

## VENEDİK KOMİSYONU'NUN

### 18-19 Mart 2022 tarihinde yapmış olduğu 130. oturumunda kabul edilen ULUSLARARASI SÖZLEŞMELERİN ONAYLANMASI VE ÇEKİLME İHBARININ<sup>1</sup> YAPILMASINA İLİŞKİN İÇ HUKUK PROSEDÜRLERİNE DAİR RAPORU

Eşitlik İzleme Kadın Grubu – EŞİTİZ tarafından hazırlanan

#### Özet Bilgi Notu<sup>2</sup>

Bu rapor, Avrupa Konseyi Parlamenterler Meclisi'nin Türkiye'de demokratik kurumların işleyişi" isimli, 22 Nisan 2021 tarihli, 2376 (2021) numaralı kararının 8. paragrafında Venedik Komisyonu'na yaptığı talebe yönelik hazırlanmıştır. Talepte şöyle denmektedir: "... Meclis, bu sebeple, Venedik Komisyonu'ndan, Avrupa Konseyi sözleşmelerini onaylama ve onlardan çekilmeyi düzenleyen usulleri değerlendiren karşılaştırmalı bir rapor ile muhtemel bir kılavuz hazırlamasını istemektedir." Venedik Komisyonu, bu talebe karşılık, "karşılaştırmalı bir rapor yazma ve bir kılavuz hazırlamanın olası olup olmadığını değerlendirme kararı almıştır". Komisyon, hazırlanan raporun, Parlamenterler Meclisi'nin istediği nitelikte bir kılavuzdan ziyade, **sözleşmelerden çekilme ihbarının parlamento katılımıyla yapılmasını destekleyen argümanlarla sonuçlandığını** ifade etmektedir<sup>3</sup>.

Raporda, başta Avrupa Konseyi üyesi olan 47 ülke olmak üzere toplam 71 ülkenin uluslararası sözleşmeleri onaylama ve bu anlaşmalardan çekilme usullerine ilişkin iç hukuk düzenlemeleri tek tek ele alınmakta, benzerlik ve farklılıklar detaylandırılmaktadır. Bu bilgilere dayanarak, ele alınan ülkeler asimetrik ve simetrik olmak üzere iki kategori altında listelenmiştir.

**Simetrik model, uluslararası sözleşmelere ilişkin gerek onaylama gerekse çekilme kararlarının parlamento, yani yasama organı onayıyla olması gerektiğinin açık bir şekilde iç hukukta düzenlenmiş olmasını ifade etmektedir. İncelenen 71 ülkenin çoğunluğu (%59'u), yani 42 ülke bu gruba girmektedir.** Bu 42 ülkenin 29 tanesi (%69'u) Avrupa Konseyi üyesidir. Konseyin 47 üyesinin<sup>4</sup> %62'sini oluşturan 29 ülkede sözleşmelerin onaylanma ve çekilme kararlarının yasama organı onayıyla yapılması gerekliliği iç hukukta açıkça düzenlenmiş durumdadır.

<sup>1</sup> Raporda "denunciation" şu şekilde tanımlanmıştır: bir tarafın, tek taraflı bir beyan ile bir sözleşmeye dahiliyetini sona erdirmesi (a unilateral declaration by which a party terminates its participation in a treaty), sayfa 71, paragraf 269. Buna dayanarak, çevirmenler "denunciation" kelimesini "çekilme ihbarı" şeklinde kullanmayı tercih etmişlerdir.

<sup>2</sup> Venedik Komisyonu'nun bu raporunun resmi Türkçe çevirisi olmadığı için, bilgi notunda alıntı yapılan bölümler gayri-resmi olarak EŞİTİZ - Eşitlik İzleme Kadın Grubu üyeleri tarafından tercüme edilmiştir. Raporun İngilizce orijinaline [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2022\)001-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2022)001-e) adresinden ulaşılabilir.

<sup>3</sup> Sayfa 5, paragraf 3

<sup>4</sup> Rapor, Rusya'nın üyeliğinin henüz geçerli olduğu dönemde hazırlanmıştır.

