

Bireylerin Belarus Cumhuriyeti'nde Anayasa Yargısına Erişimi

Doç. Dr. Sergei Chigrinov
Belarus Cumhuriyeti Anayasa Mahkemesi Hâkimi

Sayın Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Mahkemesi Başkanı, Sayın Oturum Başkanı, Ekselansları, Muhterem Üyeler, Baylar Bayanlar,

İzin verin Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Mahkemesi'nin 53. Yıldönümü vesilesiyle böyle üst düzey bir foruma katılma fırsatını tanımanız dolayısıyla içten teşekkürlerimi ifade ederek sözlerime başlayayım.

Tüm katılımcıların paylaşacağına inandığım şu düşüncemi vurgulamak isterim ki daha şimdiden pek çok ilginç ve yararlı mevzulardan haberdar olmuş bulunmaktayız.

Konuşmamda, bu etkinliğin konusuna ilişkin bazı değerlendirmeler sunmaktan memnuniyet duyarım.

Muhterem Meslektaşlarım, başlangıçta Belarus Anayasa Mahkemesine ilişkin size kısa bir açıklama yapmak isterim.

Anayasa Mahkemesi, 1994 Anayasasına göre, aynı yılın Nisan ayında kurulmuştur. Belarus'ta anayasal denetim, bu amaçla ihdas edilmiş anayasa mahkemelerince uygulanmakta olan Avrupa modeline dayanır. Geçen sene, Anayasa Mahkemesinin 20. Yıldönümünü kutladık. Bu yıldönümü, Avrupa modelinin uygulanması kadar kazanım ve sorunları müzakere etmek ve değerlendirmek için çok iyi bir vesile olmuştur.

Mahkeme teşkilatı ve işleyişi için yasal dayanak, Anayasa'nun yanı sıra, Yargı Sistemi ve Hâkimlerin Statüsüne ilişkin Kanun ve Anayasa Mahkemesinin Yargılama Usulleri ve Anayasa Yargısı Davalarına ilişkin Kanunu kapsamaktadır.

Anayasa Mahkemesi, 12 hâkimden oluşur. Bu hâkimlerden altısı Belarus Cumhurbaşkanı'nca atanır ve altısı da Milli Meclis Cumhuriyet

Konseyi kanadınca – Parlamento Yüksek Meclisi- seçilir. Anayasa Mahkemesi hâkimleri on bir yıllık dönem için seçilirler ve yeniden seçilebilirler. Anayasa Mahkemesi Başkanı, Milli Meclis Cumhuriyet Konseyi kanadının rızası ile Cumhurbaşkanı'nca atanır.

Yargı Sistemi ve Hâkimlerin Statüsüne ilişkin Kanuna göre, Anayasa Mahkemesi, Anayasa ile güvence altına alınan insan hak ve özgürlüklerini ve anayasal düzeni korur, Anayasa'nın üstünlüğünü ve doğrudan etkisini, kanun yapma ve uygulamada meşruluk sağlayarak kanun hükümlerinin anayasallığını temin eder.

Anayasa Mahkemesi, önleyici denetim kadar düzeltici denetim de yapmaya yetkilidir.

Düzeltilici denetim kapsamında, Anayasa Mahkemesi Belarus Cumhuriyeti'nin imzaladığı uluslararası anlaşmaların ve kanunların anayasallığına ilişkin kararlar verir. Mahkeme, şimdiden düzeltici denetim ilişkin toplamda yaklaşık 100 karar vermiştir.

Zorunlu önleyici denetim hususunda, Mahkeme, Milli Meclis tarafından kabul edilen kanunların Cumhurbaşkanı'nca imzalanmasından önce anayasaya uygunluklarına ilişkin kararlar alır. Günümüz itibarıyla, bu alanda 700'den fazla karar verilmiş bulunmaktadır. Bu tür anayasal denetim, eskiden Mahkemenin temel faaliyetiydi.

