

AVRUPA YARGI KURULLARI AĞI(AYKA) YARGI KURULLARI İLKELERİ VE HAKİMLER VE SAVCILAR YÜKSEK KURULUNUN YENİ YAPISININ BU İLKELERE UYARLILIĞI*

The Principles of European Network of Councils for the Judiciary and the Conformity of the Composition of the Turkish High Council of Judges and Prosecutors with these Standards

Prof. Dr. Bülent ÇİÇEKLİ**

ÖZET

Kuvvetler ayrılığı ilkesi demokrasinin vazgeçilmez bir unsuru olarak pek çok anayasal metinde benimsenen bir prensiptir. Kuvvetler ayrılığı ilkesinin özellikle yasama ve yürütme karşısında yargının ve hakimlerin bağımsızlığını güvence altına alan bir yönü bulunmaktadır. Yargının bağımsız ve tarafsızlığını sağlamak ve yargının yönetim ve denetimini yapmak üzere bugün pek çok ülkede bağımsız yargı kurulları oluşturulmuş bulunmaktadır. Avrupa Yargı Kurulları Ağı (AYKA) tarafından hazırlanan "Yargı Kurulları 2010-2011 Raporu", yargı kurullarının oluşumu, yetkileri, yönetimi, yasama ve yürütme organı ile ilişkileri gibi konularda temel bazı ilkeler ortaya koymaktadır.

Mevcut çalışmada bir taraftan yargı kurullarının yapısına ilişkin bu ortak ilkeler sistematik olarak incelenirken, diğer taraftan HSYK'nın yeni yapısı ve uygulamalarının bu ilkelere olan uyumu irdelenmektedir. Bu bağlamda; yargı kurullarının statüsü, oluşumu, yetkileri, yönetimi, yasama ve yürütme organı ile ilişkiler mukayeseli olarak incelenmektedir. Yargı kurullarına ilişkin burada incelenen ilkeler, yarı kurullarının hem yargının bağımsızlığı ve tarafsızlığını sağlayıcı hem de adalet hizmetinin dağıtım ve yargının işleyişi konusunda fikir ve çözüm üreten yapılar olması gerektiği doğrultusundadır. HSYK'nın yeni yapısı ve şu ana kadar ortaya koymuş olduğu çalışmalar, Kurulun kendisine dar bir misyon ve vizyon biçmediğini göstermektedir.

Anahtar Kelimeler: Kuvvetler ayrılığı, yargı bağımsızlığı, yargı yönetimi, yargı kurulları, Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu, yargı kurullarının oluşumu, yargı kurullarının görev ve yetkileri

* Bu çalışmanın orijinali Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu (HSYK) tarafından İstanbul'da 24-27 Ekim 2011 tarihleri arasında düzenlenen "Türk Yargı Sistemindeki Reformlar, Dünden Bugüne HSYK ve Avrupa Uygulaması ile Mukayese Sempozyumu"nda tebliğ olarak sunulmuştur.

** HSYK 1. Daire Üyesi, bulent.cicekli@hsyk.gov.tr

ABSTRACT

The principle of separation of powers is embraced by many constitutional texts as an indispensable element of democracy. This principle has a special aspect that guarantees the independence of the judiciary and judges vis-à-vis executive and legislative branches. Nowadays many countries have established independent councils for the judiciary so as to guarantee the independence and impartiality of the judiciary and to perform management and supervision duties for the judiciary. European Network of the Councils for the Judiciary (ENCJ) has prepared a Report on Councils for the Judiciary setting forth some basic principles on matters such as the composition, powers, and management of councils for the judiciary and their relations with legislative and executive branches.

In this study, on one hand, these common principles related to the structure of Councils for the Judiciary is analyzed systematically; and, on the other hand, the conformity HCJP's new structure and practices with these principles is examined. The matters of study are comparatively discussed under topics such as status, composition, powers, management, and relations with executive and legislative branches. In conclusion, it is point out that councils for the judiciary should be structures that guarantee the independence and impartiality of the judiciary as well as that formulate opinions and submit proposals on the distribution of justice and general functioning of the judiciary.

Keywords: Separation of powers, independence of the judicial, administration of justice, councils for the judiciary, Turkish High Council of Judges and Prosecutor, formation of councils for the judiciary, powers of the councils for the judiciary

GİRİŞ

Kuvvetler ayrılığı ilkesi demokrasinin vazgeçilmez bir unsuru olarak pekçok anayasal metinde benimsenen bir prensiptir. Kuvvetler ayrılığı ilkesinin özellikle yasama ve yürütme karşısında yargının ve hakimlerin bağımsızlığını güvence altına alan bir yönü bulunmaktadır. Hukukun üstünlüğüne dayalı devlet yapılarında kontrol-denge (*check-balance*) sisteminin merkezinde yargı bulunmaktadır. Türkiye gibi yasama ve yürütmenin birbirinin içine çok girmiş olduğu ülkelerde, yargının bu merkezi rolü daha da önemli hale gelmektedir.

