, Fried van Hoof, Marten Oosting, (Cambridge – Antwerp – Portland: Intersentia, 2013), 247.

³⁵ "Guidelines Relating To The Working Methods Of The Venice Commission, Venice Commission, CDL-AD(2010)034, accessed 09 August 2022, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)034-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)034-e).

³⁶ Karol Poplawski, "The Role and Functions of the Mechanisms of Soft Law in International Public Law Discourse. Remarks against the Background of the Opinions of the Venice Commission", *Krytyka Prawa, Niezależne Studia Nad Prawem* 11, 3, (2019): 86.

³⁷ De Visser, "A Critical Assessment", 992-993.

tadır ve prosedürel esneklik, Komisyon'un bu işlevini icra etmesine imkân tanımaktadır.³⁸

Bilindiği üzere, Venedik Komisyonu'nun bu prosedürleri takip ederek hazırladığı görüşleri bağlayıcı değildir. Komisyon görüşü herhangi bir talimat ya da yaptırım içermeyen bir yaklaşıma sahiptir.³⁹ Komisyon'a getirilen bir diğer eleştiri de, işte bu noktada, Komisyon'un görüşlerinin bağlayıcı olmamasının Komisyon'un etkinliğini azalttığı yönündedir. Nitekim Komisyon ikna etme gücünü, yaptırım yerine somut sorunlara yapılan atıflar ve objektif bakış açısı ile sağlamaya çalışmaktadır.⁴⁰ Bazılarınca Komisyon'un en güçlü yanlarından biri olarak görülen bu tarafsız merci niteliği, hiç şüphesiz karar alma süreçlerinde tesis edilen konsensüs kültürüyle desteklenmekte ve meşruiyet kazanmaktadır. Nitekim Komisyon kararları için oy çokluğu gerekmele beraber, neredeyse her zaman oy birliği ile karar alınmaktadır. Üyeleri farklı devlet ve geleneklerden oluşan Komisyon'un geniş uzlaşya dayanan görüşleri, şüphesiz bağlayıcı gücü olmayan kararların tesirini ve ikna kabiliyetini artırmaktadır.⁴¹ İlâveten, bir yandan gerçekleştirilen ülke ziyareti diğer yandan ülkenin ilgili yetkililerince Komisyon'a raporun taslak haline dair görüşlerin iletilebilmesi sayesinde, Komisyon tarafından sunulan görüşler ilgili ülke tarafından çoğunlukla dikkate alınmaktadır.⁴² Bununla beraber Komisyon'un, yayımladığı görüşlerin tavsiye ettiği ülkelere uygulanıp uygulanmadığını değerlendirmek için bir aracı yoktur. Zira Komisyon'un temel görevi devletleri kararlarını uygulamaya zorlamak değil devletlere hukuki tavsiye vermektir. Bu nedenledir ki, Komisyon bir izleme organı değil sadece bir danışma organıdır. Bu vaziyet de Komisyon'un anayasal reform süreçlerindeki etkisini yönlendirici fakat sınırlı kılabilmektedir. Bununla beraber her ne kadar bağlayıcı olmasa da,

³⁸ Sergio Bartole, "Comparative Constitutional Law – an Indispensable Tool for the Creation of Transnational Law", *European Constitutional Law Review* 13, 4, (2017): 603-604.

³⁹ Robert Blackburn, "The Venice Commission and the rule of law crisis", *Public Law* 3, (2019): 452-453, accessed 30 May 2022, https://www.venice.coe.int/files/articles/Clayton_2019_PL_Issue_3.pdf.

⁴⁰ Blackburn, "The Venice Commission", 452-453.

⁴¹ Wolfgang Hoffmann-Riem, "The Venice Commission of the Council of Europe – Standards and Impact", *The European Journal of International Law* 25, 2, (2014): 583.

⁴² Blackburn "The Venice Commission", 452.

Komisyon'un görüşleri uluslararası kurumlarca sıklıkla dayanak gösterilerek dolaylı yaptırım işlevi kazanmakta ve Avrupa anayasal mirasının (European constitutional heritage) uzun erimli inşasında belirleyici olmaktadır. Komisyon'un nispeten etkili olduğu da zaman içinde kanıtlanmıştır. Kurumlar, mahkemeler ve özellikle Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi verdiği kararlarda sıklıkla Venedik Komisyonu'na dayanmaktadır.⁴³ Komisyon görüşleri yasal olarak bağlayıcı olmadığından Mahkeme tarafından doğrudan uygulanabilir olmasa da AİHM Komisyon'un görüşlerini bir bilgi kaynağı olarak kullanmaktadır.⁴⁴ Bunun yanı sıra, görüş talebinin bizatihi devletten geldiği durumlarda ve demokrasi, hukukun üstünlüğü konusunda geleneği veya deneyimi olmayan ya da sınırlı olan ülkelerde Venedik Komisyonu'nun görüşlerinin genellikle olumlu karşılandığı ve iç hukuka yansıtıldığı gözlemlenmiştir.⁴⁵ Buna ilaveten, Komisyon'un görüşlerinin olumlu karşılandığı bir diğer durum da ülkelerin demokrasiye ve hukukun üstünlüğüne bağlı bir topluluğun parçası olduklarını gösterme ihtiyacı duymalarıdır. Devletler, insan hakları, demokrasi ve hukukun üstünlüğüne bağlı bir topluluğa ait olarak görülmek istediklerinde, Venedik Komisyonu itibar arttırıcı bir topluluk olarak, devletlere toplumlarına ve diğer devletlere karşı, tavsiyeleri ele alma biçimleriyle saygınlıklarını artırma fırsatı vermektedir. Ancak, devletin bizatihi görüş talebinde bulunmadığı durumlarda ve hukukun üstün-

⁴³ Mehmetaj, "The Venice Commission", 7-8; Venedik Komisyonu'nun ulusal anayasa mahkemeleri tarafından atıfta bulunulan içtihatları için bkz. Serkan Yolcu, "Constitutional Courts' Helpdesk: The Venice Commission's Advisory Role in Constitutional Adjudication", ICL Journal 16, 4, (2022).