Anayasa Mahkemesi, yasal boşlukların, ihtilafların ve belirsizliğin ortadan kaldırılmasına ilişkin de kararlar verme yetkisine sahiptir ve bugünlerde bu faaliyet artarak devam etmektedir. Şu anda, bu yetki kapsamında yaklaşık 200 karar verilmiş bulunmaktadır.

Anayasa Mahkemesi, anayasal meşruluğa ilişkin olarak Cumhurbaşkanı'na ve Parlamentonun Temsilciler Meclisi ve Cumhuriyet Konseyi kanadlarına yıllık mesajlar iletir. Bu mesajlar, Belarus hukuk sisteminde önemli normatif ve doktrinsel belgelerdir.

Şimdi, Anayasa Mahkemesine başvurmaya yetkili kurumlar hakkında birkaç söz söylemek isterim. Cumhurbaşkanı, Temsilciler Meclisi ve Cumhuriyet Konseyi/Senatosu, Yargıtay ile Hükümet bir hukuk kuralının anayasallığı meselesine ilişkin olarak doğrudan Anayasa Mahkemesine başvurmaya yetkilidir. Anayasa ve kanun, Anayasa Mahkemesine kanunların çeşit ya da düzeylerine bağlı olarak anayasallık denetimine ilişkin sınırlamalar

getirmez. Ayrıca, bu denetim soyuttur: yetkili kurumların itiraz edilen kanun hükmünün belirli bir davada uygulanıp uygulanmadığına dair de anayasa yargısına ilişkin dava açması olasıdır.

Anayasa yargısının Belarus modelindeki anayasa şikâyetine gelince, Belarus mevzuatında bir bireyin doğrudan Anayasa Mahkemesine başvurabildiği klasik anayasa şikâyetinin bulunmadığından bahsetmem gerekir.

Ancak hukuk sistemi anayasa yargısına dolaylı erişimi öngörmektedir.

Dolaylı erişim; bir birey ya da örgütün Anayasa Mahkemesine başvuru hakkı bulunan kurumlara, yani Cumhurbaşkanı'na, Temsilciler Meclisi'ne ve Cumhuriyet Konseyi/ Senatosu'na, Yargıtay'a, Hükümete başvurabilmesi anlamına gelir. Yargı Sistemi ve Hâkimlerin Statüsüne ilişkin Kanun'a göre, bireylerce başvuru bu kurumlar Anayasa Mahkemesine başvuru olabilirler. Bireyin Anayasa Mahkemesine hitaben yapmak istediği başvuru, "*doğrudan (şahsi) başvuru*" olarak adlandırılır.

Ülkemizde dolaylı erişime ilişkin hüküm, mevzuatta çok önceden getirilmişti. Ancak, ilgili fiili mekanizma mevcut olmadığından bireylerin anayasa yargısına dolaylı erişimi engellenmişti. Durumu düzeltmek için, Anayasa Mahkemesi 26 Mart 2009 tarihli kararlarında, uygulanabilir yasal düzenlemede bir boşluğa işaret etmiştir. Bu kararlarda, yukarıda anılan kurumların, özellikle de Temsilciler Meclisi, Cumhuriyet Konseyi/Senatosu ve hükümetin yargılama usullerinin bireylerin (şahsi) başvurularını ele alacak mekanizmaları oluşturması gereğine dikkat çekmiştir. Gerekli usullere, yargılama usullerinde sonradan yer verilmiştir. Günümüzde, Yargılama Usullerinin hususi bir bölümü, bireylerin dolaylı erişimine ilişkin meseleleri ele alır.

Şu anda, bireylerin anayasa yargısına dolaylı erişimi işleyen bir mekanizmadır. Burada bir örneğe değinmek gerekir.

12 Haziran 2014 tarihinde, Anayasa Mahkemesi Ceza Muhakemesi Kanunu'nun bazı maddelerinin Anayasa'ya uygunluğuna ilişkin karar vermiştir.