Yargının gerek fiili olarak gerekse görüntü olarak yasama ve yürütmeden bağımsız olması hukuk devletinde bireylerin hak ve özgürlüklerinin korunması açısından son derece önemlidir. Yargı bağımsızlığı, yargı mensuplarının önlerine gelen bir olayla ilgili karar verirken yasama ve yürütme organları başta olmak üzere hiçbir siyasi, hiyerarşik, ekonomik

vb yapı yada medya veya kamu oyu baskısı gibi hiçbir gücün etkisi altında kalmaksızın ve hiç bir makam veya merciyi memnun etme yada üzmemeye kaygısı taşımadan görevlerini yapmalarını gerektirir.¹

Yargının bağımsız ve tarafsızlığını sağlamak ve yargının yönetim ve denetimini yapmak üzere bugün pek çok ülkede bağımsız yargı kurulları oluşturulmuş bulunmaktadır. Avrupa'daki yargı kurullarını biraraya getirmek üzere Belçika (Brüksel) merkezli bir dernek çatısı altında Avrupa Yargı Kurulları Ağı (AYKA) kurulmuştur. Avrupa Birliğine (AB) üye olmadığımız için, HSYK'nın gözlemci statüsünde faaliyetlerine katıldığı AYKA, yargının işleyişi ile ilgili raporlar hazırlamakta ve yargı kurullarının gelişimini destekleyici çalışmalar yürütmektedir.²

AYKA Proje Ekibi tarafından hazırlanan "Yargı Kurulları 2010-2011 Raporu", yargı kurullarının oluşumu, yetkileri, yönetimi, yasama ve yürütme organı ile ilişkileri gibi konularda temel bazı ilkeler ortaya koymaktadır. Bu temel ilkeler, yargı kurullarının yapısına ilişkin "ideal bir model" sunmaktan ziyade, yargı kurullarının bağımsızlığı ile faaliyetlerinin etkinliğini ve verimliliğini sağlamaya yönelik "ortak prensipler" olarak görülmelidir.³

Mevcut çalışmada bir taraftan yargı kurullarının yapısına ilişkin bu ortak ilkeler sistematik olarak incelenirken, diğer taraftan HSYK'nın yeni yapısı ve uygulamalarının bu ilkelerle olan uyumu irdelenmektedir. Çalışma konuları; yargı kurullarının statüsü, oluşumu, yetkileri, yönetimi, yasama ve yürütme organı ile ilişkiler başlıkları altında mukayeseli olarak incelenmektedir.

I. YARGI KURULLARININ STATÜSÜ

Yargı Kurulları İlkelerine göre, yargı kurulları, kendine özgü tarihsel gelişimlerine rağmen, ortak deneyimlere sahip olmaları ve benzeri zorlukların üstesinden gelmeleri nedeniyle, aynı temel ilkelere tabi olmalıdırlar (m. 1.4). Bu bağlamda, yargının "diğer her bir kuvvetten" bağımsız olması ve kendi kendini etkin bir şekilde yönetmesi (*effective*

¹ Bkz. ENCJ, Judicial Ethics Report 2009-2010, Working Group, s. 3.

² Avrupa Yargı Kurulları Ağı (AYKA) (European Network of Councils for the Judiciary (ENCJ)) hakkında daha geniş bilgi için bkz. www.encj.net.

³ AYKA Yargı Kurulları 2010-2011 Raporu (ENCJ Project Team, Councils for the Judiciary Report 2010-2011), m. 1.9; bkz. www.encj.net (Bu çalışmada "Yargı Kurulları İlkeleri" olarak geçecektir).

self-governance) için, yargı kurullarının "anayasal bir statüye" sahip olmaları beklenmektedir (m. 1.4).

Pek çok ülkede Yüksek Yargı Kurulları veya Yüksek Adalet Kurulları adı altında yargı mensuplarının kendi kendilerini yönetmelerine olanak sağlayan yargı kurulları bulunmaktadır. Diğer bazı ülkelerde ise, mahkemeleri idari ve mali açıdan yöneten; bazı durumlarda ise hakim ve savcıların atanması ve kariyer gelişimi konusunda yetkileri olan bağımsız ve otonom organlar bulunmaktadır (m. 1.6). Yargı Kurulları raporu, incelemiş olduğu farklı ülke modellerini baz alarak, Yargı Kurulunu, yargının bağımsızlığını, etkinliğini, şeffaflığını ve yargı sisteminin kalitesini güvence altına alan bir organ olarak tanımlama eğilimindedir (m. 1.7).

HSYK, gerek 1961 Anayasasında gerekse 1982 Anayasasında anayasal bir kurum olarak düzenlenmiştir. Anayasanın 7.5.2010 tarih ve 5982 sayılı yasanın 22. maddesi ile değişik 159. maddesi HSYK'nın oluşumunu, görev ve yetkileri vb konuları düzenlemektedir. HSYK mevcut haliyle kamu tüzel kişiliğine sahip idari ve mali yönden Adalet Bakanlığından özerk bir yapı olarak görev yapmaktadır.⁴ 12 Eylül 2010 tarihli referandum sonucu kabul edilen yeni 159. maddeyle birlikte HSYK, Yargı Kurulları raporunda önerilen şekilde anayasal statüye sahip bir Yüksek Yargı Kuruludur.

II. YARGI KURULLARININ OLUŞUMU

Yargı Kurulları İlkelerine göre, yargı kurullarının üyelerinin belirlenmesi "geniş tabanlı temsil" (*broad based membership*) esasına dayanmalı ve çoğunluğun hakimlerden (hakim ve savcılardan) oluşmasına dikkat edilmelidir (% 50'den az olmamak üzere) (m. 2.1). Hem yargı bağımsızlığı hem de hesap verilebilirlik açısından, hukuk, akademi ve sivil toplum kesimlerinden seçilen ve/veya atanan üyelerden oluşacak kombinasyonun en başarılı modeller olduğu vurgulanmaktadır (m. 2.2).