⁴⁴ Venedik Komisyonu (AİHS 36/2 uyarınca) AİHM tarafından görüş sunmak ve mahkemeye katılmak üzere üçüncü bir taraf olarak davet edilmektedir. "Amicus Curiae Brief For The European Court Of Human Rights" Venice Commission, CDL-AD(2025)035, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2025\)035-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2025)035-e), accessed 13 December 2025. AİHM'in 2001'den 2012 ortasına kadar verdiği yaklaşık 71 önemli kararda Venedik Komisyonu'na atıfta bulunduğu görülmektedir. En sık atıfta bulunulan konular; seçim (dokuz belgede 40 atıf), yargı sistemi (10 belgede 15 atıf), siyasi partiler (yedi belgede 16 atıf), din özgürlüğü (bir belgede dört atıf) ve toplanma özgürlüğü (iki atıf). Hoffmann-Riem, "The Venice Commission", 585.

⁴⁵ Simona Granata-Menghini, Martin Kujier, "Advisory or De Facto Binding? Follow Up To Venice Commission's Opinions: Between Reality And Perception", in Venice Commission Thirty Year Quest For Democracy Through Law, ed.: Simona Granata-Menghini, Ziya Caga Tanyar, (Lund: Juristförlaget i Lund, 2020), 288.

lûgü ve demokrasiye öncelik verilmeyen devletlerde Komisyon'un görüşlerinin karşılık bulmadığını da tespit etmek mümkündür.⁴⁶

Komisyon'un anayasal yardım faaliyetinde uyguladığı standartlar Komisyon'un sıklıkla atıf verdiği Avrupa anayasal mirasıdır. Bu geniş ve genellikle muğlak kavramı somutlaştırmak için Komisyon, Avrupa Konseyi'nin ve Avrupa Birliği'nin bir dizi temel metnine ve Konsey üye devletlerinin ortak uygulamalarına dayanmaktadır. Komisyon'un ana referans noktası Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi (AİHS) olup Komisyon tarafından düzenli olarak atıfta bulunmaktadır.⁴⁷ AİHS ve AİHM kararları, Komisyon için bir yandan asgari hukuki bir çerçeve işlevi görürken, diğer yandan da uluslararası kabul gören insan hakkı ilkelerine bağlılık yönüyle güçlü bir referanstır. Komisyon özellikle insan hakları konusundaki değerlendirmelerini bu asgari çerçeveye riayet ederek inşa etmekte, bir başka deyişle AİHS ve AİHM içtihatlarını bağlayıcı hukuk (hard law) niteliğinde kabul etmektedir. Şu halde, Venedik Komisyonu'ndan görüş isteyen her devlet, dolaylı biçimde AİHS standartlarını kabul etmiş olmaktadır.⁴⁸ Venedik Komisyonu ayrıca Avrupa Konseyi Bakanlar Konseyi'nin tavsiyelerine, Avrupa Konseyi Parlamenter Meclisi ve komitelerinin tavsiye ve kararlarına ve Birleşmiş Milletler belge ve standartlarına da atıfta bulunmaktadır.⁴⁹ Yumuşak hukukun (soft law) örneklerini teşkil eden bu belgeler doğrudan bağlayıcı olmasalar da anayasal standartların oluşumunda yönlendirici bir etkiye sahiptir. Komisyon bu belgelere çoğunlukla ortak ilkeleri öne çıkarmak ve hukukun gelişen eğilimlerini göstermek amacıyla başvurmaktadır.⁵⁰ Katı ve yumuşak hukuku bir arada kullanarak yorumlayan Komisyon'un serencamına bakıldığında, görüşün odak noktası insan hakları olduğunda katı hukuka ağırlık verdiğini, anayasal tasarım veya devlet organlarının düzenlenmesi söz konusu olduğunda ise yumuşak hukuka ağırlık verdiğini kaydetmek mümkündür.⁵¹

⁴⁶ Hoffmann-Riem, "The Venice Commission", 596-597.

⁴⁷ Suchocka, "Opinion On The", 8.

⁴⁸ Hoffmann-Riem, "The Venice Commission", 581, 584.

⁴⁹ Craig, "Transnational Constitution-Making", 30-31.

⁵⁰ Hoffmann-Riem, "The Venice Commission", 581.

⁵¹ Craig, "Transnational Constitution-Making", 30-31.

Bu cihetle Komisyon, standartları yalnızca başka kaynaklardan almakla kalmamakta, aynı zamanda bunların ışığında yeni standartlar da üretmektedir. Zira Komisyon genel ilkeleri somut olaya uygularken sıklıkla yorum yapmak zorunda kalmaktadır. Bu süreçte de kendi belirlediği standartları zamanla yerleşik normlar gibi uygulamakta, bu da Komisyon'u anayasal standartların evrilmesinde kurucu kılmaktadır.⁵² Bilindiği üzere yumuşak hukuk, yasal olarak bağlayıcı olmayan veya yalnızca çok sınırlı bir ölçüde bağlayıcı olan, yaptırım içermeyen ancak yine de uyum için teşvik sağlayan hukuk kurallarıdır.⁵³ Venedik Komisyonu'nun görüşleri bu nedenle "yumuşak hukuk" olarak sınıflandırılrsa ve Komisyon'un görüşleri bağlayıcı değilse de tavsiyeleri sıklıkla uluslararası örgütlerle (Avrupa Konseyi, Avrupa Birliği) yapıcı bir diyalog için zorunlu bir nokta teşkil etmektedir. Nitekim yumuşak hukukun en önemli avantajı da, potansiyel muhataplarını egemenliklerinden vazgeçmek zorunda bırakmaması ve esnekliği dolayısıyla güncel gelişmelere uyarlanabilir olmasıdır.⁵⁴ Her ne kadar Komisyon'un görüşlerinin hukuken bağlayıcı olmaması, onun etkisini azaltması itibarıyla sıklıkla eleştirilse de, bu aynı zamanda daha geniş kabul görebilecek normatif rehber ilkeler üretmesine olanak tanıyan bir güç kaynağıdır. Eğer komisyon üyeleri yalnızca hukuk uygulayıcısı olsalardı, en iyi uygulamayı bulmak adına esnek ve yaratıcı yaklaşımlar ortaya çıkamazdı. Bu sebeptendir ki, Komisyon'un bireysel üyelerinden bir yargıçtan ziyade bir uzman olarak hareket etmeleri beklenmektedir.⁵⁵ Bu nedenle Venedik Komisyonu, özellikle geçiş dönemlerinde, ideal bir öneri yerine aşamalı bir gelişim sürecini önermektedir. Zira Komisyon'un yaklaşımı geçiş dönemlerinin kırılğanlığının farkında ve gerçekçidir. Örneğin Komisyon, geçiş döneminde siyasi organların hakim atamalarında daha aktif olmasını; temel hakların güvence altına alınmış olması, hakimlerin mesleki yeterliliklerinin olması ve bu sürecin kalıcı olmaması kaydıyla kabul edilebilir bulmaktadır. Yine örneğin Komisyon belirli bir hükümet sistemini dayatmaktan imtina etmekte, her sistemin artıları ve eksilerinin olduğunu kaydetmekte ve

⁵² Bartole, *The Internationalisation of*, 113-114.

