**57. Oturum (1996)[[1]](#footnote-1) [[2]](#footnote-2)/ Genel Yorum No. 25 Madde 25: KAMU YÖNETİMİNE KATILMA, OY KULLANMA VE SEÇİLME HAKKI**

1. Sözleşme'nin 25. maddesi, her yurttaşın kamu yönetimine
katılma, oy kullanma ve seçilme ve kamu hizmetlerine girme hakkını
tanımakta ve korumaktadır. Sözleşme, anayasalara veya hükümet şe­killerine bağlı kalmaksızın taraf Devletlerin yurttaşların bu haklardan faydalanabilmesi için gerekli yasama tedbirlerini ve idari tedbirleri al­malarını öngörmektedir. 25. madde bireylerin iradesi ve Sözleşme'de­ki ilkelere dayanan demokratik bir hükümetin temelini teşkil eder.
2. 25. madde ile düzenlenen haklar, kendi kaderini tayin hak­kıyla ilgili ancak bu haktan farklıdır. 1. maddeden de anlaşılacağı üze­re, bütün halklar kendi siyasal statülerini özgürce kararlaştırır ve ken di anayasalarını ve yöneticilerini seçmede özgürdür. 25. madde ise, ki­şilerin kamu yönetimine katılma haklarını düzenlemektedir. Maddede belirtilen bu bireysel haklar, birinci İhtiyari Protokol çerçevesinde bi­reysel başvurulara neden olabilir.
3. Sözleşme ile tanınan (ülkede yaşayan ve Devlet'in yetkisi al­tında bulunan herkese sağlanan) diğer hak ve özgürlüklerin aksine, 25. madde "her yurttaşın" haklarını korumaktadır. Taraf Devlet raporla­rı, 25. madde ile korunan haklar kapsamında, yurttaşlığı tanımlayan hukuk kurallarını belirtmelidir. Bu hakların kullanılmasında bireyler arasında, ırk, renk, cinsiyet, dil, din, siyasal ya da başka fikir, ulusal ya da toplumsal köken, mülkiyet, doğum veya diğer statüler açısından ayrımcılık yapılmamalıdır. Yurttaşlığı doğumla veya teldik yoluyla ka­zananlar arasında yapılan ayrımcılık 25. madde ile uyum açısından so­runlar yaratabilir. Taraf Devlet raporları, sürekli yerleşim hakkı sahip­leri gibi grupların bu haklardan, yerel seçimlerde oy kullanma hakkı
ve kamu hizmeti alanlarında çalışabilme gibi, sınırlı şekilde yararlanıp yararlanmadıklarını belirtmelidir.
4. 25. madde ile korunan haklarla ilgili olarak öne sürülen her
şart, objektif ve makul kriterlere dayanmalıdır. Örneğin, seçilmek ve­ya belirli bir göreve atanmak için, seçme hakkı kullanılırken öngörü­leri yaştan daha büyük bir yaş sınırı belirlenebilir. Yurttaşların bu hak­lardan faydalanabilmesi yasal olarak belirlenmiş, objektif ve makul
olan sebepler dışındaki sebeplerden ötürü askıya alınamaz veya kısıt­lanamaz. Örneğin, zihinsel yetersizlik, oy kullanma veya kamu hizme­tine girme hakkını kısıtlama nedenlerinden biri olarak görülebilir.
5. 25. maddenin (a) paragrafında yer alan kamu yönetimine ka­tılma, yasama, yürütme yetkileri başta olmak üzere bütün siyasi yetki­lerin kullanılmasıyla ilgili olan geniş bir kavramdır. Kamu yönetimi, tüm kamu kurumlarını, uluslararası, ulusal, bölgesel ve yerel anlamda­ki tüm politikaların oluşturulmasını ve uygulanmasını içermektedir.
Yetkilerin dağılımı ve her bir bireyin 25. madde çerçevesinde kamu yö­netimine katılma hakkı anayasa veya diğer yasal güvencelerle koruma altına alınmalıdır.
