

Anayasa Mahkemesi'nin Bağımsızlığı – Hukuk Devletinin Güvencesi (Bulgaristan Deneyimi)

*Roumen Nenkov **

İnsanlık, tarih boyunca insani değerlerin tanınması ve bu değerlerin korunması için etkin güvenceler tesis etme yönünde sürekli bir arayış içindedir. Birleşmiş Milletler Genel Kurulu'nun 10 Aralık 1948 tarihinde kabul ettiği İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi, bir ülkenin insan hakları alanında ulaştığı seviyeyi belirlemekte kullanılan temel uluslararası ölçü norm haline gelmiştir. İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi'nin temel kavramları ve kazanımları, ulusal düzenlemeler için esin kaynağı olmaya devam etmektedir. Evrensel Bildirgenin başlıca ilkeleri gerek Amerika İnsan Hakları ve Ödevleri Bildirgesi'nde, gerekse Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nde kabul edilerek daha ileri boyutlara taşınmıştır. Bu sözleşmeler, insanlık aleminin temel insani değerleri olan özgürlük, barış, hümanizm, eşitlik ve adaleti esas alan bir dünya kurma yönündeki kararlılığını ortaya koymaktadır.

Yukarıda belirtilen amaca Hukuk Devletinin kurumları olmaksızın ulaşılması mümkün değildir. Demokratik toplumlarda, bireylerin temel haklarının ve meşru menfaatlerinin korunmasında Anayasa yargısı kurumuna büyük sorumluluk düşmektedir. Ancak, Anayasa Mahkemelerinin kendilerinden beklenen etkin koruma mekanizmasını işletebilmesi için tam anlamıyla bağımsız ve tarafsız olması gerekmektedir.

* Bulgaristan Anayasa Mahkemesi Üyesi

1. Bulgaristan Anayasa Mahkemesi'nin Görev ve Yetkileri (Genel Mahkemelerle Bir Karşılaştırma)

1989 yılında Balkanlar da dahil olmak üzere Orta ve Doğu Avrupa'da çok büyük bir toplumsal değişim başladı. Bu coğrafyadaki halklar, ülkelerinde hukukun üstünlüğü ve demokratik ilkelere uygun bir siyasi rejim kurulmasını talep etmekteydiler. Bunun sonucu olarak, söz konusu ülkelerde hukuk ve yargı sisteminde önemli değişiklikler yapıldı. Bu dönemde Bulgaristan'da kurulan yeni kurumlardan biri Anayasa Mahkemesi'dir. Önceki hukuk sistemimizde Anayasa Mahkemesi bulunmamaktaydı. Anayasa Mahkemesi'nin başlıca görevi, Parlamento ve Cumhurbaşkanı gibi değişik devlet organları tarafından yapılan işlemlerin Anayasa'ya uygunluğunu denetlemektir. Kuvvetler ayrılığı ilkesine uygun olarak, yargı organlarının işlemleri Anayasa Mahkemesi'nin denetim yetkisinin dışında kalmaktadır.

Anayasa Mahkemesi'nin temel işlevi, en yüksek devlet organlarınca yapılan işlemlerin Anayasaya uygun olup olmadığını denetlemektir. Anayasa Mahkemesi bu işlevini somut norm denetimi ve soyut norm denetimi usulleri ile yerine getirmektedir. Anayasa Mahkemesi'nden beklenen, Parlamento ve Cumhurbaşkanı'nun işlemlerini yerindelik açısından değil, Anayasaya uygunluk açısından denetlemesidir. Anayasa Mahkemesi'ne başvuru yetkisi sadece Anayasa'da açıkça sayılan Devlet organlarına tanınmıştır.¹ Bireyler Anayasa Mahkemesi'ne başvurma hakkından yoksundur.

Dava dilekçesi verilmesi, usul işlemleri, davayla ilgisi bulunan kişilere davaya katılma hakkının tanınması ve benzeri kimi özellikleriyle Anayasa Mahkemesi genel mahkemelerle bir çok ortak noktaya sahiptir. Ancak, genel mahkemelerle Anayasa Mahkemesi arasındaki en büyük fark Anayasa Mahkemesi'ne tanınan Anayasayı yorumlama, kanunların Anayasa'ya uygunluğunu denetleme ve hatta Anayasa'ya aykırı bulduğu kanunları iptal etme yetkisidir.