⁵³ Hoffmann-Riem, "The Venice Commission", 580-581.

⁵⁴ Poplawski, "The Role and", 84-85, 87.

⁵⁵ Esa Paasivirta, "Can External Programs Influence Internal Development of The Rule Of Law? Some Observations From The European Union Perspective", *University of Pittsburgh Law Review*, C.LXXII, (2010): 224; Hoffmann-Riem, "The Venice Commission", 581, 583.

hükümet sistemi tercihinin ülkelerin özgün koşullarına göre şekilleneceğini kabul etmektedir. Fakat hangi model belirlenirse belirlensin, kuvvetler ayrılığını güvence altına alan kurumsal denge mekanizmalarının vazgeçilmez olduğunu vurgulamakta ve bu suretle “Avrupa anayasa mirası” ile çerçeveyi belirlemektedir.⁵⁶ Bununla beraber anayasa hukukunun, yetkilerin devlet erkleri arasındaki dağılımı, insan haklarının kapsamı ve sınırları gibi hassas konuları içerdiği göz önüne alındığında, anayasal tasarımın hukuk mühendisliğinden fazlasını gerektirdiği aşıkardır. Tam bu noktada, Komisyon üyelerinin siyasi eşiği geçmeden anayasal tasarıma katkıda bulunup bulunamayacağı, Venedik Komisyonu’na ilişkin en temel eleştirilerden biridir. Zira anayasalar ne tamamen siyasi ne de tamamen hukuki metinlerdir. Bu nedenledir ki, Venedik Komisyonu da dahil, benzer faaliyetlerde bulunan uluslararası organlar zorunlu olarak *téchne* (normatif/teknik) ve *politeia* (siyasi) alanları arasında hareket etmektedir.⁵⁷ Bilindiği üzere anayasa hukuku, geleneksel olarak her devletin egemenlik sınırları içinde, iç hukuk normlarıyla şekillenirken artık uluslararası normlar ve kurumlarca da şekillenir olmuştur. Son zamanlarda anayasa hukukunun uluslararasılaşması konusuna vakfedilmiş çalışmalar artmakta, anayasa hukuku ile uluslararası hukuk arasındaki katı ayrımın giderek azaldığı yönündeki ve “uluslararası anayasacılık” olgusu hakkındaki savlar da her geçen gün itibar kazanmaktadır.⁵⁸ Uluslararası insan haklarının ulusal anayasalar içine dâhil edilmesi ve karşılaştırmalı anayasa anlayışının güçlenmesi ulusal anayasaları birbirine yaklaştırmıştır. Şu halde, Venedik Komisyonu, anayasa hukukunun uluslararasılaşması sürecinde hem norm üretiminde hem de pratikte önemli bir rol oynamaktadır.⁵⁹

⁵⁶ Bartole, *The Internationalisation of*, 14-16.

⁵⁷ Volpe, “Drafting Counter-Majoritarian Democracy”, 819-820.

⁵⁸ Detaylı bilgi için bkz. Mahmut Göçer, “Uluslararası Hukuk ve Uluslararası Anayasa Kavramı”, *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi* 57, sy. 02 (Şubat 2002); Bardo Fassbender, “International Constitutional Law: Written or Unwritten?” *Chinese Journal of International Law* 15 (2016); Michael P. Socarras, “International Law and the Constitution, *The Federal Courts Law Review* 4, 2, (2011), accessed 13 December 2025, <https://www.fclr.org/fclr/articles/html/2010/Socarras.pdf>.

⁵⁹ İbrahim Ö. Kaboğlu, *Anayasa Hukuku Dersleri (Genel Esaslar)*, (İstanbul: Legal Yayınevi, 2024), 43-45; S. Bartole, Sergio, “International Constitutionalism and Conditionality. The Experience of the Venice Commission,” *Rivista AIC* 4, (2014): 1, ac-

Bu noktada Venedik Komisyonu'nun karşılaştığı zorluklardan ilki anayasal ilkeler ile bunların işlevselleştirilmesi arasındaki çizgiyi çizmektir. Bir başka deyişle soyut uluslararası normları iç hukuka aktarıırken somut kılmaktır. Zira anayasal ilkeler çok yüksek bir soyutlama düzeyinde kalırsa -demokratik ya da değil- hemen hemen her anayasal düzenlemeyi haklı çıkarabilecek boş kalıplar haline gelme riski taşırlar.⁶⁰ Bunun içindir ki, Komisyon'un geliştirdiği standartlar, yalnızca yasal metinlere değil, aynı zamanda fiilen nasıl uygulandıklarına da dayanır.⁶¹ Yaşayan anayasa (living constitution) anlayışına göre anayasal ilkelerin etkin olabilmesi için benimsenip uygulanması da gerekir. Örneğin mahkemelerin bağımsızlığı anayasada yer almış fakat fiilen siyasi baskılardan azade kılınmamış olabilir. Anayasal denetime yasal metinlerin yanı sıra siyasi pratiklerin eklenmesi ise egemenliğe dair tartışmaları beraberinde getirmiştir. Özellikle üyelik koşullarının denetlenmesi sürecinde bazı ülkeler bunu egemenliğin zedelenmesi olarak telakki etmiş, post-Sovyet ülkelerce Brejnev doktrinine (üyelerinin iç işlerine SSCB'nin müdahale hakkı olduğunu savunan görüş) dönüş şeklinde değerlendirilmiştir.⁶² Örneğin Prokuratura kurumuna yönelik tartışmaları bu eksenle ele almak mümkündür. Prokuratura kurumu Rusya, Ukrayna gibi ülkelerde Sovyet hukuk geleneğinden türeyen, sadece ceza hukukuyla sınırlı olmayıp idari ve hukuki denetim gibi geniş yetkilere sahip kendine özgü bir savcılık kurumudur. Komisyon, bu kurumun çağdaş anayasal ilkelerle uyumlu olmadığını kaydetmiş ve geçmişten gelen bu mirasın devamını kabul etmemiştir.⁶³ Keza yine 2010'lu yıllarda Venedik Komisyonu Macaristan ve Polonya'nın gerçekleştirdiği anayasal reformları özellikle kuvvetler ayrılığı ve mahkemelerin bağımsızlığı açısından hukuk devleti ilkesinden uzaklaştığı gerekçesiyle eleştirmiş,⁶⁴ akabinde ise her iki