Kurulun yargının içinden gelen üyelerinin seçiminde; yürütme ve yasama organının müdahalesine izin vermeyen ve üyelerin sadece kendi meslekdaşları tarafından seçimini esas alan ve yargının ilgili sektörlerinin

⁴ Bu husus Avrupa Birliğinin 2011 Türkiye İlerleme Raporunda da teyit edilmektedir: bkz. Commission Staff Working Paper, Turkey 2011 Progress Report, Accompanying the Document Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Brussels, 12.10.2011, SEC (2011) 1201, s. 15.

geniş tabanlı temsiline dayanan bir sistemin uygulanması gerektiği vurgulanmaktadır (m. 2.3).

Yargı kurullarında, hukuk, akademi ve sivil toplum kesimlerinin temsil edilmesi, özellikle yargının kendi çıkarını düşünme, kendini koruma veya kendini referans alma algılarının önüne geçilmesi ve yargının meşruiyeti ile hak ve özgürlüklerin koruyucusu olma rolünün pekiştirilmesi açısından önemlidir (m. 2.4). Yargı dışından atanacak üyelerin (*lay membership*) avukat, akademisyen ya da benzeri hukuksal görevlerde bulunmuş ve kurulun görev alanına ilişkin gerekli beceri ve deneyim ile yargısal işleyişi anlayabilecek yeterli donanıma sahip kişilerden olması önerilmektedir (m. 2.5).

Anayasanın 159. maddesine göre yeniden düzenlenen HSYK'da yirmi iki üye bulunmaktadır. Bu üyelerin üçü Yargıtay ikisi Danıştay olmak üzere beşi yüksek yargıdan kendi üyeleri arasından yapılan seçimle gelmektedir. Yedisi adli yargı üçü idari yargı olmak üzere toplam on üye ilk derece mahkemesi hakim ve savcılar tarafından kendi aralarından seçilmektedir. Kurulun bir üyesi Adalet Akademisi Genel Kurulunca kendi üyeleri arasından seçilerek belirlenmektedir. Kurulun dört üyesi hukukçu öğretim üyeleri ve avukatlar arasından Cumhurbaşkanınca atanmaktadır. Adalet Bakanı ve Müsteşarı ise Kurulun doğal üyesidir.

Kurulun üye yapısının ağırlıklı olarak hakim ve savcılardan oluştuğu ve bu manada AYKA ilkelerinde belirlenen % 50 oranının üzerinde bir oranda Kurulda temsil edildikleri görülmektedir. Sadece yüksek yargının temsil edilmesi nedeniyle eski Kurul yapısına getirilen en önemli eleştiri ortadan kaldırılmış bulunmakta ve oniki bin civarında hakim ve savcı Kurulda on üye ile temsil edilmektedir. Kurul üyeleri arasında ilk derece mahkemelerinden ve adli yargı ile birlikte idari yargıdan üyelerin yer almasıyla yargının farklı sektörlerinin temsili sağlanmış bulunmaktadır. Kurulun Cumhurbaşkanı tarafından atanan üyeleri Kurulda yargı dışı üyelerin bulunması açısından önemli bir gelişmedir. Diğer taraftan, Adalet Akademisi Genel Kurulu tarafından seçilen üyenin avukat, noter, hukukçu öğretim üyesi gibi yargı dışı meslek gruplarından olması mümkündür.

AB 2011 İlerleme Raporunda, Yüksek Kurulun yeni kompozisyonunun daha çoğulcu ve yargınının tamamını temsil edici hale geldiği teyit

edilmektedir.⁵ Bu manada, 22 üye arasından yargı içinden gelen 16 asıl üyenin seçimle belirlenmesine dikkat çekilmektedir. Ayrıca, Yüksek Kuruldaki Bakanlık temsilinin % 10'a indirildiğine işaret edilerek, Kurul üzerindeki Bakanlık etkisinin azaldığına vurgu yapılmıştır. Nihayet, Adalet Bakanını ve Müsteşarının toplantılara katılmayarak karar alma sürecini tıkaması olanağının artık ortadan kaldırıldığı belirtilmiştir.

III. YARGI KURULLARININ YETKİLERİ

Yargı Kurulları Raporunu hazırlayan Proje Ekibi yargı kurullarının yetkilerini aşağıdaki başlıklar altında sınıflandırmıştır (m. 3.1):

- Atama ve terfi işlemleri,
- Yargısal eğitim,
- Disiplin işlemleri,
- Mali kaynakların yönetimi,
- Şikayetlerin incelenmesi,
- Yargı imajının iyileştirilmesi,
- Görüş bildirme ve mevzuat önerisi getirme.

A. ATAMA VE TERFİ İŞLEMLERİ

Yargı kurullarının en kabul görmüş ve olağan işlevi hakim ve savcıların atanması konusudur. Bu konudaki en önemli uzlaş, en azından yarıdan fazlası kendi meslekdaşları tarafından seçilen bir otoritenin (organın) seçim, atama ve terfi sürecinde söz sahibi olması gerektiği noktasındadır (m. 3.3). İlkeleri hazırlayan Proje Ekibinin değerlendirmesine göre, yargı kurulu, her bir hakimin statüsünü, mesleğe giriş başvurusunu yaptığı andan emekli oluncaya kadar, etkileyen tüm konularda karar verici makam olmalıdır (m. 3.4).