Raporda bahsi geçen asimetrik model ise, uluslararası sözleşmelerin onaylanmasında parlamento kararı aranan, ancak çekilme kararı için bunun aranmadığı durumu ifade etmek üzere kullanılmıştır. İncelenen ülkelerin %41'i, yani 29 ülke bu kategori altında ele alınmıştır. Bunların 18'i Avrupa Konseyi üyesidir. Her ne kadar raporda tek bir kategori altında ele alınmış olsalar da, bu 29 ülkenin kendi içinde iki ayrı kategoriye ayrılabilmesi görülmektedir. Komisyon uzmanları, iç hukukta açık bir düzenleme olmadığı her durumda ilgili ülkeyi bu kategori altında ele almayı tercih etmiştir. Oysa, her bir ülkenin iç hukukuna dair sağlanan veriler ışığında, bu kategori altında sunulan 29 ülkeyi iki ayrı alt kategoriye ayırmak mümkün görünmektedir. Bu ülkelerin sadece 9 tanesinde, ya iç hukukta sözleşmelerden çekilmek için parlamento (yasama organı) kararı aranmadığına yönelik açık hükümler vardır, ya da bu konuda alınmış üst yargı kararları (içtihat) bulunmaktadır. Oysa asimetrik model altında ele alınan daha yüksek sayıda ülkede, Türkiye'deki durum gibi, ilgili anayasa (veya ilgili başka yasalar) maddeleri sözleşmelerin onaylanmasında parlamentonun kararını şart koşarken, sözleşmelerden çekilmeye ilişkin doğrudan bir atıf yapmamaktadır. Bu 19 ülkede, önemli uluslararası sözleşmelerden çekilmeye ilişkin bir karar ve dolayısıyla içtihat da olmadığı için, Komisyon, raporunda bu ülkeleri de asimetrik model altında listelemiştir. Oysa Türkiye'nin de dahil olduğu bu 19 ülkenin birçoğunda, raporda da aktarıldığı gibi, kimi başka anayasa maddeleri veya farklı yasalar altında çekilme kararına parlamento katılımının düzenlenmesine yönelik olarak yorumlanabilecek kimi düzenlemeler bulunmaktadır. Bu noktada Komisyon raporu, bu ülkelerdeki akademik hukuk çevrelerinin görüşlerine yer vermektedir. Bu görüşlerin önemli çoğunluğu da doğrudan ilgili maddede olmasa bile, başka anayasal (veya başka yasal) düzenlemelerin önemli uluslararası sözleşmelerde yasama organının çekilme kararının gerekli olduğu yönünde yorumlanması gerektiğinin altını çizmektedir. Aşağıdaki tabloda, raporda ele alınan 71 ülkenin simetrik ve asimetrik olarak hangi kategori altında incelendiğini göstermektedir. Asimetrik model altındaki 29 ülkenin iki ayrı kategoriye ayrılmış hali, Venedik Komisyonu raporunda bu şekilde somut olarak yapılmamış olmakla birlikte, ülkelerin iç hukukuna ilişkin paylaşılan bilgiler ve uzman yorumlarının değerlendirilmesiyle bilgi notunu hazırlayanlar tarafından oluşturulmuştur.

**Tablo 1: Raporda incelenen 71 ülkenin simetrik ve asimetrik kategorilere göre dağılımı**

Simetrik Model (42 ülke)		Asimetrik Model (29 ülke)	
		Yazılı düzenleme ve/veya içtihat mevcut değil (19 ülke)	Yasal düzenleme ve/veya içtihat mevcut (9 ülke)
Arnavutluk	Azerbaycan	Tunus	Kanada
Andora	Romanya	Cezayir	İsrail