cessed 03 September 2025, https://www.venice.coe.int/files/articles/Bartole_Constitutionalism_and_Conditionality_E.pdf; Bartole, *The Internationalisation of*, 43-47.

⁶⁰ Craig, "Transnational Constitution-Making", 33-34.

⁶¹ Jeffrey Jowell, "Venice Commission Disseminating Democracy Through Law", *Public Law*, C.IV, (Winter 2001), 682.

⁶² Bartole, *The Internationalisation of*, 23, 25.

⁶³ Bartole, *The Internationalisation of*, 53; Venice Commission, CDL-AD(2016)007, accessed 08 July 2022, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-ad\(2016\)007-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-ad(2016)007-e).

⁶⁴ Venice Commission, CDL-AD(2016)026, accessed 08 July 2022, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2016\)026-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2016)026-e); Venice Commission,

ülke tarafından dirençle karşılaşmıştır. Macaristan ve Polonya bu aşamada ulusal anayasal kimliklerini ve egemenlik yetkilerini vurgulamıştır.⁶⁵ AB tarihinde ilk kez sergilenen bu tavra karşılık başta Venedik Komisyonu olmak üzere bazı Avrupa kurumları anayasal çeşitliliğin meşruluğunu teyit etmekle birlikte, denge ve denetim mekanizmalarının asgari evrensel kurumsal gereklilikler olduğunu vurgulayarak eleştirilerini dile getirmiştir.⁶⁶ Diğer yandan bu koşullara uymak istemeyen ülkelerin üyeliği reddetmesinin mümkün olduğu göz önüne alındığında, katılmayı isteyen ülkenin egemenliğinin sınırlanmasını kabule hazır olduğunu varsaymak da mümkündür. Fakat tam bu noktada, “Avrupa anayasal mirası”nın ve ilkelerinin belirlenmesi süreci, bazı yazarlar tarafından “anayasa olmadan anayasa hukuku” oluşturmak şeklinde eleştirilmiştir.⁶⁷ Dolayısıyla mesele, Avrupa anayasal mirasının kapsam ve içeriğinin hangi kriterler üzerinden tayin edileceği sorusu etrafında yoğunlaşmaktadır. Avrupa anayasa geleneğinin, batı ve doğu hattında, tarihsel, siyasal ve toplumsal bağlamlar cihetiyle farklı çizgilerde geliştiğini söylemek mümkündür.⁶⁸ Batı Avrupa geleneği, liberal ve birey merkezli bir yaklaşımla uzun bir tarihsel süreçte aşamalı olarak, Doğu Avrupa anayasa geleneği ise devlet merkezli ve istikrar öncelikli olarak, daha kısa sürede inşa edilmiştir.⁶⁹ Batı ve Doğu Avrupa’nın dahi Avrupa anayasal mirası karşısında farklı duyarlılıklar sergilediği göz önüne alındığında, Komisyon’un karşı karşıya kaldığı en bariz zorluğu, evrensellik ve çoğulculuk arasındaki gerilim olarak görmek mümkündür.⁷⁰ Komisyon’un Avrupa

CDLAD(2011)016, accessed 08 July 2022, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/cdl-ad\(2011\)016-e.aspx](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/cdl-ad(2011)016-e.aspx).

⁶⁵ 22/2016. (XII. 5.) ABH Decision, accessed 03 September 2025, [https://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/1361afa3cea26b84c1257f10005dd958/\\$FILE/EN_22_2016.pdf](https://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/1361afa3cea26b84c1257f10005dd958/$FILE/EN_22_2016.pdf); Poland, Constitutional Tribunal K 3/21, accessed 03 September 2025, <https://cje.eui.eu/data/data/data?idPermanent=725&trial=1>.

⁶⁶ “Commission Recommendations” (EU) 2017/1520, accessed 04 September 2025, <https://eurlex.europa.eu/eli/reco/2017/1520/oj/eng>.

⁶⁷ Bartole, The Internationalisation of, 23, 116.

⁶⁸ Levent Gönenç, Prospects for Constitutionalism in Post Communist Countries, (The Hague - New York: Martinus Nijhoff Publishers, 2002), 83-89.

⁶⁹ Julian Scholtes, “The Venice Commission and the Mental Map of European Constitutionalism”, Hague Journal on the Rule of Law, (2025): 8-12; Bartole, The Internationalisation of, 38-42.

⁷⁰ Craig, “Transnational Constitution-Making”, 31.

anayasal mirası kavramı üzerine yaptığı ilk kapsamlı değerlendirmelerden birinde (1996 tarihli bir rapor) Batı Avrupa devletlerinin anayasal deneyimlerine ve uluslararası insan hakları belgelerine dayanarak oluşturulduğu kayda alınmıştır. Yani Venedik Komisyonu'nun görüşleri ve değerlendirmelerinin ağırlıklı olarak Batı Avrupa ülkelerinin anayasal deneyimlerinden ve Avrupa Konseyi belgelerinden beslendiğini söylemek mümkündür.⁷¹ Avrupa Anayasa Mirası'nın kaynağını Batı Avrupa'nın tarihi tecrübelerinin oluşturduğunu, Doğu Avrupa'nın ise bu mirasa kesintisiz katkı sağlayamadığı için bu ortaklığın kurucu unsuru olarak görülmediğini ve dahil edilmediğini tespit etmek mümkündür.⁷² Nitekim Komisyon'un raporlarında halihazırda Alman, Fransız, İtalyan, İspanyol ve Belçika deneyimlerinin sıkça referans alındığı görülmektedir. Bununla birlikte evrensel belgelerin (ör. İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi, Birleşmiş Milletler Medeni ve Siyasal Haklar Sözleşmesi) de referans noktaları arasında yer alması, farklı geleneklerden gelen ülke deneyimlerinin değerlendirilmesi, Komisyon'un giderek anayasal değerleri mezcetmesine kapı aralamış olsa da Venedik Komisyonu Batı Avrupa değerlerini transfer eden bir kurum olma eleştirisinden kurtulamamıştır.⁷³