6. Yurttaşlar yasama veya yürütme organlarının üyesi olarak,
doğrudan kamu yönetimine katılabilir. Sözkonusu kamu yönetimine
doğrudan katılma hakkı fb) paragrafı ile desteklenmektedir. Yurttaş­lar, anayasalarını seçerek veya değiştirerek veya referandum ya da, (b)
paragrafına uygun olan, diğer seçim yöntemleriyle kamuyu ilgilendi­ren konularda karar alma mekanizmalarına da katılarak doğrudan ka­tılma hakkım kullanabilir. Yurttaşlar aynı zamanda, yerel konularda veya belirli bir toplumun faaliyetleri ile ilgili olarak karar verme yetki­sine sahip olan halk meclislerinde veya hükümetle işbirliği içerisinde
çalışan ve yurttaşları temsil eden kuruluşlarda görev alarak doğrudan
yönetime katılma hakkını kullanabilirler. Yurttaşların doğrudan katı­lımının gerçekleştiği hallerde, yurttaşlar arasında 2. maddenin 1. pa­ragrafında belirtilen konular açısından herhangi bir ayrım gözetilmemeli ve makul olmayan sınırlandırmalar uygulanmamalıdır.
7. Yurttaşların kamu yönetimine özgür iradeleri ile seçtikleri
temsilciler aracılığıyla katılmalarının sözkonusu olduğu hallerde, bu
temsilcilerin gerçekte hükümet yetkilerini kullandığı ve bu yetkileri kullanırken hesap verebilir olmaları gereği 25. maddenin içeriğinden anlaşılmaktadır. Ayrıca, temsilcilerin sadece kendilerine anayasaya uy­gun olarak verilen yetkileri kullanacakları da bu hükümden anlaşıl­maktadır. Özgürce seçilmiş temsilciler aracılığıyla katılma, (b) parag­rafına uygun şekilde gerçekleştirilen yasalara uygun şekilde yürütülen seçimlerle gerçekleşmiş olacaktır.
8. Yurttaşların kamu yönetimine katılmalarının diğer bir yönü
ise, kamuya açık tartışmalar, temsilcilerle görüşmeler ve yurttaşların
örgütlenme kapasitesiyle ilgilidir. Kamu yönetimine katılım, ifade öz­gürlüğü, barışçı toplantı hakkı ve dernek kurma hakkının güvence al­tına alınmasıyla güçlendirilmelidir.
9. 25. maddenin (b) paragrafı, yurttaşların seçimlerde oy kulla­narak veya seçilerek kamu yönetimine katılmasıyla ilgili hükümleri içerir. 25. maddenin (b) paragrafına uygun olarak gerçekleştirilen pe­riyodik seçimler, temsilcilerin kendilerine verilen yasama ve yürütme yetkilerini kullanırken hesap verebilir olmaları açısından gereklidir. Seçimler, çok uzun olmayan zaman aralıkları içerisinde gerçekleştirilme­li ve hükümet otoritesi seçmenlerin özgür iradesi doğrultusunda şekillenebilmelidir. 25. maddenin (b) paragrafındaki hak ve özgürlükler ya­sa ile güvence altına alınmalıdır.
10. Seçimlerde ve referandumlarda oy kullanma hakkı yasalarla
tanınmalıdır ve bu hak sadece oy kullanmak için belirli bir yaş sınırının
öngörülmesi gibi makul nedenlerle sınırlandırılmalıdır. Oy kullanma
hakkını, fiziksel engellilik gibi nedenlerle kısıtlamak veya okuma yaz­ma, eğitim ve mülkiyet gibi konularla ilgili şartlar öne sürmek makul nedenler arasında değildir. Bir siyasi partiye mensup olma, oy kullanmahakkına sahip olabilme kriterlerinden biri olarak kabul edilemez.
11. Devletler, herkesin oy kullanma hakkına sahip olabilmesi ve
bu hakkı kullanabilmesini sağlamak amacıyla etkili tedbirler almalıdır.
Seçmen kayıt listesinin hazırlanmasının gerekli olduğu hallerde, kayıt­lar yapılmalı ve kaydı sınırlayacak engeller ortaya konmamalıdır. Ka­yıt için ikametgâh şartlarının getirildiği hallerde, bu şartlar makul ol­malı ve evsizleri oy kullanma hakkından mahrum edecek düzenleme­ler getirilmemelidir. Kayıt veya oy kullanmanın engellenmesi, seçmen­lerin baskı altında tutulması ve tehdit edilmesi ceza kanunlarıyla ya­saklanmalı ve bu kanunlar işlerlik kazanmalıdır. Seçmenlerin eğitimive kayıt kampanyaları 25. maddedeki hakların bilinçli bir toplum ta­rafından kullanılmasının güvence altına alınması açısından gereklidir.