6087 sayılı HSYK Kanununun 4. maddesi Kurulun hakim ve savcılarla ilgili görevlerini ana hatlarıyla sıralamıştır. Bu görevler arasında; mesleğe kabul etme, atama ve nakletme, geçici yetki verme, her türlü yükselme ve birinci sınıfa ayırma, kadro dağıtma, meslekten çıkarma, disiplin cezası verme ve görevden uzaklaştırma gibi işlemler yer almaktadır. Görüleceği üzere, Kurulun yetkileri arasında mesleğe kabul etme yer almakla

⁵ Bkz. AB'nin Türkiye 2011 İlerleme Raporu, s. 14.

birlikte, hakimlik ve savcılık mesleğine giriş için yapılan sınavlar, adaylık ve meslek öncesi staj aşamaları yer almamaktadır. Kurulun hakim ve savcılarla ilgili yetkileri esas itibariyle stajını bitiren hakim ve savcıların mesleğe kabulünün yapılması ile başlamaktadır.

2802 sayılı Hakimler ve Savcılar Kanununun 9/A Maddesine göre (Ek: 01.12.2007, 5720/3. madde), 2007 yılından bu tarafa yazılı sınavlar Adalet Bakanlığı ile imzalanan protokole göre Öğrenci Seçme ve Yerleştirme Merkezi tarafından yapılmaktadır. Yapılan yazılı sınavdan sonra sınav ilanında belirtilen kadro sayısının iki kat fazlası kadar hakim ve savcı adayı mülakata çağrılmaktadır.⁶ Mülakat kurulunda, Adalet Bakanlığı Müsteşarı veya görevlendireceği bir Müsteşar Yardımcısı başkanlığında, Teftiş Kurulu Başkanı, Ceza İşleri, Hukuk İşleri ve Personel Genel Müdürleri ile Adalet Akademisi Yönetim Kurulunun kendi üyeleri arasından belirleyeceği iki üye olmak üzere toplam yedi üye bulunmaktadır (Madde 9/A, 6. fıkra).

Görüldüğü üzere, hakim ve savcı adaylarının seçim sürecinde HSYK temsil edilmemektedir. Adaylık seçim sürecinin ya bütünüyle HSYK'ya devri ya da en azından Kurulun bu sürece etkin katılımını öngören yasal değişikliklerin yapılması gerekmektedir.

B. YARGISAL EĞİTİM

AYKA Yargı Kurulları İlkelerine göre, hakim bağımsızlığını sağlamanın temel yollarından birisi hakimlerin yüksek düzeyde eğitim almalarıdır. Hakimlerin gerçek manada profesyonellik sergilemeleri, yargısal fonksiyonun özgürce, etki ve baskılardan uzak, şeffaf ve düzgün bir şekilde yerine getirilmesini temin eder (m. 3. 5).

Yüksek kalitede yargısal eğitim hem meslek öncesi (staj eğitimi) hem de meslek içi olarak (devam eden eğitim) mesleki kariyerin devamı boyunca planlanmalı ve eğitim sürecinde yargı dışından gelen nitelikli profesyonellerin ve eğiticilerin yer alması sağlanmalıdır (m. 3.6). Bu bağlamda, hukuk uygulayıcıları (avukatlar) ile işbirliği içinde ortak eğitim programları hazırlanması önerilmektedir (m. 3.7).

⁶ 2802 sayılı kanunun 9/A maddesindeki bir katı fazlası ibaresi 26 Ağustos 2011 tarihli Resmî Gazetede yayımlanan (RG: 28037) Kanun Hükmünde Kararnamenin (KHK/650) 16. maddesi ile iki katı fazlası olarak değiştirilmiştir.

Yargı kurullarının yargısal eğitim konusunda aktif bir rol üslenmesi ve yüksek kalitede eğitim sağlanması için gerekli bütçe ve diğer mali imkanları sağlaması gerektiği vurgulanmaktadır (m. 3.7). Yargısal eğitimin yargı kurulları tarafından kendi bütçesi olan otonom organlara (adalet akademilerine) yaptırılması konusunda ortak bir uzlaşmanın olduğu bilinmekle birlikte, bu organların eğitim faaliyetlerini Yargı Kurullarının belirlemiş olduğu ilkeler çerçevesinde yürütmesi gerektiği Raporda ifade edilmektedir. Yargısal eğitim konusunda operasyonel sorumluluğun bu organlara (adalet akademilerine); denetim konusundaki sorumluluğun ise Yargı Kurullarına ait olması önerilmektedir (m. 3.7).

Hakim ve savcı adaylarının eğitimleri adaylık süresince 23/07/2003 tarih ve 4954 sayılı Türkiye Adalet Akademisi Kanunu hükümlerine tabidir (m. 10(1)). Adayların meslek öncesi eğitimleri bu kanun hükümlerine göre yaptırılmaktadır. Meslek öncesi eğitimlerini tamamlayıp eğitimin sonunda Adalet Akademisi tarafından yapılan sınavda başarılı olan adayların mesleğe kabulü ise HSYK tarafından yapılmaktadır (2802 sayılı Kanun, m. 13(1)).

342

Hakim ve savcıların meslek içi eğitimleri konusunda hangi kurumun temel olarak sorumlu olduğu sorunu yakın zamanda yapılan bir yasal düzenlemeyle giderilmiş bulunmaktadır. 2802 sayılı Hakimler ve Savcılar Kanununun 119. maddesi aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.⁷ "*Madde 119 - Hakim ve savcıların hak ve ödevi olan meslek içi eğitimleri Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulunca yaptırılır. Bu eğitimin usul ve esasları, Türkiye Adalet Akademisinin görüşü alınarak Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulunca hazırlanan yönetmelikle belirlenir*".