¹ (Ç. N.: Bulgaristan Anayasası'nın 150. maddesine göre Anayasa Mahkemesi'nde dava açma yetkisi, Cumhurbaşkanı, Bakanlar Kurulu, Millet Meclisi üye tamsayısının beşte biri oranında milletvekili, Yargıtay, Yüksek İdare Mahkemesi ve Cumhuriyet Başsavcısı'na tanınmıştır. Yerel yönetimler ve Ombudsman da belirli konularda dava açma hakkına sahiptir.)

Anayasa Mahkemesi'ni genel mahkemelerden de, onların üst mahkemesi konumundaki Yargıtay ve Yüksek İdare Mahkemesi'nden de ayıran işte bu özelliğidir. Doktrinde, Anayasa Mahkemesi'nin Anayasa'ya ve kanunlara ilişkin olarak yaptığı yorumların normatif etkisi ile genel mahkemelerin verdikleri kararların niteliği arasındaki farktan hareketle, Anayasa Mahkemesi'nin "mahkeme" olarak nitelendirilmesini sorgulayanlar da bulunmaktadır. Burada, Anayasa Mahkemesi'nin bizzat 1991 Anayasası ile Yargı Bölümü dışında düzenlendiğini de hatırlatmakta yarar vardır. Anayasa Mahkemesi, ne Adalet Bakanı'yla ne de başka bir kurumla herhangi bir şekilde bağlantılı değildir; tamamen bağımsız bir şekilde düzenlenmiştir. Kararları, Yasama işlemleri ve Bakanlar Kurulu kararlarıyla birlikte Resmi Gazete'de yayımlanır.

Anayasa Mahkemesi'nin yetkileri, Anayasa'nın 149. maddesinde açık bir şekilde sayılmaktadır:

1) Anayasa'yı normatif bağlayıcılığı olacak biçimde yorumlamak,

2) Yasama işlemlerinin ve Cumhurbaşkanı'nca yapılan işlemlerin Anayasa'ya aykırılığı iddiasıyla açılan davaları karara bağlamak,

3) Parlamento, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu arasındaki ya da merkezi yönetimle yerel yönetimler arasındaki yetki uyuşmazlıklarını karara bağlamak,

4) Bulgaristan Cumhuriyeti'nce imzalanan uluslararası antlaşmaların onaylanmasından önce bu antlaşmaların Anayasa'ya uygun olup olmadığını incelemek, ulusal kanunların evrensel kabul gören uluslararası hukuk normlarına ve Bulgaristan'ın taraf olduğu uluslararası antlaşmalara uygun olup olmadığını incelemek,

5) Siyasi partilerin ve derneklerin Anayasa'ya aykırılığı iddiasıyla yapılan başvuruları karara bağlamak,

6) Cumhurbaşkanı ve Cumhurbaşkanı vekili seçimleriyle ilgili uyuşmazlıkları karara bağlamak,

7) Parlamento üyelerinin seçimiyle ilgili uyuşmazlıkları karara bağlamak,

8) Parlamento tarafından Cumhurbaşkanı ve Cumhurbaşkanı vekili hakkında verilen suçlandırma (impeachment) kararı üzerine ortaya çıkan uyuşmazlıkları karara bağlamak.

Anayasa Mahkemesi'nin yukarıda sayılan görev ve yetkileri arasında en önemli yeri şüphesiz normatif denetim, yani yasama işlemlerinin ve Cumhurbaşkanı'nca yapılan işlemlerin Anayasa'ya uygunluk denetimi almaktadır. Bu denetim, çoğunlukla soyut norm denetimi şeklinde olmaktadır; ancak, somut norm denetimi de yapılabilir. Yargıtay ve Yüksek İdare Mahkemesi, bir temyiz incelemesinde somut uyuşmazlığa uygulayacakları kanunun Anayasa'ya aykırı olduğu kanaatine varırlarsa incelemeyi durdurarak, söz konusu kanunun Anayasa'ya aykırılığı sorununu Anayasa Mahkemesi'ne taşıma hakkına sahiptirler. Bu hüküm, Anayasa Mahkemesi'ne bir anlamda bireyler arasındaki hukuki uyuşmazlıklara da müdahil olma imkanı vermektedir.