12. İfade özgürlüğü, barışçı toplantı hakkı ve dernek kurma hakları oy kullanma hakkının tam anlamıyla korunması ve etkili şekil­de kullanılmasının vazgeçilmez şartlarındandır. Okuma yazma bilme­me, dil sorunları, yoksulluk veya seyahat özgürlüğünün engellenmesi
gibi oy kullanma hakkına sahip kişilerin bu haklarını etkili şekilde kul­lanmalarını engelleyecek zorluklara karşı olumlu tedbirler alınmalıdır. Oy kullanma hakkıyla ilgili bilgi ve materyaller azınlık dillerinde de mevcut olmalıdır. Fotoğraf ve semboller gibi metotlarla okuma yazma bilmeyen seçmenlerin oylarını nasıl kullanacaklarına ilişkin yeterli bil­gi edinmeleri sağlanmalıdır. Taraf Devletler raporlarında, bu paragraf­ta belirtilen zorlukların nasıl aşıldığına dair bilgi vermelidir.

13. Taraf Devlet raporları, oy kullanma hakkını düzenleyen ku­rallara ve raporun kapsadığı dönemde bu kuralların uygulanmasına yönelik bilgi vermelidir. Devlet raporları, yurttaşların oy verme hakkı­nı kullanmalarını engelleyen olumsuzluklardan ve bu olumsuzlukları ortadan kaldırmak için alınan olumlu tedbirlerden de bahsetmelidir.

1. Taraf Devletler raporlarında yurttaşlarının oy kullanma
hakkını ortadan kaldıracak hukuki düzenlemeleri belirlemeli ve açık­lamalıdır. Oy kullanma hakkından mahrumiyet nedenleri objektif ve makul olmalıdır. Eğer bir suç nedeniyle mahkum edilme, oy kullanma hakkının askıya alınmasının gerekçesini oluşturursa, askıya alma süre­si suçun niteliği ve verilen cezanın süresiyle orantılı olmalıdır. Özgür­lüklerinden mahrum bırakılan ancak suçlu olduğu kesinleşmemiş kişi­ler, oy kullanma hakkından mahrum edilmemelidir.
2. Hakkın etkili şekilde uygulanması ve seçilme hakkı, seçme
hakkına sahip olanların adayları özgürce belirleyebilmelerine olanak tanır. Seçilme hakkına sahip olmayı engelleyen asgari yaş sınırı gibi kı­sıtlamalar objektif ve makul kriterlere dayandırılmalıdır. Seçilme hak­kına sahip olabilecek adaylar, makul olmayan veya ayrımcılık içeren eğitim, ikametgâh, soy veya siyasi nedenlerden dolayı seçilme hakkın­dan mahrum bırakılmamalıdır. Hiç kimse, bir kimsenin aday olması
nedeniyle herhangi bir ayrımcılık ya da olumsuzlukla karşı karşıya bı­rakılmamalıdır. Taraf Devletler herhangi bir grup ya da kategorideki kimseleri aday olma hakkından yoksun bırakacak hukuki düzenleme­leri belirlemeli ve açıklamalıdır.
3. Seçim tarihlerine ilişkin şartlar, harçlar veya peşin ödemeler
makul olmalı ve ayrımcılık içermemelidir. Belirli mevkilerdeki kimse­lerin (yargıçlar, yüksek rütbeli askerler, kamu hizmeti verenler gibi) sa­hip olduğu imtiyazların belirli mevkilerle bağdaşmaması sözkonusu olursa, herhangi bir çıkar çatışmasını önlemeye yönelik tedbirler (b) paragrafı ile korunan hakları makul olmayacak şekilde sınırlandırmamalıdır. Seçimle göreve gelen kimselerin görevden alınması için gere­ken şartlar adil bir süreci, objektif ve makul kriterlere dayanan hukuk
kurallarını içermelidir.
4. Bireylerin seçilme hakkı, adayların bir siyasi parti üyesi ol­ması veya belirli bir siyasi partinin üyesi olmaması şartı getirilerek sınırlandırılmamalıdır. Eğer bir adayın seçilebilmesi için alması gereken bir asgari oy miktarı sözkonusu ise, bu sayı makul bir sayı olmalı ve adaylık için bir engel teşkil etmemelidir. Sözleşme'nin 5. maddesinin 1.
paragrafı saklı kalmak kaydıyla, herhangi bir siyasi görüş bir kimseyi
seçilme hakkından mahrum bırakmak amacının gerekçesi olmamalıdır.