Ermenistan	Rusya <sup>5</sup>	Brezilya	Şili
Avusturya	Sırbistan	Kore Cumhuriyeti	Kosta Rika
Çek Cumhuriyeti	Slovakya	Fas	ABD
Danimarka	Ukrayna	Angola	İtalya
Estonya	Belarus	Bolivya	Lihtenştayn
Macaristan	Kazakistan	Almanya	Lüksemburg
Letonya	Kırgızistan	Yunanistan	Fransa
Finlandiya	Peru	İzlanda	Kuzey Makedonya
Litvanya	Arjantin	Malta	
Moldova	Orta Afrika Cumhuriyeti	Monako	
Hollanda	Çin	Norveç	
Slovenya	Ekvator	San Marino	
İspanya	Mozambik	Birleşik Krallık	
İsveç	Tacikistan	Kıbrıs Cumhuriyeti	
İsviçre	Türkmenistan	Portekiz	
Bosna-Hersek	Bulgaristan	Türkiye	
Hırvatistan	Gürcistan	Belçika	
Karadağ	Polonya		
Kosova	Güney Afrika		

Komisyunun, ülkelerin iç hukuk düzenlemelerine ilişkin yaptığı karşılaştırmalı incelemede, ele alınan ülkelerin parlamenter sistem ile mi yoksa (yarı) başkanlık sistemiyle mi yönetildiğini de raporda dikkate aldığı görülüyor. Yönetim sisteminin simetrik veya asimetrik modelin tercih edilmesine ilişkin bir etkisinin olup olmadığı da bu şekilde dikkate alınan bir faktör olmuş oluyor. Avrupa Konseyi'nin 47 üyesinden 29'unda simetrik model, yani çekilme kararında da parlamento onayı aranıyor, ve bu 29 ülkenin 17'si parlamenter sistem ile yönetilirken 12'si (yarı) başkanlık sistemi ile yönetiliyor. Asimetrik modele baktığımızda da, Konsey üyesi 18 ülkenin bu durumda

---

<sup>5</sup> Rapor, Rusya'nın üyeliğinin henüz geçerli olduğu dönemde hazırlanmıştır.

olduğu düşünülürken, bunların 13 tanesinin parlamenter rejim, 5 tanesinin ise (yarı) başkanlık sistemi yönetiminde olduğu görülüyor.

Komisyon raporunun özet bulgularından bazıları şunlardır:

- **Sözleşmelerin onayı ve onlardan çekilme hiçbir zaman tek bir organa bırakılmıyor. Aksine, yasama ile yürütmenin iş birliği koşulunu gerektiriyor.** Bu iş birliği genellikle süreci yürütme organının başlattığı ve yasama organının genellikle onay verdiği bir şekilde işliyor. Birkaç istisna dışında, incelenen tüm ülkelerde uluslararası sözleşmelerin onaylanmasında bu model görülüyor. (paragraf 275 ve 276)
- **Asimetrik modelden simetrik modele doğru, yani parlamento katılımını güçlendirme yönünde genel bir eğilim görülüyor.** (paragraf 278)
- **Yönetim biçiminin (yarı) başkanlık olması, çekilme kararının parlamento (yasama organı) kararıyla alınmasının önünde engel teşkil etmiyor.** Yani, yasama organının çekilme kararında aktif ve önemli bir rol oynaması parlamenter sistemle yönetilen ülkeler ile kısıtlı değil. Raporda incelenen ülkelerin içinde 29 tanesinde simetrik model, yani yürütmeyi çekilme sürecine katan modeli görüyoruz ve bunların %41'i (yarı) başkanlık sistemiyle yönetilen devletler. (paragraf 279)
- **İnsan haklarına ilişkin sözleşmeler, çoğunlukla gerek onaylanma gerekse çekilme kararında parlamento katılımı aranan sözleşme kategorisine giriyorlar.** (paragraf 287)
- Görünmektedir ki, uluslararası hukuk, simetrik veya asimetrik model tercihini ülkelerin kendi bağımsız siyasi tercihlerine ve iç hukuk düzenlemelerine bırakmaktadır.