Bir bireyin başvurduğu Parlamentonun Temsilciler Meclisi'nin sevki üzerine dava açılmıştır. Başvuran, ölmüş akrabasına karşı ilk ceza soruşturmasının sona erdirilmesine itiraz etmiştir. Bu ölen kişi, kendisinin ve

yolcusunun ölümüne yol açan ölümcül bir yol kazası nedeniyle suçlanmıştı. Başvurana göre, ölen kişinin iyileşmeme/düzelme gerekçesiyle yakın akrabalarının rızası olmaksızın ceza davasının sona ermesi, masumiyet karinesini ve herkesin yargısal korunma hakkını muhafaza etmekte olan Anayasa hükümlerini ihlal etmekteydi. Parlatentonun Temsilciler Meclisi, başvuranın iddialarını yersiz bulmamıştı. Meclis, Anayasa Mahkemesinden Ceza Muhakemesi Kanunu'nun itiraz edilen hükümlerinin Anayasa'ya uygunluğuna ilişkin hüküm vermesini talep ederek, (Anayasa Mahkemesi'ne) bir öneri sunmuştur.

Anayasa Mahkemesi, Ceza Muhakemesi Kanunu'nun bu hükümlerinin Anayasa'ya uygun olmadığını tespit etmiştir. İtiraz edilen hükümlere göre, şüphelinin ya da suçlunun ölümü halinde, ceza davasını yürüten kurumun ölen şahsın yakın akrabalarının rızası olmaksızın açılmış davayı sona erdirmesine veya ceza davasının açılmasını reddetmesine izin verilmişti. İyileşmeme/düzelme gerekçesiyle ceza davasının sona erdirilmesi ve aynı zamanda bunun hukuki sonuçları, ölen kimsenin onurunu ve namusunu ve de yakın akrabalarının menfaatlerini önemli ölçüde etkilemektedir.

Belarus hukuk sistemi, ayrıca Avrupa Birliği Hukukundaki ön karara benzer bir mekanizma öngörmektedir.

Anayasa'nın 112. maddesi şunu getirmektedir ki belirli bir davanın görülmesi esnasında, eğer bir mahkeme kanun hükmünün Anayasa'ya uygun olmadığı sonucuna varırsa, mahkeme Anayasa uyarınca karar alır ve yerleşik usul kapsamında, kanun hükmünün Anayasa'ya aykırı olup olmadığı sorununu çıkarır. Yargı Sistemi ve Hâkimlerin Statüsüne ilişkin Kanun, genel bir mahkemenin bu kanun hükmünün Anayasa'ya aykırı olarak kabul edilmesi hususunda Anayasa Mahkemesine bir talepte bulunmasını Yargıtay aşamasında ileri sürmesini kabul etmektedir.

Şu anda, bu anayasal mekanizma, bütün potansiyelini, aşağıdaki nedenlerden ötürü tam anlamıyla gerçekleştirilememiştir: Anayasa Mahkemesine başvuru mekanizması karmaşıktır; genel mahkemenin anayasallık meselesini Anayasa Mahkemesine getirmek yerine, ilk olarak Yargıtay'a başvurması gerekir; ayrıca genel mahkemenin, Anayasa Mahkemesi bir davada uygulanan ve itiraz edilen hükmün anayasallığını denetlemeden önce, davaya ilişkin hüküm vermesi de gerekir.

2014 yılında, Anayasa Yargılaması Usullerine İlişkin Kanun kabul edilmiştir. Bu kanun, Anayasa Mahkemesinin kanunlardaki yasal belirsizliğin, ihtilafların ve boşlukların ortadan kaldırılmasına ilişkin davalara bakmasını sağlamıştır. Devlet kurumları, diğer örgütler ve bireyler, hukuki boşluklara, ihtilaflara ve yasal belirsizliğe işaret ederek Anayasa Mahkemesine başvuru yapabilirler. Anayasa Mahkemesi, bu başvurulara dayanarak davaya ait işlemleri başlatır. Bu tür davalar, Anayasa Mahkemesinin kendi inisiyatifıyla (*proprio motu*) de açılabilir.