5. Devlet raporları seçim sonucunda elde edilebilecek mevkile­rin oluşturulmasıyla ilgili yasal hükümlere ve belirli mevkilerle ilgili olarak sınırlandırmalara ve bazı mevkilerin gerektirdiği özelliklere yer vermelidir. Raporlar, yaş sınırları ve varsa gerekli diğer özellikler ve sı­nırlandırmalara değinmelidir. Taraf Devlet raporları, bireylerin bazı kamu hizmetlerine (orduda ve polis teşkilatındaki görevler de dahil ol­mak üzere) girmesine engel teşkil edebilecek kısıtlamaları belirtmelidir. Seçimle kamu hizmetine girenlerin hizmetten alınmasıyla ilgili hukuki gerekçeler ve usuller açıklanmalıdır.
6. Seçimler, (b) paragrafına uygun şekilde, belirli dönemlerde,
seçmenlerin iradelerini özgürce ortaya koymalarını garanti eden hu­kuk kuralları çerçevesinde, adil olarak gerçekleştirilmelidir. Oy kullan­ma hakkına sahip olanlar, diledikleri adayı seçebilmeli, referandum ve­ ya halkoylamalarında lehe veya aleyhe oy kullanabilmeli, hükümeti destekleyebilmeli veya hükümete karşı olabilmelidir. Seçmen, iradesini olumsuz yönde etkileyecek herhangi bir etki, tehdit veya zorlama ile
karşı karşıya bırakılmamalıdır. Seçmenler, iradelerini özgürce oluşturabilmeli; şiddet eylemleri, zorlama gibi, iradelerini fesada uğratabile­cek hiçbir eyleme maruz bırakılmamalıdır. Gerekli görülen hallerde se­çim kampanyaları için ayrılan bütçelerde, seçmenlerin özgür iradesi gözardı edilmemek kaydıyla veya herhangi bir adaya veya partiye ay­rılan bütçede demokratik bir seçimi engelleyecek orantısızlıklar olma­ dığı sürece kısıtlamalara gidilebilir. Gerçek seçimlerin sonuçlarına say­gı duyulmalı ve bu sonuçlar uygulanmalıdır.
7. Seçimleri yürütecek ve seçimlerin adil, tarafsız ve Sözleşme
ile uyum sağlayan kurallara göre gerçekleşmesini sağlayacak bağımsız bir otorite kurulmalıdır. Taraf Devletler, seçimler süresince gizli oy il­kesini ve gıyapta oyun mevcut olduğu sistemlerde, bu uygulamayı gü­vence altına alacak tedbirleri almalıdır. Böylece, oy kullananlar nasıl ve ne şekilde oy kullandıklarını belirtmeye zorlanmamış veya oy kul­lanma aşamasında müdahaleden korunmuş olacaktır. Belirtilen hakla­rın ortadan kaldırılması, Sözleşme'nin 25. maddesi ile bağdaşmaz ni­teliktedir. Oy sandıklarının güvenliği sağlanmalı ve oylar adaylar veya temsilcileri önünde sayılmalıdır. Seçmenlerin, oylamanın gizliliği ve oyların sayımına güvenebilmesi için oylama işlemi, sayma işlemi, yar­gısal gözden geçirme ve benzeri işlemler açısından bağımsız bir seçim kontrolü gerçekleştirilmelidir. Engellilere, görme engellilere veya oku­ma yazma bilmeyenlere sağlanacak yardım bağımsız bir yardım olma­lıdır. Seçmenler, alınan bütün tedbirlerden haberdar edilmelidir.
8. Sözleşme belirli bir seçim sistemini öngörmese de, taraf
Devlet'in seçim sistemi 25. madde ile korunan haklar ile uyum içeri­sinde olmalıdır ve seçmenlerin özgür iradesine ve ifade özgürlüğüne et­kililik kazandırmalıdır. Herkesin tek bir oy hakkına sahip olması ve herkesin eşit oy hakkına sahip olması gereklidir. Oyların sayım sistemi ve seçim barajları oy dağılımını saptırmaman, bir grup lehine ayrımcı­lık yaratmamalı, yurttaşların kendi temsilcilerini özgürce seçme hakla­rını sınırlandırmamalı ve ortadan kaldırmamalıdır.
9. Devlet raporları, bağımsız ve periyodik seçimlerin güvence
altına alınabilmesi için hangi tedbirlerin alındığını, seçim sistemi veya
sistemlerinin seçmenlerin özgür iradesine nasıl etki kazandırdığım be­lirlemelidir. Raporlar seçim sistemlerini açıklamalı ve toplumdaki farklı siyasi görüşlerin seçilenler tarafından nasıl özgürce temsil edildi­ğini açıklamalıdır. Raporlar, bütün yurttaşların oy kullanma hakkını güvence altına alan konuları ve usulleri açıklamalı ve oy kullanma iş­leminin gizliliği, güvenliği ve geçerliliğinin hukuken nasıl güvence altı­na alındığını da belirtmelidir. Raporlarda ayrıca alınan tedbirlerin pra­tikte nasıl uygulandığına dair de bilgi verilmelidir.