Anayasa Mahkemesi ile diğer iki yüksek mahkemeyi karşılaştırırken, Anayasa Mahkemesi'nin işlevinin kanunların Anayasa'ya uygunluğunu sağlamak, Yargıtay ve Yüksek İdare Mahkemesi'nin işlevinin ise kanunların mahkemelerce doğru ve eşit biçimde uygulanmasını sağlamak olduğunu belirtmek gerekir. İki Yüksek Mahkeme, kanunların gerek özel hukuk uyuşmazlıklarında, gerek ceza davalarında, gerekse idari uyuşmazlıklarda doğru ve eşit uygulanmasından sorumludurlar. Bakanlar Kurulu'nun, Bakanlıkların, bölge valilerinin, belediye başkanları ile belediye meclislerinin yaptığı işlemlerin hukuka uygunluğunu denetlemek Anayasa Mahkemesi'nin değil, diğer Yüksek Mahkemelerin görevidir.

Yüksek Mahkemeler, alt mahkemelerin çelişkili veya yanlış kararları üzerine kanunları yorumlama yetkisine sahiptir. Yargıtay'ın ceza, hukuk veya ticaret daireleri ile Yüksek İdare Mahkemesi'nin daireleri tarafından verilen bu kararlar yayımlanır ve gerek yargı, gerekse idare üzerinde bağlayıcı etkiye sahiptir. Yüksek

Mahkemelerin yorum yetkisi bir ölçüde Anayasa Mahkemesi'nin yorum yetkisiyle benzerlik taşımakla birlikte arada çok önemli iki fark bulunmaktadır. İlk olarak; Yüksek Mahkemeler Anayasa hükümlerini yorumlama yetkisine sahip değildir. Bu yetki sadece Anayasa Mahkemesi'ne tanınmıştır. İkinci olarak; Anayasa Mahkemesi'nin yorumları yasama organı dahil olmak üzere bütün devlet organları ve herkes için bağlayıcıdır. Oysa Yüksek Mahkemelerce yapılan yorumlar sadece yargı organlarını ve idari makamları bağlar.

Yüksek İdare Mahkemesi'nin seçimlerin gözetimi ve denetimine ilişkin yetkisi yeni bir yetkidir. Seçim sürecindeki işlerin yönetimiyle görevli başlıca organ olan Merkezi Seçim Komisyonu'nun bütün kararlarına karşı Yüksek İdare Mahkemesi'ne gidilebilir. Komisyon'a tanınan yetkilerin kapsamı göz önüne alındığında, Yüksek İdare Mahkemesi'nin seçimlerle ilgili çok önemli konularda son sözü söyleme yetkisine sahip olduğu ortaya çıkmaktadır. Geçtiğimiz yıllarda, önde gelen siyasi partilerin gösterdiği bazı adaylar, Anayasa'da belirtilen şartları taşımadıkları gerekçesiyle Yüksek Mahkeme tarafından aday listelerinden çıkarılmıştır. Burada, seçimlerle ilgili ön denetimin genel mahkemeler ve Yüksek İdare Mahkemesi tarafından yapıldığını; nihai sonuçlar üzerindeki denetimin ise Anayasa Mahkemesi ile birlikte yapıldığını belirtmekte yarar vardır. Cumhurbaşkanlığı ve Parlamento seçimleri konusunda son sözü Anayasa Mahkemesi söyler; yerel seçimlerle ilgili uyuşmazlıklar ise genel mahkemelerce karara bağlanır.