Davaya bakan Anayasa Mahkemesi, örneğin herhangi bir hukuki boşluk olup olmadığı yönünde bir sonuca varırsa, uygulamaya dönük kararını verir ve eğer öyleyse, yetkili devlet kurumuna (kurumun) yetkisi uyarınca bu boşlukları doldurmak üzere öneriler getirir.

Bir örnek olarak, Anayasa Mahkemesinin 18 Eylül 2014 tarihli “*iş ilişkilerinde “yalnız anne” kavramının tanımı*” konusundaki kararını aktarmak isterim. Bu karar, bireyin başvurusuna dayanarak verilmişti. İş akdinin sona ermesi ya da feshedilmesi halinde yalnız anneler için İş Kanunu ile sağlanan güvencelerin başvurana verilmesinin mesnetsiz bir biçimde reddedilmesi ile ilgili bir karardır.

Anayasa Mahkemesi, iş akdinin sona ermesi ya da feshedilmesi halinde güvence hakkı bulunan “*yalnız annenin*” net ve doğru tanımının olmayışının sebep olduğu, İş Kanununda ortaya çıkan hukuki boşluğun ortadan kaldırılması gerektiğine kanaat getirmiştir.

Bu şekilde, Anayasa Yargılaması Usullerine ilişkin Kanunun ilgili hükümleri, hukuki boşlukların ortadan kaldırılmasına ilişkin davalarda, bireylerce ve diğer başvuranlarca makul olarak anayasa yargısına doğrudan erişimlerinin bir vesilesi olarak görülmektedir. Böylece, yargısal korunmaya yönelik anayasal hak, Anayasa Mahkemesinin bu yetkisi dâhilinde uygulanmıştır. Anayasa Mahkemesinin bu tür kararları, sosyal ilişkileri düzenlerken ve anayasal meşruluğu sağlarken hukukun egemenliğine ilişkin anayasal ilkenin artan rolünü göstermektedir.

Sonuç olarak, izin verin özetleyeyim. Belarus mevzuatında klasik bireysel anayasa şikâyetinin yokluğunda, bireylerin anayasa yargısına dolaylı erişimi, insan hak ve özgürlüklerinin korunmasını temin etmektedir. Anayasa Mahkemesinin hukuki boşlukların, ihtilafların ve belirsizliğin ortadan kaldırılmasına ilişkin içtihadı, bireylere yönelik yasal korumayı artırmaktadır.

Sunumuma son verirken, sıcak ve içten karşılama için Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Mahkemesine ve saygıdeğer Başkanı'na teşekkür etmekten memnuniyet duyarım. Belarus Cumhuriyeti Anayasa Mahkemesi ve Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Mahkemesi arasındaki ilişkilerin güçlendirici, verimli işbirliği ruhuyla, etkili bir tecrübe, fikir ve uygulama alışverişi içinde gelişeceğini samimiyetle umarım. Özellikle de bu Sempozyumun ortak meselelerimiz ve ortak çözümlerimiz olduğunu göstermesi sebebiyle bunu umarım.

Beni dinlediğiniz için Size çok teşekkür ederim.

Access of Individuals to the Constitutional Justice In The Republic Of Belarus

Assoc. Prof. Dr Sergei Chigrinov

Judge of the Constitutional Court of the Republic of Belarus

Mr President of the Constitutional Court of the Republic of Turkey, Distinguished Chairperson, Your Excellencies, Honourable Judges, Ladies and Gentlemen,

Let me begin by expressing my deep thanks for the opportunity to participate in such a high forum on the occasion of the 53rd anniversary of the Constitutional Court of the Republic of Turkey.

I would like to emphasise and I think all the participants will share my opinion that we have already heard many interesting and useful things.

In my turn, I am delighted to present some considerations on the topic of this event.

Honourable Colleagues, in the beginning I would like to give you a brief overview of what is the Constitutional Court of Belarus.

The Constitutional Court was established according to the Constitution of 1994 in April of the same year. In Belarus the constitutional review is based on the European model exercised by specialised constitutional courts. Last year we celebrated the 20th anniversary of the Constitutional Court. It was a very good occasion to discuss and evaluate achievements and challenges as well as the implementation of the European model.