Avrupa anayasal mirası ile ulusal anayasal kimlik arasındaki ilk açık çatışma, Macaristan'ın 2011 yılında kabul ettiği yeni anayasa ve Venedik Komisyonu'nun buna dair görüş sunmasıyla ortaya çıkmıştır. Macaristan'da 2010 yılında iktidara gelen Fidesz Partisi, parlamentoda nitelikli çoğunluk elde ederek kısa sürede yeni bir anayasa hazırlayarak 2011'de yürürlüğe koymuştur. Venedik Komisyonu, Macaristan'dan gelen talep üzerine yeni anayasa hakkında görüş hazırlamıştır. Komisyon, yeni anayasa yapım sürecine muhalefetin katılmayıp, anayasanın iktidar partisinin inisiyatifiyle hazırlanmasını ve sivil toplum kuruluşlarına süreçte yer verilmemesini anayasal çoğulculuk açısından eleştirmiş ve anayasanın meşruluğu sorununu dile getirmiştir. Anayasa mahkemesinin yetkilerinin daraltılması ve yargıçların emeklilik yaşlarının düşürülmesini (önceki komünist dönemde kariyerine başlayan birçok deneyimli ha-

⁷¹ "The Constitutional Heritage of Europe", Venice Commission, CDL-STD(1996)018, accessed 28 September 2025, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-STD\(1996\)018-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-STD(1996)018-e).

⁷² Bartole, *The Internationalisation of*, 3, 38, 42.

⁷³ Scholtes, "The Venice Commission", 7, 10, 19.

kimi etkilediği için) yargı bağımsızlığını zayıflatan ve ayrımcı etkenler olarak değerlendiren Komisyon, yeni atamalar için Ulusal Yargı Ofisi'ne tanınan geniş yetkileri yargı bağımsızlığı ve tarafsızlığı açısından sakıncalı bulmuştur. Komisyon ayrıca temel hak ve özgürlüklere ilişkin sınırlamaların sınırlarını belirsiz bulmuş ve hukuk devleti ilkesinin zedelen-diğini kaydetmiştir. Macar Hükümeti ise Komisyon'un halk iradesini tanımadığını ifade etmiş, anayasa yapım sürecini ve anayasanın içeriğini, ulusal egemenlik yetkisinin kullanımı olarak tanımlamıştır. Komisyon görüşünü tek tipçi ve Batı Avrupa merkezli bulan Macar yetkililerinin ulusal anayasal kimlik vurgusu, "ulusal anayasacılık" ile "ortak Avrupa anayasal mirası" arasındaki farklılığı somutlaştırmaktadır.⁷⁴ Nitekim anayasal kimlik söylemi, daha sonraki yıllarda Polonya tarafından da benimsenmiştir. 2015-2017 yıllarında Polonya'da iktidar partisi Ulusal Yargı Konseyi üyelerinin doğrudan parlamento tarafından seçilmesi, yargıçların atanması ve görevden alınması konusunda adalet bakanına yeni yetkiler verilmesi, yüksek mahkemenin yapısının ve üyelerinin seçim usulünün değiştirilmesi gibi bir dizi yargı reformu gerçekleştirmiştir.⁷⁵ Komisyon ise bu düzenlemelerin Avrupa anayasal mirası ile bağdaşmadığını, hukukun üstünlüğü ve yargı bağımsızlığı ilkelerinin zedelen-diğini belirtmiştir.⁷⁶ Polonya hükümeti ise Venedik Komisyonu'nu eski demokrasilerde yargıya yürütme tarafından atama yapılmasını mirasa aykırı bulmazken yeni demokrasilerde aykırı bulması nedeniyle tarafgir davranmakla itham etmiştir. Nihai kertede Polonya hükümetinin yargı reformlarını demokratik irade ve ulusal anayasal kimlik kavramlarıyla meşrulaştırması Komisyon'un Batı ve Doğu arasında çifte standart uyguladığı eleştirilerini beraberinde getirmiştir.⁷⁷

Nitekim, Venedik Komisyonu, belgelerinde 1989 sonrası demokrasiye geçen ülkeleri "yeni demokrasiler" (Polonya, Macaristan, vs.) ön-

⁷⁴ Venice Commission, CDL-AD(2012)001, accessed 17 October 2025, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2012\)001-e.](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2012)001-e.); De Visser, "A Critical Assessment", 985-991.

⁷⁵ Macaristan ve Polonya'daki anayasa reformu sürecini popülist anayasacılık perspektifinden analizi için bkz. Ahmet Mert Duygun, "Popülist Anayasacılığa Giriş", *Anayasa Hukuku Dergisi* 9, 18, (2020): 418-427.

⁷⁶ Venice Commission, CDL-AD(2017)031., accessed 20 October 2025, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2017\)031-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2017)031-e).

