



ANAYASA DEĞİŞİKLİĞİ YÖNTEMLERİ

TBMM Araştırma Merkezi Müdürlüğü

Anayasa değişikliği usullerine bakıldığında genel görünüm, bu konuda birçok farklılığın bulunmasıdır. Bununla birlikte anayasa değişikliği için özel engeller oluşturan nitelikli bir çoğunluk aranması, çoklu kararlar, süre (erteleme), referandumlar veya bu unsurların bir kombinasyonu gibi temel unsurlar büyük çoğunlukla aynıdır.

Bu çalışma, TBMM Araştırma Merkezi'nin Temmuz 2010 tarihli "Anayasa Değişikliği Yöntemleri" adlı çalışmasında¹ Türkçe çevirisine yer verilen Venedik Komisyonu'nun 11-12 Aralık 2009 tarihinde 81'inci oturumda kabul ettiği Anayasa Değişiklikleri Hakkındaki Rapor'un kısa bir özeti.² Rapor, tanımlayıcı ve çözümleyici bir metin olup "en iyi model ya da standart uygulama konusunda bir öneride bulunmak gayesi taşımamaktadır.

Başlangıç Müzakereleri

Bütün yazılı anayasaların -sıradan kanunlardan farklı olarak- temel özelliği, kendilerini değiştirecek hükümleri içermeleridir. Hemen hemen tüm anayasaların değiştirilme süreci, diğer sıradan yasal düzenlemelerde olduğundan daha zordur ve genellikle nitelikli meclis çoğunluğu, çoklu karar, özel süre (erteleme)ler veya bu unsurların bileşimlerini gerektirir. Anayasa değişikliğinin bazı hallerde referandumla, federal sistemlerde ise federe devletler tarafından onaylanmasına ihtiyaç vardır.

Anayasa değişikliği kuralları ile ilgili iki potansiyel tuzaktan bahsedilebilir:

1. Anayasa değişikliği kuralları çok katlıdır. Usule ve/veya esasa ilişkin kurallar çok sert olup bir açmaz oluşturmakta, yönetime dair uygun olmayan süreçler öngörmekte ve gerekli değişimin önüne geçmektedir. Bu, demokratik ge-

lişim üzerindeki çok sıkı sınırlamalar ve reform isteyen çoğunluğun bu haktan mahrum edilmesi anlamına gelmektedir. 2. Anayasa değişikliği kuralları çok esneklerdir. Usule ve/veya esasa ilişkin kurallar çok zayıf olup istikrarsızlık, öngörülemezlik ve uyumsuzluk yaratmaya uygundur. Demokratik usuller, temel değerler ve azınlık menfaatleri yeterince korunmamaktadır. Anayasa reformu kendi içinde, süre giden bir siyasi tartışma konusu hâline gelmekte ve siyasi aktörler mevcut yapı içerisinde yönetimle ilgili konular yerine bu konuyu tartışarak zaman geçirmektedir.

Ulusal Anayasaları Değiştiren Mevcut Anayasal Hükümlere Genel Bakış

Anayasa değişikliği usullerine bakıldığında genel görünüm, bu konuda birçok farklılığın bulunmasıdır. Bununla birlikte anayasa değişikliği için özel engeller oluşturan nitelikli bir çoğunluk aranması, çoklu kararlar, süre (erteleme), referandumlar veya bu unsurların bir kombinasyonu gibi temel unsurlar büyük çoğunlukla aynıdır.

Anayasa Değişikliği Teşebbüsü: İncelenen bütün anayasalarda parlamento (milletvekilleri bireysel olarak veya nitelikli bir azınlık) değişiklik sürecini başlatma teşebbüsünde bulunmaya yetkilidir. Bu yetki bazı ülkelerde hükümete, Devlet Başkanına, yerel idarelere ve oy kullanma hakkında sahip vatandaşlara tanınmıştır.

Parlamento Usul Kuralları: Anayasa hakkında yasama faaliyeti hemen hemen her zaman özel prosedürlere ve özel şartlara tabi kılınmaktadır. En genel görülen ortak özellikler anayasa değişikliği teşebbüsü ile ilk görüşme

arasındaki süre (erteleme), teklifin birden fazla kez görüşülmesi, oylamaya dair özel şartlar ve bazen seçim çağrısıdır.

Referandum: Birçok Avrupa ülkesinde anayasa değişikliği sürecinin tamamı parlamentoda gerçekleşmektedir. Bununla beraber bazı ülkelerde, zorunlu veya ihtiyari referandum koşulu **bulunmaktadır**. Seçilen ülkelerdeki anayasaların incelenmesi sonucunda, anayasa değişikliği hakkındaki referandumların, parlamento tarafından yapılan her türlü değişiklik için zorunlu olarak; anayasanın değiştirilmeye karşı özel bir korumadan yararlanan belirli hükümlerinin pekiştirilmiş bir usul ile zorunlu olarak; "top yekün bir değişiklik" veya yeni bir anayasanın kabulü için zorunlu olarak; parlamento tarafından talep edilmesi halinde, halk teşebbüsü yoluyla, yerel idareler yoluyla veya Devlet Başkanının kararıyla ihtiyari olarak gerçekleştiğini göstermektedir.

Çoğu zaman, parlamento tarafından anayasa değişikliği yapılması yönünde karar alınmasının ardından referandumun düzenlenmesi için öngörülmüş belirli bir zaman sınırı bulunmaktadır. Bazı anayasalar değişikliğin referandumda kabul edilmiş sayılması için gerekli oy çoğunluğunu belirtmekte veya bu sayının özel bir kanunla belirlenmesini öngörmektedirler. Az sayıdaki anayasa, referandumda oy kullanılması için asgari bir seçmen sayısı öngörmektedir.

Anayasa Değişiklikleri Hakkında Özel Sınırlamalar: Birçok ülkede anayasa değişikliği hakkındaki genel koşullar katı niteliklidir. Pek çok anayasada bu

1 **Anayasa Değişikliği Yöntemleri** (Venedik Komisyonu Raporu ve Ülke İncelemeleri), TBMM Araştırma Merkezi Yayınları, Yayına hazırlayanlar: Ercan Durdular, Özcan Altay, Kasım Erdem, Beyhan Kaptıkaçtı, Hakan Palabıyık, Hudaî Şencan, Nezahat Yuca, Ankara, Temmuz 2010.

2 Raporun İngilizcesi için bkz. Report on Constitutional Amendments, CDL-AD(2010)001, [http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL-AD\(2010\)001-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL-AD(2010)001-e.asp), (Erişim Tarihi:18.10.2010).