Besides the Constitution the legal basis for the Court organisation and functioning includes the Code on Judicial System and Status of Judges, the Law on the Constitutional Proceedings and the Rules of Procedure of the Constitutional Court.

The Constitutional Court is formed of 12 judges. Six of them are appointed by the President of the Republic of Belarus and six are elected by

the Council of the Republic of the National Assembly – the upper house of the Parliament. The Constitutional Court judges are appointed (elected) for a term of eleven years and may be re-appointed (re-elected). The Chairman of the Constitutional Court is appointed by the President of the Republic with the consent of the Council of the Republic of the National Assembly.

According to the Code on Judicial System and Status of Judges the Constitutional Court shall safeguard the constitutional order, human rights and freedoms guaranteed by the Constitution, ensure supremacy of the Constitution and its direct effect, constitutionality of legal acts, providing legality in rule-making and law-enforcement.

The Constitutional Court is empowered to exercise subsequent review as well as preliminary review.

In the exercise of subsequent review the Constitutional Court shall deliver judgments on constitutionality of legal acts and international treaties of the Republic of Belarus. In whole the Court has already made about 100 subsequent review judgments.

In the exercise of obligatory preliminary review the Court shall make decisions on constitutionality of laws adopted by the National Assembly before their signing by the President. As of today, more than 700 decisions have been made. This type of constitutional review used to be the main activity of the Court.

The Constitutional Court has also the power to make decisions on elimination of legal gaps, collisions and uncertainty and nowadays this activity is being in progress. Currently, about 200 decisions have been made within that competence.

The Constitutional Court adopts annual messages to the President and the Houses of the National Assembly on constitutional legality. These messages are important normative and doctrinal documents in the Belarusian legal system.

Now, a few words about the bodies entitled to address to the Constitutional Court. The President, the Houses of the Parliament (the House of Representatives, the Council of the Republic), the Supreme Court, the Government are empowered to address directly to the Constitutional Court on the issue of constitutionality of a legal rule. The Constitution and

legislative acts do not set limits for the Constitutional Court on the review of constitutionality of legal acts depending on their type or level. Furthermore, this review is abstract: the authorised bodies are enabled to initiate constitutional proceedings whether or not the contested legal act is applied in a specific case.

As for the constitutional complaint in Belarusian model of the constitutional justice I should mention that the traditional constitutional complaint, which an individual can directly address to the Constitutional Court, is not provided in the Belarusian legislation.

At the same time the legal system envisages indirect access to constitutional justice.

Indirect access means that an individual or an organisation may apply to the bodies entitled to address to the Constitutional Court – namely the President, the two Houses of the Parliament, the Supreme Court, the Government. According to the Code on Judicial System and Status of Judges these bodies may address to the Constitutional Court being applied to by individuals. The individual's application where he/she requests to address to the Constitutional Court is called "initiative application".

The provision on indirect access has been introduced in the legislation long before. However, as the relevant practical mechanism was not available the individuals were prevented from indirect access to constitutional justice. In order to redress the situation the Constitutional Court in its Decisions of 26 March 2009 pointed out a gap in the applicable legal regulation. Those decisions drew attention to the fact that rules of procedure of the above-mentioned bodies, in particular the House of Representatives, the Council of the Republic and the Government, should define the mechanisms for considering initiative applications of individuals. The required procedure was subsequently enshrined in the Rules of Procedure of the Government. Today a special chapter of the Rules of Procedure deals with the issues of indirect access of individuals.

At the present time indirect access of individuals to constitutional justice is a working mechanism. Here is an example.

On 12 June 2014 the Constitutional Court made the judgment on the conformity of some articles of the Criminal Procedure Code to the Constitution.