⁷⁷ Scholtes, "The Venice Commission", 2.

cesini ise “yerleşik demokrasiler” (İspanya, Portekiz, Yunanistan) olarak adlandırmaktadır. Komisyon’un kullandığı bu ayrımın, teknik bir standarttan ziyade Avrupa anayasalcılığının tarihselliğini yansıttığı söylenebilir. Zira Komisyon tarihsel süreklilik içinde hukuk kültürünün ve geleneklerin güçlendiğini ve anayasal kurumların bu kültür sayesinde işlediğini ve korunduğunu varsaymaktadır. Oysa yeni demokrasilerin demokratikleşme deneyimlerinin kısa ömürlü ve kesintili olması, onları güçlü bir anayasa geleneğinden mahrum kılmış bu da suistimallere karşı katı, kurumsal çözümleri gerektirmiştir.⁷⁸ Bununla beraber bugün artık yalnızca Orta/Doğu Avrupa değil, Batı Avrupa’da da demokratik erozyon tartışmalarının yaşandığı göz önüne alındığında, hukukun üstünlüğü ve demokrasi sorunlarının hem yeni hem de yerleşik demokrasiler için geçerli olduğu söylenebilir. Yalnızca yeni demokrasiler değil yerleşik demokrasiler de anayasal geleneklerinin zayıf yönleri açısından değerlendirilmeli, Venedik Komisyonu her ülkenin zorluklarını ve kırılgan alanlarını analiz ederek anayasal standartları ülkelerin bağlamına göre esnetmelidir.⁷⁹ Öyle ki Komisyon’un görüşünü formüle ettiği faaliyetlerinde şu iki konuyu ayırt etmek mümkündür. (i) Avrupa demokratik geleneğinin temellerini oluşturan ve üye devletler tarafından kesinlikle saygı duyulması gereken ve bu nedenle “Avrupa standardını” oluşturan asgari ve evrensel konular; (ii) üye devletlerin özgürlüğüne ait olan ve farklı siyasi sistemlerin çeşitli ve zengin geleneklerinden kaynaklanan konular. Bu nedendir ki Komisyon’un, görüş belirtirken tek bir çözüm önermek yerine, mümkün mertebe olası birden fazla senaryoyu işaret ederek farklı seçenekler önermesi oldukça önemlidir.⁸⁰ Bütün ülkeler için geçerli olabilecek mükemmel bir anayasa olmadığına göre, Venedik Komisyonu analizinde; anayasal kültüre, tarihsel geçmişe, hukuk sistemine, siyasi, kültürel, ekonomik düzenine atıfta bulunarak her ülkenin özelliklerini dikkate almaya ve her devlet için özel olarak hazırlanmış bir çözüm bulmaya çabalamalıdır.⁸¹ Venedik Komisyonu’nun bilhassa Arap Baharı’nın karışıklıklara yol açtığı ülkelerdeki danışmanlık faaliyetleri esnasında bu zorlukla karşı karşıya kaldığını gözlemlemek mümkündür. Zira Komisyon’un o zamana kadarki çalışmalarının büyük bölümünü oluşturan

⁷⁸ Bartole, *The Internationalisation of*, 73-74, 76.

⁷⁹ Scholtes, “The Venice Commission”, 21-22.

⁸⁰ Suchocka, “Opinion On The”, 9.

⁸¹ Mehmetaj, “The Venice Commission”, 7.

ran Batı Avrupa (yani aynı zamanda Hıristiyan) standartlarını herhangi bir değişiklik yapmadan bu ülkelere uygulaması uygun olmayacaktı. Örneğin kendi kaderini tayin hakkı fikrinin ve sosyal adalet kavramlarının (Batı) Avrupa yaklaşımının dışına çıkarak yeniden tanımlanması gerekmiştir ki, Komisyon'un üye çemberini genişletme ve dolayısıyla heterojenliği artırma sürecinde bu tür yaklaşımlar benimsemesi, bir yandan üye devletler arasında bir uyum ve eşit muamele duygusunun korunması için diğer yandan bu ulusötesi yapının meşruiyetini sürekli kılması için zorunluluk teşkil etmektedir.⁸²

SONUÇ

Avrupa Konseyi'nin halihazırda insan haklarını ve hukukun üstünlüğünü en belirgin şekilde koruma aracı olan AİHM ihlal gerçekleştikten sonra görev almaktadır. Venedik Komisyonu ise devletlerin anayasal düzenlerini önceden şekillendirmek suretiyle ihlali baştan önleme ve demokrasi, hukukun üstünlüğü ve insan haklarının anayasal düzene yerleşmesi ve korunmasına katkı sunma maksadıyla kurulmuştur. Komisyon, görüşleri bağlayıcı olmayan bir danışma organı olmakla birlikte, prosedürel esnekliği, uzlaşa temelli çalışma biçimi ve karşılaştırmalı anayasa hukuku yaklaşımı sayesinde yumuşak hukuk araçları yoluyla normatif yönlendirme gücüne sahiptir. Komisyon'un görüşlerinin farklı ülkelerden seçilen uzman temsilcilerce oybirliğiyle kabul edilmesi, ülke ziyaretleriyle yerinde incelemeler yapılması ve taslak görüşe ilişkin devletlerin cevap hakkının olması Venedik Komisyonu'nun etkinliğini artıran başat hususlardır. Ayrıca görüş ve raporlar hazırlanırken AİHS ve AİHM kararlarına sıklıkla başvurulması, Avrupa Konseyi ve BM belgeleri üzerinden katı ve yumuşak hukukun birlikte kullanımı, Komisyon'un normatif ağırlığını artırmaktadır. Komisyon'un serencamına baktığında, görüşün odak noktası insan hakları olduğunda katı hukuka ağırlık verdiğini, anayasal tasarım veya devlet organlarının düzenlenmesi söz konusu olduğunda ise yumuşak hukuka ağırlık verdiğini kaydetmek mümkündür. Bu yaklaşım, Komisyon'un geliştirdiği standartların yalnızca yasal metinlere değil aynı zamanda fiilen nasıl uygulandıklarına da odaklanmasını sağlamakta, yani "yaşayan anayasa" anlayışıyla hem içeriğin hem de uygulamanın izlenmesini mümkün kılmaktadır.

⁸² Hoffmann-Reim, "The Venice Commission", 583-584.

Venedik Komisyonu’nun kuruluşundan bugüne uzanan kurumsal evrimini, misyonunu, diğer kurumsal aktörlerle ilişkilerini, müdahale alanlarını ve etkilerini ele alan bu çalışmanın sonucunda görülmektedir ki, Venedik Komisyonu başlangıçta Avrupa Konseyi’ne bağlı bir anayasal danışma organı olarak kurulmuş fakat zamanla anayasa hukuku alanında uluslararası standartların belirlenmesinde önemli bir aktör haline gelmiştir. Venedik Komisyonu sunduğu görüş ve raporlarıyla, “Avrupa anayasal mirası”nı tanımlayan ve konsolide olmasına hizmet eden bir kurumsal yapı halini almıştır. Bu durum ise egemenlik tartışmalarını ve evrensellik–çoğulculuk ikilemini beraberinde getirmiştir. Avrupa anayasal mirasının tarihsel olarak Batı tecrübesine dayanması, bu mirasın Doğu Avrupa ve Avrupa dışındaki anayasal düzenlere uyarlanabilirliğini ve eşit muamele tartışmalarını da beraberinde getirmiştir.