2. Anayasa Mahkemesi'nin Kurumsal Bağımsızlığı İçin Güvenceler

Anayasa Mahkemesi'nin bağımsızlığı konusunda ilk olarak Mahkeme'nin kurumsal bağımsızlığını sağlamak için getirilen güvencelerden söz edeceğiz.

a) Kuvvetler Ayrılığı Sistemindeki Konumu

Bulgaristan'daki 1991 Anayasası, 8. maddesinde kuvvetler ayrılığı ilkesine yer vermektedir. Anayasa Mahkemesi, üç devlet erki arasında dengeyi sağlayan bir kurum olarak düşünülebilir. Anayasa

Mahkemesi, bu kuvvetlerin dışında düzenlenmiştir ve her üçünden de bağımsızdır. Başlıca işlevi; yasama organı ile yürütme organının Anayasa ile belirlenmiş yetki sınırlarında kalmalarını ve Anayasa hükümlerinin bütün kişiler ve makamlar tarafından gerekli şekilde uygulanmasını sağlamaktır.

b) Sadece Anayasa ve Hukuk İle Bağlı Olması

1991 yılında kabul edilen Anayasa Mahkemesi Hakkında Kanuna göre, Anayasa Mahkemesi yasama, yürütme ve yargı organlarından bağımsızdır; kararlarını verirken Anayasa ve hukuk dışında herhangi bir otorite tanımaz. Yukarıda da belirtildiği gibi, Anayasa Mahkemesi'nin başlıca işlevleri, Anayasa'yı yorumlamak ve yasama işlemleriyle Cumhurbaşkanı tarafından yapılan işlemlerin Anayasa'ya uygunluğunu denetlemektir. Anayasa'nın 151. maddesinin 2. fıkrasına göre; Anayasa Mahkemesi tarafından Anayasa'ya aykırı bulunan bir işlem, Mahkeme kararının yürürlüğe girmesiyle birlikte hükümsüz hale gelir. Kendisine yapılan bir başvurunun yetki sahasına girip girmediğine karar verme konusunda da Anayasa Mahkemesi tamamen serbesttir.

c) Yöntemsel Bağımsızlık

Anayasa Mahkemesi, iç yönetimi bakımından bağımsızdır. Mahkeme Başkanı, üyeler tarafından seçilir. Anayasa Mahkemesi Başkanı'nun oturumlara başkanlık etme işlevinin yanı sıra başlıca işlevleri şunlardır: Mahkeme'nin temsili, bütçenin yönetimi, dosyaların üyelere dağıtılması, idari işlerin takibi. Mahkeme, iç yapısını ve işleyişini kendisi düzenler.

d) Maddi Bağımsızlık

Anayasa Mahkemesi'nin bütçesi, Devlet bütçesi içinde yer almakla birlikte diğer kurumlardan ayrı olarak hazırlanır. Mahkeme'nin bütçesi hakkında hükümet ve parlamento ile Mahkeme temsilcileri arasında müzakereler yapılabilir. Bütçe kabul edildikten sonra, bütçenin yönetimi ve kaynakların hangi harcamalara tahsis edileceği hususlarında Anayasa Mahkemesi bağımsızdır.

Halihazırda Hükümet binası içinde bulunmakla birlikte, Anayasa Mahkemesi mekan olarak da üyelerine saygın bir ortam sunmaktadır. Merkezi bir konumdaki Mahkeme binası, fiziki altyapı bakımından yeterlidir.

Mahkeme üyelerinin olası tehditlere karşı korunması hususunda sorumluluk hükümete aittir.

e) Şeffaflık

Anayasa Mahkemesi, kendisine yapılan başvurular hakkında ilgili taraflara ve kurumlara bilgi verir. Tarafların kendi görüşlerini ve varsa çeşitli bulguları Mahkeme'ye sunmaları için kendilerine belirli bir süre tanınır. Anayasa Mahkemesi aksi yönde karar vermedikçe, toplantılar kapalıdır. Bununla birlikte, Cumhurbaşkanı veya Cumhurbaşkanı vekili hakkındaki "görevden uzaklaştırma-impeachment" davasında duruşmalar taraflara açıktır.

Anayasa Mahkemesi'nin her türlü kararı Mahkeme tarafından yayımlanır; ayrıca İnternet üzerinden erişim mümkündür.