Venedik Komisyonu raporu, yukarıda da belirtildiği gibi "**Sözleşmelerden Çekilme İhbarında Parlamentosunun Katılımını Destekleyen Argümanlar**"<sup>6</sup> isimli bir bölüm sunmaktadır. Bu bölümde öne çıkan noktalar şunlardır:

- Karşılaştırmalı çalışma, **sözleşmelerden çekilme ihbarında parlamentosunun katılımını sağlamaya yönelik net bir eğilim olduğunu ortaya çıkarmıştır.** Bu özellikle parlamentosunun katılımıyla onaylanmış sözleşmelerde geçerlidir. Bu gibi sözleşmeler, genellikle insan hakları ve temel haklar üzerine sözleşmeler olmakla birlikte, bunlarla kısıtlı değildir. **Sözleşmelerin gerek onay gerekse çekilme ihbarı aşamalarında parlamentosunun katılımı son 20-30 yılda ortak ve yaygın bir pratik olmuş ve bugün Avrupa Konseyi üyesi ülkeleri arasında net bir çoğunluğa ulaşmıştır.** Ayrıca, Avrupa Birliği'nin sözleşme pratiğinin kendisi de bu yönde ilerlemektedir. Gerek Avrupa ülkelerinde, gerekse Dünya genelinde, parlamentoyu, yani yasama organını sözleşmelerin sadece onaylanması aşamasına değil, çekilme kararının verilmesi sürecine de katmanın

---

<sup>6</sup> Bölüm J, sayfa 76. Başlığın İngilizce adı "Arguments in Support of Parliamentary Involvement in the Denunciation of Treaties"

önemi gittikçe tanınmakta ve bu tercih edilen bir yöntem haline gelmektedir. (paragraf 287)

- Sözleşmelerden çekilme ihbarına yasama organının katılımını destekleyen temel normatif argüman, gerekli ve önemli hükümet faaliyetlerinin yasama organının resmi eylemlerine dayanması ve onun kontrolüne tabi olmasına ilişkin anayasal ilkedен dayanak almaktadır. **Halkın seçilmiş temsilcilerinden oluşan yasama organının katılımı kararlara daha güçlü bir demokratik zemin sağlar yönündeki bu görüş demokrasi ve hukukun üstünlüğü ilkelerine dayanmaktadır.** (paragraf 288)
- Sözleşmeler, fonksiyonel açıdan bakıldığında, “uluslararası-laştırılmış yasalardır<sup>7</sup>”. İç hukuk düzeni açısından önemlidirler ve özellikle insan hakları sözleşmeleri söz konusu olduğunda insanların yasal durumlarına etkileri vardır. Bu açıdan bakıldığında, sözleşmelerden çekilme kararları, sadece kamu otoritelerine yönelik değil, tüzel ve gerçek şahıslara uygulanabilir yasal mevzuatın da değişmesi demek olduğu için “negatif yasa yapımı/mevzuat” anlamına gelir. İnsan hakları sözleşmelerinden çekilme, çoğunlukla, kişilerin korunması için asli garantilerin azalmasıyla ve/veya bu garantilerin izlenmesi ve uygulanmalarını güçlendirmesi için var olan usullerin veya kurumsal mekanizmaların yok olmasıyla sonuçlanır. Bu yüzden denir ki, bir sözleşmeden çekilme, onun onaylanmasının karşıtıdır ve tam da o sebeple, parlamento katılımında simetri sağlanmalıdır. (paragraf 288)
- Tüm bunlar ışığında, **Venedik Komisyonu, hukukun üstünlüğü ve demokrasi ilkeleriyle daha uyumlu görünmeleri sebebiyle, simetrik model lehindeki normatif argümanları daha güçlü ve inandırıcı bulmaktadır.** Bu, büyük bir ihtimalle, Avrupa Konseyi ülkelerinde sözleşmelerden çekilme ihbarlarında parlamento katılımını artırmaya yönelik net eğilimi de açıklamaktadır. (paragraf 290).

---

<sup>7</sup> İngilizcesi “internationalized legislation”