Bu değişiklik iki açıdan önemlidir. Birincisi, meslek içi eğitimin hakim ve savcılar için sadece bir hak olmadığı aynı zamanda yüksek kalitede bir yargı hizmeti açısından bir ödev olarak düzenlendiği görülmektedir. İkinci olarak ise, Yargı Kurulları Raporunda da tavsiye edildiği gibi, HSYK'ya meslek içi eğitim ilkelerini belirleme yetkisi verilerek, Kurulun bu süreçte etkin bir şekilde yer almasının yolu açılmıştır. HSYK'nın 2012-2016 Stratejik Planında "Hakim ve Savcıların Mesleki Yetkinliğini

⁷ 26 Ağustos 2011 tarih ve 28037 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan KHK/650 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 22. maddesi ile değiştirilmiştir.

Geliştirmek" Amacı altında eğitim faaliyetlerine önemli yer verildiği görülmektedir.⁸

C. DİSİPLİN İŞLEMLERİ

AYKA Yargı Kurulları İlkelerine göre, yargısal disiplin sistemi, asgari olarak, bir taraftan yargısal düzenin bağımsızlığını diğer taraftan ise kamuoyu güvenini sağlayacak şekilde şeffaflığı sağlamalıdır (m. 3.10). Yargı Kurulları, mesleki görevlerini ağır şekilde ihlal edenlere bağımsız bir şekilde yaptırım uygulamalı, bunu yaparken kendi çıkarını düşünme, kendini koruma veya kendini referans almaktan kaçınmalıdır.

Yargı mensuplarının disiplin işlemlerini yürütme görevi siyasi müdahale veya etkiden tamamen bağımsız bir organa verilmelidir (m. 3.11). Yargı kuruluna duyulan kamuoyu güveninin devamlı kılınması için sadece disiplin işlemlerinin etkin ve adil işlemesi yetmez, aynı zamanda disiplin sürecinin meslek saygınlığına uygun hareket etmeyen yargı mensupları için etkin bir yol olduğunun algılanmasını da gerektirir.

Hakim ve savcıların disiplin işlemlerinin yürütülmesi açısından ana hatlarıyla vurgulanması gereken bir kaç husus bulunmaktadır. 2461 sayılı eski düzenlemede hakim ve savcılar denetim ve disiplin işlemleri Adalet Bakanlığına bağlı Adalet Müfettişleri ve Ceza İşleri Genel Müdürlüğü eliyle yürütülürken, 6087 sayılı yeni Kanunda bu işlemler Kurula bağlı Kurul müfettişleri marifetiyle ve ilgili daireler tarafından yürütülmektedir. Diğer bir yenilik, Kurul Başkanı olan Adalet Bakanı disiplin işlemleriyle ilgili Genel Kurul toplantılarına ve daire çalışmalarına katılamamaktadır (m. 6(3)).

Diğer taraftan, Adalet Bakanı, Kurul Başkanı sıfatıyla ilgili dairenin teklifi üzerine, hakim ve savcılar hakkında denetim, araştırma, inceleme ve soruşturma işlemlerine onay vermektedir (6087, m. 6(2)(ç)). Bir yıllık uygulamada ilgili Dairenin teklifi üzerine Adalet Bakanının onay vermediği hiç bir işlem olmamıştır. Bununla birlikte, Adalet Bakanının bu konudaki yetkisi yapılan istişari ziyaretlerde ve Avrupa Birliği raporlarında eleştiri konusu yapılmaktadır.⁹

Disipline ilişkin kararlara karşı ilgililer yeniden inceleme ve itiraz hakkına sahiptirler (m. 33). 6087 sayılı kanun ilgili dairenin yeniden

⁸ Bkz. Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu (HSYK) 2012-2016 Stratejik Planı, s. 147-151.

⁹ Bkz. 2011 Türkiye İlerleme Raporu, s. 15.

inceleme kararlarına karşı Genel Kurula itiraz yolunu düzenleyerek etkin itiraz usulünü getirmiş bulunmaktadır. Ayrıca, Genel Kurulun veya ilgili dairelerin meslekten çıkarma kararlarına karşı idari yargı yolu açık tutulmuştur (m. 33(5)). Getirilen yeni düzenleme 2461 sayılı eski düzenlemeye kıyasla etkin itiraz ve yargı yolu açısından önemli bir ilerleme olarak görülmelidir.

6087 sayılı HSYK Kanununa göre, HSYK'nın disipline ilişkin kararları, kişisel verilerin korunması kaydıyla, Kurulun internet sitesinde yayımlanabilmektedir (m. 32(4)(b)). Böyle bir olanağın yasal alt yapısının bulunması iki açıdan önemlidir. Birincisi, yapılan bilgilendirme ile disiplin sürecinin etkin işlediğine ilişkin kamuoyu algısı pekiştirilmiş olmaktadır. İkinci olarak, kamuoyu ile paylaşılan kararlar yargı mensupları için hangi eylemlerin hangi yaptırımları netice verdiğini göstermesi açısından örnek olay niteliği taşımaktadır.