The proceedings were initiated on the proposal of the House of Representatives of the National Assembly being applied to by an individual. The applicant contested the termination of the preliminary criminal investigation against his deceased relative. The deceased was accused of the road fatal accident which led to the death of him and his passenger. According to the applicant the termination of the criminal case on non-rehabilitating grounds without the consent of the close relatives of the deceased violates the provisions of the Constitution enshrining the presumption of innocence and the right of everyone to judicial protection. The House of Representatives of the National Assembly found the applicant's arguments well-grounded. The House submitted a proposal to the Constitutional Court requesting to adjudicate on the conformity of the contested provisions of the Criminal Procedure Code to the Constitution.

The Constitutional Court recognised these provisions of the Criminal Procedure Code not to be conforming to the Constitution. According to the contested provisions the body, conducting the criminal proceedings, in case of death of the suspect or the accused was allowed to refuse initiation of criminal proceedings or to terminate the initiated proceedings without the consent of his close relatives. The fact of the termination of the criminal case on non-rehabilitating grounds as well as its legal implications significantly affected the honour and good name of the deceased and interests of his close relatives.

The legal system of Belarus also provides for a mechanism similar to the European preliminary ruling.

Article 112 of the Constitution stipulates that if, during the hearing of a specific case, a court concludes that a legal act does not conform to the Constitution, it shall take decision in accordance with the Constitution and raise, under the established procedure, the issue of whether the legal act should be deemed unconstitutional. The Code on Judicial System and Status of Judges provides that a general court shall raise before the Supreme Court the issue of submitting a proposal to the Constitutional Court on recognising this legal act as unconstitutional.

At the present time the potential of this constitutional mechanism is not implemented in full due to the following reasons: the mechanism of addressing to the Constitutional Court is complicated; a general court should apply to the Supreme Court instead of addressing its preliminary question to the Constitutional

Court; a general court should rule on a case before the Constitutional Court reviews the constitutionality of the contested act applied in the case.

In 2014 the Law on the Constitutional Proceedings was adopted. It enabled the Constitutional Court to consider the cases on elimination of gaps, collisions and legal uncertainty in legal acts. State bodies, other organisations, individuals may submit applications to the Constitutional Court pointing to legal gaps, collisions and legal uncertainty. The Constitutional Court shall institute proceedings on the basis of these applications. This type of proceedings may also be instituted by the Constitutional Court on its own initiative (*proprio motu*).

After considering the case the Constitutional Court makes the decision in the operative part of which the Court concludes whether, for example, there happen to be any legal gaps, and if so, it addresses proposals to the authorised state body to fill in these gaps in accordance with the body's competence.

As an example I would like to cite the Decision of the Constitutional Court of 18 September 2014 «On the definition of the term “lone mother” in labour relations». This decision was made on the basis of the individual's application. It concerned ungrounded refusal to grant to the applicant guarantees provided by the Labour Code for lone mothers in case of the conclusion or termination of the labour contract.

The Constitutional Court recognised it necessary to eliminate the revealed legal gap in the Labour Code caused by the absence of the clear and precise definition of “lone mother” having the right to the guarantees in case of the conclusion or termination of the labour contract.

In that way, the relevant provisions of the Law on the Constitutional Proceedings are reasonably considered by individuals and other applicants as the possibility of their direct access to constitutional justice in cases on elimination of legal gaps. Therefore, the constitutional right to judicial protection has been implemented within this competence of the Constitutional Court. This type of decisions of the Constitutional Court shows the increasing role of the constitutional principle of the rule of law while regulating social relations and ensuring constitutional legality.

In conclusion let me sum up. In the absence of the traditional individual constitutional complaint in the legislation of Belarus, indirect access of

individuals to constitutional justice safeguards the protection of the human rights and freedoms. The Constitutional Court case-law on elimination of legal gaps, collisions and uncertainty amplifies legal protection of individuals.

Ending my presentation I am delighted to thank the Constitutional Court of the Republic of Turkey and its esteemed President for warm and cordial welcome. I sincerely hope that relations between the Constitutional Court of the Republic of Belarus and the Constitutional Court of the Republic of Turkey will develop in a spirit of strengthening, fruitful cooperation, effective exchange of experience, ideas and practice. Especially as because this symposium shows that we have common issues and common solutions.

Thank you very much for your kind attention.