Bu tespitler ışığında, Komisyon’un etkinliğinin ve meşruluğunun, Avrupa anayasal mirasını oluşturan asgari ve evrensel ilkeler ile farklı siyasi sistemlerin çeşitli ve zengin geleneklerinden kaynaklanan tercihler arasında denge gütmesine bağlı olduğunu söylemek mümkündür. Venedik Komisyonu’nun faaliyet alanı genişledikçe karşı karşıya kaldığı bu zorluk, özellikle popülist anayasacılığın yükseldiği dönemlerde, Komisyon’un etkinliği için önemli bir sınama alanıdır. Bu doğrultuda, ilk olarak Komisyon’un “Avrupa anayasal mirası” kavramını bir yandan daha belirgin ve şeffaf diğer yandan da daha katılımcı ve kapsayıcı biçimde somutlaştırması önem taşımaktadır. Standartların kaynağı ve uygulanışı hususunda daha net bir metodoloji geliştirilirse, Komisyon’a yöneltilen çifte standart uygulama iddialarının zemini de zayıflayacaktır.

İkinci olarak ise bütün ülkeler için geçerli olabilecek mükemmel bir anayasa olmadığı gerçeğinden hareketle, Venedik Komisyonu her bir ülkeye özgü koşulları gözetken bir yaklaşıma sahip olmalı, farklı anayasal gelenekleri de içselleştirmelidir. Komisyon bu bağlamda anayasal kültürü, tarihsel geçmişi, hukuki alt yapıyı, siyasi, kültürel, ekonomik şartları gözetmeli, tek bir “doğru”yu dayatmadan kaçınmalı ve birden fazla senaryoyu önermek suretiyle esnek ve aşamalı çözümler sunmalıdır. Keza yine Komisyon’un belgelerinde yer verdiği “yerleşik demokrasi” “yeni demokrasi” ayrımı, anayasal kurumların tarihsel sürekliliği ve hukuk kültürü açısından başta işlevsel bir ayrım olsa da, son zamanlarda Batı Avrupa’da yaşanan demokratik erozyon tartışmaları sonrasında, yeniden gözden geçirilmeye muhtaçtır. Hiyerarşi yaratan böyle bir ayrım yerine, Venedik Komisyonu her ülkenin risk faktörlerini ve kırılgan alanlarını

analiz ederek evrensel anayasal standartları ülkelerin bağlamına göre esnetmelidir. Açıkça görülmektedir ki, Komisyon’u etkin ve meşru kılacak olan yaptırım gücü değil, ilke temelli tutarlılığı, objektif bakış açısı ve somut sorunlara yönelik esnek çözümlerle desteklenen ikna kabiliyetidir. Böylece Komisyon hem demokratik gerileme hem de anayasa hukukunun uluslararasılaşması sürecinde kurucu ve yönlendirici olmaya devam edebilecektir.

KAYNAKÇA

“ABH Decision. 22/2016. (XII. 5.)”. Accessed 03 September 2025, [https://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/1361afa3cea26b84c1257f10005dd958/\\$FILE/EN_22_2016.pdf](https://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/1361afa3cea26b84c1257f10005dd958/$FILE/EN_22_2016.pdf).

Atar, Yavuz. “Demokrasiye Geçiş Sürecindeki Ülkelerde Anayasal Değişme (Constitutional Change) ve Anayasal Dönüşüm (Constitutional Transformation)”. Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi 7, sy. 1-2, (1999): 197-220.

Bartole, Sergio. *The Internationalisation of Constitutional Law. A View from the Venice Commission*. London: Hart Publishing, 2020.

Bartole, Sergio. “Comparative Constitutional Law – an Indispensable Tool for the Creation of Transnational Law”. *European Constitutional Law Review* 13, 4, (2017): 601–610.

Bartole, Sergio. “International Constitutionalism and Conditionality. The Experience of the Venice Commission”. *Rivista AIC* 4, (2014): 1-9. Accessed 03 September 2025. https://www.venice.coe.int/files/articles/Bartole_Constitutionalism_and_Conditionality_E.pdf.

Blackburn, Robert. “The Venice Commission and the rule of law crisis”. *Public Law* 3, (2019): 450-460. Accessed 30 May 2022, https://www.venice.coe.int/files/articles/Clayton_2019_PL_Issue_3.pdf.

Buquicchio, Gianni. Granata Menghini, Simona. “The Venice Commission Twenty Years On Challenge Met But New Challenges Ahead”. In *Fundamental Rights and Principles Liber Amicorum Pieter van Dijk*, edited by Marjolein van Roosmalen, Ben Vermeulen, Fried van Hoof, Marten Oosting, 239-255. Cambridge – Antwerp – Portland: Intersentia, 2013.

“Commission Recommendations” (EU). 2017/1520. Accessed 04 September 2025. <https://eur-lex.europa.eu/eli/reco/2017/1520/oj/eng>.

Craig, Paul P. “Transnational Constitution-Making: The Contribution of the Venice Commission on Law and Democracy”, *UCI Journal of International, Transnational and Comparative Law* 1, (2017): 57-86.

De Visser, Maartje. “A Critical Assessment of the Role Of the Venice Commission in Processes of Domestic Constitutional Reform”. *American Journal of Comparative Law* 63, 4, (2015): 963-1008.

Duygun, Ahmet Mert. “Popülist Anayasacılığa Giriş”. *Anayasa Hukuku Dergisi*, 9, 18, (2020): 397-464.

Fassbender, Bardo. “International Constitutional Law: Written or Unwritten?” *Chinese Journal of International Law* 15 (2016): 489-515.

Göçer, Mahmut. “Uluslararası Hukuk ve Uluslararası Anayasa Kavramı”. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi* 57, sy. 02 (Şubat 2002): 1-16.

Gönenç, Levent. *Prospects for Constitutionalism in Post Communist Countries*, The Hague - New York: Martinus Nijhoff Publishers, 2002.