D. MALİ KAYNAKLARIN YÖNETİMİ

Yargı Kurulları İlkelerine göre, yargı kurullarının görevlerini gereği gibi yürütmeleri için yeterli mali ve idari kaynağa sahip olmaları gerekmektedir (m. 3.14). Bu bağlamda, Yargı Kurulları, yargı sisteminin yönetimi için yasama ve yürütme organlarıyla resmi diyalog kurabilmeli ve bütçesini etkin bir şekilde organize etme ve müzakere etme yetkisine ve kapasitesine sahip olmalıdır.

6087 sayılı kanun ile teşkilat kanunu yürürlüğe giren HSYK, idari ve mali yönden bağımsız bir kurul olarak öngörülmüştür. Kurul yeni yapısı itibariyle Genel Sekreterlik ve Teftiş Kurulu olmak üzere iki ana hizmet biriminden oluşmaktadır. Kurulun idari ve mali işleri ile sekreteryaya hizmetleri Genel Sekreterlik tarafından yürütülmekte olup Genel Sekreterlik bünyesinde gerekli büro ve personel yapılanması bulunmaktadır (m. 10-13).

Kurulun ilk bütçesi Maliye Bakanlığının geçici bütçesinden karşılanmış (yaklaşık 36 milyon TL), 2012 yılı bütçesi için ise yaklaşık aynı miktarda ödenek tahsisi talebinde bulunulmuştur. Mukayese edilmesi açısından Anayasa Mahkemesinin aynı döneme ilişkin bütçesi 24 milyon TL iken; bütçesinde bina yatırımı bulunan Danıştayın 70 milyon TL'dir. Kurul bütçesinde personel maaşları ile mal ve hizmet alımları bulunmaktadır. Mal ve hizmet alımları içindeki en önemli kalemler arasında; meslek içi eğitim, yabancı dil, yüksek lisans ve doktora için yurt dışı eğitim

masrafları ile Teftiş Kurulunun yolluk giderleri yer almaktadır. Kürsüde görev yapan hakim ve savcılarının maaşları ile mahkemeler ve savcılarının ödenekleri ise "Mahkemeler Bütçesi" başlığı altında Adalet Bakanlığı bütçesinden karşılanmaktadır.

E. ŞİKAYETLERİN İNCELENMESİ

Şikayetlerin incelenmesi, yargısal düzenin bağımsızlığının korunması ve bunu yaparken kamuoyunun yargıya ve yargı yönetiminin genel işleyişine duyduğu güvenin devamlılığının sağlanması açısından önemlidir (m. 3.16). Şikayetlerin incelenmesi sürecinin, "kurumsal korumacılıktan" (*corporatism*) uzak bir şekilde yerine getirilmesinin sağlanması önemlidir. Ayrıca, şikayet inceleme sürecinde bir filtreleme sistemine yer verilerek, mesnetten yada yasal dayanaktan yoksun şikayetlerin en kısa sürede ayıklanması sağlanmalıdır (m. 3.16).

2802 sayılı Hakimler ve Savcılar Kanununun 97. maddesi (Değişik: 22/12/2005 – 5435/34. md.) hangi tür ihbar ve şikayetlerin bir filtrelemeye tabi tutularak işleme konmayacağını düzenlemektedir. Bu bağlamda, belli bir konuyu içermeyen veya somut delile dayanmayan, başvuru sahibinin bilgileri bulunmayan, daha önce yapılmış olup yeni delil içermeyen, yargısal takdire giren konular ile akıl sağlığı yerinde olmayan kişilerin yaptığı başvurular işleme konmamaktadır. Genel bir fikir vermesi açısından Kurulun ilk yılında yapılan yaklaşık 5900 ihbar ve şikayet başvurusundan 900'ü işleme konmuş bulunmaktadır (yaklaşık % 15).

İhbar ve şikayetler üzerine yapılan işlemlere ilişkin bazı istatistiksel bilgiler Kurulun web sitesinde yayınlanmaktadır. Bu uygulamanın devam ettirilmesi yargıya ve Kurula duyulan güvenin yükseltilmesi açısından önemlidir. HSYK'nın 2012-2016 Stratejik Planında "Yargıya Güveni Artırmak" Amacı altında hakim ve savcılara yönelik şikayetlerin azaltılması amacıyla çalışmalar yürütülmesi bir hedef olarak öngörülmektedir.¹⁰

F. YARGI İMAJININ İYİLEŞTİRİLMESİ

Yargı Kurulları İlkelerine göre, yargı kurulları, yargının itibarını yükseltmek, oluşturulan uygunsuz hakim algılamalarının önüne geçmek ve hakimlerin yargının yönetiminde kilit role sahip olduklarını geniş

¹⁰ Bkz. Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu (HSYK) 2012-2016 Stratejik Planı, s. 138.

toplum kesimleri göstermek sorumluluğu altındadırlar (m. 3.17). Yargı Kurullarının yargıya duyulan güveni iyileştirmek için bir iletişim stratejisi ve politikası ortaya koyması beklenmektedir.

Kurulun 2012-2016 Stratejik Planında, yargının imajının kuvvetlendirilmesi ve yargıya duyulan güvenin artırılması için öngörülen faaliyetlere yer verilmektedir.¹¹ Gerek disiplin işlemlerinin icrasında gerekse şikayetlerin incelenmesi sürecinde etkin ve şeffaf bir uygulamanın yapıldığının gösterilebilmesi kamuoyunun yargıya güvenini pekiştiren ve yargının imajını kuvvetlendiren unsurlar arasındadır.