10. 25. maddenin (c) paragrafı, yurttaşların genel anlamda eşit
olarak kamu hizmetine girme hakkı ve fırsatı ile ilgilidir. Genel anlamda eşit olarak kamu hizmetine girme hakkının güvence altına alınabil­mesi için, kamu hizmetine girme, terfi, askıya alma ve işten çıkarılma kriterleri ve usullerinin tarafsız ve makul olması gereklidir. Bütün yurt­taşların ilgili kamu hizmetine girme hakkının olduğu durumlarda, hakkı güvence altına almak için olumlu tedbirler alınabilir. Kamu hiz­metine girmeyi eşit fırsat ve esaslara tâbi tutma ve görev süresini gü­vence altına alma, kamu hizmetinde görev alanların siyasi müdahale ve baskılara maruz kalmasını önleyecektir. 25. maddenin, (c) paragra­fındaki haklarını kullanırken bireylerin 2. maddenin 1. paragrafında yer alan nedenlerden dolayı ayrımcılığa maruz bırakılmamalarının gü­vence altına alınması özellikle önemlidir.
11. Devlet raporları, kamu hizmetlerine girebilme koşullarını,
varsa sınırlandırmaları, atanma, terfi, askıya alma, görevden alma ve­ ya işten çıkarma usulleri ve ayrıca bu durumlarda uygulanabilecek yargısal ve benzeri denetim işlemlerini belirtmelidir. Raporlar ayrıca, kamu hizmetlerine girmede eşitliğin nasıl sağlandığını ve bu bağlamda
özel tedbirlerin alınıp alınmadığını ve ne ölçüde tedbirler alındığını da
belirtmelidir.
12. 25. madde ile korunan haklardan tam anlamıyla faydalan­manın güvence altına alınması için, yurttaşlar, adaylar ve seçilen tem­silciler arasında kamuyu ilgilendiren konuların ve siyasi konuların öz­gürce konuşulması ve tartışılması gereklidir. Bu da, özgür basın veya
diğer medya kuruluşlarının herhangi bir kısıtlama veya sansür gibi
baskılar altında olmadan kamuoyu yaratabilmesi anlamına gelmekte­dir. Sözleşme'nin 19., 20., 22., maddeleri ile güvence altına alınan hak­lardan tamamıyla faydalanmanın sağlanması ve bu haklara saygı gös­terilmesi, bireysel olarak veya bir siyasi parti veya benzer kuruluşların
bünyesinde yer alarak siyasi faaliyette bulunabilme, kamuyu ilgilendi­ren konulan özgürce tartışabilme, barışçı toplantı hakkını kullanma, siyasi düşünceleri tartışabilme, siyasi düşünceleri tanıtma, karşı çıka­bilme, siyasi metinler basabilme, seçim kampanyası yapabilme fırsat­larına sahip olabilmeyi de gerektirir.
13. Başkalarıyla bir araya gelip dernek kurma hakkı, siyasi ve kamusal amaçları olan kuruluşlar kurabilme ve bu kuruluşlarda görev alabilme hakkı 25. madde ile korunan hakların ayrılmaz bir parçası­dır. Siyasi partiler ve siyasi parti üyeliği, kamu yönetimine katılma ve seçme ve seçilebilme açısından belirgin bir rol oynamaktadır. Devlet­ler, yurttaşların 25. madde çerçevesindeki haklarını kullanabilmelerine olanak tanınabilmesi için, siyasi partilerin iç işleyişlerinin, sözkonusu maddeye uygunluk göstermesini güvence altına almalıdır.

27. Sözleşme'nin 5. maddesinin, 1. paragrafına göre, Sözleşme'deki hiçbir hüküm, bu Sözleşme'de tanınan hak ve özgürlüklerin herhangi birinin ortadan kaldırılmasına ya da Sözleşme'de öngörül­müş olandan daha geniş ölçüde sınırlanmasına yönelik herhangi bir fa­aliyete girişme ya da bu yönde bir harekette bulunma hakkını sağlar biçimde yorumlanamaz.

1. 12 Temmuz 1996 tarihinde Komite'nin 1510. toplantısında (elli yedinci oturum) kabul edil­
miştir. [↑](#footnote-ref-1)
2. Parantez içindeki sayı genel yorumun kabul edildiği oturumu belirtmektedir. [↑](#footnote-ref-2)