3. Anayasa Mahkemesi Üyelerinin Kişisel Bağımsızlığı İçin Güvenceler

Anayasa Mahkemesi'nin bağımsızlığı konusunda ikinci olarak Mahkeme üyelerinin kişisel bağımsızlığını sağlamak için getirilen güvencelerden söz edeceğiz.

a) Seçim/Atama Usulü

Anayasa Mahkemesi'nin 12 üyesinden dördü Millet Meclisi, dördü de Cumhurbaşkanı tarafından seçilir. Dört üye de Yargıtay ile Yüksek İdare Mahkemesi'nde birlikte yaptıkları bir toplantıda seçilir. Anayasa Mahkemesi üyeliğine seçilmenin ön şartı, "en az on beş yıl hukuk mesleğini icra etmiş olmak; düzgün karakterli ve mesleğinde başarılı olmak"tır. Dolayısıyla daha önce yargı organlarında hiç görev almamış kişilerin de Anayasa Mahkemesi üyeliğine seçilebilmesi ihtimali teorik olarak mevcuttur; ancak, Yüksek Mahkemelerin Anayasa Mahkemesi'ne yargı camiası dışından temsilci gönderme ihtimali çok zayıf görünmektedir. Halihazırda,

Anayasa Mahkemesi'nin dört üyesi eski hakim, sekiz üyesi de hukuk profesörüdür.

b) Hakimlik Teminatı, Bağdaşmazlık

Anayasa Mahkemesi üyeleri dokuz yıllık bir dönem için atanır. Yeniden seçilme imkanı yoktur. Görev sırasında herhangi bir kamu görevi alamazlar, siyasi partilere üye olamazlar, herhangi bir sanat veya ticaretle iştigal edemezler.

c) Dokunulmazlık

Anayasa Mahkemesi üyeleri, parlamento üyeleriyle aynı dokunulmazlıktan yararlanır. Dokunulmazlığı Anayasa Mahkemesi tarafından kaldırılmadıkça hiçbir üye hakkında ceza soruşturması açılmaz. Dokunulmazlığın kaldırılması başvurusu Devlet Başsavcısı tarafından yapılır; ancak bunun için ciddi deliller bulunmalıdır.

d) Göreve Son Verme

Anayasa Mahkemesi üyelerine disiplin cezası uygulanamaz. Mahkeme üyelerinin görevine, ancak hapis cezası almaları, bir yıldan fazla bir süre için görev yapmalarına engel bir durumun ortaya çıkması ve görevle bağdaşmayan bir iş yapmaları halinde Anayasa Mahkemesi tarafından son verilebilir.

e) Maaş ve Maddi Avantajlar

Mahkeme üyelerinin belirlenmesinde Cumhurbaşkanı'nın ve Millet Meclisi Başkanı'nın maaşları esas alınır. Görevi sona eren üyeler, emeklilik yaşını doldurma şartı aranmaksızın emekli maaşını tam olarak alma hakkına sahiptir.

4. Sonuç

Bulgaristan Anayasa Mahkemesi bugüne kadar en temel iki işlevi yönünden oldukça aktif ve etkin bir performans ortaya koymuştur. Örneğin, yürütmenin yargı üzerindeki etkisini arttırmaya yönelik olarak yasama organı tarafından yapılan kimi girişimlere karşı güçlü bir şekilde durabilmiştir. Anayasa'nın yorumlanması konusunda da tedrici olarak otoritesini pekiştirmiştir. Yaptığı yorumlarla Millet Meclisi'nin faaliyetlerini yönlendirir hale gelmiştir.

Anayasa'ya aykırı kanunların Meclis'te kabul edilmesinin önündeki en büyük engel, Anayasa Mahkemesi'nin kararlarında ortaya koyduğu yorumlardır.

Bulgaristan Anayasa Mahkemesi günümüzde bağımsızlığı, etkinliği ve yetkinliğiyle haklı bir şöhret sahibidir. Genellikle siyaseten çok tartışmalı konularda, hassas ve kimi zaman beklentilerin aksi yönde kararlar verse de Anayasa Mahkemesi geniş kitlelerce takdir edilmekte; kararları saygıyla karşılanmakta ve uygulanmaktadır.