G. GÖRÜŞ BİLDİRME VE MEVZUAT ÖNERİSİ GETİRME

Yargı Kurulları İlkelerine göre, yargı kurullarının adaletin dağıtımı ve yargının işleyişini etkileyecek yargı politikaları ile değişiklikler konusunda teklif sunma ve görüş bildirme yetkisi olmalıdır (m. 3.18). Bu bağlamda, yargı kurullarının yargı sisteminin işleyişi ve vatandaşın adalete erişimi konularında kendiliğinden ve bağımsız olarak görüş ortaya koyma yetkisinin yasalarda açık bir şekilde düzenlenmiş olması beklenmektedir. İlkelere göre, yürütme (hükümet) ve yasama organı (parlamento), yargıya ilişkin tüm konularda yasa taslaklarını hazırlamadan veya en azından kamuoyu ile paylaşmadan önce yargı kurulunun görüşünü almalıdır (m. 3.18).

6087 sayılı kanunun 7. maddesinin 2. fıkrasının j) bendinde Genel Kurulun yetkileri arasında; görev alanını ilgilendiren kanun, tüzük ve yönetmelik taslakları hakkında görüş bildirmek sıralanmaktadır. Anayasa referandumundan sonraki yeni döneminde (2010-2011) Kurul, yargının sorunlarının tespiti ve çözümüne yönelik olarak onsekiz bölge toplantısı ve bir Nihai Toplantı düzenlenmiştir. Bu toplantılardan elde edilen çözüm önerilerinin bir kısmı Hükümet tarafından benimsenerek 2011 yılında kanunlaştırılmıştır.¹² Getirilen çözüm önerileri belirli bir ölçüde yakın tarihte çıkarılan bir Kanun Hükmünde Kararnamede de (KHK) değerlendirilmiştir.¹³ Durum analizi toplantılarında nihai olarak ele alınan

¹¹ Bkz. Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu (HSYK) 2012-2016 Stratejik Planı, s. 133-138.

¹² 6217 sayılı Yargı Hizmetlerinin Hızlandırması Amacıyla Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, Kabul Tarihi: 31/03/2011.

¹³ Adalet Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname, Karar Sayısı: KHK/650, RG: 26 Ağustos 2011 - 28037.

diğer öneriler ise Adalet Bakanlığınca hazırlanmakta olan 3. Yargı Paketinde dikkate alınmaktadır.

IV. YARGI KURULU İLE YÜRÜTME VE YASAMA ORGANI ARASINDAKİ İLİŞKİLER

Yargı Kurulu başkanlığının Kurulun içinden gelen bir üyede olması Kurulun bağımsızlığını destekleyen bir unsur olarak görülmektedir (m. 4.1). Yargı kurullarına kimin başkanlık edeceği ülkeden ülkeye değişiklik arz edebilmektedir. Devlet Başkanlarının, Adalet Bakanlarının ya da Yüksek Mahkeme Başkanlarının yargı kurullarına başkanlık ettiği ülkeler bulunmaktadır. Adalet Bakanının yargı kuruluna üye olarak katılımı, yürütme organının temsilcisinin görüşmelerde ve tartışmalarda bulunmasının açıklık ve samimiyeti etkileyeceği endişesiyle, uygun görülmemektedir (m. 5.2).

Anayasanın 159. maddesi ve 6087 sayılı kanunla getirilen yeni düzenlemede Adalet Bakanı Kurulun Başkanıdır. Ancak, yeni düzenlemeyle Bakanın Kuruldaki rolü daha sembolik bir konuma indirgenmiştir. Bakan, Daire çalışmalarına katılamamakta, sadece Genel Kurul çalışmalarına katılabilmektedir. Şu ana kadarki uygulamada Bakan Genel Kurul toplantılarına ancak birkaç kez katılmıştır. Başkan uygulamada yetkilerini Genel Kurul tarafından seçilen Başkan Vekiline devretmiş bulunmaktadır.

Yargı Kurulu İlkelerine göre, etkin bir yargı sistemi oluşturmak için, yargı kurulu ile Adalet Bakanı ve Parlamento arasında kurumsal bağımsızlık ve karşılıklı saygı temelinde daimi bir kurumsal etkileşim ve diyalog tesis edilmelidir (m. 6.1). Parlamento ve Bakanın, yargısal fonksiyonu ve örgütlenmeyi etkileyen veya ilgilendiren taslak mevzuat çalışmalarında Kurulun görüşüne başvurması gerekmektedir. Parlamento sistemin ilgili organına sunulmak üzere, yargı kurulunun yargı sisteminin durumu ve yargı kurulunun faaliyetleri hakkında yıllık bir rapor hazırlanması istenmektedir (m. 6.2).

Kurulun yukarıda bahsedilen bölge toplantılarında ulaşılmış olduğu yargının sorunlarına ilişkin tespitler ve çözüm önerileri Adalet Bakanlığına mevzuat çalışmalarında dikkate alınmak üzere gönderilmiş

bulunmaktadır.¹⁴ Kurulun yeni yapısı itibariyle ilk hizmet yılına ilişkin faaliyet raporu tamamlanmış olup söz konusu rapor ilgili taraflarla ve kamuoyu ile paylaşılmıştır.¹⁵

SONUÇ

Kuvvetler ayrılığı ilkesi bireysel hak ve özgürlüklerin korunması açısından yargının yürütme ve yasamadan bağımsız olarak yapılandırılmasını gerekli kılmaktadır. Yargı bağımsızlığı ile yargı hizmetinin etkin, şeffaf ve kaliteli olmasının sağlanması için "yargının hükümeti" yada "kendi kendini yönetmesi" olarak tanımlanabilecek bağımsız yargı kurullarına ihtiyaç bulunmaktadır. Anayasal bir kurum olarak kamu tüzel kişiliğine sahip, idari ve mali yönden özerk bir yapı olan HSYK'nın bu manada bağımsız bir Yargı Kurulu olduğu şüphesizdir.