Grabenwater, Christoph. “Constitutional Standard Setting And Strengthening Of New Democracies”. In *The Council of Europe Its Law And Policies*, edited by Stefanie Schmall, Marten Breuer, 732-749. New York: Oxford University Press, 2017.

Granata-Menghini, Simona. Kujier, Martin. “Advisory or De Facto Binding? Follow Up To Venice Commission’s Opinions: Between Reality And Perception”. In *Venice Commission Thirty Year Quest For Democracy Through Law*, edited by Simona Granata-Menghini, Ziya Caga Tanyar, 281-299. Lund: Juristförlaget i Lund, 2020.

Hoffmann-Riem, Wolfgang. “The Venice Commission of the Council of Europe – Standards and Impact”. *The European Journal of International Law* 25, 2, (2014): 579-597.

Jowell, Jeffrey. “Venice Commission Disseminating Democracy Through Law”. *Public Law, C.IV*, (Winter 2001): 675-683.

Kaboğlu, İbrahim Ö. *Anayasa Hukuku Dersleri (Genel Esaslar)*. İstanbul: Legal Yayınevi, 2024.

Karakul, Selman. “Hukuk Yoluyla Demokrasi mi, Demokrasi yoluyla Hukuk mu? Hukuk ve Demokrasi İlişkisi Üzerine Değerlendirmeler”. *İstanbul Medipol Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 2, 1, (2015): 79-109.

Kırbaş Caniklioğlu, Seher. “Venedik Komisyonu”. *Ankara Barosu Dergisi* 3, (2017): 345-350.

Malinverni, Giorgio. "The Contribution of the European Commission for Democracy through Law (Venice Commission)". In *The Prevention of Human Rights Violations*, edited by Linos Alexander Sicilianos, 123-137. Athens: Ant. N. Sakkoulas Publishers, 2001.

Mehmetaj, Jonida. "The Venice Commission and its impact on the justice System". *International Conference on Research in Social Sciences and Humanities*, (2019): 1-10. Accessed

27 January 2025, https://www.venice.coe.int/files/articles/Mehmetaj_Jonida_ALB_2019_paper.pdf.

Paasivirta, Esa. "Can External Programs Influence Internal Development of The Rule Of Law? Some Observations From The European Union Perspective". *University of Pittsburgh Law Review*, C.LXXII, (2010): 217-227.

"Poland Constitutional Tribunal K 3/21". Accessed 03 September 2025. <https://cjc.eui.eu/data/data/data?idPermanent=725&trial=1>.

Poplawski, Karol. "The Role and Functions of the Mechanisms of Soft Law in International Public Law Discourse. Remarks against the Background of the Opinions of the Venice Commission". *Krytyka Prawa, Niezależne Studia Nad Prawem* 11, 3, (2019): 74-90.

"Positions at the Venice Commission". Accessed 08 August 2022. https://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=01_01_Offices&lang=EN.

Repetto, Giorgio. "The Venice Commission and the Construction of European Constitutional Law, Brief Remarks on a Recent Book by Sergio Bartole". *The Italian Review of International and Comparative Law* 1, 2, (2022): 463-470.

Socarras, Michael P. "International Law and the Constitution". *The Federal Courts Law Review* 4, 2 (2011): 1-56. Accessed 13 December 2025, <https://www.fclr.org/fclr/articles/html/2010/Socarras.pdf>.

Scholtes, Julian. "The Venice Commission and the Mental Map of European Constitutionalism". *Hague Journal on the Rule of Law*, (2025): 8-12.

Suchocka, Hanna. "Opinion On The Venice Commission On The Place Of The Constitutional Judiciary In A Democratic State". *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 1, (2016): 5-18.

“The Council for Democratic Elections”. Accessed 14 March 2024. <https://www.coe.int/en/web/venice-commission/council-for-democratic-elections>.

Thomas, Markert. “The Venice Commission of the Council of Europe: From Advisory Body to Actor in the Deense of the Rule of Law and Democracy (1990-2022)”. *Human Rights Law Journal* 42, 10-12, (2022): 341-369.

Valentina, Volpe. “Drafting Counter-Majoritarian Democracy The Venice Commission’s Constitutional Assistance”. *Heidelberg Journal for International Law* 76, 4, (2016): 811-843.

Venice Commission. “Amicus Curiae Brief For The European Court Of Human Rights”, CDL-AD(2025)035, Accessed 13 December 2025. [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2025\)035-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2025)035-e).

Venice Commission. “Criteria For The Appointment of Rapporteurs”. CDL-WM(2018)001. Accessed 08 August 2021, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-WM\(2018\)001-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-WM(2018)001-e).

Venice Commission. “Rules of Procedure”. CDL-AD(2018)018. Accessed 08 August 2021. [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2018\)018-e#topOfPage](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2018)018-e#topOfPage).

Venice Commission. CDL-AD(2017)031. Accessed 20 October 2025, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2017\)031-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2017)031-e).

Venice Commission. CDL-AD(2016)007. Accessed 08 June 2022. [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-ad\(2016\)007-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-ad(2016)007-e).

Venice Commission. CDL-AD(2016)026. Accessed 08 June 2022. [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2016\)026-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2016)026-e).

Venice Commission. CDL-AD(2012)001. Accessed 17 October 2025, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2012\)001-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2012)001-e).

Venice Commission. CDL-AD(2011)016. Accessed 08 June 2022. [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/cdl-ad\(2011\)016-e.aspx](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/cdl-ad(2011)016-e.aspx).

Venice Commission. “Guidelines Relating To The Working Methods Of The Venice Commission. CDL-AD(2010)034. Accessed 09

August 2022, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)034-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)034-e).

Venice Commission. “The Constitutional Heritage of Europe”. CDL-STD(1996)018. Accessed 28 September 2025, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-STD\(1996\)018-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-STD(1996)018-e).

Venice Commission. “Revised Statute of the European Commission for Democracy through Law”. Accessed 9 August 2022. https://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=01_01_Statute.

Venice Commission. “Members of the Venice Commission”. Accessed 08 August 2022. https://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=01_Presentation.

Yolcu, Serkan. “Constitutional Courts’ Helpdesk: The Venice Commission’s Advisory Role in Constitutional Adjudication”. *ICL Journal* 16, 4, (2022): 421-445.