HSYK, yeni yapısıyla geniş tabanlı temsil esasına dayalı çoğunluğu hakim ve savcılardan oluşan aynı zamanda yargı dışından üyelerin de yer aldığı bir yargı kurulu haline gelmiştir. Hem adli hem idari hem yüksek yargı hem ilk derece mahkemelerinden gelen temsilciler nedeniyle HSYK daha çoğulcu ve yargının tamamını temsil eden bir yapıya bürünmüştür. HSYK'nın bu kompozisyonunun büyük ölçüde AYKA ilkeleri ile uyumlu olduğu belirtilmelidir.

HSYK'nın hakimler ve savcılar üzerindeki yetkisi mesleğe kabul ile başlamakta, atama, nakil, yetki, izin, terfi, denetim, teftiş ve disiplin gibi işlemlerini kapsamaktadır. Adaylığa başvuru, sınav ve meslek öncesi eğitim konuları Kurulun temel sorumluluk alanında bulunmamaktadır. Bu noksanlık AYKA ilkeleri ile uyumlu gözükmemektedir. Meslek öncesi eğitim Adalet Akademisi tarafından yürütülmektedir. 2011 yılında KHK ile yapılan değişiklikle meslek içi eğitimin usul ve esaslarını belirleme yetkisinin Kurula verilmesi, AYKA ilkeleri ile uyumlu bir gelişmedir.

Hakim ve savcıların teftiş ve denetim işlerinin Kurula verilmesi ve Teftiş Kurulunun HSYK'ya bağlanması, Adalet Bakanının disiplinle ilgili Genel Kurul toplantılarına katılamaması AYKA ilkeleri ile uyumlu, soruşturma onaylarının Bakan onayına tabi tutulması ise uyumlu olmayan

¹⁴ Yargıda Durum Analizi Toplantıları Sonuç Raporu basılı olarak ve web üzerinden yargı camiasının ve kamuoyunun dikkatine sunulmuş bulunmaktadır: bkz. Yargıda Durum Analizi Toplantıları Sonuç Raporu, Ocak 2012, HSYK Strateji Geliştirme Bürosu (bkz. www.hsyk.gov.tr).

¹⁵ Bkz. Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu (HSYK) 2011 Yılı Faaliyet Raporu, Ocak 2012, HSYK Strateji Geliştirme Bürosu (bkz: www.hsyk.gov.tr).

düzenlemelerdir. Bunun dışında, etkin iç itiraz ve meslekten çıkarma kararlarına karşı yargı yolunun açık tutulması AYKA ilkeleri açısından olumlu düzenlemelerdir. Tüm disiplin işlemlerine karşı yargı yolunun açık olması fikri ileride yapılacak bir mevzuat çalışmasında ileri sürülebilir.

HSYK'nın bağımsız idari ve mali yapılanması ile kendine ait bağımsız bütçesinin bulunması kuruluş amacına uygun faaliyetlerini yerine getirmesi açısından son derece önemlidir. Diğer taraftan, hakim ve savcılarının maaşları ile mahkeme bütçelerinin hala Adalet Bakanlığı bütçesinden karşılandığı hatırlatılmalıdır.

Kurulun yargının işleyişi ve adalet hizmetinin sunulmasına ilişkin konularda bağımsız görüş ortaya koyabilmesi ve mevzuat önerileri sunabilmesinin yasal dayanağa kavuşturulması önemlidir. Özellikle, Kurul, ilk faaliyet yılı içinde düzenlemiş olduğu bölge toplantıları ile yargının sorunlarına ışık tutmaya ve yasama organına yardımcı olmaya çalışmıştır.¹⁶ Halihazırda bir torba kanun ve bir Kanun Hükmünde Kararnamenin (KHK) hazırlık çalışmalarında bu toplantılar semerelerini vermiştir. Devam etmekte olan 3. Yargı Paketi çalışmalarında da diğer görüş ve önerilerin değerlendirilmekte olduğu hatırlatılmalıdır.

Sonuç olarak, yargı kurulları sadece yargı mensuplarının özlük işlemlerini takip eden organlar mıdır, yoksa adaletin dağıtımı ve yargı hizmetinin işleyişi konusunda düşünen ve fikir üreten yapılar mıdır? Yargı kurullarına ilişkin burada incelenen ilkeler, yargı kurullarının hem yargının bağımsızlığı ve tarafsızlığını sağlayıcı hem de adalet hizmetinin dağıtımı ve yargının işleyişi konusunda fikir üreten ve çözümler getiren yapılar olması gerektiği doğrultusundadır. HSYK'nın yeni yapısı ve şu ana kadar ortaya koymuş olduğu çalışmalar, Kurulun kendisine dar bir misyon ve vizyon biçmediğini göstermektedir.

¹⁶ bkz. Yargıda Durum Analizi Toplantıları Sonuç Raporu, Ocak 2012, HSYK Strateji Geliştirme Bürosu (bkz. www.hsyk.gov.tr).

